

Strukturprobleme des europäischen Satellitenrundfunks

Einige Bemerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht

Martin Stock

I. Wir haben es hier mit einem Gegenstand zu tun, der Medienpolitik und Medienpraxis schon seit längerem beschäftigt. Er hat jedoch immer noch etwas Fremdartiges, ja geradezu Abenteuerliches an sich und gewinnt nur langsam deutlichere Konturen (1). Auch in medienrechtlicher Hinsicht ist er noch unsubstantiell. Die juristisch-rechtspolitische Diskussion über Satellitenrundfunk hat erst vor kurzem begonnen (2) und haftet häufig noch an Teilaspekten (3). Das Thema meines Beitrags ist demgegenüber sehr weit gefaßt, es ist auf Generalisierungen angelegt. Nichtsdestoweniger ist es so gehalten, daß es auch Beschränkungen auf bestimmte wesentliche Punkte ermöglicht und provisorische Aussagen erlaubt; ein weitergehender systematischer Anspruch wird nicht erhoben. Näherhin möchte ich an den Gegenstand wie folgt herangehen:

1. Mit dem Attribut „europäisch“ werde ich großzügig umgehen. Auf dem Gebiet des Satellitenrundfunks gibt es vielerlei Initiativen und Projekte, welche nach den Vorstellungen ihrer Urheber europäischen Charakter haben sollen. „Europäisch“ kann dabei verschiedenes bedeuten. Es kann beispielsweise die Zuordnung eines integrierten Europaprogramms zu einer supranationalen Organisation betreffen und auf eine entsprechende Einflußnahme von Gemeinschaftsorganen hindeuten – so wohl im Fall der „Europäischen Rundfunk- und Fernsehanstalt“, von der kürzlich im Vorfeld der Entschließung des EG-Parlaments vom 12. 3. 1982 (4) die Rede gewesen ist (5). Anders etwa das „Europäische Gemeinschaftsprogramm“, das jüngst von der ARD mit

-
- (1) Vgl. jetzt den Bericht der Rundfunkreferenten der Länder (Arbeitsgruppe Satellitenrundfunk), von der Ministerpräsidentenkonferenz auf ihrer Sitzung vom 20. bis 22. 10. 1982 zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist abgedruckt in *epd Kirche und Rundfunk* (im folg.: KuR) Nr. 92 vom 24. 11. 1982, S. 1 ff., und *Media Perspektiven* (im folg.: MP) 1982, S. 776 ff. Einen instruktiven Überblick gibt auch *J. Delbrück*, *Direkter Satellitenrundfunk und nationaler Regelungsvorbehalt*, 1982, S. 11 ff., 21 ff. Einführend im übrigen *M. Schmidbauer*, *Satellitenfernsehen für die Bundesrepublik Deutschland*, 1983.
 - (2) Siehe etwa *J. A. Frowein/B. Simma*, *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“*, 1979; *G. Herrmann*, *Film und Recht* (im folg.: FuR) 1980, S. 235 ff.; *A. Bueckling*, *NJW* 1981, S. 1113 ff.; *U. Lang/E. Schwarz*, *ZRP* 1981, S. 287 ff.; *W. Löwer*, *JZ* 1981, S. 730 ff.; *A. Scharf*, in: *H. Reichardt* (Hrsg.), *Neue Medien – alte Politik*, 1981, S. 127 ff.; *Chr. Weil*, *Interventions- und haftungsrechtliche Aspekte grenzüberschreitender Rundfunksendungen*, 1981; *A. Bueckling*, *FuR* 1982, S. 347 ff.; *Delbrück* (Anm. 1), S. 40 ff.; *R. Groß*, *DuR* 1982, S. 16 ff.; *ders.*, *ZRP* 1982, S. 232 (236 f.); *F. Kübler*, in: *Verhandlungen des 54. Dt. Juristentages*, Bd. II, 1982, S. H 67 (69 f.), auch in *MP* 1982, S. 556 ff.; *K. Stern*, in: *Verhandlungen des 54. Dt. Juristentages*, Bd. II, 1982, S. H 44 (47 f.), auch in *DVBl.* 1982, S. 1109 ff.; *J. Seidl-Hohenveldern* und *B. Grossfeld*, in: *H. Hübner u. a.*, *Satellitenfernsehen und deutsches Rundfunksystem*, 1983, S. 13 ff., 29 ff. Einschlägig ist jetzt auch die Resolution der Generalversammlung der UNO vom 10. 12. 1982, *MP* 1983, S. 57 f.
 - (3) Im Vordergrund stehen insbesondere Rechtsfragen des Werbefernsehens. Siehe nur die von dem *Zentralausschuß der Werbewirtschaft* herausgebrachte Schrift: *Werbung über Satelliten*, 1981.
 - (4) Entschließung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, *Amtsblatt der EG* Nr. C 87 vom 5. 4. 1982, S. 110 ff.
 - (5) Vgl. den Entschließungsantrag der Abg. *Pedini, Hahn u. a.* (EVP-Fraktion) vom 18. 9. 1980, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, Dok. 1–409/80, und sodann den der Entschließung (Anm. 4) zugrunde liegenden Bericht des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport vom 23. 2. 1982 (Hahn-Bericht), Dok. 1–1013/81, S. 9 und 12. Dazu die Hinweise in der Plenardebatte vom 11. 3. 1982, *Amtsblatt der EG*, Anhang (Verhandlungen des Europäischen Parlaments) S. 227 ff. Näher zum Gang der Dinge auf europäischer Ebene (EG und Europarat) *H. P. Ipsen*, *EuR* 1982, S. 205 ff. m. w. N. Darauf wird zurückzukommen sein.

ihrer Beteiligung an dem EBU-Experiment „Eurikon“ anvisiert worden ist (6). Es soll auf einem Verbund zahlreicher nationaler Rundfunkunternehmen beruhen, wobei man die EG-Institutionen auf Distanz halten möchte. Auch die seitens der ARD im Hinblick auf den deutschen TV-Sat entwickelten Programmvorstellungen scheinen in diese Richtung zu gehen (7). Fernziel mag dabei eine effiziente quasi-föderative „Europäische ARD“ als Dauereinrichtung sein (8). Das ZDF seinerseits hat für den TV-Sat ein „Europa-Programm“ konzipiert, dessen organisatorische Plattform vorerst eine innerstaatliche sein soll. Der Europabezug des Programms soll u. a. aus Übernahmen, Zusammenschaltungen und sonstigen Kooperationen anhand von Fall zu Fall wechselnder „pragmatischer ‚Europa‘-Definitionen“ hervorgehen (9). Ein der Rechtsform nach innerstaatliches Vorhaben stellt auch jener „Europäische Privatrundfunk“ (10) dar, den die in Luxemburg unter Beteiligung westdeutscher Presseunternehmen projektierte Satellitenfernsehgesellschaft betreiben soll (11). An Projekte letzterer Art denkt anscheinend auch die EG-Kommission, wenn sie „die schrittweise Errichtung eines gemeinsamen Markts auf dem Gebiet des Kabel- und Satellitenfernsehens“ ins Auge faßt und dabei auf „binnenmarktähnliche Verhältnisse“ abhebt, „wie dies bei der Presse und ihren Erzeugnissen schon heute weitgehend der Fall ist“ (12). Damit schließt sich der Kreis. Alle diese so oder so europäischen Phänomene – je für sich und als Ganzes – sind hier einschlägig und werden im folgenden einbezogen.

2. Auch hinsichtlich des Gegenstands „*Satellitenrundfunk*“ werde ich mit dem Thema weitherzig verfahren. Gemeint ist nicht nur der Satellitendirektrundfunk. Das eben zuletzt angeführte EG-Beispiel zeigt schon: Um die Zusammenhänge, die hier bestehen, nicht zu verfehlen, müssen auch sonstige Techniken, insbesondere die Kabeltechnik, in gewissem Umfang mitberücksichtigt werden.

3. Ich werde mich insoweit mit *Strukturproblemen* beschäftigen.

a) Bezüglich des *Struktur*begriffs möchte ich auf die Kategorie des „Modells“ zurückgreifen, wie sie kürzlich im Rahmen rechtsvergleichender Untersuchungen von *Kübler* entwickelt worden ist (13). Überschlägig läßt sich dieser Ansatz wie folgt kennzeichnen:

Kübler nennt zunächst zwei Grundmodelle, nämlich einerseits das „Kultur- oder Staatsmodell“, andererseits das „Markt- oder Konkurrenzmodell“ (14). Diese beiden

(6) Über dieses Versuchsprogramm informiert die Schrift: *SWF* (Hrsg.), *Eurikon*. EBU-ARD-SWF: OTS-Satellit 22.–28. 11. 82, 1982.

(7) Vgl. den Bericht der Rundfunkreferenten (Anm. 1), unter II.6.4.3.

(8) Zur Typologie derartiger denkbarer Organisationsformen einfürend *O. Wilfert*, *Medium* 1981, Heft 2, S. 25 ff.

(9) *ZDF* (Hrsg.), Überlegungen zu einem Europa-Programm des ZDF über Satellit, 1981, S. 22 ff. Über einen weiterreichenden Stufenplan KuR Nr. 89 vom 13. 11. 1982, S. 12 f. (*D. Stolte*). Ferner der Bericht der Rundfunkreferenten, a. a. O. (Anm. 7).

(10) Vgl. *G. Graas*, KuR Nr. 89 vom 12. 11. 1980, S. I ff.

(11) Über dieses heftig umstrittene Vorhaben *M. Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981, S. 151 ff. m. w. N. Mit dem luxemburgischen CLT-Projekt beschäftigt sich auch die Mehrzahl der oben Anm. 2 genannten Autoren.

(12) So das Kommissionsmitglied *Narjes* am 11. 3. 1982 vor dem Europäischen Parlament (Anm. 5), S. 234.

(13) *F. Kübler*, in: *M. Bullinger/F. Kübler* (Hrsg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, 1979, S. 273 ff. Siehe auch *Stock* (Anm. 11), S. 117 ff.

(14) Vgl. a. a. O. (Anm. 13), S. 278 ff.

Medienstrukturen werden von Kübler zum Zweck der Gewinnung eines Klassifizierungs- und Vergleichsmaßstabes herangezogen. Sie markieren ihm zufolge gewissermaßen die beiden Enden einer Meßlatte, welche sich auch an andersartige Formen der Rundfunkorganisation anlegen läßt. Dergestalt werden Staats- und Marktmodell als idealtypische Eckwerte verstanden. Dazwischen liegt eine Skala, welche für mancherlei Zwischenwerte und Mischformen Raum bietet und fließende Übergänge aufweist. Ungefähr in der Mitte der gedachten Skala wäre hiernach das sog. Integrationsmodell anzuordnen; es wahr idealiter Äquidistanz gegenüber Staats- wie auch Marktmodell. Außerdem ist in diesem Zusammenhang noch das sog. Koordinationsmodell von Interesse; es wird gern als eine Art Mittelding und gemeinsamer Abkömmling von Integrations- und Marktmodell konzipiert, müßte dann also auf der Skala irgendwo zwischen der Mitte und dem genannten Eckwert plaziert werden (15).

Im übrigen sei noch folgendes festgehalten: Nach Kübler stellt das Staatsmodell häufig den historischen Ausgangspunkt dar. Im Lauf der weiteren Entwicklung pflegt der Grenzwert des reinen Staatsrundfunks überwunden zu werden. Es kann eine mehr oder minder weitreichende Umbildung und Annäherung der jeweiligen Rundfunkorganisation an das Marktmodell beobachtet werden, etwa in der Weise, daß das Integrations- und/oder das Koordinationsmodell Platz greifen. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine einlinige, ganz und gar ungestörte Modelldynamik. Die Entwicklung schreitet nicht gleichsam sachlogisch oder „natürlich“-naturwüchsig voran, und sie muß nicht beim reinen Marktrundfunk enden. Vielmehr ist auch eine Gegenbewegung zu verzeichnen: Wo ein Marktmodell etwa nach Art des hiesigen Pressemodells eingeführt ist, kann es seinerseits in die entgegengesetzte Richtung tendieren, also z. B. gleichfalls zum Koordinationsmodell hin. Zwischen den beiden Grundmodellen gibt es eine Reihe von denkbaren mittleren Treffpunkten in der Zone der Mischformen (16).

b) In dieser Skizze klingen auch bereits die Strukturprobleme an, mit denen wir es beim inländischen Rundfunk derzeit zu tun haben. Entsprechendes gilt für den europäischen Satellitenrundfunk. Der eben umrissene modelltheoretische Ansatz bezieht sich zunächst auf die einzelnen nationalen Rechtsordnungen je für sich. Er läßt sich aber auch auf inter- und supranationale Dimensionen erstrecken. Neben den Einzelstaaten müssen dann zusätzliche übergreifende Bezugsgrößen in Rechnung gestellt werden, zumal die Europäische Gemeinschaft. Die genannten Modelle und Trendrichtungen kehren auf der europäischen Ebene in der einen oder anderen Weise allesamt wieder. Demzufolge läßt sich der Küblersche Ansatz auch hier fruchtbar machen.

Die jüngste Initiative des EG-Parlaments beispielsweise zielt nicht auf „ein europäisches Programm“ ab, „das im Auftrag der europäischen Institutionen erstellt wird“ (17). Zur Vorgeschichte dieser Initiative gehören allerdings auch Überlegungen über ein EG-Integrationsmodell, das möglicherweise gewissen Verkümmereffekten und Sogwirkungen in Richtung auf ein EG-„Staatsmodell“ ausgesetzt gewesen

(15) Über das Koordinationsmodell und sein Verhältnis zum Integrationsmodell eingehend *M. Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981 m. w. N.

(16) Näher zu diesem Sachverhalt *M. Stock*, in: *M. Seidel* (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, demn., unter II.

