

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 12

**Der Journalist
in der Verfassungsordnung
Die Privatfunkordnung**

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Rolf Grawert
Prof. Dr. Christian Tomuschat**



Duncker & Humblot · Berlin

Der Journalist in der Verfassungsordnung

Die Privatfunkordnung

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 12

Der Journalist in der Verfassungsordnung Die Privatfunkordnung

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Rolf Grawert
Prof. Dr. Christian Tomuschat**



Duncker & Humblot · Berlin

Redaktion: Prof. Dr. Rolf Grawert, Bochum

Cip-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Der Journalist in der Verfassungsordnung. Die
Privatfunkordnung / hrsg. von Rolf Grawert;
Christian Tomuschat. - Berlin: Duncker u. Humblot, 1989
(Schriften zu Kommunikationsfragen; Bd. 12)
ISBN 3-428-06632-4
NE: Grawert, Rolf [Hrsg.]; Beigef. Werk; GT**

Alle Rechte vorbehalten
© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISSN 0935-4239
ISBN 3-428-06632-4

Vorwort

Vom 5. bis 6. Juni 1987 fand in Pavia das VI. Deutsch-italienische Verfassungsrechtskolloquium statt, dessen Arbeitsergebnisse in Form der erstatteten Referate der hier vorgelegte Band vereinigt¹. Im Jahre 1977 in Bonn begründet, hat diese rechtsvergleichende Veranstaltung bisher stets in einem zweijährigen Turnus abwechselnd in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien stattgefunden. Tagungsorte waren neben dem Ursprungsort Bonn (1977), Rom (1979), München (1981), Palermo (1983), Karlsruhe (1985) sowie schließlich, wie bereits hervorgehoben, Pavia.

Von Anfang an hat eine doppelte Zielsetzung das deutsch-italienische Juristengespräch über die speziellen Probleme des Verfassungsrechts begleitet. Einerseits wurde versucht, die Gegenwart zweier Verfassungen zu erforschen, die in nur geringem zeitlichen Abstand in Reaktion auf eine vorangegangene Epoche der Diktatur und der Unfreiheit entstanden sind. Mit ganz ähnlichen Gewährleistungen materiell-rechtlicher Art und jeweils einem Verfassungsgericht als Wahrer der konstitutionellen Grundlagen des Staates ausgestattet, drängen sich die beiden Verfassungsordnungen als Gegenstände der vergleichenden Forschung geradezu auf. Parallelentwicklungen können den gestaltenden Einfluß des Rechts auf die gesellschaftlichen Verhältnisse belegen, während Divergenzen umgekehrt häufig Hinweise auf die prägende Macht der Faktoren des Soziallebens geben. Neben diesem akademischen Interesse stand das Bestreben, einem zu jener Zeit in der Mitte der 70er Jahre deutlich gewordenen Entfremdungsprozeß entgegenzuwirken. Im Kampf gegen den Terrorismus anarchistischer Randgruppen hatte die deutsche Staatsgewalt zu drastischen Mitteln gegriffen, die — obwohl angesichts der entstandenen Notlage rechtsstaatlich durchaus noch vertretbar — jenseits der Grenzen vielfach auf Unverständnis gestoßen waren. Von vielen Beobachtern gerade in den mediterranen Ländern Westeuropas war die Bundesrepublik Deutschland polemisch als ein Land der polizeistaatlichen Exzesse dargestellt worden. Mit der Einrichtung der Kolloquien sollte ein Beitrag zur Überwindung solcher Tendenzen einer Pauschalkritik an der Bundesrepublik geleistet, gleichzeitig aber auch die Chance eröffnet werden, deutsche Rechtsvorstellungen durch ein auf italienischer Seite anzutreffendes Mehr an Liberalität beeinflussen zu lassen.

Innerhalb eines Jahrzehnts ist eine sehr viel größere Selbstverständlichkeit im gegenseitigen Umgang erreicht worden. Die Spannungen der 70er Jahre sind — zumindest oberflächlich — verschwunden, und im Mittelpunkt des gegenseitigen Interesses stehen heute eher praktische Fragen des Rechtsalltags. Mit Bedacht waren für das Kolloquium in Pavia zwei Themen aus dem Medienrecht ausgewählt worden. Sowohl in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in Italien hat sich das Medienrecht zunächst selbständig unter dem Einfluß der interessierten Kreise auf der einen, der Rechtsprechung auf der anderen Seite entwickelt. Die entscheidenden Impulse empfing es jeweils von einer Reihe wegweisender Entscheidungen des zuständigen Verfassungsgerichts. Bei dieser nationalen Selbstgenügsamkeit kann es indes in Zukunft nicht mehr sein Bewenden haben. Der für das Jahr 1992 angepeilte europäische Binnenmarkt wird vor allem durch die Intensivierung des Niederlassungsrechts und der Dienstleistungsfreiheit nachhaltige Auswirkungen sowohl auf das Berufsrecht der im Mediensektor tätigen Personen wie auch auf die Medienstruktur vor allem bei Rundfunk und Fernsehen haben. Monopole werden sich nur unter Schwierigkeiten aufrechterhalten lassen, wobei hier ganz offensichtlich wirtschaftliche auf politisch-demokratische Ordnungsvorstellungen prallen. Zunächst aber ist im gegenwärtigen Stadium der Entwicklung eine genaue Kenntnis der gewachsenen Rechtslage erforderlich. Diese Information soll mit den vorliegenden Abhandlungen geboten werden.

