

Schriftenreihe des Instituts  
für Rundfunkrecht  
an der Universität zu Köln

Herausgegeben von den Professoren  
Dres. HANS BRACK (†), HEINZ HÜBNER  
DIETRICH OEHLER, KLAUS STERN

BAND 44



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG  
MÜNCHEN 1987

Rundfunk und Fernsehen –  
Informationsrecht, Informationspflicht  
und Informationsstil

von

KLAUS STERN, WOLFGANG BERGSDORF,  
ROLF SCHMIDT-HOLTZ, HERMANN SCHLAPP,  
PETER BADURA, KLAUS DIETER LEISTER

Vortragsveranstaltung  
vom  
15. und 16. Mai 1987



C.H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG  
MÜNCHEN 1987

Universitäts-  
Bibliothek  
München

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

*Rundfunk und Fernsehen, Informationsrecht, Informationspflicht und Informationsstil* : Vortragsveranst. vom 15. u. 16. Juni 1987 / von Klaus Stern . . . - München : Beck, 1987.

(Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln ; Bd. 44)

ISBN 3 406 32826 1

NE: Stern, Klaus [Mitverf.]; Institut für Rundfunkrecht <Köln>; Schriftenreihe des Instituts . . .

ISSN 0588-3369  
ISBN 3 406 32826 1

Druck der C. H. Beck'schen Buchdruckerei Nördlingen

## Inhalt

PROFESSOR DR. KLAUS STERN Direktor des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln <b>Eröffnung und Begrüßung</b> . . . . .	1
MINISTERIALDIREKTOR PROFESSOR DR. WOLFGANG BERGSDORF Presse- und Informationsamt der Bundesregierung <b>Information und Kommunikation als Regierungsleistung</b> . . . . .	5
ROLF SCHMIDT-HOLTZ Chefredakteur im Programmbereich I des Westdeutschen Rundfunks <b>Die Zukunft des Fernsehens als Informationsmedium</b> . . . . .	15
DR. HERMANN SCHLAPP Chefredakteur „Vaterland“, Luzern <b>Die Entwicklung der Zeitung vom Newspaper zur Orientierungshilfe</b> . . . . .	26
PROFESSOR DR. PETER BADURA Mitglied des Verwaltungsrats des Bayerischen Rundfunks <b>Information als Programmaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b> . . . . .	35
DR. KLAUS DIETER LEISTER Chef der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen <b>Informationsrecht und Informationspflicht in der dualen Rundfunkordnung: Aspekte der Gesetzgebung und der Rechtsaufsicht</b> . . . . .	45
PROFESSOR DR. PETER J. TETTINGER <b>Informationsfreiheit und Rundfunkfreiheit – Ein verfassungsrechtliches Kraftfeld</b> . . . . .	62
<b>Diskussionsbericht (A. M. Freysoldt-Erdbrügger, Assistentin)</b> . . . . .	81

# Information als Programmaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

PROFESSOR DR. PETER BADURA

Mitglied des Verwaltungsrats des Bayerischen Rundfunks

## *1. Die Programmaufgabe „Information“*

Information ist eine Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der privaten Rundfunkunternehmen. Es ist eine Programmaufgabe des Rundfunks und ebenso der anderen Massenmedien, der Presse und des Films. Wie eng oder weit auch immer die in Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistete freie „Berichterstattung durch Rundfunk“ zu verstehen ist – sie schließt jedenfalls die Information als Gegenstand der Berichterstattung ein. Für die herrschende Rechtsauffassung, die die Garantie der Rundfunkfreiheit in funktionaler Abhängigkeit von dem demokratischen Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung und von dem anderen Grundrecht sieht, sich „aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“, ist Information die zentrale Programmaufgabe des Rundfunks. Der Rundfunkartikel der Bayerischen Verfassung, der den Betrieb des Rundfunks allerdings öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft vorbehält, sagt: „Der Rundfunk dient der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen. Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei“ (Art. 111 a Abs. 1 Sätze 2 und 3 BayVerf.). Mit dieser Fixierung, Bewertung und Zuordnung der Programmaufgabe „Information“ will die Bayerische Verfassung nicht konkludent zum Ausdruck bringen, daß für private Rundfunkunternehmen etwas anderes gelten soll oder kann. Sie beruht – ganz im Gegenteil – darauf, daß die intendierte Programmfreiheit und Programmaufgabe nur durch öffentlich-rechtliche Veranstaltung des Rundfunks sichergestellt werden kann. Diese Anschauung ist zwar außerhalb Bayerns durchaus deutlicher verbreitet, geltendes Recht aber ist sie nur dort. Die „Sondersituation“ des Rundfunks in Bayern ist gleichwohl nicht so zu sehen, daß die Information als Programmaufgabe im Rundfunkrecht sonst ein geringeres Gewicht hätte oder haben dürfte. Genau besehen ist es sogar so, daß der bayerische Rundfunkartikel eine besonders folgerichtige Anwendung jener Doktrin ist, die dem Rundfunkrecht bundesrechtlicher Observanz zugrunde liegt und die das Bundesverfassungsgericht

