

Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit?*

Martin Stock

Ausgehend von den Teleschriftformen (Bildschirmtext, Kabeltext usw.) sagt Bullinger eine unaufhaltsam zunehmende Individualisierung der Telekommunikation voraus. Er fordert eine „funktionserhaltende Anpassung“ der Kommunikationsfreiheit an die neuen technischen Möglichkeiten. Der Rundfunkbegriff wird restriktiv ausgelegt. Die bisherige, binnenpluralistische Rundfunkverfassung muß nach Bullinger schrittweise revidiert und einem außenpluralistischen Endstadium angenähert werden, in dem wesentliche Merkmale des bisherigen Pressewesens wiederkehren würden. Eine Medienfreiheit im Sinn des Integrationsmodells würde es in jenem Endstadium nicht mehr geben. Eine solche Medienfreiheit ist jedoch auch im Zeichen der neuen Techniken unentbehrlich. Deshalb ist ein reiner Außenpluralismus als verfassungsrechtlich-strukturpolitischer Richtwert untauglich. Kommunikationsfreiheit und Medienfreiheit gehören zusammen. Die Medienfreiheit darf dem technischen Wandel nicht geopfert werden.

I. Vorbemerkungen

In dieser Zeitschrift (1) ist über rechtsvergleichende Initiativen berichtet worden, in denen sich u. a. ein inländisches verfassungsrechtlich-medienpolitisches Orientierungsbedürfnis ausdrückt. Der Ertrag dieser Sichtung- und Systematisierungsarbeiten mag unterschiedlich bewertet werden. Meiner Ansicht nach ist damit, insbesondere mit dem Generalbericht *Küblers* (2), ein gangbarer Weg in Richtung auf modelltheoretische Abklärungen beschritten worden. *Bullinger* scheint ein gewisses Ungenügen zu empfinden, was den konzeptionellen Elan der Lausanner Tagung betrifft; der bisher erreichte Grad der Ablösung von den nationalen Istzuständen erscheint ihm wohl unbefriedigend (3). *Bullinger* hat nun eine im Zusammenhang mit der Tagung entstandene ergänzende Untersuchung vorgelegt. Darin waltet ein besonderer Impetus vor: „Die absehbare technische Entwicklung der Telekommunikation wird zu Ende gedacht und im voraussichtlichen Stadium ihrer vollen Entfaltung auf ihre inhaltlich-strukturellen Folgen für die Kommunikation und die Kommunikationsfreiheit analysiert, um verfassungsrechtliche Lösungsansätze schon für die Vor- und Durchgangsstadien zu gewinnen“ (S. 9 f.).

1. Der prognostische Ansatz Bullingers

Bullinger lädt seine Leser ein, sich im Sinn einer intertemporal-futurologischen „Rechtsvergleichung“ gewissermaßen in die späten achtziger oder in die neunziger Jahre zu begeben (S. 23). Von dort aus soll die Gegenwart inspiziert werden. Von jenem entfernteren Zielpunkt aus angesehen, gehört der heutige Rechtszustand bereits der Vergangenheit an. Man befindet sich statt dessen in einer „offenen Kommunikationsgesellschaft“ (S. 9), wobei „Individualisierung“

* *Martin Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation. Baden-Baden: Nomos 1980, 124 S.

(1) *H.-D. Assmann/T. Brinkmann*, RuF 1980, S. 96 ff.; siehe auch *M. Stock*, im nächsten Heft.

(2) *F. Kübler*, in *M. Bullinger/F. Kübler* (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 273 ff.

(3) Vgl. *Bullingers* Vorwort, ebd. S. 7. Näher meine Rezension (oben Anm. 1), unter II.

(S.30 ff.) und “*Banalisierung*” (S.45, 53 ff.) der Telekommunikation die prägenden Merkmale sind. Es hat sich eine entsprechende “*offene Kommunikationsverfassung*” (S.29) herausgebildet.

Von dort aus zurückblickend, wird man nach *Bullinger* in den autonomisierten, gesellschaftlich kontrollierten Rundfunkanstalten der westdeutschen Nachkriegsperiode, jedenfalls in dem diesbezüglichen Strukturmonopol, “*Institutionen der Mangel-Telekommunikation*” (S.9) erkennen. Die Reise in die Zeit wird ferner auch Aufschluß darüber erbringen, wie um 1980 der historische Umschwung – vom Mangel zum Überfluß, vom binnen- zum außenpluralistischen Paradigma – vor sich gegangen ist. Dies in die Gegenwart zurücktransportiert und allerseits beherzigt, soll sich wohl eine Reihe von Lernerfolgen und Nutzeffekten ergeben, wie sie bisher noch nicht zu verzeichnen waren: Ein höheres Maß an Zielvergewisserung und Zielkonsens, dann auch mehr Einigkeit und Treffsicherheit bezüglich der Mittel und Wege der Zielerreichung. *Bullinger* ist es um ein zielorientiert-deduktives Verfahren zu tun. Er möchte seinen Lesern zu der Einsicht verhelfen, daß tiefgreifende technische und inhaltliche Veränderungen der Kommunikationsstruktur unvermeidlich seien und daß eine “*funktionserhaltende Anpassung der Kommunikationsfreiheit*” (S.59) an den Strukturwandel anstehe. Darin kündigt sich ein evolutionäres Motiv an. Zugleich geht es aber auch um mehr. Wie noch zu zeigen sein wird, läuft dieser Entwurf auf eine prinzipielle und folgenreiche *Kehrtwendung* im Rundfunkbereich hinaus. Wir werden noch im einzelnen zu erforschen haben, was dabei erhalten und was preisgegeben werden soll. Vorweg nur noch soviel: Die finale verfassungsrechtlich-rechtspolitische Methode soll gerade auch schon für die jetzt beginnenden ersten Schritte maßgeblich sein. Videotext, Bildschirmtext und die Kabelpilotprojekte stellen sich hiernach als “*Vorstufen*” (S.99) des gedachten außenpluralistischen Endstadiums dar. Das neue grundrechtsdogmatische Konzept der Kommunikationsfreiheit, das hier zusammengefaßt in Erscheinung tritt, soll in den Versuchsanordnungen durchscheinen. Es soll die Experimentalprogramme von vornherein in eine bestimmte, derzeit noch heftig umstrittene Richtung lenken.

2. Vom Staatsmodell zum Konkurrenzmodell?

Durch den eben umrissenen Ansatz wird auch das *Küblersche* genetisch-typologische Grundschemata Staatsmodell – Konkurrenzmodell (4) berührt. Wer von weitem hinsieht, kann zu dem Eindruck gelangen, *Bullinger* biete eine Art Rahmentheorie, die sich den Gedankengängen *Küblers* unmittelbar anfüge: Ergänzungen im Hinblick auf die neuen Kommunikationstechniken, spekulative Überhöhungen, den direkten Zugriff auf das Konkurrenzmodell als Endstadium, prognostisch-programmatische Konsequenz auch in Fragen, zu denen sich *Kübler* etwas zurückhaltender äußert; im übrigen stimmten die Positionen der beiden Autoren jedoch überein. Das gelte auch für die Auswirkung (“*Vorwirkung*”) des Konkurrenzmodells auf die heutige Grundrechtsdogmatik und

(4) In Rundfunkorganisation (oben Anm. 2), S. 278 ff.

auf medienpolitische Zwischenentscheidungen, wie sie demnächst oder in den kommenden Jahren zu treffen sein werden.

Hier bestehen allerdings einige Unterschiede. Die Befunde *Küblers* sind zunächst deskriptiver Art; sie verstehen sich, wie noch gezeigt werden wird (5), vom Standpunkt eines *heutigen* Beobachters aus. Zu einer finalen Fortschreibung im Sinn *Bullingers* versteht *Kübler* sich nicht. Er stellt *mehrere* denkbare Entwicklungsrichtungen in Rechnung, und er zögert angesichts der normativen Einschläge und politischen Implikationen, die der Entscheidung für *eine* Richtung notwendig innewohnen. Der Generalbericht läßt auch die Annahme zu, daß sich das Integrationsmodell durchaus auf der Höhe der Zeit befindet, daß also Staats- und Konkurrenzmodell nur noch Chimären sind: Zerrbilder dessen, was vorhanden und im Prinzip gut ist. Das würde bedeuten: Wir sind in das Grundschema nicht im mindesten deterministisch eingezwängt, es gibt den „natürlichen“ Privatisierungsdruck nicht, die Entwicklungsgeschichte läßt sich nicht ohne weiteres extrapolieren und in medienpolitische große und kleine Münze umsetzen.

Aber auch wer das anders sieht, wird erst einmal darlegen müssen, wie sich der Bereich von Streit und Unsicherheit in methodologisch unbedenklicher Weise überbrücken oder überspringen läßt. Wie kann man von hier aus zu einer eindeutigen Prognose bzw. Rückwärtsdiagnose im Sinn *Bullingers* gelangen? Der Elan des Zuendedenkens wirkt erfrischend, daran fehlt es bisher. Angesichts einer solchen Columbus-Tat erscheint eventuell kleinmütig, wer beiseitesteht und nach der Methode fragt. Daß diese Reise auch in die Irre führen kann, versteht sich ja fast von selbst. Überraschend ist allerdings, daß sich *Bullinger* seines Kurses *szientifisch-sicher* wähnt. Das Abenteuer als *Wissenschaft* – das ist etwas anderes. Da werden wir prüfen dürfen, wie dies vor sich geht.

3. Bisherige pressenspezifische Marktrundfunktheorien

Bullingers Individualisierungsthese erinnert an ein Drei-Stufen-Theorem, wie es in den letzten Jahren aus verlegerischer Sicht gelegentlich zu Gehör gebracht worden ist (6). Die zweite Stufe – die des Gruppentendenzrundfunks – findet nun jedoch kaum noch Beachtung (7); ausgegangen wird von einem späteren Ausreifungszustand, welcher mit der dritten Stufe („Jedermannsrundfunk“) verwandt sein mag. Über „Geschlossenheit“ und über den „offenen Markt“ als Gegenmodell kürzlich sehr prononciert *Schmitt Glaeser* (8), mit einer bitteren

(5) A. a. O. (oben Anm. 1), unter III. 4.

(6) Etwa von *M. Rath*, *AfP* 1978, S. 68 (71), mit der Mutmaßung, „daß dank der technischen Entwicklung aus einem faktischen ‘Monopolgrundrecht’ über die Zwischenstufe eines ‘Gruppengrundrechts’ das in der Verfassung verbürgte Individualgrundrecht Rundfunkfreiheit wieder auflebt“. Siehe auch *E. Kull*, *AfP* 1977, S. 251 ff.; *ders.*, *AfP* 1980, S. 70 ff.; *ders.*, *NJW* 1980, S. 1608 ff.

(7) Über einen Koordinationsrundfunk nach niederländischem Muster eher beiläufig, als eine denkbare Struktur neben anderen, *Bullinger*, S. 52, 65.

(8) *W. Schmitt Glaeser*, *Kabelkommunikation und Verfassung*, 1979, S. 154 f. i. V. m. S. 109 ff. (zur „Normal-“ bzw. „Idealsituation“). Dazu *D. Stammler*, *RuF* 1980, S. 130 ff. Die Schrift baut auf den Arbeiten *H. H. Kleins* auf, etwa *AfP* 1977, S. 164 f., und eingehend *ders.*, *Die Rundfunkfreiheit*, 1978; *ders.*, *AfP* 1979, S. 232 f. Zu der Monographie *Kleins W. Hoffmann-Riem*, *RuF* 1979, S. 353 ff. Am weitesten geht im Hinblick auf unternehmerische Markterschließungsansprüche zur Zeit *Chr. v. Pestalozza*, *ZRP* 1979, S. 25 ff. Siehe auch *K. Kröger*, *NJW* 1979, S. 2537 ff.; *F. Ossenhühl*, *AfP* 1980, S. 121 f. (Rezension *Schmitt Glaeser*); *Chr. Starck*, *NJW* 1980, S. 1359 ff.; *ders.*, *JZ* 1980, S. 436 ff.

