Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 22 (1982)

Artikel: Öffentliches Interesse und Staatsinteresse im Medienbereich

Autor: Walpen, Armin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172290

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ÖFFENTLICHES INTERESSE UND STAATSINTERESSE IM MEDIENBEREICH

von Armin Walpen
lic. iur.
Chef des Radio- und Fernsehdienstes
Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

Medien und Politik sind existentiell aufeinander angewiesen. Diese Wechselbeziehung bewirkt ein Spannungsverhältnis, das sich in gegenseitiger Kritik ausdrückt und bis hin zu einem „gebrochenen Verhältnis" führen kann. Die Konflikte lassen sich auf zwei Faktoren zurückführen: das Gesellschaftssystem und die Wirkung der Medien. Während Spannungen zwischen dem publizistischen und dem politischen System im kommunistischen Umfeld theoretisch undenkbar sind, stellen sie und ihre Bewältigung ein Markenzeichen demokratischer Staaten dar.

Ausgehend von einer pluralistischen Demokratie-Konzeption kommen den Medien zwei wesentliche Funktionen zu: „Medium" und „Faktor" der öffentlichen Meinungsbildung.

Probleme treten auf, wenn das politische System die „Mediums"-Funktion überbewertet, Radio und Fernsehen nur aus subjektiver Warte betrachten, oder die elektronischen Medien sich allein von sogenannten Nachrichtenwerten leiten lassen und „Faktor" mit „Anwaltschaft" verwechseln.

Das Verhältnis zwischen staatlichen Instanzen und Radio und Fernsehen weist zusätzliche Brisanz auf, weil diese staatlichen Organe einerseits das rundfunkspezifische, öffentliche Interesse durchzusetzen haben mit den entsprechenden Eingriffsmöglichkeiten und andererseits selber Gegenstand der Berichterstattung sind. Als Lösungsansatz bietet sich eine funktionalistisch verstandene Unabhängigkeit an.

Pour subsister, les média et la politique sont contraints de se plier aux lois de l'interdépendance. Celle-ci suscite toutefois une tension qui se traduit par une critique mutuelle et qui peut même déboucher sur une certaine rupture des relations. Les conflits résultent de deux facteurs, à savoir le système régissant la société et l'influence exercée par les média. Alors que les tensions sont inconcevables théoriquement entre les milieux journalistiques et politiques d'un régime communiste, elles figurent – avec l'art de les maîtriser – parmi les caractéristiques d'une démocratie.

Si l'on se réfère à une conception pluraliste de la démocratie, les média doivent remplir deux rôles essentiels, d'une part assurer la communication entre les groupes et, de l'autre, être un élément permettant au public de se forger une opinion.

Des problèmes surgissent lorsque l'appareil politique donne trop de poids au rôle de la communication et considère la radio-télévision sous un angle purement subjectif, ou encore lorsque les média électroniques ne se laissent guider que par des valeurs professionnelles et confondent l'élément ou l'impulsion avec le barreau ou la défense.

Les rapports entre l'Etat et la radio-télévision sont aussi assez tendus parce que ces organismes doivent sauvegarder l'intérêt de la collectivité en matière de radiodiffusion, avec les moyens d'intervention les plus judicieux, mais aussi parce qu'ils sont visés par la chronique. Le remède peut consister en une indépendance dite fonctionnelle.

1. Spannungsfeld Politik – Medien

„Zur Politik gehören . . . wechselseitig jene, welche darüber berichten, als auch die, welche sie ausüben, keiner ist ohne den anderen möglich und fähig, Politik ohne beide ist undenkbar"[1]. Diese Wechselbeziehung, welche für Politik wie Publizistik existentiell ist, bewirkt ein Spannungsverhältnis, das sich in Kritik und Konflikten ausdrückt und bis hin zu einem „gebrochenen Verhältnis"[2] führen kann. Beispiele für solche systemimmanente Konflikte gibt es viele, nur dürfte die jeweilige Publizität nicht immer dem tatsächlichen Stellenwert entsprechen: Die Medien treten hier nicht nur als Beobachtende, sondern als Betroffene auf, gleichsam in eigener Sache. Die Vorfälle sind teilweise geradezu spektakulär und mit weitreichenden Folgen verbunden. Als bekannteste Ereignisse aus der letzten Zeit seien „Watergate" und „Pentagon-Papers" erwähnt. Aber auch in der Schweiz prallen Politik und Medien hart aufeinander. Als Beispiel aus dem Bereich der Presse sei auf den Fall des Weltwoche-Journalisten, Marcel Keiser, verwiesen, der in der Weltwoche Auszüge aus dem Berichtsentwurf einer Arbeitsgruppe der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission über die Bundesaufsicht über das Finanzgebaren der SRG veröffentlicht hat[3]. Weit häufiger aber sind Radio und Fernsehen Gegenstand der öffentlichen Mediendiskussion. Es genügt, das Amtliche Bulletin (Protokolle der eidg. Räte) durchzublättern, um diese Feststellung in beinahe jedem Jahr bestätigt zu bekommen[4].

Die Ursache für das Spannungsverhältnis erblickt Oskar Reck unter anderem in der Abhängigkeit der Existenz des Politikers von den „Öffentlich-

1 Andreas Gerwig, Geschärft in härterer Zeit, in Politik und Publizistik, Festschrift für Oskar Reck, Aarau 1981, S. 25.

2 Oskar Reck: Ungeliebte SRG, in Basler Zeitung vom 18. Dezember 1981, S. 13.

3 Weltwoche vom 2. Dezember 1981, in Medien aktuell vom 18. Dezember 1981, Hrsg. Sekretariat der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption, Bern 1981, S. 35.

