

*Martin Stock*

## Das Hörfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland\*

I. In diesem einleitenden Beitrag werden Hörfunk und Fernsehen unter rechtlichem Blickwinkel und unter Beschränkung auf die inländische Rechtsordnung behandelt. Die beiden Medienbereiche werden der bisherigen Übung entsprechend unter dem Oberbegriff »*Rundfunk*« zusammengefaßt. Was den Rundfunkbegriff und die gegenwärtig aktuellen Fragen seiner Neubestimmung betrifft, so wäre dies ein eigenes, vorab zu erörterndes und allerdings sehr weitläufiges Thema. Ich werde einige Bemerkungen zur Abgrenzung von Massen- und Individualkommunikation und zur inneren Ausdifferenzierung des verbleibenden Rundfunksektors beisteuern; alles weitere mag den nachfolgenden Referaten und Diskussionen vorbehalten bleiben.

Dieses Referat hat in der Hauptsache nicht den Rundfunkbegriff, sondern die *Rundfunkverfassung* zum Gegenstand. Es bezweckt eine knappe, auf bestimmte wesentliche Punkte konzentrierte Bestandsaufnahme des geltenden Rundfunkrechts unter dem Aspekt möglicher Veränderungen, u. a. auch solcher, die ihren Ausgangspunkt in anderen Staaten und auf der europäischen Ebene haben. Wir haben es mittlerweile mit einer großen Zahl von Versuchsprojekten, Expansions- und Markterschließungsvorhaben, Kodifikationsideen und sonstigen auf eine Revision älterer Grundentscheidungen gerichteten Überlegungen und Vorstößen zu tun.<sup>1</sup> Neben einer Fortschreibung jener Entscheidungen steht auch ein mehr oder minder weitgehender Kurswechsel zur Debatte. Im Hinblick darauf ist es angezeigt, nicht den einfach gesetzlichen Status quo, sondern dessen *verfassungsrechtliche Grundlagen* zum Ausgangspunkt der Bestandsauf-

\* Die hier abgedruckte vollständige Fassung des Referats ist auf der Tagung nur teilweise, mit Schwerpunkten auf den Abschnitten II und III, vorgetragen worden.

1 Näher *M. Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981, Kap. A. Die dortige medienpolitische Zwischenbilanz (Stand: Frühjahr 1981) betrifft hauptsächlich das gemeinsame Experimentalprogramm der Bundesländer »Kabelfernsehen und Breitbandkommunikation« und dessen überregionale Rahmenbedingungen. Zur Satellitenentwicklung, zumal zu dem RTL-Projekt, dort S. 151 ff. m. w. N.

nahme zu machen. Es wird deshalb insbesondere auch auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die dazu vorhandene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einzugehen sein.

II. Wenn wir uns angesichts der heutigen medienpolitischen Gärungs- und Übergangslage zunächst noch einmal das bisherige hiesige Rundfunksystem vor Augen führen wollen, so setzt das voraus, daß sich ein leitender Gesichtspunkt findet, anhand dessen sich die Materie klassifizieren und systematisieren läßt.

1. Dafür möchte ich an die Kategorie des »Modells« anknüpfen, wie sie kürzlich im Rahmen rechtsvergleichender Untersuchungen über Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit von Kübler entwickelt worden ist.<sup>2</sup> Ich gehe von der Annahme aus, daß sich in den inländischen rundfunkrechtlichen Staatsverträgen, Gesetzen und Satzungen ungeachtet aller dort anzutreffenden Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit in Detailfragen und ungeachtet der jeweiligen entstehungsgeschichtlichen Besonderheiten ein durchgehender Grundgedanke ausdrückt. Diese Regelungen lassen sich auf gemeinsame elementare Aussagen zurückführen und gewissermaßen auf den Begriff bringen, wenn angenommen wird, daß sich in ihnen im großen und ganzen ein und dieselbe medienstrukturelle Grundentscheidung verkörpert und daß sich letztere in der Wahl eines bestimmten Rundfunkmodells manifestiert.<sup>3</sup> Der modelltheoretische Ansatz ist neuerdings auch durch das *Bundesverfassungsgericht* aufgegriffen worden, indem es sich in dem FRAG-Urteil vom 16. 6. 1981<sup>4</sup> über unter-

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

3 Nämlich des sog. *Integrationsmodells*. Dazu eingehend M. Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 22 ff. Ebd. S. 115 ff. Hinweise auf jenes abweichende Modell, das ansatzweise in den bisherigen Drittsendungen (Kirchensendungen, Parteiensendungen u. ä.) in Erscheinung tritt. Dabei handelt es sich um das sog. *Koordinationsmodell*. Verselbständigt und ins Große gewendet, begegnet letzteres Modell nunmehr auch bei dem *Kabelpilotprojekt Ludwigshafen*. Das zugrundeliegende Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. Rh.-Pf. S. 229) (im folg.: AK-Gesetz) ist zwar ebenfalls Bestandteil der inländischen Rechtsordnung. Es stellt jedoch derzeit noch ein Singulum und einen Fremdkörper dar. Auf Grund des § 6 Abs. 4 Satz 1 AK-Gesetz ist die Ludwigshafener »Anstalt für Kabelkommunikation« durch Rechtsverordnung der Landesregierung Rh.-Pf. vom 2. 6. 1982 (GVBl. Rh.-Pf. S. 190) mit Wirkung vom 15. 6. 1982 errichtet worden. Sie gehört in eine neue Rubrik. Siehe i. e. Stock (Anm. 1), Kap. B. Darauf wird zurückzukommen sein.

4 BVerfGE 57, S. 295 ff., hier S. 325 ff.

schiedliche im Rundfunkbereich mögliche »*Ordnungsmodelle*« und über einen diesbezüglichen verfassungsrechtlich vorgegebenen Mindeststandard äußert. In dem Beschluß vom 13. 1. 1982 – Freie Mitarbeiter –<sup>5</sup> expliziert das Gericht sodann das »bestehende Rundfunksystem« unter dem Blickwinkel einer entsprechenden Modellalternative und Modellwahl. Dadurch wird belegt, daß sich der modelltheoretische Ansatz auch zur Verdeutlichung der Verfassungsrechtslage eignet.

2. Das eben Gesagte ergibt schon: Der westdeutsche Nachkriegsrundfunk läßt sich in seiner modellspezifischen Eigenart gerade auch anhand von *Vergleichen mit anderen Modellen* studieren und verifizieren. Dafür kann auf ausländische Rechtsordnungen zurückgegriffen werden. Ferner können dafür entwicklungsgeschichtliche Gesichtspunkte ausgewertet werden. Wird so vorgegangen, dann tritt alsbald auch der Umstand hervor, daß die Anzahl der früher, heute und eventuell künftig relevanten Modelle relativ klein ist und daß sich aus jenen Modellen, die von einigem praktischem Interesse sind, eine relativ kurze und einfache *typologische Reihe* bilden läßt. Es entsteht dann eine Skala, welche *zwei Eckwerte* aufweist und im übrigen für mancherlei Zwischenstationen und Übergangswerte Raum bietet. Dabei lassen sich auch Entwicklungen dahin gehend beobachten, daß ein einmal eingeführtes Modell im Lauf der Zeit verändert oder gänzlich ausgewechselt wird und daß die entsprechende Rechtsordnung auf der gedachten Skala um einen oder mehrere Striche nach der einen oder anderen Seite abwandert.

3. *Kübler* schlägt eine Skala vor, deren Eckwerte einerseits durch das »*Staatsmodell*«, andererseits durch das »*Marktmodell*« markiert werden.<sup>6</sup> Das hierzulande in Übung befindliche sog. *Integrationsmodell* mag dann ungefähr in der Mitte zwischen diesen beiden Polen plaziert werden. Außerdem ist seit einigen Jahren noch das sog. *Koordinationsmodell* im Gespräch. Es pflegt sich in einer Dachkonstruktion auszuprägen, wie sie etwa bei dem Kabelpilotprojekt Ludwigshafen begegnet. Das Koordinationsmodell wird gern als eine Art Mittelding und gemeinsamer Ab-

5 EuGRZ 1982, S. 181 ff. = Media Perspektiven (im folg.: MP) 1982, S. 293 ff. = NJW 1982, S. 1447 ff., hier S. 1448, unter C II 1a. (In dem Abdruck in JZ 1982, S. 366 ff., fehlt dieser wichtige Abschnitt.) Dazu *W. Schmidt*, NJW 1982, S. 1442 f.

6 Vgl. a.a.O. (Anm. 2), S. 279 ff.: »Kultur- oder Staatsmodell«/»Markt- oder Konkurrenzmodell«. Der Kulturbegriff bleibt in diesem Zusammenhang etwas riskant. Er müßte »kulturstaatlich« affiziert sein. Dazu *P. Häberle*, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980, S. 26 ff., 49 ff.; *G. Reuhl*, JZ 1981, S. 321 ff.

kömmling von Integrations- und Marktmodell konzipiert, müßte dann also auf der gedachten Skala irgendwo zwischen der Mitte und dem genannten Eckwert angeordnet werden.<sup>7</sup>

Hierbei handelt es sich wohlgernekt zunächst nur um einen klassifikatorischen Ansatz. Daß der Ansatz brisant werden kann, wird nun sichtbar, wenn angenommen wird, daß wir es dabei nicht nur mit einer abstrakt-strukturlogischen, sondern auch mit einer *genetischen* Abfolge zu tun haben und daß sich daraus eine entsprechende *medienpolitische und medienrechtliche Schubkraft* ergibt. Wie *Kübler* im Hinblick auf die von ihm verglichenen Rechtsordnungen näherhin darlegt, stellt das Staatsmodell häufig den historischen Ausgangspunkt dar; für den weiteren Gang der Dinge ist dann ein gewisser Trend in Richtung auf das Marktmodell kennzeichnend.<sup>8</sup> Daraus könnte gefolgert werden: Alles in allem spiele sich so etwas ab wie der Übergang »vom Status zum Kontrakt«. Das nachgeholt-bürgerliche Zeitalter der Telekommunikation sei erst dann erreicht, wenn das Marktmodell vollständig durchgesetzt sei. Das Integrationsmodell befinde sich in dieser Richtung bereits auf halbem Weg, es sei nur eine kompromißhafte Zwischenstation gewesen und habe sich mittlerweile überlebt. Das Koordinationsmodell seinerseits komme dem Endstadium der vollen Liberalisierung schon etwas näher. Es verdiene deshalb fürs erste den Vorzug und müsse im einzelnen so ausgestaltet werden, daß es der gedachten Entwicklungslogik ans Licht ver helfe. Seine integrationsrechtlichen Elemente müßten zurückgestutzt, seine Affinitäten zum reinen Marktmodell betont werden, so daß es letzterem endlich vielleicht den Weg bereite.

Andeutungen und zuweilen auch kräftige Akzente in dieser Richtung finden sich bei *Bullinger*.<sup>9</sup> Überschl ägig läßt sich sagen, daß hierher auch sämtliche sonstigen Autoren gehören, die die Lehre von der zeitweiligen medienstrukturellen Engpaß- und Notsituation des bisherigen Rundfunks verfechten und als Parameter der »Normalsituation« denjenigen eines

7 So der Sache nach im Fall des Projekts Ludwigshafen, wobei der Koordinationsrundfunk in der dortigen Ausprägung näher beim Markt- als beim Integrationsmodell liegt. Vgl. *Stock* (Anm. 1), S. 311, 331. Anders freilich die Mainzer Lesart. Siehe den Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/687 vom 28. 4. 1980 zu § 9: Elemente des Integrations- und des Koordinationsrundfunks. Ähnlich *W. Fleck*, *VerwArch.* 1980, S. 280 (286); *ders.*, epd Kirche und Rundfunk (im folg.: KuR) Nr. 25 vom 3. 4. 1982, S. 2 (5). Daß auch das Marktmodell zu den Ingredienzien jener Modellmischung gehört, bleibt dort unerwähnt.

8 Vgl. a.a.O. (Anm. 6). Dazu *M. Stock*, *RuF* 1980, S. 583 ff.; *ders.* (Anm. 1), S. 119 f., auch zum folg.

9 *M. Bullinger*, *Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation*, 1980. Dazu *M. Stock*, *RuF* 1980, S. 336 ff.; *J. Wieland*, *Der Staat* 1981, S. 97 (105 ff.).

Pressemarktes etwa nach Art der heutigen überregionalen Tageszeitungen wählen; daraus wird dann bekanntlich gefolgert, gegenwärtig stehe auch im Rundfunkbereich eine Wende an, nämlich eine schrittweise zu vollziehende Annäherung an den »natürlich«-marktmäßigen Medienordo.<sup>10</sup>

Nicht so *Kübler*. *Küblers* entwicklungsgeschichtliche Befunde ergeben als solche noch nichts dafür, daß man es mit einer Modelldynamik zu tun hat, welche aus unwiderstehlichen Sachzwängen hervorgeht und sich zwangsläufig weiter zuspitzen wird. *Kübler* zeigt sich vielmehr darauf bedacht, denkbare Alternativen zu ermitteln und einen entsprechenden politischen Gestaltungsspielraum vorzubehalten. Im übrigen legt er es wohl auf ein rahmenartiges rundfunkrechtliches Grundrechtskonzept an, bei dem der Zusammenhang von *Medienverantwortung* und *Medienfreiheit* im Vordergrund steht. Auch gewisse Verwandtschaftsbeziehungen zwischen Medien- und Wissenschaftsfreiheit sollen dabei berücksichtigt werden.<sup>11</sup> Damit ist die »Natürlichkeits«-Lehre im Sinn jener anderen Schule nicht vereinbar.

4. Der *Küblersche* Ansatz erscheint mir plausibel. Er läßt sich namentlich auch auf die neuere Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* projizieren und kann diesbezüglich zu weiteren Abklärungen und Verfeinerungen beitragen.

10 Siehe etwa *H. H. Klein*, Die Rundfunkfreiheit, 1978; *ders.*, Der Staat 1981, S. 177 ff.; *K. Kröger*, NJW 1979, S. 2537 ff.; *Chr. v. Pestalozza*, ZRP 1979, S. 25 ff.; *W. Schmidt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979; *R. Scholz*, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), Presserecht und Pressefreiheit, 1980, S. 355 ff.; *Chr. Starck*, NJW 1980, S. 1359 ff. In jenen Stellungnahmen finden sich gewisse Vorbehalte zugunsten der bisherigen Anstalten, z. B. im Sinn einer »Grundversorgung mit Integrationsrundfunk«. In dem »Natürlichkeits«-Theorem ist allerdings eine Entwicklung angelegt, die schließlich auch zur Verelendung dieser Anstalten führen kann. Zur Kritik jenes Theorems zuletzt *K.-H. Ladeur*, NJW 1982, S. 359 ff. Über »Grundversorgung« *Stock* (Anm. 3), S. 96 ff. m. w. N.

11 Vgl. *F. Kübler*, Kommunikation und Verantwortung, 1973. Dort auch mehr über einen entsprechenden journalistischen *Professionalismus*. Über Medienverantwortung zuletzt *ders.*, in: *W. Hassemer* u. a. (Hrsg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit, 1982, S. 105 ff. Ähnlich zur Grundrechtsdogmatik unter rechtspolitischem Aspekt. *W. Hoffmann-Riem*, RuF 1979, S. 143 ff. Im Ergebnis verwandt bei i. e. unterschiedlicher Argumentation etwa *P. Badura*, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980; *R. Groß*, DVBl. 1980, S. 933 ff.; *W. Schmidt*, Die Rundfunkgewährleistung, 1980; *H. Bethge*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts, 1981. Eine umfassende Bestandsaufnahme unter Einbeziehung des einfachen Rechts bietet *P. Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 2), S. 15 ff. Auf diesen Landesbericht sei wegen der Detailfragen, die im folg. nicht behandelt werden können, in toto verwiesen.

Das Gericht stellt bei seinen modelltheoretischen Überlegungen wesentlich auf den jeweiligen *Vielfaltmodus* ab und unterscheidet insoweit eine »binnenpluralistische« und eine »außenpluralistische« Rundfunkstruktur.<sup>12</sup> Damit bedient es sich einer Terminologie, welche sich um 1970 anlässlich der zu jener Zeit geführten Debatten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Pressekonzentration eingebürgert hatte.<sup>13</sup> Bei oberflächlicher Lektüre des FRAG-Urteils könnte nun der Eindruck entstehen, als habe für den Typus externer Vielfalt im dortigen Sinn das *pressespezifische Marktmodell* Pate gestanden, und zwar ungefähr so, wie es die Fürsprecher weitgehender Liberalisierungen ins Spiel zu bringen pflegen. Neben dem Typus interner Vielfalt nach Art der bisherigen Rundfunkverfassung habe das Gericht im Prinzip auch einen derartigen außenpluralistischen Typus als verfassungsmäßig anerkannt. Mithin stünden sich im Rundfunkbereich fortan das Integrationsmodell und ein presseähnliches Marktmodell prinzipiell gleichberechtigt gegenüber.<sup>14</sup> Wer sich eher in gemessenem Tempo voranbewegen will, mag auch behaupten: Soweit das außenpluralistische Modell gemäß dem FRAG-Urteil noch Merkmale des *Koordinationsmodells* aufweise, dürfe es doch von dem Integrationsmodell relativ weit abgerückt werden. Es dürfe in der oben bezeichneten anderen, entgegengesetzten Richtung optimiert und auf den Weg gebracht werden.<sup>15</sup>

12 BVerfGE 57, S. 325. Ähnlich dann BVerfG NJW 1982, S. 1448 (»binnenplurale Organisation«).

13 Statt aller N. Dittrich, Pressekonzentration und Grundgesetz, 1971, S. 9 ff. Zur Anwendung dieser Begrifflichkeit auf den Rundfunk B.-P. Lange, MP 1980, S. 133 ff.; ders., Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern, 1980.

14 Darauf dürfte die Behauptung hinauslaufen, das Gericht habe nunmehr eine »grundsätzliche Anerkennung der materiell-privaten Rundfunkfreiheit« vollzogen. So R. Scholz, JZ 1981, S. 561 (563), unbeschadet eines dort zunächst mitgeteilten »Enttäuschungs«-Effekts. Vorsichtiger E. Kull, AfP 1981, S. 378 ff. Gänzlich negativ Chr. v. Pestalozza, NJW 1981, S. 2158 ff. Demgegenüber finden sich auf tagespolitischer Ebene auch Vereinfachungen wie die folgende: Wenn die technischen Voraussetzungen für erhebliche Programmvermehrungen gegeben seien, »genügt die Vorkehrung, daß nicht alle Sender sich in einer Hand befinden – Pluralität muß nicht länger in Kontrollgremien hergestellt werden, der freie Markt garantiert sie . . . ebenso . . . wie heute bei Zeitungen und Zeitschriften«. So zum FRAG-Urteil D. Stolze, Die Zeit Nr. 22 vom 28. 5. 1982, S. 4 (5).

15 So im Hinblick auf das Projekt Ludwigshafen früher Bullinger (Anm. 9), S. 107 ff. In der permissiven Tendenz ähnlich R. Ricker, AfP 1980, S. 140 ff.; ders., NJW 1981, S. 849 ff. Zum FRAG-Urteil ungefähr im obigen Sinn ders., ebd. S. 1925 ff. Ferner Th. Oppermann, JZ 1981, S. 721 ff.; Chr. Degenhart, DÖV 1981, S. 960 ff. Siehe auch I. von Münch, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 1981, Art. 5 Rdnr. 38c; W. Rudolf, in: I. von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1982, S. 925 (956 ff.).

Der Küblersche Ansatz ist geeignet, den Blick für derartige m. E. unzutreffende Deutungen und deren Konsequenzen zu schärfen. Er legt die längeren Linien frei. Er eröffnet den Durchblick auf das Integrationsmodell mit seinem Woher und Wohin, mit seiner Zentralposition und Schlüsselstellung auf einer vielstufigen und komplexen Modellskala, auch mit seiner Maßstabfunktion, was die zulässigen Abweichungsgrade betrifft. Er erlaubt zumal, das außenpluralistische Modell im Sinn des FRAG-Urteils den erkennbaren Intentionen des Gerichts entsprechend<sup>16</sup> scharf von dem Pressemodell zu unterscheiden und es demgemäß an der richtigen Stelle der Skala, nämlich in der Nähe des Integrationsmodells, zu plazieren. Dies führt näherhin zu der These, daß es sich immer nur um einen *partiellen* Außenpluralismus handeln kann und daß das Gericht neben dem reinen Integrationsmodell lediglich ein *Koordinationsmodell* als zulässig in Betracht zieht, *welches bestimmte wesentliche Merkmale des Integrationsmodells aufweist*; es muß gegenüber einem pressespezifisch konzipierten, z. B. presseeigenen Marktrundfunk einen beträchtlichen Abstand einhalten. Andererseits muß auch die Distanz zu dem Staatsmodell gewahrt bleiben. Dirigistische Elemente, wie sie sich gerade bei einem quasi-privaten Lizenzrundfunk nur zu leicht einschleichen, sind zu vermeiden.

5. De lege lata besteht zugunsten des Integrationsrundfunks noch nahezu ein Modellmonopol. Nach der heutigen Verfassungsrechtsprechung – deren Beibehaltung, ggf. auch behutsame Fortschreibung ich im folgenden voraussetze – wird das eingeführte Modell auch de lege ferenda von erheblicher Bedeutung bleiben. Es hat danach nicht etwa insgesamt Verfassungsrang. Es stellt aber jedenfalls eine statthafte und nach wie vor relevante Alternative dar. Im übrigen orientiert sich das FRAG-Urteil an diesem Modell auch dann, wenn es darum geht, die andere statthafte Alternative genauer zu bezeichnen und abzugrenzen. Gewisse Merkmale des Integrationsrundfunks werden abstrahiert und gewissermaßen *vor die Klammer gezogen*. Auf diesem Weg wird ein durchweg zwingender, auch für einen außenpluralistischen Rundfunk verbindlicher *medienstruktureller Mindeststandard* festgelegt. Davon abgesehen bleibt die gedachte Skala nach deutschem Verfassungsrecht unbenutzbar. Die Eckwerte dürfen

<sup>16</sup> Dazu *W. Hoffmann-Riem*, ZRP 1981, S. 177 (178); *ders.*, WuW 1982, S. 265 ff.; *H. Kohl/H. Weilbacher*, ZRP 1981, S. 243 (246 f.); *W. Schmidt*, DVBl. 1981, S. 920 ff.; *R. Groß*, DVBl. 1982, S. 561 ff.

nicht realisiert werden. Auch staatlich-private Verbundsysteme und sonstige Bastardgebilde wären verfassungswidrig. Dieses Abgrenzungsverfahren werde ich im folgenden aufgreifen und etwas genauer nachzeichnen und kommentieren. Und zwar möchte ich dem Aufbau des FRAG-Urteils folgen und mit dem die beiden zulässigen Modelle übergreifenden, aus einer Grundrechtsanalyse hervorgehenden »*Allgemeinen Teil*« beginnen. Im Anschluß daran werde ich zunächst auf das *Integrationsmodell* zu sprechen kommen. Dabei wird diejenige Ausprägung dieses Modells im Vordergrund stehen, die sich in den bisherigen öffentlich-rechtlichen Anstalten verkörpert. Es wird zu untersuchen sein, wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben bei diesen Anstalten gesetzgeberisch konkretisiert worden sind. Da von dem »Allgemeinen Teil« auch insoweit beträchtliche normative Wirkungen ausgehen, stellt sich ferner die Frage, ob die getroffenen Regelungen diesen Anforderungen genügen. Außerdem wäre zu prüfen, wie sich die einschlägigen Verfassungsdirektiven auf andersartige, z. B. *privatrechtlich*-binnenpluralistische Ausprägungen des Integrationsmodells auswirken. Letzteres war bekanntlich der springende Punkt im saarländischen Vorlagefall. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich mit einer an die öffentlich-rechtliche Variante des binnenpluralistischen Rundfunks angelehnten privatrechtlichen Variante zu beschäftigen und bescheinigte ihr eine Reihe von Mängeln.<sup>17</sup> Manches spricht für die Annahme, daß ein derartiger »*unechter* Privatfunk«<sup>18</sup> auch in Zukunft ein Hauptthema bleiben wird.<sup>19</sup> Im übrigen wird auch über gewisse Anpassungen sonstiger Rundfunkgesetze an die Maximen des FRAG-Urteils weiter diskutiert.<sup>20</sup> Diesen Fragenkomplex indessen werde

17 BVerfGE 57, S. 296 ff., 327 ff. Nach dieser Seite hin ist der Gegenstand schon früher ausführlich erörtert worden. Siehe nur *K. Stern/H. Bethge*, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, 1971. Dazu die Arbeiten von *Badura*, *W. Schmidt* und *Bethge* (Anm. 11). Für hiesige Zwecke sei festgehalten: Das SR-Gesetz war in §§ 38 ff./46 ff. auf Alleinstellungen zugeschnitten und wies keinerlei koordinationsrechtliche Elemente auf. Bezüglich der Programmgestaltung sollten für private Anbieter die für den Saarländ. Rundfunk maßgeblichen Grundsätze entsprechend gelten (§ 46a Abs. 1 SR-Gesetz). Darunter fielen auch die »Einseitigkeits«-Verbote des § 10 Abs. 1 SR-Gesetz. Mithin mußte das Programm jedes einzelnen Veranstalters in sich »ausgewogen« sein. Die Vielfaltproblematik wurde jedoch weder programm- noch organisationsrechtlich konsequent in Angriff genommen. Insbesondere fehlte es an einer effizienten gesellschaftlichen Kontrolle.

18 Vgl. *Kull*, AfP 1981, S. 378 f.

19 Siehe nur *Hoffmann-Riem*, WuW 1982, S. 266 f.

20 In Nordrhein-Westfalen z. B. dringen FDP und Kirchen auf Veränderungen der Gremienstruktur beim WDR. Vgl. zuletzt FAZ Nr. 120 vom 26. 5. 1982, S. 12.

ich im folgenden vernachlässigen. Es erscheint vordringlich, auch die außenpluralistische Alternative etwas genauer ins Auge zu fassen.

Vom Integrationsmodell aus wird also schließlich die Brücke zum *Koordinationsmodell* zu schlagen sein. Es wird der Frage nachzugehen sein, wie die essentiellen Merkmale der Rundfunkfreiheit im Sinn der Verfassungsrechtsprechung zu gewährleisten sind, wenn sich ein Gesetzgeber für die Einführung einer Rundfunkstruktur mit außenpluralistischen Elementen entscheiden will. Soweit die Errungenschaften und Eigenheiten des Integrationsrundfunks der Verallgemeinerung bedürfen und vermöge jenes »Allgemeinen Teils« Verfassungsrang besitzen, müssen sie auch bei einem Koordinationsrundfunk wiederkehren. Es wird nun zu klären sein, welche Ähnlichkeitsgrade nach dem FRAG-Urteil näherhin erforderlich sind und welches der Spielraum ist, innerhalb dessen Abweichungen vom Integrationsmodell zugänglich sind. Zugleich werden sich einige Hinweise auf Probleme ergeben, welche durch das Urteil noch nicht gelöst worden sind. Dabei geht es an dieser Stelle darum, überhaupt erst einmal eine Grundlage für Diskussionen über die Verfassungsmäßigkeit einzelner außenpluralistischer Projekte zu schaffen. In derartige Detaildiskussionen möchte ich noch nicht eintreten.

Dennoch ist das ein gewichtiger Themenkatalog. Er läßt sich innerhalb der Zeit, die hier zur Verfügung steht, nicht erschöpfend behandeln. Ich bitte Sie also um Nachsicht, wenn Sie den Eindruck gewinnen, daß der eine oder andere Punkt nur cursorisch erörtert oder ganz und gar übergegangen wird. Dem wird sich in der Diskussion abhelfen lassen.

III. Der modellübergreifende »*Allgemeine Teil*« des Rundfunkverfassungsrechts beruht wesentlich auf den jüngst ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Er hat darin bereits bemerkenswert scharfe Konturen gewonnen. Das Gericht bedient sich hinsichtlich der einschlägigen *Grundrechte* einer Zusammenschau anhand eines prozeßartigen Öffentlichkeitsbegriffs. Daraus ergibt sich, daß die Rundfunkfreiheit als Funktionsgrundrecht verstanden und präzisiert wird – eine Klarstellung von fundamentaler Bedeutung.

1. Das Gericht zeigt sich auf eine grundrechtssystematische Herleitung der Rundfunkfreiheit bedacht und geht dabei einerseits von der allgemeinen *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit*, andererseits von der allgemeinen *Informationsfreiheit* (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) aus. Die beiden Menschen-, d. h. Jedermannsrechte werden auch in ihrer Wechselbe-

zogenheit ins Auge gefaßt. Ihr vom Grundgesetz gewolltes Zusammenspiel wird als »Prozeß der Kommunikation« gekennzeichnet; daraus soll insbesondere auch individuelle und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit hervorgehen. Neben den einzelnen, zunächst subjektivrechtlich gearteten Rechtspositionen wird auch der Kommunikationsprozeß als solcher unter den Schutz des Art. 5 Abs. 1 gestellt. Dergestalt wird »Meinungsfreiheit« (sc. zumal Meinungsbildungsfreiheit) auch als »objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung« angesprochen, »wobei subjektiv- und objektivrechtliche Elemente einander bedingen und stützen«.<sup>21</sup> Dieser wesentlich prozessuale Synthesegedanke ist vom Ersten Senat im FRAG-Urteil formuliert und sodann in dem Beschluß vom 13. 1. 1982 – Freie Mitarbeiter – wiederholt und bekräftigt worden.<sup>22</sup> In dem Beschluß vom 9. 2. 1982 – Mitwirkung der FDP im NDR-Rundfunkrat – hat ihn sich inzwischen auch der Zweite Senat zu eigen gemacht.<sup>23</sup>

Mag man bis hierher noch entfernt an die Lehre von dem quasi-naturwüchsig existierenden, vermöge subjektiver Verbreitungsrechte entstehenden und auf ökonomisch-publizistischem Wettbewerb beruhenden »Meinungsmarkt« erinnert sein,<sup>24</sup> so wird diese Reminiszenz vollends gegenstandslos, wenn im FRAG-Urteil des weiteren auch von einem »aus der Informationsfreiheit folgenden Anspruch auf umfassende und vollständige Information« gesprochen und wenn die Gefahr einer Kollision dieses Anspruchs mit einer im pressenspezifischen Sinn betätigten Meinungsfreiheit gesehen und erstlich in Rechnung gestellt wird.<sup>25</sup> Darin kündigt sich eine andere Grundrechtskategorie an.<sup>26</sup>

21 Vgl. BVerfGE 57, S. 319 f. Dadurch mag sich zumal *W. Schmidt* (Anm. 11), S. 92 f., bestätigt sehen. Dazu *ders.*, DVBl. 1981, S. 921; *ders.*, NJW 1982, S. 1443; *R. Platho*, FuR 1981, S. 337 (340).

22 NJW 1982, S. 1447 f.

23 NJW 1982, S. 1451 ff., hier S. 1452. Dazu *W. Schmidt*, ebd. S. 1442 f.

24 Siehe denn auch *Scholz*, JZ 1981, S. 563. Verwandt *Oppermann*, ebd. S. 726. Eher skeptisch demgegenüber *Kull*, AfP 1981, S. 380. Zurückhaltend auch *Ricker*, NJW 1981, S. 1926. Zur Vorgeschichte allg. zuletzt *Chr. Starck*, JuS 1981, S. 237 (238 f.) m. w. N., noch i. S. einer pressenspezifischen Präponderanzdoktrin.

25 Vgl. BVerfGE 57, S. 321. Harmonisierend demgegenüber noch *Scholz* (Anm. 10). Näher unten 4a.

26 Vgl. *Kull*, AfP 1981, S. 381 Anm. 35. Über Grundrechtstheorien insoweit zuletzt *Starck*, JuS 1981, S. 240 ff. m. w. N. Die hiesige, wesentlich leistungsrechtliche Dimension der Informationsfreiheit wird in der Rechtsprechung objektivrechtlich ins Spiel gebracht. Daraus folgt u. a., daß auch die Meinungsverbreitungsfreiheit nicht mehr nur dem sog. bürgerlich-rechtsstaatlichen Grundrechtsmodell unterfällt.

2. Dies hat Konsequenzen für das Verständnis der *Rundfunkfreiheit* (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG).

a) Letztere Freiheit wird als Freiheit *des* Rundfunks vorgestellt und in die Konstruktion einbezogen.<sup>27</sup> Bezüglich des *personalen* Schutzbereichs der Garantie folgt daraus: Es ist der Rundfunk *als solcher*, der die Freiheit genießen soll. Das setzt voraus, daß unter dem Namen »Rundfunk« eine wie auch immer organisierte grundrechtsfähige, also z. B. vom Staat verschiedene publizistische Einheit auftritt. Nach der Seite »gesellschaftlich relevanter« sowie schlicht-privater, beispielsweise geschäftlich interessierter Veranstaltungs- bzw. Beteiligungsprätendenten hin ist die Subjektproblematik damit allerdings noch nicht geklärt. »Der Rundfunk selbst – wer ist das?«,<sup>28</sup> diese Schicksalsfrage hatte sich früher schon aus Anlaß der norddeutschen Kirchenklage<sup>29</sup> gestellt, und sie stellt sich heute in weit umfassenderer Weise überall dort, wo es um Dachkonstruktionen und sonstige Auflockerungen oder Auflösungen der bisherigen monolithischen Rundfunkstruktur geht. Überall dort stehen Partizipations- oder Dispositionsrechte in Rede, welche darauf hinauslaufen, daß von dem Grundrecht des Rundfunks als solchem gewisse Teilrechte abgespalten und externen Rechtssubjekten zugeordnet werden. Im Grenzfall kann das dazu führen, daß *nur noch* Freiheiten Dritter zur Artikulation »durch Rundfunk« bestehen und daß »der Rundfunk selbst« als übergreifende Einheit gänzlich wegfällt.<sup>30</sup>

b) Die Antwort auf die Frage nach möglichen Subjekten der Rundfunkfreiheit ergibt sich im folgenden schrittweise, und zwar im Zusammen-

27 BVerfGE 57, S. 319.

28 G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 368 Anm. 3.

29 OVG Lüneburg DÖV 1979, S. 170 ff. m. Anm. W. Kewenig = JZ 1979, S. 24 ff. m. Anm. H. H. Rupp. Aus der Perspektive der Klägerin Chr. Starck, in: Presserecht und Pressefreiheit (Anm. 10), S. 375 ff. Über verbandsgebundenen Richtungsrundfunk insoweit M. Stock, AöR 104 (1979), S. 1 ff. Zuletzt Wieland, Der Staat 1981, S. 114 ff. m. w. N.

30 Folgt man der Lehre von der fortschreitenden *Individualisierung* i. S. Bullingers (Anm. 9), so kann obiger Grenzfall schließlich auch bedeuten: Der verfassungsrechtliche *Rundfunkbegriff* verliert sein Substrat, d. h., die Garantie läuft schon aus diesem tatbestandlichen Grund leer. Das Bundesverfassungsgericht freilich hat sich auf die Probleme der Abgrenzung von Massen- und Individualkommunikation bisher nicht eingelassen. In den neuen Entscheidungen wird auf den Rundfunkbegriff noch nicht ausdrücklich eingegangen. Der Sache nach ist er gleichwohl mit dem Spiel, wie sich weiter unten herausstellen wird.

hang mit der Beantwortung der Frage nach dem *sachlichen* Schutzbereich dieses Grundrechts. Letzterer Punkt wird vom Bundesverfassungsgericht anhand einer Untersuchung der Interdependenzen in Art. 5 Abs. 1 GG in Angriff genommen. Das Grundrecht des Mediums nach Satz 2 wird im Sinn eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes<sup>31</sup> mit den Jedermannsgrundrechten nach Satz 1 in Verbindung gebracht und betontermaßen *funktionell* verstanden: Es bildet »eine notwendige Ergänzung und Verstärkung« dieser Grundrechte und hat die »*Vermittlung*« von Information und Meinung zum Gegenstand. Hierbei soll es sich nicht etwa um ein subaltern-*instrumentalistisches* Vermitteln handeln,<sup>32</sup> ebensowenig andererseits um eine redaktionelle Binnentendenz, die sich herrschaftlich gerieren und von der Medienverantwortung lossagen würde. Vielmehr wird dafür auf das bewährte Begriffspaar »*Medium und Faktor*« abgestellt.<sup>33</sup> Demgemäß wird der Rundfunkfreiheit eine öffentlichkeitsstrukturell konzipierte »*Aufgabe*« beigelegt.<sup>34</sup> Von der »öffentlichen Aufgabe« aus wird auf »Eigenart und Bedeutung« der Rundfunkfreiheit als einer »*dienenden Freiheit*« zurückgeschlossen. Dergestalt behält der Rundfunk nach wie vor »materiell-öffentlichen« Charakter. Damit stimmt die oben konstatierte Aufwertung der Informationsfreiheit im Publikum überein: Die

31 Vgl. *M. Kloepfer*, Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandsschutz, 1970, S. 58 ff.; *M. Stock*, *ZevKR* 20 (1975), S. 256 (285). Dort S. 277 ff. auch etwas mehr zur Systematik des Art. 5 Abs. 1 GG, ferner in *AöR* 104 (1979), S. 30 ff., 39 ff. Der dortige Ansatz entspricht obiger Rechtsprechung.

