

Noch einmal: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*

Martin Stock

I. Angesichts der neuen Techniken erwacht wieder das Interesse an medienrechtlicher Rechtsvergleichung. Ähnliche Ansätze hatten sich in der Bundesrepublik Deutschland zuletzt in den frühen siebziger Jahren entwickelt, damals mit presserechtlichem Schwerpunkt, nämlich im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für ein Presserechtsrahmengesetz (1). Darin hatte sich die Erwartung ausgedrückt, das Studium ausländischer Rechtsordnungen werde den einen oder anderen inländischen medienpolitischen Nutzeffekt haben; solche Horizonsweiterungen könnten dazu beitragen, daß man über eigene konzeptionelle Unsicherheiten leichter hinwegkomme. Die damalige Diskussion über Prinzipien der Presserechtsreform war durch die Annahme ausgelöst worden, hiesige Pressemärkte litten an Funktionsdefiziten; die außenpluralistisch-privatwirtschaftliche Pressestruktur bedürfe der Überprüfung und Abänderung, und zwar im Sinn gewisser erster Annäherungen an das binnenpluralistisch-gemeinnützige Rundfunkwesen. In den rechtsvergleichenden Ansätzen hatten sich innerstaatliche Auseinandersetzungen über diesen Grundgedanken widergespiegelt. Von dem Blick über die Grenzen hatten sich die Kontrahenten das eine oder andere Argument pro und kontra versprochen. Bei den Sammelbänden von *Fischer* und *Doebbring* hatte es sich um ein komparatives Nachspiel gehandelt. Als die Bände im Druck erschienen, war das Gesetzgebungsvorhaben bereits ausgesetzt worden. Damit war es gescheitert.

Heute hat sich der medienpolitische Zeitgeist verändert, die Trendrichtung hat sich umgekehrt. Die heutige Presserechtspolitik steht im Zeichen vordergründiger Konsolidierungsthesen. Es ist die bisherige Rundfunkstruktur, die mittlerweile zum Gegenstand einer weitläufigen Reformdebatte geworden ist. Dies vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Herleitungen, nach denen sich im Pressebereich der „natürliche“ Medienordo verkörpert; nunmehr stünden – mehr oder weniger weitgehend, z. B. vorbehaltlich eines Mißbrauchsreglements für eine Übergangsphase – strukturelle Annäherungen des Rundfunks an die Presse an. Kurz gesagt: Statt Presserechtsreform vom Rundfunkrecht aus jetzt Rundfunkrechtsreform vom Presserecht aus. Parallel zu den neuen medientechnischen Möglichkeiten beginnt sich eine wesentlich neoliberale, wirtschafts-, zumal wettbewerbsrechtlich inspirierte Medienrechtstheorie zu entwickeln (2), jetzt auch mit rundfunkrechtlichem Schwerpunkt. Unter diesem Aspekt, wieder mit Blickrichtung auf innerstaatliche Verwendungszusammenhänge, kommt nun auch die Komparation von neuem in Gang. Der hier anzuzeigende Berichtsband erweist sich denn auch als lehrreich.

II. Über Referate und Diskussionen auf der Lausanner Tagung im September 1979 ist in dieser Zeitschrift und an anderer Stelle ausführlich berichtet worden (3). Dazu noch ein paar ergänzende Bemerkungen. *Martin Bullinger*, Diskussionsleiter in Lausanne und Mitherausgeber des Berichtsbandes, hatte sich zu dem Themenkomplex vorher schon vor der Société de législation comparée in Paris geäußert (4). Ferner hat er im Zuge der Tagungsvorbereitung entstandene, weiterreichende Überlegungen jüngst separat veröffentlicht in seiner Schrift „Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation“, 1980 (5). *Bullinger* erweist sich darin als brillanter Verfechter der

* *Martin Bullinger* / *Friedrich Kübler* (Hrsg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*. Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1979 in Lausanne. Baden-Baden: Nomos 1979. 301 S. Siehe bereits den Tagungsbericht von *H.-D. Assmann* / *T. Brinkmann*, RuF 1980, S. 96 ff.

