

VERÖFFENTLICHUNGEN
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

85

ULRICH SCHEUNER

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Ulrich Scheuner

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit

VERÖFFENTLICHUNGEN
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilhelm A. Kewenig

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit

Von

Prof. Dr. Ulrich Scheuner



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05200 5

Vorwort

Am 25. Februar 1981 ist Ulrich Scheuner gestorben. Wenige Stunden vor seinem Hinscheiden hatte er noch einen Brief mit Ergänzungen zu einer rechtsgutachtlichen Studie über das Grundrecht der Rundfunkfreiheit diktiert, die er — „der Krankheit abgerungen“, wie er schrieb — am 24. Januar 1981 im ersten Wurf fertiggestellt hatte.

Um eine solche grundrechtsdogmatische Untersuchung von Inhalt und Bedeutung der Rundfunkfreiheit war Ulrich Scheuner von der *Gruppe Neue Medien* in der Pressevereinigung für neue Publikationsmittel, Bad Nauheim, gebeten worden. Dabei ging es nicht um eine rechtsgutachtliche Parteinahme im sogenannten FRAG-Prozeß, der später zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981 geführt hat. Aus guten Gründen hat die *Gruppe Neue Medien* jenes Verfahren nicht unterstützt.

Die Anregung zur vorliegenden Studie hat weiter zurückgegriffen. Auf der Staatsrechtslehrertagung des Jahres 1963 hatte Ulrich Scheuner „institutionelle“ Elemente der Pressefreiheit in den Vordergrund gestellt (VVDStRL 1965, S. 1 ff.). In späteren Jahren wandte er sich gegen eine Überbetonung der objektiv-rechtlichen Seite der Pressefreiheit und gegen eine Vernachlässigung des individualrechtlichen Freiheitsgehalts (vgl. Ulrich Scheuner, Privatwirtschaftliche Struktur und öffentliche Aufgabe der Presse, Archiv für Presserecht 1968, S. 725 ff.; wieder abgedruckt in: Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 759 ff.). So lag es nahe, Ulrich Scheuner zu fragen, ob eine ausschließlich oder vorwiegend „institutionelle“ oder gar funktionalistische Deutung der Rundfunkfreiheit, die das Rundfunkmonopol von der Voraussetzung des Frequenzmangels abzulösen trachtet, grundrechtsdogmatisch haltbar und mit der geltenden Verfassung vereinbar sein kann.

Die jetzt posthum veröffentlichte Untersuchung Ulrich Scheuners ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981 (BVerfG E 57, 295 ff.) keineswegs überholt. Das Bundesverfassungsgericht hat, die Zulässigkeit (echten) privaten Rundfunks bejahend, Anforderungen an ein außenpluralistisches Rundfunkmodell formuliert. Die medienpolitische Kernfrage indes, ob das Grundrecht der Rundfunkfreiheit — in gewisser Parallele zur Pressefreiheit — auch die individualrechtliche Rundfunkgründungs- und Rundfunkveranstaltungsfrei-

heit verbürgt, hat das Gericht ausdrücklich offen gelassen (BVerfG E 57, 318). Die Antwort Ulrich Scheuners, der die letzten Monate seines Gelehrtenlebens dieser für ein freiheitliches Medienwesen und damit für unsere Demokratie grundlegenden Frage gewidmet hat, spricht für sich selbst.

Von Anbeginn war eine Veröffentlichung der Studie vorgesehen. Die auf dem Krankenbett fertiggestellte maschinenschriftliche Fassung bedurfte stellenweise sprachlicher Redaktion. Einer der habilitierten Schüler Ulrich Scheuners, Wilhelm A. Kewenig, hatte es übernommen, das von mir behutsam redigierte Manuskript anhand der Ursprungsfassung gegenzulesen. Um diesen Dienst an der letzten Arbeit Ulrich Scheuners bat er, nach seiner Ernennung zum Senator für Wissenschaft und Kulturelle Angelegenheiten in Berlin, Siegfried Magiera.

Die Auftraggeber der rechtsgutachtlichen Studie danken Herrn Professor Magiera, Kiel/Köln, für die kritische Lektüre und für die einfühlbare Zweitredaktion. Sie danken den Mitarbeitern des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, besonders Frau Assessorin Heinz, für die Herauslösung der Fußnoten aus dem Text und für die Überprüfung der Verweisungen. Und sie danken der Leitung des Kieler Instituts für die Aufnahme der Studie in seine Schriftenreihe. Die Abhandlung dem Verlag Duncker & Humblot anzuvertrauen war ohnedies Ulrich Scheuners Wunsch.

