

MARTIN STOCK

## Allgemeine Kommunikationsfreiheit durch Medienfreiheit

### Grund- und menschenrechtliche Gehalte des Medienrechts und ihre funktionale „Ergänzung und Verstärkung“

I. Wo von alten und neuen Medien die Rede sein soll, wird man gut daran tun, sich vorab an einen einfachen Sachverhalt zu erinnern, welcher manchmal in Vergessenheit gerät: Der Ausdruck „Medium“ hat etwas mit der Kategorie der *Vermittlung* zu tun. Letztere ist eine grundlegende *publizistisch-funktionale Kategorie*. Diese Kategorie läßt sich auch für das Medienrecht fruchtbar machen. Rechtlich geschützte Medienfunktionen stellen sich hiernach als *kommunikative Vermittlungsfunktionen* dar.<sup>1</sup>

Daß Medienfunktionen zum Gegenstand von Freiheitsrechten werden können, versteht sich nicht von selbst. Die marktorientierte, liberale Tradition des nationalen und internationalen Medienrechts weiß davon wenig. Immerhin bemüht sich die deutsche Verfassungsrechtsprechung seit Jahrzehnten, die Freiheit der Massenmedien unter funktionalen Aspekten ins Auge zu fassen und bestimmte marktübergreifende Vermittlungsfunktionen als Inhalt der Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG herauszuarbeiten. Ich werde deshalb zunächst den Karlsruher Ansatz, der im wesentlichen das Rundfunkrecht betrifft, vor Augen führen (II).

Nachfolgend wird darzulegen sein, daß dieser Ansatz im Zeichen der emporkommenden neuen Medientechniken und des privatwirtschaftlich-pressenahen Rundfunks rückläufig geworden ist. Das andersartige presserechtliche Herkommen gewinnt unterdessen vorerst an Boden; auf längere Sicht scheint es sich aber auch seinerseits tiefgehend zu verändern, es ist ebenfalls von nachliberalen Anfechtungen bedroht (III).

Demnach wird sich der grund- und menschenrechtliche Befund als einigermaßen unübersichtlich erweisen. Denn wie steht es hinfort um die Chancen von Medienfreiheit als Freiheit kommunikativer

<sup>1</sup> Dafür kann insb. an die ältere und neuere sog. Münchener Schule der Kommunikations- und Publizistikwissenschaft angeknüpft werden. Zu dieser zuletzt H. Wagner (Hg.), *Idee und Wirklichkeit des Journalismus*, Festschrift für H. Starkulla, München 1988. Näher M. Stock, *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, München 1985, S. 43 ff.

Vermittlung im Sinne der deutschen rundfunkrechtlichen Überlieferung? Ist dies nun ein aufsteigendes oder ein absteigendes Paradigma? Haben wir es mit einem medienrechtlichen Jahrhundertereignis zu tun, oder war dies nur eine vorübergehende Phase der Medienentwicklung? Das ist heute eine prognostische und politische Frage, an der sich die Geister scheiden. Im übrigen ist es auch eine Verfassungsfrage. Es wird noch zu überlegen sein, welche Möglichkeiten es gibt, das hiesige nationale Thema ein Stück weit voranzubringen (IV).

II. Im Spiegel-Urteil von 1966 äußert sich das Bundesverfassungsgericht beredt und farbig über die „Funktion der freien Presse im demokratischen Staat“.<sup>2</sup> Im Lebach-Urteil von 1973 finden sich ähnliche Darlegungen über die Aufgaben des Rundfunks als „Medium“ und „Faktor“<sup>3</sup> der öffentlichen Meinungsbildung. Wie selbstverständlich spricht das Gericht dort von „einer Funktion . . . , deren freie Wahrnehmung . . . in der Verfassung unmittelbar durch eine Grundrechtsnorm geschützt ist.“<sup>4</sup> Letzteres ist ein großes Wort, es klingt vielversprechend, bedeutungsschwer, zukunftssträchtig. Wissen wir aber wirklich, was die Botschaft besagt?

1. *Medienfreiheit als Funktionsfreiheit* – in späteren rundfunkrechtlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kommt dieser Gedanke immer wieder zur Sprache; er wird schrittweise verdeutlicht und nimmt zusehends klarere Konturen an.

a) Die Verfassungsrechtsprechung spürt dabei gewissen „unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation“<sup>5</sup> sich ergebenden Sachgesetzmäßigkeiten nach. Sie geht gleichsam intuitiv vor und nähert sich wie von selbst der Annahme an, unter den Kommunikations- und Mediengrundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG gebe es bestimmte Zusammenhänge und Wechselbeziehungen, welche auf zunehmende *funktionale Differenzierung* angelegt seien. Dieser – in der neueren sozialwissenschaftlichen Diskussion längst geläufige – Gesichtspunkt wird hier der Sache nach auch verfassungsrechtlich aufgegriffen. Er scheint in der Rechtsprechung vielerorts durch und

2 Vgl. BVerfGE 20, 162 (174 f.), mit eingehenden Ausführungen über Öffentlichkeitsstrukturen in der „modernen Demokratie“ und über diesbezügliche publizistische Vermittlungstätigkeiten. Über die danach „der Presse zufallende ‚öffentliche Aufgabe‘“ M. Stock, Landesmedienrecht im Wandel, München 1986, S. 10 ff. m.w.N. Näher unten III 1 b ff., S. 66 ff.

3 Letzteres für das Rundfunkverfassungsrecht grundlegende Begriffspaar begegnet zuerst 1961 in BVerfGE 12, 205 (260) und sodann immer wieder, zuletzt 1987 in BVerfGE 74, 297 (323). Dazu Stock (Fn. 2), S. 35 ff. m.w.N.

4 Vgl. BVerfGE 35, 202 (221 f.).

5 Vgl. BVerfGE 57, 295 (320). Dazu jüngst H. Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, Baden-B. 1988, S. 32 ff.

läßt sich auch fruchtbar machen, wenn es nun im näheren um Grundrechtssubstanz und Menschenrechtsgehalt der fraglichen interdependenten Gewährleistungen geht.

b) Insoweit läßt sich die Karlsruher Judikatur mehr von inhaltlichen als von methodischen und kategorialen Überlegungen leiten. Auf diese Weise gelangt sie zu weitreichenden und reizvollen, konventionell-grundrechtsdogmatisch indes nicht ohne weiteres umzusetzenden Einsichten und Konfigurationen.

Das FRAG-Urteil von 1981 sieht den gemeinsamen obersten Zweck aller einzelnen Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG in der „Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“. Freie Meinungsbildung vollzieht sich dem Urteil zufolge in einem „Prozeß der Kommunikation“, den das Grundgesetz auch als solchen zu schützen sucht. In dem gedachten verfassungsrechtlich gewollten Verlaufsmodell greifen *Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit* und *Informationsfreiheit* „als Menschenrechte“ zyklisch ineinander. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, die beiden elementaren Jedermannsrechte könnten im Bereich der Massenkommunikation nicht mehr länger aus eigener Kraft zur vollen Entfaltung gelangen; auch die *Meinungsbildungsfreiheit* sei auf gesellschaftlich-originiären „Meinungsmärkten“<sup>6</sup> nicht mehr ohne weiteres zu Hause. Vielmehr bedürfe es hierzu auch der „Medium-“ und „Faktor-“ Funktion des Rundfunks: *Rundfunkfreiheit* bilde heute eine „notwendige Ergänzung und Verstärkung“ der Meinungsbildungsfreiheit; sie müsse als der Freiheit der Meinungsbildung „dienende Freiheit“ ausgestaltet werden. Unter diesem Aspekt müsse sie einfachgesetzlich in eine entsprechende materiell-, organisations- und verfahrensrechtliche „positive Ordnung“ umgesetzt werden.<sup>7</sup>

c) Daraus ergeben sich erste Aufschlüsse über Anlaß und Art der hiesigen Ausdifferenzierung des Grundrechtsgefüges. Medienfreiheit bezieht sich hiernach auf die allgemeinen Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und auf deren Zusammenspiel, einschließlich des höheren, ungeschriebenen Richtwerts der Meinungsbildungsfreiheit. Darin erblickt das Bundesverfassungsgericht offenbar die *grund- und menschenrechtlichen Fundamente* des Medienverfassungsrechts. Zugleich beginnt sich zu klären, inwiefern hier von funktionalen Aspekten die Rede sein kann.

6 Vgl. BVerfGE 57, 295 (323). Zur Vorgeschichte dieses – häufig mißverstandenen – Marktgedankens *Stock* (Fn.1), S. 38 Fn. 117. Näher ebd. S. 26 ff., 167 ff., 331 ff. u.ö. Weitergeführt von *Rossen* (Fn. 5). Siehe auch *W. Brugger*, Freiheit der Meinung und Organisation der Meinungsfreiheit / Eine liberale Konzeption der geistigen Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG, EuGRZ 1987, S. 189 (195 ff.).

7 Siehe BVerfGE 57, 295 (319 f.). Wiederholt und bekräftigt in BVerfGE 59, 231 (257 f.); 60, 53 (63 f.); 73, 118 (152 f.); 74, 297 (323 f.).

Denn es geht um ein fremdnütziges, medienspezifisch-gemeinwohlorientiertes „Dienen“ als „Ergänzung und Verstärkung“ der Jedermannsrechte. Die freie Wahrnehmung der publizistischen Vermittlungsfunktion wird im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes verstanden: *Medienfreiheit als notwendige Voraussetzung allgemeiner Kommunikationsfreiheit*. Die Rundfunkfreiheit in der Karlsruher Lesart „dient“ der realen Einlösung und Gewährleistung freier und gleicher Kommunikationschancen für jedermann. Sie ist den einschlägigen Grund- und Menschenrechten – als Rechten außenstehender Dritter – unterstützend und implementierend zugeordnet und beruht auf einer entsprechenden public-service-Idee. Man mag ihr auch einen treuhänderischen Charakter zusprechen können; dabei sollte allerdings nicht an eine fürsorglich-bevormundende, latent autoritäre „Daseinsvorsorge“ gedacht werden, und schon gar nicht an eine exklusive und herrschaftliche, gleichsam monopolisierte Grundrechtsausübung zu Lasten der Entfaltungschancen medienexterner Benutzer.

d) Daß letzteres nicht angängig wäre, wird noch deutlicher, wenn wir auch die überindividuellen *gesellschaftlichen und verfassungsstaatlichen* Bezüge wohlverstandener Medienfreiheit ins Auge fassen.

