

RALPH ALEXANDER LORZ

Kommunikationsfreiheit
und nationale Rundfunkordnungen
– Rechtsvergleichende Aspekte der Medienfreiheit –

I. Einleitung

1. In den Schutzbereich eines – in rechtsnormativer Perspektive – umfassend gedachten Kommunikationsfreiheitsrechts müssen Rundfunk und Fernsehen prinzipiell einbezogen werden. Es besteht daher grundsätzliche Einigkeit darüber, daß es auch irgendeine Form von „Medienfreiheit“ geben muß. Jedoch divergiert in verschiedenen Ländern – selbst der relativ einheitlichen westlichen Hemisphäre – weitgehend das Verständnis davon, was im einzelnen unter einer solchen Freiheit dieser Massenmedien zu verstehen ist und welche Konsequenzen sich daraus für die von Staats wegen zu treffende Entscheidung über die Ausgestaltung der jeweiligen Rundfunkordnung ergeben.

Diese Differenzen schlagen auch auf die zwischenstaatliche Ebene durch und verhindern dort einen internationalen Konsens über den menschenrechtlichen Gehalt und die tatsächliche Konkretisierung der Rundfunkfreiheit. Weder durch Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948 noch durch den gleichen Artikel des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. 12. 1966 werden den Staaten irgendwelche Auflagen hinsichtlich der Ausgestaltung ihres Rundfunksystems gemacht.¹ Selbst die in Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. 11. 1950 enthaltene Garantie der Rundfunkfreiheit legt die Mitgliedstaaten der Konvention nicht auf eine bestimmte Form der Rundfunkorganisation fest.² Gleiches gilt nach der Rechtsprechung

¹ Vgl. *Walter Rudolf/Klaus Abmeier*, Satellitendirektfunk und Informationsfreiheit, ArchVR 21 (1983), S. 1 ff., 24 und zu dem in Art. 19 III des Pakts den Staaten eingeräumten umfassenden Souveränitätsvorbehalt *Jochen Abr. Frowein*, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“, BerDGVR 19 (1979), S. 1 ff., 20 ff., 34.

² Vgl. *Eibe H. Riedel*, Die Meinungsfreiheit als Menschenrecht und ihre Verbürgung durch die EMRK, in: Johannes Schwartländer/Dietmar Willoweit (Hg.), Meinungsfreiheit – Grundgedanken und Geschichte in Europa und USA, Kehl a. Rh. 1986, S. 275 ff., 284 f. sowie die Berichte zu den Fällen X ./ Schweden →

des Europäischen Gerichtshofes auch im Bereich der Europäischen Gemeinschaften.³

2. In Ermangelung eines solchen internationalen Konsenses läßt sich daher ein – eventueller – gemeinsamer Inhalt der Freiheit des Rundfunks nur durch einen wertenden Vergleich einzelner nationaler Rundfunkordnungen und eine Betrachtung der in ihnen jeweils zum Ausdruck kommenden Einstellung zur Medienfreiheit als Menschenrecht ermitteln. Ziel dieses Beitrages ist es, durch die Untersuchung einer – im Hinblick auf die Vertretung aller wesentlichen idealtypischen Modelle – möglichst repräsentativen Auswahl außerdeutscher Rundfunksysteme Gemeinsamkeiten und Unterschiede im grund- und menschenrechtlichen Verständnis der Rundfunkfreiheit aufzuzeigen und daraus Folgerungen für ein allgemeines Menschenrecht der Kommunikationsfreiheit im Bereich der Massenmedien abzuleiten. Außerdem soll in diesem Zusammenhang noch die Frage einer teilweisen Übertragbarkeit der Strukturen anderer nationaler Rundfunkordnungen auf das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende System kurz erörtert werden.

II. Ausgangspunkt der rechtsvergleichenden Betrachtung: Die Lage in der Bundesrepublik Deutschland – ein duales Modell

1. Die derzeit in unserer eigenen Rundfunkordnung bestehende Situation stellt sich in groben Zügen folgendermaßen dar:⁴ Zugang in alle mit Empfangsgeräten ausgestatteten Haushalte finden nur die eingeführten Vollprogramme der öffentlich-rechtlichen Anstalten ARD (mit ihren „Dritten“ Landesprogrammen) und

→

vom 7. 2. 1968, Application No. 3071/67, C.D. 26, S. 71 ff., 75; X ./ Grobbritannien vom 20. 3. 1972, Application No. 4750/71, C.D. 40, S. 29 f., 30. Allerdings hat die Kommission im Fall Sacchi ./ Italien vom 12. 3. 1976, Application No. 6452/74, D.R. 5, S. 43 ff., 50 durchblicken lassen, daß sie an dieser Auffassung nicht ohne neue Prüfung festhalten werde (der Fall wurde wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges letztlich nicht entschieden).

3 Vgl. das sog. 1. Fernsehurteil des EuGH (Fall Sacchi ./ Italien) vom 30. 4. 1974, Rs. 155/73, Slg. 1974, S. 409 ff.; im neuesten Fernsehurteil des EuGH (Fall De Vereniging Bond van Adverteerders u. a. ./ Niederlande) vom 26. 4. 1988, Rs. 352/85, abgedruckt im Tätigkeitsbericht Nr. 10/88 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, wird ebenfalls lediglich ein Werbemonopol zugunsten inländischer Sender als unzulässig (da diskriminierend) angesehen, nicht jedoch eine generelle staatliche Monopolisierung inländischen Sendens.

4 Vgl. statt vieler die ausführliche Darstellung bei Jörg Engler, Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hg.), Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, 19. Aufl. 1988/89, S. B 61 ff., B 66 ff.

ZDF. Während diese Anbieter jedoch früher den gesamten Rundfunkmarkt monopolisiert beherrschten, also ein rein öffentlich-rechtlich ausgerichtetes System vorlag, ist inzwischen ein deutlicher Wandel hin zu einem „dualen“ System eingetreten – und setzt sich fort –, in dem zwar die alten öffentlich-rechtlichen Anbieter die Versorgung der Bevölkerung mit Programmen weiterbetreiben, über Kabel sogar bereits zusätzliche Programme anbieten (3 SAT, Eins Plus), daneben allerdings auch private Sender (SAT 1, RTL-plus), zugelassen sind und mehr und mehr Verbreitung finden.

2. Diese Ausgestaltung der bundesdeutschen Rundfunkordnung beruht entscheidend auf den vom Grundgesetz vorgegebenen und vom Bundesverfassungsgericht ausgelegten verfassungsrechtlichen, insbesondere grundrechtlichen Rahmenvorgaben.⁵

a) Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) gewährleistet die Freiheit der Kommunikation in ihren verschiedenen Spielarten als Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit (Kommunikatorenfreiheit), als Informationsfreiheit (Rezipientenfreiheit) und eben als Medienfreiheit (Freiheit von Presse, Film und – uns hier allein interessierend – Rundfunk).⁶

aa) Für die beiden erstgenannten Varianten, also die individuelle Meinungsfreiheit, wie man sie zusammenfassend bezeichnen könnte, ist unbestritten, daß sie in erster Linie als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe und Behinderungen aller Art fungiert.⁷ Dieses Verständnis wird jedoch bereits auf der individuellen Ebene vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dahingehend erweitert, daß die Meinungsfreiheit gleichzeitig auch eine objektivrechtliche Komponente verbürge, d. h. ebenso ein Element der vom Grundgesetz aufgerichteten „objektiven Wertordnung“ verkörpere.⁸

bb) Diese Doppelsichtigkeit des zugrunde liegenden Grundrechtsverständnisses findet sich auch und in erheblich kontroverserer Form auf der Ebene der Massenmedien Rundfunk und Fernsehen wieder.

⁵ Als einschlägige Urteile des BVerfG sind insoweit vor allem zu nennen: BVerfGE 12, 205 ff. – Deutschlandfernsehen –; 35, 202 ff. – Lebach –; 57, 295 ff. – FRAG –; 59, 231 ff. – Freie Mitarbeiter –; 60, 53 ff. – Rundfunkrat –; 73, 118 ff. – Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz –; 74, 297 ff. – Baden-Württembergisches Landesmediengesetz –.

⁶ Vgl. zu dieser Einteilung etwa *Winfried Brugger*, Freiheit der Meinung und Organisation der Meinungsfreiheit, EuGRZ 1987, S. 189 ff., 225 ff., hier S. 199; sowie den Beitrag von *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheit und Chancengleichheit, in diesem Band, S. 27 ff.

⁷ Statt vieler *Roman Herzog*, in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 I, II Rdnr. 63; *Ingo von Münch*, in: ders. (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. 1985, Art. 5 Rdnrn. 12, 18 ff.

⁸ BVerfGE 7, 198, 204 f. – Lüth –.

Dies beruht auf der Besonderheit der in diesem Bereich vorliegenden „Massenkommunikation“ im Unterschied zur sonstigen „Individualkommunikation“, daß die Nutzung der Kanäle von Rundfunk und Fernsehen regelmäßig erhebliche finanzielle und organisatorische Spielräume, in der Regel sogar spezielle rechtliche Privilegien voraussetzt, die real keineswegs jedermann zugänglich sind.⁹ Dem entspricht schon äußerlich die deutliche Abgrenzung in Art. 5 Abs. 1 GG, der den Freiheiten der Massenkommunikation – durch Presse und Rundfunk – einen eigenen Satz widmet und außerdem eine deutlich offenere Formulierung wählt („... die Freiheit . . . (wird) gewährleistet.“ in Satz 2 statt „Jeder hat das Recht, . . .“ in Satz 1).

b) Grundsätzlich kommen die beiden oben schon genannten Komponenten des Grundrechtsverständnisses der Meinungsfreiheit hier erneut zum Tragen.¹⁰

aa) Vom individualistischen, subjektiv-rechtlichen Ausgangspunkt her ist die Medienfreiheit in der Massenkommunikation prinzipiell nicht anders zu behandeln als die „ursprüngliche“ Meinungsfreiheit in der Individualkommunikation. Medienfreiheit wird damit primär zur „Medien-Unternehmerfreiheit“;¹¹ wer die erforderlichen – vor allem finanziellen – Ressourcen aufbringt, soll auch als Veranstalter freien Zugang zu den Massenmedien haben. Durch den „Kampf der Meinungen“ seitens der organisierten Medienbetreiber auf dem so entstehenden „Meinungsmarkt“¹² verwirklicht sich nach diesem Ansatz im Idealfall ein Zustand, in dem das gesamte Meinungsspektrum in Form eines „Außenpluralismus“ Berücksichtigung findet. Nach diesem „Marktmodell“ ist in der Bundesrepublik etwa das Pressewesen organisiert.¹³

⁹ Das BVerfG spricht insoweit von einer „Sondersituation“ des Rundfunks, vgl. BVerfGE 12, 205, 261; 31, 314, 325 f.; 57, 295, 322.

