

Demokratisches Prinzip und Rundfunkfreiheit

von Peter Kehl, Halle (Saale)

Seit der Antike sind Institutionalisierungen und Reglementierungen politischer Kommunikation beobachtbar. Sei es die altathenische ecclesia, das römische forum oder der Deutsche Bundestag. Und immer dann, wenn sich dieser primären privilegierten politischen Diskussion eine sekundäre anschloss (z.B. die Annalen der Priesterschaft oder heute die Tagesschau), ist auch diese der Institutionalisierung unterworfen worden, weil das Diskutieren über primäre politische Diskussion selber politischen Charakter hat. Diese Beobachtung kann man in der Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt sehen. In mittlerweile 13 teilweise heftig kritisierten Rundfunkurteilen hat das Gericht das deutsche Rundfunkrecht maßgeblich geprägt und der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eine funktionale, dienende Funktion zugeschrieben.

Der Staat wird spätestens mit der Aufklärung¹ als ein durch menschlichen Willen künstlich geschaffenes Gemeinwesen² verstanden, das sich in seiner konkreten Gestalt Veränderungen ausgesetzt sieht, die durch politischen Willen getragen sind³. Das Grundgesetz verankert in diesem Sinne die eigene Legitimation in der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes⁴ und folgt diesem Verständnis mit dem Leitbild einer freiheitlichen Demokratie⁵.

I.

Die Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG sprechen daher vom „demokratischem Bundesstaat“ und von den „Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates“. Das Grundgesetz definiert das Strukturprinzip⁶ Demokratie zwar nicht, konkretisiert es aber in Art. 20 Abs. 2 GG und durch die Regelung der Verhältnisse zwischen den Organen, die Staatsgewalt ausüben (Art. 38 ff., 62 ff. GG)⁷.

Eine exakte Festlegung, was das Demokratieprinzip im Verständnis des Grundgesetzes meint, ist schwierig, weil im Detail eine Vielfalt an Demokratiemodellen existiert⁸. Bestimmte Mindestanforderungen an das Demokratieprinzip sind aber heute anerkannt, die zugleich auch den „änderungsfesten Kern“ des Demokratieprinzips des Grundgesetzes ausmachen⁹. Wörtlich aus dem griechischen übersetzt bedeutet *dēmokratía* „Herrschaft des

Volkes“¹⁰. Unumstritten gehört deshalb zu den wesentlichen Elementen der Demokratie die tatsächliche Mitwirkungsmöglichkeit der Staatsbürger¹¹ an der Politik. Die Demokratie findet Ursprung und Legitimität im eigenen Urteil der Bevölkerung, also im Willensentscheid des mündigen gleichberechtigten¹² Staatsbürgers¹³. Dieser Grundsatz der Volkssouveränität¹⁴ beinhaltet, dass jeder Staatsbürger tatsächlich die Möglichkeit haben muss, seinen Willen ohne äußeren Zwang einbringen zu können. Wahlen können demokratische Legitimation daher nur dann verleihen, wenn sie frei sind. Dem trägt das Grundgesetz ausdrücklich in Art. 38 Abs. 1 GG Rechnung, indem es den Grundsatz der freien Wahlen aufstellt.

Gleichzeitig muss die Möglichkeit bestehen, dass eine freie Willensbildung stattfinden kann, damit die freie Wahl nicht de facto als „leere Hülse“ besteht¹⁵.

II.

Das folgt nicht etwa daraus, dass ein Mindestmaß an rationaler Qualität der Meinung für demokratische Legitimation entscheidend wäre, sondern allein aus dem Umstand, dass die Demokratie ohne Mehrheitsentscheidungen nicht funktionieren kann, das Mehrheitsprinzip also notwendig ist.

Dem Mehrheitsprinzip liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass es die „eine“ absolute Wahrheit, die einzig richtige Antwort auf jede Frage, nicht gibt¹⁶. Das unterscheidet die Demokratie vom absoluten Staat, der für sich die einzig zulässige Wahrheit in Anspruch nimmt und abweichende Meinungen nicht akzeptiert. Dagegen nimmt die Demokratie bewusst auch sachlich unrichtige Entschei-

¹⁰ Der Brockhaus in 15 Bänden, Leipzig, Mannheim 2002-2007.

¹¹ Demos, gr. das Volk, heute allerdings umfassender als in der gr. Antike.

¹² Ipsen, HGR II, S. 172.

¹³ Fleiner/Fleiner, S. 21.

¹⁴ Vgl. Stern, Staatsrecht I, S. 452.

¹⁵ Zippelius, JuS 1965, 379 (380).

¹⁶ Stern, Staatsrecht I, S. 466.

¹ Vgl. Kant, Über den Gemeinspruch, S. 155 ff.

² Fleiner/Fleiner, S. 39.

³ Stern, Staatsrecht I, S. 127.

⁴ Starck, in: BGG, Präambel, Rn. 14.

⁵ Sommermann, in: BGG, Art. 20 Abs. 1, Rn. 85.

⁶ In Abgrenzung zur Staatszielbestimmung, Sommermann, in: BGG, Art. 20 Abs. 1, Rn. 86 ff.

⁷ Stern, Staatsrecht I, S. 447.

⁸ So schon Thomas Mann: Betrachtungen eines Unpolitischen, 1918, S. 270: „Wenn zwei ‚Demokratie‘ sagen, so ist es von vornherein wahrscheinlich, dass sie etwas sehr Verschiedenes meinen“.