Kritik auch der bisherigen Anstaltspraxis. Danach stellt sich auch der Integrationsrundfunk mit seinem besonderen, der Idee nach staatsfernen Vergesellschaftungsmodus als Zwischenstation dar: Der unmittelbaren Staatsherrschaft provisorisch entronnen, aber rückfallgefährdet, anfällig für parteienstaatliche Korrumpierung, für gruppengesellschaftliche, schließlich vielleicht korporatistische oder syndikalistische Anbindungen, für innere Bürokratisierung usw. – also müsse jetzt, wo die neuen Techniken es erlauben, das Ruder herumgeworfen werden. Zu erproben und anzusteuern sei jetzt das andere Pluralismusprinzip: Publizistische Vielfalt “gleichsam automatisch” (9) aus einer gewissen Veranstaltervielfalt und aus ökonomisch-publizistischem Wettbewerb nach Art derzeitiger Pressemärkte folgend. Grundsätzlich müsse “jeder” (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) die rechtliche Möglichkeit haben, sich als Veranstalter zu betätigen. Verlegern wird dann aus Gründen des “Presseschutzes” (10) gern eine Präferenz eingeräumt. Die ältere Lehre von der “publizistischen Gewaltenteilung” soll überwunden werden (11).

Scholz beschreibt eine “offene Kommunikationsverfassung” dergestalt, daß darin eine “Medienfreiheit” als Veranstalterfreiheit fungiert und mit einer “Publikumsfreiheit” durch Marktmechanismen zurückgekoppelt erscheint (12). Das Ineinander ökonomischen und publizistischen Wettbewerbs wird nicht prinzipiell in Frage gestellt, das diesbezügliche medienökonomische Grundsatzproblem (13) wird wohl noch nicht deutlich gesehen. Qualitative Kriterien einer Medienverantwortung (14) werden gemieden. Die Argumentation lehnt sich an Herleitungen an, wie sie seinerzeit zum Zweck der Verhinderung gesetzlicher Garantien innerer Pressefreiheit entwickelt worden waren (15). Sie kehrt sich gegen eine strukturlogisch *selbständige*, als Freiheit *journalistischer Vermittlung* verstandene und insofern “medienzentrierte” Medienfreiheit (16). Unabhängiger Journalismus mit Grundrechtsrang (ein-

(9) Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 155.

(10) M. Kloepfer, ZHR 143 (1979), S. 477 (480). Siehe auch Bullinger, S. 96 f.

(11) Zuletzt P. J. Tettinger, Neue Medien und Verfassungsrecht, 1980, S. 37 Anm. 205. Über “stillen” Verfassungswandel aufgrund fortschreitender technischer Entwicklung dort S. 18 f. m. w. N.

(12) R. Scholz, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für M. Löffler, 1980, S. 355 ff. Zur verfassungsrechtlichen Grundlegung unter presserechtl. Blickwinkel ders., Pressefreiheit und Arbeitsverfassung (BDZV-Gutachten), 1978, S. 130 ff. Verwandt insoweit H. Bethge, AfP 1980, S. 13 ff. Siehe auch R. Scholz, AfP 1980, S. 123 f. (Rezension Bullinger); ders., DVBl. 1980, S. 499 (Rezension Schmitt Glaeser).

(13) M.-L. Kiefer, Media Perspektiven 1979, S. 673 ff.; dies., in: M. W. Thomas (Hrsg.), Ein anderer Rundfunk – eine andere Republik, 1980, S. 71 ff.; H. J. Kleinstenber, ebd. S. 30 ff. Ausführlich B.-P. Lange, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern (ARD-Gutachten), 1980; Kurzfassung: Media Perspektiven 1980, S. 133 ff.

(14) In dem von W. Hoffmann-Riem herausgearbeiteten Sinn, etwa in F. Kübler (Hrsg.), Medienwirkung und Medienverantwortung, 1975, S. 19 ff., und in W. Hoffmann-Riem/H. Plander, Rechtsfragen der Presse-reform, 1977, S. 30 ff. Im übrigen ders., RuF 1979, S. 143 ff.

(15) Besonders prägnant H. H. Klein, AfP 1973, S. 494 ff.; ders., Aus Politik und Zeitgeschichte B 49 vom 6. 12. 1975, S. 14 ff.

(16) Darüber, mit einer Skizze der Grundrechtssystematik nach Art. 5 Abs. 1 GG, M. Stock, ZevKR 20 (1975), S. 256 (277 ff.). Zuletzt ders., AöR 104 (1979), S. 1 (39). Siehe auch P. Lerche, in: Rundfunkorganisation (oben Anm. 2), S. 15 (26 f., 29 f.). Dagegen etwa Scholz, AfP 1980, S. 124; ders., DVBl. 1980, S. 499.

schließlich der unternehmensinternen Innenrichtung) hat in einem derartigen Konkurrenzmodell keinen Platz, er setzt organisations- und programmrechtlichen Binnenpluralismus voraus. Binnenpluralismus und Medienfreiheit wollte man seinerzeit aus dem Pressebereich fernhalten. Jetzt geht es darum, ob und inwieweit diese Errungenschaften auch im Rundfunkbereich zurückgedrängt und von den "Neuen Medien" ferngehalten werden dürfen bzw. müssen. Als "Kommunikationsfreiheit" ist z.B. ein ökonomisch-marktmäßig vermittelter Inbegriff der Veranstalterfreiheiten und einer Publikumsfreiheit im Sinn von *Scholz im Gespräch*, wobei es *ohne* eine Medienfreiheit abgehen soll, welche diesen Namen wirklich verdienen würde. Im übrigen pflegt sich dem presse-spezifischen Wettbewerbskonzept unversehens ein anderes zuzugesellen, nämlich das einer intramedialen Systemkonkurrenz zwischen kommerziellen Anbietern und *den bisherigen Anstalten*. Insoweit fehlt es bei den Befürwortern des Konkurrenzmodells allerdings noch so gut wie vollständig an wettbewerbstheoretischen Ansätzen (17).

Soviel in Kürze, um die sehr belebte und bunte juristisch-politische Szene hinlänglich auszuleuchten. *Bullinger* greift auf Abhandlungen wie die eben genannten dann und wann zurück (18). Seine Monographie zeigt sich andererseits auch auf einen gewissen Abstand bedacht. Sie will nicht "neue Argumente im taktischen Grabenkrieg liefern", sondern sie will sich nun, wie eingangs zitiert, "der strategischen Aufgabe" zuwenden (S.9). Wie tut sie dies? Und vor allem: Wie hält sie es näherhin mit dem Konkurrenzmodell?

II. Technologiefolgen nach Bullinger: Individualisierung der Telekommunikation

Gestützt u. a. auf französische Quellen, schildert *Bullinger* einleitend diverse heute schon bereitstehende technische Potentiale (unter A.). Der Akzent liegt dabei auf den verschiedenen Teleschriftformen, auch als Vehikeln von Presseprodukten (19), sowie auf Satellitenfernsehen als Abonnenten- oder Münz-TV. Ferner wird auf mögliche spätere Überflußphänomene hingewiesen. Das mündet in die Einführung des vorhin wiedergegebenen futurologischen Ansatzes ein. Auch *Bullinger* schätzt die Technologiefolgen nicht etwa eindimensional-optimistisch ein. Neben einiger Fortschrittsemphase kommen auch dunklere Töne vor: Die veränderte Kommunikationsstruktur sollte aus Gründen der Gefahrenabwehr von vornherein in einen "funktionssichernden Ord-

-
- (17) Es bleibt bei Redewendungen wie der von einem "wechselseitigen Pluralitätsgewinn", so *Scholz* ebd. Zum britischen Beispiel mit bedenklichen Fakten zuletzt *J. Heyn/H.-J. Weiss*, *Media Perspektiven* 1980, S145 ff. Die Analyse derartiger dualer Systeme wird auch dadurch erschwert, daß sich dieser Wettbewerbsdoktrin die Lehre von der "Grundversorgung mit Integrationsrundfunk" überlagert. Dadurch wird der Anschein erweckt, anstelle eines Substitutionswettbewerbs werde es ein wohlgeordnetes Kooperationsverhältnis geben. Zur "Grundversorgungs"-Lehre auch meine Rezension (oben Anm. 1), unter III. 2. mit Anm. 16. Etwas davon auch bei *Bullinger*, S. 94 ff.
- (18) Bei der Untersuchung *Schmitt Glaesers* handelt es sich um ein Gutachten für die Pressevereinigung für neue Publikationsmittel e. V. Auch die Publikation *Bullingers* scheint von jener Vereinigung angeregt, vgl. S. 13 Anm. 1.
- (19) "Die aktuelle Teletext-Kurzfassung der Frankfurter Allgemeinen", S. 16 u. ö. Aufgeführt wird auch eine hierzulande wenig bekannte Textvariante: der "drahtlose Vollkanaltext".

nungsrahmen" eingebunden werden (S. 21). Maßstäbe dafür, und zugleich für die Beurteilung von "Rationierungs-" und Blockierungsmaßnahmen, seien im Verfassungsrecht zu suchen, wobei sich die Kommunikationsfreiheit freilich auch ihrerseits wandeln müsse (S. 13). – In Art. 5 Abs. 1 GG sollen demnach nicht nur abhängige Variable enthalten sein. Um so mehr wird der Leser begierig sein zu erfahren, ob nun auch dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit eine gewisse innere Konsistenz und situationsüberhobene Beständigkeit zuerkannt wird.

Ehe wir dies herausfinden, gilt es auf die Reise in die Zeit zu gehen. Es wird ein Szenario technischer und inhaltlicher Veränderungen der Kommunikationsstruktur in jenem hypothetischen Endstadium entworfen, in dem sich die neuen Möglichkeiten vollständig verwirklicht haben werden (unter B.).

1. Neue Techniken als formales Element einer "offenen Kommunikationsverfassung"

Ein paar Stichworte, zunächst zum Wandel der *technischen* Kommunikationsstruktur: "Multifunktionalität" der Kommunikationsgeräte oder *-mittel*; das Fernsehgerät älterer Provenienz jetzt als Allzweck-Sichtgerät für Schriften, Fest- und Bewegtbilder, verwendbar für alle Arten der Kommunikation von der Massen- und Individual-Telekommunikation bis zur Nahkommunikation, einschließlich zweiseitiger Benutzbarkeit z. B. als Bild-Telefon (S. 23 ff.). Parallel dazu: "Multifunktionalität" der Kommunikationswege; diese werden zu "mehrspurigen Schnellstraßen für den Gesamtverkehr", es verkehren "Kommunikationscontainer" (S. 25 ff.). Dadurch fallen Engstellen weg. Die technischen Fazilitäten stellen sich als formales Element einer "offenen Kommunikationsverfassung" dar, welche nun auch inhaltlich und personell einzulösen ist. Damit wird die Entwicklung der technischen Mittel und Wege nach Ob und Wie *grundrechtsrelevant*. Staatliche Aktivität oder Inaktivität muß sich an Art. 5 GG messen lassen (S. 29 f.).

2. Technischer Wandel als Strukturwandel: Individualisierung als Aufspaltung des "Gesamtprogramms"

Näherhin soll aus den technischen Veränderungen ein *inhaltlich-struktureller* Wandel der Telekommunikation folgen, der von *Bullinger* abkürzend unter das Leitmotiv der *Individualisierung* gebracht wird (S. 30 ff.) (20).

a) Zum Rundfunkbegriff

In der Schrift stehen "individualisierte Zwischenformen" zwischen Massen- und Individualkommunikation im Vordergrund des Interesses, zunächst mit Blickrichtung auf den *Rundfunkbegriff* (primär den des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Problematik der fließenden Übergänge – auch zwischen mehreren

(20) In dieser Richtung auch etwa *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation, S. 51 f., 185 ff. ("Affinität zum Privaten"); *Tettinger*, Neue Medien, S. 28 f.; *Scholz*, AfP 1980, S. 123 f.