¹⁰ Zum folgenden vgl. erneut *Brugger* (Fn. 6), S. 200 f., 225 f.

¹¹ Siehe u. a. den Beitrag von *Hoffmann-Riem* in diesem Band, S. 27 ff.

¹² Vgl. *Martin Bullinger*, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 108 (1983), S. 161 ff., insbes. 188 f.; sowie den Beitrag von *Brugger*, Der Kampf der Meinungen, in diesem Band, S. 143 ff.

¹³ Dabei muß der Staat einer übermäßigen Pressekonzentration und einer damit einhergehenden Monopolisierung des Meinungsmarktes entgegenreten, vgl. etwa *Herzog* (Fn. 7), Rdnrn. 180 ff.; *Hans-Jürgen Papier*, Pressefreiheit zwischen Konzentration und technischer Entwicklung, Der Staat 18 (1979), S. 422 ff., 426 ff., 429 ff.; so sieht auch das BVerfG die Situation, etwa im ersten und dritten Fernsehurteil: BVerfGE 12, 205, 261; 57, 295, 322 f. *Friedrich Kübler*, Medienverantwortung als Rechtsproblem, in: Winfried Hassemer/Wolfgang Hoffmann-Riem/Jutta Limbach (Hg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit, Baden-Baden 1982, S. 105 ff., insbes. 119, beharrt sogar für den gesamten Medienbereich auf einer öffentlichen Verantwortung der Medien als „notwendiger Ergänzung“ grundrechtlich gewährleiteter Kommunikationsfreiheit.

bb) An einem primär institutionell-funktionalistischen, also objektiv-rechtlichen Verständnis orientiert, ist dagegen von einer allgemeinen „Freiheit der Meinungsbildung“ als Bezugspunkt der kommunikativen Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG auszugehen.¹⁴ Auch die Medienfreiheit ist demnach grundsätzlich so zu organisieren, daß sie optimal zu einer solchen freien Meinungsbildung beiträgt. Sie wird zur „Funktionsfreiheit“, die folglich auch nur im Rahmen dieser ihrer Funktion als notwendige Voraussetzung allgemeiner Kommunikationsfreiheit von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG „gewährleistet“ wird.¹⁵ Der Staat trägt für diese Gewährleistung Sorge, wobei es ihm überlassen bleibt, inwieweit er das oben schon geschilderte „Marktmodell“ für diesen Zweck nutzbar macht bzw. inwieweit er auf ein wie immer geartetes „Integrationsmodell“ binnenpluralistischer Ausgestaltung zurückgreift. wie es für die herkömmliche Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik Pate gestanden hat.¹⁶

c) Die höchst strittige Auseinandersetzung darüber, ob der Organisation des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland eine eher individualistische oder eine eher funktionalistische Sichtweise der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zugrunde liegen sollte, kann hier nicht weiter vertieft werden.¹⁷ Versucht werden soll allerdings, die vom BVerfG insoweit vertretene Linie nachzuzeichnen und aufzuzeigen, wie sich dieses Verständnis des Grundrechts in der derzeitigen Rundfunkordnung der Bundesrepublik niederschlägt.

¹⁴ Diese läßt sich ihrerseits auf die noch allgemeinere „Willensbildungsfreiheit“ zurückführen, vgl. insbes. *Hoffmann-Riem*, in: Erhard Denninger u. a. (Hg.), *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 1, Neuwied 1984, Art. 5 I, II Rdnr. 160.

¹⁵ Vgl. dazu in diesem Band *Martin Stock*, *Allgemeine Kommunikationsfreiheit durch Medienfreiheit*, S. 59 ff.

¹⁶ *Hoffmann-Riem*, *Massenmedien*, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin 1983, S. 389 ff., 428 ff., 454 ff.; *Stock*, *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, München 1985, S. 347 f.; zu möglichen Konflikten zwischen diesen beiden Modellen insbes. *ders.*, *Marktmodell kontra Integrationsmodell*, AöR 110 (1985), S. 219 ff., speziell 244 ff.

¹⁷ Man vergleiche nur in diesem Band die schon zitierten Beiträge von Stock und Hoffmann-Riem auf der einen Seite sowie für eine stärker individualistisch orientierte Sichtweise den Beitrag von Hans Heinrich Rupp, *Bedeutung, Inhalte und Auswirkungen der Kommunikationsfreiheit im Grundgesetz*, S. 83 ff. Die Zahl der weiteren Vertreter der geschilderten Auffassungen ist jeweils Legion, nur beispielhaft seien angeführt: für die funktionalistische Sicht *Ernst-Wolfgang Böckenförde/Joachim Wieland*, *Die „Rundfunkfreiheit“ – ein Grundrecht?*, AfP 1982, S. 77 ff.; *Peter Lerche*, *Landesbericht Bundesrepublik Deutschland*, in: Martin Bullinger/Friedrich Kübler (Hg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, Baden-Baden 1979, S. 15 ff. m. w. N.; *Peter Badura*, *Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung*, Frank-

aa) Das BVerfG sieht den gemeinsamen obersten Zweck aller einzelnen Garantien der Freiheit der Kommunikation, wie sie in Art. 5 Abs. 1 GG normiert sind, in der „Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“¹⁸ Diese freie Meinungsbildung kann sich nach Ansicht des Gerichts nur vollziehen in einem „Prozeß der Kommunikation“, den das Grundgesetz daher durch die Absicherung der Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit „als Menschenrechte“ zugleich auch als solchen verfassungsrechtlich zu schützen sucht.¹⁹

Gleichzeitig zählt das BVerfG den Rundfunk zu den – im Hinblick auf die Ermöglichung dieser öffentlichen Meinungsbildung – „unentbehrlichen“ Mitteln der Massenkommunikation und betrachtet ihn sogar als für die freiheitlich-demokratische Grundordnung „schlechthin konstituierend“.²⁰ In Konsequenz dieser Haltung wird dem Rundfunk eine Rolle als „Medium und Faktor“ des Prozesses freier Meinungsbildung zugewiesen;²¹ die Freiheit des Rundfunks erscheint als „notwendige Ergänzung und Stärkung“ der Meinungsbildungsfreiheit aller und wird dadurch zu einer notwendigen Voraussetzung der allgemeinen Kommunikationsfreiheit.²² Insgesamt fungiert die Rundfunkfreiheit damit im Prozeß der Kommunikation als „dienende Freiheit“, und Rundfunk bzw. Fernsehen erfüllen in diesem Sinn quasi treuhänderisch die „öffentliche Aufgabe“, zu einer freien und umfassenden Meinungsbildung beizutragen.²³

Betrachtet man diese Konzeption des BVerfG im Lichte der beiden oben geschilderten Pole eines möglichen Grundrechtsverständnisses des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, so steht der funktionalistische, objektiv-rechtliche Aspekt klar im Vordergrund. Die Freiheit des Rund-

→ furt a. M. 1980, insbes. S. 36 ff., 78 ff.; *Walter Schmidt*, Die Rundfunkgewährleistung, Frankfurt a. M. 1980, insbes. S. 85 ff.; weitere Nachweise bei *Wieland*, Die Freiheit des Rundfunks, Berlin 1984, S. 61 ff.; für die mehr individualistische Sicht *Bullinger* (Fn. 12), S. 186 ff.; *Rupert Scholz*, Das dritte Fernsehurteil des BVerfG, JZ 1981, S. 561 ff.; *Walter Schmitt Glaeser*, Das duale Rundfunksystem, DVBl. 1987, S. 14 ff., 16 f., 18 f.; *Hans H. Klein*, Die Rundfunkfreiheit, München 1978, insbes. S. 41 ff., 103 ff.; *Joachim Wolf*, Medienfreiheit und Medienunternehmen, Berlin 1985, insbes. S. 289 ff.; *Christian Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. 1985, Art. 5 I, II Rdnrn. 6 f., 68 f.; weitere Nachweise bei *Thomas Oppermann*, Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, JZ 1981, S. 721 ff., 726 und *Wieland* (s. o.), S. 57 ff.

18 St. Rspr., zuletzt BVerfGE 74, 297, 323.

19 Ebd.

20 Vgl. BVerfGE 12, 205, 259 ff.; 35, 202, 221 f.; 59, 231, 266; 73, 118, 157 f.

21 BVerfGE 12, 205, 260; 59, 231, 257 f.; 73, 118, 152; 74, 297, 323.

22 Dazu insbes. BVerfGE 57, 295, 319 f.; 74, 297, 323 f.

23 Vgl. *Stock*, Medienfreiheit (Fn. 16), S. 333 ff.; sowie *Fritz Ossenhühl*, Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 381 ff., 383 ff.

funks in der Bundesrepublik ist „vergesellschaftet“,²⁴ d. h. der Staat hat zwar keine Befugnis zur Disposition über das Rundfunkprogramm, wohl aber über die Rundfunkorganisation mit eben dem Richtpunkt optimaler Gewährleistung einer freien und offenen Meinungsbildung,²⁵ ohne daß er dabei auf ein subjektives Recht potentieller Veranstalter zur Verbreitung von Rundfunksendungen Rücksicht nehmen müßte. Es bleibt also prinzipiell dem Gesetzgeber überlassen, auf welche systematische Weise er Meinungsvielfalt im Rundfunk sicherstellt, auch ob er dies unter Zuhilfenahme einer Zulassung privater Veranstalter erreicht oder nicht.²⁶