⁹ Sommermann, in: BGG, Art. 20 Abs. 1, Rn. 79.

dungen in Kauf, sofern diese durch pluralistischen Diskurs¹⁷ entwickelt wurden¹⁸. Hinzu kommt, dass sich die Minderheit den mehrheitlich getroffenen Entscheidungen - in Grenzen - beugen muss. Dies kann im Hinblick auf die Gleichheit politischer Rechte jedes Staatsbürgers nur dann zulässig sein, wenn der politische Prozess offen bleibt und so „aus Minderheiten Mehrheiten werden können“¹⁹.

Demokratieprinzip und Pluralismus erweisen sich somit als Ausfüllung der Volkssouveränität²⁰.

Das Grundgesetz trägt dieser Erkenntnis neben der Verankerung durch das Demokratieprinzip beispielsweise dadurch Rechnung, dass es die Gründungsfreiheit politischer Parteien ausdrücklich in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG normiert und die Wahlperiode durch Art. 39 Abs. 1 GG befristet. Auf diese Weise soll politischer Pluralismus gewährleistet werden²¹.

Das setzt wiederum voraus, dass der Meinungsstreit möglich ist und der Staatsbürger auf diese Weise sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann²².

Richard Thoma definierte in diesem Sinne die Demokratie als Staatsform, „in dem Maße, als sein Staatsrecht alle Schichten des Volkes zum gleichen Wahl- und eventuell Stimmrecht beruft und alle Herrschaftsgewalt unmittelbar oder mittelbar auf dieser Grundlage aufbaut, was Freiheit der Presse, der Versammlungen und der Vereinigungen notwendig in sich schließt“²³. Folgerichtig ergänzt Klaus Stern, dass die Demokratie die Staatsform sei, in der jeder Bürger die Wahrheit ungeschminkt erfahren sollte²⁴.

III.

Verfassungsrechtliche Normen mit Bezug zur politischen Kommunikation finden sich neben Art. 5 GG auch in Art. 3, 8, 9, 17, 18 GG, den Regeln der Staatsorganisation, insbesondere in Art. 21 GG und den Regelungen für einzelnen Verfassungsorgane, vor allem Art. 38 GG²⁵.

Besondere Bedeutung für die politische Kommunikation

¹⁷ Prinzip des „process of trial and error“ nach Jacob Leib Talmon.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 5, 135.

¹⁹ Scheuner, Mehrheitsprinzip, S. 58 f.

²⁰ Detjen, in: Politische Kommunikation, S. 275.

²¹ Stern, Staatsrecht I, S. 467.

²² Vgl. BVerfGE 91, 262 (267).

²³ Thoma, in: Anschütz/Thoma, HbDStR I, 186, 190.

²⁴ Stern, Staatsrecht I, S. 444.

²⁵ Hoffmann-Riem/Schulz, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer, Politische Kommunikation, S. 156.

kommt den Kommunikationsfreiheiten nach Art. 5 Abs. 1 GG zu. Die Verfassung schützt in Art. 5 Abs. 1 GG den öffentlichen Kommunikationsprozess in verschiedenen Grundrechten. Die Individualkommunikation wird durch Satz 1 erfasst, während die Verfassung in Satz 2 die massenmediale Verbreitung durch Presse, Rundfunk und Film erfasst.

IV.

Der Rundfunk als Massenkommunikationsmittel erfährt durch das Grundgesetz in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ausdrückliche Erwähnung. Die Rundfunkfreiheit umfasst, weiter, als der Wortlaut prima vista vermuten ließe, nicht nur die Berichterstattung über politische Themen, sondern jede Vermittlung von Meinung oder Information im umfassenden Sinne²⁶. Rundfunk meint dabei jedenfalls Hörfunk und Fernsehen²⁷.

Dass die Art und Weise politischer Kommunikation nicht nur Ausdruck- und Verständigungsmittel ist, sondern immer auch mit politischer Macht zu tun hat, war bereits den antiken Lehren zur politischen Rhetorik bekannt²⁸.

Von der besonderen Bedeutung des Rundfunks für politische Macht gingen die Nationalsozialisten aus. Goebbels zog als eine der ersten Amtshandlungen als Minister für Volksaufklärung und Propaganda die „postalischen Rundfunkkompetenzen“ an sich und sollte auf diese Weise die alleinige Zuständigkeit für „alle Aufgaben der geistigen Einwirkung auf die Nation“²⁹ erlangen. In der Folge wurde durch das NS-Regime Sende- und Empfangsmöglichkeiten erheblich forciert. Von 1933 bis 1939 stieg die Zahl der angemeldeten Rundfunkteilnehmer von 4,3 Millionen auf 9,1 Millionen, 1943 sogar auf über 16 Millionen³⁰.

Eine Gefahr für den politischen Pluralismus und damit für das Demokratieprinzip wird aber nicht nur in der möglichen Monopolisierung des Wahrheitsanspruchs durch Herrschaft gesehen, sondern auch in einer faktischen Meinungslenkung monopolisierte Massenkommunikationsmittel³¹.

V.

Einer daraus resultierenden Gefahr in Bezug auf den Ra-

²⁶ Vgl. z.B. BVerfGE 57, 295 (319).