- (1) *H.-D. Fischer* u. a., *Innere Pressefreiheit in Europa*, 1975. Anders *K. Doebbring* u. a., *Pressefreiheit und innere Struktur von Presseunternehmen in westlichen Demokratien*, 1975.
- (2) Statt aller *E.-J. Mestmäcker*, *Medienkonzentration und Meinungsvielfalt*, 1978, Dazu *M. Kloepfer*, ZHR 143 (1979), S. 477 ff.; *F. Kübler*, AöR 104 (1979), S. 326 ff.
- (3) *Assmann* / *Brinkmann* (oben Anm.*); *J. Raase*, JZ 1980, S. 281 ff.
- (4) *Revue internationale de droit comparée* 31 (1979), S. 5 ff.
- (5) Ursprünglich sollte es sich dabei um einen Zusatzbericht zu dem Lausanner Generalbericht *Küblers* handeln. Vgl. *F. Kübler*, in: *Rundfunkorganisation* (oben Anm.*), S. 273 ff. Zu der Schrift *Bullingers* *M. Stock*, RuF 1980, S. 336 ff.

Lehre von den längerfristigen entwicklungsstrategischen Imperativen im Sinn eines Übergangs vom binnen- zum außenpluralistischen Rundfunk. Anders *Friedrich Kübler*, vgl. dessen frühere Beiträge zur presserechtspolitischen Reformdebatte (6) sowie das übergreifende Exposé über Medienautonomie und Hochschulautonomie „Kommunikation und Verantwortung“, 1973 (7). Mit der programmatischen Schrift *Bullingers* verglichen, geht *Küblers* Autonomietraktat in eine andere Richtung, die beiden Ansätze sind einander diametral entgegengesetzt.

Dem Lausanner Tagungskonzept und dem Berichtsband wohnt nun eine gewisse Zwiespältigkeit inne: Empfiehlt sich ein Wechsel des Paradigmas (8), oder werden wir mit den bisherigen – allerdings der Fortschreibung bedürftigen – Grundentscheidungen auch fernerhin gut fahren? Man wollte dazu beitragen, „den Blick von den nationalen Gegebenheiten auf die wesentlichen Strukturfragen zu lenken und dadurch die Erörterung zu versachlichen“, so *Bullinger* in seinem Vorwort (S. 7). „Versachlichung“ soll dabei wohl bedeuten: Szientifische Anknüpfung und Überbrückung, Argumentation statt juristisch-politischen Eifers, vielleicht etwas mehr Plausibilität für den einen oder anderen Theorieansatz, oder sogar Fortschritte in der Richtung auf jenen Grundkonsens, nach dem gegenwärtig auch auf anderen Ebenen gesucht wird. *Bullinger* mag sich von dem Blick über die Landesgrenzen Pluspunkte für seine Version einer zukünftigen Kommunikationsfreiheit versprochen haben. Insoweit klingt in dem Vorwort Ernüchterung an. Wie steht es nun also mit den anderweitigen Rundfunkstrukturen, insbesondere mit ausländischen Privatrundfunkphänomenen? Belehrt uns der Vergleich dahingehend, daß inländische Strukturkompromisse angezeigt sind? Ist die Lehre von der „Sondersituation“ (9) und ihrem Dahinschwinden triftig? Nähern wir uns einer Ära der Vollprivatisierung? Wenn für „neue Medien“ auch neue Beteiligungsformen in Betracht kommen – wie könnten sie beschaffen sein?

III. Das Buch enthält Landesberichte von *Peter Lerche* (Bundesrepublik Deutschland), *Michel Fromont* (Frankreich), *Anthony Lincoln* (Großbritannien), *Hiroshi Shiono* (Japan), *Karl Korinek* (Österreich), *Jörg P. Müller* (Schweiz) (10) sowie den rechtsvergleichenden Generalbericht *Küblers* (11). Den Landesberichten sollte ein von *Bullinger* und *Kübler* abgefaßter, auf die Einführung einer typologischen Vergleichsbasis abzielender Fragenkatalog (S. 9 ff.) zugrundeliegen.

