

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Dienstag, den 26. April 2005

I. Informationsfreiheit (Art. 5 I 1, 2. Hs. GG)

Zum Beginn einige Wiederholungsfragen zur Informationsfreiheit.

(1) Was ist der Zweck dieses Grundrechts? Die Informationsfreiheit soll die Meinungsäußerungsfreiheit aus der Empfängerperspektive ergänzen und damit den Prozess des Meinungs austauschs insgesamt unter Grundrechtsschutz stellen. Sie ist eine Reaktion auf das Verbot, ausländische Rundfunksender zu empfangen, in der Zeit des Nationalsozialismus. Sie dient der individuellen Entfaltung und der demokratischen Öffentlichkeit, hat also eine subjektiv- und eine objektiv-rechtliche Komponente. **(2)** Was sind allgemein zugängliche Quellen? Allgemein zugänglich sind Informationsquellen, die technisch geeignet und von ihrem Inhaber dazu bestimmt sind, von der Allgemeinheit zu Informationszwecken genutzt zu werden; Allgemeinheit ist ein individuell nicht bestimmbarer Personenkreis. In dem Bestimmungsrecht des Informationsinhabers kommt die Verbindung zwischen Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit zum Ausdruck. **(3)** Bezieht die Informationsfreiheit sich nur auf Meinungen oder auch auf reine Tatsachen? Letzteres ist der Fall; insoweit ist die Informationsfreiheit weiter gefasst als die Meinungsäußerungsfreiheit. Das folgt aus dem Tatbestandsmerkmal "unterrichten" (Wortlautinterpretation) und aus dem Merkmal "Berichterstattung" in Art. 5 I 2 GG (systematische Interpretation); beide beziehen sich sowohl auf Tatsachen wie auf Werturteile. **(4)** Gibt Art. 5 I 1, 2. Hs. GG einen Anspruch auf Einsicht in behördliche Akten? Nein, behördliche Akten sind nicht allgemein zugänglich; dies gebietet das Rechts-

staatsprinzip. Ausnahmen müssen spezialgesetzlich angeordnet sein. So folgt das Informationsrecht der Presse nicht aus Art. 5 I GG, sondern aus § 4 BerlPresseG; weiterhin folgt ein Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde vorhanden sind, aus § 4 UIG. Der Gedanke, das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln der öffentlichen Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten der Allgemeinheit zugänglich zu machen, hat in den letzten Jahren zu zahlreichen einschlägigen Gesetzen geführt, die von der EG bis zum Land Berlin reichen, hier das Berliner Informationsfreiheitsgesetz vom 15.10.1999 (GVBl. S. 561).

II. Massenkommunikation

Bei der Presse- und Rundfunkfreiheit (Art. 5 I 2 GG) sowie dem Zensurverbot (Art. 5 I 3 GG) werde ich mich kürzer fassen als bei den Grundrechten aus Art. 5 I 1 GG. Ziel der Ausführungen soll nicht sein, die Fähigkeit zur Lösung von Fällen zu vermitteln; dazu ist die Materie zu kompliziert. Ziel ist vielmehr eine Orientierung über Zweck und Inhalt dieser Regelungen, insbesondere eine Erläuterung der Begrifflichkeiten des Schutzbereiches. Hinsichtlich des Eingriffskriteriums und der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen nach Art. 5 II GG gilt nichts von Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit Abweichendes, weil die Schranke des Art. 5 II alle Grundrechte aus Art. 5 I in gleicher Weise erfasst.

1. Pressefreiheit

a) Persönlicher Schutzbereich

Art. 5 I 2 GG ist objektiv-rechtlich gefasst und vom sachlichen Schutzbereich her formuliert. Er ist aber auch ein subjektives Recht, ein Abwehranspruch gegen staatliche Eingriffe in die Freiheit der Presse. Bei einem subjektiven Recht muss man angeben können, welches Rechtssubjekt berechtigt sein soll, und um nichts anderes geht es beim persönlichen Schutzbereich. Aus

der Rechtsnatur als subjektives Recht folgt also, dass Art. 5 I 2 GG trotz des scheinbar anderslautenden Wortlautes einen persönlichen Schutzbereich haben muss. Grundrechtsberechtigt sind alle im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen (E 20, 162, 175). Dazu gehören neben Redakteuren und Journalisten auch Verleger und Herausgeber, ja sogar der Buchhalter im Presseunternehmen und der Sachbearbeiter in der Anzeigenabteilung. Die Pressefreiheit ist mithin ein Jedermanngrundrecht mit einem vom sachlichen Schutzbereich her geprägten Kreis von Berechtigten. Grundrechtsverpflichtet ist der Staat. Eine "innere Pressefreiheit" im Sinne eines Grundrechtsschutzes im Innenverhältnis von Presseorganen gibt es nur als mittelbare Drittwirkung der Pressefreiheit.