32 Ein Vermittlungsbegriff letzterer Art liegt der Lehre von der Rundfunkfreiheit als »Instrumentalrecht« zugrunde. Er beruht auf dem Konzept einer Vergesellschaftung, bei der es zu einer Professionalisierung im *Küblerschen* Sinn nicht kommen kann. Näher *Stock* (Anm. 3), S. 34 ff. Ohne Professionalisierung (und deren verfassungsrechtliche Abstützung) kann auch Vergesellschaftung auf die Dauer nicht fortbestehen. Statt dessen greift dann das verlegerzentrierte Pressemodell auf den Rundfunk über. Siehe denn auch *Scholz*, *JZ* 1981, S. 563 f. In *BVerfGE* 57, S. 319 ff., erhält dieser Instrumentalismus eine deutliche Absage.

33 Vgl. ebd. S. 320 unter Anknüpfung an *BVerfGE* 12, S. 205 (260). Weitergeführt in *BVerfG NJW* 1982, S. 1447 f., und *BVerfG* ebd. S. 1452. Zu dem genannten Begriffspaar im übrigen *Lerche* (Anm. 11); *Stock* (Anm. 3), S. 31 ff.

34 *BVerfGE* 57, S. 319 f., auch zum folg. Eine »öffentliche Aufgabe« der *Presse* dingfest zu machen, will bekanntlich nicht gelingen. Siehe etwa *E. Kull*, in: *Presserecht und Pressefreiheit* (Anm. 10), S. 187 ff.; *H. J. Faller*, *AfP* 1981, S. 430 ff.; *B. Rütters*, *AfP* 1982, S. 23 ff. In der dortigen Skepsis drückt sich der Umstand aus, daß sich die fragliche »Aufgabe« auf das jeweilige *Gesamtangebot* beziehen müßte, daß dafür indessen auf Pressemärkten kein organisatorischer Ansatzpunkt vorhanden ist. So bleibt denn die »Aufgabe« institutionell unbehaust. Jeder Anbieter je für sich kann sich davon freizeichnen und auf die Konkurrenten bzw. auf den Konkurrenzmechanismus als solchen, verweisen. Letzterer aber bleibt gleichsam anonym. Die *gemeinsame* »Aufgabe« hat allenfalls »*faktischen*« Charakter. Ob und ggf. wie sie erfüllt wird, bleibt rechtlich gesehen kontingent.

»Aufgabe« des Rundfunks geht dahin, »freie und umfassende Meinungsbildung« zu gewährleisten;<sup>35</sup> also »obliegt ihm, in möglichster Breite und Vollständigkeit zu informieren«.<sup>36</sup> Unter diesem Gesichtspunkt »gibt (er) dem einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu Meinungsbildendem Wirken«.<sup>37</sup> Er bringt dabei seine »Faktor«-Eigenschaft in der Weise ins Spiel, daß die beiden Jedermannsgrundrechte gleichsam miteinander versöhnt werden. Die Kollisionslage nach Satz 1 wird mit Hilfe des Satzes 2 in eine »positive Ordnung« umgesetzt, »welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird«.<sup>38</sup> So und *nur* so kann dann auch »der Rundfunk selbst« zu seiner journalistischen und juristischen Identität kommen.

c) Hiernach fällt in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG diejenige journalistische Tätigkeit, die sich vermittelnd auf die Grundrechte nach Satz 1 als Grundrechte *aller* zurückbezieht, und zwar in der Weise, daß dadurch »freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung«<sup>39</sup> im Publikum möglich wird. Das bedingt einerseits eine gewisse *Distanz* gegenüber der öffentlichen Gewalt und gegenüber Grundrechtssubjekten nach Satz 1, zumal im Verhältnis zu Parteien, Verbänden und privaten Meinungsträgern. Andererseits bedingt es auch eine gewisse *Nähe* zu alledem. Ferne und Nähe sind beide gleichermaßen *funktionell* zu begründen und zu begrenzen. Es ist die Vermittlungsfunktion als solche, die vor *Vermachtung* geschützt werden soll. Dafür enthalten die jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zahlreiche neue Belege.

Was zunächst die *Distanz* betrifft, so mag dafür an den Begriff der »Berichterstattung« angeknüpft werden: *Deren* Freiheit soll »*unangetastet*« bleiben.<sup>40</sup> Freie Berichterstattung ist etwas anderes als freie Tendenzbestätigung im pressenspezifischen Sinn.<sup>41</sup> Also müssen potentielle Tendenzträger als Machtaspiranten auf Abstand gehalten werden. Dies

35 BVerfGE 57, S. 320.

36 BVerfG NJW 1982, S. 1448.

37 Ebd.

38 BVerfGE 57, S. 320.

39 Ebd. S. 321.

40 Ebd. S. 322, nach BVerfGE 12, S. 262.

41 Vgl. zuletzt *Wieland*, Der Staat 1981, S. 99 ff., auch zu dem Konzept einer »Rundfunkunternehmerfreiheit« einschließlich wirtschaftsrechtlicher Komponenten.

gilt für ökonomisch-publizistische wie auch für sonstige, z. B. verbandspezifische Meinungsmacht. Demzufolge kennt die neue Rechtsprechung eine entsprechende *Rundum-Wirkung* des Mediengrundrechts. Es ist nicht mehr nur der Staat, dem der Zugriff auf die journalistische Substanz verwehrt wird. Neben dem Gebot einer »Staatsfreiheit« nach Art klassisch-liberaler Abwehrrechte kennt das FRAG-Urteil in der Tradition des ersten Fernsehurteils eine Art Drittwirkung des Grundrechts gegenüber Verbänden: Der Rundfunk darf nicht »einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden«. <sup>42</sup> Der Beschluß vom 13. 1. 1982 – Freie Mitarbeiter – geht nun weiter und statuiert eine »Programmfreiheit im Sinne eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflußnahme auf Auswahl, Ausgestaltung und Inhalt der Programme«. <sup>43</sup> Damit ist neben der – jetzt umfassend formulierten – Rundum-Wirkung wohl auch eine organisationsinterne *Binnenwirkung* gemeint. Als »fremd« wird gewissermaßen auch die »innere Umwelt« ausgegrenzt. Verwandte Phänomene sind z. B. im Hochschulrecht geläufig; sie werden dort mittlerweile anhand der Kategorie des *Funktionsgrundrechts* bearbeitet. <sup>44</sup> So nimmt es nicht wunder, wenn der Zweite Senat auch das hiesige Distanzerfordernis in dem Beschluß vom 9. 2. 1982 – Mitwirkung der FDP im NDR-Rundfunkrat – aus der besonderen *Medienfunktion* herleitet: »Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung verlangt die Freiheit des Rundfunks sowohl von staatlicher Bevormundung wie von anderweitiger einseitiger Einflußnahme.« <sup>45</sup>

Auch das Moment der *Nähe* im Verhältnis von Rundfunk und Umwelt ergibt sich im einzelnen ohne weiteres aus dem zweckspezifischen *medialen* Charakter der Rundfunkfreiheit. Der »Prozeß der Kommunikation« als objektivrechtliches Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 soll gewissermaßen

42 Vgl. BVerfGE 57, S. 320, 322. Dazu unten Anm. 130.

43 NJW 1982, S. 1448.

44 K. Hailbronner, Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht, 1979, S. 73 ff. und passim. In den älteren Katalogen der Grundrechtstheorien kommt diese Figur noch nicht vor. Sie ist allerdings teilweise involviert in dem Streit über ein »funktional-demokratisches« Grundrechtsverständnis. Dort wird sie jedoch von andersartigen Komponenten überlagert und verdunkelt. Vgl. einerseits H.-P. Schneider, in: J. Perels (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, 1979, S. 11 ff. Andererseits etwa H. H. Klein, Die Grundrechte im demokratischen Staat, 1974, S. 12 ff.; K. Kröger, Grundrechtstheorie als Verfassungsproblem, 1978, S. 27 f. Die Vermachtungsbesorgnisse, die sich darin ausdrücken, lassen sich für Art. 5 Abs. 1 Satz 2 ausräumen, wenn die Wissenschaftsaffinität der Rundfunkfreiheit i. S. Küblers mitbedacht wird. Als Funktionsgrundrecht ist diese Medienfreiheit dann im Verhältnis zur allg. Meinungsfreiheit *lex specialis* oder sogar ein *aliud*. Näher Stock (Anm. 3), S. 35.

45 NJW 1982, S. 1452.

durch das Medium hindurchlaufen. Er soll von ihm vermöge der »Faktor«-Funktion inauguriert und in Gang gehalten werden. Das bedingt, wie gesagt, *Ferne und Nähe*, beides zusammengenommen und funktionell gewendet also: unabhängigen Journalismus im Sinn einer *relativen journalistischen Autonomie*.

d) Letzterer Ausdruck findet sich in der Rechtsprechung allerdings noch nicht. Auch wird die Freiheit der »Berichterstattung durch Rundfunk« noch nicht auf eine entsprechende griffige Formel gebracht. Es sei erlaubt, dafür einen Vorschlag zu machen: Freiheit *des* Rundfunks als *journalistische Freiheit*. Als Gegenstand des journalistischen Metiers soll dabei ein Publizitätszusammenhang gelten, welcher sich mit *Smend* als »Öffentlichkeit der Meinungen« kennzeichnen läßt.<sup>46</sup> Für Entstehung und Fortbestand einer derartigen Publizität zu sorgen, obliegt dem Rundfunk in seiner Eigenschaft als Vermittlungsinstanz. Es handelt sich um ein »Dienen« jenseits von Herrschaft und Knechtschaft. Journalistische Freiheit dieser Art ist dem Bannkreis von Tendenzfreiheit und Tendenzbindung entrückt. Sie wird bedingt und begrenzt durch die Meinungsbildungsfreiheit (intransitiv verstanden, als Publikumsrecht).

3. Was also den Vermittlungszusammenhang nach Art. 5 Abs. 1 betrifft, so hebt die Rechtsprechung auf eine anspruchsvoll universalistisch geartete Öffentlichkeitsstruktur im eben angedeuteten Sinn ab. Auch der Wahrheitsbegriff wird ganz unbefangen verwendet. Da dieser Ansatz für alles weitere vorgreiflich ist, sei er noch etwas weiter verdeutlicht. Und zwar sei noch ein Blick auf das Verhältnis von *Vielfalt* und Wahrheit gerichtet, wie es sich nunmehr darbietet.

a) Die Vielfaltfrage hat zunächst einen *verfassungsstrukturellen* Bezug: Es geht um die »für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt«.<sup>47</sup> Neben dieser von der Rechtsprechung seit jeher gewürdigten Makroebene tritt neuerdings auch die Mikroebene, nämlich der *Grundrechtsbezug* der Vielfaltfrage, stärker in den Vordergrund.

46 *R. Smend*, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. 1968, S. 96. Vgl. *Stock*, ZevKR 20 (1975), S. 278 f.

47 BVerfGE 57, S. 323. Dazu statt aller *P. Badura*, in: Chr. Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. I, 1976, S. 1 (13 ff.). Die »öffentliche Meinung« muß sich hiernach in einem *gesellschaftlich-öffentlichen* Aggregatzustand befinden. Daraus folgt ein weiteres Argument zugunsten relativer *Staatsferne* des Mediums: »Freie . . . öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt . . . die Freiheit des Rundfunks

Auf letzterer Ebene läßt sich die Problematik einmal von der Zugangs- und Einzugsseite des Massenmediums aus angehen, zum anderen von seiner dem Publikum zugekehrten Seite aus. Hierbei handelt es sich einerseits um die allgemeine Meinungsverbreitungsfreiheit, wobei Maßstäbe wie derjenige der Chancengleichheit einschlägig sind. Andererseits handelt es sich um die allgemeine Informationsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat richtigerweise beide Seiten zugleich im Blick. Dabei lag der Akzent in den früheren Fernsehurteilen eher auf der äußeren Kommunikatorseite, und zwar unter Beschränkung auf das »Zu-Wort-Kommen« von Parteien und Verbänden. Heute schickt sich das Gericht an, auch die Rezipientenseite nachhaltiger einzubeziehen. Von ihr aus werden z. B. zusätzliche Kriterien des »Zu-Wort-Kommens« hergeleitet. Das führt zur Überwindung früherer Beengtheiten und drückt sich etwa darin aus, daß immer wieder das Erfordernis »umfassender« Meinungsberücksichtigung betont wird. »In möglicher Breite und Vollständigkeit« soll ein pluralistisches Spektrum dargeboten werden. Es soll ein »Meinungsmarkt« entstehen, »auf dem die Vielfalt der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt«. <sup>48</sup> Dabei soll auch »dem einzelnen« »Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken« gegeben werden. <sup>49</sup>

b) Näherhin klingt in den diesbezüglichen Aussagen die Vorstellung an, der Rundfunk könne sich zunächst an dem jeweils extern *vorfindlichen* Meinungsfeld orientieren und habe dieses möglichst naturgetreu *widerzuspiegeln*. So wird von der Vielfalt »der bestehenden Meinungen« oder kurz von der »bestehenden Vielfalt« gesprochen; diese müsse »zur Darstellung gelangen«. <sup>50</sup> Das mutet eher statisch an, ist so aber wohl nicht gemeint. An anderer Stelle trägt das Gericht ja dem Prozeßcharakter von Massenkommunikation aufs beste Rechnung. Demnach sind die zitierten Wendungen keineswegs dahin zu verstehen, der Rundfunk habe es lediglich mit Meinungen als vorgegebenen Oberflächenphänomenen zu tun, z. B. mit »verlautbarten« und aufgedrungenen oder allenfalls abzufragenden, anhand unverfügbarer »Relevanz«-Kataloge prädikatisierten Mei-

*von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme.*« So mit großem Nachdruck BVerfGE 57, S. 320. Darin liegt eine kategorische Absage an das Staatsmodell. Ferner ist das eine Limitierung staatlicher Einwirkungen im Rahmen des Integrations- wie auch des Koordinationsmodells.

48 Vgl. ebd. S. 320, 323.

49 BVerfG NJW 1982, S. 1448.

50 Vgl. BVerfGE 57, S. 320, 323, 325; BVerfG NJW 1982, S. 1448. Siehe auch K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl. 1982, S. 154.

nungen organisierter Gruppen. Auch hinsichtlich der zu treffenden Auswahl, der Dimensionierung, der entsprechenden Relationen und Proportionen usw. kann es nicht dabei sein Bewenden haben, daß auf einen irgendwie urwüchsigen äußeren Ist-Zustand abgestellt wird. Damit ist um das Interventionsproblem nicht herumzukommen. Auch das Maßstabproblem ist so nicht aus der Welt zu schaffen. – Letzteres sind bereits »Faktor«-Probleme. Vorläufig sei nun festgehalten: In der Rechtsprechung wird vorab der »*Medium*«-Charakter im engeren Sinn herausgestellt.

c) Von besonderem Interesse ist im übrigen der Umstand, daß die fraglichen Postulate mit Blickrichtung auf die *Presse* und das *Pressemodell* aufgestellt werden. Es wird Besorgnis geäußert, daß im Fall einer Übertragung jenes Marktmodells auf den Rundfunk »auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden und Meinungsträger, die sich im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befinden, an der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschend mitwirken«. Das Gericht sieht »Möglichkeiten einer Konzentration von Meinungsmacht und die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung«. Dem pressespezifischen »freien Spiel der Kräfte« möchte man den Rundfunk nicht überlassen, denn davon gewärtigt man sich inakzeptable Verzerrungswirkungen; jedenfalls könnten solche Wirkungen dann nicht mit »hinreichender Sicherheit« bzw. »hinreichender Wahrscheinlichkeit« ausgeschlossen werden.<sup>51</sup>

Bis hierher ist also neben einer Absage an das Staatsmodell auch eine Absage an ein reines Marktmodell zu verzeichnen. Ferner ergeben sich daraus Konsequenzen für Mischmodelle mit marktwirtschaftlichen Einschlägen. In das Koordinationsmodell insbesondere dürfen Elemente des Marktmodells nur in relativ bescheidenem Umfang einbezogen werden.

d) In *diesem* Zusammenhang wird auf den *originär »bestehenden«* Vielfaltmodus verwiesen. Auch wird dem Marktprinzip als Gegenprinzip das Prinzip einer »*gleichgewichtigen Vielfalt*« gegenübergestellt, auf Gruppenebene beispielsweise als »Gleichgewicht des ›Zu-Wort-Kommens‹ der gesellschaftlichen Gruppen«.<sup>52</sup>

51 Vgl. BVerfGE 57, S. 323 ff., u. a. unter Hinweis auf BVerwGE 39, S. 159 (167), und BayVerfGH VGHE n. F. 30, S. 78 (97).

52 BVerfGE 57, S. 324.

Was ist nun unter einem »*Gleichgewicht*« zu verstehen? Man mag dabei zunächst wiederum an diejenige Gewichtung gedacht haben, die sich im gesellschaftlichen Umfeld des Mediums gleichsam von selbst herausbildet: Sie soll möglichst unverzerrt im Programm in Erscheinung treten. Deformationen, wie sie das Gericht dem ökonomisch-publizistischen Wettbewerbsmechanismus bzw. bestimmten dabei möglichen Fehlentwicklungen zuschreibt, sollen tunlichst vermieden werden. Die *pressespezifische* »*Natürlichkeits*«-Lehre wird hier wohl für den Rundfunk prinzipiell verworfen. Ist nun statt dessen an eine sonstige, vergleichsweise *bessere*«, z. B. mehr oder minder weitgehend entökonomisierte »*Natur*« gedacht? Auch das wäre, wie erwähnt, ein Holzweg. Die Rede vom »*Gleichgewicht*« scheint denn auch bereits etwas anderes, »*Künstliches*« zu implizieren, nämlich einen Balancezustand oder Balancierungsprozeß, welcher aus gewissen Überarbeitungen und Umformungen des vorgefundenen gesellschaftlichen Rohprodukts hervorgeht. Diese Umgestaltung soll wohl auf der Betätigung *professionell-journalistischer* Kompetenz beruhen. Damit aber stellt sich die Maßstabfrage von neuem: Welches ist die adäquate Vermittlungsform? Was wäre demgegenüber Deformation?

e) Wir stoßen nun auf Tiefen und Untiefen auch betreffend altbekannte Begriffe wie »*Ausgewogenheit*«, »*Sachlichkeit*«. »*Gleichgewichtige Vielfalt*« mag ein gefälligerer Ausdruck, im übrigen aber ein Synonym für »*Ausgewogenheit*« sein. Letzterer vieldeutige Terminus wird in den neuen Entscheidungen ebenfalls noch an prominenter Stelle verwendet; auch die Verkoppelung mit »*Sachlichkeit*« besteht fort.<sup>53</sup> »*Sachlichkeit*« ihrerseits steht mit der Objektivitätsproblematik des journalistischen Metiers im Zusammenhang. Bei Lichte besehen mündet alles dies in die Frage nach dem journalistischen und rundfunkrechtlichen *Wahrheitsbegriff* ein. Nach dem eben Gesagten kommt es dabei vor allem auf das nähere Verhältnis von Wahrheit und äußerer »*Wirklichkeit*«<sup>54</sup> an. Positivistische und instrumentalistische Attitüden wären im Geltungsbereich der Rundfunkfreiheit fehl am Platze. Daß dergleichen nicht gemeint sein kann, erhellt ohne weiteres aus dem anspruchsvollen jetzigen Informationsbegriff des

53 Vgl. BVerfGE 57, S. 325 unter Rückgriff auf die Standardformel nach BVerfGE 12, S. 263. Geringfügig abweichend BVerfG NJW 1982, S. 1448. Über Konnexitäten von »*Ausgewogenheit*« und »*Sachlichkeit*« und über mediengerechte »*Ausgewogenheits*«-Versionen im Hinblick auf das Integrationsmodell näher *M. Stock*, RuF 1977, S. 1 ff.; *ders.*, Medien Heft 1 (1977), S. 9 ff. m. w. N.

54 Siehe etwa § 2 Abs. 1 ZDR-Staatsvertrag.

Bundesverfassungsgerichts. Von der Meinungsbildungsfreiheit aus entwickelt, setzt die Informationsfreiheit einen Informationsbegriff voraus, welcher neben quantitativen auch qualitative Aspekte aufweist. Das Gericht bezeugt eine besondere Vorliebe für die Attribute »umfassend und wahrheitsgemäß«. Es tritt jedoch den entsprechenden Kategorienfragen noch nicht näher. Auch ich möchte mich nicht weiter in sie verwickeln. Ein paar abkürzende Bemerkungen seien aber noch angefügt:

Der Rundfunk soll Verzerrungseffekten, wie sie von einer Verstaatlichung und von sonstigen lenkenden Staatseingriffen befürchtet werden, entgehen können. Er soll gegenüber dem Staatsmodell den entsprechenden Abstand einhalten. Das soll andererseits nicht dazu führen, daß bei dem Marktmodell und seiner prekären »Natürlichkeit« Zuflucht genommen wird. Auch Privatisierungen letzterer Art werden als Lösung des Lenkungsproblems ausgeschieden. Sämtliche denkbaren *dritten Wege* setzen nun voraus, daß bestimmte das jeweilige *Gesamtangebot* übergreifende Schlüsselstellungen vorhanden sind und daß darin *Medienfreiheit* als Funktionsgrundrecht im oben erläuterten Sinn angesiedelt wird. Denkt man die diesbezüglichen Ansätze der Rechtsprechung weiter, so folgt daraus: In diesen Zentralpositionen muß *journalistischer Professionalismus* zum Zuge kommen können. Und zwar sind dafür nur solche Berufsrollen- und Statuskonzepte tauglich, in denen »Medium«- und »Faktor«-Funktion miteinander verbunden bleiben.

Der engere »Medium«-Charakter des Rundfunks verbürgt zunächst die externe, wenn man so will, »treuhänderische« Orientierung. Anhand dessen läßt sich für breiten Zustrom und Durchstrom von Meinungen sorgen. Die *Verbreitungsmodalitäten* betreffend müssen bei dieser Vermittlungstätigkeit allerdings gewisse für die Grundrechtssubjekte nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG unverfügbare *Regeln und Standarde* vorbehalten bleiben. Ein gänzlich ungeregelter Meinungswettstreit ist nur auf der Ebene direkter Kommunikation denkbar. Medienvermittelte Massenkommunikation dagegen ist niemals quasi-naturwüchsig. Der Rundfunk kann niemals ohne Einmischungen und Eingriffe in den öffentlichen Meinungsverbreitungs- und Meinungsbildungsprozeß auskommen. Indem er nun auch seine »Faktor«-Qualitäten zur Geltung bringt, stößt er auf schwierige Fragen wie die folgenden: Wie läßt sich feststellen, welche und wie viele Meinungen jeweils »auf Verbreitung angelegt«<sup>55</sup> sind? Wie soll es näherhin zugehen, wenn alles in allem »umfassende« Meinungsberücksichtigung stattfinden muß, wenn in concreto aber Auswahl-, Bemessungs- und sonstige für die Anbieter folgenreiche redaktionelle Entscheidungen unvermeidlich und angezeigt sind? Ist es notwendig oder wenigstens angängig, höher organisierten oder sonstwie »gesellschaftlich relevanten« Anbietern einen Bonus zu gewähren? Oder soll der Akzent eher auf Gegensteue-

55 Vgl. BVerfGE 57, S. 323.

rungsmaßnahmen liegen, etwa dahin gehend, daß die Position kleinerer und randständiger Anbieter verstärkt und aufgewertet wird? Inwieweit können bzw. müssen sich *journalistische* »Relevanz«-Urteile von den vorgegebenen Daten und Skalen »*gesellschaftlicher Relevanz*« ablösen? Können fehlende Positionen und Stimmen kraft medieneigener Legitimation substituiert werden? Wie müßte das geschehen, wenn auch dabei jene »*positive Neutralität*« gewahrt bleiben soll, die das Medium insgesamt und in allen Richtungen zu beobachten hat? Wie kann vermieden werden, daß relative journalistische Autonomie ihrerseits in ein tendenziöses Eifern umschlägt – mit der zwangsläufigen Folge, daß sie vom Umfeld aufgesogen wird und erlischt, daß also der Rundfunk wieder einer Fremdherrschaft »ausgeliefert« wird?

f) In allen diesen Punkten sind befriedigende Auskünfte zu erhoffen, wenn der in der Rechtsprechung eingeschlagene Weg der Grundrechtssynthese weiterverfolgt, wenn also der marktmäßige Irrweg gemieden und die Dreieckskonstellation in Art. 5 Abs. 1 auch der Kategorie nach aufgearbeitet wird. Der bisherige Ansatz ist einleuchtend: Neben der Meinungsfreiheit wird auch die *Informationsfreiheit* in die Herleitung der Rundfunkfreiheit einbezogen; die Informationsfreiheit wiederum wird von der *Meinungsbildungsfreiheit* aus präzisiert. Daraufhin wird gerade auch der *Wahrheitsbezug* journalistischer Arbeit betont. Damit ist die Rechtsprechung bis in die Kernzone dieses Verfassungsartikels vorgezogen. Was nun die nähere Befindlichkeit eines derartigen fremdnützig orientierten journalistischen Professionalismus betrifft, so hat sich dem Bundesverfassungsgericht noch keine Gelegenheit geboten, sich damit eingehender zu befassen. Zwar kennt das Gericht dafür jetzt auch Bezeichnungen wie »Aktivität, Lebendigkeit, Einfallsreichtum, Sachlichkeit, Fairneß oder künstlerisches Niveau«; auch über »Fachkenntnisse« ist schon beiläufig gehandelt worden.<sup>56</sup> Der thematische Anlaß dieser Äußerungen (Freie Mitarbeiter) war jedoch nicht geeignet, die Vielfaltproblematik in ihrer ganzen Breite auf den Tisch des Gerichts zu bringen.<sup>57</sup> Das

56 Vgl. BVerfG NJW 1982, S. 1448, insoweit auch in JZ 1982, S. 367.

57 Der Beschluß legt es an der genannten Stelle auf einen Zusammenhang von Programmvielfalt und *meinungsmäßiger Personalvielfalt* an und folgt damit dem WDR-Gutachten von F. Ossenbühl, Rechtsprobleme der Freien Mitarbeit im Rundfunk, 1978, S. 115 ff. Dabei wird das sog. zweispurige Personalkonzept der bestehenden Anstalten vorausgesetzt. Mit ihren Meinungen werden die freien Mitarbeiter der gesellschaftlichen Umwelt zugerechnet. Die Gruppe der *festangestellten* Mitarbeiter kommt nur am Rande in das Blickfeld des Ersten Senats, nämlich insofern, als es um das Vorbringen des WDR ging, zwischen ihr und der anderen Personalgruppe entwickelten sich Mißproportionen (übermäßiges Anwachsen infolge erfolgreicher Festanstellungsklagen freier Mitarbeiter). Daß auch im redaktionellen Innenbereich eine »*personelle Ausgewogenheit*« Platz greifen müsse, ist dabei offensichtlich nicht gemeint. Andernfalls könnte die Frage nach der

Verhältnis von Pluralität und Wahrheit – als Wahrheit der *Information* – konnte dabei noch nicht weiter aufgehellert werden.

Es ist letztlich der Wahrheitsbezug des journalistischen Metiers im Sinn *Küblers*, der das Ganze zusammenhalten müßte. »Rundfunk« nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 ist nur als – wie auch immer gegliederte – funktionelle *Einheit* möglich. Eine derartige journalistische (nicht aber: Tendenz-)Einheit resultiert aus der Vielfalt der äußeren und inneren Meinungen, indem die Meinungen zu »umfassender und wahrheitsgemäßer« Information verarbeitet werden. Diese Einheit kann sich nur der fortdauernden professionellen Betätigung einer entsprechenden *Freiheit* verdanken.

4. Die bisherigen Darlegungen laufen darauf hinaus, daß allgemeine Kommunikationsfreiheit relative journalistische Autonomie und in diesem Sinn Medienfreiheit bedingt. Die Rechtsprechung setzt dafür, wie gezeigt, bei einer bestimmten, nach der hiesigen Auslegung in Art. 5 Abs. 1 GG vorgezeichneten Öffentlichkeitsstruktur an und formuliert von dort aus »Aufgabe« und Funktion des Rundfunks. Von der Medienfunktion aus wird die »Eigenart der Gewährleistung« untersucht.<sup>58</sup> Das führt zunächst zu dem Ergebnis, daß journalistische Substanz der genannten Art überhaupt vorhanden sein muß; dem kommt innerhalb der Dreiecks-konstellation der Kommunikationsgrundrechte entscheidende Bedeutung zu. Es fragt sich nun, *in welchem Aggregatzustand* sie im näheren vorhanden sein muß: Welcherlei personelle und sächliche Ressourcen kommen in Betracht? Wie wäre dergleichen zu institutionalisieren? Welche Konzentrations- bzw. Dekonzentrationsgrade sind nötig bzw. möglich? Wie steht es insoweit mit dem Verhältnis von Gesamtangebot und Einzelangeboten? Im folgenden wird zu prüfen sein, ob und inwieweit die Funktionsanalyse auch zu Konsequenzen im Hinblick auf derartige *programm- und organisationsrechtliche Einzelheiten* führt. Wenden wir uns also jetzt der Frage zu, in welcher Weise das Bundesverfassungsgericht näherhin von der Medienfunktion auf die *Medienstruktur* zurück-schließt.<sup>59</sup>

»eigenen Position« des Rundfunks schließlich ins Leere gehen. Vgl. *F. W. Frhr. v. Sell*, MP 1978, S. 689 ff.: »Leidenschaft, Verpflichtung und Engagement des Programm-Machers können nur solche für die Wahrheit sein!« In der Tat ist der WDR nach § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-Gesetz »nur der Wahrheit verpflichtet«.

58 Vgl. BVerfGE 57, S. 319.

59 Die diesbezüglichen Ausführungen des FRAG-Urteils sind etwas unübersichtlich geraten, weil es darin einerseits um Existenz und Reichweite des *Gesetzesvorbehalts*, andererseits aber auch um verfassungsrechtlich notwendige bzw. mögliche *Gesetzesinhalte* geht; beides wird dort *zugleich* erörtert.

a) Das *Ob* der Verrechtlichung und die verfassungsrechtliche Anknüpfung des Gesetzesvorbehalts betreffend sei zunächst auf den folgenden avancierten Ausgangspunkt hingewiesen: »Um wirksam werden zu können«, bedarf die Verfassungsgarantie der Rundfunkfreiheit bestimmter ergänzender »Vorkehrungen«; diese sind durch den Gesetzgeber zu treffen, die Garantie bedarf der »gesetzlichen Ausgestaltung«. <sup>60</sup> Wohlgemerkt handelt es sich dabei nicht um eine »Beschränkung« des Grundrechts gemäß Art. 5 Abs. 2 GG, sondern um dessen »Gewährleistung« auf dem Boden des Art. 5 Abs. 1. <sup>61</sup> Und zwar ist es die oben in Umrissen dargestellte »positive Ordnung« – kurz gesagt: die sachgerechte Zuordnung von Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit unter dem Leitstern der Meinungsbildungsfreiheit –, die gesetzgeberisch konstituiert werden muß. Ohne dies lassen sich die Kollisionen in Art. 5 Abs. 1 nicht »zum Ausgleich bringen«, <sup>62</sup> d. h. der Grundrechtskonflikt kann nicht wirklich ausgetragen bzw. im Rahmen einer Konkordanzlösung gewissermaßen geschäftsordnungsmäßig in der Schwebe gehalten werden. Die Medienfreiheit z. B. wäre in ihrer exponierten Schlüsselstellung für Vermachtungen anfällig, sie wäre strukturell gebrechlich, von »Auslieferung« bedroht, oder sie wäre von vornherein gänzlich absent. Um dem abzuwehren und die einschlägigen Grundrechte insgesamt in ihrer ganzen Komplexität und Verwobenheit praktikabel zu machen, sind nach dem FRAG-Urteil gesetzliche Konkretisierungen der Verfassungsgarantie notwendig. Diese gelten als derart »wesentlich«, daß sie dem *Parlamentsvorbehalt* unterfallen. <sup>63</sup>

60 Vgl. BVerfGE 57, S. 319. Das Gericht folgt hier *P. Lerches* Lehre vom »Organisationsgesetz«, zuletzt in: E. Schreiber u. a. (Hrsg.), *Kommunikation im Wandel der Gesellschaft*, 1980, S. 291 (295 ff.). Kritisch auf Grund anderer Prämissen etwa *v. Pestalozza*, NJW 1981, S. 2162 ff.; *Scholz*, JZ 1981, S. 565 ff. Siehe auch *Oppermann*, ebd. S. 726 f.

61 Vgl. BVerfGE 57, S. 321. Ebenso etwa *H. Bethge*, Zur Problematik von Grundrechtskollisionen, 1977, S. 324 ff.; *ders.*, NJW 1982, S. 1 (4); *Kohl/Weilbacher*, ZRP 1981, S. 246. Anders nach wie vor etwa *v. Pestalozza*, NJW 1981, S. 2162.

62 Vgl. BVerfGE 57, S. 321.

63 Ebd. S. 320 f., u. a. unter Hinweis auf BVerfGE 47, S. 46 (78 f.). Die schulrechtliche Parallele ist vor allem deshalb ergiebig, weil es bei Lichte besehen in *beiden* kulturellen Bereichen auf die gesetzgeberische Konstituierung einer *Funktionsautonomie* (dort einer relativen pädagogischen, hier der relativen journalistischen Autonomie) ankommt. Vgl. *M. Stock*, RdJB 1978, S. 4 ff. Verwandt *K. Nevermann*, VerwArch. 1980, S. 242 ff. Siehe auch *R. Wimmer*, Zeitschrift für Pädagogik 1978, S. 241 ff.; *ders.*, DVBl. 1981, S. 473 ff.; *A. Laser*, in: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, 1980, S. 1343 ff.; *P. Fauser/A. Flitner*, Zeitschrift für Pädagogik 1981, S. 625 ff. Zum Sachstand im übrigen *N. Niehus*, DVBl. 1980, S. 465 ff.; *P. Lerche*, Bayerisches Schulrecht

b) Hiernach muß die Rundfunkfreiheit immer erst vom Gesetzgeber in concreto »verfaßt« werden. Ohne eine hinlänglich ausdifferenzierte Rundfunkverfassung kann sie keinen Bestand haben. Medienfreiheit und Medienverantwortung stehen und fallen mit einer funktionsgerechten und dauerhaften Medienstruktur. Dieses konstitutionelle Prinzip einmal eingesehen und anerkannt, ergibt sich im weiteren wie von selbst, daß das Regelungsbedürfnis *zeit- und situationsüberhoben* ist:

»Diese Notwendigkeit ausgestaltungsgesetzlicher Regelung besteht auch dann, wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung entfällt.« Mit dieser zum Leitsatz erhobenen Aussage knüpft das Gericht an die entsprechende, im Vorfeld des FRAG-Urteils vielumstrittene Passage des ersten Fernsehurteils an und stellt klar, daß die Rundfunkfreiheit als organisierte und kodifizierte Medienfreiheit keineswegs unter dem Vorbehalt einer *clausula rebus sic stantibus* steht.<sup>64</sup> Eine Knappheitssituation in medientechnischer und/oder medienfinanzwirtschaftlicher Hinsicht mag im Rundfunkbereich auf mittlere Sicht noch bestehen, oder sie mag nach und nach rückläufig werden – davon ist das hiesige konstitutionelle Bedürfnis nicht abhängig. Es ist das jetzige weiterentwickelte Verständnis des Grundrechtsinhalts, das zu dieser Klarstellung führt. Dadurch werden die lediglich situativen Begründungen weitgehend unerheblich. Es ergibt sich dann ohne weiteres auch, daß im Rundfunkbereich Meinungsbildungsfreiheit durch *Medienfreiheit* die »*Normalsituation*« darstellt.

und Gesetzesvorbehalt, 1981; *H. Sendler*, DVBl. 1982, S. 381 ff. Allg. R. Voigt, in: ders. (Hrsg.), Verrechtlichung, 1980, S. 15 ff., sowie weitere dortige Beiträge. In obiger Begründung erscheint der Parlamentsvorbehalt im Rundfunkrecht ohne weiteres plausibel.

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 57, S. 295 Leitsatz 1 und S. 322, unter Fortführung von BVerfGE 12, S. 261. Dazu *Hoffmann-Riem*, ZRP 1981, S. 178, im Anschluß an seine Darlegungen in RuF 1979, S. 149.

In dem »*zumindest vorerst*« (BVerfGE 57, S. 323) scheint das »auch heute noch« und »jedenfalls vorerst« in BVerfGE 31, S. 314 (326 f.), nachzuwirken: Das Gericht bezeugt angesichts der Kühnheit seiner Thesen wohl noch eine gewisse restliche Unsicherheit. Das bleibt jedoch momentan. Die vorangehenden und nachfolgenden Feststellungen lassen für Hoffnungen auf eine eventuelle spätere Nachgiebigkeit des Gerichts keinen Raum, und schon gar nicht für eine »Gewißheit eines nicht aufhaltbaren Verfassungswandels« (so v. *Pestalozza*, NJW 1981, S. 2158). Das Gericht statuiert der Sache nach die unwiderlegliche Vermutung, ein reiner Marktrundfunk werde bezüglich der Meinungsbildungsfreiheit mit einem inakzeptablen Schadensrisiko behaftet sein. Über Prognosen im übrigen allg. etwa *F. Ossenbühl*, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz (Anm. 47), S. 458 ff. Zu Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG *Stock* (Anm. 3), S. 76, 134; *Groß*, DVBl. 1982, S. 569 ff., auch zum folg.