aus Art. 5 Abs. 1 GG entwickelt hat. Zu der Programmaufgabe Information bestimmt das Bundesverfassungsgericht: Hörfunk und Fernsehen „verschaffen dem Bürger die erforderliche umfassende Information über das Zeitgeschehen und über Entwicklungen im Staatswesen und im gesellschaftlichen Leben“. Die Rundfunkfreiheit „gilt in gleicher Weise für rein berichtende Sendungen wie für Sendungen anderer Art. Information und Meinung können ebensowohl durch ein Fernsehspiel oder eine Musiksendung vermittelt werden wie durch Nachrichten oder politische Kommentare; ...“.<sup>1</sup> Soweit mit den Mitteln des Rechts Maßstäbe und Beurteilungskriterien dafür gewonnen werden können, in welcher Art und Weise ein Rundfunkveranstalter Programme darzubieten, insbes. Information zu geben hat, ist das Grundrecht der Rundfunkfreiheit die Richtschnur. Diese Zielbestimmung ist ambivalent. Denn die Freiheit des Rundfunks tritt hier als Bindung des freien Verhaltens der Rundfunkveranstalter zutage, als eine Bindung, durch die „Meinungsvielfalt“, „Ausgewogenheit“ oder „gleichgewichtige Vielfalt“ im Rundfunk gewahrt werden soll. Dazu gehört im Hinblick auf die Informationsaufgabe die Pflicht, umfassend und wahrheitsgemäß zu unterrichten.<sup>2</sup> Die Rundfunkgesetze und Staatsverträge tragen dieser verfassungsrechtlichen Zielweisung für die Programmgestaltung mit vielfach übereinstimmenden Direktiven Rechnung. „Die Berichterstattung soll umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich sein. Herkunft und Inhalt der zur Veröffentlichung bestimmten Berichte sind sorgfältig zu prüfen. Nachrichten und Kommentare sind zu benennen; Kommentare sind als persönliche Stellungnahme zu kennzeichnen“ (§ 3 ZDF-Staatsvertrag). Andere Vorschriften sind etwas ausführlicher, z. B. § 7 NDR-Staatsvertrag<sup>3</sup> und § 13 Nds. Landesrundfunkgesetz, wo u. a. die Formulierung benutzt wird: „Alle Sendungen mit Bedeutung für die Information und Meinungsbildung sind gründlich und gewissenhaft zu recherchieren“.

Der Rundfunk und die von ihm zu erfüllende Programmaufgabe der Information sehen sich mit dem Schutz der Rundfunkfreiheit ausgestattet und zugleich – im Dienst des Publikums und der Allgemeinheit – in Pflicht genommen. Der Rundfunk soll „Information leisten und Meinungsbildung bewirken, aber nicht lenken oder gar manipulieren“.<sup>4</sup> Diese scheinbar leicht zu lesende Gebots- und Verbotstafel enthüllt bei näherer Betrachtung die bekannte Grundaporie des Rundfunkrechts: Jegliche Information ist eine selektive Verarbeitung der Tatsachen und Meinungen, über die berichtet wird. Diese Aporie besteht auch – und gerade –, wenn man die Auffassungen

---

<sup>1</sup> BVerfGE 35, 202/222.

