

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 494

# Medienfreiheit und Medienunternehmen

Von

Joachim Wolf



Duncker & Humblot · Berlin

**JOACHIM WOLF**

**Medienfreiheit und Medienunternehmen**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 494**

# Medienfreiheit und Medienunternehmen

Von

Dr. Joachim Wolf



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Wolf, Joachim:**

Medienfreiheit und Medienunternehmen / von  
Joachim Wolf. — Berlin: Duncker und Humblot,  
1985.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 494)

ISBN 3-428-05887-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05887-9

## Vorwort

Das Manuskript dieser Untersuchung hat dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes im Jahre 1982 als Dissertation vorgelegen. Die seitdem verstärkte Ausrichtung der medienrechtlichen und medienpolitischen Diskussion auf eine Öffnung des Rundfunks für private Programmveranstalter hat eine Überarbeitung und Aktualisierung des Abschnitts über die Fragen der Medienkonzentration, der Abgrenzung neuer Medienmärkte, der Medienverflechtung zwischen Presse und Rundfunk und der Konkurrenz privatwirtschaftlicher Medienunternehmen mit öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten erforderlich gemacht. Andere Teile der Arbeit wurden stattdessen in der Darstellung gestrafft.

Meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hartmut Schiedermaier, danke ich herzlich für alle Hilfen, die der Sache erheblich zugute kamen, und für großzügig gewährte Freiheiten bei der Konzeption und Ausarbeitung der Untersuchung. Besonderen Dank schulde ich auch dem Zweitgutachter, Herrn Professor Dr. Dr. Georg Röss. In den vier Jahren meiner Assistententätigkeit bei ihm ist die Arbeit entstanden. Ihr Fortgang ist von ihm stets mit großer Anteilnahme gefördert worden.

Für die mühevollen Schreib- und Korrekturarbeiten danke ich Frau Gudrun Patti und Frau Birgit Schneider. Mein Dank gilt nicht zuletzt Herrn Ministerialrat a. D. Professor Dr. Dr. h. c. J. Broermann, der die Arbeit kurz vor seinem Tode in diese Reihe aufgenommen hat.

Heidelberg, im September 1985

*Joachim Wolf*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	17
A. Die Macht der Medien .....	17
B. Herausforderungen an eine staatliche Medienordnung .....	18
§ 1 Gegenstand und Gang der Untersuchung .....	21
A. Gegenstand .....	21
B. Methodische Grundlagen .....	22
C. Gang der Untersuchung .....	24
<i>Erster Teil</i>	
<b>Massenkommunikation</b>	25
§ 2 Publizistischer und verfassungsrechtlicher Grundtatbestand .....	25
A. Publizistische Kommunikation .....	26
I. System realer Handlungen .....	27
II. Einzelelemente .....	29
III. Organisiertheit der Massenkommunikation .....	30
IV. Vermittlung durch Medien .....	31
B. Verfassungsrechtliche Eigenständigkeit der Medienfreiheiten des Art. 5 I 2 .....	32
I. Informationsfreiheit .....	35
II. Meinungsfreiheit .....	37
§ 3 Gegenwärtiges und zukünftiges Medienwesen .....	39
A. Gegenwärtige duale Medienstruktur .....	39
B. Die zukünftige Entwicklung des Medienwesens .....	41
I. Ausgangslage .....	42
1. Gegenwärtiges Kräfteverhältnis zwischen Presse und Rundfunk .....	43
2. Getrennte Netzsysteme und Vertriebswege .....	43

II. Der Spielraum der Presse zwischen Individualkommunikation und Rundfunk .....	44
1. Technologische Perspektiven .....	45
2. Allgemeine Folgerungen .....	48
3. Abgrenzungsfragen zwischen öffentlicher Massenkommunikation und Individualkommunikation .....	48
C. Medienmodelle und Medienreformen .....	56
I. Neuordnung des Medienwesens .....	56
1. Kommerzielles Medienwesen .....	56
2. Mischsysteme .....	58
3. Öffentliches Medienwesen .....	58
II. Innere Reformen der Medienunternehmen .....	59
1. Ausgangslage .....	59
2. Das Konfliktmodell: Verleger—Redakteur .....	60