Damit gehören jene Deduktionen und Hypothesen, die einer etwaigen *verfassungsunmittelbaren Privatrundfunkfreiheit* nach dem Bilde der *Pressefreiheit* gegolten hatten, der Vergangenheit an.<sup>65</sup> Das Gericht hat bei der genannten Aussage vorhandene auf einige wenige Anbieter beschränkte, eine »begrenzte Vielfalt« und ein »gewisses . . . Gleichgewicht« prästierende Pressemärkte vor Augen, und es setzt sich mit Argumentationen auseinander, denen zufolge ein derartiges Marktmodell zum Parameter der »Normalsituation« auch im Rundfunkbereich taugt.<sup>66</sup> Es sind also vor allem die entsprechenden Anfechtungen des Rundfunkrechts durch das Presserecht, denen das FRAG-Urteil entgegentreten will. Der pressenspezifische ökonomisch-publizistische Außenpluralismus beruht im wesentlichen auf der *Betätigung der Privatautonomie*. Das erscheint dem Gericht als derart risikoreich, daß eine Übertragung dieses Ansatzes auf den Rundfunk nicht in Frage kommt: Die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit darf nicht »einer Regelung durch Satzung der Veranstalter oder vertraglichen Regelungen anheimgegeben werden«.<sup>67</sup>

c) Im Vorbeigehen äußert sich das Gericht an dieser Stelle<sup>68</sup> auch zu der Frage, ob Labilitäten und Defizite, wie es sie von einem nicht durch Gesetz regulierten Außenpluralismus gewärtigt, im Rahmen eines sog. *dualen Systems* ausnahmsweise hingenommen werden können. Dabei wird eine »gemischte Rundfunkverfassung«<sup>69</sup> dergestalt vorausgesetzt, daß wenigstens die *bestehen-*

65 Vgl. *W. Schmidt*, DVBl. 1981, S. 921.

66 Vgl. BVerfGE 57, S. 322 f., und demgegenüber das ebd. S. 307 ff. referierte Vorbringen der niedersächsischen Landesregierung. Danach stellt sich Niedersachsen (das ein Gutachten von *Geiger* vorgelegt hatte und in der mündl. Verhandlung durch *Starck* vertreten war) als Wortführer der einen Seite dar. Die dortigen Argumentationen setzen sich über die Frage nach Inkonsequenzen und Mängeln des SR-Gesetzes bei der Ausgestaltung des saarländ. binnenpluralistisch-privatrechtlichen Modells (Anm. 17) mit der Begründung hinweg, Binnenpluralismus sei schon als solcher nicht mehr verfassungsgebend; mit seinem Ausschließlichkeitsanspruch sei er nur ein *zeit- und situationsbedingtes* Instrument zur Sicherung der Rundfunkfreiheit gewesen.

67 Vgl. ebd. S. 321. Darin klingt auch noch BVerfGE 12, S. 263 f., an. Dort hatte man es mit einem *Staatsrundfunk* zu tun gehabt, welcher im Gewande eines Marktrundfunks (Deutschland-Fernsehen-GmbH) auftrat. Auch das jetzige Urteil bezweckt, wie erwähnt, neben der Distanzierung des Marktmodells diejenige des Staatsmodells sowie staatlich-privater Mischgebilde. Der rigorose Gesetzesvorbehalt versteht sich umfassend i. S. von Rundum- und Binnenrichtung.

68 BVerfGE 57, S. 324.

69 Vgl. *Scholz*, JZ 1981, S. 563; *Oppermann*, ebd. S. 728 ff. Über Systemkonkurrenz insoweit *W. Lieb*, RuF 1980, S. 210 ff.; *Stock* (Anm. 3), S. 105 ff. Der Konkurrenzaspekt wird im FRAG-Urteil noch ausgeklammert. Der Senat berührt bereits medienökonomische Auswirkungen einer Einführung von Privatrundfunk und spricht von »möglichen Rückwirkungen auf die Programmgestaltung oder auf die Situation anderer Medienträ-

den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den oben umrissenen Anforderungen genügen und daß die von ihnen gebotene Informationsqualität ausreicht, um eine »Grundversorgung« des Publikums sicherzustellen.<sup>70</sup> Es geht dabei um eine Art Exkulpations- und Entlastungseffekt zugunsten von »Deregulation«, was den privaten Sektor betrifft. Im hiesigen Zusammenhang könnte diese Hilfsbegründung dazu führen, daß die Privatrundfunkfreiheit dem Parlamentsvorbehalt und den entsprechenden Regulativen im Ergebnis doch noch entrinnt.

Indessen erkennt das Gericht hier sehr deutlich den Pferdefuß. Es knüpft an sein »Gleichgewichts«-Postulat<sup>71</sup> an und bezieht es insoweit auf »die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme«.<sup>72</sup> Diese übergreifende Bezugseinheit wird sodann im Hinblick auf den gedachten Fall auf Mißbalancen überprüft. Dabei wird von der Einsicht ausgegangen, daß binnenpluralistisch organisierte Rundfunkanstalten wie die heutigen in ihrem Gesamtangebot jeweils »im Prinzip allen Tendenzen Raum geben« müssen.<sup>73</sup> Daraus ergibt sich, daß »eine zusätzliche einseitige Berücksichtigung nur einzelner Meinungsrichtungen« im privaten Rundfunk innerhalb jener Gesamtbilanz zwangsläufig *Verzerrungswirkungen* hervorbringen würde.<sup>74</sup> Der fragliche Exkulpationseffekt kann mithin nicht eintreten. Demzufolge versperrt das Gericht auch diesen Ausweg: Der Vorbehalt gesetzlicher Ausgestaltung gilt durchgängig auch für duale Systeme.

d) Er gilt im übrigen nicht nur für die »Einführung« »privaten Rundfunks«, sondern auch für zeitlich und örtlich begrenzte *Versuche*. Zur Begründung

ger, besonders der Presse«. Ob der Vorbehalt gesetzlicher Ausgestaltung auch für den Finanzierungsmodus gilt, wird noch offengelassen, BVerfGE 57, S. 324. Die sonstigen allg. Aussagen des Urteils über Mindeststandarde betreffen im übrigen *mittelbar* auch die Problematik von Werbefinanzierung, Pay-TV usw. Siehe *W. Schmidt*, DVBl. 1981, S. 921 f.

70 Siehe oben Anm. 10.

71 Oben 3 d.

72 BVerfGE 57, S. 324. Damit wird bereits die weitläufige Problematik der Wahl und Platzierung angemessener Bezugseinheiten von »Ausgewogenheits«-Geboten im Fall einer Einführung eines außenpluralistischen Modells berührt. Vgl. einerseits *Stock* (Anm. 3), S. 109 ff., andererseits *Scholz*, JZ 1981, S. 564 f. Darauf wird zurückzukommen sein.

73 So BVerfG NJW 1982, S. 1448 (Hervorhebung von mir). Unter obigem Gesichtspunkt wird dort das Integrationsmodell mit dem Pressemodell kontrastiert. Dafür wird vergleichsweise BVerfGE 52, S. 283 (296), herangezogen: Die Pressefreiheit umfasse das Recht, jeweils *eine* Tendenz als »Grundrichtung« zu installieren. – Mit seinem herrschaftlichen Aspekt ist der Tendenzbegriff beim Integrationsrundfunk m. E. gänzlich fehl am Platze. Es wäre oben also besser von »allen *Meinungen*« gesprochen worden.

74 Vgl. BVerfGE 57, S. 324. »Alle« + 1 zusammengerechnet, zeigt sich in der Tat, daß dann eine Meinung doppelt vorkommt. Darauf pflegen die Kritiker des FRAG-Urteils nicht einzugehen. Siehe etwa *Kull*, AfP 1981, S. 383. *Oppermann* verfiert nach wie vor die Grundversorgungs«-Doktrin, JZ 1981, S. 729. *V. Pestalozza* kennt gar eine »Reservefunktion des Staatsrundfunks«, NJW 1981, S. 2164.

wird darauf hingewiesen, daß solche Versuche den gleichen Grundrechtsbezug haben wie definitive Regelungen.<sup>75</sup> Danach bedarf es eines *Versuchsgesetzes* überall dort, wo mit »privatem Rundfunk« im Sinn des außenpluralistischen FRAG-Modells experimentiert wird. Dafür kommt es einmal auf die Unterscheidung zwischen Diensten mit *Rundfunkcharakter*<sup>76</sup> und sonstigen Diensten an, zum andern auf die Abgrenzung »privater« Beteiligungsformen von Kooperationsverhältnissen nach Art der bisherigen sog. Auftragsproduktionen.<sup>77</sup> Daß letztere Grenze unscharf ist, zeigt sich gegenwärtig in Bayern<sup>78</sup> und Baden-Württemberg.<sup>79</sup>

e) *Ohne Gesetz* droht dem Rundfunk die »Auslieferung« an Tendenzträger und geschäftlich Interessierte – so die Essenz des Bisherigen. Wie aber nun, wenn das Parlament selbst auf dergleichen ausgeht? Darf der Gesetzgeber seinerseits z. B. jenen Presse-Parameter wählen und jene »Normalsituation« *durch Gesetz* einführen? Dies betrifft bereits die Frage, *wie* der Parlamentsvorbehalt betätigt werden muß bzw. darf. Wie die schulrechtliche Analogie zeigt, ist die *Wie-Frage* auf längere Sicht weit gewichtiger als die *Ob-Frage*. Verrechtlichungsdefizite als solche lassen sich über kurz oder lang ohne weiteres beheben. Entscheidend ist dann die

75 BVerfGE 57, S. 324.

76 Zum Diskussionsstand insoweit *Stock* (Anm. 1), S. 17 f. m. w. N.

77 Zur Typik der Auftragsproduktionen *F. W. Hymmen*, in: J. Aufermann u. a. (Hrsg.), *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie*, 1979, S. 92 ff.

78 Das *Kabelpilotprojekt München* soll mit seinem Rundfunksektor unter der Obhut von BR/ZDF abgewickelt, jedoch auch Unternehmen der Presse-, Film- und AV-Branche zugänglich gemacht werden. Die Schaffung einer Gesetzesgrundlage wird von der Münchner Projektkommission nicht für zwingend erforderlich gehalten. Vgl. deren Empfehlungen vom 15. 7. 1981, MP 1981, S. 595 ff., unter 5. Zur Vorgeschichte *Stock* (Anm. 1), S. 94 ff. Nach *A. Scharf* (Interview), SZ Nr. 46 vom 25. 2. 1982, S. 49, ist an Auftragsproduktionen i. w. S. gedacht; eine Analogie könne in dem *Videotext-Modell* gefunden werden. Die z. Zt. laufende Erprobung von Videotext einschl. durch Zeitungsverlage herzustellender, »in Auftragsproduktion zu liefernder« titelbezogener Pressevorschaue ist geregelt in den Vereinbarungen vom 13./16. 5. 1980, MP 1980, S. 337 ff. Für den Gesetzesvorbehalt kommt es hier wie dort darauf an, ob den Anstalten ein *volles Durchgriffsrecht* bleibt oder ob ihre Programmverantwortung *rahmenartig zurückgenommen* wird. Wie es damit bei dem Münchner Projekt steht, ist derzeit noch nicht klar zu erkennen. Jedenfalls ist ein *faktischer* Rückzug der Anstalten i. S. bloßer Dachfunktionen zu gewärtigen. Daraus würden dann Probleme des Funktionsverzichts erwachsen.

79 Zu dem dortigen Projekt einer *Kooperation von Presseunternehmen und SDR/SWF/ZDF* bezüglich lokaler Fernseh- und Hörfunkprogramme *Stock* (Anm. 1), S. 67. Gegenwärtig wird dort ebenfalls das *Videotext-Modell* favorisiert. Man denkt – ähnlich wie in München – an bloße *vertragliche* Regelungen. Vgl. Landtag von Baden-Württ., Plenarprot. 8/33 vom 24. 9. 1981, S. 2346 ff., und 8/40 vom 28. 1. 1982, S. 2893 ff. Sollte die interessierte Presse eine *uneingeschränkte* Programmverantwortung des Rundfunks akzeptieren, so wäre eine Gesetzesgrundlage wohl entbehrlich. Anders im Fall der Beschränkung der Anstalten auf ein koordinatives Programm-Management und auf entsprechende Dachfunktionen.

Frage nach den *inhaltlichen* Vorgaben der Verfassung: Wie muß eine Gesetzesregelung beschaffen sein, wenn sie materiell verfassungsgemäß sein soll?

Die Beantwortung dieser Frage wird im FRAG-Urteil wie folgt in Angriff genommen: Art. 5 Abs. 1 GG weist dem Gesetzgeber die »Aufgabe« zu, »Rundfunkfreiheit rechtlich auszugestalten«. »Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllt, ist Sache seiner eigenen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt ihm keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor . . . «<sup>80</sup> Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als sei damit in der Wie-Frage ein non liquet gemeint; die oben beschriebenen Mindeststandarde würden in concreto dermaßen zaghaft umgesetzt, daß daraus nicht einmal ein »Entwurf einer Rundfunkverfassung« folge.<sup>81</sup> Auf die Spitze getrieben, würde dies die gesamte vorangehende funktionelle Analyse entbehrlich machen; sie würde ins Leere gehen. Freilich hatte es in dem Urteil vorher auch schon geheißen: Es sind *materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen* erforderlich, »die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will«. <sup>82</sup> Das klingt denn doch substantieller. Und so verhält es sich denn auch: Der Gedankengang, der zunächst bezüglich der Ob-Frage angesponnen worden war, setzt sich auch auf dieser Stufe fort. Überall ist die »Aufgabe« des Rundfunks als dessen »causa«<sup>83</sup> maßgeblich. Sie durchherrscht auch den Gesetzgebungsauftrag, den das Urteil den Kommunikationsgrundrechten entnimmt. Bei dem Ob und dem Wie der Verrechtlichung geht es um Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung, zumal um die Sicherung von Medienfreiheit und Medienverantwortung. Deren Schicksal kann nicht der politischen Dezision anheimgegeben werden. Das Verhältnis von Verfassungsbindung und gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit muß also schärfer ins Auge gefaßt werden.

80 BVerfGE 57, S. 321.

81 Vgl. *Wieland*, Der Staat 1981, S. 118: Durch die zu treffende Organisationsentscheidung müsse sichergestellt werden, »daß im Rundfunk Meinungsfreiheit herrscht«. Diese könne aber sowohl in einem öffentlich-rechtlichen als auch in einem kommerziellen oder gemischten System herrschen, »wenn entsprechende Sicherungen eingebaut sind«. *Wieland* spricht sich für einen *weiten* Gestaltungsspielraum aus. Ähnlich etwa *K. Lange*, in: *Presserecht und Pressefreiheit* (Anm. 10), S. 195 ff.

82 BVerfGE 57, S. 320. Ähnlich dann BVerfG NJW 1982, S. 1452. Zu diesem methodischen Ansatz statt aller *Bethge*, NJW 1982, S. 1 ff. m. w. N. Daß unabhängiger Journalismus wesentlich auf funktionsgerechten organisations-, verfahrens- und im übrigen auch personalrechtlichen Gesetzesregelungen beruht, ist zuletzt in dem Streit um eine entsprechende Presserechtsreform erkennbar geworden. Siehe nur *W. Hoffmann-Riem*, *Innere Pressefreiheit als politische Aufgabe*, 1979.

83 *Ricker*, NJW 1981, S. 1926.

Obiges erstes Zitat zeigt schon: Von der verfassungsrechtlich vorgegebenen Medienfunktion wird im FRAG-Urteil nicht etwa geradewegs und bis ins einzelne auf eine bestimmte Medienstruktur zurückgeschlossen. Der Gesetzgeber wird nicht auf einen »Verfassungsvollzug« beschränkt, welcher funktionalistisch durchdeterminiert wäre. Vielmehr wird zunächst verlangt, daß das Parlament *überhaupt* eine Struktur aus der Taufe hebt (soweit das bisher noch nicht geschehen ist; die vorhandenen Anstalten zählen mit). Im übrigen finden sich differenzierte Aussagen dahin gehend, daß bestimmte Strukturen von Verfassungs wegen *ausgeschlossen*, andere dagegen *möglich* sind und daß jede danach mögliche Struktur gewissen *zwingenden* Anforderungen genügen muß. Im einzelnen ist der dortige Duktus etwas unübersichtlich. Darin macht sich der Umstand bemerkbar, daß wir es mit Richterrecht und nicht etwa mit einem Rundfunkgesetzbuch zu tun haben. Auf eine detaillierte Auslegung der fraglichen Wendungen und Passagen möchte ich deshalb verzichten. Abkürzend sei folgendes festgehalten:

Das Gericht spricht zunächst von einer »*Grundentscheidung*«; diese soll den »Grundlinien der Rundfunkordnung« gelten und sich auf entsprechende »*Ordnungsmodelle*« beziehen.<sup>84</sup> Welche Modelle dafür in Betracht kommen, wird nicht erschöpfend erörtert. Offenbar ist in erster Linie an die Alternative *Binnen-/Außenpluralismus* gedacht. Damit überkreuzt sich allerdings die Alternative *öffentlich-rechtlich/privatrechtlich*. Außerdem ergibt sich eine Reihe von Fragen, was Möglichkeiten und Grenzen einer Modell*monopolisierung* bzw. Modell*kombination* betrifft. Auch in letzterem Punkt ist eine systematische Klärung nicht zu verzeichnen. Immerhin läßt sich konstatieren: Das Gericht hält »die Einführung privaten Rundfunks« auf dem Weg der Gesetzgebung für grundsätzlich zulässig, und zwar in beiderlei Gestalt (Binnen- und/oder Außenpluralismus). Dabei soll es sich um eine *politische* Grundentscheidung handeln, d. h., sie fällt in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.<sup>85</sup>

Im übrigen zieht die wie auch immer getroffene Option nach dem FRAG-Urteil – nunmehr im Sinn *zwingenden Verfassungsrechts* – das

84 Vgl. BVerfGE 57, S. 324 f., auch zum folg.

85 Das ist noch nicht außer Streit. Vgl. *Kull*, AfP 1981, S. 380 f.; *Oppermann*, JZ 1981, S. 726 f.; *Scholz*, ebd. S. 567. Anders v. *Pestalozza*, NJW 1981, S. 2159. Die frühere Lehre von der verfassungsunmittelbaren Privatrundfunkfreiheit kehrt heute in bescheidenerem Gewand wieder und sucht ihre Einstiegsstelle u. a. in den inhaltenden Äußerungen in BVerfGE 57, S. 318 f., unter C I. Ferner werden die Ausführungen des Gerichts zur Grundrechtssystematik im »materiell-privaten« Sinn ausgedeutet, wobei das Erfordernis von Professionalisierung und Autonomisierung vernachlässigt wird; das da-

Erfordernis nach sich, »im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells« bestimmte *zusätzliche Regelungen* zu treffen. Diese Regelungen sollen der Wahrung des verbindlichen medienstrukturellen *Mindeststandards* dienen, von dem in den vorhergehenden Abschnitten des Urteils schon permanent die Rede gewesen war. Binnen- und Außenpluralismus betreffend finden sich im hiesigen Abschnitt<sup>86</sup> noch einige weitere Aussagen über solche Essentialien. Privatrundfunkgesetze sind demnach verfassungsrechtlich nicht geboten, wohl aber möglich. Wenn von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, greift zugleich ein Gesetzgebungsauftrag ein, dessen Erfüllung auf erhebliche *Beschränkungen* des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hinausläuft. Die entscheidende Frage ist nun die, wie weit diese Beschränkungen näherhin gehen.

Nach dem FRAG-Urteil kommt es »allein« darauf an, »daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung im dargelegten Sinne gewährleistet ist«. <sup>87</sup> Das ist gewissermaßen die *Generalklausel*. Um insoweit »Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen« zu vermeiden, hat der Gesetzgeber »insbesondere« materiell-, organisations- und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, wie sie oben schon in großen Zügen beschrieben worden sind.<sup>88</sup> Es handelt sich um effektives »Zu-Wort-Kom-

hin gehende Potential der Rundfunkfreiheit wird unterschätzt oder ganz und gar abgestritten. Im übrigen scheinen auch die Darlegungen a.a.O., S. 324 f., i. V. m. Leitsatz 2 (S. 295) zu dem Mißverständnis beigetragen zu haben, der Gesetzgeber *müsse* den Privatrundfunk einführen; er habe nur die Wahl zwischen interner und externer privatrechtlich organisierter Vielfalt. Demzufolge wird dem FRAG-Urteil ein entsprechender das Ob betreffender Gesetzgebungsauftrag entnommen. So *Kewenig* vor dem Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprot. 9/9 vom 22. 10. 1981, S. 412, unter Berufung auf *Scholz* und *v. Pestalozza*. Ähnlich *Späth* vor dem Stuttgarter Landtag (Anm. 79), S. 2348. Dagegen *Eb. Schwarz*, in: U. Lang (Hrsg.), *Der verkabelte Bürger*, 1981, S. 65 (67).

M. E. folgt bereits aus der Grundrechtsanalyse des FRAG-Urteils, daß ARD/ZDF gleichsam das Normalmaß verkörpern. Hierauf bezieht sich dann auch der Ausdruck »*Entscheidung*«: Es geht um die Wahl zwischen Beibehaltung und Modifizierung/Ersetzung des eingeführten Modells. Daraus ergibt sich, daß sich der Gesetzgeber auch für das Integrationsmodell bisheriger Art entscheiden und ihm *Ausschließlichkeitscharakter* beilegen kann. Dahin dürfte auch der in BVerfGE 57, S. 325, bezeugende Hinweis auf BVerfGE 12, S. 262, zu verstehen sein. »*Wenn*« der Gesetzgeber daneben oder statt dessen für externe Vielfalt optiert, wird ein (dadurch bedingter) wesentlich *defensorischer* Gesetzgebungsauftrag zugunsten der Rundfunkfreiheit als *Medienfreiheit* wirksam, siehe sogleich.

86 BVerfGE 57, S. 325 ff., unter C II 2 b ff.

87 Ebd. S. 321.

88 Vgl. ebd. S. 322. Jene Passage muß mit den vorangehenden und nachfolgenden, z. T. genaueren Aussagen über Vielfalt und Wahrheit etc. zusammengesehen werden. Darauf bauen dann die Detaillierungen (Anm. 86) auf, wobei ausdrücklich der Vorbehalt angebracht wird, es bedürfe insoweit noch keiner »abschließenden Erörterung« (S. 324).

men« in einer Bandbreite, welche »alle maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen und Richtungen« umfaßt, und zwar im Rahmen eines Gesamtangebots, das die »hinreichende Wahrscheinlichkeit« jener »gleichgewichtigen Vielfalt« für sich hat.<sup>89</sup> Dabei muß die Integrität freier Berichterstattung gewahrt und das Instrumentalisierungsverbot beachtet werden.<sup>90</sup> Kurz gesagt, liegt es in der Verantwortung des Gesetzgebers, daß der »Medium- und Faktor«-Charakter des Rundfunks ungeschmälert bleibt.

Bei Lichte besehen ist also die Antwort des Bundesverfassungsgerichts auf die Frage nach konkreten Beschränkungen des parlamentarisch-politischen Ermessens vorhin bereits mitgeteilt worden. Es kommt nur noch darauf an, das Gesagte nun auch institutionell zu wenden und in kleine Münze umzusetzen. Wird der »Allgemeine Teil« des Urteils mit seinen eindrucksvollen grundrechtsdogmatischen Thesen und Explikationen von den Parlamenten wirklich ernst genommen und in seiner ganzen Tragweite rezipiert und nachvollzogen, dann ist damit auch die Gefahr der »Auslieferung« durch Gesetz schon so gut wie gebannt.

f) Dann ist es auch müßig, noch länger darüber zu streiten, ob sich die Rundfunkfreiheit jetzt im »Auftauen« befinde und schließlich zum »Vollgrundrecht« erstarken müsse.<sup>91</sup> Es wird sich dann nämlich klären, was hier erstarken und expandieren muß bzw. darf – und was nicht. Als Konstante ist nach der Rechtsprechung die Meinungsbildungsfreiheit maßgeblich. Ihren Anforderungen kann auf verschiedenen Wegen Genüge getan werden, im Ergebnis muß ihnen aber überall Rechnung getragen sein. Daraus folgt einerseits die Möglichkeit, gewisse außenpluralistische Elemente zu entwickeln und insofern einen Schritt in der Richtung auf das pressenspezifische Grundrechtskonzept zu tun. Andererseits folgt daraus dann aber auch das Erfordernis, in neuartiger Weise für »umfassende« Meinungsberücksichtigung und für »wahrheitsgemäße« Informationen zu sorgen. Unter diesem Gesichtspunkt gelangt das Gericht zu einer Präzisierung des Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit als *Medienfreiheit*, bezogen auf das jeweilige relevante Gesamtangebot. Auf der Gesamtebene muß journalistische Substanz im früher erläuterten Sinn plaziert sein. Sie

89 Vgl. ebd. S. 324 f.

90 Ebd. S. 322.

91 Angesichts eines »subjektiv-menschenrechtlichen Touches«, den das Bundesverfassungsgericht seiner Ansicht nach 1981 bei der Rundfunkfreiheit »angelegentlich betont« hat, prognostiziert etwas derartiges neben vielen anderen *Oppermann*, JZ 1981, S. 726.

wird auch in gewissem Umfang neuverteilt, z. B. dezentralisiert und nach Basis und Dach aufgegliedert werden können. Das Gesamtergebnis muß sich aber gleichbleiben: Im Hinblick auf die »Aufgabe« des Rundfunks müssen die verschiedenen Lösungen übereinstimmen, d. h., sie müssen zu deren Erfüllung »geeignet« und *funktionell gleichwertig* sein.

Nebenbei folgt daraus, daß Auflockerungen in der außenpluralistischen Richtung nicht so weit getrieben werden dürfen, daß sich eine *unbegrenzte Tendenzfreiheit* nach dem Bilde der Pressefreiheit im Rundfunkbereich festsetzt. Ein »Vollgrundrecht« letzterer Art würde den »Medium- und Faktor«-Charakter des Rundfunks aufsaugen und das Medium instrumentalisieren. Es würde das Ende von Medienfreiheit bedeuten. Ein solches Grundrecht *gibt es im Rundfunkbereich nicht*. Da ist also auch nichts, was unter einem »Maßgabevorbehalt«<sup>92</sup> stünde und von arglosen Parlamenten schrittweise bis zur vollen Größe entfesselt und legalisiert werden dürfte.

g) Wir nähern uns damit nun auch einem tieferen Verständnis des Begriffs der »*Rundfunkordnung*« als »*positiver Ordnung*« im Sinn des FRAG-Urteils an.<sup>93</sup> Zunächst läßt sich sagen: Es muß überhaupt eine Rundfunkordnung geben, welche diesen Namen verdient, nämlich eine *Rundfunkverfassung*. Ein rechtlich anomischer und akonstitutioneller Zustand muß vermieden werden, denn Gesetzesfreiheit könnte auch »Gesetzlosigkeit« und Wildwuchs bedeuten; das Ganze könnte hybrid werden. Es ist wohl die allgemeine Verfassungs Idee, die hier anklingt, allerdings in einer besonderen, auf den Normenbedarf dieses kulturellen Sachbereichs zugeschnittenen Form. Um auf die Typologie *Küblers* zurückzukommen: Das Staatsmodell entbehrt einer solchen zweckspezifischen Sub-Verfassung. Entsprechendes gilt im Fall sonstiger staatlicher »Beherrschung und Einflußnahme«.<sup>94</sup> Auch von den Kräften des Marktes verspricht sich das Bundesverfassungsgericht keine »positive Ordnung«. Es widmet der »Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs« in der Zeitungsbranche einige distan-

92 Vgl. *Scholz*, JZ 1981, S. 566. Wenn *v. Pestalozza*, NJW 1981, S. 2158 ff., von einem »Schutz vor der Rundfunkfreiheit« spricht, so liegt dem ebenfalls eine Verkennung des sachlichen und daraufhin auch des persönlichen Schutzbereichs dieses Grundrechts zugrunde. Unter dem Namen »Rundfunkfreiheit« spricht der Autor von obiger Tendenzfreiheit, woraus dann auch eine Verschiebung im Subjekt folgt: Der »eigentliche Grundrechtsträger« ist »der private Grundrechtsträger im Wartestand«, der heutige Integrationsrundfunk ist nur »Grundrechtsvertreter auf Zeit«.

93 BVerfGE 57, S. 324/320.

94 Oben Anm. 47.

zierte Bemerkungen.<sup>95</sup> Bezüglich einer presseähnlichen »Rundfunkunternehmerfreiheit« bleibt es vollends kühl. Daß ein ökonomisch gesteuerter Rundfunkmarkt nach Art heutiger Pressemärkte das nötige Maß an Selbstregulierung bewirken könnte, gilt dem Gericht als so unwahrscheinlich, daß es *derartigen* Liberalisierungen von vornherein einen Riegel vorschiebt. Das »freie Spiel der Kräfte« wird geradezu mit »Zufall« assoziiert.<sup>96</sup> Den Fügungen eines reinen Marktmodells aber darf das Medium nicht ausgesetzt werden. Auch die Doktrinen des »Auftauens« erfreuen sich der Wertschätzung des Gerichts wohl nicht wirklich, jedenfalls nicht so weit, daß davon auch der gedachte Grenzwert mitumfaßt wäre. Man rechnet auch mit der Möglichkeit, daß es schließlich ein *Monstrum* wäre, was dann ans Licht käme.

Hier ein *privates* und dort ein staatliches Medienmonstrum – *beides* soll gemieden werden. Um noch im Bilde zu bleiben: Staats- und Marktrundfunk sind hiernach gewissermaßen Szylla und Charybdis, nämlich jene Meeresungeheuer, zwischen denen die Odyssee der Gesetzgebung irgendwie hindurchführen sollte. Diese beiden Organisationsformen schreibt das Grundgesetz nicht vor, und es läßt sie auch nicht zu, sondern es verbietet sie. Es erlaubt allerdings gewisse Annäherungen an die gefährlichen Grenzwerte. Es besagt auch einiges über Deviationen und verbietet *übermäßige* Annäherungen, gibt dem Gesetzgeber seinen Kurs aber nicht im einzelnen vor. Auf Abenteuer bedachte Parlamente mögen erst einmal auf die Reise gehen – und sei es auch mit der Folge, daß die Reise wieder in Karlsruhe endet. (Der Senat hat sich ja weitere Maßgaben vorbehalten).

h) Für alles Weitere ist nun von Wichtigkeit, daß die Bandbreite der möglichen und unbedenklichen Alternativen tunlichst schon im voraus genauer abgesteckt wird. Das ist angezeigt gerade auch im Hinblick auf das außenpluralistische Modell. Dieses wird in dem FRAG-Urteil als eine Art liberalisierte Variante des heutigen binnenpluralistischen Modells entworfen. Das äußert sich darin, daß es auch dabei eine funktionelle *Gesamtgröße* geben muß, die als »Rundfunk« im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG anzusprechen ist. Sie muß das jeweilige Gesamtangebot übergreifen, nämlich zu dem Zweck, daß informatorische Qualitätsstandarde wie »gleichgewichtige Vielfalt«, »umfassend und wahrheitsgemäß« überhaupt zu einer *Bezugseinheit* gelangen und dergestalt praktikabel werden können. Diese Bezugseinheit muß eine »Rundfunkordnung« als »positive

<sup>95</sup> Vgl. BVerfGE 57, S. 322 f.

<sup>96</sup> Ebd. S. 327. Dazu oben Anm. 34.

Ordnung« beherbergen können. Sie wird also nicht nur funktionellen, sondern *auch* institutionellen Charakter haben müssen. Und zwar wird sie eine *Verfassung* im eben angedeuteten emphatischen Sinn besitzen, also ein eigenständiges kulturelles Subsystem darstellen müssen. Sie muß zur Trägerin eines Rundfunks mit »Medium- und Faktor«-Potenzen taugen. Das setzt voraus, daß sich in ihr ein *Professionalismus* entwickeln kann, der auf relative journalistische Autonomie gestellt ist. Es setzt mithin auch voraus, daß es sich um eine *autonomisierte* intermediäre Gesamtgröße handelt, irgendwo zwischen Staat und Markt, alles in allem ungefähr ebenso wie im Fall des bisherigen Rundfunks. Dies wäre ein mögliches alternatives Subjekt der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit.

Freilich ist bei diesem Modell immer auch mit externen »*Mitsubjekten*« des Mediengrundrechts zu rechnen. Das FRAG-Urteil billigt diesen Teilhabern durchaus auch ein gewisses Maß an *Tendenzfreiheit* zu.<sup>97</sup> Und damit beginnt in der Tat ein neues Kapitel des Rundfunkrechts. Was hier in Rede steht, sind komplexe dachartige Organisationen wie die Ludwigshafener »Anstalt für Kabelkommunikation«. In dem Urteil wird auf das AK-Gesetz nicht ausdrücklich eingegangen. Das Gesetz ist dem Senat jedoch offensichtlich gut bekannt. Einige dort zum erstenmal auftretende Strukturprinzipien werden unter Verwendung der entsprechenden Gesetzesformulierung aufgegriffen.<sup>98</sup> Auch die dortige Modellproblematik klingt in dem Urteil an:

Wo gesellschaftliche und private Initiative – sei es auch nur in geringem Umfang – freigesetzt und wo entsprechende Veranstalterrechte begründet werden, geschieht das stets um den Preis, daß die Zentralinstanz auf *Rahmensetzungsbefugnisse* beschränkt wird; sie läßt in ihrer journalistischen Potenz und in ihrem Steuerungsvermögen nach. Solche Einbußen müssen dadurch wettgemacht werden, daß angemessene dezentrale journalistische Potentiale entwickelt und koordiniert werden. Alles in allem darf die Rundfunkfreiheit nicht beliebig herabgemindert und ausgedünnt werden, sondern sie muß im Ergebnis »unangetastet« bleiben. Daraufhin muß die Meinungsbildungsfreiheit als Konstante und Vergleichsmaßstab herange-

97 Vgl. ebd. S. 326. Darauf wird zurückzukommen sein.

98 Daraufhin konstatierte der Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz kürzlich nicht ohne Genugtuung, das Gesetz habe schon »rundfunkrechtliche Geschichte gemacht«. Die Entscheidungsgründe des FRAG-Urteils ließen deutlich erkennen, daß das Gericht Erwägungen gefolgt sei, die dem Gesetz zugrunde lägen. Landtag Rh.-Pf., Drucks. 9/1852 vom 5. 11. 1981, unter I 1. Auch Ministerpräsident *B. Vogel* vertrat die Ansicht, das Gesetz entspreche voll den Grundsätzen des FRAG-Urteils und habe sie teilweise sogar vorweggenommen, KuR Nr. 73 vom 23. 9. 1981, S. 8. Dahinter sei fürs erste ein Fragezeichen angebracht.

zogen werden, wenn es um die Frage geht, ob der Koordinationsrundfunk dem Integrationsrundfunk im Gesamtergebnis *funktionell gleichwertig* ist.<sup>99</sup>

Wie weit der Gesetzgeber mit derartigen Dezentralisierungen der Rundfunkfreiheit gehen darf und wo die Grenze verläuft, jenseits derer das Dachgebilde *inkonsistent* werden würde, ist im FRAG-Urteil noch nicht im einzelnen erörtert und geklärt worden. Es handelt sich dabei auch um die »Auslieferungs«-Frage. In diesem Punkt besteht noch erhebliche Unsicherheit. Immerhin ist damit das Thema, um das es im folgenden gehen wird, bereits etwas weiter eingekreist. Um noch einmal auf die Seefahrer-Symbolik zurückzukommen: Die Charybdis des Pressemodells ist nahe, und der Leitstern (Meinungsbildungsfreiheit) ist nicht leicht auszumachen.

i) Offenbar stellt das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich auch eine Zwischenphase von trial and error in Rechnung. Es signalisiert allerdings vorab eine gewisse Großzügigkeit in verfassungsrechtlicher Hinsicht. Es unterwirft auch *Versuche* dem Gesetzesvorbehalt,<sup>100</sup> billigt dem Gesetzgeber insoweit aber »einen erheblich größeren Gestaltungsspielraum« zu; »denn solche Versuche dienen der Aufgabe, Erfahrungen zu gewinnen«.<sup>101</sup> Dafür wird auf ein früheres Votum dahin gehend verwiesen, »daß dem Normgeber bei komplexen, in der Entwicklung begriffenen Sachverhalten ein zeitlicher Anpassungsspielraum gebührt und daß seine Regelungen erst dann verfassungsrechtlich zu beanstanden sind, wenn er trotz ausreichender Erfahrungen und Erkenntnisse eine sachgerechte Lösung unterläßt«.<sup>102</sup> Auf den hiesigen Zusammenhang übertragen, erscheint diese Maxime in ihrer Weitherzigkeit nicht unbedenklich. Jedenfalls enthebt sie den Versuchsgesetzgeber nicht davon, sich von vornherein an der »Aufgabe« des Rundfunks und den daraus folgenden Vorgaben zu orientieren und die genannten Klippen (Staats- und Marktmodell) tunlichst zu umschiffen. Im übrigen sei auf kürzlich bezeichnete Richtpunkte wie Testbedürfnis, Testgeeignetheit, Ergebnisoffenheit, Umkehrbarkeit u. ä. hingewiesen.<sup>103</sup>

99 Vgl. *Stock* (Anm. 3), S. 112 f., 158 ff. Näher dann *ders.* (Anm. 1), S. 177 ff. und *passim*. Siehe auch *E. W. Fuhr*, in: ZDF (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 1981, 1982 S. 142 (143); *Groß*, DVBl. 1982, S. 566.