Allerdings muß hier hinzugefügt werden, daß das BVerfG diese ausgeprägte Betonung des objektiv-rechtlichen Gesichtspunkts bislang stets mit der „Sondersituation“ des Rundfunks, also insbesondere mit der beschränkten Zahl der terrestrischen Rundfunkfrequenzen und den erheblichen finanziellen Belastungen für einen potentiellen Rundfunkveranstalter begründet hat.²⁷ Inwieweit diese Begründung im Zeitalter der modernen Rundfunktechnologien, unter denen hier vor allem das Kabelfernsehen und zunehmend das Satellitenfernsehen zu nennen wären, noch trägt, erscheint zumindest zweifelhaft. Das BVerfG selbst hat in diesem Zusammenhang bislang offengelassen, ob den Gesetzgeber aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch eine Verpflichtung treffen könnte, privaten Veranstaltern kraft eines ihnen zustehenden individuellen Zugangsanspruchs die Verbreitung von Rundfunksendungen zu gestatten.²⁸ Die Tendenz geht allerdings wohl dahin, die Freiheit des Rundfunks nicht (mehr) vorrangig als Mittel zur Sicherung demokratischer Selbstregulierung durch freie und umfassende Meinungsbildung, sondern zumindest auch als individuell-subjektives Grundrecht auf unbehinderte Rundfunkgründung und -veranstaltung zu deuten.²⁹

bb) Die derzeitige Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Fortentwicklung spiegeln, wie festzustellen ist, diese Tendenzen im Grundrechtsverständnis der im Grundgesetz als Bestandteil der allgemeinen Kommunikationsfreiheit normierten Freiheit des Rundfunks ziemlich genau wider. Ausgehend vom funktionalistischen Ansatz, wurde der Rundfunk als öffentliche, quasi

24 Starck (Fn. 17), Rdnr. 73; der Rundfunk ist „Sache der Allgemeinheit“, BVerfGE 31, 314, 327.

25 Vgl. nochmals dazu ganz deutlich BVerfGE 57, 295, 319 f.; 74, 297, 323 f.

26 BVerfGE 57, 295, 325.

27 Vgl. oben Fn. 9.

28 BVerfGE 57, 295, 318. Die Vertreter der mehr individualistischen Sicht der Rundfunkfreiheit bejahen diese Frage verständlicherweise, vgl. oben die Nachweise in Fn. 17.

29 Vgl. Schmitt Glaeser, Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR 112 (1987), S. 215 ff., 241.

treuhänderisch wahrzunehmende Aufgabe gesehen. Dies und die beschriebene „Sondersituation“ des Rundfunks führten zur Etablierung eines rein öffentlich-rechtlich ausgestalteten, binnenpluralistisch orientierten Rundfunksystems, wie wir es bislang kennengelernt haben. Auch in der heutigen Situation steht dieser Aspekt nach wie vor im Vordergrund, was sich daran zeigt, daß die überkommenen öffentlich-rechtlichen Anstalten in Erfüllung dieser Aufgabe weiterhin die „Grundversorgung“ der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu übernehmen und zu gewährleisten haben.³⁰ Daneben setzen sich jedoch auch die Elemente der subjektiv-rechtlichen, individualistischen Sicht – also der eigentlich „klassischen“ Abwehrfunktion der Grundrechte – mehr und mehr durch. So haben mittlerweile nahezu alle Landesgesetzgeber von ihrer Befugnis Gebrauch gemacht, innerhalb der Rundfunkordnung auch privaten Anbietern Raum zur Veranstaltung von Rundfunksendungen zu geben,³¹ und in keinem Falle dabei auf den Fortbestand eines ausschließlich binnenpluralistischen „Integrationsmodells“ nach Art des bisherigen öffentlich-rechtlichen Systems abgestellt, sondern vielmehr durch die immerhin teilweise Etablierung eines am „Marktmodell“ orientierten Außenpluralismus ein echtes „duales“ Rundfunksystem geschaffen.³²

Freilich werden auch die neu zugelassenen und zuzulassenden privaten Veranstalter insoweit auf die bleibende Aufgabe des Rundfunks als „Medium und Faktor“ der freien öffentlichen Meinungsbildung verpflichtet, als sie bestimmte Grundanforderungen hinsichtlich inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung, die der Gesetzgeber aufstellt, erfüllen müssen und außerdem – wie auch im Pressewesen – keine „Vermachtung“ im Sinne einer einseitigen Meinungsvorherrschaft entstehen darf, sondern vielmehr ein „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“ auch innerhalb des privaten Sektors im dualen System gewährleistet sein muß.³³

Zur Wahrung dieses Grundstandards kommen dem Staat daher auch in diesem Bereich begrenzte Aufsichtsbefugnisse zu, die in den einzelnen Bundesländern durch entsprechende Institutionen wie etwa

³⁰ BVerfGE 73, 118, 157 f.

³¹ Vgl. zu den einzelnen Landesmediengesetzen die Nachweise bei *Engler* (Fn. 4) in Anm. 21, 22, S. B 64.

³² Dieses wird in der Regel als „Koordinationsmodell“ bezeichnet, vgl. den Beitrag von *Stock* in diesem Band, S. 59 ff.; sowie *ders.*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, Berlin 1981, S. 80 ff., ferner *Hoffmann-Riem* (Fn. 16), S. 437. *Klaus Stern*, Neue Medien – neue Aufgaben des Rechts?, DVBl. 1982, S. 1109 ff., 1115, erkennt und bejaht darin eine Kombination von objektiv-rechtlichem und subjektiv-rechtlichem Ansatz hinsichtlich des Verständnisses der Rundfunkfreiheit.

³³ BVerfGE 73, 118, 159 f.; es kann also keine volle Tendenzfreiheit geben, vgl. *Hoffmann-Riem*, Medienfreiheit und außenpluraler Rundfunk, AöR 109 (1984), S. 304 ff., 322 ff.

„Landesmedienanstalten“ oder dergleichen wahrgenommen werden.³⁴ Allerdings dürfen diese an das Angebot privater Programme gestellten Anforderungen niedriger ausfallen, als dies für den die kommunikative „Grundversorgung“ der Bevölkerung gewährleistenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk zulässig wäre.³⁵

Insgesamt läßt sich somit festhalten, daß die in der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile etablierte duale Rundfunkordnung in ihren beiden Bereichen öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter ziemlich exakt den beiden Aspekten eines objektiv-rechtlichen, funktionalistischen bzw. eines subjektiv-rechtlichen, individualistischen Grundrechtsverständnisses der Freiheit des Rundfunks entspricht, wobei die bestehende Vorherrschaft des funktionalen Elements in der grundrechtlichen Sichtweise sich in der Praxis einerseits in der Rolle der öffentlich-rechtlichen, binnenpluralistisch organisierten Anstalten als „Grundversorger“ der Bevölkerung und andererseits in der (beschränkten) staatlichen Aufsicht auch über die privaten Veranstalter niederschlägt.

III. Parameter der Rechtsvergleichung: Andere nationale Systeme

Nachdem somit für die Bundesrepublik festgestellt worden ist, daß sich das grundrechtliche Verständnis von der Kommunikationsfreiheit in Gestalt der Freiheit elektronischer Medien und die tatsächliche Ausgestaltung der bundesdeutschen Rundfunkordnung weitgehend entsprechen, soll nunmehr versucht werden, die Rundfunkordnungen anderer westlicher Länder zu analysieren und hieraus Rückschlüsse auf die grund- und menschenrechtliche Sichtweise der Kommunikationsfreiheit als Rundfunkfreiheit in diesen Ländern zu ziehen.

1. Frankreich – ebenfalls ein duales Modell

a) Bei einer Betrachtung des französischen Rundfunksystems lohnt es sich, zunächst in kurzen Zügen die Entwicklungsgeschichte nachzuzeichnen.³⁶ Denn in kaum einem anderen Land war der Rundfunk von Anfang an so fest in staatlicher Hand wie in Frankreich. Der französische Staat besaß von vornherein das Monopol zur Ausstrahlung von Sendungen jeglicher Art und übte dies auch aus. Im Prinzip war der Rundfunk damit zu Beginn nichts anderes als der Dienst eines Ministeriums.

³⁴ Vgl. dazu die Regelungen in den einzelnen Landesgesetzen (Fn. 31).

³⁵ BVerfGE 73, 118, 157 ff.

³⁶ Eine sehr gute Kurzdarstellung desselben findet sich in *Gerd Opitz*, Das Rundfunksystem Frankreichs, in: Hans-Bredow-Institut (Fn. 4), S. E 30 ff.

Im Laufe der Zeit wandelte er sich dann zwar von einer Teilverwaltung des französischen Staates zu einem öffentlich-rechtlichen Staatsunternehmen mit industriell-kommerziellem Charakter,³⁷ verblieb aber noch weitestgehend unter staatlicher Aufsichtsgewalt. Daran änderte sich auch wenig, als der französische Staat durch Gesetz vom 7. 8. 1974³⁸ sein Sende- und Programmonopol auf fünf neue – staatliche – Aktiengesellschaften und zwei öffentlich-rechtliche Anstalten übertrug. Denn die Regierung achtete weiterhin streng auf die Unverletzlichkeit des Staatsmonopols und des damit zu gewährleistenden „Service public“, d. h. des so behaupteten öffentlichen Auftrages des Rundfunks, und verfügte dazu auch über die Befugnis, direkt in das Programm und die Verwaltungsabläufe der neuen Gesellschaften einzugreifen.

Erst mit dem Gesetz vom 29. 7. 1982³⁹ trat insoweit eine Entwicklung hin zu einer Deregulation des französischen Rundfunks ein, die nach einem erneuten Regierungswechsel mit dem Gesetz vom 30. 9. 1986⁴⁰ fortgesetzt wurde, das auch die heutige Rundfunksituation in Frankreich bestimmt.

In dieser Situation – das ist die wohl entscheidende Änderung – wird die Ausstrahlung von Rundfunksendungen nun nicht mehr ausschließlich als „Service public“, d. h. als Dienst an der Öffentlichkeit, verstanden. Allerdings bleibt der bislang vollständig so organisierte öffentliche Rundfunk in Frankreich auch weiterhin erhalten, jedoch nur noch als ein Bereich innerhalb des gesamten Rundfunkwesens.⁴¹ Daneben existiert nunmehr in gesetzlich abgesicherter Form ein starker privatwirtschaftlich organisierter und kommerziell

37 RTF – Radiodiffusion Télévision Française bzw. ORTF – Office de Radiodiffusion Télévision Française. Vgl. den Regierungserlaß ordonnance no 59-273 vom 4. 2. 1959, die Finanzgesetze lois no 60-1384 und 61-1396 vom 23. 12. 1960 bzw. 21. 12. 1961 sowie das Gesetz loi no 64-621 vom 27. 6. 1964.