(17) Vgl. den Hahn-Bericht (Anm. 5), S. 16 sowie S. 11.

wäre (18). Unterdessen scheint die EG-Kommission auch und vor allem auf ein EG-Marktmodell hinzuarbeiten. Die einschlägigen Programmvorstellungen von ARD und ZDF wiederum basieren deutscherseits im wesentlichen auf dem inländischen Integrationsmodell. Im Hinblick auf die präoperationelle Phase des TV-Sat wird indessen auch schon von „innovatorischen Programmversuchen inhaltlicher und organisatorischer Art“ unter Beteiligung „Dritter“, u. a. aus dem Bereich der Printmedien, gesprochen (19). Für die operationelle Phase mag das dann auf eine Dachkonstruktion hinauslaufen, in deren Rahmen einige inländische private Anbieter eine begrenzte Programmgestaltungsfreiheit betätigen könnten; aus dem Integrationsmodell würde ein Koordinationsmodell ungefähr nach dem Bilde der bisherigen Parteien- und Kirchensendungen (Drittssendungen) hervorgehen. Koordinationsrechtliche Elemente neuer Art würde auf höherer Ebene wohl auch eine „Europäische ARD“ aufweisen. Mithin war oder ist von sämtlichen vorhin aufgezählten Modellen etwas mit im Spiel. Ob alles dies miteinander vereinbar wäre und welches Modell schließlich durchdringen und obsiegen könnte, ist noch ungewiß. Die Fülle der Erscheinungen läßt sich anhand des Küblerschen Ansatzes immerhin auf den Begriff bringen.

4. Auf Grund dessen läßt sich dann auch über normative Vorgaben Näheres ausmachen. Auf diesem Feld berühren und überlagern sich mehrere, in kommunikations- und medienrechtlicher Hinsicht in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befindliche Rechtsordnungen (20), woraus mancherlei Komplikationen erwachsen (21). Um

(18) Siehe oben Anm. 5. Ein allgemeines Mißvergnügen über Mängel der bisherigen EG-Öffentlichkeitsarbeit drückt sich aus in der Entschließung des EG-Parlaments zur Informationspolitik etc. vom 16. 1. 1981, Amtsblatt der EG Nr. C 28 vom 9. 2. 1981, S. 74 ff. Zugrunde liegt der Bericht des Ausschusses für Jugend etc. vom 4. 12. 1980 (Schall-Bericht), Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, Dok. 1-596/80. Dazu die Plenardebatte vom 15. und 16. 1. 1981, Amtsblatt der EG, Anhang (Verhandlungen des Europäischen Parlaments) S. 287 ff., 307 ff., 320 ff.

(19) Vgl. den Bericht der Rundfunkreferenten (Anm. 1), unter II.6.4.2 ff.

(20) Siehe die vergleichenden Hinweise in der ZDF-Studie (Anm. 9), S. 19 ff. Näher der Bericht des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über Rechtsfragen des Kabelfernsehens und des Satellitendirektrundfunks vom 17. 7. 1981 (Stoffelen-Bericht), Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 4756, S. 3 ff. In der deutschsprachigen Literatur kommt die rundfunkrechtliche Rechtsvergleichung nur langsam in Gang. Hingewiesen sei auf den Berichtsband von *Bullinger/Kübler*, zumal auf den Generalbericht *Küblers* (Anm. 13), dort w. N. Materialreich im übrigen: *Hans-Bredow-Institut* (Hrsg.), Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1982/83, 1982, Teil E.

(21) Eine „Gefährdung der Meinungsvielfalt durch die Kommerzialisierung neuer Medien“ wird befürchtet z. B. in dem Entschließungsantrag der Abg. *Schintel, Gabert u. a.* (Sozialistische Fraktion) vom 19. 9. 1980, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, Dok. 1-422/80. Eher optimistisch und offensiv demgegenüber der Hahn-Bericht (Anm. 5) und die Entschließung (Anm. 4), in die jener Antrag wohl nicht förmlich einbezogen worden ist. Bericht und Entschließung haben im Ergebnis breite Mehrheiten gefunden. – Deutlicher als auf EG-Ebene treten Skepsis und nationale Besorgnisse im Europarat hervor. So vor allem in der Empfehlung 926 der Parlamentarischen Versammlung vom 7. 10. 1981, in dt. Übers. abgedruckt in BT-Drucks. 9/929, S. 20 ff. Zugrunde liegt neben dem Stoffelen-Bericht (Anm. 20) der Bericht des Ausschusses für Kultur und Erziehung vom 1. 10. 1981 (Aano-Bericht), Doc. 4782. Dazu die Plenardebatte in der Versammlung, 33. Sitzungsperiode, 12. Sitzung vom 2. 10. 1981, Official Report S. 345 ff.

In alledem wiederholen sich die langjährigen westdeutsch-internen Grundsatzstreitigkeiten über die Nutzung der neuen Medientechniken. Siehe *Stock* (Anm. 11), S. 21 ff. m. w. N. Soweit bisher Ansätze einer sozialdemokratischen bzw. sozialistischen europäischen Rundfunkpolitik erkennbar sind, weisen sie allerdings eine vergleichsweise größere Bandbreite auf als im Inland. Vgl. die Darstellung in Funk Report (im folg.: FRep.) Nr. 5 vom 19. 3. 1982, S. 10 ff. („Sozialistische Fraktion für Europa-TV“). Dazu V. *Gabert*, FRep. Nr. 6 vom 6. 4. 1982, S. 17 f.; *ders.* (Interview), FRep. Nr. 10 vom 7. 7. 1982, S. 17 ff.; *ders.*, FRep. Nr. 2 vom 28. 1. 1983, S. 5 ff.; *H. Sieglerschmidt*, in: Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt (Anm. 16). Eher restriktiv demgegenüber W. *Lieb*, ebd. (Vorabdruck: FRep. Nr. 10 vom 7. 7. 1982, S. 2 ff., und Nr. 11 vom 19. 7. 1982, S. 15 ff.); *G. Walter/G. Börnsen*, FRep. Nr. 1 vom 17. 1. 1982, S. 13 f.; *G. Börnsen*, FRep. Nr. 11 vom 19. 7. 1982, S. 9 ff. Letztere Autoren weisen vor allem

so größer die Schwierigkeiten, wenn es darum geht, zu einer substantiellen Verständigung und zu europäischen Rahmenregelungen zu gelangen, wie sie vom EG-Parlament (22) und von der Beratenden Versammlung des Europarats (23) gefordert worden sind. Ich beschränke mich insoweit auf ein paar Überlegungen und Anmerkungen aus westdeutsch-verfassungsrechtlicher Sicht.

a) Das Bonner Grundgesetz ist insoweit nicht etwa unerheblich. Es ist freilich auch nicht allein maßgeblich. Vielmehr pflegen auch ausländische Rechtsordnungen involviert zu sein, im übrigen auch das Völker- und das Europarecht. Näherhin bestehen zwischen den einzelnen Satellitenprojekten beträchtliche funktionelle und institutionelle Unterschiede. Deshalb sind fallbezogene Differenzierungen erforderlich. In welcher Weise das Grundgesetz auf das jeweilige Projekt einwirkt und welche sonstigen Rechtsmaterien dabei mitzubeherrschenden sind, wäre jeweils gesondert darzulegen. In derartige Detailerörterungen kann ich an dieser Stelle nicht eintreten. Übersichtlich läßt sich sagen:

Soweit das Grundgesetz auf bestimmten medienstrukturellen Mindeststandards beharrt, werden diese Vorgaben bei der Rechtsform nach inländischen Projekten wie demjenigen des ZDF leichter einzulösen sein als im Fall von Verbundkonstruktionen, an welchen auch ausländische Rundfunkunternehmen beteiligt sind. Eine „Europäische ARD“ z. B. würde es zum Teil mit verwandten (24), zum Teil aber auch mit

auf Gefahren einer „Fremdkommerzialisierung“ durch das CLT-Projekt (Anm. 11) hin. Ähnlich Lang/Schwarz und Groß (Anm. 2); D. Haak, FRP. Nr. 8 vom 26. 5. 1982, S. 2 ff. Das wird verallgemeinert von A. Müller, FRP. Nr. 16 vom 8. 10. 1982, S. 9 ff.: „Das beste Programm: Kein Fernsehsatellit“.

(22) Vgl. das Konzept einer „europäischen Rundfunk- und Fernsehrahmenordnung“ in der Entschließung (Anm. 4), unter 7. Dabei wird u. a. an die Regelung des Einsatzes von Werbung und an einen Jugendschutz auf Gemeinschaftsebene gedacht. Im übrigen mag darin – entsprechend der jetzigen Hinwendung des EG-Parlaments zu den EBU-Initiativen – auch der Wunsch nach einer kooperativ-kordinationsrechtlichen gemeinsamen Plattform anklingen. In der EG-Kommission freilich scheint man dieses Petition anders zu wenden, nämlich in Richtung auf ein Marktrundfunk-Statut. Näher unten III.3.b.

(23) Vgl. die Empfehlung 926 (Anm. 21), unter 22. Hierin steht das Konzept einer europäischen Medienkonvention im Vordergrund, wie es auch in den oben Anm. 21 angeführten Stellungnahmen eine Rolle spielt. Insgesamt ergibt sich der Eindruck: Die genannten Kodifikationspläne sind noch unausgereift. In ihnen sind die unterschiedlichsten Strukturideen und Rundfunkmodelle angelegt, von eher protektionistischen Ansätzen bis zu weitgehenden Liberalisierungen und Ökonomisierungen.

(24) Neben „Auntie BBC“ (unten Anm. 27) gehören hierher insbesondere der österreichische und der Schweizer Rundfunk; beide werden von Kübler (Anm. 13), S. 287 ff., zu Recht dem Integrationsmodell zugerechnet. Siehe auch I. Fessmann, RuF 1979, S. 40 ff. Der ORF besitzt in dem Bundesverfassungsgesetz vom 10. 7. 1974 und in dem Rundfunkgesetz vom selben Tage (beide BGBl. S. 1859) auch veritable Sicherungen seiner Unabhängigkeit. Dazu der Kommentar von P. Twaroch, Rundfunkrecht in Österreich, 2. Aufl. 1977. Dort S. 161 ff. eine Sammlung von Entscheidungen der Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes, einer autonomisierten Rechtsaufsichtsinanz, deren Spruchpraxis auch in Westdeutschland Beachtung verdient. Die Sammlung wird weitergeführt in der seit 1977 erscheinenden Zeitschrift: Rundfunkrecht (Beilage zu den Österreichischen Blättern für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht). Die modellmäßige und verfassungsrechtliche Würdigung des Integrationssystems bereitet der österreichischen Rechtslehre allerdings einige Schwierigkeiten. Das drückt sich auch in einer gesteigerten Unsicherheit aus, was den rechtlichen Stellenwert der neuen Medientechniken betrifft. Vgl. nur K. Korinek, in: F. Gygi u. a., Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichender Sicht, 1977, S. 17 ff.; ders., in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 13), S. 183 ff.; B.-C. Funke, in: H. Popper/E. Wolny (Hrsg.), Beiträge zum Medienrecht, 1978, S. 1 ff.; P. Twaroch, in: H. Hübner u. a., Kabelfernsehprojekte – Rechtsprobleme der Praxis, 1980, S. 53 ff.; H. Wittmann, Rundfunkfreiheit, 1981; W. Berka, EuGRZ 1982, S. 413 ff. Ergänzend H. H. Fabris u. a., in: Internat. Handbuch (Anm. 20), S. E 61 ff.; B. Signitzer, RuF 1982, S. 33 ff.

Mit dem ORF verglichen, befindet sich die SRG auf wesentlich kargerem rechtlichem Boden. Näher F. A. Keller/W. Larese, Radio- und Fernsehfreiheit, 1973; F. Gygi, in: Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen etc., S. 5 ff.; J. P. Müller, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 13), S. 229 ff.; B. Durrer, in: O. Roegele/M. Lerch-Stumpf (Hrsg.), Neue Medien – neues Recht, 1981, S. 75 ff.; R. Fux, Die Rechtsgrundlagen der Programmaufsicht des Bundes über den Rundfunk, 1982. Die – in der Schweiz verhältnismäßig weit fortgeschrittenen – planerischen Überlegungen de lege ferenda zielen

fremdartigen nationalen Modelltraditionen zu tun haben. Die EBU-Palette ist bunt, sie weist u. a. auch extrem staats- und marktnahe Modellvarianten auf. Auch die Bandbreite in den EG-Mitgliedsstaaten ist beträchtlich. Es finden sich etatistische Elemente (25), es gibt einen überwiegend außenpluralistischen Gruppenrundfunk (26), ferner den vollkommerziellen „Jedermannsrundfunk“ (27); letzterer tritt entweder von vornherein auf nationaler Ebene auf, oder er setzt zunächst lokal-regional an (28) und formiert sich von dort aus, wo es die Umstände erlauben, zu größeren, tendenziell landesweiten Ketten bzw. Ringen (29). Solche exotischen Rundfunkstrukturen mit der unsrigen unter einen Hut zu bringen und dabei auch den Anforderungen des Grundgesetzes Genüge zu tun, dürfte nicht ganz einfach sein.

denn auch vor allem auf die Schaffung einer geeigneten verfassungsrechtlichen Grundlage ab. Dazu jetzt das gewichtige Dokument: Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption, hrsg. vom Eidgenöss. Justiz- und Polizeidepartement, 1982, S. 363 ff. Zu dessen Ansatz und Essenz *J. P. Müller*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht n. F. 99 I (1980), S. 31 ff.; *U. Saxer*, MP 1982, S. 285 ff. Ferner *ders.*, in: Internat. Handbuch (Anm. 20), S. E 80 ff. m. w. N.