100 Oben d.

101 BVerfGE 57, S. 324.

102 BVerfGE 54, S. 173 (202). Jene NC-Angelegenheit kommt dem hiesigen Gegenstand im Gewicht nicht entfernt gleich. Es handelte sich um die Frage eines zeitlichen Anpassungsspielraums in Fällen, in denen die nachträgliche Änderung von Eingabedaten für die Kapazitätsberechnung zu erhöhten Zulassungszahlen führen würde.

103 Vgl. *M. Kloepfer*, DÖV 1981, S. 866 (Leitsätze zu dem auf der Trierer Staatsrechtslehrertagung 1981 gehaltenen Referat, unter 8). Näher mit Blickrichtung auf das Pro-

k) Als entscheidend hat sich mittlerweile die Frage erwiesen, wie eine aufgabenadäquate und funktionsgerechte Trägerstruktur beschaffen sein könnte und welche Optionen dem Gesetzgeber in dieser Hinsicht von Verfassungen wegen offenstehen. Nach dem FRAG-Urteil kann es sich dabei insbesondere um alternative *Vielfalt*strukturen handeln. Und zwar ist es in erster Linie die *Meinungs-* bzw. *Tendenzvielfalt*, auf die dafür abgestellt wird. Auf dieser Ebene wird das Begriffspaar intern/extern angesiedelt. Eine externe »*Rundfunkvielfalt*« allerdings kommt danach nicht ohne weiteres in Betracht. Es muß immer auch den eben beschriebenen konstitutionellen Zusammenhang, nämlich eine *Rundfunkverfassung*, geben. Diese Verfassungs Idee muß sich auch im Fall der Einführung der außenpluralistischen Variante in einer marktübergreifenden funktionellen und organisatorischen *Einheit* verkörpern. Darüber werden wir noch etwas mehr in Erfahrung bringen müssen.

Für die fragliche funktionelle Einheit verwendet das Bundesverfassungsgericht bezüglich beider Modelle auch die Bezeichnung »*Gesamtprogramm*«. <sup>104</sup> Das ist gewissermaßen das Kennwort des *Integrationsmodells*. <sup>105</sup> Dieser vertraute Zentralbegriff wird jetzt auch auf das *Koordinationsmodell* übertragen. <sup>106</sup> Gerade auch darin drückt sich die Tatsache aus, daß das Gericht an dem eingeführten Modell Maß nimmt; von dort aus bestimmt es den gesetzgeberischen Gestaltungs- als Abweichungsspielraum. Über *koordinierte* »Gesamtprogramme« wissen wir allerdings noch nicht viel. <sup>107</sup> Das spiegelt sich im FRAG-Urteil in einer gewissen ter-

jekt Ludwigshafen *W. Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, S. 31 (32); *Stock* (Anm. 3), S. 139 ff.; *Groß*, DVBl. 1982, S. 566 f. Obiger Ansatz des FRAG-Urteils wird Verdeutlichungen des Versuchsbegriffs etwa i. S. *Kloepfers* nach sich ziehen müssen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß Dauerregelungen als Versuche ausgegeben werden, um dadurch in den Genuß des fraglichen Bonus zu gelangen. Auch müßte genauer gesagt werden, *welcherlei* Erfahrungen hier relevant sein können. Bloße Akzeptanztests z. B. sind etwas anderes als die gezielte und behutsame, von entsprechenden Kontroll- und Auswertungspotentialen flankierte Erprobung dezentraler Medienstrukturen im Grenzbereich des Verfassungsmäßigen.

104 BVerfGE 57, S. 322 ff.

105 Es entstammt dem ersten Fernsehurteil BVerfGE 12, S. 263, worauf denn auch in BVerfGE 57, S. 322 und 325, Bezug genommen wird. Näher *Stock*, AöR 104 (1979), S. 27; *ders.* (Anm. 3), S. 24 ff., auch zum folg.

106 Vgl. BVerfGE 57, S. 323 ff. So vorher auch schon für das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen die verschiedenen Gesetzentwürfe einschließlich des Regierungsentwurfs (Anm. 7).

107 Eine derartige Programmstruktur steht jetzt in Ludwigshafen zum Test an. In der Endfassung des AK-Gesetzes ist der genannte Zentralbegriff jedoch *eliminiert* worden. Statt dessen wurde die Wendung »Programme in ihrer Gesamtheit« eingesetzt bzw. belassen. Das einheitsstiftende Moment, das dem alten Begriff innewohnt, wurde dort anscheinend *gescheut*. Näher *Stock* (Anm. 3), S. 74 f., 216 ff.

minologischen und inhaltlichen Unsicherheit wider.<sup>108</sup> Um so weniger besteht Klarheit darüber, wie die entsprechende organisatorische Einheit, also die alternative »Gesamtorganisation«, näherhin aussehen könnte. In beiden Punkten sind nun weitere Einsichten zu erhoffen, wenn wir das eingeführte Modell vorab etwas genauer in Augenschein nehmen. So möchte ich im folgenden verfahren. Dabei wird auch schon die Verfassungsrechtsprechung zum binnenpluralistischen Modell überhaupt zu berücksichtigen sein. Dessen privatrechtliche Abart werde ich freilich, wie schon angekündigt, nur nebenbei berühren.

IV. Das westdeutsche *Integrationsmodell* ist seiner Idee nach sozusagen das Paradebeispiel einer effizienten und in sich gefestigten Rundfunkverfassung »zwischen Staat und Gesellschaft«,<sup>109</sup> oder genauer gesagt: zwischen Staatlichkeit und Privatheit,<sup>110</sup> auch zwischen Staatsmacht und Marktmacht. Seinen rechtlichen Grundlagen nach kommt das Modell der Idee im großen und ganzen wohl nahe.<sup>111</sup> Seiner Wirklichkeit nach leidet es bekanntlich an einigen Mängeln. Um auch fernerhin das Normalmaß abgeben und sich auch angesichts etwaiger Konkurrenten und Konkurrenzmodelle behaupten zu können, bedarf dieser Rundfunk vor allem der »Revitalisierung« in journalistischer Hinsicht.<sup>112</sup>

108 Im Hinblick auf einen voll liberalisierten Rundfunkmarkt ist dort zunächst von dem »Programmangebot in seiner Gesamtheit« die Rede, BVerfGE 57, S. 322. Dann spricht das Gericht von dem »Gesamtprogramm« als Inbegriff aller gesendeten inländischen Programme« und von dem »Gesamtangebot« als Bezugseinheit des Prinzips »gleichgewichtiger Vielfalt«, S. 323 f. Ähnlich S. 325 und Leitsatz 2: Das »Gesamtangebot der inländischen Programme« als Plattform der »bestehenden Meinungsvielfalt« und als Bezugseinheit des »Ausgewogenheits«-Gebots. Dafür wird an anderer Stelle des näheren auf »die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme« abgehoben, S. 324 (Hervorhebung von mir, dazu oben bei Anm. 72). Schließlich wird auch bezüglich der außenpluralistischen Variante ganz unbefangen von dem »Gesamtprogrammangebot« und kurz vom »Gesamtprogramm« gesprochen, wobei der binnenpluralistische Muttertypus zum Zweck besserer Unterscheidbarkeit den Namen »Gesamtprogramm jedes einzelnen Veranstalters« erhält, S. 325 f. In der schwankenden Terminologie bezeugt sich die Mühsal, die mit dem Bestreben verbunden ist, jenseits des herkömmlichen Modells zu einer faßbaren und steuerbaren, d. h. *organisierbaren* dachartigen Programmeinheit zu gelangen.

109 F. Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, 1975.

110 Vgl. Stock, AöR 104 (1979), S. 31 f.

111 Dazu sei erneut auf die *Lerchesche* Bestandsaufnahme (Anm. 11) verwiesen. Sie betrifft durchgängig das Nebeneinander und Zugleich von »Medium«- und »Faktor«-Charakter und belegt damit auch, daß und inwiefern die verfassungsrechtlichen Essentialien im einfachen Recht wiederkehren und konkretisiert werden.

112 Vgl. F. W. Frhr. v. Sell, etwa in: WDR-Pressestelle (Hrsg.), ARD – im Gespräch. Reform statt Krisentheorien, 1979, S. 5 (10 f.). Von besonderem Interesse sind in obigem

1. Im folgenden werde ich mich eher an die Idee des Modells als an dessen Wirklichkeit halten. Die rechtlichen Grundlagen kann ich hier nicht in größerer Breite heranziehen. Einzelne Grundnormen und Schlüsselbegriffe werden jedoch erwähnt werden müssen. Da das Organisationsrecht dem Programmrecht folgt, sei zuerst auf Fragen der *Programmstruktur* eingegangen.

a) Beginnen wir gleich wieder mit dem Begriff des »*Gesamtprogramms*«. <sup>113</sup> Dieses Markenzeichen bedeutet hier nicht das gleiche wie bei dem Koordinationsmodell. Dazu ein paar Stichworte:

Für den vorhandenen Rundfunk ist ein meinungsmäßig vielfältiges und offenes und nichtsdestoweniger journalistisch homogenes, in sich konsistentes Gesamtangebot typusbestimmend. Der Integrationsrundfunk ist auf umfassende Meinungsberücksichtigung anhand professioneller Regeln und Standarde angelegt; worin auch jenes Moment der Methodenstrenge und methodengebundenen Selbststeuerung mitgegeben ist, das durch Informations- und Meinungsbildungsfreiheit bedingt wird und den Zusammenhalt des Ganzen verbürgen soll. Das »Gesamtprogramm« ist dabei als prozeßartiger Inbegriff von Vielfalt und Einheit zu verstehen. Dieser Rundfunk ist auf die Erreichung und durchschnittliche Beibehaltung eines funktionellen Gleichgewichts angewiesen, welches auf der Betätigung relativer journalistischer Autonomie beruhen soll.

Damit ist auch schon gesagt: Es kann sich immer nur um *kommunikative*, nicht aber um meinungsmäßig-inhaltliche »Integration« im Sinn von *Tendenzpublizistik* handeln. <sup>114</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dies kürzlich wie folgt umschrieben: »Die Rundfunkanstalten dürfen in ihrem

Zusammenhang auch *Presse-Rundfunk-Symbiosen*, wie sie sich derzeit in Süddeutschland abzeichnen (Anm. 78, 79). Vgl. auch *D. Stolte*, KuR Nr. 34 vom 5. 5. 1982, Dok. S. 1 ff. Die dort artikulierte, mehr pragmatische ZDF-Philosophie berührt sich mit derjenigen der Bertelsmann-AG. Siehe *M. Fischer*, KuR Nr. 35 vom 8. 5. 1982, Dok. S. 1 (6 f.). Das wirkt sich dahin aus, daß das ZDF neuerdings für Ludwigshafen einen Verbund mit einer regionalen Zeitungsgruppe in Erwägung zieht und damit über die anderweitigen Dachprojekte noch ein gutes Stück hinausgeht. Dazu *Stolte*, a.a.O., S. 6; *W. Konrad*, KuR Nr. 42/43 vom 5. 6. 1982, S. 18 f. Kritisch *F. W. Hymmen*, KuR Nr. 40 vom 26. 5. 1982, S. 1 f. Nach weiteren Meldungen hat das ZDF in Ludwigshafen evtl. auch Begegnungen mit dem US-Medienunternehmen Warner Communications zu gewärtigen, KuR Nr. 38/39 vom 19. 5. 1982, S. 1 ff. Von den Tiefendimensionen dieser Sachverhalte wird im folg. nebenbei einiges erkennbar werden.

113 Art. 111 a Abs. 1 Satz 6 BV, Art. 4 Abs. 2 Nr. 1 BR-Gesetz. Dazu *Stock* (Anm. 1), S. 218 f. Der Sache nach gehört der Begriff zum westdeutsch-gemeindeutschen Rundfunkrecht.

114 Näher *Stock* (Anm. 3), S. 22 ff., auch zum folg.

Gesamtprogramm nicht *eine* Tendenz verfolgen, sondern sie müssen im Prinzip allen Tendenzen Raum geben.«<sup>115</sup> Genauer angesehen, müssen die »Tendenzen« dabei ihrer Herrschaftsinsignien entkleidet und als schlichte *Meinungen* behandelt werden.<sup>116</sup> Umfassende Meinungsberücksichtigung bedingt »Tendenzlosigkeit«,<sup>117</sup> d. h. *negative Tendenzfreiheit* oder – positiv ausgedrückt – Medienfreiheit. Davon ist denn auch im geltenden einfachen Rundfunkrecht einiges zu finden.

b) Auf der Zugangs- und Einzugsseite des Programms stellen sich auch hier alle jene vorhin schon berührten Einzelprobleme, und sie müssen wiederum mit den Output-Problemen zusammengesehen werden. Es geht dabei um die Art und Weise der Rückkoppelung zwischen individuellen und gesellschaftlichen Artikulationsbedürfnissen einerseits, Informationsbedürfnissen andererseits und beides zusammengenommen: Kommunikationsbedürfnissen. In diesem Kräftefeld sollen die vorhandenen Anstalten als eine Art Drehscheibe und selbständige Vermittlungsinstanz fungieren. Für ihren engeren »*Medium*«-Charakter bedeutet das etwa: »Gesellschaftliche Relevanz« soll im Grundsatz honoriert werden. Die Anstalten sind jedoch nicht sklavisch an realiter vorgefundene Zugangsbegehren, Größenmaße und Proportionen gebunden. Über »publizistische (besser: *journalistische*) Relevanz« können sie in der Regel selbst entscheiden. Für das Verhältnis von fremden und eigenen »Bedeutungs«-Indikatoren und Vermittlungskriterien gilt das oben allgemein über »Wirklichkeit« und deren professionelle Umgestaltung Gesagte. Von den Drittsendungstatbeständen<sup>118</sup> und ähnlichen Sonderregeln abgesehen, können extern »bestehende« Positionen und Relationen auch überarbeitet und gegebene Bandbreiten überschritten werden. Es können Selbstdarstellungen und monologische Auftritte wie auch Pro- und Kontra-, Dialog- und sog. Forumssituationen organisiert werden. Neben unmittelbarem »Zu-Wort-Kommen« auf derartigen mehr oder minder artifiziellen »Meinungsmärkten« kann auch die *objektivierende* redaktionelle Berichterstattung *über* Meinungen eine erhebliche Rolle

115 NJW 1982, S. 1448.

116 Oben Anm. 73.

117 Vgl. *Lerche* (Anm. 11), S. 56, 89.

118 Dabei handelt es sich um separierte, engräumige Koordinationssysteme im Rahmen der größeren Integrationssysteme. Siehe oben Anm. 3. Die Vergabekriterien werden hierbei formalisiert. Vgl. den Begriff der »Bedeutung« der polit. Parteien in § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 PartG. Dazu statt aller *E. Franke*, Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen, 1979.

spielen. Näherhin gibt es auch noch zahlreiche sonstige Objektivierungsmodi, wobei unterschiedliche Strengegrade und gleitende Grenzen begehren. Bei alledem kommt es zugleich immer auch auf »Tatsachen« an. Diese können auch in eigener Initiative recherchiert und »investigativ« ermittelt werden. Ferner hat der Programmauftrag *de lege lata* durchaus auch eine analytisch-kritische Komponente. Das folgt ohne weiteres aus dem *Wahrheitsbezug*<sup>119</sup> journalistischer Arbeit.

Damit sind wir im *Zusammenhang* mit dem »Medium«-Charakter des jetzigen Rundfunks bereits wieder allenthalben auf dessen »Faktor«-Charakter gestoßen. Darin liegen im näheren zahlreiche medientheoretisch und medienrechtstheoretisch ungeklärte Orientierungs- und Standortprobleme beschlossen; in der Medienpraxis pflegen sie in der einen oder anderen Weise mehr pragmatisch gelöst zu werden. Dadurch wird immerhin belegt, daß sie lösbar sind. Auch das Theoriedefizit mag sich schließlich beheben lassen. Im übrigen lassen sich Fragen wie die, was »kommunikationsgerechte« Vermittlung ist, nicht ein für allemal beantworten. Sie stellen sich immer wieder von neuem und immer wieder anders als vorher. Einer der Vorzüge des Integrationsmodells ist der, daß es dabei überhaupt eine Plattform gibt, auf der solche Probleme identifiziert und in Angriff genommen werden können. Eine derartige das gesamte Meinungsfeld übergreifende, durch Meinungs- als Machtkämpfe nicht zu erschütternde Plattform ist die Voraussetzung dafür, daß sich ein Medienprofessionalismus im *Küblerschen* Sinn entwickeln kann. Letzteres ist auch hier wieder das *ceterum censeo*: Ohne diese Antriebskraft kann es ein »Gesamtprogramm« nicht geben.

c) Es geht dabei um *mediengerechte Annäherungs- bzw. Ablösungsgrade* im Verhältnis von Rundfunk und Umwelt. Eine Marktsteuerung nach Art von Pressemärkten findet nicht statt. Meinungsverbreitungsgelegenheiten und Informationsleistungen können grundsätzlich nicht mittels Einzelentgelt gekauft werden. Auch entsprechende Marktplebiszite via Einschaltquote u. ä. dürfen nicht ohne weiteres in das Programm durchschlagen. Andererseits gibt es in der Regel auch keine planerische, z. B. nach Art von *Numerus-clausus*-Angelegenheiten in Einzelzuweisungen von Sendezeiten und Informationsquanten ausmündende Vergabepaxis. Auch eine darauf abzielende leistungsrechtliche Verrechtlichung kommt

119 Vgl. oben Anm. 57. Auch in § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-Gesetz kommt ein Stück gemeindeutsches Rundfunkrecht zum Vorschein.

kaum vor. Dies hat nicht etwa nur situative Gründe (sc. »Sondersituation«). Zulassungs-, Verfügungs-, Versorgungsrechte etc. im Detail scheitern schon an der hiesigen Programmstruktur als solcher. Es ist der anspruchsvoll-öffentliche »Gesamt«-Charakter des Programms, der im Prinzip jedweder imperativischen Anbindung entgegensteht.

Auf der *Gesamtebene* können und sollen alle von Fall zu Fall »relevanten« Stimmen und Daten Platz finden. Auch sind »Leitgrundsätze« verbindlich gemacht worden, die geeignet sind, »ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung« zu gewährleisten.<sup>120</sup> Diesbezügliche *Einzelentscheidungen* fallen aber grundsätzlich in den *Autonomiespielraum* des Veranstalters. Das gilt z. B. auch für die Bemessung und konkrete Platzierung der *Bezugseinheiten* des »Ausgewogenheits«-Prinzips. Es können Einheiten von unterschiedlicher Größe angezeigt sein. Kleinere und auch größere Programmpartikel dürfen »eine gewisse Tendenz«<sup>121</sup> aufweisen, solange in der jeweiligen Gesamtbilanz »Tendenzlosigkeit« gegeben ist. Es dürfen relativ enge, aber auch weiträumige »Meinungsmärkte« eröffnet werden. Solche Bezugseinheiten können je nach dem sachlichen Anlaß variabel gehalten werden. Sie können auch mehrstufig auftreten und einander überlagern. Hier findet sich eine Komplexität, welche noch nicht im einzelnen auf den Begriff gebracht worden ist. Immerhin läßt sich soviel sagen: Fragen der Dimensionierung und inneren Ausgestaltung derartiger Untereinheiten sowie ihrer Aneinanderreihung und Zusammenfügung zu einem größeren Ganzen unterfallen grundsätzlich der journalistischen Eigenverantwortung des Senders.

Die Programmkomposition ist häufig auch Gegenstand materiell-programmrechtlicher und verfahrensrechtlicher *Rechtssätze*. Richtig verstanden, bezwecken Programmauftrag und Programmgrundsätze indessen zunächst die Konstituierung entsprechender Spielräume; im übrigen sind sie auf *rahmenartige* Rechtsbindungen und Rechtskontrollen angelegt. Näherhin will das Programmrecht den Rundfunk vor allem auf die externe Orientierung als solche hinlenken. Außerdem fällt der *universali-*

120 Zuletzt BVerfGE 57, S. 325. Siehe oben Anm. 53. Der »Ausgewogenheits«-Begriff begegnet an den oben Anm. 113 erwähnten Stellen auch als Verfassungs- und Gesetzesbegriff. Als Satzungs-begriff mit Gesetzesrang begegnet er ferner in § 3 Abs. 1 Satz 4 SFB-Satzung, und zwar dort mit *Spartenbezug*. Die im folg. angesprochenen Fragen sind i. e. strittig. Es muß bei einigen kurzen Bemerkungen sein Bewenden haben.

121 Vgl. BVerfGE 12, S. 260, und zuletzt BVerfG NJW 1982, S. 1448. Siehe aber erneut oben Anm. 73.

*stische* Zug ins Auge, der alledem innewohnt. Der Einzugsbereich der Meinungen und Informationen soll grundsätzlich *unbegrenzt* sein. Im Gesamteffekt sollen »*alle*« Meinungen und Informationen berücksichtigt werden, unbeschadet vielfältiger Besonderungen. Der Rundfunk darf sich auch einzelnen Meinungen angelegentlich zuwenden und entsprechende Mikrostrukturen schaffen. Er kann bald mehr in die Breite, bald mehr in die Tiefe gehen. Dieser Universalismus hat quantitative, aber auch qualitative Aspekte. Er hat letztlich Prozeßcharakter. Wir haben es mit dem »Prozeß der Kommunikation« im Sinn des FRAG-Urteils zu tun. Alles in allem soll daraus meinungsmäßige Offenheit überhaupt hervorgehen, und es soll daraus »umfassende und wahrheitsgemäße« Information resultieren.

»Ausgewogenheits«- und »Sachlichkeits«-Gebote und ähnliche programmrechtliche Anforderungen und Richtwerte pflegen sich auf das »*Gesamtprogramm*« zu beziehen. Genauer angesehen, legen sie diese Bezugseinheit jedoch nicht eindeutig fest, sondern sie wollen deren *abschließende Fixierung verhindern*. Anzahl und Gewichtung der in Frage kommenden Meinungen werden nicht im einzelnen vorgegeben, ebensowenig die sonstigen Vermittlungsmodalitäten. Die Abgrenzung und binnenstrukturelle Einzelausgestaltung der Gesamtgröße sollen mit rechtlichen Mitteln *in der Schwebe gehalten* und zunächst in die *Medienverantwortung* gegeben werden. Seiner äußeren und inneren Konstitution nach ist das »Gesamtprogramm« nicht etwa lückenlos durchdeterminiert und jurifiziert. Seine Reichweite, seine innere Ausdifferenzierung, sein Prozeßcharakter und Zusammenhalt, kurz: die »positive Ordnung«, sollen sich an nächster Stelle der Betätigung journalistischen Sachverstands verdanken. *Dies* ist beim Integrationsrundfunk der entscheidende Steuerungsfaktor. Auf ihn kommt es in der Hauptsache an, wenn es um das funktionelle Gleichgewicht und um den angemessenen Mittelwert von Nähe *und* Ferne im Verhältnis von Rundfunk und Umwelt geht. Dafür ist vorhin das Kürzel »*relative journalistische Autonomie*« verwendet worden.

2. Es liegt auf der Hand, daß diese subtile und empfindliche Programmstruktur eine *Trägerstruktur* bedingt, die gleichsam kongenial gedacht ist; sie muß dann auch so gehandhabt werden. Der Idee nach steht dem »Gesamtprogramm« denn auch eine adäquate »Gesamtorganisation« zur Seite. Auch im geltenden einfachen Recht findet sich davon einiges. Die Schwierigkeiten und Hindernisse, die es hier gibt, betreffen überwiegend die *Rechtsanwendung*.

a) Nach dem eben Gesagten ist vor allem wichtig, daß innerhalb des Medienträgers ein Vermittlungsprofessionalismus zum Zuge kommt, der der »Aufgabe« des Mediums gewachsen ist. Die entsprechende *journalistische Substanz* wird beim bisherigen Rundfunk *anstaltsförmig*<sup>122</sup> angesammelt und organisiert. Das Corpus des Journalisten ist also keineswegs korporativ verfaßt. Eine »Funktionskörperschaft« etwa nach Art der wissenschaftlichen Hochschule hat sich der Rechtsform nach bisher nicht herausgebildet. Kollegialstrukturen sind dem geltenden Recht so gut wie unbekannt. De facto ist etwas davon hier und dort dennoch vorhanden. Mittelbar sind für das Thema der *inneren Rundfunkfreiheit*<sup>123</sup> auch Programmauftrag und Programmgrundsätze einschlägig. Es ist insbesondere das Gesetz der »Tendenzlosigkeit«, das hierbei eine Rolle spielt. Damit wäre eine verlegerähnliche anstaltszentrale Tendenzherrschaft unvereinbar.

Das sog. *Intendantenprinzip* hat denn auch andere Wurzeln. Es soll auf der organisationsrechtlichen Ebene jenes Maß an Professionalität und Zusammenhang absichern, das auf programmrechtlicher Ebene in dem Begriff des »Gesamtprogramms« beschlossen liegt. Es bezweckt auch den Schutz einer entsprechenden »positiven Neutralität« des Mediums. Dabei kehrt es sich einerseits gegen etwaige auf der Seite der Mitarbeiter entspringende disfunktionale Binnentendenzen, andererseits aber auch gegen eine etwaige Tendenzherrschaft *externer* gesellschaftlicher Kräfte sowie des Staates. Darin kommt mithin etwas von der Rundum- und auch Binnenwirkung der Medienfreiheit zum Vorschein.

b) Unter diesem Blickwinkel ist auch die *gesellschaftliche Kontrolle* zu sehen. Das wird allerdings in der Gremienpraxis noch nicht überall eingesehen und anerkannt. Auch in der Rechtswissenschaft sind in den letzten Jahren des öfteren Konzepte vertreten worden, die auf einer Verwechslung von Kontrolle und *Leitung* beruhen und auf ein *Gruppenkondominium* hinauslaufen. Dabei wird an eine gesamthänderische oder schließlich anteilig-proportionale Medienherrschaft der Parteien bzw. Verbände

122 Zur Untauglichkeit unspezifischer Anstaltsbegriffe insoweit *Stock* (Anm. 1), S. 249 f. Anm. 198 m. w. N.

123 Vgl. zuletzt *H. Bethge*, AfP 1981, S. 386 ff., zu OVG Münster ebd. S. 424 ff. = DVBl. 1981, S. 1012 f. = NJW 1982, S. 670 f. Dazu *Stock* (Anm. 3), S. 49 ff. m. w. N., auch zum folg. Zur inneren Pressefreiheit vergleichsweise ebd. S. 78 ff.

gedacht, wie sie für bestimmte Lesarten des *Koordinationsmodells* kennzeichnend ist.<sup>124</sup>

Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für derartige, m. E. das einfache Recht verfehlende Lehren und Praktiken sind in der älteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gesucht worden. Dort war die Gruppenrepräsentanz im Rundfunk insbesondere damit begründet worden, es komme auf die Sicherung von »Einfluß« und »Zu-Wort-Kommen« an.<sup>125</sup> Auch im FRAG-Urteil wird dieser Gesichtspunkt noch betont, jetzt indessen im Hinblick auf das *privatrechtlich*-binnenpluralistische Modell. Angesichts jenes Modells in seiner saarländischen Fehlform äußert sich das Gericht des näheren über »interne gesellschaftliche Kontrolle im Wege der gebotenen pluralistisch organisierten Autonomie des Rundfunks«.<sup>126</sup> Das Gericht definiert das binnenpluralistische Modell als diejenige Organisation, »bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird«. Daran schließt sich die Forderung an, hierbei bedürfe es »namentlich einer sachgerechten, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und der Sicherstellung des effektiven Einflusses derjenigen Organe, in dem diese vertreten sind«.<sup>127</sup> Das versteht sich aus einer Sachlage heraus, in der *zweierlei Kategorien von »Einfluß«* zu beobachten sind: Es besteht eine Rivalität zwischen dem Gruppeninteresse an Selbstartikulation und dem *unternehmerischen* Medieninteresse. Im FRAG-Urteil wird ersterem Interesse eine Art Vorrang zuerkannt. Das mag denen, die sich davon Platzvorteile erhoffen, gelegen kommen. Bei Lichte besehen, wäre dies jedoch eine verkürzte und mißliche Alternative. Denn danach könnte es den Anschein haben, als falle das Gericht in seinen Darlegungen zur organisationsrechtlichen Seite in ein instrumentali-

124 Näher *Stock* (Anm. 3), S. 44 ff., auch zum folg. Obige Bestrebungen können sich vermöge forcierter Strategien »*personeller Ausgewogenheit*« (Anm. 57) bis in den Personalkörper der Anstalten fortpflanzen und dort auch auf mittlere und untere Etagen übergreifen. Darunter muß jene innere Abständigkeit leiden, die dem Rundfunk als ganzem und auch allen einzelnen Programm-Mitarbeitern durch den Programmauftrag vorgezeichnet ist. Siehe auch unten Anm. 133.

125 Vgl. zuerst BVerfGE 12, S. 263.

126 Vgl. BVerfGE 57, S. 333, dort im Zusammenhang mit Ausführungen über die *Staatsaufsicht* nach dem SR-Gesetz als »Fremdkontrolle«. Darüber allg. ebd. S. 326 unter Hinweis auf BVerfGE 12, S. 262. Zur Staatsaufsicht beim Integrationsrundfunk im übrigen *Stock* (Anm. 3), S. 49, Anm. 134 m. w. N.

127 BVerfGE 57, S. 325.

stisches Denken zurück und lege nur darauf Wert, daß die »relevanten« Kräfte das Medium in die Hand bekommen.

An anderer Stelle zeigt sich indessen, daß dieser wesentlich *gruppenegoistische* Ansatz nicht das letzte Wort sein soll: In dem Gruppen-»Einfluß« erblickt das FRAG-Urteil »die ausschlaggebende Gewähr dafür, daß der Rundfunk nicht nur einer Richtung oder einem Interesse, insbesondere dem unternehmerischen Interesse der Trägergesellschaft, zu Lasten der durch die Rundfunkfreiheit geschützten Belange dienstbar gemacht wird«. <sup>128</sup> Das ist mit den voranstehenden Darlegungen über die Rundfunkfreiheit als »dienende Freiheit« zusammenzusehen – woraus auch erhellt, *wem* sie »dienen« soll: Der Rundfunk ist »nur der Wahrheit verpflichtet«. <sup>129</sup> Damit koinzidiert das Beharren darauf, »daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird«. <sup>130</sup> Wird die *universalistische* Orientierung, wie sie das Gericht dem Rundfunk programmrechtlich abverlangt, auch organisationsrechtlich weitergedacht, so folgt daraus ohne weiteres, daß er *niemandem* »ausgeliefert« werden darf. <sup>131</sup> Dies führt nun zu einer anderen, tieferen Begründung der Gruppenrepräsentanz: In den Kontrollgremien soll »die – pluralistische – *Allgemeinheit* . . . repräsentiert« werden, <sup>132</sup> und zwar zum Zweck der Gewährleistung von »*Tendenzlosigkeit*« überhaupt. So denn auch jüngst sehr deutlich der Zweite Senat in dem Beschluß vom 9. 2. 1982 – Mitwirkung der FDP im NDR-Rundfunkrat –: »Aufgabe des Rundfunkrates und seiner Mitglieder ist es . . . , den Prozeß der freien Meinungsbildung offenzuhalten, indem sie dafür Sorge tragen, daß die Vielfalt der vorhandenen Meinungen und Zielrichtungen in objektiver und ausgewogener Weise durch den Rundfunk vermittelt und das Gesamtprogramm von einseitiger Einflußnahme freigehalten wird.« »Nicht dagegen ist es Sache des Rundfunkrates, durch Einflußnahme auf die

128 Ebd. S. 330.

129 Oben Anm. 57.

130 BVerfGE 57, S. 325. Über BVerfGE 12, S. 262, hinaus wird damit jetzt auch die »Auslieferung« an »einzelne«, d. h. *mehrere Gruppen zugleich*, untersagt. Das Verdikt betrifft also auch ein *Gruppenkondominium* (sei es als Gesamthands-, sei es als Bruchteilsgemeinschaft).

131 *Stock* (Anm. 3), S. 72. Man kann dies auch dahin akzentuieren, daß der Rundfunk niemandem »ausgeliefert« werden darf; wobei dann vorbehalten bleibt, daß er sich »*allen*« Gruppen etc. *zuwendet* und ihnen mit seinem engeren »Medium«-Charakter zur Verfügung steht. Er darf aber eben nicht zum bloßen Sprachrohr und Verlautbarungsinstrument von Verbänden und verbandsgesellschaftlichen Kollektivgewalten werden.

132 Vgl. BVerfGE 57, S. 331 (Hervorhebung von mir).

Programmgestaltung seinerseits die individuelle und öffentliche Meinungsbildung in die eine oder andere Richtung zu lenken.«<sup>133</sup>

Damit sind Programmrecht und Organisationsrecht auch in der Verfassungsrechtsprechung vollends auf gleicher Höhe angelangt. Das »Gesamtprogramm« bisheriger Art wird als adäquater Ausdruck der verfassungsrechtlichen »Aufgabe« des Rundfunks anerkannt. Die bisherige Organisationsstruktur wird mit dieser Programmstruktur in plausibler Weise in Verbindung gebracht und ebenfalls als verfassungsrechtlich geeignet und angemessen bewertet. Es ergibt sich ein funktionsgerechtes Konzept gesellschaftlicher Kontrolle jenseits von Herrschaft und Knechtschaft. Grundgesetz und einfaches Recht werden insoweit einleuchtend interpretiert, woraus folgt, daß sie aufs beste übereinstimmen. Den anderslautenden Behauptungen ist damit der Boden entzogen.

c) Als Grundmotiv erweist sich in alledem neuerlich das Motiv von Nähe *und* Ferne, nämlich von »Medium«- *und* »Faktor«-Charakter. Als Leitungsgewalt nach Art des Pressemodells verstanden, wäre gesellschaftliche Trägergewalt funktionell mehrdeutig. Die »Medium«-Funktion wäre an eine kollektive Partialgewalt angebunden. Sie könnte daraufhin so weit ausgebeutet werden, daß sie in eine fremdbestimmte »Faktor«-Funktion umschlüge. Demgegenüber ist für das Integrationsmodell ein Trägerkonzept wesentlich, wonach die journalistische Kernsubstanz des Rundfunks auch *trägerintern verselbständigt* werden muß. Das professio-

133 NJW 1982, S. 1452 f., dort im Hinblick auf den Rundfunkrat als Sachwalter der »Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks« und als Garanten der Erfüllung des Programmauftrags nach § 18 Abs. 1 des NDR-Staatsvertrags vom 20. 8. 1980 (u. a. GVBl. Schl.-Holst. S. 302). Jene staatsvertraglichen Aufgabennormen und Kontrollmechanismen weisen einige regionale Besonderheiten auf. In den Grundzügen entsprechen sie jedoch dem gemeindeutschen Standard. Sie werden in dem Beschluß an Art. 5 Abs. 1 GG gemessen und für verfassungsmäßig befunden.

