

Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers als Verfassungsproblem

WILLI GEIGER

Ich verstehe mein Thema gleichsam als Einstimmung in die folgenden Referate. Das erleichtert und erschwert meine Aufgabe. Erleichtert wird sie mir, insofern ich auf Details verzichten und mich damit begnügen kann, einen Rahmen zu entwerfen, innerhalb dessen sich die verschiedenen Aspekte der nachfolgenden Referate sollten einfügen lassen. Erschwert wird mir die Aufgabe, insofern ich nicht absehen kann von der Darstellung der Situation, innerhalb der unser Verfassungsproblem erst entsteht. Und was die Situation, die Daten, die Fakten einschließlich der technischen Entwicklung anlangt, läßt sich nicht vermeiden, über die mit dem Tagungsthema „Die Rundfunkanstalten im Spannungsfeld von Informationspflicht und Informationsrecht des Bürgers“ gezogenen Grenzen hinaus die die Rundfunkanstalten umgebende Landschaft in den Blick zu nehmen.

I.

Ich werde also zuerst ganz unjuristisch von dem Spannungsfeld reden, in dem, wie die Formulierung des Gesamthemas der Tagung behauptet, die Rundfunkanstalten stehen, und dazu einige in Ihren Augen vielleicht unorthodoxe Bemerkungen machen.

1. *Informationsbedürfnis* und *Befriedigung dieses Bedürfnisses* entspringen einer ganz elementaren Anlage des Menschen. Er kann bei seiner Umweltabhängigkeit nicht existieren ohne Neugierde und ohne Erfahrung und ohne ihm vermitteltes Wissen. Beides – Ausschauen nach immer neuen Informationen und sich neue Informationen einverleiben und verarbeiten – wächst im fortschreitenden Prozeß der Sozialisation des Menschen und mit der Entwicklung immer komplizierterer Verhältnisse, die der entsprechend anspruchsvoller werdende Zivilisationsstandard fordert und erzwingt – heute täglich von uns erlebt in der Industriegesellschaft, die demokratisch verfaßt ist. Wir können heute nicht mehr verstehen, was um uns herum vorgeht, weshalb dieses Alltägliche oder jenes Außergewöhnliche eingetreten ist, welche Entwicklungen im kleinen und im großen uns bevorstehen, welche Zusammenhänge bestehen zwischen dem Ereignis A und den Erfahrungen B, C, D, wir können uns deshalb auch nicht sachgerecht verhalten, können uns nicht schützen vor Gefahren und Schäden, können nicht in verständiger Weise helfen, können nicht ein verantwortliches Urteil bilden, können uns nicht entscheiden, können nicht fundiert kritisieren, wenn wir nicht hinreichend informiert werden und wenn wir vorhandene Informationsmöglichkeiten nicht wahrnehmen. Informationsbedürfnis und Informationsbefriedigung interessieren also zuerst als Notwendigkeiten eines *menschenwürdigen Lebens des einzelnen*, sind zuerst unentbehrliche Voraussetzungen für die individuelle menschliche Existenz. Diesen Aspekt darf man nicht vernachlässigen oder gar ganz beiseite schieben in dem Bestreben, die Bedeutung des Informierens

und Sich-Informierens für das Zusammenleben der vielen innerhalb der Gesellschaft und für das Funktionieren einer Demokratie im besonderen herauszuheben. Der ungehinderte unablässige Informationsstrom und der Zugang zu ihm sind für das öffentliche, für das *politische Leben* innerhalb einer staatlichen Ordnung, die das Interesse, die aktive Teilnahme, die Mitsprache und Mitentscheidung der Bürger im politischen Willensbildungsprozeß voraussetzt, von fundamentaler – das Bundesverfassungsgericht sagt mit Bezug auf die Meinungsfreiheit: von schlechthin konstitutiver Bedeutung. Gewiß! Aber dieser Gesichtspunkt verdrängt nicht jenen individualrechtlichen Aspekt, der den Kern des klassischen Menschenrechts ausmacht.

Diese doppelte Sicht ist deshalb so wichtig, weil der in unseren Zusammenhang gehörende Gedanke der *Emanzipation* regelmäßig nur mit der *politischen* Informationsfreiheit des Bürgers in der Demokratie in Verbindung gebracht wird und für dieses Bedürfnis in bemerkenswerter Weise verkürzt wird, während Emanzipation in der gegenwärtigen Phase der Geschichte auch ein wesentliches Element der Entwicklung der individuellen Persönlichkeit außerhalb seiner politischen Aktivitäten bildet; und von hier aus ist es leichter, die Einseitigkeit des in der politischen Diskussion verwendeten Begriffs der Emanzipation deutlich zu machen.

Emanzipation, Befreiung zur Gewinnung einer Unabhängigkeit und eines Selbstandes, wird nur allzugern verstanden als ein Prozeß mit dem Ziel der Überwindung jeglicher Abhängigkeit, der Überwindung von Herrschaft, der Überwindung von Bindungen, der Gewinnung von Selbstbestimmung, der Gewinnung von Autonomie. Dabei kann es sich bei Emanzipation nur handeln um das Sich-Befreien von *überwindbaren* Abhängigkeiten, deren es sicher eine ganze Menge gibt, und dem Erkennen und Anerkennen, das heißt Sich-freiwillig-Einfügen in *notwendige* Abhängigkeiten, insonderheit um die Gewinnung der Einsicht in fundamentale ethische und rechtliche Verhaltensnormen und ihre Verbindlichkeit, denen der wirklich Emanzipierte sich freiwillig unterwirft. Emanzipation führt also nicht zum autonomen, selbstherrlichen Menschen, sondern zum freien, das heißt aus eigener Einsicht Bindungen und Abhängigkeiten anerkennenden Menschen. Und dies im individuellen, höchst eigenen Bereich, im privaten Lebenskreis und im öffentlich-politischen Leben.

2. Insofern Emanzipation also ein um des Menschen und der Gesellschaft willen anzustrebendes höchstwichtiges Ziel ist, das nur innerhalb eines langen Prozesses mit Hilfe von Informationen, das heißt von Liefern und Perzipieren *aller dazu erforderlichen* Informationen erreicht werden kann, stellt sich natürlich die Frage, ob dieses Informationsbedürfnis heute befriedigt wird, ob der zur Verwirklichung der Emanzipation erforderliche Informationsstrom – heute, bei uns – angeboten wird. Für meine Vorstellungen von Emanzipation besteht zur Zeit in den elektronischen Massenkommunikationsmitteln – ich habe natürlich das Fernsehen im Auge – ein inhaltlich genau umschreibbares Defizit an für den Menschen wesentlichen Informationen. Es fehlt hier zum Beispiel so gut wie ganz das Informationsfeld, auf dem man Genaues und Zuverlässiges erfahren kann über die alle menschlichen Entscheidungen regulierenden normativen, ethischen und rechtlichen Wertungen und Regeln oder wenigstens über den Stand der Kontroversen in diesem Bereich. Auch der emanzipierte Mensch ist und bleibt ein von seiner Umwelt und von der ihn umgebenden Wertewelt abhängiger Mensch. Indem ihm das im Fernsehen nicht täglich zum Bewußtsein gebracht wird in derselben Weise, wie ihm beispielsweise zum Bewußtsein gebracht wird, daß täglich viele Tausende Hungerns sterben oder bei Katastrophen zugrunde

gehen, fällt ein für die Entwicklung der Persönlichkeit des Menschen wesentlicher Aspekt aus dem Informationsangebot heraus.

Ich bestreite also, daß man einfach sagen kann, im Bereich der Informationsfreiheit sei das zu bewältigende Problem einer allzu großen, den Menschen übermächtigenden, nicht mehr konsumierbaren Flut von Informationen Herr zu werden. Gewiß gibt es dieses Problem, auf das ich gleich zu sprechen komme, auch. Aber man darf mit dieser Behauptung nicht verdrängen, daß es daneben jenes eben konstatierte Defizit an Informationen gibt – übrigens noch manche andere, wie beispielsweise der Mangel an hinreichender Information über Geschichte, geschichtliche Zusammenhänge, Bedeutung von Tradition, geistige Mächtigkeiten der Vergangenheit, auf denen die Gegenwart wie auf einem Fundament aufruht –, ein Informationsfeld, das einem geschichtsfremd gewordenen Volk bitter not täte. Die beiden von mir genannten blinden Flecken, innerhalb derer Information durch das Fernsehen so gut wie nicht, jedenfalls gänzlich unzureichend stattfindet, also nicht angeboten wird und nicht gefragt ist, haben mit dem Problem, mit der Überfülle von Informationen fertig zu werden, offensichtlich nichts zu tun, können insbesondere mit diesem Problem nicht erklärt werden.

