

Studienkreis Rundfunk und Geschichte e.V. (Hg.)

**1981 | 1**

1981

<https://doi.org/10.25969/mediarep/18306>

Veröffentlichungsversion / published version

Teil eines Periodikums / periodical part

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Studienkreis Rundfunk und Geschichte e.V. (Hg.): 1981 | 1, Jg. 7 (1981),  
Nr. 1. DOI: <https://doi.org/10.25969/mediarep/18306>.

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Creative Commons -  
Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0/  
Lizenz zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz  
finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

### Terms of use:

This document is made available under a creative commons -  
Attribution - Share Alike 4.0/ License. For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

# Studienkreis Rundfunk und Geschichte Mitteilungen

7. Jahrgang Nr. 1 - Januar 1981

## Nachrichten und Informationen:

- Zum 9. Doktoranden-Kolloquium - Akten des Propagandaministeriums - Tondokumente zur Zeitgeschichte Seite 1
- Schwarzes Brett: Rundfunkgeschichte - eine Aufgabe der Landesgeschichte? - Sir Hugh Carleton Greene 70 Jahre - Benno David Frank (1905-1980) - Ladislav Farago (1906-1980) - Wolfgang Weyrauch (1907-1980) - Rudolf Singer (1915-1980) Seite 3
11. Jahrestagung des Studienkreises:  
Aus der Eröffnungsansprache des Vorsitzenden - Pressestimmen Seite 16
- Friedrich Kübler: Rundfunkkontrolle und Kommunikationsfreiheit - Zu den Ansprüchen an eine zeitgemäße Rundfunkorganisation Seite 23
- Wolfgang Hoffmann-Riem: Staatliche Kontrolle im kommerziellen Fernsehen als legitimatisches Symbol? - Überlegungen aus Anlaß amerikanischer Erfahrungen Seite 34
- Bernd-Peter Lange: Rundfunk als Geschäft? - Ordnungspolitische Herausforderung Seite 51
- Bibliographie:  
Zeitschriftenlese 18 (1.9.-30.11.1980 und Nachträge) Seite 65
- Besprechungen:  
Rundfunk in Deutschland, herausgegeben von Hans Bausch Seite 73  
Stefan Heym: Wege und Umwege Seite 76  
M.J. Clark (Hrsg.): Politics and the Media Seite 77

## NACHRICHTEN UND INFORMATIONEN

### Zum 9. Doktoranden-Kolloquium

Das neunte Doktoranden-Kolloquium des Studienkreises findet am 2. und 3. Mai 1981 in der Landessportschule Grünberg/Hessen statt. Es ist allgemein für Studierende offen, die eine wissenschaftliche Abschlußarbeit zur Rundfunkforschung schreiben.

Aufgrund der positiven Resonanz auf Konzeption und Verlauf des Kolloquiums 1980 soll auch das neunte Treffen wieder im Zeichen einer Kontaktbörse, also eines Erfahrungsaustausches zwischen Examenskandidaten, Wissenschaftlern und Rundfunkpraktikern stehen. Das bedeutet konkret: 1.) Kommilitonen, die erstmalig teilnehmen möchten, soll die Möglichkeit geboten werden, ihre zu bearbeitenden Themen vorzustellen, zu diskutieren und Hilfestellungen oder Tips zu erhalten, die für den Fortgang der Arbeiten nützlich sein können. 2.) Entsprechend den auf der Hamburger Jahrestagung geäußerten Wünschen einiger Teilnehmer des letzten Kolloquiums, wiederum dabei sein zu wollen, ohne aber nochmals eingehend die eigenen Arbeitsthemen besprechen zu müssen, soll ein thematisches Angebot unterbreitet werden, das den Leitfaden gemeinsamer Arbeit und Diskussion bilden könnte.

Bei dem zu erwartenden breitgefächerten Themenkatalog rundfunkbezogener Arbeiten ist für die Strukturierung des Kolloquiums - besonders für neue Teilnehmer - wichtig, den Kreis der Interessenten und ihre Themen frühzeitig vorher kennen lernen zu können. Deshalb werden alle Interessenten gebeten, sich und ihre Forschungsvorhaben nach dem folgenden Schema schriftlich vorzustellen (für "Veteranen" gilt: Wichtig ist die gewünschte Thematik!) und sich damit bis zum 30. Januar 1981 beim Schriftführer (Walter Först, WDR-Landesredaktion, Postfach 101 950, 5000 Köln 1) anzumelden. Das detaillierte Programmangebot soll in Nr. 2/1981 der MITTEILUNGEN erscheinen.

Schema:

Name	Methode(n)
Studienort	Stand der Forschung (Themenfindung, Quellenlage)
Studienfächer	Arbeitsergebnisse
Semesterzahl	konkrete Wünsche (z.B. Kontakte, Archivzugang, Erwartungen an die Tagung)
Thema der Arbeit (incl. Kurzbeschreibung des Erkenntnisinteresses)	

K.W.

Akten des Propagandaministeriums

Im Jahre 1975 hatte Wolfram Werner, Archivoberrat im Bundesarchiv, in den MITTEILUNGEN über den Abschluß der Arbeiten an dem Findbuch zu dem Archivbestand Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda (R 55) berichtet (1. Jg., Nr. 5, S. 1 f.). Das von ihm bearbeitete Findbuch ist jetzt als Band 15 in der Reihe der "Findbücher zu Beständen des Bundesarchivs" erschienen und kann vom Bundesarchiv, Postfach 320, 5400 Koblenz 1, unmittelbar bezogen werden. Obgleich der umfangreichere Teil des Schriftgutes aus der Tätigkeit der Rundfunkabteilung des Propagandaministeriums, soweit deren Akten nicht bereits bei Luftangriffen 1944 und im März 1945 oder bei Kriegsende verlorengegangen waren, sich heute im Zentralen Staatsarchiv der DDR in Potsdam befindet, enthält der Bundesarchiv-Bestand doch wichtiges primäres Quellenmaterial zur deutschen Rundfunkgeschichte der dreißiger Jahre und während des Zweiten Weltkrieges. Dazu zählen auch die Handakten des Leiters der Rundfunkabteilung, Hans Fritzsche, und jene des Oberregierungsrates Erich Scholz, der in den Jahren 1926 bis 1932 als Vertreter des Reiches in Überwachungsausschüssen tätig gewesen war. Werner hat in seinem Verzeichnis stets auch auf korrespondierende Überlieferungen in Beständen des Bundesarchivs hingewiesen, u.a. auf Akten der Reichskanzlei, der Sicherheitspolizei und der politischen Nachrichtendienste sowie der Reichsrundfunkgesellschaft. Trotz aller kriegsbedingten Verluste und der Teilung des erhaltenen Schriftgutes zwischen dem Zentralen Staatsarchiv der DDR und dem Bundesarchiv ist das Findbuch ein unentbehrliches Hilfsmittel zu primären Quellen für alle Bereiche der Publizistik in den dreißiger Jahren und während des Zweiten Weltkrieges.

FPK

### Tondokumente zur Zeitgeschichte

Als Nr. 10 der Bild- und Tonträger-Verzeichnisse des Deutschen Rundfunkarchivs erschien der Band "Tondokumente zur Zeitgeschichte 1933-1938". Auf 500 Seiten enthält der Band über 1000 Tondokumente, die vorwiegend die politische und kulturpolitische Entwicklung des nationalsozialistischen Deutschland von der "Machtergreifung" bis zur Besetzung des Sudetenlandes widerspiegeln; daneben sind auch Aufnahmen zur Geschichte Österreichs, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, der USA sowie zum Spanischen Bürgerkrieg aufgeführt. Die Tonaufnahmen werden durch Personen- und Sachregister erschlossen. Mit diesem Band liegt die vierbändige Reihe der "Tondokumente zur Zeitgeschichte" über den Zeitraum von 1888 bis 1950 vollständig vor.

Bild- und Tonträger-Verzeichnisse, herausgegeben vom Deutschen Rundfunkarchiv, Nr. 10: Tondokumente zur Zeitgeschichte 1933-1938. Zusammengestellt und bearbeitet von Walter Roller. Frankfurt am Main 1980, DM 65,--.

SCHWARZES BRETT -----

#### I.

### Rundfunkgeschichte - eine Aufgabe der Landesgeschichte?

Wer in diesen Wochen im Westfälischen Landesmuseum für Kunst und Kulturgeschichte in Münster die Ausstellung "Köln-Westfalen 1180-1980. Landesgeschichte zwischen Rhein und Weser" besucht, wird alles andere denn einen Hinweis auf Rundfunkeinrichtungen in Westfalen und am Rhein erwarten. Von allem Anfang war die Ausstellung gemeinsam mit den Historischen Museen der Stadt Köln vorbereitet worden; denn das Jahr 1180 markiert mit dem Zusammenbruch der Machtstellung Heinrichs des Löwen zugleich den Übergang des Herzogtums Westfalens an den Erzbischof von Köln, unter dessen weltlicher Herrschaft es bis zum Jahre 1803 verbleiben sollte. Vielfach waren die Verflechtungen im Laufe der Geschichte in den benachbarten Landschaften gewachsen, die nach der Auflösung Preußens nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu wichtigen historischen Kernlandschaften des neuen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen wurden.

Die Ausstellung, die von April bis Mai 1981 auch in der Kunsthalle zu Köln gezeigt werden wird, soll nach dem Willen ihrer Gestalter Interesse für die Landesgeschichte wecken, soll "dazu beitragen, sich der geschichtlich gewachsenen Strukturen bewußt zu werden, historische Wurzeln aufzudecken, die Vergangenheit im Spiegel der Gegenwart zu erleben". Den allgemeinen historischen Bezugsrahmen liefern Abrisse der landesgeschichtlichen Entwicklung von der Epoche der Karolinger bis in die Gegenwart mit knappen Hinweisen auf die Geschichte der einzelnen Territorien Westfalens. Nach gesonderten Darstellungen der Verfassungs- und Rechtsgeschichte sowie der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ist der 4. Hauptteil der Ausstellung der "Kultur" gewidmet. Insoweit bleibt die Ausstellung ganz dem konventionellen Inhalt vergleichbarer Veranstaltungen verpflichtet. Doch der Präsentation von wichtigen Exponaten zur Darstellung des kirchlichen Lebens, der Kunstgeschichte und der Entfaltung der Bildungseinrichtungen folgt dann ein eigener Abschnitt, der der Publizistik in Köln und Westfalen gewidmet ist. Köln war auf Grund seiner Verkehrslage seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert ein Orientierungspunkt westfälischer Presse, und die rheinisch-westfälischen Beziehungen spiegelten sich vielfach in der Zusammenarbeit von Verlegern und Journalisten am Rhein und in Westfalen.

Zu dem zur Ausstellung erschienenen Katalogwerk steuerten u.a. Kurt Koszyk eine Studie "Presse in Köln und Westfalen zwischen 1760 und 1850" und Walter Först einen Beitrag "Rundfunk und Fernsehen" bei (Bd. 1, S. 445-448 und 449-454). Först gibt einen Abriss der organisatorischen Entwicklung des Mediums Rundfunk in Westdeutschland, wo wegen der Rheinlandbesetzung die Westdeutsche Funkstunde AG (Wefag) ihre ersten Sendungen im Herbst 1924 von Münster aus ausgestrahlt hatte. Früh konkurrierten Düsseldorf und Köln um den endgültigen Standort der Westdeutschen Rundfunk AG, wobei sich schließlich Köln durchsetzte, von wo die "Werag" seit Januar 1927 ihre Sendungen ausstrahlte. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg begannen der ernannte Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens Amelunxen und der Oberbürgermeister von Köln, Pünder, bereits 1946, eine eigene Rundfunkanstalt für Nordrhein-Westfalen zu fordern. Nach dem Vorbild der BBC hatte die britische Besatzungsmacht für ihre gesamte Zone den Norddeutschen Rundfunk (NWDR) mit Sitz in Hamburg als Einheitsanstalt gegründet. Doch verging noch fast ein Jahrzehnt, bis der Westdeutsche Rundfunk (WDR) im Januar 1956 in Köln seine Arbeit als Landesrundfunkanstalt für Nordrhein-Westfalen aufnahm und damit zum "führenden publizistischen Verbindungselement zwischen Rhein und Weser" wurde.

Die letztgenannte Charakteristik schickte Siegfried Kessemeier den Objektbeschreibungen im Katalogteil voraus (Bd. 2, S. 196), ohne daß die Ausstellungsstücke selbst dafür allerdings einen Beleg liefern könnten. Diese stammen, von wenigen Photographien abgesehen, sämtlich aus der Zeit vor 1945. Auf konkretere Beispiele verzichtete freilich auch Först in seinem erwähnten Beitrag im Textteil. Er beschränkte sich zum Rundfunkprogramm seit den fünfziger Jahren auf die Feststellung, der WDR habe "seine Regionalsendungen von Anfang an für das gesamte Land angelegt

und damit wesentlich zur Integration seiner verschiedenartigen Teile beigetragen." Diese Aussage mit Beispielen aus der Programmpraxis zu belegen, wäre dem seit vielen Jahren für die Arbeit der WDR-Landesredaktion verantwortlichen Walter Först gewiß nicht schmerzlich. Um so mehr mag gerade der unvorbereitete, vom Ausstellungserlebnis angeregte Leser der Katalog-Beiträge bedauern, daß er nicht konkreter auf Sendeformen und -inhalte aus den zurückliegenden drei Jahrzehnten hingewiesen wird.

Mit anderen Worten: Rundfunkgeschichte ist wohl doch noch eine offene, vorderhand noch selten beachtete Aufgabe der Landesgeschichte. Dabei ist das Erkenntnisinteresse einer künftigen Forschung wohl weniger auf die Erhellung der organisatorischen Entwicklung einzelner Redaktionen, Studios und Rundfunkbüros in verschiedenen Städten des Landes zu richten. Die Organisationsgeschichte, auch die Tätigkeit leitender Rundfunkjournalisten dürfte wohl eher als äußerer Bezugsrahmen dienen. Die eigentliche Aufgabe einer landesgeschichtlich bezogenen Erforschung des Mediums müßte vielmehr im Bereich der Programmgeschichte liegen. Welche Sendungen haben über spezifische soziale und wirtschaftliche Bedingungen des öffentlichen Lebens im Lande Nordrhein-Westfalen berichtet, welche regionalen aktuellen Magazine in Hörfunk und Fernsehen haben bei den Empfängern eine breitere Resonanz gefunden, welche spezifischen Themen aus dem kulturellen Leben des Landes wurden im Programm eher bevorzugt behandelt, welche anderen blieben demgegenüber unterrepräsentiert? Gab oder gibt es eine regelmäßige Auswertung der Hörerresonanz zu den eigens auf die Landespolitik konzentrierten Sendungen während der fünfziger und sechziger Jahre? Inwieweit spielten oder spielen landespolitisch begründete kritische Stimmen aus den Aufsichtsgremien bei mittel- oder längerfristigen Programm-Planungen eine Rolle? Kann von einer besonderen kulturpolitisch-föderalistischen Verantwortungsfähigkeit der Mitglieder der Gremien die Rede sein? Erweisen sich entsprechende Argumentationen bei näherer Prüfung am Ende als parteipolitische Sonderinteressen oder kann über alle Gegensätze der Parteien hinweg von einer landespolitischen Solidarität der Mehrzahl der Mitglieder in den Aufsichtsgremien die Rede sein? Lassen sich im Ablauf der Zeit seit Begründung des WDR Perioden einer stärkeren Öffnung des Programms für die Fragen der landespolitischen Zukunftsorientierung erkennen?

Von der Katalogveröffentlichung einer landesgeschichtlichen, stark kunst- und kulturhistorisch ausgerichteten Ausstellung zu solchen Fragen angeregt zu werden, bleibt eine Überraschung. Freilich könnte das Faktum auch als Indiz für eine wachsende Offenheit der traditionellen akademischen Geschichtlichen Landeskunde für Fragen der Entwicklung der gesellschaftlichen Kommunikation, der Publizistik, der einzelnen Medien in Räumen gewertet werden, die ihre Umschreibung erst in der Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg erfahren haben. Entsprechende Fragen und Erkenntnisinteressen lassen sich unschwer für andere Bundesländer und andere Rundfunkanstalten, für deren Hörfunk- und Fernsehprogramme formulieren. Insofern ist Rundfunkgeschichte eine wichtige Aufgabe gerade der zeitgeschichtlichen landesgeschichtlichen Forschung. Dem Signal, das unter diesem Aspekt von der Ausstellung "Köln - Westfalen 1180 - 1980" ausgeht, ist jedenfalls ein "breiter Empfang" zu wünschen.

## II.

### Sir Hugh Carleton Greene 70 Jahre

Die Absetzung des Fernsehfilms über einen Atomangriff auf England (The War Game. Peter Watkins 1965) war der einzige aufsehenerregende Akt der Selbstzensur als Generaldirektor der British Broadcasting Corporation (BBC), den sich Hugh Greene leistete und zu dem er auch heute noch steht. So jedenfalls äußerte er sich in einer biographischen Fernsehdokumentation, die "seine" BBC ihm gewidmet hat (Battles of Broadcasting. BBC 2, 11.10.1980, 21.00 - 22.25 h). Am 15. November 1980 feierte er mit seiner gleichaltrigen "Insulanerin" (Tatjana Sais) seinen siebzigsten Geburtstag. Gratulationen erreichten ihn vom Verlag The Bodley Head, von der Westgate-Brauerei (Greene, King & Sons Ltd.), deren Vorständen er angehört, und aus der Bundesrepublik.

Vor bald einem halben Jahrhundert war der Oxford-Absolvent aus Berkhamsted/Hertfordshire als Journalist nach Deutschland gekommen, 1933 nach München für den "Daily Herald", 1934 nach Berlin für den "Daily Telegraph"; mit 28 Jahren durfte er sich hier Chefkorrespondent nennen. Aber schon ein Jahr später, im Mai 1939, ließ ihn das Propagandaministerium ausweisen. Er ging für sein Blatt zunächst nach Warschau, mußte aber schon bald als Kriegsberichterstatter aufbrechen bis zu seiner Einberufung in die Royal Air Force. 1940 landete er dann bei dem Medium, das seinen Lebensweg von nun an entscheidend bestimmen sollte: Hugh Greene kam zur BBC und übernahm als Leiter ihres German Service unter den Auslandsdiensten eine der wichtigsten publizistischen Funktionen in Großbritannien während des Zweiten Weltkriegs. Die Rundfunkgeschichtsschreibung gibt dazu bereits einige Aufschlüsse mit den Arbeiten von Bernhard Wittek (1962) und Asa Briggs (Bd. II/1970).

Noch vor Kriegsende waren Techniker und Redakteure der BBC an rundfunkpublizistischen Aktionen der Alliierten beteiligt, - zuerst in Frankreich und in Luxemburg, später dann in München, Köln und in Hamburg. Auf Bitten der britischen Militärregierung schickte die BBC im Oktober 1946 Greene über den Kanal, um die in ihrer Besatzungszone begonnene Rundfunkorganisation, den Nordwestdeutschen Rundfunk (NWDR), auf die Füße zu stellen. Diese Tätigkeit faßte er zweifellos nicht nur als eine administrative Funktion auf, sondern auch und gerade als eine publizistische Herausforderung. Das dürfte der Grund dafür sein, weshalb Greene's Einfluß als Chief Controller des NWDR in den beiden Jahren 1947 und 1948 beim Wiederaufbau des Rundfunks über die britische Besatzungszone hinausreichte; das bestätigen übrigens die vorliegenden Untersuchungen (Schaaf 1971, Freiburg 1974, Hoffmann 1975 und Bausch 1980).

Zurück in England, begann Greene's Karriere bei der BBC erst richtig. 1949 übernahm er zunächst wieder einen Auslandsdienst, diesmal den Osteuropadienst. 1950/51 baute er im Auftrag des britischen Kolonialamts in Malaya eine Propagandaorganisation auf. 1952 übertrug man ihm die Leitung des gesamten Überseesendienstes der BBC. Von 1956 an wirkte er dann als Verwaltungs-

direktor, von 1958 an als Chefredakteur und schließlich von 1960 bis 1969 als Generaldirektor ("DB") der BBC.

Anders als die meisten deutschen Rundfunkintendanten hinterlassen Generaldirektoren der BBC bisweilen erkennbare publizistische Spuren in den Programmen. Hugh Greene sorgte für ein politisches Magazin ("That Was The Week That Was", kurz: "TW 3"), für die Fernsehreihe "Till Death Us Do Part" - Vorbild für das ARD-Ekel Alfred -, für die problembewußten Donnerstags-Fernsehspiele ("Cathy Come Home"), für "Tonight" und "Face to Face". Gern erzählt Greene die Geschichte vom Postminister Reginald Bevins, der bei einer der zahlreichen Auseinandersetzungen über TW 3 eines Abends Zeitungsleuten anvertraute: "Ich werde etwas unternehmen!". Am nächsten Morgen, so Greene, habe der Postminister auf seinem Schreibtisch einen Zettel des Premierministers Harold Macmillan gefunden mit der Aufschrift: "Oh no you're not!".

Die Rundfunkgeschichte der Ära Greene harrt noch der Untersuchung. Greene selbst veröffentlichte kurz vor seinem Ausscheiden als DG einige Reden und Aufsätze (The Third Floor Front. London 1969: The Bodley Head; deutsch: Entscheidung und Verantwortung. Hamburg 1970: Hans Bredow-Institut, 171 Seiten), doch nur zwei der Beiträge stammen aus den Jahren seines BBC-Direktorats. Bis 1971 gehörte Greene noch dem Rundfunkrat (Board of Governors) der BBC an; er zog sich vorzeitig aus diesem Amt zurück. Sein Biograph, Michael Tracey, wird vielleicht die Gründe und Umstände ausbreiten. Als Berater, in Israel und Griechenland beispielsweise, blieb er jedoch seinem Medium treu. Auch in die Bundesrepublik kommt Sir Hugh mitunter, wie 1979 zum hundertjährigen Geburtstag Hans Bredows. Womöglich hat er Material gesammelt für seine "Rivals"-Reihe: "The Rivals of Sherlock Holmes" (1970), "More Rivals ..." (1971), "American Rivals ..." (1976). Dann bringt er auch noch "German Rivals of Sherlock Holmes" heraus; wenn es sie gab, HCG wird sie finden.

Winfried B. Lerg

### III.

#### Benno David Frank (1905-1980)

Gustaf Gründgens schrieb ihm am 27. Oktober 1946 einen Brief als "der obersten mir bekannten amerikanischen Instanz für die Angelegenheiten des Theaters", und 1960 zeichnete ihn die Bundesrepublik Deutschland aus für seine versöhnende Arbeit beim Wiederaufbau des deutschen Theater- und Musiklebens in der amerikanischen Zone nach dem Zweiten Weltkrieg: Benno D. Frank.

Geboren in Mannheim am 3. Dezember 1905 (Geburtenregister der Stadt Mannheim Nr. 4668/1905) als Moses Isaak Fränkel, besuchte er eine Oberrealschule in Wiesbaden, studierte an der Universität Marburg und war seit 1931 als Regisseur an der Volksoper

Hamburg und am Wiesbadener Staatstheater tätig. Im April 1933 emigrierte er nach Palestina; in Tel Aviv übernahm er im Mai 1933 die Geschäftsführung der Palestine Opera Company und leitete seit 1935 - in diesem Jahr heiratete er auch - die Schauspiel- und Opernabteilung des Palestine Conservatory in Jerusalem. 1938 übersiedelte er in die Vereinigten Staaten, arbeitete bis 1940 in New York als Regisseur bei der American League for Opera und leitete die Opernabteilung des New York College of Music. Hier schrieb Benno Frank auch bereits für den Rundfunk, und zwar als Korrespondent der International Jewish Telegraphic Agency; die Mitwirkung dieser Agentur hatte sich das Jerusalemer Büro der British Broadcasting Corporation für die Gestaltung ihrer "Hebrew Hour" gesichert, die im Auslandsdienst für Nahost ausgestrahlt wurde.

Bei der New Yorker Weltausstellung 1939/40, seit 1940 an der Academy of Vocal Arts in Philadelphia und an verschiedenen College-Bühnen an der Ostküste der USA wirkte er als Schauspiel- und Opernregisseur. 1940 wurde er amerikanischer Staatsbürger. Im Februar 1943 wurde er zum Militärdienst eingezogen und landete zunächst als Technician 3rd class bei der Publicity and Psychological Warfare Division (PWD) der 12. (amerikanischen) Heeresgruppe, und zwar in der 2nd Mobile Radio Broadcasting Company (MRBC), wo er auch den Technical Sergeant Stefan Heym und Hans Burger traf. Benno Franks große Stunde kam Ende September 1944, als seine Einheit in das Funkhaus von Radio Luxembourg mit dem nur leicht beschädigten Sender Junglinster eingezogen war. Neben taktischen und strategischen Programmen der amerikanischen Streitkräfte begann die 2. MRBC am 4. Dezember 1944 ein Tarnsender-Programm auf Langwelle (1214,5 m) zu verbreiten, das sich als deutscher Widerstandssender ausgab. Das Propagandaunternehmen trug die militärische Bezeichnung "Operation Annie". Das Programm lief täglich zwischen 02.00 und 06.00 Uhr nachts mit 15- bis 20-minütigen Takes zu jeder vollen Stunde (von Januar 1945 an zwischen 01.00 und 05.00 Uhr) und wurde von Benno Frank als dem Chefsprecher und Hauptredakteur mit leiser, geheimnisvoller Stimme in seinem rheinhessischen Akzent angekündigt: "Zwölfzwölf sendet ..., zwölfzwölf sendet ..." oder auch "Hier ist Zwölfzwölf!" Als musikalischen Indikativ hatte er das Volkslied "Das Herz im Rhein" gewählt, das mit der Zeile beginnt: "Es liegt eine Krone im tiefen Rhein ...". In der Nacht vom 24. auf den 25. April 1945 war der publizistisch-militärische Auftrag des "Nachtsenders 1212" erfüllt; in der letzten Sendung inszenierte man das Eindringen eines alliierten Stoßtrupps ins Studio und damit ein heroisches Ende der "Operation Annie".

Im Juli 1945 gingen die Aufgaben der PWD auf die Information Control Division (ICD) über, die zunächst in Bad Homburg, von Februar 1946 an in Berlin der Zentrale der amerikanischen Militärregierung angegliedert war und die Entnazifizierung und Lizenzierung bei den Medien und den Kultureinrichtungen bearbeitete. Benno Frank wurde - inzwischen zum Oberstleutnant befördert - Leiter der ICD-Abteilung für Theater und Musik, später Education and Cultural Relations Division (ECDR). Mit ihm verhandelten Intendanten, Schauspielerinnen und Schauspieler,

Dirigenten und Konzertunternehmer mit ihren Musikern. Mit ihm verhandelte auch Gustaf Gründgens, weil er - wie er schrieb - vor der Tatsache stehe, "daß mein Auftreten in der amerikanischen Zone inhihiert wurde!" - und dabei blieb es auch, wie die Theatergeschichte heute weiß. Ob Benno Frank es war, der ihn nach Düsseldorf ausweichen ließ, mag hier offen bleiben. Franks Funktion war jedenfalls zuletzt die eines Kulturbeauftragten beim Alliierten Kontrollrat. Drei Jahre blieb er in Deutschland, 1948 kehrte er in die Vereinigten Staaten zurück.

Zwanzig Jahre war er dann als Regisseur am Schauspielhaus und am Karamu House, einem Musiktheater in Cleveland(Ohio), tätig. In diesen Jahren übernahm er mehrmals Gastregie bei Theater-Festivals. Mit dem Lyric Theatre des Karamu House besuchte er England, Frankreich und die Bundesrepublik.

Von 1968 bis 1970 war Benno Frank noch mit einem Vertrag der Rockefeller-Stiftung als künstlerischer Berater für die Universität Atlanta tätig. 1970 zog er sich in den Ruhestand zurück, und noch einmal verließ er die USA; er wollte seinen Lebensabend in Israel verbringen. Am 25. März 1980 starb er in Jerusalem im Alter von 74 Jahren.

Winfried B. Lerg

#### IV.

##### Ladislav Farago (1906-1980)

"The one man most responsible for popularizing the term psychological warfare in the US", nannte ihn William Daugherty in seinem mit Morris Janowitz herausgegebenen Psychological Warfare Casebook (Baltimore 1958). Der also apostrophierte Ladislav Farago definierte Psychological Warfare als "organisierte Überredung mit gewaltlosen Mitteln"; das Wort "Propaganda" schien ihm offenbar allzu vorbelastet und zu inflatorisch geworden zu sein, und er fand - sehr wahrscheinlich sogar als unmittelbare Übersetzung des deutschen Ausdrucks "Psychologische Kriegsführung" - seinen Schlüsselbegriff, der nun in die Kommunikationsgeschichte eingegangen ist.

László Faragó wurde am 21. September 1906 in Csurgó, Südwestungarn, fast an der heutigen Grenze zu Jugoslawien, geboren. Er besuchte bis 1926 die Wirtschaftsakademie in Budapest, arbeitete aber bereits seit 1924 als Sportjournalist für das Montagsblatt "A Reggel". 1927 kam er nach Berlin und fand eine Anstellung im Amtsblätter- und Fachzeitschriftenverlag Otto Elsner Verlagsgesellschaft mbH. 1930 kehrte er nach Budapest zurück, als Assistent des Chefredakteurs der Abendzeitung "Az Est". Das antiliberale Gömbös-Regime trieb 1932 zahlreiche Schriftsteller, Künstler und Journalisten aus dem Lande, darunter auch Farago. Wieder in Deutschland, kam er als Bildredakteur im Berliner Büro der "Associated Press (AP)" unter, wechselte jedoch

1933 über zur Berliner Filiale der zum Verlag der "New York Times" gehörenden Bildagentur "Wide World Photos"; doch für AP ging er 1935 als Sonderkorrespondent nach Äthiopien - mit dem Erfolg, daß ihm das Londoner Sonntagsblatt "Sunday Chronicle" 1936 einen Posten als Chefkorrespondent anbot und ihn 1937 in die Vereinigten Staaten schickte. Hier berichtete er von 1938 an für das in London neu gegründete Nachrichtenmagazin "News Review", aber auch für amerikanische und kanadische Blätter.

Inzwischen waren seine ersten Korrespondentenbücher erschienen, mit denen er sich als außenpolitischer Fachpublizist, besonders für Fragen der militärischen und publizistischen Einflüsse der Achsenmächte im Mittleren Osten, ausgewiesen hatte:

Abyssinia on the eve. London 1935. - Abyssinian stop press (Artikelsammlung). London 1936. - Palestine on the eve. London 1936; amerikan. Ausgabe als: Palestine on the crossroads. New York 1937. Arabian antic. New York 1938; engl. Ausgabe: The riddle of Arabia. London 1939.

Als sich im Juli 1940 in New York das Committee for National Morale (CNM) bildete, wurde Farago in dessen geschäftsführenden Ausschuß berufen. Das CNM war eine Vereinigung von über hundert Wissenschaftlern, Militärs und Publizisten, die etwa zwei Dutzend Gutachten (Research Memoranda) für den amerikanischen Präsidenten und für bestimmte Bundesbehörden erstellte, darunter psychologische und soziologische Untersuchungen über die politische Zuverlässigkeit der Amerikaner, über die Nationalcharaktere der Deutschen, Italiener, Franzosen, Spanier, Ungarn, Chinesen und Japaner, über die Wirkung deutscher Propaganda in den USA und schließlich die beiden von Farago zusammengestellten und herausgegebenen Dokumentationen mit wissenschaftlichen Kommentaren und annotierten Bibliographien zur deutschen psychologischen Kriegsführung:

German Psychological Warfare. Survey and Bibliography. Ed. by Ladislav Farago (and) L.F. Gittler. (...) - New York 1941: Committee for National Morale. Privat als Manuskript gedruckt. 155 gez. Blatt. (Fotokopie Institut für Publizistik der Universität Münster).

German Psychological Warfare. Ed. by Ladislav Farago for the Committee for National Morale, Lewis Frederick Gittler, assistant editor, with the co-operation of Prof. Gordon W. (illard) Allport, Dr. John G. (ilbert) Beebe-Center, Prof. Edwin G. (arrigues) Boring, interpretative summary by Prof. Kimball Young. - New York 1942: G.P. Putnam's Sons, 302 Seiten. Neudruck New York 1972: Arno Press.

The Axis grand strategy. Blueprints for the total war, compiled and edited by Ladislav Farago. - New York - Toronto 1942, 614 Seiten

Das Gutachten über die Psychokriegsführung der Deutschen enthält neben den Kommentaren und Deutungen 561 bibliographische Notate deutschsprachiger Bücher und Zeitschriftenaufsätze vor allem

aus der Militärpsychologie, aus Politik- und Geschichtswissenschaft, aus der Völkerkunde und der Zeitungswissenschaft. Faragos Mitherausgeber L.F. Gittler war ein amerikanischer Publizist mit guten Deutschkenntnissen, der wenige Jahre später in der Abwehrabteilung der alliierten Psychological Warfare Division als Vernehmungsoffizier tätig war (vgl. Saul K. Padover: Experiment in Germany. New York 1946).

Die Praxis lernte Farago freilich erst nach dem Eintritt der USA in den Krieg kennen: 1942 nahm er seinen Militärdienst bei der Marineabwehr auf als Chief of Research and Planning, Special Warfare Branch, US Office of Naval Intelligence (ONI). Hier sah und lernte er auch, was er bald nach dem Krieg in einer Reihe von Sachbüchern verarbeiten sollte, die heute wertvolles Material für die Militär- und Kommunikationsgeschichtsschreibung bieten.