Es sei noch festgehalten, daß Anlaß der Nachprüfung ein auf *Art. 21 GG* gestütztes Begehren der FDP nach staatsvertraglich gesichertem Zugang zum NDR-Rundfunkrat war. Das Begehren hat sich mittlerweile erledigt. Die FDP ist jetzt auch im nieders. Landtag vertreten, woraufhin nicht mehr § 17 Abs. 3, sondern § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NDR-Staatsvertrag einschlägig ist. Siehe KuR Nr. 24 vom 31. 3. 1982, S. 9. Der Beschluß vom 9. 2. 1982 ist jedoch weit über den Anlaß hinaus von Interesse. In ihm klingt die Thematik der Kirchenklage (Anm. 29) wieder an. Im hiesigen Fall war es nicht die Kirchen-, sondern die *Parteienfreiheit*, die i. S. einer (positiven) *Tendenzfreiheit* ins Feld geführt und mit der Rundfunkfreiheit konfrontiert wurde. Der Senat erteilt bei dieser Gelegenheit der Sache nach *jedem* parteipolitischen Instrumentalismus bezüglich des Integrationsmodells eine Absage. Das betrifft Gremiensitze und -quoten, aber auch einen daran anknüpfenden – sei es auch nur faktischen oder kryptischen – Personalproporz auf der professionellen Seite.

nelle Element muß von dem gesellschaftlichen Element unterschieden werden, und es muß durch geeignete organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Vorkehrungen von ihm abgehoben werden. Es muß befähigt werden, auch gegenüber den in das Trägergebilde inkorporierten gesellschaftlichen Interessen gebührenden Abstand zu halten, soweit es sich dabei um *Tendenzinteressen* handeln könnte. Auch nach innen ist Äquidistanz erforderlich. Als *Kontrollelement* soll sich dann das gesellschaftliche Element seinerseits dahin auswirken, Intendant und Mitarbeiter in den Bahnen des Programmauftrags zu halten: Das Veranstaltungsmonopol darf auch nicht von innen heraus zu einem »Meinungsmonopol« (Tendenzmonopol) werden; auch ein Multi-Tendenz-Rundfunk wäre disfunktional. Unter diesem Gesichtspunkt ist ein *Organgefüge* vonnöten, welches der professionellen Seite auch zu einer *trägerinternen relativen Autonomie* verhilft. Also bedürfen auch die Interorganverhältnisse in den Anstalten einer aufgabenadäquaten und wohldosierten Verrechtlichung.<sup>134</sup> Dies läuft auf eine *Polarität* und *funktionelle Wechselbezogenheit* von Medium und Umwelt hinaus, zum Unterschied von beliebigen Symbiosen. Das Distanzierungsproblem ist auch ein Zuordnungsproblem. Auch in organisationsrechtlicher Hinsicht geht es dabei um den dritten Weg: Zu vermeiden sind Verstrickung und Hörigkeit, zu vermeiden ist aber auch übermäßige Ablösung, z. B. im Sinn einer kulturellen Expertenherrschaft. Am Programmauftrag orientiert, hat gesellschaftliche Kontrolle begrenzende, zugleich aber auch *legitimierende und stützende* Wirkungen. Mit letzterer Eigenschaft ist sie gerade auch dort unentbehrlich, wo die privatrechtlichen Formen beginnen. Auch im Fall der Einführung des privatrechtlich-binnenpluralistischen Modells muß ein Medienprofessionalismus im *Küblerschen* Sinn gewährleistet bleiben. Und es ist die interne gesellschaftliche Repräsentanz, die ihn auch in jenem quasi-privaten Milieu gewährleisten soll. Unter diesem Gesichtspunkt sollen *das Laien- und das Expertenelement* miteinander verbunden und *gemeinsam institutionalisiert* werden. Das ist der eigentliche Grundgedanke des bisherigen Rundfunkrechts. Dieser Ansatz muß auch in einer etwaigen abweichenden zukünftigen Rundfunkorganisation aufgenommen und weitergeführt werden, denn er hat auch Verfassungsrang: *Beide* Elemente gehören zur Rundfunkfreiheit. Die beiden Elemente sind ungleich, und sie sind je für sich inkonsistent. Wird das eine oder das an-

134 Diesbezüglich weist das einfache Rundfunkrecht noch einige Schwachstellen und Grauzonen auf. Vgl. statt aller K. Stern/H. Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1972.

dere Element isoliert und verabsolutiert, so kann es zu Funktionseinbußen, Stillständen und Vermachtungen kommen. Dabei bleibt es sich im Ergebnis gleich, ob der Instrumentalismus im Gewande von »Jedermanns«, Gruppen-, Staatsrundfunkauftritt oder ob er aus inneren Kastenbildungen hervorgeht. Das gesellschaftliche und das professionelle Element der Rundfunkfreiheit sind aufeinander angewiesen, wenn dergleichen vermieden werden soll. Das ist nun bei dem Integrationsmodell gewissermaßen das Konstruktionsgeheimnis und die List der Vernunft: Die beiden ungleichen Elemente werden in ein und derselben Rundfunkverfassung zusammengebracht. Sie werden einander im Weg der *Binnenkonstitutionalisierung* zugeordnet. Um zu einem tauglichen Subjekt der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit zu gelangen, verzichtet die Gesellschaft auf eigene Medienherrschaft im Sinn von Tendenzpublizistik. Um so mehr ist sie legitimiert, solche Verzichtleistungen auch sämtlichen sonstigen denkbaren Tendenzträgern einschließlich des Rundfunkpersonals selbst abzuverlangen. Es obliegt dann dem Staat, eine äußere und innere Rundfunkverfassung zu schaffen, in der Medium und Umwelt zu einer grundrechtsfähigen Einheit werden. Neben einer entsprechenden Gesetzgebung bedarf es – nach dem FRAG-Urteil jedenfalls bei dem *privatrechtlich-binnenpluralistischen* Modell – einer entsprechenden exekutivischen Staatsaufsicht; ihr wird für den Fall, daß dem Rundfunk die innere Balance in Grenzfällen doch einmal abhanden kommt, eine sekundäre Gewährleistungsaufgabe zugeordnet.

V. Nun zurück zu dem *privatrechtlich-außenpluralistischen* Modell im Sinn des FRAG-Urteils. Wie sich aus den Überlegungen zu III. ergeben hat, haben wir es dabei mit einer besonderen Ausprägung des *Koordinationsmodells* zu tun. Wie es im näheren konstruiert werden könnte, war vorhin noch offengeblieben. Darüber läßt sich auf der jetzigen Stufe des Gedankengangs bereits einiges ausmachen. Die Ausgangslage ist hier allerdings eine andere als bezüglich des Integrationsmodells. Der Idee nach soll auch das Koordinationsmodell auf dem eben beschriebenen Mittelweg bleiben. Auch ein Koordinationsrundfunk soll zwischen den beiden disfunktionalen Eckwerten (Staatlichkeit und Privatheit) hindurchgelangen können. Daraufhin liegt von vorherein die Annahme nahe: Auch er wird das »gesellschaftlich-öffentliche« und das professionelle Element aufweisen, die beiden Elemente miteinander verbinden und auf diese Weise zu einem leistungsfähigen Selbststeuerungs- und Kontrollaggregat kommen müssen. Eine entsprechende, hinlänglich ausdifferenzierte Ver-

fassungsidee indessen ist nicht zur Hand. Das Koordinationsmodell ist derzeit nicht viel mehr als eine vage Möglichkeit; als Gegenstück zum Integrationsmodell oder gar als Zukunftsmodell überhaupt ist es noch wesenlos. In längere Paragraphenwerke ist das Modell bisher nur durch das Mainzer Versuchsgesetz<sup>135</sup> sowie durch den Stuttgarter Entwurf eines Landesmediengesetzes Baden-Württemberg<sup>136</sup> umgesetzt worden. Seiner Wirklichkeit nach mag ein Koordinationsrundfunk dann demnächst in Ludwigshafen zu studieren sein. Schon jetzt ist erkennbar: Das ist, was die Medienfreiheit betrifft, ein labiles Vehikel. Seinen Insassen steht eine abenteuerliche Reise bevor. Sehen wir uns nun etwas genauer an, was das Grundgesetz in der Lesart des FRAG-Urteils dazu sagt.

1. Zu Beginn der diesbezüglichen detaillierteren Aussagen des Urteils heißt es, der Gesetzgeber könne auch andere, d. h. von der binnenpluralistischen Struktur abweichende Gestaltungsformen wählen. Wenn er dabei »Rundfunkfreiheit durch externe (außenpluralistische) Vielfalt herstellen und erhalten« wolle, bleibe die Gewährleistung dieser Freiheit in seiner Verantwortung.<sup>137</sup> Damit wird auf den »Allgemeinen Teil« Bezug genommen. Im Anschluß daran wird in dem Urteil auf einige Einzelprobleme und spezielle Regelungserfordernisse eingegangen. Ich greife zunächst die Äußerungen zur hiesigen *Programmstruktur* heraus.

a) Wie gezeigt, beharrt das Bundesverfassungsgericht auch insoweit auf dem Erfordernis eines »*Gesamtprogramms*«; darin wird auch hier die Bezugseinheit von Vielfaltgeboten und sonstigen die Informationsqualität betreffenden Richtwerten erblickt.<sup>138</sup> Mithin soll auch der außenpluralistische Rundfunk eine *funktionelle Einheit* bleiben. Freilich wird der bisherige Begriff des »Gesamtprogramms« nunmehr einem Verfremdungseffekt ausgesetzt: Wir haben es mit einer in neuartiger Weise *aufgegliederten* Einheit zu tun. Das Gesamtangebot besteht danach

135 Oben Anm. 3.

136 Abgedruckt KuR Nr. 21 vom 20. 3. 1982, Dok. S. I ff., und MP 1982, S. 202 ff. Der von einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Innenministers *Herzog* ausgearbeitete und von der Landesregierung Baden-Württ. beschlossene Entwurf ist am 17. 3. 1982 »als Diskussionsgrundlage« publiziert worden. Vgl. die Pressemitteilung des Staatsministeriums Baden-Württ. Nr. 75/82 vom 17. 3. 1982; FAZ Nr. 65 vom 18. 3. 1982, S. 4. Vorausgegangen waren u. a. die Landtagsdebatten (Anm. 79). Zur Vorgeschichte *Stock* (Anm. 1), S. 65 ff. m. w. N.

137 Vgl. BVerfGE 57, S. 325.

138 Oben Anm. 108.

aus in gewissem Umfang verselbständigten, je *separaten Einzelangeboten*. Der erforderliche Zusammenhang soll nicht mehr durch Integration »aller« Meinungen anhand einer durchgängigen, in sich homogenen Vermittlungsstruktur zustande gebracht werden. Vielmehr können einige Benutzungsinteressenten von der äußeren Zugangsseite aus – u. a. in ihrer Eigenschaft als Meinungsträger – zu »Veranstaltern« avancieren.<sup>139</sup> Dergestalt können einige selbständige Programmeinheiten als dezentrale Untereinheiten entstehen. Sie stellen gewissermaßen die Basis des Ganzen dar. Das »Gesamtprogramm« wird zum *Inbegriff von Basis und Dach*. Die Obereinheit soll aus jenem Syntheseprozess hervorgehen, für den sich andernorts der Ausdruck »Koordination« eingebürgert hat. Das Urteil benutzt diesen Ausdruck nicht (wie es andererseits auch den Ausdruck »Integration« umgeht). Der Sache nach orientiert es sich jedoch wohl an dem Ludwigshafener Koordinationsmodell. Dort wird aus der binnenpluralistischen Anstaltsebene im Sinn des Integrationsmodells eine Veranstalterebene herausgelöst. Letztere Ebene wird überwiegend außenpluralistisch ausgestaltet. Auf diese Weise entstehen gewisse Spielräume für die Betätigung quasi-privater Programmveranstaltungsrechte. Die Anstaltsebene wird darauf aufgestockt und bleibt auf ein *rahmenartiges Einheitsprinzip* beschränkt.

b) Der programmrechtliche Ansatz des FRAG-Urteils versteht sich vor dem Hintergrund einer organisationsrechtlichen Problematik, wie sie oben schon angedeutet worden ist: Wie läßt sich ein gewisses Maß an Auflockerung, Liberalisierung, Privatisierung bewirken, ohne daß der Rundfunk dabei in den Sog des *Pressemodells* gerät? Letzteres Modell kennt kein integriertes und *auch kein koordiniertes* »Gesamtprogramm«. Das jeweilige Gesamtangebot ist dort als solches medienrechtlich ungreifbar, es ist nicht einmal dachartig »verfaßt«. Wer nicht der Ansicht ist, ein pluralistisches Programm lasse sich »müheles auch ohne pluralistische Organisation« garantieren,<sup>140</sup> wird die programmrechtliche Fragestellung

139 Vgl. BVerfGE 57, S. 325 f.

140 So v. *Pestalozza*, NJW 1981, S. 2164. Siehe auch *Scholz*, JZ 1981, S. 564 f., wo eine pressenspezifische Skepsis gegenüber dem Begriff des »Gesamtprogramms« zutage tritt; auch dort sind es die organisationsrechtlichen Weiterungen, die dem Autor zu allerlei Einwänden Anlaß geben. Darin setzt sich die presserechtliche Lehre von dem lediglich »faktischen« Charakter der »öffentlichen Aufgabe« (Anm. 34) fort. Eine »öffentliche Organisation« wird gescheut, sie gilt als tendenziell illiberal und mißbrauchsverdächtig. Daß auch private Medienmärkte versagen können, wird gesehen. Jedoch gilt dieses Risiko als leichter beherrschbar. Relative journalistische Autonomie wird

von vornherein auf die organisationsrechtliche beziehen müssen. Letztere bleibt unentbehrlich. Die Grundrechtsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts mitsamt der Karlsruher »Aufgaben«-Lehre bedingt programm- wie auch organisationsrechtliche Konkretisierungen. Sie nimmt in programmrechtlichen Grundsätzen wie demjenigen der »gleichgewichtigen Vielfalt« und demjenigen der »umfassenden und wahrheitsgemäßen« Information Gestalt an. Diese Programmprinzipien würden ins Leere gehen, wenn es nicht zugleich zur Herausbildung einer entsprechenden marktübergreifenden institutionellen Bezugseinheit käme. Es bedarf einer derartigen, in erster Linie *kulturellrechtlich* zu konzipierenden Vermittlungs- und Wächterinstanz, um den »Prozeß der Kommunikation« in jenem in der Rechtsprechung herausgearbeiteten anspruchsvollen Sinn, einschließlich seiner gesellschaftlich-kulturellen und verfassungsstaatlichen Tiefendimensionen, wirklich zu gewährleisten. Ohne dies würden äußere Vielfaltsstrukturen, wie sie jetzt zur Erprobung anstehen, erhebliche Defizite und Dunkelzonen mit sich bringen.

c) Das wäre schon deshalb der Fall, weil davon auszugehen ist, daß die neuartigen privaten Programmeinheiten *in begrenzter Anzahl* auftreten und nur relativ *niedrige* Gesamtzahlen erreichen werden. In diesem Punkt gehen die Prognosen im einzelnen auseinander, wobei auch nach der Größenordnung der jeweiligen Bezugseinheit unterschieden wird: Für lokalen

von jener Richtung nicht als dritter Weg anerkannt. Demzufolge ergibt sich eine verkürzte und mißliche Perspektive: Der Rundfunk steht vor der Wahl zwischen zweierlei fremden Machthabern. Zu wählen ist zwischen gesellschaftlicher bzw. staatlicher Herrschaft (insbesondere als Parteienherrschaft) und Ökonomisierung. Es gilt nun, gewissermaßen das kleinere Übel herauszufinden.

Ungeachtet unterschiedlicher Akzentsetzungen i. e. kranken sämtliche neueren *wirtschaftsrechtlich*, z. B. *kartellrechtlich* inspirierten medienrechtstheoretischen Ansätze an derartigen Verkürzungen. Sie lassen das Integrationsmodell links liegen. Sie verfehlen auch das außenpluralistische Modell i. S. des FRAG-Urteils. Vgl. *E.-J. Mestmäcker*, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, 1978, und dazu *M. Kloepfer*, ZHR 143 (1979), S. 477 ff.; *F. Kübler*, AöR 104 (1979), S. 326 ff. Sodann *W. Harms*, AfP 1981, S. 244 ff.; *U. Koch*, ZRP 1981, S. 237 ff., und demgegenüber *Kohl/Weilbacher*, ebd. S. 243 ff. Zuletzt das Sondergutachten 11 der Monopolkommission: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, 1981. Dazu *M.-L. Kiefer*, MP 1981, S. 821 ff.; Stellungnahmen in WuW 1982, S. 261 ff. (u. a. *Hoffmann-Riem*, *Koch*, *Mestmäcker*); *R. Ricker*, FAZ Nr. 6 vom 8. 1. 1982, S. 6. Wo der *kulturellrechtliche* Ansatz des bisherigen Rundfunkrechts in seiner Eigenständigkeit mißverstanden oder kurzerhand negiert wird, besteht die Gefahr einer neuen Eindimensionalität. Zu weiterführenden Diskussionen, wie sie jetzt durch das FRAG-Urteil veranlaßt wären, kann es auf diesem Boden m. E. nicht kommen.

und regionalen Privatrundfunk werden mitunter etwas höhere Anbieterzahlen vorausgesagt als für nationale und inter- bzw. supranationale Märkte. Im übrigen ist auch damit zu rechnen, daß jeweils schließlich nur ein privater Anbieter auftritt.<sup>141</sup>

Von Alleinstellungen abgesehen, dürfen private Programmangebote nun nach dem FRAG-Urteil »eine gewisse Tendenz«<sup>142</sup> implizieren. Das bedeutet, daß das »Gesamtprogramm« auf der Basisebene in gewissem Umfang an einzelne durch die Einräumung des Veranstalterstatus bevorzugte Meinungen angebunden wird. Es wird ein zahlenmäßig begrenzter, in einzelne partikuläre Einflußbereiche aufgeteilter »Meinungsmarkt« eröffnet. Mit dem Universalismus des Integrationsmodells verglichen, ist dies eine Medienstruktur, die zur Exklusivität und Beengtheit neigt. »Gesamtprogramme« bisheriger Art sollen grundsätzlich sämtlichen Meinungen Raum geben. Dabei bleiben die journalistischen Regeln und Standarde vorbehalten, was die Verbreitungsmodalitäten betrifft. Tendenziöse Bevormundungen dürfen bei derartigen Entscheidungen nicht unterlaufen; das ist ausnahmslos unstatthaft. Anders verhält es sich, wenn nun Tendenzen entfesselt werden und wenn auf einige wenige Positionen beschränkter Tendenzwettbewerb veranstaltet wird. Letzteres läuft auf einen *strukturellen Numerus clausus* hinaus – ein Befund, bei dem jeder Liberale ein Unbehagen verspüren sollte.

Anhänger des Marktmodells reagieren hierauf in unterschiedlicher Weise. In der Regel wird mit bescheidenen Anbieterzahlen vorliebgenommen.

141 Siehe etwa *Ricker*, NJW 1981, S. 1927; *Hoffmann-Riem*, WuW 1982, S. 266 f. Ganz und gar ungeklärt ist insoweit noch der Stellenwert der *verlegerischen Gemeinschaftsmodelle*. Sie werden gelegentlich als eine Art Koordinationsrundfunk kraft Privatautonomie ins Spiel gebracht, wobei auch eine gleichsam automatische innere Austarierung in Aussicht gestellt wird. Dazu *Stock* (Anm. 3), S. 74 f.; *ders.* (Anm. 1), S. 147 ff., 274 ff., 282 f. u. ö. Erste Bestrebungen in dieser Richtung hatten sich auch schon in der FRAG verkörpert. Zu deren Zusammensetzung *H. Montag*, *Privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk?* 1978, S. 163, mit Zitaten aus dem FRAG-Pressedienst, wonach es diese Gesellschaft auf »meinungsfreie Information« und auf einen »meinungsfreien Rundfunk« angelegt hatte. Dazu das Vorbringen der FRAG nach BVerfGE 57, S. 310: Privater Rundfunk unterliege wegen seines Angewiesenseins auf einen möglichst großen Kreis von Hörern und Zuschauern »einem erhöhten Zwang zur Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Berichterstattung«. Das Bundesverfassungsgericht hat sich darauf nicht eingelassen, vielmehr hat es auf einem effizienten, für die Anbieterseite unverfügbaren Binnenpluralismus bestanden. Wo ein Presse-Gemeinschaftsunternehmen auftritt, ist auch andernorts indiziert, daß das Koordinationsmodell überlastet wird und versagt. Die freiwillige Koordination bleibt ohnehin unzulänglich; es versagt aber auch die Pflicht-Koordination i. S. des FRAG-Urteils. In diesem Fall ist dann nach wie vor nur das Integrationsmodell praktikabel.

142 Oben Anm. 121. Näher unten e.

Mitunter wird auch darauf gesetzt, daß es nach und nach doch noch zu größeren Gesamtzahlen kommen werde. Von der weiteren Entwicklung der technischen Fazilitäten verspricht man sich dann, daß sich schließlich eine Überflusssituation ergeben werde: Programmvielfalt durch Veranstaltervielfalt, allgemeine Kommunikationsfreiheit durch einen breitgefächerten, idealiter »jedermann« berücksichtigenden Außenpluralismus (jedoch ohne Medienfreiheit).<sup>143</sup> Das Integrationsmodell gilt insoweit als Symptom einer extremen Mangellage. Auch das Koordinationsmodell wird noch als Provisorium angesehen: Es gibt Marktkräften bereits in gewissem Umfang Raum, weist aber ebenfalls noch Engpässe auf; es entspricht einer Lage, in der die Knappheit der Ressourcen zurückgeht, aber noch nicht gänzlich behoben ist. Wer sich mit derartigen Zahlenspielen zufriedengeben will, mag dies verallgemeinern und zu der Annahme gelangen, der Regelungsbedarf nehme mit wachsenden Anbieterzahlen stetig ab; bei »unendlicher« äußerer Vielzahl erreiche er den Nullwert. Es mag in der Konsequenz dieser Annahme liegen, auch den verfassungsrechtlichen *Rundfunkbegriff* abzustufen und gegen Null konvergieren zu lassen: von der Massen- zur Individualkommunikation, von der »Allgemeinheit« zum Partikularismus, von der »Öffentlichkeit« zur Privatheit – mit der Folge, daß endlich nichts mehr da ist, was einem wie auch immer herabgeminderten rundfunkrechtlichen Regime unterfallen könnte und müßte. Mit dem Rundfunkbegriff würde also auch die *Rundfunkverfassung* zurückgenommen und schließlich vielleicht ganz und gar dissoziiert, d. h. abgeschafft werden.<sup>144</sup>

Solchen Degressionshypothesen wohnen beträchtliche Fehler inne.<sup>145</sup> Das FRAG-Urteil ist gegen diesen Formalismus schon deshalb gefeit, weil es neben quantitativen auch *qualitative* Aspekte des verfassungsrechtlichen Informationsbegriffs (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) kennt. Das führt, wie gezeigt,<sup>146</sup> zunächst zu einer prinzipiellen Absage an die Lehre von der »Sondersituation«: Das Integrationsmodell ist nicht nur interimistisch beschaffen, das Koordinationsmodell darf nicht als Vorläufer und Wegbereiter eines reinen Marktmodells konzipiert werden. Damit ist der Sache

143 Vgl. *Bullinger* (Anm. 9).

144 Siehe oben Anm. 30. Über den Zusammenhang von Rundfunkbegriff und Rundfunkverfassung etwas näher *M. Stock*, AöR 103 (1978), S. 255 ff.

145 Über Strukturlosigkeit bei Überfluß *J. G. Blumler*, in: E. Witte (Hrsg.), *Telekommunikation für den Menschen*, 1980, S. 229 ff.; in dt. Übers. z. T. in MP 1980, S. 156 ff. Siehe auch *Stock*, RuF 1980, S. 355 f.; *ders.* (Anm. 1), S. 276, 281 f.

146 Oben III 4 b.

nach auch schon gesagt: Der Rundfunkbegriff des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG darf entsprechenden Auszehrungsprozessen nicht ausgesetzt werden. Die fragliche Morphologie enthält einige überschießende Elemente; insofern ist sie dem Grundgesetz fremd. Und zwar ist es nicht etwa nur der Grenzwert der *vollständigen* Dissoziierung des »Gesamtprogramms«, der gemieden werden muß. Auch bei Experimenten und kleineren Schritten in dieser Richtung muß das Öffentlichkeitsprinzip, das sich in dem Begriff des »Gesamtprogramms« ausdrückt, gewahrt bleiben. Die Meinungsbildungsfreiheit verträgt *keinerlei* Abstriche. Hinsichtlich Bandbreite und Tiefenschärfe im *Gesamtresultat* gewährt das Urteil dem Privatrundfunk keinen Nachlaß. Nur bezüglich der *Mittel und Wege*, die zu diesem Resultat führen, besteht ein Abweichungsspielraum. Insofern deutet sich in dem Urteil auch eine gewisse vorsichtige Konzilianz gegenüber Zahlenkalkülen an.

Das Gericht führt zur Beantwortung der Frage, was bei einem Wegfall der Knappheit der Sendefrequenzen sowie einem Sinken des für die Veranstaltung von Rundfunk erforderlichen finanziellen Aufwands zu gelten habe, folgendes aus: Auch in diesem Fall bleibe es bei dem verfassungsrechtlichen Erfordernis gesetzlicher Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks. »Zwar können diese in einer Situation der unvermeidlichen Beschränkung auf wenige Träger von Rundfunkveranstaltungen in weiterem Umfang nötig werden und andere Mittel erforderlich machen als in einer Lage, in der diese Beschränkung nicht mehr besteht. Aber es bleibt bei der Notwendigkeit, durch gesetzliche Vorkehrungen für die Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks im dargelegten Sinne Sorge zu tragen«.<sup>147</sup>

Mit letzterem Passus wird wieder auf den grundrechtsdogmatischen Vorlauf verwiesen: Der »Medium- und Faktor«-Charakter muß auch bei einem Koordinationsrundfunk insgesamt unverkürzt bleiben. Im übrigen klingt in den zitierten Sätzen die Vorstellung an, zur Gewährleistung des entsprechenden Programmstandards bedürfe es bei größeren Anbieterzahlen möglicherweise (sc. »können«) einer geringeren Eingriffs- und Regelungsintensität, wohingegen bei kleineren Zahlen ein höheres Maß an öffentlicher Intervention angezeigt sei. Im Anschluß daran mag auch angenommen werden, im Fall von Alleinstellungen müsse jenes Steuerungsmaximum erreicht werden, das zu einem reinen Integrationsmodell führen würde. Solche Überlegungen sind m. E. fruchtbar, soweit sie darauf hinauslaufen, daß Koordination im Verhältnis zu Integration nicht ein *aluid* und (im *Gesamtresultat*) auch kein *minus* ist, daß sie sich aber auf *einzelne Programmeinheiten* je nach den Umständen mehr oder weniger intensiv auswirken kann; (nur) in letzterer Hinsicht sind unter-

147 BVerfGE 57, S. 322.

schiedliche Strengegrade denkbar.<sup>148</sup> – Es sei noch hinzugefügt: Die Veranstalterzahl wird hierbei immer nur *einer von mehreren* Indizes sein können. Daneben spielen auch qualitative Gesichtspunkte eine Rolle. Demzufolge kann der Regelungsbedarf bei Überschreitung eines mittleren Zahlenwertes auch wieder *zunehmen*.

Mit alledem ist das Thema der äußeren Pluralisierung als Individualisierung allerdings noch nicht ausgelotet. Mit diesem vielschichtigen<sup>149</sup> Thema wird sich eines Tages auch das Bundesverfassungsgericht ausführlicher zu beschäftigen haben. Das saarländische Objekt war in seiner Bejahrtheit und Schlichtheit noch nicht dazu angetan, diese Fragen in ihrer ganzen Komplexität auf den Tisch des Gerichts zu bringen. Auch über Möglichkeiten und Grenzen der inneren Ausdifferenzierung des verbleibenden Rundfunksektors auf dem Boden eines revidierten, verfeinerten Rundfunkbegriffs ergibt das FRAG-Urteil wenig. Immerhin sei noch festgehalten: Eine Unterscheidung zwischen *Fernsehen* und *Hörfunk* dahin gehend, daß bei letzterem die Zügel etwas weiter gelockert werden dürften, findet in dem Urteil keine Grundlage. Die dortigen Aussagen über Mindeststandarde beziehen sich gerade auch auf den Hörfunk.

Als Klägerin des hiesigen Ausgangsverfahrens hatte die FRAG eine Konzession für die Veranstaltung deutschsprachiger Hörfunksendungen einschließlich Kabelrundfunk und Werbesendungen beantragt. Über die entsprechende Vorlagefrage hinaus bezieht das Bundesverfassungsgericht auch privates *Fernsehen* in die Prüfung und Entscheidung ein (worauf sich die alsbald üblich gewordene Bezeichnung des FRAG-Urteils als drittes »Fernsehurteil« gründet). Dazu wird gesagt, was für die Veranstaltung von Hörfunksendungen gelte, müsse »in vermehrtem Maße« für die Veranstaltung von Fernsehsendungen gelten.<sup>150</sup> Im Hinblick darauf sind Mutmaßungen darüber angestellt worden, ob ein etwaiger zukünftiger privater Hörfunk ein größeres Maß an Tendenzfreiheit genießen könne als ein Privatfernsehen; bei letzterem sei mit geringeren Anbieterzahlen und höheren »Wirkungs«-Graden zu rechnen.<sup>151</sup> Die zitierte Stelle läßt sich demgegenüber eher dahin deuten, bezüglich des Fernsehens müßten *strengere* Anforderungen als die des Urteils gelten. Dieses Motiv kehrt jedoch in der weiteren Argumentation des Gerichts nicht mehr wieder.

148 Über Progression/Degression und über stufenlose Übergänge im Hinblick auf den »Ausgewogenheits«-Grundsatz *Stock* (Anm. 1), S. 267 ff.

149 Vgl. nur *E. König*, Die Teletexte, 1980. Über Teletext als Musterfall äußerer Vielfalt *Stock*, RuF 1980, S. 342 ff.

150 Vgl. BVerfGE 57, S. 314. Siehe auch schon BVerfGE 35, S. 202 (226 f., 229 f.); 54, S. 208 (216, 221).

151 Vgl. *Platho*, FuR 1981, S. 342. Siehe auch *von Münch* (Anm. 15), Rdnr. 38.

d) Wenden wir uns nun der Frage zu, was das FRAG-Urteil im näheren über die *Bemessung und Plazierung* von koordinierten »Gesamtprogrammen« im äußeren Umfeld besagt. Wie sind diese Bezugseinheiten von »Ausgewogenheits«-Geboten etc. *nach außen abzugrenzen?* Hier ergeben sich neuartige Probleme; das beginnt wiederum schon bei dem Rundfunkbegriff.

aa) Es handelt sich um die Frage, wo und wie ein »Rundfunk« gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in dem umgebenden gesellschaftlich-kulturellen Substrat verankert, als kommunikative Vermittlungseinrichtung konstituiert und in Gang gesetzt werden muß. Das ist bisher nur in einzelnen kleineren Randbereichen zum Problem geworden. Beim herkömmlichen Anstaltsrundfunk liegen die Dinge einfach: Überall, wo der Rundfunkbegriff greift, muß es ein »Gesamtprogramm« und eine entsprechende Organisationseinheit als autonomes Trägergebilde geben. Dieser Ansatz hat mit seinen wesentlichen Elementen Verfassungsrang; insoweit muß er auch bei einem Koordinationsrundfunk wiederkehren. Eine so verstandene (über den »Allgemeinen Teil« sich vollziehende) Übertragung bereitet indessen erhebliche Schwierigkeiten.

Die bisherige Rundfunkstruktur ist medial beschaffen; dennoch ist sie einigermaßen randscharf abgegrenzt. Sie ist festgefügt, sie ist in sich homogen, sie ist in ihrer modellmäßigen Konsequenz einzigartig. Diese Übersichtlichkeit geht nun verloren, wenn das »Gesamtprogramm« nach Maßgabe von Meinungs- bzw. Tendenzvorzeichen aufgegliedert, in eine Anzahl von Einzelprogrammen zerlegt und dergestalt an einigen selbständigen publizistischen Einheiten als organisatorischen Untereinheiten festgemacht wird. Träger- und Veranstalterereignis treten dabei auseinander. Der Koordinationsrundfunk weist Substrukturen auf, wie sie hierzulande bislang unbekannt waren. Darin liegt die Gefahr beschlossen, daß sich Funktionsdefizite herausbilden. Das FRAG-Urteil rechnet mit der Möglichkeit, daß es dabei zu Diskriminierungen, »Schieflagen« und Vermachtungseffekten kommt. Unter diesem Gesichtspunkt sucht es den Einzugsbereich des neuen Rundfunkmodells abzustecken. Es sucht diejenigen, die darin Raum finden und zum Veranstalter avancieren, in eine Dachstruktur einzubinden und beharrt darauf, daß das Ganze transparent, effizient, steuerbar, kurz: der bisherigen in sich geschlossenen Struktur gleichwertig, bleiben muß.

bb) Die erste Frage, die sich den Modellkonstrukteuren in den Staatskanzleien, Beiräten etc. in diesem Zusammenhang stellt, ist die nach dem

Rundfunkbegriff im Hinblick auf neue Techniken und neue Dienste. Lassen wir dies einmal beiseite, so ist die nächste und wichtigste Frage die folgende: *Wie viele und welche* Einzelprogramme können bzw. müssen in ein derartiges marktübergreifendes Dachgebilde einbezogen werden? Dazu gibt das FRAG-Urteil zunächst eine lakonische Auskunft: Es soll auf »das Gesamtangebot der inländischen Programme« ankommen; diese Gesamtgröße soll die »bestehende Meinungsvielfalt« in sich aufnehmen, sie »gleichgewichtig« prästieren und für »umfassende und wahrheitsgemäße« Information gut sein.<sup>152</sup> An anderer Stelle wird dafür, wie erwähnt, auf »die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme« abgestellt.<sup>153</sup> Nehmen wir einmal an, daß letztere Ergänzung generell gelten und daß diese Rezipientenklausel überall zum Begriff des »Gesamtprogramms« gehören soll. Auch dann bleibt das eine Definition, welche noch in zahlreichen Hinsichten präzisierungsbedürftig ist.

cc) Das beginnt bei dem Merkmal »inländisch«. Ein Gegenbegriff könnte lauten: »ausländisch«. Zu bedenken wären auch supranationale Dimensionen. Hier eröffnet sich ein weites, gegenwärtig noch unkultiviertes Feld. Das FRAG-Urteil läßt diese fremden Programme unbeachtet. Dabei wird es auf längere Sicht nicht sein Bewenden haben können. Es sei nur an die Frage erinnert, ob Programme ausländischer Herkunft, die im Inland über Äther nicht »ortsüblich empfangbar« sind, im Fall ihrer Einspeisung in hiesige Kabelanlagen den inländischen Rundfunkbegriff involvieren und auf diesem Weg Inlandscharakter erlangen.<sup>154</sup> Die Frage

152 Vgl. BVerfGE 57, S. 325 und Leitsatz 2 (S. 295), ferner oben Anm. 108.

153 BVerfGE 57, S. 324 (Hervorhebung von mir).

154 Das betrifft u. a. RTL. Über diesbezügliche der »fröhlichen Welle« (Hörfunk) geltende Vorhutgefechte im parlamentarischen Raum *Stock* (Anm. 1), S. 28 Anm. 47 m. w. N. Wird obige Frage bejaht, so ergeben sich daraus weitläufige Folgeprobleme, beispielsweise: Greift dann der Gesetzesvorbehalt ein? Bedarf es zur Übernahme ausländischer Tendenzprogramme eines inländischen autonomisierten Rundfunkträgers? Kann oder muß von einer solchen Kopfstation eine additive äußere Vielfalt hergestellt werden, etwa nach der Gleichung: RTL + DDR-Rundfunk = »ausgewogen«? Die derzeit anlaufende Diskussion über derartige Seltsamkeiten versteht sich vor dem Hintergrund des RTL-Satellitenprojekts (Fernsehen). Siehe *Stock*, a.a.O., S. 151 ff. Über »free flow of information« ebd. S. 158 Anm. 569. Zu weiteren einschlägigen Detailproblemen *M. Seidel*, in: R. Bieber u. a. (Hrsg.), *Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Chr. Sasse*, 1981, Bd. I, S. 351 ff.; *B. Grossfeld*, *Strukturprinzipien des deutschen Rundfunks und privatrechtliche Organisationsformen im EG-Bereich* (Referat auf der Tagung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln am 15. 5. 1982). Im übrigen sei auf die in diesem Band nachfolgenden Beiträge und Diskussionsberichte hingewiesen.

wird spätestens dann zu beantworten sein, wenn es zu jener Kombination von Satelliten- und Breitbandkommunikation kommt, die sich heute schon abzeichnet.

Vorerst sei festgehalten: Soweit ausländische Programme nicht im eben angedeuteten Sinn inlandsrelevant werden, können sie nicht zum Bestandteil koordinierter »Gesamtprogramme« gemacht und in entsprechende Zahlen- und Qualitätsbilanzen einbezogen werden. Sie entziehen sich einer darauf abzielenden innerstaatlichen Regelung und entgleiten dem hiesigen Rundfunkregime. Das bedeutet: Wenn einmal zahlreiche fremde Rundfunksatelliten aufgestiegen sein werden, wird die Bundesrepublik Deutschland auch im »Overspill« fremder Rundfunkmodelle liegen. Gegen solche exotischen, nach deutschem Recht unzulässigen Markt- und Staatsmodelle wird man sich dann nicht abschotten können. Man wird allerdings darauf zu achten haben, daß die inländischen Rundfunkstrukturen unversehrt bleiben. Sie werden eine Art Inselcharakter haben und in einen äußeren Pluralismus und Wettbewerb (auch als *Modellpluralismus* und *Modellkonkurrenz*) eingefügt sein. Insoweit mag auch die »Grundversorgung«-Doktrin eine Rolle spielen können.

dd) Weitere ungeklärte Fragen knüpfen sich an die oben zitierte *Rezipientenklausel*. Daran ist vorab bemerkenswert und plausibel, daß damit auf die *tatsächliche Empfangbarkeit in ein und demselben Bereich* abgestellt wird. Es verbietet sich dann z. B. die Addition und Verrechnung mehrerer in ihrer Reichweite regional begrenzter, jeweils in Alleinstellung befindlicher »rechts«- bzw. »linkslastiger« Einzelprogramme.<sup>155</sup> Das Publikum kann nicht auf eine an Ort und Stelle unerreichbare äußere Pluralität verwiesen werden.

Etwas vage erscheint hier allerdings die Figur des »*einzelnen Teilnehmers*«. Das Gericht kann damit nicht gemeint haben, jedem einzelnen Zuhörer/Zuschauer müsse von hoher Hand jeweils ein eigenes, ad personam zusammengestelltes Gesamtangebot unterbreitet werden. Als Adressaten solcher Programmkompositionen wird man vielmehr ein lokales, regionales oder nationales *Publikum* gleichsam als »*Gesamtrezipienten*« ins Auge fassen müssen. Da der jeweilige Regelungsbedarf in der Hauptsache von den Parlamenten befriedigt werden soll, wird es auch auf den möglichen Geltungsbereich entsprechender Landesgesetze, Staatsverträge usw. ankommen.

Entgegen dem ersten Anschein stellt das FRAG-Urteil also nicht ledig-

155 Vgl. *Ricker*, NJW 1981, S. 1927.

lich auf *ein* quasi-privates, auf der *nationalen* Ebene zu plazierendes »Gesamtprogramm« ab. Ein derartiges flächendeckendes Massenprogramm ist nur eine Möglichkeit unter mehreren. Andererseits läßt sich das Urteil auch nicht auf jene Aufsplitterung ein, die zu gewärtigen wäre, wenn Individualisierung auf die Spitze getrieben und im Sinn von *Punktualisierung* gehandhabt würde. Genauer angesehen, ist das Bild denn doch bunter. Zwischen den genannten Grenzwerten eröffnet sich einiger Raum für *mehrere* koordinierte Gesamtangebote. Es mögen z. B. subregionale Bezugseinheiten à la Ludwigshafen über die Nation hingestreut werden. Ihnen können sich höherstufige Bezugseinheiten (bis zur nationalen Ebene) *überlagern*.

