

Programmauftrag und Medienforschung

Zur Bedeutung des rechtlichen Rahmens

1 Fragestellung

1.1 Der Programmauftrag heute und morgen

Der Rundfunk hat es in Westdeutschland traditionell mit umfänglichen, mehr oder minder streng und präzise formulierten normativen Programmanforderungen zu tun. Für die nach 1945 entstandenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehört es auch heute noch zu den Selbstverständlichkeiten, daß sie einen spezifischen, in den Grundzügen rechtlich vorgegebenen Programmauftrag haben. Man pflegt insoweit von bestimmten verfassungsrechtlichen Determinanten auszugehen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinen einschlägigen Grundsatzentscheidungen herausgearbeitet hat.(1) Daran schließen sich die Staatsverträge, Gesetze und Satzungen an, die den Programmauftrag konkretisieren und institutionell umsetzen sollen. Alles in allem ist dies eine ansehnliche, durchaus diffizile und hochentwickelte Rechtsmaterie. Sie hat - in geringerer Intensität - auch den mittlerweile entstandenen privaten Sektor des Rundfunkwesens erfaßt und befindet sich gegenwärtig, nach dem Hinzutreten der neuen Bundesländer, wieder in schnellem Wachstum.(2)

Freilich sind auch ungünstige Prognosen und manche Warnungen zu hören: Handelt es sich vielleicht nur noch um eine Scheinblüte? Ist das bisherige sogenannte Integrationsmodell (3) nicht in Wahrheit rapide im Schwinden? Sind nicht tiefgehende Veränderungen und Auszehrungseffekte zu erwarten, bis zum vollständigen Paradigmenwechsel hin? Wird es mit Rundfunk und Rundfunkrecht bisheriger Art auf längere Sicht überhaupt noch weitergehen?(4) Groß sind die inneren Probleme einer "dualen Ordnung", wie sie vom Bundesverfassungsgericht 1986 vorgefunden und im Prinzip hingenommen worden ist.(5) Denn darin ist ein Wettbewerb unter strukturell Ungleichen angelegt. Wie wird sich das auf die künftige Programmpraxis auswirken? Wird es zu vermehrter faktischer und endlich auch rechtsförmlicher Deregulierung führen? Wird dies eine Nacht werden, in der alle Katzen grau sind? Wird sich daraus "duale Unordnung" ergeben, und dann vielleicht gar ein neues modellmäßiges Monopol (Marktmodell)? Wie sind unter diesen Umständen die

Zukunftsansichten des bisherigen Programmauftrags? Und was könnte getan werden, um einen Abwärtstrend zu vermeiden und die öffentlich-rechtlichen Essentialien und Grundwerte möglichst kräftig ins Spiel zu bringen?

Das sind viel diskutierte allgemeine Fragen. Sie können hier nicht noch einmal in extenso erörtert oder gar auf einen Schlag beantwortet werden. An dieser Stelle sind sie nur unter einem besonderen, bislang wenig diskutierten Aspekt aufzugreifen: Welches ist insoweit der Stellenwert rundfunkeigener und rundfunknaher Medienforschung, insbesondere Programmforschung?

1.2 Medienforschung nach Maßgabe des Programmauftrags?

Programmrelevante Forschungsaktivitäten finden sich heute auf dem öffentlichen, aber auch auf dem privaten Sektor des dualen Systems in zunehmendem Maße.⁽⁶⁾ Das mag sich überschlüssig wie folgt erklären lassen: Wo es so viele offene medienstrukturelle Fragen gibt, können sich Spekulationen und pessimistische Stimmungen breitmachen, oder man verschreibt sich irgendwelchen Moden und läuft falschen Propheten nach. Davon war in den 80er Jahren manches zu bemerken. Demgegenüber scheint jetzt der Faktor Wissenschaft an Attraktivität zu gewinnen, d.h. man möchte sich wieder rationaler verhalten und legt eine gehörige kühle, szientifisch gewendete Neugier an den Tag.

Wie soll es dabei aber dann im näheren zugehen? Wie könnte man aus den gegenwärtig geltenden rechtlichen Programmanforderungen konkrete, interdisziplinär und empirisch ansetzende Fragestellungen herleiten und in entsprechende medienwissenschaftliche Recherchen einbeziehen? Wie wirkt sich der Programmauftrag zum Beispiel auf vergleichende Programmanalysen aus, wie sie in diesem Buch enthalten sind? Und was kann solche Forschungsarbeit ihrerseits dazu beitragen, daß der Programmauftrag wirklich floriert, daß er also die Programmpraxis durchgängig und dauerhaft prägt?

Rundfunkeigene und rundfunknahe Medienforschung findet innerhalb eines spezifischen normativen Bezugsrahmens statt. Maßgeblich sind dafür bestimmte verfassungsrechtliche Determinanten. Soweit es sich um Programmanalysen handelt, kommt besondere Bedeutung den unmittelbar programmbezogenen Vorgaben des Grundgesetzes zu. Darauf baut sich das einfache Programmrecht auf. Es konkretisiert den Programmauftrag anhand von Programmgrundsätzen etc., legt ihn aber nicht etwa in allen Einzelheiten fest. Der rechtliche Rahmen ist vielmehr so beschaffen, daß für Programmpraxis und begleitende wissenschaftliche Forschung beachtliche Spielräume entstehen. Diese sollen von den Beteiligten - in schwieriger dualer Konstellation, angesichts mancher Risiken - sorgsam ausgenutzt und selbst ausgefüllt werden, und zwar so, daß

programmrelevante Forschung einer auftragsadäquaten Programmpraxis zustatten kommt. Qualifizierte Forschung soll dazu beitragen, daß die Anstalten den richtigen Kurs finden und dann auch beibehalten. Sie soll dafür ein Hilfsmittel darstellen, welches zusehends wichtiger wird. Wie läßt sich das nun in concreto bewerkstelligen?

2 Forschung als Gegenstand der Mediengesetzgebung

2.1 Die Kabelversuchsgesetze

Wie sich an Beispielen aus der neueren Gesetzgebung zeigen läßt, können bei anwendungsorientierter Forschung im Rundfunkbereich durchaus unterschiedliche Motive und Ansätze Platz greifen. Als problematische Fälle und Vorläufer sind insoweit die vier Kabelpilotprojekte (Ludwigshafen, München, Berlin, Dortmund) zu nennen. Kurz zur Erinnerung:

Jenes gemeinsame Experimentalprogramm wurde von den Ländern 1978 als groß dimensionierter und ergebnisoffener, wissenschaftlich zu begleitender und auszuwertender Feldversuch mit neuen Kommunikationstechniken konzipiert.(7) Überwiegend wurde daraus dann allerdings etwas anderes, nämlich ein Test bzw. Scheintest und erster, auf Bedarfsweckung und Markterschließung gerichteter Probelauf von Privatfunk und dualem System. Nur in Dortmund lag der Akzent auf der Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.(8) In den Versuchsgesetzen klangen mancherlei Testfragen und Forschungsthemen an, von schlichten Akzeptanzgesichtspunkten (9) über Fragen der Wirkungsforschung und Medienpädagogik bis zu der heute vor allem interessierenden Problematik der Veränderung von Medienfunktionen und Medienstrukturen im Zeichen von Dualisierung, Kommerzialisierung, Europäisierung etc.(10) Von Dortmund abgesehen (11), blieb der Ertrag des Experimentalprogramms bescheiden. Das gemeinsame Unternehmen litt unter der medienpolitischen Polarisierung. Die Auftragsforschung wurde vielfach behindert und manipuliert, oder ihre Ergebnisse - wozu einzelne durchaus substantielle Studien gehörten - wurden kurzerhand überhört und beiseitegesetzt.(12) So wird es nicht wundernehmen, daß die nachfolgenden Dauerregelungen in diesem Punkt Vorsicht und Zurückhaltung bezeugten und zum Teil nach neuen Wegen suchten.

2.2 Heutige Kodifikationen

Am Anfang steht hier § 15 des Hamburger Mediengesetzes von 1985, der den weiteren Fortgang auf dem privaten Sektor, einschließlich seiner "Wechselwirkungen mit der Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der Presse und des Films", regelmäßiger wissenschaftlicher Untersuchung unterzogen wissen will. Neben den "Medienwirkungen" treten hier schon die erwähnten Systemprobleme als solche in den Vordergrund. Sie sollen von "unabhängigen Einrichtungen der Kommunikationsforschung" studiert werden, womit nach der Gesetzesbegründung unter anderem das Hans-Bredow-Institut gemeint ist. Der Hamburger Landesmedienanstalt (HAM) soll die finanzielle und sonstige Förderung solcher Forschungsvorhaben obliegen. Die Anbieter haben eine Auskunftspflicht. Sie dürfen die Unabhängigkeit der Forschung nicht beeinträchtigen und auf Fragestellungen, Methoden, Ergebnisse, Veröffentlichung und Finanzierung der Untersuchungen keinen "bestimmenden Einfluß" nehmen. Anhand der Ergebnisse "sollen Möglichkeiten untersucht werden, etwaigen nachteiligen Auswirkungen durch geeignete Maßnahmen ... entgegenzuwirken".(13) Ähnlich 1987 das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz, das das öffentlich-private Neben- und Miteinander gleichfalls für permanent prekär und untersuchungsbedürftig hält. Es legt Wert auf Erkenntnisse, die der Steuerung bzw. Selbststeuerung des dualen Systems im Sinne der rechtlichen Vorgaben dienlich sein können, und es spricht der Düsseldorfer Landesmedienanstalt (LfR) eine diesbezügliche, ihren sonstigen Aufgaben entsprechende Förderungsaufgabe zu.(14) Eine verwandte Regelung findet sich, jetzt erstmals vom öffentlichen Sektor aus, in dem neuen WDR-Gesetz von 1985: Zu den Aufgaben des WDR gehört auch "die Kommunikationsforschung im Zusammenhang mit den von der Anstalt verbreiteten Rundfunkprogrammen und neuen Diensten".(15) Über Systembezüge, externe Institute, Denkfabriken und dergleichen liest man hier weiter nichts. Der Sache nach liegen die Parallelen und Interdependenzen aber auf der Hand.(16)

An das Hamburger Vorbild knüpft auch das neugefaßte schleswig-holsteinische Landesrundfunkgesetz an, das sich in § 54 eingehend über Medienforschung als unabhängige Auftragsforschung äußert und die diesbezüglichen Obliegenheiten der Kieler Landesmedienanstalt (ULR) wie folgt präzisiert: Die Anstalt erteilt die Aufträge, "legt Fragestellungen und Methoden der Untersuchungen fest" und veröffentlicht die Untersuchungsergebnisse. Sie kann dabei mit den anderen Landesmedienanstalten zusammenarbeiten und "gewährleistet die Unabhängigkeit der Kommunikationsforschung".(17) Engere Ansätze finden sich in Rheinland-Pfalz (18) und im Saarland.(19) Auch in den ostdeutschen Ländern gibt es bereits mehrere Gesetze, die die Medienforschung explizit ansprechen

und in den Aufgabenkatalog der jeweiligen Landesmedienanstalt bzw. eines ihrer Organe einbeziehen. Das ist in Sachsen (20), Thüringen (21) sowie Mecklenburg-Vorpommern (22) der Fall, und neuerdings auch in Berlin und Brandenburg (22a). Die letzte einschlägige Bestimmung enthält das kommende Bayerische Mediengesetz von 1992. Danach hat die Münchener Landesmedienanstalt (BLM) in Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben "Untersuchungen und Erhebungen zu Fragen der Programminhalte, insbesondere der Qualität, der Wirtschaftlichkeit und der Akzeptanz von Rundfunkprogrammen durchzuführen". (23) An dieser Stelle begegnet ein programmlicher Qualitätsbegriff, wie er derzeit als medienpolitische Losung in aller Munde ist, auch als Rechtsbegriff. Als solcher soll er in geeignete Recherchen umgesetzt werden und auch zu praktischen Konsequenzen führen. Er wird freilich wieder eng mit unternehmerischen Aspekten und mit einem werbewirtschaftlich motivierten Akzeptanzbegriff verkoppelt (Akzeptanz auch durch Qualität?).

