

Sind neue rechtliche Instrumente für die Absicherung der Freiheit des Bürgers zu erwägen?

PETER LERCHE

Das Thema ist von mir nicht formuliert, vielmehr dankbar entgegengenommen worden. Diese Dankbarkeit darf ich freilich ein wenig in Anführungszeichen setzen. Denn erstens haben die Herren Vorredner ohnehin schon alles gesagt, und zweitens glaube ich nicht, daß sie ganz recht haben. Mein Ergebnis wird sein, daß nur relativ geringe rechtliche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, auch einschließlich etwaiger Privatisierungen. Wenn die bisherige medienrechtliche und medienpolitische Diskussion eines mit Sicherheit ergeben hat, dann doch dieses: Welche instrumentalen Veränderungen man in diesem Gesamtbereich auch immer bedenkt, sofort zeigen sich die Schattenseiten, sofort erweisen sich die Bedingtheiten rechtlicher Instrumente überhaupt.

Im Pressebereich, den wir nicht primär ins Auge fassen wollen, aber doch am Rande berücksichtigen müssen, im Pressebereich ist das wohl besonders deutlich geworden. Was ist geblieben von den zahllosen Vorschlägen, unliebsamen Folgen, etwa der Pressekonzentration und ähnlicher Entwicklungen, mit spezifischen Instrumenten zu Leibe zu rücken? Bestenfalls ist der Eindruck geblieben, so wie vorgesehen oder wie es jedenfalls vorgesehen war, darf der Gesetzgeber es nicht machen. Die neuesten gewerkschaftlichen Vorstöße auf diesem Gebiet erwecken allerdings den Eindruck, als wäre die verfassungsrechtliche Diskussion, etwa zur Bedeutung des Tendenzschutzes im Mitbestimmungsbereich, spurlos an ihnen vorübergegangen. Diese Vorstöße illustrieren immerhin ungewollt die Bedeutung des Verfassungsrechts auf diesem Terrain. Das zeigte sich auch schon bei vielen ehemaligen Vorschlägen, die von anderen Seiten ausgingen. Diese ehemaligen Vorschläge für den Pressebereich waren, gar wenn sie von verehrungswürdigen Kollegen ausgingen, zweifellos gut gemeint. Sie entstanden sozusagen aus dem heiligen Geist der Hoffnung auf das Gute im Menschen und insbesondere im Journalisten. Von Politikern nimmt man das ohnehin nicht an. Kaum erblickten solche gutgemeinten Vorschläge das Tageslicht, war jedoch bald genug Licht da, um die Pferdefüße zu erspähen. Dann wurde sichtbar, was beispielsweise bestimmte Interessengruppen im Falle der Realisation dieser Vorschläge im Pressebereich tatsächlich wohl angestellt haben würden, und man fragte insbesondere mit Recht nach dem wirklichen Gewinn an Informationsfreiheit für den Bürger, wenn etwa der profilierende Einfluß von Verlegern durch die Macht von Redakteursgremien ersetzt werden soll usw.

Die Euphorie, die mit besonders tiefgreifenden Vorschlägen im Pressebereich bei vielen zunächst verbunden war, verflieg und wich hinweg. Die immer wieder erneuerten Ankündigungen eines Presserechtsrahmengesetzes dürften daran wohl wenig ändern. In der Gegenwart hält sich eine gewisse euphorische Stimmung vielleicht in

einigen mehr harmlosen, wenn auch konkreteren Gefilden, z. B. bei der Pressefusionskontrolle. Aber auch da beginnt die Ernüchterung schon einzuziehen. Die Kartellbehörde etwa scheint in dieser Richtung bereits erheblich problembewußter geworden zu sein als der Gesetzgeber selbst. Das ist auf die Dauer gesehen vielleicht immer der Fall, wenn der Gesetzgeber meint, irgendwo im Medienbereich besonders tiefgreifend planen zu sollen. Nach der jüngsten und wie mir scheint besten Definition ist Planung bekanntlich die Ersetzung des Zufalls durch Irrtum, und das wird man hier überall spüren. Daher glaube ich, daß von vornherein eine gesunde Portion Skepsis angebracht ist gegenüber allen Versuchen, zu instrumentalen Verbesserungen zu kommen, gerade auch im Bereich des Rundfunks und der sogenannten neuen Medien. Das soll nicht heißen, daß für rechtlich-organisatorische Korrekturen im Gesamtgebäude des Rundfunks überhaupt kein Bedürfnis und kein Raum sei, das gewiß nicht. Aber es soll heißen, daß es keine Patentlösungen gibt und daß die Komplexität der Probleme, auf die man hier an jeder einzelnen Stelle stößt, doch stets mitbedacht sein muß. Dies darf an drei ausgewählten Fragenkreisen ein wenig verfolgt werden.