1. Fragebogen und Generalbericht (S. 278 ff.) gehen von der Unterscheidung des „Medium“-Charakters des Rundfunks, hier im engeren Sinn von BVerfGE 12, S. 260, von dessen „Faktor“-Charakter aus. Das ist ein vielbehandeltes Lehrstück. *Kübler* vermag ihm noch etwas Neues abzugewinnen, er macht es für Komparationszwecke nutzbar.

a) Nach *Kübler* findet sich in sämtlichen Berichtsländern als entwicklungsgeschichtlicher Ausgangspunkt ein Rundfunk, bei dem der „Faktor“-Charakter auf Kosten des „Medium“-Charakters im Vordergrund steht („Kultur- oder Staatsmodell“). Dem stellt *Kübler* als Gegentypus ein presseähnliches „Konkurrenzmodell“ gegenüber, wie es am reinsten in den USA ausgeprägt sei; darin manifestiere sich – nun auf Kosten des „Faktor“-Charakters – der „Medium“-Charakter. Des weiteren wird festgestellt, alle einbezogenen nationalen Rundfunksysteme seien im Lauf der Zeit durch Elemente verändert worden, die dem Konkurrenzmodell zuzuordnen seien. Näherhin seien zweierlei „Verschmelzungs“-Weisen zu beobachten: In Frankreich, Großbritannien und Japan habe sich ein „duales System“ herausgebildet, während in der Schweiz, in Österreich und in Westdeutschland das „Integrationsmodell“ hervorgebracht worden sei. *Kübler* weist auf Stärken und Schwächen der bei-

(6) Insbesondere *Küblers* Gutachten in: Verhandlungen des 49. Dt. Juristentages, Bd. I, 1972, S.D 1 ff.

(7) Auch in: *G. Jasper* (Hrsg.), Tradition und Reform in der deutschen Politik. Gedenkschrift für W. Besson, 1976, S. 333 ff.

(8) In einer radikal-liberalen Variante *J. Meier*, Recht vor dem Kabelfernsehen, 1979.

(9) Seit BVerfGE 12, S. 205 (261).

(10) Ferner ist in Lausanne von *Giorgio Lombardi* ein italienischer Landesbericht vorgelegt worden. Die von *Bullinger* angekündigte gesonderte Veröffentlichung dieses Berichts ist, soweit ersichtlich, derzeit noch nicht zustande gekommen.

(11) Leider sind die USA und weitere gegenwärtig vielerörterte Länder (Kanada, Belgien, Niederlande) nicht mit eigenen Landesberichten vertreten. Einige Angaben darüber sowie über die dünn gesäten bisherigen rechtsvergleichenden Arbeiten bei *Kübler*, S. 273 ff. Erwähnt seien: *F. Gygi* u. a., Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichender Sicht, 1977; *P. Twaroch*, in: *H. Hübner* u. a., Kabelfernsehprojekte – Rechtsprobleme der Praxis –, 1980, S. 53 ff. (Österreich).

den von ihm exponierten reinen Modelle sowie der „Mischsysteme“ beiderlei Art hin; er macht auf parteipolitische und kommerzielle Instrumentalisierungseffekte aufmerksam, wie sie heute breit diskutiert werden (und dann auch in Lausanne diskutiert worden sind). Ferner bringt er diesen – hier nur verkürzt wiedergegebenen – typologischen Aufriß mit der einschlägigen Grundrechtsdogmatik in Verbindung. Er hält ein „institutionelles“ Element der Rundfunkfreiheit, wohl im Sinn eines revidierten Integrationsmodells, nach wie vor für wichtig, und zwar unabhängig von der Frage, ob und wann eine frequenztechnische „Sonder“- oder aber Normal- bzw. Überflusssituation gegeben sei.

b) Auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen, hat das Küblersche zweipolige Grundschema Staatsmodell – Konkurrenzmodell einen Verfremdungseffekt zur Folge, wie er hierzulande den medienpolitisch Eingeweihten seit längerem geläufig ist: „Staats“- und „Kommerzrundfunk“ gewissermaßen als Szylla und Charybdis, also als Seeungeheuer, zwischen denen die Odyssee der Reformpolitik irgendwie hindurchführen sollte. Vor diesem dunkleren Hintergrund treten die Eigentümlichkeiten des Integrationsmodells genauer hervor; es wird wieder deutlicher, daß dies unaufgebbare Errungenschaften sind.