Die gesetzlichen Grundlagen sind mithin unterschiedlich, und sie sind zum Teil schwach entwickelt. Auch die Gegenstände der so zu fördernden Forschung sind mannigfaltig, sie fügen sich nicht ohne weiteres zu einem thematischen Ganzen zusammen. Soweit schon Erträge vorhanden sind, sind sie einigermaßen heterogen und buntscheckig. Sie beruhen eben nicht auf einer überall durchscheinenden leitenden Idee. Dennoch scheint alledem etwas Kräftig-Systemisches innezuwohnen, jedenfalls als Möglichkeit. Letzteres ist ein Eindruck, der sich manchmal doch schon klar ergibt. Man lasse nur einmal die Abfolge der Untersuchungen auf sich wirken, die im Lauf der Jahre in der Schriftenreihe Media Perspektiven veröffentlicht worden sind. Die jüngst erschienene "Kulturstudie"(24) und die hier vorgelegten vergleichenden Analysen beispielsweise - haben sie nicht so etwas wie einen gemeinsamen roten Faden? Sie erfassen bereits wesentliche Ausschnitte der inneren Problematik des dualen Rundfunksystems, zunächst vom öffentlichen Sektor aus.

Vom privaten Sektor aus wird dann Ähnliches in Gang zu bringen sein. Dort gibt es auch bereits einschlägige Publikationen und Projekte, wobei sich die Düsseldorfer LfR als Förderungsinstanz besonders hervortut.(25) Andere Landesmedienanstalten können für die Medienforschung nicht so viel Geld ausgeben, oder sie verwenden die dafür in Frage kommenden Mittel vorwiegend für Reichweitenmessungen, welche den privaten Anbietern Marktdaten beschaffen sollen.(26) Interessant werden könnte im übrigen eine Passage in dem neuen Rundfunkstaatsvertrag, wonach die Landesmedienanstalten regelmäßig, spätestens alle drei Jahre, einen von einem "unabhängigen Institut" zu erstellenden Bericht über "die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk" veröffentlichen müssen.(27) Konzentrationsforschung wird dabei als handlungsrelevante, nämlich der

Gewährleistung von Meinungsvielfalt dienende und nichtsdestoweniger unabhängige Zweckforschung verstanden. Darin klingen wieder Dimensionen der Angelegenheit an, denen nun weiter nachzugehen sein wird.

3 Verfassungsrechtliche Vorgaben

3.1 Rundfunkfreiheit und Wissenschaftsfreiheit

3.1.1 Die Rundfunkfreiheit als "dienende" Freiheit

Aus rechtlicher Sicht ist ein leitender Gesichtspunkt schnell gefunden: Es geht um die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit (Art. 5 I 2 GG) als funktional zu verstehender, "dienender" Freiheit im Sinne der Verfassungsrechtsprechung.(28)

Das Grundgesetz verlangt danach eine gesetzliche Ausgestaltung des Freiheitsrechts, und es enthält dafür bestimmte bei der kommunikativen "Aufgabe" oder "Funktion" des Rundfunks ansetzende verbindliche Direktiven. Die Rundfunkaufgabe wird herkömmlich in die "Medium- und Faktor-"Formel gefaßt. Das betrifft eine bei den Jedermannsgrundrechten des Art. 5 I 1 GG (Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit) ansetzende, medienvermittelte Öffentlichkeitsstruktur. Solche demokratische Öffentlichkeit kann nur dann entstehen, wenn der Rundfunk eine entsprechende kreative und selbständige Vermittlungsfunktion wahrnimmt.(29) Demgemäß wird das Mediengrundrecht (Art. 5 I 2 GG) nach Typus und Inhalt funktional verstanden, es wird zum Funktionsgrundrecht. Die gedachte Funktion ist vom Gesetzgeber angemessen zu konkretisieren. Sie ist in funktionsgerechte Detailregelungen umzusetzen.

Bezugsgröße der Medium- und Faktor-Funktion ist nach der Verfassungsrechtsprechung das "Gesamtprogramm". Darunter wird eine komplexe und mehrdimensionale programmliche Einheit verstanden, die vor allem unter Vielfaltsgesichtspunkten eine Rolle spielen soll. Das Hauptaugenmerk gilt dabei traditionell der Meinungsvielfalt. Innerhalb der jeweils relevanten Bezugseinheit soll "gleichgewichtige" Meinungsvielfalt oder "Ausgewogenheit" erreicht werden. Dabei soll ein (binnen-)pluralistisch und dialogisch geartetes Konstitutionsprinzip Platz greifen, welches auch mit Ausdrücken wie Integration, Integrationsrundfunk, Integrationsmodell gekennzeichnet wird.(30) Aus der Vermittlungstätigkeit des Rundfunks soll im Gesamtergebnis "umfassende" und "wahrheitsgemäße" Information hervorgehen. Dergestalt soll die Informationsfreiheit im Publikum effektuiert werden - ein Grundrecht, welches in der Rechtsprechung von der Meinungsbildungsfreiheit aus verstanden und material angereichert worden ist. Die so konzipierte Rundfunkaufgabe erfordert einerseits mediale Offenheit, andererseits aber auch ein beträchtliches

interpretatorisches und analytisch-kritisches Vermögen derjenigen, die den öffentlichen Diskurs in Gang setzen und in Gang halten sollen. Das sind an nächster Stelle die Programm-Mitarbeiter. Die Medium- und Faktor-Funktion bedingt auch einen entsprechenden, unverwechselbaren journalistischen Professionalismus.

Das genannte Vermittlungsprinzip soll das Gesamtprogramm auch in dessen Eigenschaft als Inbegriff gegenständlicher Vielfalt erfassen. Herkömmlich steht hier die Aufgabentrias Information/Bildung/Unterhaltung im Vordergrund. Das Bundesverfassungsgericht schenkt dem Gebot gegenständlicher Vielfalt neuerdings besondere Beachtung und erkennt auch ihm Verfassungsrang zu. "Anspruchsvolle kulturelle Sendungen" stellen danach eine Art Markenzeichen und Gütesiegel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar, zumal unter dem Aspekt der "Grundversorgung". Die ARD-Anstalten und das ZDF können und sollen aber auch massenattraktive Unterhaltung betreiben.(31) Durch sämtliche gegenständlichen Ausdifferenzierungen und Teilbereiche hindurch - also auch bei "leichter" Unterhaltung - sollen sie sich als Medium und Faktor von Information und öffentlicher Kommunikation betätigen.

In der Karlsruher Lesart des funktional gebundenen Freiheitsrechts sind bestimmte Konsequenzen angelegt, was die Autonomieproblematik und den Steuerungsmodus betrifft. Gerade wegen seiner dienenden, gemeinnützigen Funktion bedarf der Rundfunk einer funktionsspezifischen Autonomie mit Rundumwirkung. Programmfreiheit als Programmautonomie soll dem Rundfunk Schutz vor medienfremden Machthabern bieten, seien dies nun staatliche Stellen, politische Parteien, Interessenverbände oder seien es private Unternehmen als Initiatoren und Transformatoren von Marktkräften. Dysfunktional sind solche externen Einwirkungen, die das Programm einer politisch-tendenziösen oder marktmäßigen Fremdsteuerung unterwerfen und auf Instrumentalisierung von außen hinauslaufen würden. Programmautonomie bedeutet aber ihrerseits nicht etwa einen Freibrief für beliebiges Verhalten, beispielsweise für Betätigungen einer anstaltsintern entspringenden, kraß einseitigen Tendenz oder für ein endogenes, sozusagen freiwilliges kommerzielles Gebaren nach Art eines reinen Marktgrundfunks. Vielmehr soll der Rundfunk eine aufgabenadäquate, den programmrechtlichen Richtwerten entsprechende Selbststeuerung praktizieren.

Von staatlicher Seite ist demnach ein entsprechendes medieneigenes, angemessen professionalisiertes und gesellschaftlich kontrolliertes Steuerungspotential zu konstituieren, und dieses Potential muß dauerhaft gewährleistet und funktionstüchtig gehalten werden. Innerhalb des gegebenen Rahmens sollen sich die Anstalten selbst orientieren, auf die ihnen zugedachte öffentliche Aufgabe einstellen und funktionell behaupten. Sie sollen auf die dafür nötigen Ressourcen

zurückgreifen können und imstande und willens sein, diese auch zweckentsprechend einzusetzen.

Das Programmverhalten der Anstalten wird danach durch rahmenartige, für die Programmqualität direkt oder indirekt relevante rechtliche Vorgaben verschiedener Art beeinflusst. Das beginnt mit materiell-programmrechtlichen, die verfassungsrechtliche Rundfunkaufgabe näher entfaltenden Vertrags- und Gesetzesbestimmungen. Richtig verstanden, bedingt der Programmauftrag sodann aber auch andersartige, nämlich organisations-, verfahrens-, personal-, wirtschafts- und finanzrechtliche Qualitätssicherungen. Unter diesem Aspekt ist der Autonomiegedanke von besonderer Bedeutung. Das funktionale rechtliche Arrangement ist im übrigen durchgängig demokratisch legitimiert und zurückgekoppelt.

3.1.2 Die Wissenschaftsfreiheit als unterstützendes Element

Ein Paradigmenwechsel darf nach der Rechtsprechung nicht stattfinden. Das ist allerdings leichter gesagt als getan. Staatsmacht und Marktmacht, jeweils mißbräuchlich gehandhabt und bis zum Exzeß gesteigert, sind hier gleichsam Szylla und Charybdis - und wie könnte der Rundfunk zwischen ihnen eigentlich hindurchgelangen? Wie könnte es zugehen, daß er dabei heil und ganz bleibt und die rettende Passage findet? Die nautischen Umstände sind eben schwierig. Aussichtslos ist die Lage aber nicht. Denn es bietet sich - um im Bilde zu bleiben - die erwähnte szientifische Navigationshilfe an, kurz gesagt: unabhängige Medienforschung als Orientierungsmittel, ja vielleicht bald geradezu als Voraussetzung fortdauernder Medienfreiheit im wohlverstandenen Karlsruher Sinn.

Damit kommt im Rundfunkverfassungsrecht auch die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III 1 GG) in neuartiger Weise ins Blickfeld. Sie ist mit der Rundfunkfreiheit schon der Kategorie nach verwandt.⁽³²⁾ Hinzu kommen gegenständliche Querverbindungen, wie sie bei der Medienwissenschaft ubiquitär sind. Es liegt dann auch eine Art Sinnparallelität und Assoziierung in praktischer Absicht nahe.⁽³³⁾ Vom Rundfunk aus gesehen, gehören dazu auch rechtlich informierte Analyse und kritische Vergleichung des jeweils eigenen Programmverhaltens mit demjenigen anderer Veranstalter, zumal solcher, die als marktmäßige Konkurrenten auftreten. Das ist ein Gedankengang, der noch weiter zu verfolgen sein wird: Wie könnten Projekte der Begleitforschung näherhin aussehen, wenn sie sich im erwähnten Sinn auf Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit gründen, d.h. wenn sie wissenschaftliche Integrität besitzen, zur Verbesserung der Programmqualität beitragen und als Hilfe für eine aufgabenadäquate Programmpraxis geeignet sein sollen?

3.2 Wechselnde Akzente in der Verfassungsrechtsprechung

3.2.1 *Das FRAG-Urteil*

Was eben über die Rundfunkaufgabe nach dem Grundgesetz gesagt worden ist, geht auf die systemübergreifenden, für öffentliche und private Veranstalter grundsätzlich gleichermaßen geltenden Ausführungen des FRAG-Urteils (34) zurück. Darin knüpft das Bundesverfassungsgericht an Typik und Selbstverständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an, wie er sich seit 1945 entwickelt hat. Das rundfunkspezifische Herkommen wird in gewissem Umfang mit Verfassungsrang ausgestattet und dergestalt perpetuiert und verallgemeinert, auch mit Wirkung für den Privatrundfunk (für die duale Ordnung im ganzen).

Dies wirkt sich auch auf das andersartige, nach Herkunft und Substanz pressenspezifische Grundrechtsdenken aus, das neuerdings im Rundfunkrecht Fuß zu fassen sucht. Jene andere, marktorientierte Tradition wird nicht ganz und gar ausgeschlossen. Sie soll aber nur auf dem privaten Sektor Zutritt finden können, und auch dort nur partiell. Soweit eine Marktsteuerung über Publikums- und Werbemärkte im Rundfunkbereich dysfunktional werden kann, sollen ihr wirksame Gegenkräfte erwachsen. Die Marktdynamiken sollen anhand des öffentlich-funktionalen Ansatzes unter Kontrolle gebracht und mit ihren dysfunktionalen Seiten auf Distanz gehalten werden. Im Ergebnis soll die Programmqualität des Privatrundfunks derjenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks prinzipiell gleichwertig sein. Ein kompatibler, hier und dort ungefähr gleicher Programmauftrag im dualen System - das ist für die Programmforschung allemal ein günstiger Ausgangspunkt.