Formen der Massenkommunikation, insbesondere im Verhältnis von Rundfunk und *Presse* – wird im Hinblick auf Kabelrundfunk wie folgt angegangen: Was via Breitbandkabel übertragen werde, sei nur dann Rundfunk, “wenn es seiner *inhaltlichen* Kommunikationsstruktur nach dem über den Äther übertragenen Hörfunk- oder Fernsehprogramm entspricht”. Das sei dann der Fall, “wenn nach einem einseitig festgelegten Programmschema eine fortlaufende Folge von Einzelsendungen einem unbestimmten Empfängerkreis zu gleichzeitigem Empfang zugeleitet wird”. In diesem *formal*-inhaltlichen Sinn hebt *Bullinger* auf das Vorhandensein eines “*Gesamtprogramms*” ab (S. 32 f.). Damit wird eine kommunikatorische Formalstruktur gekennzeichnet, anhand derer Rundfunk von Nicht-Rundfunk unterschieden, also *de lege lata* auch die größtmögliche Reichweite des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems abgegrenzt werden soll; jenseits davon soll es gewissermaßen eine sachlogische Vermutung zugunsten der Privatautonomie geben. Wohlgemerkt ist das noch nicht jener *materiale* Begriff des “Gesamtprogramms”, der nach BVerfGE 12, S. 205 (263), die Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit konstituiert (21). Wie *Bullinger* mit letzteren Normativitäten verfährt, wird sich weiter unten herausstellen. Hier sei aber bereits festgehalten: Kommunikationsformen, welche aus dieser Rundfunkdefinition herausfallen, befinden sich schon deshalb außer Reichweite einer Medienfreiheit im bisherigen, anspruchsvolleren Sinn. In dem ausgegrenzten Bereich soll eine Kommunikationsfreiheit *ohne* Medienfreiheit beheimatet sein.

b) Teletext als Beispiel für Dissoziierungserscheinungen

Der Trend geht weg vom “Gesamtprogramm”. Was das bedeutet, wird in den nun folgenden Darlegungen *Bullingers* über Teletext (S. 33 ff.) erkennbar. Teletext (Videotext, Bildschirmtext, Kabeltext, “drahtloser Vollkanaltext”) unterscheidet sich danach von Rundfunk durch die typusbestimmenden Merkmale “zeitgleich universelle Verfügbarkeit, Spezifität und Selektivität der Information” (S. 34). Dem Grundtypus des Teletextes wohnt eine “*Aufspaltung der Informationsmasse in getrennt lieferbare, dissoziierte Einzelinformationen*” inne (S. 41). Dies lasse ihn in gewissen Ausprägungen zu reiner Individualkommunikation werden, im übrigen zu “individualisierter Allgemeininformation” als einer Zwischenform eigener Art im Vorfeld der Individualkommunikation. Je nach ihrer Verwendungsweise könne diese Zwischenform zum Teil auch den verschiedenen Massenkommunikationsformen zuzuordnen sein (funktionelle Akzessorietät, Annexcharakter). Programmbegleitender und -ergänzender Videotext könne im Ergebnis zum Rundfunkbereich gehören. In anderer Ausgestaltung könne er aber auch der *Presse* zuzuschlagen sein (Akzessorietät zu einzelnen Presseorganen oder zum “Medium Presse”). Letzteres soll dann äh-

(21) Dazu *Stock*, AöR 104 (1979), S. 27 u. ö.

lich auch für Bildschirm- und Kabeltext gelten (S. 39 ff.). Damit ist für das verlegerische Konzept der "*Bildschirmzeitung*" (22) der Weg bereitet.

Teletext steht danach auf der Verlustliste der Rundfunkdefinition, er kann nur partiell und nur im nachhinein (über die eben erwähnte Hilfskonstruktion) in den Genuß der Rundfunkfreiheit kommen. Von dem Restposten der programm- begleitenden und -ergänzenden Schriftenwendungen abgesehen, steht das Ergebnis im Zeichen einer schroffen Alternative: Individualität versus "Masse", von der Informationsmasse zur dissoziierten Einzelinformation. Im Vorbeigehen wird immerhin notiert, daß auch schon bisherige Programmangebote gewisse Spielräume und Auflockerungen in der Richtung auf Spezifität und Selektivität aufweisen und daß zwischen "Verteilen" und "Abrufen" kein durchgängiger Qualitätsunterschied besteht (S. 37 f.). Darin klingt auch die Möglichkeit an, solche Individualisierungsmargen *auf dem Boden des bisherigen Rundfunkbegriffs* zu vergrößern. Wer dem weiter nachgeht, wird alsbald feststellen: Ein höheres Maß an zeitlicher Disponibilität, an gegenständlicher, meinungsmäßiger, zielgruppenbezogener Ausdifferenzierung und an entsprechenden Auswahl- und Intensivierungschancen läßt sich auch erreichen, *ohne* daß der "Gesamtprogramm-"Konnex gänzlich verschwindet. Der "Allgemeinheits-" Charakter des bisherigen Rundfunks (23) läßt sich in diesem Sinn deutlicher dachartig-dialektisch verstehen. Auf diese Weise können Strukturreformen in Gang kommen, ohne daß dabei die gegenwärtig vielerörterten Nachteile in Kauf genommen werden müssen: Qualitative Abschichtungen und Verarmungen, womöglich der Wegfall struktureller Absicherungen des "Wahrheits-" Bezugs der Programmarbeit (24), "Versäulungen" je nach "Weltanschauung", plebiszitäre Sogwirkungen usw., kurz: eine Liberalisierung mit nachliberalen Vermachtungsfolgen. Unter diesem Blickwinkel wird man den Rundfunkbegriff auf die Rundfunk*verfassung* beziehen und mit dem *Integrationsmodell* in Verbindung bringen müssen, letzteres wird in der Rundfunkdefinition durchscheinen müssen (25). Der Rundfunkbegriff sollte davon nicht abgekoppelt werden. *Rundfunkbegriff und Medienfreiheit gehören zusammen*. Unter Anknüpfung an die bisherigen Grundentscheidungen wird man dann zu einer Kasuistik der verschiedenartigen neuen Dienste und zu Abstufungen je nach

- (22) "Elektronischer Vertriebsweg der Zeitungen", so C. Detjen, Die neuen Medien aus der Sicht der Zeitungsverleger, 1978, S. 20 f. Über dieses "Findelkind vor dem Druckhaus" (ebd. S. 5) auch *ders.*, in W. Kaiser (Hrsg.), Elektronische Textkommunikation, 1978, S. 44 ff.; BDZV (Hrsg.), Kabelfernsehen und Bildschirmzeitung. Die internat. Funkausstellung in Berlin 1979, o. J. (1979). Zur rechtlichen Seite F. Sturm (BDZV-Gutachten), in D. Ratzke (Hrsg.), Die Bildschirmzeitung, 1977, S. 94 ff.; U. Koch, AfP 1979, S. 389 ff., auch zu den neuen Bildschirmtextgesetzen. Anders U. Pätzold, RuF 1979, S. 428 (432 ff.). Materialreich im übrigen A. Buchholz/A. Kulpok, Revolution auf dem Bildschirm, 1979, auch über Videotext; E. Rupp, Bildschirmtext, 1980. Zu den Feldversuchen unten III. 2. c) und IV.
- (23) Zunächst i. S. des Art. 1 des geltenden Rundfunkgebührenstaatsvertrags. Programmrechtliche Weiterungen dieses "Allgemeinheits-"Begriffs werden sichtbar z. B. in § 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 4 NDR-Staatsvertrag und WDR-Gesetz. Vgl. die Überlegungen M. Jenkes über Integration und Diversifizierung, in WDR (Hrsg.), ARD - im Gespräch. Reform statt Krisentheorien, 1979, S. 151 ff.; *ders.* (Interview), Medium 1980, Heft 4, S. 2 ff., auch über die Sendereihe "Radiothek". Dazu H. Janke, epd Kirche und Rundfunk Nr. 7 vom 26. 1. 1980, S. 2 ff.; *ders.*, ebd. Nr. 46 vom 14. 6. 1980, S. 4 ff.
- (24) Beispielhaft § 4 Abs. 2 Satz 1 NDR-Staatsvertrag und WDR-Gesetz ("nur der Wahrheit verpflichtet").
- (25) Dazu M. Stock, AöR 103 (1978), S. 255 ff. Anders Kull, AfP 1980, S. 71 ff. Eher zögernd K. Berg, ebd. S. 75 (78 f.).

dem Grad des jeweiligen Sicherungs- und Emanzipierungsbedürfnisses gelangen können.

Etwas in dieser Richtung deutet sich bei *Bullinger* gelegentlich an, etwa indem er den von ihm vorgeschlagenen Rundfunkbegriff auch mit "Wirkungs-" Gesichtspunkten begründet (26). Andererseits erblickt er einen Vorzug von Teletext darin, daß der Rezipient auf die "Roh-Information" durchgreifen (S. 35) und auf diese Weise zu direkter eigener "Quellenorientierung" (27) kommen könne. Das ist der Zug zur *Unmittelbarkeit*, wie er in heutigen Systemkritiken der einen oder anderen Abkunft vorherrscht. Er pflegt auf Unterschätzung oder Ablehnung journalistisch-autonomer Vermittlung im Sinn des Integrationsmodells zu beruhen. Das schlägt auch schon auf den Rundfunkbegriff durch. Begriffselemente, welche zur bisherigen Rundfunkverfassung den Anschluß halten ("publizistische Relevanz" u.ä.), werden von *Bullinger* denn auch umgangen. Daß es sich bei sämtlichen Telekommunikationsformen um ein und dasselbe Konstituierungsproblem handeln könnte, daß der Ordnungsrahmen im Prinzip – vorbehaltlich unterschiedlicher Liberalisierungs- bzw. Interventionsgrade im einzelnen (28) – überall der gleiche sein sollte, daß bezüglich der "Neuen Medien" modellimmanente Weiterentwicklung anstehen, daß es dafür vorab der Verfeinerung und vielfältigen Entfaltung des Rundfunkbegriffs bedarf, nicht aber seiner Verkümmern und Sistierung – das wird nicht in Betracht gezogen. In diesen Kernfragen ist *Bullinger* keineswegs unsubtil. Er zeigt sich auch nicht "taktisch-" ungeduldig, das Buch hat einen längeren Atem. Nichtsdestoweniger macht sich darin eine individualistische Option bemerkbar, die sich von der Natur der Sache aus nicht begründen läßt. Es überwiegt eine Spaltungstendenz.

c) Teletext und Pay-TV als Prototypen einer neuen Medienstruktur

Ob Teletext einmal jene Alltagsbedeutung erlangen kann, die hier wohl als möglich unterstellt wird, erscheint ungewiß. Über Akzeptanzfragen liegen erste Erkenntnisse vor, die zu denken geben (29). Befürworter des Konkurrenzmodells erwähnen Bedarfs- und gelegentlich auch Bedürfnisgesichtspunkte im Sinn eines Nutzenansatzes (30); letztere Rechtfertigungen bleiben jedoch dem formalen Vielfalkkalkül verhaftet. Im übrigen spricht manches für die

(26) Vgl. S. 34. Dazu zuletzt *W. Lieb*, RuF 1980, S. 210 (214 ff.). Hierher gehört auch das heutige Bonner Regierungsbestreben, die Medienwirkungsforschung zu stimulieren. Siehe den Kurzbericht über ein vom Bundespresseamt veranlaßtes erstes Expertengespräch, epd Kirche und Rundfunk Nr. 22 vom 22. 3. 1980, S. 1 ff.

(27) Vgl. – mit anderer Akzentsetzung, eher medienzentriert – *H. D. Jarass*, Die Freiheit der Massenmedien, 1978, S. 156 f.

(28) Wobei die Regelungsdichte bei Annäherung an reine Individualkommunikation gegen Null konvergieren muß. Vgl. *Bullinger*, S. 32 Anm. 59 (zum Telegrammverkehr, bei dem ein Programmleiter o. ä. in der Tat nichts zu suchen hat).

(29) Instruktiv über den Düsseldorfer Feldversuch mit Bildschirmtext *W. R. Langenbacher*, in *E. Witte* (Hrsg.), Telekommunikation für den Menschen, 1980, S. 118 ff. Darin deutet sich ein Befund an, der sich evtl. verallgemeinern läßt: "Neue Medien" als mittelschichtspezifisches Thema, als Manifestation eines nachgeholt-bürgerlichen Zeitalters i. S. von *Chr. Schwarz-Schilling*, ebd. S. 278 ff. *Bullingers* "Banalierungs-"These bringt allerdings auch populistische Nebeneffekte zum Vorschein, siehe sogleich unter 3.