Das Bundesverfassungsgericht spricht von „*individueller und öffentlicher*“ Meinungsbildungsfreiheit; dieser prozedural-einheitlich konzipierten Freiheit wird die Dienstleistung des Mediums geschuldet. Die genannte Formel bedeutet, daß es sich dabei um Entstehung und Fortbestand vielfältiger *Öffentlichkeitssphären* handeln soll, bis zu gesamtstaatlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen nach Art. 20 und 21 GG hin. Es geht dabei immer auch um die Herausbildung und fortdauernde Regeneration einer wohlinformierten, demokratisch vitalen „öffentlichen Meinung“.

Letztere soll ihren Einzugsbereich in „allen“ publizistisch relevanten privaten Meinungen haben. Dabei bekommt es der Rundfunk mit komplexen und hintergründigen, durchaus anspruchsvollen Erwartungen und normativen Vorgaben zu tun. Er soll wohl zu seinem Teil und mit seinen Mitteln auch auf Qualifikationen hinarbeiten, wie sie sich etwa in der Rede vom *orientierungs- und handlungsfähigen* Bürger ausdrücken. Dies bedarf bei Lichte besehen behutsamer und beharrlicher, funktionsgerecht-zielstrebigere „Medium-“ und „Faktor-“Dienste.<sup>8</sup> Das betrifft nicht nur Meinungsvermittlungsprozesse

<sup>8</sup> Näher Stock (Fn. 1) S. 19 ff. m.w.N. Zuletzt M. Kloepfer, Öffentliche Meinung, Massenmedien, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, S. 171 ff. Vor diesem Hintergrund ist auch die Dialektik von „Staatsfreiheit“ des Rundfunks und staatlicher Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in Angriff zu nehmen. Allgemeiner formuliert, ist dies das Problem einer generellen „Herrschaftsfreiheit“ mit Rundumwirkung. Auch die gesellschaftliche Kontrolle darf nicht i.S. einer instrumentalisierenden politischen Herrschaft mißverstanden werden. Dazu Stock (Fn. 2), S. 38 ff., 50 ff.

und Informationssendungen in einem engeren, auf politische Aktualpublizistik begrenzten Sinn. Vielmehr muß der diesbezügliche Programmauftrag die sog. Aufgabentrias (Information, Bildung, Unterhaltung) im ganzen durchziehen und durchgängig prägen.<sup>9</sup> Seit dem Lebach-Urteil wissen wir, daß hierbei auch Gesichtspunkte wie *Medienwirkung* und *Medienverantwortung* mit im Spiel sind.<sup>10</sup>

2. Medienfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG befindet sich hier nach in einer besonderen, ebenso exponierten wie empfindlichen Position: Sie ist nicht auf der grundrechtlichen Jedermannsebene nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG angesiedelt, aber auch nicht im Bereich organisierter Staatlichkeit. Ohne den grund- und menschenrechtlichen Humus des Satzes 1 kann sie allerdings nicht auskommen. Sie ist auf jenes *gesellschaftlich-öffentliche* Substrat angewiesen, das sie einerseits überhaupt erst zustandebringen und aus dem sie sich andererseits auch selbst herleiten, begründen, legitimieren soll. Wird die „Medium-“ und „Faktor-“Funktion kraftvoll betätigt, so werden sich eben dadurch auch die Umweltbezüge der Medienfreiheit konsolidieren und angemessen entwickeln.

a) Anhand dessen werden nun auch weitere kategoriale Einsichten und Klärungen möglich. Zunächst ergibt sich:

Medienfreiheit geht im Wege funktionaler Differenzierung aus der marktmäßigen Kommunikationsfreiheit hervor. Sie steigt gewissermaßen wie ein Kontinent aus dem Meer empor, löst sich dadurch tatbestandlich von der Meinungs- und der Informationsfreiheit ab und stellt kein Grund- und Menschenrecht im Sinne eines Jedermannsrechtes dar. Die genetische Ausdifferenzierung findet statt, weil die allgemeinen Kommunikationsgrundrechte ohne ein *verselbständigtes, funktionell spezialisiertes* Mediengrundrecht notleidend werden würden. Um wirklich „allgemein“ bleiben zu können, bedarf die Kommunikationsfreiheit einer Medienfreiheit, welche von ihr prin-

→

*Rossen* (Fn. 5), S. 111 ff., diskutiert diese Zusammenhänge unter systemtheoretischem Blickwinkel und macht dafür auch die neuere Debatte über Auto-poiesis und reflexives Recht fruchtbar.

<sup>9</sup> Siehe zuerst BVerfGE 12, 205 (260) und seither ständig, zuletzt BVerfGE 73, 118 (152); 74, 297 (324). Näher *Stock* (Fn. 1), S. 227 ff., 493 ff.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 35, 202 (223, 233). Dazu etwa *F. Kübler* (Hg.), *Medienwirkung und Medienverantwortung*, Baden-B. 1975; *ders.*, *Medienverantwortung als Rechtsproblem*, in: *W. Hassemer u. a. (Hg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit*, Baden-B. 1982, S. 105 ff.; *K. Lüscher*, *Medienökologie: Vorschläge für ein übergreifendes Verständnis von „Medienwirkungen“*, ebd. S. 127 ff.; *Stock* (Fn. 1), S. 299 ff. Über Grenzen einer Folgenverantwortung und über zulässige und unzulässige Intentionalität ebd. S. 107 ff. Aus der sonstigen Diskussion: *Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung e.V. (Hg.), Mediennutzung/Medienwirkung*, Berlin 1980; *dies. (Hg.), Medienforschung/Medienpolitik*, Berlin 1981; *W.A. Mahle* (Hg.), *Langfristige Medienwirkungen*, Berlin 1986. Auf medienpolitischer und medienrechtlicher Ebene sind diese Fragestellungen seit einigen Jahren verblaßt oder gänzlich versandet.

ziell verschieden ist und einen anderen Grundrechtstypus verkörpert; dafür empfiehlt sich die Bezeichnung „Funktionsgrundrecht“.<sup>11</sup> Gleichwohl muß die grund- und menschenrechtliche Substanz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in die Handhabung des Satzes 2 eingehen; nur so kann sie „unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation“ erhalten werden.

b) Das fragliche Zuordnungsverhältnis wird in der Rechtsprechung zum Rundfunkrecht auch wie folgt gekennzeichnet: „Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch das Medium des Rundfunks verlangt die Freiheit des Rundfunks sowohl von staatlicher Bevormundung wie von anderweitiger einseitiger Einflußnahme“.<sup>12</sup> Hier wird in knapper Form dargetan, daß die Meinungsbildungsfreiheit von Verfassungs wegen gleichsam durch den Rundfunk hindurchgeht, eine medial-fördernde, aktive Betätigung der Rundfunkfreiheit voraussetzt und ein entsprechendes funktionales Verständnis der Rundfunkfreiheit bedingt. Ausgegangen wird dabei von einer bestimmten Öffentlichkeitsstruktur. Von dort aus wird auf die verfassungsrechtlich geforderte Medienfunktion zurückgeschlossen. Meinungsbildungs- und Kommunikationsfreiheit „durch“ Rundfunkfreiheit – daraus ergeben sich zunächst einige *negatorische* Aussagen: Auch als Funktionsgrundrecht behält die Rundfunkfreiheit ihren Charakter als Abwehrrecht in Staatsrichtung. Es treten nun aber auch mannigfache Drittwirkungseffekte hinzu. Eine so konzipierte Medienfreiheit stellt sich als ein Freiheitsrecht mit *Rundum- und Binnenwirkung* dar; darin ähnelt sie insbesondere der Wissenschaftsfreiheit.<sup>13</sup> Abzuwehren sind zumal „einseitige“, „bevormundende“, d. h. machtpolitisch-instrumentalisierende äußere und innere Zugriffe. Es bedarf allerdings auch einer „*positiven Ordnung*“. Die Umweltbezüge und Binnenverhältnisse müssen also auch gewissermaßen im guten in Angriff genommen und ins Lot gebracht werden.

c) Wie das geschehen könnte, ist vorhin schon angeklungen. Es geht dabei um einen Mittelwert von *Nähe und Distanz*, wie er durch die spezifische Dienstleistungsaufgabe vorgezeichnet ist. Welches könnte nun die eigentliche Antriebskraft einer so verstandenen Medienfunktion und -struktur sein?

11 Dieser Begriff wird gelegentlich auch im Blick auf andere grundrechtlich gewährleistete *kulturelle Sachbereiche* (Art. 5 Abs. 3 GG) verwendet. Die allg. Grundrechtstheorie weist insoweit noch beträchtliche Grauzonen auf. Näher in rundfunkrechtlicher Anwendung Stock (Fn. 1), S. 206 ff., 325 ff. und passim; ders. (Fn. 2), S. 37 f.; Rossen (Fn. 5), S. 200 ff., 333 ff.

12 BVerfGE 60, 53 (64), dort dann auch zum Teil positiv gewendet: Innere Vielfalt als „*Binnenpluralismus*“, „Ausgewogenheit“ als „*gleichgewichtige Vielfalt*“ des „*Gesamtprogramms*“. Das entspricht einer langjährigen Tradition seit BVerfGE 12, 205 (262 f.).

13 Grundlegend F. Kübler, *Kommunikation und Verantwortung*, Konstanz 1973. Näher Stock (Fn. 1), S. 114 ff., 138 ff. m.w.N.

