

Rolf Grawert / Christian Tomuschat (Hrsg.): Der Journalist in der Verfassungsordnung. Die Privatreinkordnungen, mit Beiträgen von Jürgen Becker, Maurizio Pedrazza Gorlero, Alessandro Pace und Herbert Berthge, Schriften zu Kommunikationsfragen Bd. 12, Duncker & Humblot, Berlin 1989, 125 S. DM 48,-.

Die Schrift enthält die Referate des VI. Deutsch-italienischen Verfassungskolloquiums, das im Juni 1987 in Pavia abgehalten wurde. Gegenstand der rechtsvergleichenden und regelmäßig alle zwei Jahre stattfindenden Tagung waren diesmal zwei aktuelle, medienrechtliche Themen. "Der Journalist in der Verfassungsordnung" und "Die Privatreinkordnungen".

1. Jürgen Becker beschreibt den Status des Journalisten in der Bundesrepublik Kennzeichnend ist die verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 5 Abs. 1 GG: Die Meinungsäußerungsfreiheit steht jedem in der Bundesrepublik arbeitenden in- und ausländischen Journalisten zu, ebenso wie die Meinungsbildungs- und Informationsfreiheit. Sein wichtigstes Kommunikationsgrundrecht bleibt jedoch die Pressefreiheit, die alle pressspezifischen Tätigkeiten und Verhaltensweisen "von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung" garantiert und "ein subjektives Grundrecht für die im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen" gewährt, "das seinen Trägern Freiheit gegenüber staatlichem Zwang verbürgt". Er braucht nicht zu differenzieren zwischen Meinung, Werturteil und Tatsachenbehauptung. "Auch scharfe und übersteigerte Äußerungen" sind ebenso geschützt, wie der "freie Zugang zu den Presseberufen" und die "freie Gründung von Presseorganen". Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet darüberhinaus die Freiheit der Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Film. Das BVerfG sieht im Rundfunk einen "neben der Presse stehenden, mindestens gleich bedeutsamen, unentbehrlichen Faktor der öffentlichen Meinungsbildung". Der im Rundfunk tätige Journalist genießt – wie der Presse-Journalist – umfassenden Schutz in den Medien bei allen seinen typischen empirisch feststellbaren Tätigkeiten. Art. 5 GG stellt klar, daß eine Zensur durch den Staat nicht stattfindet und staatliche Einschränkungen nur auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 2 GG zulässig sind.

Maurizio Pedrazza Gorlero schildert die Grundlagen für die journalistische Tätigkeit in Italien: Sie wurzeln in Art. 21 der italienischen Verfassung, dessen Abs. 1 jedermann das Recht gewährt, "die eigene Meinung in Wort, Schrift und durch jedes sonstige Verbreitungsmittel frei zu äußern" und dessen Abs. 2 und 3 die verfassungsrechtlichen Garantien werden durch das Gesetz Nr. 69 v. 3. 2. 1963 und die dazugehörige Ausführungsverordnung ergänzt, womit der einzelne Gesetzgeber eine Berufsordnung in Form einer Zwangskörperschaft erlassen hat, die auf Tradition beruht. Die Einführung des Journalistenregisters erfolgte durch das faschistische Regime, damals mit dem Ziel, den journalistischen Beruf auf die Interessen der Nation auszurichten. Heute geht es darum, das Informationssystem unter das ökonomisch-politische System strukturell unterzuordnen. Mit der Führung des Registers einerseits und der Ausübung einer Reihe von Befugnissen, die den Zugang, die Kontrolle und die Berufsdisziplin betreffen, ist

der Berufskammer die Aufgabe anvertraut, Dritten gegenüber die "technische Betätigung und moralische Eignung" ihrer Angehörigen zu gewährleisten. Es erscheint zweifelhaft, ob eine dermaßen rigide Standesorganisation mit der Meinungs- und Pressefreiheit vereinbar ist. Der italienische Verfassungsgerichtshof hat gleichwohl die Vereinbarkeit des Gesetzes Nr. 69 mit Art. 21 der italienischen Verfassung bejaht.

Der Vergleich zwischen der italienischen und deutschen Verfassungsordnung läßt beim Status des Journalisten deutliche Unterschiede erkennen: Die italienischen Journalistenkammern sind Überbleibsel aus einer Zeit, die beherrscht wurde durch Obrigkeitssdenken und Meinungskontrolle seitens des Staates. Deren Existenz ist heute fragwürdig geworden. Wagt man ein Fazit, so kann die Rechtslage in der Bundesrepublik, wo der Zugang zu dem Journalistenberuf frei ist von korporatistischen Strukturen, als freiheitlicher und aufgeklärter bezeichnet werden – freilich um den Preis fehlender formaler Professionalisierung.