38 Loi no 74-696.

39 Loi no 82-652.

40 Loi no 86-1067. Vgl. dazu auch *Jean-Louis Missika*, Die Deregulation der Audiovision in Frankreich, *Media-Perspektiven* (MP) 1986, S. 526 ff.; *Irene Teidelt*, Mediengesetzgebung in Frankreich: Trendwende nach dem Regierungswechsel, MP 1986, S. 531 ff.; *Klaus Wenger*, Medienmacht und Medienmarkt – zur Veränderung der Medienstrukturen in Frankreich, MP 1987, S. 517 ff. Zu beachten ist ferner die Entscheidung des Court Constitutionnel décision no 86-217 vom 18. 9. 1986, *Journal Officiel* vom 19. 9. 1986; vgl. dazu *Bullinger*, Freiheit und Gleichheit in den Medien, *JZ* 1987, S. 257 ff.

41 Der Übersichtlichkeit halber sei dies in diesem und in den folgenden nationalen Kapiteln jeweils am Beispiel des überregionalen Fernsehsystems verdeutlicht: hier beschränkt sich der öffentliche Programmsektor in Frankreich von nun an auf die beiden Gesellschaften Antenne 2 und France Régions (FR) 3 sowie auf Radio France d'Outre Mer (RFO) für die überseeischen Départements; daneben existiert seit neuestem noch „La Sept“ speziell für über Satellit ausgestrahlte Programme.

orientierter Sektor, der teilweise sogar erst durch Privatisierung öffentlichen Rundfunks geschaffen wurde.⁴²

Beide Bereiche des neuen französischen Rundfunksystems werden allerdings gleichermaßen durch eine – nunmehr von der Regierung unabhängige – zentrale Verwaltungsinstanz überwacht, nämlich durch die staatliche Kommission für Kommunikation und Freiheiten (CNCL).⁴³ Diese steuert den gesamten Komplex der audiovisuellen Kommunikation durch die Aufstellung von Spielregeln und die Kontrolle ihrer Einhaltung. Insbesondere erteilt bzw. entzieht sie den privaten Rundfunk- und Fernsehveranstaltern die notwendigen Konzessionen, die meistens mit spezifischen Bedingungen verknüpft sein. So sind etwa auch diese Anbieter im französischen Rundfunksystem zur Beachtung und Wahrung des Meinungspluralismus in der Programmgestaltung verpflichtet.

b) Unter dem Gesichtspunkt der grund- und menschenrechtlichen Gewährleistung der Kommunikationsfreiheit in Gestalt der Rundfunkfreiheit ist das französische System schwierig einzuordnen. Das beginnt damit, daß die französische Verfassung vom 4. 10. 1958 statt eines eigenen Grundrechtsteils lediglich eine in der Präambel niedergelegte Verbundenheitserklärung mit den Menschenrechten aufweist, wie sie in der Erklärung vom 26. 8. 1789 verkündet wurden, die ihrerseits mangels Kenntnis der zukünftigen technologischen Entwicklung in Art. 11 nur eine Verbürgung der allgemeinen Meinungs- und der Pressefreiheit enthält, was dazu führt, daß die Festlegung ihres Inhalts weitgehend den konkretisierenden Händen von Gesetzgeber und sogar Exekutive überlassen bleibt.⁴⁴

Die ursprünglich in Frankreich herrschende Auffassung vom Rundfunk als Teil der staatlichen Verwaltung läßt daher sogar daran zweifeln, inwieweit zu Beginn überhaupt von einer „Freiheit des Rundfunks“ in Frankreich die Rede sein konnte. In jedem Falle aber steht seither die – um in unserer Terminologie zu bleiben – objektiv-rechtliche, funktionalistische Komponente dieser Freiheit bis heute klar im Vordergrund. Dies zeigt sich etwa am nach wie vor bestehenden Verständnis von der Aufgabe früher des gesamten und heute noch eines Teils des Rundfunks als Erfüllung eines Dienstes an der Öffent-

42 Im Fernsbereich nämlich durch die Privatisierung der ursprünglich nationalen Programmgesellschaft des Service public TF 1 (La Une). Dazu kommen noch „La Cinq“, „M 6“ und das Pay-TV „Canal Plus“.

43 Demnächst wird die Aufsicht über Hörfunk und Fernsehen einem „Hohen Rat“ (Conseil Supérieur de l’Audiovisuel) übertragen. Er wird Frankreichs dritte Medienbehörde in sechs Jahren sein, vgl. Werner D’Inka, „Bäumchen-wechsle-dich“-Spiele, FAZ vom 22. 12. 1988, S. 10. Die Prognose sei gewagt, daß es dabei nicht sein Bewenden haben wird.

44 Vgl. Klaus Stahl, Die Sicherung der Grundfreiheiten im öffentlichen Recht der V. Französischen Republik, Hamburg 1970, S. 83 ff.

lichkeit („Service public“-Idee), an den an öffentlichen wie an privaten Rundfunk gerichteten Anforderungen hinsichtlich Meinungsvielfalt und Pluralismus sowie an der genauen Überwachung der Einhaltung dieser Anforderungen durch eine gemeinsame, quasi „gesellschaftliche“ Kontrollinstanz. Daneben kommen freilich in der grundsätzlichen Zulassung privater Anbieter auch schon Elemente eines stärker individualistisch geprägten Freiheitsverständnisses zum Ausdruck.⁴⁵

Insgesamt ergibt sich somit für das französische Rundfunksystem eine ähnliche grund- und menschenrechtliche Diagnose wie für das der Bundesrepublik, was nicht weiter verwundert, da sich in beiden Ländern auch eine ähnliche und sogar zeitgleiche tatsächliche Entwicklung von einem ursprünglich rein staatlichen bzw. öffentlich-rechtlichen hin zu einem „dualen“ Rundfunksystem vollzogen hat.

2. Italien – ein öffentlich-rechtliches Modell (?)

a) Das rechtliche Fundament des italienischen Rundfunksystems ist Art. 21 der italienischen Verfassung, der die freie Meinungsäußerung „in jeder Weise“ garantiert.⁴⁶ Zwar findet der Rundfunk dort keine spezielle Erwähnung, doch ist unbestritten, daß auch er von der dort gewährleisteten allgemeinen Kommunikationsfreiheit erfaßt wird. Dem gegenüber steht allerdings Art. 43 der Verfassung, der eine positive Normierung staatlicher Gestaltungs- und damit auch Monopolisierungsmöglichkeiten enthält, sofern dies durch „Gründe des Gemeinwohls“ und eine „hervorragende Bedeutung“ des fraglichen Bereichs „für die Allgemeinheit“ gerechtfertigt wird. Gestützt auf diese verfassungsrechtlichen Vorgaben, hat der Corte Costituzionale in ständiger Rechtsprechung⁴⁷ anerkannt, daß jedenfalls für die Ausstrahlung landesweiter Sendungen ein staatliches Monopol seine Berechtigung habe. Begründet wurde dies von dem italienischen Verfassungsgericht zum einen – wie früher vom Bundesverfassungsgericht⁴⁸ – mit der durch die Knappheit von Sen-

⁴⁵ Diese Zulassung erfolgte zwar mehr aus industrie- als aus kommunikationspolitischen Erwägungen heraus, vgl. *Missika* (Fn. 40), S. 527, widersprach aber offensichtlich nicht dem neuen französischen Verständnis von Kommunikationsfreiheit.

⁴⁶ Zur Situation in Italien allgemein *Gianpietro Mazzoleni*, Das Rundfunksystem Italiens, in: Hans-Bredow-Institut (Fn. 4), S. E 94 ff.; weiter *Holger Bremenkamp*, Hörfunk und Fernsehen in Italien, in: Wolfgang Arnold (Hg.), *Die elektronischen Medien*, Heidelberg 1984, S. 93 ff.; *Marisa Buovolo*, Fernsehlandschaft in Italien – Entwicklungen im dualen Modell, MP 1987, S. 528 ff.; *Wulf Meinel*, Italien – Die Stabilisierung eines Patts zwischen Unterhaltungsnetzwerken und der RAI, MP 1986, S. 582 ff.

⁴⁷ Vgl. zuletzt vor allem das Urteil 148/1981, abgedruckt etwa in RuF 1982, S. 78 ff., und dazu die Anmerkung von *Holger Bremenkamp*, RuF 1982, S. 72 ff.

⁴⁸ Vgl. oben II 2 a bb.

defrequenzen und hohe finanzielle Voraussetzungen für potentielle Anbieter gekennzeichneten „Sondersituation“ des Rundfunks, die im Falle seiner Freigabe seine Monopolisierung auch in privater Hand wahrscheinlich erscheinen lasse,⁴⁹ zum anderen und in erster Linie mit der Funktion des Rundfunks als „servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale“, also als „öffentliche Dienstleistung von wesentlicher Bedeutung und herausragendem Allgemeininteresse“. Für lokale Sendungen hat der Corte Costituzionale allerdings zugleich die Notwendigkeit einer staatlichen Monopolisierung gem. Art. 43 der Verfassung verneint und entsprechende Regelungen des Rundfunkgesetzes Nr. 103 vom 14. 4. 1975 für verfassungswidrig erklärt.⁵⁰

Die tatsächliche Situation auf dem italienischen Rundfunk- und Fernsehmarkt entspricht diesen Vorgaben der Verfassung und des Corte Costituzionale nur bedingt. Zwar besteht formell tatsächlich ein Freiraum für private Rundfunkveranstalter nur auf lokaler Ebene, während auf nationaler Ebene ein gesetzlich verankertes Staatsmonopol zugunsten der öffentlich-rechtlichen, von einer parlamentarischen Aufsichtskommission überwachten RAI (Radio Televisione Italiana) vorliegt, der die Erfüllung der genannten „Servizio pubblico“-Aufgabe zugewiesen ist.⁵¹ Daneben haben sich jedoch private „Networks“ gebildet, die dieses Monopol durch Zusammenschalten von lokalen Sendern umgehen und mit der RAI hinsichtlich Programmangebot und -verbreitung sowie Zuschauerakzeptanz bereits annähernd gleichgezogen haben.⁵²

Diese „Networks“ arbeiten in einem rechtlich vollkommen ungeregelten Rahmen und werden von staatlicher Seite mit Rücksicht auf die andernfalls zu erwartenden Proteste aus der Bevölkerung geduldet.

b) Angesichts dieser Kluft zwischen dem eigentlich vorgegebenen rechtlichen Rahmen und der tatsächlichen Situation erweist es sich als problematisch, das italienische Rundfunksystem unter dem

49 Ob diese Voraussetzung heute noch ohne weiteres anzunehmen ist, läßt das zitierte Urteil (Fn. 47) allerdings ausdrücklich offen.