### *Zweiter Teil*

<b>Objektiv-rechtliche Grundrechtselemente und Grundrechte als Elemente einer objektiven Ordnung</b>	64
§ 4 Institutionelle Lehren zur Freiheit von Presse und Rundfunk .....	68
A. Institutionalrechtliche Begründungen der Medienfreiheiten in der Rechtsprechung des BVerfG .....	69
I. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Pressefreiheit .....	70
II. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkfreiheit .....	75
B. Institutionalrechtliche Begründungen der Medienfreiheiten in der Lehre .....	79
I. Vorrang des Freiheitsrechts .....	79
1. Privatwirtschaftliche Pressestruktur .....	80
2. Individualbezogene Rundfunkfreiheit .....	86
II. Verfassungsrechtliche Balance zwischen individueller und gesellschaftlicher Medienfreiheit .....	89
1. Funktion und „öffentliche Aufgabe“ der Medien .....	90
2. Institutionalisierung der verfassungsrechtlichen Freiheit .....	92
3. Keine Grundlage in der Verfassung .....	98
III. Reine Institutionslehren .....	99
1. Die Presse als politische „Institution“ im Bereich des „Öffentlichen“ .....	99
2. Die „Institution Presse“ als soziale Gestaltung .....	102
C. Kritik der institutionellen Lehren .....	105
I. Die Bedeutung der Lehre Carl Schmitts .....	108
II. Konsequente Weiterentwicklung der Auflösung des Verfassungsgesetzes .....	113

III. Die Auflösung der „Institution“ in der „Institutionsidee“ ..	125
IV. Die Auflösung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit .....	129
V. Die „Institution“ als Auslegungsergebnis .....	131
§ 5 Grundrechte als Teilhaberechte .....	134
A. Teilhaberechtsprechung des BVerfG .....	139
I. Numerus-clausus-Urteil .....	140
II. Die Hochschul-Urteile .....	142
III. Das Mitbestimmungs-Urteil .....	149
IV. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkorganisation ..	151
V. Teilhabe am Verfassungsleben .....	157
VI. Teilhaberechtsprechung und Medienordnung .....	158
B. Die Bedeutung der Medienfreiheiten als Teilhaberechte im Schriftum .....	162
I. Teilhaberechtliche Grundlagen „innerer Pressefreiheit“ ....	163
1. Art. 5 I 2 als teilhaberechtliche Grundlage „innerer Pressefreiheit“ .....	166
2. Arbeitsrechtliche Grundlagen und „innere Pressefreiheit“ ..	171
3. Subkonstitutionelle Verfassungsordnungen und „innere Pressefreiheit“ .....	178
4. Die Bedeutung des Teilhabedenkens für die Fragen „innerer Pressefreiheit“ .....	188
II. Theoretische Grundlagen verfassungsrechtlichen Teilhabedenkens .....	192
1. Partielle Teilhabeansätze .....	192
2. Umfassende Teilhabeordnungen .....	195
3. Zusammenfassung .....	205
III. Die Verbreitung des Teilhabegedankens im verfassungsrechtlichen Schriftum .....	208
1. Verfassungswirklichkeit und Grundrechtsverwirklichung ..	209
2. Der Schutz des einzelnen als Staatsaufgabe .....	216
3. Leistungsstaat und Verteilungsstaat .....	219
4. Sozialstaat .....	222
5. Materieller und sozialer Rechtsstaat .....	225
6. Demokratisierung .....	227
7. Soziale Grundrechte .....	229
8. Grundrechte als Verfahrens- und Organisationsrechte ..	231
9. Gesamtverfassung .....	233
IV. Ergebnisse der Schrifttumsanalyse .....	236
1. Gesellschaftsentwicklung .....	236
2. Ausgleichsgedanke .....	237
3. Suum cuique tribuere .....	238
4. Freiheit in der Teilhabe .....	238
5. Staatliche Regelungskompetenz .....	239
6. Keine Teilhabe .....	240

C. Der Teilhabegedanke in totalitären politischen Systemen .....	241
I. Der nationalsozialistische Teilhabestaat .....	241
II. Teilhabestaat und Teilhabegesellschaft nach marxistisch-leninistischer Lehre .....	243
III. Die Gefährdung des freiheitlich demokratischen Rechtsstaats durch den Teilhabegedanken .....	244
D. Kritik der Teilhabelehre .....	246
I. Die Systematik des Grundgesetzes .....	247
II. Freiheit und Bindung .....	251