4 Vgl. dazu etwa Amtl. Bull. N 1979, S. 429 ff. und 1326 f. sowie N 1980, S. 987 ff. und 1573 ff.

keitsmachern"[5]. Bundesrat Kurt Furgler führt das Spannungsverhältnis auf „das zentrale gemeinsame Thema des Politikers und des Publizisten" zurück, nämlich auf die „Frage nach ihrer Macht"[6], während Regierungsrat Werner Martignoni sinngemäss im konkurrenzbedingten Drang der Medien nach einem „Primeur" eine weitere Konfliktursache ausmacht[7]. Peter Studer, Chefredaktor des Tages-Anzeigers, meint: „Im täglichen Umgang der Politiker mit der Presse wimmelt es von Missverständnissen", die er auf die tatsächliche oder vermeintliche Wirkung der Medien zurückführt[8]. Ähnlich auch Ulrich Pfister, der im Fernsehen ein unpolitisches Medium sieht[9] und Andreas Blum, der überdies beklagt, dass gewisse Kreise gesellschaftliche Krisen den Medien zur Last legen[10]. Der Staatsrechtler Jörg Paul Müller seinerseits spricht, sich auf Oskar Reck berufend, vom Fehlen einer journalistischen Kultur in der Schweiz und der Intoleranz gegenüber „ungewohnten Meinungsäusserungen Andersdenkender"[11].

Dieser Überblick, der beliebig erweitert werden könnte, scheint deutlich zu machen, dass ein ganzes Bündel von Ursachen vorliegt. Dieser Anschein täuscht. Letztlich lässt sich das Spannungsverhältnis auf zwei Ursachen zurückführen, das Gesellschaftssystem und die Wirkung der Medien.

II. Ursachen; Begriff des öffentlichen Interesses

1. Begründung im Gesellschaftssystem

Konflikte zwischen Politik und Publizistik sind in einem kommunistischen Staat theoretisch undenkbar. Das „was nicht sein darf, nicht sein kann" wird hier erst durchbrochen, wenn das System aufgeweicht wird, wie dies kürzlich in Polen und 1968 in der Tschechoslowakei der Fall war.

Um die Aufgabe der Massenmedien im kommunistischen Umfeld zu begreifen, muss man sich einiger Grundsätze des Marxismus-Leninismus erinnern und der dort verankerten Parteilichkeit als wissenschaftliches Prinzip[12].

5 Oskar Reck: An der Kandare? , in Basler Zeitung vom 3. Oktober 1981, S. 13.
6 Kurt Furgler: Die Publizistik aus der Sicht eines Bundesrates, in Festschrift a. a. O., S. 17.
7 Werner Martignoni, Amtliche Information zwischen offenem Fenster und Staatsraison, in Festschrift a. a. O., S. 32.
8 Peter Studer, Presse unter Druck, in Festschrift a. a. O., S. 71.
9 Ulrich Pfister: Das Fernsehen auf der Suche nach einem journalistischen Selbstverständnis, in Festschrift a. a. O., S. 91 f.
10 Andreas Blum, Medien zwischen Disziplinierung und Kommerz, in Festschrift a. a. O., S. 85 ff.
11 Jörg Paul Müller, Publizistik – die vierte Gewalt im Staat? , in Festschrift a. a. O., S. 151.
12 Vgl. dazu Helmut Digel, Sozialistische Parteilichkeit als Merkmal der DDR-Sportberichterstattung, in Publizistik 1/1981, S. 86 ff.

Parteilichkeit heisst dabei nicht die Pflicht, Stellung zu nehmen für irgendeine Weltanschauung oder ein beliebiges gesellschaftliches Bedürfnis, sondern nur für die „revolutionäre Partei neuen Typs", der Avandgarde des werktätigen Volkes. „Sie nimmt für sich in Anspruch die objektiven Entwicklungsgesetze der Gesellschaft zu kennen und leitet daraus ihren Führungsanspruch ab" [13]. Die Bevölkerung muss durch „ständige Erziehungs- und Überzeugungsarbeit" dem richtigen und einzig wahren Bewusstsein zugeführt werden. Dabei ist den Medien eine bedeutende Rolle zugedacht, die sie nur dann zu erfüllen vermögen, wenn sie ganz im Dienste einer Idee und einer Partei stehen und zwar gemäss Lenin als „kollektiver Propagandist, kollektiver Agitator und kollektiver Organisator" [14]. Mithin bilden öffentliches Interesse und „Staatsinteresse" eine Einheit, und die Harmonie lässt eine intakte marxistisch-leninistische Gesellschaft vermuten.

Diese Identität kennt die pluralistische und demokratische Gesellschaft nicht: Die Spannungen zwischen Politik und Publizistik und insbesondere die Fähigkeit, die unausweichlichen Konflikte auszutragen, dürfen als Zeichen für den Zustand solcher Gesellschaften gewertet werden. Doch bevor die Aufgabe der Medien in einem solchen Gemeinwesen beschrieben werden soll, ist es notwendig, sich auf einige Merkmale demokratischer Staaten westlicher Prägung zu besinnen. Ich will mich dabei auf zwei Erscheinungen beschränken, um anschliessend zwei mir wichtig scheinende Funktionen der Medien darlegen zu können.

Ausgehend von „einer pluralistischen Demokratie-Konzeption" im idealtheoretischen Sinne [15] lässt sich festhalten, dass sich unsere Gesellschaft durch eine Vielfalt von Bedürfnissen und Interessen auszeichnet. Sie, die teilweise organisiert sind in Vereinigungen wie Parteien, Kirchen usw., stehen untereinander in einem ständigen Wettbewerb. Diese Konkurrenz bezweckt Macht zu gewinnen, zu erhalten und auszubauen und zwar im politischen Bereich mittels eines demokratischen Verfahrens, das in einem rechtlichen Erlass niedergelegt ist (z. B. Wahlen und Abstimmungen). Es gilt, seinen Vorstellungen mittels einer Mehrheit zum Durchbruch zu verhelfen. Mehrheiten erreicht die aktive Öffentlichkeit (die am politischen Prozess beteiligten Organisierten), wenn es ihr gelingt, Teile der passiven Öffentlichkeit zu überzeugen [16]. Ein solches politisches Wettbewerbsmodell funktioniert nur,

13 Elisabeth Löckenhoff: UdSSR-Massenmedien, in Lexikon der Publizistik, Hrsg. Elisabeth Noelle-Neumann/Winfried Schulz, Frankfurt am Main 1971, S. 132 f.