- (25) Zu nennen ist hier etwa die französische Tradition. Vgl. *M. Fromont*, in: Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen (Anm. 24), S. 43 ff.; *ders.*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (Anm. 13), 1 S 109 ff. Den Rechtsformen nach anders jetzt das Gesetz über die audiovisuelle Kommunikation vom 29. 7. 1982 (J. O., S. 2431). Dazu *J. Chevalier*, AiDA 1982, S. 555 ff.; *G. Opitz*, MP 1983, S. 94 ff. Zur Vorgeschichte *A. Grosser* (Interview), KuR Nr. 9 vom 6. 2. 1982, S. 1 ff.; *A. Kleszs/Th. Vedel*, Medium 1982, Heft 7, S. 29 ff.; *G. Opitz*, in: Internat. Handbuch (Anm. 20), S. E 6 ff. Daß die Grenze zwischen Staats- und Privatrundfunk unscharf werden kann, wird z. B. durch die französische Praxis der Peripheriestationen belegt, ferner durch die aktuellen Überlegungen über ein viertes und fünftes TV-Programm. Siehe KuR Nr. 57 vom 24. 7. 1982, S. 9, und Nr. 90 vom 18. 11. 1982, S. 13.
- (26) So in Holland. Dazu *M. Meissner*, Massenmedien und Journalismus in den Niederlanden und Dänemark, 1980, S. 30 ff., 104 ff.; *J. Saarloos*, MP 1983, S. 28 ff.; *H. Bos/K. van der Haak*, in: Internat. Handbuch (Anm. 20), S. E 48 ff. m. w. N. Die Vitalität jenes Säulensystems scheint mittlerweile erheblich gemindert, z. B. dadurch, daß sich „unabhängige“ marktorientierte Anbieter wie die TROS dem verzuiling erfolgreich entziehen. Zu den Zukunftschancen des älteren holländischen Tendenzrundfunks instruktiv *H. Cohen Jehoram*, The unique Dutch broadcasting system on the eve of the revolution in tele-technics and the freedom of information, 1982; *ders.*, in: Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt (Anm. 16): „Liberize or Perish“. Etwas anders der *Wiss. Beirat für die Regierungspolitik* in einem Gutachten über eine „einheitliche Medienpolitik“, siehe MP 1983, S. 61 f.
- (27) Das nächstliegende Beispiel eines derartigen Rundfunks stellt nach wie vor RTL dar. Dazu *O. Jarren/G. Leudts*, Medium 1979, Heft 8, S. 7 ff. („Werbung als Programm“); *H.-J. Weiss*, MP 1980, S. 164 ff. Zu der Trägergesellschaft CLT näher *G. Opitz*, MP 1981, S. 36 ff.; *ders.*, in: Internat. Handbuch (Anm. 20), S. E 41 ff. Siehe auch *Grossfeld*; in: Satellitenfernsehen und deutsches Rundfunksystem (Anm. 2), S. 53 ff.

Die hierzulande gern als Gegenbeispiel angeführte britische IBA mag bisher einem regional gegliederten, im großen und ganzen funktionierenden privatrechtlichen Binnenpluralismus i. S. der westdeutschen Rechtsprechung (siehe sogleich) näherkommen. Vgl. als Gesamtdarstellung der britischen Rundfunkordnung *B. Paulu*, Television and Radio in the United Kingdom, 1981, hier S. 57 ff. Über konstitutionelle Schwächen des Privatrundfunks *M. Schacht*, Medium 1981, Heft 11, S. 13 ff.; *ders.*, MP 1981, S. 689 ff.; *A. Dix*, in: Internat. Handbuch (Anm. 20), S. E 18 ff. m. w. N. Eine besondere Bewährungsprobe macht IBA gegenwärtig mit ihrem anspruchsvollen Minderheitenprogramm „Channel 4“ durch. Siehe *K. H. Bohrer*, FAZ Nr. 289 vom 14. 12. 1982, S. 23. Im übrigen mögen dem britischen dualen System im Zeichen des Hunt-Reports schließlich doch „italienische Zustände“ bevorstehen. Dazu *S. Hearst*, MP 1982, S. 429 ff.; *ders.*, ebd. S. 705 ff.; *A. Rommelspacher*, KuR Nr. 81 vom 16. 10. 1982, S. 1 ff.

(28) Dazu unten Anm. 66 ff.

(29) So in Italien. Für den dortigen, ursprünglich vielfarbig-lokalen Privatrundfunk sind seit einigen Jahren Konzentrations- und Ökonomisierungsbewegungen kennzeichnend, welche schließlich auf einen irregulären faktischen Dualismus auf nationaler Ebene hinauslaufen könnten. Näher *B. Rauen*, MP 1980, S. 385 ff.; *dies.*, Medium 1981, Heft 4, S. 16 ff.; *G. Grizzaffi*, RuF 1981, S. 42 ff.; *ders.*, MP 1982, S. 711 ff.; *H. Bremenkamp*, in: Internat. Handbuch (Anm. 20), S. E 33 ff. Aus der einschlägigen Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofes: Urteil vom 15./28. 7. 1976, EuGRZ 1976, S. 334 f. (Auszug) mit Anm. von *T. Ritterspach*, ebd. S. 342 f; Urteil vom 14. 7. 1981, RuF 1982, S. 78 ff. (Auszug) mit Anm. von *H. Bremenkamp*, ebd. S. 72 ff. Über eine weitere, aus einer Klage der RAI gegen drei überregional operierende private Konsortien hervorgegangene Richtervorlage an den VerfGH KuR Nr. 41 vom 29. 5. 1982, S. 11 f.

Spezifische Harmonisierungsprobleme stellen sich im Hinblick auf den Vorstoß der EG-Kommission, soweit er sich dahin auswirken könnte, daß dem westdeutschen Integrationsmodell ein europäisches Marktmodell von hoher Hand gleichsam übergestülpt würde. Auch dazu würde sich das Grundgesetz keineswegs gleichgültig verhalten, und es würde durch derartiges Gemeinschaftsrecht auch nicht ohne weiteres derogi-ert und verdrängt werden. Dazu wird weiter unten noch einiges anzumerken sein. Vorerst sei aber schon festgehalten: In Sachen eines erweiterten grenzüberschreitenden Informationsaustausches wird es auch im Lichte des Grundgesetzes in erster Linie auf eine konstruktive, gleichsam europäisch-partizipatorisch orientierte nationale Medienpolitik ankommen. Es wird darum gehen, mit den vorhandenen Pfunden zu wuchern und die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen auch in den europäischen Raum hinein fortzuschreiben. Den Abwehraspekt hervorzukehren, kann in alledem nur ein Notbehelf sein.

b) Es wird nun zunächst zu klären sein, welches aus verfassungsrechtlicher Perspektive die hiesigen nationalen Essentialien sind. Zur Verdeutlichung der Verfassungsrechtslage kann wiederum auf den Küblerschen modelltheoretischen Ansatz zurückgegriffen werden. Er läßt sich namentlich auch auf die neuere rundfunkrechtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts projizieren und kann diesbezüglich zu weiteren Abklärungen und Verfeinerungen beitragen. In dem FRAG-Urteil vom 16. 6. 1981 (30) äußert sich das Gericht über unterschiedliche im Rundfunkbereich mögliche „Ordnungsmodelle“ und über diesbezügliche verbindliche Mindeststandarde. In dem Beschluß vom 13. 1. 1982 – Freie Mitarbeiter – (31) expliziert das Gericht sodann das „bestehende Rundfunksystem“ unter dem Blickwinkel einer entsprechenden Modellalternative und Modellwahl. Ähnliche Prämissen finden sich ferner in dem Beschluß vom 9. 2. 1982 – Mitwirkung der FDP im NDR-Rundfunkrat – (32). Im folgenden (II.) wird anhand dieser Entscheidungen der inländische konstitutionelle Befund zu erheben sein, wofür einige knappe Hinweise ausreichen müssen (33). Anschließend (III.) werde ich dann auf Fragen der europäischen Nutzanwendung eingehen.

(30) BVerfGE 57, S. 295 ff., insbes. S. 325.

(31) BVerfGE 59, S. 231 ff., insbes. S. 258. Zu diesem Beschluß *H. Plander*, BlStSozArbR 1982, S. 225 ff.; *W. Schmidt*, NJW 1982, S. 1442 f.; *R. Wank*, RdA 1982, S. 363 ff.; *R. Bietmann*, NJW 1983, S. 200 ff.

(32) BVerfGE 60, S. 53 ff., insbes. S. 64. Hinzuzunehmen sind hier noch zwei knapp begründete Entscheidungen gemäß § 93 a Abs. 3 BVerfGG: Beschluß vom 3. 5. 1982 – 1 BvR 1287/81 – betr. Mitwirkung des Beamtenbundes Baden-Württ. im SDR-Rundfunkrat (unveröff.); Beschluß vom 5. 5. 1982 – 1 BvR 1451/81 – betr. Mitwirkung kultureller Gruppen im NDR-Rundfunkrat, RuF 1982, S. 535 f. Zu letzterer Entscheidung *H. P. Schneider*, ebd. S. 425 ff. Zu BVerfGE 60, S. 53 ff. *Schmidt*, NJW 1982, S. 1442 f.

(33) Zur Ergänzung sei auf den oben Anm. 16 erwähnten Beitrag verwiesen. Dort auch Nachweise der weitläufigen und dissonanten Literatur zum FRAG-Urteil. Nachgetragen seien noch: *U. Branahl*, DuR 1981, S. 363 ff.; *H. Hecker*, ebd. S. 419 ff.; *H. H. Klein/W. Lauff*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 51 vom 19. 12. 1981, S. 3 ff.; *E. Kull*, FuR 1981, S. 644 ff.; *B.-P. Lange*, Aus Politik und Zeitgeschichte a. a. O., S. 19 ff.; *K. Stern u. a.*, Rundfunk zwischen Bestand und Neuordnung, 1981; *H. Bismark*, Neue Medientechnologien und grundgesetzliche Kommunikationsverfassung, 1982; *ders.*, AfP 1982, S. 135 ff.; *E.-W. Böckenförde/J. Wieland*, ebd. S. 77 ff.; *M. Bullinger*, ebd. S. 69 ff.; *R. Groß* (Anm. 2); *ders.*, DVBl. 1982, S. 561 ff.; *ders.*, ebd. S. 1118 ff.; *H. J. Kleinsteuber*, Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik, 1982; *U. Koch*, DB 1982, S. 1757 ff.; *F. Kübler* (Anm. 2); *ders.*, Medienverflechtung, 1982; *P. Lerche*, NJW 1982, S. 1676 ff.; *E. G. Mahrenholz*, KuR Nr. 93 vom 27. 11. 1982, S. I ff.; *U. Scheuner*, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, 1982; *F.-W. Frhr. von Sell*, Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, 1982, insbes. S. 15 ff.; *ders.*, RuF 1982, S. 474 ff.; *K. Stern* (Anm. 2).

II. Liest man die fraglichen Gerichtsentscheidungen durch die Brille der obigen Typologie, so ergibt sich: Die Küblersche Skala der anderweitig vorhandenen bzw. möglichen Modelle reicht erheblich weiter als der rundfunkpolitische Gestaltungsspielraum, der hierzulande besteht. Die beiden Eckwerte (Staats- und Marktmodell) dürfen in dieser reinen Form nicht realisiert werden. Die Bandbreite der zulässigen Modelle ist in beiden Richtungen erheblich geringer, sie endet ein gutes Stück diesseits des jeweiligen Eckwerts. Wählbar sind nach Art. 5 Abs. 1 GG nur das Integrationsmodell sowie gewisse damit verwandte Ausprägungen des Koordinationsmodells. Im übrigen ist die Skala nicht ausschöpfbar. Je weiter eine Rundfunkstruktur aus der unbedenklichen mittleren Zone abwandert und je mehr sie sich dem einen oder dem anderen Eckwert annähert, um so größer ist auch das Risiko der Verfassungswidrigkeit. Das sei noch etwas näher ausgeführt.

1. Was zunächst das *Staatsmodell* betrifft, so ist dessen Untauglichkeit bereits seit dem ersten Fernsehurteil (34) so gut wie unstrittig. Die diesbezüglichen Maximen der Rechtsprechung greifen jedoch auch auf andere Modelle über, und insoweit besteht in Detailfragen nach wie vor Streit und Unsicherheit.

a) In der neueren Rechtsprechung hat der Grundsatz der „Staatsfreiheit“ eine vertiefte Begründung erfahren. Er wird einerseits von den Kommunikationsgrundrechten und andererseits – damit aufs beste verbunden – von dem Demokratieprinzip aus begründet: „Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt . . . die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme“ (35). Schutzgut ist dabei insbesondere auch „die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt“ (36). In der zitierten Wendung liegt eine kategorische Absage an ein reines Staatsmodell. Außerdem werden dadurch staatliche Einwirkungen im Rahmen des Integrations- und des Koordinationsmodells limitiert.

b) Schon dies sind bei Lichte besehen keine Selbstverständlichkeiten. Das wird gerade auch dann erkennbar, wenn diese Aussagen auf Rundfunkrecht und Rundfunkpraxis in europäischen Nachbarländern projiziert werden. Noch deutlicher wird die Tragweite des Verdikts, wenn dabei auch Phänomene parteipolitischer Mehrheitsherrschaft, von starrem Parteienproporz etc. in Rechnung gestellt werden; insoweit ist bekanntlich bisweilen eine überraschende faktische Unbefangenheit zu beobachten.

Der eben gehörten Absage an das Staatsmodell liegt u. a. die Befürchtung zugrunde, ein Staatsrundfunk werde zu einem bloßen Verlautbarungsinstrument der jeweiligen Regierungspartei(en) verkümmern. Das Erfordernis der Distanz gegenüber politischen Parteien ist nun ebenfalls auf das Integrations- und das Koordinationsmodell zu erstrecken. Bezüglich des Integrationsrundfunks sei dazu vor allem auf den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 9. 2. 1982 hingewiesen. In jenem Fall hatte die Antragstellerin die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG (dort in organisationsrechtlicher Anknüpfung) i. S. einer Tendenzrundfunkfreiheit ins Feld geführt. Das Gericht erteilt bei dieser Gelegenheit *jedem* parteipolitischen Instrumentalismus eine Absage. Der Sache nach statuiert es in Fortsetzung seiner Rechtsprechung zur „Staatsfreiheit“

(34) BVerfGE 12, S. 205 ff., insbes. S. 260.

(35) BVerfGE 57, S. 320.

(36) Vgl. ebd. S. 323. Dazu *Schmidt*, NJW 1982, S. 1443.

so etwas wie eine (negative) „Parteienfreiheit“ des Rundfunks (37). Das betrifft Gremiensitze und -quoten, aber auch einen darauf fußenden – sei es auch nur faktischen oder kryptischen – Personalproporz auf der professionellen Seite (38). Daß diese Grundsätze auch für Europaprogramme relevant werden können, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

2. Das Bundesverfassungsgericht stellt bei seinen Überlegungen über Ordnungsmodelle wesentlich auf den jeweiligen Vielfaltmodus ab und unterscheidet insoweit eine „binnenpluralistische“ und eine „außenpluralistische“ Rundfunkstruktur (39). Die Begriffe „Integrations-“ und „Koordinationsrundfunk“ werden im FRAG-Urteil nicht verwendet (40). Der Sache nach stimmen sie jedoch wohl mit der eben genannten, auf den Unterschied von externer und interner Vielfalt konzentrierten Begrifflichkeit überein. Von Interesse ist hier zunächst die Frage, wie sich diese beiden Vielfaltstypen zu dem *Marktmodell* i. S. Küblers verhalten.

a) Einschlägig ist in dieser Frage vorab der in dem FRAG-Urteil vor die Klammer gezogene „Allgemeine Teil“ (41). Die dortigen Darlegungen sind erkennbar an dem Integrationsmodell in seiner bisherigen westdeutschen Ausprägung orientiert. Auch der Duktus im nachfolgenden „Besonderen Teil“ (42) ist dann derart, daß das Integrationsmodell in alledem als das rundfunkspezifische Standardmodell hervortritt. Es wird nicht mehr länger als Symptom einer medientechnischen „Sondersituation“ des Rundfunks im Verhältnis zur Presse (43) eingestuft. Die Aufwertung geht allerdings nicht so weit, daß ihm nun insgesamt Verfassungsrang zugebilligt würde; ein entsprechendes „Strukturmonopol“ wird nicht angenommen. Wohl aber werden bestimmte wesentliche Merkmale dieses Modells generalisiert und in abstrakter Form festgeschrieben. Mit letzterem Vorbehalt läßt sich sagen: Das Integrationsmodell wird jetzt als Normalmaß der Rundfunkverfassung anerkannt. Das gilt wohlgemerkt auch im Hinblick auf Kabel- und Satellitentechnik.