### *Dritter Teil*

<b>Die grundrechtlichen Freiheiten des Art. 5 I 2</b>	<b>254</b>
§ 6 Der Individualcharakter der Grundrechte .....	255
A. Der Grundrechtsbegriff .....	255
B. Auslegungsfragen .....	259
I. Wörtliche Auslegung .....	259
II. Systematische Auslegung .....	259
III. Logische und historische Auslegung .....	260
C. Die Freiheit der Medien als Gegenstand der grundrechtlichen Medienfreiheiten .....	261
I. Die Medienfreiheiten als Freiheitsrechte .....	261
II. Das Verhältnis grundrechtlicher Freiheit zum Staat .....	262
1. Sachliche Grundlage des Staatsausschlusses .....	262
2. Umfang des Ausschlußverhältnisses .....	263
3. Der systematische Bezug zwischen Ausschlußverhältnis und inhaltlicher Übereinstimmung des Regelungsgrundes .....	264
III. Das Merkmal der negatorischen grundrechtlichen Freiheit ..	265
1. Die Freiheit als Bestandteil menschlichen Verhaltens ...	266
2. Negative Bestimmtheit, Relativität und Bedingtheit der Freiheit .....	267
3. Grundrechte als „Abwehrrechte“ .....	271
4. Freiheit und Gesellschaft in der bürgerlichliberalen Rechtsstaatstheorie .....	272
D. Allgemeine Verfassungsaussagen zu den Medienfreiheiten des Art. 5 I 2 .....	275
§ 7 Die gegenständlichen Bezüge der Presse- und Rundfunkfreiheit ...	278
A. Pressewesen .....	278
I. Informationsbeschaffung .....	279
II. Redaktionelle Organisation .....	281
III. Wirtschaftliche Bedingungen der Pressetätigkeit .....	283

B. Berichterstattung durch Rundfunk .....	285
I. Engerer Wortlaut der Rundfunkfreiheit .....	285
II. Unternehmensgründung und Programmveranstaltung .....	288
1. Publizistische Ausdehnung .....	288
2. Rundfunkgründung und Rundfunkorganisation .....	289
C. Keine Ausübungsgewährleistungen .....	292
D. Presse und Rundfunk im demokratischen Staatswesen .....	296
I. Öffentliche Meinungsbildung und verfassungsrechtliche Kommunikationsordnung .....	297
II. Demokratiegebot .....	298

*Vierter Teil*

**Systematische Grundlagen und Schranken  
der Mediengesetzgebung**

301

§ 8 Verfassungsgrundlagen der Gesetzgebung im Medienwesen .....	303
A. Die Verfassungsgebundenheit der Gesetzgebung .....	303
B. Materielle Staatsaufgabenordnung .....	307
C. Keine „formalen“ oder „materialen“ Verfassungsprinzipien ...	309
I. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Subsidiaritätsprinzip ..	309
II. Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip als „materiale“ Ver- fassungsprinzipien .....	311
D. Ermessensfreiheit und Ermessensbindung der Gesetzgebung ...	313
E. Die Grundrechtsschranken im Gesetzgebungssystem .....	316
§ 9 Mediengesetzgebung .....	318
A. Die Verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen im Me- dienwesen .....	318
I. Die kompetenzrechtliche Bedeutung der „allgemeinen Ge- setze“ und des Demokratiegebots .....	319
II. Die kompetenzrechtliche Bedeutung des „immanenten Grundrechtsvorbehalts“ „der Rechte anderer“ .....	320
III. Besondere Bundeskompetenzen .....	324
IV. Keine Gesetzgebungskompetenzen durch Grundrechtsdritt- richtung .....	326
B. Die Grundrechtsschranke der „allgemeinen Gesetze“ nach Art. 5 II .....	328
I. Allgemeine Schrankenmerkmale .....	329

II. „Allgemeine Gesetze“ im Sinne des Art. 5 II .....	331
1. Vormärz, preußische Verfassung und Reichspreßgesetz ..	333
2. Weimarer Reichsverfassung .....	335
3. Die „allgemeinen Gesetze“ nach Art. 5 II .....	337
4. Historisch-systematische Auslegung .....	340
5. Rechtsprechung des BVerfG .....	342