Eine derartige *motorische Kraft* wird in der neueren Verfassungsrechtsprechung wohl schon mitgedacht, sie wird aber noch nicht deutlich beim Namen genannt und als entscheidende konstitutionelle Größe ausgewiesen. An diesem Punkt wird wie folgt fortzufahren sein:

Die Medienfreiheit hat ihren tatbestandlichen Kern in der selbständigen publizistischen Vermittlungsfunktion. Diese beruht in erster Linie auf der *journalistischen Berufsrolle*, was eine konsequente *Professionalisierung* auf dem Boden des „Medium-“ und „Faktor-“Prinzips voraussetzt. Das journalistische Metier muß kraft Ausbildung, eigener Methodik, Erfahrung, kollegialer Abstützung und Rückkopplung, unabhängiger Leitungskompetenz, gesellschaftlicher Gewährleistung und Kontrolle imstande sein, den ihm gebührenden Platz auszufüllen. Ein fachlich qualifizierter, seiner gesellschaftlichen Aufgabe und Verantwortung gewachsener, seiner selbst sicherer, statusrechtlich geordneter Vermittlungsprofessionalismus ist das Kernstück jeder funktionstüchtigen Medienorganisation. Die professionell-publizistische Seite ist ihrem gesellschaftlichen Gegenüber so zuzuordnen, daß eine *relative publizistische Autonomie* gesichert bleibt, ungefähr nach dem Bilde sonstiger kultureller Funktionsgrundrechte. Auf diese Weise läßt sich die massenkommunikative Vermittlungsfunktion als Inhalt der Medienfreiheit dingfest machen. Sie läßt sich in funktionsgerechte programm-, organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Detailregelungen umsetzen.<sup>14</sup>

III. Bis hierher hat die Medienfreiheit schon recht deutliche funktionale Konturen gewonnen. Im folgenden werden nun ältere und neuere *Gegenströmungen* zu behandeln sein. Es geht dabei um wirtschaftsrechtlich inspirierte, presseähnlich-marktmäßige Alternativen und Fernziele, welche sich aus kulturell-rechtlich-rundfunkspezifischer Sicht als latent *dysfunktional* darstellen.

1. Medienfreiheit ist ein Kontinent, der auch wieder versinken kann. Heute werden Stimmen laut, denen zufolge diese fortgeschrittene Grundrechtsidee nach und nach dahinschwenden und über kurz oder lang andersartigen Freiheitsrechten weichen muß. Dabei könnte es sich z. B. um hochkonzentrierte privatwirtschaftliche Ausprägungen einer *Medienunternehmerfreiheit* handeln, und zugleich um neue, exklusive und großräumige Erscheinungsformen der Meinungsverbreitungsfreiheit als privater *Tendenzfreiheit*. Daneben gibt es verschiedene sonstige Konzepte und Ansätze von „Jedermannsmedien“, nämlich einer Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit

<sup>14</sup> Näher an einem Beispiel aus Nordrhein-Westfalen *Stock* (Fn. 2), S. 49 ff. Im übrigen *ders.* (Fn. 1), S. 43 ff., 183 ff., 372 ff. u. ö.

in dem eben umrissenen besonderen Sinn.<sup>15</sup> Dadurch würde die einmal erreichte funktionale Differenzierung dem Grade nach rückläufig werden oder endlich ganz entfallen.

a) Von Interesse ist vorab ein Blick auf die *Entstehungsgeschichte* des Medienrechts. Die eben beschriebene Variante der Medienfreiheit ist im *Rundfunkrecht* entstanden. Sie kann also nicht älter sein als der Rundfunk selbst, der nach dem ersten Weltkrieg seinen Siegeszug begonnen hat. In Deutschland ist sie vielmehr wesentlich jüngeren Datums. Hier hat sie sich erst nach 1945 herausgebildet, wobei vor allem das BBC-Modell<sup>16</sup> Pate gestanden hat. In Westdeutschland konnte das angelsächsische Vorbild in der Tat – mit einigen Abweichungen im Detail – im Bereich des *öffentlich-rechtlichen* Rundfunks Fuß fassen.<sup>17</sup> Dafür bürgerte sich später die Bezeichnung „*Integrationsmodell*“ ein.<sup>18</sup>

b) Das geschilderte rundfunkrechtliche Herkommen hebt sich deutlich von jener anderen, älteren Herkunftslinie des Medienrechts ab, wie sie sich im heutigen *Presserecht* verkörpert. Wir haben es mit zweierlei Traditionsschichten zu tun, welche sich in eigenartiger Weise überlagern; daraus erwachsen derzeit beträchtliche Schwierigkeiten.

Ihren entstehungsgeschichtlichen Wurzeln im 17. und 18. Jahrhundert nach war die periodische Presse wohl ein faktenorientiertes,

15 Als emphatischer Vordenker hat sich insoweit in früheren Jahren *M. Bullinger* erwiesen, zuerst in seiner programmatischen Schrift: *Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation*, Baden-B. 1980. Hernach etwa *ders.*, *Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen*, AöR 108 (1983), S. 161 ff.; *ders.*, *Strukturwandel von Rundfunk und Presse*, NJW 1984, S. 385 ff.; *ders.*, in: *ders. u. a.*, *Die elektronische Herausforderung*, Freiburg i.Br. 1985, S. 63 ff. Das Leitmotiv lautet dabei: „*Individualisierung*“ als „*Banalisierung*“. Dazu *M. Stock*, *Rundfunk und Fernsehen* (im folg.: RuF) 1980, S. 336 ff.; *ders.* (Fn. 1), S. 11 ff.; *Rossen* (Fn. 5), S. 214 ff. Faktisch scheint jenes Individualisierungskonzept z.Zt. eher nebensächlich und fernliegend. Neuerdings rückt *Bullinger* seine Vision denn auch in größere zeitliche Distanz, siehe seine Abhandlungen: *Rundfunkordnung im Bundesstaat und in der Europäischen Gemeinschaft*, Archiv für Pressrecht (im folg.: AfP) 1985, S. 257 ff.; *Freiheit und Gleichheit in den Medien*, JZ 1987, S. 257 ff. Näher unten IV 1a und c.

16 Dazu *P. Humphreys*, *Das Rundfunksystem Großbritanniens*, in: *Hans-Bredow-Institut* (Hg.), *Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1988/89*, Baden-B. 1988, S. E 67 ff. m.w.N. Zur Ausgangssituation in Deutschland vergleichsweise *W. B. Lerg*, *Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland*, 2. Aufl. Frankfurt a.M. 1970; *ders.*, *Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik*, München 1980; *I. Fessmann*, *Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik*, Frankfurt a.M. 1973; *G. Herrmann*, *60 Jahre Rundfunkrecht*, UFITA 97 (1984), S. 1 ff. Siehe auch *T. Behrens*, *Die Entstehung der Massenmedien in Deutschland*, Bern 1986, S. 106 ff.

17 Siehe etwa *H. C. Greene*, *Entscheidung und Verantwortung*, Hamburg 1970. Näher *Stock* (Fn. 2), S. 24 f. m.w.N. Zur deutschen Nachkriegsentwicklung umfassend *H. Bausch*, *Rundfunkpolitik nach 1945*, München 1980, hier S. 46 ff., 204 ff.

18 Dazu *M. Stock*, *Zur Theorie des Koordinationsrundfunks*, Baden-B. 1981, S. 13 ff., 22 ff. m.w.N.



meinungsmäßig und journalistisch substanzarmes, gleichsam subjektloses Nachrichtenmedium.<sup>19</sup> Mit dem „Einzug des Rasonnements in die Zeitung“<sup>20</sup> wurden Zeitungen und Zeitschriften zum Vehikel der Verbreitung von Ansichten, Argumenten, Kritik, Vernunftgründen, Wertungen, „Weltanschauungen“ etc. *Pressefreiheit* ist hiernach kurz gesagt ein *apparativer Annex privater Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit*. Die Presse wird von der Nachrichten- zur Meinungspresse. In diesem Zusammenhang hätte nach und nach auch die informierende und analytisch-kritische journalistische Tätigkeit als solche zu ihrem Recht kommen können. Das geschah jedoch keineswegs.

Das Pressewesen des späten 19. Jahrhunderts nahm einen anderen Weg, nämlich den zur industriell-kapitalistischen Pressestruktur und zur Geschäftspresse hin.<sup>21</sup> Auch insoweit mag von einer gewissen funktionalen Differenzierung gesprochen werden können. Diese setzt allerdings auf medienökonomischer Ebene an. Näherhin drückt sie sich in einer engen Verbindung von *Gewerbefreiheit und Tendenzfreiheit des Medieneigentümers* aus. Medienfreiheit als journalistisch-„dienende“ Freiheit kommt dabei notwendig, schon aus Gründen der ökonomisch-publizistischen marktmäßigen Logik, zu kurz. Denn es ist das pressenspezifische privatwirtschaftliche *Marktmodell*, das nunmehr die Szene betritt. Das ist ein folgenreicher Schritt: Eine Medienfreiheit im rundfunkspezifischen Sinne ist dem Presserecht bis heute unbekannt geblieben.

c) Damit wird nun auch genauer erkennbar, daß Presse- und Rundfunkwesen bisheriger Provenienz, also Markt- und Integrationsmodell, *strukturell ungleichartig* sind. Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein eigener, unverwechselbarer Traditionsbestand und Formenfundus entwickelt. Der vorhandene Anstaltsrundfunk hat inzwischen auch schon Patina angesetzt. Bei Lichte besehen stellt er aber immer noch ein *Novum* dar; er bildet eine eigenständige, durchaus ansehnliche und avancierte medienrechtliche Größe. Im Pressebereich waltet demgegenüber ein andersartiger, weniger differenzierter, „unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation“ vergleichsweise bescheidener und rückständiger medienstruktureller Grundgedanke vor.

19 Dazu D. Stammler, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, Berlin 1971, S. 19 ff. Näher M. Lindemann, Deutsche Presse bis 1815, Berlin 1969; H.-D. Fischer, Handbuch der politischen Presse in Deutschland 1480–1980, Düsseldorf 1981, auch zum folgenden.