<sup>2</sup> BVerfGE 54, 208/219f.; 63, 131/143. – Zur Wahrheitspflicht der Presse: BVerfGE 12, 113/130.

<sup>3</sup> Dazu F. Cromme, Die Programmüberwachung des Rundfunkrates, NJW 1985, 351/354f.

<sup>4</sup> F. Ossenbühl, Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, 381/384.

ablehnt, die einer „dienend“ verstandenen Rundfunkfreiheit kritisch einen „Zug von inaktiver Instrumentalität“ nachsagen<sup>5</sup> und dem Rundfunk Recht und Pflicht zu „engagierender Berichterstattung“ vindizieren.<sup>6</sup> Die Information als Programmaufgabe des Rundfunks schließt zwangsläufig die selbständige publizistische Leistung der mit dieser Aufgabe betrauten Journalisten und Funktionsträger ein. Sie läßt sich nicht durch Rechtsregeln normativ in der Art festlegen, wie die Ausführung von Gesetzen oder selbst die Erfüllung von Planungs- und Gestaltungsaufgaben der Verwaltung.<sup>7</sup> Es bleibt deshalb unbefriedigend, wenn die Tätigkeit des Rundfunks ohne Differenzierung als Erscheinung der Leistungsverwaltung gedeutet wird. Sollen Parallelen gesucht werden, bieten sich die Wissenschaft, die Kunst und die Pädagogik an, Tätigkeiten, die ein frei gestaltendes oder wählendes Handeln in einem eigengearteten Sachbereich zeigen, für welches das Recht Schutz, Ordnung und Bindung gibt, nicht aber die inhaltliche Bestimmung. Die Parallele sollte allerdings nicht überspannt werden; denn die Verfassung kennt nicht ein Grundrecht der publizistischen Freiheit, sondern nur Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit. Schutz und Garantie der Verfassung betreffen die organisatorische und materielle Gesamtveranstaltung, aus der die publizistische und kulturelle Leistung der Presse und des Rundfunks hervorgeht.

Die verfassungsrechtliche Behandlung der Grundaporie des Rundfunkrechts – daß Information durch Rundfunk über Tatsachen und Meinungen berichtet, diese Berichterstattung aber nur kraft einer selbständigen publizistischen Leistung bewirken kann – bedient sich seit dem Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Formel, daß der Rundfunk mehr sei als nur „Medium“ der öffentlichen Meinungsbildung, daß er vielmehr ein „eminenterer Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung“ sei.<sup>8</sup> In der Vermittlung dessen, was existiert und geschieht, was als Interesse, Meinungsäußerung und Tendenz vorzufinden und demnach berichtenswert ist, macht sich durchgehend, und nicht zuletzt unter dem Diktat von Aktualität und knapper Sendezeit, die publizistische Auswahl- und Verarbeitungsleistung geltend.<sup>9</sup> Völlig zu Recht wird seit jeher die „öffentliche Meinung“ als eine selbständige politische und kulturelle Wirkgröße angesehen und manchmal sogar als „vierte Gewalt“ bezeichnet. Es muß nicht gleich der Grenzfall genommen

---

<sup>5</sup> K. Lange, Über besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an das Rundfunkprogramm, in: Festschrift für Martin Löffler, 1980, S. 195/199f.

<sup>6</sup> W. Hoffmann-Riem, Programmgrundsätze – Programmverantwortung – Programmkontrolle, RuF 1978, S. 111/115, anknüpfend an die „engagierende Publizistik“ bei F. Müller/B. Pieroth, Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, 1976, S. 45f.

<sup>7</sup> F. Ossenbühl, Programmnormen im Rundfunkrecht, in: Rundfunkrecht, Schriften der Gesellschaft für Rechtspolitik, Bd. 1, 1981, S. 1/58f., 61.

<sup>8</sup> BVerfGE 12, 205/260.