b) Sachlicher Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich wird bestimmt von dem Begriff der Presse. Dieser wird weder im Grundgesetz noch im BerlPresseG definiert. Eine einfachgesetzliche Definition könnte für die Verfassung im Übrigen keine Verbindlichkeit haben, weil die Verfassung Vorrang vor den Gesetzen hat. Der verfassungsrechtliche Pressebegriff ist formal: Presse sind alle zur Verbreitung an die Allgemeinheit geeigneten und bestimmten Druckerzeugnisse. Die Allgemeinheit kann auch eine größere, aber in sich geschlossene Gruppe sein, z.B. die Belegschaft eines Unternehmens, an die sich eine Werkszeitung wendet.

Die formale Definition der Presse, die auf den Inhalt des Druckerzeugnisses keine Rücksicht nimmt, ergibt sich aus dem Schutzzweck der Pressefreiheit, der durch eine materiale, eine inhaltsbestimmte Definition gefährdet werden könnte und aus dem Nebeneinander mit Rundfunk- und Filmfreiheit. Geschützt sind nicht nur periodisch erscheinende Druckerzeugnisse (Zeitungen und Zeitschriften), sondern auch einmal erscheinende Druckerzeugnisse (Bücher, Flugblätter, Aufkleber und Plakate). Auf den Inhalt kommt es nicht an. Auch die Klatsch- und

Regenbogenpresse sowie der Anzeigenteil einer Zeitung unterfallen dem sachlichen Schutzbereich des Grundrechts.

Die Unterscheidung zwischen Tatsachenbehauptungen und Werturteilen hängt bei Art. 5 I 1, 1. Hs. GG an dem Wort "Meinung" und spielt deshalb für die Pressefreiheit keine Rolle. Diese stellt nicht auf den Inhalt, sondern auf den technischen Herstellungs- und Verbreitungsprozess für eine Äußerung ab.

Art. 5 I 2 GG ist ein Freiheitsgrundrecht. Dies geht aus dem Wort "Pressefreiheit" eindeutig hervor. Geschützt ist nicht das Objekt "Presse" als solches, sondern die Freiheit menschlicher Betätigung in Bezug auf dieses Objekt "Presse". Der sachliche Schutzbereich der Pressefreiheit besteht darum, wie schon derjenige der Grundrechte aus Art. 5 I 1 GG, aus zwei Komponenten, einer objektbezogenen und einer tätigkeitsbezogenen. Bei der Meinungsäußerungsfreiheit ist objektbezogen das Merkmal "Meinung" und tätigkeitsbezogen die "freie Äußerung von Meinungen in Wort, Bild und Schrift". Bei der Informationsfreiheit ist objektbezogen das Merkmal "allgemein zugängliche Quellen" und tätigkeitsbezogen die Freiheit, sich daraus ungehindert zu unterrichten. Eine Besonderheit von Art. 5 I 2 GG besteht wohl darin, dass nicht nur der persönliche Schutzbereich, sondern auch Teile des sachlichen Schutzbereiches aus dem Wort "Pressefreiheit" zu erschließen sind.

Die Pressefreiheit reicht von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen (E 77, 346, 354, auch zum Weiteren). Nach einer anderen Formulierung sind die Gründung und Gestaltung von Presseerzeugnissen geschützt. Die Pressefreiheit schützt auch Hilfstätigkeiten, z.B. die Gründung oder die technische Ausstattung eines Verlages. Dies gilt aber nur für presseinterne Hilfstätigkeiten, d.h. Hilfstätigkeiten, die Presseunternehmen organisatorisch eingliedert sind, nicht für Dienstleistungen Dritter, die der

Presse zugute kommen und für diese funktionswichtig sind (presseexterne Hilfstätigkeiten). **Beispielsfall:** Der Bezirk Zehlendorf widerruft die dem X erteilte Erlaubnis, einen Zeitungskiosk aufzustellen. Dies ist kein Eingriff in die Pressefreiheit, weil deren sachlicher Schutzbereich nicht eröffnet ist. Der Betrieb eines Zeitungskiosks ist zwar eine für die Zeitungsbranche funktionswichtige Hilfstätigkeit. Sie ist aber presseextern und unterfällt darum nicht dem Schutzbereich der Pressefreiheit, sondern dem Schutzbereich der Berufs- und Gewerbefreiheit nach Art. 12 I GG.