20 Vgl. Stammler (Fn. 19), S. 23 ff. Dazu zahlreiche Beiträge in: J. Schwartländer/D. Willoweit (Hg.), Meinungsfreiheit – Grundgedanken und Geschichte in Europa und USA, Kehl a. Rh. 1986, bes. D. Grimm, Soziale Voraussetzungen und verfassungsrechtliche Gewährleistungen der Meinungsfreiheit, S. 145 ff., auch in: ders., Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1987, S. 232 ff. Als neuere Textsammlung sei ferner genannt J. Wilke (Hg.), Pressefreiheit, Darmstadt 1984.

21 Statt aller Stammler (Fn. 19), S. 30 ff.; Grimm (Fn. 20), S. 168 ff.

Das spiegelt sich auch in der medienrechtlichen Judikatur des *Bundesverfassungsgerichts* wider. Das bei der periodischen Presse in Übung befindliche Ordnungsmodell wurde im ersten Fernsehurteil wie folgt beschrieben: Auf solchen Medienmärkten gebe es „eine relativ große Anzahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen“.<sup>22</sup> Hierbei war an einen *publizistischen Wettbewerb* in dem Sinne gedacht, daß unterschiedliche, mehr oder minder deutliche und wohlprofilierter Meinungsmäßige „Grundrichtungen“<sup>23</sup> um die Gunst des Publikums wetteiferten. Derartige Gesamtangebote wurden – um die seit dem FRAG-Urteil üblich gewordene Vielfaltstypologie aufzugreifen – als „*außenpluralistische*“, auf der Betätigung der verlegerischen Tendenzfreiheit beruhende „*Meinungsmärkte*“<sup>24</sup> konzipiert.

Hernach sprach das Gericht auch von einer pressemäßigen „geistigen und wirtschaftlichen Konkurrenz“.<sup>25</sup> Über wirtschaftliche Konzentration und daraus eventuell sich ergebende „*Meinungsmonopole*“ fielen manche besorgten Bemerkungen.<sup>26</sup> Die presserechtliche Traditionslinie als solche wurde allerdings in Karlsruhe nicht in Frage gestellt. Vielmehr wurde sie im wesentlichen rezipiert und der Auslegung des Grundrechts der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zugrunde gelegt.

Die Pressefreiheit hat ihren tatbestandlichen Kern hiernach in der Tendenz- und Gewerbefreiheit des Verlegers. Als journalistisch-„*dienende*“ Freiheit kann sie sich darum kaum entfalten. Denn die journalistische Profession bleibt hierbei ein unselbständiger apparativer Annex, sie wird zur abhängigen Variablen. Sie bleibt unter das Marktgesetz gebeugt und einer entsprechenden, die Marktkräfte transformierenden unternehmensinternen Direktionsgewalt unterworfen.

22 BVerfGE 12, 205 (261).

23 Vgl. BVerfGE 52, 283 (296); 59, 231 (258). Zur Empirie insoweit etwa K. Schönbach, *Umfassende Information kontra „politische Grundhaltung“*, Publizistik 1976, S. 68 ff.; ders., *Trennung von Nachricht und Meinung*, Freiburg i.Br. 1977. Reine Tendenzblätter älterer Prägung sind faktisch seit längerem rückläufig. Stattdessen kommen mancherlei Zwischenwerte vor, z.B. begrenzte innere Bandbreiten, eher unauffällig-subkutane Beeinflussungen im Gewande scheinbarer „*Meinungslosigkeit*“ u. ä. Näher Stock (Fn. 1), S. 474 m.w.N. Die Rechtsprechung scheint hier noch dem 19. Jahrhundert verhaftet.

24 Vgl. BVerfGE 57, 295 (323 ff.). Dazu oben Fn. 6.

25 BVerfGE 20, 162 (175); 52, 283 (296). Hervorhebung von mir.

26 Vgl. BVerfGE 20, 162 (176); 57, 295 (322 f.). Zum heutigen Sachstand H. Röper, *Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland im I. Quartal 1987*, Media Perspektiven (im folg.: MP) 1987, S. 563 ff.; W. J. Schütz, *Deutsche Tagespresse 1987*, ebd. S. 574 ff., 585 ff.; H. H. Diederichs, *Daten zur Konzentration der Publikumszeitschriften in der Bundesrepublik Deutschland im IV. Quartal 1986*, ebd. S. 496 ff.

d) Der springende Punkt ist dabei folgender: Der pressenspezifische Modus der Marktsteuerung bringt es mit sich, daß richterrechtliche und einfachgesetzliche Formeln wie die von der *öffentlichen Aufgabe*“ der Presse nicht in ein marktübergreifendes funktionales Vermittlungsprinzip umgesetzt werden können; eine gemeinsame Plattform nach Art des Rundfunkrechts kann daraus nicht hervorgehen. Die Informations- und Kommunikationsfunktion von Pressemärkten kann zwar wortreich beschrieben werden, sie läßt sich jedoch *nirgends dingfest machen und normativ gewährleisten*.

Jedes Presseunternehmen je für sich kann sich auf die Erfordernisse der Marktregibilität berufen. Es kann und muß – zur Vermeidung des Ausscheidens aus dem Konkurrenzkampf – den jeweiligen Entwicklungen auf den Publikums- und Werbemärkten Rechnung tragen. Daraufhin kann es sich veranlaßt sehen, auch populistische Strömungen, subkutane Tendenzen, kommerzielle Eigendynamiken und dergleichen bereitwillig aufzunehmen, solche Trends auch von sich aus voranzutreiben und sie für die redaktionelle Arbeit fühlbar zu machen. Von gegenteiligen Pflichtkomponenten der „öffentlichen Aufgabe“ kann es sich in erheblichem Umfang freizeichnen. In letzterer Frage kann der eine Anbieter immer auch auf den anderen verweisen, et vice versa. Wegen der Berücksichtigung von Publikumsbedürfnissen, welche er nicht selbst decken will, kann jeder Anbieter stets auf das übrige Anbieterfeld rekurrieren. So können im Prinzip *alle* Anbieter verfahren, d. h. im Ergebnis ist *niemand* für das Ganze verantwortlich. Denn es ist grundsätzlich *nur der relevante Markt insgesamt*, der für die geschuldete Leistung einzustehen hat. Wir haben es also mit einer unwägbaren, medienrechtlich konturen- und wesenlosen Größe zu tun. Sie bleibt jenachdem faktisch-kontingent oder aber nur rhetorisch und spekulativ; jedenfalls ist sie funktional nicht faßbar. Die freie Presse ist ein „Institut“ ohne Institution.<sup>27</sup> Dies kann einige Vorteile haben, es kann aber auch Nachteile und gravierende Probleme mit sich bringen. Im Falle des *Marktversagens* kann es zu universellen *Vermachtungen* führen. Man wird deshalb hellhörig werden müssen, wenn heute für eine weitgehende „Entwicklungsfreiheit“ der Presse auch in den *Rundfunkbereich* hinein plädiert wird.<sup>28</sup>

27 Näher *Stock* (Fn. 2), S. 10 ff. m.w.N. Siehe auch *Brugger* (Fn. 6), S. 200 f., 225 ff.

28 So zuletzt *C. Degenhart*, Bestandsschutz für die Presse, AfP 1987, S. 649 (654 f.). Anders zum gleichen Thema *D. Stammeler*, ebd. S. 659 ff. Dazu außerdem der Tagungsbericht von *K.-E. Wenzel*, ebd. S. 674 ff. Über Unsicherheiten und Schwächen der gegenwärtigen kartellbehördlichen Praxis insoweit *M. Stock*, in: W. Hoffmann-Riem (Hg.), *Rundfunk im Wettbewerbsrecht*, Baden-B. 1988, S. 35 (67 ff.).

2. Damit ist ein aktuelles Stichwort gefallen: Vermöge der Entwicklung alter und neuer Medientechniken<sup>29</sup> dringt die presserechtliche Tradition heute schrittweise in das *Rundfunkrecht* vor, näherhin wie folgt:

a) Presseeigene und pressennahe Medienunternehmen etablieren sich als Veranstalter von *Privatrundfunk* und suchen auch einzelne rundfunkähnliche neue Dienste für sich zu erschließen. Entsprechende Staatsverträge und Landesrundfunk- oder Landesmediengesetze haben den Privaten in der Bundesrepublik Deutschland seit 1980 weithin den Marktzutritt eröffnet.<sup>30</sup> Zugleich haben sich die Bundesländer darauf verständigt, den *öffentlich-rechtlichen Rundfunk* auch in Zukunft beizubehalten. Sie haben ihm bestimmte mehr oder minder weitreichende und profunde Funktionsgarantien erteilt.<sup>31</sup> Hier-

29 Dazu umfassend, aber z.T. überholt *D. Ratzke*, Handbuch der Neuen Medien, 2. Aufl. Stuttgart 1984. Siehe auch den Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“, BT-Drucks. 9/2442 vom 28. 3. 1983, ferner den Medienbericht '85 der Bundesregierung, BT-Drucks. 10/5663 vom 16. 6. 1986. Materialreich das Branchenmagazin: Neue Medien, ab Heft 1/1984. Dazu *D. Manthey u. a.* (Hg.), Neue-Medien-Jahrbuch 86, Hamburg 1986; desgl. Jahrbuch 88, Hamburg 1988. Ein aktueller Überblick findet sich bei *H. Röper*, Stand der Verflechtung von privatem Rundfunk und Presse 1987, MP 1987, S. 693 ff. Im übrigen sei auf die einschlägigen laufenden Pressedienste verwiesen. Führend sind die beiden kirchlichen Dienste: epd Kirche und Rundfunk, Funk-Korrespondenz. Zur Semantik sei noch vermerkt: In einem medienrechtlich exakten Sinn kann von „*neuen Medien*“ nur dort gesprochen werden, wo es sich wirklich um Überschreitungen des Presse- bzw. des Rundfunkbegriffs handelt. Vgl. *Stock* (Fn. 2), S. 8 ff., 30 ff. m.w.N. Häufig geht es weder um neue Techniken noch um neue Dienste. Im Vordergrund des Interesses der Privaten stehen derzeit „*alte Medien*“, nämlich die Nutzung zusätzlicher terrestrisch-drahtloser Übertragungsmöglichkeiten für konventionell-kommerzielle Hörfunk- und Fernsehprogramme.