Diesem Vorzug steht als nachteilig der Umstand gegenüber, daß die Kennzeichnung des Konkurrenzmodells als Modell mit „Medium“-Charakter *mehrdeutig* bleibt. Ein solcher Sprachgebrauch kann Irritationen hervorrufen, wenn dabei der grundlegende Unterschied zwischen außen- und *innen*pluralistischen Vermittlungsstrukturen vernachlässigt wird. Dies könnte den Eindruck aufkommen lassen, alles in allem spiele sich so etwas ab wie der Übergang „vom Status zum Kontrakt“. Das nachgeholt-bürgerliche Zeitalter der Telekommunikation sei erst dann erreicht, wenn das Staatsmodell (auch als Kulturmodell) wegnivelliert und das Konkurrenzmodell vollständig durchgesetzt sei. Das Integrationsmodell sei nur eine kompromißhafte Zwischenlösung gewesen, es stehe nun allmählich zur Abschaffung an (12).

In dem gedachten Endstadium, d. h. in einem außenpluralistischen „banalisierten“ Privatrundfunkwesen, würde „Medium“-Charakter nur der jeweilige relevante Markt *insgesamt* haben. In modellmäßig konsequenter Weise wäre das dann der Fall, wenn auf der Kommunikatorseite Zugangsfreiheit für jedermann nach Maßgabe seiner finanziellen Mittel und sonstigen Ressourcen bestünde. Einzelne Privatrundfunkprogramme *je für sich* könnten von einer pressenspezifischen *Tendenz* beherrscht werden, es sei denn, man würde zu hinlänglich effizienten Öffnungsklauseln gelangen und entsprechende Vorkehrungen zugunsten journalistischer Unabhängigkeit treffen. Letzteres wären kulturstaatlich-sozialstaatliche Einschläge; innerhalb eines Richtungs- und Marktrundfunks wären dies wunde Punkte, man müßte auf ihre Vermeidung bedacht sein. Beispiele für derartige Vermeidungsbestrebungen finden sich auf dem Gebiet der Presserechtsreform. Wer ein strikt liberales Design befürwortet, handelt folgerichtig, wenn er sich für ein ungeschmäleretes Direktionsrecht des Verlegers bzw. Veranstalters ausspricht und die innere Tendenzgewalt lediglich durch den Markt „kontrolliert“ wissen will.

Wie aber, wenn sich auf ausschließlich externem Weg auch im Gesamtergebn nur ein sehr bescheidenes Maß an Vielfalt (als Veranstaltervielfalt) ergibt? Und welches sind die Folgen, wenn auch die Rezipientenseite in die Konstruktion einbezogen und mit ihrem Bedürfnis nach Informations*qualität* berücksichtigt wird – und wenn sich auch insoweit eine Unterbilanz bemerkbar macht? Im bisherigen Pressewesen muß das Publikum im günstigeren Fall mit einigen wenigen Alternativen vorliebnehmen, es finden sich noch begrenzte Wahlmöglichkeiten. Bei Alleinstellungen allerdings geht der „Medium“-Charakter rechtsförmlich bis auf Null zurück, auch das relevante Gesamtangebot kann von *einer* Tendenz beherrscht werden. Neuerdings ist immer häufiger die Prognose zu hören, daß dergleichen auch in einem Privatrundfunk zu gewärtigen wäre. Am Ende der gedachten Skala könnte demnach etwas ähnliches zum Vorschein kommen wie an deren Anfang: Dort ein primär po-

(12) Vgl. Chr. Schwarz-Schilling vor dem Münchner Kreis, in: E. Witte (Hrsg.), Telekommunikation für den Menschen, 1980, S. 278 ff. Auch dort wird – wie es der heutigen Linie der Unionsparteien entspricht – zugunsten der bestehenden Anstalten eine Bestandsgarantie ausgesprochen. Früher hatte Schwarz-Schilling bereits eine Entwicklung dahingehend diskutiert, daß man „das öffentlichrechtliche System abschafft“, in: W. Brüssau u. a. (Hrsg.), Fernsehen. Ein Medium sieht sich selbst, 1976, S. 101 (117). Im übrigen ist eine derartige Entwicklung in den neueren „Natürlichkeits“-Theoremen deutlich vorgezeichnet. Über „Banalisation“ Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 45, 53 ff.

litischer, hier ein primär ökonomischer Instrumentalismus, so oder so eine bloßer „Faktor“-Charakter. An die Stelle des einen Autoritarismus würde ein anderer treten.