c) Verhältnis zu Art. 5 I 1 GG

Der Schutzbereich der Pressefreiheit und der Schutzbereich der Meinungsäußerungs- und der Informationsfreiheit überschneiden sich. Eine Überschneidung mit der Meinungsäußerungsfreiheit liegt vor, wenn eine Meinung in Druckwerken geäußert und verbreitet wird. Dies ordnet das BVerfG vorrangig der Meinungsäußerungsfreiheit zu. Eine Überschneidung mit der Informationsfreiheit liegt vor, soweit Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen für die Zwecke der Presseberichterstattung beschafft werden. Hier hat die Pressefreiheit Vorrang, weil sie weiter reicht und auch die Informationsbeschaffung aus nicht allgemein zugänglichen Quellen gegen staatliche Eingriffe schützt. Das Konkurrenzverhältnis zwischen Pressefreiheit und den Grundrechten aus Art. 5 I 1 GG ist dabei ohne größeren praktischen Belang, weil für alle Grundrechte dasselbe Eingriffs- und Rechtfertigungsregime nach Art. 5 II GG gilt. Als Faustformel kann gelten: Der Schutz von Art. 5 I 2 gilt der Institution "Presse", nicht der einzelnen darin geäußerten Meinung.

d) Beispielsfall, zugleich zu Eingriff und verfassungsrechtlicher Rechtfertigung - Caroline von Monaco (BVerfGE 97, 125)

Sachverhalt: Die Zeitschrift "Das Neue Blatt" (DNB) veröffentlichte 1993 einen Artikel über angebliche Heiratsabsichten der Prinzessin Caroline von Monaco (CvM). Der Artikel war auf der Titelseite des Heftes als "Exklusiv-Reportage" angekündigt. Auf Antrag von CvM wurde DNB verurteilt, auf der Titelseite eine optisch gleich gestaltete Gegendarstellung abzdrukken, in der es im Wesentlichen hieß: "Ich habe derzeit keine Heiratsabsichten. CvM". Gegen dieses Urteil richtet sich die Verfassungsbeschwerde von DNB.

Lösung: Der Schutzbereich der Pressefreiheit ist in persönlicher und sachlicher Hinsicht eröffnet. Der Verlag ist grundrechtsberechtigt (Art. 5 I 2, 19 III GG). Die Gestaltung von Presseerzeugnissen gehört zu den vom Grundrecht geschützten Tätigkeiten.

Die Verpflichtung zum Abdruck von Gegendarstellungen in näher bestimmter Aufmachung auf dem Titelblatt von Zeitschriften greift in diese Freiheit ein.

Fraglich ist, ob der Eingriff gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang stellt das BVerfG zunächst fest (S. 145), dass die Eingriffsrechtfertigung sich nach Zivilrecht richte und von den Zivilgerichten bejaht worden sei. Es sei nicht Aufgabe des BVerfG, deren Entscheidungen nachzuprüfen (keine Superrevisionsinstanz). Die Kontrolle des BVerfG im Rahmen des Prüfungspunktes "Eingriffsrechtfertigung" beschränke sich auf folgende Fragen: (1) Stehen die Normen, die der Entscheidung des Zivilgerichts zugrunde liegen, mit dem Grundgesetz im Einklang (Geltungsfrage)? Diesen Punkt prüft das BVerfG uneingeschränkt. (2) Sind Bedeutung und Tragweite der Pressefreiheit von den Zivilgerichten bei der Auslegung dieser Normen des Presserechts ausreichend berücksichtigt worden (Auslegungsebene)? Das BVerfG beruft sich dabei ausdrücklich auf die Lüth-Entscheidung.

Zunächst prüft das BVerfG, ob die gesetzliche Grundlage des

Gegendarstellungsanspruchs (in Berlin § 10 BerlPresseG) mit Art. 5 I 2 GG im Einklang steht. Die Norm sei ein allgemeines Gesetz, weil sie sich weder gegen die Meinungsfreiheit als solche noch gegen bestimmte Meinungen richte. Sie diene dem Schutz des Persönlichkeitsrechts und sei auch verhältnismäßig. Insbesondere werde der Persönlichkeitsschutz nicht zu Lasten der Pressefreiheit überdehnt, weil die Gendarstellung stets an eine Erstmitteilung in der Presse gebunden ist. Auch die Wahrheitsunabhängigkeit der Gendarstellung sei verhältnismäßig, weil nur so ein zeitnaher Persönlichkeitsschutz gewährleistet werden könne und die Gendarstellung im Unterschied zum Widerruf die Presse nicht zwingt, von ihrer Sicht der Dinge abzurücken.