### *Fünfter Teil*

## **Marktordnung und Medienwesen** 346

§ 10 Der verfassungsrechtliche Bestand von Fernmelde- und Rundfunkmonopol .....	348
A. Allgemeine Monopolzusammenhänge .....	349
B. Die Aufgabe des Staates im Fernmeldewesen .....	351
I. Die sachliche Reichweite des Fernmeldewesens .....	351
II. Versorgung der Allgemeinheit, Verhinderung privater Monopole und Fernmeldeaufsicht .....	352
III. Schwerpunkte und Grenzen der rechtlichen Regelungsaufgabe im Fernmeldebereich .....	353
C. Die Aufgaben des Staates im Rundfunkwesen .....	357
I. Folgen für die Aufgabe einer gesetzlichen Regelung des Rundfunkwesens .....	358
II. Die „Sondersituation“ des Rundfunks .....	360
1. Rechtsprechung .....	360
2. Die These vom Fortfall der „Sondersituation“ .....	361
3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	364
4. Ergebnis .....	365
III. Gegenansätze für eine nicht-kommerzielle Eigenständigkeit des Rundfunks gegenüber der Presse .....	366
1. Ausgewogenheit .....	367
2. Verhinderung von Machtmißbrauch .....	369
3. Rundfunk als „Sache der Allgemeinheit“ .....	371
4. Ergebnis .....	374
IV. Verfassungswidrigkeit des Rundfunkmonopols .....	376
§ 11 Grundzüge einer außenpluralistisch-privatwirtschaftlichen Medienkonzeption .....	377
A. Mediengesamtkonzeption .....	377
I. Freiheit der Massenkommunikation .....	378
II. Strukturfragen des Medienwesens .....	379

B. Medienfreiheit durch publizistische Vielfalt .....	381
I. Gefahr einer Vertauschung der Zusammenhänge .....	381
II. Vielfalt durch Vielzahl .....	382
III. Gleichheit und Freiheit .....	385
C. Die Vereinbarkeit einer marktmäßigen Wettbewerbsordnung mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Medienwesens ....	387
I. Verfassung und Marktordnung .....	388
II. Funktionale Offenheit von Marktordnung und Verfassung ..	391
1. Funktionale Offenheit der Marktordnung .....	391
2. Funktionale Offenheit der Verfassung .....	393
III. Die Funktionsfähigkeit publizistischer Kommunikation im Rahmen marktmäßigen Wettbewerbs .....	394
1. Relativierung der publizistischen Aufgabe .....	394
2. Koinzidenz von Publizistik und Markt .....	395
IV. Zusammenfassung .....	397
D. Medienwettbewerb und Medienkonzentration .....	398
I. Grundlagen .....	398
1. Zusammenhänge zwischen Wettbewerbs- und Konzentra- tionsproblematik .....	398
2. Tatsächliche Ausgangslage .....	399
3. Konzentrationsentwicklung .....	401
II. Ökonomischer und publizistischer Wettbewerb .....	403
1. Die Rechtsprechung des BVerfG .....	404
2. Schrifttum .....	408
3. Verkennung der Bedeutung ökonomischen Wettbewerbs .	411
III. Die Tragweite des wettbewerbsrechtlichen Ordnungsrah- mens .....	415
1. Positiv-rechtliche Grundlagen .....	416
2. Verfassungskonforme Interpretation .....	422
3. Finanzierungs- und Werbungsfragen .....	427
4. Zusammenfassung .....	451
E. Medienverflechtung .....	452
I. Ausschluß der Zeitungsverlage vom Rundfunk .....	456
1. Sicherung des intermediären Wettbewerbs .....	458
2. Wettbewerbsrechtlicher Schutz der Pressemärkte .....	462
II. Beschränkungen der Medienverflechtung .....	463
1. Marktabgrenzungsfragen .....	464
2. Anforderungen an die Programmveranstalter .....	467
F. Einheitliche oder gemischte Medienverfassung .....	470
I. Unterscheidung von Übergangslösungen .....	471
II. Der Stellenwert der Rechtsprechung des BVerfG zwischen Übergangslösung und endgültiger Medienverfassung .....	472
III. „Gemischte Medienverfassungen“ im Schrifttum .....	473

IV. Grundlagen und Grenzen einer dauerhaften künftigen Medienverfassung .....	475
1. Einheitliche Regelungsgrundlagen .....	476
2. Ansätze für eine „Mischverfassung“ .....	476
3. Keine Bestands- und Entwicklungsgarantie .....	478