Bis 1946 war Ladislav Farago für das ONI tätig, dann nahm er seine journalistische Tätigkeit noch einmal für ein paar Jahre auf als Redakteur der Zeitschrift "Corps Diplomatique" und der UNO-Zeitschrift "United Nations World", wo auch seine Aufsätze über die sowjetische Propaganda (September-Heft 1948) und über die britische Propaganda (Oktober-Heft 1948) erschienen. 1950 engagierte er sich abermals im praktischen Psychokrieg als Leiter des Büros X (Ungarn) von "Radio Free Europe", der damals noch unmittelbar von der US Central Intelligence Agency (CIA) getragenen Rundfunkeinrichtung mit Funkhaus in München und dem Auftrag der Information und Propaganda gegenüber dem Ostblock. Doch von 1953 an war Farago nur noch Autor und Berater. Er schrieb für den Rundfunk (Secret Missions, The Man Called X, Behind Closed Doors), mit Omar N. Bradley das Drehbuch für den Film "Patton" (Franklin J. Schaffner, USA 1969) und mit Gordon W. Prange das Drehbuch für den Film "Tora! Tora! Tora! - The Broken Seal" (Richard Fleischer, Toshio Masuda, Kinij Takasaku, USA 1970). 1954 begannen seine Bücher zu erscheinen:

War of Wits. The Anatomy of Espionage and Intelligence.  
- New York 1954, 379 Seiten. Taschenbuchausgaben als: The Spymaster. New York 1962 und 1972;

Burn After Reading. The Espionage History of World War II. -  
New York 1961, 319 Seiten. Taschenbuchausgabe 1972;

Strictly from Hungary. New York 1962, 196 Seiten;

The Tenth Fleet. - New York 1962, 366 Seiten;

It's Your Money. Waste and Mismanagement in Government  
Spending. New York 1964, 319 Seiten;

Patton: Ordeal and Triumph. - New York 1964, 885 Seiten;

The Broken Seal. The Story of Operation Magic and the  
Pearl Harbor Disaster. - New York 1967, 439 Seiten;

The Game of the Foxes. The Untold Story of German Espionage  
in the United States and Great Britain During World War II. -  
New York 1972, 696 Seiten; deutsche Ausgabe: Das Spiel der  
Füchse. Deutsche Spionage in England und den USA, 1918-  
1945. Berlin 1972. 4. Auflage 1974;

Aftermath. Martin Bormann and the Fourth Reich. - New York  
1974, 479 Seiten.

Die in seinem letzten Buch vorgetragene These, Martin Bormann lebe als Geschäftsmann in Argentinien, stellte sich nach Ausgrabungen in Berlin alsbald als Legende heraus. Ladislav Farago starb nach kurzer Krankheit im Oktober 1980 im Alter von 74 Jahren in New York.

Winfried B. Lerg

V.

### Wolfgang Weyrauch (1907-1980)

1977 habe ich mir ein Buch von Wolfgang Weyrauch gekauft, ein kleines schmales Bändchen mit 26 Geschichten, keine länger als zwei, drei Seiten. Es lag in einem jener Kästen, die vor Buchhandlungen stehen und in denen die reduzierten Bücher zum Greifen liegen. Es kostete, 1975 erschienen, 14.80 DM, nun kostete es 4,- DM. Und darum habe ich es wohl mitgenommen. Denn Weyrauch war ein Name für mich, den ich vom Hörspiel kannte. Ich habe das kleine Bändchen mitgenommen, weil ich von Weyrauch Geschichten lesen wollte, keine Hörspieltexte.

Ich habe die Geschichten nicht gelesen, und das Bändchen, das zwischen meinen Büchern verschwand, vergessen. In diesen Wochen las ich: Wolfgang Weyrauch ist gestorben und erschrak: für mich war er schon viel früher gestorben. Wie das so geht: die Nachricht vom Tod eines Menschen macht oft bewußt, daß das Vergessen eines Menschen wohl auch sein geistiger Tod ist. Ob es auch anderen so gegangen ist? Ich habe mich dann noch einmal auf die Spur von Wolfgang Weyrauch gemacht, auf die Spuren, die seine Arbeiten hinterlassen haben. Die Nachzeichnung seiner Lebensdaten ist in diesen Tagen in manchem Nachruf geschehen, das muß nicht wiederholt werden. Man lese den aus Nähe und mit Sympathie verfaßten Aufsatz von Heinz Schwitzke in epd, Kirche und Rundfunk, Heft 91 vom 19. November 1980, nach; ich will hier eher meine Spurenlese beschreiben.

Die Literaturgeschichten der späten fünfziger Jahre widmen Weyrauch keine Zeile. Nicht einmal das "Kleine literarische Lexikon" der Sammlung Dalp, ein Buch, mit dem ich im Studium gearbeitet habe, als erster Nachschlagequelle. Das scheint mir bezeichnend. Natürlich taucht er im Reclam-Hörspiel-Lexikon auf, breit, angemessen, mit genauen Beschreibungen seiner wichtigsten Hörspiele. Erst spät, in den siebziger Jahren, in den ersten Geschichten zur Nachkriegsliteratur wird sein Name erwähnt.

Warum? Weyrauch hatte den Begriff vom "Kahlschlag" geprägt, hatte sehr früh nach 1945 mit diesem Wort versucht klarzumachen, was da aus seiner und der Sicht anderer Autoren geschehen war. Hatte gemeint: man hätte zu jener Zeit ganz neu, ganz ohne literarisches Hinterland beginnen müssen. Wir wissen heute, ohne damit etwas besonderes beginnen zu können, daß das nicht so

war, sondern das nahezu alle Autoren, nach 1945 dort angeknüpft haben, wo sie mit ihrer Arbeit hatten abbrechen müssen: im Expressionismus und Nachexpressionismus.

So auch Weyrauch. Doch die Themen, die er herübergerettet hatte, Totentanz, Weltuntergang, Zerstörung von Kultur, Gewalt und Gewaltlosigkeit, wurden in den fünfziger Jahren noch einmal, wieder einmal neu belebt, weil es die Themen jener Zeit waren und es auch heute noch sind.

So banal das ist, so bedrückend bleibt es.

... Gesang, um nicht zu sterben, / Gesang, nach dem ich schlief, / selbst Staub und Tang und Scherben / sind radioaktiv; / ... (Gesang, um nicht zu sterben. In: Akzente, Jg. 1, 1954, Heft 5, S. 462).

...Aber unsere Ebene schrumpfte / unter den Heuschrecken. / Unsere Lerchen versteinerten im Flug. / Unser Lied wurde eine Lautlosigkeit. / Ein Everest aus Tränen / schwärzte unsere Himmel... (Elegie. In: Texte und Zeichen, Jg. 1, 1955, Heft 1, S. 70).

Wenn ich heute die "Texte und Zeichen", die "Akzente" durchblättere: nicht häufig, aber immer wieder war er zugegen, mit Gedichten, kleine Prosastücken, Entwürfen zu einem Roman, essayistischen Arbeiten.

In diesen Arbeiten, in seinen Lyrik- und Prosabänden, bezog er die Zeit, seine Zeit, genau, mit Bedacht in ihren bedrängten Erscheinungen ein, blieb ohne Manierismen und setzte seine Mittel sorgsam ein.

Dabei hat er mehr Fragen gestellt als Antworten gegeben, das macht ihn nachzulesen jetzt, immer noch, wichtig. Das war seine Aufgabe, dazu hat er sich immer wieder geäußert:

"Ich frage, ich antworte nicht. Die Leser, die Partner der Autoren, mögen, wenn sie Lust haben, sich damit befassen. Doch scheint es mir, poetologisch, nicht ganz falsch zu sein, wenn man den Poeten ihre Alphabete zuspricht, jedem das Seine, versteht sich. Dann wären diese Alphabete entweder die Netze, in denen sich die Übeltäter fangen, oder die Gehäuse, welche den Friedfertigen weit offen stehen." (Autobiografisches Nachwort. In: W.W., Das grüne Zelt. Die japanischen Fischer. Zwei Hörspiele, Stuttgart 1978, Reclam, Bd. 8256, S. 68).

An diesem kurzen Ausschnitt sind mehrere Punkte bemerkenswert: wie Weyrauch seine Leser gesehen, wie er auf sie zugeschrieben hat, unaggressiv, Antworten zulassend, ebenso unaggressiv. Und was er der Literatur zugemessen hat: kein Mittel zur Weltveränderung, geschweige zur Weltverbesserung. Ein Mittel zur Ermessung von Tätern und Opfern. Aber auch eine Handreichung für jene, die sich orientieren, die mit dem Alphabet der Literatur das Alphabet der Realität entziffern wollen.

Weyrauch ist bescheiden gewesen, und seine Bescheidenheit hat ihn offensichtlich aus unserem Bewußtsein verschwinden lassen.

So sind auch kaum seine Spuren auffindbar, die er bei anderen Autoren hinterlassen hat, jene, die er gefördert, lektoriert, herausgegeben, um die er sich gekümmert hat.

Wer hat sich um ihn gekümmert? Beim BR (so hört man) läge ein Hörspieltext neueren Datums vor. Aus dem Medium, in dem er gerne gearbeitet hat, aus dem Hörfunk, ist er seit langen Jahren verschwunden. Natürlich, die Wiederholung seiner Hörspiele stand immer an. Repertoirebildung heißt das. Wer kümmert sich um neue Texte, wer verlangte sie ihm ab?

Der Prosaband mit 26 Geschichten enthält kleine genaue Beschreibungen. Bedrohungen, Krisen, Alpträume, "Geschichten als Denkanstöße" schreibt der Verlag auf dem Klappentext. Ich habe sie seinerzeit nur gekauft, erst jetzt gelesen. Mir will das bezeichnend erscheinen: wie wir mit den Autoren jener Zeit umgehen, wie wir sie vergessen haben, weil wir ihnen nichts mehr abverlangt haben. Ein Medienphänomen?

Uwe Rosenbaum

### Rudolf Singer (1915-1980)

Das Zentralkomitee der SED und der Ministerrat der DDR teilten im "Neuen Deutschland" (Nr. 259 v. 3.11.1980, S. 2) mit, daß der Genosse Rudolf Singer am 1. November 1980 im Alter von 65 Jahren in Berlin gestorben sei; seine Ämter wurden in folgender Reihenfolge aufgezählt: Mitglied des ZK der SED, Mitglied der Volkskammer, Vorsitzender des Staatlichen Komitees für Rundfunk beim Ministerrat der DDR.

Rudolf ("Rudi") Singer wurde am 10. Juli 1915 in Hamburg geboren, besuchte kurz ein Gymnasium und absolvierte von 1931 bis 1933 eine kaufmännische Lehre. 1932 trat er in den Kommunistischen Jugend-Verband, 1933 in die KPD ein. Wegen illegaler politischer Arbeit verbrachte er 1933/34 einige Monate in der Haftanstalt Fuhlsbüttel. 1935 wurde er zu zweieinhalb Jahren Zuchthaus verurteilt und 1938 in die Schweiz abgeschoben. Hier mußte er die nächsten Jahre in Arbeitslagern für Emigranten und Flüchtlinge zubringen, von 1942 bis 1944 im "Linksextremistenlager", dem Campo di Lavoro per Profughi in Gordola (Tessin); 1942 stand er in Brugg, zusammen mit Walter Fisch und Kurt Seliger, wegen kommunistischer Umtriebe in Emigrantenlagern vor Gericht. Nach seiner Entlassung schloß er sich im Sommer 1944 als Funktionär der Exil-KPD der "Provisorischen Leitung der Bewegung 'Freies Deutschland' in der Schweiz" an, einer im August 1943 gegründeten Emigrantengruppe; nach der Legalisierung dieser Gruppe bestimmte man ihn Ende Mai 1945 zu deren Sekretär des Präsidiums. Nach der Auflösung der Bewegung am 16. Dezember 1945 zum Jahresende kehrte Rudi Singer nach Deutschland zurück.

In Nürnberg beteiligte er sich an der Neuorganisation der KPD, wurde zweiter Sekretär der Landesleitung Nordbayern der KPD und

leitete das Parteiblatt, die "Nordbayerische Volkszeitung". Im Jahre 1950 bestellte der Parteivorstand der KPD ihn zum Chefredakteur seines im Januar 1949 neugegründeten Zentralorgans "Freies Volk" in Düsseldorf.

Als sich im Herbst 1951 in der Bundesrepublik ein Verbot der KPD abzeichnete, ließ seine Partei ihn in die DDR kommen. Bei der SED-Bezirkszeitung "Freiheit" in Halle/S., damals geleitet von Horst Sindermann, ernannte man ihn 1952 zum stellvertretenden Chefredakteur und 1955 zum Chefredakteur. 1956 wurde er auch Mitglied der SED-Bezirksleitung Halle/S.

Der gleichaltrige Sindermann holte Rudi Singer Anfang 1963 nach Berlin an die Spitze des publizistischen Lenkungsapparats der Partei, in die Abteilung Agitation und Propaganda des ZK der SED, und machte ihn dort zu seinem Nachfolger als Leiter der Abteilung Agitation. In diesem Amt war Singer als Mitglied der in der Bundesrepublik verbotenen KPD besonders für die Perspektivpläne und Einzelanweisungen zuständig, die für die Westarbeit des damaligen "Deutschlandsenders" und des von Erich Glückauf (siehe MITTEILUNGEN 3/1977, S. 3) politisch geleiteten Tarnsenders "Deutscher Freiheitssender 904" in der Agitationsabteilung ausgearbeitet wurden. Als Hermann Axen 1966 die Chefredaktion des "Neuen Deutschland" verließ, rückte Singer an seine Stelle. Ein Jahr darauf, zum VII. Parteitag der SED 1967, wurde er auch ZK-Mitglied.

Mit den Umsetzungen und der gleichzeitigen Verjüngung der Machtelite der DDR nach dem Rücktritt Walter Ulbrichts (3.5.71) und dem VIII. Parteitag (Juni 71) erhielt Sindermann das Amt des Ersten Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrats und Singer - im Juli 1971 - das Amt des Vorsitzenden des Staatlichen Komitees für Rundfunk beim Ministerrat der DDR, der höchsten Rundfunkpublizistischen Behörde für den gesamten Hörfunk. Das Staatliche Rundfunkkomitee war durch eine Verordnung des Ministerrats vom 14. August 1952 errichtet worden. Im September 1968 löste man die Fernsehintendanz aus dem Komitee heraus und bildete ein besonderes Staatliches Komitee für Fernsehen. Rudolf Singer war der fünfte Vorsitzende in der Geschichte des Rundfunk- (Hörfunk-)Komitees nach Kurt Heiss (1951-1956), Hermann Ley (1956-1962), Gerhart Eisler (1962-1968) und Reginald Grimmer (1968-1971). Singers Nachfolger wurde im Dezember 1980 der ehemalige Chefredakteur der "Stimme der DDR", Achim Becker.

WBL

11. JAHRESTAGUNG DES STUDIENKREISES  
Hamburg, 12/13. September 1980

Aus der Eröffnungsansprache des Vorsitzenden, Prof. Treue:

Als der Vorstand sich Mitte 1979 darauf einigte, 1980 nach Hamburg zu gehen, schwebte uns verständlicherweise vor, daß dies dann höchstwahrscheinlich im Herbst eine der letzten wissenschaftlichen Tagungen in Hamburg sein würde, die der NDR in ihrer Ausrichtung unterstützen könnte. Zum 31. Dezember 1980 drohte die Auflösung des Norddeutschen Rundfunks, der dann nicht ganz 25 Jahre alt geworden wäre; der Staatsvertrag zwischen den drei Ländern Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, der die Basis des NDR ist, stammt bekanntlich aus dem Jahr 1955. Daß wir die Grundproblematik des NDR oder, anders gesagt, einer öffentlich-rechtlichen Mehrländer-Rundfunkanstalt zum Hauptthema der Jahrestagung 1980 machen wollten, stand damit fest. Nun hat natürlich niemand die Verantwortung für das Platzen dieser Anstalt übernehmen wollen, und daher ist, wenn man sagen will, der NDR ganz selbstverständlich noch einmal davongekommen. Es gibt einen neuen Staatsvertrag, während die Grundproblematik weiterbesteht.

Der fällige Bericht über die Entwicklung des Studienkreises seit der letzten Jahrestagung im September 1979 muß sich an die Entwicklung des Studienkreises selber halten, von der ich hier zusammenfassend nur feststellen kann, daß sie im großen und ganzen positiv, jedenfalls erfreulich ist. Die Mitgliederzahl ist weiter gestiegen, sie liegt jetzt bei rund 370. Was die Teilnahme an den regelmäßigen Doktoranden-Kolloquien jeweils im Frühjahr betrifft, so melden sich dafür immer wieder neue Interessenten an. So mancher Studierende, der noch vor drei, vier Jahren regelmäßig unsere Kolloquien besucht hat, hat inzwischen sein Studium abgeschlossen, ist promoviert worden und hat jetzt kaum noch Zeit, an diesen Kolloquien teilzunehmen. Aber fast ohne Ausnahme sind diese Damen und Herren weiterhin Mitglied im Studienkreis geblieben. Auch die Doktoranden-Kolloquien selbst haben eine Entwicklung durchgemacht. Während wir uns früher bemühten, die Kolloquien durch eine Art Vortragsprogramm einzuleiten und damit zu aktivieren, hat sich inzwischen herausgestellt, daß schon die Nennung einiger Hauptthemen genügt, um potentiellen Teilnehmern das Kolloquium als interessant erscheinen zu lassen. Die zum erstenmal von Herrn Wehmeier eingeführte Methode, die Teilnehmer vorher um schriftliche Erklärung ihrer allgemeinen wie ihrer speziellen Interessen zu bitten, damit wir uns darauf einstellen können, hat sich bewährt. Sie hat die Doktoranden aktiviert, und das ist die Hauptsache. Im Zusammenhang mit dem traditionellen Doktoranden-Kolloquium sollte ich vielleicht noch darauf hinweisen, daß die Zahl der Dissertationen, die bisher im mehr oder weniger engen Zusammenhang mit dem Studienkreis entstanden sind - und wenn es auch nur um die Themenfindung ging -, sich inzwischen auf einige Dutzend beläuft. Wir haben im Vorstand selbst darüber noch keinen genauen Überblick, wollen uns diesen aber in Kürze verschaffen.

Die jüngste Dissertation ist wohl die von Herrn Dr. Willfried Scharf. Herr Dr. Scharff hat am 7. Juli 1980 in Göttingen promoviert mit einer Arbeit über "Objektivität oder Parteilichkeit in der Berichterstattung bei der 'Tagesschau' und bei der 'Aktuellen Kamera'".

Die Schriftenreihe "Rundfunkforschung", die im Auftrag des Studienkreis-Vorstands durch Winfried B. Lerg herausgegeben wird, ist inzwischen bei ihrem 7. Band angelangt. Weitere Bände sind in Vorbereitung. Die MITTEILUNGEN, bei denen im Oktober der 6. Jahrgang abgeschlossen wird, werden gegenwärtig in einer Auflage von rund 600 Exemplaren vertrieben. Wie Sie wissen, erhält jedes Mitglied ein Exemplar kostenlos, außerdem haben wir eine ganze Anzahl von zahlenden Abonnenten. Bei einem Seitenumfang von 50 bis 70 jedes Quartal ist das inzwischen eine veritable Zeitschrift geworden, die, wie wir immer wieder erfahren, auch außerhalb des Studienkreises gelesen und benutzt wird.

Herr Dr. Heckmann, einer der beiden stellvertretenden Vorsitzenden unseres Studienkreises und Vorstand des Deutschen Rundfunkarchivs, ist kürzlich auf der 12. Generalversammlung der International Association of Music Libraries, Archives and Documentation Centres (IAML) zu deren Ehrenpräsidenten gewählt worden. Die 1952 gegründete Gesellschaft, die in 37 Ländern vertreten ist, gibt zusammen mit der International Musicological Society ein Répertoire International des Sources Musicales heraus, von dem bisher 22 Bände im Druck vorliegen, und veröffentlicht ein EDV-gestütztes Répertoire International de Littérature Musicale. Zusammen mit der von ihr ins Leben gerufenen International Association of Sound Archives hält die Gesellschaft jährliche Fachtagungen und alle drei Jahre einen Kongreß ab. Die nächsten Jahrestagungen sind 1981 in Budapest, 1982 in Brüssel, und der nächste Kongreß wird für 1983 in Washington geplant.

epd / Kirche und Rundfunk Nr. 75/76 vom 27. September 1980

#### Ungetilgte Hypotheken

Jahrestagung des "Studienkreises Rundfunk und Geschichte" / Von Jutta Duhm-Heitzmann

*"Wer seine Arbeit ordentlich macht, braucht Kontrolle nicht zu scheuen" (Günter Pipke, Kiel)*

epd Der "Studienkreis Rundfunk und Geschichte", eine lockere Vereinigung von Wissenschaftlern und Publizisten, veranstaltete im September (11.-13.) in Hamburg eine Jahrestagung, die sich speziell mit dem hochaktuellen Thema der "Rundfunkkontrolle in Geschichte und Gegenwart" auseinandersetzte. Die Prädominanz der Geschichtswissenschaftler bei den Vortragenden betonte allerdings - auch von der Auswahl der Themen her - den historischen Aspekt, d.h. Entwicklung und Bedingungen des status quo unseres öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems. Das Fleisch am Skelett, das konkrete Wissen um Mängel, um Skandal und Behinderung, um Auswüchse und Zugriffe, durch die die Kontrolle zur zensurierenden Instanz wird, wurde dabei kaum beachtet - vielleicht, weil man derlei als bekannt, als nicht historisch rubrizierbar, voraussetzte. Dadurch gewann die ganze Tagung

einen Anschein historischer Unverbindlichkeit, trotz der zweifellosen Qualität der Vorträge, beschränkte sich zum Teil auch nur (was mich ziemlich unbefriedigt ließ) auf ein Neuordnen bekannter Fakten unter dem speziellen Gesichtspunkt der Tagung. (Hinzu kam ein organisatorisches und dennoch strukturierendes Problem: daß die Zentrierung der Teilnehmer auf ein Vortragspodest hin der Diskussion wenig förderlich war. Dadurch ist mir zum ersten Mal seit langer Zeit wieder die kommunikationsfördernde Seminarpraxis des round-table-Gesprächs bewußt geworden. Es ist der Aufmerksamkeit, der kritischen Auseinandersetzung nicht förderlich, wenn man von den Diskutierenden nur die - da die Männer in der Überzahl waren - dunkel gekleideten Rückfronten betrachtet. Das nebenbei.)

Eigentlich nur am Anfang (und am nächsten Tag bei einer Podiumsdiskussion) wurde die Praxis der Rundfunkkontrolle in ihren eher dubiosen Auswirkungen aufs Programm mit einbezogen: im "Kamingespräch" mit Verleger Gerd Bucerius, dem Journalisten Michael Wol Thomas und als Moderator dem Ex-Interimsintendanten des NDR, Günter Pipke. Während Bucerius über die Vorteile der Verlagshierarchie philosophierte - mit dem Prinzip klarer Kompetenzen, die aber immer wieder durch die Sachzwänge der journalistischen Qualifikation "einen Zwang zur Verständigung" notwendig machten ("Ich könnte als Verleger die gesamte erste Seite vollschreiben, aber die setzen mich immer auf Seite sechs"), wies Thomas, als Medienredakteur des NDR nahe am Problem, auf die dubiose Zusammensetzung von Kontrollgremien ("undemokratisches Gefasel von Mehrheiten, die dies oder das wollen"), auf die erfahrene Pervertierung von Rundfunkkontrolle hin. Er akzeptierte letztlich nur die sachliche Gegenkontrolle bei journalistischen Beiträgen. Die ausgleichende Berufsmaxime Günter Pipkes, die Thomas' Beitrag folgte, habe ich diesem Bericht vorangestellt.

Den Rest der Tagung ging man streng zeitlich strukturiert vor: vom Beginn "Vom Kulturinstrument zum Führungsmittel" (Winfried Lerg) über "Vom Besatzungs- zum Parteienrundfunk" (Horst Halefeldt) zur vergleichenden Analyse des dualen und des integrierten Systems.

Lerg versuchte in seinem verlesenen Beitrag die "notorische Staatsnähe" des Mediums Rundfunk entwicklungsgeschichtlich zu begründen: Beförderung des Wissens durch fürstlich botenorganisatorische Standesorganisationen stand schon im 15. Jahrhundert unter staatlichem Schutz, woran sich die Bildung des Postmonopols als herrschaftlichem Betriebsmonopol nur konsequent anschloß. Genehmigungspflicht (Privilegierung und Lizensierung) und Aufsichtspflicht (Vor- und Nachzensur) begleiteten auch die neue Technik der Druckerpresse. Kirchliche und weltliche Herrschaft meldeten gleich zu Beginn politische und fiskalische Interessen an, wozu Lerg ironisch feststellte: "Manche der politisch-publizistischen und sozialpädagogischen Thesen von Medienpolitikern unserer Tage über die Zukunft der elektronischen Kommunikationsmittel könnten wörtlich - selbst was ihre barocken Formulierungen angeht - einem der ungezählten Traktate für und wider die Zeitung aus dem 18. und 19. Jahrhundert entlehnt sein" - was selbst die ersten Wettbewerbsprozesse zwischen staatlich privilegiertem Druckergewerbe und privater Verlegerschaft einschließt.

Es folgte die Verkehrsverwaltung, die äußere Organisation und Sicherung der Verkehrswege, des Transports ("Die mittelbare staatliche Kontrolle der Verkehrsverwaltung wird seither meist gesellschaftspolitisch begründet als Angebot allgemeiner gleicher - 'öffentlicher' - Dienstleistungen; die machtpolitische Komponente unter dem Gesichtspunkt der inneren - polizeilichen - und äußeren - militärischen - Staatssicherheit war mindestens ein ebenso starkes, wengleich auch seltener ausgesprochenes Motiv"). Diese staatlichen Verkehrsverwaltung wurde auch die "Telegraphie" unterstellt. Im Gegensatz zur Presse, die sich ab 1848 ihre Freiheit errang (wenn auch mit Auflagen) wurde der Nachrichtenverkehr nie aus der staatlichen Kontrolle entlassen. Die These von der "Fernmeldehoheit" konnte auch nicht mit dem Hinweis, daß die Atmosphäre frei sei und Gemeineigentum (beim drahtlosen Funk), entkräftet werden. Allerdings wurde schon bei der Diskussion einer Novelle zum Telegraphengesetz 1908 auf den Unterschied zwischen "Beförderungshoheit" (die bei der Post liege) und "Nachrichtenhoheit" unterschieden -

wobei diese Trennung staatlicherseits nie gehandhabt wurde: Beförderungskontrolle und Inhaltskontrolle gingen immer Hand in Hand - bis zur totalen Übernahme der Inhalte, die später durch das neue Medium Rundfunk verbreitet wurden, unter der Nazi Herrschaft bis 1945. Diese totalitäre Medienkontrolle zentralisierte allerdings nicht nur das Medium als Staatsbehörde, sondern kontrollierte auch Kommunikatoren und Rezipienten. Das Fazit Lergs: Der Rundfunk habe die - historisch bedingte - "hoheitsrechtliche Hypothek" nie loswerden können.

Anknüpfend daran fragte Halefeldt nach Kontinuität oder Diskontinuität der Rundfunkgeschichte, und nach Anspruch und Wirklichkeit der Kontrolle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Rundfunkkontrolle also unter der Fragestellung, wer die Tätigkeit des Rundfunks regelt, nach welchen Maßstäben und zu welchem Zweck bzw. nach welchen "Leitideen" sich eine Kontrolle begründe; wobei auch Halefeldt den Schritt von der gesetzlichen bzw. juristischen gesetzten Norm zur verändernden Praxis nicht tun wollte. Er zeigte aber auf, daß die "Stunde Null", das Ende des alten Staatsrundfunks, so nullig nicht war, weil sich sehr schnell zwei einander widersprechende Ansprüche herauskristallisierten: da die Alliierten nur mit vagen Vorstellungen, nicht aber einem festen Konzept für einen neuen deutschen Rundfunk antraten, ihn auch recht schnell wieder in einheimische Hände zurückgaben, gewannen die Vertreter der Interessen von Staat, Behörden, Regierung etc., die den altpraktizierten Zugriff wollten, rasch an Einfluß. In dem sich konstituierenden öffentlich-rechtlichen System - dessen "janusköpfige Anstaltsverfassung" sich im NDR besonders verdeutlichte - wurde der Zugriff der Staatsvertreter immer und umso stärker, da - so Halefeldts Begründung - die "eindeutige Verankerung dieses Systems im Grundgesetz" nicht gelungen war.

Zwar setzte das Fernsehurteil von 1961 dem direkten Zugriff des Bundes Grenzen, aber die Kontrollmöglichkeiten, besser: die Beeinflussungsmöglichkeiten publizistischer Inhalte verlagerten sich auf die Gremien, die die staatliche Aufsicht indirekt übernahmen. Die propagierte Staatsferne des Rundfunks hat zwar in Worten Bestand, "aber die Wirklichkeit hat sich ihm ständig weiter entzogen... Der Versuch der politischen Entscheidungsträger, sich selbst bei der Besetzung der Gremien Mehrheiten zu verschaffen, macht nur dann einen Sinn, wenn diese Mehrheiten auch genutzt werden - und das heißt: restriktiv genutzt werden".

Friedrich Kübler analysierte dann aus juristischer Perspektive "Rundfunkkontrolle und Kommunikationsfreiheit". Er kam zu dem Ergebnis, daß der Rechtssprechung mehr und mehr die Regelung von Informations- und Kommunikationsabläufen übertragen werde - ein Dilemma, das man auch in anderen Ländern beobachten könne. "Die vernünftige Ordnung der Strukturprobleme der Massenmedien überfordert die Regelungskapazität der parlamentarischen Legislative zumindest tendenziell, ... weil sie immer zugleich den Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung und damit die Voraussetzungen betrifft und modifiziert, unter denen die für den Erlaß von Gesetzen erforderlichen Mehrheiten zustande kommen". Nach einer kühlen Betrachtung der Grundnachteile des Integrations- (öffentlich-rechtlichen) und des dualen Systems (staatlicher Kulturfunk ist dem Wettbewerb kommerzieller Systeme ausgeliefert), wies er vor allem auf das Schutzbedürfnis der kulturellen und sozialen Infrastruktur hin, die von einem nach marktpolitischen Interessen organisierten Rundfunksystem negativ beeinflußt würden. Die Bedrohung individueller Entwicklung und sozio-kultureller Integration könne nur durch "Rundfunkkontrolle als Instanz der publizistischen Verantwortung" vermindert werden - eine Verlagerung des Kontroll-Begriffs, der allerdings nach seiner Praktikabilität nicht weiter abgeklopft wurde.

Eine sich daran anschließende Podiumsdiskussion mit Hans Abich, Gerd Börnsen, Manfred Jenke, Wolfgang Rieger und Arthur Rathke, geleitet von Rainer Kabel, brachte allerdings zu den Themenkomplexen "Erfahrungen mit Kontrolle" und "Wie könnte gute Kontrolle aussehen" nicht viel Neues. Nur Jenke - der vier Kontrollarten unterschied, nämlich 1. Beschwerdeaufnahme, d.h. die Diskussion einer evtl. Verletzung der Programm-

grundsätze; 2. Kampagne gegen mißliebige Redakteure; 3. Aufgaben der eigentlichen Kompetenz der Gremien, d.h. Haushalts- und Stellenplanberatung bzw. die argumentative Beratung (Beirat); 4. Beratung außerhalb der Kompetenz (auf Beeinflussung abzielende Gremienkontrolle) - wies auf Fälle von Selbstherrlichkeit, Selbstgerechtigkeit und Maßlosigkeit hin, die bei Gremienkontrolle möglich seien (waren). Man müsse verhindern, so Jenke, daß die Gremien zu einer "Art Überredaktion" würden.

Hans Abich konnte von "im Prinzip nur guten Erfahrungen" mit den kontrollierenden Gremien berichten, war dann aber auch der einzige, der durch den "Sonderfall der Kontrolle, nämlich den Schritt von der Kontrolle zur Einflußnahme" und durch die Art, wie diese Kontrolle ausgeübt werde, von der "Schädigung vieler Kontrollierter" sprach, die zu Zughaftigkeit und Ängstlichkeit der Mitarbeiter geführt habe.

Wolfgang Rieger wiederum, der brav feststellte, nie gegen Regeln verstoßen zu haben, sah im Kontrollzugriff der Parteien den Versuch dreier Mächte, die "vierte Macht" im Staate zu zerschlagen. (Als dann aber die Frage nach der publizistischen Legitimation aufkam, habe ich auf dem Notizblock nur noch Männchen gemalt.)

Ergebnisse der Tagung? Ausblicke? Der Blick, den Wolfgang Hoffman-Riem über den Teich tat und der das amerikanische Kontrollsystem des FCC (Federal Communication Control) primär als rituelles Symbol entlarvte, das die Möglichkeiten einer effektiven alternativen Kontrolle sogar verhindere, war informativ und amüsant. Bernd-Peter Lange bestritt rigoros die ordnungspolitische Legitimation eines eventuellen privatrechtlich organisierten Rundfunksystems bzw. auch nur eines dualen Systems für die Bundesrepublik. Zumindest die Vortragenden schienen sich einig, daß wir trotz allem doch das beste aller möglichen Systeme haben - zumindest das unserem Kulturraum adäquateste. Für mich ein zufriedenstellendes Fazit - aber kann man das auch den anderen vermitteln, die es verändern, zerschlagen, per Staats- sprich Parteienkontrolle pervertieren wollen, es partiell schon pervertiert haben?

## Die Intoleranz wird gefördert

Tagung des Studienkreises Rundfunk und Geschichte  
über die gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks

„Spätere historische Untersuchungen werden zu dem Schluß kommen, der rundfunkpolitische Prozeß von 1949 bis heute sei ein Prozeß steter Aushöhlung der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks gewesen“ — Horst O. Halefeldts skeptisches Resümee der 35jährigen Nachkriegsgeschichte des bundesdeutschen Rundfunks könnte man auch als Fazit zahlreicher anderer Beiträge einer Tagung des Studienkreises Rundfunk und Geschichte“ zum Thema „Rundfunkkontrolle in Geschichte und Gegenwart“ sehen.

Im Zentrum stand eine durchaus doppelbödiige Debatte mit den Kontrolleuren. Denn Kontrolle als Überwachung des Programms erscheint ja nicht nur in den gesetzlich dafür vorgesehenen Gremien wie Rundfunkrat oder Verwaltungsrat; Länderregierungen und Parteien haben zunehmend versucht, Einfluß in den Redaktionen zu gewinnen. Während aber die Häufung direkter Eingriffe noch in der Öffentlichkeit registriert wurde, blieben die weitreichenden Einwirkungen auf die Personalpolitik der Sender im Zwielficht. Vor diesem Hintergrund war es schon erstaunlich, daß Wolfgang Rieger, leitender Redakteur für Bildung und Wissenschaft im NDR-Hörfunk, die Redaktion für autonom hielt und von keiner Schere im Kopf wissen wollte.