<sup>9</sup> BVerfGE 59, 231/258; P. Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 15/48, 88.

werden, daß Information – und Desinformation – eine Waffe sein kann. Es genügt, an die mehr oder minder großen Spielräume zu denken, die dem Medium bei der Auswahl und Zeitbestimmung der Information zur Verfügung stehen, mehr aber noch bei der Gewichtung und Perseveranz der Berichterstattung, bis hin zu sich verselbständigenden Kampagnen für oder gegen eine Sache oder eine Person. Die unscheinbar klingende Wendung: einer Sache „Publizität geben“, zeigt ohne weiteres, womit zu rechnen ist. Als wissenschaftliche Fragestellung formuliert, kann man sagen, daß die heutige durch die Massenmedien bestimmte „Öffentlichkeit“ vor allem ein Problem der Institutionalisierung von Themen politischer Kommunikation ist.<sup>10</sup>

Es liegt auf der Hand, daß die publizistische Vermittlungsrolle und Wirkungsmächtigkeit des Rundfunks dem Einfluß oder Zugriff der politischen Kräfte und sonstiger Interessenten ausgesetzt ist. Rundfunkfreiheit kann nicht individuelle oder gruppenbestimmte Selbstbestimmung in einem freien Spiel der Kräfte sein. Wenn das Bundesverfassungsgericht vom Rundfunk als Medium und Faktor spricht, meint es damit einen Sollzustand des Kommunikationsprozesses, der durch das Grundrecht garantiert ist und durch bestimmte Regelungen und Vorkehrungen zu gewährleisten ist. Zu diesem verfassungsrechtlich intendierten Sollzustand der freien Kommunikation gehört die Programmaufgabe Information als ein selbständiger Bestandteil des Kommunikationsprozesses. Dem Rundfunk obliegt es – mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „in möglichster Breite und Vollständigkeit zu informieren; er gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken und ist selbst an dem Prozeß der Meinungsbildung beteiligt“.<sup>11</sup>

Unter dem Blickwinkel der Verfassungsgarantie der Freiheit des Rundfunks und im Hinblick auf die gebotene gesetzliche Ausgestaltung dieses Grundrechts müssen zwei Fragenkreise näher interessieren:

- Erstens: Wie ist die Aufgabe der Information durch die Autonomie und Programmverantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmt, und besteht ein Unterschied zu der rechtlichen Ordnung der Programmgestaltung privater Rundfunkanbieter?
- Zweitens: In welcher Weise kann die freie Berichterstattung durch Rundfunk mit den Mitteln des öffentlichen Rechts gewährleistet werden?

## *2. Autonomie und Programmverantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*

Die rechtliche Ordnung des Rundfunkwesens und die Leitlinien seiner Entwicklung folgen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die in der

---

<sup>10</sup> P. Lerche, Landesbericht aaO., S. 88, unter Bezugnahme auf N. Luhmann.

<sup>11</sup> BVerfGE 59, 231/257f.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichnet werden.<sup>12</sup> Danach setzt das Grundrecht der Rundfunkfreiheit bestimmte „essentielle Funktionen“ des Rundfunks voraus, die neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und – über laufende Berichterstattung hinausgehende – Information die kulturelle Verantwortung des Rundfunks umfassen.<sup>13</sup> Diese essentiellen Funktionen des Rundfunks hat der Gesetzgeber und haben für länderübergreifende Materien die Länder in kooperativem Zusammenwirken zu gewährleisten, sei es in einem öffentlich-rechtlichen System, sei es in einem „dualen System“, in dem außerdem private Anbieter auf privatautonomer und privatwirtschaftlicher Grundlage Rundfunk veranstalten und dabei jedenfalls einem „Grundstandard“ der rundfunkfreiheitlichen Programmgestaltung genügen müssen.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird in dem dualen System die Aufgabe gestellt, die „Grundversorgung“ für die in der Programmgestaltung zu verwirklichenden essentiellen Funktionen des Rundfunks zu gewährleisten. Seine Tätigkeit ist die Erfüllung eines gesetzlich zugewiesenen Programmauftrags, im Unterschied zu der gesetzlich zugelassenen und rechtlich gebundenen Tendenzfreiheit des privaten Rundfunks.<sup>14</sup> Information ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wesensbestimmender Programmauftrag. Für diesen Programmauftrag – wie für die Wahrnehmung der essentiellen Programmaufgaben insgesamt – kann der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts eine Begrenzung in sachlicher oder qualitativer Hinsicht oder das Gebot einer Reduzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf einen Bestand bloßer Grundversorgung, verbunden mit der Pflicht, „Übersorgung“ abzubauen, nicht entnommen werden. Welche Arbeitsteilung oder welche Verschiebungen in den Programmschwerpunkten sich zwischen den Rundfunkanstalten und den privaten Anbietern ergeben können, ist zuerst von der Gestaltung und Qualität der konkurrierenden Programme abhängig. Die aus der Rundfunkfreiheit hierfür ableitbaren Anforderungen sollten nicht als Hindernisse für publizistische Leistungsfähigkeit und für die Anstrengung der Rundfunkträger verstanden werden, dem Publikum Information zu bieten und das Programm insgesamt attraktiv zu gestalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System gerade angesichts der veränderten Rundfunksituation bestimmt. Auch wenn erst die weitere Veränderung und Entwicklung über den Bestand und den Erfolg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der von ihm zu gewährleistenden „Grundversorgung“ entschieden werden,<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Hierzu und zum folgenden P. Badura, Gleichgewichtige Vielfalt im dualen System des Rundfunks, JA 1987, 180.