30 Am Anfang stand das rh.-pf. Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. Rh.-Pf. S. 229) (AKK-G), betreffend das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen. Die momentan jüngste Kodifikation ist das Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen i.d.F. d. Bek. vom 11. 1. 1988 (GVBl. N.-W. S. 6) (LRG NW). Hierzu *M. Stock*, Neues Privatrundfunkrecht, München 1987. Für Hessen liegt z.Zt. ein Diskussionsentwurf eines Gesetzes über den privaten Rundfunk vor, abgedr. epd Kirche und Rundfunk Nr. 9 vom 6. 2. 1988, Beilage Dokumentation. Im übrigen steht eine vergleichbare Dauerregelung nur noch in Bremen aus (das den Markt für auswärtige private Anbieter aber auch schon geöffnet hat). Länderübergreifend ist neben den sog. Regional- oder Teilstaatsverträgen kürzlich in Kraft getreten der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 1./3. 4. 1987 (u. a. GVBl. N.-W. S. 405) (RfKStV). Dazu die Textsammlung: *W.-D. Ring* (Bearb.), Medienrecht, München Lbl. (Stand 31. 3. 1987).

31 Am konsequentesten tut dies das WDR-Gesetz i.d.F. d. Bek. vom 11. 1. 1988 (GVBl. N.-W. S. 27) (WDR-G), auch i.V.m. dem LRG NW. Näher *Stock* (Fn. 2), S. 27 ff., 81 ff.; *ders.* (Fn. 30), S. 32 ff., 81 ff.; *H. Bethge*, Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Frankfurt a.M. 1987; *E. Denninger*, ZUM 1987, S. 479 ff. Anders *R. Grawert*, Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung,

mit richtet man sich allerseits auf „*duale Rundfunksysteme*“<sup>32</sup> ein. In solchen gemischten Systemen verkörpert sich einerseits das rundfunkspezifische Integrationsmodell, andererseits in gewissem, faktisch stetig wachsendem Umfang aber auch das pressenspezifische Marktmodell. Das führt zu einem spannungsreichen Neben- und Gegeneinander: Hier die *öffentliche „Entwicklungsgarantie“*, dort aber *private „Entwicklungsfreiheit“*.<sup>33</sup> Derartige öffentlich-private Konkurrenzsysteme bilden sich auf höheren territorialen Ebenen (landes- und bundesweit) heraus und scheinen dort zum Regel- und Normalfall zu werden.<sup>34</sup>

b) Der Integrationsrundfunk bekommt also nun Gesellschaft, und diese ist nicht von gleicher Art: Sie tendiert über kurz oder lang zum reinen Marktgrundfunk hin – was für die ARD-Anstalten und das ZDF nicht folgenlos bleiben kann. Zu erwarten ist ein zunehmender Drall in Richtung auf einen strikt rentabilitätsorientierten, überwiegend oder gänzlich werbefinanzierten, auf größtmögliche Anteile an den Publikums- und Werbemärkten abzielenden und dergestalt *kommerziellen Rundfunk*. In einer so beschaffenen „freien Meinungsmarktwirtschaft“<sup>35</sup> pflegen manche Autoren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf mittlere Sicht noch gewisse publizistisch-kulturelle Grund- bzw. Nischenfunktionen vorzusehen. Langfristig sind es aber eher Siechtum oder Exitus, die ihm hiernach beschieden sein sollen.<sup>36</sup> Derartige Zukunftsprognosen mögen nun als wenig schlüssig und verfassungsrechtlich bedenklich bewertet werden – das entsprechende Entwicklungspotential sollte aber nicht vernachlässigt

→

AfP 1986, S. 277 ff. Hieraus wird wahrscheinlich eine neue Grundsatzentscheidung des BVerfG hervorgehen.

32 Vgl. diesen Begriff in der Präambel des RfKStV, nach BVerfGE 73, 118 (125). Das BVerfG spricht auch von einer „dualen Ordnung“ des Rundfunks, ebd. S. 157 ff., weitergeführt in BVerfGE 74, 297 (324 ff.).

33 Vgl. erneut die Präambel des RfKStV: Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk „sind Bestand und weitere Entwicklung zu gewährleisten“. Den privaten Veranstaltern „sollen der Aufbau und die Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems ermöglicht werden“. Das Nähere ist teilweise nach wie vor strittig. Dazu zuletzt H. Bethge, Zur Existenz und Relevanz eines Finanzgewährleistungsanspruchs einer Rundfunkanstalt gegen den Staat, DÖV 1988, S. 97 ff. Anders Degenhart (Fn. 28).

34 Was nach der Verfassungsrechtsprechung aber nicht zwingend ist. Auch der RfKStV läßt insoweit Raum für abweichende landesrechtliche Lösungen, wie sie sich gegenwärtig z. B. für den landesweiten Rundfunk in N.-W. abzeichnen (öffentlich-privates *Kooperationsmodell* als joint venture). Auf regionaler und lokaler Ebene liegen die Dinge ohnehin fast überall anders. Vgl. nur das n.-w. sog. *Zwei-Säulen-Modell* nach §§ 23 ff. LRG NW. Dazu Stock (Fn. 30), S. 37 ff. m.w.N.

35 Vgl. Bullinger, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen (Fn. 15), S. 198.

36 Siehe M. Stock, Ein fragwürdiges Konzept dualer Rundfunksysteme, RuF 1987, S. 5 (18 ff.) m.w.N. Zu dem hiesigen Grundgegensatz *ders.*, Marktmodell kontra Integrationsmodell? AöR 110 (1985), S. 219 ff. Näher unten IV 1.

siget werden, wenn es nun im näheren um das künftige Verhältnis des presse- und des rundfunkrechtlichen Herkommens im Medienbereich geht. Wohlgermerkt stellen sich die jetzt entstehenden, einigermaßen austarierten *dualen Rundfunksysteme* so angesehen auch wieder nur als befristete *Übergangslösungen* dar. Man sagt den Gigantenkampf voraus und denkt dabei manchmal auch schon an ein unentrinnbares, geradezu schicksalhaftes *Entweder/Oder* von Integrations- und Presserundfunk. Sollte es wirklich zu einem zügellosen kommerziellen Vernichtungswettbewerb kommen, so könnte dabei auch die rundfunkrechtliche Tradition den kürzeren ziehen. Daraus könnte dann ein flächendeckendes, *monistisches Marktrundfunksystem* hervorgehen. Das ist derzeit wohl nur eine vage, noch nicht recht vorstellbare Möglichkeit, es gibt aber immerhin zu denken.

IV. 1. Eingangs ist der in Westdeutschland herkömmliche öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seiner grund- und menschenrechtlichen integrativen Substanz und seinem modernen funktionalen Profil noch einmal vor Augen geführt worden. Danach war über Veränderungspotentiale und Übergangslagen zu berichten, wie sie im Zeichen der neuen Techniken entstanden sind. Es waren mancherlei aktuelle Unsicherheiten und Gegenkräfte zu schildern – auf eine kurze Formel gebracht: *Marktmodell kontra Integrationsmodell*. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, nach brauchbaren Konzepten der *Konfliktlösung* Ausschau zu halten. Und zwar kommt es in erster Linie auf eine dauerhafte Schlichtung und konstitutionelle Zuordnung auf dem Boden des geltenden nationalen *Verfassungsrechts* an.

a) Überschlägig läßt sich sagen: Die an dem bisherigen Rundfunkmodell vorbeigehenden, latent gegenläufigen ordnungspolitischen Trendrichtungen leiten sich in der einen oder anderen Weise aus der presserechtlichen Tradition des 19. Jahrhunderts her. Dieser sind auch die neueren Lehren von der Privatrundfunkfreiheit als Jedermannsgrundrecht in gewissem Umfang verpflichtet. *Funktionale Differenzierungen* im Sinne der rundfunkrechtlichen Moderne stellen sich hiernach als bloße *Provisorien* dar. Eine Medienfreiheit als Freiheit kommunikativer Vermittlung gilt nur noch übergangsweise als akzeptabel; sie soll über kurz oder lang dahinschwinden. Man spricht zwar von einer „funktionserhaltenden Anpassung“ der Kommunikationsfreiheit an die technischen Novitäten. Genauer angesehen, soll die Angleichung aber im Ergebnis auf den *Wegfall* einer selbständigen Vermittlungsfunktion hinauslaufen. Gleichwohl, und sogar gerade dadurch, meint man die Kommunikationsfreiheit „verstärken“ und verallgemeinern zu können.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Vgl. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 59 ff. Dazu Stock, RuF 1980, S. 347 ff. Im übrigen oben Fn. 15.

