

## Zur Lage der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland

---

*Jörg Aufermann, Prof. Dr., geb. 1940, Studium der Publizistik, Soziologie und Japanologie, Assistenz-Professor und Privatdozent an der FU Berlin, seit 1974 Lehrstuhlinhaber für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Georg-August-Universität Göttingen.*

*Otto Schlie, M.A., geb. 1943, Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften, insbesondere der Kommunikations- und Medienwissenschaft, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Georg-August-Universität Göttingen.*

*Verfassungsnormative Grundsätze*

In der Bundesrepublik Deutschland haben die Bundesländer die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkwesen inne. Dem Bund bzw. der Bundespost steht nur die fernmelderechtliche Kompetenz zu, Sendeanlagen zu errichten und zu betreiben. Da die Länder den Rundfunk bislang nur in der Form öffentlich-rechtlicher Anstalten organisiert haben (öffentlich-rechtliches Veranstaltungsmonopol), ist nach geltendem Recht die private Veranstaltung von Rundfunksendungen nicht zugelassen.

In seinem Fernsehurteil vom 21. 2. 1961 (BVerfGE 12,205 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht, veranlaßt durch den Streit um die vom damaligen Bundeskanzler Konrad Adenauer angestrebte regierungsabhängige „Deutschland Fernsehen GmbH“ für ein zweites Fernsehprogramm, die Rundfunkkompetenz der Länder bestätigt. Dementsprechend war das „Adenauer-Fernsehen“ ein Verfassungsverstoß gegen die Kulturhoheit der Länder. In diesem grundlegenden Fernsehurteil hat das Bundesverfassungsgericht zwar die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß Rundfunk auch in privatrechtlicher Organisationsform veranstaltet wird. Aber aufgrund der konstatierten Besonderheiten des Rundfunks (Frequenzmangel, außergewöhnlich großer finanzieller Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen) sei die öffentlich-rechtliche Verfassung des Rundfunks die seinem öffentlichen Auftrag am besten entsprechende Organisationsform. Das Massenkommunikationsmittel Rundfunk wurde als „Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“ bezeichnet. Bei einer — verfassungsrechtlich also nicht ausgeschlossenen — privatrechtlichen Organisation von Rundfunkanstalten müßte auf jeden Fall gesetzlich sichergestellt sein, daß auch in deren Programmen alle „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung erhalten bleibt. Generell sei das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nur dadurch zu gewährleisten, daß die wichtigsten gesellschaftlichen Interessenrichtungen und Meinungspositionen in den Kontrollgremien und im „ausgewogenen“ Gesamtprogramm jeder einzelnen Rundfunkorganisation repräsentiert sind. Der unabdingbare Ordnungsgrundsatz für den Rundfunk lautet somit: Anstaltsintern zu organisierende Meinungsvielfalt statt — wie bei der privatwirtschaftlich organisierten Presse — extern über den ökonomischen Marktmechanismus („invisible hand“) sich ergebende Meinungsvielfalt.

Das Bundesverfassungsgericht berief sich auf Artikel 5 des Grundgesetzes, der neben der darin ausdrücklich erwähnten Pressefreiheit auch die Rundfunkfreiheit („Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“) verfassungsrechtlich verbürgt. Im Fernsehurteil von 1961 heißt es: „Artikel 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch *einer* gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müs-

sen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemeinverbindlich gemacht werden."

Rundfunkfreiheit hat danach zur notwendigen Voraussetzung, daß der Rundfunk als Massenkommunikationsmittel staatsfrei und pluralistisch organisiert ist und nicht zum Machtinstrument einer gesellschaftlichen Interessengruppe werden kann. Der Programmauftrag des Rundfunks ist eine öffentliche, aber keine staatliche Aufgabe. Insofern kann man angesichts der öffentlich-rechtlichen Ordnung und gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks auch sagen, daß dieses Massenkommunikationsmittel in der Bundesrepublik vergesellschaftet, keineswegs aber verstaatlicht ist bzw. sein soll.