Daraus folgt die Frage, ob hier auch entsprechende *Interdependenzen* zu berücksichtigen sind. Werden beispielsweise auch horizontale und vertikale Kooperationen, Verflechtungen, Verbundsysteme usw. in Rechnung gestellt, so zeichnen sich zahlreiche weitere derzeit noch ungelöste Probleme ab. Es wird mit Bestrebungen dahin gehend zu rechnen sein, daß wegen der Vielfalt- und sonstigen Qualitätserfordernisse auch auf solche dritten Größen verwiesen werden kann, bis zu vagen intermediären Gesamtheiten.<sup>156</sup> Dergleichen bleibt allerdings unbefriedigend; die Exkulpations- und Entlastungsargumente pflegen mangels institutioneller Anknüpfungspunkte ins Leere zu gehen.<sup>157</sup> Es wird also beizeiten eine Grenze zu ziehen sein, jenseits derer solche Einwände kein Gehör finden können. Wird obige Rezipientenklausel weitergedacht, so wird sich daraus das Prinzip herleiten lassen: Jeder »relevante Markt« muß *für sich gesehen werden*. Er muß organisierbar bleiben und einer entsprechenden effizienten Regelungsgewalt unterworfen sein. Daraus muß jeweils *an Ort und Stelle* ein angemessenes Selbststeuerungs- und Kontrollaggregat hervorgehen.

ee) Die eben berührten Probleme weisen eine zusätzliche Dimension auf, wo es sich um ein Nebeneinander des außenpluralistischen und des *binnenpluralistischen* Modells im Sinn des FRAG-Urteils handelt. Das ist dann der Fall, wenn es auf einer oder mehreren territorialen Ebenen zur Entstehung sog. *dualer Systeme* kommt. Neben dem bisherigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkmodell ist hier auch das privatrechtlich-binnenpluralistische Modell einschlägig. Es stellt sich die Frage, ob Programme, welche auf diesem anderen Modell beruhen, in einen Koordinationsrundfunk einbezogen und der dortigen

<sup>156</sup> Vgl. Scholz, JZ 1981, S. 565.

<sup>157</sup> Etwas näher Stock (Anm. 3), S. 109 ff. m. w. N.

Bezugseinheit von »Ausgewogenheit« etc. einverleibt werden dürfen. Die Frage ist im Hinblick auf das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen bereits ausführlich diskutiert und im Ergebnis verneint worden.<sup>158</sup>

Sie ist auch nach dem FRAG-Urteil zu verneinen. Das folgt ohne weiteres aus den in dem Urteil enthaltenen Bemerkungen zu der »Grundversorgungs«-Doktrin.<sup>159</sup> Diese Ausführungen müssen für einen privatrechtlichen Binnenpluralismus entsprechend gelten. Programme, die dem anderen Modell entstammen, müssen schon in sich selbst »Gesamtprogramme« sein. Würde man sie außerdem auch noch in ein koordinationsrechtlich geartetes »Gesamtprogramm« (als Bezugseinheit höherer Stufe) einbeziehen, so würde das nicht fruchten. Da sie keinerlei »Schieflage« – auch keine »Linkslastigkeit« – zeigen dürfen, könnten sie einen Privatrundfunk, der in der entgegengesetzten Richtung zur Schlagseite neigt, nicht im mindesten ausbalancieren und ertüchtigen. Sie würden in der Gesamtbilanz nicht zu Buche schlagen. Schon deshalb erübrigt es sich, diese fragwürdige Kombinationsidee weiterzuverfolgen.

ff) Als »Gesamtprogramm« im externen Sinn kommt nach alledem nur ein Inbegriff jener Lizenzprogramme in Betracht, die von privaten Veranstaltern im Rahmen des jeweiligen Dachgebildes beigesteuert werden. Damit ist auch die Bezugseinheit des »Ausgewogenheits«-Gebots nach außen abgegrenzt. Auch dieses Gebot bleibt gewissermaßen in den eigenen vier Wänden des Rundfunkunternehmens: *Hier* muß ihm Rechnung getragen werden.

gg) Weitere, im einzelnen sehr verwickelte Fragen betreffen etwaige *innerhalb* dieser Bezugseinheit existierende, aus bestimmten Einzelpro-

158 Dort geht es u. a. um die »für das Sendegebiet gesetzlich bestimmten« SWF- und ZDF-Programme nach § 15 Abs. 1 sowie um von den beiden Anstalten eigens veranstaltete Programme (sog. Sonderprogramme) nach § 15 Abs. 2 AK-Gesetz. In derartigen Einspeisungen und Drittbeteiligungen war eine *Vielfaltsreserve* erblickt worden, z. B. von *Ricker*, AfP 1980, S. 145 f.; *ders.*, NJW 1981, S. 852. Anders *Stock* (Anm. 3), S. 98 ff.; *ders.* (Anm. 1), S. 71 ff. m. w. N. Aus ZDF-Perspektive *K.-G. v. Hase*, Stellungnahmen zur Medienpolitik, 1980, S. 51, unter Hinweis auf: ZDF (Hrsg.), Überlegungen des ZDF zu Kabelpilotprojekten, 1978; *E. W. Fuhr*, in: ZDF (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 1980, 1981, S. 141 (143). Neueres Material findet sich in: Landtag Rh.-Pf., Drucks. 9/1700 vom 16. 9. 1981. Durch § 15 Abs. 2 Satz 3 AK-Gesetz soll klargestellt werden, daß die Sonderprogramme der ausschließlichen Programmhoheit von SWF/ZDF unterliegen und im Rahmen der »Ausgewogenheits«-Prüfung nach § 18 AK-Gesetz keine Berücksichtigung finden dürfen. Siehe Abg. Prof. Dr. *Preuss* als Berichterstatter im Landtag, Plenarprot. 9/27 vom 27. 11. 1980, S. 1774. Das muß um so mehr für Programme nach § 15 Abs. 1 AK-Gesetz gelten. Durch das Kooperationsprojekt ZDF/Presse (Anm. 112) wird dieses Trennungsprinzip allerdings in Frage gestellt.

159 BVerfGE 57, S. 324. Siehe oben III 4 c.

grammen bzw. Programmbestandteilen bestehende Substrukturen. Es kann sich dabei z. B. um *Zielgruppen-* oder *Spartensendungen* handeln. Der bisherige Rundfunk kennt durchaus auch eine sparteninterne Vielfalt.<sup>160</sup> Manches spricht dafür, daß das auch für den Koordinationsrundfunk gelten muß.<sup>161</sup> Das FRAG-Urteil geht darauf noch nicht ein.

e) Das Urteil berührt diesen Punkt allerdings mittelbar, indem es sich zu der Frage äußert, ob auch *Einzelprogramme* eine gewisse Binnenpluralität aufweisen müssen.<sup>162</sup> Diese für die *innere* Konstitution eines derartigen »Meinungsmarktes« wichtige Frage kann auch folgendermaßen gestellt werden: Kann sich die Bezugseinheit, innerhalb derer Programmauftrag und Programmgrundsätze zur Verbindlichkeit erwachsen, unter bestimmten Umständen über das eben Gesagte hinaus noch weiter verengen, in Grenzfällen bis zur vollständigen Deckungsgleichheit von »Gesamtprogramm« und Einzelprogramm? Beim Integrationsmodell kommt auch dies in Betracht. Für das Koordinationsmodell wird die Frage vom Bundesverfassungsgericht wie folgt beantwortet: »Bei einem ›außenpluralistischen‹ Modell obliegt den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit; doch bleiben sie zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet.«<sup>163</sup>

aa) Dieser Satz erscheint hintergründig. Von einigen Kommentatoren ist nur seine erste Hälfte genauer ins Auge gefaßt worden. So ist denn mit Genugtuung vermerkt worden, nunmehr sei Raum für »echten Privatfunk«.<sup>164</sup> Man versteht dann die Verneinung eines Gebots der »In-sich-Ausgewogenheit« dahin, das Urteil gebe eine presseähnliche Tendenzbetätigung frei. Wie aber vertragen sich *tendenziöse* und *umfassende* Information? Und wie vertragen sich *Tendenz* und *Wahrheit*? In seiner zweiten Hälfte ist der zitierte Satz von bemerkenswerter Kühnheit und Rigoro-

160 Vgl. oben Anm. 120.

161 Zu dem Projekt Ludwigshafen insoweit *Lerche* (Anm. 60), S. 292 f.; *Stock* (Anm. 1), S. 50 f., 265, 277.

162 Wenn eine Sparte, beispielsweise die der lokalen oder regionalen politischen Aktualpublizistik, nur durch *einen* Veranstalter betreut wird, mündet die Spartenproblematik in die Problematik der Binnenwirkung des »Ausgewogenheits«-Gebots ein. Insofern besteht zwischen dem eben angesprochenen und dem jetzt zu erörternden Punkt ein Zusammenhang.

163 BVerfGE 57, S. 326.

164 Vgl. *Kull*, AfP 1981, S. 384. Siehe auch *Ricker*, NJW 1981, S. 1928.

sität. Er belastet den Privatrundfunk mit einer beträchtlichen Hypothek.

Das indessen führt zu der Frage, wie die erste und die zweite Hälfte des Diktums zueinander passen – kommt es hier nicht zu einem *Widerspruch*? Wird hier nicht Feuer mit Wasser zusammengebracht? Muß dabei nicht die Wahrheit den kürzeren ziehen? Sollte daran gedacht sein, »eine gewisse Tendenz« und ein gewisses Quantum an Wahrheit *nebeneinander* zu installieren, so erscheint ungewiß, ob das möglich ist. Jedenfalls ist nicht ohne weiteres zu sehen, wie eine solche Koexistenz bewerkstelligt werden könnte.

bb) Deutlich ist immerhin soviel: Das FRAG-Urteil läßt sich nicht auf Bestrebungen ein, denen zufolge solche qualitativen Anforderungen tunlichst auf die Dachebene beschränkt bleiben sollten. Es will sie auch schon auf der Basisebene verankert wissen. Die »Wahrheit«, von der hier die Rede ist, soll sich nicht nur dem Wettstreit einiger weniger tendenzförmig verfestigter Meinungen verdanken. Sie soll nicht nur extern-additiven Charakter haben, sondern sie soll auch internalisiert werden.

Nach dem dazu an früherer Stelle Gesagten bedeutet das, daß ein entsprechendes Maß an *journalistischer Autonomie* vorhanden sein muß; letztere soll nicht nur im Dachbereich Raum finden, vielmehr soll sie zunächst und vor allem *im Veranstalterbereich* heimisch werden können. Sie wird also in Redaktionen Fuß fassen müssen, welche sich einer gewissen Selbständigkeit erfreuen; sie dürfen nicht ganz und gar unter das Marktgesetz gebeugt und einem entsprechenden Direktionsrecht des Veranstalters ausgesetzt sein. Einen in vollem Umfang richtungsgebundenen und dergestalt »materiell-privaten« Rundfunk kann es danach nicht geben. Damit bestätigt sich von neuem, was auch schon der grundrechtsdogmatische Vorlauf ergeben hatte. Soweit gegenteilige Ansichten auf obiges Zitat gestützt werden, liegt ihnen ein Irrtum zugrunde.

cc) Was nun das Koexistenzproblem betrifft, so bietet sich zunächst folgende Lösung an: Qualifizierte Berichterstattung nach Art des bisherigen Rundfunks findet in einem »*Nachrichtenteil*« statt. Presseähnliche Gebundenheits- und Privatisierungsgrade bleiben auf einen davon getrennten »*Meinungsteil*« beschränkt.<sup>165</sup> Das wäre ein *Trennungsgrundsatz*, welcher

165 So wohl Kull, AfP 1981, S. 383, wo u. a. auf die FCC-fairness doctrine hingewiesen wird. Kull denkt auch an Grundsätze journalistischer Professionalität i. S. Küblers. Er hat dabei wohl nur jene Ressorts im Auge, die für den sog. *klassischen politischen Informationsjournalismus* in Frage kommen. Programmkategorien, welche bisher als

auf den ersten Blick erwägenswert erscheint: Er verheißt einen *modus vivendi*, bei dem beide Seiten zum Zuge kommen. Das umstrittene Territorium wird aufgeteilt, jede Seite erhält ein eigenes Areal, die Besitzstände werden garantiert. Sehen wir uns diesen Vorschlag einmal etwas genauer an.

(1) Das *bisherige Rundfunkrecht* kennt Gebote wie das der *Trennung von »Nachrichten« und »Kommentaren«* und das der Ausgrenzung und erkennbaren Zuordnung der *»Kommentare«* als *persönliche Meinungen*.<sup>166</sup> Bei diesem Thema handelt es sich um einen Ausschnitt aus der allgemeinen Thematik des Verhältnisses von *Objektivität* und *Subjektivität*.<sup>167</sup> Das zeigt schon: Das rundfunkspezifische Trennungsprinzip wurzelt in einer Modelltradition, die noch einmal als ganze ins Auge gefaßt werden muß, wenn es jetzt um die Frage geht, ob sich dieses Teilstück davon ablösen und in einen Koordinationsrundfunk einbauen läßt. Dazu ein paar Stichworte:

Beim Integrationsrundfunk hat die mediale Orientierung nach außen zur Folge, daß anstaltsinterne Meinungen – seien es Meinungen von Gremienmitgliedern oder Meinungen von Intendanten, Programmdirektoren etc. oder solche von Redakteuren – nicht ohne weiteres in das Programm durchschlagen dürfen. Sie müssen so weit zurücktreten, daß der Programmauftrag erfüllbar bleibt. Dieser bezweckt in erster Linie die Vermittlung *dritter* Meinungen. Er richtet sich auf umfassende Meinungsberücksichtigung und auf die Umsetzung der äußeren Meinungen in qualifizierte Information, mit der Meinungs-

»Nachrichtengebung« (§ 4 Abs. 1 Satz 5 WDR-Gesetz), »Nachrichten und Berichte« (§ 4 Abs. 2 Nr. 9 BR-Gesetz) o. ä. gekennzeichnet werden, würden hiernach unter Beschränkung auf Sparten wie die der politischen Aktualpublizistik einen Sonderstatus erlangen. Ein politischer »Meinungsteil« würde davon abgelöst werden. Er würde mit denjenigen Sparten, die bisher unter Rubriken wie *»Bildung«*, *»Unterhaltung«* (z. B. § 4 Abs. 1 BR-Gesetz) oder auch *»Beratung«* (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NDR-Staatsvertrag [Anm. 133]) fallen, vereinigt und einem ungeschmälernten Dispositionsrecht des Veranstalters unterworfen werden.

166 Vgl. § 3 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag, gleichlautend § 24 Abs. 2 DLF/DW-Gesetz. Ferner etwa § 3 Nr. 4 Sätze 2 und 4 HR-Gesetz; § 5 Abs. 3 Satz 3 SWF-Staatsvertrag; § 7 Abs. 2 Satz 4 NDR-Staatsvertrag (Anm. 133).

167 Näher *Stock*, RuF 1977, S. 20 ff. m. w. N. Das Objektivitätsproblem durchzieht nach bisherigem Recht *sämtliche* Programmsparten. Dem liegt der Umstand zugrunde, daß neben den Informationssendungen i. e. S. auch Bildungs- und Unterhaltungssendungen ein Politikum darstellen und tendenzrelevant sind, und zwar gerade auch dann, wenn sie scheinbar »meinungsfrei« (Anm. 141) auftreten. Vgl. nur BVerfGE 12, S. 260, jüngst bekräftigt in BVerfG NJW 1982, S. 1448. Darauf beruht das bisherige Konzept der Rundfunkfreiheit als *Programmfreiheit überhaupt*, d. h. als einer alle Sparten einbegreifenden, in sich homogenen Medienfreiheit.

bildungsfreiheit als oberstem Richtpunkt. *Er ergreift »Nachrichten«- und »Meinungsteil« gleichermaßen und umfaßt auch insoweit sämtliche Sparten.* Der Programmauftrag erfordert, daß äußere Meinungen in großer Bandbreite im »Gesamtprogramm« in Erscheinung treten, sei es im Wege der *Selbstartikulation* im Rahmen von Fensterstrukturen nach Art des Trennungsgrundsatzes, sei es im Wege der redaktionellen Berichterstattung *über* solche Meinungen. De lege lata sind beide Wege zugleich zu beschreiten. Die Unmittelbarkeit des externen »Zu-Wort-Kommens« in beträchtlicher Bandbreite gehört zu den wesentlichen Errungenschaften des westdeutschen Nachkriegsrundfunks. Damit wird einmal die Offenheit des Programms nach der Zugangsseite hin sichergestellt, zum andern eine Quellenorientierung, die auch im Interesse des Publikums liegt. Dieser Programmsektor darf indessen weder denen, die dort Gelegenheit zur Selbstdarstellung erhalten, noch einer unternehmensinternen Tendenzgewalt »ausgeliefert« werden. Der Programmauftrag geht auch dahin, daß die eingespeisten äußeren Meinungen auf ihren Informationsgehalt geprüft, also relativiert, distanziert, analytisch-kritisch aufgearbeitet, kurz: *objektiviert*, werden, und zwar so weit, daß das Publikum zu *unabhängiger* Meinungsbildung instandgesetzt wird.<sup>168</sup> Unter diesem Gesichtspunkt muß auch bezüglich des »Meinungsteils« eine *professionalisierte und autonomisierte Vermittlungsinstanz* vorhanden sein; sie muß auch dort die Zügel in der Hand behalten. Insoweit gilt nichts grundsätzlich anderes als bezüglich des »Nachrichtenteils«, nur daß in letzterem etwas strengere Regeln obwalten. Für beide Sektoren gilt im übrigen: Der unternehmensinterne Meinungsfaktor kann nicht gänzlich ausgeklammert werden. Er darf und muß in gewissem Umfang auch innerprofessionell berücksichtigt werden, nämlich als Stimulus und motorische Kraft, wenn es darum geht, den Vermittlungsprozeß in der früher beschriebenen Weise in Gang zu setzen. Nichtsdestoweniger ist das *Instrumentalisierungsverbot* zu beachten. Es gilt gewissermaßen für und gegen *alle* Beteiligten und schließt *jedwede* Tendenzherrschaft aus. Es sei auch noch einmal in Erinnerung gerufen, daß dieser Ansatz mit seinen wesentlichen Elementen Verfassungsrang besitzt. Wird der Begriff der Berichterstattung in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf alle Sparten bezogen und im Sinn von journalistischer Freiheit als Medienfreiheit verdeutlicht, so folgt daraus: Diese Freiheit *des* Mediums ist eine *negative* Tendenzfreiheit. Als solche betrifft sie den Meinungstransfer wie auch die Informationserzeugung. Sie bedingt, daß das Medium auch insoweit eine funktionelle und institutionelle *Einheit* bleibt. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG wird sich das Medium den äußeren Meinungen öffnen müssen. Wird dafür (neben redaktioneller Berichterstattung) der Weg eines unmittelbaren »Zu-Wort-Kommens« gewählt, so wird auch der Trennungsgrundsatz mitsamt seinen eben erläuterten Weiterungen praktiziert werden müssen. Das ergibt sich u. a. auch aus den Rezipientengrundrechten.

168 Oben IV 1 b.

(2) Das Koordinationsmodell weist auch gewisse *presserechtliche* Elemente auf. In den Landespressegesetzen allerdings *kommt der Trennungsgrundsatz nicht vor*. Ihm wird zwar gelegentlich standesethische Relevanz zugesprochen.<sup>169</sup> Die Gesetzgeber haben dies aber als rechtlich nicht umsetzbar angesehen.<sup>170</sup> Auch die Verfassungsrechtslage ist hier vage und unentwickelt. Mitunter wird dem fraglichen Grundsatz eine gewisse Bedeutung im Rahmen des Art. 5 Abs. 2 GG zuerkannt.<sup>171</sup> Dem stehen freilich andere Stimmen gegenüber, nach denen die »Verquickung« von Nachricht und Meinung juristisch nicht inhibiert werden kann.<sup>172</sup> Das versteht sich vor dem Hintergrund des pressespezifischen verlegerzentrierten Marktmodells. Jener reine Außenpluralismus wird für den Pressebereich derzeit auch noch vom Bundesverfassungsgericht akzeptiert.<sup>173</sup> Unter diesen Umständen kann der Trennungsgrundsatz allenfalls »faktischen« Charakter haben. Wie der Augenschein lehrt, ist der Grundsatz in der Zeitungspraxis rückläufig. Organe wie BILD kommen dafür ohnehin nicht in Betracht. Aber auch unter den Blättern, die als »seriös« gelten, finden sich solche, die ihn beharrlich übertreten.<sup>174</sup> Manches spricht für die Annahme, daß derartige Verarmungen strukturbedingt und für die Beteiligten unausweichlich sind. Für die damit im Zusammenhang stehenden weiter reichenden medienstrukturellen Fragestellungen finden sich im Presserecht keine geeigneten Ansatzpunkte.<sup>175</sup>

169 In dieser Richtung dürften die Bemerkungen von *Kull* (Anm. 165) zu verstehen sein.

170 Vgl. *M. Löffler*, *Presserecht*, Bd. II, 1968, S. 73.

171 Vgl. *R. Herzog*, in: Th. Maunz u. a. (Hrsg.), *Grundgesetz*, (hier) 1968, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdnr. 134.

172 So etwa *H. K. J. Ridder*, in: F. Neumann u. a. (Hrsg.), *Die Grundrechte*, Bd. II, 1954, S. 243 (264 Anm. 74).

173 Oben Anm. 73. Das große Thema des Verhältnisses von Vielfalt und Wahrheit kann auf diesem Boden nicht gestellt werden. Vgl. nur den verengten presserechtlichen Wahrheitsbegriff bei *M. Löffler/R. Ricker*, *Handbuch des Presserechts*, 1978, S. 211 ff. Anders neuerdings BGHZ 80, S. 25 ff., und BGH JZ 1981, S. 709 ff., betreffend BILD-Journalismus. Dazu *F. Sieger*, *FuR* 1981, S. 565 f.; *ders.*, *AFR* 1982, S. 11 (15 f.); *H. W. Maier*, *JZ* 1982, S. 242 f. Abweichend *K. A. Bettermann*, *NJW* 1981, S. 1065 ff.; *G. Roellecke*, *JZ* 1981, S. 688 ff. und *JZ* 1982, S. 243; *W. Schmitt Glaeser*, *AFR* 1981, S. 314 ff. Damit wird sich auch das Bundesverfassungsgericht zu beschäftigen haben. Ob es sich bei dieser Gelegenheit über unternehmensinternen Professionalismus im Pressebereich äußern wird, bleibt abzuwarten.

174 Näher etwa *F. Bröder*, *Presse und Politik*, 1976; *K. Schönbach*, *Publizistik* 1976, S. 68 ff.; *ders.*, *Trennung von Nachricht und Meinung*, 1977.

175 Über Konzepte der Presserechtsreform insoweit *Hoffmann-Riem* (Anm. 82); *Stock* (Anm. 3), S. 78 ff., auch zur Aktualität des damaligen *Küblerschen* Konzepts im Hinblick auf den Koordinationsrundfunk. Siehe sogleich.

(3) Zur Nagelprobe muß es nun kommen, wenn zu klären ist, ob und inwieweit der Trennungsgrundsatz für einen zukünftigen semi-privaten *Koordinationsrundfunk* geeignet ist. Läßt sich diese Errungenschaft des Integrationsrundfunks auf den dort immerhin ansatzweise zu gewärtigenden Marktrundfunk übertragen? Kann es sich dabei um mehr als einen oberflächlichen Oktroy handeln? Kann der Aufpfropfungsvorgang von innen heraus gelingen? Welches wären dafür die strukturellen Voraussetzungen?

Ein Blick in die ersten koordinationsrechtlichen Kodifikationen ergibt, daß *der Trennungsgrundsatz darin wiederkehrt*.<sup>176</sup> Er tritt auch hier im Rahmen der Programmkategorie der »Berichterstattung« bzw. der »Nachrichten und Berichte« auf und bezweckt die Ausgrenzung und persönliche Zurechenbarkeit von »Kommentaren«. Der Grundsatz ist – ähnlich wie nach bisherigem Rundfunkrecht – in Bestimmungen eingebunden, welche auf das Erfordernis einer spezifischen *Objektivierungsleistung* hinauslaufen.<sup>177</sup> Ob er auch über politische Ressorts i. e. S. hinaus maßgeblich sein soll, hängt hier zunächst davon ab, ob es andere Ressorts überhaupt geben muß. Insoweit sind nunmehr »Gesamtprogramm« und Einzelprogramme zu unterscheiden. Die neuen Regelungen dürften dahin auszulegen sein, daß nicht jeder einzelne Veranstalter, wohl aber der jeweilige Rundfunk im ganzen alle Sparten bedienen muß.<sup>178</sup> Insofern dürf-

176 § 17 Abs. 2 Sätze 3 und 4 AK-Gesetz, § 64 Abs. 4 des Stuttgarter Entwurfs (Anm. 136).

177 Vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 AK-Gesetz: »*wahrheitsgetreu und sachlich*«. Der Ausdruck »umfassend« fehlt hier allerdings. Der Ausdruck »objektiv« war in der Entwurfsphase vorhanden und ist später gestrichen worden. Das scheint indessen unschädlich. Näher *Stock* (Anm. 1), S. 215. Auch der Stuttgarter Entwurf kennt noch eine derartige gesteigerte Rationalität der Informationstätigkeit. Siehe insbesondere § 64 Abs. 1 Satz 2: »*Entstellungen durch Verkürzung oder Verzerrung der Sachverhalte sind zu unterlassen*.« Darin mag wieder etwas von der um 1970 im Hinblick auf Tendenz- bzw. »Anpassungs«-Blätter geführten »Manipulations«-Debatte anklingen. Andererseits scheinen darin auch die »Rotfunk«-Dispute der späteren Jahre nachzuhallen.

178 § 17 Abs. 1 Sätze 1 und 2 AK-Gesetz besagt dazu: »*Die Programme . . . tragen zur Information, Bildung und Unterhaltung bei*.« Damit dürfte entgegen dem ersten Anschein nur die Gesamtebene angesprochen sein. Näher *Stock* (Anm. 3), S. 214 f., 248, 261. Im gleichen Sinn dann § 61 Sätze 1 und 4 des Stuttgarter Entwurfs: »*Alle Sendungen . . . dienen in ihrer Gesamtheit der Information und Bildung, der Beratung und Unterhaltung*.« Siehe auch ebd. § 12 Abs. 2. »Beratung« scheint sich hier ähnlich wie nach dem NDR-Staatsvertrag (Anm. 165) auf die sog. Service-, Ratgeber- oder Lebenshilfesendungen zu beziehen. Diese Sparten sind gegenwärtig im Aufstieg begriffen. In einem Privatrundfunk könnten sie zu einem Schwerpunkt werden und in mancherlei neuen Schattierungen vorkommen, bis zum astrologischen Sujet. Zur Illustriertenpresse vergleichsweise *Chr. Kodron-Lundgren/Chr. Kodron*, 20 000 000 unterm Regenbogen, 1976.

te auch die besondere Rationalität der »Nachrichten und Berichte« einschließlich des Trennungsgrundsatzes spartenübergreifenden Charakter haben.

Um »Nachrichten und Berichte« kann es sich in *jeder* Sparte handeln. Überall dort, wo das der Fall ist, haben die entsprechenden Programmgrundsätze auch *Binnenwirkung*. Die darin sich verkörpernde Informationskomponente des Programmauftrags muß in der einen oder anderen Form in jedem Einzelprogramm durchscheinen. Wo der Trennungsgrundsatz selbst nicht praktikabel ist, muß doch seine *Ratio* maßgeblich sein, nämlich das Prinzip der Entflechtung und methodischen Zuordnung von Meinung und Information im Sinn des »Medium- und Faktor«-Charakters. Damit aber sind jedenfalls beträchtliche Teilbereiche des Gesamtangebots sowie sämtlicher Einzelangebote einer richtungsmäßigen Festlegung von Rechts wegen entzogen. Es fragt sich, ob unter diesen Umständen überhaupt noch Raum für eine Tendenzbetätigung des jeweiligen Veranstalters bleibt.

Das Mainzer Versuchsgesetz will anscheinend auch ein gewisses Maß an Tendenzgewalt pro Veranstalter in den Koordinationsrundfunk übernehmen. Jedem Veranstalter wird ein *Selbstgestaltungsrecht* eingeräumt, das mit einer eigenen Programmverantwortung verbunden ist.<sup>179</sup> Programmauftrag und Programmgrundsätze nach Art des bisherigen Rundfunkrechts bleiben dabei vorbehalten.<sup>180</sup> Das Selbstgestaltungsrecht steht ferner unter dem Vorbehalt eines »*Ausgewogenheits*«-Gebots, welches sich auf »*die Programme in ihrer Gesamtheit*« bezieht.<sup>181</sup> Ob letzteres Gebot auch eine – von Alleinstellungen abgesehen jeweils nur partielle – *innere* Pluralität einzelner Programme bedingt, erscheint ungeklärt. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes weist einige Anhaltspunkte auf, die für eine derartige dem Grade nach wechselnde, der Entwicklung der Gesamtlage entsprechend degressive bzw. progressive, seitens der Dachinstanzen beeinflussbare, situativ veränderbare *Binnenwirkung* sprechen.<sup>182</sup> Die letzte

179 § 19 Abs. 1 AK-Gesetz.

180 Vgl. § 17 AK-Gesetz und dazu *Stock* (Anm. 1), S. 214 ff.

181 § 18 Abs. 1 Satz 1 AK-Gesetz.

182 Der sog. Modellentwurf in seiner vorletzten Fassung (Stand: 12. 4. 1978) hatte in Art. 14 Abs. 3 für den Fall der Unterschreitung eines bestimmten Mindestmaßes an zahlenmäßiger Außenpluralität die Durchwirkung des »*Ausgewogenheits*«-Gebots auf »das Programm jedes Veranstalters« verfügt. Spätere Mainzer Verlautbarungen enthalten Indizien dafür, daß der Übergang von einem externen zu einem (subsidiären) binnenpluralistischen Ansatz auch durch den Modellentwurf in seiner Schlußfassung vom 5. 5. 1978 (abgedruckt MP 1978, S. 380 ff. und RuF 1978, S. 61 ff.) und durch den Regierungsentwurf (Anm. 7) nicht ausgeschlossen sein sollte. *Ricker* hat Regie-

offizielle Äußerung hierzu ist jedoch eindeutig negativ.<sup>183</sup> Jedenfalls steht fest, daß das Gesetz die *vollständige* Durchwirkung des Vielfaltsgebots im Sinn des *binnenpluralistischen* Modells ausschließt.<sup>184</sup> Demnach kehrt auch hier jene Aporie wieder, die in der oben zitierten Wendung des FRAG-Urteils angelegt ist: Kann die Berichterstattung richtungsmäßig gebunden und dennoch »wahrheitsgetreu und sachlich« sein? Läßt sich das Problem dadurch lösen, daß die Meinungsartikulation von der Berichterstattung abgetrennt, unter einen besonderen (positiven) Tendenzschutz gestellt und extern pluralisiert wird?

(4) Das Trennungsprinzip ist von seinen medienstrukturellen Voraussetzungen und Weiterungen nicht ablösbar. Wenn also der Vorschlag gemacht wird, die Veranstaltermeinungen auf einen »Meinungsteil« zu beschränken und davon einen »Nachrichtenteil« zu emanzipieren, müssen dabei auch diese Voraussetzungen und Weiterungen mitbedacht werden. Dann indessen erscheint zweifelhaft, ob und wie in diesem Punkt eine Angleichung des Koordinations- an das Integrationsmodell möglich ist. Wie sich mittlerweile ergeben hat, müßte der gedachte »Nachrichtenteil« bzw. die entsprechende journalistische Substanz auch über den politischen Informationsjournalismus im engeren Sinn hinaus Platz greifen. Unabhängiger Journalismus müßte z. B. auch bis in die Unterhaltungsbranche vordringen, ja sogar bis in evangelikale Verkündigungssendungen etc. Die Reichweite dieses Autonomieprinzips ist sehr viel größer, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Für politischen und sonstigen Konfessio-

rungsentwurf und AK-Gesetz denn auch in diesem Sinn gedeutet, AfP 1980, S. 140, 144 f., und NJW 1981, S. 850, 852. Dazu ausführlich *Stock* (Anm. 1), S. 49 ff., 252 ff., 265 ff. m: w. N.

183 Pressestelle der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Der Versuch in Rheinland-Pfalz (Die Neuen Medien, Heft 1)*, o. J. (1981), S. 21, 31: »Die Programme der privaten Veranstalter müssen nicht wie bisher beim Fernsehen in sich ausgewogen sein, was vielfach zur Langeweile führte. Die Anstaltsversammlung hat lediglich darüber zu wachen, daß das gesamte Programm der Anstalt in sich ausgewogen ist.«

184 Das gilt um so mehr auch für den Stuttgarter Entwurf, der den Begriff der »Ausgewogenheit« nicht mehr kennt und in § 12 Abs. 2 lediglich folgendes besagt: *Privater Rundfunk »gibt in der Gesamtheit seiner Programme der Vielfalt der vorhandenen Meinungen Ausdruck, fördert publizistischen Wettbewerb und bietet vielfältige Möglichkeiten der Information, Bildung und Unterhaltung (außenplurale Vielfalt)«*. Ebd. Abs. 3 Satz 1 heißt es sodann: *»Einzelne gesellschaftliche oder politische Kräfte dürfen auf den privaten Rundfunk in seiner Gesamtheit keinen beherrschenden Einfluß ausüben.«* Unterhalb der Gesamtebene soll es danach wohl eine Tendenzherrschaft geben können. Die »öffentliche Aufgabe« nach § 13 des Entwurfs ähnelt derjenigen nach § 3 Landespressegesetz B.-W. Soweit den Programmgrundsätzen der §§ 61 ff. des Entwurfs Binnenwirkung zukommen soll, bleibt alles Nähere ungewiß.

nalismus ist kein Raum, wo es sich um die Informationsaufgabe des Rundfunks handelt – darum aber handelt es sich in der einen oder anderen Weise *überall*. Eine Versäulung und Rekonfessionalisierung der »Berichterstattung« nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist *durchgängig* unstatthaft. Unstatthaft ist andererseits auch jene unauffällige Entleerung des Programmauftrags, wie sie sich unter dem Vorzeichen »meinungsfreien« Rundfunks ankündigt. Dergleichen läßt sich auch nicht unter Beschränkung auf einen ressortmäßig oder wie auch immer abgegrenzten »Nachrichtenteil« verwirklichen.

Der äußere Meinungsfaktor kann in den einschlägigen Programmbereichen nicht ganz und gar ferngehalten werden. Ebenso wenig kann er auf jeweils *eine tendenzförmig* auftretende Meinung reduziert und dergestalt internalisiert werden. Er muß vielmehr breit gefächert bleiben, und er muß zum Ausgangspunkt für jene inneren Umsetzungsleistungen werden können, aus denen die »Öffentlichkeit der Meinungen« hervorgehen soll. Ob diese Informationsqualität auch dann erreichbar ist, wenn lediglich redaktionell über die in Frage kommenden Meinungen berichtet und wenn auf unmittelbares »Zu-Wort-Kommen« verzichtet wird, erscheint ungewiß; das wäre noch im einzelnen nachzuprüfen. Jedenfalls kommt es immer auch darauf an, daß die Meinungen objektivierbar bleiben. Das Publikum – einschließlich etwaiger partikularer »Gemeinden« – soll Gelegenheit haben, sich mit einzelnen Meinungen gründlich bekannt zu machen und zu identifizieren. Es soll sich davon aber auch wieder ablösen und sich selbst eine Meinung bilden können. Unter diesem Gesichtspunkt wird man dann auch über Möglichkeiten und Grenzen der Einbeziehung des inneren Meinungsfaktors Näheres ausmachen können.

Bis hierher hat sich kaum etwas gefunden, was einem Selbstgestaltungsrecht der Veranstalter in ihrer Eigenschaft als Meinungs- bzw. Tendenzträger zugänglich wäre. Ein solches Recht kann einzelne Programmsparten – etwa solche, die für missionarische Zielsetzungen empfänglich scheinen oder als lukrativ erachtet werden – keineswegs zur Gänze ergreifen. Es kann sich auch nicht ohne weiteres auf gewisse davon abzuspaltende Teilbereiche beziehen und die jeweiligen »Nachrichtenteile« aussparen. Letzteres würde bedeuten: *Die entsprechenden Nachrichtenredaktionen müßten in organisatorischer, verfahrensmäßiger und personeller Hinsicht und im übrigen auch finanzwirtschaftlich autonomisiert werden.* Daß es ohne dies nicht abgehen würde, lehren u. a. die Verhältnisse im Pressewesen. Auch die »Meinungsteile« könnten sich von derartigen Vorkehrungen nicht ganz und gar freizeichnen. Letzteres folgt daraus, daß »Medium«- und »Faktor«-Charakter auch bei einem Koordinationsrundfunk

miteinander verbunden bleiben müssen; auch hierbei müssen Zugangs- und Einzugsseite des »Gesamtprogramms« einschließlich der Vergabe von Gelegenheiten zur Selbstdarstellung redaktionell steuerbar und gesellschaftlich kontrollierbar sein.