II. Im Vergleich zur Bundesrepublik steht der Privatreink in Italien in voller Blüte. Grundlegend für dessen Entwicklung, die Alessandro Pace beschreibt, war die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs, der seit dem Jahre 1960 bis heute in zahlreichen Entscheidungen den Weg geebnet hat zu einer teilweisen Abkehr von dem rein öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem. Die Verfassungsfragen des Rundfunks wurden dabei – die italienische Verfassung kennt den Begriff der Rundfunkfreiheit nicht – an Art. 21 Abs. 1 gemessen, was stufenweise zur Zulassung des Privatreinkes zuerst auf lokaler, dann auf regionaler und schließlich – wenn auch eingeschränkt – auf nationaler Ebene führte. Während auf regionaler und lokaler Ebene das Rundfunkmonopol des Staates in Italien um einige Jahre früher aufgehoben worden ist als in der Bundesrepublik, hat der Verfassungsgerichtshof mehrfach, zuletzt im Jahre 1988, die Verfassungsmäßigkeit des landesweit bestehenden Staatsmonopols (genauer Duopol: RAI und Fininvest) bestätigt. Wurde früher der Frequenzmangel als Grund angeführt, so wird heute argumentiert, der Rundfunk erfülle eine "wesentliche öffentliche Aufgabe" und könne daher nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben, vielmehr sei eine gesetzlich verankerte Vielfaltssicherung erforderlich. Da die Garantien eines "Außenpluralismus" vom Gesetzgeber noch nicht landesweit positiv geregelt worden seien, müsse am Staatsmonopol auf nationaler Ebene festgehalten werden. Es stellt sich freilich die Frage, wieso ein und dieselbe Rundfunkfähigkeit zu unterschiedlichen Bewertungen führt, je nachdem, ob sie sich auf nationaler oder örtlicher Ebene abspielt. Eine Erklärung mag Art. 43 der italienischen Verfassung abgeben, der den Staatsvorbehalt für "Unternehmen" sowie für "Gruppen von Unternehmen" rechtfertigt. Es wird argumentiert, es sei zulässig, nur die landesweit tätigen Rundfunkunternehmen, nicht hingegen die örtlichen Sender, "als öffentliche Aufgabe" zu kennzeichnen. Überzeugend ist diese Unterscheidung nicht: Rundfunk, ob auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene, ist gleichermaßen dazu verpflichtet, das Informationsbedürfnis der Gemeinschaft zu befriedigen.

Im Gegensatz zu Italien hatte die Bundesrepublik, wie Herbert Berthge ausführt, zunächst mehr "experimentellen Charakter". Heute freilich hat sich die Situation gewandelt. Ausgangspunkt war – anders als in Italien – kein

realer Zustand der Existenz privater Veranstalter. Es gab vielmehr politische Bestrebungen, Privatrecht einzuführen, die von der „maßstabsetzenden Judikatur des BVerfG“ bestimmt sind. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wurde dabei immer schon so verstanden, daß „jedenfalls dem Grunde nach auch Rundfunk im privatrechtlichen Bereich eine Monopolisierung des Mediums bei öffentlich-rechtlichen Anstalten auf keiner Verfassungsebene der Einzelnen Landesgesetzgebung die notwendigen legislativen Grundlagen für die Zulassung privater Rundfunkveranstalter geschaffen. Die eigenen Entscheidungen über die Reichweite der verfassungsrechtlichen Rundfunkgewährleistung und über ihre Umsetzung im Rahmen des einfachen Rundfunkgesetzesrechts ist dabei nicht primär von den Parlamenten der Bundesländer, sondern hauptsächlich vom BVerfG getroffen worden: Am Anfang stand das erste Fernsehurteil aus dem Jahre 1961, mit dem die Karlsruher Verfassungshüter festgeschrieben haben, daß „die Veranstaltung von Rundfunksendungen durch private Rechtsträger verfassungsrechtlich jedenfalls zulässig ist“, allerdings mit zwei Einschränkungen: Die Veranstaltung von Rundfunk durch private Rechtsträger ist nur auf einfachgesetzlicher Grundlage erlaubt, und dem Staat ist jede, eine beschränkte Rechtsaufsicht überragende fachlich-inhaltliche Einwirkung auf die Programmgestaltung privater Rechtsträger verboten“. Im Jahre 1981 wurden die in Ansätzen erarbeiteten verfassungsgesellschaftlichen Strukturprinzipien präzisiert: Das BVerfG forderte eine gesetzliche Regelung der „materiellen, organisatorischen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung und die Veranstaltung von Privatrecht und qualifizierte diesen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt als Parlamentsvorbehalt. Das Postulat einer pluralistischen Kontrolle privaten Rundfunks, durch das die Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt gesichert werden soll, wurde konkretisiert. Dem binnensystemischen Modell trat das außenpluralistische gegenüber. Kurze Zeit später, 1986, wurden die bislang an die Zulässigkeit des Privatrechts gestellten Voraussetzungen, vor allem die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, erheblich zugunsten der Forderung nach einem bloßen „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“ ermäßigt. Dies führte einerseits zur Stärkung der Position des Privatrechts, zugleich aber auch zur Kristallisation der „ausgleichenden“ und systemstabilisierenden(n) Funktion der öffentlich-rechtlichen Anstalten, verbunden mit dem Zugeständnis einer beschränkten Bestands- und Entwicklungsgarantie: Das BVerfG weist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk seinen klassischen Auftrag – die Grundversorgung – zu, als „essentielle Funktion“ des Rundfunks. Mit der 5. Rundfunkentscheidung im Jahre 1987 stellte das BVerfG schließlich klar: Grundversorgung ist „nicht eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die privaten Rundfunk“ setzt eine Mehrzahl von Programmen“ voraus. Prägend für die Situation in der Bundesrepublik ist danach „eine duale Ordnung von öffentlich-rechtlichem, binnensystemischem Integrationsrundfunk und privatrechtlichem Komerzrundfunk“.