(30) So im Hinblick auf die neuen Techniken im allg. *Scholz*, in *Presserecht und Pressefreiheit* (oben Anm. 12), S. 363 ff., unter m. E. unzutreffender Berufung auf *K. Renckstorf*, Neue Perspektiven in der Massenkommunikationsforschung, 1977.

Annahme, daß sich das große Interesse an den Teleschriftformen auch aus Überlegungen speist, welche über diesen Gegenstand hinausreichen und auf Ton- und Bildmedien, zumal auf konventionelles bzw. individualisiertes Fernsehen, abzielen. Teletext gilt anscheinend als besonders gut geeignetes Demonstrationsobjekt, wo es um die Schlüssigkeit der Individualisierungslehre geht. Hier steht offenkundig technischer Überfluß bevor. Also läßt sich hiermit am leichtesten für die These werben, das Problem *qualitativer* Vielfalt und sonstiger Informationsqualität werde im Zeichen quantitativer Expansion und marktmäßiger Diversifizierung in den Hintergrund treten; das Integrationsmodell befinde sich demzufolge auf dem absteigenden Ast.

Derartige medienstrategische Zielsetzungen sind auch *Bullinger* nicht fremd. Er entwickelt seinen Grundgedanken zunächst am Beispiel des Teletextes, überträgt ihn dann auf voll- sowie teilindividualisierte Bewegtbildkommunikation und projiziert ihn schließlich in dieser und jener Abwandlung auch auf den herkömmlichen Rundfunk. In dem Abschnitt über Zwischenformen im Vorfeld der Individualkommunikation wird neben Teletext aufgeführt "*Pay-TV als Medium individualisiert-allgemeiner Bildung und Unterhaltung*" (S. 42 ff.). Die vollindividualisierte Form des beliebig-selektiven Einzelabrufs gegen Einzelentgelt wird herauspointiert und als Richtpunkt gewählt: "Fernbezug . . . beim elektromagnetisch zuliefernden Versandhandel", in der Vermittlungsstruktur verwandt mit Buch- und Schallplattenhandel, mit Theater-, Opern-, Konzertwesen, mit der Filmbranche. Daneben wird als teilindividualisierte Form u.a. der entgeltliche Einzelabruf zu vorbestimmt-unverfügbarer Zeit ("Montag-Abend-Krimi") aufgeführt. Als Rundfunk kommt nach *Bullinger* nur das Abonnement von "Gesamtprogrammen" (im obigen formalen Sinn) in Betracht, im übrigen soll der Rundfunkbegriff an dem Zerlegungseffekt scheitern. Dabei wird unter Vorgriff auf spätere Darlegungen zur Grundrechtssituation erneut vom erwünschten verfassungsrechtlich-ordnungspolitischen Ergebnis aus argumentiert – was, wie gezeigt, grundsätzlich legitim ist. Der bis hierher angesammelte Vorrat an technisch-inhaltlichen Einzelgesichtspunkten wird dadurch allerdings überfordert. Er erlaubt noch keine vertiefte Erörterung des Für und Wider von "Gesamtprogramm" (nun im materialen Sinn), Gesamtorganisation und Gesamtgebühr auch unter Überflußbedingungen. Gleichwohl tritt auch hier wieder eine Vorfixierung hervor, jetzt als Option für das Einzelentgelt (31). "Individualisiert-allgemeines" Pay-TV stellt sich danach als Alternative zum Integrationsmodell überhaupt dar, nämlich als Ergebnis eines medientechnisch und medienwirtschaftlich initiierten Zerstückelungs- und Privatisierungsprozesses, welchem gleichsam nebenbei auch der ältere *kommunikative* Gesamtzusammenhang zum Opfer fällt. Wie, wenn sich *diese* Entwicklungsperspektive als Verfallsperspektive erweist?

(31) Vgl. S. 42 f. Anders etwa *B.-P. Lange*, in *H. Hübner* u. a., *Kabelfernsehprojekte – Rechtsprobleme der Praxis* –, 1980, S. 37 (48 ff.). Im übrigen oben Anm. 13.

d) Weitere Dissoziierungsphänomene

In Teletext und Pay-TV erblickt *Bullinger* zwei Teilfaktoren eines *allgemeinen* Individualisierungstrends; mit weiteren Teilfaktoren erfasse diese Entwicklung zunehmend auch den herkömmlichen Rundfunk. Unter dieser Sammelrubrik nennt er zunächst die Dissoziierung des "Gesamtprogramms" nach Auswahl durch private *audiovisuelle Speichermedien* (S. 45 ff.). Hier wird insbesondere auf die Möglichkeit hingewiesen, den zeitlichen Programmzusammenhang durch die Verwendung von *Videorecordern* aufzulösen, "also z.B. den Wildwestfilm vom Sonntagnachmittag an Stelle . . . des politischen Magazins vom Montagabend treten zu lassen", oder generell: "Unterhaltungssendungen . . . nach Belieben an Stelle politischer oder kultureller Sendungen des offiziellen Fernsehprogramms treten zu lassen" (32). Ferner wird eine Substitutionskonkurrenz anderweitig-kommerziell bespielter Videokassetten und Videoplatten zum Rundfunk als Möglichkeit einbezogen.

Ein anderer Individualisierungsfaktor soll in der *Multiplikation in- und ausländischer Fernsehprogramme durch Kabelnetze und Satelliten* liegen (S. 47 ff.). Die entsprechenden vermehrten Empfangsmöglichkeiten begründen ein zusätzliches Auswählerfordernis. Die nationalen Fernsehprogramme zerfallen *Bullinger* zufolge auch schon aus diesem Grund in "selektive Einzelsendungen". An dieser Stelle werden die prekären belgischen Befunde (33) berührt. Andererseits wird über "Abkapselung" und über "Sperrversuche" innerhalb der Bundesregierung und in Hessen im Hinblick auf Radio Luxemburg gehandelt, wobei nun auch eine Option für Wertfreiheit angesichts vollkommerzieller RTL-Programme zutage tritt (34).

Als letzter, ebenfalls auf den neuen Techniken beruhender Individualisierungsfaktor wird schließlich noch eine *Vermehrung und Diversifikation der inländischen Rundfunkprogramme* angeführt (S. 51 f.). Der Autor tritt wiederum schon in Wertungen ein. Er zeigt sich u.a. einem dualen System nach britischem Muster geneigt. Hier kommt es vollends zum Spruch: Individualisierung kann auch *Kommerzialisierung* sein. Die Risiken und Gefahren kommerziellen Rundfunks sollen sich dadurch relativieren, daß es sich dabei nur um eine Einzelercheinung im Kreis der weitläufigen sonstigen Individualisierungsphänomene handelt. Das herkömmliche "Gesamtprogramm" hat seine Schlüsselstellung in dem hiermit erreichten Endstadium ohnehin verloren. Es waltet nun eine Großzügigkeitstendenz vor. Unter dem Banner der Individualisierung, d.h. des "Jedermannsrundfunks" nach der Rezipientenseite hin,

(32) Vgl. zuletzt V. Hauff, *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 49 vom 25. 6. 1980, S. I (V f.), zu der quasi-kommerziellen Variante, "daß Programmzeitschriften fertige Menü-Vorschläge entwickeln, die der jeweiligen Ausgabe als programmierte Magnetkarten beigefügt werden könnten, sodaß der Zuschauer . . . sich von der Zeitschriftenredaktion 'programmieren' läßt".

(33) Zuletzt C. Geerts u. a., *Media Perspektiven* 1980, S. 99 ff.

(34) Vgl. S. 50 f. u. ö. Dazu jetzt auf Bundesebene die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion BT-Drucks. 8/3370 und die Antwort der Bundesregierung BT-Drucks. 8/3699. In Hessen die Große Anfrage der CDU-Fraktion LT-Drucks. 9/2164 und der Antrag der CDU-Fraktion LT-Drucks. 9/2587. *Bullingers* Argumentation trifft sich mit den dortigen "Rationierungs-"Vorwürfen der Opposition.

werden auf der Kommunikatorseite überaus heterogene Marktelemente eingeführt und mitinstalliert.

3. Individualisierung als "Banalisierung"

Der zuletzt referierte Abschnitt endet mit einer Abtrennung der Frage nach der gesellschaftlichen Wünschbarkeit der Individualisierung von der verfassungsrechtlichen Fragestellung (S. 52). Damit nähern wir uns dem neuen Konzept der Kommunikationsfreiheit. Vorher wird noch eine kurze Passage über "Banalisierung" eingeschoben (S. 53 f.). "Banal" heißt darin soviel wie "gewöhnlich", "alltäglich-selbstverständlich", auf der Jedermannsebene angesiedelt, ohne "gehobene politisch-kulturelle Serviceleistungen". Dem bisherigen Rundfunk wird "im Rahmen eines banalisierten und popularisierten Bewegtbild-Großangebots" eine Nische vorbehalten, übergangsweise mehr im Sinn der "Grundversorgungs"-Lehre, in der Endphase der "inhaltsfreien vollpluralen Rundfunkordnung" sodann mehr im Sinn eines Minderheitenprogramms "mit hohem Niveau" (S. 94 f.). Im übrigen nimmt *Bullinger* die negativen Konnotationen von "banal", die Erinnerungen an "Anpassungsjournalismus", an fragwürdige "Lebenshilfe"-Organe usw. in Kauf, dies mit der Folge, daß dadurch die positiven Konnotationen von "Individualisierung" durchkreuzt werden. Die Ausdrücke "individuell" und "banal" liegen im Ergebnis nahe beieinander, die bedeuten hier überraschenderweise ungefähr das gleiche.

III. Verfassungsrechtliche Konsequenzen

Die Folgen dieses Individualisierungskonzepts für die *Kommunikationsfreiheit* werden im dritten Kapitel im einzelnen dargelegt (unter C.). Der Gesamtduktus des Buchs ist der, daß vorab im zweiten Kapitel technische und – eher sekundär – kommunikative Strukturveränderungen prognostiziert werden. Die Bedeutung des Art. 5 GG für diese Veränderungen wird erst danach ausführlicher abgehandelt, sie wird erst im dritten Kapitel zum Hauptthema. Daraufhin hat es auf den ersten Blick den Anschein, als ergebe sich der eben vorgeführte hypothetisch-endzeitliche Befund bereits ohne weiteres kraft außerrechtlicher Sachnatur und als handle es sich in dem jetzt beginnenden zweiten Durchgang nur noch darum, die Grundrechtsauslegung diesem Befund anzupassen. So einfach macht es sich *Bullinger* jedoch nicht.

1. Interdependenz von technischem und Verfassungswandel

Unter B. war gelegentlich undeutlich geblieben, ob die dort beschriebenen Veränderungen in etwa zehn Jahren gleichsam von selbst eingetreten sein werden oder vielleicht deshalb, weil der Autor dieses Ergebnis *will* – oder aber darum, weil es nach dem Grundgesetz eintreten *muß*. Die Methodik der Zukunftserforschung schillerte manchmal; sie war nicht eigens expliziert worden. Dies klärt sich nun unter C. etwas weiter auf. Gedacht wird an eine Art *Interdependenz* von technischem und Verfassungswandel (35). Auch mit dem

(35) Vgl. oben Anm. 11. *Bullinger* bezieht sich S. 57 f. Anm. 120 ff. auf Schriftsteller, welche auch die Frage nach den gesellschaftlichen Implikationen und nach der politischen Marge dieses Evolutionsproblems in umfassenderer Weise einbeziehen (und sie anders beantworten als *Bullinger*). Vgl. nur *Lerche*, in Rundfunkorganisation (oben Anm. 2), S. 82 f., zum gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.

Grundgesetz gilt es auf die Reise in die Zeit zu gehen. Eine "Versteinerungstheorie" soll nicht Platz greifen. Das verfassungsrechtliche Schutzgut, das hier "Kommunikationsfreiheit" genannt wird, soll aber in seinem "materiellen Gehalt", in seiner "Substanz" erhalten oder sogar optimiert werden (S. 57 f.).