A. Eine lange Tradition haben Vorschläge im Rundfunkbereich, die Effektivität der Kontrollgremien zu stärken. Man setzt also sozusagen vom Rücken her an. Das ist heute schon viel erörtert worden, so daß ich hierzu nur noch eine Anmerkung machen möchte. Wie bekannt, ist erst kürzlich wiederum von wichtiger politischer Seite die Stärkung des unabhängigen Elements in solchen Gremien empfohlen worden. Gegen eine Stärkung der Unabhängigkeit kann in der Tat im Grunde niemand etwas haben, zumal nicht in einer Zeit, in der sich die großen politischen Kräfte jeweils gegenseitig unzulässige Einflußnahmen vorwerfen. Andererseits muß aber doch gesehen werden, daß die realen Möglichkeiten für derartige Maßnahmen recht begrenzt sein dürften. Dafür sorgt einmal das Faktum der Politisierung fast aller wesentlichen Lebensbereiche im Zusammenhalt mit der Tatsache, daß diese Politisierung zu einer Anbindung der meisten überhaupt in Betracht kommenden personellen Kräfte an nur relativ wenige politische Grundströmungen geführt hat. Für eigentliche Unabhängigkeit dürfte daher schon von vornherein nur ein relativ schmaler Raum übrigbleiben. Man kann diesen Raum wohl etwas erweitern, aber man wird ihn kaum zu beherrschender Kraft ansteigen lassen können. Dort, wo Unabhängigkeit vielleicht noch am ehesten zu erwarten ist, dort bestehen wiederum andersartige Bedenken – ich will das nicht näher ausführen –, nicht zuletzt solche, die aus der gebotenen Staatsfreiheit des Rundfunks erwachsen. So mögen zwar, im ganzen gesehen, gewisse Möglichkeiten zur Zurückdrängung übermächtiger imperativer Mandate in den Kontrollgremien und vergleichbaren Gremien vorhanden sein, aber auch bei Nutzung dieser Chancen werden letztlich doch nur geringe Verbesserungen übrigbleiben, zumal es in der Eigenart der Kontrollinstrumente liegt, im allgemeinen nur reagieren zu können und daher vielfach zu spät zu kommen. Hinzu treten praktische Bedingungen der Effektivität der Kontrolle. Im Gegensatz zu Herrn Ossenbühl und im Einklang mit einigen Diskussionsteilnehmern glaube ich nicht, daß die Rundfunkräte insbesondere zur eigentlichen Programmgestaltung überhaupt faktisch in der Lage sind, und vor allem dürfte ein Gesetz, so erbaulich es wäre, wenig nützen, in dem steht, daß die Mitglieder von Kontrollgremien ihre Aufgabe ernst nehmen und sich zunächst einmal selbst kontrollieren sollten.

Freilich sind damit die in Frage kommenden normativen Korrekturmöglichkeiten wohl nicht erschöpft. Das zeigt sich, um ein wenig anschaulich zu werden, schon

bei der näheren normativen Umschreibung der Aufgaben des Rundfunks als Massenmedium. Im Bereiche privater Freiheit, vor allem also angesichts der freien Presse, gibt es eine derartige Definitionsmacht des Staates im Sinne konkreter Aufgabenzuweisung nicht. Ich würde daher auch eine gewisse leichte Gefahr in der These von Herrn Geiger sehen, wonach der Staat „verpflichtet“ sei, alles mögliche zur Verbreiterung der Information zu tun – falls diese Formel unbesehen für die Presse beansprucht werden sollte. Wahrscheinlich hat Herr Geiger das auch nicht so gemeint. Man kann sich noch so sehr an der schönen Formel von der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse berauschen und erfreuen – eine vielleicht nicht ganz nichtswürdige Formel –, eine nähere Definition dieser Aufgabe durch den Staat, das heißt eine Fixierung bestimmter konkreter Presseaufgaben, kann allenfalls in Grenzzonen zulässig sein. Es gehört zum Institut freier Presse, daß sie ihre Aufgaben prinzipiell selbst bestimmt.

Blickt man in die gegenwärtigen Rundfunkgesetze, so erhält man den irrigen Eindruck, als wäre es hier fast genauso. Soweit es um die normative Festlegung der Aufgaben der Rundfunkanstalten geht, wimmeln die Rundfunkgesetze vielfach von Allgemeinformeln und Banalitäten. Alles Wahre und Schöne soll in stiller Lauterkeit einem dankbaren Publikum rundfunkmäßig erschlossen werden, gegen Gebühr versteht sich. Demgegenüber überläßt der Gesetzgeber einen Großteil des wirklich Wesentlichen, das heißt des praktisch Problematischen und Konkreten in dieser Richtung dem Selbstverständnis der Rundfunkanstalten. Ob diese hierüber sehr glücklich sind, wage ich zu bezweifeln. Jedenfalls darf sich der Gesetzgeber hernach nicht beklagen, wenn sich an vielen interessanten Stellen Nebelschwaden bilden, die Praktiken des Vollzugs ermöglichen, wenn nicht gar erfordern, die man als nicht durchwegs unproblematisch empfinden mag. Der Gesetzgeber ist hier seiner primären Aufgabe, für die gebotene Klarheit zu sorgen, nicht gerecht geworden und dies auf einem Felde öffentlich-rechtlicher Organisation, wo er, der Gesetzgeber, doch sehr wohl die Kompetenz zur Normierung, Fixierung und Verdeutlichung besitzt.

Das gilt schon für die in der Tat primäre Frage, welchen grundsätzlichen Stellenwert die berichterstattende, vermittelnde, das heißt quellenzugewandte Funktion des Rundfunks im Verhältnis zu seinen sonstigen Funktionen einnehmen soll. Die bloße Aufzählung oder Addierung, welche die Rundfunkgesetze vorzunehmen pflegen, befriedigt doch wohl wenig. Die Heraushebung der berichterstattenden Funktion des Rundfunks, die Betonung der Information, die Unterscheidung zwischen Sendung und Sendungsbewußtsein, die Abgrenzung zur Meinungsmache dürfte im Prinzip auch verfassungsrechtlich gesehen wohl begründet sein. In diesem Punkte würde ich also zustimmen *. Die Heraushebung der berichterstattenden Aufgabe ist die Last, aber zugleich auch die Chance speziell des öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunks. Auch eine Weiterentwicklung des Berichtsverfahrens könnte dadurch angeregt werden. Hier gibt es gewisse Möglichkeiten gesetzgeberischer Korrekturen im öffentlich-rechtlichen Bereich; die Bedeutung des gesetzgeberischen Wortes sollte man aber nicht überschätzen.