### *Finanzierungsbedingungen*

Kennzeichnend für die öffentlich-rechtliche Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik ist auch die Finanzierungsform. Der gemeinnützige Rundfunk arbeitet nach dem Kostendeckungsprinzip, nicht nach dem privatwirtschaftlichen Prinzip der Gewinnmaximierung. Die Rundfunkanstalten finanzieren sich hauptsächlich aus Teilnehmergebühren. Hinzu kommen beachtliche Einnahmen aus dem Verkauf von Sendezeit für die Wirtschaftswerbung. Der Anteil der Werbeeinnahmen an den Gesamteinnahmen der einzelnen Rundfunkanstalten liegt heute etwa zwischen 10 und 50 %, woraus die beträchtliche finanzielle Abhängigkeit des Programmangebots und sogar der Erfüllung des Programmauftrags der Rundfunkanstalten von den Werbeeinnahmen zu ersehen ist.

Für das Fernsehen haben sich die Ministerpräsidenten der Länder (im ZDF-Staatsvertrag von 1961) auf einschränkende Bedingungen für die Ausstrahlung von Werbesendungen geeinigt: Zulässig ist nur Wirtschaftswerbung in Form von Werbespots, nicht aber bezahlte Werbung für politische Zwecke, weltanschauliche oder religiöse Überzeugungen.

Jedoch signalisiert nicht nur das Thema Werbung, daß zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlicher Industrie ein Beziehungsgeflecht entstanden ist, das mit dem öffentlich-rechtlichen Modell kaum vereinbar scheint. In vielfältiger Weise ist der Produktionssektor des Rundfunks stark mit der Privatindustrie verbunden. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang durch den Anteil, den die fremdproduzierten Programme inzwischen am gesamten Rundfunkprogramm einnehmen. Diese sogenannten Fremdproduktionen, die von freien Hörfunk- und Fernsehproduzenten in privaten Unternehmen hergestellt werden, werden von den Anstalten zwar noch redaktionell betreut und verantwortet, jedoch ist

— wie gesagt — der gesamte Produktionsbetrieb aus dem Rundfunk ausgelagert. Seit 1971 sank die Zahl der Eigenproduktionen der ARD um etwa ein Viertel! Beim ZDF machen die Fremdproduktionen inzwischen fast die Hälfte des gesamten Sendezeitvolumens aus, beim Deutschen Fernsehen rund ein Viertel. Wegen fehlender Produktionskapazitäten war das ZDF von Anfang an auf private Programmhersteller angewiesen. Den Grad der zunehmenden Kommerzialisierung im Rundfunkbereich kennzeichnet besonders der Stellenwert, den mittlerweile Auftragsproduktionen und Programmkäufe für das Rundfunkprogramm erlangt haben. ARD und ZDF verwenden inzwischen etwa knapp 20% ihrer Programmkosten für diese Zwecke.

Das Ausmaß der Verflechtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten und privater Programmindustrie deutete der 1976 durch das Magazin der SPIEGEL bekannt gewordene Fall Leo Kirch an. Mit seinen vier Stammfirmen sowie über eine Vielzahl von nicht überschaubaren Neben- und Zweigfirmen hatte er über die ZDF-Unterhaltungssparte, durch Sonderkonditionen und Manipulationen bei der Personalrekrutierung und Auftragsvergabe erheblichen Einfluß erhalten. 1974 soll er 120 Millionen DM kassiert haben; das wäre mehr als ein Drittel der direkten Programminvestitionen beim ZDF. Im gerichtlichen Nachspiel konnte der SPIEGEL seine Behauptungen nicht völlig belegen. Allein das, was sich als wahr herausgestellt hat, müßte ausreichen, alle an einem demokratischen und öffentlich kontrollierten Rundfunk Interessierten zu einer sensiblen Prüfung und Beobachtung dieser Vorgänge anzuhalten.

Die entscheidungskompetenten Gremien sind aufgefordert, sich in dieser Beziehung zu systemkonformen Korrekturen durchzuringen. Von einer angemessenen Lösung dieses Problemkomplexes darf auch nicht mit dem Hinweis auf vorrangige Rentabilitätsaspekte abgelenkt werden. Zwar ist es richtig, daß Programmimporte aus den USA zu Schleuder-Preisen getätigt werden können. Die Frage ist nur, ob man auch nur partiell US-amerikanische Rundfunk-Verhältnisse im deutschen Rundfunk akzeptiert, oder eher die eigentlichen Vorzüge eines öffentlich-rechtlichen Programms behalten will!