2. "Funktionserhaltende Anpassung" der Kommunikationsfreiheit:

Eine "offene Kommunikationsverfassung" ohne Medienverfassung?

Näherhin legt es *Bullinger* auf die "funktionserhaltende Anpassung" einer Kommunikationsfreiheit an, welche im wesentlichen ohne Abstützung durch eine Medienfreiheit im vorhin umrissenen anspruchsvolleren Sinn auskommen soll (S. 59 ff.). Abgekürzt ausgedrückt: Die Kommunikationsfreiheit wird individualisiert und "banalisiert", die Medienfreiheit wird dem technischen Wandel geopfert. Was uns danach bevorsteht, ist eine *Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit*.

Die nun folgenden breiteren grundrechtssystematischen Darlegungen (36) bauen auf bereits bekannten Ansätzen wie demjenigen von *Scholz* auf. Sie bringen in Einzelfragen die eine oder andere Umakzentuierung. Im übrigen liegt ihre Eigenart darin, daß ein Fernpanorama entsteht, das den modellmäßigen Umschwung – vom Integrationsmodell zu einem "Jedermannsrundfunk" bzw. zum ökonomisch-publizistischen Konkurrenzmodell – auf längere Sicht, unter Einfügung von Übergangsstufen, als unabweisbar und geradezu selbstverständlich erscheinen läßt. Dies nun auch mit deutlichem *normativem* Nachdruck. In diesem finalen Entwurf vereinigen sich Istbefunde bzw. Pro-
pheeteizungen mit Sollenssätzen. Motor ist hauptsächlich die Technologie. Die Verfassungsjurisprudenz entfaltet zusätzliche Vortriebs- und Direktions- und andererseits auch gewisse alles in allem bescheidene Bremswirkungen. Dabei täuscht sich diese Jurisprudenz meiner Ansicht nach darüber, daß sie einen verhängnisvollen Kurs eingeschlagen hat. Um das an anderer Stelle (37) über das Staats- und das Konkurrenzmodell Gesagte vorwegzunehmen: *Beide* Modelle sind Chimären, auch ein Markt-rundfunk nach Art des Presse-modells ist als juristisch-strukturpolitischer Richtwert untauglich. Man ist von der Szylla mit einiger Mühe weggekommen und treibt nun auf die Charybdis zu.

a) Individualisierung der Kommunikationsfreiheit als Zurückdrängung von Binnenpluralismus und Medienfreiheit

Kommen wir gleich auf den Kernpunkt zu sprechen. *Bullinger* setzt bei der Frage nach den Grundrechtsrelationen innerhalb de Art. 5 Abs. 1 GG an (S. 59 ff.). Unter Rückgriff auf Art. 10 MRK redet er einer kombinatorisch-gesamthaften Betrachtungsweise das Wort. Das erscheint im Ausgangspunkt einleuchtend. Dabei ist allerdings darauf zu achtzugeben, daß die allgemeine

(36) Auf sie kann in diesem Beitrag nur in großen Zügen eingegangen werden. Näher über verfassungsrechtliche Privatrundfunktheorien, insbesondere über die auf diesem Feld begegnenden vielgesichtigen Vielfalt-doktrinen, *M. Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, demnächst.

(37) A. a. O. (oben Anm. 1), unter III. 1. b) und 4.

Informationsfreiheit im Verhältnis zur allgemeinen Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit nicht zur *abhängigen Variablen* wird. Es muß z. B. dafür gesorgt werden, daß das Publikum nicht einem einzigen wie auch immer ausgewählten bzw. auf "natürlichen" Wegen sich durchsetzenden Meinungssubjekt ausgeliefert ist. Soweit der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff einschlägig ist, lassen sich Alleinstellungen nur dann hinnehmen, wenn universelle Öffnungsklauseln greifen. Das gilt analog auch für Oligopole (38). Deshalb bedarf es der Medienfreiheit als eines qualifizierten Bindeglieds zwischen Meinungs- und Informationsfreiheit. Es bedarf eines publikumszentrierten und darum – entgegen *Scholz* (39) – zugleich eines medienzentrierten Ansatzes. Die öffentlich-institutionelle Lesart der Medienfreiheit sollte mit privatwirtschaftlich-"publikumszentrierten", an nächster Stelle jedoch verleger-/veranstalterzentrierten Konzepten einer "Medienfreiheit" (als pressespezifischer positiver Tendenzfreiheit) nicht verwechselt werden. Die Rundfunkfreiheit muß sich als Medienfreiheit im volleren Sinn auf *sämtliche* nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in Frage kommenden Grundrechtssubjekte zurückbeziehen. Sie muß dabei fiduziarisch beschaffen sein, und sie muß rundum und auch nach innen *nichtinstrumentell* geartet sein (40).

Nicht so *Bullinger*. Er schickt sich an, Meinungs- und Informationsfreiheit an der Medienfreiheit vorbeizuführen und in der Weise miteinander in Verbindung zu bringen, daß ein Kurzschlußeffekt entstehen kann. Die Kommunikationsfreiheit im Sinn *Bullingers* ist ein Inbegriff der beiden Jedermannsgrundrechte sowie einer abgeflachten, mehr oder minder instrumentellen, in erster Linie der Meinungsverbreitungsfreiheit attachierten und nachgeordneten Quasi-Medienfreiheit; einer Freiheit, welche insgesamt gegen Null konvergiert. Ausgereift-idealtypisch sind die "Neuen Medien" hiernach anscheinend Medien ohne Medienfreiheit. Der Inbegriff "Kommunikationsfreiheit" wird unter Verzicht auf eine "scharf verselbständigte", nämlich treuhänderisch-universalistisch geartete Vermittlungsstufe nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gebildet, dies mit der Folge, daß er in der entscheidenden Hinsicht mehr oder minder *strukturlos* bleibt. *Bullinger* äußert sich skeptisch über die Medienfreiheit als "Sondergrundrecht" (S. 59), d.h. als von der Jedermannsebene graduell abgehobenes, strukturlogisch selbständiges Funktionsgrundrecht. Er weist auf Abschottungs- und Isolierungsgefahren hin, wie sie zweifelsohne denkbar sind; sie sind m.E. jedoch keineswegs unentrinnbar. *Bullinger* indes ist es nicht um modellimmanente Reformen zu tun. Mehr Bürgernähe und Bürgerbeteiligung, intensivere Rückkoppelung auf dem Boden eines weiterentwickelten Integrationsystems – das genügt ihm nicht. Er verfißt stattdessen als Endstation eine

(38) Womit die schwierigen Fragen einer koordinationsrechtlichen Kombination mehrerer jeweils partieller "Ausgewogenheiten" berührt sind. Im Gesamtergebnis muß jeder Rundfunk einem reinen Integrationsystem leistungsmäßig, auch unter Pluralitätsgesichtspunkten, gleichkommen, also "für alle" dasein. Näher *Stock*, Koordinationsrundfunk.

(39) Oben Anm. 12.

(40) Dies betont mit Recht *P. Badura*, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung (ARD-Gutachten), 1980, unter II. 2., gegen den Abbau der funktionellen Differenzierungen in Art. 5 Abs. 1 GG.

Kommunikationsfreiheit, die als "Bindeglied" (S. 61) auf der Jedermannsebene bzw. auf derjenigen des Pressemodells plazierte sein soll.

Bullinger ist wohl der Auffassung, von einer abgestuften Zurücknahme des binnenpluralistischen Paradigmas hätten die Jedermannsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG eine "Verstärkung ihrer Geltungskraft" (41) zu gewärtigen. Als strukturpolitisches Fernziel hat er dabei anscheinend die vollständige Preisgabe der Medienautonomie vor Augen. Wie aber nun, wenn diese Zielsetzung auf einem fundamentalen Irrtum beruht? Wie, wenn sich "Substanz" und "Funktion" von Meinungs- und Informationsfreiheit ohne eine unverkürzte Medienfreiheit nicht erhalten lassen? Wie, wenn eine "funktionserhaltende Anpassung" der Kommunikationsfreiheit unmöglich ist, wo die Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht abgeschwächt und schließlich verelendet wird? Wie, wenn die Kommunikationsfreiheit aller zur Tendenzfreiheit einiger weniger verkümmert und in ein ökonomisch-publizistisch inauguriertes "Meinungsmonopol" übergeht? Dann ist es mit der "offenen Kommunikationsverfassung" vorbei. Eine Kommunikationsverfassung ohne autonome Vermittlung und in diesem Sinn *ohne Medienverfassung* – das wäre der Absturz in die "Geschlossenheit". Ein "Zusammenwachsen der Einzelbestandteile des Art. 5 Abs. 1 GG zu einem einheitlichen, im Ansatz individuellen Grundrecht der Kommunikationsfreiheit" (S. 63) kann also fatale Folgen haben. Zentrum des Art. 5 Abs. 1 ist die individuelle und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit. Sie setzt Medienautonomie voraus. Eine Einheitlichkeit, in der dieses wichtige Agens fehlt, kann den Kollaps der Kommunikationsgrundrechte als Grundrechte aller bedeuten.

b) "Verstärkung" der Meinungsverbreitungsfreiheit:

Eine Schwächung von Informations- und Meinungsbildungsfreiheit

Bullinger sieht ein Schrumpfrisiko. Es dünkt ihm jedoch beherrschbar, sofern nur die entsprechenden behutsam-flankierenden ordnungspolitischen Überleitungsmaßnahmen ergriffen werden. Er hält offenbar andere Gefahren für größer, etwa die des *bürokratisch-planerischen* "Meinungsmonopols" (sc. Staatsmodell). Also kümmert er sich hauptsächlich um "verstärkte Verbreitungsfreiheit und verstärkte Rezeptionsfreiheit" (S. 63 ff.), dies aber nun in der Weise, daß er auch dem Integrationsmodell als "*Kulturmodell*" (42) zu Leibe rückt. Er strebt die "Normal-" oder "Idealsituation" eines tunlichst *direkten* "freien Austauschs von Sinngehalten durch jedermann" an, und zwar im Sinn eines *außenpluralistischen* Kreislaufmodells (43), unter Zurücksetzung des

(41) Vgl. S. 62 Anm. 133, zum Verhältnis subjektivrechtlicher und objektivrechtlicher Komponenten nach BVerfGE 50, S. 290 (337).

(42) *Kübler* spricht von dem "Kultur- oder Staatsmodell", in Rundfunkorganisation (oben Anm. 2), S. 279. Wohl gemerkt ist dies nicht ohne weiteres das gleiche. Der bisherige Rundfunk verkörpert als gesellschaftlich-öffentliche, publizistisch-professionell betriebene Einrichtung ein Kulturmodell, welches mit *instrumentalistischen* Staatsmodellen nichts gemein hat.

(43) Vgl. *Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 144 ff., dort aber richtigerweise mit binnenpluralistischer Konsequenz.

Erfordernisses unabhängiger Vermittlung. Auch ein relativ autonomes Internum (Binnenpluralismus und Medienfreiheit) gilt ihm als beengend, überschießend-“repräsentativ”, wohl gar als “elitäre Arroganzposition” (44). Der vielgehörte “Bevormundungs-”Vorwurf wird auch hier wieder erhoben, jetzt mit neuem Akzent: Es sei nicht angängig, die Vielzahl möglicher Alternativprogramme zu verhindern, um die “Absolvierung einer Art politisch-kultureller Fortbildungskurse” (S. 67) oder “einer Art von faktisch aufoktroiertem Abendvolkshochschulprogramm” (S. 119) zu sichern und das “Zelebrieren politisch-kultureller Großveranstaltungen für ein mehr oder weniger gesichertes Massenpublikum” (S. 54, 117) zu gewährleisten. Darin tritt die populistische Note dieses “Mündigkeits-”Konzepts deutlich hervor. Ambivalent dann die weiteren Feststellungen: Zur Rezeptionsfreiheit gehöre es auch, sich von politisch informierenden oder kulturell bildenden Sendungen ab- und bloßer Unterhaltung zuzuwenden (S. 66, 118). Das “Zusammenstellen eines Telekommunikations-Menüs à la carte nach individuellem Geschmack” (S. 116) brauche nicht zu einer individuell kritischen, vergleichenden Meinungsbildung zu führen (S. 67).