Demgegenüber handelt es sich bei Binnenpluralismus im Sinn des Integrationsmodells um den Versuch, solchen nachliberalen Düsternissen ein für allemal vorzubeugen. Es handelt sich um eine ganz und gar andere Ausprägung des „Medium“-Charakters als bei dem ökonomisch-publizistischen Konkurrenzmodell. Der Ausdruck „Verschmelzung“ könnte insoweit zu Mißverständnissen Anlaß geben, desgleichen die Einstufung als „Mischsystem“. Letzterer Terminus sollte zunächst nur auf die dualen Systeme angewandt werden (13). In welcher Weise und in welchem Umfang dem Integrationssystem innerhalb einer Organisationseinheit anderweitige Komponenten „beigemischt“ werden dürfen, bedarf im übrigen noch der Klärung. Jedenfalls muß dabei Raum für die wesentlichen Merkmale dessen bleiben, was *Kübler* als Kulturmodell bezeichnet (nicht aber für ein Staatsmodell im instrumentalistischen Sinn).

2. Wegen weiterer Einzelheiten sei auf den Landesbericht *Lerches* verwiesen. Dieser Bericht hebt sich in dem Buch nach Ausführlichkeit und diagnostischer Feinheit in besonderer Weise hervor. *Lerche* faßt die inländische Diskussion über „Medium“- und „Faktor“-Aspekte aufs beste zusammen (S. 48 ff./84 ff.). Unter letzterer Rubrik äußert er sich vorsichtig-wohlwollend über Umsetzungsleistungen, Verarbeitungsvorgänge, output-Überschüsse, wie sie aus gewissen in der Medienautonomie angelegten Gegensteuerungs- und Kompensationsmöglichkeiten hervorgehen können. Er spricht sich für einen verhältnismäßig weiten legislatorischen Gestaltungsspielraum aus: Der Gesetzgeber habe es in der Hand, „das Integrationsmodell wesentlich zu modifizieren – etwa in verstärkter Annäherung an Formen des Koordinationsmodells (14) . . . –, möglicherweise es überhaupt zu verlassen, soweit nur die Sacherfordernisse berücksichtigt bleiben, die aus der ‚öffentlichen Verantwortung‘ (15) des Rundfunks . . . folgen“ (S. 82 f.).

Auch *Lerche* gehört nicht zu den Anhängern eines dualen Systems in jener Lesart, wie sie gegenwärtig die westdeutsche Mediendebatte beschäftigt, nämlich dergestalt, daß zu einer „Grundversorgung“ mit Integrationsrundfunk mit verfassungsrechtlicher Zwangsläufigkeit eine „Zusatzversorgung“ mit Marktrundfunk hinzutreten müßte (16). Um bei dem Grundschema *Küblers* zu bleiben: Der Vorbehalt „öffentlicher Verantwortung“ steht einer Entwicklung entgegen, derzufolge der öffentlich-institutionelle wohlverstandene „Faktor“-Charakter so weit rückläufig werden würde, daß sich der „Medium“-Charakter *vollständig* durchsetzen (und dabei seinerseits in einen presseähnlich-monopolistischen „Faktor“-Charakter umschlagen) könnte. Dieser Grenzwert darf auch nicht lediglich in Teilbereichen des Rundfunkwesens erreicht werden, z. B. in der Weise, daß neben dem bisherigen Anstaltsrundfunk einige private Rundfunkunternehmen tätig werden. Auch die weitere, seltsame Wettbewerbsvariante, nach der jeweils nur *ein* Unternehmen, etwa ein Verlagszusammenschluß, vorhanden wäre und *ARD/ZDF* Konkurrenz machen würde, hat auszuschneiden. Um so weniger ergibt der Landesbericht Anhaltspunkte dafür, daß wir es auf längere Sicht mit einer Entwicklungslogik zu tun haben, die auf die Ersetzung des Kulturmodells durch das Konkurrenzmodell hinauslaufen müßte. Positive Alternativen und strittige Einzelfragen freilich behandelt *Lerche* mit so großer Delikatesse, daß es überwiegend bei Andeutungen bleibt. Wie es mit dem verfassungsrechtlichen Status des Integrationssystems näherhin steht, wie sich Integrations- und Koordinationsrundfunk zueinander verhalten, *wie weit* sich ein Koordinationsrundfunk dem Konkurrenzmodell annähern dürfte usw. – darüber wird mancher Leser gern etwas mehr erfahren wollen.