3. Aber um bei der Schwierigkeit zu bleiben, mit der *Überfülle* an informierendem oder informativem Material fertig zu werden: Sie läßt sich nur in der Weise beheben, daß man sich der Notwendigkeit, eine Auswahl treffen zu müssen, beugt. In dieser Formulierung verbergen sich aber mindestens drei erheblich delikateren Implikationen. Nämlich: Wer trifft die Auswahl? Nach welchen Kriterien wird ausgewählt? Und entspricht die ausgewählte Nachricht in der Form, in der sie dargestellt wird, der Wirklichkeit? Wenn Informationsfreiheit darauf angelegt ist, aus dem uninteressierten, naiven Menschen den aufgeklärten Menschen zu machen – aufgeklärt hier völlig ideologiefrei verstanden –, der sich ein sachlich fundiertes Urteil zu einer bestimmten Frage bilden will, dann kommt es offenbar entscheidend darauf an, daß ihm die für sein Urteil notwendige Information nicht in einem Auswahlprozeß beim Informationsträger abgeschnitten worden ist oder daß die ihm vermittelte Information außerdem sachlich zutreffend ist. Und da beides, so wie die Dinge heute liegen, nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann, besteht für den um seine Aufklärung besorgten Bürger zusätzlich das Bedürfnis nach Kontrolle. Und damit haben wir genau das Spannungsfeld abgesteckt, in dem, wie das Tagungsthema sagt, die Rundfunkanstalten stehen.

Sie vermitteln Nachrichten und müssen, das war unser Ausgangspunkt, aus den ihnen bekannten Nachrichten, die sie nicht alle verbreiten können, diejenigen auswählen, die sie verbreiten wollen. Dabei sind sie nicht einmal die ersten, die auswählen. Soweit sie nämlich durch die großen Nachrichtenagenturen (dpa usw.) mit Nachrichten beliefert werden, haben diese Agenturen schon ihrerseits eine Auswahl getroffen.

a) Was bei der Auswahl von der Verbreitung ausgeschlossen wird, ist für die Welt, für die Bevölkerung, für die öffentliche Meinung, für den Bürger *ein Stück* „Unwirklichkeit“. Das Faktum, über das nicht berichtet wird, existiert und existiert im Bewußtsein der Öffentlichkeit gleichwohl nicht – ganz ebenso wie der unentdeckte Mord. Insofern leben wir alle in einer Welt, die anders ist, als wir sie sehen. Wir verfügen zwar dank der modernen technischen Errungenschaften über eine lückenlose Topographie der Erde, wir sind auch theoretisch imstande, jedes Ereignis auf

dieser Erde festzuhalten und darüber zu berichten, aber wir kennen nur einen Teil dieser Ereignisse – die, über die berichtet wird – und haben keine Vorstellungen über die Lücken, die jenes Sieb der Auswahl in das zutreffende Bild dieser Erde und ihres Lebens reißt. Wir halten ganz naiv ein Torso für das Ganze. Wir sind im Grunde in derselben Lage wie die afrikanisch-asiatischen Völker, die sich in Nairobi dagegen wehren, daß sie durch das Monopol der westlichen Nachrichtendienste ein sie groß und gefährlich benachteiligendes Bild von der sie unmittelbar berührenden politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung dieser Welt erhalten. Sie irren nur, wenn sie meinen, das könnte man ändern, indem man sich von den westlichen Nachrichtenagenturen frei macht; das Ergebnis wäre nur, daß sie einem vielleicht selbst gebastelten, anderen, aber ebenso unzutreffenden Nachrichtenspiegel ausgeliefert wären.

b) *Auswählen heißt bewerten* und sei es nur nach dem groben Raster „wichtig oder nicht wichtig genug“. In Wirklichkeit stehen hinter der Auswahl bewußt oder unbewußt vielfältige andere Bewertungen, beispielsweise: diese Nachricht entlastet die Regierung oder schwächt die Opposition, hilft einer gerade attackierten Minderheit oder kompromittiert eine mächtige Gruppe, schreckt ab oder erweckt Mitgefühl, belegt eine akute Bedrohung der Bevölkerung (durch Umweltverschmutzung, Medikamentenmißbrauch, Terror usw.) oder zeigt eine gefährliche Anfälligkeit der Bevölkerung gegenüber Werbung (z. B. in der Wirtschaft oder im Wahlkampf) usw., usf. Und auch diese Arten von Bewertungen beruhen ihrerseits auf einer allgemeineren Konzeption des Wertenden über die „richtige“ Verfassung der Gesellschaft, über die „richtige“ Auffassung von Demokratie, über die „richtige“ Haltung eines Bürgers gegenüber Staat und Gesellschaft. Schwer vorstellbar, wenn man sieht, was als Ergebnis der Auswahl übrigbleibt und verbreitet wird – ich sage, schwer vorstellbar, daß die, die die Auswahl treffen, entscheidend auch die Überlegung berücksichtigen, daß es auf das Interesse des Nachrichtenempfängers mit ankommen sollte – ein Interesse, das durchaus nicht mit dem Interesse des Auswählenden übereinzustimmen braucht und im Zweifel nur selten übereinstimmt. Aus dieser Überlegung heraus müßten auch Nachrichten zur Verbreitung ausgewählt werden, die in den Augen des Auswählenden unwichtig, aber für die Ohren zahlreicher Hörer ganz ungemein bedeutsam wären. Das kann natürlich nicht zu einer Vermehrung der Nachrichten über die begrenzte Kapazität der Massenkommunikationsmittel hinaus, sondern nur zu einer Umschichtung der Nachrichten, die gesendet werden, und zu der Forderung führen, die Zahl der Programmträger, soweit möglich, zu vergrößern.

c) Die Situation wird unter den obwaltenden Umständen außerdem für den auf Nachricht Angewiesenen zusätzlich prekär dadurch, daß die Nachricht ihren Sinn erst durch die *Formulierung* dessen erhält, der sie vermittelt. Wir erfahren ja regelmäßig nicht das Faktum, sondern eine Darstellung des Faktums. Und damit hebe ich nicht so sehr darauf ab – obgleich auch das bedeutsam ist –, daß jede Darstellung dem Faktum Züge beilegt (oder besser: hervorhebt), die dem Darstellenden wesentlich erscheinen, und Züge entzieht, die ihm uninteressant zu sein scheinen, sondern darauf, daß in der Darstellung sich regelmäßig die Nachricht über ein Faktum mit einer Meinungsäußerung über das Faktum untrennbar, häufig ununterscheidbar verbindet. Was wir schlicht Nachrichtensendung, Berichterstattung nennen, das ist in Wahrheit samt und sonders mit Nachrichten verbundene Meinungsäußerung. Wenn einer über andere redet und sie dabei „Arschlöcher“ nennt, ist das überhaupt keine bemerkenswerte Nachricht, weil darin nichts Informatives liegt; daß man so im Freundeskreis oder im

Eifer der Unterhaltung entgleist, ist ganz alltäglich und allgemein verbreitet. Nachricht wird es erst, wenn man darauf abhebt, wer es gesagt hat, über wen es gesagt wurde und vor allem, in welchem Zusammenhang es gesagt wurde. Dann enthält die Nachricht plötzlich einen Sinn: „Seht, das war mannhaft“, oder: „Die verdienen, so charakterisiert zu werden“, oder: „Allerhand, wie es in dieser Familie zugeht.“ Und wenn man noch Zweifel haben sollte, wie die Nachricht gemeint ist, dann gibt Aufschluß die Person dessen, der die Nachricht bringt, also, um es konkret zu sagen, Herr Löwenthal, Herr Merseburger, Herr Hildebrandt oder Herr Walden. Und das ist Meinungsäußerung im Gewand einer Nachricht.

d) Und schließlich bedarf es zur Erfassung der eigentümlichen „Informationslage“, innerhalb derer die Massenmedien ihre Rolle spielen, noch des Hinweises: In dieser Gesellschaft gibt es kaum noch einen Konsens der Auffassung über den Inhalt und die Bedeutung der entscheidenden Grundregeln für das menschliche Zusammenleben, keinen Konsens über die Ziele, die im Interesse der Gesamtheit anzustreben seien, über die Einschätzung von Entwicklungen, die der Zukunft von Staat und Volk nützen oder schaden. Aber es gibt heute in der Demokratie mehr Bürger als je zuvor, die ganz bestimmte – je nach der Zugehörigkeit zu einer Gruppe verschiedene – Ziele, Entwicklungen, Regeln für richtig halten und für sie kämpfen (einige davon erkennbar intolerant!). Solche engagierte Bürger drängen natürlich vor allem in Positionen, die Einfluß auf die öffentliche Meinung haben. Sie sitzen im Zweifel auch dort, wo in den Medien Meinung gemacht wird oder im Bereich der Informationsmöglichkeiten zur Meinungsäußerung im dargestellten Sinn bestehen. Nachrichtengebung und Nachrichtenverbreitung – Informationen – sind unter diesen Umständen unvermeidbarerweise auch dort, wo sie in einem Höchstmaß objektiv sein wollen, *subjektiv gefärbt* und treffen in dieser Zurichtung auf Informationsbedürftige und Informationshungrige, die ihrerseits andere Vorstellungen von politischen Zielen, Entwicklungen und Regeln haben, aber gerade deshalb kontinuierlich im Sinne der Verbreiter der Nachrichten beeinflusst werden.