²⁷ Beater, Medienrecht, § 4, Rn. 200.

²⁸ Jarren/Sarcinelli, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer, Politische Kommunikation, S. 13.

²⁹ Verordnung über die Aufgaben des Reichsministers für Volksaufklärung und Propaganda vom 30.06.1933, RGBl. I 1933, 449.

³⁰ Pohle, Rundfunk, S. 333.

³¹ Zippelis, JuS 1965, 379 (382).

dio und Fernsehen hat das BVerfG in seiner das Rundfunkrecht wesentlich prägenden³² Rechtsprechung seit 1961 zu begegnen versucht, indem es die Rundfunkfreiheit³³ vor allem als institutionelle Garantie interpretiert, dem nicht primär der klassisch liberale, subjektive Abwehrcharakter gegen den Staat vorherrsche. Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 GG Abs. 1 S. 2 GG sei eine „dienende Freiheit“³⁴ und ermächtige ihren Träger nicht zu beliebigem Gebrauch³⁵, weil sie „nicht primär im Interesse der Rundfunkveranstalter, sondern im Interesse freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung gewährleistet werde“³⁶.

Dies wird vor allem damit begründet, dass der Rundfunk eine große Breitenwirkung habe und aufgrund seiner Aktualität und Suggestivkraft ein erheblicher Faktor der Meinungsbildung sei³⁷, der Chancen aber auch „Gefahren höchsten Ausmaßes“ mit sich bringe und „nur allzu leicht zu demagogischen oder gar diktatorischen Zwecken missbraucht“ werden könne³⁸. Reinhold Zippelius sieht in diesem Sinne in den Massenmedien sogar „die Werkzeuge (...) zu unserer Entmündigung“. Carl Schmitt resümierte 1958, dass durch die Fortentwicklung technischer Mittel die Möglichkeit einer Massenbeeinflussung gegeben sei, die weit über die Möglichkeiten der Presse hinausgingen. Kein Staat könne es sich leisten, diese Mittel der „Nachrichtenübermittlung, Massenbeeinflussung und Massensuggestion“ einem anderen zu überlassen³⁹.

Deshalb dürfe die Garantie des freien Rundfunks nicht einseitig individualistisch verstanden werden, sondern sei auch als Sicherung des Vorfelds demokratischer politischer Willensbildung zu betrachten⁴⁰.

VI.

Das BVerfG entnimmt dem Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG weiter, dass es von Verfassungswegen geboten sei, eine gesetzliche Rundfunkordnung zu errichten, die ihrerseits an enge⁴¹ verfassungsrechtliche Vorgaben und Strukturprinzipien gebunden ist⁴². Erst in dieser Ordnung realisiere sich das

32 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 11.

33 Art. 5 GG Abs. 1 S. 2 GG.

34 BVerfGE 57, 295 (319f.).

35 BVerfGE 83, 238 (315).

36 BVerfGE 83, 238 (315).

37 BVerfGE 12, 205 (260).

38 Beater, Medienrecht, § 4, Rn. 210.

39 Schmitt, Weiterentwicklung des totalen Staates, S. 359 (360).

40 Zippelius, JuS 1965, 379 (379).

41 Christoph Engel spricht wegen der hohen Regeldichte durch das Gericht in der AfP 1994, 185 (186) spöttisch von der „offensichtlichen Entmannung“ des Gesetzgebers durch das BVerfG.

42 Beater, Medienrecht, § 4, Rn. 226.

Grundrecht. Rundfunkrecht sei die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, die als staatlich zu wahrender Ordnungszustand angesehen wird⁴³. Rundfunkrecht ist nach dieser Auslegung also keine Beschränkung der Freiheit, sondern erst deren Gewährleistung⁴⁴.

Im Gegensatz zur Presselandschaft, in der „eine relativ große Zahl von selbstständigen und ihrer Tendenz, politischen Färbung oder Weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen“ existiere, müsse im Rundfunk ein Pluralismus erst künstlich hergestellt werden. Das weitere Argument, eine staatliche Rundfunkordnung sei schon deshalb notwendig, weil sich der Rundfunk zudem im Vergleich zur Presse wegen begrenzter Sendefrequenzen und hohem finanziellem Aufwand in einer Sondersituation befinde⁴⁵, gab das BVerfG später auf, ohne jedoch seine Rechtsprechung im Ergebnis zu ändern⁴⁶.

VII.

Wegen der besonderen Bedeutung des Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung als „Medium und Faktor“ folge ferner die Notwendigkeit, den Rundfunk als öffentlich-rechtliche Aufgabe anzusehen⁴⁷, die zwar einerseits staatsfrei sein müsse, andererseits aber auch nicht einer oder einigen „gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert“ werden dürfe. Die Zulassung privaten Rundfunks wird nach dieser Auslegung allenfalls „geduldet“⁴⁸, nicht aber durch das Grundgesetz garantiert. Dagegen könnten sich Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf die Rundfunkfreiheit berufen, da sie diese verteidigten⁴⁹. Der Staat werde auf diese Weise vom potentiellen Bedroher zum Garanten der Freiheit⁵⁰.

VIII.

Organisatorisch wurde für die Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Postulat des Binnenpluralismus aufgestellt. Danach müssen die Anstalten über Organe verfügen, die alle gesellschaftlich relevanten Gruppen repräsentieren und direkten Einfluss auf das Programm (z.B. durch Richtlinien, Beratung und Überwachung) haben. So soll erreicht werden, dass all diese Gruppen im Rundfunk „zu Wort kommen können“⁵¹.