Im Rahmen des Prüfungspunktes "verfassungskonforme Auslegung der gesetzlichen Grundlage" prüft das BVerfG vor allem, ob auf die Norm über die presserechtliche Gendarstellung ein Anspruch auf Gendarstellung auf der Titelseite gestützt werden kann. Dies wird vom BVerfG bejaht, wenn die Gendarstellung sich gegen eine Pressemeldung richtet, die ebenfalls auf der Titelseite stand und dort nicht bloß angekündigt wurde. Zwar griffen Gendarstellungen auf einer Titelseite werden der besonderen Bedeutung von Titelseiten für ein Presseerzeugnis regelmäßig tiefer in die Pressefreiheit ein als Gendarstellungen im Blattinneren. Gerade wegen der gesteigerten Aufmerksamkeit, die Titelseiten auf sich ziehen, und der breiteren Leserschaft, die sie finden, sei aber auch die Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts empfindlicher.

Als Ergebnis steht damit fest: Die zivilgerichtliche Verurteilung von DNB greift zwar in dessen Pressefreiheit ein, dieser Eingriff ist aber gerechtfertigt. Die Verfassungsbeschwerde ist mithin unbegründet.

e) Zensurverbot

Ebenfalls für alle Grundrechte aus Art. 5 I 1, 2 gilt das Zensurverbot. Es hat aber für Presse und Rundfunk die größte praktische Bedeutung. Das Zensurverbot ist kein selbständiges Grundrecht, sondern schließt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundrechte des Art. 5 I GG aus. Systematisch richtiger wäre es darum in Art. 5 II GG platziert worden. Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 5 I GG können dann, wenn sie Zensurmaßnahmen sind, verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden, auch wenn die übrigen Voraussetzungen von Art. 5 II GG vorlägen.

Der Zusammenhang von Zensurverbot und Eingriffsrechtfertigung ergibt sich aus Folgendem: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und seine Konkretisierung durch die Wechselwirkungslehre beinhalten eine Zweck-Mittel-Relation. Es muss geprüft werden, ob die Eingriffsmaßnahme als Mittel im Hinblick auf einen überdies näher qualifizierten Zweck geeignet, erforderlich und angemessen (= verhältnismäßig im engeren Sinne) ist. Diese Prüfung kann aber nur stattfinden, wenn Mittel und Zweck nicht schon bei isolierter Betrachtung verfassungswidrig sind. Hieran würde auch sich auch durch die Beziehung zu einem verfassungsmäßigen Mittel bzw. Zweck nichts mehr ändern. Art. 5 I 3 verbietet das Mittel "Zensur" ohne Rücksicht auf den mit ihm verfolgten Zweck und schließt damit eine Verhältnismäßigkeitsprüfung aus. Das Mittel "Zensur" ist verboten, egal zu welchem Zweck es verwendet werden soll. In diesem Sinne ist das Zensurverbot eine zusätzliche Qualifikation der Eingriffsermächtigung in Art. 5 II GG.

Unter Zensur versteht man ein präventives staatliches Verfahren, vor dessen positivem Abschluss ein Werk nicht veröffentlicht und eine Meinung nicht geäußert werden darf. Zensur meint die sog. Vorzensur, nicht die Nachzensur. Vorzensur bedeutet die Verpflichtung, vor der Herstellung und Verbreitung eines Kommunikationsprodukts dieses einer staatlichen Stelle

vorzulegen, die die Verbreitung dann zulassen oder verbieten kann. Die nachträgliche negative Bewertung einer Meinungsäußerung oder einer Poesetätigkeit, etwa in der Form einer strafgerichtlichen Verurteilung wegen eines Ehrschutzdeliktes, ist schon deshalb keine Zensur im Sinne von Art. 5 I 3 GG, weil sie nachträglich erfolgt.