* Vgl. hierzu insbesondere die der Münchner Juristischen Fakultät vorliegende Habilitationsschrift von H. Jarass – Die Freiheit massenkommunikativer Vermittlung –.

Diese gesetzgeberische Aufgabe erreicht immerhin zugleich weitere und konkretere Komplexe. Man denke nur etwa, um Beispiele zu nennen, an die im tieferen ungeklärten Probleme des sogenannten Bildungsfunks, besonders an das normativ ungeklärte Verhältnis zwischen Rundfunkfreiheit und staatlicher Kompetenz im Bereich des Schulwesens nach Artikel 7 Grundgesetz. Läßt sich der Begriff „Schule“ heute wirklich nur auf Klassenzimmer beschränken? Wie steht es mit der Kompetenz der Kultusminister in dieser Materie im Verhältnis zu den Kompetenzen des Rundfunks? Das sind schon normativ weithin ungelöste Fragen. Mangels ausreichender gesetzgeberischer Ordnung und Klarstellung sind hier Staat und Rundfunkanstalten, wenn ich recht sehe, zu einem *modus vivendi* gezwungen, der die Frage nahelegt, ob er eine verfassungsrechtliche Überprüfung so ohne weiteres unbeschadet vertragen würde.

Vor allem aber dürfte ein gewisser gesetzgeberischer Nachholbedarf erscheinen bei den Problemen, die sich aus der Frage der „Zurechnung“ von Meinungsinhalten ergeben. Wem werden zum Beispiel profiliert kommentierende Sendungen vom Publikum nun wirklich zugerechnet? Dem Kommentator nur persönlich oder auch der Rundfunkanstalt oder sonst wem? Oder werden derartige Meinungsäußerungen dem Kommentator vielleicht gerade deshalb nur beschränkt zugerechnet, da der Bürger der Ansicht ist, der Kommentator spreche hier nicht völlig frei, weil er eben innerhalb der Rundfunkanstalt steht und daher gewisse Direktiven zu beachten habe? Da gibt es einen ganzen Strudel von Unklarheiten. Es gehört aber doch zu den elementaren Erfordernissen der Informationsfreiheit und freier öffentlicher Meinungsbildung, daß Durchsichtigkeit in der Zurechnung der jeweiligen Meinung herrscht, daß genauer gesagt der Bürger darüber Klarheit verlangen darf, wem und in welchem Umfang eine bestimmte Meinungsäußerung, die er zur Kenntnis nimmt, überhaupt zuzurechnen ist. Wenn der Regierende Bürgermeister von Berlin nach alter Tradition die regelmäßige Sendung „Wo uns der Schuh drückt“ höchstpersönlich wahrnimmt, so muß oder sollte doch für die Öffentlichkeit klar erkennbar sein, ob er hier als Staatschef spricht oder als Parteipolitiker oder gar als Privatperson und vor allem, ob dies etwa eine vom Intendanten inhaltlich mitzuverantwortende Sendung ist oder nicht, ob es sich um reine Selbstdarstellung handelt oder nicht. Und es müßten, soll dies alles so weiter geschehen wie bisher, zumindest die erforderlichen normativen Rechtsgrundlagen vorhanden sein, die nämlich durchaus fehlen. Dies nur als Beispiel für die nach meinem Eindruck unterschätzte Bedeutung klarer Zurechnung und Zurechenbarkeit der jeweiligen Äußerung. Freiheitliche Meinungsbildung kann nicht voll funktionieren, ohne daß diese Zurechnung außer Zweifel gestellt wird. Die gegenwärtige Praxis scheint daran zu leiden, daß dieser Punkt zu sehr in den Hintergrund tritt. Schon die – in dieser Hinsicht relevante – strukturelle Verschiedenheit der Sendetypen wird dem Bürger oft nicht präzise erkennbar sein. Bei Wahlkampfsendungen politischer Parteien sind die Dinge klar, entlarvend klar sozusagen. Bei Selbstdarstellungen von Politikern wird es schon schwierig, schon deshalb, weil und soweit im zeitlichen Zwang zur Auswahl, zum Ausschnitt ein Element fremder Regie hereinkommt. Dem aufnehmenden Bürger wird darüber hinaus oft schon undurchschaubar sein, ob eine bestimmte Sendung so zu verstehen ist, daß sich die zur Darstellung kommende politische Seite in prinzipiell eigener Verantwortung selbst darstellt, etwa innerhalb eines festen Zeitraums, oder ob sie dargestellt wird. Auch außerhalb des eigentlich politischen Bereichs,

etwa bei sogenannten Dokumentarsendungen, verfließt dem Bürger gegenüber nur zu leicht die Grenzziehung zwischen quellenzugewandter objektorientierter Information und Dramaturgie. Bei manchen weiteren Sachverhalten, vor allem dort, wo Berichterstattung und Kommentierung ineinander stärker übergehen, als es ohnehin von der Sache her unvermeidlich ist, wird die Frage der Zurechnung immer diffuser. Der bisherige Verlauf der Diskussion um die gebotene Ausgewogenheit der Sendungen bzw. der einzelnen Programmsparte oder des Gesamtprogramms hat in diesen Richtungen, wenn ich recht sehe, noch keine rechte Klärung gebracht. Nähere normative und praktische Klarstellungen sind daher denkbar, aber sie werden wie jedes Wort des Gesetzgebers in diesem Bereich von nur begrenzter Effektivität sein. Ob beispielsweise und in welchem prinzipiellen Umfang sogenannte Fensterprogramme eingerichtet werden, ist – so will es mir scheinen –, wenn eine gewisse Abstraktionshöhe gewahrt wird und die Entscheidung im Bereich des allgemein Organisatorischen verbleibt, keine Entscheidung, die notwendigerweise in das Tabu der Unabhängigkeit des Rundfunks einbricht, die vielmehr in dieser Abstraktionshöhe zum gesetzgeberischen Bereich gehören könnte und eine gewisse dichtere normative Grundlage sehr wohl vertragen dürfte.