43 Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen, S. 30.

44 Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen, S. 62.

45 BVerfGE 12, 205 (261).

46 „FRAG Entscheidung“, BVerfGE 57, 295 (322).

47 BVerfGE 31, 314 (329).

48 Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2158).

49 BVerfGE 31, 314 (321f.).

50 Bethge, Der verfassungsrechtliche Standort, S. 16.

51 BVerfGE 57, 295 (325).

IX.

Der öffentlichrechtliche Rundfunk habe ferner die Pflicht zur Grundversorgung, dessen Inhalt sich aus seiner Aufgabe aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergebe und deshalb gegenständig und zeitlich offen und dynamisch sei⁵². Jedenfalls umfasse die Grundversorgung inhaltlich nicht nur Nachrichten, sondern auch Unterhaltung und Kultur⁵³. Spartenprogramme als „Zielgruppendifferenzierung“⁵⁴, wie z.B. KiKa, Phönix oder regionale Programme, seien desweiteren wegen der „publizistischen Chancengleichheit“ zulässig, auch wenn sie über den Grundversorgungsauftrag hinausgingen⁵⁵. Zudem sei die Festlegung der Anzahl der Programm-Sache der Anstalten, weil die grundrechtlich geschützte Programmautonomie dies umfasse⁵⁶. Auch Pay-TV durch Öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten wird verfassungsrechtlich als zulässig angesehen, soweit dort nur Wiederholungen zu sehen seien⁵⁷.

In technischer Hinsicht müsse gewährleistet werden, dass der Empfang für alle sichergestellt ist⁵⁸.

X.

Aus den Aufträgen der Verfassung an die Rundfunkanstalten ergeben sich zudem bestimmte Finanzierungsanforderungen. Die Anstalten müssen so ausgestattet sein, dass sie auch von mittelbaren Einflüssen auf das Programm durch Staat und Wirtschaft frei sind⁵⁹. Deshalb gebiete die Rundfunkfreiheit eine vorrangige Finanzierung des Öffentlichrechtlichen Rundfunks durch Gebühren⁶⁰. Die Rundfunkgebühren müssen dabei in einem Verfahren festgesetzt werden, in dem Einflussnahme auf das Programm verhindert werden kann⁶¹. Nachdem die Öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf angemeldet haben⁶², überprüft die „Kommission für die Ermittlung des Finanzbedarfs“ (KEF)⁶³, ob sich die Anmeldung im Rahmen des verfassungsrechtlichen Auftrages hält und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht⁶⁴. Anschließend werden die Gebühren durch die Parlamente der Länder festgelegt⁶⁵.

52 BVerfGE 83, 238 (239).

53 BVerfGE 73, 118 (158).

54 BVerwG, NVwZ 1997, 61 (64).

55 BVerfGE 74, 297 (345 f.).

56 BVerfGE 87, 181 (201).

57 Hoffmann-Riem, Pay TV, S. 120 ff.

58 BVerfGE 74, 297 (325 f.).

59 Beater, Medienrecht, § 4, Rn. 237.

60 BVerfGE 90, 60 (91).

61 BVerfGE 90, 60 (87 ff.).

62 Vgl. § 1 RFinStV.

63 Zur Zusammensetzung vgl. § 4 Abs. 1 RFinStV.

64 Vgl. §§ 2-6 RFinStV.

65 Vgl. § 7 RFinStV.

Der Staat trage für die Anstalten eine Bestands- und Entwicklungsgarantie⁶⁶, die zwar nicht den Bestand jeder einzelnen Anstalt umfasse⁶⁷, wohl aber die Grundversorgung insgesamt⁶⁸ und den Anstalten erlaube, weitere, neue Programme zu veranstalten⁶⁹.

In den Rundfunkgesetzen ist zudem „für den Jugendschutz (...) Sorge zu tragen“.

XI.

Nach Art. 73 Nr. 7, 87f GG ist der Bund für die Übertragungstechnik und nach Art. 30, 70 GG die Länder sind für die Organisation, Finanzierung und Programmfragen zuständig⁷⁰. Besonderheiten ergeben sich bei grenzüberschreitendem Rundfunk der „Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle“ gemäß Art. 71, 73 Nr. 1 GG⁷¹. Die Tatsache, dass sich elektromagnetische Wellen nicht an politischen Grenzen exakt ausrichten lassen, soll allerdings keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache bedingen⁷². Deshalb komme auch die Satellitenkanalvergabe „nur allen Ländern gemeinsam zu“⁷³. Auch die europaweite Verbreitung von RTL, SAT1 sowie der Dritten Fernsehprogramme sei schwerpunktmäßig ein nationales Rundfunkprogramm, dass der Länderkompetenz unterfalle⁷⁴.

XII.

Die wesentlichen Organe der Öffentlichrechtlichen Anstalten sind der Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant.