14 Elisabeth Löckenhoff, a. a. O., S. 133.

15 Rainer Geissler, Bedürfnisvermittlung und Kommunikation, in Rundfunk und Fernsehen 1976 / 1–2, S. 3 f.

16 Vgl. zu aktiver und passiver Öffentlichkeit Ralf Dahrendorf, Über Teilnahme und Initiative im politischen Prozess moderner Gesellschaften, in Zur Theorie der politischen Kommunikation, Hrsg. Wolfgang R. Langenbucher, München 1974, S. 97 ff. und insbesondere S. 101 f.

wenn keine Machtposition als definitiv betrachtet wird und dem politischen Prozess unterworfen bleibt mit dem Risiko, errungene Stellungen zugunsten anderer wieder aufgeben zu müssen. Voraussetzung hiefür wiederum ist, die Wahrheit als relative Grösse anzuerkennen (System der relativen im Gegensatz zu demjenigen der absoluten Wahrheit).

Wie erwähnt, entscheidet über politische Macht oder Ohnmacht, zumindest idealtheoretisch gesehen, die passive Öffentlichkeit, indem sie beispielsweise an der Urne über die von der aktiven Öffentlichkeit vorgeschlagenen Lösungen eines Problems befindet. Das Ergebnis eines solchen Prozesses ist in der Regel für alle verbindlich und demnach jedermann davon betroffen. Dies verlangt, dass der Einzelne seinen Willen selbst- und nicht fremdbestimmt bekundet, d. h. er sollte sich über die Konsequenzen für sich und die Allgemeinheit im klaren sein.

2. Funktion der Medien als öffentliches Interesse

Aus dieser idealtheoretischen und zugegebenermassen unvollständigen Beschreibung einer pluralistischen und demokratisch verfassten Gesellschaft – die Politologen mögen mir dies verzeihen – lassen sich zwei wesentliche Funktionen der Medien gewinnen; Funktionen, die das deutsche Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit den elektronischen Medien als „Medium" und als „Faktor der öffentlichen Meinungsbildung" [17] begrifflich erfasst hat.

a. „Medium" der öffentlichen Meinungsbildung

Auf dem Hintergrund des skizzierten Wettbewerbs beruht „Medium" auf der Einsicht, dass der politische Prozess Öffentlichkeit voraussetzt, die für weite Bereiche nur sehr bedingt durch Individualkommunikation hergestellt werden kann. Vonnöten ist hier die Massenkommunikation durch Medien als eine Art Dienstleistung für das politische System. In diesem Sinne sind die Akteure (Politiker und Vereinigungen, z. B. Parteien) wie das System existentiell auf die Medien angewiesen.

Unter Beachtung der Eigenheiten der elektronischen Kommunikation muss die „Mediums-Arbeit" von bestimmten Kriterien geleitet sein. So ist an Radio und Fernsehen die Forderung zu stellen, die Wirklichkeit so wiederzugeben, wie sie von der jeweiligen Gruppierung gesehen wird. Die Meinung des Moderators muss zurückstehen; sie ist nicht gefragt. Inhaltliche Änderungen sind nicht erlaubt, sondern nur die publikumsgerechte Bearbeitung. Führt die notwendige redaktionelle Bearbeitung durch den Programmschaffenden, der hier gleichsam als Treuhänder auftritt, zu einer inhaltlichen Verfälschung, so

17 BVerfGE 12, 260.

gefährdet er den politischen Prozess und missachtet das Prinzip der kommunikativen Chancengerechtigkeit. Dieses, hier nur holzschnittartig skizzierte Postulat lässt sich auch der bundesgerichtlichen Praxis zur Meinungsäusserungsfreiheit entnehmen. So hat das Gericht in BGE 97 I 896 erklärt, die Meinungsäusserungsfreiheit umfasse „la faculté de faire connaître librement des opinions et de les répandre en usant des moyens légaux". Wenn diese Möglichkeit (faculté) heute für weite Bereiche mit der Verbreitung über Radio und Fernsehen (und die Presse) zusammenfällt sowie wegen finanzieller, personeller und technischer Voraussetzungen nicht zu vermuten ist, dass alle am politischen Prozess Interessierten über ein eigenes Mikrofon oder einen eigenen „Bildschirm" verfügen können, so ergibt sich diese Forderung zwangsläufig, soll die Meinungsäusserungsfreiheit nicht Theorie bleiben. Dies will nicht bedeuten, der Programmschaffende habe sich mit dem verbreiteten Standpunkt zu identifizieren. Im Gegenteil, die Herkunft der Aussage ist klar zu kennzeichnen (Transparenz).

b. „Faktor" der öffentlichen Meinungsbildung

Beim wirtschaftlichen Wettbewerb steht der Angebotsseite die Nachfrageseite gegenüber und Erfolg oder Misserfolg hängen vom Kaufentscheid des Konsumenten ab. Für ein marktgerechtes Verhalten des Käufers vermag dabei die Produzenteninformation, die in der Regel in die Form von Werbung gekleidet ist, nicht zu genügen. Zusätzlich sollte die Möglichkeit der Auswahl bestehen und Kenntnisse über Eigenschaften und Wirkungen der entsprechenden Waren und Dienstleistungen vorhanden sein. Die Güte dieses Wissens ist um so höher einzustufen, wenn neben der produzentenabhängigen Anpreisung in Form der Reklame zusätzliche Informationen von dritter Seite vorliegen.

Ähnlich verhält es sich im politischen Prozess mit dem Unterschied, dass diese Entscheide in der Regel für den Einzelnen und die Allgemeinheit noch weitreichendere Konsequenzen haben. Das Individuum dürfte aber in vielen Fällen kaum in der Lage sein, sich die Elemente selber zu beschaffen, welche es in die Lage versetzen, die von den unmittelbar interessierten Gruppierungen angebotene Sicht einer Angelegenheit, der Probleme und die von ihnen vorgeschlagenen Massnahmen zur Lösung der Probleme einer kritischen, d. h. eigenen Beurteilung zu unterziehen. Eine Objektivierung der verbreiteten subjektiven Interessenstandpunkte erscheint deshalb unerlässlich. Für einen möglichst selbstbestimmten Entscheid – und sei dies nur, dass sich der handelnde Mensch des jeweiligen Umfanges und der jeweiligen Kraft der Fremdbestimmung bewusst ist [18] – ist er auf die Massenmedien und je nach Wahl auf Radio und Fernsehen angewiesen. Dies führt zur Forderung, dass Radio

18 Harry Pross, Publizistik, Neuwied und Berlin 1970, S. 82.

und Fernsehen Hintergründe und Zusammenhänge sichtbar machen müssen[19]. Dazu gehört auch die kritische Analyse.