Das alles, was ich da in Kürze versucht habe darzustellen, und einiges mehr noch, das uns auf dieser Tagung nicht zu interessieren braucht, steht hinter dem kurzen Satz, der konstatiert, daß der Bürger von heute durch die Massenmedien mediatisiert wird und zu einem außergeleiteten Menschen geworden ist.

II.

Ich wende mich nun der Frage zu, wie kann und muß von Verfassungs wegen die Informationsfreiheit gesichert werden.

1. Sie kennen wahrscheinlich den Beitrag, den ich in der Festschrift für Adolf Arndt über „Die Grundrechte der Informationsfreiheit“ geschrieben habe. Ich werde das nicht alles wiederholen. In Stichworten rekapituliere ich nur: Das Grundgesetz kennt in Artikel 5 neben der Meinungsäußerungsfreiheit *zwei* rechtlich selbständige Grundrechte, die sich mit „Information“ befassen: das Grundrecht des jedermann, sich aus allgemein zugänglichen Quellen frei und ungehindert unterrichten, informieren zu können, und das mit der Pressefreiheit korrespondierende Grundrecht von Rundfunk, Fernsehen und Film auf Freiheit der Berichterstattung. Das Grundrecht des jedermann, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, ist rechtssystematisch etwas anderes, als das in der Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit enthaltene Informationsrecht. Das erstgenannte Grundrecht ist nicht einfach ein Fall

der Meinungsäußerungsfreiheit, nämlich der Teil dieses auf geistige Kommunikation gerichteten Rechts, dem Gesprächspartner ungehindert Gelegenheit zur Kenntnisnahme der geäußerten Meinung und zur Reaktion auf diese Äußerung zu geben, aber ebenso wie jenes klassische Grundrecht auf freie Meinungsäußerung das individuelle Freiheitsrecht, die Möglichkeit wahrzunehmen, sich über private, individuelle wie über öffentliche Dinge und Vorgänge (Tatsachen und Meinungen) zu informieren, soweit das ohne Inanspruchnahme Dritter, insbesondere auch ohne Rechtsansprüche gegenüber Dritten auf Information geschehen kann. Das andere Recht, das Recht von Rundfunk, Fernsehen, Film (ebenso wie das Recht der Presse auf Grund der Pressefreiheit), die Öffentlichkeit frei und unbehindert zu informieren, ist ein in der *öffentlichen Aufgabe einer Institution* wurzelndes Recht. Aus dieser Verwurzelung ergibt sich vor allem, daß daraus nicht hergeleitet werden kann ein individuelles Recht des einzelnen, in Presse, Rundfunk und Fernsehen tätigen Angestellten (Journalisten) darauf, die öffentliche Aufgabe der Institution (des Presseunternehmens, der Rundfunkanstalt) so wahrzunehmen, wie er sie aus seiner subjektiven persönlichen Auffassung heraus für richtig hält. Die Grenzen beider Informationsrechte hier nachzuzeichnen, ist nicht erforderlich. Nötig ist dagegen der abschließende Hinweis, daß beide Informationsrechte aufeinander sinnbezogen sind. Mein Beitrag in jener Festschrift schließt mit dem Satz: „Berichterstattung, Unterrichtung daraus, Meinungsbildung und Parteinahme des Bürgers bilden die politische Sinneinheit, von der Artikel 5 des Grundgesetzes inspiriert ist.“ Auf diese politische Sinneinheit kommt es entscheidend an, wenn man verfassungsrechtlich zureichend erfassen will, was dem Staat und den Anstalten zu tun geboten und verboten ist im Interesse der Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers gegenüber diesen Anstalten.

2. Auf dieser Grundlage lautet meine erste These: Der Staat ist von Verfassungen wegen *verpflichtet*, alles ihm mögliche zu tun, um auf dem Feld der Telekommunikation die Möglichkeiten zu erweitern, zu erleichtern, zu verbessern, damit sich der Bürger nach eigener Wahl objektiv und zuverlässig informieren kann.

a) Im allgemeinen geht man davon aus, daß die durch die Grundrechtsbestimmungen ausgegrenzten Freiheitsbereiche den Staat nur hindern, innerhalb dieses Bereichs, wie immer er durch die verfassungsmäßigen grundrechtsbeschränkenden Gesetze umschrieben sein mag, zu intervenieren, also auf die Aktivitäten und Inaktivitäten des Bürgers mit Befehl oder Verbot, mit Sanktion oder Kontrolle zu reagieren. Das genügt in der Tat, soweit die natürlichen faktischen Verhältnisse im Betätigungsfeld des einzelnen so sind, wie sie der Verfassungsgeber vorausgesetzt hat, nämlich so, daß der, der will, von der Freiheit in einem ernsthaften Sinn faktisch Gebrauch machen kann.

b) Wo die vorausgesetzten Verhältnisse durch ständige Verengung des tatsächlichen Bewegungsraums immer fragwürdiger werden, hat der Staat die Aufgabe, dem Menschen die Freiheitsbereiche als tatsächlich relativ freie Räume der Betätigung zu *erhalten und zu sichern*. Ein Freiheitsrecht auf dem Papier ohne Chance der Verwirklichung durch den einzelnen in seinem realen Leben ist vielleicht für einen staatsfeindlichen, den Staat als Gegner des einzelnen verstehenden Liberalismus, dem es genug ist, daß der Staat die Freiheit nicht kränkt, eine sinnvolle Vorstellung – die *Demokratie* sieht im Staat den Hort der Freiheit ihrer Bürger. Diese Aufgabe, unablässig Hort der Freiheit der Bürger zu sein, ist in einigen Formulierungen ausdrücklich genannt: beispielsweise in Artikel 1, in Artikel 6 des Grundgesetzes.

Verfassungsprinzipien sind andere verfassungsrechtliche Zentralentscheidungen, die dem Staat die perpetuierliche, nie endende Aufgabe der Verwirklichung stellen: Sozialstaatsprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Demokratieprinzip, auch das Prinzip des freiheitlichen Staates. Gewisse für den Staat nach seiner Verfassung wesentliche Institutionen bilden ein drittes Beispiel, an dem sich die perpetuierliche Pflicht des Staates demonstrieren läßt, für die Erhaltung und das bestmögliche Funktionieren dieser Institutionen sich zu bemühen: Berufsbeamtentum, freie Presse, auch freie Nachrichten- und Meinungskommunikation, soweit sie institutionalisiert sind. Für unseren Staat und seine grundgesetzliche Ordnung, innerhalb der die Sinneinheit Meinungsäußerung, Informationsfreiheit, Freiheit von Presse, Rundfunk und Fernsehen geradezu konstitutiv ist, genügt es also nicht einfach, daß der Staat die Freiheitsräume des Bürgers und der Institution respektiert, innerhalb dieser Räume abstinent bleibt, etwas unterläßt, sondern gehört zu seinen Aufgaben, zu seinen verfassungsrechtlich begründeten „Pflichtaufgaben“, auch positiv, aktiv alles zu tun, was nötig ist, um innerhalb des Freiheitsraums für alle die Voraussetzungen für die reale Verwirklichung der von der Verfassung zur Verfügung gestellten Freiheiten sicherzustellen.