Allgemein gesprochen: Derartige gesetzgeberische Möglichkeiten und Lasten sind zugleich Chancen, aber doch nur geringe Chancen des Rundfunkgesetzgebers. Sie sind sein Vermögen, sein geringes Vermögen; aber selbst dies nur, weil und soweit die ganze Angelegenheit öffentlich-rechtlich organisiert bleibt. Im Falle der Privatisierung ist der Gesetzgeber diese Last, und damit auch dieses Vermögen, auch wenn es noch so gering angesetzt wird, los. Damit ist das Stichwort der Privatisierung gefallen und ein zweiter Fragenbereich eröffnet.

- B. Dieser soll hier freilich nur insoweit berührt werden, als unsere Thematik dies veranlaßt. Es liegt dabei nahe, daß ich hier die Seiten überschlage, in denen ich Herrn Geiger zustimme, um diejenigen zu betonen, bei denen ich seine Argumentation zwar genauso bewundere, aber nicht vollständig teile. Auf die grundsätzliche Frage der Privatisierung im Rundfunkbereich richten sich zur Zeit viele Überlegungen. Gleichwohl hat man den Eindruck, wenn Sie mir diese ketzerische Bemerkung gestatten, daß sich auch hier gewisse Züge einer Euphorie auszubreiten beginnen, nur gewissermaßen in umgekehrter Richtung. Die Vorzüge frischer Luft, auch wettbewerblich frischer Luft im Rundfunkbereich, dürfen gewiß nicht geringgeschätzt werden. Rechtliche Möglichkeiten und Vorzüge einer gewissen Privatisierung als Konkurrenzmodell erkenne ich durchaus an. Aber es ist hier schon so viel dafür gesagt worden, daß man vielleicht auch gewisse Bedenken nicht verschweigen sollte. An dieser Stelle mögen freilich nicht die praktisch personellen Probleme aufgegriffen werden. Dafür fühle ich mich nicht kompetent. Bemerkt man personelle Einseitigkeiten im öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesen, so wird immerhin gefragt werden dürfen, ob man es im Falle einer Privatisierung wirklich mit wesentlich anderen und unabhängigeren Personen, Hierarchien und Strömungen zu tun haben wird und ob nicht an ganz anderen Stellen praktisch angesetzt werden sollte, etwa schon im Ausbildungsbereich der Journalisten. Wäre es denn zum Beispiel wirklich so unmöglich, die Bedeutung präziser Recherche, von der heute vormittag mit Recht die Rede war, schon in der Ausbildung der Journalisten mit entsprechendem Wert zu versehen? Man

nimmt das Wort „journalistisches Ethos“ nicht gern in den Mund, zu Recht. Wenn aber überhaupt seine Verwendung sinnvoll sein könnte, dann scheint sie mir hier sinnvoll zu sein. Wieso sollte die Ausbildung der Journalisten nicht stärker in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gelenkt werden und dabei nicht stärker gerade diese, in Wahrheit tragende Funktion des Journalisten in ihr Recht eingesetzt werden? Freilich ist das ein Fragenkomplex, der uns vom Thema wegführen würde. Lassen Sie mich demgegenüber ein mehr rechtliches Element in den Vordergrund rücken, das bei den gegenwärtigen Überlegungen zur Privatisierung im Rundfunkbereich vielleicht etwas unterstützt wird, aber in direktem Zusammenhang zu unserem Thema steht. Dieses Bedenken läßt sich etwa so formulieren:

Entläßt man einen Sachbereich aus dem Gebäude öffentlich-rechtlicher Organisation in jenes privater Freiheit, so treten nicht nur die bekannten Vorzüge dieser Freiheit ein, die keineswegs verkannt werden können, vielmehr verzichtet der Gesetzgeber damit zugleich auf eine Kompetenz, die er im Bereich öffentlich-rechtlicher Organisation stets rechtlich verfügbar hat: auf die Rechtsmacht zur Optimierung der gegebenen Organisationsformen, das heißt zur ständigen Überholbarkeit und Korrektur, einschließlich des Experiments. So relativ bescheiden diese Kompetenz und ihre Erträgnisse nach allem, was gesagt worden ist, auch sind, so sollten sie doch nicht negiert werden. In den Bezirken privater Freiheit der Meinungsverbreitung und Information, insbesondere im Umkreise der Pressefreiheit, ist es dem Staate verwehrt, durch eingreifende Maßnahmen dasjenige durchzusetzen, was er für eine möglichst optimale Struktur hält. Ein zwangsweises Einwirken des Staates zur Optimierung privater Situation widerspricht den liberalen Komponenten des Grundrechts. Der Staat ist allenfalls ermächtigt, gewisse Grundbedingungen für ein Funktionieren freiheitlicher Meinungsbildung im privaten Bereich, auch bei der Presse, sicherzustellen. Aber darüber hinausgehende Eingriffe – zum Beispiel solche, die eine konkrete Qualität der Presse im Auge haben, eine wertmäßig bestimmte Güte ihres Zustandes –, derartige Eingriffe geraten unvermeidlich in Konflikt mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser privaten Freiheit. Es ist das tiefe verfassungsrechtliche Mißverständnis zahlreicher Projekte in Fragen der Pressereform, einschließlich der früher einmal ernsthaft erwogenen Umwandlung sogenannter Lokalmonopolzeitungen in öffentlich-rechtliche Anstalten, diese Verfassungsschranke nicht wahrhaben zu wollen. Der private Bereich trägt und verträgt kein staatliches Gütesiegel. Im Felde öffentlich-rechtlicher Organisation, so wie sie zur Zeit den Rundfunk erfaßt, sehen die Dinge aber doch anders aus. Hier bestehen derartige verfassungsrechtliche Hindernisse nicht. Ist Rundfunkfreiheit in gewisser, sozusagen korrigierter Weise als treuhänderische Freiheit zu begreifen, so heißt das für unser Thema: Der Gesetzgeber ist hier, beim Rundfunk, nicht darauf beschränkt, nur die organisatorischen Grundlagen des Rundfunkbetriebes zu schaffen, so daß der Rundfunk gewissermaßen erstmalig in Gang gesetzt wird und sich dann unabhängig nach eigenen Strukturen weiter entwickelt. Vielmehr hat der Gesetzgeber im öffentlich-rechtlichen Bereich und nur in ihm, die rechtliche Möglichkeit zur stetigen Korrektur der Organisation im Interesse des Bürgers. An diesem Prinzip ändert sich dadurch nichts, daß jede rechtliche Korrektur, wie gesagt, nur begrenzte Effektivität haben dürfte.