Der Rundfunkrat soll „Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit“⁷⁵ und „höchstes Organ der Anstalt“⁷⁶ sein. Er ist „binnenpluralistisch“ organisiert und setzt sich aus Repräsentanten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammen⁷⁷, die von diesen entsendet werden⁷⁸. Zu den Aufgaben der Rundfunkräte gehört die Wahl des Intendanten, der Verwaltungsrats, sowie die Beratung des Intendanten in Programmfragen. Außerdem üben sie re-

66 BVerfGE 83, 238 (298 ff.).

67 BVerfGE 89, 144 (153).

68 Beater, Medienrecht, § 4, Rn. 238.

69 BVerfGE 74, 297 (344 ff.).

70 BVerfGE 12, 205 (225).

71 Dörr, Stellung der Deutschen Welle, S. 18 ff.

72 BVerfGE 12, 205 (250 f.).

73 BVerfGE 73, 118 (196 f.).

74 Reinert, Grenzüberschreitender Rundfunk, S. 238f., 250f.

75 BVerfGE 83, 238 (333).

76 BVerfGE 31, 314 (328).

77 BVerfGE 60, 53 (65 f.).

78 Abweichend beim ZDF, wo die von den Organisationen vorgeschlagenen Mitglieder vom Ministerpräsidenten ausgewählt werden (vgl. § 21 Abs. 3 ZDF-StV).

pressive Programmkontrolle aus⁷⁹ und wirken mittelbar an der Programmgestaltung z.B. durch den Erlass von Richtlinien mit⁸⁰. Der Rundfunkrat hat mit der Feststellung des Haushaltsplans zudem das Budgetrecht.

Zu den wesentlichen Aufgaben des Verwaltungsrates gehört die Beratung des Intendanten, die nicht Programmfragen betreffen, also vor allem in wirtschaftlichen und technischen Angelegenheiten. Ferner ist er zuständig für die Haushaltsprüfung und die Einstellung von Mitarbeitern in Führungspositionen⁸¹.

Der Intendant vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich. Ihm obliegt die Verantwortung für den Betrieb und die Programmgestaltung⁸².

XIII.

Der Wettbewerb unter privaten Rundfunkveranstaltern kann nach Ansicht des BVerfG nicht dafür Sorge tragen, dass das „Programmangebot in seiner Gesamtheit (...) den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen werde“⁸³. Dies gelte selbst dann, „wenn die Anforderungen der Rundfunkfreiheit (...) durch die bestehenden öffentlichrechtlichen Anstalten erfüllt (...) sind“ und „alle maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen (...) zu Wort kommen (...) können“. Denn eine zusätzliche einseitige Berücksichtigung nur einzelner Meinungsrichtungen im privaten Rundfunk würde, so das BVerfG, das Gleichgewicht des „Zu-Wort-Kommens“ stören oder sogar aufheben⁸⁴.

Der private Rundfunk wird wie oben dargestellt nach der Auslegung des BVerfGE durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG allenfalls geduldet und ist nur zulässig, wenn ein Landesgesetz, das Zugang und Beaufsichtigung der privaten Veranstalter regelt, es vorsieht⁸⁵.

XIV.

Die Aufgabe der Regulierung wurde den als Anstalten des öffentlichen Rechts errichteten Landesmedienanstalten zugewiesen. Organisatorisch sind die Medienanstalten der Länder ähnlich aufgebaut, auch wenn ihre Organe teilweise unterschiedlich bezeichnet sind. Sie gliedern sich in ein Hauptorgan und ein Exekutivorgan.

Die bundesweite Zusammenarbeit der Medienanstalten

erfolgt über die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM), die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) und die Gesamtkonferenz (GK). Ferner besteht die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).

In Sachsen-Anhalt ist die Landesmedienanstalt wie folgt strukturiert: Das Hauptorgan ist die 25-köpfige Versammlung, die sich ebenfalls „binnenpluralistisch“ aus Vertretern relevanter gesellschaftlicher Gruppen zusammensetzt. Das Exekutivorgan ist der Vorstand⁸⁶.

Zu den wesentlichen Aufgaben der Versammlung gehören die Wahl des Vorstandes⁸⁷, die Zulassung und Kontrolle privaten Rundfunks, Belegung der Kabelkanäle⁸⁸, Werbe- und Jugendschutzrichtlinien⁸⁹ und die Feststellung des Haushaltsplans⁹⁰.

Finanziert werden die Landesmedienanstalten über einen Anteil an den Rundfunkgebühren⁹¹.

Bei der Kontrolle des privaten Rundfunks wird auf Persönlichkeitsschutz, bestimmte Programmgrundsätze, Programmquoten⁹², den Jugendschutz⁹³ und verschiedene Werbevorschriften geachtet. Maßstab für die Aufsicht ist der „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“. Solange der Öffentlichrechtliche Rundfunk die Rundfunkfreiheit sichere, sei es gerechtfertigt, an die „privaten Rundfunkveranstalter geringere Anforderungen zu stellen“. Allerdings müssten trotzdem alle „Meinungsrichtungen - auch diejenige von Minderheiten -, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen“ können und ein „ungleichgewichtiger Einfluss einzelner Veranstalter auf die öffentlichen Meinung“ ausgeschlossen sein⁹⁴.

Verstöße können durch die Landesmedienanstalten geahndet werden und im schlimmsten Fall zu einem Widerruf der Zulassung führen⁹⁵.

⁷⁹ Vgl. §§ 40 ff. MedienG-LSA.

⁸⁰ § 45 MedienG-LSA.

⁸¹ § 43 Abs. 1 Nr. 34 MedienG-LSA.