Es waren auch nicht Programmitarbeiter oder Wissenschaftler, die Zweifel an der Legitimität der Kontrollorgane vorbrachten, sondern einer der Kontrolleure. Der schleswig-holsteinische Landtagsabgeordnete Gerd Börnsen (SPD) machte deutlich, daß ein großer Teil der Gebührenzahler in diesen Gremien gar nicht repräsentiert ist. Börnsen: „Die Rundfunkräte haben meist nur ein Interesse daran, ihrer Gruppe zu angemessenem Ausdruck zu verhelfen; auf diese Weise wird nicht die Meinungsfreiheit gefördert, sondern Intoleranz und übermäßige Kontrolle.“

Der fatale Übergang von der Kontrolle zur Einflußnahme aufs Programm — der eigentliche „Südenfall“ in den Augen des ehemaligen ARD-Programmdirektors Hans Abich — hat viele Gesichter. Udo Kölsch, vom NDR-Hörfunk, rief seinem Kollegen Rieger ins Gedächtnis, daß trotz eines einstimmigen Votums des Redakteurausschusses für das Hörspiel „Zuginsfeld“ die Sendung unterblieben ist — angeblich aus Qualitätskriterien. Aber wer setzt solche Kriterien, wenn nicht die sachverständigen Redakteure? Erinnert werden darf hier an den Dokumentarfilm „Paul Jacobs und die

Atombande“, dessen Ausstrahlung der zuständige NDR-Redakteur verhinderte und der dann von der Jury der evangelischen Filmarbeit in Frankfurt im August als „Film des Monats“ ausgesucht wurde.

Die Inkompetenz der Rundfunk- und Verwaltungsräte in Programmfragen ist denn auch nicht verborgen geblieben; WDR-Hörfunkdirektor Manfred Jenke führte sie neben der verhängnisvollen Fraktionierung darauf zurück, daß in keinem dieser Gremien Autoren oder andere Kreative vertreten sind. Er plädiert deshalb für ein neues Besetzungsprinzip: nach seiner Auffassung sollten je ein Drittel der Gremienmitglieder von den politischen Parteien, den Gewerkschaften oder Kammern und von den Kreativen — Schriftstellern, Künstlern, Publizisten — entsandt werden. Der Kieler Staatssekretär Arthur Rathke (CDU) hält dagegen nichts von solchen Veränderungen. In seiner zehnjährigen Tätigkeit als ZDF-Fernsehrat will er von einer „Schere im Kopf und was derlei Weinerlichkeiten mehr sind“ nichts erfahren haben: „Selbstzensur gibt es überall, in Anstandsregeln, Sitten und Standesvorstellungen — bis hin zur Selbstkontrolle des eigenen Körpers.“

Rathke mußte sich freilich vorhalten lassen, daß der Entwurf seiner Regierung für einen schleswig-holsteinisch/niedersächsischen Staatsvertrag die Möglichkeit einer regelrechten Programmzensur durch die Staatsaufsicht vorsah. Gerd Börnsen vertrat die Auffassung, daß das mangelnde Interesse der Gebührenzahler an der Rundfunkkontrolle nur durch mehr Information und Mitbestimmung aktiviert werden könnte.

Der Frankfurter Politologe Friedrich Kübler machte am Beispiel der britischen Konkurrenz zwischen staatlichem Rundfunk und kommerziell betriebenen Sendern auf die Machtlosigkeit von Kontrollinstanzen aufmerksam — wenn es darum geht, den Niedergang des Programmnieveaus auf der Jagd nach Zuschauern oder Hörern zu verhindern. Kübler sieht im „Wettbewerb zwischen Kultur- und Kommerzfunk“, der auch in der Bundesrepublik bald einsetzen wird, „ein Duell mit ungleich langen Säbeln“ und kommt zu dem Schluß, daß „die Erfahrung mit unterschiedlichen Modellen der Rundfunkorganisation den Verdacht verstärkt, daß die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft und des demokratischen Staates eine kulturelle Infrastruktur voraussetzt, zu deren Erhaltung und Erneuerung ökonomische Austauschprozesse nicht ausreichen“.

Dieter Brumm

FUNK-Korrespondenz Nr. 38 / 17. September 1980

**Rundfunk im Kräftespiel von Weimar bis heute**  
**11. Jahrestagung des Studienkreises „Rundfunk und Geschichte“**

Der „Studienkreis Rundfunk und Geschichte“ veranstaltete vom 11. bis 13. September seine 11. Jahrestagung als Gast des NDR in Hamburg. Ganz bewußt hatte der Vorstand schon vor einem Jahr **d i e s e n** Tagungsort gewählt; auch das Generalthema: „Rundfunkkontrolle in Geschichte und Gegenwart“ stand schon lange fest und wurde mit Seitenblick auf den NDR ausgesucht. Die Stabilisierung und Reorganisation des NDR zeichnete sich vor einem Jahr noch nicht ab, eher war ein rundfunkpolitischer Scherbenhaufen zu befürchten.

Obwohl sich die Wogen inzwischen geglättet haben und der Ätherorkan dank der juristischen Entscheidung und des folgenden politischen Kompromisses inzwischen abgeflaut ist, tat es gut, das Kräftespiel um den Rundfunk in Geschichte und Gegenwart einmal genauer unter die Lupe zu nehmen. Über hundert Teilnehmer aus Hochschule und Medienpraxis beteiligten sich an der Tagung. Winfried B. Lerg, Publizistikwissenschaftler an der Universität in Münster, untersuchte in seinem Referat die Entstehungsbedingungen des frühen deutschen Rundfunks bis 1945. Die Arbeit der staatlich sanktionierten Zensurbehörden (politische „Überwachungsausschüsse“ und „kulturelle Beiräte“ an den damaligen Sendegesellschaften) zerstörte im Weimarer Rundfunk sehr rasch die Möglichkeit zu objektiver und angstfreier Berichterstattung im Rundfunk. Schließlich geisterte die Zensurschere in allen Redaktionen herum; auch das kulturelle Programm war betroffen.

Horst O. Halefeldt beleuchtete die Entwicklung vom Besatzungs- zum Parteienrundfunk in der Bundesrepublik. Die Frage nach Kontinuität oder Diskontinuität deutscher Rundfunkgeschichte über das Jahr 1945 hinweg, ist nicht mit ja oder nein zu beantworten. Der gestaltende Eingriff der Amerikaner, Briten und Franzosen setzte dem Rundfunk neue Ziele und Aufgaben. Der nunmehr öffentlich-rechtlich verfaßte Rundfunk erhielt ein Maß an Unabhängigkeit, das deutschen Politikern zwischen 1923 und 1945 undenkbar erschien. Der demokratische Neubeginn fand 1961 – durch das sogenannte Fernsehurteil – seine höchstrichterliche Bestätigung. Allerdings begann in dem Verhältnis der staatspolitische Druck auf den Rundfunk wieder anzuwachsen, wie sich die Alliierten aus dem Rundfunkgeschehen in Westdeutschland zurückzogen. Die Stunde zunehmender Parlamentarisierung und Parteipolitisierung kam; der Einfluß der Exekutive wuchs besonders dort, wo der Bund eingreifen konnte oder mehrere bzw. alle Länder gemeinsam Rundfunkpolitik machten.

In nahezu allen Beiträgen, vorgetragen von Rundfunk-Verantwortlichen und von Wissenschaftlern, kam die entschiedene Ablehnung dirigistischen staatlichen und übermäßigen parteipolitischen Einflusses auf den Rundfunk zum Ausdruck. Auch warnte eine ganze Anzahl von Tagungsteilnehmern vor profit-orientierten Rundfunk- und Fernsehveranstaltungen, da pluralistische Vielfalt bei kommerzieller Interessengebundenheit nicht mehr zu erreichen sei. Ein konkurrierendes Rundfunksystem (öffentlich-rechtliches neben einem kommerziellen) könne man nicht einfach dem „freien Spiel der Kräfte“ überlassen, da beide Zielsetzungen unvergleichbar seien. Dabei sei auch keine „gesunde“ Konkurrenz zu erhoffen. In seiner Zielsetzung Unvereinbares werde allzu oft und leichtfertig miteinander verglichen.

Es war eine sachlich geführte Tagung auf hohem Niveau, deren Brisanz durch die aktuelle Entwicklung am NDR nicht mehr ganz gegeben war. Gegner oder „Ergänzer“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft ließen sich auf der Tagung weit und breit nicht ausmachen. Das mochte im Augenblick ganz gemütlich sein, täuschte aber auch über die realen Interessen verschiedener Gruppierungen gewaltig hinweg.

17.9.80—Christian Hörburger/FK

FERNSEH - INFORMATIONEN Nr. 23-24/ Dezember 1980

VON ORGANISATIONSGESCHICHTE ZUR PROGRAMMGESCHICHTE

Jahrestagung des "Studienkreises Rundfunk und Geschichte" über "Rundfunkkontrolle"

Der "Studienkreis Rundfunk und Geschichte e.V.", der knapp 400 Mitglieder umfaßt, hat in den elf Jahren seines Bestehens einige Dutzend Prüfungsarbeiten über rundfunkhistorische Themen initiiert und gefördert. (1. Vorsitzender des Vorstands: Prof. Dr. Wilhelm Treue/Göttingen). Über neue Arbeiten, neue Funde oder Forschungsergebnisse berichten, vierteljährlich in einer Auflage von rund 600 Exemplaren von Walter Först/WDR redigiert, die "Mitteilungen", an deren Redaktion auch Harald Heckmann/DRA, Wolfgang Hempel/SWF, Friedrich P. Kahlenberg/Bundesarchiv Koblenz und Werner Schwipps/DW mitwirken. Neben den Doktoranden-Colloquien, in denen wichtige Kontakte gefördert und Rat und Hinweise gegeben werden, haben die Jahrestagungen des Vereins besonderes Gewicht, weil sie immer ein bestimmtes Thema in Referaten und Diskussion beleuchten, das für die Erforschung der Geschichte des Rundfunks in naher oder fernerer Zeit Bedeutung erlangen kann.

Die 11. Jahrestagung des "Studienkreis Rundfunk und Geschichte e.V." in Hamburg hatte als Thema "Rundfunkkontrolle in Geschichte und Gegenwart". Das erste Kamingsgespräch im NDR-Haus begann mit Gerd Bucerius, der mindestens erfahrener Rundfunkhörer ist, noch locker-heiter, wobei Günter Pipke und Michael-Wolf Thomas als verständnisvoll fragende Partner das in Verlegerprobleme abgleitende Gespräch auf rundfunkgeschichtliche Fragen zurückführen konnten. Am zweiten Tag schilderte Prof. Dr. Winfried B. Lerg (der wegen Erkrankung seinen Vortrag verlesen lassen mußte) die Etappen vom Wegemonopol zum Rundfunkmonopol, von 'Beförderung von Wissen' zur öffentlichen Dienstleistung mit Möglichkeiten zur beaufsichtigenden und einschreitenden Überwachung, mit unvermeidbaren Kompetenzkonflikten und Machtkämpfen. Als heute schon rein historisches Thema untersuchte Horst O. Halefeldt die Entwicklung vom Besatzungsrundfunk zum Parteienrundfunk, in der durch überzeugendes Quellenmaterial die sich oft überschneidenden Einflüsse unter den Marken "Kontrolle" oder "Zensur" dargestellt wurde. Die folgenden Vorträge befaßten sich mit der Jetztzeit: "Rundfunkkontrolle und Kommunikationsfreiheit" (Prof. Friedrich Kübler), "Staatliche Kontrolle im kommerziellen Fernsehen als legitimatisches Symbol?" (Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem) und "Rundfunk als Geschäft" (Prof. Dr. Bernd-Peter Lange). Interessant die Feststellung, daß kommerzielle Rundfunksysteme des Auslands einen größeren Raum einnahmen bei den Analysen als früher, was heute ebenso aktuell wie vorausschauend ist.

Die Jahrestagungen des Studienkreises bieten Programme immer so an, daß die Themen gründlich behandelt und diskutiert werden können; das setzt zunehmend voraus, daß die Diskutanten mit handfestem Wissen (weniger mit Spekulationen oder Wunschvorstellungen) hantieren müssen. Es ist sicher sehr nützlich, wenn die Organisationsformen, die gesetzlichen Grundlagen, die nationalen und internationalen Verpflichtungen und Verflechtungen untersucht

werden. Sie bilden das 'Gerüst', in dem 'der Rundfunk' in seiner ganzen Vielfalt werden und wirken kann. Damit sind auch Fundamente für das zentrale Thema, das Rundfunkprogramm, gelegt. Dann allerdings beginnen die Schwierigkeiten, denn die Rekonstruktion von Programmen in Deutschland ist - zumindest für die ersten beiden Jahrzehnte - außerordentlich schwer. Nicht nur, weil viele Unterlagen (Manuskripte, Akten, Fixierungen von Sendungen, Protokolle usw.) vernichtet worden sind oder verloren gingen, sondern auch, weil jede Sendung erst durch Wort, Ton und Geräusch zum Leben erwacht, erst durch ihre Stellung im Gesamtprogramm, ihre Bindung an Einflüsse usw. in Absicht und Wirkung verdeutlicht wird.

Es könnte Aufgabe des Studienkreises sein, auch Arbeiten zu fördern, die diesen wesentlichen Teil der Rundfunkgeschichte beschreiben, untersuchen und erläutern. Die Programmplanung, -gestaltung und -wirkung ist allerdings von vielen Voraussetzungen und Umständen abhängig, die im Finanziellen, im Organisationsschema, im Personellen, Politischen und vor allem auch in den die damalige Zeit bestimmenden Umständen liegen. Sie zu erkennen und zu werten, erfordert ein großes Einfühlungsvermögen. Natürlich wird niemand bei der ungewöhnlichen Fülle des Programm-Materials schnell umfassende Ergebnisse erwarten dürfen; wahrscheinlich sind zunächst viele Einzelarbeiten nötig, ehe eine Gesamtübersicht entstehen kann.

K.W.

---

Auf den folgenden Seiten wird der Abdruck von Referaten der 11. Jahrestagung fortgesetzt.

Friedrich Kübler  
RUNDFUNKKONTROLLE UND KOMMUNIKATIONSFREIHEIT  
Zu den Ansprüchen an eine zeitgemäße Rundfunkorganisation

I.

Der Vorsitzende Ihres Studienkreises, Herr Treue, hat mich eingeladen, zum Thema dieser Jahrestagung - "Rundfunkkontrolle in Geschichte und Gegenwart" - ein Referat aus politologischer Sicht zu halten. Die vorbehaltlose Annahme dieses ehrenvollen Angebots durch einen Juristen, dessen Arbeitsschwerpunkt im Privat- und Wirtschaftsrecht liegt, vermag leicht den Eindruck zu erwecken, daß es sich dabei um vorsätzliches Wildern in fremden Revieren oder zumindest um die höchst leichtfertige Verletzung von Grenzen handelt, die durch die unterschiedlichen Methoden der einzelnen Disziplinen vorgegeben scheinen. Um solchen Mißverständnissen vorzubeugen, sind einige generalisierende Vorbemerkungen angebracht.

1. Der Rundfunk kann heute zwanglos einer Erscheinung zugeordnet werden, die zum Strukturbild hochentwickelter Gesellschaftssysteme gehört: das Recht begnügt sich nicht mehr damit, die Verfahren der Verteilung materieller Güter zu ordnen; es übernimmt vielmehr in wachsendem Maße die Aufgabe der Regelung von Informations- und Kommunikationsabläufen. Diese Beobachtung läßt sich mit so unterschiedlichen Neuerungen wie dem Datenschutz, dem Verbraucherschutz oder dem Anlegerschutz belegen; nicht weniger eindrückliches Anschauungsmaterial bietet die ständige Entwicklung des Bilanz- und Publizitätsrechts oder die zuweilen atemberaubende Komplizierung der noch vor wenigen Jahrzehnten leicht überschaubaren Materien etwa des Schul- oder Hochschulrechts. Für die Massenmedien generell soll nur an die Entstehung und Ausdifferenzierung eines hochspezifischen Haftungsrechts erinnert werden, das die expansiven Wirkungsmöglichkeiten der Publizistik mit einer Fülle subtiler Begrenzungen überzogen hat. Vieles spricht für die Annahme, daß der Rechtsordnung eine neue Dimension von Regelungsaufgaben zugewachsen ist, deren generelle Problematik bislang nur punktuell in einigen Randzonen zur Kenntnis genommen und erörtert wird.

2. Für den Gegenstand dieser Tagung, die Rundfunkkontrolle, wird die Ausgangslage durch Umstände verschärft, auf die Herr Halefeldt überzeugend hingewiesen hat. Zu den fundamentalen Ansprüchen an ein demokratisches Gemeinwesen gehört, daß die verbindlichen Regeln des Zusammenlebens, die Rechtsordnung, durch vom Volk gewählte und dem Volk verantwortliche Vertreter beschlossen werden. Das Grundmuster oder normative Strukturbild des bestehenden Rundfunksystems ist indessen weder von der Konstituante, den Vätern des Grundgesetzes und der Länderverfassungen, noch von der Legislative des Bundes oder der Länder geschaffen worden. Die bis heute maßgeblichen Systementscheidungen wurden zunächst durch die Besatzungsmächte getroffen und später durch die Rechtsprechung vor allem (aber nicht nur) des Bundesverfassungsgerichts ergänzt und bestätigt. Dort ist zur Zeit ein Verfahren über die saarländische Rundfunkgesetzgebung

im Gange, das von der Freie Rundfunk AG (FRAG) angestrengt worden ist und dessen Ausgang grundsätzliche Bedeutung für die Entwicklung der nächsten Jahre beigemessen wird. Es gilt als sehr wahrscheinlich, daß das Bundesverfassungsgericht nach diesem Urteil bald aufs Neue mit Strukturfragen des Rundfunks befaßt werden wird.

3. Diese Kompetenzverlagerung vom Parlament zur Justiz hat mehrere Ursachen, zu denen auch Besonderheiten des deutschen Rechtssystems gehören. Sie ist jedoch vor allem Ausdruck eines Dilemmas, das sich auch in anderen Ländern beobachten läßt: die vernünftige Ordnung der Strukturprobleme der Massenmedien überfordert die Regelungskapazität der parlamentarischen Legislative zumindest tendenziell, weil sie immer zugleich den Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung und damit die Voraussetzungen betrifft und modifiziert, unter denen die für den Erlaß von Gesetzen erforderlichen Mehrheiten zustandekommen. Die daraus resultierende Unsicherheit schlägt auf die Legitimität der bestehenden Rundfunkordnung zurück. In Italien hat sie sich im Säurebad divergierender Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung weitgehend aufgelöst; die Konsequenzen werden als chaotisch geschildert. In der Schweiz ist der Versuch, den für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) bestehenden Organisations- und Programmvorschriften durch Referendum eine verfassungsrechtliche Grundlage zu verschaffen, wiederholt - 1957 und 1976 - gescheitert. Die deutsche Variante dieser Labilität läßt sich am Beispiel der Rundfunkkontrolle nachweisen. Wie die Referate von Herrn Lerg und Herrn Halefeldt zeigen, kann die historische Legitimation dieses Begriffes nicht bestritten werden. Wer ihn indessen heute ohne Vorbehalt gebraucht, sieht sich alsbald mit einer historischen Analogie konfrontiert, die ihm den Part der servilen Höflinge und reaktionären Schranken zuweist, die die Pressezensur erfunden, Schubart in den Kerker geworfen und die Karlsbader Beschlüsse praktiziert haben.

4. Der rundfunkrechtliche Kompetenzzuwachs vor allem der Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet zugleich, daß sich die Verrechtlichung des Funkmediums auf die Ebene des den Gesetzgeber bindenden Verfassungsrechts verlagert. Damit werden die fälligen Sachentscheidungen der parlamentarischen Legislative endgültig entzogen und zum Gegenstand einer Jurisprudenz gemacht, die die anzuwendende Norm nicht im Gesetzbuch vorfindet, sondern aus normativen Vorgaben abzuleiten hat, die - zumindest bis zum Erlaß des rechtskräftigen Urteils - noch nicht eindeutig positiviert worden sind. Daraus entsteht Unsicherheit, deren Ausmaß sich in etwa an der Spannbreite divergierender Argumentationsstrategien in der juristischen Gutachten- und Schriftsatzliteratur abgreifen läßt. Sie zwingt faktisch zu Begründungen, die sich nicht mit bloßen Deduktionen begnügen können, sondern die jeweiligen Folgen unterschiedlicher Entscheidungen gegeneinander abzuwägen haben. Deshalb muß sich die juristische Argumentation - zumindest im Ansatz - auf die Erörterung von empirischen Einsichten und Erfahrungen einlassen, soweit plausibel gemacht werden kann, daß sie für das Erreichen oder Verfehlen der normativen Vorgaben Bedeutung haben. Damit sieht

sich die Rechtswissenschaft mit dem generellen sozialwissenschaftlichen Problem konfrontiert, wie denn die Fülle dieses (vielfach widersprüchlichen) empirischen Materials so aufbereitet werden kann, daß es sich dazu verwerten läßt, die Rationalität der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen. Ein vielfach bewährtes Verfahren besteht darin, das auf die normativen Vorgaben bezogene Faktenmaterial zu vereinfachten Strukturbildern der Wirklichkeit, d.h. zu Modellen zu verdichten. So arbeitet die Politikwissenschaft, wo sie Regierungs- und Gesellschaftssysteme oder auch einzelne soziale Institutionen analysiert. Aber auch der Rechtswissenschaft ist dies Vorgehen nicht fremd; zumindest in der Rechtsgeschichte und in der Rechtsvergleichung verfügt sie mittlerweile über praktische Erfahrung im Umgang mit solchen modellhaften Rekonstruktionen komplexer Wirklichkeitsfassung. Deshalb legt es nicht nur die wissenschaftliche Ausrichtung Ihres Studienkreises, sondern auch der erteilte Auftrag nahe, sich dieses historisch-komparativen Ansatzes zu bedienen.

## II.

Für die frühe Institutionalisierung des Rundfunks in Europa haben andere Rechtsordnungen treffende Begriffe gefunden, die sich nur mit Mühe übersetzen lassen. Die BBC wurde 1924 als ein "Public Service" geschaffen; der Rundfunk versteht in der Schweiz einen "öffentlichen Dienst" und wird in Frankreich als "un véritable service public national" bezeichnet. Das heißt: er ist eine staatliche Einrichtung, der von der Rechtsordnung an die Allgemeinheit zu erbringende Dienstleistungen auferlegt worden sind. Daraus ergibt sich, daß der rechtlich verfaßte Rundfunk nicht als Ausdrucksmöglichkeit individueller Meinungen oder Gegenstand unternehmerischer Initiative angesehen worden ist: er wird als Institution nicht der Presse zugeordnet, sondern kommunikativen Dienstleistungsbetrieben wie der Briefpost und dem Telefon und vor allem kulturellen Einrichtungen wie dem Schulwesen oder wie Universitäten, Bibliotheken und Museen. Er ist - in einer vor allem vom Bundesverfassungsgericht gebrauchten Terminologie - kein "Medium" unterschiedlicher gesellschaftlicher und politischer Meinungen, die vor dem Forum der Öffentlichkeit um Anhang und Anerkennung konkurrieren, sondern ein "Faktor" der individuellen Daseinsvorsorge und vor allem der nationalen Integration: indem er Dienstleistungen vom Wetterbericht über das Wunschkonzert bis zum Schulfunk erbringt, trägt er zur Bewahrung und Festigung der sozialen und kulturellen Infrastruktur des Landes bei. In dieser Konzeption wird das Individuum nicht als Emittent, sondern als Rezipient und zugleich als mittelbar Betroffener behandelt, soweit seine Existenz von der Erhaltung und ständigen Erneuerung der für das zivilisatorische Niveau maßgeblichen Werthaltungen abhängt. Die Pflege der geistigen und sittlichen Grundlagen des Gemeinwesens ist Aufgabe des Staates und seiner Institutionen; angesichts der sich daraus ergebenden objektiven Programmverpflichtung bedarf das staatliche Rundfunkmonopol ebensowenig wie das staatliche Erziehungswesen oder die staatliche Kunstförderung irgendeiner zusätzlichen Rechtfertigung etwa durch Frequenzmangel

oder besonders hohe Kosten. Dieses Kultur- oder Staatsmodell ist frühzeitig in Frage gestellt worden: der Rundfunk sei ein "reiner Distributionsapparat", wo er doch "der denkbar großartigste Kommunikationsapparat des öffentlichen Lebens" sein könne, wenn er es bloß "verstünde, nicht nur auszusenden, sondern auch zu empfangen, also den Zuhörer nicht nur hören, sondern auch sprechen zu machen" (so Bertolt Brecht 1932). Die entscheidende Schwäche des Konzepts zeigte sich wenig später am deutschen Beispiel in erschreckender Weise: wo durch machtpolitische Usurpation die Zweckentfremdung zum Instrument planmäßiger Täuschung möglich wurde, konnte vom kulturellen Auftrag der Institution und seiner legitimierenden Kraft nicht mehr ernstlich die Rede sein. Zur selben Zeit freilich bewies die BBC, in welchem Maß sich das Modell des staatlichen Kulturfunks mit den Anforderungen demokratischer Meinungs- und Willensbildung vereinbaren ließ.

Der Zusammenbruch des Hitler-Regimes und das Ende des Zweiten Weltkriegs konfrontierte das europäische Konzept des staatlichen Kulturfunks mit dem Gegenmodell, das sich - parallel zur europäischen Entwicklung - vor allem in den USA herausgebildet hatte. Es betrachtet die Veranstaltung von Rundfunk nicht als Aufgabe des Staates, sondern als Betätigungsfeld für die individuelle Freiheit der Meinungsäußerung und der Entfaltung unternehmerischer Initiative. Normative Leitvorstellung ist nicht die kulturelle Basis des Zusammenlebens in Gesellschaft, sondern die durch die "free speech"-Klausel des ersten Zusatzartikels zur Bundesverfassung gewährleistete rationale Instanz der öffentlichen Meinung: "It is the purpose of the First Amendment to preserve an uninhibited marketplace of ideas in which truth will ultimately prevail, rather than to countenance monopolisation of that market, whether it be by the government itself or a private licensee" (so Richter White für den Supreme Court zur verfassungskonformen Auslegung des Communications Act). Der Rundfunk ist nicht, wie Schule oder Universität, "Faktor" zivilisatorischer Entwicklung, sondern, wie die Presse, Medium der miteinander um Anerkennung ringenden Erfahrungen und Anschauungen. Regulativ ihrer Vermittlung ist nicht die Neutralität des liberalen Staates, sondern der Mechanismus des publizistischen und wirtschaftlichen Wettbewerbs: da die Finanzierung ausschließlich über die Anzeigenwerbung erfolgt, müssen die Veranstalter durch die Attraktivität ihrer Programme um möglichst hohe Einschaltziffern konkurrieren. Daraus ergibt sich eine - vielfach übersehene - Abweichung vom Funktionsprinzip der traditionellen Zeitungspressen: anders als sie ist der kommerzielle Funk nicht auf die Kaufentscheidung, sondern nur auf die passive Rezeption, das Nichtabschalten seiner publizistischen Adressaten angewiesen. Vor allem die amerikanische Wirtschaftswissenschaft hat auf diesen Unterschied hingewiesen. Die von der Funkindustrie erbrachten Dienstleistungen sind nicht die Programme, sondern der Zugang zu den Hörern und Zuschauern, der an die Konsumgüterwerbung vertrieben wird. Die Sendungen sind ein als öffentliches Gut angebotenes Abfallprodukt, dessen institutionelle Bedeutung sich darin erschöpft, der Markenartikelreklame das für ihre Werbebotschaften optimale Umfeld zu verschaffen. Dieses System ist zwar insofern politisch

neutral, als es den Inhabern der staatlichen Ämter keinen unmittelbaren Einfluß auf die Inhalte der Sendungen eröffnet. Sein entscheidender Nachteil liegt aber in der völlig einseitigen Funktionalisierung des Programms, die dem Rundfunk seine eigentlich publizistischen Möglichkeiten weitgehend nimmt und ihn damit längerfristig zu einem Faktor sozialer und kultureller Erosion und Auflösung degenerieren läßt. Die amerikanische Gesetzgebung ist diesen Gefahren frühzeitig entgegengetreten: die von der Federal Communications Commission (FCC) zu vergebenden Funklizenzen sollen nur dann verlängert werden, wenn der Inhaber bestimmten Mindestanforderungen an die Qualität des Programms genügt hat. Diese Einschränkung der Meinungs- und Unternehmerfreiheit soll durch die begrenzte Zahl der verfügbaren Frequenzen legitimiert werden. Wiederum die Ökonomie hat zurecht darauf hingewiesen, daß diese Begründung mit den Prämissen des Marktsystems nicht vereinbar ist: auch Papier ist ein knappes Gut, über dessen Allokation der Wettbewerb entscheidet; ebenso kann die Befugnis zur Nutzung von Sendefrequenzen durch marktmäßige Verfahren, etwa durch Versteigerung an den Meistbietenden und danach durch Kauf vom Inhaber, verteilt werden.

### III.

Mit anderen Worten: die von der FCC ausgeübte Rundfunkkontrolle läßt sich zumindest dort, wo sie qualitative Programmstandards durchsetzen soll, nicht mit den normativen Prämissen des reinen Marktsystems begründen. Sie verweist nicht nur auf eine schon in den zwanziger Jahren beginnende Ausdifferenzierung des amerikanischen Rundfunkwesens, sondern zugleich auf ein sehr viel allgemeineres Phänomen der Entwicklung. An die Stelle der eindimensionalen Modelle der Frühzeit sind - zumindest in allen wichtigen Ländern - Ordnungsentwürfe der zweiten Generation getreten, die sich in zunehmend komplizierten Regelungen niederschlagen und hinter denen wesentlich komplexere normative Leitbilder stehen. Trotzdem erscheint es möglich, sie (freilich nicht ohne grobe Vereinfachung) auf zwei Grundfiguren zurückzuführen, die im folgenden mit den Begriffen des "Integrationsmodells" und des "dualen Systems" bezeichnet werden.

1. Das Integrationsmodell soll ausschließlich am deutschen Beispiel erörtert werden, obwohl vor allem die Schweiz und Österreich spezifische Entsprechungen vorweisen können. Ausgangspunkt ist das überlieferte System des Kulturfunks, das nunmehr aus dem Staatsapparat herausgebrochen und organisatorisch verselbständigt wird, um es dem Einfluß und Zugriff der jeweils Regierenden zu entziehen. Dadurch soll zugleich der "Medium"-Funktion des Rundfunks entsprochen werden. Seine Öffnung gegenüber den in der Gesellschaft rivalisierenden Anschauungen und Kommunikationsbedürfnissen wird nicht durch die wirtschaftliche und publizistische Konkurrenz mehrerer Veranstalter, sondern durch die pluralistische Ausdifferenzierung der Binnenstruktur der das Programm bestimmenden Organisation angestrebt. Dazu wird ihr oberstes Gremium, das nicht nur für die korporative Willensbildung, sondern insbesondere auch für die Bestellung und die

Beaufsichtigung des publizistisch verantwortlichen Exekutivorgans zuständig ist, aus Vertretern unterschiedlicher politischer, sozialer und kultureller Verbände, d.h. der "gesellschaftlich relevanten Gruppen" zusammengesetzt. Zugleich soll die "Medium"-Funktion der Vermittlung im Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung durch verbindliche Richtlinien der Programmgestaltung, insbesondere das Gebot der Ausgewogenheit, zusätzlich abgesichert werden. Dieses Modell ist in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand von fundamentaler Kritik geworden, deren z.T. sehr diffuse Motive hier nicht erörtert werden können; es muß genügen, cursorisch auf die wichtigsten Beanstandungen hinzuweisen:

Erstens: es ist nicht zu bezweifeln, daß das Integrationsmodell mit der normativen Vorstellung eines individuellen Rechts auf Meinungsäußerung durch Rundfunk grundsätzlich nicht vereinbar ist. Das mag für die Programmmitarbeiter im Hinblick auf ihre sogenannte "innere Rundfunkfreiheit" bestritten werden. Für den einzelnen Bürger jedenfalls gibt es kein subjektives Recht auf Zugang; er bleibt von Rechts wegen sprachlos; der Rundfunk ist - in der Brechtschen Formulierung - weiterhin ein Distributionsapparat und kein Vehikel wechselseitiger Kommunikation. Die binnenpluralistische Struktur soll zwar die Aufnahme und Verbreitung unterschiedlicher Vorstellungen gewährleisten; aber diese Funktion kann sich nur auf repräsentative Äußerungsbedürfnisse beziehen: Zugangsbedingung ist die - wie auch immer definierte - gesellschaftliche Relevanz.

Daraus ergibt sich unmittelbar ein zweiter Punkt. Die Zusammensetzung der maßgeblichen Gremien hängt davon ab, wie und durch wen diese gesellschaftliche Relevanz definiert wird. Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang damit begnügt, das Verbot des unmittelbaren Zugriffs der Regierung und die gruppenpluralistische Zusammensetzung der für den Programmauftrag zuständigen Gremien verbindlich festzulegen. Der Umfang der dem Gesetzgeber verbleibenden Gestaltungsbefugnisse ist unklar; umstritten sind die Mitbestimmungsforderungen der Beschäftigten und vor allem die von Herrn Halefeldt geschilderte Selbstbedienungspraxis der politischen Parteien, die ihre Präsenz in den Rundfunk- und Fernsehräten zum Nachteil der übrigen Gruppierungen ständig erweitert haben. Die sich darin abzeichnende Oligarchisierung der Kontrollbefugnisse rührt an die normativen Grundlagen des Systems; ein mehrheitlich aus Kabinettsmitgliedern und Fraktionsspitzen zusammengesetzter Verwaltungsrat kann die geforderte Staatsfreiheit nicht gewährleisten. Hinter den aktuellen Kontroversen verbergen sich aber weiterreichende Unklarheiten. Sie können hier nur in der überspitzten Frage angedeutet werden, ob in den Funkgremien materielle Gruppeninteressen durch Arbeitgeberverbände, Handwerkskammern und Gewerkschaften oder aber unterschiedliche kulturelle Traditionen als Bedürfnisse der Allgemeinheit durch Kirchen, Universitäten oder auch durch das im Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks vertretene Freie Deutsche Hochstift wahrgenommen werden sollen. Die Antwort hat weitreichende Folgen. Von ihr hängt nicht zuletzt ab, in welchem Maß die inhaltlichen Programmanforderungen, etwa das Gebot der Ausgewogenheit, allein durch die anstaltsinternen Gremien

oder auch durch eine ihnen übergeordnete Instanz der staatlichen Rundfunkkontrolle zu konkretisieren und durchzusetzen sind.