#### *Gesellschaftliche Kontrolle*

Von entscheidender Bedeutung für die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks ist das Kollegialorgan „Rundfunkrat“, durch den die gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks institutionalisiert ist. Im Rundfunkrat sollen die „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ vertreten sein. Schon die Unscharfe dieses Begriffs läßt aber erwarten, daß die Forderung nach einer angemessenen Repräsentanz der vielfältigen Interessen in einer pluralistischen Gesellschaftsordnung ein rundfunkpolitisches Dauerproblem aufwirft; dessen praktisch-politische Lösung nie alle Interessenten zufriedenstellen wird.

Die Zusammensetzung des Rundfunkrates ist also eine zentrale rundfunkpolitische Frage. In der Rundfunkentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich zwei deutlich unterscheidbare Typen dieses Kollegialorgans zur Vertretung der Allgemeinheit herausgebildet: der pluralistisch zusammengesetzte Rundfunkrat (Beispiele: BR, SDR) und der parlamentarisch-parteilpolitisch bestimmte Rundfunkrat (Beispiele: WDR, NDR). Zwischen diesen beiden Typen von Rundfunkgremien gibt es Mischformen, die Strukturelemente beider Typen in sich vereinigen (SWF, SFB, SR, ZDF).

Es gibt Pro und Contra in der Diskussion über die Frage, welches Modell vorzuziehen sei: Die pluralismustheoretisch begründete „ständische“ Variante oder die über allgemeine Wahlen demokratisch legitimierte, parlamentarisch-parteilpolitische Variante. Einiges spricht dafür, daß eine pluralistische Zusammensetzung am ehesten der verfassungsrechtlichen Forderung entspricht, daß alle „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ in den Organen des Rundfunks vertreten sein müssen und daß der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden dürfe. Damit sind auch die politischen Parteien gemeint, die zwar besonders wichtige politische Gruppierungen in einer Parteiendemokratie sind, aber auch kein Monopol auf die Bildung der öffentlichen Meinung und die politische Willensbildung haben. Das Parlament ist ein - allerdings unmittelbar demokratisch legitimiertes — Staatsorgan, dem gegenüber der Rundfunk seine Kritik- und Kontrollfunktion ebenfalls ausüben hat; insofern kann die Zusammensetzung des Rundfunkrates nach parlamentarischem Proporz - quasi als Parlamentsausschuß - nicht überzeugen. Die Kontroversen um die Rundfunkanstalten mit parteipolitisch fraktioniertem Rundfunkrat (WDR und NDR) zeigen, daß eine solche Zusammensetzung besonders konfliktträchtig ist. Das hängt wiederum mit der allgemeinen gesellschafts- und machtpolitischen Konfliktverschärfung zusammen, wie sie sich z. B. ausdrückt in dem gegen die SPD gerichteten Wahlslogan von CDU und CSU: „Freiheit oder Sozialismus“.

In den pluralistischen Rundfunkräten sind zwar zahlreiche „gesellschaftlich relevante Kräfte“ aus allen Bereichen des öffentlichen Lebens repräsentiert wie: Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Kirchen, Frauen-, Jugend-, Sportverbände, Erziehung, Wissenschaft und Kunst, staatliche Bereiche. Diese vielfältige Gruppendifferenzierung in den Rundfunkräten kann aber in deren Entscheidungspraxis häufig dem parteipolitischen Konformitätsdruck nicht standhalten, so daß sich die Vielzahl der Gruppenvertreter bei wichtigen personal- und programmpolitischen Fragen auf wenige parteipolitisch ausgerichtete „Freundeskreise“ verteilt. Zum Beispiel ist die Zusammensetzung der pluralistisch gegliederten Rundfunkräte des Bayerischen Rundfunks und von Radio Bremen ein Abbild der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten des CSU-regierten Bundeslandes Bayern bzw. des SPD-regierten Stadtstaates Bremen.