Wenn wir davon ausgehen, dass der Sinn, den man einer Wirklichkeit gibt, weitgehend vom Menschen abhängt, der diese Sinngebung versucht, ist die Objektivierung selber subjektiv, so paradox das klingen mag[20]. Soll diese mediale Aussage deshalb nicht ihrerseits Fremdbestimmung hervorrufen und im Kleid der sicheren Autorität daherkommen sowie neue „Doktrinen verschiedener Grade"[21] schaffen – eine Gefahr, die gerade beim Fernsehen nicht unterschätzt werden darf[22] – müssen vom Programmschaffenden „Selbstüberwindung und relativistische Methode"[23] gefordert werden. Mir scheint, dass er diese Dienstleistung dann in etwa zu erbringen vermag, wenn er jene Elemente aufzeigt, auf denen seine Bewertung beruht. Idealiter müssten seine eigenen Aussagen intersubjektiv überprüfbar, im Sinne der beratenden Beschwerdekommission Radio/Fernsehen objektiv sein[24].

3. Wirkung der elektronischen Medien

Wenn wir Radio und Fernsehen grosse Bedeutung für den politischen Prozess beimessen, haben wir stillschweigend vorausgesetzt, dass diese Medien entsprechende Wirkungen zu entfalten vermögen. Der Einfluss der elektronischen Medien wird nun recht häufig und nicht zuletzt von Politikern und Behörden überschätzt, indem darüber zu pauschal, zu wenig differenziert geurteilt wird[25]. Solche überzeichnete Wirkungsbilder werden durch die Wirkungsforschung kaum gestützt, und inwieweit die politische Berichterstattung „den Wahlausgang", um nur ein Beispiel zu nehmen, „wesentlich beeinflussen kann, ist nach wie vor sehr umstritten"[26]. Aller Voraussicht nach bestimmen die Eigenschaften des Publikums, die sogenannten mediating factors, die Wirkung ebenso sehr wie der Inhalt der Medien[27] und der Einfluss

19 Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates über den Radio- und Fernsehartikel, in BBl 1981 II, S. 947 f.

20 In anschaulicher Weise schildert dies Paul Watzlawick, Wie wirklich ist die Wirklichkeit? , München 1976.

21 Harry Pross, a. a. O., S. 90.

22 Vgl. dazu Harry Pross, a. a. O., S. 88 ff.

23 Harry Pross, a. a. O., S. 89.

24 Bericht der Beschwerdekommission zur Sendung des Fernsehens DRS vom 7. April 1978 „Arztgehilfinnenausbildung" im Rahmen des Kassensturz, in Ein Jahr Beschwerdekommission Radio/Fernsehen, Hrsg. EVED, Bern 1980, S. 5 f.

25 Vgl. beispielsweise BGE 98 I a 82.

26 Peter Hunziker, Gesellschaftliche Wirkungen der Medien, insbesondere von Radio und Fernsehen, Bd. 12 der Schriftenreihe Materialien der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption, Hrsg. EJPD, Bern 1980, S. 31.

27 Elisabeth Noelle-Neumann, Wirkung der Massenmedien, in Lexikon, a. a. O., S. 317.

auf einzelne politische Vorgänge dürfte kleiner sein, als allgemein angenommen werden könnte. Ausgehend von einer Studie aus dem Jahr 1944 lautet der heute mehrheitlich akzeptierte Befund wie folgt: „Das Angebot der Massenmedien wird selektiv wahrgenommen. Die Menschen sehen, hören und lesen vornehmlich diejenigen Mitteilungen, die ihre schon bestehende Meinung unterstützen: Das Individuum strebt nach Stabilität seiner Einstellung. Es versucht, sich seine Sicherheit zu erhalten, indem es gegenüber Argumenten, die seine Einstellung bedrohen Augen und Ohren verschliesst; das geschieht um so entschiedener, je engagierter jemand in einer Frage ist. Die Wirkung der Massenmedien liegt vornehmlich im Verstärken bestehender Einstellungen"[28]. In den letzten Jahren hat sich die einschlägige Forschung immer mehr einer anderen Wirkungsart, dem „agenda setting" zugewandt[29], das Franz Ronneberger treffend wie folgt charakterisiert hat: „Die Kommunikatoren haben es in der Hand, den Grad der Bedeutung eines Ereignisses zu bestimmen, sie können es ‚hochspielen', und sie können es durch Nichtbeachtung beinahe ungeschehen machen . . . Wenn von der Macht der Massenkommunikation die Rede ist, so liegt sie hauptsächlich in der Möglichkeit, politische Ereignisse durch Herstellung von Öffentlichkeit zu ‚machen'"[30].

III. Öffentliches Interesse und Staatsinteresse; Probleme

1. Der Staat als Wahrer des rundfunkspezifischen öffentlichen Interesses

Ich habe das öffentliche Interesse im Bereich von Radio und Fernsehen mit „Medium" und „Faktor" umschrieben und einige grundlegende Regeln dieser Medienarbeit skizziert. Die Frage, die sich nun stellt, ist, ob Radio und Fernsehen diese Aufgabe selbständig, ohne staatliche Eingriffe zu erfüllen vermögen. Bei der Presse nimmt man dies gemeinhin an, ja setzt die staatliche Abstinenz als notwendig voraus; ein Gedanke, der seinen sichtbaren Niederschlag in der Pressefreiheit gefunden hat. Drängt sich per analogiam das gleiche Grundmuster auch für die elektronischen Medien auf, wie dies der Medienrechtler Larese in der Basler Zeitung grundsätzlich gefordert hat[31] oder vermag eine solche Selbstregulierung nicht zu genügen, wie dies das

28 Elisabeth Noelle-Neumann, a. a. O., S. 318 f.

29 Peter Clarke/Gerald Kline, Medienwirkungen neu überdacht: einige neue Strategien zur Kommunikationsforschung, in Rundfunk und Fernsehen 1974 / 1, S. 37.