50 Vgl. die Urteile Nr. 255/1974 und 226/1974, Giur. Ital. 1975, S. 398 ff.; sowie das Urteil Nr. 202/1976, Giur. Cost. 1976, S. 1267 ff.

51 Gesetz Nr. 103/1975 (vgl. oben); was ursprünglich ein sehr stark kulturpädagogisch ausgerichtetes Fernsehmodell in Italien zur Folge hatte, vgl. dazu *Paolo Martini*, Die Umstrukturierung des italienischen Fernsehsystems, RuF 1985, S. 501 ff., 503 f.

52 Zu dieser Entwicklung etwa *Giuseppe Grizzaffi*, Fernsehen in Italien: Der Weg zum Duopol, MP 1984, S. 854 ff. Wieder bezogen auf das Fernsehsystem, existieren neben den drei Fernsehprogrammen der RAI im wesentlichen drei große, auf nationaler Ebene operierende „networks“: Canale 5, Italia 1 und Rete 4, die allesamt von dem früheren Bauunternehmer Silvio Berlusconi kontrolliert werden.

Aspekt der grund- und menschenrechtlichen Gewährleistung der Kommunikationsfreiheit zu bewerten.

Vom theoretisch-juristischen Standpunkt her verkörpert das italienische System den funktionalistischen Ansatz der Rundfunkfreiheit noch in unverfälschter Reinkultur. Der Rundfunk wird vollkommen als öffentliche Dienstleistung („Servizio pubblico“) verstanden und zur Erfüllung dieser Aufgabe dem Staat zur monopolisierten Ausübung zugewiesen, in deren Rahmen dann auch der Staat allein für die Wahrung des Meinungspluralismus und damit der Freiheit der Kommunikation Sorge zu tragen hat.

Betrachtet man jedoch die tatsächlich in Italien stattfindende Entwicklung, so muß man konstatieren, daß dieses Monopol und das dahinter stehende objektiv-rechtliche Verständnis der Rundfunkfreiheit bereits in voller Auflösung begriffen sind. Privater Rundfunk und privates Fernsehen haben sich auch überregional inzwischen fest etabliert, und alle Szenarien für die Zukunft des italienischen Rundfunksystems gehen fest davon aus, daß diese Entwicklung nicht mehr umzukehren sei und daher schließlich auch vom Gesetzgeber offiziell festgeschrieben werden wird.⁵³ Italien erscheint somit als Nachzügler auf dem von der Bundesrepublik und Frankreich⁵⁴ bereits eingeschlagenen Weg hin zu einem individualistischeren Verständnis von Kommunikationsfreiheit im Rundfunkbereich und einem sich daraus nahezu zwangsläufig ergebenden „dualen Rundfunksystem“.

3. USA – ein privat-kommerzielles Modell

a) Die faktische Lage auf dem US-amerikanischen Rundfunkmarkt läßt sich mit verhältnismäßig wenigen Schlagworten charakterisieren:⁵⁵ Absolut vorherrschend ist die private Programmträgerschaft in einem nahezu ausschließlich kommerziell orientierten Modell. Neben einem weitgefächerten Netz lokaler Rundfunksender existieren große überregionale „Networks“, die den gesamten Rundfunkmarkt dominieren.⁵⁶ Dem öffentlichen Bereich kommt daneben nur eine nischenausfüllende kulturpolitische Funktion zu,⁵⁷ wobei man

⁵³ Vgl. *Mazzoleni* (Fn. 46), S. E 101.

⁵⁴ Vgl. oben II und III 1.

⁵⁵ An allgemeinen Darstellungen vgl. etwa *Hans J. Kleinsteuber*, Hörfunk und Fernsehen in den USA, in: *Arnold* (Fn. 46), S. 136 ff.; *ders.*, Das Rundfunksystem der USA, in: *Hans-Bredow-Institut* (Fn. 4), S. F 64 ff.

⁵⁶ Wiederum exemplarisch handelt es sich dabei im Fernsehsystem um die drei großen Gesellschaften National Broadcasting Company – NBC –, Columbia Broadcasting System – CBS – und American Broadcasting Company – ABC –.

⁵⁷ Man spricht daher auch offiziell von „Educational Radio bzw. Television“. Seit 1967 wird ein solches Erziehungsfernsehen vom Network Public Broadcasting Service – PBS – betrieben, vgl. auch *Hans J. Kleinsteuber/Gerhard Müller*, „Public Broadcasting“ im kommerziellen Rundfunksystem der USA, *RuF* 1985, S. 392 ff., 406.

hinzufügen muß, daß auch dessen Stationen großenteils in privater Regie betrieben werden, sich allerdings vom eigentlich „privaten“ Sektor durch ihre nicht-kommerzielle Ausrichtung unterscheiden. Einer staatlichen Aufsicht unterliegt auch das amerikanische Rundfunksystem; sie wird aufgrund des Federal Communications Act von 1934 von der staatlichen, aber mit weitgehender Unabhängigkeit ausgestatteten Federal Communications Commission (FCC) ausgeübt, die insbesondere den lokalen Stationen gegenüber relativ umfassende Kontrollbefugnisse besitzt, aber gerade die großen Network-Gesellschaften nur indirekt überwachen kann.

b) Das diese Rundfunkordnung stützende grund- und menschenrechtliche Verständnis der Kommunikationsfreiheit beruht primär auf dem 1. Zusatzartikel (First Amendment) zur amerikanischen Verfassung, das – selbstverständlich ohne den Rundfunk damals schon explizit erwähnen zu können – den amerikanischen Bürgern die Freiheit der Meinungsäußerung durch alle denkbaren Kommunikationsmittel garantiert. Der Supreme Court der USA hat diesem Grundrecht, wie generell auch allen anderen, eine grundsätzlich nur gegen den Staat gerichtete Wirkung zugewiesen.⁵⁸ Hinter dieser Interpretation der Meinungsfreiheit steht der Gedanke von ihrer Funktion als Ermöglichung einer Konkurrenz der verschiedensten Ansichten. Der Kampf der Meinungen auf dem „Marktplatz der Ideen“ soll die optimale Wahrheitsfindung sowie demokratischen Dialog und politische Kontrolle ermöglichen.⁵⁹ Diesem zutiefst individualistischen Ansatz des amerikanischen Freiheitsverständnisses scheint die fast durchgängige Etablierung des „Marktmodells“ im amerikanischen Rundfunksystem genau zu entsprechen. Allerdings hat der Supreme Court speziell die Rundfunkfreiheit nicht als originäres Recht des First Amendment angesehen, sondern lediglich als verfassungsrechtliches Privileg, das, obgleich im Ausgangspunkt privatwirtschaftlich organisiert, primär treuhänderischen Charakter hat. Dieser spezifisch auf die Kommunikationsfreiheit im Rundfunkbereich zugeschnittene, eher objektiv-rechtliche Standpunkt rechtfertigt denn auch die Auflagen des Gesetzgebers und die Befugnisse der FCC zur Wahrung des Meinungspluralismus

58 Er vertritt also nicht wie etwa das BVerfG die Theorie einer objektiven Wertdimension der Grundrechte, vgl. *Brugger*, Meinungsfreiheit im Recht der USA, in: Schwartländer/Willoweit (Fn. 2), S. 219 ff., 238 f.

59 *Brugger* (Fn. 58), S. 221 ff.; *ders.*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1987, S. 219 ff. Vgl. weiter in: Schwartländer/Willoweit (Fn. 2) die Beiträge von *Klaus Dicke*, „The Marketplace of Ideas“ und der menschenrechtliche Gehalt der Meinungsfreiheit, S. 65 ff., sowie *Benedikt Haller*, Die auf Meinung gegründete Republik – zur Rehabilitierung der Meinung in der politischen Philosophie der Amerikanischen Revolution, S. 85 ff., insbes. 92 ff., 100 ff.

innerhalb der Rundfunkordnung.⁶⁰ Jedoch ist in der Praxis nicht nur festzustellen, daß die FCC von den ihr zustehenden, relativ weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten nur sehr zurückhaltend Gebrauch macht, sondern sogar eine vom US-Kongreß massiv geförderte Tendenz erkennbar, unter dem Banner einer „Deregulierung“ des Rundfunksektors die Aufsichtsrechte der FCC einschneidend abzubauen und so dem Marktmodell – bei weiterer Entbindung des Rundfunks von seiner Verpflichtung auf das öffentliche Interesse – zusätzliche Förderung angedeihen zu lassen.⁶¹

In der Gesamtbilanz tritt so die individualistische Seite des grund- und menschenrechtlichen Verständnisses der Kommunikationsfreiheit im Rundfunksystem der USA – eigentlich entgegen dem ursprünglichen juristischen Ansatzpunkt und anders als in den bisher betrachteten Rundfunkordnungen – stark hervor und scheint ihre Dominanz in Zukunft sogar noch verstärken zu können.

4. Niederlande – ein privat-nicht-kommerzielles Modell

a) Das Rundfunksystem der Niederlande wird mit Recht als einzigartig in Europa bezeichnet und ist nur aus der Entwicklung der niederländischen Gesellschaft seit dem 19. Jh. heraus zu erklären.⁶² In dieser Zeit fand ein Prozeß der „Versäulung“ statt, d. h. es bildeten sich parallele, geschlossene Gruppen für jede der gesellschaftlichen Hauptströmungen, deren jeweilige weltanschauliche Orientierung (vor allem auf religiösem und politischem Gebiet) praktisch alle Bereiche des Lebens ihrer Mitglieder erfaßte.

Mit dem Aufkommen des Rundfunks erwuchs in jeder dieser Gruppen der Wunsch, dieses neue Medium für die eigenen Gesinnungsgenossen zu nutzen. So bildeten sich im wesentlichen acht privat-rechtliche Vereine oder Stiftungen, die ihrerseits auf ideologischen Strömungen der niederländischen Gesellschaft basieren, als Rundfunk-

⁶⁰ Brugger (Fn. 58), S. 243 sowie m. w. N. vor allem zur Rechtsprechung ders., Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit (Fn. 59), S. 282 ff. Vgl. auch Hoffmann-Riem, Deregulierung als Konsequenz des Markttrundfunks, AöR 110 (1985), S. 528 ff., 533 ff.