### *Sechster Teil*

<b>Die innere Ordnung der Medienunternehmen</b>	<b>481</b>
§ 12 Arbeitsrechtliche Grundzüge .....	483
A. Arbeitsverhältnis, Betriebsverfassungsrecht, „persönliche Abhängigkeit“ des Arbeitnehmers .....	484
B. Die Weisungsbefugnis des Arbeitgebers .....	488
I. Die arbeitsrechtlichen Streitfragen .....	488
II. Kriterien und Grenzen eines verlegerischen Weisungsrechts	490
1. Vertragstext .....	490
2. Stillschweigende Vereinbarung .....	490
§ 13 Mitbestimmungsfragen .....	496
A. Redaktionelle Mitbestimmung im gesetzlichen System .....	497
I. Der Tendenzschutz nach § 118 Abs. 1 BetrVG .....	497
1. Die gesetzliche Systematik des § 118 Abs. 1 BetrVG .....	498
2. Der Umfang der von § 118 Abs. 1 BetrVG nicht berührten Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte .....	502
II. Die Auseinandersetzung zwischen den Verfechtern publizistischer und arbeitsrechtlicher Mitbestimmungsmodelle .....	506
1. Die publizistischen Mitbestimmungsvorstellungen .....	506
2. Die arbeitsrechtlichen Mitbestimmungsvorstellungen .....	511
3. Das „Modell einer arbeitsteiligen Ausübung des Grundrechts der Pressefreiheit“ als Versuch zur Überwindung jedes arbeitsrechtlich-publizistischen Gegensatzes .....	513
III. Systemwidrigkeit publizistisch redaktioneller Mitbestimmung .....	521
1. Keine Grundlage einer redaktionellen Mitbestimmung im BetrVG .....	522
2. Keine Grundlage einer redaktionellen Mitbestimmung im MitbestG .....	525
3. Keine redaktionelle „Mitbestimmung“ .....	526
§ 14 Die Bedeutung publizistischer Sachregeln im außenpluralistischen Medienwesen .....	530
A. Objektivität und Wahrheit .....	530
I. Publizistische Aufgabenstellung und Selektion .....	531
II. Prämissen der Wahrheit publizistischer Aussagen .....	533

Inhaltsverzeichnis	15
III. Das Wahrheitserfordernis .....	533
IV. Der Zusammenhang von Wahrheits- und Objektivitätserfordernis .....	535
B. Die Vollständigkeit von Nachrichtenübermittlung und publizistischer Aussage .....	537
C. Die Trennung von Nachricht und Meinung .....	538
I. Nachrichten .....	539
II. Meinungen .....	540
III. Die publizistische Bedeutung der Trennung von Nachricht und Meinung .....	541
D. Keine publizistischen Sachregeln .....	542
I. Sorgfalt .....	542
II. Verständlichkeit .....	542
III. Ausgewogenheit, Unparteilichkeit, Neutralität .....	543
E. Verstöße gegen publizistische Sachregeln .....	544
I. Publikumsfreiheit und Rechte der Rezipienten .....	544
II. Gesetzliche Grundlagen für eine publizistische Selbstkontrolle .....	546
F. Der Einfluß publizistischer Sachregeln auf die Arbeit in den Medienunternehmen .....	549
I. Beschränkungen des verlegerischen Weisungsrechts durch publizistische Sachregeln .....	549
II. Professionelle Eigenständigkeit publizistischen Schaffens und Gewissensschutz der Redakteure .....	550
1. „Garantie der Eigenständigkeit geistigen Schaffens“ .....	551
2. Gewissensschutz der Redakteure .....	553
G. Gesetzliche Kompetenzabgrenzung zwischen Verleger und Redakteuren („innere“ Medienfreiheit) .....	557
<b>Ergebnisse der Untersuchung in Thesen</b>	<b>561</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>583</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b>	<b>592</b>



# Einleitung

## A. Die Macht der Medien

Die moderne Entwicklung dessen, was wir heute als Medienwesen bezeichnen, ist im wesentlichen die Geschichte technischer Erfindungen. Jede dieser Erfindungen, soweit sie bahnbrechende Bedeutung hatte, war Gegenstand tiefgreifender Auseinandersetzungen. Nicht nur der zeitunabhängige Konservatismus politischer Kräfte, denen es allein um die Bekämpfung von im einzelnen nicht übersehbaren Einbrüchen in bestehende Formen der Machtausübung ging, war hierfür verantwortlich. Das Mißtrauen gegenüber technischen Ausdehnungen der Vervielfältigung und Verbreitung von Gedanken haben vielmehr seit jeher Persönlichkeiten geteilt, die sich als führende geistige und gesellschaftliche Kräfte ihrer Zeit verstanden.

