

Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,  
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin

---

Heft 10

# Die Freiheit des Rundfunks vom Staat

Gremienbesetzung, Rechtsaufsicht, Genehmigungsvorbehalte,  
staatliches Rederecht und Kooperationsformen auf dem  
verfassungsrechtlichen Prüfstand

Von

Hans D. Jarass



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**HANS D. JARASS**

**Die Freiheit des Rundfunks vom Staat**

**Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,  
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin**

**Heft 10**

# Die Freiheit des Rundfunks vom Staat

Gremienbesetzung, Rechtsaufsicht, Genehmigungsvorbehalte,  
staatliches Rederecht und Kooperationsformen auf dem  
verfassungsrechtlichen Prüfstand

Von

**Dr. Hans D. Jarass, LL. M.**

Professor an der Freien Universität Berlin



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 04961 6

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	9
<b>A. Verfassungsrechtliche Grundlagen</b> .....	
11	
1. Fundamente der Staatsfreiheit des Rundfunks .....	11
a) Das Verbot des Staatsrundfunks .....	11
b) Begrenzung bloßer Einflußnahme .....	12
c) Die Rundfunkfreiheit als Auftrag .....	14
d) Ergänzung durch andere Grundgesetznormen .....	16
2. Begrenzung der Rundfunkfreiheit .....	17
a) Grundlagen der Begrenzung .....	17
b) Der Begriff der „allgemeinen Gesetze“ .....	21
c) Folgerungen .....	24
3. Sinn und Funktion der Rundfunkfreiheit .....	25
a) Ausrichtung auf Meinungs- und Informationsfreiheit .....	25
b) Die Vermittlungs- oder Mediationsleistung .....	28
4. Die unterschiedliche Sensitivität der Rundfunkfreiheit .....	31
a) Publizistische Relevanz und Dominanzverbot .....	31
b) Handlungsspielraum bzw. Flexibilität .....	32
c) Der spezifische Schutz der Vermittlungsfunktion .....	33
d) Folgerungen .....	36
5. Die Adressaten der Rundfunkfreiheit .....	37
<b>B. Staatliche Einwirkung und ihre Grenzen</b> .....	
39	
I. Die Gubernative als die kritische Einwirkungsinstanz .....	39
1. Situation in einem Bundesland .....	39
2. Kooperative Aspekte .....	42
II. Besetzung der Aufsichtsgremien .....	43
1 Situation nach einfachem Recht .....	43
a) Die Bedeutung der Aufsichtsgremien .....	43
b) Der staatliche Einfluß auf die Besetzung .....	45
2. Die verfassungsrechtlichen Grenzen .....	48
3. Anwendung auf Rundfunkgesetze und -staatsverträge .....	51

III. Rechtsaufsicht und Finanzkontrolle .....	52
1. Situation nach einfachem Recht .....	52
2. Aufsicht und Verfassungsrecht .....	53
3. Anwendung auf Rundfunkgesetze und -staatsverträge .....	57
IV. Festlegung und Änderung organisatorischer Vorgaben .....	58
1. Einwirkung der Regierung auf die Organisation .....	58
2. Hinweise aus der Finanzierungsdiskussion .....	61
3. Der Rahmen für Änderungen .....	62
a) Rechtsverordnungen und Rechtsvereinbarungen .....	62
b) Genehmigungen, Weisungen u. a. ....	64
4. Der Rahmen für Zulassungen .....	65
5. Parallelen im Kommunalrecht .....	65
6. Anwendung auf Rundfunkgesetze und -staatsverträge .....	68
V. Rederecht des Staates im Rundfunk .....	69
1. Rechtliche Ansatzpunkte .....	69
2. Verfassungsrechtliche Einordnung .....	71
3. Verlautbarungsrecht, Sendezeiten, Gegendarstellung .....	73
4. Rederecht des Kritisierten .....	74
VI. Kooperation am Fall des Unterrichtsfernsehens .....	75
1. Das Unterrichtsfernsehen zwischen Staat und Rundfunk .....	75
2. Verfassungsrechtliche Grenzen .....	77
a) Grundlagen .....	77
b) Konsequenzen .....	80
3. Anwendung auf die bisherige Praxis .....	82
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>83</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>89</b>