⁶¹ Dazu besonders Hoffmann-Riem (Fn. 60), S. 536 ff.; vgl. weiter Heinz-Peter Schmitz, Staatliche Rundfunkaufsicht im kommerziellen System, MP 1984, S. 509 ff.; Wilhelmina Reuben Cooke, Deregulation des Rundfunksektors in den Vereinigten Staaten, MP 1987, S. 104 ff.; exemplarisch zu der öffentlichen „Entpflichtung“ des Rundfunks Sabine Dooremans, 38 Jahre Fairness-Doktrin im amerikanischen Rundfunk – ein Resümee, MP 1987, S. 718 ff.

⁶² Vgl. allgemein Kees Brants/Martine Huizenga/Denis McQuail, The Netherlands, in: Hans J. Kleinsteuber/Denis McQuail/Karen Siune (Ed.), Electronic Media and Politics in Western Europe, Frankfurt a. M. 1986, S. 202 ff.; Harrie Bos/Ben van Reenen, Der Rundfunk in den Niederlanden, in: Hans-Bredow-Institut (Fn. 4), S. E 124 ff.; Jack Saarloos, Fernsehen und Hörfunk in den Niederlanden, Programme und Publikum, MP 1983, S. 28 ff.

veranstalter heraus.⁶³ Dieses System entstand in den zwanziger Jahren und wurde durch die Rundfunkgesetze der Jahre 1969 und 1987 offiziell bestätigt, allerdings zugleich auch modifiziert und näher geregelt. Insbesondere wurde festgeschrieben, daß die Rundfunkorganisationen nicht-kommerziell arbeiten müssen, also keine wirtschaftlichen Ziele verfolgen dürfen (wenngleich diese Möglichkeit nach dem neuen Gesetz von 1987 für die Zukunft nicht mehr völlig ausgeschlossen wird). Weiterhin wurde die Rundfunkordnung nach den Prinzipien der Gemeinwohlorientierung, Offenheit und Pluriformität ausgestaltet. Die Rundfunkorganisationen müssen sich daher am „public service“-Gedanken einer Berücksichtigung der Interessen des Gemeinwohls ausrichten – was zu einer traditionell starken Betonung des kulturpolitischen Aspekts im niederländischen Rundfunksystem beiträgt –, und die Gesamtordnung soll erklärtermaßen die wechselnden politischen und religiösen Einteilungen der Gesellschaft widerspiegeln, weswegen die verschiedensten gesellschaftlichen Strömungen in der Lage sein müssen, ihre Auffassungen über Hörfunk und Fernsehen zu verbreiten.⁶⁴ Die niederländischen Rundfunkorganisationen arbeiten entsprechend gesetzlicher Festlegung in der „Niederländischen Rundfunk-Stiftung“ NOS (Nederlandse Omroep Stichting) zusammen und unterliegen einer mittelbaren staatlichen Aufsicht durch ein Medienbüro.

b) Die menschenrechtliche Einordnung dieses Rundfunksystems unter dem Aspekt der Kommunikationsfreiheit ist schwierig zu vollziehen. Art. 7 Abs. 2 der niederländischen Verfassung verbietet lediglich die Vorzensur und unterstellt Hörfunk und Fernsehen im übrigen der – eingangs geschilderten – Regelung durch den Gesetzgeber. Die Situation der Rundfunkfreiheit in den Niederlanden ist gekennzeichnet durch das verblüffend krasse Auseinanderfallen vollständiger privater Trägerschaft des Rundfunks einerseits und starker Gemeinwohlbindung dieser privaten Träger andererseits. Der individualistische Freiheitsansatz findet sich darin wieder, daß theoretisch alle privaten Organisationen, die dies wollen, unter bestimmten, gesetzlich normierten Voraussetzungen sendeberechtigt sind. Daneben beharrt jedoch gerade das niederländische Rundfunksystem auf der „public service“-Idee hinsichtlich Aufgabe und

63 Algemeene Vereniging „Radio Omroep“ AVRO (unabh.), Katholieke Radio Omroep KRO (kath.), Nederlandse Christelijke Radio Vereniging NCRV (christl.), Televisie Radio Omroep Stichting TROS (unabh.), Omroepvereniging VARA (sozialdemokrat.), Omroepvereniging VPRO (sozialkrit.), Evangelische Omroep EO (evang.), Veronica Omroep Organisatie VOO (unabh.).

64 Vgl. *Andries M. Overste/Not D. Reijnders*, Die Medienpolitik der Niederlande, MP 1985, S. 419 ff., insbes. 420 f. zur Funktion der Massenmedien als wichtige Bestandteile einer funktionstüchtigen Demokratie; sowie *Brants/Huizenga/McQuail* (Fn. 62), S. 205.

Stellung des Rundfunks, was grundsätzlich auf ein deutlich funktionalistisch geprägtes Verständnis seiner Freiheit hinweist. Wir sehen uns daher dem fürwahr einzigartigen Paradoxon gegenüber, daß eine in erster Linie als öffentlich verstandene Aufgabe allein von privaten Anbietern in weitgehender Selbstverwaltung wahrgenommen wird. Im Vergleich etwa zu den dualen Systemen der Bundesrepublik und Frankreichs ergibt sich somit eine verhältnismäßige Stärkung sowohl der personalen Komponente der Kommunikationsfreiheit – nämlich in bezug auf den Kreis der potentiellen Rundfunkveranstalter – als auch der funktionalen Komponente – nämlich hinsichtlich der strikten Gemeinwohlverpflichtung aller (privaten) Rundfunkanbieter. In der Gesamtbewertung dürfte das System der Niederlande jedoch in dieser Gegenüberstellung kein grundlegend anderes Verständnis der Rundfunkfreiheit offenbaren. Die Unterschiede sind eher in den – historisch bedingten – Besonderheiten der Ausgestaltung der niederländischen Rundfunkordnung zu suchen.

5. Großbritannien – ein Unikum

a) Das britische Rundfunksystem wird von einem schon sehr alten Dualismus zwischen öffentlich-rechtlich organisiertem und aus Gebühren finanziertem Rundfunk auf der einen Seite sowie privat und kommerziell betriebenen Rundfunk auf der anderen Seite geprägt.⁶⁵ Der öffentlich-rechtliche Part wird dabei von der British Broadcasting Corporation (BBC) gespielt. Ihre Rechtsgrundlage stellt die zuletzt im April 1981 erneuerte „Royal Charter“ dar. Danach wird der BBC die Verantwortung, als „Treuhänder des nationalen Interesses“ zu handeln, sowie der Charakter einer „Einrichtung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ zugewiesen.⁶⁶ Entsprechend dieser Funktion ist der Staat (die Regierung), vertreten durch den Innenminister, nicht nur für die Lizenzierung der BBC zuständig, sondern besitzt auch weitgehende rechtliche Eingriffsbefugnisse in ihre Programmgestaltung. Allerdings sind die Fälle direkter Intervention von Regierungsseite in die Arbeit der BBC bislang rar, was sicherlich auch daran liegt, daß die BBC in Gestalt ihres „Board of Governors“ über ein eigenes, sozusagen Selbstkontrolle ausübendes Aufsichtsgremium verfügt.

⁶⁵ Dazu allgemein *Hans-Peter Reiter*, Die Struktur des britischen Rundfunks, Pfaffenweiler 1986; *Jeremy Tunstall*, Great Britain, in: Kleinsteuber/McQuail/Siune (Fn. 62), S. 110 ff.; *Peter Humphreys*, Das Rundfunksystem Großbritanniens, in: Hans-Bredow-Institut (Fn. 4), S. E 67 ff.; *Michael Schacht*, Hörfunk und Fernsehen in Großbritannien, in: Arnold (Fn. 46), S. 115 ff.

⁶⁶ Zu diesem Verständnis der in Großbritannien geborenen „public service“-Idee von der Funktion des Rundfunks vgl. weiter *Robert Alan Hill*, Neue Rundfunktechnologien: Fragen aus der Sicht Großbritanniens, MP 1984, S. 952 ff.

Neben der BBC wurde durch den „Television Act“ von 1954 auch privat-kommerzieller Rundfunk in Großbritannien ermöglicht.⁶⁷ Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß der so geschaffene Dualismus im britischen Rundfunksystem lediglich in unterschiedlicher Trägerschaft (öffentliche Anstalt bzw. private Gesellschaften) und Finanzierung (Gebühren bzw. Werbeeinnahmen) gründet. Denn auch der privat-kommerzielle Rundfunk in Großbritannien ist dem Leitprinzip der Treuhänderschaft des nationalen Interesses und der Tradition der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie sie die BBC während der Entstehung ihres Monopols entwickelt hatte, verpflichtet, und die Eingriffsbefugnisse des Innenministers stehen den ihm gegenüber der BBC zur Verfügung stehenden Zwangsmitteln in nichts nach. Allerdings konnte auch hier der unmittelbare Durchgriff der Exekutive auf die Programmgestaltung bislang durch die Einrichtung einer systemeigenen Regelungsinstanz, der Independent Broadcasting Authority (IBA),⁶⁸ weitgehend vermieden werden.

b) Die menschenrechtliche Diagnose hinsichtlich der Kommunikationsfreiheit im britischen Rundfunksystem bietet damit ein ebenso uneinheitliches wie einzigartiges und letztlich typisch britisches Bild. Mangels einer schriftlichen Fixierung dieser Freiheit im britischen Verfassungsrecht gerät schon der allgemeine Grundsatz der freien Meinungsäußerung permanent in Konflikt mit konkurrierenden, jeweils Vorrang heischenden Prinzipien wie beispielsweise eben dem „nationalen Interesse“ oder der „öffentlichen Daseinsvorsorge“.⁶⁹ Im Rundfunkbereich stehen diese Prinzipien jedenfalls theoretisch so klar im Vordergrund, daß man, wenn überhaupt, dort nur von einem vollständig funktionalisierten Verständnis der Briten von Kommunikationsfreiheit sprechen kann. Dem widerspricht z.T. allerdings die bisherige Praxis, die sich mit Eingriffen sowohl gegenüber den öffentlichen wie den privaten Rundfunkveranstaltern so weitgehend zurückgehalten hat, daß ihnen de facto ähnliche individuelle Freiheitsspielräume zukommen wie in den betrachteten kontinental-europäischen Rundfunkordnungen. Dieses Auseinanderklaffen von Theorie und Praxis ist ein letztlich wohl nur in Großbritannien in dieser Form mögliches Phänomen, und es erscheint zumindest sehr fraglich, inwieweit sich dieses System angesichts der

67 Independent Television ITV mit 15 regionalen Gesellschaften und Independent Local Radio ILR, wovon etwa 50 existieren.