Über die Ausstrahlungskraft der Medien, die mit ihnen verbundenen Möglichkeiten der politischen, gesellschaftlichen und geistigen Einflußnahme, ist viel geschrieben worden. Sie ist als solche ebenso zweifelsfrei wie die Antwort auf die häufig gestellte Frage: „Haben Medien Macht?“ Die Tatsache der Macht der Medien bedarf keines Nachweises in aktuellen Gegebenheiten. Sie liegt in ihrer Struktur. Diese strukturellen Zusammenhänge sind unabhängig von der Art der Machtausübung. Sie galten für die Herrscher vergangener Jahrhunderte ebenso, wie sie für die Formen der Machtausübung des gegenwärtigen Zeitalters gelten, gleichgültig, ob diese Macht in den Händen von Diktatoren, von gewählten Repräsentanten des Volkes in Demokratien, von Kirchenoberhäuptern, Gewerkschaftsführern oder von Managern der Wirtschaft und des Finanzwesens liegt. Für keinen ist — letztlich — die Anerkennung oder zumindest die Duldung derjenigen, auf deren Geschicke er mit seinen Entscheidungen Einfluß nimmt, bedeutungslos. Der Grund hierfür ist der den Medien eigene Einfluß auf die „öffentliche Meinung“, die in ihrer politischen Bedeutung nichts anderes ist als die Abhängigkeit der Regierenden von den Regierten. Für die unausweichliche Verknüpfung dieser Abhängigkeit mit jeder politischen Macht in den Händen Weniger über Viele gibt es aufschlußreiche historische Beispiele.

Daniel Defoe, den man wegen seiner im Namen der Öffentlichkeit verfaßten Eingaben an das britische Parlament inhaftiert hatte, wurde

im Jahre 1703 unter der Bedingung freigelassen, im geheimen Auftrag der Regierung Königin Annas eine Oppositionszeitung zu schreiben — eine geniale Methode, sich des Anwalts der Bevölkerung im Namen der Pressefreiheit zu entledigen! Der Diplomat und preußische Kammerherr Karl Friedrich von Savigny, der Sohn des bekannten Rechtsgelehrten Friedrich Carl von Savigny, kommentierte im Jahre 1842 das Streben des Bürgertums nach politischer Freiheit mit den beschwörenden Worten: „Gott bewahre jedes Land vor einer freien Presse und einer Konstitution!“<sup>1</sup> Sicherlich ist einiges hieran nur noch historische Reminiszenz. Doch wird auch in der heutigen Mediendiskussion ein Journalismus als „entartet“ abgelehnt, zu dessen Existenzgrundlagen der Konkurrenzkampf um Auflagenhöhen und Einschaltquoten gehört. Was anderes ist dies als die Überzeugung v. Savignys, eine freie und damit naturgemäß beliebigen Personen anvertraute Presse sei eine Gefahr für Staat und Gesellschaft? Hinter dieser Überzeugung steht heute weniger die Befürchtung eines Machtmißbrauchs im politischen Sinne als vielmehr die Sorge um die negativen Auswirkungen eines unkontrollierten Medienkonsums in der Gesellschaft. Der neben ihrer technischen Entwicklung ebenso tiefgreifende Stilwandel der Medien kann in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden. Ohne den missionarischen Einsatz Pulitzers für eine politische und moralische Reform durch Sensationsberichte<sup>2</sup> wäre das heutige Medienwesen ebensowenig denkbar wie ohne die gezielte Informationspolitik F. D. Roosevelts, der wie kein anderer vor ihm die Rolle der Medien als Grundlage des politischen Lebens geprägt hat<sup>3</sup>.