In Wanderungs- und “Slalom-”Effekten der letzteren Art eine “Verstärkung” der Informationsfreiheit zu erblicken, fällt nicht leicht. Dies ist am ehesten möglich, wenn die Informationsfreiheit von der Meinungsbildungsfreiheit abgetrennt und statt dessen in pressetypischer Weise mit Verleger-/Veranstalterfreiheiten verbunden wird. Es sieht also danach aus, daß vor allem jene Freiheiten “verstärkt” werden würden. Unter B. hatte *Bullinger* sein Individualisierungstheorem zunächst von Publikumsinteressen aus entwickelt, *Anbieterinteressen* waren dort noch nicht im einzelnen erörtert worden. Immerhin hatte sich schon ergeben: Individualisierung kann auch Kommerzialisierung sein. Das wird jetzt im Vorbeigehen bestätigt (S. 65), wobei das Verhältnis von Medienfreiheit und Mediengewerbefreiheit nicht im nötigen Grad problematisiert wird. Individualisierung heißt insoweit zunächst einmal, daß auch geschäftlich Interessierte den direkten Programmzugang haben werden. Über die bisherige Medienautonomie wird vermerkt, sie halte auch “Verbreitungswillige” in einer “rechtlosen Distanz bloßer potentieller Nutznießer” (S. 66). *Bullinger* bemängelt den Umstand, daß die bisherigen dem Schutz von Informations- und Meinungsbildungsfreiheit dienenden Vorkehrungen gewisse Beschränkungen der Meinungsverbreitungsfreiheit nach sich ziehen, z. B. grundsätzlich unbeeinflussbare journalistische “Relevanz-”Urteile und Modalitätenentscheidungen erlauben. Demgegenüber wird als Dauerlösung eine Zugangsfreiheit nach Art des Pressemodells favorisiert. Das Pressemodell hat indessen in der entscheidenden Frage einen blinden Fleck: Eine medienökonomisch und medienrechtlich adäquat abgesicherte Medienverantwortung ist ihm fremd. Die dortige, auf ein marktmäßig-formales Vielfaltkalkül gegründete Leseart der Informationsfreiheit gestattet es, die “öffentliche Aufgabe” in die Irrelevanz des “nur Sozio-

(44) Vgl. S. 67 Anm. 150 (*Mestmäcker*).

logischen" zu verweisen (45). Demzufolge koinzidiert jene Informationsfreiheit mit der verlegerischen Tendenzfreiheit, sie schließt Medienfreiheit aus. Das soll sich in dem gedachten Endstadium nun wohl verallgemeinern. Individualisierung bedingt jedenfalls eine subjektivrechtlich präponderierte Privatrundfunkfreiheit als Veranstalterfreiheit. Sie kehrt sich gegen das Staats-, aber auch gegen das Integrationsmodell. Als "Banalisierung" kehrt sie sich insbesondere auch gegen das Kulturmodell. Programmauftrag und Programmgrundsätze im bisherigen Sinn (als Plattform der Grundrechte aller) würden schließlich gegenstandslos werden.

Wie viele und welche Speisen wird die Karte dieses Konkurrenzmodells überhaupt enthalten? Womit werden die Kunden gesättigt werden? Inwieweit wird man z. B. auf kommerzielle Fertig-Menüs angewiesen sein? Im Zeichen presse-spezifischer Vielfaltdoktrinen sind solche Fragen verpönt. Stellen wir sie aber dennoch.

c) Teletext als Vorreiter der Entwicklung vom Binnen- zum Außenpluralismus

Als Beispiel einer Angebotsstruktur unter technischen Überflußbedingungen zieht *Bullinger* zunächst wieder Schrifthanwendungen heran (S. 69 ff.). Er postuliert eine "Inhaltsfreiheit des außenpluralen Teletextes": "Unbegrenzte Pluralität des Kommunikationsangebots und freie Selektion durch den Rezipienten ersetzen die Ausgewogenheit." Nötigenfalls könnten pluralitätssichernde Vorkehrungen nachgeschoben werden. Auch die rundfunkspezifische besondere Rationalität des engeren "Nachrichten-"Sektors soll hier – von rundfunkakzessorischen Teilbereichen abgesehen – nicht mehr gewährleistet werden dürfen (46). Als bedenklich gilt ferner ein Verbot, Werbung unverlangt oder gleichzeitig mit anderen Informationen oder Diensten zu übermitteln (47). Bei letzterem Punkt handelt es sich u. a. um Besorgnisse von Zeitungsverlagen wegen einer Konkurrenz "elektronischer Anzeigenblätter" (48). In den Eigentümlichkeiten der Werbungsfinanzierung ist ein Koppelungsmotiv begründet. Das Motiv war gegen die Wahlfreiheit der Rezipienten abzuwägen – und ihm wird ein *Vorrang* zugebilligt. Mit den anderweitigen "Mündigkeits-"Formeln steht das im Widerspruch. Hier soll nun doch etwas oktroyiert werden. Das Menü soll evtl.

(45) Vgl. *Scholz*, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, S. 49 f., 85 f.; *E. Kull*, in *Presserecht und Pressefreiheit* (oben Anm. 12), S. 187 (191). Differenzierter *M. Löffler/R. Ricker*, Handbuch des Presserechts, 1978, S. 11 ff.

(46) Vgl. S. 70, gegen die Richtwerte "wahrheitsgetreu, sachlich und objektiv", jetzt in § 6 Abs. 3 Satz 1 des n.-w. Bildschirmtextversuchsgesetzes vom 18. 3. 1980 (GVBl. S. 153). Hiergegen und gegen den Trennungsgrundsatz (ebd. Satz 3) auch *Koch*, AfP 1979, S. 392. Zaghafter denn auch bereits § 6 Abs. 3 des Berliner Bildschirmtexterprobungsgesetzes vom 29. 5. 1980 (GVBl. S. 1002).

(47) Vgl. § 6 Abs. 4 Satz 3 des n.-w. Gesetzes (mit dem Vorbehalt einer Ausnahmeregelung im Verordnungsweg, ebd. Satz 4) und § 7 Abs. 1 des Berliner Gesetzes (oben Anm. 46).

(48) Siehe *Koch*, AfP 1979, S. 392 f.; *Kull*, AfP 1980, S. 71. Näher zu den Feldversuchen mit Bildschirmtext *Bullinger*, S. 87 ff., 104 ff., pressefreundlich auch über die Suchbaum-Normierungen, jetzt in § 6 Abs. 5 des n.-w. Gesetzes und § 7 Abs. 2 des Berliner Gesetzes (oben Anm. 46). Dazu Abg. Dr. *Rass* (SPD), Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprot. 8/14 vom 22. 11. 1979, S. 510: Kein "Baum der Versuchung", ein "Baum der Erkenntnis". In der Schöpfungsgeschichte indes gehören die beiden Eigenschaften zusammen.

schädliche und unerwünschte, jedenfalls unverlangte Beimengungen enthalten. – Bei den jetzt in Gang gesetzten Versuchen mit Bildschirmtext mag dergleichen vermieden oder allenfalls im Sinn des “nicht schonenden Designs” probeweise konzediert werden. Festgehalten sei aber auch noch etwas Prinzipielleres: Die Versuche entbehren einer rundfunkähnlich-autonomen Trägerorganisation (49). Diese Apparate sind journalistisch gewissermaßen ohne Subjekt und Seele. Das ist kein gutes Vorzeichen für das Schicksal der Medienfreiheit, wenn es dann darangeht, das Teletext-Prinzip schrittweise auch auf andere Gebiete zu übertragen.

d) Der rundfunkrechtliche Privatisierungstrend

Hauptdesiderat *Bullingers* ist eine “Inhaltsfreiheit im stufenweisen Übergang vom binnenpluralen zum außenpluralen Rundfunk” (S. 71 ff.). Die Liberalisierung soll ungefähr mit der Einführung der neuen Techniken (50) und mit den entsprechenden, allmählich wachsenden Dissoziierungsgraden Schritt halten, also mit der Eskalation des Zerfalls der “Gesamtprogramme”. Bemerkenswert ist hier die Behauptung, es genüge eine “effektive grundsätzliche Möglichkeit” allgemeinen direkten Programmzugangs; ob tatsächlich “viele oder gar alle” davon Gebrauch machten, sei nicht maßgeblich (51). Auch dürfe dem Grundgesetz nicht “das sozial-egalitäre Postulat *finanziell gleicher Chancen eines jeden*” entnommen werden, in gleicher Weise und in gleichem Umfang Meinungen zu verbreiten, “so wenig wie im Pressewesen”.

Der Autor spricht sich gegen einen weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum, etwa im Sinn *Lerches*, aus. “Fehlende gesellschaftspolitische, parteipolitische, kulturpolitische oder andere *Nützlichkeit* oder gar Wünschbarkeit der inhaltsfreien individualisierten Telekommunikation” bilde keinen zureichenden verfassungsrechtlichen Grund für eine “Blockade” (52). Ausgehend von der

-
- (49) In den Gesetzesberatungen sind verschiedentlich Beiräte erwogen worden. In Düsseldorf haben sich die drei Fraktionen schließlich darauf verständigt, daß der Hauptausschuß des Landtags selbst gewisse Kontrollfunktionen wahrnehmen werde. Vgl. die Verlautbarungen Plenarprot. 8/130 vom 12. 3. 1980, S. 8884, 8886 f. Auch das ist ein eigenartiges Novum, hier bezüglich der Parteien- und Staatsferne. Bezweckt wird anscheinend eine restliche Verbands- und Unternehmensferne (wovon im Ergebnis wenig übrigbleiben dürfte).
- (50) Dazu finden sich an anderer Stelle (S. 82 ff.) weitreichende Festlegungen betr. eine Pflicht zur Kapazitätsausnutzung bei bestehenden technischen Anlagen und betr. eine Pflicht zur *Kapazitätserweiterung*, bei Unzulässigkeit inhaltlicher Einflußnahme. Die Kommunikationsfreiheit einschließlich der Verleger-/Veranstalterfreiheit wird hier ansatzweise zu einem *technische* Expansion erzwingenden “sozialen Grundrecht”. Dem stehen in sonstigen sozialstaatlich-kulturstaatlichen Hinsichten forcierte Verneinungen gegenüber. Das Problem “*qualitativen* Wachstums” bleibt rechtlich unerheblich.
- (51) Siehe S. 72 f. m. w. N. Bei solchen Vorbehalten kann die Befürchtung mitsprechen, eine Verkoppelung Uninteressierter, etwa des DGB, mit Interessierten vermöge des “Ausgewogenheits-”Gebots könne zu Stillständen führen. Vgl. *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 73. Der “Ausgewogenheits-”Grundsatz spielt im hiesigen Zusammenhang bei *Bullinger* keine Rolle mehr. Andernorts wird gern auf die bisherigen Programme als Kompensation von “Rechtslastigkeit” verwiesen. So wohl *Kull*, AfP 1980, S. 75.
- (52) Die Zusammenziehung parteipolitischer und dritter Gesichtspunkte ist unsachgemäß. Mit der rechtlichen Umsetzungschance solcher dritten Gesichtspunkte steht es, wie sich gleich zeigen wird, nicht zum besten. Der Transmissionsriemen zur Medienwirkungsforschung (oben Anm. 26) wird gekappt. Vgl. auch die verräterischen Zurechtweisungen bei *B. Wilhelm*, AfP 1980, S. 119 (120), gegen *K. Lüscher*, in *Presserecht und Pressefreiheit* (oben Anm. 12), S. 233 ff. Die interdisziplinäre Befindlichkeit dieser Jurisprudenz läßt zu wünschen übrig, ebenso die Erhellung des Verhältnisses von Verfassungsrecht und politischer Entscheidung.