Damit ist auch schon einiges über den verfassungsrechtlichen Stellenwert eines etwaigen reinen Marktmodells ausgemacht, ferner auch über die Frage, wie ein Koordinationsmodell zwischen Integrations- und Marktmodell näherhin plazierte werden

(37) Vgl. BVerfGE 60, S. 63 ff., 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). Hieran knüpft der Vorprüfungsausschuß sodann in seinem Beschluß vom 5. 5. 1982, RuF 1982, S. 536, auch bezüglich sonstiger Gruppenrepräsentation in Kontrollgremien an, d. h. er statuiert auch eine Art (negative) „Verbandsfreiheit“ des Rundfunks. Der Sache nach ähnlich wohl der Beschluß vom 3. 5. 1982 (Anm. 32). Dazu unten Anm. 53.

(38) Etwas anders in letzterem Punkt wohl BVerfGE 59, S. 259 ff., wo allerdings das sog. zweiseiprige Personalkonzept der Anstalten vorausgesetzt wird. (Nur) für die *Freien* Mitarbeiter tritt das Gericht dort der Idee „personeller Ausgewogenheit“ näher.

(39) BVerfGE 57, S. 325. Ähnlich dann BVerfGE 59, S. 258 („binnenplurale Organisation“); BVerfGE 60, S. 64 („binnenpluralistische Struktur“); BVerfG RuF 1982, S. 536 („pluralistische Binnenstruktur“).

(40) Von „Integration“ ist in der Rechtsprechung jedoch vorher schon gelegentlich die Rede gewesen, wobei allerdings der entsprechende Vielfaltmodus noch nicht in der heutigen Schärfe ins Auge gefaßt worden ist. Vgl. BVerfGE 31, S. 314 (329): „integrierende Funktionen für das Staatsganze“ (ähnlich S. 314 Leitsatz I), wiederholt in BVerfGE 47, S. 198 (225); BVerfGE 35, S. 202 (222): „Integration der Gemeinschaft in allen Lebensbereichen“.

(41) Abschnitt C II 1, BVerfGE 57, S. 319 ff.

(42) Abschnitt C II 2, ebd. S. 324 ff.

(43) Vgl. noch BVerfGE 12, S. 261, und 31, S. 326. Demgegenüber jetzt BVerfGE 57, S. 322 ff., auch zum folg.

könnte. Das Gericht stellt bei seinen Festlegungen als modellmäßigen Grenzwert auch einen presseähnlichen Außenpluralismus etwa nach Art heutiger überregionaler Tageszeitungen in Rechnung. Was die Effizienz einer derartigen Marktsteuerung des Rundfunks betrifft, so zeigt sich das FRAG-Urteil skeptisch. Das drückt sich darin aus, daß das pressespezifische ökonomisch-publizistische Wettbewerbsmodell als Parameter der „Normalsituation“ für den Rundfunkbereich prinzipiell verworfen wird. Der außenpluralistische Typus i. S. des FRAG-Urteils ist mit dem Pressemodell keineswegs identisch. Er weist zwar auch gewisse Elemente jenes Marktmodells auf. Dabei handelt es sich jedoch eher nur um eine weitläufige Verwandtschaft; enger ist diejenige mit dem Integrationsmodell. Wenn sich das Urteil anschickt, die statthafte außenpluralistische Alternative näher zu bezeichnen und abzugrenzen, so nimmt es auch dabei in erster Linie an dem binnenpluralistischen Typus Maß. Es zeigt sich darauf bedacht, das Pressemodell auf Distanz zu halten. Die insoweit im einzelnen geforderten Regulative dienen sämtlich dem Zweck, eine Entwicklung zu verhüten, derzufolge sich der Koordinationsrundfunk von innen heraus in einen mehr oder minder modellreinen Marktrundfunk verwandeln könnte. Das FRAG-Urteil rechnet im vorhin umrissenen Sinn mit gleitenden modellmäßigen Grenzen und mit entsprechenden von dem Marktmodell ausgehenden Gravitationskräften. Unter diesem Gesichtspunkt wird eine effiziente koordinationsrechtliche Dachkonstruktion verlangt. Daraufhin scheidet ein gänzlich unkoordinierter Rundfunkmarkt als zulässige Lösung von vornherein aus. Unstatthaft wären aber auch Mischmodelle, welche auf eine übermäßige Annäherung an den fraglichen Eckwert hinauslaufen könnten. Daß dieser Befund auch für Europaprogramme relevant werden kann, ist wiederum offenkundig.

b) Die Absage an das Marktmodell muß mit der vorhin konstatierten Absage an das Staatsmodell zusammengesehen werden. Auch von parteienstaatlicher „Beherrschung und Einflußnahme“ wird ja eine gefährliche Sogwirkung befürchtet. Der gemeinsame Nenner dieser beiden Fehlformen ist nach der Rechtsprechung der, daß in beiden Fällen schwerwiegende Vielfaltdefizite zu gewärtigen sind: Anstelle eines strukturell offenen Rundfunks könnte sich ein Richtungsrundfunk herausbilden, welcher auf eine einzige, tendenzförmig verfestigte Meinung eingeschworen wäre, oder es könnte zu einem äußeren exklusiven Nebeneinander einiger weniger herrschaftlich installierter Meinungen kommen. Ein derartiger (eventuell Multi-)Tendenzrundfunk gilt in *jedem* Fall als inakzeptabel, sei dies nun ein Staats- oder ein Marktrundfunk. Auch staatlich-private Verbundsysteme und sonstige disfunktionale Bastardgebilde sind damit bereits als verfassungswidrig indiziert.

3. Mit dem eben Gesagten ist die Strukturproblematik insofern geklärt, als es sich um die Ausgrenzung und Distanzierung von Staats- und Marktmodell handelt. Wenn letztere beiden Modelle sowie deren jeweiliges näheres Vorfeld gemieden werden müssen, so ist damit auch schon der verfassungsrechtliche Status von *Integrations- und Koordinationsmodell* bestimmt, und zwar zunächst gewissermaßen mittels eines Subtraktionsverfahrens: Diese beiden Organisationsformen bleiben als die einzig wählbaren übrig. Das ist ein Befund, der sich auch ins Positive wenden läßt; auf diesem Weg läßt er sich weiter verdeutlichen.

a) Das FRAG-Urteil geht insoweit von einem avancierten, zum Teil neuartigen grundrechtsdogmatischen Ansatz aus. Es faßt zunächst die allgemeine Meinungsver-

breitungs- und die Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) in ihrer Wechselbezogenheit ins Auge und berücksichtigt dabei auch Defizitphänomene und Kollisionsmöglichkeiten. Es interpretiert die Informationsfreiheit von der Meinungsbildungsfreiheit aus und konstatiert daraufhin einen „aus der Informationsfreiheit folgenden Anspruch auf umfassende und vollständige Information“. Unter diesem Blickwinkel wird sodann die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) im Sinn eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes in die Konstruktion einbezogen. Das vom Grundgesetz gewollte Zusammenspiel der genannten Grundrechte wird auch als „Prozeß der Kommunikation“ umschrieben. Diesbezüglich wird dem Rundfunk eine „Aufgabe“ zugewiesen, und zwar dahingehend, daß er als „Medium und Faktor“ des öffentlichen Kommunikationsprozesses zu fungieren und „freie und umfassende Meinungsbildung“ zu gewährleisten hat; also „obliegt ihm, in möglichster Breite und Vollständigkeit zu informieren“ (44). An entscheidender Stelle wird auch von einer Pflicht zu „sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information“ gesprochen (45).

Anhand dieses Ansatzes wird die Rundfunkfreiheit im FRAG-Urteil als „dienende Freiheit“ ausgewiesen (46). Sie wird den beiden Jedermannsgrundrechten – als realisierbaren Grundrechten aller – funktionell zugeordnet. Dabei soll sie in der Meinungsbildungsfreiheit ihren obersten Richtpunkt haben. Denkt man dieses Grundrechtskonzept weiter, so ergibt sich: Um der Meinungsbildungsfreiheit unbeirrt „dienen“ zu können, muß die Rundfunkfreiheit von der Meinungsverbreitungsfreiheit unterschieden und abgehoben werden, desgleichen von etwa einschlägigen, die ökonomische und wirtschaftsrechtliche Seite des öffentlichen Kommunikationsprozesses betreffenden sonstigen Grundrechten. Dem so verstandenen Mediengrundrecht wohnt nicht etwa eine pressspezifische Tendenzfreiheit inne, sondern es hat gerade in seiner „Tendenzlosigkeit“ ein Charakteristikum (47). Es ist nicht zuletzt dieser Aspekt, der im FRAG-Urteil dazu führt, daß die gesetzgeberische Konstituierung der Rundfunkfreiheit auf dem Boden des Art. 5 Abs. 1 (nicht: Abs. 2) GG für unentbehrlich erklärt wird (48). Und zwar werden materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen gefordert, „die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will“ (49). Kurz gesagt, gilt der Schutz der Rundfunkfreiheit mithin einer journalistischen Tätigkeit i. S. des „Medium- und Faktor-“Prinzips. Diese „Vermittlung von Information

(44) Vgl. BVerfGE 57, S. 319 ff.

(45) Ebd. S. 326. Diese Pflicht besteht danach auch auf dem Boden einer außenpluralistischen Rundfunkstruktur, und zwar trifft sie dort jeden Veranstalter je für sich. Das bedeutet, daß es sich immer nur um einen *partiellen* Außenpluralismus handeln kann. Gerade auch darauf beruht die oben aufgestellte These, daß ein reines Marktmodell nach Art des Pressemodells im Rundfunkbereich nach dem FRAG-Urteil unstatthaft wäre. Dazu i. e. unten Anm. 59.

(46) Ebd. S. 320. In obiger (gerichtsamtlicher) Unterstreichung kommt das Bestreben zum Ausdruck, Konfusionen von Meinungs- und Rundfunkfreiheit zu verhüten; statt dessen soll letzteres Grundrecht fremdnützig bleiben, es soll ersterem (in der Person anderer) „dienen“. Zugleich soll es auch der Informationsfreiheit „dienen“, wobei ein qualitativer Informationsbegriff maßgeblich ist. Vgl. *Mahrenholz* (Anm. 33), S. III.

(47) Vgl. *P. Lerche*, in: *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit* (Anm. 13), S. 15 (56, 89); *Stock* (Anm. 15), S. 29. Siehe auch BVerfGE 59, S. 258.

(48) Vgl. BVerfGE 57, S. 320 f. Ähnlich wird bereits ebd. S. 319 das Erfordernis einer „gesetzlichen Ausgestaltung“ der Rundfunkfreiheit betont. Damit folgt das Gericht *P. Lerches* Lehre vom „Organisationsgesetz“, zuletzt in: *E. Schreiber u. a.* (Hrsg.), *Kommunikation im Wandel der Gesellschaft*, 1980, S. 291 (295 ff.).

(49) BVerfGE 57, S. 320. Dazu statt aller *H. Bethge*, NJW 1982, S. 1 ff.

und Meinung“ (50) kann nur professionell vonstatten gehen, und sie setzt immer auch relative Autonomie voraus. Dazu sei auf die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) als kulturellrechtlichen Vergleichstatbestand hingewiesen (51). Im FRAG-Urteil zeichnet sich ein entsprechendes Verständnis der Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit ab. Im Anschluß daran statuiert der Beschluß vom 13. 1. 1982 eine „Programmfreiheit im Sinne eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflußnahme auf Auswahl, Ausgestaltung und Inhalt der Programme“ (52). Ähnlich der Beschluß vom 9. 2. 1982: „Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch das Medium des Rundfunks verlangt die Freiheit des Rundfunks sowohl von staatlicher Bevormundung wie von anderweitiger einseitiger Einflußnahme“ (53). Damit ist neben der – jetzt umfassend formulierten – Rundumwirkung wohl auch eine organisationsinterne Binnenwirkung gemeint; als „fremd“ wird gewissermaßen auch die „innere Umwelt“ ausgegrenzt. Positiv ausgedrückt, soll die Rundfunkfreiheit ein Funktionsgrundrecht mit externer Orientierung darstellen. Sie soll sich den Kommunikationsgrundrechten auf der Jedermannsebene von innen heraus zuordnen.

b) Alles dies ist dem Integrationsrundfunk wie auf den Leib geschnitten. Innere Meinungsvielfalt, „umfassende“ Meinungsberücksichtigung und Meinungsvermittlung