## B. Herausforderungen an eine staatliche Medienordnung

Die Tätigkeit der Medien in der Öffentlichkeit hat als Informationsübermittlung und Grundlage der Meinungsbildung sowohl individuelle als auch auf das Staatswesen bezogene kollektive Auswirkungen. Für die grundlegende Aufgabe einer rechtlichen Ordnung, die sich hieraus im Hinblick auf alle Bereiche des Medienwesens ergibt, genügt die bloße Tatsache gesetzlicher Regelungen nicht. Denn Gesetzgebungsorgane sind Körperschaften, die selbst den vielfältigsten Einflüssen ausgesetzt sind, nicht zuletzt dem der Medien. Ihre allgemeine Grundlage kann eine rechtliche Ordnung des Medienwesens daher nur in denjenigen rechtlichen Regeln finden, denen die Mediengesetzgebung

---

<sup>1</sup> s. den Bericht von A. Laufs, Zeugnisse eines Konservativen, in: Rheinischer Merkur vom 16. April 1982, S. 16.

<sup>2</sup> Vgl. Die Welt vom 30. 9. 1978: „Als Leserbriefe mit dem Colt geschrieben wurden“.

<sup>3</sup> David Halberstam, *The Powers That Be*, 1979, S. 8 ff.

unterliegt, nämlich der Verfassung. In der verfassungsrechtlichen Diskussion in der Bundesrepublik ist das Grundgesetz hierbei zum Ausgangspunkt für Bezüge zu einer Rundfunkverfassung, einer Arbeitsverfassung und einer Wirtschaftsverfassung geworden, die ihrerseits zusammen mit der Staatsverfassung eine spezifische Medien- und Kommunikationsverfassung hervorbringen<sup>4</sup>. Man mag dieses Zusammenspiel verschiedener Verfassungssysteme im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Staatsverfassung kritisch beurteilen oder im Gegenteil für geboten halten: Die Schlüsselstellung der Staatsverfassung für alle Fragen der Medienorganisation, insbesondere die zentrale Bedeutung von Art. 5 Abs. 1 GG, ist ungeachtet ihrer im einzelnen noch zu überprüfenden Bedeutung unbezweifelbar. Sie ergibt sich schon daraus, daß die Medienfreiheiten des Art. 5 zu einer Nahtstelle der Verfassungsinterpretation geworden sind, von denen grundlegend verschiedene Auffassungen über den Staat des Grundgesetzes und sein Verhältnis zu den einzelnen Menschen sowie den gesellschaftlichen Gruppen ausgehen.

Dies ist nur zu einem Teil aus der politischen Bedeutung der Berichterstattung für jede freiheitliche Demokratie zu erklären. Die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre haben vielmehr als allgemeine Zeiterscheinung deutlich werden lassen, daß das Ausmaß und die Methode der verfassungsrechtlichen Argumentation oft mehr von der gesellschaftspolitischen als von der rechtlichen Bedeutung des Sachverhalts bestimmt werden. Ein erheblicher Teil der großen innenpolitischen Debatten der letzten zwei Jahrzehnte, wie z. B. zur Einführung der wirtschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten der Unternehmen, zur Aufhebung des Verbots der Schwangerschaftsunterbrechung, zur Aufhebung der Zulassungsbeschränkungen für das Hochschulstudium durch den numerus clausus, zur „Humanisierung“ des Arbeitsplatzes und des Strafvollzugs, zur Zulassung von Radikalen zum öffentlichen Dienst, sowie nicht zuletzt zur allgemeinen Konzentration der Wirtschaftsunternehmen einschließlich derjenigen der Presse, ist jeweils von entgegengesetzten Seiten weitgehend mit verfassungsrechtlichen Argumenten bestritten worden. Die Auseinandersetzung verlief in allen Fällen nach den gleichen Regeln.

---

<sup>4</sup> Nach *Scholz* (Pressefreiheit, S. 139 ff.) umschreibt die grundgesetzliche Kommunikationsverfassung „dasjenige — ebenso verfassungsspezifische wie rechtlich äußerst sensible — gesellschaftsverfassungsrechtliche Subsystem“, „das die Freiheiten individueller Meinungsbildung, die Freiheit kommunikativer Meinungsbildungsprozesse und die Freiheiten medienmäßiger Kommunikationsvermittlung“ strukturiere sowie garantiere; vgl. *ders.*, Koalitionsfreiheit, S. 286 ff., 294, 295 ff.; *Jarass*, Massenmedien, S. 247. Von einer Kommunikationsverfassung im Sinne des Staatsverfassungsrechts spricht *Eckhold*, Konzentration und Teilhabe, S. 94 ff.; zur grundgesetzlichen Medienverfassung ferner *Tima*, in: *Publizistik* 1979, S. 29 ff.