3.2.2 *Das Niedersachsen-Urteil*

Immerhin hat der Marktrundfunk mit dem FRAG-Urteil sozusagen einen Fuß in die Tür bekommen. Nachfolgend konnte er die Öffnung bald vergrößern:

Im Niedersachsen-Urteil nahm das Bundesverfassungsgericht die Programmansforderungen an die Privaten ein Stück weit zurück. Es billigte ihnen - anhand unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Kriterien - gewisse Nachlässe und Erleichterungen zu. Im Zusammenhang damit wertete es den Anstaltsrundfunk weiter auf, mit der Folge, daß den ARD-Anstalten und dem ZDF nun die Grundversorgungsaufgabe zuwuchs und daß diese Obliegenheit durch Elemente einer Bestands- und Entwicklungsgarantie abgesichert wurde.(35) "Grundversorgung", "klassischer Auftrag", "kulturelle Verantwortung" - das waren neue Formeln, welche neben der Meinungsvielfalt auch die gegenständliche Vielfalt betrafen. Damit traten gegenständlich-qualitative Dimensionen des Programm-

auftrags in den Vordergrund. Von Werbefinanzierung und Marktsteuerung befürchtete das Gericht nach Lage der Dinge beträchtliche Qualitätseinbußen. Davor wollte es, wie es auch im Baden-Württemberg-Beschluß zu erkennen gab (36), jedenfalls den öffentlichen Sektor wirksam geschützt wissen.

Freilich hatte das Gericht sich jetzt auf ein strukturell ungleiches, in einer leistungsmäßigen Schieflage befindliches duales System eingelassen. Die dadurch bedingte, durchaus prekäre öffentlich-private Konkurrenzsituation hatte es wohl noch nicht recht gesehen. Zu dieser Zeit waren denn auch anhaltende Unsicherheiten, Positionskämpfe und Grenzstreitigkeiten zu verzeichnen, unter anderem hinsichtlich des Grundversorgungsbegriffs.(37) Nach wie vor gab es auch die mondänen Verfallstheorien. Immer noch wurde ein unaufhaltsames Vordringen eines einfachen marktwirtschaftlichen Rundfunkmodells proklamiert, bis zur vollständigen und alleinigen Durchsetzung hin.(38) Programmforschung nach Maßgabe des Programmauftrags - das wird unter solchen Umständen ein mühseliges Unternehmen sein, vor allem im privaten Bereich.

3.2.3 Das Nordrhein-Westfalen-Urteil

Im Nordrhein-Westfalen-Urteil war das Bundesverfassungsgericht wohl bestrebt, nachteilige Effekte des Niedersachsen-Urteils so weit wie möglich zu korrigieren. Das Gericht zeigte sich jetzt auf Konsolidierung und Kontinuität, ungefähr im Sinn des FRAG-Urteils, bedacht und setzte auch einige kräftige innovative Akzente.

Das gilt vor allem für Typus und Inhalt der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 I 2 GG. Der Schutzbereich des Mediengrundrechts wird in dem Urteil vollends dahin verdeutlicht, daß er die schöpferische publizistische Vermittlungsfunktion betrifft. Das entsprechende bei den Jedermannsgrundrechten des Art. 5 I 1 GG ansetzende massenkommunikative Prozeßmodell wird noch einmal in Erinnerung gerufen, und die diesbezügliche Medium- und Faktor-Funktion des Rundfunks wird von neuem betont. Diese entscheidende Funktion bedingt und übergreift nach dem Urteil grundsätzlich, jedenfalls auf dem öffentlichen Sektor, den "klassischen Programmauftrag" in seiner vollen Breite. Durch alle gegenständlich-spartenmäßigen Ausdifferenzierungen hindurch zieht sich hiernach das Erfordernis von Meinungsvielfalt. Den obersten Richtpunkt stellt dabei die Meinungsbildungsfreiheit im Publikum dar.(39)

Dieses moderne Grundrechtsverständnis ist für alles weitere grundlegend. Denn damit ist höchstrichterlich geklärt, daß die Rundfunkfreiheit nicht ein Markt-, sondern ein Funktionsgrundrecht ist.(40) Was das näherhin bedeutet, wird in der Scientific community noch weiter zu diskutieren sein.(41) Dabei

werden auch kritische Einwände und Gegenstimmen ihren guten Sinn haben.(42) Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Landesmedienanstalten sind die Weichen damit aber gestellt. Für sie ist das Urteil mit seinen tragenden grundrechtsdogmatischen und sonstigen Gründen verbindlich, auch mit Wirkung für Forschung und Forschungsförderung. Ein Trend zum reinen Marktgrundfunk hin wäre damit unvereinbar. Soweit etwas Derartiges realiter zu bemerken ist, darf es nicht hingenommen oder gar geflissentlich begünstigt und vorangetrieben werden. Vielmehr ist energische Gegensteuerung angezeigt. Die öffentlich-rechtliche Traditionslinie ihrerseits muß sorgsam gepflegt und fortgesetzt werden, durchaus bis ins nächste Jahrhundert.

Wie stellt sich hiernach das Dualismusproblem dar? Öffentliche Grundversorgung - als qualifizierte Vollversorgung - ist nach dem Urteil unter den heutigen Umständen verfassungsrechtlich geboten. Der Grundversorgungsbegriff sei "gegenständlich und zeitlich offen und dynamisch" zu verstehen; er sei "allein an die *Funktion* gebunden", die der Rundfunk nach Art. 5 I GG zu erfüllen habe.(43) Eingeschränkte Reichweiten und Vielfaltsgrade im privaten Bereich werden als immer noch gegebenes Faktum veranschlagt. Daraufhin wird der Rabattgedanke des Niedersachsen-Urteils in den Grundzügen beibehalten. Der unverzichtbare Mindeststandard wird aber schärfer herausgearbeitet.(44) Im übrigen wird jetzt klargestellt: Die Programmanforderungen können, sie müssen aber nicht bis zu jener unteren Grenze abgesenkt werden. Der Gesetzgeber darf (wie in Nordrhein-Westfalen geschehen) auch strenger sein. Von einer Art Übermaßverbot abgesehen (45), kann er auch versuchen, nach und nach zu dem Gleichwertigkeitsgrundsatz des FRAG-Urteils zurückzukehren. Soweit er damit Erfolg hat, nehmen die fraglichen der Form nach privaten Programme der Sache nach Elemente der öffentlich-rechtlichen Überlieferung in sich auf. Das wäre eine "Konvergenz nach oben"(46), wie sie sicherlich in der Konsequenz des genannten grundrechtsdogmatischen Ansatzes läge. Sollte es dazu wirklich in größerem Umfang kommen, so würde der bisherige Anstaltsrundfunk dadurch nicht etwa seine Legitimation verlieren. Er könnte dann aber mehr auf publizistischen Wettbewerb (Qualitätswettbewerb) unter prinzipiell Gleichen setzen. Das ist eine längere Perspektive, die vorerst noch nicht aktuell erscheint. Immerhin reicht sie über die derzeitigen dualen Beengtheiten hinaus und wird weiter zu bedenken sein. Auch für die Medienforschung kann sie relevant werden.

4 Gesetzliche Ausgestaltung

4.1 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

4.1.1 Paragraphenwerke und ihre Handhabung

Medienforschung nach Maßgabe des Programmauftrags - dafür kommt es auch auf vielerlei Rechtsmaterien unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene an. Für die hiesigen, insbesondere das Erste und das Zweite Fernsehprogramm betreffenden Analysen sind die programmrechtlichen Grundlagen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und des ZDF einschlägig. Diese sind im einzelnen heterogen und überaus vielgestaltig. Teils gehen sie noch auf die frühe Nachkriegszeit zurück, teils sind sie neueren Datums. Als Beispiele seien genannt einerseits das BR-Gesetz (47), andererseits das reformierte WDR-Gesetz.(48) Einige wichtige, für künftige Programm-analysen relevante Kodifikationen sind auch eben erst entstanden, so der MDR-Staatsvertrag, der von den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen geschlossen worden ist (49), und der neue, um Mecklenburg-Vorpommern erweiterte NDR-Staatsvertrag (50), ferner der neue, sämtliche ostdeutschen Länder einbeziehende ZDF-Staatsvertrag.(51) Alles dies ist auf den ersten Blick sehr komplex und unübersichtlich. Es spiegelt nun in der einen oder anderen Weise die jeweiligen allgemein- und medienpolitischen Konstellationen wider und ist auch Ausdruck des jeweiligen Sachstands in puncto Funktions-verständnis, Funktionsgarantie, Dualismus etc. Das läßt schon erkennen: Die Paragraphenflut kann für unsere Zwecke gebändigt und in geordnete Bahnen gelenkt werden, indem die Vertrags- und Gesetzesbestimmungen auf die eben umrissenen verfassungsrechtlichen Vorgaben bezogen und von dort aus systematisiert werden.

Programmauftrag und Programmgrundsätze sind in ihrer je besonderen vertraglichen und gesetzlichen Ausgestaltung überhaupt erst einmal klar ins Auge zu fassen und ernstzunehmen, d.h. sie dürfen nicht als belanglose, irgendwie fortexistierende veraltete Formeln abgetan werden. Sie sind dann von Art. 5 I GG in der Karlsruher Lesart aus zu sichten und auf die erwähnten leitenden Gesichtspunkte hin zu untersuchen. Häufig bedürfen sie einer präzisierenden verfassungskonformen Auslegung. Sie sind also im Geiste des Grundgesetzes zu verstehen und dergestalt transparent und praktikabel zu machen. Dabei mag sich ergeben: Die Unterschiede sind von Land zu Land groß, was den Wortlaut betrifft, der Sache nach sind sie aber kleiner. Man findet hier halb bejahrte und wortreiche, gravitatisch-wertschwere Passagen, bald ist

der sprachliche Gestus eher knapp und nüchtern. In neuere Regelungen sind gelegentlich bereits Grundbegriffe und Kennworte der Verfassungsrechtsprechung aufgenommen worden (52), was die Interpretation im Lichte der Verfassung erleichtert. Überschlüssig läßt sich sagen: Das Programmrecht des öffentlichen Sektors weist einen gemeinsamen, den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Kern auf. Es enthält einiges an durchgehender gemeindeutscher Substanz, daneben jedoch auch manche regionalen Besonderheiten: Nuancierungen, Modifikationen, Ergänzungen, welche sich in das Gesamtbild ohne größere Schwierigkeiten einfügen lassen, aber auch Eigenwilliges und Fragwürdiges. Daraus wird nun jenes Konzentrat zu gewinnen sein, das für das jeweils in Rede stehende, als Forschungsgegenstand ausersehene Programm den rechtlichen Maßstab darstellen soll.

Dabei handelt es sich um einen normativen Inbegriff, der von Fall zu Fall *lege artis*, tunlichst unter Hinzuziehung juristischen Sachverstands, zu ermitteln ist. Er liegt nicht von vornherein offen zutage, er kann nicht einfach irgendwo abgefragt oder nachgelesen und sodann mittels formaler Logik (Subsumtionslogik) praktisch angewandt werden. Das jeweilige Forscherteam wird nicht darum herumkommen, selbst in die rechtliche Materie einzudringen. Es wird versuchen müssen, sie von innen heraus zu verstehen und so weit zu beherrschen, daß es sie für sein Projekt angemessen aufbereiten kann. Das ist erfahrungsgemäß mühsam. Diese Erschließungsarbeit kann aber kaum rationalisiert, delegiert oder sonstwie erleichtert werden.

4.1.2 Der Programmauftrag als Richtwert für die Programmpraxis

Es empfiehlt sich, stets von Sinn und Zweck des Programmrechts innerhalb der Rundfunkverfassung im ganzen auszugehen. Dazu ist vorhin schon einiges gesagt worden. Noch einmal zur Erinnerung: Maßgeblich ist allemal die verfassungsrechtlich vorgezeichnete Funktion des Rundfunks, nämlich dessen Tätigkeit als Medium und Faktor des öffentlichen Kommunikationsprozesses, als Garant freier Meinungsbildung. Das ist eine scheinbar unbestimmte und formelhafte, allgemein und abstrakt gehaltene Funktionsbeschreibung. Richtig verstanden, weist sie aber einen spezifischen und prägnanten, freilich noch oft unterschätzten medienrechtlichen Gehalt auf.(53) Sie muß nun vom jeweiligen Gesetzgeber genau bedacht, gleichsam kongenial nachvollzogen und in programmrechtliche und sonstige Detailnormen umgesetzt werden. Wo das geschieht, wird sie der jeweiligen Kodifikation zu einem hohen Rang verhelfen und sie ganz und gar prägen.