68 – früher Independent Television Authority ITA, durch den Broadcasting Act von 1973 als IBA – mit erweiterten Regelungsbefugnissen – etabliert.

69 So entstehen auch zahlreiche Konflikte zwischen den britischen Anschauungen und den kontinentaleuropäischen, wie sie etwa vom EGMR in Straßburg vertreten werden. Man denke nur an den „Sunday-Times“-Fall, vgl. *Gerald Stourzh*, *Meinungsfreiheit im englischen und amerikanischen Rechtsraum*, in: *Schwartzländer/Willoweit* (Fn. 2), S. 121 ff., insbes. 130 ff.

veränderten Herausforderungen von außen in Zukunft seine Funktionstüchtigkeit noch bewahren kann. Die Regierung Thatcher hat die faktische Unabhängigkeit der BBC und insbesondere ihre finanzielle Position jedenfalls schon härter auf die Probe gestellt als es bislang üblich war, und unter den Schlagworten „Privatisierung“ und „Deregulierung“ betreibt sie derzeit eine massive Öffnung des britischen Rundfunksystems hin zu mehr Markt und damit auch zu einem Mehr an Individualismus und entfunktionalisierter Freiheit im Bereich des privaten Rundfunks.⁷⁰

IV. Rechtsvergleichende Bewertung der betrachteten Systeme

Wenn man die so gewonnenen grund- und menschenrechtlichen Diagnosen hinsichtlich der Kommunikationsfreiheit in den verschiedenen nationalen Rundfunkordnungen noch einmal Revue passieren läßt, so fällt – vielleicht erwartungsgemäß – auf, daß von Land zu Land unterschiedliche Auffassungen über die Auslegung und Gestaltung dieser Freiheit im Rundfunkbereich bestehen. Die Frage stellt sich, ob angesichts dieser Dissense in einer kulturell doch weitgehend homogenen Region von den verschiedenen nationalen Systemen auf einen gemeinsamen menschenrechtlichen Gehalt der Rundfunkfreiheit geschlossen werden kann.

a) Werfen wir dazu zunächst einen kurzen Blick zurück auf das Wesen der Menschenrechte, von dessen Untersuchung schließlich auch das vorliegende Forschungsprojekt seinen Ausgang nahm.⁷¹ Gemeinsam ist allen menschenrechtlichen Forderungen das Ziel der Verwirklichung der Freiheit des Menschen sowie als normative Grundlage die unantastbare und unaufhebbare Würde des Menschen.⁷² Wenn diese Würde jedoch nicht (mehr) in der bloßen Erkenntnis eines von außen vorgegebenen „ontologischen bonum“ gesehen werden kann, sondern vielmehr als Fähigkeit des Menschen zur sittlichen Selbstgesetzgebung zu denken ist, wenn also diese

⁷⁰ Zu dieser Entwicklung etwa *Michael Tracey*, „Farewell My Lovely“ – Die Ökonomie des Wandels bei der BBC, MP 1985, S. 5 ff.; auch *Stephen Hearst*, Die Schlacht um die BBC-Rundfunkgebühr, MP 1985, S. 360 ff.; und neuestens der Bericht von *Ulrich Grudinski*, Wo bleibt der gute Geschmack? Vor einer „Fernsehrevolution“ in Großbritannien, FAZ vom 14. 11. 1988, S. 12.

⁷¹ *Johannes Schwarzländer* (Hg.), Menschenrechte – Aspekte ihrer Begründung und Verwirklichung, Tübingen 1978.

⁷² Statt vieler *Schwarzländer*, Thesen zur Diskussion: „Was sind Menschenrechte?“, in: ders. (Hg.), Menschenrechte – eine Herausforderung der Kirche, München 1979, S. 59 ff., 63.

Autonomie⁷³ menschlicher Selbstbestimmung allein das Fundament für die Formulierung und Beurteilung der Menschenrechte abgeben kann,⁷⁴ so erzwingt dies geradezu die Anerkennung eines gesellschaftlichen und weltanschaulichen Pluralismus. Wenn nämlich der Kern der Menschenrechte somit nicht inhaltlich-materiell, sondern nur formal bestimmt werden kann als das Erfordernis einer gleichen Entfaltungschance für die freie Selbstbestimmung jedes einzelnen Menschen, ist keine endgültige Fixierung der Menschenrechte möglich, vielmehr muß über ihre angemessene Ausformung und inhaltliche Konkretisierung in jeder historisch-gesellschaftlichen Situation je neu eine praktische, sachgerechte Entscheidung getroffen werden.⁷⁵ Damit wird klar, daß unterschiedliche Ausprägungen eines besonderen Freiheitsverständnisses in verschiedenen Rechtsordnungen keineswegs die Annahme eines gemeinsamen menschenrechtlichen Grundinhaltes für diese Freiheit ausschließen.

Allerdings muß bei aller soziologisch und geschichtlich bedingten Offenheit dieses menschenrechtlichen Grundlagenverständnisses, bei allem Wandel, dem die Menschenrechte deshalb notwendigerweise unterworfen sind, die in seiner Autonomie begründete Würde des Menschen als gemeinsamer und unantastbarer normativer Grund- und Bezugspunkt bestehen bleiben.⁷⁶

b) Auch die in den jeweiligen nationalen Rundfunkordnungen zum Ausdruck kommende Sicht der Kommunikationsfreiheit müßte sich somit auf dieses Fundament zurückbeziehen lassen, um eine Menschenrechtsforderung ausmachen zu können, die allen diesen Medienordnungen zugrunde gelegt werden könnte.

73 Der Begriff wird meist und mit Recht im Kantischen Sinne verwendet, vgl. Immanuel Kant, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: Wilhelm Weischedel (Hg.), Kant, Werke in 10 Bänden, Darmstadt 1983, Bd. 6, S. 11 ff. . 66.

74 Dabei ist im vorliegenden Zusammenhang unerheblich, daß dieses Fundament theoretisch ebensowenig tragfähig ist wie jeder andere Letztbegründungsversuch für Menschenrechte, vgl. Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards, Berlin 1986, S. 345, 349 f., 352 f.: es anzuerkennen ist vielmehr ein Gebot praktischer Vernunft im Kantischen Sinne, vgl. Kant (Fn. 73), S. 82 ff., insbes. 88 f., 98 f. Schwartländer, Freiheit im weltanschaulichen Pluralismus. Zum Problem der Menschenrechte, in: Josef Simon (Hg.), Freiheit. Theoretische und praktische Aspekte des Problems, Freiburg 1977, S. 205 ff., 218, spricht von einer „geschichtlichen Notwendigkeit“.

75 Vgl. Schwartländer, Einleitung, in: ders. (Fn. 71), S. 9 ff., 10; sowie weiterhin in diesem Band die Beiträge von Erich Heintel, Die naturrechtliche Fundierung des Ordgedankens in der Tradition, S. 19 ff., 36 und Wolfgang Schild, Systematische Überlegungen zur Fundierung und Konkretisierung der Menschenrechte, S. 37 ff., insbes. 42, 44, 46; außerdem Schwartländer, Demokratie – Verwirklichung oder Gefährdung der Menschenrechte?, in: ders. (Hg.), Menschenrechte und Demokratie, Kehl a. Rh. 1981, S. 189 ff., 206; Hans Ryffel, Rechts- und Staatsphilosophie, Neuwied 1969, S. 314.

76 Vgl. Dicke, Menschenrechte und europäische Integration, Kehl a. Rh. 1986, S. 52.

aa) Dem scheint auf den ersten Blick entgegenzustehen, daß, wie oben schon gezeigt wurde, die Kommunikationsfreiheit im Rundfunkbereich jedenfalls nirgendwo als individualistisch-subjektives Abwehrrecht zugunsten potentieller Rundfunkanbieter ausgestaltet ist. Die ursprünglich normative Stoßrichtung menschenrechtlicher Forderungen wendet sich aber gegen staatliche Eingriffe in die für eine eigenverantwortliche Lebensführung und Weltgestaltung wesentlichen Lebensbereiche.⁷⁷

Will man Menschenrechte jedoch in ihrem konkreten Bezugsfeld auslegen, so sind jeweils *drei* Sachmomente der Grundfigur des Menschenrechts ins Spiel zu bringen: außer der (insoweit rein negativ aufgefaßten) Freiheit nämlich noch Gleichheit und Teilhabe bzw. Mitwirkung,⁷⁸ wobei die beiden letztgenannten Elemente letztlich ebenfalls der Verwirklichung der (insoweit umfassender gedachten) Freiheit des Menschen dienen. Diese Freiheit bedarf eben auch der Gleichheits- und Teilhaberechte zu ihrer Konkretisierung.⁷⁹ Hier kommt der Gedanke der „aktiven Sorge“ des Staates um die tatsächliche Realisierung der von ihm rechtlich gewährleisteten Freiheiten zum Tragen: aus der Menschenwürde folgt die menschenrechtliche Forderung, dem Einzelnen seine Selbstbestimmung nicht nur zu gestatten, sondern auch seine abstrakte Möglichkeit zur Autonomie Wirklichkeit werden zu lassen, ihm im Rahmen der objektiven Rechtsordnung die Bedingungen für einen tatsächlichen Genuß seiner Freiheit zu schaffen.⁸⁰

bb) Unter diesem Aspekt läßt sich der menschenrechtliche Kern der Rundfunkfreiheit herauschälen: Wie oben gezeigt, liegt allen betrachteten nationalen Rundfunkordnungen mehr oder weniger ein

⁷⁷ Vgl. *Schwartländer* (Fn. 74), S. 224 f.; weiter *Martin Kriele*, Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, in: *Öffentliches Recht und Politik*, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1973, S. 187 ff., 194 f.; *Brugger*, Grundrechte, Grundsätze und verantwortliches Handeln aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Schwartländer, Menschenrechte und Demokratie* (Fn. 75), S. 27 ff., 29, 31; dort auch *Peter Graf Kielmannsegg*, Demokratiebegründung zwischen Menschenrechten und Volkssouveränität, S. 99 ff., 107 f.