-
- (50) Vgl. BVerfGE 57, S. 319. Unter „Vermittlung“ ist jene innere Synthese von „Medium-“ und „Faktor“-Betätigungen zu verstehen, deren entscheidende Bedeutung für den Integrationsrundfunk auch früher schon häufig herausgearbeitet worden ist. Siehe nur *Lerche* (Anm. 47), S. 48 ff./84 ff.; *Stock* (Anm. 15), S. 31 ff. Mithin ist nicht ein subaltern-instrumentalistisches Vermitteln gemeint, ebensowenig andererseits beliebige Subjektivismen, offene oder subkutane Indoktrination o. ä. Vielmehr soll das Publikum zu eigener, freier Meinungsbildung instandgesetzt werden. Unter diesem Gesichtspunkt kommt es in erster Linie auf relevante Meinungen Dritter an; diese sind zu „sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information“ zu verarbeiten, wobei der jeweils hinzutretende innere Meinungsfaktor als solcher offengelegt und anhand beruflicher Regeln und Standards sublimiert werden sollte.
- (51) Vgl. *F. Kübler*, Kommunikation und Verantwortung, 1973. Dort auch Näheres über das Verhältnis von Wissenschaft/Publizistik und Gesellschaft im Hinblick auf Folgenverantwortung und deren Grenzen. Von hier aus über Medienverantwortung zuletzt *ders.*, in: *W. Hassemer u. a.* (Hrsg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit, 1982, S. 105 ff. Verwandt *K. Lüscher*, ebd. S. 127 ff.; *ders.*, in: Verhandlungen des 54. Dt. Juristentages, Bd. II, 1982, S. H 21 ff., auch in MP 1982, S. 545 ff. Vermöge der Analogie zu Art. 5 Abs. 3 GG läßt sich die heutige Debatte über Medienwirkungen auf eine solidere Grundlage stellen. Wird dabei von der Einsicht ausgegangen, daß auch Rundfunkjournalismus einer besonderen Methodenstrenge bedarf und daß auch er auf methodengebundene Selbststeuerung angewiesen ist, so erledigen sich einige derzeit geläufige Alternativen (Autoritarismus, Populismus etc.) wie von selbst.
- (52) BVerfGE 59, S. 258. Dieses „Verbot“ geht aus dem arbeitsrechtlichen Kontext der Entscheidung hervor, d. h. der Senat hat auch gegenläufige intern-personalpolitisch ansetzende Bestrebungen im Auge.
- (53) BVerfGE 60, S. 64. Im dortigen Zusammenhang richtet sich dies gegen parteiegoistische Zugriffe und gegen eine entsprechende Hörigkeit von Journalisten, Redaktionen etc., auch ganzer Anstalten. Mit den Beschlüssen vom 3. und 5. 5. 1982 wird dieses „gleichsam negative Ziel“ (BVerfG RuF 1982, S. 536) auch auf die Verbändesphäre erstreckt (Anm. 37). Damit wird auch die Thematik der norddt. Kirchenklage von 1976 berührt; die ursprüngliche kirchliche Losung „Engagement ohne Eigennutz“ erfährt eine späte Rechtfertigung. Siehe *M. Stock*, AöR 104 (1979), S. 1 ff.; *J. Wieland*, Der Staat 1981, S. 97 (114 ff.). Einschlägig ist hier im übrigen auch die Passage in BVerfGE 57, S. 325, wonach der Rundfunk weder einer einzigen noch „einzelnen“, nämlich mehreren Gruppen zugleich „ausgeliefert“ werden darf. Auch ein Gruppenkondominium wird also als funktionswidrig erkannt. Vgl. *Stock* (Anm. 15), S. 44 ff. Statt dessen zeichnet sich in alledem ein für die Rechtsprechung neuartiges „altruistisches“ Konzept gesellschaftlicher Kontrolle ab, mit Wirkung jedenfalls für das binnenpluralistisch-öffentlichrechtliche Modell. Im Vordergrund steht nunmehr eindeutig das Schutzgut der Meinungsbildungsfreiheit, demzufolge auch dasjenige der Integrität des Rundfunks als einer öffentlich-kulturellen (journalistischen) Einrichtung. Das ist von Interesse z. B. im Hinblick auf das Vorhaben einer Gremienreform beim WDR. Siehe FAZ Nr. 298 vom 24. 12. 1982, S. 4. Für eine Zurückdrängung des Einflusses der großen Parteien gibt die jetzige Judikatur durchaus etwas her, nicht aber dafür, nun ersatzweise Tendenzinteressen von kleinen Parteien, Kirchen etc. zu favorisieren. Dazu *Böckensförde/Wieland*, AfP 1982, S. 82 ff. Weiterführend erscheint der Gesichtspunkt „funktioneller Relevanz“ i. S. *Schneiders*, RuF 1982, S. 435 ff. (in dem Beschluß vom 5. 5. 1982 wohl noch unterschätzt).

im Rahmen einer einheitlichen, in sich konsistenten Programmstruktur (54), Umsetzung der Meinungen in „wahreitsgemäße“ Information, der „sachgemäß-“professionelle Habitus, eigenverantwortlich praktizierte Regeln und Standarde und ein darauf beruhender unabhängiger Journalismus (zum Unterschied von parteipolitischen Instrumentalismus, von disfunktionalen Ökonomisierungen etc.), eine gesellschaftliche Kontrolle und eine Staatsaufsicht, welche dazu da sind, „den Prozeß der freien Meinungsbildung offenzuhalten“ (55) – alles dies will ja weithin auch das geltende einfache Rundfunkrecht.

Das bisherige öffentlichrechtliche Ordnungsmodell ist denn auch nach dem FRAG-Urteil nach wie vor und auf Dauer wählbar. Daneben kann (56) der Gesetzgeber allerdings auch binnenpluralistisch-privatrechtliche Organisationsformen wählen, d. h. er kann einen ersten Schritt in Richtung auf das Marktmodell tun (57). Außerdem hat er neuerdings auch die Option auf jenes außenpluralistische Modell, das vorhin als Koordinationsmodell vorgestellt und geortet worden ist. Entscheidet er sich für die Einführung eines Koordinationsrundfunks, so kann er damit dem Marktmodell ernstlich näherkommen (58). Jeder Schritt in diese Richtung impliziert andererseits auch gewisse mehr oder minder weitgehende Abstriche an den Errungenschaften des Integrationsmodells. Wo in dieser Hinsicht die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums verlaufen, hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht abschließend geklärt. Als bemerkenswert sei jedoch festgehalten:

Der eben unter a) erörterte grundrechtsdogmatische Vorlauf des FRAG-Urteils bezieht sich auch auf binnenpluralistisch-privatrechtliche und außenpluralistische Organisationsformen. Die in Art. 5 Abs. 1 GG angelegten Detailregelungen müssen in

(54) Dafür verwendet die Rechtsprechung das Kürzel „Gesamtprogramm“, erstmals in BVerfGE 12, S. 263. Zu diesem Schlüsselbegriff *Stock* (Anm. 15), S. 24 ff.

(55) Vgl. BVerfGE 60, S. 67.

(56) Nicht: muß. Zu den nach dem Urteil verbleibenden Optionen näher *Stock* (Anm. 16), unter III.4.e, auch zum folg. Anders zuletzt *Stern* (Anm. 2), S. H 57 ff.

(57) Etwas derartiges wird denn auch anvisiert in dem Entwurf eines Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes (Stand: 25. 10. 1982), mit Begründung abgedruckt KuR Nr. 88 vom 10. 11. 1982, S. 1 ff., und MP 1982, S. 723 ff. § 12 des Entwurfs scheint auf eine gewisse subsidiäre „In-sich-Ausgewogenheit“ von Einzelprogrammen abzielen, bis zu dem Grenzwert einer vollen Durchwirkung des Pluralismusgebots im Fall einer Alleinstellung. Dieser privatrechtliche Binnenpluralismus ist anscheinend insbesondere für die gedachte Ausgangsphase vorgesehen. Für die Folgezeit wird ein gleitender Übergang zu einem presseähnlichen Außenpluralismus in Aussicht genommen, wobei zahlenmäßige Festlegungen vermieden werden. Siehe die Begründung, unter A.6.4.2, sowie die Pressemitteilung der *Niedersächs. Staatskanzlei* (Pressestelle) vom 3. 11. 1982, S. 4 f.

Etwas anders der von der *Medienkommission der hessischen CDU* vorgelegte Entwurf eines Landesmediengesetzes, abgedruckt KuR Nr. 70 vom 8. 9. 1982, S. I ff. Er strebt – auch schon für die Ausgangsphase – eine externe Vielfalt i. S. des dortigen § 23 Abs. 2 an. In § 36 Abs. 2 ff. wird für den Fall des „Nichterreichens außenpluraler Vielfalt“ hilfsweise ein (bisher nur sehr vage umrissenes) binnenpluralistisches Modell bereitgehalten; es soll ggf. nachträglich installiert werden.

(58) Das scheint das Fernziel des niedersächs. und das Nahziel des hess. Entwurfs zu sein (Anm. 57). Letzteres Papier orientiert sich teilweise an dem von der Stuttgarter Landesregierung vorgelegten Entwurf eines Landesmediengesetzes Baden-Württemberg, abgedruckt KuR Nr. 21 vom 20. 3. 1982, S. I ff., MP 1982, S. 202 ff. und RuF 1982, S. 216 ff. Zu dem dortigen Konzept „ausenpluraler Vielfalt“ (§ 12 Abs. 2) *Bullinger*, AfP 1982, S. 68 ff.; *Groß*, DVBl. 1982, S. 568 ff.; *ders.*, ebd. S. 1123; *Kübler* (Anm. 2); *Mahrenholz* (Anm. 33), S. V ff.; *E. Wagner*, MP 1983, S. 1 ff.; *Bullinger*, VBIBW 1983, S. 57 ff.

Ferner gehört hierher das rheinl.-pfälz. Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. S. 229), betr. das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen. Über „Ausgewogenheit“ nach dessen § 18 eingehend *Stock* (Anm. 11), S. 49 ff., 70 ff., 216 ff., 251 ff. m. w. N., auch über evtl. dort noch vorhandene restliche binnenpluralistische Einschlüsse und entsprechende gleitende modellmäßige Übergänge.

jedem Fall getroffen werden. Es ist letztlich der „Medium- und Faktor-“ Charakter, der nach der Rechtsprechung die nationale Essenz ausmacht. Er muß auch bei einem Privatrundfunk unverkürzt wiederkehren. Auch ein Koordinationsrundfunk muß ein entsprechendes „Gesamtprogramm“ aufweisen (59) – was auch eine aufgabenadäquate, dem bisherigen Rundfunk funktionell gleichwertige „Gesamtorganisation“ bedingt (60). Die privaten Anbieter müssen in einer leistungsfähigen Dachstruktur zusammengefaßt werden. Die Meinungsbildungsfreiheit muß auch auf derartigen „Meinungsmärkten“ der oberste Richtpunkt bleiben. Deshalb kann auf Medienfreiheit als journalistische Freiheit auch beim Koordinationsrundfunk nicht verzichtet werden. Im einzelnen ist hier freilich noch vieles umstritten und ungewiß. Weitere Abklärungen werden sich erreichen lassen, wenn von dem oben dargelegten modelltheoretischen Grundgedanken ausgegangen wird: Das Integrationsmodell in Äquidistanz zu Staats- wie auch Marktmodell, das Koordinationsmodell als Variante des Integrationsmodells.

c) Die europäische Relevanz alles dessen liegt auf der Hand. Ebenso verhält es sich mit einem zusätzlichen Fragenkomplex, auf den hier nur noch kurz eingegangen werden kann: Wie, wenn in einem Sendegebiet mehrere Modelle zugleich installiert werden und sich funktionell überlagern? Im Mittelpunkt steht insoweit zur Zeit die Problematik des Neben- und Gegeneinanders von Integrations- und Marktrundfunk. Diesbezüglich begegnet man in der westdeutschen Diskussion einerseits dem Konzept der „Grundversorgung mit Integrationsrundfunk“, andererseits aber auch – häufig bei den gleichen Autoren und Interessenten – einem hierzulande neuartigen Wettbewerbskonzept. Wie sich diese beiden Konzepte zueinander verhalten sollen, erscheint undeutlich. Die „Grundversorgungs“-Lehre zielt auf eine Kompensation von Vielfaltdefiziten des Privatrundfunks durch ARD/ZDF ab. Insofern hat sie eher kooperativen und harmonisierenden Charakter und steht dem Konkurrenzkonzept entgegen. Gleichwohl wollen z. B. die verlegerischen Gemeinschaftsunternehmen gerade auch (eventuell: nur) ARD/ZDF Konkurrenz machen. Generell besteht ein erhebliches Theoriedefizit, was den Pluralismus und „Markt der Modelle“ und die Möglichkeiten und Grenzen von Konkurrenz als *Modell*konkurrenz betrifft (61).

Dazu ist zunächst wissenswert, daß das FRAG-Urteil die „Grundversorgungs“-Lehre kurzerhand verworfen hat: Jeder einzelne Koordinationsrundfunk je für sich

(59) Vgl. BVerfGE 57, S. 325 u. ö. In den eben genannten Gesetzentwürfen und dem Mainzer Versuchsgesetz kommt der Begriff denn auch dem Wort oder der Sache nach in der einen oder anderen Weise überall vor. Welche Programmkomplexe damit näherhin gemeint sein sollen, bleibt allerdings häufig unklar. Auch das FRAG-Urteil ist in diesem Punkt undeutlich. Damit hängt ein weiteres, gegenwärtig noch ganz und gar ungelöstes Problem zusammen: Läßt sich nach dem Urteil bei Überschreitung einer bestimmten, wie auch immer festzusetzenden Mindestzahl privater Anbieter mit einer lediglich extern-summativen Gesamt-„Ausgewogenheit“ auskommen, oder bedarf es zusätzlich auch einer (von Alleinstellungen abgesehen jeweils nur partiellen) Binnenwirkung des Pluralismusegebots auf Einzelprogramme? In BVerfGE 57, S. 326 wird letzteres verneint. Jene scheinbar eindeutige Aussage wird indessen relativiert oder zurückgenommen, wenn dort im weiteren auch für die einzelnen Veranstalter je für sich auf Standards wie „umfassend“ beharrt wird (Anm. 45). Daraufhin bezeugt sich z. B. in dem nieders. Entwurf auch diesbezüglich einige Vorsicht und Unsicherheit. Richtig verstanden, dürfte die zitierte Urteils Passage i. d. R. auch für Einzelprogramme auf ein gewisses Maß an journalistischer Autonomie im Rahmen der jeweiligen „grundsätzlichen publizistischen Haltung“ hinauslaufen. Im Gesamtergebn müssen Bandbreite und Tiefenschärfe unbeschränkt sein. Zu diesen Fragen ausführlich *Stock* (Anm. 16), unter V 1.

(60) Dieser Aspekt bleibt im FRAG-Urteil noch unterbelichtet. Die bisherigen Kodifikationsversuche weisen insoweit zahlreiche mehr oder minder gravierende Schwächen auf. Näher *Stock* (Anm. 16), unter V 2.