Als gelungenes Beispiel solcher Art sei noch einmal das WDR-Gesetz von 1985 angeführt. Es rezipiert das Medium- und Faktor-Prinzip in den §§ 4ff. dem

Wortlaut wie auch der Sache nach und konkretisiert es im Hinblick auf Fragen der Meinungs- und der gegenständlichen Vielfalt. Die Vielfaltgebote werden auf das "Gesamtprogramm" bezogen (§ 5 IV WDR-G), d.h. auf einen weiteren der Verfassungsrechtsprechung entstammenden Schlüsselbegriff. Innerhalb der jeweils relevanten Bezugsgröße soll das vorhin beschriebene diskursivische Konstitutionsprinzip Platz greifen, das für den Integrationsrundfunk modellmäßig kennzeichnend ist.(54) Das integrative Prinzip soll im übrigen das Gesamtprogramm auch in seiner anderen Eigenschaft erfassen, nämlich als Inbegriff gegenständlicher Vielfalt. § 4 II 2 WDR-G rückt insoweit die traditionelle Aufgabentrias "Information, Bildung und Unterhaltung" in den Vordergrund. Außerdem fordert er der Anstalt "Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung" ab. Seit dem Baden-Württemberg-Beschluß ist in der Rechtsprechung geklärt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk durchaus auch massenattraktive Unterhaltung betreiben darf und soll. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil seinerseits hat Grundversorgungsaufgabe und "klassischen Auftrag" noch einmal dahin verdeutlicht, daß dazu auch anspruchsvolle kulturelle Sendungen im Sinne eines enger gefaßten Kulturbegriffs gehören.(55) Und dies kann nicht oft genug gesagt werden: Durch sämtliche gegenständlichen Ausdifferenzierungen und Teilbereiche hindurch - also auch bei "leichter" Unterhaltung - soll sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Medium und Faktor von Information und öffentlicher Kommunikation betätigen.(56) Er soll damit zur Entstehung und unablässigen Erneuerung von Kommunikationskultur, als einer Spezies politischer Kultur, beitragen. Darauf richtet sich die Medienverantwortung. Wie es damit im näheren steht, habe ich an anderer Stelle dargelegt.(57) Darauf sei hier der Abkürzung halber verwiesen. Auf so beschaffene normative Anforderungen werden sich auch disziplinübergreifende Forschungsprojekte mit Erfolg einlassen können.

Das wird um so leichter gelingen, wenn man sich immer wieder den hiesigen Sachzusammenhang vor Augen hält: Man hat es gewissermaßen mit law in action zu tun, nämlich mit rechtlichen Vorgaben, welche dazu führen sollen, daß Programm und Veranstalter in risikoreicher Lage (zwischen Staats- und Marktmacht) den richtigen Weg finden. Dabei sind auch die erwähnten Spielräume (Verfassung - Gesetzgebung, Gesetzgebung - Anstaltspraxis) mit in Rechnung zu stellen. Der Programmauftrag will eine Generalrichtung angeben, er ist ein Richtwert und will eine rahmenartige Direktionswirkung entfalten. Im übrigen ist er aber auf Selbststeuerung vor Ort angelegt. Moderne Rundfunkgesetze, wie das WDR-Gesetz eines ist, wollen nicht etwa eine legalistische oder sonstwie instrumentalistische, disziplinierende Attitüde an den Tag legen. Vielmehr sind sie stets auch auf relative Autonomie des Rundfunks bedacht, was entsprechende organisations- und verfahrensrechtliche Weiterungen bedingt. Sie zielen auf Konkretisierungen und

Operationalisierungen ab, an denen auch die Medienforschung mitwirken kann. Immer nur nach fertigen, ohne eigenes Zutun zustande gekommenen Anweisungen und meßbaren Daten zu fragen, wäre unter diesen Umständen unergiebig. Damit würde man den Aggregatzustand von Recht verfehlen und die eigenen Obliegenheiten zu eng fassen. Das sei noch etwas weiter ausgeführt.

4.1.3 Medienforschung als Orientierungshilfe

Die programmrechtlichen Zielvorgaben sollen kraft Anstaltsautonomie weiter ausgearbeitet werden. Daraus soll die jeweils benötigte genaue Richtungsbestimmung hervorgehen, und diese soll dann auch durchweg maßgeblich sein. Dazu kann Medienforschung manches beitragen. Funktionell sinnvoll sind vor allem solche Forschungsaktivitäten, die das Steuerungswissen der Anstalten vergrößern - eine Ressource, wie sie unter Unsicherheit unentbehrlich wird.

Das betrifft einmal die reflexive Dimension, also begleitende Forschung als Selbstbeforschung. Zum anderen kann und muß sich das Augenmerk aber auch nach außen wenden. Zu dem Datenkranz, der aus öffentlich-rechtlicher Sicht interessant erscheint, kann zum Beispiel auch die Programmqualität bei anderen Veranstaltern gehören, zumal bei der privat-kommerziellen Konkurrenz. Auch das diesbezügliche Tun und Lassen der konkurrierenden Unternehmen sowie der für diese zuständigen Landesmedienanstalten kann dazugehören. Wie die Beispiele zeigen, kann es auch veranlaßt sein, daß sich Anstalten - auch über die innere Systemgrenze (öffentlich-privat) hinweg - gegenseitig beforschen bzw. durch Dritte beforschen lassen, und zwar auch über Programmforschung im engeren Sinn hinaus. Auch in puncto Medienfunktion und Medienstruktur gibt es zahlreiche offene Fragen, welche sich als Forschungsfragen fassen und in anwendungsorientierte Forschungsvorhaben umsetzen lassen. Dadurch können legitime Erkenntnisse über etwa sich entwickelnde Gefahren (innere Lähmung, Kommerzialisierung, Vermachtung) erworben werden. Dabei geht es darum, aus dem Stadium des bloßen Meinens und Unkens, der großen Verfallsdoktrinen etc. herauszukommen und vorhandene Risiken klar zu identifizieren, und sodann um Möglichkeiten ihrer Vermeidung. Begleitforschung kann die Anstalten dabei unterstützen, den jeweils geeigneten, unbedenklichen Kurs - soweit es einen solchen überhaupt gibt - exakt zu bestimmen und fortdauernd beizubehalten. Sind bereits Abweichungen vorgekommen, so können sie noch rechtzeitig festgestellt und korrigiert werden.

Wenn es darauf ankommt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Bahnen des Programmauftrags zu halten und in flotte Fahrt zu bringen, kann der Faktor Wissenschaft - beim Rundfunk selbst bzw. in dessen Umkreis plazierte und

funktionsgerecht ausgestaltet - also von großem Nutzen sein. Das gilt für Programm- wie auch für sonstige Medienforschung.

4.2 Der Privatrundfunk

4.2.1 Paragraphenwerke und ihre Handhabung

Das heutige deutsche Privatrundfunkrecht geht überwiegend auf die 80er Jahre zurück. Es ist also von verhältnismäßig geringem Alter. Dennoch ist es nicht mehr überall auf der Höhe der Zeit. Häufig wirkt es abgenutzt, kraftlos und inhomogen, ja geradezu widersprüchlich. Soweit es die hier interessierenden bundesweit verbreiteten privaten Fernsehprogramme betrifft, hat es mit Operationalisierungsproblemen, politisch bedingten Vollzugsdefiziten, Koordinierungs- und Kooperationsschwierigkeiten etc. zu kämpfen und kann mit der jetzigen Verfassungsrechtsprechung nicht recht Schritt halten. Ein unerfreuliches Bild bietet zum Beispiel noch das 1984 entstandene niedersächsische Landesrundfunkgesetz mit seinem schwächlichen Programmrecht und seinen zaghaften, wenig effizienten Vielfaltsicherungen.(58) Ähnlich das rheinland-pfälzische Landesrundfunkgesetz a.F.(59) Höher sind die gesetzlichen Programmanforderungen zumal in Nordrhein-Westfalen.(60) Daß sie so auch tatsächlich - mit Wirkung über die Landesgrenzen hinaus - zu realisieren sind, ist damit allerdings noch nicht gesagt. Die Gesetzgebung in den ostdeutschen Ländern scheint erst einmal in die andere Richtung (Deregulierung) zu gehen (61), und in Westdeutschland gibt es unterschiedliche Tendenzen. Übergreifende Regelwerke wie die sogenannten Teilstaatsverträge (62) können unter diesen Umständen nur geringe eigene Prägungswirkungen entfalten. Der alte und der neue bundesweite Rundfunkstaatsvertrag überlagern sich alledem in pragmatischer Weise, sie betreiben Harmonisierung auf einem mittleren oder geringen, zum Teil auch nur vage bezeichneten Anspruchsniveau.(63)

Das ist also wieder eine vielschichtige Materie - wie läßt sie sich nun im Rahmen programmbezogener Forschungsprojekte handhaben? Dafür gilt im Prinzip nichts anderes als für Recherchen auf dem öffentlichen Sektor. Freilich ist die Lage beim Privatrundfunk noch unübersichtlicher. Das beginnt schon bei der Frage, welche normativen Anforderungen für den jeweils in Rede stehenden bundesweiten Großanbieter überhaupt einschlägig sind. Staatsverträge und Landesgesetze schieben sich - bei unscharfen Grenzen - in mannigfaltiger Weise übereinander, so daß bereits diese erste, scheinbar ganz einfache Frage zu Expertenstreit führen kann. Juristischer Sachverstand ist dabei unentbehrlich, und er ist auf dem privaten Sektor auch sonst stark gefragt. Interpretationsfragen gibt es hier in Hülle und Fülle, also steht die Auslegungskunst besonders hoch

im Kurs. Und das ist nicht etwa ein apolitisches Metier. Die frühere medienpolitische Polarisierung ist in dem Rechtsstoff noch vielfach zu spüren, und sie pflegt auch in den Köpfen der Rechtsexperten nachzuwirken. Wenn zu ermitteln ist, welches eigentlich jeweils die programmrechtlichen Anforderungen sind, so kann schon dies zu beträchtlichen Schwierigkeiten führen. Davon werden auch Nichtjuristen nicht verschont bleiben. Man wird dann erst einmal lernen müssen, mit den innerprofessionellen Vielfaltphänomen unbefangen umzugehen. Bei günstigem Verlauf wird sich die Pluralisierung und Politisierung nützlich auswirken, sie kann die Suche nach gemeinsamen verfassungsmäßigen Maßstäben beflügeln.

Der kooperative Föderalismus funktionierte im Medienbereich, auch in Sachen Privatfunk und Dualisierung, nur noch mühsam, solange es zwei feindliche, in harter Konfrontation befindliche Lager gab. Seit 1983/84 sind die Dinge dann nach und nach in Bewegung bekommen. Der medienpolitische Föderalismus nimmt seither zunehmend pragmatische und kompetitive, nämlich standortpolitisch-wettbewerbliche Züge an. Es ergeben sich zum Teil größere regionale Spielräume, ökonomisierende Einflüsse, Abschwächungen der Traditionsbindung, neue Koalitionen und Schwebelagen, überraschende postmoderne Effekte etc. Wo die Entwicklung in Deutschland und Europa hinauswill, ist gegenwärtig noch nicht klar zu erkennen. Unter diesen Umständen ist es ratsam, daß sich die Beteiligten der verfassungsrechtlichen Grundlagen vergewissern und von ihnen aus die nächsten Schritte vorbereiten.

Wie vorhin gezeigt, war angesichts der politischen Polarisierung vorübergehend auch die Verfassungsrechtsprechung von Unsicherheiten affiziert. Die gewissen Rücksichtnahmen und Abschwächungen, die daraus hervorgingen, lassen sich heute nicht mehr ohne weiteres rückgängig machen. Alles in allem hat die Rechtsprechung ihre Linie und Substanz aber doch bewahren können, und sie hat in Fortsetzung dessen sodann einen neuen Anlauf genommen. Sie betont unbeirrt die funktionalen Bindungen der Rundfunkfreiheit und will diese grundsätzlich überall gewährleistet wissen. Wer darauf hofft, daß sich eine presseähnliche Marktsteuerung endlich doch noch als funktionstüchtig erweisen werde, mag die Segel anders setzen wollen; er mag den stärker regulativischen Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts als rückständig empfinden und als paternalistisch schelten. Indes fehlt es dafür, was die Fakten betrifft, nach wie vor an Beweisen. Mittlerweile spricht manches für die Annahme, daß es eher die reine Lehre vom Marktgrundfunk ist, die in Wahrheit überholt und prinzipiell korrekturbedürftig ist. Regierungen, Parlamente und Anstalten wären schlecht beraten, jener riskanten Doktrin Glauben zu schenken und den entsprechenden einfachen Ratschlägen unbesehen zu folgen. Daran wären sie im übrigen auch schon durch die Bindungswirkung der ergangenen Urteile gehindert. Gesetzgebung und Gesetzesanwendung müssen auch im Privatrundfunkrecht im

Geiste des Grundgesetzes in der Karlsruher Auslegung vorstatten gehen, desgleichen dann auch Forschung und Forschungsförderung in Programmangelegenheiten.