30 Franz Ronneberger, Die politischen Funktionen der Massenkommunikation, in Langenbucher a. a. O., S. 200.

31 Wolfgang R. Larese, Ratlosigkeit als Verfassungsgeber? , in: Basler Zeitung vom 8. August 1981, zitiert nach PTT-intern, Nr. 91 vom 10. August 1981.

schweizerische Bundesgericht[32] und das deutsche Bundesverfassungsgericht selbst bei einer Mehrzahl[33] von Veranstaltern annehmen?

Die Legitimation des Staates, rechtliche Vorschriften über den Programmdienst zu erlassen, erblickt man vor allem im Umstand, dass die technischen und finanziellen Voraussetzungen die Möglichkeit einer Vielzahl von Veranstaltern stark einschränken und demnach oligopolitische, wenn nicht gar monopolitische Verhältnisse unausweichlich sind[34]. Diese Prämissen mögen heute noch mehr oder weniger gelten, dürften aber in Zukunft immer mehr an Gewicht verlieren. Die technische Entwicklung, insbesondere die Glasfaser, wird den Mangel an technischen Übertragungskapazitäten weitgehend beheben und das finanzielle Argument trifft bereits heute nicht mehr vollumfänglich zu, wenn man weiss, dass Radio ein relativ billiges – auch im Verhältnis zur Presse – Massenmedium ist. Mir erscheint es denn auch als zu einfach, die Berechtigung einer rechtlichen Ordnung allein von technischen und finanziellen Überlegungen abhängig zu machen. Diese Argumentation wäre meines Erachtens nur dann haltbar, wenn man davon ausgehen könnte, eine Mehrzahl von Veranstaltern erbrächten die notwendigen Leistungen auch ohne rundfunkspezifische Rechtsordnung. Und gerade diese Annahme darf nicht so ohne weiteres getroffen werden, wenn die mitgeteilten Erfahrungen mit kommerziellen Rundfunksystemen zutreffen und Marktmechanismen, so unter anderem der wirtschaftliche Wettbewerb, nur beschränkt in Richtung auf das gewünschte Ziel wirksam werden[35].

Der Befund, dass „Medium" und „Faktor" eine rechtliche Ordnung voraussetzen, zieht die Berechtigung staatlichen Handelns nach sich, wenn man das öffentliche Interesse als selbstverständlichen Zweck jeder Staatstätigkeit ansieht[36]. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, sei bereits gesagt, dass das Recht des Staates im Programmbereich tätig zu werden, nicht mit staatlicher Beherrschung oder der Negation der Freiheit von Radio und Fernsehen gleichzusetzen ist.

32 BGE 98 I a 82.

33 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981, in Europäische Grundrechte 9/10–1, vom 1. Juli 1981, S. 301 ff.

34 Vgl. dazu Fritz Gygi, Die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen des schweizerischen Rundfunkwesens, in Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in rechtsvergleichender Sicht, München 1977, S. 5 ff.

35 Ähnlich Jörg Paul Müller, Grundrechte und staatsleitende Grundsätze im Spannungsfeld heutiger Grundrechtstheorie, in ZSR 97 I., 1978, S. 267; vgl. dazu auch statt vieler Vielzahl bedeutet nicht Vielfalt, Zur Frage der Programmvielfalt im kommerziellen Rundfunk, in Media Perspektiven 10/1979, S. 673 ff. und Heinz Hermann Herbers, Wie effizient sind Marktmechanismen und Wettbewerb im Rundfunkbereich, in Media Perspektiven 2/1981, S. 91 ff.

36 Felix Bernet, Das öffentliche Interesse als Grundlage der Verwaltungstätigkeit, in SJZ 1976, S. 217.

Das politische System und die staatlichen Institutionen wie Regierung, Verwaltung und Parlament treten gegenüber Radio und Fernsehen nicht nur als Wahrer des öffentlichen Interesses im beschriebenen Sinne auf. Sie und ihre Tätigkeit sind auch Gegenstand der Berichterstattung. Die staatlichen Organe unterliegen wie auch die Parteien und die Politiker einerseits der kritischen Beurteilung durch die elektronischen Medien („Faktor") und sind anderseits auf die Verbreitung ihrer Auffassungen angewiesen („Medium").

Wenn die These richtig ist, dass die Publizität die Voraussetzung für die Teilnahme am politischen Prozess darstellt und diese Publizität zu einem grossen Teil nur unter „Zuhilfenahme" der Medien erreicht werden kann, so sind die politischen Kräfte ständig der Versuchung unterworfen, die Medien zu beeinflussen und zwar nicht oder nicht nur in der Richtung des rundfunkspezifischen öffentlichen Interesses, sondern mit dem Ziel, den eigenen Anschauungen einen Plazierungs- und zeitlichen Dauervorteil zu verschaffen oder die kritische Beurteilung möglichst zu verhindern, respektive in die „richtige Richtung zu zwingen". Diese verständliche, aber aus der Sicht des öffentlichen Interesses eher bedenkliche Reaktion hat der Publizist Oskar Reck einmal wie folgt analysiert: „Warum aber tritt dieses gebrochene Verhältnis immer krasser in Erscheinung? Weil in den parlamentarischen Kreisen der Eindruck übermächtig geworden ist, die politische Meinungsbildung vollziehe sich zur Hauptsache über Fernsehen und Radio. Dies führt zum Schluss, dass man Medienpräsenz zur persönlichen Wiederwahl brauche, zugleich aber dafür sorgen müsse, dass Mikrophon und Bildschirm nicht zum Tummelplatz unliebsamer Meinungsäusserungen würden"[37]. Ob diese Schilderung nun tatsächlich auf National- und Ständerat zutrifft, kann dahingestellt bleiben. Sie macht aber in plastischer Art und Weise deutlich, dass die aktive Öffentlichkeit im Rundfunkbereich nicht nur das Gemeinwohl, sondern ebenfalls subjektive, eigennützige Interessen vertritt. Was daraus entstehen kann, hat Ulrich Saxer mit „Überfremdung der Medienpolitik" treffend umschrieben[38].