c) Wo immer diese Pflicht im Sinne einer Aufgabe des Staates besteht, ist er nicht frei, nach seinem Belieben etwas zu tun oder auch nichts zu tun. Er ist zwar Herr dieser Aufgabe und bestimmt deshalb, wie er sie bewältigt, was er konkret tut. Niemand kann also von ihm grundsätzlich eine bestimmte Maßnahme verlangen. Aber es gibt Situationen, innerhalb derer es sich nicht nur allgemein sagen läßt, daß Untätigkeit zu wenig ist, daß etwas getan werden muß, sondern Situationen, aus denen heraus sich auch die Richtung angeben läßt, in der *ein bestimmter Schritt* getan werden muß. In dieser Weise hat einmal die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips begonnen, beispielsweise durch die Anerkennung eines Rechtsanspruchs des Hilfsbedürftigen auf Sozialhilfe. Und so hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Bundesstaatsprinzip, aus dem Rechtsstaatsprinzip, aus dem Demokratieprinzip konkretere Rechtssätze entwickelt, die den Gesetzgeber und die Exekutive genötigt haben, etwas Bestimmtes zu tun. Genau dasselbe gilt für unseren Zusammenhang.

d) Für das dem Staat Aufgegebene läßt sich in solchen Situationen *nicht ein stets gleicher Maßstab* aufstellen. Sind erhebliche Haushaltsmittel im Spiel, dann hängt das vom Staat zu Erwartende auch von seiner finanziellen Leistungsfähigkeit ab. Andererseits kann die besondere Bedeutung der Grundrechtszusicherung für das Verfassungsleben in unserer Demokratie die verstärkte Intensität der Bemühungen des Staates fordern. Sind neben dem verfassungsrechtlichen Aspekt der Erhaltung der Informationsfreiheit noch andere Verfassungssätze oder Grundsätze oder mit dem Gemeinwohlinteresse konkurrierende oder kollidierende partikuläre Interessen zu berücksichtigen, so kann eine kompromissarische Zurückhaltung gefordert sein. Im vorliegenden Fall der Sicherung der Informationsfreiheit stehen, soweit ich sehe, weder haushaltsrechtliche Überlegungen noch verfassungsrechtliche Sätze oder Grundsätze prinzipiell im Wege, daß eine für das Funktionieren unserer Verfassungsordnung fundamentale Forderung – nämlich einiges (das Mögliche und Nötige) zur Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers im Felde der Telekommunikation zu tun – verwirklicht wird.

e) Insbesondere wird die rechtliche Bewegungsfreiheit des Staates beim Bemühen, die Informationsfreiheit des Bürgers zu sichern, *nicht durch Rechtspositionen der*

derzeit bestehenden öffentlich-rechtlichen *Rundfunkanstalten eingeschränkt*. Sie sind Geschöpfe der staatlichen Gesetzgebung oder staatsvertraglicher Einigung. Wo sie *landesverfassungsrechtlich abgesichert* erscheinen, wäre die Frage zu stellen, ob eine solche Fixierung nicht den Freiheitsstandard, den das Grundgesetz verbürgt, unterschreitet und deshalb wegen Widerspruchs mit der grundgesetzlichen Verbürgung verfassungswidrig ist. Dieser Gesichtspunkt bedarf hier, da ich nicht für die Beseitigung öffentlich-rechtlicher Anstalten eintrete, keiner weiteren Vertiefung. Rundfunk und Fernsehen bedürfen natürlich zureichender, der Aufgabe adäquater Träger; aber die gegenwärtigen Träger sind nach Organisation, Rechtsform, Zahl und Kompetenz keineswegs verfassungsrechtlich gefordert, sondern stehen zur Disposition des zuständigen Gesetzgebers und der Partner, die jene Staatsverträge geschlossen haben, auf denen die Existenz der Anstalten beruht. Beide – Gesetzgeber und Vertragspartner – sind an das Grundgesetz gebunden; das heißt, sie müssen tun, was das Grundgesetz ihnen zur Sicherung der Informationsfreiheit aufgibt. Es gibt da keine wohlverworbenen Rechte der Anstalten, keine Bestandsgarantie, keine Autonomie, die die Daseinsnotwendigkeit gerade dieser Anstalten umfaßt.

3. Nun läßt sich einiges Konkretere sagen, was die gegenwärtige Telekommunikationslandschaft im Interesse der Informationsfreiheit der Bürger verändern müßte:

a) Die *gegenwärtige Organisation* von Rundfunk und Fernsehen ist, wie sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961 ergibt, verfassungsrechtlich zureichend im Hinblick auf die im Augenblick der Entscheidung existierenden Tatsachen und verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten, keineswegs jedoch etwas Ideales oder etwas, was unter günstigeren Verhältnissen nicht durch eine Lösung, die dem Grundgesetz besser gerecht wird, ersetzt werden könnte. Im Zeitpunkt jener Entscheidung war das „Vorhandene“ die dem Informationsrecht des Bürgers *rebus sic stantibus* relativ am nächsten kommende Lösung. Wäre damals dem Gericht eine dem Bürger und seiner Informationsfreiheit günstigere Regelung sichtbar gewesen, dann hätte es den Besitzstand der Anstalten nicht ungeschmälert gelassen, sondern Veränderungen zugunsten von mehr Freiheit des Bürgers im Felde der Telekommunikation von Verfassungen wegen gefordert.

aa) Aber immerhin: Schon damals hat das Gericht als von Verfassungen wegen geboten verlangt, daß im Programm der Anstalten die gesellschaftlich relevanten Gruppen angemessen *zu Worte kommen* müßten. Wir haben nicht gesagt, es genügt, wenn die Herren Nachrichtensprecher, Kommentatoren oder Talkshow-Master angemessen über die gesellschaftlich relevanten Gruppen und ihre Forderungen und Auffassungen berichten. Wir haben ganz bewußt formuliert und haben es wörtlich und ernst gemeint: jede Gruppe müßte angemessen *zu Worte kommen*, das heißt selbst durch ihre Repräsentanten sagen können, was sie sind, was sie wollen, was sie meinen. Sie sollten gewiß nicht die Nachrichtensprecher usw. verdrängen; aber sie sollten neben ihnen eben „zu Worte kommen“. Das hätte auch durchaus Praxis werden können, wenn die Organe der Anstalten funktioniert hätten. Mit deren Versagen hatte das Bundesverfassungsgericht offenbar nicht gerechnet. Was aus ihnen mittlerweile geworden ist – nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich so formuliere –: Pfründen für Funktionäre, die sich wechselseitig nicht weh tun und notfalls nach dem ihnen bekannten Gruppenmechanismus gegenseitig paralisieren – Pfründen, die da und dort schon die politischen Parteien ausschließlich unter sich verteilen – macht einen der schwerwiegendsten Mängel der sogenannten binnenplu-

ralistischen Struktur der Anstalten aus. Aber dieser Mangel belebt natürlich das Selbstgefühl der Aktiven in Rundfunk und Fernsehen. Und die Aktiven, das sind nicht nur die Intendanten, die Programmdirektoren, die Abteilungsleiter und die Sprecher, das sind vor allem auch die Arbeitsteams. Sie alle müssen nach der Zurückdrängung der Gesellschaftsgruppen – das sind eben die an Rundfunk und Fernsehen in den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen interessierten Bürger – das Gefühl erhalten, „Herr“ des Mediums geworden zu sein, eine Mission zu haben, die neuen selbst ernannten *praeceptores Germaniae* zu sein. Und genau das ist die Attitüde, die mit dem geltenden Verfassungsrecht und mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar ist. Sie ist unvereinbar mit dem Grundrecht der Informationsfreiheit des Bürgers, weil hier eine faktische Möglichkeit, sich Informationen aus erster Hand zu verschaffen, verstopft wird, indem die gesellschaftlich relevanten Gruppen ohne zwingenden Grund vom Mikrofon der Anstalten ausgeschlossen werden. Hier sind die Gesetze und Verträge notfalls zu ändern mit dem Ziel, jenen Gruppen nicht nur Vertretung in den Anstaltsorganen und im Personal zu gewähren, sondern ihnen auch angemessene *eigene* Rede- und Darstellungszeit im Programm zu eröffnen.