Man mag nun daran denken, die Veranstaltermeinungen auf da und dort eingeblendete, mehr oder weniger umfangreiche fensterartige Programmpartikel zu verweisen und insoweit die Dachinstanzen mit der Herstellung und Gewährleistung einer höherstufigen additiven »Ausgewogenheit« zu betrauen. Daraufhin würde der »Medium«-Charakter des Koordinationsrundfunks in zweifacher Gestalt vorkommen. Auf der Basisebene würde etwas davon in den redaktionellen Sendungen erhalten bleiben, und zwar in enger Verbindung mit den dortigen »Faktor«-Potenzen. Außerdem – nunmehr auf der Dachebene angesiedelt – würde es einen besonderen, den bisherigen Kirchen- und Parteiensendungen verwandten Typus der Meinungsvermittlung geben. Diese instrumentellen »Drittssendungen« würden einen verselbständigten, übergreifenden »Meinungsteil« ausmachen, wobei nur diejenigen Meinungen Berücksichtigung finden würden, die auf »gesellschaftlich relevante« und sonstige private Veranstalter zurückführbar wären. Auch darin dürfte weder das Staats- noch das Marktmodell durchschlagen, d. h., dieser koordinationsrechtliche »Meinungsteil« müßte auch seinerseits autonomisiert werden. Dennoch würde er dem Publikum nicht sonderlich attraktiv erscheinen. An »Verlautbarungen« herrscht auch sonst kein Mangel. Zudem wäre hier jener strukturelle Numerus clausus eingebaut, der beim Integrationsrundfunk fehlt. Die daraus erwachsenden Defizite könnten dadurch wettgemacht werden, daß die auf der Basisebene arbeitenden Redaktionen »sachgemäß, umfassend und wahrheitsgemäß« über die jeweils einschlägigen Meinungen berichten müßten.

Denkt man das Trennungsprinzip in dieser Weise weiter, so zeigt sich alsbald, daß es *wirklichkeitsfremd* ist. Das eben umrissene Konzept bringt für die Veranstalter derart tiefgreifende Beschränkungen mit sich, daß ein darauf beruhender Privatrundfunk schwerlich entstehen würde. Jeder Anbieter müßte eine Art Integrationsrundfunk im kleinen betreiben und würde insoweit über mäzenatische Obliegenheiten nicht hinauskommen. Die zusätzlichen Publizitätsgelegenheiten innerhalb der gedachten Fensterstrukturen mögen dem einen oder anderen an Tendenzrundfunk interessierten Verband oder Verleger immerhin wünschenswert erscheinen. Sie würden jedoch vergleichsweise marginal bleiben und den sonstigen Aufwand kaum abgelden. Ein lediglich aufgesetzter, von ein paar Eiferern beschickter äußerer »Meinungsmarkt« könnte so dürftig und unattraktiv

ausfallen, daß dafür auch kein größerer Koordinationsapparat erforderlich wäre. Von den fraglichen Einschüben und »Kästchensendungen« abgesehen, müßte jedes Einzelprogramm meinungsmäßig universell und offen sein. Im redaktionellen Bereich wären Meinungspräferenzen und Einseitigkeiten nicht angängig, gleichgültig, wie viele und welche Anbieter sich beteiligen würden. Also wäre insoweit extern nichts mehr »auszuwiegen«, d. h., das Bedürfnis nach einem dachartigen Vielfaltsregulativ würde diesbezüglich wegfallen.

Das FRAG-Urteil allerdings legt auf eine effiziente Dachkonstruktion besonderen Wert. Das erscheint nur veranlaßt, wenn im Veranstalterbereich gewisse keineswegs risikolose Dynamiken in Gang gesetzt werden dürfen. Das Urteil stellt denn auch die einzelnen Anbieter von einer Binnen-»Ausgewogenheit« ausdrücklich frei. Daß sich diese Auflockerung nur auf »Kommentare«, audiovisuelle »Meinungsspalten« o. ä. beziehen soll, erscheint nach dem eben Gesagten eher fernliegend. Dagegen spricht auch die Annahme, das Bundesverfassungsgericht habe bei seiner Entscheidung das Pilotprojekt Ludwigshafen vor Augen gehabt. (Die dortigen Veranstalter genießen weit größere Freizügigkeit.) Im folgenden wird davon ausgegangen, daß die zitierte Passage des Urteils *nicht* auf eine *hermetische* Trennung von Meinung und Information hinauswill. Was aber besagt der dunkle Satz dann?

dd) Wir können hier wieder auf die oben angestellten Ausgangsüberlegungen zurückkommen: Daß Programmauftrag und Programmgrundsätze *keinerlei* Binnenwirkung haben und ausschließlich auf der Dachebene greifen sollen, ist nicht anzunehmen. Durch diese Deutung würde der fragliche zweite Halbsatz zugunsten des ersten vernachlässigt werden. Das ist ebensowenig angebracht wie die umgekehrte extreme Lesart. Inzwischen hat sich auch schon herausgestellt: Zwischen den Attributen »ausgewogen« bzw. »unausgewogen« einerseits, »sachgemäß, umfassend und wahrheitsgemäß« andererseits bestehen gewisse prekäre Wechselbeziehungen. Sie lassen sich durch eine Art Waffenstillstand oder Nichtangriffspakt im Sinn einer schlichten Aufteilung des umstrittenen Territoriums nicht überspielen.

Es bleibt dann nur folgende Alternative: Entweder ist das FRAG-Urteil an der entscheidenden Stelle vage und unverständlich, oder es sucht so etwas wie einen *Kompromiß* und gangbaren *Mittelweg* zwischen »unausgewogen« und »umfassend« etc. Letzteres kann nur heißen: Qualifizierte Information im Sinn des zweiten Halbsatzes soll zwar jedem einzelnen Veranstalter obliegen, und sie darf nicht *pressespezifisch*-einseitig sein. Sie

darf aber in gewissem Umfang positional und perspektivisch beschaffen sein. Was daraufhin im Einzelprogramm zu kurz kommt, muß im »Gesamtprogramm« beigebracht und hinzugefügt werden. Mithin wird auch innerhalb der »Nachrichten und Berichte« »eine gewisse Tendenz« ermöglicht. Demzufolge wirkt das »Ausgewogenheits«-Gebot entgegen dem ersten Anschein auch auf die Informationstätigkeit des hiesigen neuartigen Rundfunks ein. Und zwar kann es sich nicht um einen vollen Tendenzschutz und um eine lediglich extern-additive Vielfalt handeln. Vielmehr kommt es jetzt zu der seltsamen Schwebelage, die sich oben schon abgezeichnet hatte: Tendenz und Wahrheit müssen gewissermaßen in ein und demselben Raum koexistieren. Wenn das nicht zu Absurditäten führen soll, muß das »Ausgewogenheits«-Gebot – entgegen dem Wortlaut des ersten Halbsatzes – auch einer beträchtlichen *Binnenwirkung* fähig sein. In jedem Einzelprogramm muß eine über die Veranstaltermeinung hinausgehende und nichtsdestoweniger begrenzte Bandbreite abgedeckt werden; im Fall von Alleinstellungen und im übrigen im Gesamtergebnis muß »allen« Meinungen Raum gegeben werden. Andernfalls würde das Ganze unaufhaltsam dem reinen Marktmodell zustreben. Von einer funktionellen Gleichwertigkeit mit dem Integrationsmodell könnte von vornherein keine Rede sein.

Ob die fragliche Koexistenz praktikabel wäre, bleibt ungewiß. Jedenfalls ist dies der einzige denkbare Ausweg aus dem Dilemma. Gerade darin bezeugt sich der Umstand, daß das Koordinationsmodell ein gemeinsamer Abkömmling von Integrations- und Marktmodell ist. Daß ein Koordinationsrundfunk allenfalls auf diesem mittleren Weg die gebotene Modellkontinuität wahren kann, habe ich an anderer Stelle<sup>185</sup> näher dargelegt; darauf sei verwiesen. Ob auch das Bundesverfassungsgericht (das im Ansatz ähnlich argumentiert) diese Konsequenzen vor Augen hatte, vermag ich nicht zu beurteilen. Immerhin hat die eben vorgetragene Deutung den Vorzug, daß beide Hälften der Hauptaussage des FRAG-Urteils gleichermaßen berücksichtigt werden. Daß dabei in beiden Hinsichten Abstriche vorgenommen werden, ist m. E. unvermeidlich, es sei denn, man wollte dem Urteil einen unauflöselichen Widerspruch imputieren; davon möchte ich absehen.

185 *Stock* (Anm. 3), S. 133 ff., 157 ff. Über eine Kombination von Außen- und Binnenpluralismus als Konzept der Presserechtsreform ebd. S. 82 ff. Jener Gedanke gelangt nun zu neuer Aktualität. Näher *Stock* (Anm. 1), S. 176 ff., 283 ff. und passim.

ee) Mit der kompromißhaften mittleren Lösung wird man nun auch nicht ohne weiteres glücklich werden. Denn dann stellten sich zahlreiche gravierende, ganz und gar ungeklärte Folgeprobleme. Wir gelangen dann zu der Vorstellung, auch Einzelprogramme könnten und müßten in gewissem Umfang zur Bezugseinheit programmrechtlicher Mindeststandarde einschließlich des »Ausgewogenheits«-Gebots werden. Wird für Sparten-, Zielgruppenprogramme usw. jeweils ein besonderer Parameter verwendet (was wohl notwendig ist), so wird es um so eher zu Alleinstellungen kommen. Derartige Einzelprogramme müssen auch schon in sich selbst »Gesamtprogramme« nach Art des Integrationsmodells sein. Im übrigen wird jeder Anbieter je für sich eine *partielle* »Ausgewogenheit« bewirken müssen. Daraus soll dann im Weg der Aneinanderreihung und Verflechtung ein *vollständig* ausbalanciertes Gesamtangebot entstehen. Demnach ist ein subtiles Zusammenspiel zwischen Basis- und Dachebene erforderlich. Erst auf dem Boden dieser Prämissen wird in vollem Umfang erkennbar, daß und warum ein leistungs- und durchsetzungsfähiges zentrales Selbststeuerungs- und Kontrollaggregat entwickelt werden muß.

Mit Zahlenwerken und Rechenoperationen nach Art presserechtlicher Vielfaltdoktrinen wird hierbei nicht viel auszurichten sein. Wer sich auf bloße Quantifizierungen einlassen wollte, müßte eine penible zentrale Buchhaltung fordern und auf Zählungen und Dosierungen abstellen, wie sie in der Vergangenheit schon gelegentlich eine Rolle gespielt haben.<sup>186</sup> Bei derartigen Anlässen ist allerdings auch erkennbar geworden, daß hier ein erhebliches Theoriedefizit besteht und daß die Messung von »Ausgewogenheit« u. a. aus methodologischen Gründen überaus schwierig ist.<sup>187</sup> Beim Integrationsrundfunk beruhen diese Schwierigkeiten vor allem darauf, daß es dort auf eine Programmstruktur ankommt, die durch quantitative und qualitative Offenheit überhaupt gekennzeichnet ist. Arithmetisches Denken pflegt daran abzugleiten. Dergleichen wird denn auch immer wieder und nicht ohne Recht als beengend und subaltern empfunden. Eine anderweitige hinlänglich ausgefeilte »Ausgewogenheits«-Theorie indessen ist noch nicht vorhanden. Dafür fehlen bereits die notwendigen in-

186 Vgl. die Beispiele aus dem NDR-Bereich bei *Stock*, RuF 1977, S. 2 f. Dazu *ders.*, Medien Heft 1 (1977), S. 9 ff. m. w. N.

187 Vgl. *D. Roß*, ebd. S. 92 ff. Allg. *H. Bessler*, ebd. S. 53 ff., gegen *G. Deetjen*, RuF 1977, S. 56 ff. Unbefriedigend über Meßbarkeitsfragen auch *E. Noelle-Neumann*, in: Schönbach, Trennung von Nachricht und Meinung, S. 7 ff. Dort wird ein Markt über-regionaler Tageszeitungen als Vergleichsebene favorisiert. Siehe aber *Stock* (Anm. 1), S. 178 f.

terdisziplinären Vorarbeiten.<sup>188</sup> Auch in medienrechtlicher Hinsicht kann von einem schlüssigen integrationsrechtlichen Vielfaltskonzept noch nicht die Rede sein. Es besteht z. B. keine Klarheit über das diesbezügliche Verhältnis von journalistischem Sachverstand und rechtlicher Kontrolle. Immerhin wird man von einem Konsens dahin gehend sprechen können, daß sich das »Ausgewogenheits«-Prinzip jedenfalls nicht ohne Rest verrechtlichen läßt.<sup>189</sup>

Letzteres ist auch im hiesigen Zusammenhang zu bedenken. Beim Koordinationsrundfunk tritt an die Stelle der bisherigen durchgängigen Offenheit ein gewisses Maß an richtungsmäßiger »Geschlossenheit«. Nichtsdestoweniger soll diese neue Programmstruktur der bisherigen gleichwertig sein. Und zwar wird nach dem eben Gesagten zunächst jedes Einzelprogramm eine Art Mittelding von Integrations- und Tendenzrundfunk sein müssen. Mehrere jeweils beschränkte Bandbreiten und Quasi-Tendenzen sollen dann in der Weise gebündelt und arrangiert werden, daß daraus umfassende Information und ein insgesamt unbeschränktes Meinungsspektrum resultieren. Das ist gleichsam das Halsrätsel dieses Mischmodells. Um es zu lösen, wird man in größerem Umfang als beim bisherigen Rundfunk mit Quantifizierungen und Juridifizierungen arbeiten müssen; dabei sollte freilich nicht übersehen werden, daß dies auch hier nur Hilfsmittel zur Gewährleistung journalistischer Eigenverantwortung sein können. Die Hauptaufgabe geht stets dahin, das komplexe Grundrechtsgefüge nach Art. 5 Abs. 1 GG so auszugestalten, daß der Meinungsbildungsfreiheit im Gesamtergebnis Genüge geschieht. Das bedingt immer auch eine entsprechende Medienfreiheit, mag sie sich bei diesem Modell auch im einzelnen vielgliedrig darstellen und mancherlei bislang unbekannte Substrukturen aufweisen.

ff) Das »Gesamtprogramm« als Bezugseinheit bindender programmrechtlicher Grundsätze und als Sitz von Medienfreiheit ist entgegen dem

188 Vgl. nur die Unsicherheiten bei *F. Ronneberger*, *Publizistik* 1977, S. 138 ff. Ansätze in der oben bezeichneten Richtung finden sich hingegen bei *J. Aufermann*, in: *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie* (Anm. 77), S. 364 ff., und in *MP* 1977, S. 301 ff.

189 Gänzlich skeptisch insoweit *K. Berendes*, *Die Staatsaufsicht über den Rundfunk*, 1973, S. 172; *ders.*, *DÖV* 1975, S. 413 (419 f.); *W. Mallmann*, *Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen*, 1975, S. 101. Für einen mittleren Juridifizierungsgrad *R. Herzog*, in: E. Friesenhahn, u. a. (Hrsg.), *Handbuch des Staatskirchenrechts*, Bd. II, 1975, S. 417 (433 f.). Siehe auch *M. Stock*, in: M. Kötterheinrich u. a. (Hrsg.), *Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von F. Eberhard*, 1976, S. 33 (54 ff.). Zuletzt eingehend *F. Ossenbühl*, in: *Rundfunkrecht* (Schriften der Gesellschaft für Rechtspolitik, Bd. 1), 1981, S. 1 (30 ff.). Im übrigen oben IV 1c.

ersten Anschein *mehrschichtig*. Als wichtigster Befund sei festgehalten: Darunter ist der Inbegriff aller in dem jeweiligen Dachgebilde zusammengefaßten lizenzierten privaten Angebote zu verstehen. Dabei wird es jedoch nicht sein Bewenden haben können. Nach dem eben Gesagten wird es innerhalb dieser funktionellen Einheit zur Herausbildung diverser Untereinheiten kommen müssen. Bestimmte Programmgrundsätze gelten unmittelbar auch für Einzelprogramme. Auch das »Ausgewogenheits«-Gebot ist einer mehr oder minder weitgehenden Zusammenziehung und Binnenwirkung fähig.

Man wird hier von einem *subsidiären* internen Ansatz zu sprechen haben: Wenn und soweit die »gleichgewichtige Vielfalt« des Gesamtangebots anhand des externen Ansatzes nicht hergestellt werden kann, muß das »Ausgewogenheits«-Gebot zusätzlich auch in gewissem Umfang internalisiert werden. Im Grenzfall der Monopolisierung erreicht diese Durchwirkung einen Grad, der den Übergang zum Integrationsmodell nach sich zieht. In diesem Fall tritt der interne Ansatz an die Stelle des externen. Wo diese einfache Lösung nicht Platz greift, muß das Prinzip der koordinierten Programmvielfalt in seiner ganzen Komplexität praktiziert werden, und zwar ohne daß dies zu einem elenden buchhalterischen Sujet wird. Eben- sowenig angängig wäre allerdings eine Laxheit etwa dahin gehend, daß man mit kleinen Anbieterzahlen vorliebnehmen und das Vielfalt- und sonstige Qualitätsproblem schleifen lassen würde. Richtig verstanden, bedingt »Ausgewogenheit« immer auch journalistische Unabhängigkeit. In Sachen der Medienfreiheit aber ist eine großzügig-permissive Handhabung nicht erlaubt.

f) In den eben angestellten Überlegungen ist bereits der Umstand hervorgetreten, daß die Frage nach der äußeren Abgrenzung des »Gesamtprogramms« mit der Frage nach dessen *Binnenstruktur* im Zusammenhang steht. Auch zu letzterem Punkt haben sich schon einige bemerkenswerte Befunde ergeben. Im Anschluß daran sei noch kurz auf ein paar weitere einschlägige Aussagen des FRAG-Urteils eingegangen.

aa) Bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks ist nach dem Urteil eine »*vorherige Überprüfung*« unverzichtbar, »ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den dargelegten Anforderungen Genüge getan ist«. Auch ein Gesetzgeber, welcher für das außenpluralistische Modell optiert, hat *Zugangsregelungen* zu schaffen, »die diese Überprüfung, gegebenenfalls

die Versagung des Zugangs, sicherstellen«. Ein solches Erlaubnisverfahren ist um der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit willen geboten.<sup>190</sup> Damit wird eine Largesse ausgeschlossen, wie sie sich im Vorfeld der Karlsruher Entscheidung des öfteren abgezeichnet hatte. Angesichts der Neuartigkeit und des hohen Komplexitätsgrades der hiesigen Vielfaltproblematik war das Bestreben erkennbar geworden, mit entsprechenden Regulativen zunächst Zurückhaltung zu üben, z. B. ihre Operationalisierung und Durchsetzung *zeitlich hinauszuschieben*. Für die Gründungs- und Konsolidierungsphase eines Privatrundfunks sollte es hiernach allerlei Nachlässe geben können. Bezüglich der zu fordernden Anbieterzahl, der Bandbreite der zu berücksichtigenden Interessen- und Meinungsrichtungen, der spartenmäßigen Ausdifferenzierung und sparteninternen Vielfalt usw., kurz: bezüglich des *Œuvres* an journalistischer Qualität, sollte zunächst einige Milde obwalten. Das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen beispielsweise ist so angelegt, daß das »Ausgewogenheits«-Gebot nicht ohne weiteres von vornherein wirksam werden, d. h. als Kriterium in die Lizenzierungsentscheidungen eingehen kann. Eine in dem Modellentwurf enthaltene Bestimmung, nach der bereits bei der Vergabeentscheidung darauf zu achten war, daß die »Ausgewogenheit des Gesamtprogramms« gewahrt blieb,<sup>191</sup> ist in den nachfolgenden Entwürfen und in der Endfassung entfallen.<sup>192</sup> Dessenungeachtet wird neuerdings – offenbar im Hinblick auf die eben zitierte Passage des FRAG-Urteils – behauptet, die entsprechenden Regelungsbefugnisse betreffen auch schon die

190 Vgl. BVerfGE 57, S. 326.

191 Art. 11 Abs. 2 Satz 5 des Modellentwurfs (Stand: 5. 5. 1978).

192 Nicht der Ludwigshafener Vorstand, sondern die dortige »Versammlung« wird mit der Überwachung der »Ausgewogenheit« betraut, und zwar sind die diesbezüglichen Gesetzesformulierungen auf eine *nachträgliche* Überwachung zugeschnitten. Undeutlich erscheinen insoweit noch §§ 9 Nr. 4, 18 Abs. 2 Satz 1 AK-Gesetz. Satz 2 ebd. indessen hebt nur darauf ab, wie »die Ausgewogenheit . . . wieder hergestellt werden kann« (Hervorhebung von mir). Ebenso der Regierungsentwurf (Anm. 7), Begründung zu §§ 17 und 18. Die Streichung des Art. 11 Abs. 2 Satz 5 des Modellentwurfs mag darauf beruht haben, daß man mittlerweile auf vordergründig ansehnliche Interessentenzahlen verweisen konnte und daraufhin davon ausging, die erforderliche Pluralität werde sich in der Startphase des Projekts gleichsam naturwüchsig herstellen. Auch das Instrumentarium der Auflagen und Einschränkungen nach § 18 Abs. 2 Satz 2 AK-Gesetz ist so beschaffen, daß es allenfalls zur Bekämpfung selten auftretender späterer Störfälle taugt. Demgemäß ist die Nutzungsgenehmigung zunächst nur mit einem Auflagen- und Einschränkungsvorbehalt zu versehen (§ 14 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 AK-Gesetz). Näher *Stock* (Anm. 1), S. 48 f., 267 ff., 302 ff. Jetzt auch *R. Groß*, KuR Nr. 20 vom 17. 3. 1982, S. 1 (6), *ders.*, DVBl. 1982, S. 567 f.

Startphase des Projekts.<sup>193</sup> – Der Stuttgarter Entwurf hingegen sieht in der Frage der Präventivkontrolle eine immerhin diskutabile Lösung vor.<sup>194</sup>

bb) Das FRAG-Urteil wendet sich in diesem Zusammenhang auch der Problematik der detaillierten *Verrechtlichung* koordinierter »Gesamtprogramme« von der äußeren Zugangsseite aus zu. Es greift insoweit auf das Rechtsstaats- einschließlich des Gewaltenteilungsprinzips zurück und

193 Vgl. *Fleck*, KuR Nr. 25 vom 3. 4. 1982, S. 6. Diese Darlegungen gehen über den Umstand hinweg, daß das »Ausgewogenheits«-Regime im Versuchsgesetz auf einer auf das Erlaubnis- und das Genehmigungsverfahren folgenden dritten Verfahrensstufe angeordnet und daß letztere mit den beiden vorausliegenden Stufen nicht in schlüssiger Weise verbunden worden ist.

Um zu einer antezipierten Kontrolle des Gesamtangebots zu gelangen, müßte die Anstalt alle Genehmigungen in einem *Gesamtakt* zusammenfassen. Entgegen dem Wortlaut des § 18 Abs. 2 Satz 2 AK-Gesetz müßte dabei auch schon ein *bevorstehender*, als möglich oder wahrscheinlich erachteter Gesamtverstoß gegen § 18 Abs. 1 AK-Gesetz berücksichtigt und »festgestellt« werden. Auf Grund dessen müßten die einzelnen Genehmigungen in enger Kooperation von Vorstand und Versammlung dosiert und untereinander ausgependelt werden. Die Versammlung müßte die vom Vorstand en bloc – zunächst *ohne* Auflagen etc.! – erteilten Genehmigungen *von vornherein*, d. h. mit Wirkung vom Zeitpunkt der Erteilung an, mit den nötigen Auflagen versehen oder »einschränken« können. Dafür fehlen im Gesetz einige Voraussetzungen. Im übrigen kann es jedenfalls zu der Einschränkung und zu dem Erlaubnisentzug nach § 18 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 und Satz 3 AK-Gesetz erst kommen, wenn der Sendebetrieb bereits aufgenommen, ein Vielfaltdefizit schon entstanden und ein Veranstalter einer hiergegen gerichteten Auflage nicht fristgemäß nachgekommen ist. Unverständlich insoweit *Fleck*, a.a.O.: »Das Beanstandungs- und Klagerecht sowie die Exekutivbefugnisse der Anstaltsversammlung gelten nicht nur während des Versuchs, sondern auch für den Beginn des Versuchs.«

194 Vgl. zunächst die *Viererzahl* nach § 15 Abs. 3 Nr. 3 des Entwurfs (Anm. 136). Dieses Zulassungskriterium ist der Höhe nach recht bescheiden angesetzt. Zu einer ähnlichen Konfiguration in Art. 14 Abs. 2 und 3 des Mainzer Modellentwurfs (Stand: 12. 4. 1978) *Stock* (Anm. 1), S. 266 ff. Um den Anforderungen des FRAG-Urteils zu genügen, muß das Stuttgarter Konzept »außenpluraler Vielfalt« (§ 12 Abs. 2 des Entwurfs) erheblich anspruchsvollere, auch qualitative Kriterien einbeziehen. § 12 Abs. 2 scheint denn auch in dieser Hinsicht als eine Art *Generalklausel* zu fungieren (wobei weitere Konkretisierungen zu vermissen bleiben). Die Aussetzungsregelung in § 15 Abs. 4 des Entwurfs ihrerseits soll anscheinend solche weiteren, an nächster Stelle durch den Vorstand der dortigen Anstalt zu entwickelnden Kriterien in das Verfahren der Präventivkontrolle einführen. Siehe auch § 24 ebd.

Kritisch zu obigen Vorschriften die Stellungnahme des Koordinierungsausschusses für Medienpolitik der CDU/CSU vom 3. 6. 1982, KuR Nr. 46/47 vom 16. 6. 1982, S. I ff., unter III 1. Darin wird – »zumal in der Übergangszeit« – schon die bloße Viererzahl als zu hoch beanstandet. Auch die ergänzende Generalklausel wird als bedenklich angesehen. In derartigen Einwänden scheint das Presse-Gemeinschaftsmodell (Anm. 141) durch. Dieses aber könnte in einem *außenpluralistischen* Rundfunk nicht einmal vermöge der Versuchsklausel (oben III 4 i) privilegiert werden und Abstriche an dem gebotenen Mindeststandard rechtfertigen. Zudem bezweckt der Stuttgarter Entwurf eine Dauerregelung.

kommt erneut auf den – jetzt wesentlich rechtsstaatlich motivierten – Parlamentsvorbehalt zu sprechen. Daraus wird hergeleitet, der Gesetzgeber müsse »die Voraussetzungen der Erteilung oder Versagung der Erlaubnis . . . selbst bestimmen«. Er müsse diese Voraussetzungen »inhaltlich normieren« und dürfe sich nicht darauf beschränken, »allgemein gehaltene Grundsätze« aufzustellen.<sup>195</sup> Diese Ausführungen waren durch entsprechende Mängel des saarländischen binnenpluralistischen Modells veranlaßt. Sie werden aber wiederum auch auf das außenpluralistische Modell erstreckt.

Als Beispiele möglicher Zulassungsvoraussetzungen nennt das Urteil Geschäftsfähigkeit und »Zuverlässigkeit« des Antragstellers.<sup>196</sup> Hierher gehören sodann auch die nachfolgenden Bemerkungen über Fragen der *Bewerberauswahl*. An dieser Stelle hebt das Urteil auf medientechnische *Knappheitssituationen* ab und erteilt einem »ungebundenen Ermessen« der Lizenzierungsinstanzen eine weitere Absage, desgleichen andererseits auch »dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte«. Nunmehr wird auch Art. 3 Abs. 1 GG herangezogen. Das Gericht meint, dem Gleichbehandlungsgebot lasse sich »ohne größere Schwierigkeiten im Rahmen eines Systems gerecht werden, das eine Verteilung von Sendezeiten, notfalls eine anteilige Kürzung ermöglicht«.<sup>197</sup> Für den Fall, daß das nicht ausreicht oder daß sich der Gesetzgeber »für ein System entschieden (hat), in dem nur Lizenzen für Vollprogramme an jeweils einen Veranstalter vergeben werden«, wird die Gewährleistung von *Chancengleichheit* mittels gewisser gesetzlicher *Auswahlgrundsätze* gefordert.<sup>198</sup>

195 Vgl. BVerfGE 57, S. 326 ff. unter Hinweis auf BVerfGE 52, S. 1 (41). Ob dies auf den *vollständigen* Ausschluß von Ermessens- bzw. Beurteilungsspielräumen hinauslaufen soll, wird an den zitierten Stellen nicht ganz deutlich.

196 BVerfGE 57, S. 326. Eine »persönliche Zuverlässigkeit« kannte Art. 11 Abs. 3 lit. c des Mainzer Modellentwurfs. Im übrigen mag das Gericht § 14 Abs. 3 AK-Gesetz vor Augen gehabt haben. Im Hinblick auf die europäische Ebene ist die *Inlandsklausel* (*Sitz bzw. Wohnsitz*) der Nr. 2 ebd. erwähnenswert. Siehe jetzt auch §§ 19, 20 des Stuttgarter Entwurfs, wiederum mit einer solchen Klausel (§ 19 Abs. 1 Nr. 2). Das ist vor dem Hintergrund der Darlegungen oben I d cc zu sehen.

197 BVerfGE 57, S. 327. Vgl. auch schon den Hinweis auf die Möglichkeit einer »Gestaltung . . ., bei welcher mehrere Meinungsträger jeweils zeitlich begrenzt dieselbe Frequenz benutzen können«, ebd. S. 325. Hierbei dürfte das Gericht durch die »anteilige Zumessung« von Sendezeiten nach § 14 Abs. 6 und 7 AK-Gesetz inspiriert sein. Jene Bestimmungen sehen auf die jeweiligen Antragsvolumina bezogene proportionale Kürzungen vor.

198 Vgl. BVerfGE 57, S. 327 unter Anknüpfung an die NC-Entscheidungen BVerfGE 33, S. 303 (345); 43, S. 291 (316 f.). Der Vorbehalt zugunsten von »*Vollprogrammen*« mag durch den Blick auf § 3 Nr. 5 i. V. m. § 14 Abs. 9 AK-Gesetz veranlaßt sein. Dort wird »ein Programm mit vielfältigen Nutzungsinhalten« privilegiert. Es soll zwar

cc) Im übrigen scheint das FRAG-Urteil in diesen Passagen der Annahme zuzuneigen, bei entsprechendem medientechnischem Wachstum könne »allen auftretenden Bewerbern« der Zugang eröffnet werden.<sup>199</sup> Im Anschluß daran mag auch behauptet werden: Nach einem Wegfall der technischen »Sondersituation« könnten in der Regel sämtliche Bewerber mit denjenigen Quoten zum Zuge kommen, die sie jeweils erstrebten. Es könne dann normalerweise auch bei denjenigen Größenrelationen, Formierungen, Gewichtungen etc. bleiben, die sich im gesellschaftlich-marktmäßigen Vorfeld entwickelten. Dafür mag auch ein subjektivrechtlicher Ansatz aufgeboten und grundrechtlich untermauert werden, etwa im Sinn jener Präponderanzdoktrin, die die Zugangsfragen in der Hauptsache von einem privaten Veranstaltergrundrecht aus in Angriff nimmt. Unter diesem Gesichtspunkt ist beispielsweise von den Initiatoren des Mainzer Versuchsgesetzes ursprünglich immer wieder betont worden, das Lizenzierungsverfahren soll nur »notariellen« Charakter haben; in ihm sollten lediglich »objektive rechnerische Kriterien« Verwendung finden, es solle darin keinerlei Ermessensspielräume geben.<sup>200</sup> Damit hängt schließlich auch der Umstand zusammen, daß man in Mainz der Versuchung nachgab, den »Ausgewogenheits«-Grundsatz (der nun einmal nicht voll justiziabel ist) für die Startphase des Projekts Ludwigshafen tunlichst in den Hintergrund treten zu lassen.<sup>201</sup>

Das entspricht jenem Grundkonzept, wonach der Koordinationsrundfunk eine Art Derivat und Vorläufer eines reinen Marktrundfunks ist. Daß das

nicht die einzige Möglichkeit darstellen, wohl aber wird dafür eine Zulassungspräferenz vorgesehen. § 3 Abs. 5 des Regierungsentwurfs (Anm. 7) hatte hier noch den Ausdruck »Vollprogramm« enthalten; in der Endfassung ist das Wort weggefallen. Näher *Stock* (Anm. 1), S. 70 f.

199 Vgl. BVerfGE 57, S. 327 (Hervorhebungen von mir).

200 Vgl. den Regierungsentwurf (Anm. 7), Begründung zu § 14; *Schreckenberger* in der ersten Beratung im Landtag Rh.-Pf., Plenarprot. 9/21 vom 29. 5. 1980, S. 1060; *Fleck*, *VerwArch.* 1980, S. 286. Diese Darlegungen bezogen sich zunächst auf die (*staatlichen*) Erlaubnisentscheidungen und zielten insoweit auch auf einen Neutralisierungseffekt ab: Sachfremde exekutivisch-politische Zugriffe sollten vermeidbar bzw. rechtsstaatlich absorbiert sein. Das Motiv strenger Quantifizierung und Verrechtlichung wurde dann aber auch auf die (*anstaltlichen*) Genehmigungsentscheidungen erstreckt. Es ergreift nach dem Gesetzeswortlaut (§ 14 Abs. 6–8 u. ö.) in der Tat beide Stufen. Im Zeichen eines vom Bewerberinteresse ausgehenden Anspruchsdenkens erscheint das auch konsequent.

201 Näher *Stock* (Anm. 1), S. 48 ff., 292 ff., 314 ff. Vor diesem Hintergrund erklären sich auch die oben aa erörterten Beengtheiten und Unzulänglichkeiten auf der instrumentellen Ebene. Mit der jetzigen Argumentation *Flecks* (Anm. 193) wird der bloß »rechnerische« Ansatz der Sache nach aufgegeben. Diese neuerliche Kehrtwendung müßte freilich auch tiefgreifende Abänderungen der Gesamtkonstruktion nach sich ziehen.

Bundesverfassungsgericht dem nicht nähertritt, ist oben schon hinlänglich dargetan worden. Zumal aus dem eben über das Erfordernis einer vorherigen Überprüfung Gesagten ergibt sich, daß das Gericht auch Programmauftrag und Programmgrundsätze bisheriger Provenienz (in koordinationsrechtlicher Abwandlung) als Maßstäbe in die Ausübung des Zugangsregimes einbezogen wissen will. Dazu gehört auch der »Ausgewogenheits«-Grundsatz. Es ist also auch alles das, was vorhin über Möglichkeiten und Grenzen seiner Juridifizierung ausgeführt worden ist, erneut zu bedenken. Das betrifft auch schon die Lizenzierungsentscheidungen.

Das Bundesverfassungsgericht stellt allerdings im FRAG-Urteil zwischen den dortigen Aussagen über einfachgesetzliche Auswahl- und Verteilungsprinzipien und den dort an früherer Stelle getroffenen, weiterreichenden Feststellungen über programmrechtliche Mindeststandarde noch keine nahtlose Verbindung her. Es sieht zwar recht deutlich, daß das Vielfaltgebot gerade auch die äußere Zugangsseite ergreifen muß. Daß und inwiefern dadurch jene Neutralisierungsversuche, die auf einem medienfremd-*formalen* Rechtsstaatsgedanken beruhen, obsolet werden, wird aber noch nicht aufgeheilt. Ferner bleibt an dieser Stelle etwas undeutlich, daß und inwiefern das Vielfaltgebot auch etwaige knappheitsbedingte sozialstaatliche Vergabeschlüssel überlagert und *überdauert*. Die »kulturstaatliche« bzw. autonom-kulturellrechtliche Komponente schließlich, die bei alledem im Mittelpunkt stehen müßte, gerät fast außer Sichtweite.

Erst wenn der grundrechtsdogmatische Unterbau des Urteils weitergeführt und auch bezüglich des Zugangsreglements im einzelnen ausgearbeitet wird, läßt sich hierüber mehr in Erfahrung bringen. Von der Bewerber- und Anbieterseite aus muß das Ganze gleichsam durch den Rundfunk hindurch bis zur Publikumsseite konstruiert werden. Wird so verfahren, dann wird sich alsbald auch die Anspruchsproblematik im Zugangsbereich endgültig klären lassen. Es wird sich herausstellen, daß Auswahl- und Versagungsentscheidungen auch bei medientechnischem Überfluß in Betracht kommen, nämlich dann, wenn die Meinungsbildungsfreiheit das erfordert. Außerdem wird sich ergeben, daß anteilig-proportionale Nutzungen auch im Schlaraffenland vorkommen werden und daß dies in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu erheblichen Steuerungsproblemen führen kann. Das Zulassungswesen betreffend sollte im übrigen zwischen den beiden Modellen des FRAG-Urteils genauer unterschieden werden. Wirklich prekär ist die »Ausgewogenheits«-Frage wohl nur bei dem Koordinationsmodell.

dd) In diesem Zusammenhang stellen sich noch zahlreiche weitere schwierige Detailprobleme. Auf einen neuerdings vielerörterten Fragenkomplex sei noch hingewiesen: In welcher Weise muß der medienexterne

Ist-Zustand der Interessen und Meinungen im »Gesamtprogramm« wiederkehren, wenn dabei Erfordernisse wie das der *umfassenden* Meinungsberücksichtigung und das der »gleichgewichtigen Vielfalt« gewahrt bleiben sollen? Wie verhält es sich damit, wenn bestimmte »gesellschaftlich relevante« und/oder informatorisch-journalistisch bedeutsame Meinungsrichtungen zwar im Prinzip »auf Verbreitung angelegt«<sup>202</sup> sind, wenn die entsprechenden Meinungsträger aber den *Veranstalterstatus* in einem privaten Lizenzrundfunk à la Ludwigshafen *verschmähen*?