Das Verhältnis der staatlichen Instanzen (Regierung, Verwaltung, Parlament) zu den elektronischen Medien ist von zusätzlicher Brisanz, weil diese Organe über rechtlich verankerte Eingriffsmöglichkeiten wie Programm- und Finanzaufsicht, Gebührenhoheit sowie verschiedene Genehmigungs- und Wahlrechte verfügen. Sie haben Instrumente in der Hand, ihre „Vorstellungen" verbindlich durchzusetzen. Dieser missbräuchlichen Verwendung brauchen nun keineswegs unlautere Motive zugrunde zu liegen; sie mag durchaus im öffentlichen Interesse begründet sein. Gerade die besondere Verantwor-

37 Oskar Reck, Ungeliebte SRG, a. a. O., S. 13.

38 Ulrich Saxer, Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung, in Media Perspektiven 2/1981, S. 77 ff., insbesondere S. 80.

tung, die Regierung und Parlament von verfassungswegen zukommt, können solche, nicht im rundfunkspezifischen öffentlichen Interesse liegenden Eingriffe scheinbar legitimieren. Folgendes hypothetisches Beispiel soll dies veranschaulichen: Artikel 2 BV beauftragt den Bund, die Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen zu behaupten. Artikel 18 und 19 sehen als ein Mittel hiezu die Armee vor und Artikel 102, Ziffer 9 verpflichtet den Bundesrat für die äussere Sicherheit und die Unabhängigkeit zu wachen. Radio oder Fernsehen unterziehen nun eine vom Bundesrat als sehr wichtig erachtete Massnahme, zum Beispiel den Vorschlag für den Ankauf eines bestimmten Flugzeugtyps, einer pointierten kritischen Beurteilung, ohne dabei die Objektivität im beschriebenen Sinne zu verletzen, oder das Radio respektive das Fernsehen geben Meinungen Dritter wieder, die sich vehement für die Abschaffung der Armee einsetzen.

Erfolgen diese medialen Aussagen noch in einer Zeit mit nicht zu übersehenden pazifistischen Strömungen oder zunehmender äusserer Bedrohung, so haben wir ein typisches Konfliktmuster.

Es mag für den Nichtjuristen verwirrlich sein, dass hier der Konflikt auf verschiedenen, einander „entgegengesetzten" öffentlichen Interessen beruht. Dieses „Paradoxon" erklärt sich daraus, dass es keine allgemeingültige Umschreibung des öffentlichen Interesses gibt. Dieser Begriff muss vielmehr „jeweils hinsichtlich der in Frage stehenden Funktion bestimmt werden"[39].

Es wäre zu einfach, den Auslöser der Spannungen nur im politischen System zu suchen. Die Konflikte entstehen nicht nur durch die Überbetonung der „Mediums-Funktion" durch Politiker und Behörden, sondern ebenfalls dann, wenn bei der Auswahl „die sogenannten Nachrichtenwerte publizistischer Medien . . ., Betriebsnormen gewissermassen, gemäss denen Personen und Ereignisse Chancen haben, Meinungspublizität zu gewinnen oder nicht"[40] wie Aktualität, Eignung in die Ton- und Bildsprache umgesetzt zu werden, Vereinfachung, „human touch" und Sensation die politische Bedeutung an sich einseitig dominieren; ein Phänomen, das sich bei der Boulevard-Presse immer wieder beobachten lässt. Die Gefahren dieser Art von Journalismus, insbesondere bei Lesern, Hörern und Zuschauern, die sich einseitig solcher Medien bedienen, darf nicht unterschätzt werden. Sie kann zu einem völlig falschen Bild von Politik und Problembewältigung führen.

Aber auch die Übergewichtung der „Faktor-Funktion" vermag schwerwiegende Disharmonien hervorzurufen. Sie ist meines Erachtens dann gegeben, wenn das Recht und die Pflicht auf Kritik nicht mehr als Dienst an der Öffentlichkeit-, sondern als Anwaltschaft verstanden wird. Von einer Fehlentwicklung muss nach meiner Meinung dann gesprochen werden, wenn der aus der Sicht der kommunikativen Chancengerechtigkeit nicht unberechtig-

39 Felix Bernet, a. a. O., S. 217.

40 Ulrich Saxer, Publizistik und Politik als interdependente Systeme, in Media Perspektiven 7/1981, S. 505 f.

ten Forderung „Journalisten müssen jenen zur Öffentlichkeit verhelfen, die zwar Argumente, aber keine Macht haben"[41], in dem Sinne nachgelebt wird, dass man „jenen" nicht nur zur Öffentlichkeit, sondern zur Macht verhelfen will. In der Praxis zeigt sich dies durch eine überproportionale Berücksichtigung solcher Interessen und Bedürfnisse. Überproportional will indessen nicht bedeuten, die zeitliche Präsenz hätte rein nach den Kriterien der Quantität, der Organisiertheit und der Funktion zu erfolgen. Minderheiten werden gegenüber Mehrheiten verhältnismässig immer eine stärkere Berücksichtigung finden. Gemeint ist, dass „etablierte" Gruppen in den elektronischen Medien nicht als lästige Randerscheinungen wahrgenommen werden dürfen und „Hinterfragen" sich nicht allein auf den „Mächtigen" beschränken darf. Die kritische Sonde wäre gruppen- oder – um einen marxistischen Terminus zu verwenden – klassenneutral anzulegen. Ergreifen Radio und Fernsehen vornehmlich Partei für den Schwächeren, so sind Konflikte mit grossen Teilen des politischen Systems unausweichlich, und das rundfunkspezifische öffentliche Interesse rechtfertigt den Gegendruck.