3. Auch die auslandsrechtliche Perspektive ist in diesen entscheidenden Punkten wenig ergiebig. Dem Fragenkatalog war es noch nicht recht gelungen, die „Medium“- / „Faktor“-Begrifflichkeit –

(13) Wobei auch die dortige besondere Konkurrenzlage (Systemkonkurrenz) weiterer Aufhellung bedarf.

(14) Dieses Modell tritt in Fragebogen und Generalbericht nur andeutungsweise als eigenständig bzw. interimistisch in Erscheinung. Darüber demnächst eingehend *M. Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch.

(15) BVerfGE 12, S. 246 u. ö. Vgl. *Lerche*, S. 23.

(16) Über „Grundversorgung“ medienpolitisch zuerst das CDU-Papier „Pilotprojekte im Bereich des Kabelfernsehens“, *Media Perspektiven* 1977, S. 155 (167). Medienrechtlich zuerst *G. Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 329, 345 ff., unter Anknüpfung an frühere Bemerkungen von *Krause-Ablaß*. Im obigen Sinn dann *H. H. Klein*, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 59 f., 66 f.; *W. Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979, S. 101, 131, 139 f., 208.

eine spezifisch westdeutsche Angelegenheit – von vornherein auch in den ausländischen Landesberichten zu verankern. Außerdem fehlt es dort bisweilen an Distanz zu dem jeweiligen nationalen Istzustand, oder es macht sich bezüglich der „neuen Medien“ Ratlosigkeit oder kurzatmiger Pragmatismus bemerkbar. Die Berichte fördern eine beträchtliche Buntheit im Detail zutage. Der Generalbericht hat insoweit eine brauchbare gemeinsame Plattform nachgeliefert. Dabei stellt *Kübler* die Frage nach Generalisierungen, Entwicklungsperspektiven, Gesamtkonzeptionen in trefflicher Weise heraus. Von befriedigenden Antworten jedoch sind wir noch weit entfernt. Von geeigneten rechtstechnischen Rezepturen, in der Bundesrepublik auf dem Boden des Art. 5 Abs. 1 GG, kann noch nicht die Rede sein.

Immerhin bestätigt sich wieder der Eindruck: Der westdeutsche Nachkriegsrundfunk ist einem Marktgrundfunk nach dem Bilde des Pressewesens *strukturell überlegen*. Die Sichtung und Systematisierung seiner Eigentümlichkeiten macht Fortschritte, wobei es mit „deutscher Gründlichkeit“ und mit einer Subtilität zugeht, die singulär und fast schon quälend ist. Auch das Anspruchsniveau der Reformdiskussion nimmt nun zu. Duale Systeme mit ihren fragwürdigen Wettbewerbskonstellationen werden schärfer ins Auge gefaßt. Über Kommerzialisierungs- und sonstige Entleerungs- und Vermachtungsgefahren wird beharrlicher nachgedacht. Der Schritt über die Landesgrenzen hinaus bleibt unbehelflich, wenn er auf Faszination durch das technisch Machbare beruht und auf einen spielerischen Modernismus, auf Abstumpfung im Hinblick auf Qualitätsfragen, auf bloße Überflusseuphorien usw. hinausläuft. „Anything goes“ (17) – das wird sich so leicht nicht mehr weismachen lassen, wer die Eigenart der bisherigen heimischen Rundfunkverfassung einmal erkannt hat. Komparative Erkundungsfahrten können auch der Selbsterkenntnis dienen. Je mehr sie sich dem US-Modell nähern, um so größer wird die Aufmerksamkeit sein müssen. Auch das britische System ist, wie kürzlich wieder *von Hase* betont hat (18), nicht ohne weiteres transformierbar. Im übrigen trifft man auf mancherlei weitere irgendwie zustande gekommene „Mischsysteme“ und Symbiosen. Westdeutsche Interessenten mögen hoffen: Wer alles dies lange genug angesehen hat, wird sich schließlich auch an eine hiesige konkurrierende kommerzielle Programmkette gewöhnen. Die Hoffnung könnte vergeblich sein. Wenn sich die Rezeption ausländischer Überlegungen und Erfahrungen in der jetzt begonnenen Weise fortsetzt, wird es auch zu weiterer inländischer Selbstvergewisserung kommen.