<sup>13</sup> BVerfG NJW 1987, 239ff.

<sup>14</sup> Zur Verschiedenartigkeit der Programmfreiheit und der öffentlichen Verantwortung bei öffentlich-rechtlicher und bei privater Organisationsform siehe P. Lerche, Landesbericht aaO., S. 24f.

<sup>15</sup> Siehe E. Kull, Auf dem Wege zum dualen Rundfunksystem, AfP 1987, 365/368.

kann nicht angenommen werden, daß die Rundfunkanstalten durch den – im Hauptgedanken nicht limitativen – Begriff der „Grundversorgung“ von neuen technischen Mitteln und Möglichkeiten abgeschnitten werden. Die Programmaufgabe kann bei sich wandelnden Gegebenheiten nicht unwandelbar sein. Die verfassungsrechtlich verbürgte und gesetzlich geordnete Autonomie des Rundfunks hat zur Folge, daß es zuerst in der Verantwortung der Rundfunkanstalten selbst liegt, über Art und Ausmaß der zu gewährleistenden Rundfunkversorgung zu befinden. Die Programmfreiheit der Anstalten schließt einen zukunftsbezogenen Gestaltungsspielraum zur Sicherung der wesentlichen Programmaufgaben ein, der nicht durch einen spezifizierten Gesetzesvorbehalt, etwa für die Erweiterung des Programmangebots, beschränkt ist.<sup>16</sup> Die Rundfunkfreiheit deckt nicht allein die Auswahl des dargebotenen Stoffes, sondern auch die Entscheidung über die Art und Weise der Darstellung einschließlich der Bestimmung darüber, welche der verschiedenen Formen von Sendungen hierfür gewählt wird.<sup>17</sup> Die Programmfreiheit begrenzt auch die Befugnis des Gesetzgebers, über die Veranstaltung und Verbreitung bestimmter Programme durch die Rundfunkanstalten zu entscheiden und in diesem Zusammenhang etwa eine „Umschichtung“ zugunsten privater Anbieter vorzunehmen.<sup>18</sup> Der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 4. April 1987 hat die notwendige Gewährleistung auch der weiteren Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anerkannt und in diesem Rahmen lediglich die Nutzung der Satellitentechnik, die Beteiligung an einem von europäischen Rundfunkveranstaltern ausgestrahlten Fernsehprogramm und die Veranstaltung weiterer bundesweit verbreiteter gemeinsamer Fernsehprogramme für regelungsbedürftig angesehen. Im ganzen ergibt sich, daß die Rundfunkanstalten über die rechtlichen Voraussetzungen verfügen, um durch autonome Programmgestaltung der Verantwortung für die Aufgabe der Information gerecht zu werden.

### *3. Die Gewährleistung der freien Berichterstattung durch Rundfunk*

Die Verfassungsgarantie der freien Berichterstattung durch Rundfunk schützt die Staatsfreiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks, insbes. die Programmfreiheit, begründet auf der anderen Seite aber eine öffentliche Verantwortung des Programmveranstalters, die durch gesetzliche Regelungen zu

---

<sup>16</sup> Th. Maunz, Die Grenzen der Betätigung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, DVBl. 1974, 1/6f.; H. D. Jarass, Neuordnung des Rundfunks, Gutachten G, 56. DJT, 1986, G 81, 84f.; M. Rudolph, Marktblockierung und Rundfunkfreiheit, Verfassungsfragen der Programmausweitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, VBIBW 1986, 281/284ff.