4.2.2 Der Programmauftrag als Richtwert für die Programmpraxis?

Das geltende mehr oder minder disparate, manchmal auch recht unbestimmt gefaßte Vertrags- und Gesetzesrecht muß jeweils fallbezogen ermittelt und für die Zwecke der Projektarbeit erschlossen werden. Zweifelsfragen, wie sie bei der Konkretisierung und Systematisierung der vorhandenen Normen in großer Zahl auftreten werden, sind in einigem Umfang anhand der Verfassungsrechtsprechung zu beantworten. Werden die neueren Urteile gründlich rezipiert und werden sie sozusagen immanent-kritisch verstanden und von innen heraus weitergedacht, so kann die Forschungstätigkeit dadurch von vornherein in geeignete Bahnen kommen. Das Grundgesetz in der Karlsruher Lesart hält nicht etwa für sämtliche Steuerungsprobleme fertige Lösungen bereit. Die erwähnten Schwierigkeiten und Risiken lassen sich so aber sinnvoll in Angriff nehmen, sie lassen sich in weiterführende medienwissenschaftliche Fragestellungen umsetzen.

Auf dem privaten Sektor gibt es gegenwärtig Regelungsstandards, welche sich der Sache nach in gewissem Umfang - auch wo nicht mehr explizit von Versuch oder Erprobung die Rede ist (64) - als provisorisch darstellen.(65) Sie pflegen sich innerhalb eines Spielraums herauszubilden, der einstweilen unterschiedliche Arten und Grade von Regulierung/Deregulierung zuläßt. Solche Spielräume werden durch rahmenartige Zielvorgaben abgesteckt. Im übrigen können und sollen sie experimentell ausgeschöpft werden, d.h. bei Licht besehen sind in ihnen auch entsprechende Forschungsfragen und Forschungsprojekte angelegt. Das gilt gerade auch in puncto Programmqualität (gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt, Bandbreite und Tiefenschärfe etc., kurz: "Medium und Faktor"). Es betrifft den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und den anstaltlichen Autonomiespielraum. In alledem ist das letzte Wort noch nicht gesprochen, also könnte dies auch die Stunde der Wissenschaft sein.

Unter diesem Blickwinkel sei noch einmal an die höchstrichterlichen Erkenntnisse zum dualen System erinnert. Sie enthalten zunächst einen übergreifenden, an der öffentlich-rechtlichen Überlieferung orientierten Allgemeinen Teil des Rundfunkverfassungsrechts, welcher streng formulierte und situationsüberhoben gemeinte, als Konstante gesetzte Zielvorgaben enthält. Weniger rigide zeigen sich die Urteile dann bezüglich der näheren Ausgestaltung. Auf dem privaten Sektor lassen sie relativ geringe Regulierungsgrade à la Niedersachsen zu, ebenso aber auch höhere

Anforderungen à la Nordrhein-Westfalen. Die zwingenden Unter- und Obergrenzen werden anhand unbestimmter Kriterien (obligatorischer "Grundstandard", nicht "in hohem Maße erschweren") bezeichnet, welche nicht ohne weiteres operationalisierbar sind. Sie beziehen sich auf die öffentlich-rechtliche Tradition und den öffentlichen Sektor, und sie markieren von dort aus den privaten Sektor im Sinne eines mehr oder minder weiten, von Qualitätsrisiken und Vermachtungsgefahren geprägten Abweichungsspielraums. Zudem lassen sie gewisse vorsichtige Überlegungen und Optionen erkennen, was die künftige Entwicklung betrifft (Qualitätssteigerung, Qualitätswettbewerb). Vorerst setzen sie indes in der Hauptsache auf die öffentliche Grundversorgung. Das sind zweierlei Varianten von Dualisierung, die nicht ohne weiteres zueinander passen; sie werden aber beide gleichermaßen berücksichtigt. Wer auf exakte Anweisungen und endgültige Festlegungen bis ins Detail erpicht ist, wird diese Spruchpraxis als unbefriedigend empfinden. Letzteres wäre allerdings ein positivistischer Habitus, der der Angelegenheit nicht gerecht würde. Stattdessen sei abermals auf den obigen experimentellen Gesichtspunkt hingewiesen. Er erlaubt wohl ein tieferes Verständnis der Sachlage:

Eine auf Werbefinanzierung beruhende Marktsteuerung darf nach der Karlsruher Judikatur auf dem öffentlichen Sektor nicht eingeführt werden. Auf dem privaten Sektor darf dies - schon wegen etwaiger schädlicher Ausstrahlungen auf den öffentlichen Sektor - nur partiell geschehen. Die Funktionstüchtigkeit solcher teilweise liberalisierter Rundfunkmärkte muß nach heutiger Rechtsprechung öffentlich kontrolliert und garantiert werden, und zwar von der verfassungsrechtlichen Rundfunkaufgabe als normativer Konstante aus. Dazu sind die Landesmediengesetzgeber und die Landesmedienanstalten berufen, in denen mithin auch etwas von der deutschen rundfunkrechtlichen Tradition wiederkehren soll. Dieses öffentlich-rechtliche Element soll zu den Marktkräften eine Art Kontrapunkt bilden.⁽⁶⁶⁾ Und es fragt sich nun, wie es dabei näherhin zugehen sollte: Welcherlei und wieviel öffentliche Intervention ist vonnöten, um die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe des Privatrundfunks zu gewährleisten? Welches Steuerungspotential brauchen dafür die Landesdachanstalten, welche unternehmensinternen qualitätssichernden Vorkehrungen sind erforderlich, und was kann und wird der Markt von sich aus leisten? Insoweit haben die Länder graduell unterschiedliche Regelungen getroffen und vertraglich aufeinander abgestimmt - ein Paragraphengeflecht, das noch nicht in allen Punkten endgültigen Charakter hat. Hier besteht immer noch einige Unsicherheit. Es besteht ein hoher Bedarf an Orientierungs- und Handlungswissen. Und der Wissensbedarf zieht einen Forschungsbedarf nach sich. Daraufhin sollen die Medienanstalten zwar nicht selber zu Medienforschungsanstalten werden. Wohl aber verkörpert sich in ihnen so etwas wie ein bundesweit abgestimmtes, von Verfassungs wegen "finalisiertes" Experiment mit

Regulierung/Deregulierung, auch mit Wirkung für die ihnen obliegende Forschungsförderung.

Das hat weitreichende Konsequenzen, die an dieser Stelle nicht im einzelnen erörtert werden können. Es sei nur noch angemerkt: Unter dem experimentellen Gesichtspunkt kommt es an nächster Stelle auf die einzelnen Landesmedienanstalten und ihr Verhältnis zum jeweiligen Landesgesetzgeber an. Auch auf dem privaten Sektor gebührt der Anstaltsautonomie besondere Aufmerksamkeit. Das gilt auch für den Forschungskonnex der anstaltlichen Steuerungsaufgaben. Die zuständige Anstalt kann etwa auch erforschen (lassen), ob und inwieweit sich das jeweilige landesrechtliche Design in der praktischen Erprobung bewährt, welche Änderungen im Lichte der Verfassung in Betracht kommen etc. Wohlsituierte Anstalten und differenzierte Gesetzeswerke, wie diejenigen in Nordrhein-Westfalen, bieten für ein solches Engagement in der Medienforschung gute Voraussetzungen. Man wird dann auch empirische Auskünfte und genauere Prognosen zu zentralen Fragen wie den folgenden erhoffen können: Wie wirkt sich das Programmrecht der §§ 11ff. LRG NW eigentlich auf die Praxis bei Anstalt und Veranstaltern aus? Wie beeinflusst ein derartiger anspruchsvoller, WDR-ähnlich gefaßter Programmauftrag die Marktlage? Fungiert er als Richtwert im Sinne der verfassungsrechtlichen Vorgaben? Wird er in der Praxis angemessen konkretisiert und beachtet, oder gleitet er an den marktmäßig-machtmäßigen Fakten ab?

Was die bundesweit verbreiteten privaten Programme betrifft, so wird nun zugleich auch die föderative Gesamtheit der Anstalten und der Gesetzgeber ins Auge zu fassen sein - eine Komplexitätsvergrößerung, die sich in den Rundfunkstaatsverträgen ausdrückt und erhebliche Probleme mit sich bringt. Das kann so weit gehen, daß das Steuerungsvermögen der zuständigen Organe nicht mehr ausreicht, d.h. daß das öffentlich-rechtliche Element auf dem privaten Sektor dahinschwindet und von Marktmechanismen verdrängt wird. Damit würde der Versuch insgesamt scheitern.

4.2.3 Medienforschung als reflexive Dimension des dualen Rundfunksystems

Eben hatte sich von neuem gezeigt: Die Landesmedienanstalten haben heute entfernt ähnliche Steuerungsaufgaben wie die ARD-Anstalten und das ZDF. In einer dualen Ordnung nach Karlsruher Muster besteht ein zweifacher Steuerungsbedarf, und er muß beiderseits - aus je eigener Kraft - befriedigt werden. Dabei gibt es zwischen öffentlichem und privatem Sektor mannigfache Zusammenhänge und Wechselbeziehungen. Bei den Anstalten beiderlei Art handelt es sich nach Lage der Dinge um eine Art Schicksalsgemeinschaft. Also

sind auch entsprechende Formen von Verständigung und Zusammenarbeit wünschenswert. Das betrifft auch die Medienforschung.

Von den kommerziellen Großanbietern aus angesehen, wird das duale System mehr auf Gegensätzlichkeit und wettbewerbliche Konfrontation angelegt sein; so mag sich ihnen auch die - dort meist als rückläufig erachtete - Rolle der Landesmedienanstalten darstellen. Aus anstaltlicher Sicht nimmt sich dies jedoch anders aus: Die öffentlich-rechtliche Tradition soll eben auch auf den privaten Sektor abfärben. Sie soll beiderseits fortgesetzt werden, im Privatrundfunkrecht allerdings in geringerer Intensität. Denn hier treten Anstalt und Veranstalter auseinander, und die Dachkonstruktion erscheint einigermaßen labil und gewagt. Ob sie wie gewünscht funktioniert, wird zur Zeit getestet. Soll der Versuch gelingen und zu einer dauerhaften Lösung führen, so erfordert das auch ein gehöriges Maß an partnerschaftlichem Verhalten und Kooperation von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und autonomer Privatrundfunkaufsicht. Es erfordert ein wechselseitig-"rundfunkfreundliches Verhalten" im Sinne des öffentlich-rechtlichen Erbfaktors. Vorsätzlich oder fahrlässig auf Kollisionskurs zu gehen, wäre damit unvereinbar. Vielmehr geht es gerade darum, den großen Crash zu vermeiden und schon die Gefahr eines solchen Unglücks so weit wie möglich zu verringern. Beide Seiten sind nun einmal in riskanter Lage (zwischen Staats- und Marktmacht). Beide Seiten müssen unter Unsicherheit den richtigen Kurs finden, und sie sollten sich dabei abstimmen und nichtsdestoweniger eigenständig bleiben. Das ist ein Grundgedanke, der dann auch auf Medienforschung als Orientierungshilfe anzuwenden sein wird. Er betrifft eine erst noch zu entwickelnde reflexive Dimension des dualen Systems im ganzen, und er sollte sich auch für die vergleichende Programmanalyse fruchtbar machen lassen.