bb) Was ich hier moniere, ist offensichtlich so schwer faßbar und unveränderbar, daß es sich lohnt, noch einen Augenblick dabei zu verweilen: Hier hat sich ein falsches, die Informationsfreiheit des Bürgers beeinträchtigendes Selbstverständnis der in den Medien tätigen Mitarbeiter eingeschlichen. Warum? Weil der Umgang mit der Macht verdirbt, wenn es an *wirksamer Kontrolle fehlt*. Die Anstalten sind wahrscheinlich die einzigen Inseln in der Demokratie, wo Macht ohne Risiko existiert. Überall sonst hängt ein Dienstleistungsbetrieb – auch ein öffentlicher Dienstleistungsbetrieb – davon ab, daß er frequentiert wird und daraus die für seine Existenz nötigen Einnahmen erzielt. Die Anstalten können senden, was sie mögen. Sie wissen, ihre Einnahmen sind ihnen gesetzlich garantiert. Überall sonst wird der, der seine Aufgabe verkennt und gegen die Spielregeln verstößt, gefeuert, abgewählt, diszipliniert, entlassen – auch in der privaten Wirtschaft und im Verein! In den Anstalten funktioniert das kaum. Und das liegt eben an ihrer Organisation, an der bereits genannten Schwäche der Anstaltsorgane, insbesondere der kollegialen, und an der im Prinzip durchaus richtigen Zurückhaltung des Staates bei der Handhabung seiner Rechtsaufsicht. Zu diesem letzten Punkt – weil das bezweifelt wird – nur soviel: Die Anstalten stehen nicht völlig außerhalb des Staates. Wenn das klargemacht werden muß, dann genügt der Hinweis, daß sie ihre Existenz dem staatlichen Gesetz verdanken, das geändert werden kann, und einer staatlichen Programmlicenz, die zurückgenommen werden kann. Die Rechtsaufsicht über die Anstalten muß also noch als potentielle Eingriffreserve für den Fall einer Rechtsverletzung ernst genommen werden; der Staat darf nicht in den Ruf kommen, er wage es nicht, sie zu praktizieren.

cc) Hierher gehört auch: Artikel 5 GG gewährleistet den Anstalten die Freiheit der Berichterstattung. Die Fassung der Vorschrift „Die Berichterstattung durch Rundfunk und Film wird gewährleistet“ macht deutlich, was sich für eine teleologische Auslegung ohnehin ergibt, daß diese Freiheit nicht um der Anstalt willen gewährt, sondern *um der Informationsfreiheit des Bürgers willen* garantiert wird. Das heißt aber auch: Mehr als Berichterstattung (einschließlich der mit jeder Berichterstattung unvermeidlich verbundenen Meinungsäußerung), beispielsweise gezielte Einflußnahme auf politische, wirtschaftliche, kulturelle, geistige Entwicklungen, ist an dieser Stelle des Grundgesetzes nicht garantiert. Hier hilft auch keine Berufung auf die

Pressefreiheit, in der mehr als nur Berichterstattung, in der auch die gezielte Einflußnahme auf politische, wirtschaftliche, kulturelle und geistige Entwicklungen enthalten ist. Das hat im Felde der Presse seinen guten Sinn und seine Berechtigung, weil dort eine relativ große Zahl von Presseunternehmen (Zeitungen und Zeitschriften der verschiedensten Art und Richtung) miteinander konkurrieren, also ein offener Kampf der Meinungen über die richtige politische, wirtschaftliche, kulturelle, geistige Entwicklung ausgetragen wird. Wenn einmal auch nur halb so viele Programme selbständiger Anstalten verschiedener Profilierung wie Zeitungen und Zeitschriften existieren, dann, aber erst dann läßt sich eine Analogie zur Pressefreiheit ziehen und den verschiedenen Programmträgern im Bereich der Telekommunikation der verfassungsrechtliche Anspruch vindizieren, über die Berichterstattung hinaus auch in den Kampf um die politische, wirtschaftliche, kulturelle und geistige Entwicklung einzugreifen. Heute tun die Fernsehanstalten es noch, ohne verfassungsrechtlich abgesichert zu sein und unter auffälliger Strapazierung dessen, was das Bundesverfassungsgericht unter „einem Mindestmaß inhaltlicher Ausgewogenheit“ verstanden hat und versteht.

dd) Und außerdem sollte klar sein: Die Aufgabe, die *öffentliche* Aufgabe der freien Berichterstattung ist der *Einrichtung* „Rundfunk“ (wie die Pressefreiheit der Presse!) auferlegt. Das heißt, die *Anstalt* ist verantwortlich, die *Anstalt* entscheidet darüber, was, wie, wann ausgestrahlt wird, nicht der Journalist, der eine Nachricht recherchiert hat, eine Story bekanntmachen will, einen Knüller zu verkaufen hat. Ich will damit sagen: Man darf nicht die verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit der Berichterstattung durch die Anstalt unversehens in eins setzen mit der Meinungsfreiheit des Journalisten, die ebenfalls in Artikel 5 GG garantiert ist. Journalisten, die in einem Vertragsverhältnis zur Anstalt stehen, haben damit nicht einfach eine Plattform gewonnen, von der aus sie unter Berufung auf ihre persönliche Meinungsäußerungsfreiheit an den Mann bringen können, was *sie* an Meinung, Urteil und Kommentierung von Tatsachen für richtig und nötig halten. Journalisten in der Anstalt unterliegen den rechtlichen Schranken, die der Anstalt gesetzt sind; und die Anstalten müssen sie ihren Angestellten gegenüber durchsetzen. Da gibt es also auch nicht umgekehrt die Berufung der Anstalt – vor allem des Intendanten – auf journalistische Rechte und Pflichten zur Rechtfertigung dafür, daß eine Anstalt beispielsweise in ihren Nachrichten Geheimzuhaltendes verbreitet. Solche Ausflucht der Intendanten darf nicht hingenommen werden. Übrigens ist diese Schichtung der Verantwortungen, diese Unterscheidung verschiedener Rechtspositionen und Rechtsgarantien keineswegs etwas für die Anstalten Besonderes. Das gilt ebenso für den angestellten Amtsarzt oder für den Justitiar eines Wirtschaftsunternehmens oder den angestellten Journalisten in einer Zeitungsredaktion. Im Bereich des Rundfunks ist es nur von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Informationsfreiheit des Bürgers, der heute auf eine objektive Berichterstattung durch den Rundfunk angewiesen ist, aber sich als erwachsener Bürger dagegen wehrt, bei dieser Gelegenheit vom Rundfunk aus politisch erzo-gen zu werden.

b) Als in den 50er Jahren die Forderung nach einem *zweiten Fernsehen* diskutiert wurde, waren es nicht nur Adenauer und einige Politiker, die dieses Bedürfnis empfanden, sondern auch ein nicht geringer Teil der Bevölkerung, der das wollte. Die Anstalten allerdings, das sollte man nicht vergessen, waren damals schon gegen das Projekt, weil sie, wie sie meinten, ihre Sache bisher ganz gut gemacht hätten und auch

künftig imstande seien, allen vernünftigen Wünschen an ein modernes Fernsehen gerecht zu werden. Sie wiesen auf den mit dem neuen Programmträger verbundenen enormen Aufwand hin; sie fürchteten, es gebe nicht einmal die Zahl qualifizierter Kräfte, die nötig seien, um in zwei bundesweiten Fernsehen je ein den Ansprüchen der Bürger genügendes Programm zu verwirklichen; sie warnten mit dem Hinweis auf abschreckende Beispiele in anderen Ländern mit konkurrierenden Programm-Anstalten. Ich erinnere daran, weil diese Argumente nicht nur bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern überall auftauchen und immer dann, wenn den *beatis possidentibus* eine neue Konkurrenz droht.

Das zweite Fernsehen kam – nach dem mißglückten Versuch des Adenauer-Fernsehens – ebenfalls in der Form einer binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Anstalt. In einem hatten sich allerdings die Optimisten, wie die Erfahrung seit mehr als zehn Jahren beweist, getäuscht: Von „Kontrastprogramm“ gegenüber dem ersten deutschen Fernsehen kann da keine Rede sein. Es gab und gibt bei den beiden Programmträgern einige, für den Gesamteindruck nicht sonderlich bedeutungsvolle Eigentümlichkeiten (z. B. das Gespräch des Intendanten mit dem Zuschauer); aber im ganzen kann man allenfalls als Unterschied zwischen den beiden Programmen in der einen oder anderen Darbietung eine leichte „Schattierung“ des einen gegenüber dem anderen feststellen. Der Unterschied zwischen dem Westdeutschen Rundfunk und dem Bayerischen Rundfunk ist gewiß auch nicht sehr groß, aber eindeutig größer als der zwischen dem ersten und dem zweiten Fernsehprogramm.