Ein Fazit läßt sich nicht mit wenigen Worten ziehen. Zumindest eine grundlegende Diskrepanz kann man aber aus dem Vergleich sehr deutlich ablesen. Während in der Bundesrepublik Deutschland der Status des Journalisten kaum als akutes verfassungsrechtliches Problem empfunden wird, weil die Rechtsprechung seine Konturen geradlinig aus Art. 5 Abs. 1 GG entwickelt hat, hat sich Italien merkwürdigerweise noch immer nicht vollständig aus den Fesseln eines korporativistischen Denkens lösen können. Hier sind Reste einer Standesordnung erhalten, die sich nur schwer mit den Grundprinzipien der Meinungs- und Pressefreiheit vereinbaren lassen. Man darf daher die Rechtslage in der Bundesrepublik ohne Umschweife als moderner in einem aufgeklärten Sinne bezeichnen. Es bleibt in beiden Ländern die Frage, ob die Freiheit des Journalisten als Kommunikator nicht die Freiheit des einfachen Bürgers neben sich erdrückt. Solche Probleme einer Soziologie der politischen Macht lassen sich freilich mit rechtlichen Mitteln nicht mehr auflösen.

Was die Abkehr von einem rein öffentlich-rechtlich geordneten Rundfunksystem angeht, so ist Italien der Bundesrepublik um viele Jahre voraus. Es ist höchst instruktiv zu beobachten, wie von gleichen Prämissen aus, nämlich dem verfassungsrechtlichen Gebot des Plura-

lismus, die italienische Verfassungsrechtsprechung recht früh schon Differenzierungen getroffen hat, die dem privaten Rundfunk stufenweise die lokale, die regionale und schließlich auch — auf verschlüsselte Weise, aber darum doch nicht weniger sinnenmächtig — die nationale Ebene eröffnet haben. Die vielfältigen Kautelen, welche in Vollzug der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Landesrundfunkgesetze aufgestellt haben und die den Aufbau einer privaten Wettbewerbsalternative zum öffentlich-rechtlichen System so sehr erschweren, haben in Italien keine echte Parallele. Die Frage, was nun in einem schlichten Sinne „besser“ ist, läßt sich auch nach Lektüre der beiden Berichte nicht mit einem einfachen Ja oder Nein beantworten. Immerhin liefert vor allem der italienische Bericht breites Anschauungsmaterial für die Erkenntnis, daß das Rundfunkrecht sich kaum als kristallreine Ableitung aus einem vorgegebenen Normkonzentrat begreifen läßt, sondern in hohem Maße dem Druck wirtschaftlicher wie auch politischer Interessen unterliegt.

Die Herausgeber möchten es zum Abschluß nicht versäumen, der Deutschen Forschungsgemeinschaft wie auch dem italienischen Consiglio Nazionale delle Ricerche für die großzügige finanzielle Förderung der Tagung ihren Dank auszusprechen.

Die Fiduziarische Stiftung „Freiheit der Presse“ sowie die Stiftervereinigung der Presse e. V. haben die Drucklegung des Tagungsbandes durch erhebliche Druckkostenbeihilfen ermöglicht; auch dafür sei hier besonders gedankt.

Rolf Grawert, Christian Tomuschat

Inhalt

Jürgen Becker:

Der Journalist in der Verfassungsordnung	11
--	----

Maurizio Pedrazza Gorlero:

Journalismus und Journalisten in der pluralistischen Gesellschaft. Verfassungsrechtliche Grundlagen in Italien	39
--	----

Alessandro Pace:

Der Rundfunk in Italien unter besonderer Berücksichtigung des Privatfunks ..	67
--	----

Herbert Bethge:

Privater Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland	109
---	-----

Verzeichnis der Mitarbeiter	127
-----------------------------------	-----

Der Journalist in der Verfassungsordnung

Von *Jürgen Becker*, Freiburg i. Br.