An dritter Stelle werden die Manifestationen von sogenannten "investigativem" und "anwaltlichem" Journalismus als Problem empfunden, das die mangelnde Effizienz der Programmkontrolle durch rundfunkinterne Gremien signalisiert. Als Maßstab der Beurteilung fungieren die materialen Programmgrundsätze der Objektivität, Ausgewogenheit und Fairness. Auch hier handelt es sich um ein breites Spektrum negativer Einschätzungen. Es reicht von dem abenteuerlichen Konstrukt einer durch die politische Funkberichterstattung ausgelösten "Schweigespирale" bis zu subtilen Fragen nach der Qualität und der Verbindlichkeit von professionellen Standards publizistischer Verantwortung. Unter den normativen Bedingungen des Integrationsmodells bedarf es in besonderem Maße der Fähigkeit zur Distanz, die nicht allein durch den Einfluß der Parteien beeinträchtigt wird. Nur ein Beispiel am Rande: ein Fernsehkommentar der letzten Woche verurteilte offensichtlich zurecht die Berichterstattung einiger Presseorgane im Fall der entführten Kinder Kronzucker und Wächtler. Den beim Namen genannten Blättern wurde aber als besonders verwerflich vorgehalten, daß ihr unverantwortliches Verhalten die Familie eines ihrer journalistischen Kollegen trifft.

Ein weiterer Einwand rügt die strukturelle Homogenität, den Monopolcharakter des Integrationsmodells: publizistisch bewirke sie Uniformität an Stelle der geforderten Meinungsvielfalt. Auch hierzu ein aktuelles Beispiel. In einem dem Land Niedersachsen erstatteten Rechtsgutachten hat der Bundesverfassungsrichter a.D. Geiger die Ausstrahlung der regionalen Fernsehprogramme der in der ARD zusammengefaßten Rundfunkanstalten für verfassungswidrig erklärt, weil ihr Inhalt dem ersten und zweiten Programm weitgehend entspreche.

Besonders interessante Fragen wirft die Finanzierung des Integrationsmodells auf. Soweit sie auf den von den Empfängern zu entrichtenden Gebühren beruht, ergeben sich - zumal unter der Bedingung permanenter Geldentwertung - systemwidrige Abhängigkeiten vom politischen Prozeß, der über Gebührenerhöhungen zu entscheiden hat. Diese Einflüsse lassen sich dadurch reduzieren, daß zusätzliche Mittel durch die Ausstrahlung von Werbung beschafft werden. Auch das stößt auf Kritik: der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger hat in einer im August vorgelegten Dokumentation beanstandet, daß viele Programme "vorwiegend als Umfeld für die Radiowerbung dienen"; dadurch werde die Existenzgrundlage der privatwirtschaftlichen Presse geschmälert. Schließlich wird den Anstalten verschwenderischer Umgang mit dem ihnen zur Verfügung gestellten Geld vorgeworfen.

2. Das "duale System" ist schon deshalb besonders interessant, weil es in der aktuellen medienpolitischen Diskussion vielfach als eine praktisch bewährte und dem Integrationsmodell überlegene Alternative empfohlen wird. Es ist in Großbritannien, in Japan und (mit Einschränkungen) in Frankreich aus dem Bestreben entstanden, den medialen Aufgaben des Rundfunks dadurch

verstärkt Rechnung zu tragen, daß der staatliche Kulturfunk dem Wettbewerb kommerziell betriebener Unternehmen ausgesetzt und dadurch sein Monopol beseitigt wird. In den USA wurde umgekehrt ein Public Broadcasting System geschaffen, um kulturellen Bedürfnissen entgegenzukommen, die vom Marktmodell vernachlässigt worden sind. Zugleich wird der kommerzielle Rundfunk den schon erwähnten inhaltlichen Anforderungen an die Programmqualität und zum Zweck ihrer Durchsetzung einer externen Kontrollinstanz unterworfen, die die Frequenzen zu vergeben hat und bei Nichtbeachtung der Programmstandards die Erneuerung der Sendelizenz verweigern kann. Die Funktionsweise dieses Systems wird Gegenstand der Referate von Herrn Hoffmann-Riem und Herrn Lange sein; ich kann und muß mich damit begnügen, in Stichworten auf einige seiner wichtigsten Schwachstellen hinzuweisen, die wiederum Rückschlüsse auf ein tragfähiges normatives Konzept erlauben.

Erstens: der im dualen System angelegte Wettbewerb zwischen Kultur- und Kommerzfunk ist ein Duell mit ungleich langen Säbeln. Die Werbeeinnahmen passen sich dem wirtschaftlichen Wachstum und der Geldentwertung automatisch an, während die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Public Broadcasting System von staatlichen und privaten Zuwendungen und die der BBC von der wenig ausgeprägten Bereitschaft des Parlaments zur Gebührenerhöhung abhängig bleibt. Diese strukturelle Benachteiligung steigert das Bedürfnis, die Existenzberechtigung durch Einschaltquoten zu belegen und zwingt damit faktisch zur Anpassung des Programms an das Niveau der kommerziell agierenden Konkurrenten.

Die angestrebte Vielfalt der Meinungsbildung wird aber nicht nur durch die Planierung des Qualitätsgefälles zwischen den öffentlichen und den privatwirtschaftlichen Systemelementen bedroht. Noch wichtiger erscheinen die Konzentrationstendenzen, die sich im Bereich kommerziell organisierter Massenkommunikation als besonders virulent erweisen. Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, daß der Zugang zum kommerziellen Rundfunk nicht nur durch Frequenzmangel beschränkt wird. Gewinnträchtige Werbeeinnahmen verlangen ein aufwendiges Programm, das erhebliche Investitionen voraussetzt, damit zu immer größeren Unternehmenseinheiten zwingt und zugleich - wie bei der Tagespresse - die Marktzutrittschancen auch dort faktisch eliminiert, wo zusätzlich Übertragungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Zugleich werden die Programmangebote der konkurrierenden Unternehmen durch die Bedingungen des Anzeigengeschäfts weitgehend homogenisiert; der existenzielle Kampf um die Einschaltquoten nötigt zur Angleichung der ausgestrahlten Sendungen; an die Stelle publizistischer Vielfalt tritt das "more of the same" eines Unterhaltungsprogramms, dessen durch die Akzeptanz des größten Konsumpotentials genormten Einzelteile beliebig austauschbar sind.

Als besonders problematisch erweist sich schließlich die Beziehung zu der ihrerseits zunehmend konzentrierten und konzentrierten Presse. Diese fordert die Beteiligung am elektronischen Geschäft, weil die Expansion der Funkwerbung auf Kosten ihres Inseratenumsatzes gehe. Es ist wenig wahrscheinlich, daß sich

die Durchsetzung dieses Anspruchs auf konglomerate Verflechtung mit dem ordnungspolitischen Instrumentarium des Rechts gegen Wettbewerbsbeschränkungen verhindern läßt. Denn die enge geschäftliche Verbindung von kommerziellem Funk und kommerzieller Presse ist für beide Teile so einträglich, daß mit gemeinsam ausgeübtem Druck auf das Gesetzgebungsverfahren zu rechnen ist. Die Erfahrung mit den Entwürfen zur Kodifizierung des Persönlichkeitsschutzes und für ein Presserechtsrahmengesetz zeigen, daß die Presse allein in der Lage ist, ihr lästige rechtspolitische Vorhaben zu blockieren. Umso weniger ist zu erwarten, daß einmal eingetretene Verflechtungen wieder rückgängig gemacht werden können. Deshalb ist - zumindest auf längere Sicht - eine Entwicklungsspirale zu befürchten, die den Bereich der Massenkommunikation einer abnehmenden Zahl von rasch wachsenden Medienkonzernen ausliefert.

Zugleich erweist sich die externe Rundfunkkontrolle durch die FCC und die britische Independent Broadcasting Authority (IBA) als wenig wirksam. Häufig bestehen enge berufliche und persönliche Beziehungen zwischen Aufsichtsinstanz und zu beaufsichtigendem Geschäftszweig; die daraus resultierende Identifikation der Kontrolleure mit der wirtschaftlichen Entwicklung "ihrer" Branche lähmt die Erzwingung gewinnschmälernden Verhaltens und kann zudem die Koordination der Verfolgung gemeinsamer Interessen erleichtern. Vor allem aber kann der kulturellen Verarmung des Programms, d.h. seiner betriebswirtschaftlich sinnvollen Anpassung an die Bedürfnisse der zahlenden Auftraggeber ohnehin kaum durch Einzelanordnungen, sondern allenfalls durch die Drohung des Entzugs oder der Nichterneuerung der Sendelizenz entgegengewirkt werden. Derartige Maßnahmen werden offenbar selten ergriffen. Das ist verständlich: solange die Anbieter sich gegenüber den konfligierenden Ansprüchen des Marktes und der Kontrollinstanz einigermaßen gleichförmig verhalten, bleibt ihr Risiko gering, weil etwa veranlaßte Sanktionen gegen die ganze Branche verhängt werden müßten. Damit wird freilich zweifelhaft, ob sich kulturelle Anforderungen an kommerziell betriebene Funksysteme auf die Dauer überhaupt erzwingen lassen.

Die sich aufdrängenden Folgerungen sind wenig erfreulich. Wenn der Anpassungszwang vom kommerziellen Funk ausgeht, und wenn sich die externe Rundfunkkontrolle als weitgehend erfolglos erweist, dann bleibt es für das duale System bei den publizistischen Wirkungen des Marktmodells. Gewiß, das britische und das amerikanische Beispiel weisen enorme Unterschiede auf, aber die weitgehend übereinstimmenden Entwicklungstendenzen legen die Frage nahe, inwieweit die zunehmend einseitige Ausrichtung des Programms wichtige Prozesse individueller Entwicklung, kultureller Entfaltung und gesellschaftlicher Integration zu stören und zu behindern droht.

Häufig wird schon die Frage für unzulässig erklärt: wer die volle Mündigkeit des Bürgers in Zweifel zieht, untergrabe die Legitimation des demokratischen Gemeinwesens. Auch wenn man unterstellt, daß dieses Argument für die Presse Anspruch auf uneingeschränkte Geltung hat, darf es nicht automatisch auf den

Funk übertragen werden. Gegen diesen Transfer sprechen nicht so sehr die schon erwähnten Unterschiede in der Struktur der ökonomischen Vermittlung: der Zeitungsleser trifft eine Kaufentscheidung; der Fernsehapparat läuft weiter. Entscheidend sind vielmehr die unterschiedlichen Rezeptionsbedingungen. Das gedruckte Wort wirkt über die Abstraktion des Zeichens; es verlangt die Fähigkeit des Lesens und des verstehenden Nachvollzugs. Die Suggestion der Verbindung von bewegtem Bild, gesprochenem Wort und musikalischer Untermalung, aus deren genereller Intensität das Bundesverfassungsgericht im Fall "Lebach" besondere Pflichten des Fernsehens abgeleitet hat, ist umso stärker, je weniger ihr der Adressat an Bildung und Reife entgegenzusetzen hat. Deshalb wird kaum mehr bestritten, daß das Fernsehen zu einem wichtigen Faktor der Sozialisation von Kindern und Heranwachsenden geworden ist, dessen Wirkung sich vor allem dort entfaltet, wo die konkurrierenden Erziehungsinstanzen der Familie und der Schule ganz oder teilweise ausfallen. Aber auch die Persönlichkeitsentwicklung Erwachsener kann durch das Fernsehen beeinflusst werden: im schon erwähnten "Lebach"-Fall hat das Bundesverfassungsgericht dem ZDF die Ausstrahlung einer Sendung verboten, die die Chancen der Resozialisierung eines Straftäters zu beeinträchtigen drohte.

Diese Störung individueller Entwicklung durch Massenmedien ist aber ein Problem nicht allein der unmittelbar Betroffenen: zu den Opfern fehlgeschlagener Sozialisation gehört nicht nur der Mörder, sondern auch der Ermordete. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb neben den subjektiven Ansprüchen des Straffälligen das Interesse der Allgemeinheit an seiner Wiedereingliederung in die Gesellschaft betont. Das heißt: normative Bedeutung haben auch die von der empirischen Sozialforschung vielfach beschriebenen Überindividuellen Auswirkungen einer verfehlten Medienstruktur. Das gilt nicht nur für die Verschärfung ethnischer und sozialer Konflikte, sondern auch für die Rückwirkungen auf das politische System. Auch dazu eine kurze Illustration. In den USA schlägt die Entpolitisierung des Funks offensichtlich auf die publizistische Anpassungsfähigkeit der Presse zurück. Mit Ausnahme von gerade noch drei Tageszeitungen und einigen Nachrichtenmagazinen, die zusammen nur einen verschwindend geringen Prozentsatz der Bevölkerung erreichen, haben die Massenmedien der USA den Aufstieg ihres Landes zu einer in die internationale Politik vielfältig verwickelten Weltmacht nicht nachvollzogen. Dieser Umstand vermag den unbehaglichen Eindruck zu erklären, daß neugewählte Präsidenten - gleichgültig ob sie aus Georgia oder Kalifornien kommen - ihr Amt ohne Kenntnis und Verständnis außeramerikanischer Probleme und grenzüberschreitender Verwicklungen antreten und ausüben.

#### IV.

Lassen Sie mich abschließend versuchen, meine Überlegungen zu den Ansprüchen an eine zeitgemäße Rundfunkorganisation und -kontrolle in einigen Thesen zusammenzufassen.

1. Die abstrahierende Rückbesinnung auf die kurze Geschichte des Rundfunks zeigt, daß er sich durchweg von vergleichsweise einfachen Modellen der Frühzeit auf zunehmend komplexe Organisationsmuster hin entwickelt hat. Die darin zutage tretende Tendenz fortschreitender Differenzierung bestimmt auch die normativen Zielvorgaben, die die Entfaltung der Rundfunkstruktur steuern und legitimieren. An die Stelle der schlichten Konzepte der Frühzeit tritt ein vielfältiges und kompliziertes Gefüge von medienpolitischen Ansprüchen und verfassungsrechtlichen Bindungen. Schon dieser historische Sachverhalt entkräftet übermäßig vereinfachende Regelungskonzepte und Interpretationsstrategien. Nicht nur die normative Tradition des Kulturfunks, sondern auch das zunehmende Schutzbedürfnis der kulturellen und sozialen Infrastruktur widerlegt die Behauptung, die Legitimität der bestehenden Rundfunkordnung beruhe allein auf den mittlerweile hinfälligen Zugangsschranken des Frequenzmangels und hohen Finanzbedarfs.

2. Als nicht weniger kurzschlüssig erweisen sich die Versuche, die Gewährleistung der Freiheit der Funkberichterstattung zur Exklusivität eines Individualgrundrechts auf Rundfunkveranstaltung umzudeuten. Gegen diese Konstruktion sprechen nicht nur die Zweifel daran, daß sich dem einzelnen eine reale Chance zur Ausübung dieses subjektiven Freiheitsrechtes eröffnet. Wichtiger erscheint der Einwand, daß sie sich ausschließlich an der Medium-Funktion des Rundfunks orientiert und den Faktor-Aspekt seiner bewußtseinsprägenden Auswirkungen nicht in Betracht zieht.

3. Auch die verabsolutierende Argumentation mit der Informationsfreiheit der Empfänger vermag nicht zu überzeugen. Ihre Mündigkeit gegenüber dem Rundfunk ist nicht vorgegeben, sondern das Ergebnis eines langwierigen und voraussetzungsvollen Prozesses individueller Sozialisation, der durch die Massenmedien ebenso gefördert wie gestört werden kann. Das Erklärungs- und Rechtfertigungsschema der Marktsteuerung reicht nicht aus, den Sinngehalt kultureller Einrichtungen erschöpfend darzustellen. Die Erfahrung mit unterschiedlichen Modellen der Rundfunkorganisation verstärkt vielmehr den Verdacht, daß die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft und des demokratischen Staates eine kulturelle Infrastruktur voraussetzt, zu deren Erhaltung und Erneuerung ökonomische Austauschprozesse nicht ausreichen.

4. Die Prozesse individueller Entwicklung und sozio-kultureller Integration erweisen sich gerade in besonders entwickelten Gesellschaften als vielfältig gefährdet. Rundfunkkontrolle ist deshalb als eine Instanz der publizistischen Verantwortung zu verstehen und zu organisieren, die den Rundfunk auf Dauer zu schonendem Umgang mit besonders gefährdeten Kulturbereichen und Sozialbeziehungen anzuhalten vermag.

Wolfgang Hoffmann-Riem  
STAATLICHE KONTROLLE IM KOMMERZIELLEN FERNSEHEN ALS  
LEGITIMATORISCHES SYMBOL?  
Überlegungen aus Anlaß amerikanischer Erfahrungen<sup>+) )</sup>

Allem Anschein nach ist ein starker Ausbau der technisch vermittelten Kommunikationsmöglichkeiten faktisch unvermeidlich. In diesem Zusammenhang steht auch die - zumindest quantitative - Ausweitung des Rundfunks bevor. Nahezu unausweichlich erscheint vielen Politikern die Zulassung kommerzieller Veranstalter, d.h. solcher, deren Programmverhalten nach dem Prinzip gewinnorientierter Kapitalverwertung gesteuert wird.

Gegner dieser Entwicklung rufen häufig hilfeschend nach dem Juristen. Er soll eine doppelte Verteidigungslinie aufbauen helfen: eine abwehrende, die insbesondere auf das Verfassungsrecht baut, und eine auffangende, mit deren Hilfe zumindest versucht werden soll, unerwünschte Wirkungen zu kanalisieren und abzuleiten.

Nur allzu groß ist die Versuchung für die Juristen, sich an dieser Aufgabe zu beteiligen. Das in sie gesetzte Vertrauen ehrt. Zu kurz jedoch droht die Frage zu kommen, ob der Einsatz von Juristen auf konstruktive "Gefahrenabwehr", d.h. reale Regelungserfolge zielen kann oder nahezu unausweichlich einem Auftritt in einem Illusionstheater gleichkommt. Besteht überhaupt eine reale Chance, steuernd auf ein kommerzielles Mediensystem mit dem Ziel einzuwirken, das Mindestmaß an öffentlicher Medienverantwortung abzusichern, dessen verfassungsrechtliche Verbürgung im Grundgesetz verankert ist? Diese Frage wäre allerdings nebensächlich, wenn das kommerzielle Mediensystem automatisch aus sich heraus seine Gemeinwohlverpflichtung erfüllen würde. Dann könnte der steuernde Eingriff eine zu erwartende erwünschte Entwicklung allenfalls bestätigen.

Die deutsche Diskussion um öffentlich-rechtliche Dachkonstruktionen, pluralistische Kontrolle, Werbebegrenzung, jugendschützende Auflagen u.ä. scheint jedoch von der Annahme getragen zu sein, daß eine steuernde Hilfestellung notwendig ist. Ist sie aber auch möglich?

Dem Selbstverständnis der juristischen Profession entspricht ein unzweideutiges "Ja". Der Glaube an die Steuerungskraft von Recht ist weithin ungebrochen; Steuerungsmängel werden vielfach als bedauerliches, aber vermeidbares Versagen klassifiziert. Je grundsätzlicher eine Kritik an dieser Position ansetzt, um so vehementer und schneller pflegt sie verworfen zu werden.

---

<sup>+) )</sup> Der Vortrag baut auf einer umfangreicheren Analyse des amerikanischen Fernsehsystems auf, die unter dem Titel "Kommerzielles Fernsehen" im Nomos Verlag erscheinen wird. Für Nachweise sei auf diese Untersuchung verwiesen.

Nun kann es verfrüht sein, Steuerungsmängel von Recht als unausweichlich zu akzeptieren, solange noch nicht alle Alternativen der Mängelbeseitigung erprobt sind. Es fällt aber auf, daß Alternativen häufig auch dann nicht erprobt werden, wenn die bisherige Praxis die annähernde Untauglichkeit bisheriger Maßnahmen offensichtlich gemacht hat. In einem solchen Fall liegt die Frage nahe, ob der "tiefere Sinn" einer Regelung wirklich immer darin besteht, die feierlich proklamierten Ziele zu erreichen - etwa Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen, wirtschaftliche Konzentration zu verhindern, Chancengleichheit zu verbessern oder kommunikative Vielfalt zu sichern.

## I. Zum Konzept rituell-symbolischer Staatstätigkeit

Murray EDELMAN hat vor knapp fünfzehn Jahren in seinem Aufsehen erregenden Essay über "The Symbolic Uses of Politics" nachhaltig auf die Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Wirken politischer Institutionen und dem gängigen Eindruck über ihr Wirken aufmerksam gemacht. Er meinte, einen Großteil staatlicher Aktivität in der Rubrik "symbolischer Beschwichtigung" verbuchen zu können. Eine ihrer Schlüsselfunktionen sei es, "Zweifel und Ressentiments hinsichtlich bestimmter politischer Entscheidungen zu zerstreuen, den Glauben an die Rationalität unseres Systems und seinen demokratischen Charakter zu festigen und auf diese Weise die Konformität künftiger Verhaltensweisen festzulegen". Werde dies geleistet, so sei es keineswegs ausgeschlossen - und darüber hinaus unschädlich -, daß die Maßnahmen ihre ausdrücklichen Ziele nicht nur nicht befriedigend erreichten, sondern deutlich verfehlten. Man könne zeigen, daß viele wirtschaftspolitische Maßnahmen und Gesetze den "kontrollierten" Industrien handfeste Vorteile einbrächten, während sie für den angeblichen Nutznießer, z.B. den Verbraucher, nicht mehr als eine symbolische Beschwichtigung darstellten. Interessanterweise gilt das "Jugendwerk" EDELMANs, eine 1950 im Alter von 31 Jahren veröffentlichte Untersuchung, der amerikanischen Praxis der Federal Communications Commission (FCC) zur Lizenzierung von Rundfunkveranstaltern, in der er schon das Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit feststellt.

Der Grundgedanke über den symbolisch-legitimatorischen Charakter staatlicher Verwaltung ist auch im Rahmen anderer Paradigmen als des von EDELMAN bevorzugten interaktionistischen entwickelt worden. Erwähnt sei nur LUHMANNs Untersuchung über "Legitimation durch Verfahren" - auf deren Titel übrigens in vielen juristischen Arbeiten angespielt wird, häufig allerdings in unbefangener Weise, d.h. ohne auszuweisen, daß Luhmanns Legitimationsbegriff und Verfahrenskonzept vom Standpunkt des zitierenden juristischen Autors eher als zynisch-manipulativ eingestuft werden müßte. Verfahren als Mechanismen zur Sicherung der "Fraglosigkeit legitimer Geltung bindender Entscheidungen" sind nach Luhmann nicht primär auf die Erreichung angegebener Ziele ausgerichtet - eine solche finale Orientierung überfordere häufig die Leistungsfähigkeit. Sie könnten dennoch der Stabilitätssicherung dienen, indem auf andere Mechanismen vertraut werde, so neben symbolisch-zeremonieller Arbeit auf "Ignoranz und Apathie" und vielfältige Formen der Verstrickung der Betroffenen, durch die das Hinnehmen der Entscheidung abgesichert und möglicher Protest absorbiert würden.

Die Sichtweisen von Edelmann und Luhmann kollidieren bei aller Unterschiedlichkeit untereinander mit dem überkommenen juristischen Selbstverständnis, sich am Bewirken von Wirkungen durch Recht zu orientieren, d.h. auf die Verwirklichung der gesetzlichen Ziele zu konzentrieren, sich aber nicht auf eine "verschwiegene Dramaturgie" einzulassen, die auf Illusionen setzt.

Es bleibt aber die Frage, unter welchen Voraussetzungen dem mit Kontrollaufgaben betrauten Juristen genügend Spielraum verbleibt, um mehr zu leisten, als durch symbolisch-rituelle Akte das Vertrauen erzeugen zu helfen, Gemeinwohlzwecke kämen nicht zu kurz. Eine solche Frage läßt sich nicht abstrakt, sondern nur detailbezogen und auch nur mit annäherungsweise Plausibilität anhand von Indizien beantworten. Solche Indizien lassen sich im Hinblick auf das kommerzielle Fernsehen und staatliche Versuche der steuern- den Einflußnahme zusammentragen. Gewählt wird im folgenden das US-amerikanische Beispiel. Die Ausführungen sind auf das überkommene Werbefernsehen begrenzt.

## II. Medienverantwortung und Medienpraxis

Seit seiner Entstehung ist das amerikanische Mediensystem vorwiegend kommerziell strukturiert. Die Ausnahmen - so etwa das Public Broadcasting - haben nie ihre marginale Bedeutung verloren. Die staatliche Regelung begann in systematischer Weise im Jahre 1927 mit Schaffung der Federal Radio Commission, der Vorgängerin der FCC. Unmittelbarer Anlaß war das Chaos im Äther, das durch die rasante und weitgehend unregelte Ausbreitung von Hörfunksendern entstanden war. Es wuchs die Überzeugung, daß der Äther ein "öffentliches Gut" sei, das nicht hemmungsloser Privatinitiative überlassen bleiben könnte. Der Staat schien als Regelungsinstanz unverzichtbar. Dabei wurde zunehmend gesehen, daß es nicht nur um die bloße Frequenzuteilung gehen könnte. Von verschiedenen Seiten wurde das öffentliche Interesse an den Kommunikationsinhalten und an der Verhinderung möglicher Mißstände der Nutzung des Rundfunks betont. In der Folge weist der noch heute geltende Communications Act von 1934 der FCC Regelungsmacht zu, die dem übergreifenden Gemeinwohlzweck zugeordnet ist: "... as public convenience, interest, or necessity requires...". Die FCC hat diesen Auftrag immer auch auf die Kommunikationsinhalte bezogen und beansprucht, die Rundfunkveranstalter auf gemeinwohlorientierte Ziele, kurz eine öffentliche Medienverantwortung, festzulegen. Konkretisierende Regeln über die lokale Verankerung des Rundfunks, Vielfalt der Programminhalte, Behandlung wichtiger öffentlicher Angelegenheiten und fairer Präsentation unterschiedlicher Auffassungen belegen dies ebenso wie Ansätze für Jugendschutz, zur Werbegrenzung oder die zwischenzeitlich wieder aufgehobene Pflicht zur Bereitstellung offener Kanäle im Kabelbereich.

Eine gemeinwohlorientierte Programmatik dient auch zur Rechtfertigung der kommerziellen Grundstruktur: das ökonomische Marktprinzip gilt als bester Garant auch des Gemeinwohls, dessen Erreichung sich als Nebeneffekt marktorientierter ökonomischer Prozesse einstelle. Die Einzelsteuerung dient der Sicherung des

Gesamtsystems einschließlich der Verhinderung von Fehlentwicklungen im Einzelfall. In der gemeinwohlorientierten Rhetorik stehen die Amerikaner den Deutschen wenig nach. Ergänzt wird sie häufig durch einen fast ungebrochenen Glauben in die Regelungs- und Selbstheilungskraft des Marktes.

In auffälligem Gegensatz dazu scheint jedoch das Programmangebot der kommerziellen Veranstalter zu stehen. Dem - häufig entsetzten - Ausländer allerdings fällt es schwer, dem Programmangebot gerecht zu werden, da die Bewertung nicht auf sein eigenes kulturelles Empfinden bezogen werden darf, sondern der spezifischen amerikanischen Tradition und Kultur angepaßt sein muß. Es dürfte aber auch kaum Amerikaner geben, die sich in der Lage sehen, den Gemeinwohlbezug des Programmangebots in viel anderem begründet zu sehen als in der Tatsache, daß es die Mehrheit der Amerikaner lange, nämlich durchschnittlich für täglich vier Stunden und einundzwanzig Minuten, vor dem Fernsehschirm festhält. Dabei soll nicht verkannt werden, daß das amerikanische Fernsehen sich gelegentlich zu sehr respektablen Sendungen aufrafft, aber nur sehr gelegentlich - gewissermaßen als Alibi zur symbolischen Dokumentation der Verantwortung. Die Erreichung der von der FCC formulierten spezifischen Gemeinwohlziele läßt sich jedoch im Normalprogramm kaum belegen. Als weitgehend fehlgeschlagen muß z.B. der Versuch gelten, die Gewalttätigkeit aus dem Programm zu verbannen, Kinder und Jugendliche vor schädlichen Einwirkungen zu schützen und spezielle, auf sie ausgerichtete Programmangebote mit anderen als nur unterhaltenden Inhalten zu veranlassen, vielfältige Information über öffentliche Angelegenheiten zu sichern und das Programmverhalten durch eine dem Demokratieprinzip verpflichtete Fairness-Doktrin bestimmen zu lassen. Kaum bestreitbar dürfte die Feststellung sein, daß das Programmangebot durchgehend zum bloßen Umfeld für die Werbung geworden ist. Ein Programmangebot, das auf die "Bereitstellung" von Hörerschaften für Werbebotschaften ausgerichtet ist, reduziert das Spektrum möglicher Medienverantwortung auf die dienende Rolle für die Umsatzwünsche der Werbetreibenden. Ob weitere, etwa "öffentliche" Aufgaben erfüllt werden, bleibt dem Zufall - bzw. den "Marktgesetzen" - überlassen.

Klafft mithin eine breite Lücke zwischen der Gemeinwohlprogramm- matik und der Rundfunkrealität, so hat dies in auffälliger Weise weder zu nachhaltigen Protesten gegen das Rundfunksystem noch zu weitreichenden Ansätzen zur Strukturänderung geführt. Es scheint so, als gehöre es auch in den USA zur nationalen Überzeugung, trotz mancher bedauerlicher Mängel das beste Fernsehsystem der Welt zu haben.

Erklärungsbedürftig ist, warum es so wenig folgenreiche - in politische Aktion umgemünzte - Zweifel am amerikanischen Fernsehsystem gibt. Zu fragen wäre, wieweit das Fernsehen solche Einschätzungen selbst suggerieren kann. Wichtig könnte auch das Gefühl der Alternativenlosigkeit sein, das durch das fehlkonzipierte Public Broadcasting und die weitgehende Erfolglosigkeit der Experimente mit offenen Kanälen und anderen Formen der Bürgeraktivierung bestärkt werden dürfte.

Die folgenden Ausführungen aber beschränken sich auf die These, daß die Existenz der FCC und ihr öffentlichkeitswirksames Pochen auf die Gemeinwohlverpflichtung einen (von mehreren) Faktoren zur Absorption von Zweifeln am kommerziellen Fernsehsystem schafft. Die These kann hier nicht zweifelsfrei belegt werden, gewinnt ihre Plausibilität aber nicht nur durch allgemeine Theorien - wie die von Edelman formulierte -, sondern auch durch konkrete empirische Befunde.

### III. Beobachtungen zur Praxis der FCC

#### 1. Kanalisierung von Bürgerunmut

Beispielsweise eignen sich die von der FCC geschaffenen Verfahren hervorragend zur Kanalisation und Abpufferung von Bürgerunmut.

a) So schaffen die Regeln zur laufend notwendigen Lizenzerneuerung vielfältige formelle Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgergruppen (citizens' groups), soweit sie eine spezifische Betroffenheit geltend machen. Eine große Zahl unterschiedlicher Gruppen - einschließlich solcher zur Wahrnehmung von Minderheiteninteressen - entfaltet eine Fülle von Aktivitäten und fordert dem Rundfunkveranstalter viel Aufwand ab. Auch wenn diese Gruppen vorher weitgehend sprachlose Interessen zu Gehör gebracht und viele Rundfunkveranstalter zu einer gewissen Rücksichtnahme veranlaßt haben, überwiegt doch der Eindruck mangelnder Effektivität. Am ehesten sind sie folgenreich, soweit ihre kritisierende Arbeit sich an relativ klaren Maßstäben orientieren kann, wie sie etwa in den Regeln über die Nichtdiskriminierung bei der Anstellung des Personals vorhanden sind. Die Gruppen haben jedoch weder die Veranstalter zu grundlegenden Änderungen des Programmangebots noch die FCC zu entsprechenden Aktivitäten veranlassen können.

b) Auch Unmut einzelner Bürger läßt sich mit Hilfe der FCC-Verfahrensregeln kanalisieren. Als Prototyp mag die Fairness-Doktrin gelten, die u.a. vorsieht, daß die Veranstalter in öffentlichen/politischen Angelegenheiten gegensätzliche Auffassungen zu Gehör kommen lassen. Die FCC verzichtet auf Eigeninitiativen und baut auf Beschwerden der Hörer. Schon die Verfahrenshürden sind aber so hoch, daß die Erfolgsaussichten minimal sind. Hinzu kommen viele materielle Eingrenzungen der Doktrin, die ihr nur höchst begrenzte Wirkungskraft sichern. Die Beschwerdestatistik weist den Erfolg quantitativ aus. Von 1973 bis 1976 wurden 49.801 Beschwerden erhoben, von denen 244 zu Nachforschungen bei den Rundfunkveranstaltern führten, die wiederum in 54 Fällen zu Lasten der Veranstalter entschieden wurden. Die Erfolgchance des Beschwerdeführers lag bei 1:1000 - wobei allerdings informelle Erfolge im Vorfeld offizieller Sanktionen nicht gemessen sind.

c) Als Beschwichtigungsinstrument mögen auch institutionelle Vorkehrungen wie das "Office of Consumer Affairs" der FCC eingeordnet werden. Nach Meinung des früheren FCC-Kommissars Glen Robinson ist es offensichtlich nur für rein kosmetische Zwecke geschaffen worden. Es beschränkt sich in der Tat weitgehend auf die Verteilung von Informationsmaterial an Bürger, die sich an die FCC wenden.