Hierin kommt ein Paradoxon zum Vorschein, das sich wie folgt zuspitzen läßt: In der Ära der neuen Techniken werden neue, funktionsgerechte Medienstrukturen und Grundrechtsdogmen entbehrlich, sie werden durch die alten Gewohnheiten überholt und verdrängt. Das hört sich merkwürdig an, und es kann unsere Aufmerksamkeit anstacheln. Denn alsbald ergibt sich der Eindruck, daß mit solchen Prognosen und Entwicklungsdoktrinen etwas nicht stimmt.

b) In der Tat sind die fraglichen Thesen in der inländischen verfassungsrechtlichen Diskussion nicht im mindesten konsensfähig. Wie sich das *Bundesverfassungsgericht* dazu stellt, ist vorhin bereits in den Grundzügen dargetan worden. Dem seien nun noch ein paar ergänzende Überlegungen hinzugefügt.<sup>38</sup>

Die Verfassungsrechtsprechung zu Presse- und Rundfunkfreiheit folgte ursprünglich, und sodann über Jahrzehnte hinweg, den historisch bedingten, vom Parlamentarischen Rat vorgefundenen Faktizitäten des Medienwesens. Sie stellte sich mit ihren Grundrechtskonzepten auf die damalige *Zweispurigkeit des einfachen Medienrechts* ein. Die sog. publizistische Gewaltenteilung brachte es mit sich, daß die beiden ungleichen Medienmodelle in langjähriger Praxis miteinander auskommen konnten; sie konnten dabei so viel Abstand halten, daß es noch nicht zu größeren Rivalitäten und Mißhelligkeiten kam. Die ältere Karlsruher Judikatur stellte dieses schiedlich-friedliche faktische Arrangement weiter nicht in Frage. Sie gliederte sich auch ihrerseits in einen presse- und einen rundfunkrechtlichen Zweig auf. Daraus ergab sich auf pragmatische Weise ein *doppelter, disparat-zweifacher medienrechtlicher Grundrechtsstandard*. Das gemeinsame Fundament blieb relativ schwach. Daß es sich hierbei um tieferliegende, einigermaßen konflikträchtige Spannungen und Polaritäten handelt, wurde erst um 1980 deutlich.

Denn nunmehr – beginnend mit dem Kabelpilotprojekt Ludwigshafen – schickten sich Presse und Pressemodell an, in den rundfunkrechtlichen geordneten Sektor der Massenkommunikation vorzudringen. Es entstanden die ersten privaten Rundfunkprogramme. Daraufhin kam es auch zu dem heute geläufigen engeren, intrame-

<sup>38</sup> Wegen einer genaueren Analyse des hier in Rede stehenden modellmäßigen und rechtsdogmatischen Grundkonflikts verweise ich auf meine Abhandlung Marktmodell kontra Integrationsmodell (Fn. 36), S. 219 ff. Ein chronologischer Abriß der rundfunkrechtlichen Verfassungsrechtsprechung findet sich in meinem Beitrag in: W. A. Mahle (Hg.), *Intermediärer Wettbewerb nach dem Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols*, Berlin 1988, S. 153 ff. Zur Bedeutung des *Niedersachsen-Urteils* BVerfGE 73, 118 ff. näher M. Stock, *Das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts: Kontinuität oder Wende?*, NJW 1987, S. 217 ff.; ders., *Ein fragwürdiges Konzept* (Fn. 36), S. 5 ff. Unter Einbeziehung des *Baden-Württemberg-Beschlusses* BVerfGE 74, S. 297 ff. weitergeführt in: *Rundfunk im Wettbewerbsrecht* (Fn. 28). Dort auch Nachweise zur sonstigen Kommentierung der Karlsruher Judikatur bis 1987/88.

diären Nebeneinander von Markt- und Integrationsmodell. Den entsprechenden, stetig wachsenden Konkurrenz- und Konfliktproblemen mußte sich jetzt auch die Verfassungsrechtsprechung zuwenden. Sie benötigte hierfür so etwas wie einen „Allgemeinen Teil“ des *Medienverfassungsrechts*, nämlich eine inter- und intramediäre konstitutionelle Verklammerung, wie sie bis dahin nur spärlich entwickelt worden war. Nur auf einer derartigen Plattform lassen sich die hiesigen Gegensätzlichkeiten ausgleichen. Nur so können der öffentlich-rechtliche und der Presserundfunk dauerhaft koexistieren. In ein solches übergreifendes, als *verfassungsrechtliches Mediengesamtkonzept*<sup>39</sup> anzulegendes Regelungsprogramm wird dann auch das Pressewesen einzubeziehen sein.

c) Im übrigen müssen dabei auch *presse- bzw. rundfunkähnliche neue Dienste* berücksichtigt werden, wie sie sich ebenfalls um 1980 zu entwickeln begannen. Das Bildschirmtext-Modell wurde auch als universeller Richtwert der Medienentwicklung ins Gespräch gebracht. Damit würde die Zweispurigkeit des bisherigen Medienrechts nach und nach entfallen und in eine *quasi-presserechtliche Einspurigkeit* übergehen. Nur die pressespezifische Traditionslinie würde beibehalten und auch bei den elektronischen Medien fortgesetzt werden. Würde das Btx-Modell allerdings wirklich zum allgemeinen Leitbild avancieren, so könnte das auch das Ende von Presse und Presserecht bedeuten. Dergleichen mag nun als fernliegendes, vorerst inaktuelles Wunsch- oder Schreckbild erachtet werden, es mag als futurologischer Übereifer, Schwärmerei oder bloße Fieberphantasie erscheinen und einstweilen wenig Interesse finden – gänzlich vernachlässigt werden sollten solche strukturellen Grenzwerte nicht. Auch darauf wird der jetzt benötigte „Allgemeine Teil“ des Medienverfassungsrechts Bedacht nehmen müssen.

d) Nach alledem mußten auf das Bundesverfassungsgericht beträchtliche Probleme der Verfassungsentwicklung im Medienbereich zukommen. Dennoch versuchte es an seiner bisherigen Rechtsprechung so weit wie möglich festzuhalten. Es gedachte im Rundfunkrecht die *sachliche Kontinuität* zu wahren und seine früheren, an den Gegebenheiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks orientierten Grundsatzentscheidungen ein Stück weit fortzuschreiben. Auf diesem Boden suchte es auch den verfassungsrechtlichen Belangen des pressenahen Privatrundfunks gerecht zu werden – offenkundig eine diffizile Angelegenheit. Über Möglichkeiten und Grenzen der Individualisierung fielen einige erste, von Vorsicht und prognostischer

39 Um eine „Medien-Gesamtkonzeption“ anderer, weniger anspruchsvoller Art kreiste die Reformdebatte kürzlich in der Schweiz. Siehe den Bericht der diesbezüglichen Expertenkommission: *Medien-Gesamtkonzeption*, hrsg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1982. Dazu etwa L. Bosshart (Hg.), *Die Medien-Gesamtkonzeption. Kritische Perspektiven*, Fribourg 1983.



Unsicherheit zeugende Bemerkungen. Von den andernorts zahlreich vorhandenen Richtungskonflikten und Theoriedefiziten blieb auch die Verfassungsrechtsprechung nicht unberührt. Bald zeigte sie sich prinzipienstreng, bald aber auch auf erhebliche Kurskorrekturen und pressefreundliche Kompromisse bedacht. Das Erscheinungsbild der Karlsruher Judikatur ist dadurch mittlerweile etwas unübersichtlich geworden.

2. Wie steht es also nun im näheren mit der *Harmonisierung des Medienrechts von Verfassungs wegen*? Welches sind dabei die derzeit erkennbaren Chancen und Richtungen? Wird sich die deutsche rundfunkspezifische Überlieferung nach innen und außen behaupten, wird sie im Konzert der vielen Stimmen mithalten, wird sie darin gar den Ton angeben können? Hier stellen sich manche Fragen, auf die es momentan noch keine endgültigen Antworten geben kann. In Rechtspraxis, Rechtswissenschaft und Rechtspolitik bleibt noch vieles zu tun.

a) Im *FRAG-Urteil* von 1981 geht das Bundesverfassungsgericht wie folgt vor:

Der eingangs wiedergegebene funktionale Ansatz entstammt dem herkömmlichen öffentlich-rechtlichen Formenfundus, er wird aber auch auf das Privatrundfunkrecht übertragen. Darin verkörpert sich in der Tat so etwas wie ein „*Allgemeiner Teil*“, nun zwar nicht des gesamten Medien-, aber doch immerhin *des Rundfunkverfassungsrechts*. Auch in seinen näheren Aussagen über statthafte Vielfaltmodelle<sup>40</sup> behält das Urteil die im Rundfunkbereich überkommene „binnenpluralistisch“-integrative Konzeption bei. Und zwar weist es sie jetzt als eine von mehreren verfassungsrechtlich möglichen Ordnungsmodellen aus und hält dieses Modell auch für den pressenahen Rundfunk bereit. Daneben bietet es den Privaten ein begrenzt „außenpluralistisches“ Modell als zulässig an. Bei letzterer Variante handelt es sich aber nicht etwa um eine Übernahme des auf Zeitungs- und Zeitschriftenmärkten geläufigen externen Konkurrenzmodells in den Rundfunkbereich. Im Privatrundfunkrecht ist hiernach vielmehr neben dem Integrationsmodell nur das sog. *Koordinationsmodell* erlaubt.<sup>41</sup>

Bei dem als „*außenpluralistisch*“ bezeichneten Medienmodell ist an einen *Zwischentypus* gedacht, welcher ein gewisses Maß an Tendenz- und Gewerbefreiheit der privaten Veranstalter impliziert; er bietet auch für einen entsprechenden Wettbewerb Raum. Insoweit berück-

40 BVerfGE 57, 295 (325 ff.).

41 Zu diesem *Stock* (Fn. 18), S. 13 ff. Näher *ders.*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, Berlin 1981, S. 167 ff., 251 ff., zu § 18 AKK-G. An dem Ludwigshafener Pioniermodell orientiert sich ersichtlich auch das FRAG-Urteil. Zu den Direktiven dieses hochrangigen Urteils eingehend *Stock* (Fn. 1), S. 325 ff., 475 ff., auch zum folgenden.

sichtigt das FRAG-Urteil auch Elemente des *pressespezifischen* Herkommens. Von presseähnlichen Marktdynamiken verspricht sich das Urteil freilich nicht nur Gutes. Es befürchtet davon auch dysfunktionale, die allgemeine Kommunikationsfreiheit (incl. Meinungsbildungs- und Medienfreiheit) beeinträchtigende Einwirkungen und hält das pressenspezifische Marktmodell als solches auf Distanz. Diesbezüglich wird auf einer nachhaltigen öffentlichen Regulierung und Gegensteuerung bestanden. Gefordert werden besondere, deutlich an der *rundfunkspezifischen* Herkunftslinie des Koordinationsmodells orientierte gesetzgeberische und institutionelle Sicherungsvorkehrungen.