Auch die Vorzensur ist nicht generell verboten. Ausnahmen müssen sich aber auf kollidierendes Verfassungsrecht stützen. Dies bedarf näherer Erläuterung, weil es scheinbar widersprüchlich ist. Indem Art. 5 I 3 GG die Zensur verbietet, nimmt er dem einfachen Gesetzgeber die Befugnis, eine Zensur unter Beachtung von Art. 5 II einzuführen. Es kann jedoch sein, dass die Verfassung selbst, nicht der einfache Gesetzgeber Zensurmaßnahmen fordert. Dann gibt es einen Konflikt zwischen dem Verfassungssatz, der dies fordert, und Art. 5 I 3, der Zensur verbietet. Dieser Konflikt kann nicht einseitig zugunsten einer der beiden Rechtssätze aufgelöst werden, weil beide Verfassungsrang haben und damit gleichrangig sind. Dies ist der maßgebende Unterschied zu einer Zensur, die auf einer Entscheidung des einfachen Gesetzgebers beruht. Diese Entscheidung geht im Rang Art. 5 I 3 nach und muss sich dessen Vorgaben uneingeschränkt beugen. **Beispiel:** A will in einer ausdrücklich auf Nachahmung angelegten Internet-Publikation sachverständig beschreiben, wie Terroranschläge auf Politiker und Wirtschaftsführer geplant und durchgeführt werden; die Publikation soll mit einigen "Kill-Tipps zum Selbermachen" zusammengefasst werden. Dies dürfen die Sicherheitsbehörden auch im Wege einer sogenannten Vorzensur verbieten, weil eine Vorzensur zur Schutz von kollidierendem Verfassungsrecht, hier der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates zum Schutz des menschlichen Lebens (Art. 2 II), erforderlich ist (dazu allgemein BVerfGE 27, 88 [99 f.]).

Die Grundrechtseinschränkung durch kollidierendes Verfassungsrecht kommt nicht nur bei Grundrechten in Betracht,

deren Gesetzesvorbehalt qualifiziert ist, sondern erst recht bei Grundrechten, die keinen Gesetzesvorbehalt haben, die in diesem Sinne vorbehaltlos sind. Vorbehaltlos bedeutet nicht uneinschränkbar. Vorbehaltlos bedeutet nur, dass eine Einschränkung nicht vom einfachen Gesetzgeber vorgenommen werden darf, sondern zum Schutz kollidierenden Verfassungsrechts erforderlich sein muss. Vorbehaltlose Grundrechte sind insbesondere die Glaubens- und die Kunstfreiheit.

2. Rundfunkfreiheit

a) Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Die Rundfunkfreiheit ist ein Grundrecht, das ohne die genaue Kenntnis mehrerer umfangreicher Entscheidungen des BVerfG nicht verstanden werden kann. Insgesamt gibt es folgende Rundfunkurteile des BVerfG, die zu numerieren man inzwischen aufgegeben hat. Um Ihnen die Abhängigkeit der Grundrechte von der Rechtsprechung des BVerfG zu verdeutlichen, möchte ich bei der Rundfunkfreiheit, wo dies besonders ins Auge sticht, die Leitentscheidungen einmal aufzählen.

1. BVerfGE 12, 205 - Deutschlandfernsehen
2. BVerfGE 31, 314 - Umsatzsteuerpflicht öff.-rechtl. Rundfunks
3. BVerfGE 57, 295 - FRAG-Urteil
4. BVerfGE 73, 118 - niedersächs. Landesrundfunkgesetz
5. BVerfGE 74, 297 - bad.-württ. Landesmediengesetz
6. BVerfGE 83, 238 - WDR-Urteil
7. BVerfGE 87, 181 - Finanzierung des öff.-rechtl. Rundfunks
8. BVerfGE 90, 60 - Finanzierung des öff.-rechtl. Rundfunks
- BVerfGE 91, 82 - Übertragung von Frequenzen
- BVerfGE 91, 125 - Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal
- BVerfGE 92, 203 - EG-Fernsehrichtlinie
- BVerfGE 95, 163 - Deutsches Sportfernsehen
- BVerfGE 95, 220 - Pflichten privater Rundfunkveranstalter
- BVerfGE 97, 228 - unentgeltliche Kurzberichterstattung im

Rundfunk

BVerfGE 97, 298 - bayerische Landesmedienanstalt,
Rundfunkunternehmerfreiheit

BVerfGE 103, 44 - Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal

Diese Entscheidungen lassen sich in drei Perioden einteilen: Die Entscheidungen 1 und 2 betreffen die Zeit des rein öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Entscheidungen 3 bis 9 betreffen den Streit um die Zulässigkeit privaten Rundfunks, die Entscheidungen 12 bis 15 betreffen Einzelfragen der als Ergebnis um den Streit um die Zulässigkeit privaten Rundfunks gebildeten dualen Rundfunkordnung. Für am lesenswertesten zu der Alternative zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk halte ich die Entscheidung in E 73, 118, weil sie die grundsätzlichen Aussagen über die duale Ordnung des Rundfunks und über den Grundversorgungsauftrag und die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks trifft. Die Wirkungen dieser Rechtsprechung kommen für die Bundesländer, bei denen die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkwesen liegt, einem Rahmengesetz des Bundes gleich. Diese Wirkungen im Einzelnen darzulegen, ist eine Vorlesung für sich. Ich muss mich hier auf die Grundzüge beschränken.

b) Der sachliche Schutzbereich

Die Rundfunkfreiheit ist wie die Pressefreiheit vom sachlichen Schutzbereich her formuliert. Der Schlüssel zu ihrem Verständnis ist der Rundfunkbegriff. Rundfunk ist jede an eine unbestimmte Vielzahl von Personen gerichtete Übermittlung von Gedankeninhalten durch physikalische Wellen. Rundfunk im Sinne des Grundgesetzes ist damit neben dem Hörfunk auch das Fernsehen.