Ein besonderes Strukturproblem unseres Rundfunksystems ist die Auswahl und Gewichtung der relevanten gesellschaftlichen Gruppen. Das zeigt sich z. B. an der Zusammensetzung des 66 Mitglieder umfassenden Fernsehrates des ZDF: im Rahmen der Vertretung der Gewerkschaften (drei Mitglieder) kommt dem DGB nur ein Sitz zu; die Parteien hingegen verfügen über zwölf Sitze (CDU/CSU: sechs, SPD: fünf, FDP: ein); darüber hinaus werden parteipolitische Interessen zumindest teilweise über die Vertreter aus dem im Fernsehrat stark berücksichtigten Bereich der Exekutiven der Länder (elf Sitze) und des Bundes (drei Sitze) verfolgt; das gleiche gilt für einige der immerhin vier Vertreter der kommunalen Spitzenverbände; die wenigen Vertreter der Organisationen der abhängig Beschäftigten sind im Fernsehrat ferner mit einer vielschichtigen, verbändedifferenzierten Vertretung der Arbeitgeber und Wirtschaftsgruppen konfrontiert; im übrigen ist der DGB genauso vertreten wie der Bund der Vertriebenen!

Die Polarisierung der Gremienmitglieder in „rote“ (SPD) und „schwarze“ (CDU/CSU) Freundeskreise bzw. Parteiliquen entspricht zwar keineswegs dem pluralistischen Repräsentanzmodell, ist aber erklärlich: Medienpolitik nimmt allgemein an Bedeutung zu, sie wird als für die Zukunftsgestaltung wichtiger Teilbereich der Gesellschaftspolitik bewertet und von den Regierungs- und Oppositionsparteien überwiegend als Machtpolitik (miß-)verstanden; um so mehr als sich die herrschenden Parteien heute durchweg als „Volksparteien“ verstehen, und trotz ausgeklügelter Werbestrategien in den immer aufwendiger geführten Wahlkämpfen nur noch knappe Mehrheiten erringen können.

Das Hauptproblem dieses — in einer Parteiendemokratie nicht weiter verwunderlichen - Übergewichts der Parteien liegt darin, daß Rundfunk- und Programmpolitik zur reinen Machtpolitik degeneriert und daß die Mitglieder der Rundfunkkontrollgremien die Allgemeinheit, die sie insgesamt zu vertreten haben, nur noch parteipolitisch verengt im Auge haben. Es besteht so mit die Gefahr der Entfremdung zwischen den Mitgliedern der Rundfunkgremien und ihren entsendenden Basisgruppen. Wenn sich das Gefühl verbreitet, daß die Zusammensetzung und Arbeit von Rundfunkgremien oder gar noch von Redaktionen durch Parlamente, Staatskanzleien und Parteizentralen - weitgehend unter dem Ausschluß der Öffentlichkeit - bestimmt wird, wird sich die Bevölkerung auch nicht mehr gegen Bestrebungen auflehnen, die den Rundfunk zur Durchsetzung partikularer Macht- oder Profitinteressen zu instrumentalisieren suchen.

### *Mitbestimmung*

Die Diskussion um die Mitbestimmung im Rundfunk ist in den Anstalten erst Ende der 60er Jahre aufgenommen worden. Nach der anfänglich zu beobachtenden Euphorie in Sachen Rundfunkmitbestimmung geriet das Thema bald an den Rand der rundfunkpolitischen Debatte. Inzwischen wird das Mitbestimmungsproblem vor

allem unter dem Gesichtspunkt der Vertretung der Belegschaft in den Kontrollgremien erörtert. Wie schwierig diese Frage zu klären ist, zeigen die Auseinandersetzungen um die Novellierung des RB-Gesetzes.

Die durch die Landesgesetze gegebenen Mitbestimmungsmöglichkeiten durch Personalvertretung beziehen sich im wesentlichen auf personelle und soziale Angelegenheiten. Allerdings beschränken einzelne Vorschriften diese Mitbestimmung in tendenzschutzhähnlicher Weise; so ist bei solchen Arbeitnehmern, die maßgebend an der Programmgestaltung beteiligt sind, nur bloße Mitwirkung vorgesehen (vgl. z. B. Art. 83 Nr. 7 BayPersVG), oder sogar diese entfällt noch (vgl. §§ 90, 88 Abs. 3 HessPersVG). Insgesamt sind der Mitbestimmung der Personalvertretung im Rundfunk recht enge Grenzen gezogen; auf diese Weise läßt sich die für die Erfüllung des Programmauftrags notwendige Unabhängigkeit der Mitarbeiter nicht schützen. Grundsätzlich ist es unzweifelhaft, daß angesichts der zunehmenden Pressionen auf die Programmgestaltung die Rundfunkfreiheit wirksamer geschützt werden muß.