Diese neue Rundfunkordnung, basierend vor allem auf den Entscheidungen des

BVerfG, auf der Rundfunkgesetzgebung und dem Rundfunkstaatsvertrag der Länder, läßt – nach langer Zeit der Ungewißheit – eine normative Bestimmung der Beziehungen unterschiedlicher Rundfunkveranstalter zueinander und zu den Presseunternehmen erkennen und befindet sich damit auf dem besten Weg, den insoweit bestehenden Vorsprung des italienischen Rundfunksystems behutsam zu verringern.

Georgios Gonnalakis

H. Hübner u. a.: Das Persönlichkeitsrecht im Spannungsfeld zwischen Informationsauftrag und Menschenwürde. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 49. München: C. H. Beck, 1989. 138 S., DM 59,-.

Der Band dokumentiert eine Vortragsveranstaltung vom Mai 1988: sechs Vorträge, eingerahmt von der Begrüßung und Einführung durch H. Hübner und einem Diskussionsbericht von J. Gerth. Die Referenten waren bunt gemischt: Dementsprechend unterschiedlich ist der Ertrag für den öffentlich-rechtlichen Leser. Für ihn ist die anekdotisch angelegte Causale aus der Sicht des „juristischen Laien“ C. H. Henneberg über „Grenzen der Kunstkritik“ eher ein Intermezzo zwischen den ins Grundsätzliche zielenden Referaten der Medienpolitiker (P. Glotz, MdB, und O. Pohl, MDL-NW, zugleich Stellvertreter der Vorsitzenden des Rundfunks des WDR) und der in die Einzelheiten gehenden Juristen (ebfalls in der Abfolge ihrer Vorträge P. Tercier, H. Kötz und H. Schack). Glotz beantwortete die Frage nach den „Grenzen der Berichterstattung im politischen Tageskampf“ am Beispiel der Barschel-Affäre sehr allgemein mit dem Grundsatz „In dubio pro libertate“, blieb damit aber nach Meinung von Diskussionssteuermern die konkrete Güterabwägung schuldig. Näher kam dem Gesamthema der Veranstaltung mit ihrer „Gravitationskraft“ (Hübner, S. 10) das Referat von Pohl zum Persönlichkeits- und Berichterstattungsschutz im Rahmen der Programmverantwortung, bleibt aber gerade deshalb enttäuschend, wegen einer fragwürdigen und nur sehr apodiktisch begründeten Aufwertung des Rundfunks für die vorbeugende Programmüberwachung bei einem zusätzlichen Defizit zur Rolle der politischen Parteien in solchen Aufsichtsgremien. Die stärker fachjuristischen Vorträge berühren nur zum Teil das öffentliche Recht. So ist die knappe Skizze von Kötz schon von ihrem Titel her dem zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz gegen grenzüberschreitende Persönlichkeitsverletzungen gewidmet, und das in der Diskussion offenbar besonders umstrittene Referat von Schack zum Rechtsschutz gegen grenzüberschreitende Persönlichkeitsverletzungen ist für Hübners Schlussbemerkung dienen, „daß Rundfunkrecht eine typische Querschnittsmaterie sei“.

Walter Schmidt