4. Die entwicklungsgeschichtlichen Befunde *Küblers* ergeben zunächst noch nichts dafür, daß man es mit einer Modelldynamik zu tun hat, die sich überall – auch in Ländern, in denen das Integrationsmodell eingeführt ist – weiter zuspitzen und den gedachten außenpluralistischen Grenzwert wirklich erreichen wird. Das Generalreferat versteht sich zunächst nur als überschlägige Beschreibung des bisherigen Werdegangs der betreffenden Kommunikations- und Medienstrukturen, und zwar vom Standpunkt eines heutigen Beobachters aus. Im übrigen unterscheidet *Kübler* ansatzweise zwischen *mehreren* denkbaren zukünftigen Entwicklungslinien. Es zeichnet sich in seinen Darlegungen als hypothetischer Grenzwert z. B. ein „Rundfunk durch alle“ nach Art der *Brechtschen* Version ab; woraufhin aktuelle Nutzenwendungen in Betracht kommen, wie sie etwa in einem derzeit diskutierten Konzept des offenen Kanals bei Kabelpilotprojekten angelegt sind (19). Daneben zeichnet sich auch der Grenzwert der Kommerzialisierung nach inländischen presseprivatwirtschaftlichen Vorbildern oder nach Art des US-Modells als politisch relevant ab. *Kübler* seinerseits

(17) Vgl. *Meier*, Recht vor dem Kabelfernsehen, S. 5 f.

(18) In: *K.-G. von Hase*, Stellungnahmen zur Medienpolitik, 1980, S. 63 ff. Auch in: *W. Hoffmann-Riem/W. Teichert* (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Rundfunkpolitik, 1980, S. 13 ff. Zum US-Modell *Hoffmann-Riem*, ebd. S. 47 ff., auch in: *Media Perspektiven* 1980, S. 362 ff.

(19) Regeln für den offenen Kanal, ausgearbeitet von einer Expertengruppe im August 1979, abgedruckt in: *Funk-Korrespondenz* Nr. 37 vom 12. 9. 1979, S. D 1 ff., dazu ebd. S. 1 ff. Auch in: *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 71 vom 12. 9. 1979, S. I ff., und in: *Fernsehen in Deutschland IV. Offener Kanal: Eröffnung der Diskussion*, zusammengestellt von *Chr. Longolius*, 1980, S. 23 ff. Dort auch Erläuterungen und weitere Einzelbeiträge, desgleichen in: *Bürger machen Fernsehen. Erfahrungen mit einem Experiment (SFB-Werkstattheft*, hrsg. von *W. Haus*, Heft 1), 1980. Im übrigen ist hier die neuere allg. Debatte über Bürgerbeteiligung, „kleine Kommunikationskreise“ u. ä. einschlägig, etwa: *U. Pätzold*, in: *ders.* (Hrsg.), *Kabelkommunikation. Organisation und Programme*, 1978, S. 115 ff.; *ders.*, *RuF* 1978, S. 428 ff. Darin artikulieren sich Zweifel an der fortdauernden Brauchbarkeit des Integrationsmodells, mindestens an seiner Entwicklungsfähigkeit im Hinblick auf lokale Kabelkommunikation. Ob aus dieser Richtung im Ergebnis auch Systemkritiken wie diejenigen von *Klein*, *Schmitt Glaeser* oder *Bullinger* Zuzug erhalten können, wird noch zu überlegen sein.

bevorzugt wohl eine dritte, an die bisherigen Grundentscheidungen anknüpfende Lösung, wie sie auch von *Lerche* ins Auge gefaßt wird. (20).