Die herrschende Sicht beurteilt diese Dinge eher umgekehrt. Viele wollen dem

Gesetzgeber im Rundfunkbereich nur eine Art Anstoßfunktion, so hat man das ja ausdrücklich genannt, zubilligen. Der Staat habe die Agenda des Rundfunks zu installieren, allenfalls auf Rechtsbrüche hin zu kontrollieren, damit aber sei die Kompetenz des Staates im wesentlichen erledigt. Ich glaube nicht, daß das richtig gesehen ist. Es ist gerade die Eigenart und die Chance der öffentlich-rechtlichen Organisation dieses Sachbereichs, daß bei aller Respektierung der Unabhängigkeit des Rundfunks die Möglichkeit zur stetigen Optimierung der Organisation besteht. Auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Organisation hat der Gesetzgeber die Macht, Teilstücke dieser Organisation zu verändern, gegen andere auszutauschen, neue zeitweilig zu erproben usw. Wird dagegen der Rundfunk in das Feld privater Freiheit entlassen, fliegt er wie ein gezähmter Vogel in die freie Natur, samt ihren Erfreulichkeiten, wie aber auch Risiken und Tücken. So geht sogar diese bescheidene öffentlich-rechtliche Verfügbarkeit verloren, und zwar insoweit definitiv. Dann entstehen private Besitzstände, die man heute noch nicht übersehen kann, die aber jedenfalls, von extremen Fällen abgesehen, tabu sein würden für nachträgliche staatliche Korrekturen, die also – insoweit – unumkehrbare Tatbestände schüfen, ganz gleich, wer die Agierenden sind.

Behält man demgegenüber den Rundfunkbereich in einem vielleicht wesentlich aufgelockerten Gesamtgehäuse öffentlich-rechtlicher Organisation – das ist natürlich nur *ein* Rechnungsposten in der gebotenen Gesamtwertung –, so gibt es derartige verfassungslegitime Besitzstände nicht. Natürlich sollte man bei derartigen Erwägungen immer dort bleiben, wo es sich zu bleiben empfiehlt, nämlich am Boden. Es hieße die Augen verschließen, wollte man verkennen, daß es derlei Besitzstände als politische Realitäten geben kann. Ist es doch schon recht erstaunlich, wie sich unter dem Mantel der gegebenen öffentlich-rechtlichen Organisationsform des Rundfunks in einigen Bereichen eine Entwicklung breitgemacht hat, die hier zu Recht kritisiert worden ist und die ich früher einmal als eine Art „Binnenprivatisierung“ bezeichnet habe, eine aufdringliche Entwicklung, die den Intentionen der öffentlich-rechtlichen Organisationsform eher entgegengesetzt ist. Diese Art von Binnenprivatisierung schafft nun einmal politische Realitäten; aber muß dies das letzte Wort sein? Es ist doch etwas anderes, ob der zuständige Gesetzgeber gegenüber einer vielleicht sensibler werdenden Öffentlichkeit das Unterlassen etwa zweckmäßig werdender organisatorischer Veränderungen in dieser Richtung zu verantworten hat oder ob er prinzipiell gar nichts tun darf, wie weithin im Felde privatautonomer Freiheit. Die politische Verantwortlichkeit des Gesetzgebers ist so gesehen auch eine gewisse Realität.

Ich würde also sagen, es ist immerhin eine Chance der öffentlich-rechtlichen Organisation des Rundfunks, daß hier gewisse bescheidene Verbesserungen ins Auge gefaßt werden könnten; sei es die stärkere Betonung quellenzugewandter Information, die abgewogene Ermöglichung von – erkennbaren – Selbstdarstellungen, vielleicht auch eine stärkere Kontrastierung der Programmstrukturen, auf die Herr Geiger hingewiesen hat, die nähere Präzisierung des Erfordernisses der Ausgewogenheit im jungfräulichen Sinne von Herrn Ossenbühl – alles dies aber doch als Elemente öffentlich-rechtlicher Organisation. Wer zu Veränderungen in dieser Richtung die politische Kraft nicht aufbringt, das wird ja vielfach behauptet, der wird sie doch wohl erst recht nicht aufbringen, um eine grundsätzliche Privatisierung durchzusetzen. Werden Umgestaltungen im öffentlich-rechtlichen Gehäuse für völlig unreal gehalten, insbesondere auch Ergänzungen und Korrektu-

ren gesetzgeberischer Art, so kann sich nicht plötzlich für Privatisierungen ein Zuwachs an politischer Realisierungskraft ergeben. Artikel 5 Grundgesetz allein reicht dazu, wie ich meine, kaum aus. Aus ihm entflattert nicht ein ganz konkretes Privatisierungsmodell.