## Verzeichnis rundfunkrechtlicher Abkürzungen

BR-G	Bayerisches Rundfunkgesetz (BayRuFuG) i. d. F. v. 26. 9. 1973
BR-VO	Verordnung über die Wahlen zum Rundfunkrat v. 8. 12. 1976
BreitbVG	Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel v. 4. 12. 1980 (Rheinland-Pfalz)
HR-G	Gesetz über den Hessischen Rundfunk v. 2. 10. 1948
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk v. 20. 8. 1980
RB-G	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts — Radio Bremen v. 18. 6. 1979
SR-G	Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) i. d. F. v. 1. 8. 1968
SFB-G	Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ i. d. F. v. 5. 12. 1974
SFB-S	Satzung der Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ i. d. F. v. 5. 12. 1974 (Anlage zum Gesetz)
SDR-G	Gesetz Nr. 1096 Rundfunkgesetz v. 21. 11. 1950
SDR-S	Satzung für den „Süddeutschen Rundfunk“ in Stuttgart v. 21. 11. 1950 (Anlage zum Gesetz)
SWF-StV	Staatsvertrag über den Südwestfunk v. 27. 8. 1951
SWF-S	Satzung des Südwestfunks i. d. F. v. 7. 6. 1974
WDR-G	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ v. 25. 5. 1954
ZDF-StV	Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ v. 6. 6. 1961





## Einleitung

In der aktuellen Diskussion zum Rundfunkrecht stehen die Organisation der neuen Medien sowie die Einführung des privaten Fernsehens im Brennpunkt. Das klassische Thema der Freiheit des Rundfunks vom Staat hat damit an Bedeutung nicht verloren. Das Gegenteil ist der Fall. Änderungen des Organisationsrechts scheinen eine günstige Gelegenheit zu sein, den Einfluß des Staates etwas zu vergrößern, wie die Erfahrungen beim Norddeutschen Rundfunk zeigen. Im übrigen besitzt das Thema des staatlichen Einflusses auf den Rundfunk, unabhängig von diesem Bezug zur medienrechtlichen Neuordnung, eine dauernde Aktualität. Mag der von Noelle-Neumann und anderen festgestellte Einfluß des Rundfunks auf den Wähler auch zweifelhaft sein, die meisten Politiker halten ihn jedenfalls für möglich und haben daher ein großes Interesse daran, in Rundfunksendungen möglichst gut „wegzukommen“. Der Gedanke, hier etwas nachzuhelfen, ist naheliegend. Unabhängig davon, welchen Einfluß der Rundfunk tatsächlich hat, der weit verbreitete Glaube an seine Bedeutung für die öffentliche Meinung machen ihn zu einer wichtigen Instanz, die man nicht links liegenlassen kann, sondern der man sich vergewissern muß. So überrascht es wenig, daß der Versuch staatlicher und parteilicher Einflußnahme auf den Rundfunk kommunikationspolitischer Alltag ist.

Die folgende Untersuchung soll konkret die Grenzen abstecken, die sich für die staatliche Einflußnahme aus der Verfassung ergeben. Behandelt werden die bekannten Themen der Besetzung der Aufsichtsgremien sowie der Rechtsaufsicht und der Finanzkontrolle. Weiter geht es um die noch kaum diskutierten Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalte zugunsten der Regierung im Zusammenhang mit organisatorischen Fragen. Dem schließt sich eine Erörterung von Regelungen an, die dem Staat das Recht geben, im Rundfunk zu Wort zu kommen. Endlich wird die Frage der Kooperation zwischen Staat und Rundfunk am Beispiel des Unterrichtsfernsehens erörtert.

Die Untersuchung baut auf meiner vor wenigen Jahren erschienenen Abhandlung „Die Freiheit der Massenmedien“ auf<sup>1</sup>. Bei dieser Abhandlung ging es in erster Linie um die Erstellung einer geeigneten Grund-

---

<sup>1</sup> Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, 1978. Meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Andreas Greifeld, danke ich für manche Anregung.