Man pflegt hierbei in erster Linie an die Gewerkschaften zu denken. Deren Absenz<sup>203</sup> kann zu Blockadeeffekten und Stillständen führen, wenn die entsprechenden Kontrahenten (Unternehmensverbände, Einzelunternehmen u. a.) als Anbieter auftreten wollen und wenn sie des »Programmpartners« bedürfen, um zu einem adäquaten »Meinungs(teil)markt« zu gelangen. Wird in diesem Punkt nicht auf einen engeren »relevanten Markt« der unmittelbar involvierten Anbieter bzw. Nichtanbieter, sondern auf den verbandsgesellschaftlichen »Meinungsmarkt« insgesamt abgestellt, so kann sich das Boykottphänomen auf den Privatrundfunk überhaupt auswirken. Die Gewerkschaften halten sich bislang vorzugsweise an die bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Insofern gibt es jedoch keine Konvertibilität, denn es existiert keine Verrechnungsebene.<sup>204</sup>

Ähnlich stand es in Ludwigshafen noch unlängst mit den beiden Großkirchen.<sup>205</sup> Es erscheint denkbar, daß man sich demnächst auch mit der Problematik der Verkoppelung von Tendenzprogrammen politischer Parteien zu beschäftigen haben wird.<sup>206</sup> Wie nun, wenn hierbei auch kleinere religiöse, politische und sonstige Gruppen zu berücksichtigen sind? Solche

202 BVerfGE 57, S. 323.

203 Vgl. *Stock* (Anm. 1), S. 60, 198 m. w. N.

204 Oben l d ee.

205 Die evangelische Seite hatte sich im regionalen Bereich zunächst verweigert. Näher *Stock* (Anm. 3), S. 116 f.; *ders.* (Anm. 1), S. 73. Nunmehr soll das Gemeinschaftswerk der Evang. Publizistik (GEP) als Veranstalter fungieren, KuR Nr. 14/15 vom 27. 2. 1982, S. 8 f., und Nr. 23 vom 27. 3. 1982, S. 12.

206 Dabei würde es sich um eine Verselbständigung der Parteiensendungen *de lege lata* (Anm. 3, 118) handeln. Nach ihren bisherigen Verlautbarungen würde jedenfalls die SPD einem derartigen Parteienrundfunk fernbleiben. Siehe *Stock* (Anm. 1), S. 21 ff. m. w. N. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Öffnung des Koordinationsmodells für politische Parteien bzw. der Herausbildung eines parteispezifischen Submodells ist noch kaum diskutiert worden. Auch das FRAG-Urteil schweigt dazu. Der rigorose Ansatz von BVerfG NJW 1982, S. 1451 ff. (Anm. 133) wird hier nicht durchgehalten sein.

Minderheiten und eher randständigen Gruppierungen werden zur Herstellung eigener Lizenzprogramme häufig nicht imstande und auch nicht willens sein. Gleichwohl können sie »journalistisch relevant« sein. Müssen nun insoweit z. B. die »Freien Radios«<sup>207</sup> legalisiert und zusammengespannt, etwa paritätisch organisiert und dem Lizenzrundfunk in »Offenen Kanälen«<sup>208</sup> angegliedert werden? Und selbst wenn auch das irgendwie gelingen sollte – wie wären zahlenmäßig große und gewichtige, jedoch »schwer organisierbare . . . Rundfunkteilnehmerkreise«<sup>209</sup> einzubeziehen? Und wo bleiben in alledem jene gesellschaftlichen und kulturellen Interessen, die überhaupt nicht verbandsförmig zu formieren sind?

Einige Autoren hatten es sich in diesen Fragen in der Vergangenheit sehr leicht gemacht und dafür plädiert, die bloße medientechnische und medienrechtliche *Möglichkeit* der Programmpräsenz bestimmter Großverbände ausreichen zu lassen.<sup>210</sup> Wer auch auf die finanzielle Beteiligungsmöglichkeit abhob, hatte es schon nicht mehr so einfach. Vollends prekär wurden solche Überlegungen, wenn auch die *faktische* Teilnahme aller »in Betracht kommenden«,<sup>211</sup> d. h. von der jeweiligen Deutungsinstanz in Betracht gezogenen Gruppen für notwendig gehalten wurde. Nach letzterer Lesart sind die fraglichen Verbände mit ihren jeweiligen partikularen Medieninteressen aufs engste ineinander verstrickt. Ein derartiger koordinationsrechtlich-korporatischer<sup>212</sup> Ansatz kann zur partiellen oder vollständigen Lähmung führen, sobald ein Verband aus dem Verteilungskonsens ausscheidet und das Beutestück, das ihm die anderen zugedacht haben, liegenläßt. Im Hinblick darauf war vor dem FRAG-Urteil bereits versucht worden, diese Verkettungen dadurch aufzulösen, daß als Boykott-

207 Siehe etwa *H. de Boer*, *Medium* 1981, Heft 3, S. 14 ff.; *ders.*, ebd. Heft 4, S. 21 ff. Das Thema wird in seinem ganzen Umfang erst dann erkennbar werden, wenn sich auf diesem Felde auch rechtsextreme Positionen artikulieren.

208 Statt aller *H. W. Rolli*, *Der Offene Kanal als Bürgermedium*, 1981. »Offene Kanäle« sind in § 20 AK-Gesetz vorgesehen. In B.-W. werden sie gescheut, auch der Stuttgarter Entwurf kennt sie nicht. Dazu *Stock* (Anm. 1), S. 67, 120 f., 209 ff., 217, 256 ff. m. w. N.

209 Vgl. § 6 Abs. 2 Satz 3 RB-Gesetz, dort die Gremien-»Relevanz« nach dem Integrationsmodell betreffend. Siehe *W. Hoffmann-Riem*, *Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation*, 1979, S. 49 f., 130. Zur Ludwigshafener Konstruktion *Stock* (Anm. 1), S. 236 ff.

210 Vgl. etwa *Klein*, *Die Rundfunkfreiheit*, S. 73 Anm. 30; *ders.*, *Der Staat* 1981, S. 198; *Bullinger* (Anm. 9), S. 72 f. Anm. 164. Dazu *Stock* (Anm. 3), S. 60 f., 70; *ders.* (Anm. 1), S. 264 f. m. w. N., auch zum folg.

211 Vgl. zuerst BVerfGE 12, S. 262 f. und Leitsatz 10 (S. 206).

212 *U. von Alemann/R. G. Heinze* (Hrsg.), *Verbände und Staat*, 2. Aufl. 1981; *U. von Alemann* (Hrsg.), *Neokorporatismus*, 1981.

folge so etwas wie ein *Verwirkungsprinzip* Platz greifen sollte.<sup>213</sup> Dabei hatte man nur die ineinander verschlungene Menge der »relevanten Kräfte« und ihrer Klientelen vor Augen gehabt. Man hatte auf deren Meinungsverbreitungsinteressen abgestellt und darüber die Informationsfreiheit vernachlässigt.

Das Bundesverfassungsgericht indessen fordert, »daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird«. <sup>214</sup> Im »Allgemeinen Teil« des FRAG-Urteils wird die Rundfunkfreiheit (auch diejenige des Koordinationsrundfunks), wie gezeigt, von der Meinungs- und zugleich von der Informationsfreiheit aus konstruiert. Die Informationsfreiheit ihrerseits wird von der Meinungsbildungsfreiheit aus inhaltlich angereichert. Daraufhin hat sie grenzüberschreitend-»allgemeinen« Charakter und steht einer unbeschränkten Versäulung schon als solcher entgegen. Um so weniger läßt sie Raum für Leerstellen nach Art der Verwirkungsdoktrin. Für das große Publikum bleibt es sich im Ergebnis gleich, worauf derartige Fragmentierungen und blinde Flecke beruhen, wem sie etwa zurechenbar und im Sinn der Nichterfüllung einer irgendwie begründeten Obliegenheit vorwerfbar sind. Das öffentliche Interesse geht dahin, daß möglichst »alle . . . gesellschaftlichen Gruppen und geistigen Richtungen auch tatsächlich zu Wort kommen«. <sup>215</sup> Demzufolge legt das Urteil besonderen Wert darauf, »daß das Gesamtangebot . . . der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im wesentlichen entspricht«. <sup>216</sup> Darauf bezieht sich auch das »Gleichgewichts«-Postulat. <sup>217</sup>

Diese Akzentuierungen einer *tatsächlichen* »Vollständigkeit« sind bei den Rezensenten des Urteils teils auf Kritik, <sup>218</sup> teils auf Beifall<sup>219</sup> gestoßen. Sie sollten von den sonstigen Karlsruher Aussagen über den »Medium- und

213 Vgl. *Ricker*, AfP 1980, S. 144 f. Die Rüge der Lückenhaftigkeit und Mißbalance des Gesamtangebots soll hiernach unzulässig sein, wenn ein potentieller Veranstalter von einer »negativen Kommunikationsfreiheit« Gebrauch macht. Das setzt wohl voraus, daß der Betreffende ungeachtet dieser Freiheit gegenüber seinesgleichen oder gegenüber der Öffentlichkeit zu einem solidarischen Verhalten (mindestens zur Unterlassung von Beeinträchtigungen der Privatisierungspolitik) verpflichtet ist.

214 BVerfGE 57, S. 320.

215 Vgl. ebd. S. 323.

216 Ebd. S. 325.

217 Vgl. ebd. S. 324 u. ö.

218 Vgl. *Kull*, AfP 1981, S. 382; v. *Pestalozza*, NJW 1981, S. 2164 f.; *Degenhart*, DÖV 1981, S. 962. *Ricker*, NJW 1981, S. 1927, kommt erneut auf seine Lehre von der »negativen Kommunikationsfreiheit« (Anm. 213) zurück. Er sucht sie im FRAG-Urteil

Faktor«-Charakter des Rundfunks nicht abgetrennt und im Sinn kleinlicher Zählungen und Bewirtschaftungen mißdeutet werden. Das Koordinationssystem läßt sich leicht ad absurdum führen, indem bald diese, bald jene Paarung und »Programmpartnerschaft« herausgegriffen und als notwendig erklärt wird. Auch unabhängig von derartigen Interdependenzen wird sich im übrigen stets das Problem der Benachteiligung von Minderheiten und des Abschneidens von Außenrändern ergeben. Immer wird es die eine oder andere Absenz im Veranstalterlager geben. Dies wird sich auch durch die Schaffung von Auffangbecken und besonderen Schutzzonen nach Art des »Offenen Kanals« nicht in befriedigender Weise kompensieren lassen. »Vollständigkeit« ist bei Lichte besehen *ein Phantom*. Mit bloßen Auflistungen und roten Zahlen läßt sich der Sache nicht beikommen. Auch das »Ausgewogenheits«-Gebot ist so nicht einlösbar. Es muß mit Programmprinzipien wie »umfassend« und »wahrheitsgemäß« zusammengesehen werden. Richtig verstanden, läuft das auf die Notwendigkeit einer insgesamt *unbegrenzten* Bandbreite hinaus. Damit sind gröbliche Verzerrungen nach Art der Verwirkungsdoktrin unvereinbar. Darüber hinaus ist aber auch schon der instrumentalistische Ansatz als solcher fehl am Platze. Wie an früherer Stelle<sup>220</sup> gezeigt, führen *sämtliche* Wege der Anbindung der journalistischen Profession an eine äußere Empirie in eine Sackgasse. Ob es sich dabei um die kleine Schar der an Privatrundfunk interessierten Verbände, Geschäftsleute etc. oder um eine wie auch immer komplettierte und optimierte Anbieterschaft handelt, verschlägt im Ergebnis nur wenig. Auch einer säuberlich »formierten Gesellschaft« darf der Rundfunk nicht »ausgeliefert« werden.

Auch in der Boykottdebatte scheint wieder die Vorstellung durch, man könne den Integrationsrundfunk ohne weiteres desintegrieren und gewissen Verbänden – etwa nach Maßgabe ihrer Sitze und Quoten in bisherigen Kontrollgremien – je ein Stück davon zur Zueignung andienen (und aus der Ausschlagung dieser Offerte in Einzelfällen die genannten weitreichenden Konsequenzen ziehen). Dieser Gedanke ist von vornherein abwegig. Man sollte nur einmal das Spektrum der bisherigen Gremien in seiner ganzen Breite ins Auge fassen und es im übrigen auch auf Defizite überprüfen – und alsbald würde sich herausstellen: Es gibt vielerlei individuel-

zu verankern, indem er annimmt, die Meinungen derer, die den privaten Lizenzrundfunk mieden, seien überhaupt nicht »auf Verbreitung angelegt« (Anm. 202). Das geht nach dem oben Gesagten nicht an. Zustimmung jedoch *Oppermann*, JZ 1981, S. 728 Anm. 54.

219 *Fuhr* (Anm. 99), S. 145; *Groß*, DVBl. 1982, S. 565.

220 Oben III 2 und 3.

le und öffentliche Interessen und Werte, welche sich schon der Kategorie nach nicht in das Versäulungsschema zwängen und an einem oder mehreren privaten Tendenzträgern herrschaftlich festmachen lassen. Die These, das FRAG-Urteil gebe den Weg für die Einführung beispielsweise des niederländischen Rundfunksystems<sup>221</sup> frei,<sup>222</sup> ist denn auch m. E. unvertretbar.

ee) Statt dessen ist dafür Sorge zu tragen, daß jene Positionen und Stimmen, die sich (aus welchen Gründen auch immer) nicht in einem eigenen Veranstalterstatus manifestieren, vermöge des oben erläuterten ergänzenden *internen* Ansatzes im Koordinationsrundfunk Raum finden können. Dafür muß auf die Pflicht eines jeden Veranstalters zu »sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer« Information<sup>223</sup> zurückgegriffen werden. Jeder Veranstalter muß – unbeschadet seines Selbstgestaltungsrechts in meinungsmäßiger Hinsicht – immer auch ein Stück Medienfreiheit präsentieren. Die Zugangsoffenheit mag in provisorischer Weise und in beschränktem Umfang zunächst dadurch gewährleistet werden können, daß für ein möglichst großes und vielfarbiges Veranstalterfeld gesorgt wird. Je weniger das gelingt, um so mehr wird dann auch der subsidiäre interne Ansatz berücksichtigt werden müssen; im übrigen wird er in gewissem Umfang *stets* einbezogen werden müssen. Auch in einem Privatrundfunk dürfen nicht nur diejenigen Meinungen zur Verbreitung gelangen, die auf die jeweils vorfindlichen Bewerber bzw. Veranstalter zurückführbar sind. Das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren wird unvermeidlicherweise mehr oder minder große Defizite zeitigen. Auch mit der Nachrekrutierung geeigneter Anbieter wird man sich schwertun. Bei den hieraus erwachsenden Zufälligkeiten kann es im Ergebnis nicht bleiben. *Universelle* Offenheit kann nur dann erreicht werden, wenn den Veranstaltern auch die Verantwortung dafür auferlegt wird, daß sich in ihrem

221 Dazu *J. Hemels*, Publizistik 1976, S. 343 ff.; *K. Remes*, in: F. Gygi u. a., Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichender Sicht, 1978, S. 51 ff.; *K. van der Haak*, RuF 1979, S. 278 ff. Weitere Angaben in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg (Hrsg.), Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1982/83, 1982, S. E 48 ff. Zuletzt *H. C. Jehoram*, in diesem Band. In der Analyse *Jehorams* treten auch mancherlei neuartige, z. T. sogar liebenswürdige Züge des dortigen Gruppenrundfunks hervor. Dennoch ist die westdeutsche Tradition eine andere. Dabei muß es nach dem FRAG-Urteil im wesentlichen auch bleiben.

222 So *Ricker*, NJW 1981, S. 1926, aber auch *Groß*, DVBl. 1982, S. 565.

223 Oben e. Ob neben redaktioneller Information *über* solche dritten Positionen auch Gelegenheiten zur *Selbst*artikulation angezeigt sind, mag hier offenbleiben.

Bereich ein Vermittlungsprofessionalismus der früher beschriebenen Art herausbildet, also ein gewisses Maß an unabhängigem Journalismus. Dadurch müssen entsprechende *zusätzliche Zugangswege* nach dem Bilde des Integrationsrundfunks entstehen. Im Gesamteffekt muß in der Tat *jedermann* eine reale und faire Chance haben, seine Botschaft dem großen Publikum zu Gehör zu bringen. Hierauf muß auch der Koordinationsapparat angelegt sein. So und *nur* so können wir den hiesigen Aporien wirklich entgehen.

g) Damit bestätigt sich ein weiteres Mal, daß das Koordinationsmodell im Sinn des FRAG-Urteils nur dann praktikabel ist, wenn es sich dabei um eine *Verbindung von Außen- und Binnenpluralismus* handelt. Und zwar darf sich das binnenpluralistische Element nicht auf den organisationsrechtlichen Rahmen und auf die Dachebene beschränken. Vielmehr muß es auch programmrechtlich operationalisiert und auf der Veranstaltungerebene verankert werden. Der programmrechtliche kombiniert extern-interne Ansatz muß sich auch bereits auf das Zulassungswesen auswirken. Diese Ausstrahlungswirkungen werden u. a. darin bestehen müssen, daß es zu binnenstrukturell wirksamen vorbeugenden Vorkehrungen zugunsten von Medienfreiheit kommt. Das ist gerade auch in dem quasi-privaten privatwirtschaftlichen Milieu, mit dem hier zu rechnen ist, unverzichtbar.

Die Lizenzierungsinstanzen müssen bei ihren Auswahl- und Bemessungsentscheidungen sowie bei der näheren Ausgestaltung der einzelnen Lizenzen durch Auflagen etc. von vornherein darauf abzielen, daß ein »Gesamtprogramm« nach Art des Integrationsrundfunks möglich wird. Dabei wird alles das zu beherzigen sein, was vorhin über die äußere Abgrenzung und über Binnenstrukturen eines derartigen koordinierten Gesamtangebots gesagt worden ist. Man wird also einer diffizilen Programmplanung bedürfen und diese in ein umfängliches Regelungspaket umsetzen müssen. Der *anfängliche konstitutive Gesamtakt*, der hiernach erforderlich ist, wird auch mit zahlreichen Vorbehalten zu versehen sein. Die Dachinstanzen müssen in der Lage bleiben, auf nachträglich hervortretende Mißbalancen, Auszehrungsprozesse und Schwundphänomene usw. zu reagieren. Demzufolge müssen beizeiten Vorkehrungen dafür getroffen werden, daß spätere erneute Austarierungen und sonstige Nachbesserungen möglich bleiben. Erforderlich ist auch eine entsprechende *fortlaufende, zunächst organisationsinterne Programmaufsicht*. Diese muß den ursprünglichen Gesamtakt gleichsam weiterdenken können, und sie muß auch imstande sein, daraus von Fall zu Fall die notwendigen Konsequenzen

zen zu ziehen und sich damit den Veranstaltern gegenüber durchzusetzen. Aus dem programmrechtlichen Ansatz werden unter diesen Gesichtspunkten vielerlei materiell-, organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Weiterungen zu entwickeln sein.

2. Hiernach besteht zwischen Fragen der Programmstruktur und Fragen der *Trägerstruktur* auch beim Koordinationsrundfunk ein enger Zusammenhang. Daß und inwiefern der funktionelle Ansatz gerade auch in diesem Fall in einen strukturellen einmünden muß, läßt sich anhand des Pilotprojekts Ludwigshafen im einzelnen studieren.<sup>224</sup> Das FRAG-Urteil freilich zeigt in dieser Hinsicht noch erhebliche Zurückhaltung. Das (partiell) außenpluralistische Modell betreffend finden sich in den einschlägigen Abschnitten<sup>225</sup> über das bisher Erörterte hinaus so gut wie keine weiteren bemerkenswerten Detailaussagen. Zahlreiche wichtige Vorgaben sind allerdings auch insoweit in dem allgemeinen grundrechtsdogmatischen Vorspann des Urteils und in dessen programmrechtlichen Einzelbefunden angelegt. Darauf ist bereits an früherer Stelle eingegangen worden. Im folgenden beschränke ich mich unter Anknüpfung daran auf ein paar abschließende Bemerkungen.

a) Die *Küblerschen* modelltheoretischen Überlegungen legen es nahe, auch hier wieder von Staatsmodell und Marktmodell als den beiden disfunktionalen Grenzwerten auszugehen. Wo das Integrationsmodell als Mittelwert in die Distanz gerückt und wo die westdeutsche Nachkriegstradition auch nicht durch ein kongenial konzipiertes Koordinationsmodell weitergeführt wird, pflegt statt dessen der Einfluß der beiden Grenzwerte zuzunehmen; und zwar können Staats- und Marktrundfunk auch Allianzen eingehen, d. h., die Sogwirkung wächst in beiden Richtungen zugleich. Vorab sei nun auf einige Einzelaspekte von *Verstaatlichung* bzw. *Staatsferne* hingewiesen.

aa) Ein Koordinationsrundfunk nach dem Bilde des Integrationsrundfunks bedingt, wie gezeigt, eine überaus anspruchsvolle und diffizile Programmplanung und Programmaufsicht. Daß die programmkompositorische und kontrollierende Tätigkeit nicht platterdings »rechnerisch« und auch nicht »notariell« vonstatten gehen kann, versteht sich mittlerweile

224 Vgl. *Stock* (Anm. 1), S. 221 ff., 231 ff., auch zum folg. Der Stuttgarter Entwurf ist insoweit noch kaum analysiert worden.

225 BVerfGE 57, S. 324 ff.

von selbst. Der »Ausgewogenheits«-Begriff beispielsweise – zumal in seiner hiesigen doppelten, extern-internen Ausprägung – bringt einen so hohen Grad an Komplexität und ein derartiges Fehler- und Mißbrauchsrisiko mit sich, daß dem weder Parlamente, Parlamentsausschüsse, parlamentarische Hilfsorgane o. ä. noch Regierungen, Staatskanzleien etc. gewachsen sein können. Dem läßt sich auch nicht durch strenge Verrechtlichung und durch eine entsprechende justizielle Kontrolldichte abhelfen. Was hier an nächster Stelle gefragt ist und vor allem anderen in die Konstruktion eingefügt werden muß, ist *journalistischer Sachverstand*. Er muß »ministerialfrei« gestellt und im übrigen von parteienstaatlichen Machtkalkülen überhaupt verschont werden. Das Programm-Management des Koordinationsrundfunks muß demjenigen des Integrationsrundfunks gleichwertig bleiben. Es sollte auf spezifischen Qualifikationen beruhen, wie sie ähnlich in den Führungsetagen bisheriger Funkhäuser zu finden sein mögen. Diese Expertenkompetenz muß innerhalb des jeweiligen Rundfunks an Ort und Stelle angesammelt werden. Sie läßt sich nicht ohne Schaden auslagern und dissoziieren oder gar gänzlich abbauen, z. B. zugunsten dirigistischer Zugriffe staatlicher Organe und Stellen. Weder Legislative noch Exekutive eignen sich zum Programmdirektor, ebenso wenig Verwaltungs- und Verfassungsgerichte. Ein unmittelbar staatliches Zugangs- und Programmregime kommt als Lösung des Steuerungsproblems nicht in Frage. Auch die Vorstellung, man könne und dürfe alles dies durchgängig und ohne Rest juridifizieren, sollte fallengelassen werden. Das gilt für jedwede Rundfunkstruktur, auch für einen Staats- oder staatsnahen Rundfunk und für staatlich-private Verbundsysteme.

bb) Statt dessen obliegt dem Staat – und zwar zunächst dem *Parlament* via *Parlamentsgesetz* – die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit. Über vom Gesetzgeber wählbare Organisationsformen sagt das FRAG-Urteil im einzelnen nichts, was über das erste Fernsehurteil hinausginge. Immerhin läßt sich konstatieren: Indem die Normierung einer »*begrenzten Staatsaufsicht*« als *Rechtsaufsicht* gefordert wird,<sup>226</sup> wird als selbstverständlich vorausgesetzt, daß der Rundfunkträger vom Staat verschieden

226 Vgl. ebd. S. 326. »Begrenzt« soll dabei wohl soviel heißen wie: Diese Aufsicht hat »– nur – der Aufgabe zu dienen . . . , die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherzustellen«. Siehe auch die Anspielung auf Entscheidungsmotive, »die mit der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nichts zu tun haben«, ebd. S. 328 im Anschluß an S. 303. Zu §§ 41–42 SR-Gesetz ebd. S. 333 f. Ebd. S. 326 wird wegen einer »besonderen Gesellschaftsform« und einer Staatsaufsicht »ähnlich etwa der Banken- und Versicherungsaufsicht« auf BVerfGE 12, S. 262,

und als Aufsichtsobjekt tauglich sein muß. Im übrigen findet sich in dem Urteil eine Reihe von Einzelaussagen über die *innere* Trägerstruktur, wobei der Akzent – unabhängig von der äußeren Rechtsform – auf dem Erfordernis einer effizienten gesellschaftlichen Kontrolle liegt.<sup>227</sup> Diese Ausführungen sind auf das saarländische binnenpluralistische Modell zugeschnitten; sie erschöpfen das außenpluralistische Thema nicht im mindesten. Das äußert sich u. a. darin, daß auch nach dem Urteil ungewiß bleibt, ob die Lizenzierungsentscheidungen bei dem außenpluralistischen Modell in der Hand des Staates liegen dürfen.<sup>228</sup> Man mag sie der Aufsichtsfunktion i. w. S. zurechnen und die staatlich-exekutivische Handhabung ebenfalls rechtsaufsichtlich konzipieren. Das würde jedoch nach dem eben Gesagten mißlingen. Auch Kondominiumstheorien wären hier fehl am Platze. Disfunktionale »staatliche Beherrschung und Einflußnahme«<sup>229</sup> läßt sich m. E. nur dadurch abwenden, daß das Zulassungsregime zur Gänze *innerhalb* des Trägers verankert und dort mit dem Programmregime verbunden wird. Die Staatsaufsicht kommt dann auch insoweit »nur als zusätzliches – und begrenztes – Sicherungsmittel« in Betracht.<sup>230</sup>

b) Indem das Staatsmodell dergestalt auf Distanz gehalten wird, ist noch nicht alles geschehen, was geschehen muß. Auch das reine externe Marktmodell muß als Gefahrenherd für die Meinungsbildungsfreiheit und als Scheiternsstadium der Rundfunkfreiheit erkannt und gemieden werden, einschließlich seines näheren Vorfelds. Als disfunktional stellt sich bereits ein gruppenmäßig versäulter »Meinungsmarkt« dar. Um so mehr gilt das für einen ökonomisch-publizistischen »Jedermanns«-Markt, sofern in einem derartigen Liberalisierungsvorhaben der wirt-

verwiesen. Ergänzend oben Anm. 126 und 189. Die dort nachgewiesene Literatur über »Ausgewogenheit« setzt bei dem staatsaufsichtlichen Verwendungszusammenhang des Begriffs *de lege lata* an.

227 Vgl. BVerfGE 57, S. 328 ff.

228 Für das saarl. binnenpluralistische Modell wird das anscheinend hingenommen. Vgl. ebd. S. 326 f. i. V. m. S. 328 f., wo noch das Verrechtlichungsbestreben im Vordergrund steht, ohne daß die Frage im obigen Sinn institutionell gewendet wird. Darin spiegeln sich die vorhin unter 1 f bb ff. erörterten Verkürzungen wider. Eine staatliche Lizenzierungsbehörde, die (partiell) *externe* Vielfalt bewirken soll, muß sich in weit größere Schwierigkeiten verwickeln als nach dem reinen internen Vielfaltprinzip. Deshalb können die diesbezüglichen durch den Vorlagefall veranlaßten Äußerungen des Gerichts nicht ohne weiteres verallgemeinert werden. – Zu dem Nebeneinander von staatlicher Erlaubnis und zu dessen Vorgeschichte näher *Stock* (Anm. 1), S. 294 ff., 300 ff.

229 Oben Anm. 47.

230 So über den sekundären Charakter staatlicher »Fremdkontrolle« allg. BVerfGE 57, S. 333.

schaftsrechtliche Ansatz dominiert und den kulturellrechtlichen Ansatz beeinträchtigt und beiseite drängt. Unter diesem Blickwinkel seien auch noch einige ergänzende Notizen über *Privatisierung* bzw. *Verbands-, Unternehmens-, z. B. Presseferne etc.*, kurz: über *Marktferne*, beige-steuert.

aa) Hier ist es zunächst der Staat, der noch einmal zu erwähnen ist, und zwar jetzt »im guten«. In seinen Eigenschaften als Gesetzgeber und Aufsichtssubjekt muß der Staat ein Doppeltes im Auge behalten: Er muß bei seinen regulativischen Tätigkeiten einerseits den nötigen Grad an Selbstrestriktion beobachten, andererseits muß er aber auch den nötigen Grad an Marktferne garantieren. Also muß er eine Rundfunkverfassung im Sinn eines *relativ autonomen Subsystems* hervorbringen und gewährleisten. Er muß eine »Gesamtorganisation« schaffen, die zum Fundament des »Gesamtprogramms« taugt.

bb) Wer in diesen Punkten den »Allgemeinen Teil« des FRAG-Urteils weiterdenkt, wird vor allem auf folgendes Wert legen müssen: Innerhalb des Trägergebildes muß es ein *zentrales voll professionalisiertes Selbststeuerungsorgan* geben. Dieses Organ wird dem Intendanten bisherigen Rechts ähneln und die unentbehrliche journalistische Substanz auf der Dachebene verkörpern müssen. Nach seiner Stellung innerhalb des jeweiligen Organgefüges, nach seinen Kompetenzen, seiner Ausstattung mit einem qualifizierten Mitarbeiterstab, mit sächlichen Hilfsmitteln usw. muß dieses Spitzenorgan in der Lage sein, die Zulassungsentscheidungen wie beschrieben zu treffen und die laufende Programmaufsicht wahrzunehmen. Jene Effizienzgesichtspunkte, die das FRAG-Urteil im Hinblick auf das privatrechtlich-binnenpluralistische Modell in der Hauptsache auf die gesellschaftliche Kontrolle bezieht, müssen hier an nächster Stelle auf den »Satelliten«- bzw. »Kabelintendanten« bezogen werden. Das ist die erste Voraussetzung dafür, daß der Koordinationsrundfunk die erforderliche Offenheit nach der Zugangs- wie nach der Publikumsseite hin gewinnt und daß er zugleich ein Durchdringungsvermögen entwickelt, das den »Faktor«-Potenzen des bisherigen Rundfunks gleichkommt.

cc) Dennoch wird dieser oberste Exponent des hiesigen Mischmodells nicht die ganze Kompetenzenfülle heutiger Intendanten besitzen. Er wird auch nicht alle jene Ressourcen unabhängiger journalistischer Arbeit hinter sich haben, die heutigen Intendanten zu Gebote stehen. Was insoweit im Dachbereich fehlt, muß nun im Basisbereich beigebracht und hinzugefügt werden. Näherhin werden wir uns anschicken müssen, auch an dieser

Stelle dem oben geschilderten Kompromiß näherzutreten: Von Alleinstellungen abgesehen, bedarf es jeweils einer *partiellen inneren Medienfreiheit* pro Veranstalter, d. h., es wird gleichsam ein *dezentraler Semi-Professionalismus* zu ersinnen und der partiellen positiven Tendenzfreiheit des jeweiligen Anbieters beizugesellen sein. Die Dachstruktur hinzugenommen, müßte daraus eine insgesamt unbeschränkte Medienfreiheit hervorgehen; die Tendenzfreiheit müßte im Gesamteffekt gegen Null konvergieren.

Das ist bei alledem ohne Zweifel das schwierigste Subjekt überhaupt, auch in organisations-, verfahrens- und personalrechtlicher Hinsicht. Die Erfahrungen, die in der Presserechtspolitik mit Öffnungsklauseln,<sup>231</sup> mit Konzepten innerer Pressefreiheit<sup>232</sup> und materiell-öffentlicher Medienstrukturen<sup>233</sup> etc. gemacht worden sind, legen die Annahme nahe: Der *Gesetzesvorbehalt* im Sinn des FRAG-Urteils muß auch auf diesen Punkt bezogen werden, und die Legislativgewalt ist zugunsten von *Medienfreiheit* zu betätigen. Gerade auch hier wird es ohne angemessene Gesetzesgarantien nicht abgehen. Auf der Basisebene wird sich entscheiden, ob sich die Rundfunkfreiheit als »dienende« Freiheit im quasi-privaten Milieu gewährleisten läßt oder ob sie der Instrumentalisierung zum Opfer fällt. Auf lediglich »faktische« innere Bandbreiten und Autonomien zu vertrauen, ist m. E. nicht gerechtfertigt. Es sind die Parlamente, die einer unauffälligen Aushöhlung und Vollprivatisierung des Mediums noch am ehesten Einhalt gebieten können; dafür wird auf der Dach- und zugleich auf der Basisebene angesetzt werden müssen.<sup>234</sup>

c) Die zentralen wie auch die dezentralen Schlüsselfunktionen des Koordinationsrundfunks bedürfen demnach eines besonderen Schutzes. Sie dürfen nicht an eine staatliche und/oder private Tendenzgewalt angebunden und dergestalt verstaatlicht und/oder privatisiert werden. Sie dürfen allerdings auch nicht von einer partikularen intermediären Kollektivgewalt beherrscht werden. Dieser neue Rundfunk muß an Haupt und Gliedern frei sein, d. h. relative journalistische Autonomie genießen. Das gilt rundum und nach innen. Es gilt auch gegenüber jenen gesellschaftlichen Gremien, auf denen das Auge des obersten Gerichts mit Wohlwollen ruht.

231 I. von Münch, Öffnungsklauseln bei Zeitungen und Zeitschriften, 1977.

232 Oben Anm. 82, 123, 175.

233 Vgl. Stock (Anm. 3), S. 93 ff. m. w. N.

234 Von binnenstrukturell wirksamen Vorkehrungen im Bereich der privaten Anbieter ist jedoch weder im AK-Gesetz noch im Stuttgarter Entwurf etwas zu sehen.

Zum Schluß also noch ein weiteres Wort über *Vergesellschaftung* bzw. *gesellschaftliche Kontrolle*.

aa) Das FRAG-Urteil nimmt in seinen Abschnitten über das außenpluralistische Modell nicht ausdrücklich zu der Frage Stellung, ob bei diesem Modell eine gesellschaftliche Kontrolle notwendig ist. Daraus hat der Stuttgarter Entwurf die Konsequenz gezogen, auf ein gruppenpluralistisches Kontrollgremium bisherigen Zuschnitts zu verzichten.<sup>235</sup> Die allgemeinen Aussagen des Urteils und seine Darlegungen zu dem privatrechtlich-internen Vielfaltmodell dürften indessen dahin zu verstehen sein, daß letzteres nicht angängig ist. Um das zu belegen, genügt ein einfaches »Erst-recht«-Argument. In dieser Hinsicht tut das Urteil andernorts, wie schon angedeutet, eher zuviel als zuwenig.<sup>236</sup>

bb) Näherhin kommt für eine gesellschaftliche Kontrolle wohl *nur die Dachebene* in Betracht. Hier ist (u. a. von der Basisebene aus) mit weiteren Verstößen der Lehre von der Rundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht zu rechnen. Ein partei- und verbandsgebundener, anteilig von einigen wenigen größeren Parteien und Großverbänden beherrschter Privatrundfunk wäre nach dem oben Gesagten verfassungsrechtlich nicht akzeptabel. Das wäre allerdings nur die eine denkbare Fehlform. Dergleichen pflegt auch als Vorhut und Schutzschild des Pressemodells zu dienen. Auch jenes andere Marktmodell darf sich im Dachbereich nicht festsetzen, etwa in Gestalt großzügiger Vergabe von Sitzen und Quoten in Kontrollgremien an geschäftlich interessierte Verbände und Veranstalter.

Demgegenüber ist es Sache des Gesetzgebers, auch in dieser Richtung die erforderlichen Spielräume journalistischer Eigenverantwortung zu konstituieren, das professionelle Element dem gesellschaftlichen Element zuzuordnen und entsprechende Rahmenregelungen zu schaffen. Dazu sei an das an früherer Stelle<sup>237</sup> über die Wechselbezogenheit von Rundfunk und Umwelt Gesagte erinnert: Die funktionelle Polarität zur Gesellschaft hin

235 Die dortige »Landesanstalt für Kommunikation« weist neben einem Geschäftsführer lediglich einen fünfköpfigen, vom Landtag im Wege der Verhältniswahl zu bestellenden Vorstand auf. Vgl. §§ 29 ff. des Entwurfs (Anm. 136). In dieser problematischen Konstruktion verbinden sich auf engstem Raum Strukturelemente bisheriger Leitungs- und Kontrollgremien, wobei eher ersteres Element im Vordergrund steht.

236 Für einen Gesamtbefund der neueren Rechtsprechung kommt es daneben insbesondere auch auf BVerfG NJW 1982, S. 1451 ff., an. Siehe oben IV 2 b.

237 Oben IV 2 c.

bedingt, daß die journalistische Seite *auch organisationsintern autonomisiert* wird. Jener Gedanke wäre hier im einzelnen institutionell umzusetzen. Dabei sollte ein einseitig-konfliktorientierter Ansatz vermieden werden. Die *legitimierende und stützende* Wirkung gesellschaftlicher Repräsentanz als *Kontrolle* sollte gerade auch beim Koordinationsrundfunk nicht verfehlt und verabsäumt werden.