Wie die Pressefreiheit reicht auch die Rundfunkfreiheit von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung von Nachricht und Meinung. Sie erstreckt sich auf die erforderlichen

medienspezifischen Vorkehrungen und Hilfstätigkeiten, auf die Organisation und Finanzierung der Sender. Lediglich die rein fernmeldetechnischen Tätigkeiten werden nicht erfasst. Im Unterschied zur Meinungsäußerungsfreiheit sind Tatsachenbehauptungen und Werturteile in gleicher Weise geschützt, weil das Wort "Berichterstattung" im Unterschied zu "Meinung" beides abdeckt. Auf den Inhalt der Sendungen kommt es für den Grundrechtsschutz nicht an; politische Kommentare sind in gleicher Weise geschützt wie Volksmusik und Fußballspiele.

Streitig ist derzeit noch, ob die sogenannten neuen Medien, etwa Bildschirmtext oder Teleshopping, unter den Rundfunkbegriff fallen oder ob sie dem Schutzbereich von Art. 12 I zugeordnet werden müssen.

c) Der persönliche Schutzbereich

Ebenfalls streitig war lange Zeit der persönliche Schutzbereich der Rundfunkfreiheit.

Schon die Aussage, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten könnten sich auf den Schutz der Rundfunkfreiheit berufen, ist problematisch. Die Freiheitsgrundrechte sind Abwehrrechte des einzelnen gegen den Staat. Grundrechtsverpflichtet sind alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, damit auch rechtsfähige Rundfunkanstalten wie RBB oder ZDF. Diese Grundrechtsverpflichtung aktualisiert sich z.B., wenn die Rundfunkanstalten den politischen Parteien Sendezeiten zur Wahlwerbung zuteilen und dabei im Rahmen von § 5 PartG das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 I GG zu beachten haben. Wer aber grundrechtsverpflichtet ist, kann nicht gleichzeitig auch grundrechtsberechtigt sein. Ganz überwiegend wird Art. 19 III GG darum so verstanden, dass bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Grundrechte ihrem Wesen nach generell keine Anwendung finden. Das Wesen bestehe darin, Abwehrrechte gegen und nicht Rechte der juristischen Personen des öffentlichen

Rechts zu sein. Demnach wären die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundrechtsunfähig. Von dem Grundsatz, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nur grundrechtsverpflichtet, nie aber grundrechtsberechtigt sein können, macht das BVerfG aber eine Ausnahme, wenn die betreffende juristische Person des öffentlichen Rechts unmittelbar einem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet ist (E 31, 314, 322). Das gilt in drei Fällen: bei den staatlichen Hochschulen im Hinblick auf das Grundrecht auf Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5 III 1 GG), bei den Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen, soweit sie nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V WRV Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, im Hinblick auf die Religionsfreiheit nach Art. 4 I / II GG, und bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten unterfallen darum gemäß Art. 19 III GG dem persönlichen Schutzbereich von Art. 5 I 2, 2. Alternative.

In anderer Weise schwierig ist es mit privaten Rundfunkveranstaltern wie RTL oder SAT 1. Bis 1983 wurden Rundfunkprogramme in Deutschland ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgestrahlt. Private Veranstalter waren rechtlich ausgeschlossen, was mit einer subjektiv-rechtlichen Garantie der Rundfunkunternehmerfreiheit kaum zu vereinbaren gewesen wäre. Das BVerfG hat den Ausschluss privaten Rundfunks lange Zeit mit der technischen Sondersituation des Rundfunks gegenüber der Presse begründet. Diese Sondersituation bestehe in der Knappheit der verfügbaren Sendefrequenzen und dem außergewöhnlich hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunksendungen. Diese Sondersituation rechtfertige es, den Rundfunk im Interesse seiner Freiheitlichkeit bei gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu monopolisieren, sofern diese dem Einfluss der Regierungen entzogen und ihre Leitungsorgane in einem angemessenen Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen,

weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt seien (E 12, 205 (261 f.)).