## 2. Lücke zwischen Gemeinwohlprogramm und Kontrollkapazität

Der organisatorische Unterbau der FCC reicht nicht, um die Rundfunkwirtschaft systematisch nachhaltig kontrollieren zu können. Die FCC beschränkt sich bei ihrer Überwachungstätigkeit weitgehend auf die von den Rundfunkveranstaltern vorgelegten Daten und vergleicht diese mit den Sollwerten. Weiterreichende Nachprüfungen sind regelmäßig auf Initiativen (Beschwerden, Ablehnungsanträge u.a.) Dritter angewiesen. Es kommt nur selten vor, daß eine Lizenzerneuerung verweigert wird. Auch hat die FCC - mit einer Ausnahme - den bisherigen Lizenzinhaber stets einem konkurrierenden Bewerber um die Lizenz vorgezogen, wenn beim bisherigen Inhaber kein Anlaß für einen Lizenzentzug bestand. Die offiziell vorgesehene vergleichende Bewertung des Lizenzinhabers und des Neubewerbers kommt eher einem Ritual gleich, das nicht beanspruchen kann, zur Auswahl des "Besten" zu taugen.

In vielerlei Hinsicht erweckt die FCC den Eindruck einer mächtigen Kontrollbehörde. Der relativ große bürokratische Aufwand und die rege Publikationstätigkeit - jährlich werden z.B. mehrere Bände der amtlichen Sammlung von Entscheidungen veröffentlicht -, Vorträge der Kommissare, Sonderuntersuchungen durch "Special Task Forces" u.ä. bieten die Kulisse für die Inszenierung der Kontroll-Posse. Die Rundfunkwirtschaft spielt kräftig an ihr mit, so durch ihre Proteste gegen die "Überregulierung" und Bürokratisierung oder gegen die Widersinnigkeit vieler Regeln.

Hier soll nicht bestritten werden, daß die Maßnahmen der FCC gewisse Wirkungen erzeugen. Die zum Schutz vor Konkurrenz erfolgte Behinderung des Aufkommens des Kabelrundfunks ist eine besonders spektakuläre, wenn auch jetzt revidierte Maßnahme. Auch die Fairneß-Doktrin oder z.B. die Regeln über die Begrenzung von network-Programmen in der Abendsendezeit beeinflussen das Programmverhalten der Veranstalter. Fraglich ist nur, ob die angestrebten, - d.h. als sinnvoll definierten - Wirkungen erzeugt werden. Gegen die Fairneß-Doktrin etwa wird mit Nachdruck und Plausibilität vorgebracht, sie bewirke das Gegenteil des Beabsichtigten. Sie veranlasse die Rundfunkveranstalter nämlich, im Zweifel lieber die Behandlung öffentlicher Angelegenheiten bzw. die Herausarbeitung profilierter Positionen zu unterlassen, um der Pflicht zur - zeitraubenden - Darstellung der Gegenauffassung auszuweichen. Die Regelung zur Begrenzung von network-Sendungen im Abendprogramm wird - auch von einer Arbeitsgruppe der FCC - als Mißerfolg bewertet: Die Programmqualität sei eher gesunken, die Kosten aber seien gestiegen. Die erwünschte Vielfalt sei nicht bewirkt worden.

Soweit die FCC aber beansprucht, sinnvolle Ziele im Sinne der öffentlichen Medienverantwortung des Programmverhaltens zu erreichen, darf in weitem Maße von Illusion gesprochen werden. Besonders deutlich wird dies in den Fällen, in denen die FCC auf Widerstand stößt bzw. feststellt, daß die Rundfunkveranstalter ihre Regeln unterlaufen. An einer Vielzahl von Beispielen läßt sich zeigen, daß die FCC nicht mit verstärkter Regeldurchsetzung, sondern mit der Einschränkung der bisherigen Regel antwortet. So sind die Pflichten zur Eröffnung eines begrenzten Zugangs zum Programm - etwa für Wahlkampf Bewerber - im Laufe der Zeit eingeschränkt worden, weil sie auf disfunktionale Gegenreaktionen der

Rundfunkveranstalter stießen. Von der Fairneß-Doktrin hat die FCC im Laufe der Zeit die wichtigsten Programmteile formell oder faktisch ausgenommen, so Unterhaltungssendungen, kommerzielle Rundfunkwerbung, aber im Ergebnis auch die Nachrichtensendungen. Wo eine Regel nicht mehr gilt, kann sie nicht unterlaufen werden. Unbeschadet der Regelrücknahme ist aber die gemeinwohlorientierte Programmatik geblieben. Wie sehr etwa die Fairneß-Doktrin überschießende Erwartungen zu erzeugen vermag, läßt sich jetzt auch in der Bundesrepublik spüren. In Anlehnung an die Doktrin ist der Fairneß-Begriff sogar in den Sprachgebrauch deutscher Rundfunkgesetzgeber eingegangen.

### 3. Vorteile der Regelungen für die Rundfunkveranstalter

Das mit der Fairneß-Doktrin gekoppelte überschießende Versprechen der Gemeinwohlsicherung kommt den Rundfunkveranstaltern als Schutzschild gegen öffentliche Kritik zugute. Sendungen, die nicht bei der FCC beanstandet werden, können für sich beanspruchen, hinreichend am Gemeinwohl orientiert zu sein. Wer sich gegen das Ergebnis dennoch wehren wollte, liefe Gefahr, als querulatorischer Außenseiter abgestempelt und damit isoliert zu werden.

Damit aber sind Mechanismen angesprochen, die verdeutlichen, daß der Rundfunkwirtschaft in funktionaler Betrachtungsweise an der Existenz der FCC gelegen sein dürfte bzw. müßte. Worin also liegen die Vorteile staatlicher Regulierung für die Rundfunkveranstalter?

- a) Unzweifelhaft dürfte die Beseitigung eines "Chaos im Äther" für diejenigen vorteilhaft gewesen sein, die durch staatliche Frequenzuteilung eine Garantie unbehinderter Nutzung des Äthers erhielten.
- b) Der wichtigste Vorteil dürfte darüber hinaus in der Sicherung des bestehenden Rundfunksystems liegen. So hat die FCC lange Zeit handfesten Konkurrenzschutz betrieben - nicht zuletzt ausgehend von der Annahme, daß wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eine Voraussetzung für ein gemeinwohlorientiertes Programmangebot sei. Nicht nur auf einzelne Veranstalter, sondern das überkommene Rundfunksystem insgesamt wurde diese Philosophie übertragen, als es darum ging, das Aufkommen des Kabelfernsehens zu bremsen. Als die Entwicklung nicht mehr aufzuhalten war, hat die FCC umgeschwenkt. Die Aufgabe der Blockadepolitik wurde von Berechnungen begleitet, nach denen das Kabelfernsehen allenfalls 48 Prozent der amerikanischen Haushalte erreichen und die ökonomischen Grundlagen des bisherigen Fernsehens nicht nachhaltig beeinträchtigen könne.
- c) Status quo sichernd ist die FCC meist bei neuen Entwicklungen tätig geworden. Hervorstechend sind die Maßnahmen zur Konzentrationsbekämpfung. Zu starke Medienkonzentration widerspricht dem Marktmodell und droht daher die Prämisse des gesamten Mediensystems fragwürdig werden zu lassen. Die FCC konnte daher nicht umhin, konzentrationsdämmende Regeln zu erlassen. Durchgehend war ihre Politik jedoch so angelegt, daß eine Entwicklung zunächst beobachtend abgewartet wurde. Nachdem der Zustand offensichtlich den Zielwerten zu widersprechen drohte, wurde eine Regel erlassen,

die den "gewachsenen" Ist-Zustand als Normwert festschrieb. Entflechtungen für die Zukunft wurden regelmäßig nicht gefordert.

Die Normen wurden jedoch meist so flexibel gehalten, daß sie weitere Konzentrationsprozesse nicht ausschlossen. Die FCC hat keine Bedenken gehabt, Ausnahmemöglichkeiten auszunutzen. So wurden von 1965 bis 1978 28 Anträge auf Ausnahmen gestellt, durch die von den Höchstzahlen der in gleicher Hand befindlichen Stationen abgewichen werden sollte. Alle Anträge wurden ausnahmslos bewilligt. Von der FCC waren auch Einwilligungen in multimediale Zusammenschlüsse großen Ausmaßes zu erlangen.

d) In - wenn auch begrenzter - Weise ist die FCC sogar behilflich, ein abgestimmtes Verhalten der Rundfunkveranstalter zu sichern, das ohne FCC-Mithilfe Gefahr liefe, als kartellrechtswidrig eingestuft zu werden. Dies gilt für die von der FCC gebilligten und weitgehend zur eigenen Richtschnur gemachten Regeln des NAB-Code - ein selbst gesetzter Verhaltenskodex der Rundfunkwirtschaft. So sichern die von der FCC geforderten Regeln über die zeitlichen Höchstgrenzen von Werbung auch eine annähernd gleichmäßige Aufteilung des Werbekuchens an die networks bzw. die ihnen angegliederten Stationen.

e) Generell zielt die FCC auf eine gewisse Verhaltensangleichung. Insbesondere hilft sie mit, "schwarze Schafe" auf den "Weg der Tugend" zurückzubringen und damit auch Anlässe für Kritik am Mediensystem zu beseitigen. Als prototypisch mag der - bisher einzige - Fall der Sanktionierung der Pflicht gelten, im Programm kontroverse Angelegenheiten von besonders ausgeprägter öffentlicher Bedeutung zu behandeln. Eine lokale Station hatte sich beharrlich geweigert, über die in ihrem Sendegebiet existentielle und dementsprechend heftig umstrittene und in allen Medien sowie sogar im Kongreß behandelte Frage der Weiterführung der Kohlegewinnung im Tagebau zu berichten. Dies war auch vom Standpunkt des kommerziellen Rundfunks her unvernünftig, da der Bürger (Werbeempfänger) die Behandlung existentieller öffentlicher Konflikte erwartet. Der Außenseiter wurde von der FCC gerügt und damit auf die allseits akzeptierten Standards verwiesen.

Exemplarisch gegen einen Außenseiter wurde auch in einem singulär gebliebenen Falle vorgegangen, um sittlich anstößige Programminhalte zu ahnden. Opfer war eine kleine Hörfunkstation, die - von den Hörern selbst finanziert - sich auf eine politisch eher "links" eingestufte Hörerschaft spezialisiert hatte. Sie hatte einen bekannten Satiriker zu Wort kommen lassen, der sich in einem Monolog mit "filthy words" beschäftigt und seinen Beitrag kräftig mit Anwendungsbeispielen seines Gegenstandes gespickt hatte. Die bis zum Verfassungsgericht gelangte Streitigkeit hinterließ bei Beobachtern einen zwiespältigen Eindruck. Nicht zu verwischen war der Verdacht, es sei darum gegangen, ein Exempel zu statuieren. Eine solche spektakuläre Aktion erscheint trefflich geeignet, davon abzulenken, daß es der FCC nicht gelingt, das Problem des Jugendschutzes in dem Programm der einflußreichen Veranstalter zu bewältigen.

f) Zu den Aufgaben der FCC gehört es auch, Mißbräuche der publizistischen Macht zu ahnden. Mögliche Mißstände aus dem Binnenbereich der Medien sind ihr normalerweise jedoch nicht zugänglich.

Sie hat keine hinreichenden Erforschungsmöglichkeiten. Die Verschwiegenheit des Personals kann sie meist nicht überwinden. Kommen aber ausnahmsweise Mißstände an die Öffentlichkeit, so ist die FCC behutsam bedacht, sich selbst keinen Angriffen auszusetzen. Prototypisch ist der Fall KRON-TV, einer kalifornischen Fernsehgesellschaft, der unter anderem Nachrichtenunterdrückung zum eigenen ökonomischen Vorteil sowie der Einsatz des publizistischen Instruments zur Einflußnahme auf Politiker nachgewiesen werden konnte, die über eine von KRON-TV beantragte Kabellizenz zu entscheiden hatten. Die FCC findet bei allen angegriffenen Verhaltensweisen Gründe, um an einer negativen Entscheidung herumzukommen. Das Verhalten der Verantwortlichen von KRON-TV wird stets als gerade noch vertretbar oder jedenfalls entschuldbar hingestellt. In einem Minderheitenvotum schreibt der - für seine harte Kritik bekannte - Kommissar JOHNSON generell zur Praxis der FCC bei der Beurteilung von Vorwürfen der Nachrichtenmanipulation: Einerlei was die Vorwürfe, einerlei wie stark die Beweise gewesen seien, die Beschwerdeführer hätten niemals eine Chance gehabt. Er fügt hinzu: Die Mehrheit der FCC habe in der KRON-TV-Entscheidung jenseits allen Zweifels bewiesen, daß die Öffentlichkeit verlieren müssen, wenn sie versuche, eine schreiende Ungerechtigkeit zu beseitigen, die von einer der größten amerikanischen Mediengesellschaften begangen worden sei. Auch wenn die Wortwahl etwas überzogen wirkt, manifestiert sich hier jedoch die Verzweiflung, überhaupt etwas machen zu können.

Hinzuzufügen ist, daß am Abschluß solcher Verfahren faktisch eine Art offizieller "Freizeichnung" zu stehen pflegt. Die FCC nimmt durch das Verfahren nämlich in Anspruch, die Trennung publizistischer und nichtpublizistischer Interessen zu kontrollieren, deckt durch das Entscheidungsergebnis aber ein Verhalten, das grob dem Ziel widerspricht, umfassend und uneigennützig zu informieren. Da die FCC beansprucht, die Kontrollaufgabe wahrzunehmen, werden Möglichkeiten anderer Kontrolle faktisch verbaut - z.B. durch stärkere Transparenz der internen Entscheidungsvorgänge und deren öffentliche Kritik. Durch die Kanalisierung der Kritik wird möglicherweise auch ein Anreiz genommen, über eine Medienstruktur nachzudenken, die der Einwirkung außerpublizistischer Interessen stärkere Grenzen setzt als es einem kommerziellen Mediensystem typisch ist.

Die Status-quo-Sicherung, die Filterung und Abpufferung von Protest, die Sicherung der überkommenen Verhaltensroutinen, die Beruhigung der Öffentlichkeit u.a. sind "Leistungen" der FCC an das kommerzielle Mediensystem, die es verständlich machen, daß die jeweils bestehenden Veranstalter eher daran interessiert sind, sich mit der FCC zu arrangieren. Gelegentliche lautstarke Proteste gegen "zu viel Staat" und Überregulierung entsprechen den Spielregeln des Arrangements, da die Kontrollfunktion der FCC bei zu viel Eintracht nicht glaubwürdig dargestellt werden könnte.

Um Mißverständnisse auszuschließen, sei angemerkt, daß nicht gesagt sein soll, von den Beteiligten werde bewußt ein abgekartetes Spiel inszeniert. Je reiner das Gewissen der Beteiligten, - d.h. je ernster die Auseinandersetzung geführt wird -, desto

überzeugender dürften die symbolisch-rituellen Funktionen hinter dem Anschein verdeckt bleiben, es gehe um wirkliche Kontrolle.

#### IV. Strukturelle Grenzen der Steuerungskapazität

Die bisherigen Beobachtungen können allerdings noch nicht verdeutlichen, daß die Betätigung der FCC notwendig nur symbolisch-rituell ist. Auch hierfür können nur Indizien vorgebracht werden. Dabei soll nicht angezweifelt werden, daß es möglich ist, das Instrumentarium der FCC in Einzelheiten zu verbessern und Fehlsteuerungen zu verringern. Bezweifelt wird aber die Möglichkeit zur nachhaltigen Einflußnahme auf das Verhalten kommerzieller Veranstalter, solange nicht die grundlegende Medienstruktur angetastet werden darf.

##### 1. Respektierung des Vorrangs der ökonomischen Interessen

Hier muß darauf verzichtet werden, in grundlegender Weise über den Grad der möglichen Autonomie des politischen Systems gegenüber dem ökonomischen zu spekulieren. Wohl aber soll von der folgenden - kaum bestreitbaren, aber noch wenig aussagefähigen - These ausgegangen werden: Soll ein Mediensystem primär auf ökonomische Steuerungsimpulse bauen, so gerät staatliche Steuerung in einen grundsätzlichen Konflikt, wenn sie den Spielraum für die Entfaltung ökonomischer Interessen nachhaltig einengt. Staatliche Regulierungen werden um so leichter durchsetzbar sein, je mehr sie es den Veranstaltern - gegebenenfalls durch deren Umorientierung - ermöglichen, die Interessen optimaler Kapitalverwertung gleichwohl zu befriedigen, d.h. aber, je mehr die staatliche Stelle die Prämissen des Handelns der Regelungsobjekte akzeptiert.

a) Beispielsweise waren Werbezeitbegrenzungen für Kindersendungen durchsetzbar: Die Veranstalter konnten die Werbezeit in der begrenzten Zeit zum Ausgleich teuer verkaufen. Auch die generelle Werbezeitbegrenzung in Anknüpfung an den NAB-Code ist - von wenigen Ausnahmen abgesehen - erfolgreich gewesen. Die Werte - 16 bzw. 9 1/2 Minuten pro Stunde - sind so großzügig bemessen, daß es sich im Interesse der Sicherung der Hörerresonanz eher empfiehlt, sie zu unterschreiten.

b) Weniger erfolgreich waren - nach den Untersuchungen der Children's Television Task Force der FCC - die Versuche, die Rundfunkveranstalter zu verantwortungsvollen Kinderprogrammen zu bewegen. Kinder sind keine hinreichend attraktiven Werbeadressaten, um besondere Programme im größeren Stil lohnend zu machen. Kindersendungen wurden daher, soweit sie überhaupt produziert wurden, mit minimalem finanziellen Aufwand hergestellt. Verfehlt wurde das Ziel der FCC, die Zahl spezieller, insbesondere erzieherischer Kindersendungen zu vermehren und sie in kindgemäße Sendezeiten zu legen.

c) Widerstand gegen die Befolgung ist auch bei der Fairneß-Doktrin zu beobachten. Die Erfahrung mit dem kommerziellen Rundfunksystem lehrt z.B., daß es aus sich heraus nur im begrenzten Ausmaß zur Behandlung kontroverser Themen und zur Darstellung kontroverser Auffassungen neigt. Staatliche Versuche zur Gegen-

steuerung müßten dieser Grundtendenz entgegenwirken. Entsprechendes gilt für das Gebot der Fairness-Doktrin, unterschiedliche Auffassungen zu präsentieren. Dies verbraucht Fernsehzeit und ist nach gängiger Meinung für den Großteil der Zuschauer häufig weniger attraktiv als die vereinfachende Betonung nur eines Standpunkts. Auch ist die Werbeindustrie kaum an einem Programmumfeld interessiert, das nicht durch Harmonie gekennzeichnet ist.

d) Besonders enttäuschend sind die Erfolge des Versuchs, Gewaltdarstellungen im Fernsehen zu begrenzen. Entsprechende Verpflichtungen sind auf Drängen der FCC in den NAB-Code für die Abendsendezeit im Jahre 1975 aufgenommen worden. Die von dem Publizistikwissenschaftler GERBNER jährlich erarbeiteten "Gewalt-Profile" des amerikanischen Fernsehens zeigen, daß Gewaltdarstellungen bis Ende 1975 in der Tat kurzfristig abnahmen. Vermutlich sahen sich die Rundfunkveranstalter, insbesondere die networks, veranlaßt, den NAB-Regeln in der Anfangsphase ihrer Geltung Rechnung zu tragen, also in einer Zeit, als die öffentliche Aufmerksamkeit vergleichsweise groß war. Schon im Herbst 1976 war allerdings ein starker Anstieg des Gewaltpegels zu verzeichnen. Für diese Zeit läßt sich ein ökonomisch motivierter "Bedarf" an verstärkten Gewaltdarstellungen vermuten: 1976 hatte eine neue Phase des Wettbewerbs der networks um Einschaltquoten begonnen, da das network ABC erstmalig die anderen networks in der Hörergunst überrundet hatte. Die Folge war ein verschärfter Wettbewerb um die Hörer. Gewaltdarstellungen rückten offenbar in ihre überkommene Rolle als Publikumsanreiz.

e) Besonders deutlich wird der Vorrang des ökonomischen Interesses daran, daß es in der Regelungspraxis keine Ansätze dafür gibt, die kommerzielle Instrumentalisierung des Programms zu verhindern. Unangetastet bleibt das Konzept, nach dem das Programm nur als Umfeld für die Werbespots dient. Einer von der publizistischen Aufgabe her verstandenen Medienverantwortung widerspricht eine solche Instrumentalisierung der publizistischen Betätigung. Die FCC ist dennoch nicht angetreten, sie zu verhindern oder nur nachhaltig zu begrenzen. Lediglich in Randbereichen wurden Grenzpflocke gesetzt, so etwa durch die Pflicht, ein Mindestmaß an Informationssendungen zu bringen. Aber auch solche Regeln können die Instrumentalisierung der Programminhalte - hier der Informationssendungen - nicht hindern. Wohl aber kann ihre Existenz davon ablenken, daß das eigentliche Hauptproblem kommerziellen Fernsehens nicht angepackt wird.

f) Durchgreifende Regelungserfolge der FCC lassen sich auch nicht auf dem Felde der Sicherung ökonomischer Vielfalt - als Grundlage publizistischer Vielfalt - feststellen. Die dominierenden networks befinden sich in einem oligopolitischen Konkurrenzverhältnis. Weitreichende multimediale und sonstige Verflechtungen kennzeichnen die ökonomische Struktur auch dort, wo kleinere Einheiten als Akteure - etwa als Lizenznehmer - auftreten müssen. Der Konzentrationstrend befindet sich in einem Kontrast zur Programmatik - etwa der lokalen Verankerung der Veranstalter, der Verhinderung der Vermachtung u.a.

## 2. Begrenzungen im Regelungsinstrumentarium

Ist die Praxis der FCC zum Teil durch Regelungsverzicht, zum Teil durch nur sehr begrenzte Regelungserfolge gekennzeichnet, so ist weiter zu fragen, ob der FCC überhaupt ein Regelungsinstrumentarium verfügbar ist, um die Kluft zwischen Gemeinwohlprogramm und Medienpraxis zu schließen. Sollte diese Frage verneint werden, so wäre dies ein wichtiges Indiz für die These, daß die FCC notwendig als Steuerungsinstanz versagen muß. Ihr bliebe - soll ihre Existenz erhalten bleiben - allerdings die symbolisch-rituelle Arbeit.

Als strukturelle Grenzen der Steuerung erweisen sich die kommerzielle Orientierung und die Staatsfreiheit des Rundfunks sowie Schwierigkeiten der rechtstechnischen Umsetzung einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Steuerung.

a) Das amerikanische Verfassungsrecht - die Garantie der Pressefreiheit im ersten Amendment - wird von der h.M. in einer Weise interpretiert, daß auch die kommerzielle Grundstruktur als verfassungsrechtlich abgesichert gilt. Zum Bezugspunkt der verfassungsrechtlichen Freiheitsverbürgung wird der Medieneigentümer - nicht etwa der Journalist. Ihm steht die umfassende Entscheidungsmacht im publizistischen wie nichtpublizistischen Bereich zu.

Mit dieser Zuweisung von umfassender Entscheidungsmacht kollidiert staatliche Steuerung, die auf die Begrenzung der Entscheidungsfreiheit zielt. Staatliche Steuerung steht daher unter striktem Rechtfertigungszwang. Sie muß notwendig zurückhaltend sein.

Die Notwendigkeit einer vorsichtigen Haltung dürfte auch in der schon erwähnten Entscheidung gegenüber KRON-TV bestimmend geworden sein. Wird Medienfreiheit vom Medieneigentum her konzipiert, so erscheint es widersprüchlich, dem Medieneigentümer die Vermengung publizistischer und ökonomischer Interessen vorzuwerfen. Ein solcher Vorwurf ist geradezu systemwidrig, wenn der Rundfunk nach dem Koordinationsmodell konzipiert ist: Die unterschiedlichen Interessenorientierungen der Veranstalter gelten im Koordinationsmodell als Garanten einer vielfältigen Kommunikationspraxis. Nur Mißbräuche sollen abgewehrt werden. Dementsprechend galten der FCC Eingriffe des Managements in den publizistischen Bereich nicht als beanstandungsfähig, sofern sie irgendwie auch durch publizistische Erwägungen motiviert sein konnten. Gerade bei Multimediaunternehmen - wie KRON-TV - ist die Versuchung systemimmanent, sich durch die verschiedenen Medien wechselseitig Schützenhilfe zu geben. Soll dies prinzipiell unterbunden werden, müßten Multimediaunternehmen als Lizenznehmer ausscheiden. Dies aber würde ein wichtiges Strukturelement des amerikanischen Fernsehens beseitigen.

b) Kaum überwindbare Schwierigkeiten stehen im übrigen dem Versuch entgegen, ein wirksames Steuerungsinstrumentarium zu konzipieren. Rechtsstaatliche Gründe der Bändigung staatlicher Macht, der Berechenbarkeit der FCC, des Vertrauensschutzes für die Rundfunkveranstalter und vor allem der Sicherung einer freiheitlichen Medienverfassung sprechen für möglichst klare, eindeutige und nicht ausfüllungsbedürftige Normierungen. Sowohl die

gesetzliche Ermächtigung als auch die administrative Regelbildung widersprechen jedoch diesem Erfordernis. Kennzeichnend für den Communications Act sind ausfüllungsbedürftige Gemeinwohlformeln in Verbindung mit der Ermächtigung, die erforderlichen Maßnahmen zur Gesetzesausführung zu ergreifen und bei Regelungsbedarf auch angrenzende Fragen zu regeln. Die FCC selbst vermeidet möglichst festlegende Konkretisierungen. Ihre Gesetzesausfüllenden Normen verwenden ebenfalls ausfüllungsbedürftige Begriffe und enthalten Ermessensspielräume. In vielen Bereichen wird ganz auf Regelungen verzichtet und statt dessen eine flexible Technik gewählt, so durch "Daumenregeln" in Form interner Entscheidungsdelegationen, durch Anlehnung an Selbstregulierungen der Rundfunkwirtschaft oder durch bloße Fall-zu-Fall-Entscheidungspraxis. Soweit Regeln fixiert werden, sind häufig Ausnahmemöglichkeiten vorgesehen.

Es muß bezweifelt werden, daß diese normativ eingebaute Flexibilität zufällig, d.h. prinzipiell aufhebbar ist. Sicherlich ist es möglich, die Normierungsdichte in manchen Bereichen zu erhöhen. Die Eigenart des Gegenstandes setzt jedoch Grenzen. Zumindest programmbezogene Regeln sind auf ausfüllungsbedürftige, insbesondere wertende und prognostische Begriffe angewiesen.

Ferner ist Regelungsflexibilität notwendig, um nicht die (geringe) Entscheidungsmarge zu verlassen, die aus Rücksicht auf das Funktionieren des kommerziellen Rundfunksystems und die verfassungsrechtlichen Grenzen einzuhalten ist. Es erscheint kaum denkbar, die Eingriffsmöglichkeiten eindeutig zu kodifizieren, ohne dadurch zumindest eine intensive verfassungsrechtliche Kontroverse zu entfachen - oder ihr durch Rücknahme der Regelungsintensität auszuweichen, d.h. aber die Wirkungslosigkeit der Regeln in Kauf zu nehmen. Die Regelungsschwierigkeit ist um so größer, als die FCC aus verfassungsrechtlichen Gründen auf inhaltsneutrale Regeln begrenzt ist. Wie aber sollen verfassungsrechtliche Zielwerte - etwa die Ausrichtung der Informationstätigkeit auf die Ermöglichung demokratischer Entscheidungsbildung - in eine inhaltsneutrale, gleichzeitig aber wirkungsvolle Steuerung umgesetzt werden? Wird von vornherein für den Abbau des Konfliktpotentials gesorgt, so verringert sich jedenfalls das Risiko verfassungsgerichtlicher Verfahren. Die Regelungsflexibilität ermöglicht darüber hinaus Rückzüge, wenn die Regelung zu unvorhergesehenen Folgen zu führen droht.

c) Die Konflikthaftigkeit des Regelungsfeldes spiegelt sich auch in dem Rückzug der FCC auf finale Gemeinwohlformeln wider. Der Gesetzgeber kann die vielen auf das Mediensystem zentrierten Wertungskonflikte ebenso wenig lösen, wie er auf sichere Konfliktlösungsinstrumente verweisen kann. Statt dessen überläßt er die Problemlösung einem Prozeß, dessen Ziel er durch Gemeinwohlformeln umschreibt und dessen Rahmen er durch Kompetenz- und Verfahrensregeln einengt. Es bleibt Raum für konkrete Konsensbildung. Die Zielsetzung ist auf ergänzende Zielfindungsprozesse angewiesen, in denen auch Raum für die Aktivierung der betroffenen Interessen besteht. Die flexible Ermächtigung überläßt der steuernden Behörde die Macht, sich auf das jeweilige Interessenfeld einzulassen, die Interessenten in Zielfindungsprozesse einzubeziehen und gegebenenfalls Ausnahmen vorzusehen, wenn die Regelung einzelne Interessen zu stark zu beeinträchtigen

scheint. Konfliktpotential kann durch Rücksichtnahme und durch die Suche nach Verbündeten, das Abtasten von Konsensschancen u.a. absorbiert werden. Der Abbau von Widerständen ist in einem Regelungssystem wichtig, das dem Adressaten von steuernden Maßnahmen weitgehende Entscheidungsautonomie gewährt. Anderenfalls ist zu befürchten, daß die Entscheidungsautonomie zu gegenläufigen Maßnahmen eingesetzt wird.

d) Kennzeichnend für die Praxis der FCC ist insbesondere der weitgehende Verzicht auf eine imperative Steuerung. In der Tat ist es schwer vorstellbar, eine am Gemeinwohl orientierte Medienbetätigung durch Ge- oder Verbote erreichen zu können. Kreativität, Qualität, Vielfalt im Programm u.a. lassen sich nicht erfolgreich gebieten. Selbst wenn dies regelungstechnisch möglich wäre, würde es am Verfassungsgebot der Staatsfreiheit der Programmbetätigung scheitern. Allenfalls in Grenzen lassen sich Gebote aussprechen - z.B. in der Fairneß-Doktrin oder durch Öffnungsklauseln. Sie bedürfen jedoch stets der Umsetzung durch den Rundfunkveranstalter. Sein Spielraum ist unterschiedlich groß - meist jedoch mit Rücksicht auf die Staatsfreiheit so groß, daß der Veranstalter vielfältige Obstruktionsmöglichkeiten hat. Um Obstruktion nicht zu provozieren, liegt der Versuch nahe, sich soweit wie möglich der Kooperation der Rundfunkveranstalter zu versichern.

Kooperation wird schon auf der Ebene der Regelbildung gesucht. Die FCC verzichtet in weiten Bereichen auf eigene Regeln und ermuntert - zum Teil mit großem Nachdruck - zur Schaffung von Selbstregulierungen der Rundfunkwirtschaft. Der NAB-Code ist das prominenteste Beispiel. Ausdrücklich akzeptiert die FCC dabei die Entscheidungsautonomie der beteiligten Wirtschaftsverbände - und damit deren Filterrolle. Die NAB als Interessenvertretung der Rundfunkwirtschaft jedoch wird kaum etwas gegen deren Interessen unternehmen. Akzeptiert die FCC entsprechende Regeln der NAB als Maßstab ihrer Rundfunkaufsicht, so verleiht sie den Regeln einen offiziellen Status. Das Absehen von eigener staatlicher Regelung wird durch Abnahme des Risikos honoriert, mögliche Regeln als verfassungswidrige staatliche Einwirkung angegriffen zu sehen.

Soweit die FCC Regeln selbst erläßt, wird die Kooperationssuche in das Vorfeld der Regelbildung verlagert: Die Rundfunkwirtschaft hat formelle und informelle Beteiligungsmöglichkeiten in den Entscheidungsverfahren und nutzt diese meist sehr wirkungsvoll.

Bei der Regelanwendung setzt sich die Kooperationssuche fort. Die vielen Spielräume auf der Tatbestands- und der Rechtsfolgenreise der Normierungen ermöglichen es, mit dem Rundfunkveranstalter Maßnahmen auszuhandeln, durch die zumindest ein Teil der potentiellen Konflikthanlässe abgebaut wird. Beispielsweise pflegt die FCC dem Veranstalter zu überlassen, wie er einen gerügten Verstoß beseitigt.

Eine Form der Kooperationssuche stellt es auch dar, wenn die FCC dem Rundfunkveranstalter eine Einschätzungsprärogative bei der Beurteilung einräumt, ob ein Programmverhalten von den Normen erfaßt wird, so etwa, ob eine Angelegenheit von allgemeiner

Bedeutung ist, bzw. wie einer vorgesehenen Pflicht Rechnung getragen werden soll, so etwa, wie eine Gegenauffassung darzustellen ist.

Entspricht die Suche nach Kooperation dem Ziel der Milderung des staatlichen Eingriffs und der größtmöglichen Erhaltung der Entscheidungsautonomie der Rundfunkveranstalter, so ist sie andererseits eine mögliche Ursache begrenzter Wirksamkeit der FCC: Die FCC akzeptiert die Mehrzahl der Prämissen der Rundfunkveranstalter und erlaubt ihnen - vorbehaltlich einer Mißbrauchskontrolle - die Auswahl von Maßnahmen. Damit aber können die Veranstalter solche Alternativen wählen, die ihren Interessen am nächsten kommen, auch wenn dadurch die Intentionen der FCC weitgehend vereitelt werden. Unterhalb der Mißbrauchsschwelle kann dem Versuch der FCC ausgewichen werden, den Primat des Publizistischen oder gewisse Mindeststandards öffentlicher Verantwortung zu sichern.

e) Die Beschränkung auf inhaltsneutrale Regeln wirft ein besonderes Dilemma auf. Grundsätzlich kann allerdings jede Regelung inhaltliche Auswirkungen haben. Als unproblematisch gelten am ehesten Regeln, die sich nicht auf den Inhalt der Aussage beziehen, sondern allenfalls die Programmkategorie betreffen. Prototypen sind etwa Regeln über zeitliche Begrenzungen bzw. Mindestzeitanteile für bestimmte Programmtypen - etwa Informationssendungen, Werbung, Kindersendungen. Solche Regeln haben den weiteren Vorteil, mit quantitativen Kriterien arbeiten zu können. Quantitative Regeln sind relativ leicht überprüfbar.