(61) Näher *Stock* (Anm. 15), S. 95 ff. m. w. N.

muß den dargelegten Mindeststandards genügen (62). Daraufhin tritt im Verhältnis zu den bisherigen Anstalten der Wettbewerbsaspekt in den Vordergrund. Zugleich wird indessen die Problematik der Modellkonkurrenz beträchtlich entschärft: Es stehen sich nicht etwa ein reiner Binnen- und ein reiner Außenpluralismus – also zwei inkompatible Größen – gegenüber. Wird das Gebot funktioneller Gleichwertigkeit von öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem, von binnen- und außenpluralistischem Rundfunk wirklich ernstgenommen und medienstrukturell eingelöst, so wird es sich immer nur um ein Nebeneinander verwandter Organisationsformen handeln können. Dem FRAG-Urteil wohnen der Sache nach auch bereits strenge medienökonomische Regulative inne (63). Demzufolge kann es in einem verfassungsmäßigen dualen System nicht der *ökonomische* Wettbewerb sein, der die Szene beherrscht; vielmehr wird dies ein *journalistischer* Wettbewerb sein müssen. Ein Wettbewerb letzterer Art ist ansatzweise auch bisher schon vorhanden (64). Ihn weiterzuentwickeln und funktionsgerecht ausdifferenzieren, wäre verfassungsrechtlich unbedenklich. Davon könnten im Ergebnis auch die bestehenden Anstalten profitieren. Mithin erweist sich die Beschränkung der Bandbreite der zulässigen Modelle, wie sie im FRAG-Urteil vorgenommen wird, auch in diesem Punkt als hilfreich.

III. Nun zurück zur europäischen Ebene, und zwar zur Frage der dortigen Nutzanwendung des inländischen Befunds.

1. Wie erwähnt, ist die Bandbreite der Modelle jenseits der deutschen Grenzen weit größer, als es der hiesigen Verfassungsrechtslage entsprechen würde. Es kann nicht davon die Rede sein, daß das Integrationsmodell überall das Standardmodell wäre. Auch in Ländern, deren Rundfunkrecht ungefähr unserem Integrationsmodell entspricht oder wenigstens einige integrationsrechtliche Elemente und Ansätze aufweist, werden diese Errungenschaften nicht selten – sei es de jure oder nur de facto – durch andersartige Überlieferungen und Tendenzen überlagert.

a) Abkürzend wird man sagen können: Das Staatsmodell ist generell rückläufig. Binnenpluralismus und journalistische Freiheit sind in mehr oder minder deutlicher Ausprägung vielenorts anzutreffen. Im Zeichen der neuen Techniken befindet sich allerdings so gut wie überall auch das Marktmodell im Vordringen; mindestens befindet es sich in einer Art Wartestand. Jene Gärungslage, die in Westdeutschland mit dem FRAG-Urteil vorerst ihr Ende gefunden hat, ist im europäischen Ausland zum Teil noch gegeben. Teilweise ist sie in eine Experimentalphase übergegangen, andernorts wiederum ist sie ebenfalls schon beendet. Im Ergebnis bestehen zur westdeutschen

(62) Vgl. BVerfGE 57, S. 324. Dazu zuletzt *Groß*, DVBl. 1982, S. 1121, gegen *Lerche*, NJW 1982, S. 1679.

(63) Vgl. *W. Schmidt*, DVBl. 1981, S. 920 ff.; *H. Kohl/H. Weilbacher*, ZRP 1981, S. 243 (246 ff.); *Groß*, DVBl. 1982, S. 563 ff.; *W. Hoffmann-Riem*, WuW 1982, S. 265 ff.; *Kübler* (Anm. 2), S. H 76 ff.; *ders.*, Medienverflechtung, S. 86 ff.; *Mahrenholz* (Anm. 33), S. IV ff. Dazu die interessenanalytischen Ansätze bei *Kleinsteuber* (Anm. 33), S. 54 ff.; *A. Zerdick*, RuF 1982, S. 478 ff.

(64) Für die bundesweiten Fernsehprogramme wird er reguliert durch die Programmkoordination nach § 22 Abs. 4 ZDF-Staatsvertrag i. V. m. Nr. I.3 des Schlußprotokolls vom 6. 6. 1961. Vgl. den – z. Zt. noch umstrittenen – Entwurf eines Programmschemas ab 1. 1. 1984 (Stand: 12. 8. 1982), KuR Nr. 80 vom 13. 10. 1982, S. 8b. Modelltheoretisch ist dieser Abstimmungsmechanismus noch nicht durchleuchtet und auf den Begriff gebracht worden. Es dürfte sich um Ansätze eines höherstufigen, die Integrationsysteme von ARD und ZDF übergreifenden Koordinationssystems sui generis handeln. Instrukтив *E. W. Fuhr*, in: *A.-L. Heygster/W. Schwaderlapp* (Hrsg.), Vielfalt und Wettbewerb der Programme, 1980, S. 79 ff. Dort auch weitere Beiträge über journalistischen Wettbewerb auf dem Boden des Integrationsmodells und darüber hinaus.

Entwicklung mancherlei Parallelen. Andererseits sind auch eine Reihe von Diskrepanzen zu verzeichnen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Unterscheidung von lokalem und überlokalem Rundfunk von Bedeutung. Die lokale Ebene scheint für Vergleichszwecke besonders ergiebig. Dort pflegen die Schranken am ehesten zu fallen. Mitunter greift dort zunächst ein nichtkommerzieller Privatrundfunk Platz (65). Andernorts beginnt im „Nahbereich“ auch schon ein presseähnliches Marktmodell Fuß zu fassen (66). Wo es der Gang der Dinge noch zulässt, zeigt man sich dann auf ein „schonendes Design“ bedacht und ist bemüht, den Neankömmling am Ort zu sistieren, also so etwas wie einen vertikalen Dualismus zustandezubringen (67). Wie das italienische Beispiel zeigt, kann aus einem vertikalen nach und nach auch ein horizontales duales System werden (68). Dringt das Marktmodell nun auch auf höhere Ebenen vor, so erfährt es dabei im günstigeren Fall vermehrte koordinationsrechtliche Abwandlungen. Bei wachsender Großräumigkeit, zumal auf der nationalen Ebene und darüber hinaus, nehmen demzufolge die Chancen des reinen Marktrundfunks ab; es wachsen diejenigen des Koordinationsrundfunks.

Näherhin ist letzteres Mischmodell unterschiedlicher Verdichtungen und Intensivierungen fähig, von relativ lockeren, vielgliedrig-dezentralen Strukturen bis zu dem Grenzwert des Umschlagens in das Integrationsmodell (etwa im Fall von Alleinstellungen). Es ist wohl vor allem dieser elastische, freilich auch changierende und kompromißhafte Freiheits- und Bindungsmodus, der dazu beiträgt, daß sich das Koordinationsmodell zunehmender Beliebtheit erfreut. Mit dessen Hilfe kann ein offenes und dramatisches Ringen zwischen Integrations- und Marktmodell vermieden werden, eine eindeutige Auswahlentscheidung scheint entbehrlich. Die binnen- wie auch die außenpluralistische Denkschule kommen zum Zuge, und zwar beide nur partiell, unter Unsicherheit über die konkrete Gewichtsverteilung. Also mag das Ringen in

-
- (65) So beispielsweise die „wilden“ Initiativen in Frankreich. Jene Entwicklung wird mittlerweile durch eine von dem dortigen öffentlichen Sektor ausgehende Dezentralisierungsbewegung überlagert. Siehe A. Klesz/Th. Vedel, *Medium* 1982, Heft 2, S. 22 ff.; S.-A. Rozenblum, *MP* 1982, S. 454 ff. Eher randständige „freie“ Mini-Tendenzsender sowie forumsartige „Nah-Radios“ u. ä. gibt es auch in mehreren weiteren europäischen Ländern (siehe sogleich). Von dort aus wäre zu der inländischen Diskussion über „Freie Radios“, „Bürgerradios“, „offene Kanäle“ etc. die Brücke zu schlagen. Auf der eingangs dargestellten Modellskala lassen sich derartige Rundfunkstrukturen nicht ohne weiteres unterbringen. Es handelt sich um mehr oder minder ursprüngliche „Meinungsmärkte“, von denen auch das FRAG-Urteil noch nichts weiß.
- (66) So z. B. in Belgien. Dazu C. Geerts, *MP* 1982, S. 178 ff. Eine ähnliche Übergangslage scheint in Holland zu bestehen. Vgl. J. Stappers, *MP* 1978, S. 877 ff.; ders./E. Hollander, *RuF* 1981, S. 13 ff.; D. van Dam, ebd. S. 399 ff.
- (67) In diese Richtung scheint die Entwicklung in der Schweiz zu gehen. In die dortige Medien-Gesamtkonzeption (Anm. 24) soll sich auch die Verordnung des Schweizerischen Bundesrats über lokale Rundfunk-Versuche vom 7. 6. 1982, abgedruckt *MP* 1982, S. 418 ff., einfügen. Sie weist vielfältige Parallelen zu westdeutschen Experimentiergesetzen auf. Aufschlußreich auch die Stellungnahme der SRG zu Lokalradio und Satellitenrundfunk, *KuR* Nr. 75 vom 25. 9. 1982, S. 10 f., mit der Unterscheidung von „Konkurrenz-“ und „Komplementärprojekten“. Zur neuen Schweizer Empirie im Lokalbereich R. Käppli, *KuR* Nr. 94 vom 1. 12. 1982, S. 13 ff., Nr. 95 vom 4. 12. 1982, S. 12 ff., und Nr. 98 vom 15. 12. 1982, S. 10 ff.; R.-R. Hoffmann u. a., *Medium* 1983, Heft 1, S. 3 ff. („Kontrollierte Kommerzialisierung“). Immerhin sucht die genannte Verordnung Zusammenschlüsse lokaler Kabelnetze tunlichst hintanzuhalten (vgl. Art. 14). – In Österreich zeigt man sich angesichts der ungeliebten italienischen *reti* und *circuiti* (Anm. 29) noch vorsichtiger und bindet die lokal-regionale Ebene vorerst ganz und gar an den ORF. Vgl. F. F. Wolf, *MP* 1982, S. 49 ff.
- (68) Atypisch, nämlich eher umgekehrt, auch insoweit die Entwicklung in England. Dazu M. Schacht, *RuF* 1978, S. 295 ff.; J. Heyn, *Partizipation und Lokalkommunikation in Großbritannien, 1979*; ders., *MP* 1980, S. 719 ff.; A. Pond/M. Schacht, *RuF* 1981, S. 381 ff.; B. Nowotny, *Rundfunk bürgernah, 1982*.

sublimarer Form weitergehen und sich auf Detailfragen verlagern. Etwas Derartiges manifestiert sich im Inland zur Zeit in dem Auslegungstreit um das FRAG-Urteil.

b) Entsprechende Ambivalenzen sind auf der europäischen Ebene zu gewärtigen. Vermöge der neuen Techniken kann es zu einer beträchtlichen Ausweitung des grenzüberschreitenden Informationsaustausches kommen. Damit kann auch eine Diffusion nationaler *Modelle* verbunden sein. Die jeweiligen inländischen Rundfunkmodelle beginnen da und dort auf das jeweilige Ausland überzugreifen; zum Teil sind bereits nachhaltige Auswirkungen auf Nachbarländer zu verzeichnen. Dabei kann es auch zu problematischen grenzüberschreitenden Modellkonkurrenzen kommen (69). Wenn erst einmal zahlreiche Rundfunksatelliten aufgestiegen sein werden, wird manches Land auch im „spill-over“ fremder Rundfunkmodelle liegen. Mit Hilfe der Kabeltechnik wird sich dieser Effekt noch weiter ausdehnen lassen (70). Unter diesen Umständen ist damit zu rechnen, daß sich auch die verschiedenen nationalen Entwicklungsprozesse immer stärker (sei es einseitig oder wechselseitig) beeinflussen; sie mögen schließlich geradezu ineinander übergehen.

Man steht daraufhin schon jetzt vor der Frage, ob hierauf mit bloßen Abwehrhaltungen und lediglich protektionistischen Maßnahmen reagiert werden soll. Ein anderer Weg wäre der, daß ein weitgehend liberalisierter europäischer Binnenmarkt auch als „Markt der Modelle“ eröffnet würde, vorbehaltlich einiger mehr oder minder großzügig gehaltener Rahmenregelungen (71). Es ist allerdings auch noch eine dritte Möglichkeit denkbar, und zwar dahingehend, daß der bestehende (und schnell wachsende) Regelungsbedarf im Weg multilateraler Abstimmung und Zusammenarbeit im Rahmen einer übergreifenden, dachartigen Institution befriedigt wird; dabei müßten auch die Probleme der Modellkonkurrenz ernstlich angegangen und entschärft werden.

Wird letzterer Weg gewählt, so scheint sich dafür zunächst wiederum das Koordinationsmodell anzubieten. Es vermag ja die Dinge so weit in der Schwebelage zu halten, daß sich der Prinzipienstreit nicht zerstörerisch auswirkt. Es müßte auf der hier in Rede stehenden höheren Ebene variiert und so ausgestaltet werden, daß es konkurrierende Veranstalter wie auch konkurrierende Modelle erfassen kann. In beiden Hinsichten müßte es auf Gemeinverträglichkeit angelegt sein. Bei günstigem Verlauf kann ein derartiges Koordinationsmodell auch allmählich in ein Integrationsmodell überführt werden. Auch diese Option bleibt dabei offen, und sie verdient besondere Aufmerksamkeit.

(69) Davon scheint zumal Belgien betroffen, wo über „Kolonisierung“ durch RTL Klage geführt wird. Vgl. C. Geerts, MP 1979, S. 353 ff.; dies. u. a., MP 1980, S. 99 ff.; H. Lhoest, in: Hamburger Medientage '79. Die Zukunft des Rundfunks, 1979, S. 216 ff.; R. Siepmann, FR Nr. 138 vom 19. 6. 1981, S. 22. Siehe auch P. Herroelen, *een, twee . . . veel? kroniek van twintig jaar belgische radio en televisie*, 1982.

(70) Auch in Westdtld. wird dabei üblicherweise zuerst an RTL gedacht. Die Einspeisung „ortsüblich“ (neuerdings auch: „ortsmöglich“) über Luft empfangbarer RTL-Programme in hiesige Kabelanlagen ist schon seit längerem kontrovers. Siehe Stock (Anm. 11), S. 28 m. w. N. Diese Auseinandersetzungen verstehen sich jetzt vor dem Hintergrund des luxemburgischen Satellitenprojekts (Anm. 11). Dazu sei darauf hingewiesen, daß Bezugseinheit des externen Pluralismusebotts nach dem FRAG-Urteil „die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme“ ist, BVerfGE 57, S. 324. Daran knüpft sich die – derzeit die Ministerpräsidentenkonferenz beschäftigende – Frage, ob und inwieweit Programme ausländischer Herkunft im Fall ihrer Übernahme in Kabelnetze den inländischen Rundfunkbegriff involvieren und entsprechenden Regulativen zu unterwerfen sind. Eher großzügig insoweit z. B. § 33 des nieders. Gesetzentwurfs (Anm. 57); dazu die Begründung, unter 4.3 und 6.3.