IV. Unabhängigkeit als Lösungsansatz

1. Funktionalistische Ausrichtung

Die Staatsunabhängigkeit, der nach Jörg Paul Müller bereits im bestehenden Recht durch das ungeschriebene Verfassungsrecht der Meinungsäusserungsfreiheit verbindlicher Charakter zukommt[42], umschreibt Hans Huber mit „Ausschluss staatlicher Beherrschung und Lenkung, aber auch schon Weisungsfreiheit und Freiheit von Einmischung, namentlich laufender oder häufiger Einmischung[43]. Daraus lässt sich aber nicht im Sinne der klassischen Interpretation der Freiheitsrechte die staatliche Abstinenz ableiten, sei dies nun im Bereich der Rechtsetzung oder Rechtsanwendung[44]. Diese Unabhängigkeit ist vielmehr als objektives Gestaltungsprinzip zu verstehen, das den Staat verpflichtet, die rechtlichen Voraussetzungen für die Erfüllung der Funktionen „Medium" und „Faktor" zu schaffen. Umgekehrt begrenzen diese Leistungen die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten.

Den Versuch, die Idee der funktionalistischen Ausrichtung der Unabhängigkeit im Sinne eines objektiven Gestaltungsprinzips in die Rechtssprache zu übersetzen und ihr Rechtswirkung zu verleihen, unternimmt der bundesrät-

41 Vgl. dazu im Interesse des breiten Publikums, in NZZ vom 15. Januar 1982, S. 67.

42 Jörg Paul Müller, Landesbericht Schweiz, in Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Hrsg. Martin Bullinger/Friedrich Kübler, Baden-Baden 1979, S. 262 ff.

43 Hans Huber, Gutachten über Radio und Fernsehen, Hrsg. EVED, Bern 1967, S. 63.

44 Vgl. dazu Franz Riklin, die Programmfreiheit bei Radio und Fernsehen, Freiburg 1973, S. 49 ff.

liche Vorschlag für einen neuen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen. Für den hier behandelten Themenkreis interessiert der über die Gesetzgebung zu gewährleistende und zu fordernde Beitrag zur „eigenen Meinungsbildung", der gemäss Botschaft die Leistungen „Medium" und „Faktor" beinhaltet[45]. Obwohl sich aus dieser Umschreibung kein individueller Anspruch des Hörers und Zuschauers ableiten lässt, ist sie aus der Sicht des Publikums und nicht wie vielfach angenommen, aus derjenigen der Veranstalter und Programmschaffenden formuliert. Daraus ergibt sich auch der besondere Verantwortungsbezug für die Arbeit der Programmschaffenden. So wird dieses medienrechtliche Prinzip zur Interpretationsregel[46]. Das bedeutet, dass auf den unteren Stufen der Rechtsetzung die notwendigen Mittel festzuschreiben sind, deren Beachtung zu einer Leistungserfüllung führen, die der Verfassung adäquat ist. Die Nennung von Programmvorschriften wie objektiv und ausgewogen auf Verfassungsstufe wäre demzufolge abzulehnen; denn die Art und Weise der Aufgabenerfüllung hängt von der jeweiligen konkreten Situation ab, in der die Veranstalter stehen. Ein mit Programmvorschriften belasteter Verfassungsartikel müsste unweigerlich zu einer wenig erquicklichen Differenz zwischen Sein und Sollen führen. Das Recht würde dazu führen, dass eine Medienordnung entsteht, die nicht den faktischen Möglichkeiten der Kommunikation entspricht. Zur Illustration sei darauf verwiesen, dass beispielsweise die Ausgewogenheit einen völlig anderen Stellenwert bekommt, je nach dem ob der Veranstalter eine Alleinstellung bzw. marktbeherrschende Stellung einnimmt, oder ob er in Konkurrenz zu anderen Anbietern elektronischer Kommunikation steht.

In dem beschriebenen Kontext steht die Unabhängigkeit. Sie stellt keinen Wert für sich dar. Sie ist vielmehr unabdingbare Voraussetzung für die verfassungsrechtlich festgelegte Aufgabenerfüllung. In diesem Sinne kann sie nur insoweit in Anspruch genommen werden, als sie der aus der Sicht der Hörer und Zuschauer notwendigen Leistungserfüllung dienlich ist. Ihre Schranken liegen dort, wo die „eigene Meinungsbildung" gefährdet ist; denn es ginge nicht an, die Freiheit in einem ihrem Zweck widersprechenden Sinne wahrzunehmen.

2. Unabhängigkeit als leitendes Prinzip der Staatstätigkeit

Die „eigene Meinungsbildung" der Zuschauer und Hörer bestimmt den Umfang der Unabhängigkeit der Veranstalter. Gleichermassen hat sich das staatliche Handeln an diesem medienrechtlichen Prinzip zu orientieren. Jeder rechtsetzerische oder rechtsanwendende staatliche Akt darf nur soweit

45 Botschaft, a. a. O., S. 957 und 944 ff.

46 Vgl. dazu Hans Joachim Faller, Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk, in Archiv für Presserecht 4/1981, S. 435 ff.

gehen, als dies für die „eigene Meinungsbildung" der Bevölkerung unabdingbar ist. Im einzelnen sind daraus unter anderem folgende Forderungen an die Adresse des Staates zu richten.