Ein solcher Versuch, besonders die Freiheit der Programmacher zu schützen, ist in den von den Intendanten in Form von Dienstanweisungen erlassenen Grundsätzen für die Zusammenarbeit zu sehen, die praktisch allgemeine innerbetriebliche Arbeitsregeln darstellen. Zwar sind diese Ordnungen mit den Personalräten abgestimmt, beinhalten aber keinen Mitbestimmungsanspruch. So geben diese Regeln beachtenswerte Hinweise, die einen besseren Betriebsablauf in bürokratischen Großorganisationen garantieren sollen. Bei fast allen Rundfunkanstalten haben derartige Ordnungen die Redaktionsstatutenbewegung aufgelöst. Eine positive Ausnahme bildet in dieser Beziehung das „Statut für die Programm-Mitarbeiter des Norddeutschen Rundfunks“ vom 15. 3. 1973, das zwar ebenfalls keine echten Mitbestimmungsbefugnisse einräumt, aber den Redakteursausschuß immerhin wirksam in programmbezogene Entscheidungsprozesse einbezieht.

Die Probleme der bis heute unbefriedigenden Regelungen zur Rundfunkmitbestimmung bedürfen gerade unter Berücksichtigung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsinteressen dringend der systematischen Klärung und der empirisch fundierten Analyse. Nicht zuletzt bringt es die Vernachlässigung der Mitbestimmungsfrage mit sich, daß es nur unzureichende und wenig angemessene anstaltsinterne Vorkehrungen gibt, die der in den letzten Jahren immer stärker werdenden Unterwanderung der Rundfunkautonomie durch die Parteien einerseits und das Kapitalinteresse (besonders im Zusammenhang mit der Einführung neuer elektronischer Medien) andererseits entgegensteuern.

#### *Organisatorische Medientrennung und Meinungsvielfalt*

Ein tiefgreifender medienpolitischer Unterschied kristallisiert sich immer deutlicher zwischen den Bundestagsparteien heraus: SPD und FDP halten uneingeschränkt an der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks fest, während CDU

und CSU in wachsendem Maße das bestehende Veranstaltungsmonopol der Rundfunkanstalten kritisieren und die Zulassung privatwirtschaftlich organisierter Rundfunkveranstalter als Konkurrenzunternehmen zu den bestehenden Anstalten im Rundfunkbereich befürworten. Ebenso wie SPD und FDP lehnen auch die Gewerkschaften und Journalistenverbände jeglichen Privatfunk ab — im Gegensatz zu den Verlegerverbänden und (anderen) Wirtschaftsgruppen.

SPD und FDP wollen also weiterhin — vor allem angesichts der fortschreitenden Konzentration der privatwirtschaftlichen Presse und der Herausbildung von Multi-Medien-Konzernen — diese organisatorische Medientrennung zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlicher Presse bewahren. Dagegen wird von Seiten der CDU/CSU das Prinzip der Medientrennung („publizistische Gewaltenteilung“) nicht aufrechterhalten. Die konservativen Parteien sehen ihre Interessen besser in privatwirtschaftlich organisierten Medien vertreten — zu Recht, wie die überwiegende CDU/CSU-Orientierung der Zeitungsverleger in der Bundesrepublik zeigt.

Die Zulassung privater Interessengruppen als Rundfunkveranstalter wird von maßgeblichen CDU/CSU-Politikern immer nachdrücklicher gefordert und hauptsächlich damit begründet, daß

- der kommunikationstechnische Fortschritt, insbesondere die sich abzeichnende Ausweitung der elektronischen Übertragungskapazität durch Kabelrundfunk und Satellitenkommunikation den bisherigen Frequenzmangel beseitige, der u. a. als ein entscheidendes Argument für die vom Bundesverfassungsgericht positiv sanktionierte besondere Konstruktion des Rundfunksystems in der Bundesrepublik gilt;
- das bestehende Veranstaltungsmonopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Weiterentwicklung und Nutzung neuer elektronischer Kommunikationsmedien bzw. Formen der Informationsübermittlung behindere;
- die rundfunkjournalistische Berichterstattung und Kommentierung mehrerer Rundfunkanstalten (vor allem des NDR, WDR und von RB) immer stärker zugunsten der sozialliberalen Regierungskoalition „linkslastig“ geworden seien; dadurch werde das Postulat der Programmausgewogenheit und die Verpflichtung der Rundfunkanstalten zu parteipolitischer Neutralität verletzt.