Allerdings kann man sich die Frage stellen, und sie wird zunehmend gestellt, ob sich nicht Formen und Instrumente finden lassen, die dosiert sind, das heißt, die nur teilweise dem Gedanken privater Freiheit Rechnung tragen, andererseits öffentlich-rechtlichen oder doch öffentlichen Bindungen unterworfen sind. Es ist ohnehin weithin anerkannt, daß eine volle Privatisierung, eine totale Privatisierung unrealistisch sei. So gesehen ist es also die Frage, welche Instrumente der Gesetzgeber im Interesse der Bürgerinformation zu bedenken hat, wenn er den Weg nur teilweiser Privatisierung beschreiten wollte.

Was insbesondere das Feld der sogenannten neuen Medien betrifft, also etwa Videotext usw., hat bekanntlich die Witte-Kommission in ihrem Telekommunikationsbericht vorgeschlagen, in Form von Pilotprojekten die Breitbandkabeltechnik in ihren Formen und Auswirkungen zunächst versuchsweise zu erproben, und zwar so, daß unter anderem auch eine private Netzträgerschaft in Betracht gezogen werden soll. Viel mehr konnte die Kommission hierzu schon aus Kompetenzgründen kaum sagen. Immerhin das hat sie gesagt und noch dazu gegen gewissen Widerstand der Bundespost. Ich bekenne mich dazu, an diesem Kuckucksei mitgewirkt zu haben. Denn ein Kuckucksei ist es gewiß. Je mehr man sich jetzt nähere Gedanken darüber machen muß, wie denn nun eigentlich die konkreten Bedingungen für derartige Modellversuche einschließlich der Beteiligung Privater aussehen sollen, desto schwieriger werden die Probleme, auch die Sachfragen, nicht nur die Zuständigkeitsfragen. Erstaunlich ist dieses Anwachsen der Probleme bei anwachsender Detailarbeit natürlich nicht. Erstaunlich ist eher umgekehrt, daß auch die Zahl derjenigen, die dieses Kuckucksei ausbrüten wollen, ebenfalls stark angestiegen ist. Überall gibt es jetzt Brüter ganz verschiedenen Gefieders. Freilich wohl mehr langsame Brüter als schnelle Brüter. Alle wollen auf dem Ei sitzen. Zunächst einmal ganz unschuldig darauf sitzen, auch wenn das Nest noch gar nicht fertig ist, und auch wenn keiner so recht weiß, was für ein teurer Paradiesvogel da letztlich herauskommen soll.

Im Zusammenhang unseres Themas betrachtet wird man bemerken dürfen, daß sich gerade hier die instrumentalen Probleme einer Teilprivatisierung (auf dem Hintergrund der Informationsvielfalt) abzeichnen. Sie würden noch deutlicher, wollte man einen Schritt weitergehen und nicht nur die Netzträgerschaft, sondern auch den Veranstaltungsbereich, also den Programmbereich, privaten Händen überantworten. Denn wenn ein derartiger Schritt ins Private mutig gewagt werden sollte, dann zeigte sich aber doch deutlich und ernüchternd, daß man hier vor einer Startsituation stünde, die den beliebten allzu schnellen Vergleich mit dem in der privaten Presse vorhandenen Zustand, den Zustand der Vielfalt und Balance, die diesen Vergleich doch hindert. Eine Startsituation läßt sich nun einmal nicht einfach gleichstellen einem schon seit längerem eingespielten Zustand, wie wir ihn in der gegenwärtigen Situation der Presse haben. Daher muß auch hier, bei der Breitbandkabeltechnik, auch im Falle einer Privatisierung die Kompetenz des zuständigen Normgebers anerkannt werden, organisatorische Vorkehrungen im Informationsinteresse des Bürgers zu treffen, unabhängig von der Frage vorhandener oder überwundener Frequenzknappheit. Es ist ja auch