a. Bestimmtheit der Normen

Soll es dem Staat verwehrt sein, über seine rundfunkspezifischen Befugnisse rundfunkfremde Anliegen zu verfolgen, müssen jene Normen, anhand derer das Gebaren der Veranstalter gemessen und beurteilt wird (Aufsichtsmassstäbe), einen hohen Konkretisierungsgrad aufweisen, und generalklauselartige Wendungen sind nach Möglichkeit zu vermeiden. In diesem Sinne sind als Aufsichtsmassstäbe „grundsätzlich nur Vorschriften geeignet, die ‚in Form subsumtionsfähiger Tatbestände konkrete Rechtspflichten begründen'. Sie müssen so bestimmt oder zumindest konkret bestimmbar sein, dass der staatlichen Rechtsaufsicht kein Raum für ‚Erwägungen der Zweckmässigkeit und des wertenden politischen Ermessens', für die reglementierende Steuerung der Rundfunkanstalten und ihrer Programmgestaltung bleibt"[47]. Daraus ist auch zwingend abzuleiten, dass die staatliche Kontrolle lediglich eine Rechtsaufsicht nicht aber eine Fachaufsicht sein kann. Die zuständigen staatlichen Organe dürfen nur jene Normen beiziehen, welche in den einschlägigen Erlassen enthalten sind und nur überprüfen, ob der Veranstalter sich an diese Rechtsvorschriften gehalten hat, nicht aber ob sein Verhalten sinnvoll und zweckmässig ist. Zudem müssen jene Rechtssätze, die eher den Charakter unbestimmter Rechtsbegriffe aufweisen, in der Rechtsanwendung mittels des verfassungsrechtlichen Kriteriums der „eigenen Meinungsbildung" möglichst konkret und unmissverständlich definiert werden. Den Versuch in dieser Richtung hat das EVED und die das Departement beratende Beschwerdekommission Radio-Fernsehen unternommen[48].

Weniger eindeutig lässt sich dies für die Finanzaufsicht feststellen, die rechtkonform angewendet nur erlaubt, die verschiedenen Gegenstände wie Voranschlag und Jahresrechnung auf Kostendeckung (Art. 22 Abs. Konzession SRG), Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 22 Abs. 3 Konzession SRG) zu überprüfen[49]. Weitere einschlägige Aufsichtsmassstäbe kennt die Konzession SRG nicht.

b. Umschreibung der Gegenstände

Was für die Aufsichtsmassstäbe gilt, trifft ebenfalls auf die Aufsichtsgegenstände zu. Sie müssen in den Rechtserlassen klar und detailliert aufgeführt sein. So ginge es aus der Sicht der Staatsunabhängigkeit nicht an, das Finanz-

47 Walter Mallmann, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, Hrsg. Hessische Landesregierung, Wiesbaden 1975, S. 99.

48 Vgl. dazu Beschwerdekommission a. a. O.

49 BBl 1981 I 285.

gebahren der Veranstalter pauschal der staatlichen Aufsicht zu unterstellen. Vielmehr muss, wie dies die Konzession SRG tut[50], gesagt werden, was überprüft werden kann.

Im Zusammenhang mit den Aufsichtsgegenständen stellt sich hinsichtlich der drei grossen Kontrollbereiche Programm, Finanzen und Betrieb zudem die wichtige Frage, ob die Aufsicht durch die Regierung und Verwaltung oder eine davon unabhängige Stelle erfolgen soll? Die Antwort hängt davon ab, ob trotz der bereits erwähnten Vorkehren noch Einbruchstellen vorhanden sind, die sich für rundfunkfremde Eingriffe besonders eignen.

Obwohl auch über die Finanz- und Betriebsaufsicht Eingriffe in das Programm durchaus denkbar sind, ist die Gefahr im eigentlichen Programmbereich besonders gross, weil es hier um das Produkt geht, das für die Meinungsbildung massgeblich ist. Deshalb ist es sinnvoll, wenn rechtlich auch nicht zwingend[51], die eigentliche Programmaufsicht der Zuständigkeit der Regierung und Verwaltung zu entziehen und einer unabhängigen Instanz zu übertragen, wie dies der Entwurf des Bundesrates für einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vorsieht[52].

c. Organisatorische Vorkehren

Regierung und Verwaltung haben einerseits das rundfunkspezifische öffentliche Interesse zu vertreten und sind anderseits bedeutsame Akteure im politischen Prozess mit dem medienbezogenen Anspruch auf Publizität. Um auf organisatorischer Ebene einer Vermengung vorzubeugen, empfiehlt es sich, jene Stellen der Bundesverwaltung, die sich im rundfunkspezifischen Interesse mit der elektronischen Kommunikation befassen, als eigene Organisationseinheit auszugestalten und nicht einer Verwaltungsstelle zu- und unterzuordnen, die sich noch mit weiteren, rundfunkfremden Sachbereichen zu befassen hat, wie dies heute der Fall ist[53]. Somit rechtfertigt sich die Schaffung eines entsprechenden Bundesamtes nicht nur aus Gründen der Effizienz und Geschlossenheit der Medienpolitik. Auch die Unabhängigkeit legitimiert eine solche Stelle.

d. Differenziertes Rollenverständnis

Die Staatsunabhängigkeit verwehrt es Regierung und Verwaltung nicht, sich zum Inhalt von Radio- und Fernsehsendungen kritisch zu äussern. Eine solche Forderung hiesse, sie eines notwendigen Mittels zur Teilnahme am politischen Prozess zu berauben, was gegen das öffentliche Interesse „Medium",

50 Vgl. dazu Artikel 20 ff. Konzession SRG, a. a. O., S. 285.

51 Vgl. dazu Huber, a. a. O., S. 64 ff.

52 Botschaft über die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 8. Juli 1981, S. 7.

53 Vgl. zur heutigen Situation Urs Allemann, Bundesverwaltung und Medien, in Wem dient die Medienfreiheit? , Bern 1981, S. 151 ff.

gegen die kommunikative Chancengerechtigkeit verstiesse. Dies erhält dadurch noch besondere Bedeutung, weil gerade der Regierung von verfassungswegen eine besondere Verantwortung für die Gesellschaft Schweiz zukommt und diese Verantwortung lässt sich heute, zum Teil wenigstens, nur wahrnehmen, wenn der Bundesrat „Zugang" zu den elektronischen Medien hat in dem Sinne, als diese in ihrer „Mediumsfunktion" die Anliegen und Massnahmen der Regierung inhaltlich unverfälscht öffentlich machen. Zu fordern ist aber, dass Regierung und Verwaltung dabei klar unterscheiden, ob sie in ihrer Eigenschaft als politische Behörde, als Akteure im politischen Prozess, handeln, oder ob sie als Treuhänder des rundfunkspezifischen öffentlichen Interesses, ausgestattet mit den einschlägigen hoheitlichen Befugnissen, auftreten. Dies ist auf institutioneller Ebene unter anderem dann gewährleistet, wenn die Informations- und Pressedienste strikte von den Mediendiensten getrennt werden.