Das wird noch nicht überall so gesehen. Die Landesmedienanstalten sind in ihrer Forschungsförderungskompetenz staatlicherseits nicht unangefochten. Das hängt damit zusammen, daß über Art und Ausmaß ihrer Gestaltungsaufgaben überhaupt - denen ihre Forschungsaktivitäten funktional zuzuordnen sind - gewisse latente Meinungsverschiedenheiten bestehen.⁽⁶⁷⁾ Auch aus der ARD sind gelegentlich skeptische Stimmen zu hören. Es ist dort noch einige Vorsicht und Reserve zu bemerken: Wäre man nicht besser beraten, auf die öffentlich-rechtliche Grundversorgungsaufgabe zu verweisen? Qualitätssteigerung bei den Privaten als gestalterischer Auftrag und Forschungsthema - kann man daran wirklich interessiert sein? Hat man es dabei vielleicht nur mit einer großen Illusion zu tun, oder jedenfalls mit Selbstüberschätzung bei den Landesmedienanstalten? Kann man darauf vertrauen, daß die neuen Anstalten dem Programmauftrag verpflichtet bleiben und ihm ernstlich nacheifern? Führen sie nicht manchmal auch etwas ganz anderes im Schilde, zum Beispiel Standortpolitik, Wirtschaftsförderung, Konkurrenz als Selbstzweck? Sollte es

also besser dabei bleiben, daß man kritische Distanz hält und die andere Seite in eigener Regie mitbeforscht?

Das sind Gesichtspunkte, die sich nicht ganz von der Hand weisen lassen. Programmangebote der anderen Seite in eigene Untersuchungen einzubeziehen, ist im dualen System jedenfalls sinnvoll. Das hatte sich vorhin schon ergeben. Es sollte freilich beiderseits gelten und könnte dann auf reziproke, der gemeinsamen Sache dienende Kritik und Selbstkritik hinauslaufen. Die neuen Anstalten werden bei den alten weiter um Vertrauen werben müssen, und letztere sollten sich nach und nach an die neuen Partner gewöhnen können. Andernfalls würden sie beachtliche Chancen auslassen, und sie könnten in eine fragwürdige negative Koalition geraten.

Mehr öffentliche Einflußnahme zugunsten von mehr privater Programmqualität, ein größeres rundfunkspezifisches Gestaltungsvermögen, ein stärkeres Steuerungspotential und darum mehr Steuerungswissen bei den Landesmedienanstalten - das sind Zielsetzungen, die sich nun einmal nicht von selbst verstehen. Programmqualität ja! So wird heute fast jeder sagen. Es gibt aber nach wie vor Stimmen, denen zufolge die Definitionsmacht tunlichst privatisiert, d.h. in die Weiten des Markts entlassen bzw. lediglich in den Unternehmens- und Konzernspitzen dingfest gemacht werden sollte. Wer so denkt, wird geneigt sein, eine ganz andere Rechnung aufzumachen: Schwache Anstalten, geringe Forschungskapazitäten, bescheidene personelle und finanzielle Ressourcen, wenig Know-how, stattdessen lieber ein paar Chefgespräche auf höchster Ebene, und im Anstaltsalltag dann muddling through wie bisher - das wäre hiernach wohl die bequemere Variante. Unabhängige Medien-, insbesondere vergleichende Programmforschung nach Maßgabe des Programmauftrags als Orientierungshilfe, Forschungsförderung als wichtige öffentliche Aufgabe - potente kommerzielle Anbieter scheinen sich immer noch schwer zu tun, solchen Thesen näherzutreten. In den alten und neuen Anstalten aber sollte man imstande sein, die Zeichen der Zeit zu erkennen.

Anmerkungen

- 1 Beginnend mit dem (ersten) Fernsehurteil BVerfGE 12, S. 205ff. Das Schlußstück ist derzeit das Nordrhein-Westfalen-Urteil BVerfGE 83, S. 238ff. Dazu Bethge, Herbert: Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1991, S. 337ff.; Hermann, Günter: Fernsehen und Hörfunk nach dem 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.2.1991. Ebd. S. 325ff.; Stock, Martin: Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Media Perspektiven 3/1991, S. 133ff.; Stellungnahme der Juristischen Kommission der ARD. In: Media Perspektiven Dokumentation II/1991, S. 55ff. Zuletzt Kohl, Helmut (Hrsg.): Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Lehr-Symposium). Konstanz 1991.
- 2 Dokumentation: Ring, Wolf-D.: Medienrecht. München 1991. Die wesentlichen westdeutschen Texte bis 1989/90 auch in: Rundfunkrecht. München 1990, mit Einführung von Hans-P. Hillig. Als kompakte Gesamtdarstellung sei genannt Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht. München 1990. Zum Programmrecht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks etwas näher Bosman, Wieland: Rundfunkfreiheit und Programmgrundsätze. Frankfurt a.M. 1985. Zum privaten Sektor einfühend ders.: Programmgrundsätze für den privaten Rundfunk. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1989, S. 6ff. Kommentierte Dokumentation des jetzigen ostdeutschen Rundfunksrechts: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer. Baden-Baden 1992.
- 3 Diese Modellkategorie ist auf rundfunkrechtlicher Ebene seit den 60er Jahren geläufig. Dazu Stock, Martin: Zur Theorie des Koordinationsrundfunks. Baden-Baden 1981, S. 13ff. m.w.N. In Publizistik- und Kommunikationswissenschaft hat sie bis vor kurzem ein Schattendasein geführt. Sie ist dann aber auch dort wiederentdeckt worden. Siehe etwa Langenbacher, Wolfgang R.: Braucht eine demokratische Gesellschaft öffentlichen Rundfunk? In: Media Perspektiven 11/1990, S. 699ff.; Saxer, Ulrich: Integrationsrundfunk und multikulturelle Gesellschaft. Ebd. S. 717ff. Einige Unsicherheiten zeigten sich insoweit auf den Mainzer Tagen der Fernseh-Kritik 1991, dokumentiert in: Hall, Peter C. (Hrsg.): Ein Bild der deutschen Wirklichkeit. Der Integrationsauftrag des Fernsehens im Prozeß der deutschen Einheit. Mainz 1992.
- 4 Dazu etwa Rowland, Willard D./Michael Tracey: Selbstmord aus Angst vor dem Tod? In: Media Perspektiven 8/1989, S. 469ff.; Hoffmann-Riem, Wolfgang: Erosionen des Rundfunkrechts. München 1990; Blumler, Jay G./Wolfgang Hoffmann-Riem: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven. In: Media Perspektiven 7/1992, S. 402 ff.
- 5 BVerfGE 73, S. 118ff. (Niedersachsen-Urteil).
- 6 Dies geht ein gutes Stück über die konventionelle empirische Publikumsforschung hinaus. Siehe etwa Darschin, Wolfgang/Bernward Frank: Tendenzen im Zuschauerverhalten - Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 1991. In: Media Perspektiven 3/1992, S. 172ff. Aus der älteren Methodendebatte: Feil, Georg (Hrsg.): Fernsehforschung: Feedback oder Anpassung? Berlin 1977; Renckstorf, Karsten/Will Teichert (Hrsg.): Empirische Publikumsforschung. Hamburg 1984.
- 7 Dazu Stock, Martin: Koordinationsrundfunk im Modellversuch. Berlin 1981, S. 15ff., 93ff. m.w.N.
- 8 Näher Stock, Martin: Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht. München 1985, S. 441ff. und zu den einzelnen Projekten S. 382ff.

- 9 Vgl. Art. 5ff. und Art. 38 des bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes vom 22.11.1984 (GVBl. Bayern S. 445) (BayMEG), zuletzt i.d.F. der Bekanntmachung vom 8.12.1987 (GVBl. Bayern S. 431), zum Kabelpilotprojekt München. Dazu der Bericht der dortigen Projektkommission: Witte, Eberhard u.a.: Kabelpilotprojekt München. München 1987. Kritisch Teichert, Will: Auffällige Akzentverschiebungen. In: Media Perspektiven 5/1988, S. 287ff. Überblick: Hasebrink, Uwe: Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1988/89. Baden-Baden 1988, S. B 167, 170ff.
- 10 Am Anfang hatte das rheinland-pfälzische Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4.12.1980 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 229) gestanden, das in §§ 1ff. ein scheinbar anspruchsvolles Design für das Ludwigshafener Versuchsprojekt vorgesehen hatte. Nachher war davon aber nicht viel übriggeblieben. Ähnlich verhält es sich mit §§ 1ff. des Berliner Kabelpilotprojektgesetzes vom 17.7.1984 (GVBl. Berlin S. 964), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.7.1990 (GVBl. Berlin S. 1575). Dazu Hasebrink (Anm. 9) S. B 168 ff., 176ff.
- 11 Vgl. §§ 1ff. des nordrhein-westfälischen Kabelversuchsgesetzes vom 20.12.1983 (GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 640), zum Dortmunder Design. Dazu Stock, Martin: Landesmedienrecht im Wandel. München 1986, S. 105 ff.; Lange, Bernd-P.: Wichtige Ergebnisse der Begleitforschung zum Kabelpilotprojekt Dortmund. In: Media Perspektiven 4/1989, S. 217ff. Näher Arnold, Franz u.a.: Abschlußbericht (3 Bde.). Düsseldorf 1989, mit 18 weiteren Bänden.
- 12 Vgl. Lange, Bernd-Peter: Die Medienkommission der Bundesländer - ein gescheitertes Unternehmen? In: Media Perspektiven 7/1986, S. 428ff.; Hasebrink (Anm. 9), S. B 178ff. Als bemerkenswert sei das von jener Kommission in Auftrag gegebene (nach ihrer Auflösung gekürzte) sog. Projekt PIA genannt: Schatz, Heribert u.a.: Strukturen und Inhalte des Rundfunkprogramms der vier Kabelpilotprojekte. Düsseldorf 1989. Über Möglichkeiten und Grenzen medienrechtlicher Versuchsgesetze Stock (Anm. 3), S. 133ff. m.w.N. Zuletzt Horn, Hans-D.: Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz. Berlin 1989, wo die Instrumentalisierungsgefahren allerdings nicht recht greifbar werden.
- 13 Vgl. § 15 i.V.m. § 29 III 3, § 53 II Nr. 5 und § 60 IV Nr. 3 des Hamburgischen Mediengesetzes vom 3.12.1985 (GVBl. Hamburg S. 315) (HbgMG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.5.1990 (GVBl. Hamburg S. 85). Vollmundig die Gesetzesbegründung zu § 15, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 11/3769, S. 21f. Dazu Hoffmann-Riem, Wolfgang: Medienrecht. In: Ders./Hans-J. Koch (Hrsg.): Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht. Frankfurt a.M. 1988, S. 470, 510.
- 14 Vgl. § 52 III des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19.1.1987 (GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 22) (LRG NW), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.6.1991 (GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 254). Die Bestimmung gehört nicht zu den Gegenständen von BVerfGE 83, S. 238ff. Sie ist von den Antragstellern in jenem Verfahren offenbar nicht als bedenklich erachtet worden.
- 15 So § 3 X des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" vom 19.3.1985 (GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 237) (WDR-G), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.6.1991 (GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 254).
- 16 Auch diese Norm gehört nicht zu den Angriffsobjekten in BVerfGE 83, S. 238ff. Festgehalten sei aber: Für die anderen ARD-Anstalten - bis auf den ORB (unten Anm. 22a) - und für das ZDF ist eine ausdrückliche Ermächtigung zu aufgabenadäquaten Forschungsaktivitäten bislang nicht vorhanden. Über Gesetzesvorbehalt, Grundrechtsrelevanz, funktionale Bindungen etc. wird insoweit in der juristischen Fachwelt noch nicht diskutiert.