Damit wird erkennbar: Um von der westdeutschen Wirklichkeit (der des dominierenden Integrationsmodells) aus zu einer genaueren Beurteilung der Zukunftschancen des Konkurrenzmodells zu gelangen, bedarf es erst einmal der Erörterung von Modellvarianten (Alternative Selbstdarstellungen und evtl. „Meinungskampf“? Ökonomisch-publizistische Konkurrenz? Journalistischer Qualitätswettbewerb bei durchgängiger struktureller Absicherung von Medienautonomie?). Es bedarf sodann der umfassenden Abwägung, der Ermittlung jener Entwicklungsrichtung, die im Grundgesetz vorgegeben ist, ferner u. U. der Erprobung unterschiedlicher Modalitäten, und schließlich der endgültigen politischen Entscheidung im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 GG. Ein futuristischer Standpunkt, der aus der Annahme erwächst, wir seien unwiderstehlichen Sachzwängen ausgesetzt, wir hätten es mit einem quasi-naturgesetzlichen („natürlichen“) Privatisierungstrend zu tun, daraus müsse man nun das Beste machen, also eine mehr oder minder bereitwillig-begleitende, auf Modellwechsel statt Modellkontinuität abzielende Grundrechtsexegese und Strukturpolitik betreiben – dazu versteht *Kübler* sich nicht. Dies mit gutem Grund. In eine derartige Entwicklungsperspektive kann eine ungeprüfte Option einfließen. Eine entsprechende forcierte Verfassungsauslegung kann eine voluntaristische Note aufweisen. Das wäre der „Sprung ins Dunkle“ (21). Eine so beschaffene Liberalisierung könnte bei neuartigen nachliberalen Totalitäten enden.

IV. „Faktor“ und „Medium“ – *getrennt* angetroffen, können die beiden Funktionsweisen Fehldiagnosen hervorrufen. Man mag dann meinen, dies sei etwas Unvereinbares, ungefähr so wie Feuer und Wasser. Der Schlüssel zu einem tieferen Verständnis des westdeutschen status quo und zu einer adäquaten Reformpolitik liegt nun in der Einsicht: Die beiden Funktionsweisen müssen sich miteinander *verbinden* (22). Einseitig auf die Spitze getrieben, z. B. nur kommerziell betätigt, wäre der „Medium“-Charakter für die Rundfunkfreiheit zerstörerisch, im Ergebnis nicht anders als ein einseitig-überzogener, übermäßig entwickelter „Faktor“-Charakter. Verfassungsrechtlich zulässig und medienpolitisch förderlich sind nur qualitative Verbindungen, und zwar im entfernteren Vorfeld der beiden Grenzwerte. Dabei muß es bleiben, auch wenn die fremden Verlockungen anders lauten.

Nur anhand dieses Leitfadens wird man das Labyrinth der medienrechtlichen Rechtsvergleichung ohne Zögern betreten können. Nur anhand dieser Annahme wird man sich in dem Irrgarten der inländischen Medienpapiere und Verfassungsdoktrinen zurechtfinden können. Nur so läßt sich den grundrechtsdogmatischen Unsicherheiten entgehen, wie sie *Lerche* (S. 26 ff.) und *Kübler* (S. 275) konstatieren. Denn wer ist „wahrer Träger der Rundfunkfreiheit“ (*Lerche*, S. 30)? Ich bin folgender Ansicht: Als Grundrechtssubjekt nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kommt nur ein Rundfunk in Frage, dessen „Medium“-Charakter das richtige Maß an „Faktor“-Qualitäten schon in sich selbst enthält. Das ist ein Rundfunk, welcher sich als unabhängige journalistische Vermittlungsinstanz versteht. Als solche muß er medienrechtlich konstituiert und gewährleistet sein.

(20) Ähnlich *P. Badura*, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung (ARD-Gutachten), 1980, S. 22 ff., für die Beibehaltung eines wesentlich „institutionellen“ Ansatzes. Im Ergebnis verwandt auch *W. Schmidt*, ZRP 1980, S. 132 ff., mit z. T. anderer Konstruktion und Terminologie. Ausführlich *ders.*, Die Rundfunkgewährleistung, 1980.

(21) Vgl. *P. Lerche*, in: *W. A. Kewenig* (Hrsg.), Deutsch-Amerikanisches Verfassungsrechtssymposium 1976, 1978, S. 67 (89).

(22) Näher *M. Stock*, RuF 1977, S. 1 (15 ff., 25 ff.).