Diese behauptete Fehlentwicklung, die in erster Linie auf eine rundfunkpolitische Strategie der SPD und deren gezielte Einflußnahme auf die Personalpolitik der Rundfunkanstalten zurückgeführt wird, müsse korrigiert werden. Neben einem entsprechenden Gegensteuern innerhalb der bestehenden Anstalten wird in jüngster Zeit wieder verstärkt die Einführung des Privatfunks als Gegenmaßnahme erwogen; zumal durch diese Konkurrenz zur öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung eine größere Meinungsvielfalt und Programmausgewogenheit gewährleistet werden könne. Diese Argumentation ist jedoch für viele Medienexperten keineswegs überzeugend.



Kennzeichnend für das gesamte Mediengefüge in der Bundesrepublik ist der Dualismus in der Organisationsform von Presse und Rundfunk. Sie unterliegen unterschiedlichen Formen der Kontrolle und Verfügung, wodurch verschiedenartige Regelungen des Zugangs zu ihnen und - über die Medien - zur Öffentlichkeit getroffen sind. Für das ganze Mediensystem gilt die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, daß sich die öffentliche Meinung „im Widerstreit der in gleicher Freiheit vortragenen Auffassungen“ (BVerfGE 7, 219 — „Lüth-Urteil“ —; Unterstreichung durch die Verf.) bilden können müsse. Bei der privatwirtschaftlich organisierten Presse soll diese Forderung dadurch eingelöst werden, daß jedermann das Recht zur freien Gründung eines Presseunternehmens besitzt (genügend Kapital vorausgesetzt). Zeitungen und Zeitschriften unterliegen nicht — wie der Rundfunk — dem Postulat inhaltlicher Ausgewogenheit. Presseverlage sind sogenannte „Tendenzbetriebe“, und ihre Publikationen können - letztlich durch individuelle Verlegerentscheidung determiniert — in mehrfacher Hinsicht einseitig sein: politisch-ideologisch, thematisch und im geistig-kulturellen Anspruchsniveau. Im Unterschied dazu ist die ebenfalls in Artikel 5 GG gewährleistete Rundfunkfreiheit „vergesellschaftet“. Unter den gegebenen rundfunkspezifischen Bedingungen (Frequenzknappheit, großer Finanzaufwand) erscheint dem Bundesverfassungsgericht die Grundrechtsverwirklichung im Bereich des Rundfunks nicht individuell-subjektiv, sondern nur gemeinschaftlich-interessenpluralistisch möglich, d. h. durch einen pluralistischen Integrationsrundfunk, der Meinungsvielfalt unternehmensintern organisiert.

Nach dem marktwirtschaftlichen Organisationsmodell soll sich aus der Vielzahl wirtschaftlich selbständiger und konkurrierender Presseunternehmen eine hinreichende Meinungsvielfalt ergeben. Im Bereich der Presse ist dies aus technischen und finanziellen Gründen im Prinzip auch eher möglich als im Bereich des Rundfunks. Bei der Rundfunkkommunikation lassen sich publizistische Chancengleichheit und Meinungsvielfalt eher unternehmensintern als extern auf der Basis marktwirtschaftlicher Konkurrenz und privatwirtschaftlicher Gründungsfreiheit von Medienunternehmen erreichen; zumal auch die fortschreitende Pressekonzentration zeigt, daß das Ordnungsprinzip externer Meinungsvielfalt bei seiner Verwirklichung den Gesetzmäßigkeiten privater Kapitalverwertung unterworfen ist. Das für den Rundfunk gewählte Prinzip der intern zu organisierenden Meinungsvielfalt bedeutet eine chancengleiche Beteiligung aller „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ an der Kontrolle dieses Mediums und damit dessen generelle Programmausgewogenheit und parteipolitische Neutralität.