Die entsprechenden Regeln werden durchgehend zur Zufriedenheit der FCC befolgt. Dies allerdings schützt nicht vor der Zielverfehlung. Das Steuerungsproblem offenbart sich z.B. an den Versuchen der FCC zur Förderung von Kinderprogrammen und zur Begrenzung bestimmter, als gefährlich eingestufte Inhalte. Den erwünschten Erfolg erreicht die FCC nur, wenn die Rundfunkveranstalter "freiwillig" mitarbeiten. Die Bereitschaft zur Mitarbeit an der Zielverwirklichung endet jedoch dort, wo die eigenen Veranstalterinteressen dagegenstehen. In der Folge gibt es viele Ausweichversuche, gekoppelt mit dem Bemühen, den Anschein der Regelbefolgung zu erwecken. So werden Pflichten - z.B. über die Präsentation von Werbung in Kinderprogrammen - häufig nur dem Buchstaben, nicht aber dem Geist nach befolgt. Kindersendungen, die von der FCC gefordert werden, werden vorzugsweise frühmorgens oder auf andere Zeiten geringer Sehbeteiligung gelegt; so erhöhen sie quantitativ das "Konto" an Kindersendungen, ohne erhebliche Einnahmeausfälle zu bewirken.

Auch Etikettenschwindel ist zu beobachten. Am wenigsten wird das Ziel erreicht, daß anspruchsvolle Sendungen mit Erziehungs- und Informationsfunktionen gesendet werden. Hier gehen die Erwartungen der FCC eindeutig in den Bereich qualitativer Standards, deren Einlösung den Veranstaltern überlassen bleiben muß. Dem kommerziellen Rundfunk jedoch sind nicht Bildungs-, sondern Unterhaltungssendungen gemäß, und zwar auch für Kinder.

Generell dürfte gelten, daß quantitative Regeln am sichersten wirken, wenn der bezweckte Erfolg allein mit der Regelbefolgung eintritt. Dies gilt etwa für Werbezeitbegrenzungen. Anders ist

es jedoch, wenn die Regelbefolgung Möglichkeiten für ein Verhalten schaffen soll, das seinerseits erst den erwünschten Erfolg darstellt. Geht es etwa darum, Informationsvielfalt zu sichern, so kann es nicht genügen, Informationssendungen zu fordern. Hinzu müßte die Pflicht kommen, in ihnen auch umfassend zu informieren. Die Fairness-Doktrin unternimmt diesen Versuch jedenfalls ersatzweise. Ihr Schicksal illustriert gleichzeitig, wie schwer es ist, ein solches Ziel anzusteuern, ohne Ausweichreaktionen und unerwünschte Nebenfolgen hervorzurufen oder gar die verfassungsrechtlichen Grenzen zu überschreiten.

Mißlungen ist beispielsweise auch der Versuch, erweiterte und neuartige Kommunikationen durch zwangsweise Bereitstellung offener Kanäle im Kabelrundfunk zu eröffnen. Zu viele Rahmenbedingungen fehlten, von denen die Nutzung einer solchen Chance abhängt. Die Bereitstellung eines offenen Kanals allein ist jedoch wenig sinnvoll, wenn er nicht aktiv und passiv genutzt wird.

f) Auch im Umgang mit den Sanktionsmöglichkeiten spiegeln sich die Ambivalenzen und Schwierigkeiten einer zielgerechten Steuerung wider. Formell verfügt die FCC über stattliche Sanktionen, bis hin zum Entzug oder der Nichterneuerung der Lizenz. Die Praxis jedoch zeigt, daß die FCC diese Waffe im Zusammenhang mit der programmbezogenen Steuerung kaum einsetzt. Kennzeichnend sind vielmehr die milden Mittel einer als "Politik der hochgezogenen Augenbrauen" gekennzeichneten Praxis. Sie arbeitet mit informellen oder nur vorläufigen Sanktionen, wie Abmahnungen, der Anordnung formeller Anhörungen oder der Verkürzung der Lizenzperiode. Aufgrund der zurückhaltenden Sanktionspraxis der FCC weiß der Rundfunkveranstalter, daß er bei Bedarf bis an den äußersten Rand des von der FCC Tolerierten gehen und diesen Rand möglicherweise überschreiten kann, ohne mit scharfen Sanktionen rechnen zu müssen. Er kann ohne großes Risiko testen, wo die Toleranzgrenze für die FCC endet und diese durch solche Tests gegebenenfalls zu seinen Gunsten weiter verschieben. Je unsicherer die FCC bei der Einschätzung der Tauglichkeit ihrer Regeln oder deren Verfassungsmäßigkeit ist, um so offensiver kann der Lizenznehmer vorgehen: Die FCC wird es voraussichtlich nicht auf formelle Sanktionen ankommen lassen, da dies eine gerichtliche Auseinandersetzung bewirken könnte. Sanktionen können die FCC auch in unangenehme politische Auseinandersetzungen verstricken.

Der höchstbegrenzte Einsatz der Sanktionsgewalt im Programmbe- reich ist nicht nur durch den Respekt vor der Programmautono- mie der Rundfunkveranstalter bedingt, sondern trägt der Sensi- bilität des verfassungsrechtlich geschützten Freiheitsbereichs Rechnung: Eine Ausnutzung der Sanktionsgewalt würde die Gefahr staatlicher Programm lenkung heraufbeschwören.

## V. Zusammenfassung und Folgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß im amerikanischen Medien- system eine Fülle von Indizien auffindbar sind, nach denen die staatliche Einwirkung auf das Programmverhalten des Rundfunks nicht geeignet ist und sein kann, um die proklamierte öffent- liche Medienverantwortung durch Einzelsteuerung zu sichern.

Wird - entsprechend vielfältig bestätigten Annahmen der Verwaltungswissenschaft - ferner unterstellt, daß die FCC wie andere Behörden auch ein Bestandserhaltungsinteresse entwickelt hat, so läßt sich folgende These formulieren: Die ökonomischen Interessen der Rundfunkwirtschaft und das Bestandserhaltungsinteresse der FCC treffen sich in dem Bemühen, die FCC ungeachtet ihrer weitgehenden Erfolglosigkeit bei der Einzelsteuerung zu erhalten und auf eine meist nur symbolisch-rituelle Betätigung zu fixieren. Die FCC kann aufgrund ihrer überschießenden Programmatik, der publikumswirksamen Darstellung einzelner Kontrollaktivitäten sowie der Abpufferung von Bürgerunmut in den Kontrollverfahren Zweifel an der Rationalität des amerikanischen Mediensystems zerstreuen und auf diese Weise seine faktische Legitimation absichern helfen. Die "verschwiegene Dramaturgie" sichert größtmögliche Effekte.

Auch ohne hier in eingehende gesellschafts- und staatstheoretische Reflektion einsteigen zu können, erscheint es als unvertretbar, den Befund allein deshalb positiv zu bewerten, weil alle Seiten annähernd zufriedengestellt sind. Jedenfalls unter der deutschen Verfassungsordnung wäre die Diskrepanz zwischen Gemeinwohlverpflichtung und Medienpraxis unakzeptabel - einerlei, ob Bürgerprotest aufkommt oder nicht.

Andererseits besteht kein Anlaß für die Annahme, daß der reale Steuerungsspielraum einer Kontrollinstanz dann größer wäre, wenn kommerzieller Rundfunk in der Bundesrepublik eingeführt würde. Die amerikanischen Spezifika dürften nur marginale Bedeutung für das Regelungsversagen haben. Strukturbedingungen kommerzieller Medienbetätigung sowie verfassungsrechtliche Grenzen der Normierungsdichte und der Kontroll- und Sanktionsmacht würden auch in der Bundesrepublik vermutlich unüberwindbare Barrieren errichten.

Wer ein kommerzielles, werbefinanziertes Mediensystem will, kann dies m.E. nur unter Inkaufnahme einer Programmbetätigung erhalten, wie sie für das amerikanische Fernsehen typisch ist. Sieht er gleichzeitig die Einrichtung einer Kontrollinstanz vor, so sollte deren Nutzen im Hinblick auf ihre symbolisch-rituellen Funktionen diskutiert werden. Nicht aber sollte vorgetäuscht werden, durch solche Instanzen ließen sich negative Programmfolgen nachhaltig verhindern.

Wer aber amerikanische Programmverhältnisse nicht will, muß sich um strukturelle Alternativen bemühen. Vorrangig erscheint ein Strukturelement: Der Verzicht auf die enge Ankoppelung der publizistischen Betätigung an den ökonomischen Impuls der gewinnorientierten Kapitalverwertung. Auch wenn dieser Verzicht erfolgt, bleiben die erwähnten rechtlichen Grenzen einer folgenreichen Steuerung. Entscheidend ist jedoch, daß der nach bisherigen Erfahrungen unauflösbare Widerspruch vermieden wird. Es mag sein, daß es auch dann manchen "Theaterdonner" geben wird. Die Frage ist nur, welches Stück gespielt wird. Ich habe den Eindruck, in den USA wird dem Publikum ein Drama mit dem markigen Titel versprochen: "Der Kampf ums Gemeinwohl". Tatsächlich aber aufgeführt wird ein Schwank mit dem Untertitel "Fernsehkontrolle als rituelles Symbol".

Bernd-Peter Lange  
RUNDFUNK ALS GESCHÄFT? - ORDNUNGSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG

## 1. Einleitung

Zu dem Thema "Rundfunk als Geschäft?" möchte ich grundsätzliche Überlegungen vortragen und diese Überlegungen aus wirtschaftswissenschaftlicher und kommunikationspolitischer Sicht begründen, um von dort aus die Diskussion in der Medienpolitik etwas weiter zu versachlichen und auf eine grundsätzlichere Ebene zu führen. Dies kann meiner Meinung nach nur geschehen, indem man systematisch vorgeht und sozusagen in einzelnen Schritten überprüft, ob ein kommerzielles Rundfunksystem mit den grundsätzlichen Legitimationsanforderungen in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Ich möchte beginnen mit zwei Zitaten aus einem Rechtsgutachten, das den Titel trägt "Die Entwicklung im Bereich des öffentlichen Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland und ihre verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen". In diesem Gutachten heißt es:

"Hier knüpft die Überlegung des Bundesverfassungsgerichts an, die zur Herstellung des Gleichstandes der freiheitlichen Verhältnisse innerhalb von Presse und Rundfunk vorausschauend auf die rechtliche Möglichkeit einer freieren Organisation im Rundfunkwesen hinweist, sobald es die technische Entwicklung zulässt, eine Mehrzahl oder Vielzahl von Trägern einer Programmveranstaltung in jedweder geeigneten Organisationsform, auch des Privatrechts, zu erreichen. Es ist eine völlige Verkennung der Intention des Bundesverfassungsgerichts, wenn sie verstanden wird als eine Entwicklung hin zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen. Es geht nicht darum, Massenkommunikation und Verbreitung von Meinungen ihres eigentlichen Inhalts zu entleeren und zu Handelsgütern zu machen, die nach den Gesetzen der freien Marktwirtschaft wie gewerbliche Güter produziert, am Markt angeboten und verkauft werden. Es geht vielmehr darum, größere Freiheit und Vielfalt im Felde der geistigen Auseinandersetzung - wie sie Artikel 5, Absatz 1 Grundgesetz fordert - zu schaffen. Die Wirtschaft profitiert von der freien Marktwirtschaft; das ist die eine Sache. Auch die geistige Auseinandersetzung bedarf der Freiheit; das ist die andere Sache." 1)

Zum Schluß dieses umfangreichen Gutachtens heißt es:

"Reiner, ungezügelter kommerzieller Rundfunk ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen." 2)

---

1) Willi Geiger: Rechtsgutachten über "Die Entwicklung im Bereich des öffentlichen Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland und ihre verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen ..." Mai 1980, vervielfältigtes Manuskript, S. 53 f.

2) ebenda, S. 203

Wenn man sich diese Zitate genau ansieht, dann stellt man fest, daß auf der einen Seite gefordert wird, daß es neue Organisationsformen geben soll für den Rundfunk, nämlich auch Organisationsformen des Privatrechts, daß aber auf der anderen Seite behauptet wird, daß damit noch lange nicht gesagt sei, daß es sich um kommerziellen Rundfunk handle, ja es wird noch schärfer formuliert, der kommerzielle Rundfunk sei ausgeschlossen.

Meine Frage, anknüpfend an diese Zitate, lautet: Wie kann man gleichzeitig diese beiden Thesen vertreten, daß einerseits privatrechtliche Organisationsformen für den Rundfunk zuzulassen seien, und auf der anderen Seite sagen: damit wird noch lange nicht der Weg zum kommerziellen Rundfunk beschritten? Dies ist eine Herausforderung an die Ordnungspolitik, und Ordnungspolitik verstehe ich im folgenden Sinne, daß schlüssige, realitätsnahe und von speziellen Zielsetzungen her begründete Leitbilder Ausgangspunkt für die Auswahl der Organisationsform und für den Einsatz politischer Mittel der Kontrolle sind. Ordnungspolitik ist also zielgerichtet und langfristig angelegt, im Gegensatz zu einer rein pragmatischen, tagespolitischen Opportunitäten verhafteten Entscheidung von Fall zu Fall. Unter Ordnungspolitik wird in den Wirtschaftswissenschaften vorrangig die Sicherung des Leitbildes der Marktwirtschaft insbesondere in der Wirtschaftspolitik verstanden. Der Begriff der Ordnungspolitik ist aber, unabhängig von diesem engen wirtschaftswissenschaftlichen Inhalt, auf andere gesellschaftliche Bereiche übertrag- und anwendbar. Er ist weiter als der Begriff der Medienpolitik, da er auch die Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Organisation der Massenmedien und der gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt mit umfaßt.

## 2. Zielsetzungen

Wenn man diese Frage nach den Leitbildern und nach den Regelungsmechanismen, nach denen die Rundfunkorganisation auszuwählen ist, beantworten will, dann muß man also im ersten Schritt von übergeordneten Zielsetzungen ausgehen. Verfassungsrechtlich ist der Anknüpfungspunkt Artikel 5 GG in seiner individualrechtlichen Seite, aber auch in der institutionellen Seite. Darüber hinaus - und das ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zumindest mit angelegt - muß man anknüpfen an Artikel 20 GG, an verfassungsrechtliche Funktionserwartungen an Institutionen der Massenmedien im Zusammenhang mit dem Prozeß der gesellschaftlichen und politischen Meinungs- und Willensbildung. In diesem Zusammenhang ist die Grundthese des Bundesverfassungsgerichts formuliert worden, daß der Rundfunk von staatlicher Einflußnahme und von Einflußnahme einer gesellschaftlichen Gruppe freizuhalten sei. Das sind verfassungsrechtliche Ausgangsbedingungen, die weitgehend unumstritten sind, jedenfalls in dieser Form der Zielsetzung.

Hinzunehmen muß man auf dieser Ebene der Zielsetzungen gesellschaftspolitische Anforderungen, die über diese verfassungsrechtlichen Leitsätze hinausgehen, gesellschaftspolitische Anforderungen, die auf Integrationsfähigkeit in der Gesellschaft abzielen. Derartige gesellschaftspolitische Zielsetzungen sind

nur zu erreichen, wenn allen Gruppen dieser Gesellschaft die Möglichkeit gegeben wird, Bedürfnisse zu artikulieren, am gesellschaftlichen und politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, wobei dieser nicht statisch zu sehen ist, sondern gerade dynamisch zu verstehen ist. Gesellschaftliche Integration und Flexibilität sind erforderlich, um auf neue Probleme reagieren zu können, um im demokratischen Prozeß Probleme lösen zu können. Schließlich, das gehört auch zu den gesellschaftspolitischen Anforderungen, ist darauf zu achten, daß kulturelle Identität bewahrt und fortentwickelt werden kann. Gerade auch unter dem Gesichtspunkt des Vergleichs mit US-amerikanischen Organisationsformen des Rundfunks und den daraus folgenden Programmformen sollte diese gesellschaftspolitische Zielsetzung immer wieder betont werden. Die Frage lautet also, ob in einem kommerziellen Rundfunksystem kulturelle Identität überhaupt gewahrt werden kann.

Verfassungsrechtliche Zielsetzungen und gesellschaftspolitische Anforderungen bilden somit den Ausgangspunkt für meine Analyse und Kritik des kommerziellen Rundfunks.

### 3. Zielsetzungen und Organisationsformen

Die nächste Frage ist, ob derartige Zielsetzungen durch beliebige Organisationsformen erreicht werden können. Das scheinen die zitierten Ausführungen von Geiger nahezu legen. Ich meine, daß man weitergehend fragen muß: Ist eine spezifische Organisationsform nicht eingebettet in einen ordnungspolitischen Rahmen, aus dem sie nicht herausgelöst werden kann? Ich möchte deshalb kurz eingehen auf die wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen zur Unternehmensverfassung und zu privatrechtlichen Unternehmensformen. Die Frage lautet also: Wie eng ist der Zusammenhang zwischen privatrechtlicher Organisationsform und privatwirtschaftlicher Betätigung, kommerzieller Betätigung in marktwirtschaftlicher Konkurrenz?

Der umfassende Zusammenhang von Wirtschaftsverfassung und Unternehmensorganisation wird nach wirtschaftstheoretischer Überlegung hergestellt über den unternehmerischen Wettbewerb. Für eine Verkehrs- oder Marktwirtschaft werden bestimmte Prinzipien wie das erwerbswirtschaftliche Prinzip, das Prinzip des Strebens nach Gewinnmaximierung und das Prinzip der unternehmerischen Autonomie als konstitutiv angesehen, d.h. daß nur derjenige, der den Produktionsfaktor Kapital in Händen hat, über die Leistungserstellung und die Verwertung am Markt zu bestimmen hat. Diese Prinzipien werden aufgestellt für die Marktwirtschaft und als systembezogene Determinanten der privatwirtschaftlich-erwerbswirtschaftlich-kapitalistischen Unternehmung gekennzeichnet. 3) Im Rahmen einer vom Staat zu schaffenden Gesamtordnung soll die Geltung dieser Prinzipien und der unternehmerische

---

3) Vgl. Erich Gutenberg: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1, 10. Auflage, Berlin u.a. 1965, S. 455; vgl. auch S. 452 ff. und S. 445 ff.

Wettbewerb zu einem ökonomischen und gesellschaftlichen Optimum des Wohlstands führen. Gutenberg umschreibt die Einbindung der Unternehmung in die staatliche Gesamtordnung folgendermaßen:

"Die Überantwortung der betrieblichen Leistungserstellung an das erwerbswirtschaftliche Prinzip geschieht nicht höchstmöglicher Gewinnerzielung wegen, sondern der Steuerungsfunktion wegen." 4)

Die Autonomie einer nach dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip agierenden Unternehmung wird damit als konstitutives Element des liberalistisch kapitalistischen Systems herausgearbeitet. Gleichzeitig werden von der Betriebswirtschaftslehre unter Bezugnahme auf diese Makroaspekte Unternehmensziele und die innere Organisation abgeleitet. Das Alleinbestimmungsrecht der Eigentümer an den Produktionsmitteln nach innen tritt als dritte gesellschaftliche Determinante der kapitalistischen Unternehmung neben das Prinzip der Autonomie nach außen und das erwerbswirtschaftliche Prinzip. Die klassische Organisationstheorie leitet hieraus den hierarchischen Aufbau der Unternehmung in bezug auf Willensbildung und Willensdurchsetzung ab und bestimmt so die Leistungs- und Führungsprinzipien und die Kontroll- und Sanktionsrechte der Geschäftsführung. Wenn auch neuere organisationssoziologische Forschungen eine größere Komplexität der unternehmensinternen Willensbildung und der Anpassungsprozesse an veränderte Umweltbedingungen herausgearbeitet haben, so stellen sie doch nur Ergänzungen der klassischen Organisationstheorie dar und lassen die Grundstruktur des dominanten Einflusses der Produktionsmittelbesitzer über den Einsatz der unternehmerischen Aktionsparameter und die unternehmensinterne Willensdurchsetzung unberührt. Organisationstheorie im engeren Sinne versteht sich deshalb als ein Instrument in den Händen der Unternehmensleitung, um bezogen auf die Unternehmensziele eine interne Struktur maßzuschneidern. 5)

Die Rechtsordnung hat nun, bezogen auf diese vorgegebenen ordnungspolitischen Ableitungen, Formen der Unternehmensverfassung zur Verfügung gestellt, eben privatrechtliche Organisationsformen, z.B. die Einzelfirma, Personen- und Kapitalgesellschaften, Aktiengesellschaften, GmbH. und dergleichen. Zwischen diesen kann nun wieder aus anderen Gründen - weiteren Unterzielen wie Gewinnverteilung, Finanzierungsmöglichkeiten, Publizitätspflicht, Steuerbelastung usw. - gewählt werden.

In der Betriebswirtschaftslehre werden gleichzeitig in Abgrenzung zu den geschilderten Überlegungen in bezug auf die Unternehmungen, die auf Maximierung der Gewinne angelegt sind, Wirtschaftstypen entwickelt, die anderen Prinzipien verpflichtet sind, nämlich Prinzipien der Bedarfsdeckung, der unmittelbaren Bedarfsdeckung auf Selbstkostenbasis oder bei angemessener

---

4) ebenda

5) Vgl. Günter Wöhe: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre München 1975 11, S. 142 f

Gewinnerzielung, der Infrastrukturerstellung und dgl. Hier werden andere Rechtsformen angeboten: Institutionen der Gemeinwirtschaft, öffentliche "Unternehmen", Regiebetriebe der Verwaltung etc. Dementsprechend werden auch für öffentliche Betriebe die Rechtsformen des Privatrechts als politisch und ökonomisch unzureichend angesehen und Forderungen nach besonderen Rechtsformen aufgestellt, die den spezifischen Zielsetzungen der Institution adäquat sind. 6) Die Organe sollen in ihrem Zusammenwirken die Gewähr dafür bieten, daß der öffentlichen Funktion neben dem Ertragsstreben stets die entscheidende Beachtung eingeräumt wird. Die spezifische Ausgestaltung von Anstalten und Körperschaften des Öffentlichen Rechts - z.B. Pflichtenkataloge, Bedienungspflichten und dergleichen - verweisen dementsprechend auf deutliche Unterschiede zu den Organisations- und Rechtsformen erwerbswirtschaftlicher Unternehmen. Diese Gegenüberstellung läßt sich nun auch fortsetzen in bezug auf Finanzierungsformen. Finanzierung bei einem marktwirtschaftlichen Unternehmen kann, wenn Wettbewerb funktionsfähig sein soll, nur so erfolgen, daß für das Gut, das angeboten wird, ein Preis genommen wird, der zu Gewinn führt. Bei öffentlichen Unternehmen sind andere Zielsetzungen möglich und deshalb auch andere Finanzierungsformen, nämlich auch die Finanzierungsform der Gemischtkalkulation, also z.B. daß bei der Deutschen Bundespost der Paketdienst und der Briefdienst subventioniert werden aus den Überschüssen des Telefondienstes. Ginge es hier um ein privatwirtschaftliches Unternehmen, dann müßte über kurz oder lang der ganze Brief- und Paketdienst eingestellt werden, bzw. es müßten Preise gefordert werden, die weit über den heute vorhandenen liegen. Ähnliche Überlegungen lassen sich in bezug auf die Finanzierung der dritten Programme des Fernsehens anstellen. Hier zeigt sich also, daß unterschiedliche Finanzierungsformen auch unterschiedlichen Organisationsformen und unterschiedlichen, übergeordneten Zielsetzungen zuzurechnen sind.

Es läßt sich also zeigen, daß es einen sehr engen Bezug zwischen Zielsetzung und Funktionserwartung auf der einen Seite und Zwecken der Organisation und spezifischen rechtlichen Ausgestaltungen auf der anderen Seite gibt, und daß in diesem Zusammenhang auch die Finanzierung einzuordnen ist. Privatrechtliche Organisationsformen sollen im Zusammenhang mit privatwirtschaftlichen Zielsetzungen und im Zusammenhang eines funktionsfähigen Wettbewerbs ein gesellschaftliches Optimum erreichen. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob diese Überlegungen auf den Rundfunk übertragbar sind. Für den Rundfunk ist dabei die gleiche Überprüfung anzuwenden, wie sie sonst bei der Zulassung privatrechtlicher Organisationsformen zu erfolgen hat. Das Grundgesetz ist, das ist weitgehend herrschende Meinung, nicht auf eine bestimmte Wirtschaftsordnung festgelegt, es gibt Grundrechte, die der staatlichen Gestaltung spezifische Grenzen setzen, aber innerhalb dieser Grenzen ist die Festlegung der Wirtschaftsordnung frei für die Politik, und es geht dabei immer um die Akzente im Verhältnis von Marktfunktionen

---

6) Vgl. Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek b. Hamburg 1975, S. 39

und Staatsfunktionen; d.h. es gibt keine Legitimation für eine naturwüchsige oder vorgegebenen marktwirtschaftliche Ordnung, sondern es hat in jedem Fall, in dem marktwirtschaftliche Ordnung zugelassen werden soll, eine Überprüfung stattzufinden, ob die Zielsetzungen, die mit dieser marktwirtschaftlichen Ordnung erreicht werden sollen, auch erreicht werden können.

#### 4. Ordnungspolitisches Prüfschema in bezug auf den kommerziellen Rundfunk

Das ordnungspolitische Prüfschema für dieses Vorgehen hat mehrere Stufen. Die erste Stufe bezieht sich auf die Frage nach der Bedeutung einer technischen und einer sozialen Infrastruktur, damit eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen Unternehmen am Markt konkurrieren können. Nach der Vorstellung der Wettbewerbstheorie benötigen wir eine Vielzahl autonomer Unternehmen, die sich an den Erfordernissen des Marktes orientieren. Nicht ein beherrschendes Unternehmen darf hier vorhanden sein, sondern eine Vielzahl konkurrierender Unternehmen muß auf Dauer gewährleistet sein, d.h. der Markt muß möglichst groß sein, damit hier Betätigungsfreiheit sich entfalten kann. Die erste Frage lautet also, ob eine hinreichende Infrastruktur vorhanden oder erforderlich ist, um in dem spezifischen Bereich, um den es sich hier handelt, privatwirtschaftlichen Wettbewerb von privatrechtlichen Unternehmen zu entfalten. Die zweite Stufe bezieht sich darauf, ob denn überhaupt unter den realen Verhältnissen in dem Moment, in dem man diese privatwirtschaftliche Betätigung zulassen will, eine derartige Zahl von Unternehmen vorhanden sein wird, ob es aus wirtschaftlichen Gründen die Möglichkeit gibt, daß sich - wenn die Infrastruktur vorhanden ist - diese Konkurrenz auch entfaltet und - das ist ein ganz wesentlicher Punkt - daß sie dann auch auf Dauer bestehen bleiben wird. Es ist zu kurz gegriffen, wenn man sagt: Jedenfalls aus heutiger Sicht, aus den Erfahrungen, die wir bis heute haben, wird es schon eine genügend große Zahl von Rundfunkunternehmen geben, wenn wir gleichzeitig wissen, nach einer sehr kurzen Zeit wird es einen erheblichen Konzentrationsprozeß geben, und deshalb werden nur sehr wenige Unternehmen übrig bleiben. Nach den Vorstellungen von marktwirtschaftlicher Bedarfsbefriedigung muß im Gegenteil gesichert sein, daß diese Vielzahl erhalten bleibt bzw. daß sie sich immer wieder erneuert, selbst wenn es zu einem Konzentrationsprozeß kommt. Neue Unternehmen müssen "nachwachsen", die diesen Konzentrationsprozeß dann wieder auflösen. Die dritte Stufe der Überprüfung bezieht sich dann auf die Frage nach der Finanzierung. Ist die Finanzierung in der Art möglich, daß einer angebotenen Leistung auch ein Entgelt entspricht? Und die vierte Stufe, und das ist im Grunde dann die entscheidende Stufe, ist die, ob die übergeordneten Funktionserwartungen, von denen wir im Rundfunkbereich auszugehen haben, tatsächlich bei funktionsfähigem Wettbewerb auch erreicht werden können und ob nicht Mechanismen hier eine Rolle spielen, die dann ein Auseinanderklaffen von wirtschaftlichem Wettbewerb auf der einen Seite und verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen auf der anderen Seite erwarten lassen.

Wenn man dieses Prüfschema auf die Vorschläge für den kommerziellen Rundfunk anwendet, dann stellt sich als erstes die Frage: Ist kommerzieller Rundfunk unter den gegebenen technischen Möglichkeiten überhaupt realisierbar? Es ist allgemein anerkannt, daß die heute zur Verfügung stehenden Frequenzen nicht ausreichen, um eine hinreichend große Zahl von Unternehmen dazu zu bewegen, Rundfunk zu veranstalten, bzw. sie können gar nicht zugelassen werden, weil eben diese Frequenzen nicht vorhanden sind. Die nächste Frage ist dann: Wie sieht es in Zukunft aus mit den technischen Möglichkeiten, und dort wird verwiesen auf das Satellitenfernsehen und auf das Kabelfernsehen als den großen technischen Durchbruch für die kommerzielle Betätigung. Hierzu ist zu sagen, daß die vorhandenen Großgemeinschaftsantennenanlagen nicht mit Kabelfernsehanlagen verwechselt werden dürfen. Sie sind sehr unterschiedlich ausgestaltet in ihrer Qualität; sie stellen sehr kleine Inselnetze dar, die nicht so einfach von heute auf morgen zusammengeschaltet werden können; d.h. also, eine flächendeckende Versorgung wird erst möglich sein bei wirklicher Verkabelung, also bei Einführung des Kabelfernsehens. Das würde bedeuten, daß eine Voraussetzung für kommerzielle Betätigung, nämlich die technische Infrastruktur, heute nicht vorhanden ist und daß sie auch in naher Zukunft nicht vorhanden sein wird.

Gestatten Sie mir einige kurze Anmerkungen zu der realen Situation im Infrastrukturbereich, bevor ich dann in der systematischen Überprüfung fortfahre. Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) hat Kabelfernsehprojekte vorgeschlagen, um die Akzeptanz bei der Bevölkerung zu testen und um mögliche Strukturveränderungen im Medienbereich abschätzen zu können. Bis heute sind diese Pilotprojekte auch in ihrer Planung nicht sehr weit vorangekommen. Es kann nicht mit hinreichender Sicherheit gesagt werden, wo sie und in welchem Umfange auf welche Dauer zustande kommen. Die Deutsche Bundespost hatte deshalb aufgrund ihrer internen Probleme - die Vollversorgung mit Telefonhauptanschlüssen ist absehbar, und sie muß sich nach Erweiterungen und Ergänzungen in ihrem Dienstangebot umsehen, wenn sie ihre Beschäftigung und Investitionsvolumen halten will - Pläne gefaßt, elf Städte flächendeckend zu verkabeln. Das wäre auch ein Einstieg in das Kabelfernsehen gewesen; die Pilotprojekte wären mehr oder weniger hinfällig geworden. Diese Pläne der Deutschen Bundespost sind durch den medienpolitischen Beschluß der Bundesregierung von Ende September 1979 zunächst offiziell gestoppt worden, um die weitere Diskussion über die Wirkungen vermehrter Fernsehangebote führen zu können. Insofern ist also auch nicht absehbar, wann diese technische Infrastruktur erstellt sein wird. Die Niedersächsische Landesregierung bemüht sich darum, möglichst bald zu einer Verkabelung zu kommen. Hier wird es sicher Auseinandersetzungen geben. Die Deutsche Bundespost ist der Meinung, daß sie allein die Netzhoheit hat und sie allein also zu entscheiden hat, wo verkabelt wird, wo Angebote für Verkabelungen gemacht werden und wo nicht. Die Vorstellungen der Niedersächsischen Landesregierung stehen dem entgegen. Im Zusammenhang der allgemeinen Privatisierungsdiskussion geht die Niedersächsische Landesregierung davon aus, daß

private Netze zuzulassen seien; ich glaube aber, daß auch dieser Streit erst dann endgültig entschieden sein wird, wenn - wie so oft in der Bundesrepublik - das Bundesverfassungsgericht gesprochen hat, und bis dahin wird noch sehr viel Zeit ins Land gehen.

Hieraus ist zu ersehen, daß in bezug auf die technische Infrastruktur für das Kabelfernsehen die Zeitperspektive soweit unbestimmt ist, daß man nicht von einer absehbaren Grundlage für eine kommerzielle Betätigung ausgehen kann. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß eine Verkabelung dazu führen wird, daß zunächst Inselnetze entstehen werden, und diese werden, auch wenn die Deutsche Bundespost die Netzträgerschaft weiter behaupten wird, zunächst einmal in Gebieten entstehen, in denen eine hohe Kaufkraft vermutet wird. Dies würde bedeuten, daß das Kommunikationsgefälle zwischen Stadt und Land noch weiter zunehmen wird. Infrastrukturverantwortung müßte an sich gebieten, hier umgekehrt vorzugehen. Aber die Marktanforderungen werden das weitgehend verhindern, so daß von einer gleichmäßigen Versorgung wahrscheinlich - jedenfalls in den Anfangsjahren des Kabelfernsehens - nicht die Rede sein kann. Vor diesem Hintergrund ist auch zu fragen, ob die übergeordneten Zielsetzungen - nämlich allen Mitgliedern der Gesellschaft die Chance zur Teilnahme am Meinungs- und Willensbildungsprozeß zu geben - hier gesichert werden kann. Das gleiche gilt auch für die Finanzierungsfragen; hier sind für den Anschluß ans Kabelfernsehnetz erhebliche Beiträge von den einzelnen Teilnehmern aufzubringen. Es gilt, den Netzanschluß zu finanzieren und monatliche Gebühren aufzubringen; dann gilt es, neue Geräte anzuschaffen, die kabelfernsehfähig und für die neuen Dienste geeignet sind. Dies wird wiederum bedeuten, daß sich zunächst nur diejenigen diese Geräte leisten können, die auch die Kaufkraft dazu haben. Auch hier wird - zunächst jedenfalls - die sozialstrukturelle Differenzierung in den Teilnahmemöglichkeiten weiter vorangetrieben. Beim Satellitenfernsehen schätze ich die Situation ähnlich ein, obwohl die Pläne und die Termine etwas klarer sind. Nur die Möglichkeiten, jedenfalls Fernsehprogramme zusätzlich anzubieten, sind relativ beschränkt; jedenfalls meine ich nicht, daß die Kanäle, die zur Verfügung stehen - von vier oder fünf ist zunächst die Rede - soviel Gestaltungsmöglichkeiten enthalten, daß man wirklich von der Konkurrenz einer Vielzahl privatwirtschaftlicher Unternehmen wird reden können.