Im 3. Rundfunk-Urteil von 1981 anerkannte das BVerfG den teilweisen Wegfall der geschilderten Sondersituation im Zuge der modernen Entwicklung. Gleichwohl könne der Rundfunk, im Unterschied zur Presse, nicht dem privaten Wettbewerb überlassen werden, sondern bestehe die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen, welche die Rundfunkfreiheit ausgestalte und schütze. Bei einem Fortfall der bisherigen Beschränkungen könne nicht mit hinreichender Sicherheit erwartet werden, dass das Programmangebot in seiner Gesamtheit kraft der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen werde. Der Gesetzgeber müsse der Gefahr begegnen, dass auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden und Meinungsträger, die sich im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befinden, an der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschend mitwirken (E 57, 295, 322 f.).

Hieraus folgerte man lange Zeit, dass die Rechtsposition privater Rundfunkbetreiber nicht unmittelbar aus der Rundfunkfreiheit als subjektives Recht folgt, sondern primär nach Maßgabe gesetzlicher Ausgestaltung besteht. Von den Gegnern des privaten Rundfunks ist dies behauptet worden, um dessen verfassungsrechtliche Position zu schwächen. Die Konstruktion eines Grundrechts ohne Grundrechtsberechtigten ist aber befremdlich. Nachdem der private Rundfunk anerkannt ist, bejaht nun auch das BVerfG die Grundrechtsberechtigung privater Rundfunkveranstalter (E 95, 220, 234; 97, 298, 311 f.).

4. Die Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers

Diese Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers folgt nicht aus Art. 5 II GG. Dieser ermächtigt zu Einschränkungen einer vorgegebenen Freiheit, nicht zu deren konstitutiver Ausgestal-

tung. Im Hinblick auf viele Freiheitsgrundrechte, nicht nur im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit, kann der Gesetzgeber unterschiedliche Rollen haben. Er kann die grundrechtliche Freiheit einschränken, er kann sie aber auch ausgestalten. Beide Rollen sind nicht beliebig austauschbar. In welcher Rolle der Gesetzgeber tätig wird, hängt vom jeweiligen sachlichen Schutzbereich ab. Die Einschränkung oder, was das Gleiche ist, der Eingriff setzen voraus, dass die grundrechtliche Freiheit auch ohne ein Handeln des Gesetzgebers existiert und funktionsfähig, dem Gesetzgeber mithin vorgegeben ist. In diesem Sinne ist die Meinungsäußerungsfreiheit dem Gesetzgeber vorgegeben. Sie ist auf gesetzliche Ausgestaltung nicht angewiesen, sondern wird vom Gesetzgeber als "natürliche Freiheit" vorgefunden. Die Folge daraus ist, dass Gesetze nur die Funktion von nachträglichen Eingriffen in diese vorgegebene natürliche Freiheit haben können. Anders verhält es sich mit der Rundfunkfreiheit. Diese ist als natürliche Freiheit nicht denkbar. Rundfunkfreiheit bedarf der Organisation durch staatliches Recht, durch Gesetze. Ohne solche Gesetze kann Rundfunkfreiheit im Unterschied zur Freiheit der Meinungsäußerung nicht funktionieren. Der Schutzbereich der Rundfunkfreiheit ist mit anderen Worten normgeprägt, während der Schutzbereich der Meinungsfreiheit dies nicht ist. Ein anderes, offenkundigeres Beispiel für ein normgeprägtes Grundrecht ist die Garantie von Eigentum und Erbrecht in Art. 14 I 1 GG. Diese Gewährleistungen wären ohne zivilrechtliche Normen, welche sie ausgestalten, nicht vorstellbar, denn Eigentum und Erbrecht werden durch Rechtsnormen überhaupt erst konstituiert. Der Satz, *privates Eigentum gehe den Staat nichts an*, leidet an dem Gedankenfehler, dass es ohne die staatliche Rechtsordnung *privates Eigentum überhaupt nicht gäbe*.

Bei normgeprägten Grundrechten können Gesetze in den grundrechtlichen Schutzbereich nicht eingreifen, wenn und soweit sie diesen Schutzbereich überhaupt erst konstituieren. Gesetzliche Maßnahmen sind erst Eingriffe, wenn sie auf einen schon

anderweit konstituierten Schutzbereich treffen. Dort, wo ein solcher anderweit konstituierter Schutzbereich fehlt, der Schutzbereich vielmehr durch Gesetze erst konstituiert wird, haben diese Gesetze nicht die Qualität von Eingriffen, sondern von Ausgestaltungen. Das bedeutet nicht, dass in Bezug auf die Rundfunkfreiheit gesetzliche Eingriffe nicht vorstellbar wären. Der Gesetzgeber kann sehr wohl die von ihm selbst ausgestaltete Freiheit nachträglich wieder verkürzen. Bei der Rundfunkfreiheit kann der Gesetzgeber also in beiden Rollen auftreten: Er kann in das Grundrecht eingreifen; dies richtet sich nach Art. 5 II GG. Er kann und muss weiterhin das Grundrecht ausgestalten; diese Befugnis folgt unmittelbar aus dem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit.