- 17 Vgl. § 54 i.V.m. § 41 I 2 Nr. 7 und § 43 I Nr. 9 des schleswig-holsteinischen Landesrundfunkgesetzes vom 18.12.1989 (GVBl. Schleswig-Holstein S. 225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.1991 (GVBl. Schleswig-Holstein S. 596). Damit wird wie in Hamburg ein "umfassender Ansatz der Medienforschung" angestrebt. So die Gesetzesbegründung zu § 54, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 12/384, S. 69.
- 18 Das rheinland-pfälzische Landesgesetz über die Errichtung einer "Stiftung zur Förderung gemeinnützigen privaten Rundfunks in Rheinland-Pfalz" vom 17.12.1986 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 371) besagte seit der Novelle vom 5.7.1988 (GVBl. Rheinland-Pfalz S.123) in § 2 III und § 5 I: Jene gebührenfinanzierte Stiftung konnte "besondere Entwicklungen des gemeinnützigen privaten Rundfunks im dualen Rundfunksystem begleiten und dazu einzelne medienwissenschaftliche Untersuchungen fördern". Sie durfte Gutachteraufträge nur mit Zustimmung des Kultusministeriums vergeben. Die seltsame Regelung beschränkte sich auf die feigenblattartigen nonprofitablen Angebote gemäß § 19 des rheinland-pfälzischen Landesrundfunkgesetzes vom 24.6.1986 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 159) (RhPflRG a.F.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.4.1991 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 103). Stiftungsgesetz und Stiftung sind aufgehoben worden durch Gesetz vom 10.12.1991 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 369). Das neue Landesrundfunkgesetz vom 28.7.1992 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 247) (RhPflRG n.F.) will es dabei anscheinend belassen. Es greift die Materie nicht auf.
- 19 Das saarländische Landesrundfunkgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 11.8.1987 (ABl. Saar S. 1005) besagt noch nichts zu diesem Thema. Die Novelle vom 27.11.1991 (ABl. Saar S. 1330) enthält eine Neufassung des § 45 IV, wonach das Aufkommen aus der dort geregelten Konzessionsabgabe u.a. zur Förderung medienwissenschaftlicher Projekte zu verwenden ist. Ablehnend Ricker, Reinhart: Die Novellierung des Saarländischen Rundfunkgesetzes im Lichte der Rundfunkfreiheit. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1991, S. 478, 482f.
- 20 Nach § 28 I 2 Nr. 12 des sächsischen Privatrundfunkgesetzes vom 27.6.1991 (GVBl. Sachsen S. 178), geändert durch Gesetz vom 10.2.1992 (GVBl. Sachsen S. 52), gehören zu den Aufgaben der dortigen Landesmedienanstalt "Vergabe von Gutachten und Unterstützung von Forschungsvorhaben auf dem Gebiet des Rundfunks".
- 21 Das Thüringer Privatrundfunkgesetz vom 31.7.1991 (GVBl. Thüringen S. 255) nennt in § 47 I Nr. 13 "die Vergabe von Gutachten zur Medienforschung" als Kompetenz des kollegialen Grundorgans der dortigen Anstalt (Versammlung).
- 22 Das Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 9.7.1991 (GVBl. Mecklenburg-Vorpommern S. 194) zählt in § 44 II 2 Nr. 4 "Maßnahmen, die der Medienforschung dienen", zu den Aufgaben des Direktors der dortigen Landesmedienanstalt. Daß es sich überhaupt um Anstaltsaufgaben handelt, wird hier - wie auch in zahlreichen weiteren Kodifikationen - offenbar als selbstverständlich vorausgesetzt.
- 22a Nach dem Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 29.2.1992 (u.a. GVBl. Brandenburg S. 142) gehören zu den Aufgaben der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) "Vergabe von Gutachten und Unterstützung von Forschungsvorhaben im Rahmen ihrer Zuständigkeit" (§ 9 I 2 Nr. 3). Auch kann die Anstalt für stärker individualisierte "neue Nutzungsformen" "wissenschaftliche Begleituntersuchungen in Auftrag geben" (§ 47 IV). Die Zuständigkeit der MABB greift in erheblichem Umfang auf den öffentlichen Sektor über. Von diesem aus kann sich auch der ORB in der Forschungsförderung betätigen. Das Gesetz über den "Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg" vom 6.11.1991 (GVBl. Brandenburg S. 472), geändert durch Gesetz vom 20.12.1991 (GVBl. Brandenburg S. 693), sieht in § 42 II Nr. 3 vor, daß der ORB etwaige überschüssige Mittel "für medienwissenschaftliche

Forschungen in wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes Brandenburg" verwenden kann. Dabei wird es sich auch um aufgabenadäquate Auftragsforschung handeln können. Unglücklich erscheint allerdings wiederum die Beengtheit der Regelung (nur Überschüsse, nur landesinterne Verwendung).

- 23 So Art. 11 2 Nr. 14 des Regierungsentwurfs eines Gesetzes über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern, Bayerischer Landtag, Drucksache 12/6084. Nach der Gesetzesbegründung, S. 25, sollen die Untersuchungen und Erhebungen "den Zweck verfolgen, die Qualität, die Wirtschaftlichkeit und die Akzeptanz privater Rundfunkprogramme in Bayern zu erhöhen". Sie seien außerdem wichtige Grundlagen für die Akquisition von Werbung. Auch Fragen der Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt sowie medienpädagogische Fragen könnten Gegenstand solcher Untersuchungen sein.
- 24 Frank, Bernward/Gerhard Maletzke/Karl H. Müller-Sachse: Kultur und Medien. Angebote-Interessen-Verhalten. Baden-Baden 1991. Zur Zwecksetzung der ARD/ZDF-Medienforschung allg. Wiesand, Andreas J.: Kultur und Rundfunk - eine Mesalliance? Ebd. S. 13, 51ff. m.w.N. Zur Kulturstudie Frank, Bernward/Marie-Luise Kiefer: Programmauftrag und Zuschauerverhalten - Versuch einer Bilanz der Studie "Kultur und Medien". In: Media Perspektiven 6/1991, S. 386ff. Dort auch weitere einschlägige Beiträge. Siehe auch Kiefer, Marie-Luise: Entwicklungstrends der Mediennutzung als Orientierungshilfe für aktuelle Planungsfragen. In: Media Perspektiven 3/1992, S. 188ff., zu der Langzeitstudie Massenkommunikation. Im übrigen ARD-Jahrbuch 91. Hamburg 1991, S. 205ff. (Medienforschung 1990).
- 25 Die LfR will ihren gesetzlichen Forschungsauftrag wie folgt handhaben: Praxisbegleitende Forschungsprojekte sollen helfen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und den Anstaltsauftrag zur Beratung und Förderung der Privaten auf der Grundlage wissenschaftlicher Analysen kompetent zu erfüllen. So Schütz, Klaus/Helmut Hellwig: Vorwort. In: Weiß, Hans-J. u.a.: Produktionsquoten privater Fernsehprogramme in der Bundesrepublik Deutschland. LfR-Schriftenreihe Medienforschung, Bd. 1. Düsseldorf 1991. Letzteres ist eine auf das Quotierungsprinzip des § 12 VI LRG NW bezogene Programmanalyse, die deutliche Defizite des Privatrundfunks belegt. Im Ansatz verwandt ein LfR-Forschungsprojekt über die programmliche Behandlung von "kontroversen Themen von allgemeiner Bedeutung" (§ 12 III 3 LRG NW), das 1991 vergeben worden ist. Abgeschlossen ist bereits ein weiteres, "Gewaltprofile" von Fernsehprogrammen (vgl. § 14 LRG NW) betreffendes Projekt, dessen Ergebnisse demnächst von Jo Groebel und Mitarbeitern veröffentlicht werden. Neben dem landes- und bundesweiten Rundfunk ist es der Lokalrundfunk, dem die besondere Aufmerksamkeit der LfR gilt. Ihm hat sie ein umfangreiches Forschungsprogramm gewidmet, das vor allem Struktur und Funktion des sogenannten Zwei-Säulen-Modells (§§ 23ff. LRG NW) betrifft. Zu jenem Modell und seiner Praxistauglichkeit Hadamik, Sabine: Der Lokalfunk wird erfolgreich sein. In: LfR-Funkfenster Sept./Okt. 1991, S. 3ff.; Hirsch, Nicola: Lokaler Hörfunk in Nordrhein-Westfalen. Bochum 1991; Stock, Martin: Neues Lokalrundfunkrecht auf dem Karlsruher Prüfstand - BVerfGE 83, 238. In: Juristische Schulung 1991, S. 383ff. m.w.N. In der LfR-Schriftenreihe Medienforschung sind dazu bisher erschienen: Pätzold, Ulrich/Horst Röper: Medienanbieter und Medienangebote. Opladen 1992 (Bd. 2); Rager, Günther u.a.: Arbeitsplatz Lokalradio. Opladen 1992 (Bd. 3).
- 26 Letzteres ist eine häufig zu hörende Kritik zumal an der Münchener BLM. Siehe etwa Wöste, Marlene: Nur knapp die Hälfte für Lizenzierung und Kontrolle. In: Media Perspektiven 5/1990, S. 281, 301; Hauch-Fleck, Marie-Luise: Marionetten der Macht. In: Die Zeit Nr. 25 vom 12.6.1992, S. 29. Auch die LfR erbringt solche Serviceleistungen. Sie trennt davon aber die Forschungsförderung und sucht gerade auch diese zu intensivieren.

- 27 Vgl. § 21 VI des neugefaßten Rundfunkstaatsvertrags vom 31.8.1991 (RfKStV n.F.). Der Vertrag ist als Art. 1 in den Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.8.1991 (u.a. GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 408) eingegliedert worden. An die genannte Aufgabennorm knüpft § 25 des Medienstaatsvertrags Berlin-Brandenburg an, ferner § 52 IV LRG NW i.d.F. des Regierungsentwurfs eines 5. Rundfunkänderungsgesetzes, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 11/3381. Ebenso § 13 VIII RhPflRG n.F.
- 28 Erstmals klar herausgearbeitet im FRAG-Urteil BVerfGE 57, S. 295, 319ff.(auch das folgende). Ebenso jüngst wieder betontermaßen das Nordrhein-Westfalen-Urteil BVerfGE 83, S. 238, 295ff.
- 29 Zu der seit BVerfGE 12, S. 205, 260 geläufigen "Medium- und Faktor-"Formel näher Stock (Anm. 8), S. 333ff. u.ö.; ders. (Anm. 11), S. 35ff. Die Formel ist einfachgesetzlich rezipiert und fortgeschrieben worden in § 4 I WDR-G. (Dazu unten 4. 1.) Ebenso § 4 I ORB-Gesetz und § 4 des NDR-Staatsvertrags vom 17./18.12.1991 (u.a. GVBl. Hamburg 1992 S. 40) (NDR-StV n.F.). Ähnlich für den Privatrundfunk § 11 LRG NW.
- 30 Siehe Anm. 3.
- 31 Vgl. BVerfGE 73, S. 118, 155ff; 74, S. 297, 324ff.; 83, S. 238, 297f. Zur Aufgabentrias näher Stock (Anm. 8), S. 227ff., 493ff. m.w.N., auch über das Verhältnis von gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt nach der Karlsruher Judikatur bis zum FRAG-Urteil.
- 32 Grundlegend Kübler, Friedrich: Kommunikation und Verantwortung. Konstanz 1973. Dazu Stock (Anm. 8), S. 138ff. m.w.N.
- 33 Vgl. Stock (Anm. 3), S. 144f. Allgemein Denninger, Erhard, in: Wassermann, Rudolf (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Neuwied 1989, Art. 5 III Rdnrn. 16ff., 25f., 37 n.w.N. Wenn Träger der Rundfunkfreiheit eigene wissenschaftliche Aktivitäten entfalten, kann ihnen auch nach Art. 5 III GG Grundrechtsfähigkeit zukommen. Das wird ausnahmsweise auch für öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Medienanstalten zu gelten haben. Dritte als Auftragsnehmer partizipieren nach allgemeinen Regeln an der Wissenschaftsfreiheit. Wenn obige Prämissen gegeben sind, ist das geradezu ein Musterfall eines funktionsgerechten öffentlichen Engagements. "Finalisierungs-"Bedenken ergeben sich dann nicht. Mit Gesetzesvorbehalten wird man hier sehr vorsichtig sein müssen. Wohlgelungene Aufgabennormen à la Hamburg oder Schleswig-Holstein wären aber überall nützlich und wünschenswert.
- 34 BVerfGE 57, S. 295, 319ff. Dazu Stock (Anm. 8), S. 330ff.
- 35 Vgl. BVerfGE 73, S. 118, 154ff. Dazu Stock, Martin: Das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts: Kontinuität oder Wende? In: Neue Juristische Wochenschrift 1987, S. 217ff.
- 36 Vgl. BVerfGE 74, S. 297, 324ff.
- 37 Zu diesem Begriff und seiner Geschichte Stock, Martin: Ein fragwürdiges Konzept dualer Rundfunksysteme. In: Rundfunk und Fernsehen 1987, S. 5, 18ff. Die weitere, manchmal verkrampft wirkende Diskussion ist zusammengefaßt bei Libertus, Michael: Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie. München 1991; Niepalla, Peter: Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. München 1991.
- 38 Als Beispiel sei genannt: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.: Das Ärgernis der deutschen Rundfunkordnung. Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 34/März 1991 ("planwirtschaftlich-sozialistische Enklaven"). Siehe auch Möschel, Wernhard: Reform der