Die zweite Stufe der Überprüfung bezieht sich auf die Frage, ob sich eine Vielzahl von Unternehmen bewerben wird, selbst wenn die Infrastruktur vorhanden sein sollte, um kommerziellen Rundfunk zu betreiben 7), und ob sie auf Dauer tatsächlich in Konkurrenz bestehen bleiben werden. Hier meine ich, daß man wieder nicht nur von den ordnungspolitischen Prinzipien ausgehen darf, sondern von der Realität ausgehen muß, wie wir sie heute vorfinden. Man kann aufgrund der ganzen Auseinandersetzungen der letzten Jahre und der Interessen, die angemeldet

---

7) Der hier verwandte Rundfunkbegriff umfaßt immer Hörfunk und Fernsehen

worden sind, davon ausgehen, daß hauptsächlich die Zeitungskonzerne bzw. die Medienkonzerne es sein werden, die sich um die inhaltliche Ausgestaltung des kommerziellen Rundfunks bemühen und bewerben werden. Die Frage ist dann aber, ob mögliche andere Interessenten, andere wirtschaftliche Gruppen sich überhaupt in dem sich dann abzeichnenden Wettbewerb werden behaupten können. Es ist wichtig, immer wieder darauf hinzuweisen, daß die Interessenlage innerhalb der Gruppe der Zeitungsverleger nicht einheitlich ist, und daß es unterschiedliche Interessen auch zwischen den Zeitungsverlegern einerseits und den Zeitschriftenverlegern andererseits gibt. Die Zeitungsverleger der Regionalzeitungen - das hat sich an der Diskussion um die Pilotprojekte gezeigt - müssen von dem Zeitungsverlegerverband mehr oder weniger zum Jagen getragen werden; sie halten sich sehr stark zurück, sie meinen nur, möglicherweise eine Entwicklung zu verpassen, wenn sie sich nicht beteiligen. Der ökonomische und politische Druck kommt von den großen Zeitungskonzernen, die in den "neuen Medien" und dem etablierten Fernsehen ein zusätzliches Geschäft vermuten, in dem sie multimedial Inhalte vermarkten können. Es soll nicht ein neues Angebot erschlossen werden, sondern es soll das, was man sowieso schon in Zeitungen und Zeitschriften vermarktet, jetzt auf anderen Medienkanälen weiter verkauft werden. Das ist eine Strategie, die für eine kleine Regionalzeitung gar nicht möglich ist. Die Zeitschriftenverleger haben die Befürchtung, daß bei einem privatwirtschaftlichen Rundfunk, der nach allen Erfahrungen nur ein werbungsfinanzierter Rundfunk sein kann, ihnen zumindest ein Teil der Werbung aus ihren Zeitschriften verloren geht. Sie haben deshalb kein großes Interesse an einem werbungsfinanzierten Rundfunk. Sie orientieren sich stärker an einem Pay-TV.

Die Situation ist also wohl so, daß sich hauptsächlich die schon vorhandenen Medienkonzerne den kommerziellen Rundfunkmarkt erobern wollen. Sie werden ihre Beziehungen und ihre Erfahrungen auch gerade in der Werbungsfinanzierung einbringen und von dort aus zusätzlich zu ihrer schon gegebenen marktbeherrschenden Position einen Vorteil in der Konkurrenz haben. Gleiche Startchancen für verschiedene Gruppen sind unter den gegebenen Bedingungen daher nicht auszumachen, sondern wir werden - selbst wenn eine Vielzahl der Wettbewerber theoretisch möglich ist - faktisch nur eine geringe Zahl von Unternehmen haben, die diese Konkurrenz im kommerziellen Rundfunk beginnen werden, und dieser Prozeß wird, das zeigen alle Erfahrungen im Bereich der Presse, aber auch alle Erfahrungen in anderen Bereichen, in denen wir kommerziellen Rundfunk haben, sehr schnell in eine Konzentrationsentwicklung münden. Der multimediale Konzentrationsprozeß wird dazu führen, daß die Diskrepanz zwischen dem Leitbild - Vielzahl von Unternehmen - und der Realität - nämlich Monopolisierung des Marktes - sehr schnell unübersehbar werden wird.

Dies ist eine stark umstrittene Prognose. Es wird immer wieder eingewandt, daß es unzulässig sei, auf die Erfahrungen im Ausland zu rekurrieren. Es heißt, daß wir unsere Erfahrungen selber machen müssen. Die ausländischen Erfahrungen seien immer unter spezifischen Bedingungen gemacht worden, die nicht

übertragbar seien. Ich meine demgegenüber, daß man nachweisen kann, daß die Mechanismen privatwirtschaftlicher Konkurrenz die gleichen sind, selbst wenn die kulturellen Bedingungen in Japan oder in den USA anders sind, und daß die Finanzierungsform der Werbungsfinanzierung praktisch die Möglichkeit verbaut, daß sich sehr viele Unternehmer betätigen. Der Mechanismus läuft folgendermaßen ab: die Programme haben die Funktion, Werbebotschaften zu transportieren. Die Werbung ist die Einnahmequelle für den kommerziellen Rundfunkveranstalter, d.h. also, das Publikum muß vor dem Programm gebündelt werden, um es dann den Werbetreibenden zu verkaufen; was bedeutet, daß bei der Struktur des Werbemarktes bei den Konsumgütern, die um die Konsumenten konkurrieren, es darauf ankommt, eine möglichst große Zahl von kaufkräftigen Mitgliedern der Gesellschaft vor dem Programm zu versammeln. Das gilt für die meisten Werbetreibenden, und das bedeutet, daß im Grunde die Konkurrenz sich auf die gleichen Programme bezieht. Die Programme müssen aufgrund der Zielsetzungen der Werbetreibenden ähnlich sein. Modellrechnungen in den USA haben dazu geführt, daß erst von einer relativ hohen Zahl von Programmen - etwa acht Programmen - an überhaupt damit zu rechnen ist, daß es für Werbetreibende interessant wird, daß ein spezifisches Programm angeboten wird. 8) Die Struktur dieses Werbemarktes und die Bedingungen, die von der Werbungsfinanzierung her gegeben sind, bestimmen die Konkurrenz und erlauben nur ganz wenigen kommerziellen Rundfunkunternehmern, an diesem Markt zu überleben. Das sind Ergebnisse, die sich aus den Erfahrungen in den USA oder auch in England ergeben. In England haben wir regionale Monopole, privatwirtschaftliche Rundfunkgesellschaften, die sich über Werbung finanzieren und von der Lizenzierungsbehörde in ihrem Gebietsmonopol abgesichert sind. Es ist natürlich das günstigste für einen privatwirtschaftlichen Unternehmer, eine so abgesicherte Stellung zu haben; ob dies aber ein Leitbild für die Rundfunkorganisation sein kann, ist eine andere Frage. Lord Thompson hat gesagt, die Lizenz für privatwirtschaftlichen Rundfunk sei genau so gut wie die Lizenz, Geld zu drucken.

Meine allgemeine Schlußfolgerung lautet also: Die Struktur des kommerziellen Rundfunkmarktes führt dazu, daß ökonomischer Wettbewerb einer Vielzahl von Unternehmen nicht durchzusetzen ist. Außerdem ist darauf hinzuweisen - und das ist ein ganz wichtiger Punkt für die bundesrepublikanische Diskussion -, daß es Schutzzräume für Einzelne, die sich beteiligen wollen, also für Presseverlage oder für andere, nicht geben kann. Es muß nach der Wettbewerbslogik zunächst jeder zugelassen werden, und das bedeutet auch, daß die bisher vorhandene Arbeitsteilung zwischen privatwirtschaftlicher Presse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, die als zusätzliches freiheitssicherndes Element angesehen wird, nicht aufrecht erhalten werden kann. Diejenigen, die in der Presse bereits einen beherrschenden Einfluß haben,

---

8) Vergleiche zu einzelnen solcher Modelle Bruce M. Owen, Jack H. Beebe, Willard G. Manning, Jr. Television Economics, Lexington, Toronto, London 1974, S. 49 ff.

werden dann auch im Rundfunk diesen Einfluß ausüben können, und ich glaube nicht, daß sich mit irgendeiner Form der Kontrolle dieses wird verhindern lassen. 9) Das bedeutet aber eine zusätzliche Machtzusammenballung, die dann über mehrere Medienbereiche hinauswächst. Wir werden nicht nur die Entwicklung haben, daß sich die Pressekonzentration im Rundfunkbereich noch einmal wiederholt, aufgrund dieser Ausgangsbedingungen sehr viel schneller wiederholt, sondern wir werden, das ist meine Prognose, einen zusätzlichen Konzentrationsschub beobachten in der Verknüpfung gerade dann der Machtpositionen im Pressebereich und im privatwirtschaftlichen Rundfunkbereich.

Die dritte Stufe der Überprüfung betrifft die Frage nach der Erreichung der verfassungsrechtlichen Ziele und gesellschaftspolitischen Anforderungen, selbst wenn privatwirtschaftliche Konkurrenz funktionsfähig sein sollte. Ich habe auf den ersten beiden Stufen die Gründe genannt, weshalb ich meine, daß auf diesen Stufen bereits kommerzieller Rundfunk den Legitimationsanforderungen nicht genügt. Was nun die dritte Stufe betrifft, so bin ich eingegangen auf die Problematik der Werbungsfinanzierung, den Zwang zur Ausrichtung der Programme auf die möglichst große Zahl des zahlenden Publikums. Dies bedeutet gleichzeitig, daß es eine Vielfalt des Angebots, eine inhaltliche Vielfalt für Zielgruppen nicht geben kann. Das Interessante ist ja - das bestätigen auch die Erfahrungen in den USA - daß es erfolgreiche Sendungen gibt, die plötzlich abgesetzt werden; erfolgreiche Sendungen beim Publikum, die hohe Einschaltquoten hatten. Die Überprüfung dieser Sachverhalte führt zu dem Ergebnis, daß dieses Publikum für die Werbung nicht geeignet war. Es war nicht das kaufkräftige Publikum versammelt, sondern es waren am Programm Interessierte, aber diese brachten nichts für diejenigen, die geworben haben, und deshalb haben die Werbetreibenden gesagt: Wir finanzieren dieses Programm nicht mehr. Die Werbungsfinanzierung steht also im Widerspruch zu den übergeordneten Zielsetzungen wie vielfältiges, pluralistisches Programm, Berücksichtigung der Interessen der Zielgruppen, unabhängig davon, ob sie kaufkräftig sind oder nicht. Es gibt also eine Diskrepanz zwischen dem Modell des kommerziellen Rundfunks und den übergeordneten Zielsetzungen, Pluralitäten der Meinungen, chancengleicher Zugang zum Informations- und Meinungsbildungsprozeß etc. Im übrigen gilt - und darauf möchte ich abschließend in bezug auf diese Überprüfung hinweisen - beim kommerziellen entgeltlichen Angebot von Gütern und Dienstleistungen das sogenannte Ausschlußprinzip, also auch beim Pay-TV. Das bedeutet, daß jemand, der ein Gut erwirbt, alle anderen von der Nutzung des Gutes ausschließen kann. Nun ist die Frage, ob dieses Ausschlußprinzip der Marktwirtschaft im Rundfunkbereich gelten darf oder soll. In bezug auf viele Güter, insbesondere öffentliche Güter heißt es, daß niemand ausgeschlossen werden dürfe, gleichgültig welchen sozialen Status er hat, gleichgültig welches Einkommen er erzielt. Innere Sicherheit, äußere Sicherheit sind öffentliche Güter, von denen man niemanden ausschließen kann

---

9) Anderer Ansicht aber wenig überzeugend Ernst J. Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Baden-Baden 1978, S. 192 ff.

und niemanden ausschließen will. Und die Frage ist zugespitzt, ob nicht Rundfunkprogramme als Beitrag zur Meinungs- und Willensbildung auch ein öffentliches Gut darstellen, das nicht vermarktet werden sollte oder dürfte. Denn es geht darum, die gesellschaftliche Auseinandersetzung zu führen, und an der sollen alle als Bürger teilnehmen. Nicht ihr Status als Konsument soll hier das Entscheidende sein, sondern ihr Status als Bürger. Beiträge zur Meinungsbildung jedenfalls über den Rundfunk stellen einen so eminent wichtigen Faktor in der Gesellschaft dar, daß sie als öffentliches Gut zu behandeln sind und daß deshalb marktwirtschaftliche Organisation nicht stattfinden sollte.

Mein Fazit der Überprüfung auf diesen drei Stufen ist also, daß kommerzieller Rundfunk sowohl von der theoretischen Legitimation als auch von der praktischen Realisierungsmöglichkeit her unter den Bedingungen der Bundesrepublik heute den übergeordneten Zielsetzungen nicht gerecht wird und nicht gerecht werden kann.

Die nächste Frage ist dann die nach der Funktion gesellschaftlicher Kontrolle über kommerzielle Rundfunkunternehmen. Eine Ausprägung dieses Modells ist in dem saarländischen Rundfunkgesetz gewählt worden: Es kann eine Aktiengesellschaft als Rundfunkveranstalter zugelassen werden, aber sie hat einen Beirat zu haben, der aus allen gesellschaftlich relevanten Kräften zusammensetzen ist und der das Programm mit kontrollieren soll. Ich meine, daß diese beiden Prinzipien, nämlich gesellschaftliche Kontrolle, Ausrichtung des Programms an gesellschaftlichen Zielsetzungen auf der einen Seite und privatwirtschaftliche Orientierung eines Unternehmens auf Gewinnerzielung hin auf der anderen Seite, nicht in einer Institution zu vereinbaren sind. Entweder haben wir nicht nur formal die pluralistische Programmkontrolle, dann muß sie auch durchschlagen bis zu der Entscheidung hin, welches Programm gemacht wird, was ausgegeben wird für ein Programm; dann darf nicht entscheidend sein die Frage danach, ob dieses Programm Gewinn bringt oder ein Defizit. Das bedeutet aber, daß die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft z.B. in diesem Fall nur noch eine Hülse darstellt. Sie ist im Grunde umgewandelt worden in eine Form der gesellschaftlichen Kontrolle des Unternehmens. Die Gewinnerzielung kann nicht mehr im Vordergrund stehen, die Durchsetzung der Interessen der Kapitaleigner kann nicht mehr Priorität haben, und deshalb ist diese Rechtsform der Aktiengesellschaft nur noch eine Hülse für eine im Grunde andere Organisationsform und eine andere Zielsetzung. Umgekehrt, und das ist das saarländische Modell nach meiner Interpretation: Wenn die kommerziellen Zielsetzungen dominieren, dann ist so ein Beirat nur ein Beiwerk, der nichts Entscheidendes zu sagen hat und der nur der Verschleierung dient, daß es sich hier um ein kommerzielles Unternehmen handelt. Diese beiden Prinzipien, gesellschaftliche Kontrolle und damit auch andere Organisationsformen, als privatrechtliche Unternehmungen gemeinhin haben, und privatrechtliche Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Zielsetzung sind beide so diametral unterschiedlich auf jeweils ein eigenes ordnungspolitisches System bezogen, daß sie nicht in einer Organisationsform gleichzeitig realisiert werden können.

Die nächste Frage ist, ob die Möglichkeit eines dualen Rundfunksystems gegeben ist, eines Systems, in dem privatwirtschaftliche Unternehmen in Konkurrenz zu einander stehen neben öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten. Das Stichwort hierzu lautet: "Englisches Modell". Man könnte auch an Japan denken, wo scheinbar ähnliche Formen realisiert sind. Zur Frage nach der ordnungspolitischen Legitimation für ein duales Rundfunksystem ist darauf hinzuweisen, daß Konkurrenz bedeutet, daß von einer gleichen Startbasis und gleichen Rahmenbedingungen ausgegangen wird. Bei der Vorstellung eines dualen Rundfunksystems sind aber diese gleichen Ausgangsbedingungen nicht gegeben. Die Finanzierungsform ist jeweils anders, die Organisationsformen sind jeweils andere, die Pflichten für die beiden Systeme sind verschieden; d.h. also, es gibt keine ordnungspolitische Legitimation für das Nebeneinander eines kommerziellen und eines gesellschaftlich kontrollierten Rundfunksystems. Es sind zwei verschiedene Welten, die man hier zusammenbringt und die gar nicht bewertet werden können auf ihre unterschiedlichen Ergebnisse hin, weil sie unter verschiedenen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen antreten. Im übrigen - dies ist dann die Diskussion auf der Ebene der realen Entwicklung - gibt es Rückwirkungen zwischen diesen beiden Systemen. Es ist eine irrealer Vorstellung zu meinen, man könne auf der einen Seite einen gebührenfinanzierten, an gesellschaftlichen Zielen orientierten Integrationsrundfunk haben und auf der anderen Seite ein kommerzielles Rundfunksystem, und beide würden friedlich nebeneinander bestehen. Alle Erfahrungen gerade auch in England zeigen, daß es hier eine erhebliche Konkurrenz gibt, eine Konkurrenz ums Personal, eine Konkurrenz um das Publikum. Es ist für den einzelnen Rundfunkteilnehmer kaum einsehbar, warum er für das eine Programm eine Gebühr zahlen soll, wenn er das andere angeblich kostenlos bekommt. Es ist schwer, ökonomisch den Tatbestand zu durchschauen, daß der Konsument in den Produkten, die er kauft, die Werbung und damit das kommerzielle Rundfunkprogramm bezahlt. Aus Japan ist bekannt, daß die NHK große Schwierigkeiten hat, ihre mehr oder weniger freiwillige Gebühr einzutreiben. Hier zeigt sich also, daß, obwohl oder gerade weil es ordnungspolitisch keine Legitimation für dieses Nebeneinander der beiden Systeme gibt, erhebliche Rückwirkungen und Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Alternativen festzustellen sind. Dieses ist ein Tatbestand, der in der medienpolitischen Diskussion immer wieder hervorgehoben werden sollte. Es gibt für einen gesellschaftlich kontrolliertes Rundfunksystem die Anpassungszwänge hin auf ein kommerzielles System, und die Frage ist immer wieder zu stellen, ob man das akzeptieren will.

Abschließend möchte ich auf Monopolaspekte zu sprechen kommen, die in der medienpolitischen Diskussion der Bundesrepublik, u.a. auch in dem Gutachten von Geiger, eine Rolle spielen. 10) Es wird behauptet, der öffentlich rechtliche Rundfunk - die Differenzierungen in die einzelnen Anstalten wird gar nicht

---

10) Vgl. dazu Bernd-Peter Lange: Zum Monopolbegriff in der Medienpolitik, Media-Perspektiven 9/1979, v. 581 ff.

mehr gesehen - hätte ein Monopol inne, wobei auch gar nicht mehr differenziert wird zwischen Veranstaltungsmonopol und Meinungsmonopol; es wird behauptet, die Struktur in den Anstalten sei jeweils die gleiche, und deshalb könne man im Grunde das öffentlich-rechtliche Veranstaltungsmonopol - bzw. richtiger gesagt: Veranstaltungseligopol, denn es sind ja eine Vielzahl von Rundfunkanstalten - mit einem Meinungsmonopol gleichsetzen. Meiner Meinung nach kommt hierin eine völlige Verkennung des Strukturgedankens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt zum Ausdruck. Der Grundgedanke ist doch gerade, daß die Anstalten nach außen hin das Veranstaltungseligopol bilden, um den Pluralismus von innen heraus überhaupt zu sichern. Ich meine also, daß man von einem Meinungsmonopol, was den Rundfunkbereich angeht, nicht sprechen kann. Im übrigen ist dieser Monopolvorwurf so gemeint, daß Denkfiguren aus dem ökonomischen Bereich direkt übertragen werden auf den Rundfunkbereich. In der ökonomischen Theorie ist das Monopol aber heute längst nicht mehr so belastet, wie es das noch unter den irrationalen Vorstellungen der vollkommenen Konkurrenz war. Im übrigen ist es so, daß wir in großen Bereichen der Presse marktbeherrschende Unternehmen haben; marktbeherrschende Unternehmen nehme ich als vorsichtige Umschreibung für die Monopolisierung eines Teilmarktes, und die Diskussion muß - wenn man sich über Monopolfragen im Rundfunkbereich unterhalten will - dann auch über die Monopolfragen im Pressebereich geführt werden. Denn es sind gerade diejenigen, die die marktbeherrschende Position im Pressebereich innehaben, die am lautesten drängen, um in den Rundfunkbereich hineinzukommen, in den Rundfunkbereich, der dann kommerziellen Zielen geöffnet werden soll.

## BIBLIOGRAPHIE

Zeitschriftenlese 18 (1.9. - 30.11.1980 und Nachträge)

Mit der Paraphierung des neuen Drei-Länder-Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk durch die Ministerpräsidenten von Niedersachsen und Schleswig-Holstein und den Hamburger Bürgermeister am 17. Juli 1980 ist die Auseinandersetzung um den NDR, die am 8. Juni 1978 mit der Kündigung des alten Staatsvertrags durch den schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten ausgelöst worden war, zu einem (vorläufigen) Ende gekommen. Wir schließen deshalb mit dieser 3. Folge unsere bibliographische Berichterstattung über die Krise des NDR ab, die wir als Anhang an die Zeitschriftenlesen 10 (MITTEILUNGEN 1979, Nr. 1) und 14 (MITTEILUNGEN 1980, Nr. 1) begonnen haben. Die 3. Folge stellt die unselbständig erschienene Literatur (Zeitschriften, Sammelwerke) des Jahres 1980 zusammen, soweit sie in der Bibliothek des Westdeutschen Rundfunks gesammelt und ausgewertet wird. Stichtag ist der 28. November.

Die Übersicht gliedert sich auch diesmal in zwei Teile:

Dokumente, Gutachten, offizielle Stellungnahmen (chronologisch geordnet)

Analysen, Kritiken, Meinungen (alphabetisch geordnet).

Zuerst jedoch die 18. Ausgabe der Zeitschriftenlese mit **rundfunk-**historisch interessanten Aufsätzen aus den Monaten September, Oktober und November.

Rudolf Lang

- Robert K. Avery, Robert Pepper: An institutional history of public broadcasting, in: Journal of communication. Vol. 30, Nr. 3, S. 126-138
- Klaus Robert Bachmann: Wechselbäder aus Fernost. "New Jazz from Japan". Der SWF in Donaueschingen, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 85, S. 1-4
- Hans Bausch: Der ARD-Vorsitzende aus München, in: Brennspiegel Rundfunk. Festschrift für Christian Wallenreiter. München 1980, S. 17-30
- Hans Bausch: Bemerkungen zum Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aktuelle Fragen der Rundfunkpolitik. Hamburg 1980, S. 34-43
- Hans Bausch: Föderalismus in Rundfunkgeschichte und Rundfunkpolitik, in: Strukturfragen des Rundfunks in Geschichte und Gegenwart. Hamburg 1980, S. 66-89
- Hans Bausch: Rundfunkpolitische Prognose von einst und heute. Bemerkungen zur Entwicklung des Fernsehens, in: Kommunikation im Wandel der Gesellschaft. Otto B. Roegele zum 60. Geburtstag. Düsseldorf 1980, S. 249-254

- Margita Behnke-Gürtler: Enklaven für Exklusives. Bayern 4 Klassik, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 43, S. 12-13
- Monika Boethius: Lokalradio in Schweden - Nach drei Jahren auf sicherer Basis, in: Media Perspektiven, 1980, H. 8, S. 561-567
- Andrea Brunnen: Bayerischer Rundfunk beginnt als erster mit 4. Hörfunkprogramm. "Bayern 4 Klassik" als Präsent für eine Minderheit - Warum gerade E-Musik? in: Fernseh-Informationen, Jg. 31, 1980, Nr. 17, S. 411-412
- Siegfried Buschschlüter: BBC - ITV: Versuch einer Bilanz nach 25 Jahren, in Media Perspektiven, 1980, H. 10, S. 678-687
- Jr. Codding, A. George: The ITU in the 1980s, in: Inter-Media, Vol. 8, 1980, Nr. 5, S. 12-17
- Roger L. Cole: An award promoting radio drama in Germany (30 Jahre Hörspielpreis der Kriegsblinden), in: EBU Review. Programmes, administration, law. Vol. 31, 1980, Nr. 5, S. 21-23
- Ansgar Diller: In der Hand von Politikern und Militärs. Der Schweizer Rundfunk im 2. Weltkrieg, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 71, S. 3-5
- Ansgar Diller: In der Wetterecke der Grenzsender. Rundfunkpropaganda: Herausforderung an die deutsche Politik in den 20er und 30er Jahren, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Jg. 33, 1980, Nr. 45, S. 28
- Ansgar Diller: Presse und Rundfunk im politischen System der DDR. Geschichte - Struktur - Funktion, in: DDR - Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zu einer vergleichenden Analyse ihrer politischen Systeme. München 1980, S. 147-165
- Luis Ezcurra: Radio and television in the context of Spanish political reform. T. 3, in: EBU Review, Programmes, administration, law. Vol. 31, 1980, Nr. 4, S. 46-52, 3. Organization of the RTVE Public Entity
- Hans Geert Falkenberg: Blick zurück - nicht im Zorn. Reflexionen und Erinnerungen, T. 1-4, in: Fernseh-Informationen, Jg. 31, 1980, Nr. 13, S. 315-316, Nr. 14, S. 341-342, Nr. 15, S. 365-367, Nr. 16, S. 389-391, Rückblick auf die Kulturprogrammarbeit im Fernsehen des Westdeutschen Rundfunks zwischen 1965 und 1977
- Walter Först: Rundfunk und Fernsehen, in: Köln Westfalen 1180-1980, Bd. 1, Münster 1980, S. 449-454
- Helmut Gralow: Aktionen - Stationen - Traditionen. Operativer Rundfunk als Chronist und Mitgestalter der DDR-Geschichte, T. 2-3, in: Beiträge zur Geschichte des Rundfunks. Jg, 13, 1979, H. 3, S. 5-24, H. 4, S. 5-26
- Horst O. Halefeldt: Einführung und Entwicklung des Rundfunks in der Weimarer Republik unter ökonomischen Aspekten, in: Strukturfragen des Rundfunks in Geschichte und Gegenwart, Hamburg 1980, S. 16-39
- Horst O. Halefeldt: Hans Bredow und die Organisation des Rundfunks in der Demokratie, in: Strukturfragen des Rundfunks in Geschichte und Gegenwart, Hamburg 1980, S. 107-125
- Knut Hickethier: Methoden und Probleme einer Geschichte der Medienpädagogik nach 1945, in: Medien und Erziehung, Jg. 24, 1980, H. 4, S. 212-218
- W.J. Howell: Broadcast spillover and national culture: shared concerns of the Republic of Ireland and Canada, in: Journal of broadcasting, Vol. 24, 1980, Nr. 2, S. 225-239
- Hans Janke: Aus Kostengründen. Köstlich. Das WDR-Satiremagazin "Dreizack" wird eingestellt, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 89/90, S. 4-5

- Thomas Janssen: Satelliten und Rundfunk. Bestandsaufnahme, Chronik, Perspektiven, in: Funk-Korrespondenz, Jg, 28, 1980, Nr. 42, S. 1-49
- Richard S. Katz: Public patronage, music and the BBC, in: Journal of broadcasting, Vol. 24, 1980, Nr. 2, S. 241-252
- Hans J. Kleinstaub: Der Wirtschaftsfaktor Rundfunk und die Medienpolitik, in: Strukturfragen des Rundfunks in Geschichte und Gegenwart, Hamburg 1980, S. 40-65
- Klaus Klößner: Hör-, Spiel- und Lesbares. Ein Vorwort, in: Und wenn du dann noch schreist ... Deutsche Hörspiele der 70er Jahre. München 1980, S. 7-28
- Erhard Klumpp: 50 Jahre Sender Mühlacker, in: Südfunk, Informationen des Süddeutschen Rundfunks Stuttgart, Jg. 13, 1980, H. 11, S. 3-4
- Rodney Mantle: Der britische Bildungsfunk. Eine Übersicht, in: W & M. Weiterbildung und Medien, 1980, H. 3, S. 18-20
- Günter Olzog: Die TR-Verlagsunion - eine Initiative Christian Wallenreiters, in: Brennspiegel Rundfunk. Festschrift für Christian Wallenreiter. München 1980, S. 151-159
- David H. Ostroff: Equal time: origins of section 18 of the radio act in 1927, in: Journal of broadcasting. Vol. 24, 1980, Nr. 3, S. 367-380
- Wladimir Ostrogorski: 50 Jahre Auslandssendungen aus Moskau, in: Beiträge zur Geschichte des Rundfunks. Jg. 13, 1979, H. 3, S. 26-48
- Rainer Pinkau: Radio Tirana: Rundfunkriese ohne Hörner, in: Weltweit hören. Jg. 8, 1980, Nr. 9, S. 18-19
- Werner Preiss: Erfahrungen bei der Gewinnung talentierter Sportreporter. Ein längst fälliger Werkstattbericht, in: Beiträge zur Geschichte des Rundfunks. Jg. 13, 1979, H. 3, S. 49-54
- Horst Priessnitz: Das Radiodrama auf der englischen Bühne, in: Drama und Theater im England des 20. Jahrhunderts. Düsseldorf, Bern, München 1980, S. 116-127
- Miriam Rodriguez Betancourt: Der Journalismus und die kubanische Revolution, in: Theorie und Praxis des sozialistischen Journalismus. 1980, H. 3, S. 284-290
- Serge-Allain Rozenblum: Staat und Fernsehen in Frankreich, in: Publizistik. Jg. 25, 1980, H. 2/3, S. 315-327
- Rules, Regulations and the FCC. (3 Beiträge), in: Journal of broadcasting. Vol. 24, 1980, Nr. 3, S. 285-325. Theodore L. Glasser, Harvey Jassem: Indecent broadcasts and the listener's right of privacy, Charles Clift III, John D. Abel, Ronald Garay: Forfeitures and the Federal Communications Commission: an update Dian M. Krugman, Leonard N. Reid: The "public interest" as defined by FCC policy makers
- Jeffrey M. Rushton: A profile of the Federation of Australian Radio Broadcasters, in: EBU Review. Programmes, administration, law. Vol. 31, 1980, Nr. 4, S. 17-20
- Ronald Sassning: "Hier spricht der deutsche Volkssender, die Stimme der nationalen Friedensbewegung!" Zur Anleitung des antifaschistischen Kampfes in Deutschland durch die KPD-Sender nach der Stalingrader Schlacht, T. 1, in: Beiträge zur Geschichte des Rundfunks, Jg. 13, 1979, H. 4, S. 46-60
- Hendrik Schmidt: Eine deutsche Krankheit? Interview mit Hugh Carleton Greene anlässlich seines siebzigsten Geburtstages, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 91, S. 2-5

- Sigrid Schniederken: Rundfunk auf der Suche nach dem Bürger: Das eigene Bremer Regionalfernsehen. Ab 1. September "landesweit und bürgernah" mit EB, in: Fernseh-Informationen, Jg. 31, 1980, Nr. 16, S. 383-386
- Lothar Schwartz: Rundfunkfreiheit im Härtetest (Zur Medienstrategie der CDU/CSU seit 1960), in: Die Neue Gesellschaft, Jg. 27, 1980, H. 9, S. 772-775
- Heinz Schwitzke: Einzigartige Beschwingtheit. Trauer um Wolfgang Weyrauch, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 91, S. 6-8
- Reinhold Vöth: Trauer um Christian Wallenreiter, in: Fernseh-Informationen, Jg. 31, 1980, Nr. 16, S. 381-382
- Jürgen Wadewitz: Das Nachmittagsmagazin von Radio DDR - Vor der 3.000. Sendung, in: Theorie und Praxis des sozialistischen Journalismus. 1980, H. 3, S. 219-222
- Kurt Wagenführ: Die Anfänge der Fernsehkritik, in: Brennspiegel Rundfunk. Festschrift für Christian Wallenreiter. München 1980, S. 161-169
- Kurt Wagenführ: Aufzeichnungen zur Fernsehgeschichte. Fernsehpause bei Kriegsbeginn in Berlin, in: Fernseh-Informationen, Jg. 31, 1980, Nr. 16, S. 392-393
- Hedda Zinner: Erlebtes aus den Anfangsjahren des demokratischen Rundfunks, in: Beiträge zur Geschichte des Rundfunks, Jg. 13, 1979, H. 4, S. 27-45

Zur Auseinandersetzung um den NDR nach der Kündigung des Staatsvertrages am 8. Juni 1978, T. 3, Berichtszeitraum 1980.