lagentheorie, die sowohl normativ wie kommunikationssoziologisch fundiert ist. In der Darstellung wurde dabei den kommunikationssoziologischen Aspekten der größere Raum eingeräumt. In dieser Untersuchung wird dagegen die normative Begründung vertieft. Weiterhin werden verschiedene Theorieelemente weiterentwickelt. Vor allem aber geht es um die Suche nach praktischen Ergebnissen<sup>2</sup>. Um wirklich konkrete Aussagen machen zu können, wird das Recht der verschiedenen Rundfunkgesetze und -staatsverträge detailliert behandelt. Dabei zeigt sich, daß eine Reihe von Regelungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht zu werden vermögen. Berücksichtigt ist unter anderem das neue Bremer Rundfunkgesetz sowie der jüngst ratifizierte Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk. Ausgeklammert bleiben lediglich der Deutschlandfunk und die Deutsche Welle. Die Sonderstellung dieser Rundfunkanstalten kommt nicht nur in der Bundeskompetenz zum Ausdruck. Sie setzt auch im Hinblick auf andere Fragen einem Vergleich manche Grenzen<sup>3</sup>. Eingegangen wird dagegen auf das rheinland-pfälzische Breitband-Versuchsgesetz. Zwar geht es dabei nur um ein Pilotprojekt, doch verdient das Gesetz als einer der ersten Schritte in das „Land der neuen Medien“ besondere Aufmerksamkeit.

Gegen Ende der Drucklegung dieser Untersuchung ist die FRAG-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergangen. Sie bestätigt viele der hier gewonnenen Ergebnisse. Insbesondere hat das Gericht die in dieser Untersuchung als verfassungswidrig eingestuften Vorschriften des saarländischen Rundfunkgesetzes für nichtig erklärt.

---

<sup>2</sup> Der Untersuchung liegt u. a. ein Gutachten zugrunde, das ich im Rahmen der NDR-Reform erstattet habe.

<sup>3</sup> Zur Sonderstellung dieser Anstalten s. *Berendes, Staatsaufsicht*, S. 112 ff.; *Herrmann, Fernsehen und Hörfunk*, S. 270 ff.; *Wufka, Rundfunkfreiheit*, S. 104 ff.

## A. Verfassungsrechtliche Grundlagen

### 1. Fundamente der Staatsfreiheit des Rundfunks

#### a) Das Verbot des Staatsrundfunks

Stehen die verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Einflußnahme auf den Rundfunk in Frage, bildet die Rundfunkfreiheit des Art. 5 I S. 2 GG<sup>1</sup>, wenn auch nicht die einzige, so doch die ganz zentrale Grundlage. Das Bundesverfassungsgericht hat diesem Grundrecht immer einen besonderen Rang zuerkannt. „Die in Art. 5 Abs. 1 enthaltene Garantie der Freiheit des Rundfunks ist für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben in den Ländern von fundamentaler Bedeutung“.<sup>2</sup> An anderer Stelle sagt das Gericht: „Die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) ist ebenso wie die Pressefreiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung“.<sup>3</sup> Das Schrifttum teilt diese hohe Einschätzung der Rundfunkfreiheit<sup>4</sup>.

Sehr viel bunter wird das Bild, wenn daraus Konsequenzen gezogen werden sollen. Weitreichende Übereinstimmung findet sich allerdings noch, soweit es um einen von staatlichen Stellen betriebenen Rundfunk geht. Das ist historisch naheliegend. Die Verankerung der Rundfunkfreiheit im Grundgesetz durch die Väter der Verfassung war demonstrativ gegen den Staatsrundfunk der nationalsozialistischen Epoche gerichtet<sup>5</sup>. Eine Lenkung des Rundfunks durch die Regierung sollte ein für allemal ausgeschlossen sein. Die erste große Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat sich mit diesem Thema beschäftigt und für verfassungsrechtlich unzulässig erklärt, „daß der Staat unmittelbar oder

---

<sup>1</sup> Gelegentlich wird der Begriff der Rundfunkfreiheit auch auf andere Normen bezogen; vgl. *Maunz*, Staatsaufsicht, S. 527; wie hier *Badura*, Rundfunkgesetzgebung, S. 28.

<sup>2</sup> BVerfGE 13, 54/80.

<sup>3</sup> BVerfGE 35, 202/221.

<sup>4</sup> Etwa von *Bethge*, Reorganisation, S. 12; *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit, S. 15; *Ossenbühl*, Freie Mitarbeit, S. 108.

<sup>5</sup> Die Ablehnung einer Festschreibung öffentlich-rechtlicher Anstalten durch *Heuss* und *Süsterhenn* sollte lediglich die Frage des Privatfunks und des Kirchenfunks offenhalten; vgl. *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 124.