- deutschen Rundfunkordnung. In: Mahle, Walter A. (Hrsg.): Medien in Deutschland. München 1990, S. 97ff.
- 39 Vgl. BVerfGE 83, S. 238, 295ff.
- 40 Dazu zuletzt Rossen, Helge: Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk. Baden-Baden 1988. S. 352ff. m.w.N. Siehe auch ders.: Medienfreiheit und Kommunikationstheorie. In: Schwartländer, Johannes/Eibe Riedel (Hrsg.): Neue Medien und Meinungsfreiheit. Kehl 1990, S. 113ff.
- 41 Vgl. Bethge (Anm. 1), S. 341.
- 42 Etwa Degenhart, Christoph: Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit? In: Deutsches Verwaltungsblatt 1991, S. 510ff., der aber obige grundrechtsdogmatische Festlegungen unterschätzt. Ähnlich Kull, Edgar: Für den Rundfunkgesetzgeber fast Pleinpouvoir. In: Archiv für Presserecht 1991, S. 716ff. Gänzlich verhärtet Niewiarra, Manfred: Einforderung der Rundfunkfreiheit. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1991, S. 351ff. Auch sonst kommt der juristische Disput noch nicht recht in Gang. Die medienrechtliche Fachwelt ist zur Zeit nicht in Bestform.
- 43 Vgl. BVerfGE 83, S. 238, 299. Dazu Bethge (Anm. 1), S. 339; Hermann (Anm. 1), S. 332. Die definitorischen Streitigkeiten um Grundfunktion und Funktionsgarantie sind nach dem Urteil abgeflaut. Sie sind aber noch nicht allseits beendet worden.
- 44 Die Unterscheidung von Zulassung und laufender Kontrolle laut BVerfGE 73, S. 118, 159f. wird in E 83, S. 238, 316f. aufgegriffen und dahin erläutert, für die *Zulassung* genüge ein "Grundstandard" gleichgewichtiger Vielfalt *nicht*. Was das praktisch bedeutet, wird noch zu prüfen sein.
- 45 Als solches ist wohl das formelhafte Erschwerungsverbot aus BVerfGE 73, S. 118, 157 anzusehen, das in E 83, S. 238, 297, 317 u.ö. wiederholt wird. Das Gericht konstatiert jetzt aber auch, daß private Veranstalter schon Gewinne erzielen oder nächstens erwarten, ebd. S. 312. In solchen Fällen noch auf Armenrecht ("Grundstandard") zu plädieren, wäre nicht sonderlich überzeugend. Es kann dann auch nicht länger behauptet werden, daß WDR-ähnliche Standards wie diejenigen der §§ 11, 12 LRG NW (nicht recht getroffen in E 83, S. 238, 317f.) einen rentablen Privatfunk "in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen". Wie die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen zeigen, muß hier sorgfältig differenziert werden. Das Armutsargument wird z.T. schneller gegenstandslos, als es seine Verfechter wahrhaben wollen.
- 46 Dazu Stock, Martin: Konvergenz im dualen Rundfunksystem? In: Media Perspektiven 12/1990, S. 745, 749. Siehe auch Krüger, Udo M.: Zur Konvergenz öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehprogramme. In: Rundfunk und Fernsehen 1991, S. 83ff. Anders Marcinkowski, Frank: Die Zukunft der deutschen Rundfunkordnung aus konvergenztheoretischer Sicht. In: Gellner, Winand (Hrsg.): An der Schwelle zu einer neuen deutschen Rundfunkordnung. Berlin 1991, S. 51ff. Der Autor nimmt eine relativistische Haltung ein, die an der Verfassungsrechtsprechung vorbeigeht und interdisziplinäre Anknüpfungen erschwert. Anders jüngst wieder Schatz, Heribert: Auf dem Prüfstand. Zur Weiterentwicklung der Konvergenz-Hypothese. In: Medium 1992, Heft 1, S. 49ff.
- 47 Art. 4 des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.9.1973 (GVBl. Bayern S. 563), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.7.1987 (GVBl. Bayern S. 214).
- 48 §§ 4ff. WDR-G. Verwandt und für jene mittlere Gesetzgebungsperiode ebenfalls charakteristisch §§ 4ff. des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk vom 20.8.1980 (u.a. GVBl. Hamburg S. 349) (NDR-StV a.F.).

- 49 §§ 5ff. des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk vom 30.5.1991 (u.a. GVBl. Sachsen S. 169).
- 50 §§ 4ff. NDR-StV n.F., die der bisherigen Regelung (Anm. 48) ähneln.
- 51 §§ 3 5ff. des ZDF-Staatsvertrags vom 31.8.1991 (ZDF-StV n.F.). Der Vertrag ist als Art. 3 in den Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (Anm. 27) eingegliedert und soll den ZDF-Staatsvertrag vom 6.6.1961 (u.a. GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 269)(ZDF-StV a.F.) ablösen. Als Art. 2 ist in den genannten Rahmenvertrag der neue, das Erste Fernsehprogramm betreffende ARD-Staatsvertrag einbezogen, der keine materiell-programmrechtlichen Vorschriften enthält. Er überläßt dies wie bisher den einzelnen Vertragspartnern. ARD- und ZDF-Staatsvertrag schweigen sich auch nach wie vor über Programm- sowie sonstige Medienforschung aus. Das ist bedauerlich, aber rechtlich unschädlich.
- 52 So die Medium- und Faktor-Formel (Anm. 29). Auch Aussagen über Vielfaltsstrukturen werden gern wörtlich übernommen. Dahinter können sich allerdings auch beachtliche Komplexitäten und ungelöste Probleme verbergen.
- 53 Dies auch kommunikations- und politikwissenschaftlich zu verifizieren, bleibt eine wichtige Aufgabe. Mancherorts herrschen noch veraltete Funktionenlehren vor, etwa Wildenmann, Rudolf/Werner Kaltefleiter: Funktionen der Massenmedien. Frankfurt a.M. 1965. Dazu Anm. 29.
- 54 Siehe 3.1.1.
- 55 Über kulturelle Dimensionen des Programmauftrags nach § 4 WDR-G BVerfGE 83, S. 238, 301: "Ein Rückzug des WDR aus bestimmten Programmsektoren oder eine Vernachlässigung oder Bevorzugung einzelner Sektoren, etwa im Blick auf die Einnahmesteigerung oder die Konkurrenz privater Veranstalter, wäre damit unvereinbar." Das Diktum betrifft zugleich auch den Informations- und den Bildungsauftrag. Man wird dies in den Anstalten sehr genau lesen müssen!
- 56 Problematisch ist demnach auch eine "Entmischung" und "Verspartung", die es mit sich bringt, daß einzelne öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme an Substanz verlieren und sich kommerziellen Usancen annähern. Siehe etwa Boy, Christoph: Entmischung statt neuer Mischung. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 241 vom 18.10.1991, S. 23, zur letzten WDR-Hörfunkreform.
- 57 Stock (Anm. 11), S. 35ff., 42ff. m.w.N., zum WDR-Gesetz und seinem verfassungsrechtlichen Fundament. Obige weiter gefaßte Kulturbegriffe gehen über denjenigen der Kulturstudie (Anm. 24), S. 73ff., ein gutes Stück hinaus. Sie sind aber m.E. ebenfalls in der Rechtsprechung angelegt. Frank/Kiefer (Anm. 24), S. 386ff., weisen insoweit auf Operationalisierungsprobleme hin, die noch nicht gelöst werden konnten. Das sollte uns indes nicht davon abhalten, jenem kommunikativ-kulturellen Gemeinwohl weiter nachzuspüren. In Verfassungs- und Medienverfassungsrecht muß auch sonst mit Begriffen gearbeitet werden, welche sich nicht ohne weiteres empirisch einlösen lassen.
- 58 Vgl. §§ 11ff. des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 16.3.1987 (GVBl. Niedersachsen S.43), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.11.1991 (GVBl. Niedersachsen S. 311). Das Niedersachsen-Urteil hatte insoweit Rabatt gewährt (oben 3.2.2).
- 59 Vgl. §§ 10 ff. RhPflRG a.F. Vorausgegangen war der Ludwigshafener Scheinversuch (Anm. 10). Etwas substantieller jetzt §§ 12ff. der Neufassung (Anm. 18). Außenpluralistische Vielfaltarrangements, wie sie vor allem auch in Baden-Württemberg vorherrschten, haben sich inzwischen als unsubstantiell und unpraktikabel erwiesen. Zu der merkwürdigen Lage in Bayern am Vorabend neuer Gesetzgebung (Anm. 23) Stock, Martin: Privatfunk als "öffentlich-rechtlicher Rundfunk"? In: Juristenzeitung 1991, S. 645ff.

- 60 Vgl. §§ 11ff. LRG NW. mit manchen Parallelen zu §§ 4ff. WDR-G. Von dort ist auch der Ausdruck "Programmauftrag" übernommen worden, der in Privatrundfunkgesetzen à la Niedersachsen nicht vorkommt. Eine "Programmaufgabe" denkt den Privaten explizit auch § 5 HbgMG zu. Der Sache nach findet sich etwas davon, in mehr oder weniger großen Portionen, in allen Ländern.
- 61 Siehe §§ 12ff. der sächsischen, §§ 13ff. der Thüringer und §§ 17ff. der Mecklenburger Kodifikation (Anm. 20-22). Allg. Hoffmann-Riem, Wolfgang: Die Entwicklung der Medien und des Medienrechts im Gebiet der ehemaligen DDR. In: Archiv für Presserecht 1991, S. 472, 479 ff.
- 62 Zuletzt der von Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland geschlossene Staatsvertrag über die Veranstaltung von Fernsehen über Satellit vom 29.6./20.7.1989 (u.a. GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 685). Er betrifft den sogenannten Westschienenkanal auf dem TV-SAT 2. Dafür ist kürzlich eine Anbietergemeinschaft lizenziert worden, welche ab 1993 unter dem Namen VOX hochklassiges "Infotainment" betreiben will. LfR-Direktor Klaus Schütz erhofft sich davon "das andere private Fernsehen in Deutschland". In: LfR-Info Nr. 32 vom 23.9.1991, S. 2.
- 63 Vgl. Art. 8ff. des (alten) Rundfunkstaatsvertrags vom 1./3.4.1987 (u.a. GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 405) und §§ 20ff. RfKStV n.F. Zu letzteren Vorschriften näher Stock, Martin: Der neue Rundfunkstaatsvertrag. In: Rundfunk und Fernsehen 1992, S. 189, 211ff.
- 64 Siehe 2.1.
- 65 Das kam zum Beispiel in gesetzlichen Evaluierungs- und Berichtspflichten zum Ausdruck, wie sie auch in neueren Dauerregelungen enthalten waren. Siehe etwa § 88 II des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg vom 16.12.1985 (GBl. Baden-Württemberg S. 539) und § 39 RHPfLRG a.F. Verwandt heute noch § 58 des hessischen Privatrundfunkgesetzes vom 30.11.1988 (GVBl. Hessen S. 385), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.1991 (GVBl. Hessen S. 367). Ähnlich die Revisionsklausel des § 64 des Thüringer Privatrundfunkgesetzes (Anm. 21). Alles dies impliziert auch einen beträchtlichen Forschungsbedarf. In der medienpolitischen Arena sucht man darum freilich mancherorts, so zur Zeit in München, herumzukommen, man will möglichst beim muddling through bleiben.
- 66 Siehe etwa Stock, Martin/Helmut Thoma: Das Aufgabenprofil der Landesmedienanstalten. In: LfR-Funkfenster Heft Juni/Juli 1991, S. 12 und 13. Materialreich Wagner, Christoph: Die Landesmedienanstalten, Baden-Baden 1991. Zum Nordrhein-Westfalen-Urteil insoweit Stock (Anm. 1), S. 142 m.w.N.
- 67 Die Gremienvorsitzenden der Landesmedienanstalten beanstandeten in einer am 1.7.1991 abgegebenen Stellungnahme zu dem Entwurf des neuen Rundfunkstaatsvertrags (Stand: 8.6.1991), die rundfunkspezifischen Gestaltungsaufgaben der Anstalten würden darin vernachlässigt. Auch in der Endfassung ist freilich nur von "Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen ... einschließlich hierfür notwendiger planerischer, insbesondere technischer Vorarbeiten" die Rede (§ 29 I 1 Nr. 1 RfKStV n.F.). Zaghafte die amtliche Begründung, u.a. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 11/2409, S. 60: Finanzierbar seien auch "Gutachten ..., die im Zusammenhang mit der Zulassungs- und Aufsichtsfunktion der Landesmedienanstalten erforderlich sind". Das hindert ein breites Forschungsengagement à la § 52 III LRG NW jedoch nicht. Näher Stock (Anm. 63), S. 219ff.