Berlin, im Mai 1982

Edgar Kull

Inhalt

<i>Vorbemerkung: Gegenstand der Untersuchung</i>	9
1. Die Situation des Rundfunks	9
2. Schwerpunkt der Untersuchung	11
<i>I. Die Rundfunkfreiheit</i>	12
1. Zur Struktur der Grundrechte der Meinungs- und Medienfreiheit	12
2. Individualrecht und objektive Gewährleistung	15
3. Die individualrechtliche Grundlage der Rundfunkfreiheit	22
4. Der objektive Rahmen der Rundfunkfreiheit	26
5. Die Träger der Rundfunkfreiheit	33
6. Rundfunk als öffentliche Aufgabe	39
<i>II. Berufliche Freiheit im Rundfunkrecht</i>	44
1. Unternehmerische Freiheit im Rundfunk	44
2. Zum Begriff des Rundfunks	47
<i>III. Verfassungsmäßige Grundlagen der Rundfunkorganisation</i>	52
1. Die Gestaltung durch die staatliche Gesetzgebung, ihre Richtung und Schranken	52
2. Die öffentlichen Rundfunkanstalten	58
<i>IV. Neugestaltung der Organisationsstruktur</i>	66
1. Fortfall der Sondersituation und Folgerungen hieraus	66
2. Probleme der Neugestaltung	76
3. Der Wegfall des Sendemonopols	82

4. Die Aufgabe des Gesetzgebers	88
5. Das Modell der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	90
6. Ausblick	94
<i>Literaturverzeichnis</i>	96

Vorbemerkung: Gegenstand der Untersuchung

1. Die Situation des Rundfunks

Wenige Rechtsgebiete sind so stark mit den Wandlungen der technischen Gegebenheiten verbunden wie das Recht der Kommunikationsmedien Presse, Rundfunk (Fernsehen)* und Film. Das hängt nicht nur damit zusammen, daß die Medien sich technische Mittel für die Herstellung und Verteilung ihrer Aussagen zunutze machen, die in der Gegenwart durch neue Entwicklungen starken Veränderungen unterliegen, sondern daß sich aus diesen Neuerungen auch strukturelle Folgerungen, vor allem in Hinblick auf die Verwirklichung der Medienfreiheit, die individuelle Rechtsstellung in ihrem Rahmen und die Organisation der Einrichtungen der Kommunikation ergeben. Diese Veränderungen fordern — das ist ein Grundthema der neuesten Äußerungen zu den Problemen des Rundfunks geworden — zu kritischer Besinnung über die bestehenden Formen der Ausgestaltung des Rundfunks auf.

Es wird in zunehmendem Maße deutlich, daß die Sondersituation, von der die grundlegende Rechtsprechung ausging und auf die sich die derzeitige Organisation in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gründet, durch die fortschreitende technische Entwicklung zu erheblichen Teilen überholt ist. Die durch moderne Formen der Verkabelung und durch die Aussicht auf Verwendung von Satelliten geschaffene Situation eröffnet einen viel weiteren Zugang zur Medienkommunikation, als es bisher möglich war. Auf der anderen Seite hat die Erfahrung gezeigt, daß sich die inhaltlichen und organisatorischen Grundprinzipien, nach denen sich gemäß der Rechtsprechung die Wirkungsweise der öffentlich-rechtlichen Anstalten ausrichten sollte, in der tatsächlichen Ausgestaltung nicht hinreichend im Sinne dieser Rechtsprechung durchgesetzt haben. Ein staatsfreier, durch die Vielfalt der gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen bestimmter und damit eine plurale Vielfalt der Meinungen wiedergebender Rundfunk ist nur unvollkommen verwirklicht worden. Nicht nur dominieren in manchen Anstalten die Einflüsse der politischen Parteien über die anderen gesellschaftli-

* Im folgenden werden, wie im einschlägigen Schrifttum üblich, in den Ausdruck „Rundfunk“ auch das Fernsehen und andere z. T. besonders bezeichnete technische Übertragungsmethoden eingeschlossen.

chen Kräfte; auch die Offenheit gegenüber der Vielfalt der Meinungen läßt zu wünschen übrig¹.