<sup>17</sup> BVerfGE 35, 202/223.

<sup>18</sup> Siehe die Formulierung der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Frage in BVerfGE 71, 350/352.

gewährleisten ist. Dem ist hier nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nachzugehen. Dessen Programmverantwortung ist durch institutionelle, sachliche und personelle Garantien sicherzustellen, die teils durch Gesetz geschaffen werden können, teils aufgrund Gesetzes hergestellt werden müssen. Wenn auch, wie dargelegt, jedes Rundfunkprogramm wegen der jeweiligen Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine „gewisse Tendenz“ haben wird,<sup>19</sup> so muß durch die genannten Garantien doch die Zielbestimmung fortdauernd wirksam werden, daß das ganze Spektrum der informationswesentlichen Meinungen im Rundfunk „unverkürzt“ und „gleichgewichtig“ zum Ausdruck gelangt.<sup>20</sup> Die institutionellen, sachlichen und personellen Garantien der Rundfunkfreiheit dürfen nicht nur und auch nicht dominierend als ein ausgeklügeltes Organisations- und Reglementierungsgeflecht aufgefaßt werden, mit dem eine an sich gefährliche oder zum Mißbrauch neigende Personengruppe domestiziert werden müßte.

Die Garantien der Rundfunkfreiheit müssen zuerst eine produktive, fruchtbare und reichhaltige Wirksamkeit der Rundfunkanstalten herbeiführen. Die Programmaufgabe Information ist darauf entscheidend angewiesen; denn die Nachrichtengebung und Wirklichkeitsvermittlung im Programm soll wahrheitsgemäß, sachlich, umfassend und allgemein sein. Diesem Anspruch kann eine Rundfunkpublizistik nicht entsprechen, die ihre Maxime in der möglichst getreuen Abbildung und Weitergabe vorgefundener oder sich vordrängender Meinungen sieht. Die publizistisch zu verantwortende Information muß allseitig sein, darf sich aber nicht ihrem Publikum<sup>21</sup> oder den Interessenten ausliefern. Die selbständige publizistische Leistung des Rundfunks ist unverzichtbar; sie hat in der Rundfunkautonomie ihre wesentliche Produktionsvoraussetzung. Die Programmfreiheit in diesem produktiven Sinn darf allerdings nicht als eine Sonderform der Meinungsfreiheit – der Rundfunkanstalt oder der Rundfunkjournalisten – mißverstanden werden.<sup>22</sup> Das wachsende Informationsbedürfnis des Publikums, aus dem der ARD-Programmdirektor Dietrich Schwarzkopf zu Recht eine korrespondierende Verantwortung der Rundfunkanstalten ableitet,<sup>23</sup> wird nicht durch vermehrte Belehrung und Kommentare befriedigt werden können, die durch Film-Schnipsel illustriert werden. Im Fernsehen bildet die dokumentierbare Aktualität, das unmittelbar ins Bild zu setzende Geschehen, die genuine Information der Tagesereignisse. Die Reportage sollte nicht nur als Grenzfall des medialen „Meinungsangebots“ gelten. Hier zeigt sich, daß Fernsehen und

---

<sup>19</sup> BVerfGE 12, 205/260; 31, 314/326; 35, 202/222; 59, 231/258.

<sup>20</sup> BVerfGE 57, 295/323, 324.

<sup>21</sup> Hierzu R. Scholz, Medienfreiheit und Publikumsfreiheit, in: Festschrift für Martin Löffler, 1980, S. 355/365f.

<sup>22</sup> P. Lerche, Neuordnung des Rundfunks, Referat, 56. DJT, 1986, O 38ff.

<sup>23</sup> D. Schwarzkopf, Referat bei dem Symposium „ARD im Wettbewerb“ am 8. 4. 1987 in Baden-Baden, IW-Medienspiegel, Jg. 11, Nr. 16 (20. April 1987), Dokumentation.