⁸² § 43 Abs. 1 Nr. 2 MedienG-LSA.

⁸³ § 43 Abs. 1 Nr. 43 MedienG-LSA.

⁸⁴ Vgl. § 10 RFinStV.

⁸⁵ Vgl. § 6 RStV.

⁸⁶ Vgl. § 3 RStV.

⁸⁷ BVerfGE 73, 118 (159 f.).

⁸⁸ § 60 MedienG-LSA.

⁷⁹ Cromme, NJW 1985, 351 (351 f.).

⁸⁰ BVerfGE 73, 118 (170).

⁸¹ vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1989, 303 (306).

⁸² Vgl. z.B. § 29 SaSVMDR.

⁸³ BVerfG NJW 1981, 1774 (1776).

⁸⁴ BVerfG NJW 1981, 1774 (1776).

⁸⁵ BVerfGE 57, 295 (324).

Kommunikation ist aber unbestritten auch und vor allem⁹⁶ unmittelbarer Ausdruck menschlicher Persönlichkeit⁹⁷. Die Grundrechte werden vom BVerfG seit dem Lüth-Urteil⁹⁸ in „erster Linie individuelle Rechte, Menschen und Bürgerrechte“ gesehen, deren objektive Prinzipien in der Verstärkung ihrer Geltung liegen⁹⁹. Zwar kommt den Grundrechten neben dem subjektiven Abwehrrecht auch eine objektivrechtliche Bedeutung zu, doch erschöpft sich dieser objektive „Wertekanon“ des Grundgesetzes in dem freiheitlichen Regelungsgehalt der Grundrechte¹⁰⁰.

Die Rundfunkrechtsprechung des BVerfG sieht sich seit dem sog. Ersten Rundfunkurteil von 1961 daher deutlicher Kritik ausgesetzt. Während auf der einen Seite die Vertreter der Position des BVerfG die Kommunikations- und Medienfreiheit funktional deuten, sieht die Gegenauffassung in ihr vorrangig eine abwehrrechtliche liberale Grundrechtsposition¹⁰¹.

Vor allem wird kritisiert, dass der Gesetzgeber dazu aufgerufen sei, eine Rundfunkordnung zu gestalten und ein subjektives Grundrecht nur insoweit besteht, als es vom Gesetzgeber vorgesehen wird. Jede inhaltliche Anforderung an die Freiheitsbetätigung gebe dem Staat aber die Möglichkeit, durch die Festlegung, was eine „wertvolle“ Grundrechtsausübung ist, den abwehrrechtlichen Gehalt des Grundrechts leerlaufen zu lassen¹⁰². Den möglicherweise vorhandenen Gefahren könne ebenso gut über die Schrankenregelungen des Grundrechts - „von außen“ - begegnet werden. Staatliche Einflussnahme sei daher nur zulässig, um zu gewährleisten, dass möglichst viele Rundfunkveranstalter sein können. Der Rückgriff auf öffentlichrechtliche Strukturen sei dabei nicht von vornherein ausgeschlossen¹⁰³.

Eine besondere Interpretation, die von den Grundsätzen der Auslegung anderer Grundrechte so deutlich abweicht, sei weder mit dem Wortlaut, der Systematik oder der Entstehungsgeschichte des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG begründbar. Die Bezeichnung der Rundfunkfreiheit als „Recht“ spreche dagegen vielmehr für den abwehrrechtlichen Gehalt der Bestimmung¹⁰⁴. Auch der systematische Vergleich mit Art. 5 Abs. 2 GG und Art. 14 Abs. 1 GG zeige, dass ein

Ausgestaltungsauftrag des Grundgesetzes an den Gesetzgeber einer ausdrücklichen Anordnung, wie in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG geschehen, voraussetzen würde¹⁰⁵.

Weiter wird argumentiert, dass auch die historische Auslegung gegen ein primär funktionales Verständnis der Rundfunkfreiheit spreche. In der Diskussion im parlamentarischen Rat habe man wegen der sehr unterschiedlichen Rundfunkregelungen der Besatzungszonen für nicht ratsam erachtet, die zukünftige Rundfunkordnung in das Grundgesetz aufzunehmen¹⁰⁶. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass der parlamentarische Rat eine verfassungsrechtliche Sonderbehandlung der Rundfunkfreiheit beabsichtigt habe¹⁰⁷.

Auch das vom BVerfG angenommene „hierarchische Dienstverhältnis“, nach dem die Rundfunkfreiheit funktional den Grundrechten aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG zu dienen hätte sei grundsätzlich problematisch, weil das Gericht diese normative Aussage an den empirisch feststellbaren Sachverhalt knüpfe, dass der Rundfunk Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung sei. Es sei, mit anderen Worten, unzulässig, von der großen tatsächlichen Bedeutung des Rundfunks ohne weiteres auf eine Interpretation als dienende Freiheit zu schließen¹⁰⁸. Dies sei vor allem deshalb problematisch, weil die Lebenswirklichkeit durch das Verfassungsrecht gesteuert werden müsse und nicht umgekehrt. Die Eigenständigkeit der normativen Verfassung und ihres Gehalts gegenüber der sozialen Wirklichkeit werde so zum zunehmend zum Verschwinden gebracht¹⁰⁹, die Regelungsfunktion der Norm gehe verloren.