In dieser Situation bedarf es einer erneuten gründlichen Prüfung der rechtlichen Fundamente der Rundfunkorganisation. Die bisherige Literatur hat sich weitgehend mit den Problemen im Rahmen der bestehenden Formen der Rundfunkorganisation befaßt. Heute ist nicht nur zu fragen, ob an dieser Struktur Reformen dringlich geworden sind, sondern auch, ob die eingetretenen technischen Entwicklungen jene Sondersituation beendet oder zumindest eingeschränkt haben, auf der die gegenwärtige Gestaltung des Mediums beruht und von der vor allem die Zuerkennung eines rechtlichen oder rechtlich abgestützten Monopols der öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgegangen ist. Diese Probleme haben in der letzten Zeit eine Reihe von Erörterungen hervorgeufen, die deutlich eine Gruppierung der Auffassungen nach zwei Richtungen zeigt. Auf der einen Seite stehen die Verteidiger des status quo, die die privilegierte Stellung der öffentlich-rechtlichen Anstalten auch angesichts weiterer technischer Möglichkeiten unberührt erhalten möchten und die daher grundsätzlich den Vorrang der öffentlich-rechtlichen Organisation des Rundfunks vertreten. Eine andere Richtung dagegen zieht aus den Mängeln der jetzigen Ordnung und der Erweiterung der technischen Möglichkeiten den Schluß, daß der Zeitpunkt für eine weitere Öffnung des Zugangs zu den Sendemöglichkeiten und zu einer Bereicherung der Kommunikationsangebote gekommen ist².

Der Gegensatz der beiden heute hervortretenden Auffassungen zeigt sich nicht nur in der unterschiedlichen Beurteilung der rechtlichen Fragen der Organisation des Rundfunks. Er reicht im Grunde tiefer, in die Sphäre des grundsätzlichen Verständnisses der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, im Rahmen sowohl eines individuell verbürgten Freiheitsrechtes wie des objektiven Gehaltes der Grundrechtsnorm. Die entscheidende Weichenstellung für die Betrachtung der einzelnen Fragenbereiche — die Deutung der Rundfunkfreiheit, ihre Stellung im Kontext der Meinungsfreiheit und ihre grundlegende Rolle

¹ Vgl. zum Stande des Rundfunks in organisatorischer Hinsicht: *Starck*, Rundfunkfreiheit; *Ossenbühl*, DÖV 1977, 385; *Kewenig*, Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, 49 ff.; OVG Lüneburg DÖV 1979, 170.

² Vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk; *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft; *ders.*, DÖV 1977, 381; *Kull*, AfP 1979, 272; *Bethge*, Reorganisation; *ders.*, Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts; *Mestmäcker*, Medienkonzentration, 187 ff.; *Menke-Glückert*, Der Medienmarkt im Umbruch; *Geiger / Mai / Burghart*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk; *Jarass*, Massenmedien; *Stock*, AöR 104 (1979), 1 ff.; *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation; *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit; *Lerche*, Landesbericht, 15 ff.; *Starck*, NJW 1980, 1359 ff.; *Klein*, Rundfunkfreiheit; *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit; *Badura*, Bindungen; *Klein*, in: Festschrift Martin Löffler, 111 ff.

für die private und öffentliche Meinungsbildung, die Trägerschaft einzelner Rechte in diesem Bereich — ergibt sich bereits aus der Grundanschauung über den Gehalt der Rundfunkfreiheit. Daher wird den Grundlagen besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein.

2. Schwerpunkt der Untersuchung

Die nachfolgende Untersuchung setzt sich nicht zum Ziel, die neuen Möglichkeiten der technischen Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Gestaltung des Rundfunks im einzelnen in den Mittelpunkt zu rücken³.

Die Untersuchung möchte vielmehr im Lichte der vor sich gehenden Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten die Grundlagen der Rundfunkorganisation erneut daraufhin prüfen, wie weit sie der in Art. 5 Abs. 1 GG festgelegten „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“ entsprechen und inwieweit die Gegenwart Neugestaltungen Raum bietet oder sie erfordert. Die Darstellung ist daher systematisch angelegt und richtet sich in erster Linie auf die aus Art. 5 GG zu entwickelnden Grundfragen. Die technischen Neuerungen — Kabelfernsehen, Übermittlung von Teletexten, der Abruf von Daten und die Rückkoppelung des Hörers, endlich die Verwendung von Satelliten — werden daher nicht im einzelnen geschildert, sondern an Hand des vorhandenen Schrifttums in ihrer Einwirkung auf die Rundfunkorganisation gewürdigt. Nicht einbezogen in die Untersuchung ist die Fernmelde-technik — soweit sie nicht unmittelbar auf die Rundfunkorganisation zurückwirkt — sowie das Verhältnis der Sendeträger zur Bundespost; dagegen findet die Frage Beachtung, inwieweit die staatliche Verwaltung verpflichtet ist, zur Verwirklichung der Freiheit der Berichterstattung durch einen technischen Ausbau ihrer Einrichtungen beizutragen.

³ Hierzu siehe jetzt insbesondere *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit, 25 ff.