Hörfunk je eigene Programmgestaltungen für die Programmaufgabe Information anbieten können. Dies geht allerdings schon über das hinaus, was rechtlich als Direktive oder Bindung der Rundfunkautonomie postuliert werden kann.

Die Rundfunkautonomie hat ihren Rechtsgrund ebenso in der Rundfunkfreiheit, wie die ihr gesetzten Grenzen. Die durch Gesetz aufzustellenden Programmgrundsätze stellen besondere inhaltliche Anforderungen an die Programmgestaltung und können deshalb unmittelbar eine sachliche Bindung der Programmfreiheit sein, sei es um die immanenten Vielfaltsgebote der Rundfunkveranstaltung zur Geltung zu bringen, sei es um kollidierende Verfassungsgüter oder Rechte Dritter mit der Rundfunkberichterstattung auszugleichen.<sup>24</sup> Programmgrundsätze sind Maßstäbe und Direktiven, die die Beschaffenheit und Qualität des Rundfunkprogramms bestimmen sollen.<sup>25</sup> Sie können heteronom, durch Gesetz, oder autonom, wie z. B. die „Richtlinien für die Sendungen des ‚Zweiten Deutschen Fernsehens‘“ vom 11. Juli 1963, die der Fernsehrat gemäß § 13 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag erlassen hat,<sup>26</sup> aufgestellt sein. Die gesetzlichen Programmgrundsätze müssen sich darauf beschränken, eine sachliche Garantie der Freiheit des Rundfunks zu geben. Auch die Konstruktion der Rundfunkfreiheit als eine der öffentlichen und individuellen Meinungsbildung und der Informationsfreiheit dienende Funktion rechtfertigt es nicht, die gesetzliche Regelungsaufgabe als eine staatliche Steuerungsbefugnis zur Herstellung vermeintlich besserer oder optimaler Information auszubauen.<sup>27</sup> Doch auch von dieser Grenzüberschreitung abgesehen, darf die Reichweite von Programmgrundsätzen nicht überschätzt werden, ebenso wie auch die Tragweite organisatorischer Vorkehrungen. Diesem Punkt hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Freiheit der Rundfunkanstalten bei der Auswahl der Rundfunkmitarbeiter besondere Aufmerksamkeit geschenkt:<sup>28</sup> Ein Programmangebot, das der gebotenen Vielfalt Rechnung trägt, läßt sich nicht allein durch rechtlich normierte inhaltliche Anforderungen oder organisatorische Regelungen gewährleisten. Es setzt auch, wenn nicht in erster Linie, voraus, daß die Sendungen von Personen gestaltet werden, die in der Lage sind, die gebotene Vielfalt in das Programm einzubringen. „Ebenso wenig lassen sich Aktivität, Lebendigkeit, Einfallsreichtum, Sachlichkeit, Fairneß oder künstlerisches Niveau, mithin alles, was die Qualität von Rundfunksendungen ausmacht, rechtlich verordnen oder regeln.“ Insoweit hängt vielmehr die Erfüllung der Aufgaben des Rundfunks davon ab, daß deren personelle Voraussetzungen hergestellt und aufrechterhalten werden können.

<sup>24</sup> E. W. Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl., 1985, Vorbem. §§ 2, 3.

<sup>25</sup> F. Ossenbühl, Programmnormen aaO., S. 4.

<sup>26</sup> E. W. Fuhr aaO., S. 460.

<sup>27</sup> M. Bullinger, Freiheit und Gleichheit in den Medien, JZ 1987, 257/260.

<sup>28</sup> BVerfGE 59, 231/259; zust. W. Schmitt Glaeser, DVBl. 1987, 14/16.