kein Zufall, daß etwa im amerikanischen Recht bei prinzipiell privater Rundfunkorganisation erhebliche Beschränkungen im öffentlichen Interesse für zulässig gehalten werden, namentlich etwa in Konsequenz der sogenannten Fairness-Doktrin. An entsprechende und weitere Beschränkungen wäre auch in Deutschland zu denken, wenn Teilbereiche des Rundfunks der Privatautonomie geöffnet werden würden. Vor allem müßte an den Schutz der vorhandenen Presse gedacht werden, an die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der vorhandenen Presse und ihrer Entfaltungsmöglichkeiten, auch der Lokalpresse. Die Funktionsfähigkeit der freien Presse in ihren wesentlichen Sektoren ist ein selbständiges Verfassungsgut. Eine Reihe von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bekräftigt diese Sicht. Zugleich wird in ihnen deutlich, daß dieses selbständige Verfassungsgut im Informationsinteresse des Bürgers anerkannt und geschützt wird. Eine als Möglichkeit vorstellbare Teilprivatisierung des Funkbereichs, insbesondere im Feld der neuen Medientechniken, würde daher von vornherein wohl weit stärkeren öffentlichen Bindungen unterworfen sein müssen, als dies im übrigen die Welt privater Freiheit auszeichnet. Das scheint mir aber doch ein wichtiges Indiz dafür zu sein, daß man Forderungen auf Teilprivatisierung des Rundfunkbereichs (bzw. der neuen Medien) nicht so ohne weiteres direkt aus Artikel 5 Grundgesetz ableiten kann, wie das eine sehr verbreitete Meinung sieht; daß man vielmehr – wie immer es um die Frequenzen aussieht – in diesem Gebiet von einer prinzipiellen organisatorischen Gestaltungsfreiheit des zuständigen Gesetzgebers auszugehen hat. Anders gesagt: Hier müssen stärkere öffentliche Bindungen Rechtens sein können, als sie zulässig wären, wenn man nur mit Artikel 5 Grundgesetz operieren würde und dürfte. Die Gegenansicht leugnet einen derartigen Gestaltungsraum für den Gesetzgeber. Sie läßt ihn zum bloßen Vollzieher werden eines Verfassungsauftrags zur Freigabe, zur Privatisierung. Dieser Standpunkt kann, so scheint es mir, nicht zuletzt für die Presse selbst zum Bumerang werden. Denn dann ist der Gesetzgeber nur schwach imstande, spezifische Schutzvorkehrungen für eine durch Konkurrenz etwa bedrängte Presse zu treffen. Dann könnte im Prinzip nur das allgemeine Wettbewerbsrecht gelten. Es wäre freilich nicht das erste Mal, daß Teile der Presse einen Standpunkt mit späterer Bumerangwirkung einnehmen.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Überlegung einzubeziehen, die man sehr häufig hören kann, die aber vielleicht überdenkenswert erscheint. Sehr oft wird gesagt, wenn Probleme durch eine Konkurrenz etwa privatisierten Rundfunks mit vorhandener Presse entstehen, dann sei doch nichts einfacher, als diese Probleme dadurch zu lösen, daß man die betroffene Presse an dem privatisierten Bereich selbst und unmittelbar beteiligt. Es schwebt hier also ein Bild vor nach Art von kommunizierenden Röhren. Das Eindringen in den Pressebereich durch Einsatz insbesondere der neuen Techniken soll durch entsprechende Teilnahme der Presse an diesen neuen Medien wettgemacht werden. Damit, so glauben viele, sei die Funktionsfähigkeit der Presse ausreichend zu sichern (und damit zugleich die Chance des Bürgers, sich ausreichend informieren zu können). So einfach ist das aber wohl nicht. Wenn beispielsweise der Bereich eines teilprivatisierten Rundfunks so organisiert ist, daß auch hier die Forderung besonderer Ausgewogenheit und ähnliche öffentliche Bindungen zu beachten sind, und wenn nunmehr die Presse in diese Organisation einbezogen wird, so heißt das, daß die Presse insoweit selbst diesen speziellen Bindungen, diesen speziellen Fesseln unter-

worfen wird, infolgedessen aber, soweit dieser Bereich geht, an ihrem freiheitlichen Profil Einbuße erleiden könnte. Sie ist dann insoweit nicht mehr so frei wie sonst. Das ist ganz real gemeint: Wenn etwa ein und dieselben personellen Kräfte, also etwa Journalisten, bei einer neuen Medienform in einem Organisationstyp mitarbeiten, der durch besondere öffentliche Bindungen im Sinne gesteigerter Ausgewogenheit usw. charakterisiert ist, und wenn dieselben Journalisten weiterhin Zeitungen machen, so wie sie es ja tun sollen, so liegt die Annahme nicht fern, daß das Ergebnis der jeweiligen Redaktionsarbeit direkt in die private Zeitung wie in den neuen Medienbereich eingebracht werden könnte. Damit könnte sich auf die Dauer gesehen ein Verlust an Presseprofilierung einstellen, und das wäre zugleich ein Verlust an Privatautonomie. Ein scheinbarer Gewinn an privater Verfügungsmacht im Falle teilprivatisierter neuer Medien würde, so gesehen, durch ein Minus an privater Kraft erkauft werden; vielleicht zu teuer erkauft werden. Mit einem Wort: Rundfunk als „treuhänderische“ Leistung: ja; eine wenn auch nur teilweise treuhänderisch gebundene Presse dagegen, diese Formel geht nicht auf. Damit nehme ich nicht Stellung gegen eine Beteiligung der Presse an den neuen Medien. Ganz im Gegenteil. Nur die Rechtsformen müssen anders, nämlich pressegerecht, gewählt werden. Die erwähnten Bedenken entfielen, wenn andersartige Rechtsformen gefunden werden könnten, in denen die Presse trotz Beteiligung ihr Profil voll erhalten kann. Das scheint mir nicht unmöglich zu sein. Es ist allerdings wohl ein noch nicht letztlich gelöstes Problem. Aber es scheint mir doch ein starkes Indiz dafür zu sein, daß man nicht so ohne weiteres mit den alten bisherigen Rechtsformen, an die man ja immer wieder denkt, einfach weiterarbeiten kann.

Wenn Privatisierung, dann sollte das Produkt gerade nicht auf ein bloßes Spiegelbild des Gegebenen hinauslaufen.

Das alles soll nicht heißen, daß der Entwicklung und dem Einsatz neuer Techniken unnötige Schwierigkeiten bereitet werden sollten, auch dort nicht, wo diese Techniken die überlieferten Grenzen zwischen Rundfunk und Presse aufbrechen oder doch fragwürdig erscheinen lassen. Im Gegenteil, wenn die Rechtsordnung die Entwicklung neuer Techniken, damit zugleich auch die Entwicklung der Industrie, in übermäßiger Weise hemmt, anstatt sie vernünftig zu steuern, wird sie ihre Aufgabe verfehlen. Dabei werden allerdings zahlreiche weitere Fragen aktuell, von denen wir als dritten und letzten Punkt der gegebenen Thematik nur eine in aller Kürze herausgreifen dürfen.