Weil der Begriff der Programmausgewogenheit mit den Strukturmerkmalen des gegenwärtigen Rundfunksystems verbunden ist und weil sich an der Verwendung dieses Begriffs in der medienpolitischen Diskussion charakteristische rundfunkpolitische Positionen aufzeigen lassen, soll darauf noch etwas näher eingegangen werden.

*Pluralistische Programmgewogenheit*

Trotz aller Interpretationsbedürftigkeit sind die Gebote der Programmausgewogenheit und der Überparteilichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik rundfunkrechtlich zwingende Normen. Die Rundfunkanstalten dürfen sich nicht mit bestimmten gesellschaftlichen Sonderinteressen oder parteipolitischen Auffassungen identifizieren. Keine gesellschaftliche Gruppe darf in ihrem berechtigten Anspruch auf öffentliche Meinungskundgabe und Interessenartikulation im Rundfunk benachteiligt werden.

Diese Forderungen beziehen sich auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als juristische Person. Das Recht des einzelnen Rundfunkjournalisten zu einer prononcierten Meinungsäußerung und kritischen Kommentierung von Vorgängen, Interessenpositionen und (Fehl-)Entwicklungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wird dadurch nicht prinzipiell in Frage gestellt. Unzulässig ist allerdings — im Unterschied zum privatwirtschaftlich fundierten Pressejournalismus — der rundfunkjournalistische Einsatz für parteipolitische Propagandazwecke oder für Ziele der werbungstreibenden Wirtschaft.

Die Versuche der Parteien und Landesregierungen, ihren ohnehin schon über (die) Gebühr großen Einfluß auf die Personal- und Programmpolitik der Rundfunkanstalten noch weiter auszudehnen, haben sich in den letzten Jahren verstärkt. Gerade in der Debatte über die Ausgewogenheit hat sich gezeigt, daß manche Politiker die verfassungsrechtlich gebotene Staatsferne eines freien Rundfunks mitunter gerne gegen die Wirklichkeitsferne eines Verlautbarungsjournalismus eintauschen würden, sofern dieser ihren Interessen dient. So hält CDU-Medienexperte und Verwaltungsratsmitglied des WDR, Heinrich Windelen, die Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Bundesrepublik schon jetzt für nicht mehr gegeben. Dem Fernsehspiel- und Unterhaltungsangebot des WDR attestiert er eine „klassenkämpferische Note“ (Interview mit Windelen, in: DER SPIEGEL, Nr. 6 vom 31. 1. 1977, S. 130). Er bezieht sich auf eine Repräsentativumfrage des Instituts für Demoskopie in Allensbach und stellt die These auf: „Die politischen Fernsehsendungen haben uns um das eine Prozent bei der Bundestagswahl 1976 gebracht, das zur Mehrheit fehlt.“ Deshalb müsse dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk notfalls eine privatwirtschaftliche Konkurrenz erwachsen.

Das Gebot der Programmausgewogenheit steht in einem Zusammenhang mit dem Demokratie- und Sozialstaatsgebot. Programmausgewogenheit bedeutet zugleich kommunikative Chancengleichheit und journalistische Fairneß. Hierhin gehören auch die Programmgrundsätze der Sendeanstalten, in denen von den Programmverantwortlichen und -mitarbeitern demokratische Gesinnung, Förderung der internationalen Verständigung, des Friedens und der sozialen Gerechtigkeit und die Verteidigung der demokratischen Freiheiten gesetzlich gefordert werden.

Wenn diese Programmgrundsätze auch für Auslegungen recht offen sind, so markieren sie doch in der Tendenz klar die Grundwerte für Kriterien, denen die ge-

forderte Programmausgewogenheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden muß. Eine darüber hinausgehende Normierung journalistischer Arbeit, wie sie etwa 1978 in dem Entwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung für einen neuen Staatsvertrag über den NDR enthalten ist, dürfte eher zur Beschränkung journalistischer Kreativität und Kritikbereitschaft als zur Gewährleistung von Programmausgewogenheit führen. Von verbindlichen, zu eng definierten Programmgrundsätzen droht die Gefahr, daß sie von staatlich verordneten Sprachregelungen kaum noch zu unterscheiden sind. Diese Sorge erscheint nicht unbegründet, wenn man eine im Staatsvertragsentwurf enthaltene Programmrichtlinie (§ 6 Abs. 2) liest: „Die Programmausgewogenheit und die Förderung des inneren und äußeren Friedens erfordern, die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit nicht überwiegend unter Konfliktgesichtspunkten darzustellen.“