Die Reichweite von Programmgrundsätzen und von organisatorischen Vorkehrungen darf nicht überschätzt werden, sie darf aber auch nicht vernachlässigt werden. Die Autonomie des Rundfunks bedarf rechtlicher Ordnung und Berechenbarkeit. Vor allem darf sie nicht schlechthin als eine Domäne des journalistischen Professionalismus oder Interesses definiert werden. Die publizistischen Berufsgrundsätze oder die „bewährten Grundsätze journalistischer Arbeit“, wie Sorgfalt der Recherche, Richtigkeitsprüfung, Verbot der Verfälschung von Interviews und Statements, Trennung von Nachrichten und Kommentaren, Verbot der Schleichwerbung etc.,<sup>29</sup> bilden wesentliche Erkenntnisquellen und Stabilisatoren für eine sachgerechte Programmgestaltung. Sie eignen sich aber weder hier, noch in anderen Berufen als maßgebliche Bestimmungsgröße für eine organisatorisch verselbständigte „Selbstregulierung“ der öffentlichen Verantwortung des Rundfunks.<sup>30</sup> Die Erfahrung zeigt, daß eine nur berufsständisch gesicherte Verantwortung die Gefahr professioneller Überheblichkeit, zünftlerischer Selbstgenügsamkeit und schließlich der Verfehlung der im Allgemeininteresse liegenden Aufgabe in sich birgt. Weder die Rundfunkfreiheit noch die rechtliche Ordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beruhen auf diesem Prinzip. Die entscheidende institutionelle Garantie für die Freiheit und Leistungsfähigkeit der Rundfunkanstalten liegt vielmehr in der Intendantenverfassung. Sie sichert die Freiheit und Verantwortlichkeit der publizistischen Entfaltung und hindert auf der anderen Seite die politischen Kräfte und pluralistischen Gruppen an einem direkten Zugriff auf die publizistische Vermittlungsfunktion des Rundfunks.

#### *4. Die Information durch den Rundfunk dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung*

Information gehört zu den „essentiellen Funktionen“ für die demokratische Ordnung und für das kulturelle Leben, deren Erfüllung durch das Grundrecht der Rundfunkfreiheit aufgegeben ist. Verfassungsrechtlich wird das Wirkungsfeld der Rundfunkfunktionen durch die so globale wie komplexe Vorstellung von einem Kommunikationsprozeß der „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ beschrieben.<sup>31</sup> Diese Deutung definiert das Schutz- und Ordnungsziel des Grundrechts durch die gewünschten Wirkungen des Rundfunks. Sie verweist den Arbeitsvorgang, durch den diese Wirkungen erzielt werden, in die zweite Linie. Die Wirkung oder Benutzung

---

<sup>29</sup> F. Ossenbühl, Programmnormen aaO., S. 43 f.

<sup>30</sup> Anders W. Hoffmann-Riem, Programmgrundsätze aaO., S. 121 ff.

<sup>31</sup> Zur Bedeutung der Information als Programmaufgabe des als Medium und Faktor wirksamen Rundfunks, allerdings in einer die Rundfunkfreiheit zu einer Funktionsgarantie verkürzenden Auslegung, M. Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 227 ff. Dazu P. Badura, Gleichgewichtige Vielfalt aaO., S. 181.

des Rundfunks als Instrument der Meinungsbeeinflussung oder der Ausübung politischer Macht, die für den Rundfunk als Institution publizistischer Darbietung von Information, Unterhaltung und Bildung nur akzidentiell ist, hat dadurch eine einseitige Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Doch: die „Suche nach einer Art Gesamtgleichgewicht aller relevanten Informationen stößt ins Utopische und Bedürfnislose“.<sup>32</sup>

Die Öffnung zum dualen Rundfunksystem und die grenzüberschreitende Verbreitung von Programmen lenken den Blick unwiderstehlich auf die Leistungsbedingungen der publizistischen Programmgestaltung und Programmqualität, wie auch auf den kulturellen Programmauftrag. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, dessen öffentliche Programmverantwortung schärfer ausgebildet ist als die des privaten Rundfunks, hat hier eine wesentliche Chance. Die Wahrnehmung dieser publizistischen und kulturellen Chance bedarf der aktiven Anstrengung. Ihre Früchte fallen – wie manche Erfahrung zeigt – nicht allein durch die öffentlich-rechtliche Organisationsform in den Schoß.

---

<sup>32</sup> P. Lerche, Neuordnung aaO., O 46. Lerche plädiert für eine Optimierung der verfügbaren Vorkehrungen zur Gewährleistung korrekter Information, z. B. durch das Gegendarstellungs- und Berichtigungsrecht. Dazu BVerfGE 63, 131 und H. Bethge, DÖV 1987, 309.