- C. Gemeint ist die Tatsache, daß bestimmte neue Medien den Bürger als Rezipienten in Stand setzen werden, in weit stärkerem Maße als bisher Informationen aus aller Welt zu empfangen, aus dem Ausland, aus der DDR. Die Satellitentechnik insbesondere soll nicht nur für die Großgemeinschaftsantennenanlagen, sondern ganz allgemein bedeutsame Ausweitungen ermöglichen. Wirkt es nun nicht lächerlich, so mag man fragen, an den peniblen Forderungen nach Pluralstruktur und gesteigerter Ausgewogenheit inländischer Rundfunkveranstaltungen festzuhalten, wenn doch ein großer Teil der Meinungsvielfalt des Auslandes, vor allem natürlich deutschsprachiger Länder, hereinströmen wird und andererseits der Bürger nicht nur die technische Möglichkeit, sondern doch auch das ausdrücklich garantierte Recht hat, alle diese Meinungen aufzunehmen, seien sie nun ausgewogen oder nicht. Wird also, so mag man auf den ersten Blick fragen, den

Forderungen nach interner Ausgewogenheit durch derartige Entwicklungen nicht der Boden entzogen? Daß sich Rundfunkwellen nicht an Ländergrenzen halten, hat schon das Bundesverfassungsgericht trefflich bemerkt, und jedenfalls dürfen diese Wellen staatlicherseits auch nicht etwa durch technische Tricks aufgehalten werden, mögen diese Wellen nun aus Salzburg kommen oder, was natürlich keineswegs dasselbe ist, aus Magrebinien.

So gesehen verschärfen sich die Konturen eines Rechtsproblems, das bisher eher im verborgenen blühte: der Zusammenstoß zwischen allgemeiner Informationsfreiheit und pluralistisch strukturierter Rundfunkorganisation; genauer gesagt: Zusammenstoß der gerade auch auf ausländische Quellen bezogenen allgemeinen Informationsfreiheit mit der inneren Legitimität des Bemühens um eine ausgeglichene Informationsvermittlung im inländischen Rundfunkbereich, wobei dieser Ausgleich selbst ja nur intern gedacht wird, sozusagen im eigenen Hause gebacken wird und nur die im eigenen Lande fabrizierten Strömungen in die Rechnung einstellt. Wie ist diese künftige Gegebenheit, diese Kollision verschiedener Verfassungsgedanken, auf die Dauer zu verkräften? Wie werden die gegebenen Erfordernisse einer ausbalancierten pluralistischen Struktur des internen Rundfunkbereichs mit der stärkeren Öffnung der Grenzen zum Ausland und zur DDR fertig?

Daß das Grundgesetz die allgemeine Informationsfreiheit auch in Richtung auf ausländische Quellen auf ein sehr hohes Podest gesetzt hat, kann kaum zweifelhaft sein. Aus dem Grundgesetz folgt, daß, um ein extremes Beispiel zu nennen, sogar im Wehrdienstverhältnis keine zusätzlichen Einschränkungen getroffen werden dürfen. Das Grundgesetz baut also in reichlich optimistischer Weise auf die Kritikfähigkeit des Bürgers. Man möchte daher auf den ersten Blick der Ansicht zuneigen, daß angesichts der künftig technisch gewaltig verbesserten Empfangsmöglichkeiten die Legitimation entfalle, an der inländischen Balancestruktur festzuhalten. Dafür läßt sich sicher einiges ins Feld führen. Man wird sich *aber* auch fragen dürfen, ob ein nicht ganz andersartiger Schluß noch näher liegt. Man wird überlegen, ob sich nicht in einer derartigen Situation erst recht die Verpflichtung ergibt, jene Funktion des Rundfunks in der Bundesrepublik zu unterstreichen, die schon nach dem Text des Grundgesetzes seine eigentliche sein soll und die auch hier, insofern im Einklang mit anderen Stimmen, eingangs herausgestellt wurde, also die Aufgabe der Berichterstattung, der quellenzugewandten Vermittlung. Gerade weil der Bürger durch die Entwicklung der Technik in die Lage geraten wird, eher ein Maximum als ein Optimum von Meinungen erhalten zu können, Meinungen, deren Zustandekommen und deren Glaubwürdigkeit teilweise wenig überblickbar sein werden, vom Soge propagandistischer Strömungen ganz abgesehen, eben deshalb könnte die Aufgabe und zugleich die Legitimation eines auf öffentlich-rechtlicher Grundlage geführten inländischen Rundfunks darin bestehen, die nüchterne Berichterstattung noch stärker in den Vordergrund zu rücken. Gegenüber der Fülle hereinbrandender Informationen und Meinungen mag der inländische Rundfunk vielleicht in der Konzentrierung auf diese seine nicht einzige, aber vielleicht doch wichtigste Aufgabe am ehesten seine Existenzberechtigung bewahren, was diese Seite der Sache angeht. Dies wiederum nicht als Hypothek, sondern erneut als Chance des Rundfunks verstanden.

Damit sollen, wie abschließend bemerkt werden darf, die näheren Abgrenzungsprobleme nicht verharmlost werden. Sie ergeben sich natürlich vor allem aus dem Zwang zur Auswahl des zu Vermittelnden. Rundfunkrechtlich, nicht nur urheberrechtlich, wird schon die Frage gestellt, ob in der bloßen Auswahl der z. B. via Kabel zu übertragenden ausländischen Programme durch den Vermittler eine eigene Veranstaltung und damit zugleich eine eigene Rundfunksendung liegen kann oder nicht. Bedeutet bloßes Auswählen bereits veranstalten? Diese und weitere Fragen sollen gewiß nicht unterschätzt werden. Aber sie sind doch nur zweitrangiger Natur. Erstrangig bleibt die Frage, welchen prinzipiellen Stellenwert der Rundfunk und der für ihn verantwortliche Gesetzgeber der objektorientierten, quellenzugewandten Information zu geben gewillt ist. Informationssicherung drängt in diese Richtung. Insofern besitzt die Informationsfreiheit – trotz aller berechtigten Skepsis gegenüber rechtlichen Instrumenten – einen durchaus aktiven Gehalt, sozusagen einen radio-aktiven Gehalt. Ihn genauer zu messen, bedürfte es eines Geigerzählers. Dies müssen wir daher anderen überlassen.