Rechtsprechung zum Kernenergierecht, sieht *Bullinger* hier auch die gefährdende Tätigkeit mit ihrem Risikocharakter unter Grundrechtsschutz. Daraufhin setzt er die Ausschlußschwelle sehr hoch an (53). Gesichtspunkte des Kinder- und Familienschutzes werden als "reformunabhängige" Risiken ausgedacht, desgleichen und mit ebenso leichter Hand Kommerzialisierungsgefahren. Es wird auf ein passables oder doch leidliches Funktionieren anderer Medienmärkte hingewiesen. Als Analogon wird mit Rücksicht auf Individualisierungseffekte insbesondere der Buchmarkt angeführt; die Situation auf den Zeitungsmärkten, zumal auf den regionalen und subregionalen, wird nur in anderem Zusammenhang (S. 97) gestreift. Etwaige deprivierende Auswirkungen einer Systemkonkurrenz auf bisherige Programmangebote werden als Verbotstitel verneint. Erfahrungen wie die britischen werden als nicht übertragbar bezeichnet; bei ARD und ZDF sei die Werbungsfinanzierung ohnehin weit fortgeschritten. Daß darin ein neuartiges und bedenkliches Konkurrenzmotiv angelegt ist, wird gesehen und in Kauf genommen (S. 95). Die weitverbreitete Skepsis im Hinblick auf RTL wird auf finanz- oder machtpolitische Besitzstandsinteressen zurückgeführt.

Alles dies erscheint unbefriedigend. Mit den bisherigen Grundentscheidungen wird gebrochen, ohne daß eine verfassungsrechtlich zulässige und praktikable Alternative erkennbar wird. Sehen wir uns zunächst noch einmal die externen Vielfaltkonstellationen an. Auf dieser Ebene muß sich der außenpluralistische Ansatz beim Wort nehmen lassen. *Bullinger* entwirft ein mosaikartig-buntes endzeitliches Gesamtbild. Das Bild bleibt zum Teil unscharf. Scharf konturiert ist der "natürliche" Grenzwert. Was davor und darum herum liegt, läßt sich weniger leicht identifizieren. In dieser "offenen Kommunikationsverfassung" kommen Elemente vor, welche je für sich problematisch, im übrigen untereinander inkompatibel sind: Mehr oder minder labile Bürgerkanäle, Gruppen-Koordinationsysteme und zugleich und hauptsächlich ökonomisch-publizistische Märkte, letztere auch in undurchsichtige Wettbewerbsverhältnisse mit den älteren "Gesamtprogrammen" gesetzt. Es soll sich vielleicht um eine Art Baukastensystem handeln. Die Bausteine passen jedoch nicht zueinander, und der Kasten ist unaufgeräumt. Dieser "funktionssichernde Ordnungsrahmen" weist keinen verbindenden Grundgedanken auf, er erscheint synkretistisch, es fehlt eine Verfassungsidee. Ob und ggf. wo sich noch so etwas wie "Gesamtprogramme" (im materialen Sinn, als Bezugseinheiten eines "Ausgewogenheits-" Grundsatzes und als Substrate von Medienfreiheit) findet, bleibt ungewiß. Die längerfristige Tendenz richtet sich ja gegen "Gesamtprogramme". Daraufhin verläuft diese Fragestellung – von dem "Grundversorgungs-"Vorbehalt und dergleichen abgesehen – schon jetzt im Sande.

(53) "... wenn schwerwiegende und ... völlig untragbare Beeinträchtigungen anderer Verfassungsgüter oder der freien und pluralen Kommunikation selbst ebenso mit Sicherheit zu prognostizieren wären wie die Unwirksamkeit anfänglicher oder nachgeschobener Sicherheitsvorkehrungen". Daß diese extremen Voraussetzungen erfüllt seien, erscheine praktisch ausgeschlossen (S. 76). Ähnlich etwa *Schmitt Glaeser*, *Kabelkommunikation*, S. 162.

e) Individualisierung versus Integration?

Über Vielfaltprobleme bei quantitativem Überfluß

Den etablierten Anstalten wird eine Art höherer Sockel oder Reservat vorbehalten (S. 93 ff.). Den derzeitigen "Gesamtprogrammen" wird die Aufgabe zugeschrieben, "eine gewisse Mitte" (S. 44) zu schaffen, nämlich "eine politische, kulturelle und unterhaltungsmäßige Mittellage bei einem großen Teil der Bevölkerung" (S. 47), "eine temperierte Mitte" (S. 93). Das ist etwas eng gesehen, der heutige Programmauftrag bedingt m. E. unbegrenzte Bandbreiten und vielfältige Ausdifferenzierungen (54). *Bullinger* spricht auch von einer "Integration des Staatsvolkes in einer regierbaren Mitte" (S. 67). Regierbarkeit? Das wiederum geht zu weit, es trifft nur auf gewisse einseitig-affirmative und wertapologetische Lesarten de Integrationsbegriffs zu (55). Demgegenüber nimmt sich der hiesige liberale Ansatz vorteilhaft aus. Leider beruht er seinerseits nicht auf einer hinlänglich weiträumigen, z. B. auch mit koordinationsrechtlichen Komponenten von innen heraus angereicherten, dachartig-dialektischen Version des Integrationsgedankens. Vielmehr wird das Integrationsmodell überhaupt beiseitegesetzt.

Vermehrte Dissoziierung und Individualisierung auf der Rezipientenseite einmal als gegeben unterstellt, enthebt uns dies nicht der Frage, wie es mit den Vielfaltstrukturen auf der Anbieterseite steht. Insoweit schwimmen hier die Konturen. Diese unterschiedlichen Formen der Rundfunkorganisation werden erst noch im einzelnen zu sichten und rahmentheoretisch aufzuarbeiten sein, und zwar anhand einer Leitidee, welche aus dem heutigen Integrationssystem zu entwickeln ist. Nach den akuten Krisenzuständen der letzten Zeit bedarf das Integrationsmodell einer neuen Justierung. Auf seine wesentlichen Elemente zurückgeführt, wird es dann auch auf die "Neuen Medien" zu erstrecken sein. Ohne dies bleibt die Individualisierungslehre bodenlos. Sie ist mit dem Integrationsmodell in gewissem Umfang vereinbar, und sie *bedarf* der Grundierung durch dieses Modell. Denn wie verhält es sich auf der Anbieterseite, wenn sie *ohne* diese Grundierung bleibt? Genauer angesehen, verdüstert sich das Bild liberaler Mannigfaltigkeit. Dabei kommt es jeweils auch auf bestimmte engere relevante Märkte an. In den verschiedenen Bereichen politischer Aktualpublizistik etwa werden Alleinstellungen oder allenfalls recht geringe Anbieterzahlen zu erwarten sein, soweit es sich um komplexere, programmkompositorisch anspruchsvollere Einheiten handeln müßte (56). Auf anderen Gebieten wird es besser aussehen. Im übrigen ergibt sich bei quantitativem *Überfluß* ein besonderes Erschließungs-, Verarbeitungs-, Vermittlungsproblem (57). Dieses Pro-

(54) Siehe schon oben II. 2. b), dort im Hinblick auf den Rundfunkbegriff.

(55) Der Nds. Ministerpräsident *E. Albrecht* leitete aus BVerfGE 31, S. 314 ("integrierende Funktion für das Staatsganze") her, der heutige Rundfunk müsse eine staats- und verfassungs-"stützende Funktion" erfüllen, in Nds. Landtag, Plenarprot. 9/35 vom 13. 3. 1980, Sp. 4440, gegen *M. Neuffer's* Verständnis politischer Wertfreiheit. Vgl. *Stock*, AöR 104 (1979), S. 43.

(56) Daneben mag ein Splitterwerk sonstiger, kleinerer Angebote vorhanden sein. Damit kann es jedoch nicht sein Bewenden haben, siehe sogleich.

(57) Siehe jetzt die Gesichtspunkte bei *J. G. Blumler*, in Telekommunikation für den Menschen (oben Anm. 29), S. 229 ff.; in dt. Übers. z. T. in *Media Perspektiven* 1980, S. 156 ff. ("Überfluß – ein qualitatives Problem").

blem läßt sich nur bearbeiten, wenn das Rezipienteninteresse auch als Interesse an Informations- und Kommunikationsqualität einbezogen wird. Letzterer Aspekt wird zu Unrecht verpönt. Sobald ein mittlerer Dichtigkeitsgrad überschritten wird und Vielfalt in Zersplitterung und Überflutung übergeht, wird ein Bedürfnis nach einem gewissen Maß an Binnenpluralität und nach unabhängigem, professionellem Journalismus wieder offenkundig. Ferner bedarf es zusätzlicher Vorkehrungen für den Fall, daß statt qualitativer Vielfalt nur die *Vielzahl des Gleichen* wächst. Außerdem für den Fall, daß im Zeichen scheinbaren Überflusses die Informationsmöglichkeiten *rückläufig* werden, d. h. daß eine qualitative Regression eintritt. Radio Luxemburg bleibt Radio Luxemburg, auch wenn sich seine Kanäle vervielfachen oder wenn es als Pay-TV auftritt. Individualisierung auf der Rezipientenseite ohne ein Pendant auf der Anbieterseite wäre eine Farce. In beiden Hinsichten dürfen Quantitäts- und Qualitätsfragen nicht voneinander getrennt werden.

Alles in allem mag es sich, wenn die Medienfreiheit versäumt und eskamotiert wird, um so etwas wie die Zufallsplurazität eines Bahnhofskiosks handeln: An der Oberfläche erhebliche disparate Buntheit, dahinter u. a. Entleerungen, Ökonomisierungen, "Inhaltsfreiheit" nun mit der Nebenbedeutung, daß das Angebot (mit bisherigen Programmen verglichen oder an einem weiterreichenden Nutzenprinzip gemessen) relativ inhaltslos ist – und im übrigen das Gespenst des Holismus, der "geschlossenen Kommunikationsgesellschaft". Standarde, die der Meinungsbildungsfreiheit genügen, mögen auf dem einen Gebiet gesichert, auf dem anderen immerhin möglich, auf dritten Gebieten allerdings unwahrscheinlich erscheinen, bis über die Gefahrenschwelle im Sinn *Bullingers* hinaus. Dafür wird es zunehmend auch auf kleinere Einheiten ankommen müssen. Auch sind u. U. schnelle zeitliche Veränderungen innerhalb relevanter Gesamtgefüge in Rechnung zu stellen. Es wird partielle Lockerungen geben können, bei größerem Unsicherheits- und akzeptablem Risikograd auch zunächst Experimente. Keinesfalls darf auf Öffnungsklauseln und auf entsprechende organisations- und programmrechtliche Dachgesamtheiten vollständig verzichtet werden. Der Dissoziierungsprozeß darf nur in Gang gesetzt werden, wenn ein angemessener "Berstschutz" eingebaut ist. Andernfalls würde "funktionserhaltende Anpassung der Kommunikationsfreiheit" bedeuten: "Verstärkt" wird die Verleger-/Veranstalterfreiheit als positive Tendenzfreiheit, geschwächt werden Informations- und Meinungsbildungsfreiheit, verabschiedet wird die Medienfreiheit. Das wäre verfassungswidrig.

IV. Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit?

Zur Nutzenanwendung im Hinblick auf die Feldversuche

Im vierten Kapitel kommt *Bullinger* noch einmal zusammenfassend und spezifizierend auf rechtliche Konsequenzen seines Zukunftsentwurfs für "die aktuellen Vorstufen der individualisierten Telekommunikation" zurück (unter D.). Er projiziert dem außenpluralistischen Grenzwert auf einzelne zur Zeit in der Entstehung befindliche "Neue Medien", dies mit der Folge, daß auch die entspre-

chenden Feldversuche unter die eben gekennzeichnete, meiner Ansicht nach nicht hinnehmbare Gravitationswirkung jenes Grenzwerts gebracht werden.

1. Videotext

Videotext war an früherer Stelle bereits ebenso wie die sonstigen Teleschriften aus dem Rundfunkbegriff herausgenommen worden. Wie jetzt bekräftigt wird, soll das auch dann gelten, wenn die verbreiteten Texte "publizistisch oder medienpolitisch relevant" sind. Die Textformen sollen unter "die Kommunikationsfreiheit der inhaltsoffenen außenpluralen Normalart und nicht der inhaltsgebundenen binnenpluralen Sonderart des Rundfunks" fallen (S. 99).