c) Und obwohl das so ist, ist es den Rundfunkanstalten der ARD gelungen, das allmählich entstandene *dritte Programm* zusätzlich in die Hand zu bekommen. Nun haben wir also drei Programme gleicher Art „zufällig“ – lassen wir alle formalen Äußerlichkeiten und alle Schnörkel beiseite – in den gleichen Händen. Das ist keineswegs selbstverständlich; das ist vielmehr verfassungsrechtlich bedenklich, wenn es faktisch möglich sein sollte, für dieses dritte Programm neue, anders strukturierte, mit einer besonderen Aufgabe bedachte, möglicherweise ebenfalls öffentlich-rechtliche Träger zu finden und zu interessieren. Die Gründe dafür sind schon genannt. Rechtlich gibt es für diese Veränderung keine unüberwindlichen Schranken. Soweit in Gesetzen und Staatsverträgen derzeit ein Ausschließlichkeitsanspruch der bestehenden Anstalten für die Gestaltung und Ausstrahlung eines Fernsehprogramms im Sendebereich formuliert ist, kann er durch einfache Gesetzesänderung beseitigt werden und muß er, wenn die Neuerung technisch und wirtschaftlich machbar ist, beseitigt werden. Die Frequenzen für das dritte Programm sind offenbar vorhanden, sonst könnte es ja zur Zeit nicht neben dem ersten und zweiten gesendet werden. Die derzeit bestehenden Anstalten haben keinen Anspruch auf Behalt dieses dritten Programms. Anlagen für diesen Zweck können je nach Vereinbarung auf die neuen Träger übertragen werden. Frequenzen und Sendeanlagen samt Verbindungswegen, soweit sie der Post gehören, können den neuen Trägern überlassen werden. Die neuen Träger bedürfen einer gesetzlichen Grundlage; zuständig, sie zu schaffen, sind die Landesgesetzgeber. Der spezielle Auftrag dieser Anstalten könnte beispielsweise sein, die Berichterstattung des ersten und zweiten Fernsehens und alles, was dort unterrichtenden Charakter hat, kritisch zu begleiten und alles das anders zu machen, von dem die gegenwärtigen Anstalten behaupten, es ließe sich nicht anders machen, als sie es tun. Dieses dritte Programm müßte nicht während der ganzen Sendezeit des ersten und zweiten Programms ausgestrahlt werden; es könnte ausreichen, wenn es von 19 bis 22 Uhr gesendet wird. Es muß nicht den Aufwand

treiben, den die Anstalten treiben. Ich bin ziemlich sicher, daß ein drittes Programm dieser Art seine Hörer und Zuschauer fände, auch qualifizierte Kräfte anziehen könnte, die bereit wären, zu versuchen zu beweisen, daß man es anders und besser machen kann, als es die etablierten Anstalten tun. Ob ich recht habe, läßt sich theoretisch weder beweisen noch widerlegen. Auf den Versuch kommt es an. Erst wenn das Neue existiert und arbeitet, läßt sich feststellen, ob es einschlägt, Resonanz findet und die aufgestellte Prognose bestätigt. Umfragen heute vermögen über das Bedürfnis oder mangelnde Bedürfnis nach dieser Art eines dritten Programms überhaupt nichts zu beweisen, weil die Befragten sich nicht vorstellen können, was sich da ändern könnte, und weil die Bedürfnisse regelmäßig erst durch das Neue am Markt geweckt werden.

d) Von meinem verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt aus ist heute noch eine dritte Entscheidung im Sinne größerer Freiheit des auf Information angewiesenen Bürgers fällig: Der umfangreiche Telekommunikationsbericht der von der Bundesregierung berufenen Kommission enthält u. a. einen Überblick über den derzeitigen Stand der Technik im Bereich eines modernen Telekommunikationssystems, über den Anwendungsbereich dieser neuen Techniken innerhalb der bestehenden Netze und auf einem neuen, erst einzurichtenden Breitbandverteilnetz, über die Kosten, über die Größe des vermutlichen Bedürfnisses und des daraus entstehenden Bedarfs an neuen Telekommunikationsformen. In der Sicht der Kommission kommt für die allgemeine Versorgung der Bevölkerung mit Informationen im weitesten Sinn unter den neuen Techniken dem *Kabelfernsehen* derzeit die größte und aktuellste Bedeutung zu. (Vor einigen Jahren waren es noch die Frequenzen im Gigahertzbereich, von denen man sich eine Lockerung der Verhältnisse versprach. So schnell können sich die Zeiten und Verhältnisse ändern.)

aa) Auch dieses Kabelfernsehen möchten die bestehenden Anstalten an sich ziehen, am liebsten in derselben Weise unauffällig wie das dritte Programm. Ich meine, das geht nun mit Sicherheit nicht. Die Anstalten berufen sich zur Zeit darauf, daß in einigen Staatsverträgen, insbesondere im Staatsvertrag der Länder über eine Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. Dezember 1974, eine Definition des *Rundfunkbegriffs* enthalten ist. Der Artikel 1 dieses Vertrags lautet: „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.“ Unter diese Definition fällt zweifelsfrei auch das Kabelfernsehen, das von der (örtlichen) „Kabelfernsehzentrale“ bis zum Empfänger Wort, Ton und Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen längs eines Leiters verbreitet. Die Definition mag auch künftig für die Einziehung und Verteilung von Rundfunkgebühren sachgerecht sein und beibehalten werden. Ein vorgegebener Begriff für die Zuordnung von Kabelfernsehen zum zur Zeit üblichen Rundfunk und Fernsehen oder für die Zuweisung des Kabelfernsehens an die derzeit bestehenden Anstalten oder gar ein der Verfassungsauslegung vorgegebener Begriff ist das aber nicht. Er steht für unsere Zwecke zur Disposition, das heißt, er kann und er muß geändert werden, wenn er einer verfassungsrechtlichen Aussage im Weg steht.

bb) Im Breitbandkabel können bis zu 30 Leitungen untergebracht werden, auf denen gleichzeitig verschiedene Programme verbreitet werden können, ohne sich gegenseitig zu stören. Die gegenwärtig käuflichen Empfangsgeräte können maximal sechs

Programme empfangen; für den Empfang einer größeren Anzahl von Programmen bedarf es auf der Seite des Empfängers bis zur Entwicklung neuer Empfangsgeräte eines Zusatzes zum Empfangsgerät. Der erwähnte Telekommunikationsbericht geht von der Annahme aus, daß in der Zukunft der Empfang von zwölf Programmen innerhalb des Breitbandkabelverteilnetzes den Bedürfnissen genügt. Er veranschlagt die Kosten für die Verkabelung, die einen Versorgungsgrad von 53 Prozent (das sind alle Gemeinden über 20 000 Einwohner) erreicht, nach den Preisen von 1974 auf neun Milliarden DM und die Kosten der Verkabelung mit einem Versorgungsgrad von 74 Prozent (alle Gemeinden über 5000 Einwohner) auf 14 Milliarden DM. Ein Breitbandverteilnetz dieser Art gestattet den Angeschlossenen den Empfang der bisher vorhandenen drei Programme neben den weiter eingespeisten Programmen, die ihrerseits in der lokalen Kabelfernsehzentrale produziert oder aus einer regionalen Veranstaltung, aus einer überregionalen oder aus einer außerhalb des Staatsgebiets produzierten Veranstaltung stammen oder über Satellit und Kabelverbindung in die örtliche Kabelfernsehzentrale herangeführt werden können. Es ist also nicht so, daß Kabelfernsehen eine notwendigerweise *lokale* Erscheinungsform des Fernsehens wäre. Vielmehr können die allmählich entstehenden lokalen Fernsehrichtungen im weiteren Fortschritt des Ausbaues zusammenwachsen. Das so entstehende Netz gestattet dann zahlreiche Varianten des Zusammenschaltens. Für uns ist hier nur soviel interessant, daß mit dem Ausbau des Kabelfernsehens von Anfang an – zunächst auf lokaler Ebene, später auch auf regionaler und überregionaler Ebene – eine Vielzahl von selbständigen Leitungen für die gleichzeitige störungsfreie Verbreitung von Fernsehprogrammen verschiedenen Inhalts und verschiedener Herkunft zur Verfügung steht. Die Informationsfreiheit des Bürgers, von der ich ausgegangen bin, fordert, daß diese Leitungen in die Hand von möglichst verschiedenen Programmträgern gelangen. Sie dürfen keinesfalls den bestehenden Anstalten überlassen werden. Denn ihre monopolähnliche Stellung, die an sich der Freiheit im Bereich der modernen Massenkommunikationsmittel widerspricht, mußte bisher nur toleriert werden, weil es technisch und wirtschaftlich nicht möglich war, beliebig viele leistungsfähige Programmträger für Fernsehdarbietungen mit Frequenzen zu versehen. Soweit sich die Situation durch Einführung des Kabelfernsehens in Richtung größerer Freiheit verändert, sind die zusätzlichen Möglichkeiten der Verbreitung von Fernsehprogrammen neuen interessierten Programmträgern anzubieten und muß auf diese Weise das Monopol der Anstalten im Bereich des Fernsehens relativiert und abgebaut werden.