⁷⁸ *Wolfgang Huber/Heinz Eduard Tödt*, Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt, Stuttgart 1977, S. 80 ff., vgl. auch den Beitrag von *Tödt*, Die Antinomie von Freiheit und Gleichheit, in: *Schwartländer, Menschenrechte – Aspekte* (Fn. 71), S. 149 ff., 158 f.

⁷⁹ *Ryffel*, Menschenrechte und Demokratie, in: *Schwartländer, Menschenrechte und Demokratie* (Fn. 75), S. 83 ff., 94, 97.

⁸⁰ Vgl. *Josef Isensee*, Menschenrechte – Staatsordnung – Sittliche Autonomie, in: *Schwartländer* (Hg.), *Modernes Freiheitsethos und christlicher Glaube*, München 1981, S. 70 ff., 87; *Jost Delbrück*, Menschenrechte im Schnittpunkt zwischen universalem Schutzanspruch und staatlicher Souveränität, in: *Schwartländer, Menschenrechte und Demokratie* (Fn. 75), S. 11 ff., 18 f.; dort auch *Otto Luchterhandt*, Politische und soziale Menschenrechte, demokratischer Verfassungsstaat und Völkerrecht im Ost-West-Gegensatz, S. 63 ff., 64 f.; und *Brugger* (Fn. 77), S. 32, 39.

primär objektiv-rechtliches, funktionalistisches Verständnis dieser Freiheit zugrunde.⁸¹ Vom menschenrechtlichen Standpunkt aus wird die Kommunikationsfreiheit im Rundfunkbereich somit überall als ein Grundsatz von eher regulativer als operationaler Bedeutung gesehen. Sie mag zwar auch als Baustein der persönlichen Entfaltung des Einzelnen ein freiheitsfunktionales Element aufweisen, im Vordergrund steht jedoch ihr demokratiefunktionaler Charakter, der sie zur grundsätzlichen Ermöglichung der Teilnahme jedes Bürgers an den öffentlichen Angelegenheiten bestimmt.⁸² Das übergeordnete Ziel, eine Auseinandersetzung möglichst vieler vertretbarer Meinungen unter der leitenden Idee größtmöglicher Rationalität und Richtigkeit herbeizuführen, verlangt – von diesem Ausgangspunkt her konsequent – ihre Ausgestaltung als „institutionelles“ und nicht als subjektiv-öffentliches Recht.⁸³

Interessanterweise tut sich damit unter dem scheinbar einheitlichen Dach der allgemeinen Kommunikationsfreiheit offensichtlich eine gravierende menschenrechtliche Kluft auf: Während im außerhalb des Rundfunks liegenden Kommunikationsbereich ihr individualistischer Charakter und ihre Ausformung als subjektiv-öffentliches Recht dominieren, wird sie innerhalb des Rundfunksektors fast nur noch unter funktionalistischen Gesichtspunkten bewertet und gestaltet. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich jedoch auch dieser Widerspruch als Scheinproblem: Oberste Richtschnur ist für das Verständnis der Kommunikationsfreiheit in allen Bereichen die Erhaltung und Sicherung einer pluralistischen Kommunikationsstruktur, in der sich die verschiedensten Meinungen der Bürger als Träger dieses Rechts sollen entfalten können. Was sich beim Übergang vom persönlichen Meinungsäußerungs- und auch vom Pressebereich in den Rundfunksektor ändert, ist die vorrangige Berücksichtigung der Freiheit einer jeweils anderen Seite im Kommunikationsprozeß: außerhalb des Rundfunks liegt die Betonung auf der Freiheit der *Kommunikatoren* – dort werden die Bürger also als *Meinungsträger* geschützt –, im Bereich des Rundfunks hingegen wird vor allem die Freiheit der *Rezipienten* herausgestellt – hier werden dieselben Bürger also in ihrer Eigenschaft als *Publikum* geschützt.⁸⁴ Dies offenbart

81 Diese Einigkeit bestätigt auch für die Rundfunkordnungen der anderen – hier nicht untersuchten – Mitgliedstaaten des Europarates *Hans-Peter Furrer*, Medien und Völkerrecht, ArchVR 21 (1983), S. 37 ff., 49 f.

82 Zur Begriffsbestimmung *Otfried Höffe*, Die Menschenrechte als Legitimation und kritischer Maßstab der Demokratie, in: *Schwartländer*, Menschenrechte und Demokratie (Fn. 75), S. 241 ff., 257, 267 f.

83 Dazu *Brugger* (Fn. 6), S. 197 f.; *Schwartländer*, Staatsbürgerliche und sittlich-institutionelle Menschenrechte, in: ders., Menschenrechte – Aspekte (Fn. 71), S. 77 ff., 83.

84 Zu dieser Einteilung vgl. *Ronald Dworkin*, Is the Press Losing the First Amendment?, in: ders., A Matter of Principle, Cambridge, Mass. 1985, Part 3, S. 385 ff., zitiert nach *Brugger* (Fn. 6), S. 198; sowie den Beitrag von *Hoffmann-Riem* in diesem Band, S. 27 ff.

aber meiner Ansicht nach – womit ich meine Schlußthese formulieren möchte – keine grundsätzliche Differenz verschiedener menschenrechtlicher Interpretationen der Kommunikationsfreiheit, sondern lediglich – was durch die Besonderheit des Mediums Rundfunk bedingt wurde – eine zwischen den einzelnen Aspekten stark verschobene Gewichtung innerhalb des feststellbaren einheitlichen Verständnisses von der Kommunikationsfreiheit als Menschenrecht.⁸⁵

2. Ich möchte diesen Beitrag jedoch nicht beschließen, ohne noch – wenigstens kurz – auf ein anderes Motiv rechtsvergleichender Untersuchungen einzugehen: die Frage nämlich, inwieweit die in verschiedenen Rechtsordnungen vorgefundenen praktischen Lösungsmodelle für die Massenmedien Rundfunk und Fernsehen verallgemeinerungsfähige Postulate enthalten, mit denen sich das allen gemeinsame menschenrechtliche Ziel, eine möglichst pluralistische Kommunikationsstruktur herzustellen, am besten verwirklichen läßt.

a) In generalisierender Betrachtung der einzelnen idealtypischen Modelle muß man dazu zunächst feststellen, daß alle geschilderten Lösungsansätze prinzipielle Vor- und Nachteile in sich bergen. Je öffentlich-rechtlicher eine Rundfunkordnung ausgestaltet ist, desto größer wird immer auch die Möglichkeit der Abhängigkeit des Rundfunks vom Staat und damit die Gefahr direkter staatlicher Einflußnahme bzw. einer Monopolisierung des Mediums durch aktuelle politische Mehrheitsgruppen, insbesondere wenn sich diese Mehrheiten für einen längeren Zeitraum als stabil und homogen erweisen. Andererseits ist in einem solchen Modell kommerziellen Zwängen weitgehend der Boden entzogen, und ein demokratisch-pluralistischer organisierter Staat wird in aller Regel seine Rundfunkordnung ebenfalls diesen Prinzipien entsprechend ausgestalten und auf ihre Einhaltung achten. In einem eher auf privater Basis aufgebauten Rundfunksystem drohen dagegen eine zu starke kommerzielle Ausrichtung der Rundfunkorganisation und ein entsprechendes Programmangebot sowie die Bildung von privaten Monopolen kapitalkräftiger Veranstalter mit entsprechenden Folgen für Pluralismus und Kommunikationsfreiheit. Dafür entfällt freilich wiederum die Gefahr einer Beherrschung des Rundfunks von staatlicher Seite.

⁸⁵ Das zeigt sich auch etwa daran, daß mit der allmählichen Abschwächung der geschilderten Besonderheiten des Rundfunks die Unterschiede der menschenrechtlichen Sichtweise der Kommunikationsfreiheit in den einzelnen Medienbereichen ebenfalls mehr und mehr eingeebnet werden. Vgl. die Ausführungen zu der voraussichtlichen weiteren Entwicklung in den Rundfunkordnungen der untersuchten Länder (oben II und III) sowie zusammenfassend *Hoffmann-Riem*, Internationale Medienmärkte – Nationale Rundfunkordnungen, RuF 1986, S. 5 ff., 6 f.

b) Wenn die generelle Anschauung somit keine Präferenz für ein bestimmtes Modell begründen kann, lohnt sich u. U. der konkrete Blick über einzelne Grenzen. Großbritannien und die Niederlande scheiden als Vorbilder für den weiteren Ausbau unseres eigenen Rundfunksystems wohl von vornherein deshalb aus, weil ihre Rundfunkordnungen, wie gezeigt, auf spezifischen, historisch gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen basieren, die sich nur in diesen Ländern finden und natürlich auch nicht übertragbar sind. Das französische Rundfunksystem entwickelt sich, wie ebenfalls erläutert wurde, nahezu parallel zu dem unsrigen und kann daher keine fundamental neuen Impulse für seine weitere Ausgestaltung liefern. Italien scheint der allgemeinen Evolution zumindest theoretisch hinterherzuhinken, mag es ihr auch praktisch vielleicht schon teilweise voraus sein.

Somit bleiben nur die USA als mögliches Vorbild für die zukünftige bundesdeutsche Rundfunklandschaft übrig. Angesichts der dort immer weiter um sich greifenden Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen sowie der noch zunehmenden kommerziellen Orientierung im Medienbereich⁸⁶ dürfte unter dem Gesichtspunkt eines möglichst pluralistischen Informations- und Meinungsangebotes jedoch auch dieser Vorbildcharakter zu verneinen sein.

Es scheint uns somit gar nichts anderes übrig zu bleiben, als an unserem derzeit bestehenden dualen System festzuhalten, wobei im weiteren Verlauf dem privaten Sektor allerdings eine den öffentlich-rechtlichen Anstalten vergleichbare Bedeutung zuwachsen sollte. Vielleicht kann es uns so gelingen, die Vorteile beider Grundmodelle miteinander zu verbinden und die Nachteile sich gegenseitig ausgleichen zu lassen.

⁸⁶ Dazu zuletzt *Ben H. Bagdikian*, US-Medien: Fließband oder Supermarkt?, MP 1987, S. 239 ff.; sowie *Christa-Maria Ridder-Aab*, Neuer Goldrausch bei den alten Medien, MP 1985, S. 369 ff.