#### Dokumente, offizielle Stellungnahmen, Gutachten

Zitate zum NDR von (Gerhard) Stoltenberg, (Hans-Ulrich) Klose und (Ernst) Albrecht oder: Über die planmäßige Verfertigung von Medienpolitik. (Zitate bis November 1979), in: Ein anderer Rundfunk - eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers. Berlin, Bonn 1980, S. 154-176

- Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk. Entwurf Niedersachsen vom 19. Dezember 1979. Mit der Stellungnahme der Landesregierung Hamburg durch Hans-Ulrich Klose vom 22. Januar 1980. Synopse, in: Funk-Report, 1980, Nr. 3, S. 14-22
- Staatsvertrag über eine gemeinsame Rundfunkanstalt der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein (in der Fassung, auf die sich die beiden Ministerpräsidenten am 11. Januar 1980 geeinigt haben und die den Kabinetten in Hannover und Kiel zu ihren Beratungen vom 22. Januar zugeleitet wurde). Entwurf, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 4, S. D1-D12, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 7, S. I-VIII, Nr. 8, S. I-IX, in: Funk-Report, 1980, Nr. 1/2, S. 13-28, in: Media Perspektiven, 1980, Nr. 1, S. 51-70
- Erklärung der ARD vom 6.2.1980, zum Scheitern der NDR-Verhandlungen, in: Media Perspektiven, 1980, H. 1, S. 71
- Martin Neuffer: Stellungnahme des Intendanten des NDR zum Entwurf eines Zwei-Länder-Staatsvertrages Niedersachsen - Schleswig-Holstein, 6. Februar 1980, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 7, S. D1-D16, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 11, S. I-IX

- Stellungnahme (des DJV-Gesamtvorstands vom 11./12. Februar 1980) zum NDR-Staatsvertrag (Zwei-Länder-Staatsvertrag), in: Journalist, Jg. 31, 1980, Nr. 6, S. 34-37
- NDR-Betriebsversammlung appelliert an soziale Pflicht von Politikern und Gremien. Parlamente aufgefordert, Zwei-Länder-Staatsvertrag nicht zu ratifizieren, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 15, S. 8, Resolution an Albrecht, Klose und Stoltenberg (22. Februar 1980), Resolution an Rundfunk- und Verwaltungsrat
- Johannes Rau: Folgen einer Auflösung des NDR. Rede vor dem Hauptausschuß des Landtages Nordrhein-Westfalen, 6.3.1980), in: Funk-Report, 1980, Nr. 4, S. 23-28
- "Ein anderer NDR" pro ... und contra, in: Hörfunk Fernsehen Film, Jg. 30, 1980, H. 3, S. 9, Ernst Albrecht: Mehr Wahlmöglichkeiten für den Bürger, Hans-Ulrich Klose: NDR als Kommerz- und Staatsfunk, nein danke!
- NDR-Verhandlungen: Gemeinsame Erklärung der Personalräte von RB, SR und SFB. Appell an Hannover und Kiel, den Fortbestand der ARD nicht ohne Not aufs Spiel zu setzen, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 19, S. 7-8
- NDR-Redakteursausschuß schickte Stellungnahme (zum Zwei-Länder-Staatsvertrag) an Landtage (14.4.1980), in Funk-Report, 1980, Nr. 5, S. 10-13, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 29, S. I-IV
- "Aktion fairer Journalismus" begrüßt Zweiländer-Vertrag. Vorzeitige Resolutionsveröffentlichung bedauert. Kritik des Redakteursausschusses, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 40, S. 8-9, Mit Auszügen aus dem Text der Resolution (Mai 1980) und einem Kommentar von Hendrik Schmidt
- Bundesverwaltungsgerichtsurteil zur Kündigung des NDR-Staatsvertrages. Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts Berlin (vom 28. Mai 1980), in: Media Perspektiven, 1980, H. 5, S. 407-408
- Bundesverwaltungsgerichtsurteil zum Norddeutschen Rundfunk (vom 28. Mai 1980). Leitsätze und Auszüge aus der Begründung, in: Media Perspektiven, 1980, H. 7, S. 503-514, in: Rundfunk und Fernsehen, Jg. 28, 1980, H. 3, S. 401-415
- Gerhard Stoltenberg: Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Gerhard Stoltenberg vor dem schleswig-holsteinischen Landtag am 3. Juni 1980 (zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Mai 1980), in: Media Perspektiven, 1980, H. 6, S. 409-414, Auszüge, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 23, S. 6-8
- Kundgebung des Senats vor der Hamburgischen Bürgerschaft am 4. Juni 1980 zur Lage des NDR nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Media Perspektiven, 1980, H. 6, S. 414-417
- Ernst Albrecht: Ausführungen des niedersächsischen Ministerpräsidenten Dr. Ernst Albrecht im niedersächsischen Landtag am 5. Juni 1980 (zum Bundesverwaltungsgerichtsurteil über den NDR). Pressemitteilung der Niedersächsischen Landesregierung, in: Media Perspektiven. 1980, H. 6, S. 418
- Reaktionen auf BVG-Urteil, in: Funk-Report, 1980, Nr. 6, S. 1-9. Kommentare und Stellungnahmen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Berlin über den NDR (28. Mai 1980) von Peter Glotz, Hans-Ulrich Klose, SPD Schleswig-Holstein (Günther Jansen, Klaus Matthiesen), Karl Ravens, Holger Börner, Johannes Rau, Günter Pipke, der RFFU, der IG Druck (Detlef Hénse), des DJV (Manfred Buchwald), des Berliner Senats, der FDP, von Gerhard Stoltenberg, Ernst Albrecht und der ARD

- Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Rundfunkanstalt des öffentlichen Rechts "Schleswig-Holsteinischer Rundfunk" der CDU-Fraktion im schleswig-holsteinischen Landtag vom 16.6.1980), in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 25, S. D1-D10
- Neufassung des NDR-Staatsvertrages. Wortlaut des neuen NDR-Staatsvertrages, der am 17.7.1980 von den Ministerpräsidenten Albrecht und Stoltenberg sowie dem Hamburger Bürgermeister Klose in Bonn praphiert wurde, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr.56, S. I-XII., in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 30, S. D1-D10, in: Funk-Report, 1980, Nr. 9, S. 4-18, in: Media Perspektiven, 1980, Nr. 7, S. 480-502, in: Rundfunk und Fernsehen, Jg.28, 1980, H. 3, S. 416-428
- Begründung der Landesregierungen von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu den Gesetzesvorlagen über den neuen NDR-Staatsvertrag, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 36, S. D1-D8
- Jobst Plog: "NDR wird mit Ergebnis leben können." Erste Erklärung zum Ausgang der Verhandlungen über einen neuen Dreiländer-Staatsvertrag, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 56, S. 10-11
- Gemischte Reaktion des NDR-Gesamtbetriebsrats auf neuen Staatsvertrag. Klage vor allem über fehlenden Ansatz von Mitbestimmung und -verantwortung (27.7.1980), in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 59, S.4
- Friedrich Wilhelm Räuer: Stellungnahme des NDR-Intendanten zum neuen Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (26.9.1980), in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 41, S. D1-D17, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 80, S. I-VI, in: Media Perspektiven, 1980, H. 10, S. 696-703

#### Analysen, Kritiken, Meinungen

- Hans Abich: Der Vertrag der Drei, die sich vertragen mußten. Bemerkungen zum Rundfunkabkommen über den NDR, in: Medium, Jg. 10, 1980, H. 9, S. 4-6
- Egon Bahr: Die CDU und der NDR - ein schändliches Spiel um Macht, in: Funk-Report, 1980, Nr. 4, S. 1-3
- Holger Börner: Die Hörer können eine Schlacht gewinnen. (Kommentar zum neuen Drei-Länder-Staatsvertrag über den NDR vom 17. Juli 1980), in: Funk-Report, 1980, Nr. 9, S. 1-2
- Gert Börnsen: "Autoritäre Lust am Staatsrundfunk". (Kommentar zum Zwei-Länder-Staatsvertragsentwurf vom 23.1.1980), in: Funk-Report, 1980, Nr.1/2, S.1-3
- Walter Fischer: Diverse Klagen in "Angelegenheit Norddeutscher Rundfunk". Interview mit Professor Sandler vom Bundesverwaltungsgericht, in: Hörfunk Fernsehen Film, Jg. 30, 1980, H. 3, S. 14-15, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 13, S. 6-7
- Galgenfrist für den NDR. (4 Beiträge), in: Die Zeit, Jg. 35, 1980, Nr. 24, S. 9-10, Michael Naumann: Galgenfrist für einen Sender. Das Bundesverwaltungsgericht durchkreuzt die Rundfunkpläne der Konservativen, Gerd Bucenius: Das Urteil: Politisch (vielleicht) richtig, juristisch (sicher) falsch, Hans Schueler: Der Richterspruch: Denkpause für alle. Bis 1985 kann auch das Wahlvolk ein Votum fällen, Ingo von Münch: Warum ich gegen den neuen Intendanten stimmte

- Sir Hugh (Carleton) Greene: Freiheit und Verantwortung. (Am Beispiel der Auseinandersetzung um den NDR und des geplanten Zwei-Länder-Staatsvertrags), in: Brennspiegel Rundfunk, Festschrift für Christian Wallenreiter, München 1980, S. 77-81
- Thomas Gruber: "Nur konsequent zu Ende gedacht." Zur Kritik von Hendrik Schmidt am neuen NDR-Staatsvertrag ("Kein Beispiel für eine Reform.", Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 64/65, S. 1-3) in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 69, S. 13-15
- Peter Christian Hall: Dienstanweisung für Konformfunk. Zum Publizistik-Verständnis des neuen NDR-Staatsvertrags, in: Medium, Jg. 10, 1980, H. 9, S. 2-3
- P(eter) C(hristian) Hall: Eine unwahrscheinliche Chance. Zum vorläufigen Überleben des NDR, in: Medium. Jg. 10, 1980, H. 7, S. 2-3
- Karl-Heinz Harenberg: Der Fall NDR oder: Eine Sache, die viel Vergnügen macht. (Zum Zwei-Länder-Staatsvertragsentwurf), in: Vorgänge, Jg. 19, 1980, H. 3 (45), S. 62-73
- Wolfgang Hoffmann-Riem: Kündigungsklauseln in Staatsverträgen über die Veranstaltung von Rundfunk, in: Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für Martin Löffler zum 75. Geburtstag. München 1980, S. 91-109
- Horst Holzer: Zum Beispiel NDR. Die Auseinandersetzung um den Norddeutschen Rundfunk und die Zukunft der Massenmedien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 25, 1980, H. 7, S. 852-863, Der Beitrag entstand vor der Unterzeichnung des neuen Drei-Länder-Staatsvertrags am 17. Juli 1980
- Herbert Janssen: Länderföderalismus am Ende? Albrechts NDR bewirkt totale Konfrontation, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 7, S. 1-3
- Herbert Janssen: Niedersachsens und Schleswig-Holsteins NDR. Kabinette verabschieden Staatsvertrags-Entwurf (22.1.1980). in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 4, S. 1-6
- Herbert Janssen: Ein tragfähiger Kompromiß. Ministerpräsidenten paraphierten neuen NDR-Vertrag (17. Juli 1980), in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 30, S. 8-10
- Hans-Ulrich Klose: Ein fairer Kompromiß. (Kommentar zum Drei-Länder-Staatsvertrag vom 17. Juli 1980), in: Funk-Report, 1980, Nr. 9, S. 2-3
- Hans-Ulrich Klose: Der NDR und die Zukunft des Rundfunks, in: Aktuelle Fragen der Rundfunkpolitik. Hamburg 1980, S. 26-33
- Brigitte Knott: Das Ganze noch einmal von vorn? BVerwG-Urteil erzwingt neue Verhandlungen über den NDR-Staatsvertrag, in: Funk-Korrespondenz, Jg. 28, 1980, Nr. 22, S. 1-3
- Manfred Kötterheinrich: Etappensieg oder Zeitgewinn? (Über das NDR-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Mai 1980), in: Journalist, Jg. 31, 1980, H. 7, S. 30-31
- Volker Meudt: NDR - Ein Sender vor der Zerschlagung? in: Ein anderer Rundfunk - eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers. Berlin, Bonn 1980, S. 140-153
- Ulrich Mückenberger: Der Demonstrationstreik. Zum Verbot des RFFU-Streiks durch das LAG München. (Mit einer Chronik der Ereignisse, die zum geplanten Streik für die Beibehaltung des NDR als Dreiländeranstalt geführt haben), in: Kritische Justiz, Jg. 13, 1980, H. 3, S. 260-274
- Nachrichten (zum NDR. Zur Situation des NDR nach dem Scheitern der Verhandlungen und der Vorlage des Zwei-Länder-Staatsvertrags), in: Funk-Report, 1980, Nr. 3, S. 3-10

- Martin Neuffer: Ein Intendant erinnert sich ... T. 1-2, in: Fernseh-Informationen, Jg. 31, 1980, Nr. 4, S. 78-80, Nr. 5, S. 105-107, 1. Anlässe und Folgen des Streites im und um den NDR, 2. "Kündigung des Staatsvertrages durch den NDR oder Organe unabwendbar"
- Karl Ravens: NDR-Demontage-Vertrag verfassungswidrig. (Kommentar zum Zwei-Länder-Staatsvertrag), in: Funk-Report, 1980, Nr. 1/2, S. 3-4
- "Rundfunkfreiheit, wie wir sie verstehen". (Zum Bundesverwaltungsgerichtsurteil über den NDR. Mit einem Interview mit Ernst Albrecht: "Was heißt hier Niederlage?", in: Der Spiegel, Jg. 34, 1980, Nr. 23, S. 25-32
- Fritz Säger: Der Freiheit eine Schranke. (Über die Versuche der CDU, "die Funktion und die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik zu demontieren" - von Adenauer bis zu Albrecht und Stoltenberg und ihrem Angriff auf den NDR), in: Vorgänge, Jg. 19, 1980, H. 3 (45), S. 54-62
- Hendrik Schmidt: Ausdruck einer Arroganz der Macht. Der Ausgang der NDR-Verhandlungen gefährdet den rundfunkpolitischen Grundkonsens. (Zum Scheitern der NDR-Verhandlungen und zum Abschluß des Zwei-Länder-Staatsvertrags), in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 11, S. 1-2
- Hendrik Schmidt: Kein Beispiel für eine Reform. Der neue NDR-Vertrag läßt auch im Detail den mühsamen Kompromiß erkennen, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 64/65, S. 1-3
- Hendrik Schmidt: Die Ministerpräsidenten sind nun gefordert, Interview mit dem ARD-Vorsitzenden Reinhold Vöth (zum Scheitern der Verhandlungen über einen Drei-Länder-NDR und den von Niedersachsen und Schleswig-Holstein am 23. Januar 1980 vorgelegten Zwei-Länder-Staatsvertrag), in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 15, S. 1-6
- Hendrik Schmidt: Signale für einen baldigen Kompromiß? Der NDR eignet sich nicht für die rundfunkpolitische Entscheidungsschlacht, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 45, S. 1-3
- Norbert Schneider: Tugend auf Messer's Schneide. Zur Einigung über einen neuen NDR-Dreiländer-Staatsvertrag, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 56, S. 1-2
- Klaus Schönfeldt: Ende nicht in Sicht. Die Auseinandersetzung um das öffentlich-rechtliche Prinzip (u.a. am Beispiel des neuen NDR-Staatsvertrags), in: Medium, Jg. 10, 1980, Nr. 11. S. 23-26
- Franz Stänner: Der Kompromiß. (Kommentar zum neuen NDR-Dreiländer-Staatsvertrag. Mit dem Wortlaut der Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes), in: Journalist, Jg. 31, 1980, Nr. 8, S. 30-31
- Gerhard Stoltenberg: "Strukturen der künftigen Rundfunklandschaft in Norddeutschland." Referat auf einer medienpolitischen Fachtagung der CDU Schleswig-Holstein am 3.5.1980, in: Kirche und Rundfunk, 1980, Nr. 36, S. I-VII

### Hinweis

Wie in den beiden Jahren zuvor veröffentlichte der NDR auch 1980 Dokumente, Stellungnahmen und ausgewählte Kommentare aus Zeitungen und Zeitschriften, in: NDR Mitteilungen für Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Programmbeirat, 1980, Nr. 1 ff.

## BESPRECHUNGEN

Rundfunk in Deutschland, herausgegeben von Hans Bausch, Band 1-5. Deutscher Taschenbuchverlag München 1980

Daß auch der Rundfunk seine Geschichte hat, ist gewiß eine Binsenwahrheit. Nur weiß eine breite Öffentlichkeit davon wenig. Hörer und Seher werden meist erst darauf aufmerksam, wenn alte Zeiten in Ton und Bild noch einmal Gestalt gewinnen. Die Skala reicht dann vom Detektor-Empfänger der späten zwanziger Jahre bis zu den ersten Fernsehgeräten der fünfziger Jahre, von Orchestern und Sängern der Radio-Steinzeit bis zu Konrad Adenauer in den Anfängen der Bundesrepublik, als Fernsehbild natürlich schwarz-weiß und, gemessen an heutiger Bildqualität, etwas verstaubt anmutend. Aber Rundfunkgeschichte ist nicht allein eine Angelegenheit des Mediums selbst. Sie ist ein Teil der Zeitgeschichte. Und Rundfunkgeschichte ist an erster Stelle Programmgeschichte. Die Inhalte der Programme, ihre Entwicklung, ihr Zusammenhang mit dem politischen, literarischen und geistigen Leben, ihr Einfluß darauf wie die Einflüsse auf das Programm bereichern die Zeitgeschichte im ganzen. Im Spiegel der Medien ergeben sich zusätzliche Aufschlüsse, die aus den herkömmlichen Akten und Zeugnissen nicht zu gewinnen sind. Die Programme von Rundfunk und Fernsehen enthalten direktere Aussagen zur Zeit, als sie die Geschichte nachträglich beizubringen vermag.

Vor solchem Hintergrund ist es auf den ersten Blick bedauerlich, daß die fünf Taschenbuchbände, die der Intendant des Süddeutschen Rundfunks und Rundfunk-Historiker Professor Hans Bausch unter dem Titel "Rundfunk in Deutschland" herausgegeben hat, die Programmgeschichte weitgehend ausklammern. Dies ist zwar Rundfunkgeschichte, aber Geschichte des Rundfunks als Institution und als Gegenstand der Rundfunkpolitik, an der Bund und Länder, die politischen Parteien, die öffentliche Kritik und nicht zuletzt die Rundfunkanstalten selbst beteiligt sind. Wenn Hansjörg Bessler im fünften Band des Sammelwerks die Entwicklung der Hörer- und Zuschauerforschung beschreibt, so handelt er damit über die Wirkung der Programme. Aber über die Programme selbst erfährt der Leser nur wenig. Das gilt auch für Winfried B. Lerg und Ansgar Diller, die Autoren der Bände 1 und 2 ("Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik" und "Rundfunkpolitik im Dritten Reich"). Programm freilich, das bleibt zu berücksichtigen, ist der schwierigste Teil der Rundfunkgeschichte, weil die Stoffmassen, also Hörfunk- und Fernsehprogramme aus vielen Jahren bei inzwischen vielstündigen täglichen Sendezeiten, kaum mehr zu übersehen sind. Man wird für eine künftige Programmgeschichte Schneisen in die Wälder schlagen, zwischen vielerlei Gleichem oder Ähnlichem auswählen und sich auf die Grundlinien beschränken müssen, die allerdings über die Jahrzehnte hinweg schon kompliziert genug sind.

Hans Bausch selbst, der Herausgeber des Gesamtwerks, präsentiert in den Bänden 3 und 4 auf rund tausend Seiten "Rundfunkpolitik nach 1945", und er zieht die Linien seiner Darstellung bis in die Gegenwart, also bis nach dem erst vor wenigen Monaten beigelegten Streit über den Staatsvertrag für den Norddeutschen Rundfunk. Das gibt ihm Gelegenheit, am Schluß über die Entwicklung der Medienlandschaft in den achtziger Jahren zu spekulieren, und er tut das nicht ohne die Voraussage, man werde "in einer nicht allzufernen Zukunft erkennen, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine für die zweite Deutsche Republik ganz entscheidende publizistische Integrationsaufgabe erfüllt haben".

Das Sammelwerk "Rundfunk in Deutschland" hat selbst seine Geschichte. Schon Anfang der siebziger Jahre, als die Vollendung des ersten halben Jahrhunderts deutscher Rundfunk herannahte, plante Bausch, der allen anderen Intendanten viel an historischem Verständnis und Fachwissen voraus hat, eine mehrbändige Darstellung. Aber daraus wurde so bald nichts. Das lag nicht nur an den Schwierigkeiten der Materialbeschaffung und dem oft gering entwickelten historischen Bewußtsein in den Rundfunkanstalten. Es lag auch an der bis heute offenen Frage, wieweit die Anstalten selbst für die Aufarbeitung ihrer Geschichte sorgen können und sollten oder wieweit die einschlägige Wissenschaft ihnen diese Arbeit abnehmen kann, die nicht allein von den Anstalten zu leisten ist. Nun gibt es kein einheitliches Fach Rundfunkgeschichte. Da wird über das Hörspieldes ersten Jahrzehnts, über die nationalsozialistische Indoktrination halb Europas durch den Äther, über den Wellenmangel in der Besatzungszeit oder sozialwissenschaftlich über politische und gesellschaftliche Wirkungen der Medien in der Gegenwart gearbeitet. Das Interesse am Objekt Rundfunk, unter dem stets Rundfunk und Fernsehen zu verstehen ist, bleibt eher gegenwartsbezogen, obwohl viele Grundfragen ohne historische Kenntnisse, aber auch ohne die historische Erfahrung kaum zu klären sind. Über Rundfunkfreiheit im gleichen Verständnis wie die verfassungsrechtlich garantierte Pressefreiheit ist schon in den fünfziger Jahren diskutiert worden. Der Abhängigkeit des deutschen Rundfunks in der Weimarer Republik, der noch nicht als publizistisches Instrument begriffen und unpolitisch gehalten wurde, steht die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von heute gegenüber, die freilich durch die Aufsicht von politischer Seite eingeschränkt wird, während seine Kritiker ihn zunehmend in Frage stellen.

Die zwei Bände "Rundfunkpolitik nach 1945" widerlegen überzeugend Bedenken gegen Rundfunkgeschichtsschreibung durch einen prominenten Rundfunkmann, denn Bausch vereint in sich den Intendanten und Historiker. Seine Gliederung und Ordnung des gewaltigen Stoffes dürfte Maßstab auch für spätere wissenschaftliche Arbeiten werden. Da wird die Frühzeit des Besatzungsrundfunks in den drei Westzonen, die Zeit erst der Sender der Militärregierungen und dann der Länder-Rundfunkanstalten auf der Basis der teils zufälligen, teils willkürlichen Länderstruktur behandelt, mit der der Grund für den Rundfunkföderalismus gelegt wurde. Die fünfziger Jahre waren die Zeit der Kurskorrekturen durch Länder-Gesetze, am einschneidendsten, so Bausch, durch

die Auflösung des NWDR und die Bildung des WDR. Das fiel in die zwölfjährige Periode harter Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern, die Bausch als unvermeidbar bezeichnet, weil die Väter des Grundgesetzes von 1949 sich nicht hatten entschließen können, den öffentlich-rechtlichen Status des Rundfunks in der Bundesrepublik festzulegen. Die Bemühungen der ersten Bundesregierung, Rechte für den Rundfunk an sich zu ziehen, basierten nicht zuletzt auf der parteipolitischen Vorstellung Adenauers und der CDU, der vorhandene Länderrundfunk sei im wesentlichen ein Instrument der Opposition. Bausch nennt es geradezu erstaunlich, daß sich die vor der Gründung der Bundesrepublik geschaffene Rundfunk-Organisation im Prinzip erhalten habe, obwohl die Anstalten damals, in den fünfziger Jahren, immer stärker Objekt der Politik wurden. Erst das Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 1961 beendete den Streit, und die Länder, deren eindeutige Kompetenz für den Rundfunk damit bestätigt wurde, beschlossen ihrerseits - nicht eben zur Freude der vorhandenen Länderrundfunkanstalten - die Gründung des Zweiten Deutschen Fernsehens. Eine große Rolle spielte auch die fernmeldetechnische Kompetenz. Der Bund hatte vergeblich gehofft, nach Wegfall der alliierten Verfügungsgewalt als Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches wieder in das Postregal der zwanziger Jahre eintreten zu können. Ende der sechziger Jahre entstanden neue rundfunkpolitische Kontroversen, diesmal zwischen den Anstalten einerseits, den Ländern andererseits, weil sich in der Frage der Gebührenerhöhungen, die nötig wurden, da der Teilnehmerzuwachs sich abflachte und die Kosten stiegen, die Rundfunkanstalten zunehmend in der Abhängigkeit von Ministerpräsidenten und Länderparlamenten sahen.

Hans Bausch hat mit seiner Darstellung der Rundfunkpolitik seit 1945 für eine breite Öffentlichkeit mancherlei Neuland erschlossen und überrascht auch Insider oft mit seiner kenntnisreichen Beschreibung bis ins Detail. Noch nie wurde das zum Teil weit verstreute Material so souverän zusammengetragen und aufbereitet. Niemand wird künftig aktuelle rundfunkpolitische Kontroversen ernsthaft bestehen können, ohne sich bei Bausch der Sachkenntnisse versichert zu haben, die Rundfunkpolitiker oft vermissen lassen. Der Doppelband besticht aber nicht nur durch die Fülle des Stoffes, der da ausgebreitet wird. Er ist mit Temperament und einer guten Portion Subjektivität geschrieben. Bausch zitiert sich öfter und ausgiebig selbst, weil er als Intendant nicht selten argumentierend und handelnd an der Rundfunkpolitik beteiligt war. Sein Tagesschau-Kommentar vom 25. Juli 1960, an dem Tage, an dem Adenauer die Deutschland Fernsehen GmbH gegründet hat, scheute sich nicht, diesen Kompetenz-Mißbrauch des Bundeskanzlers mit dem Staatsstreich Papens gegen Preußen am 20. Juli 1932 gleichzusetzen. Aus den Akten stammt ein Brief an die Ministerpräsidenten Kühn, Kohl und Filbinger, mit dem Bausch auf die Forderung reagierte, bevor über eine Gebührenerhöhung entschieden werde, sollten die Rundfunkanstalten eine Versorgungskasse für ihre journalistischen Mitarbeiter einrichten. Bausch schrieb: "Dafür sind kompetent die Landesregierungen und Landesparlamente. Wer deshalb die Strukturen des deutschen Rundfunks kritisiert, sollte solche Kompetenzen im Auge behalten. Die Rundfunkanstalten und deren

Aufsichtsgremien mögen ihre Meinungen sagen; Entscheidungen aber fallen nur in den Landesparlamenten." In ähnlicher Weise rundfunkpolitische Diskussionen wieder auf den Boden der Tatsachen zu bringen, besteht heute mehr Anlaß denn je. Hans Bausch ist nach zweiundzwanzig Intendantenjahren besonders dazu geeignet, hier Anstöße zu geben und Hilfen zu leisten, denn in der Sache wird ihm schwerlich jemand etwas vormachen können.

Walter Först

Die Besprechung der einzelnen Bände ist für die Nr. 2/1981 vorgesehen.

Stefan Heym: Wege und Umwege. Streitbare Schriften aus fünf Jahrzehnten. Hrsg. von Peter Mallwitz. - München 1980: C. Bertelsmann Verlag, 400 Seiten.

"Eine Biographie in Dokumenten" (Klappentext) soll diese Textsammlung des Schriftstellers und Publizisten Stefan Heym sein, geboren als Hellmuth Fliegel am 10. April 1913 in Chemnitz und heute - noch immer - in der DDR lebend. Die versammelten publizistischen Zeugnisse aus den Jahren 1935 bis 1979 werden zweifellos für die Biographie und für die deutsche Kommunikationsgeschichte aufschlußreich sein, wengleich ihr besonderes Gewicht durch die Auswahl des Herausgebers noch unbestimmt bleiben muß. An dieser Stelle soll die Anthologie nur erwähnt werden, weil sie Schlaglichter auf rundfunkhistorische Zusammenhänge bei der alliierten psychologischen Kriegführung gegen Ende des Zweiten Weltkriegs wirft.

Die Überlieferung von Texten der offenen und getarnten Rundfunkpropaganda der Alliierten ist zwar reichhaltig, aber noch immer schwer zugänglich; abgedruckt wurden Beispiele (bei Daniel Lerner, 1949), ediert ist noch gar nichts. Die vorliegende Sammlung bietet zwei Rundfunktexpte vom 10. und vom 17. Juli 1944, die Heym (als Technical Sergeant, 3rd Mobile Radio Broadcasting Company, 72nd Publicity Service Battalion, Psychological Warfare Branch, Publicity & Psychological Warfare Detachment, Twelfth Army Group, First US Army) für die "Voice of SHAEF" geschrieben hat. Dieses strategische Rundfunkprogramm des alliierten Oberkommandos für die Wehrmacht ist von der British Broadcasting Corporation, von der American Broadcasting Station in Europe, von der Voice of America und von United Nations Radio, häufig im Verbund, ausgestrahlt worden, und zwar bereits einige Zeit vor der Invasion. Auf Heyms Anregung entstanden auch die als Flugblätter verbreiteten Soldatenzeitschriften "Frontpost" und "Feldpost"; sein entsprechendes Memorandum an den Zivilbediensteten im P & PW Detachment, Lady Lawrence, ist ebenfalls abgedruckt (S. 136 f.), zusammen mit Beiträgen für diese Publikation vom 24. November und vom 25. Dezember 1944. Das wird hier angeführt, weil die Flugblattbeiträge auch über Rundfunk verbreitet worden sind, meist als taktische Viertelstundenprogramme von "Radio Luxembourg" und unter dem gleichen Titel: "Frontpost". Das Material für die Programme stammte aus Vernehmungen

(interrogations) deutscher Kriegsgefangener. Heym hat gleichfalls Kriegsgefangene ausgefragt und darüber in der illustrierten Wochenbeilage der "New York Times" vom 10. September 1944 einen eindrucksvollen Bericht veröffentlicht unter dem Titel: "I am only a little man. Alibi of German prisoners when charged with sharing guilt of the Nazis." Der Untertitel wurde übrigens beim Abdruck der Übersetzung in diesem Band weggelassen.

WBL

M.(ichael) J.(eremy) Clark (Hrsg.): Politics and the Media. Film and Television for the Political Scientist and Historian. - Published for the British Universities Film Council Ltd. by Pergamon Press: Oxford etc. 1979 (= Audio-Visual Media for Education and Research. Vol. 1), 173 Seiten.

Eine Tagung des British Universities Film Council Ltd (BUFC) über Film und Fernsehen in der Politologie war der Anlaß zur Veröffentlichung der vorliegenden Aufsatzsammlung, zusammengestellt - um es gleich ganz deutlich zu machen - nicht unter dem Gesichtspunkt politologischer oder geschichtswissenschaftlicher Lehre und Forschung über die Kommunikationsmittel Film und Fernsehen; vielmehr geht es ausschließlich um die Benutzung von Medienprodukten (Filme oder Fernsehprogramme) für den Hochschulunterricht und - ein bißchen auch - um deren Brauchbarkeit als audiovisuelle Quellen für die Forschung in den Fächern Politik- und Geschichtswissenschaft. Ein besonderer Aspekt dabei ist die Zusammenarbeit von Medienpraktikern und Hochschullehrern bei der Herstellung von Film- und Fernsehmaterial eigens für die Lehre. So sind die vier Teile zu verstehen, die der Herausgeber zum Sortieren der thematisch und qualitativ recht breit streuenden Beiträge erfunden hat: Teil 1: The production context, Teil 2: Relationship between the academic user and producer, Teil 3: The message received - a user perspective, Teil 4: Sources.

Im ersten Teil reflektieren zunächst zwei Rundfunkpraktiker - jeweils von der BBC und der IBA - ein wenig über Fernsehberichterstattung, und ein Kommunikationswissenschaftler von der Universität Leicester sekundiert ihnen dabei. Ein Filmjournalist und Mitarbeiter des British Film Institute macht sich ein paar - nicht sehr originelle - Gedanken über Hollywood-Spielfilme als historische Quelle, und ein Politologe vom Universitäts-College von Swansea versucht - schon etwas origineller - den sowjetischen Film der zwanziger Jahre als Geschichtsspiegel blankzuputzen. Über die Probleme fiktiver Zeugnisse in der Historiographie wird allerdings noch nichts mitgeteilt. Vorfragen dazu klingen im darauffolgenden Beitrag eines Historikers von der Universität Leeds an, der die Verwendung von Fernsehprogrammen im historischen Hochschulunterricht diskutiert und die Mitwirkung der Hochschule an der Produktion solcher Programme befürwortet. Den nächsten Beitrag in diesem zweiten Teil liefert ein dänischer Historiker. Es handelt sich um seinen Bericht

über das Wahlkampfprojekt, das er mit dem Göttinger Institut für den wissenschaftlichen Film ausgerichtet hat; dabei ging es um die filmische Dokumentation ausgewählter Ereignisse eines bundesdeutschen Wahlkampfes in einem bestimmten Wahlkreis (Bundestagswahl 1972, Wahlkreis 49/Göttingen).

Im dritten Teil läßt der Herausgeber erkennen, daß er der Versuchung nicht widerstehen konnte, etwas über "Wirkungen" mitteilen zu lassen. Wie in einer englischen Veröffentlichung nicht anders zu erwarten, wird das mit dem (nachgedruckten) Aufsatz eines Soziologen vom Fernsehforschungszentrum der Universität Leeds erledigt, wobei es gleichwohl nur um die Einflüsse des Fernsehens auf das Wahlverhalten geht. Ein Zeithistoriker von der Universität Southampton (auch der Herausgeber kommt von dieser Universität) hat Neville Chamberlain in Filmwochenschauen beobachtet und fragt sich, ob man den "politischen Stil (political style)" dieses Premierministers (1937-40) und seiner Epoche in den Streifen wiederfinden und zur historischen Erklärung verwenden könnte; naturgemäß tut sich der Autor sehr schwer mit seiner Kategorie "politischer Stil". Ein Amerikanist von der Universität Manchester berichtet von Erfahrungen mit amerikanischen Spielfilmen als Lehrmittel in seinen Seminaren über amerikanische Politik und Zeitgeschichte. Ein dänischer Historiker breitet einen peniblen methodologischen Vorschlag zur Filmmikroanalyse aus; er nennt ihn einen "strukturalistischen Ansatz", der indessen auf die Metz'sche Filmsemiotik zurückzuführen ist.

Was die drei zuletzt genannten Beiträge betrifft, so ist kaum zu erkennen, was sie noch mit der "message received", mit dem Einfluß der Medienaussagen, zu tun haben. Im vierten und letzten Teil werden Probleme von Rundfunk-(Fernseh-) und Filmarchiven in zwei Beiträgen geschildert: Der Vorsitzende eines "Electronic Media Data Archives Committee of the International Studies Association" (OH MY!) handelt über technische, wirtschaftliche und rechtliche Fragen der Aufbewahrung, doch über die Crux, ein kommunikationswissenschaftlich gesichertes Auswahlverfahren, schweigt er sich aus. Hierzu gibt es in dem folgenden Beitrag einer Dozentin der Open University immerhin einige Orientierungen, die bei der Suche nach audiovisuellen Quellen zur Erforschung der britischen Politik gewonnen wurden; die Autorin bietet außerdem eine Anschriftenliste britischer Film- und Fernseharchive. Den Abschluß bildet eine Dokumentation über europäische Filmarchive, von einem BUFC-Mitarbeiter zusammengestellt.

Was nötig ist, wäre eine vernünftige publizistische Quellenkunde; die vorliegende Sammlung bietet viele Steine und wenig Brot.

Winfried B. Lerg