Zudem komme auch anderen Grundrechten, wie der Pressefreiheit, der Vereins-, Koalitions- oder Versammlungsfreiheit eine ebenso wichtige Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung zu, die allerdings vom BVerfG nicht als dienende Freiheiten betrachtet würden¹¹⁰.

Aber auch das Argument, eine Rundfunkordnung sei wegen mangelnder Frequenzen und hohem finanziellem Aufwand¹¹¹ unabdingbar ist problematisch. Der finanzielle Aspekt dürfte bei einer bundesweit erscheinenden Zeitung nicht weniger schwer wiegen, als bei einer Rundfunkanstalt. Auch knappe terrestrische Frequenzen können spätestens mit der Einführung des Kabel- und Satellitenempfangs nicht mehr als Argument für eine Son-

96 Wendt, in: Münch/Kunig, Art. 5, Rn. 1.

97 Starck, in: BGG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 1.

98 BVerfGE 7, 198 (205).

99 BVerfGE 50, 290 (337).

100 Alexy, Grundrechte, S. 75 ff.

101 Hoffmann-Riem/Schulz, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer, Politische Kommunikation, S. 156.

102 Bethge, NJW 1982, 2145 (2148).

103 Fink, DÖV 1992, 805 (812).

104 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 35.

105 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 37.

106 Matz, in: v.Doemming/Füsslein/Matz, JÖR 1951, S. 86.

107 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 40.

108 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 43.

109 Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, S. 73f.

110 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 43.

111 Scheuner, Rundfunkfreiheit, S. 13.

derrolle der Rundfunkfreiheit herangezogen werden¹¹².

XVI.

Die Rechtsprechung ist aber auch unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip nicht unproblematisch.

Das Demokratieprinzip bedeutet als Legitimation des Staates die Anerkennung des Menschen als vernunftbegabtes Wesen im Zentrum aller Überlegungen. In diesem Sinne erkennt das Grundgesetz die Würde des Menschen als oberstes Gut an¹¹³. Dazu gehört vor allem auch seine Individualität¹¹⁴ und seine innere Freiheit, also die Fähigkeit autonom zu entscheiden¹¹⁵. Dementsprechend erkennt Art. 1 Abs. 1 GG die Fähigkeit jedes Menschen als Person und Subjekt mit der Fähigkeit zu freier Selbstbestimmung an¹¹⁶.

Die Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkfreiheit ist jedoch von jedem Vertrauen in die Freiheit und die Grundrechtsträger als autonome, vernunftbegabte Wesen weit entfernt¹¹⁷. Mit der Rundfunkrechtsprechung bedeutet das BVerfG seine Skepsis vor freier Massenkommunikation.

Die Vertreter dieser Auffassung begründen die besondere Gefährlichkeit des Rundfunks mit der „besonderen akustisch-visuellen Intensität“, die zu einer „psychologischer Eindringlichkeit“ führe¹¹⁸. Zudem sei der Rundfunk das „bequemste Medium“, das kaum Vorleistung oder Verzicht verlange¹¹⁹. Es verfüge über vergleichsweise hohe Aktualität¹²⁰ und genieße einen Glaubwürdigkeitsvorsprung¹²¹. Der Empfänger werde zum „Augen- und Ohrenzeugen“ gemacht und der Empfänger könne nicht mehrere Programme gleichzeitig sehen und sei so dem Sender so in Bezug auf die Inhalte ausgeliefert¹²². Gleichzeitig sei die große Anzahl an Rezipienten durch die Rundfunkübertragung voll in Anspruch genommen und könnten in dieser Zeit keine anderen Informationen aufnehmen¹²³. Gleichzeitig wird damit die einseitige Einflussnahme auf die öffentliche Meinung befürchtet¹²⁴ und das BVerfG geht im Ergebnis davon aus, dass „die

112 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 45.

113 Starck, Menschenwürde, JZ 1981, 456 (457).

114 Starck, Menschenwürde, JZ 1981, 456 (460).

115 Starck, Menschenwürde, JZ 1981, 456 (461).

116 BVerfGE 30, 1 (26).

117 Fink, DÖV 1992, 805 (813).

118 Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, S. 42, 45.

119 Lieb, Kabelfernsehen, S. 220 ff.

120 Lieb, Kabelfernsehen, S. 221 f.

121 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 246.

122 Lieb, Kabelfernsehen, S. 223 f.

123 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 231.

124 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 51.

Massen“ durch Massenkommunikationsmittel gelenkt werden können.

Wird der Mensch aber nur noch als Teil einer Masse betrachtet, der in hohem Maße suggestionsgefährdet ist, dann wird er zum bloßen Objekt degradiert. Damit zweifeln Anhänger der Rundfunkrechtsprechung letztlich die Kontrolle des autonomen Menschen über sich selbst an und stellen entscheidend auf die Kontrolle durch äußere Einflüsse ab. Ein solcher behavioristischer Ausgangspunkt¹²⁵, der im Grunde auf eine „Technologie des Verhaltens“ abstellt, kann mit dem Menschenbild, das dem Menschenwürdeverständnis und dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes zugrunde liegt nicht vereinbar sein.