Das FRAG-Urteil bezweckt damit offenbar eine innere Ausglei- chung und neue Synthese der beiden unterschiedlichen Traditionsschichten des westdeutschen Medienrechts. Dabei sollen die rundfunktypischen Merkmale aber alles in allem dominant bleiben. Denkt man dieses gewagte Konzept weiter, so ergibt sich: Ein „binnen-“ wie auch ein „außenpluralistischer“ Privatrundfunk muß *dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk funktionell gleichwertig* sein, was das jeweils relevante Gesamtangebot betrifft. Er muß ihm leistungsmäßig, d. h. in seinem „Medium-“ und „Faktor-“Vermögen nach Art. 5 Abs. 1 GG, gleichkommen, ohne ihn indessen schlicht zu kopieren und zu verdoppeln.

Dadurch fällt nun auch neues Licht auf die Binnenverhältnisse in *dualen Rundfunksystemen*. Insoweit wird durch das FRAG-Urteil ein intramediärer öffentlich-privater *Wettbewerb* ermöglicht. Dieser soll aber auch seinerseits durch obiges Gleichwertigkeitsprinzip beeinflusst und entscheidend geprägt werden. Dadurch sollen überschießende, Kommunikations- und Medienfreiheit gefährdende Antagonismen und Marktkräfte hintangehalten werden. Die hiesige innere Antinomie soll gewissermaßen ausgesöhnt, ins Gute gewendet und in eine „positive Ordnung“ umgesetzt werden. Das bedeutet kurz gesagt: In einer „positiven“ dualen Ordnung ist es nicht ein wirtschaftlich-werblicher, sondern ein *publizistisch-programmlicher* Wettbewerb, der das Gesamtbild bestimmen soll. Gedacht ist dabei wohl an einen journalistischen Leistungswettbewerb als *Qualitätswettbewerb* unter prinzipiell gleichgestellten Marktpartnern.<sup>42</sup>

c) Nachfolgend konnte das Bundesverfassungsgericht diese wohl- lautenden, geradezu betörenden Leitideen nicht lange durchhalten. Es gab sie aber auch nicht gänzlich preis; vielmehr suchte es nach eini-

<sup>42</sup> Ganz und gar ungeklärt bleiben im FRAG-Urteil allerdings die – dafür vorgeiflichen – Probleme der *Rundfunkfinanzierung*, auch diejenigen von *Werbefinanzierung* und *ökonomisch-werblicher Konkurrenz*. Der kühne Vermittlungsgedanke des Urteils ist denn auch hernach an den widerstrebenden medienökonomischen Fakten gescheitert. Näher Stock (Fn. 28), auch zu den Kurskorrekturen des Niedersachsen-Urteils, die dann wiederum durch den Baden-Württemberg-Beschluß teilweise berichtigt worden sind. Dies kann hier nicht mehr i. e. dargelegt werden.

gen Irritationen und Umwegen wieder zu ihnen zurückzukehren und möglichst viel davon in die weitere Entwicklung des Medienrechts einzubringen. Der gegenwärtige Befund wirkt allerdings noch recht unausgereift und unfertig. Er stellt sich in großen Zügen wie folgt dar:

Das FRAG-Urteil hatte das faktische Machtpotential der privaten Verlagshäuser und Multimediaunternehmen und der mit ihnen verflochtenen, im Aufbau befindlichen Anbieter kommerzieller Fernseh- und Hörfunkprogramme noch nicht hinlänglich in Rechnung gestellt. Es kannte die entsprechenden werbeökonomischen Komplikationen und Eigendynamiken noch nicht und erwies sich als bald als unrealistisch. Fünf Jahre später sah sich das Bundesverfassungsgericht dann veranlaßt, die Zügel zu lockern und *dem Marktrundfunk auch verfassungsrechtlich mehr Raum zu geben*. Dadurch verschoben sich auch die strukturpolitischen und konstitutionellen Prämissen dualer Systeme in bemerkenswerter Weise.

Der erwähnten beiderseits ausbalancierten, ins Qualitative gewendeten Wettbewerbsidee überlagert sich heute ein andersartiges, im näheren mehrdeutiges Zuordnungsschema. Die Zeichen scheinen dabei wieder mehr auf Ungleichheit, Aggressivität, primär werbewirtschaftlichem Konkurrenzkampf, Deregulierung etc. zu stehen, kurz: auf „*dualer Unordnung*“. Denn die Bindewirkung des gedachten „Allgemeinen Teils“ ist mittlerweile zurückgegangen. Auf dem privaten Sektor hat sie erheblich nachgelassen. Die programmlichen und strukturellen Anforderungen sind dort um einige Grade herabgesetzt worden. Das betrifft vor allem den „außenpluralistischen“ Vielfaltmodus. Insoweit wird den koordinierenden Dachanstalten ein geringeres Maß an externer Steuerung und Kontrolle abverlangt. Auch die internen, in der jeweiligen unternehmerischen Binnensphäre ansetzenden Regulative sind abgeschwächt worden. Medienfreiheit und Medienverantwortung weichen daraufhin ein Stück weit zurück, sie machen einer Privatrundfunkfreiheit eher presserechtlicher Provenienz Platz. Dualen Systemen solcher Art wohnt ein verschärfter *innerer Dualismus ungleicher Freiheiten* inne. Man befindet sich dabei noch nicht auf freier Wildbahn, es gilt noch nicht das „Gesetz des Dschungels“ – gleichwohl ist dies eine neue Lage, die zu denken gibt.

Das Hauptaugenmerk der Karlsruher Judikatur gilt unterdessen dem *öffentlich-rechtlichen Rundfunk*. Dieser wird von Verfassungs wegen beträchtlich gestärkt und aufgewertet. Er wird auf seinen „*klassischen Auftrag*“ verpflichtet und von neuem in sein altbekanntes gesellschaftlich-kulturelles und politisch-demokratisches Amt eingesetzt: Essentielle „*Grundversorgung*“ als öffentliche Vollversorgung.<sup>43</sup> Die ARD-Anstalten und das ZDF werden mit dauerhaften

43 Vgl. BVerfGE 73, 118 (157 ff.), weitergeführt und präzisiert in BVerfGE 74,

Funktionsgarantien bedacht, die sie auch vor äußerer und innerer Kommerzialisierung schützen sollen. Dem älteren Anstaltsrundfunk wird dadurch eine *innovative Aufgabe* zuteil. Ihm wird eine reformerisch relevante Vorreiter- und Vorbildeigenschaft zuerkannt, eventuell auch mit Ausstrahlungswirkungen auf die private Seite; dabei wird auch an den europäischen Bereich und den internationalen Raum zu denken sein.

3. Soviel über jüngste Geschichte und gegenwärtige Befindlichkeit des Medienverfassungsrechts. Daraus lassen sich für die nähere und fernere Zukunft einige Lehren ziehen.

a) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird durch die beiden 1986 und 1987 ergangenen Rundfunkentscheidungen in einem Mandat bestätigt, welches er seit Anbeginn wahrnimmt. Das erste Fernsehurteil von 1961 hatte dieses funktionale Mandat bereits klar gesehen, beschrieben und auf den Begriff gebracht, nämlich in Gestalt der Formel von der „*Medium- und Faktor-Aufgabe*“. Das ist eine höchst gewichtige, Freiheit und Verantwortung implizierende öffentliche Aufgabe. Den Tanz um das goldene Kalb mögen andere vollführen – der Integrationsrundfunk kann daran nicht teilnehmen, er gehört einer strengeren Religion an. Dabei sollte er auch bleiben. Also wird er gut daran tun, auf die großen alten Ideen und Grundwerte des deutschen Rundfunkverfassungsrechts zurückzugehen und ihnen wieder konsequent nachzueifern. Seiner alten und neuen Obliegenheiten wird er sich künftig *deutlicher vergewissern* müssen. Denn das Klima ist härter geworden.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben es extern und intern mit einem Marktprinzip zu tun, welches ihnen an sich wesensfremd ist. Jenes fremde Prinzip ist nun aber nach und nach in den Rundfunkbereich eingedrungen; mittlerweile ist es auch hier ubiquitär geworden. Die Anstalten sehen sich wachsenden äußeren und inneren Anfechtungen ausgesetzt (Fremd- und Selbstkommerzialisierung).<sup>44</sup> Unter diesen Umständen wird man in den Funkhäusern

→

297 (325 f.). In puncto „*Vollversorgung*“ nähert sich das BVerfG insbes. den ARD-Intentionen an. Siehe etwa K. Berg, Grundversorgung, AfP 1987, S. 457 ff. Kritisch aus privater Sicht E. Kull, Rundfunk-Grundversorgung, ebd. S. 462 ff. Die heutige Bedeutung des „Grundversorgungs“-Gedankens ist i. e. nach wie vor strittig. Dazu Stock, in: Intermediärer Wettbewerb (Fn. 38), S. 158 ff. m.w.N.

44 Zu letzterem Punkt seien ein paar aktuelle Stichworte genannt: Im Hörfunk kommt es vielerorts zu einer fragwürdigen Auffächerung des Gesamtangebots i. S. von „Entmischung“, „Sortierung“, „Verspartung“. Zahlreiche Einzelprogramme werden auf Unterhaltungs-, Service- und Werbesendungen beschränkt und beginnen privates Styling nachzuahmen („Entworfung“, „Durchhörbarkeit“, „Formatisierung“ etc.). Eine so betriebene Diversifizierung kann zu einer entsprechenden Dissoziation der Publikumsschichten führen: Es ent-

→

gut beraten sein, sich wieder überall auf die eigentliche kommunikative Berufung des Rundfunks zu besinnen, nämlich auf den „Medium-“ und „Faktor-“Auftrag. Dieser „klassische Auftrag“ wird wieder klarer ins Auge gefaßt und in angemessene *Reformschritte* umgesetzt werden müssen. Man wird sich auf das konzentrieren müssen, was insoweit wesentlich ist; unter diesem leitenden Gesichtspunkt wird man die Ressourcen bewirtschaften und neue Kräfte sammeln müssen. Die Initiative kann und sollte auf dem öffentlichen Sektor in der Weise ergriffen werden, daß die „Medium-“Eigenschaft weiterentwickelt und daß zugleich das „Faktor-“Vermögen gestärkt wird.