cc) Eine andere Frage, der ich hier nicht weiter nachgehe, ist, wie die neuen Träger organisiert sein müssen oder können, ob insbesondere die bis zu 30 Leitungen, die an einer lokalen Kabelfernsehzentrale beginnen, je einem von *einer* gesellschaftlich relevanten Gruppe errichteten Träger überlassen werden dürfen. Das hängt entscheidend davon ab, wie viele einzelne Gruppen an der Überlassung zum Zwecke der Verbreitung eines Programms interessiert sind. Das Ergebnis muß jedenfalls sein, daß im Gesamtbild eine möglichst reiche Streuung der zur Verfügung stehenden Leitungen an die Interessierten stattfindet und keine der interessierten Gruppen ausgeschlossen oder benachteiligt wird.

dd) Viel wichtiger scheint mir, daß *heute* schon die Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses von der Verfassung geforderten Zustandes geschaffen werden, und zwar in zweierlei Hinsicht: Es müssen die *Landesgesetze* unverzüglich vorbereitet

und erlassen werden, die als Grundlage für die Verteilung der Programmlicenzen nötig sind, und es müssen die sogenannten Pilotprojekte, die bereits im Entstehen sind, so offengehalten werden, daß nicht durch die Art der Beteiligung der Anstalten – insbesondere durch Einsatz ihrer Kräfte, Einrichtungen und Haushaltsmittel – ein Schwergewicht entsteht, das später für die Anstalten eine Begründung abgeben könnte, in dieser neuen Technik eigene weitere Programme verbreiten zu dürfen. Sie, die genannten Projekte, müssen so offengehalten sein, daß schon im Projekt den an Programmlicenzen interessierten Gruppen Gelegenheit zur Veranstaltung von Programmen nach ihrer Vorstellung gegeben wird; Pilotprojekte sind auch Übungsfelder für die interessierten Gruppen, in denen sie praktische Erfahrungen sammeln, die die etablierten Anstalten längst besitzen. Pilotprojekte müssen auch den Empfängern Gelegenheit geben, die Programme jener Gruppen zu testen, weil sich erst aus der Resonanz der Empfänger allmählich Bedürfnis und Bedarf an Programmen der vorgestellten Art abschätzen lassen. Das Bild dieses Bedarfs würde von Anfang an verzerrt, wenn die Leitungen während des Experimentierens mit Programmen gespeist würden, auf die Institutionen, Behörden, Einrichtungen bestimmenden Einfluß nähmen, die sich als Träger von Programmen im Kabelfernsehen nicht engagieren können, nicht engagieren dürfen oder nicht engagieren wollen. In dieser Phase der Pilotprojekte liegt eine ganze Menge noch im dunkeln. Insbesondere ist es irreführend, wenn man die Pilotprojekte nur als eine Orientierungsphase sähe, die nach Beendigung des Projekts einfach abgebaut würde, um dann mit dem Ausbau des Kabelfernsehens zu beginnen. Diese Pilotprojekte sind in Wahrheit bereits der Beginn des Kabelfernsehens. Aus ihnen soll sich mehr als nur fernmeldetechnisch durch weiteren Ausbau, durch Vermehrung der Zahl der Kabelfernsehzentralen, durch allmähliches Zusammenwachsen das Kabelfernsehnetz der Zukunft entwickeln. Deshalb ist es so entscheidend wichtig, heute schon darauf zu sehen, daß diese Pilotprojekte der Verfassungslage entsprechend organisiert und erprobt werden und auch nicht einen Anflug von präzedentieller Entscheidung für die spätere Verteilung der Leitungen im Fernsehbreitbandkabelnetz und der Programmlicenzen hervorbringen.

4. Nur im Vorbeigehen ist darauf hinzuweisen, daß die Informationsmöglichkeiten des Bürgers erweitert und die Vormachtstellung der großen Programmanstalten gemindert werden, wenn von einer Einrichtung allgemein Gebrauch gemacht wird, die an sich nichts mit Fernsehen zu tun hat, aber mittels des Fernsehempfängers genutzt werden kann: das sogenannte *Kassettenfernsehen*. Der Fernsehempfänger der Zukunft kann von der Industrie so ausgerüstet werden, daß auf dem Bildschirm Kassetten abgespielt werden können, die käuflich erworben oder auch wie Bücher in einer Leihbücherei entliehen werden können, etwa in den Ausgabestellen eines schon vorhandenen, anderen Zwecken dienenden Verteilernetzes, wie Buchgemeinschaften, Pfarrbüchereien, örtliche Verwaltungsstellen der Gewerkschaften usw. Dies ist ein Feld, frei von staatlicher Erlaubnis und Kontrolle, zur Erweiterung von Informationen, die nicht Tagesereignisse, sondern kulturelle Schätze, geschichtliche Entwicklungen, geistige Zusammenhänge, Bildung und Fortbildung und ähnliches betreffen.

III.

In den bisherigen Überlegungen war wiederholt auf die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen und staatlicher Lizenzen hingewiesen worden. Das lenkt den Blick auf den *Staat als den notwendigen Moderator* im Bereich der Telekommunikation, auf

seine Rolle, seine Befugnisse, aber auch auf die Grenzen seiner Befugnisse. Jede verbindliche regulierende Maßnahme des Staates schränkt die Freiheit des Bürgers ein, indem das Gesetz die verbindliche Grenze der Freiheit fixiert und indem die Betätigung der Freiheit unter Umständen nach Maßgabe des Gesetzes von behördlichen Verwaltungsentscheidungen abhängt. Damit erhebt sich die Frage nach den Grenzen, die dem Staat auf unserem Gebiet gezogen sind. Dazu lautet meine These: Die Informationsfreiheit des Bürgers gebietet grundsätzlich, daß der Staat sich eines Einflusses hinsichtlich der Bestimmung der Programmträger und des Inhalts der Veranstaltungen eines Programmträgers enthält. Das bedarf näherer Konkretisierung:

1. Artikel 5 GG verbietet grundsätzlich, daß der Staat (Bund oder Land) sich einen Programmträger schafft, indem er, der Staat, Inhalt, Form und Charakter des Programms bestimmt, verbietet also den *Staatsrundfunk*. „Grundsätzlich“ sage ich, weil in Zukunft denkbar ist, daß innerhalb des Kabelfernsehens Leitungen einem Programmträger zur Verfügung gestellt werden, der in der Hand *einer* Gruppe liegt. Dann kann der Staat, wie er bisher einen Bundesanzeiger oder eine Staatszeitung herausgibt, auch über eine derartige Leitung sein eigenes Programm verbreiten. Soweit das Verbot des Staatsrundfunks gilt, ist auch ein Rundfunkträger verfassungswidrig, in dem sich der Staat darauf beschränken würde – wie beispielsweise im Bundespresseamt –, das Personal, insbesondere die Besetzung der leitenden Positionen und der programmgestaltenden Teams zu bestimmen (anzustellen, zu versetzen, zu entlassen), weil er auch auf diesem Weg das Programm beherrschen würde. Darüber braucht man nach den Fernsehentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr zu streiten.
2. Die Telekommunikationsmittel Rundfunk und Fernsehen müssen staatsfrei bleiben. Das schließt nicht aus, daß der Staat zur *Darstellung seiner Aufgaben* und Ziele, daß die Regierung und die Opposition zur Darstellung ihrer Politik, daß staatliche Organe zur Informierung über ihre konkreten Entscheidungen in Beiträgen innerhalb des Programms der verschiedenen Träger angemessen zu Worte kommen. Das kann, wenn nötig, auch durch gesetzliche Regelungen klargestellt und fixiert werden.
3. Im übrigen ist die Gesetzgebung darauf beschränkt, aber dazu auch verpflichtet, das Notwendige gesetzlich zu regeln, um die Freiheit des Bürgers auf ungehinderte Information zu sichern, insbesondere Einschränkungen dieser Freiheit, die vermeidbar sind, zu verhindern und zu beseitigen. Rundfunkgesetze sind also nur insoweit verfassungsmäßig, sind „allgemeine Gesetze“ im Sinne des Artikels 5 GG, als sie nicht bestimmt und geeignet sind, mittelbar auf den Programminhalt jenseits der durch die Verfassung für die garantierten Freiheitsrechte gezogenen Grenzen allgemein oder konkret unter dem Gesichtspunkt „nützlich“ oder „schädlich“, „politisch erwünscht“ oder „unerwünscht“ Einfluß zu nehmen. Ins Positive gewendet, bedeutet das: In den Rundfunkgesetzen können und müssen Regelungen enthalten sein über die rechtlichen Organisationsformen eines Programmträgers. In der gegenwärtigen Situation kann das nicht bedeuten, daß sich der Gesetzgeber aus irgendwelchen politischen Gründen nur für *eine* Rechtsform entscheidet; er hat – entsprechend den möglichen Bedürfnissen der Interessenten – *verschiedene* Formen anzubieten (beispielsweise neben dem Typ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt auch den Typ einer öffentlichen Stiftung, einer öffentlichen oder öffentlich-rechtlichen Korporation, einer privatrechtlichen Vereinigung, einer rechtsfähigen Gesellschaft oder eines