Mit der Interpretation als dienende Freiheit will das BVerfG zwar den Pluralismus als Teil des Demokratieprinzips fördern. Gleichzeitig missachtet es das Menschenbild der Verfassung, indem es der großen Mehrheit der Staatsbürger die Fähigkeit abspricht, kritisch über gesendete Inhalte zu urteilen. Wenn aber gemäß Art. 1 GG die Grundrechte aus der Menschenwürde abgeleitet werden, dann ist die Menschenwürde und das ihr zugrunde liegende Bild des Menschen bei der Interpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG heranzuziehen¹²⁶.

Aber auch jenseits dieser grundsätzlichen Bedenken, erscheint die Angst vor den Massenmedien für die Demokratie unbegründet. Die ursprünglich vertretene These, das Verhalten des Menschen sei bezüglich seiner Reaktionsmöglichkeit auf Außenwelteinflüsse hochgradig determiniert und von Instinkten geprägt¹²⁷, gilt heute als widerlegt¹²⁸. Vielmehr wählt der Mensch Medien nach bei ihm bereits vorhandener persönlicher Einstellung aus¹²⁹. Individuelle Einstellungen werden dagegen als im zwischenmenschlichen Bereich verankert angesehen. Es ist also nicht das Massenmedium, sondern der Freundes- und Familienkreis, der besonderen Einfluss auf den Menschen haben kann¹³⁰.

XVII.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Argumente für eine vorwiegend objektiv-rechtliche Interpretation der Rundfunkfreiheit nicht stichhaltig sind. Eine Rundfunkregulierung durch den Staat ist nur im Rahmen der Schrankenregelungen des Grundrechts zulässig.

125 Vgl. dazu Skinner, Freiheit und Würde, S. 28.

126 Hain, Rundfunkfreiheit, S. 60.

127 Schenk, Medienwirkungsforschung, S. 23.

128 Schönbach, Das unterschätzte Medium, S. 63.

129 Schenk, Medienwirkungsforschung, S. 424 ff.

130 Schenk, Medienwirkungsforschung, S. 232.

Literatur

- Anschütz, Gerhard; Thoma, Richard: Handbuch des deutschen Staatsrechts I (HbDStR), Tübingen 1930.
- Badura, Peter: Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung: die Freiheit des Rundfunks und der saarländische Gesetzgebung über private Veranstalter von Rundfunksendungen, Frankfurt a.M. 1980.
- Bryce, James: Modern Democracies Vol. I, New York 1921.
- Beater, Axel: Medienrecht, Tübingen 2007.
- Bethge, Herbert: Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, in: NJW 1982, S. 2145-2150.
- Ders.: Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit des WDR-Gesetzes vom 19. März 1985, Frankfurt a.M. 1987.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a.M. 1992.
- Cromme, Franz: Die Programmüberwachung des Rundfunkrates, in: NJW 1985, S. 351-360.
- Dörr, Dieter: Die verfassungsrechtliche Stellung der Deutschen Welle, München 1998.
- Engel, Christoph: Rundfunk in Freiheit, in: AfP 1994, S. 185-191.
- Fink, Udo: Wem dient die Rundfunkfreiheit?, in: DÖV 1992, S. 805-813.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk: eine verfassungsrechtliche Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1996.
- Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich: Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen 1998.
- Fleiner, Thomas; Fleiner, Lidija R. Basta: Allgemeine Staatslehre: über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt, 3. Aufl., Berlin u.a. 2004.
- Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958.
- Hain, Karl-Eberhard: Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, Baden-Baden 1993.
- Jellinek, Walter: Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, Berlin 1931.
- Kant, Immanuel: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, Hrsg. von Julius Ebbinghaus, 5. Aufl., Frankfurt am Main 1992
- Kaufmann, Erich: Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie, München 1950.
- Leibholz, Gerhard; Mangoldt, Hermann v.: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge. (JöR), Bd. I, Tübingen 1951.
- Lerche, Peter: Rundfunkmonopol: zur Zulassung privater Fernsehveranstaltungen, Frankfurt a.M. 1970.
- Lieb, Wolfgang: Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, Berlin 1974.
- Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich: Das Bonner Grundgesetz: Kommentar (BGG); 4. Aufl., München 1999-2001.
- Münch, Ingo v.; Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 5. Aufl., München 2000.
- Nipperdey, Hans Carl; Bettermann, Karl August; Neumann, Franz: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. II, Berlin 1954.
- Pestalozza, Christian: Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: NJW 1981, S. 2159-2166.
- Pohle, Heinz: Der Rundfunk als Instrument der Politik : zur Geschichte des deutschen Rundfunks von 1923/1938, Hamburg 1955.
- Reinert, Patrick : Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, Frankfurt a.M. 1990.
- Scheuner, Ulrich: Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973.
- Ders.: Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, Berlin 1982.
- Schenk, Michael: Medienwirkungsforschung, Tübingen 1987.

Schmitt, Carl: Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin 1958.

Schönbach, Klaus: Das unterschätzte Medium: politische Wirkungen von Presse und Fernsehen im Vergleich, München 1983.

Skinner, Burrhus Frederic: Jenseits von Freiheit und Würde, Rinbek 1973.

Starck, Christian: Menschenwürde als Verfassungsgarantie im modernen Staat, in: JZ 1981, S. 457-464.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München 1984.

Stern, Klaus; Bethge, Herbert: Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk : rechtsgutachtliche Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland vom 7. Juni 1967, Frankfurt a.M. 1971.

Zippelius, Reinhold: Demokratie und Meinungslenkung, in: JuS 1965, S. 379-384.