In Sachen „*Medium*“ kann das etwa bedeuten: Breitere und intensivere Beteiligung von Bürgern und Bürgergruppen im redaktionellen Bereich, auch anhand forumsartiger, gesteigert-partizipatorischer Sendeformen;<sup>45</sup> bessere Verankerung im Alltag und im gesellschaftlich-kulturellen Humus des Landes, größere innere Bandbreite und Tiefenschärfe, Anreicherung der grund- und menschenrechtlichen Substanz. Die Kommunikationsfreiheit muß auf diese Weise wirklich „allgemein“ werden.

Das bedingt dann auch stärkere „Faktor-“Potenzen, also beispielsweise: Mehr eigene Recherchen, „forschenden“ und „investigativen“ Journalismus, gründliche Aufarbeitung des anfallenden Nachrichtenmaterials, die Umsetzung aller jeweils relevanten Tatsachen und Meinungen in umfassende Information, „gleichgewichtige Vielfalt“ im Meinungsbereich, qualifizierte Bedienung sämtlicher im Programmauftrag enthaltener Programmsparten.<sup>46</sup> In dieser Richtung

→

steht ein quasi-privater „*Segregationsrundfunk*“. Bei den nationalen Fernsehprogrammen ist das bislang noch nicht möglich. Dort werden Konzessionen an den sog. Massengeschmack in der Weise gemacht, daß die „leichte“ Unterhaltung vordringt. Auf demselben Kanal wird aber in bunter Reihe auch „gehobene“ Unterhaltung geboten, im übrigen nach wie vor auch ein beträchtliches Maß an qualifizierter Information. Auch mit den anspruchsvolleren Angeboten will man ein großes Publikum erreichen, den „Unterhaltungsslalom“ abwenden und eine durchgehende Senderbindung bewirken. Auch insoweit sind die Anforderungen des Programmauftrags freilich i. e. unscharf und strittig geworden. Das sollte nicht beschönigt werden. Selbstkritisch denn auch etwa *K. Berg*, Klassischer Rundfunkauftrag und Gremienverantwortung, MP 1987, S. 737 (740 ff.).

45 Für vermehrte Bürger- und Gruppenbeteiligung eignet sich zumal der Lokalrundfunk. Als exemplarisch kann das Kabelpilotprojekt Dortmund gelten. Siehe *Stock* (Fn. 2), S. 105 ff.; *WDR-Kabelfunk Dortmund* (Hg.), Erfahrungsbericht 1986, Dortmund 1986. Das Projekt wird 1988 z.T. in eine Dauerlösung gemäß § 56 a WDR-G überführt werden. Von diesem Sonderfall abgesehen, ist die lokale Ebene allerdings für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk rechtlich oder faktisch weithin unerreichbar. Eine brauchbare Alternative stellt insoweit das n.-w. Zwei-Säulen-Modell (Fn. 34) dar.

46 Näher etwa *F. Duve*, nach Funk-Korrespondenz Nr. 7 vom 19. 2. 1988, S. 7 f.: Gegen die Fixierung auf Einschaltquoten, für eine „Wort“- und „Bildkultur“

→

wird auch das journalistische Metier als solches vorankommen müssen: Kommunikative Vermittlung in relativer Autonomie als Voraussetzung unabhängiger Meinungsbildung im Publikum.

b) Wenn die funktionale „Ergänzung“, „Verstärkung“, „Verallgemeinerung“ der Jedermannsrechte im programmlichen Alltag gelingt, werden sich die ARD-Anstalten und das ZDF auch in Zukunft behaupten können. Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht kann dann in den öffentlich-rechtlichen Funkhäusern heimisch bleiben. Wo sie kraftvoll und überzeugend betätigt wird, wird sie sich dadurch auch selbst legitimieren können; bei günstigem Verlauf kann sie auf diese Weise sogar auch dem Grade nach wachsen und um einiges zunehmen. Das ist von Bedeutung gerade auch im Hinblick auf die künftigen Binnenverhältnisse in *dualen Systemen*.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nach der heutigen Karlsruher Judikatur der Hauptsitz der Rundfunkfreiheit, sozusagen deren eigentliche Residenz. Hier hat Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen besonderen, ebenso reichhaltigen wie empfindlichen Kernbereich. Im Zeichen einer nationalen und internationalen Marktöffnung, wie sie jetzt in Gang kommt, werden sich nun auch die vorhandenen strukturellen Unterschiede und Diskrepanzen stärker bemerkbar machen. Inter- und intramedial ist nicht mit Harmonisierungen, sondern mit wachsenden *Disharmonien* zu rechnen. Auch duale Systeme werden daraufhin in sich selbst stärker *antinomisch*: Die Polarisierung wird schärfer, das Milieu rauher. Um so wichtiger wird auch eine *Revitalisierung des öffentlichen Sektors* in dem eben umrissenen Sinn.

Wo die äußere und innere Umwelt dem erwähnten Marktprinzip zustrebt, wird der Integrationsrundfunk auf eine nachhaltige *Gegensteuerung* bedacht sein müssen. Er wird sich antizyklisch verhalten und auf seinen Ursprung zurückbesinnen müssen. Auch in puncto Bestands- und Entwicklungsgarantie kann das „Medium-“ und „Faktor-“Mandat stärker ins Spiel gebracht werden. Denn darin sind bestimmte konstitutionelle Eigenheiten und Eigendynamiken des Integrationsmodells angelegt, die vor allem auf *Selbststeuerung* hinauslaufen. Der genannte Programmauftrag bedingt auch ein hohes Maß an Entwicklungsfähigkeit und Entwicklungsfreiheit. Er verlangt Energie und Verve auch unter unsicheren Rahmenbedingungen.

c) Nach der Verfassungsrechtsprechung fällt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in dualen Systemen auch eine Art *wettbe-*

→

von aufklärerischer Kraft, für eine „*Neue Programmkultur*“ auch als Voraussetzung der kulturellen Selbstbehauptung Europas. Ob solchen beschwörenden Worten in den Anstalten angemessene Taten folgen werden, bleibt nun abzuwarten.

*werbliche Vorbildfunktion* zu. Dies ist ein besonders schwieriger, noch nicht hinlänglich geklärter Punkt. Man wird hier wie folgt weiterdenken können:

Den entsprechenden Anforderungen werden die Anstalten am ehesten dadurch gerecht werden können, daß sie ihren Programmauftrag intensiv wahrnehmen und erfolgreich praktizieren. Dergestalt können sie versuchen, den Marktrundfunk zu einem Leistungswettbewerb herauszufordern, wie er vorhin mit dem Stichwort „*journalistischer Qualitätswettbewerb*“ gekennzeichnet worden ist. Dabei werden die Erfolgsaussichten allerdings vorerst sehr unsicher sein; nach Lage der Dinge ist dies – jedenfalls in der gegenwärtigen Markterschließungs- und Aufbauphase – ein gewagtes Unternehmen. Immerhin läßt sich jüngst beobachten: Da und dort wird der Qualitätsbegriff auch auf privater Seite enttabuisiert; qualitative Parameter werden erstmals ernstlich in Betracht gezogen. Verwandte Phänomene begegnen in der medienrechtlichen Diskussion.<sup>47</sup> Dies ist denn auch der bleibende Grundgedanke des FRAG-Urteils: Von der Ungleichheit zur Gleichheit (als funktioneller Gleichwertigkeit), vom antagonistischen Ringen zur systemischen Ausbalancierung, von der „negativen“ zur „positiven“ dualen Ordnung. Ob es in der Praxis wirklich so kommen wird, bleibt jedoch zweifelhaft.

Um so mehr muß es darum gehen, die bewährten Maximen des bisherigen Rundfunkverfassungsrechts, letztlich das Prinzip kommunikativer Vermittlung, jedenfalls auf dem *öffentlichen Sektor* dualer Systeme zu sichern und voranzubringen. Das ist gerade auch dann von Bedeutung, wenn sich auf dem privaten Sektor ein andersartiges, marktorientiertes Verhaltensprinzip durchsetzt und vor- oder nachmoderne Züge annimmt. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk muß auch in diesem Fall gelten: „Unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation“ ist allgemeine Kommunikationsfreiheit nicht gegen und auch nicht ohne, sondern nur *durch* Medienfreiheit zu gewährleisten.

---

47 Als bemerkenswert sei eine Stellungnahme aus der Sicht der Bertelsmann AG hervorgehoben: *M. Niewiarra/R. Fraenkel*, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1988, S. 38 ff. Die Autoren sprechen sich für einen öffentlich-privaten publizistischen Leistungswettbewerb aus. Zugleich beharren sie freilich für den privaten Sektor auf einer prinzipiellen rechtlichen Lockerung und Freizügigkeit. Im Fall einer Verwirklichung ihrer Versprechungen wäre ein weiterer Streit um die Regulierungsgrade aber m.E. müßig; größere Konflikte mit der öffentlichen Rundfunkaufsicht wären kaum zu erwarten. – Für eine Aufwertung des Qualitätsbegriffs im Privatrundfunkrecht ähnlich *P. Lerche*, Referat, in: Verhandlungen des 56. Juristentags, Bd. II, München 1986, S. O 38 (42 ff.), indes ebenfalls mit grundsätzlichen Bedenken gegen Regulative nach Art des LRG NW. Hier bleibt noch einiges unklar. Diesbezüglich scheinen neue Impulse und Initiativen zunächst wieder dem BVerfG zu obliegen, siehe oben Fn. 31.