(71) Siehe oben Anm. 22, 23.

2. Vor diesem Hintergrund ist auch die eben beginnende Diskussion über Strukturprobleme bei einzelnen Europaprojekten zu sehen. Dabei kann zwischen den Kooperationsvorhaben der Rundfunkanstalten und den jüngsten EG-Initiativen unterschieden werden. Zunächst ein paar Anmerkungen zu ersterem Punkt.

a) Was das vom ZDF projektierte „Europa-Programm“ über Satellit betrifft, so unterliegt dieses Vorhaben ohne weiteres den verfassungsrechtlichen Vorgaben i. S. des FRAG-Urteils. Bis zur Schaffung einer anderweitigen Vertragsbasis bleibt im übrigen auch der ZDF-Staatsvertrag maßgeblich (72). Von Interesse sind dabei insbesondere die vorgesehenen Drittbeteiligungen (73). In der präoperationellen Phase scheint auch insoweit das Integrationsmodell Platz zu greifen. Es zeichnet sich hier eine Art Koexistenz oder Symbiose von Rundfunk und Presse im Hause des Rundfunks ab – ein Zusammenleben, das nicht ohne Spannungen bleiben kann. Das Interesse der Verlegerseite und sonstiger „Dritter“ dürfte dahin gehen, daß die Intendantenverantwortung in der praktischen Handhabung möglichst weitgehend zurücktritt. Das könnte auf Auszehrungsprozesse hinauslaufen, durch welche das Integrationsmodell schrittweise und unmerklich – zunächst nur faktisch – in ein lockeres Koordinationsmodell transformiert werden würde.

Im übrigen ist auch für die operationelle Phase mit einigem Druck in der Richtung auf ein – dann auch rechtsförmlich festgeschriebens – möglichst presseähnliches Koordinationsmodell zu rechnen. Übermäßigen Annäherungen an das Pressemodell schiebt das FRAG-Urteil jedoch, wie gezeigt, einen Riegel vor. Für die funktionelle Gleichwertigkeit dieses Koordinations- und des Integrationsrundfunks wird dabei auf das „Europa-Programm“, für sich gesehen, abzustellen sein; das andere, nationale ZDF-Programm sowie sonstige Programme werden nicht hinzugenommen und als Vielfaltreserve (sc. „Grundversorgung“) in Anschlag gebracht werden können.

b) Soweit das ARD-Europakzept ähnliche inländische Drittbeteiligungen impliziert, gilt das oben Gesagte entsprechend. Die ARD stößt nun auch bereits energischer in das benachbarte und entferntere Ausland vor. In eine „Europäische ARD“ einbezogen, wird sie in die vorhin beschriebenen modellmäßigen Ambivalenzen mit hineingeraten. Insofern sie im Inland für das Gemeinschaftsprogramm verantwortlich bleibt, wird auch hier das FRAG-Urteil greifen.

Es läge in der Konsequenz der westdeutschen Nachkriegsentwicklung, an dem Integrationsmodell tunlichst auch über die deutschen Grenzen hinaus festzuhalten. Ein europäisches Integrationsmodell nach dem Bilde des nationalen auszuhandeln, dürfte jedoch im gegenwärtigen Zeitpunkt aussichtslos sein. Als weitere mögliche Lösung steht nun das Koordinationsmodell in der oben umrissenen, durchaus anspruchsvol-

(72) Vgl. allerdings *H. H. Rupp*, Rechtsgutachten über Zulässigkeit und Voraussetzungen der Ausstrahlung zusätzlicher Fernsehprogramme durch das Zweite Dt. Fernsehen, 1981. Hiergegen *Groß*, ZRP 1982, S. 236 f.

(73) Oben Anm. 19. Dazu szt. aus Verlegerperspektive *C. Detjen*, in: *W. Kaiser/U. Lohmar* (Hrsg.), Kommunikation über Satelliten, 1981, S. 186 ff. Ausgangspunkt dürfte nunmehr das sog. Videotext-Modell (Vereinbarungen vom 13./16. 5. 1980, MP 1980, S. 337 ff./340 f.) sein. Es spielt auch auf anderen Ebenen eine Rolle, in Baden-Württ. z. B. jetzt in der „Mon-Repos-Runde“ betr. Lokalprogramme von SDR/SWF/ZDF unter Beteiligung von Presseunternehmen. Auch bei dem Kabelpilotprojekt München scheint es Pate zu stehen. Etwas davon mag schließlich auch in dem ZDF-Engagement in Ludwigshafen wiederkehren. Alles dies fällt vorläufig noch in eine medienrechtliche Grauzone.

len Lesart des FRAG-Urteils zur Verfügung. Die entsprechenden Ansätze des Urteils wären auf europäische Dimensionen umzuschreiben und dort mit Leben zu erfüllen – was auf längere Sicht vielleicht eine realistischere Perspektive wäre. Vorerst indessen wird es eher provisorisch-pragmatisch zugehen müssen. Die diesbezüglichen Rechtsfragen im einzelnen aufzuwerfen, erscheint noch verfrüht.

3. Schließlich noch ein Wort zu den aktuellen Bestrebungen auf EG-Ebene.

a) Der Entschließung des EG-Parlaments vom 12. 3. 1982 waren, wie erwähnt, Erwägungen über eine „Europäische Rundfunk- und Fernsehanstalt“ vorausgegangen (74). Die Modelldebatte war insoweit nur ansatzweise geführt worden. Dabei waren auch Stimmen laut geworden, denen zufolge es sich um eine Art Integrationsrundfunk handeln sollte. Man hatte sich von vornherein auf der Suche nach einer für den Rundfunkbereich einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzgrundlage befunden. In diesem Zusammenhang wird auch heute noch auf ein „Selbstdarstellungs“-Recht (wie des Staates, so) der Gemeinschaft rekuriert (75). Letztere Anknüpfung würde wohl eine gewisse auch organisatorische Nähe der Anstalt zu den EG-Organen bedingen. Auch in der genannten Entschließung drückt sich ein Bedürfnis nach authentischer Information über die Politik der Gemeinschaft aus (76) – ein Anliegen, welches im Prinzip durchaus berechtigt und dringlich erscheint; nur hatte man es ursprünglich in unglückseliger Weise mit Strategien offizieller oder offiziöser Öffentlichkeitsarbeit in Verbindung gebracht (77). Übergangsweise war vorher auch an eine Verbindung der EG-Anstalt mit Radio Luxemburg gedacht worden (78). Das indiziert erhebliche Einwirkungen des Staatsmodells, eventuell in einer Allianz mit dem Marktmodell, welche das Vorhaben noch tiefer ins Zwielicht gerückt hätte. Im Ergebnis sind diese Überlegungen beiseite geblieben. Statt dessen hat man die oben erörterten Vorstellungen von ZDF und ARD/EBU aufgegriffen und dringt insoweit auf Fortschritte unter Beteiligung der EG (79).

Soweit in alledem auch ein erster Versuch zur Schaffung eines europäischen Integrationsrundfunks zu erblicken ist, bleibt festzuhalten: Dieses Vorhaben ist von vornherein nur zaghaft betrieben worden. Es ist auch durch andersartige Modelltraditio-

(74) Oben Anm. 5, auch zum folg.

(75) So von *Ipsen*, EuR 1982, S. 211, unter Anlehnung an *H. Quaritsch*, Probleme der Selbstdarstellung des Staates, 1977.

(76) Im Widerspruch der Entschließung (Anm. 4) wird eine erschreckende Enttäuschung der Bürger in Europa über die Entwicklung der EG konstatiert. Diese wird einerseits auf die bekannten strukturellen und funktionellen Mängel der Gemeinschaft zurückgeführt, andererseits aber auch auf „eine ungenügende Information über das wirkliche Geschehen“.

(77) Oben Anm. 18. Dazu dann etwa Abg. *Beyer de Ryke* in der Plenardebatte (Anm. 5): „eher deformieren als informieren“.

(78) Vgl. den Hahn-Bericht (Anm. 5), S. 12.

(79) Vgl. die Entschließung (Anm. 4), unter 2 ff. Näher über die jetzigen organisatorischen Vorstellungen Abg. *Hahn* in der Plenardebatte (Anm. 5), S. 228: Keine Eigenregie von Kommission oder Parlament, sondern eine „unabhängige Redaktion“. Letztere sei am besten im Rahmen der EBU von den beteiligten Fernsehanstalten unter Mitwirkung der EG zu gewährleisten. Dies bedinge ein Statut, „das den Auftrag und den Rahmen der Tätigkeiten dieser unabhängigen Redaktion festlegt, wobei jedoch innerhalb dieses Rahmens die zentrale Redaktion in der Gestaltung der Programme frei sein muß“. Weitere Einzelheiten finden sich in der von dem Abg. *Sieglerschmidt* verfaßten einschlägigen Stellungnahme des Rechtsausschusses des EG-Parlaments (Anlage zum Hahn-Bericht, S. 28 ff., hier S. 37 f.). Danach soll die gemeinsame Redaktion rechtlich bei der Fernsehanstalt eines Mitgliedsstaates angesiedelt, jedoch jener Anstalt gegenüber weisungsfrei gestellt werden.

nen behindert und alsbald auf einen bescheidenen Rest reduziert worden. Der Prozeß der Herausbildung „europäischer Identität“ (80) ist noch nicht zum Ziel gekommen, weder in politischer und allgemein-kultureller Hinsicht noch im Medienbereich insbesondere.

b) Auch in den EG-Dokumenten spiegelt sich jenes derzeit ubiquitäre Ringen zwischen Integrations- und Marktmodell wider. Das drückt sich einmal in dem eben berührten, bislang kraftlos gebliebenen integrationsrechtlichen Ansatz aus, zum andern in dem nunmehr erwachten EG-Interesse an dem kooperativ-koordinationsrechtlichen Ansatz der Rundfunkanstalten. Aber auch ein europäischer Marktgrundfunk gewinnt auf EG-Ebene neuerdings an Fürsprechern. Näherhin verhält es sich damit wie folgt:

aa) In der genannten EntschlieÙung des EG-Parlaments wird eine Rahmenregelung gefordert, welche die ganze innerstaatliche Typenfülle übergreifen soll; sie soll für staatliche, gesellschaftlich-öffentliche und private Träger gleichermaßen verbindlich sein (81). In diesem Zusammenhang konstatiert der Hahn-Bericht eine „enge Verflechtung von Information und Wirtschaft“, woraufhin er die Medienpolitik als „neue Dimension im Rahmen der Römischen Verträge“ anspricht (82). Was diesen kompetenziellen Einstieg betrifft, so berührt sich der Bericht mit Erwägungen der EG-Kommission, welche inhaltlich erheblich weiter ausgreifen; sie zeigen sich in der Ausnutzung des wirtschaftsrechtlichen Instrumentariums gänzlich unbefangen und sind dazu angetan, den parlamentarischen Kompromiß, der sich in der EntschlieÙung ausdrückt, zu gefährden. Die Kommission war damit andeutungsweise schon vorher verschiedentlich an die Öffentlichkeit getreten (83), was jedoch nur wenig Beachtung gefunden hatte. In der Plenarsitzung des EG-Parlaments vom 11. 3. 1982 präziserte das Kommissionsmitglied *Narjes* diese Überlegungen nun dahingehend, daß es „nicht nur um die Ausstrahlung europäischer Programme gehen soll, sondern auch um die Förderung der grenzüberschreitenden Ausstrahlung schon bestehender Programme“. Unter Berufung u. a. auf die Harmonisierungs- und Angleichungskompetenzen des Niederlassungs- und Dienstleistungsrechts (Art. 52 ff., 59 ff. EWG-Vertrag) sprach sich *Narjes* für eine Auflockerung der bestehenden nationalen Rundfunkstrukturen – beginnend bei den Vorschriften über Urheberrecht und Werbung – in Richtung auf einen presseähnlichen EG-Binnenmarkt aus; dafür stehe das Instrument

(80) *Ipsen*, EuR 1982, S. 211, spricht von „Selbst-Identifizierung“ und bezeichnet damit einen Sachverhalt, welcher zunächst öffentlichkeitsstrukturell zu fassen wäre: Die EG auch als „Kommunikationsgemeinschaft“, so der Rechtsausschuß (Anm. 79), S. 33. Von hier aus wären dann die medienstrukturellen Konsequenzen zu ziehen – was zu einer tieferen Begründung dafür führen würde, daß wir einen europäischen Integrationsrundfunk brauchen.

(81) Siehe oben Anm. 22 und dazu den Hahn-Bericht, S. 15.

(82) Ebd. S. 11. Die Abgeordneten hoffen damit letztlich „den vollen Begriff ‚Europa‘ wiederzugewinnen, für den die kulturelle Dimension originär ist“, so ebd. S. 10. Im Vordergrund steht bei dem Vorstoß im übrigen – jetzt von den früheren Beengtheiten befreit – das Bestreben, auch der politischen Integration wieder Auftrieb zu geben. Nach Lage der Dinge kann das freilich nur in der vorhandenen ökonomisch-wirtschaftsrechtlichen Ambiance in Angriff genommen werden. Auch Kultur- und Medienpolitik können nur als „flankierende“ Politiken eingefädelt werden; so zu Art. 235 EWG-Vertrag *nolens volens* der Rechtsausschuß (Anm. 79), S. 31 ff.