#### *Medienpolitische Schlußfolgerungen*

Die Gefährdung der Rundfunkfreiheit wächst mit dem Druck, den die Parteien und Staatsorgane auf die Personal- und Programmpolitik der Funkhäuser ausüben. Bei dieser Einflußnahme schaukeln sich die Parteien in einer verhängnisvollen Dynamik gegenseitig hoch. Diese Fehlentwicklung hängt damit zusammen, daß die Parteien dem Rundfunk als besonders glaubwürdigem Medium und Instrument der politischen Meinungsbildung einen um so größeren Einfluß auf die Wähler zuschreiben, je knapper die Parlamentswahlen ausfallen. Aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse in der Bundesrepublik verlaufen die Wahlen zunehmend als Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen SPD/FDP und CDU/CSU. Deshalb können auch relativ wenige Stimmen wahlentscheidend sein, so daß schließlich von den Oppositionsparteien CDU/CSU behauptet wird, der vermeintlich „linkslastige“ Rundfunk habe sie bei der letzten Bundestagswahl von 1976 um den Wahlsieg gebracht.

Zwar sollte der Rundfunk als Streitobjekt eigentlich gegen solche parteipolitischen Verzerrungen und einseitigen Einflußnahmen besonders geschützt sein, weil gerade aus seiner öffentlich-rechtlichen Organisationsform Programmgrundsätze wie „Neutralität“, „Objektivität“ und „inhaltliche Ausgewogenheit“ resultieren. Wenn aber der Rundfunk immer mehr parteipolitisch dominiert wird und die Funkhäuser in eine immer größere Abhängigkeit von den Parteizentralen und Staatskanzleien der Landesregierungen geraten, dann wird das Medium gerade in seiner Autonomie und Funktionsfähigkeit beschnitten; dann wird das Programm tatsächlich einseitig oder in einem schlechten Sinne ausgewogen: Es wird profillos und läßt die gesellschaftlich brisanten Konflikte als zu „heiße Eisen“ ängstlich links liegen, statt zu ihrer Lösung durch verantwortungsvollen, kritischen und informativen Journalismus beizutragen.

Schließlich gerät das öffentlich-rechtliche Organisationsprinzip des Rundfunks selbst in Mißkredit. Am Ende wächst die Zahl der verdrossenen Bürger, denen die Korrektur eines korrumpierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Zulassung privater Programmveranstalter wünschenswert erscheint.

Das wäre aber ein Danaergeschenk. Denn Privatfunk und -fernsehen werden nicht im Dienst der Allgemeinheit willen betrieben, sondern dienen in erster Linie partikularen ökonomischen und machtpolitischen Interessen. Der Öffentlichkeit wird suggeriert, kommerzieller Rundfunk sei attraktiver, kostenlos und „bürger-näher“ als der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Diese Formulierung findet sich in der Verfassung des Freistaates Bayern, in die 1973 der Artikel 111 a zum Schutz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingefügt worden ist - aufgrund eines erfolgreichen Volksbegehrens gegen Pläne der CSU zur Errichtung privater Rundfunkanstalten.

Trotz allem verstärken sich gegenwärtig die Bestrebungen privater Interessen und politischer Gruppierungen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereich für kommerzielle Medienunternehmen zu öffnen. Diese Interessengruppen setzen ihre Hoffnung vor allem auf die sich mit der Einführung neuer elektronischer Medien bzw. Übertragungstechniken abzeichnenden Veränderungen im Medienangebot und -gefüge der Bundesrepublik. Das Bundesverfassungsgericht wird sich bald erneut mit der Frage beschäftigen, ob private Interessenten als Rundfunkveranstalter zugelassen werden müssen. Damit wird zugleich die Frage mitentschieden, ob es gesellschaftspolitisch wünschenswert ist, in das (noch) bestehende öffentlich-rechtliche Veranstaltungsmonopol des Rundfunks für private Programmträger und Multi-Media-Konzerne eine Bresche zu schlagen.