Videotext wird als Manifestation einer Zwischenphase zwischen Frequenzmangel und Frequenzüberfluß angesehen und bleibt demzufolge im *Vorfeld* des Grenzwerts (S. 100 ff.). Hier bestehen gewisse, im einzelnen in ihrer Unvermeidlichkeit allerdings umstrittene Engpässe. *Bullinger* setzt seinen auf Kapazitätserweiterungen gerichteten Kurs fort, spricht dem Rundfunk (eher restriktiv) und der Tagespresse (eher extensiv-pressefreundlich) als akzessorisch legitimierten Benutzer Präferenzen zu und fordert im übrigen bei Knappheit die Vergabe nach gleichen Anteilen bzw. – bezogen auf die Antragsvolumina – in proportional gekürztem Umfang. Die Maßstäbe bleiben strikt formal. Von einem "Ausgewogenheits-"Gebot ist auch hier nicht die Rede.

Die mittlerweile zustande gekommene, Rundfunk und Presse symbiotisch verbindende Beteiligungsregelung – 15 Tafeln für "in Auftragsproduktion zu liefernde" titelbezogene Pressevorschauen (58) – kennt das Buch noch nicht. Für die jetzige Regelung ist kennzeichnend, daß sich weder das eine noch das andere Paradigma in reiner Form durchgesetzt hat. Statt dessen ist es zu einem *Strukturkompromiß von Binnen- und Außenpluralismus* gekommen, wobei im Ergebnis offengeblieben ist, welches dabei die "Normal-" und welches die "Sonderart" ist (59). Es handelt sich um ein oder mehrere den bisherigen Integrationssystemen eingefügte kleinere Koordinationssysteme (60). Ob der Zeitungssektor, für sich gesehen, eine dachartige Gesamt-"Ausgewogenheit" aufweisen soll und wie dergleichen von den Rundfunkanstalten ggf. zu messen und zu gewährleisten wäre, ist nicht recht deutlich. Bei der Beantwortung dieser Fragen ist von der Einsicht auszugehen, daß das "Gesamtprogramm" ~~hier~~ – obzwar mit koordinativen Einschüben versehen – als übergrei-

(58) So § 7 lit. e) der Verwaltungsvereinbarung von ARD-Anstalten und ZDF vom 13./16. 5. 1980, *Media Perspektiven* 1980, S. 337 ff.

(59) Der BDZV hat seine auf unbeschränkt-presse-spezifische Programmverantwortung gerichteten Forderungen insoweit zurückgestellt, siehe *Kull*, AfP 1980, S. 73 (Mangellage). Die Anstalten reklamierten für Videotext Rundfunkbegriff und Rundfunkregime, vgl. *Berg*, ebd. S. 79, haben aber im Ergebnis ebenfalls z. T. nachgegeben.

(60) Für die Pressevorschauen sind der SFB- und der ZDF-Intendant rundfunkrechtlich verantwortlich, § 9 der Vereinbarung (oben Anm. 58). Nach der Parallelvereinbarung mit dem BDZV vom 16. 5. 1980, *Media Perspektiven* 1980, S. 340 f., liegt "unbeschadet" dieser Verantwortung "die inhaltliche und rechtliche Verantwortung" für die Beiträge der Zeitungsverlage beim BDZV, unter 5. Zugleich sind die Beiträge "Bestandteil des Gesamtangebots der Rundfunkanstalten", ebd. unter 1. Daraufhin überlagern sich zwei Regime, wobei Art und Intensität der übergeordneten Anstaltsverantwortung noch der Klärung bedürfen.

fendes Rahmenelement durchaus noch intakt ist, daß der Zeitungssektor seinerseits ein kleineres, zweitstufiges "Gesamtprogramm" darstellt und daß es dabei auch bleiben muß; ein noch weiteres Entgegenkommen gegenüber der BDZV-Forderungen wäre unzulässig. Entgegen *Bullinger* ist dies eine Variante des *Integrationsmodells als "Normalart"*.

2. Bildschirmtext

Über die Feldversuche mit Bildschirmtext (S. 104 ff.) ist vorhin schon das Nötige gesagt worden. Noch einmal: *Bullinger* gehen jene Konstruktionen nicht weit genug. Meiner Meinung nach dagegen sind sie bereits übermäßig gebrechlich. *Bullinger* sieht in ihnen im übrigen Prototypen und Vorreiter einer allgemeinen, dann auch auf andere "Neue Medien" sowie tendenziell auf den herkömmlichen Rundfunk übergreifenden Entwicklung. Dafür sind sie m. E. gänzlich ungeeignet. Sie verkörpern weitgehend die "Sonderart".

3. Die Kabelpilotprojekte, insbesondere das Projekt (Mannheim-) Ludwigshafen

Die Kabelpilotprojekte sind nach *Bullinger* mittlerweile dermaßen in Verzögerung geraten, daß sie durch den anderweitigen Übergang zu einem reinen Außenpluralismus überholt werden könnten (S. 17, 107 ff.). Der Autor zeigt sich insbesondere an dem Projekt (Mannheim-)Ludwigshafen interessiert (61) und stellt dabei anscheinend noch auf den Mainzer Modellentwurf in der Fassung vom 5. 5. 1978 (62) ab. Er billigt dem Projekt, falls es bald beginne, noch die Gelegenheit zu, inakzeptable Entwicklungen abzubiegen oder sichernden Vorkehrungen zu unterwerfen, bevor die technische Expansion, "die sich wohl unaufhaltsam außerhalb des Kabelversuchs vollzieht", die zweite Phase einer "modifiziert außenpluralen" und schließlich die dritte Phase einer "voll außenpluralen Telekommunikationsordnung" heraufführe. Zugleich soll ermittelt werden, "wie weit" das bestehende System nicht mehr der Kommunikationsfreiheit entspreche und deshalb "angepaßt" werden müsse. Es geht also nicht mehr um das *Ob*, sondern nur noch um das *Wie* eines *kontrollierten* Umschwungs, und zwar darum, "näher zum Grundgesetz" (63) in einer mehr oder weniger weitgehend außenpluralistischen Lesart der Rundfunkfreiheit zu kommen. Dem Bundesverfassungsgericht wird eine erhebliche "Anpassungs-" oder jedenfalls (auf das Experiment bezogen) Dispensierungsbereitschaft zugeschrieben. Gefordert wird ein "Probelauf" etwa im Sinn der dritten Phase,

(61) Siehe auch *Kull*, AfP 1980, S. 74 f.: Nach dem Scheitern der Privatrundfunkpläne *Albrechts* "erhöhte Bedeutung", "Anfang und Durchbruch im Lokalen".

(62) Media Perspektiven 1978, S. 380 ff. Im Nov. 1979 wurde dann ein stark veränderter Referentenentwurf veröffentlicht, abgedruckt Funk-Korrespondenz Nr. 48 vom 28. 11. 1979, S. D 1 ff., und epd Kirche und Rundfunk Nr. 96 vom 8. 12. 1979, S. I. ff. Zu dieser zweiten Fassung *W. Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 31 ff. Ein wiederum veränderter Regierungsentwurf wurde von der Landesregierung Rh.-Pf. im April 1980 vorgelegt, LT-Drucks. 9/687, auch in Media Perspektiven 1980, S. 299 ff. Erste Lesung: Landtag Rh.-Pf., Plenarprot. 9/21 vom 29. 5. 1980, S. 1055 ff. Siehe auch *B. Vogel*, Die Zeit Nr. 23 vom 30. 5. 1980, S. 16.

(63) Vgl. *Bullinger*, S. 110, zu BVerfGE 4, S. 157 (177 f.).

unter Zulassung privater – auch kommerzieller – Rundfunkveranstalter und von Pay-TV. Das Integrationsmodell oder eine “wirkungsgleiche Sicherung” müßten dabei nicht Platz greifen. Es soll sich um einen Gefährlichkeitstest handeln, für den wohl der sehr hoch angesetzte Schwellenwert (64) maßgeblich sein soll. Daß eine derartige Simulation auf Schwierigkeiten stößt (65), wird in Betracht gezogen; nichtsdestoweniger dürften etwaige spätere Ausschlußentscheidungen nicht auf solche Gefahrenmomente gestützt werden, für die sich im Versuch keine “sicheren Anhaltspunkte” ergeben hätten.

Ich halte dies durchweg für unzutreffend (66). Hier zeigen sich die Gegensätzlichkeiten, die auf unterschiedlichen Istanalysen und Prognosen und auf divergierenden modelltheoretischen Prämissen und Verfassungsauslegungen beruhen, in exemplarischer Weise. Meiner Meinung nach darf es jene dritte Phase im Sinn *Bullingers* von Verfassungen wegen nicht geben. Sie muß und darf also auch nicht simuliert werden. Eine Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit darf bei dem südwestdeutschen Kabelpilotprojekt nicht Pate stehen, ebensowenig auf sonstigen von dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff erfaßten Schauplätzen. Dies auch nicht ansatzweise nach Art jener zweiten, bereits an dem Ultimatum orientierten Phase, in der es nur noch um Korrekturen und einzelne Gegenbehelfe geringerer Reichweite gehen könnte. Denkbar ist lediglich eine “modifiziert *binnenplurale*”, nicht aber eine “modifiziert *außenplurale*” Phase. Weiterreichende Vortriebswirkungen können und müssen konterkariert werden. Als Versuchsthema kommt – sofern und soweit simulations-tauglich – nur die Frage in Betracht, ob es eine *mit dem reinen Integrationsmodell* “wirkungsgleiche Sicherung” geben kann und wie sie ggf. beschaffen sein müßte. Jeder weitere Schritt würde in die Irre führen.

Für eine derartige “schonende” Testanordnung enthielt der Modellentwurf noch gewisse Anknüpfungspunkte. Er sah einen Koordinationsrundfunk vor, welcher sich vielleicht als *typologischer Abkömmling des Integrationsrundfunks* hätte erweisen können. Der Referentenentwurf dagegen hatte mit dem Integrationsmodell, also auch mit der Medienfreiheit, gebrochen. Er war verfassungswidrig. Als Grundlage einer medienrechtlich unbedenklichen und medienpolitisch förderlichen Versuchsanordnung ist auch der Regierungsentwurf nicht geeignet (67). “Versuch macht klug” – vielleicht ist das so. Dafür bedarf es jedenfalls einer nachhaltigen Verbesserung der Lage der Medienfreiheit in dem Pilotprojekt.

(64) Oben Anm. 53.

(65) Siehe *Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 33 ff. (“Scheintest”).

(66) Näher meine Untersuchung (oben Anm. 36). Im übrigen sei auf den eben genannten Beitrag von *Hoffmann-Riem* verwiesen.

(67) Die “Ausgewogenheit” der “Programme in ihrer Gesamtheit (Gesamtprogramm)” (§ 18 Abs. 1 Satz 1 des Regierungsentwurfs) läßt sich auch durch die jetzt getroffenen, z. T. verbesserten institutionellen Vorkehrungen nicht gewährleisten. Die Konsistenz des “Gesamtprogramms” ist übermäßig gefährdet. Das hat m. E. zur Folge, daß das allg. Rundfunkgebührenaufkommen zur Finanzierung des Projekts in dieser Entwurfsfassung nicht herangezogen werden darf. Die bisherige Gesamtgebühr wird für “Gesamtprogramme” nach Art des Integrationsmodells entrichtet, nicht aber für Dissoziierungsversuche, denen eine überschießende Spaltungstendenz innewohnt. Siehe etwa *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 50 vom 28. 6. 1980, S. 6.

V. Nachbemerkung

Die Reise in die Zeit hat nach alledem mindestens folgenden Vorteil gehabt: Sie hat Aufklärungs- und Selbstvergewisserungs- und andererseits Abschreckungseffekte ergeben. Mit der intertemporal-futurologischen "Rechtsvergleichung" verhält es sich nicht wesentlich anders als mit der interlokalen. *Diese* Entwicklungsperspektive ist eine Verfallsperspektive. *Diese* Art und Weise der Ermittlung von Fern- und Zwischenzielen beruht auf falschen Voraussetzungen. Sie beruht auf einem Irrtum über das, was schon da ist und was stattdessen kommen könnte. Sie täuscht sich darüber hinweg, daß die Medienfreiheit erhaltungsbedürftig und verfassungsrechtlich gewährleistet ist. *Kommunikationsfreiheit und Medienfreiheit gehören zusammen.*