Die Normgeprägtheit dieses Schutzbereichs und damit die Ausgestaltungsfunktion des Gesetzgebers werden vom BVerfG mit der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit begründet. Der Rundfunk werde von Art. 5 I 2 GG als Medium und Faktor des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung geschützt. Die Rundfunkfreiheit werde nicht um ihrer selbst willen gewährleistet. Sie sei eine dienende Freiheit (E 83, 238, 295 f.), denn sie diene der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Angesichts der herausragenden kommunikativen Bedeutung des Rundfunks könne freie Meinungsbildung nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiere. Unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation bilde der Schutz der Vermittlungsfunktion des Rundfunks eine unerlässliche Voraussetzung für Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt. Die Erfüllung dieser Vermittlungsfunktion stelle, so das BVerfG weiter, sich aber nicht von selbst ein, wenn der Staat den Rundfunk wie die Presse dem freien Spiel der Marktkräfte überlasse. Dem stehe nach wie vor die Sondersituation im Rundfunk entgegen (Knappheit der verfügbaren Frequenzen, außergewöhnlich hoher finanzieller Aufwand, Entstehung eines europäischen und sogar über Europa hinausreichenden Rundfunkmarktes, Entwicklung neuer Medien). Die Rundfunkfreiheit

bedürfe einer positiven gesetzlichen Ordnung.

Art. 5 I 2 GG begründe eine Regelungsverantwortung des Gesetzgebers, der den Rundfunk nicht sich selbst überlassen dürfe. Der Gesetzgeber müsse sicherstellen, dass der Rundfunk ebensowenig wie dem Staat den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen oder gar wirtschaftlichem Gewinnstreben ausgeliefert werde, sondern die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnehme, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck seien materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 I GG in seiner Gesamtheit gewährleisten will. Wie diese Ordnung im einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache der gesetzgeberischen Ausgestaltungsentscheidung. Das Grundgesetz schreibt kein bestimmtes Modell vor. Von Verfassungs wegen kommt es allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung an.

Auf Grund der Vorgaben aus der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit muss der Gesetzgeber, wenn er private Rundfunkveranstalter zulässt, **(1)** ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten, **(2)** eine begrenzte Staatsaufsicht durch Landesmedienanstalten vorsehen und **(3)** die Gleichheit des Zugangs zu privaten Rundfunkanstalten gewährleisten. Dem Gesetzgeber steht es im Rahmen der ersten Zielvorgabe frei, ob er sich für ein binnenplurales oder für ein außenplurales Modell entscheidet. Binnenplural bedeutet, dass die Meinungsvielfalt durch organisatorische und inhaltliche Anforderungen an den einzelnen privaten Rundfunkveranstalter, etwa durch die Vertretung der relevanten gesellschaftlichen Kräfte in Leitungsgremien des Senders, gewährleistet wird. Außenplural bedeutet, dass die Meinungsvielfalt allein durch eine Vielzahl privater Veranstalter gewährleistet wird.

Die Landesgesetzgeber haben diese Vorgaben zur sogenannten

dualen Rundfunkordnung umgesetzt. Die duale Rundfunkordnung besteht aus einem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunkveranstaltern. Die privatrechtlichen Rundfunkveranstalter finanzieren sich grundsätzlich aus Werbeeinnahmen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter überwiegend aus Gebühren, also öffentlich-rechtlichen Abgaben; wegen ihrer größeren Programmneutralität seien Gebühren die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Finanzierungsart. Die öffentlich-rechtlichen Veranstalter haben einen **Grundversorgungsauftrag**. Dies bedeutet, dass sichergestellt sein muss, dass sie für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren und dass allein schon im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird. Der Grundversorgungsauftrag setzt notwendig eine **Bestands- und Entwicklungsgarantie** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks voraus. Der Gesetzgeber ist schließlich gehalten, die geltende Rundfunkordnung im Hinblick auf die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit anzupassen, wenn sendetechnische oder wirtschaftliche Entwicklungen im Rundfunkbereich das erforderlich machen.