privatrechtlichen Unternehmens in der Hand einer natürlichen Person). Entscheidend ist es, innerhalb des finanziell-technisch Machbaren die Zahl der miteinander konkurrierenden öffentlichen Informationsquellen möglichst groß zu halten. Schon auf dieser Stufe der Organisation des Feldes der Telekommunikation soll nicht der Staat entscheiden dürfen über die „richtige“ Zahl der Informationsquellen und nicht darüber entscheiden dürfen, welches die „organisatorisch beste“ öffentliche Informationsquelle ist; entscheiden sollen darüber vielmehr die auf Information ausgehenden Bürger dadurch, daß sie zwischen den verschiedenen Informationsangeboten wählen. Dann bleiben die Programmträger auf der Strecke, die den Bedürfnissen der Bürger nicht gerecht werden. Es ist nicht nur folgerichtig, sondern liegt auch im Sinn der Informationsgarantie des Artikels 5 GG, daß in dieser Weise durch die neue Konkurrenz auch die etablierten öffentlich-rechtlichen Anstalten „in Frage gestellt“ werden und mehr als bisher unter die Kontrolle von Hörer und Fernsehteilnehmer geraten.

Die Rundfunkgesetze haben sodann Regelungen zu enthalten, die die verfassungsrechtlich gebotenen Grenzen der Freiheit der Berichterstattung näher konkretisieren, die Verantwortung für die Einhaltung dieser Grenzen und die Folgen einer Verletzung dieser Verantwortung regeln (zu denen auch äußerstenfalls der Entzug der Programmlizenz gehören kann). Sie haben außerdem die staatliche Rechtsaufsicht über die Programmträger gleich welcher Rechtsform zu regeln. Die Rundfunkgesetze werden überdies die Grundsätze regeln müssen, nach denen die Programmlizenzen zu vergeben sind; dazu gehört auch die Regelung der Fälle, in denen der Träger nur ein Programm bestimmten Inhalts oder auf einem bestimmten Feld der Berichterstattung veranstalten will. Schließlich wird zu regeln sein, unter welchen Voraussetzungen ein neuer Programmträger als Träger einer *öffentlichen* Veranstaltung zu betrachten ist und zum Kreis derer gehört, die eine *öffentliche Aufgabe* erfüllen. Diese Inhaltsangabe eines Rundfunkgesetzes erhebt natürlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit. In den Rundfunkgesetzen, was immer sie zu regeln unternehmen, geht es um die *Organisation von Freiheit*; das heißt, der Staat (Regierung, Parlament) hat nicht zu bestimmen, was *er*, der Staat, im Interesse des Gemeinwohls für die beste Art der Information, was *er* zur Information der Bürger für nötig, richtig, positiv oder negativ hält. Der Staat hat nur die rechtlichen Bedingungen zu schaffen, damit die an der Veranstaltung von Programmen Interessierten und die auf Information ausgehenden Bürger bestimmen können, von wem sie informiert werden möchten, was sie hören und sehen möchten. Nachdem nun technisch und wirtschaftlich der Zwang einer „Organisation des Mangels“ im Bereich der Telekommunikation entfallen ist, muß es endlich aufhören, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten den auf Information angewiesenen Bürger wie einen Unmündigen behandeln, den sie politisch erziehen müßten, indem sie auswählen, was er konsumieren darf, in welcher Weise vorgekauft er es genießen darf und was ihm nicht bekömmlich oder nur dosiert oder in einer bestimmten Verpackung zuträglich ist oder nicht zugemutet werden darf. Mit anderen Worten: Auf dem Feld der Telekommunikation ist nun eine Freiheit möglich, wie sie seit je im Bereich der freien Presse bestand und im freiheitlichen Staat verfassungskräftig für nötig gehalten wird.

4. Das hat auch seine Auswirkungen für die *Verwaltung*, soweit sie im Bereich des Rundfunks Zuständigkeiten besitzt:

a) Vorhandene Lizenzen dürfen *nicht gehortet* werden. Das gilt zunächst für *Programmlizenzen*. Sie müssen verteilt werden, solange es Interessenten gibt, die den

Anforderungen an Programmträger nach den (noch zu erlassenden) Rundfunkgesetzen entsprechen. Im Bereich des Kabelfernsehens ist vorauszusehen, daß die Zahl der Interessenten, die den genannten Anforderungen genügen, kleiner sein wird als die Zahl der zur Verfügung stehenden Kanäle, die von den verschiedenen – später zahlreichen – örtlichen Kabelfernsehzentralen aus genutzt werden können. Sollten in einzelnen Ballungsräumen nicht alle Interessenten mit einem eigenen Kanal bedient werden können, so ist es Sache der zuständigen Behörde, nach Maßgabe des Gesetzes die Kanäle in angemessener Weise unter den verschiedenen Interessenten am Ort zu verteilen.

Entsprechendes gilt auch für die *fernmeldetechnische* Lizenz: Einem lizenzierten Programmträger hat die Bundespostverwaltung die zur Veranstaltung (Vertreibung) des Programms nötige Lizenz zu erteilen, auch wenn sie andere Vorstellungen über die angemessene Berücksichtigung der Programmträger bei der Verteilung von Kanälen in den Breitbandkabeln haben sollte. Sie darf bei ihren Entscheidungen nur fernmeldetechnische Gesichtspunkte berücksichtigen. Sollten die Voraussetzungen zur Veranstaltung und Verbreitung des dritten Fernsehprogramms durch neue Träger vorliegen – und das liegt allein bei den Ländern, insbesondere beim Landesgesetzgeber –, so hätte die Postverwaltung bei einer Neuverteilung der Programmlicenzen für ein drittes Programm entsprechend mit den fernmeldetechnischen Lizenzen zu verfahren.

b) Schließlich würde sich auch einiges ändern müssen hinsichtlich der Verteilung der *Rundfunkgebühren*. Sie sind keine Lizenzgebühren; sie sind Entgelt für den Empfang und Genuß der Programmdarbietungen, Preis für eine Dienstleistung der Programmträger, nichts anderes. Das heißt aber: Wer immer *öffentlichen* Rundfunk (einschließlich Fernsehen) bietet, sich an dieser öffentlichen Aufgabe beteiligt, gleichgültig in welcher Gestalt, hat Anspruch auf Beteiligung am Gebührenaufkommen. Solange an der bisherigen Weise – und sie ist zweckmäßig – das Entgelt für die Leistung der öffentlichen Programmträger eingehoben wird, muß ein auf der Grundlage der Dauer der Sendezeit und der Einschaltquote der Empfänger der einzelnen Programme zu errechnender Schlüssel für die Verteilung des Gebührenaufkommens errechnet werden. Kein öffentlicher Programmträger kann also in der Zukunft allein auf ein Einkommen aus Werbung verwiesen werden.

IV.

Ich schließe mit einer zusammenfassenden Bemerkung: Im Interessendreieck Programmträger – Staat – Bürger innerhalb des Feldes der Telekommunikation ist das Gefühl für Macht nicht gleich stark ausgeprägt. Bei den etablierten Programmträgern bedarf es da keiner Stimulierung, beim Staat allenfalls des Anstoßes zu den fälligen Initiativen. Anders bei den Bürgern und den vielfältigen Organisationen, zu denen sie sich zur Vertretung ihrer verschiedenen Interessen zusammengeschlossen haben. Sie bedürfen der Ermunterung, die Gelegenheiten wahrzunehmen, die ihnen die neue technische Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation bietet.