(83) Zuletzt in der Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 856/81 der Abg. *Martin* vom 11. 1. 1982, Amtsblatt der EG Nr. C 38 vom 15. 2. 1982, S. 2 f. Darauf wird Bezug genommen in der Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1081/81 des Abg. *Damseaux* vom 19. 1. 1982, Amtsblatt Nr. C 47 vom 22. 2. 1982, S. 5. Näher *Ipsen*, EuR 1982, S. 208.

der Richtlinien des Ministerrats (Art. 100 EWG-Vertrag) zur Verfügung (84). Im Anschluß an diese Erklärung setzte andernorts (85) eine Diskussion über einschlägige europa- und rundfunkrechtliche Grundsatz- und Detailfragen ein, auf die hier nicht weiter einzugehen ist. Auf politischer und juristischer Ebene dürfte der vom EG-Parlament angeforderte Medienbericht der EG-Kommission (86) weitere Aufschlüsse über diesen Ansatz erbringen.

bb) Schon heute ist zu erkennen: Eine Rechtsangleichung, wie sie sich hier abzeichnet, könnte schwerwiegende Eingriffe in gewachsene Rundfunkstrukturen mit sich bringen. Zu denken ist dabei etwa an vorhandene und zukünftige Luxemburger Programmangebote und an deren Einwirkung auf die Mediensituation in den Nachbarländern. Soweit es sich um Satellitenprogramme handelt, werden darüber in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit längerem heftige Auseinandersetzungen geführt, u. a. auch im Hinblick auf eine etwaige kabelgebundene Programmverteilung über die in Genf festgelegte Ausleuchtungszone hinaus (87). Auch in diesen Kontroversen wiederholt sich der prinzipielle Konflikt zwischen Integrations- und Marktmodell. Die in den Stellungnahmen aus der Brüsseler Kommission sich abzeichnende Medienpolitik scheint nun geeignet, dieses große Thema in unauffälliger, quasi-unpolitischer Weise abzutun.

Ob man das nun sieht und will oder nicht – auf dem Boden des EWG-Vertrags kann man des Rundfunks allenfalls von dessen wirtschaftsrechtlicher Seite aus habhaft werden. Man kann allenfalls mit dem Marktmodell arbeiten. In der Tat verfehlt dieser Ansatz das Integrationsmodell vollständig. Auch ein Koordinationsmodell i. S. des FRAG-Urteils liegt außerhalb der Reichweite des Brüsseler Instrumentariums. Diese beiden Modelle und die diesbezüglichen nationalen und europäischen Entwicklungs- und Umschichtungsprozesse werden denn auch in den angeführten Brüsseler Stellungnahmen nur am Rande berührt. Sie werden mit gewissen wohlwollenden Bemerkungen und Vorsichtsbekundungen bedacht (88). Das große Thema als solches wird jedoch nicht eigentlich aufgegriffen, geschweige denn aufgearbeitet. Der Sache nach sind der Integrations- und der Koordinationsrundfunk freilich dennoch mitinvolviert. Sie werden gleichsam „ungezielt“ getroffen. Der Marktrundfunk wird in der

(84) Vgl. a. a. O. (Anm. 12). In dieser Richtung will die Kommission *Narjes* zufolge den (allein möglichen) ökonomischen Einstieg „kulturell so weit wie möglich . . . nutzen“; sie sehe sich damit „in voller Übereinstimmung“ mit der Forderung des Parlaments nach einer Rahmenordnung (Anm. 22).

(85) In größerer Breite wohl zuerst auf der Hamburger Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. vom 10. bis 12. 6. 1982. Dazu demn. der Berichtsband: Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt (Anm. 16). Dort insbes. *I. E. Schwartz*, mit näheren Darlegungen über die in der EG-Kommission entwickelten Prioritäten und Fernziele (Vorabdruck: GRUR Int. 1982, S. 713 ff.). Die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften seit dem *Sacchi*-Urteil vom 30. 4. 1974 (Rs. 155/73), Slg. 1974, S. 409 ff. = EuR 1974, S. 369 ff., hatte vorher bereits *M. Seidel* aufgearbeitet, in: *R. Bieber u. a.* (Hrsg.), *Das Europa der zweiten Generation*, Bd. I, 1981, S. 351 ff. Dazu zuletzt das zweite *Coditel*-Urteil des EuGH vom 6. 10. 1982 (Rs. 262/81), vgl. KuR Nr. 93 vom 27. 11. 1982, S. 9. Sodann *Ipsen*, EuR 1982, S. 205 ff.

(86) Vgl. die Entschließung (Anm. 4), unter 1. *Narjes* (Anm. 12) stellte den Bericht szt. noch für 1982 in Aussicht. Siehe auch *Schwartz*, GRUR Int. 1982, S. 718. Mittlerweile wird von einem Zwischen- oder Teilbericht Mitte 1983 und einem weiteren Bericht gegen Jahresende 1983 gesprochen. So *Gabert*, FRep. Nr. 2 vom 28. 1. 1983, S. 6.

(87) Oben Anm. 70.

(88) So etwa *Narjes* (Anm. 12): Bei der nunmehr beabsichtigten Liberalisierung könne und müsse den besonderen kulturellen und gesellschaftlichen Aufgaben des Fernsehfunks „natürlich voll Rechnung getragen werden“.

Weise in den Vordergrund gerückt, daß dies nur auf Kosten der anderen Modelle gehen kann. Die tieferliegenden Strukturfragen kommen dabei nicht mehr zur Sprache, die Modelldiskussion wird vorzeitig abgebrochen.

Der entscheidende Mangel dieses Konzepts liegt darin, daß ein presseähnliches ökonomisch-publizistisches Marktmodell unter Vernachlässigung der bestehenden Alternativen als Grund- und Standardmodell auch im Rundfunkbereich verwendet wird. Die Küblersche Skala bleibt außer Sichtweite. Auf Grund dessen verengt sich die Perspektive unvermeidlicherweise auf ein einfaches außenpluralistisches Schema. Der gedachte erweiterte Binnenmarkt müßte nicht nur von verschiedenen Veranstaltern, sondern auch von verschiedenen, zum Teil inkompatiblen, nicht ohne weiteres miteinander verträglichen *Modellen* beschickt werden (89). Daraus könnte statt eines wohlklingenden Konzerts eine Kakophonie entstehen. Der Integrationsrundfunk läßt sich in seiner Eigenart, auch in seinem Verhältnis zum Tendenzrundfunk und in seiner gesteigerten Empfindlichkeit gegenüber marktwirtschaftlichen Einflüssen und Vermachtungserscheinungen, nur als *kulturellrechtliches* Phänomen wirklich verstehen; nur so läßt er sich effektiv schützen und fördern. Für den hiesigen wirtschaftsrechtlichen Ansatz indessen sind öffentliche und private, offene und „geschlossene“ Medienstrukturen nicht prinzipiell unterscheidbar. Daraufhin wird der materiell-private Typus vorschnell als Regeltypus veranschlagt. Seine innerstaatliche und zugleich europäische Einführung und Durchsetzung wird in ähnlicher Weise in die Wege geleitet, wie es hierzulande im Sinn der Lehre von dem „natürlichen“, verfassungsrechtlich zwingenden Charakter des Privatrundfunks gelegen hätte (90). Auch in Brüssel rekuriert man anscheinend auf zwingendes Recht (91). Man verfehlt dabei die Frage nach dem politischen Gestaltungsspielraum, geht der politischen Auseinandersetzung aus dem Wege – und setzt damit die eigene politische und rechtliche Legitimation einer Belastungsprobe aus, deren Ausgang nicht kalkulierbar ist.

cc) Das Gemeinschaftsrecht hat nun einmal als Wirtschaftsrecht begonnen, und es ist darüber auch noch nicht wirklich hinausgekommen. Wenn heute wieder versucht

(89) Dieser Gesichtspunkt läßt sich wohl auch über Art. 90 EWG-Vertrag in das derzeitige Gemeinschaftsrecht nicht effektiv einbringen. Er wird denn auch bereits in den oben bei Anm. 81 referierten Gedankengängen des Hahn-Berichts vernachlässigt. Er geht vollends verloren, wenn etwa *Schwartz*, GRUR Int. 1982, S. 714, eine Angleichung der nationalen Rundfunkgesetze auch mit dem Ziel eines „unverfälschten“ Wettbewerbs der in der Gemeinschaft ansässigen oder niedergelassenen Rundfunkgesellschaften und -anstalten fordert. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß ein Integrationsrundfunk immer auch schon im Rahmen seines eigenen Gesamtangebots „im Prinzip allen Tendenzen Raum geben“ muß (vgl. BVerfGE 59, S. 258). Das gilt grundsätzlich auch für ausländische Stimmen und Meinungsrichtungen. Wenn nun ein derartiger universeller „Meinungsmarkt“ einmal *innerhalb* eines „Gesamtprogramms“ eröffnet wird, zum andern aber auch *außerhalb* davon und unter dem Vorzeichen von Modellkonkurrenz, so müssen sich zahlreiche Ungereimtheiten und „Verfälschungen“ ergeben. Etwas näher *Stock* (Anm. 15), S. 105 ff. – Die weiteren Darlegungen von *Schwartz* über eine „rechtliche Öffnung“ nationaler Anstalten für ausländische Rundfunkunternehmen, a. a. O. S. 715, scheinen darauf hinauszulaufen, daß einem nationalen Integrationsrundfunk gewisse Fensterstrukturen aufgedrungen werden, welche ihn auf den Weg zum Marktmodell bringen könnten. Dieser eigenartige Ansatz wird dort ebenfalls noch nicht modelltheoretisch reflektiert.

(90) Dieser Lehre wird im FRAG-Urteil eine Absage erteilt. Siehe oben Anm. 56 und zum Gesetzesvorbehalt Anm. 48. Obiger Ansatz bleibt demgegenüber auf einem überholten Stand. Medienfreiheit – als journalistische Freiheit des Rundfunks – kann danach den wirtschaftsrechtlichen Garantien (Niederlassungs-, Dienstleistungsfreiheit etc.) allenfalls mittels nationaler Vorbehaltsklauseln abgewonnen werden. Die Berufung auf den *ordre public* vermag aber die Schaffung eines ausdifferenzierten, gesetzgeberisch weiter zu verdeutlichenden Grundrechtsgefüges wie des unsrigen nicht zu ersetzen.

(91) Vgl. *Narjes* (Anm. 12): „nicht nur politische Ziele“. Näher *Schwartz*, GRUR Int. 1982, S. 716.

wird, es um politisch-demokratische und kulturelle Dimensionen zu bereichern (92), so wird solchen Bemühungen Respekt zu bezeugen sein. Beifall verdienen sie m. E. aber nur *de lege ferenda*. *De lege lata* erweist sich die Vertragsbasis, wie mir scheint, gerade im hiesigen Fall als zu wenig tragfähig.

Es ist vor allem der europäische Grundrechtsstandard, der hier ein Hemmnis darstellt (93). Gerade auch in medienrechtlicher Hinsicht ist das Europarecht vergleichsweise unentwickelt. Eine Medienfreiheit als „dienendes“ Grundrecht, als Anknüpfungspunkt struktureller Mindeststandarde i. S. des FRAG-Urteils und als Magna Charta des Integrationsrundfunks – davon ist auf europäischer Ebene gegenwärtig noch nichts zu sehen (94). Man kann dort allenfalls mit einer wirtschaftsrechtlich profilierten, pressespezifischen Tendenzfreiheit arbeiten, also eben nur mit dem Marktmodell. Alles weitere bleibt im wesentlichen eine Frage nationaler Vorbehaltsklauseln; diese indessen sind medienrechtlich auch ihrerseits gänzlich unentwickelt und unsubtil. Sollten sie versagen, so müsste die bisherige europarechtliche Doktrin vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts (95) überprüft werden. Aus staatsrechtlicher Sicht ist nicht zu verkennen, daß das Grundrechtsgefüge und die nationale Essenz des Art. 5 Abs. 1 GG durch das Brüsseler Marktkonzept verfehlt werden.

Unbedenklich erscheint demgegenüber der kooperative Ansatz der Rundfunkanstalten. Es ist zu wünschen, daß er beharrlich weiterverfolgt und vertraglich ausgebaut wird. Daraus könnte ein grenzüberschreitender Koordinationsrundfunk von einiger Bandbreite und Tiefenschärfe hervorgehen – und eines Tages dann vielleicht auch noch mehr. Europäische Integration kommunikativ-kulturellrechtlich voranzutreiben, heißt nämlich letztlich: einen europäischen Integrationsrundfunk zu schaffen.

(92) Vgl. *Schwartz*, ebd. S. 713. Mit besonderem Nachdruck in diesem Sinn auch *Ipsen*, EuR 1982, S. 705 ff. Für den Schritt „von einem Europa der Wirtschaft zu einem Europa der Kultur“ ähnlich *P. Häberle*, AöR 107 (1982), S. 301 (305) unter Hinweis auf Beiträge in: *H. J. Birk u. a.* (Hrsg.), Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 1981. Über eine europäische Dimension des Bildungsrechts *W. Hiermaier*, dort S. 81 ff. Eine vom Europarat berufene Expertenkommission hat kürzlich einen Vorentwurf einer europäischen Deklaration zu Fragen der Kulturpolitik fertiggestellt, welcher der europäischen Kultusministerkonferenz 1984 in Berlin vorliegen wird. Dazu der Hörfunkbeitrag in WDR III am 8. 2. 1983, 17 Uhr. Dieses Vorhaben läßt das Wirtschaftsrecht hinter sich. Es zeigt die Richtung an, in die m. E. auch die Bemühungen um eine europäische Medienkonvention (Anm. 23) gehen sollten.

(93) Dazu allg. *A. Bleckmann*, EuGRZ 1981, S. 257 ff.; *P. Schiffauer*, ebd. S. 193 ff.; *C. Starck*, ebd. S. 545 ff.

(94) Art. 10 MRK kennt eine Rundfunkfreiheit wohl nur als betrieblich-technischen Annex der dort garantierten allgemeinen Meinungsverbreitungsfreiheit. Auch die dort ebenfalls gewährleistete allgemeine Informationsfreiheit führt noch nicht zur Verselbständigung der Rundfunkfreiheit i. S. des FRAG-Urteils (oben II.3.a). Vgl. nur *B. Binder*, Die Verwaltung 1982, S. 33 ff. Zur Einwirkung des Art. 10 MRK auf das EG-Recht *Seidel* (Anm. 85), S. 360 m. w. N. Allg. *H. W. Rengeling*, DVBl. 1982, S. 140 ff. Letzterer Brückenschlag wird zur weiteren Entfaltung der Kommunikationsgrundrechte kaum etwas beitragen können.

(95) Zum Gang der Verfassungsrechtsprechung seit BVerfGE 37, S. 271 ff. („Solange . . .“) statt aller *M. Schweitzer*, JA 1982, S. 174 ff. Einschlägig ist jetzt vor allem der erste Eurocontrol-Beschluß BVerfGE 58, S. 1 ff. = EuGRZ 1982, S. 172 ff. mit Anm. von *J. A. Frowein*. Ergänzend der zweite Eurocontrol-Beschluß BVerfGE 59, S. 63 ff.