I.

1. Das geschriebene Recht der Bundesrepublik Deutschland enthält keine Legaldefinition des Begriffs „Journalist“. Das gestellte Thema verlangt jedoch eine gewisse Eingrenzung des Personenkreises, der im Mittelpunkt verfassungsrechtlicher Betrachtungen stehen soll. Wo Begriffe fehlen, läßt sich, wenn man *Immanuel Kant* folgt, die Erkenntnis aus der Anschauung gewinnen: Der klassische Tätigkeitsbereich von Journalisten sind die Massenkommunikationsmittel Presse (Zeitungen und Zeitschriften) und Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen). Aber auch bei Nachrichtenagenturen und Pressediensten, beim Film, in der Werbung sowie in den PR-Abteilungen von Unternehmen, Verbänden, Parteien und Behörden sind Journalisten tätig. Die Berufsbezeichnung Journalist kann deshalb jeder für sich in Anspruch nehmen, der in den genannten Medien und Organisationen an der Verbreitung von Informationen, Meinungen und Unterhaltung in Wort, Schrift und Bild beteiligt ist. Journalisten üben in der Bundesrepublik ihren Beruf als freie Journalisten (selbständig oder arbeitnehmerähnlich) oder als Arbeitnehmer (Angestellte oder Beamte) aus. Journalisten arbeiten in privatrechtlichen Wirtschaftsunternehmen, öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie in der öffentlichen Verwaltung.

Die sich dynamisch entwickelnden Strukturen der modernen Massenmedien haben zur Unterscheidung gewisser typischer Arbeitsgänge und technischer Aufgaben eine Reihe weiterer, inzwischen allgemein bekannter und gebräuchlicher Berufsbezeichnungen wie Redakteur, Berichterstatter, Moderator, Reporter, Korrespondent etc. hervorgebracht. Der Journalist nimmt in den verschiedenen Medien so verschiedenartige und auch unterschiedliche Aufgaben wahr, daß eine empirische Untersuchung sehr verschiedene Berufsbilder hervorbringt, die sich in der Sammelbezeichnung „Journalist“ zusammenfügen¹. Die

¹ Vgl. *Joseph H. Kaiser*, *Presseplanung*, 1972, S. 46. Der Begriff „Journalismus“ steht für das, was unter Massenkommunikation fällt. Er steht für die „Systeme und Medien, er steht für die Ideen und Werte, (und) er steht für die

Zunft derer, die zur Feder greifen, ist im übrigen heute eine große Familie mit ausgeprägtem Standesbewußtsein: Journalisten schreiben Bücher, und Schriftsteller schreiben für Zeitungen und Zeitschriften. Und was die Presseverlage anbetrifft, so verlegen diese sowohl Presseerzeugnisse wie auch Bücher. Und schließlich gibt es seitens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erste Versuche in Richtung eigener Programmzeitschriften.

2. Die gesellschaftlich-politische Funktion des Journalisten korrespondiert mit der des Mediums, dem er dient. Die Funktion von Presse und Rundfunk in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik wurde mehrfach höchstrichterlich bestimmt. Die sinngemäße Übertragung der vom Bundesverfassungsgericht diesen Medien zugeschriebenen Aufgaben ergibt für die Funktion des Journalisten folgendes Bild: Zu dem die freiheitlich-demokratische Staatsordnung konstituierenden Prozeß freier Meinungsbildung² trägt er entscheidend bei³. Durch „Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen“⁴ wirkt er daran mit, eine „freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenene Presse“, die „Wesensmerkmal des freiheitlichen Staates“ und „für die moderne Demokratie unentbehrlich“ ist⁵, zu verwirklichen. Durch freie Berichterstattung im Rundfunk, die für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben in der Bundesrepublik ebenfalls von grundlegender Bedeutung ist⁶, erfüllt er die gleichen Aufgaben⁷. Er hält eine ununterbrochene Diskussion in Gang und erleichtert so dem Bürger Urteil und Entscheidung. Auf diese Weise bildet er ein „ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung“⁸. Diese Funktion hat das BVerfG wiederholt als Erfüllung einer „öffentlichen Aufgabe“ charakterisiert⁹. Und inzwischen hat es diesen Katalog um die Verwirklichung vitaler Entspannungs- und Unterhaltungsbedürfnisse ergänzt¹⁰.

Personen, die das Werk des Journalismus hervorbringen“ (*Hermann Boventer, Ethik des Journalismus*, 2. Aufl. 1985, S. 14.

² BVerfGE 7, 198 (208).

³ BVerfGE 10, 118 (121).

⁴ BVerfGE 10, 118 (121); 12, 205 (260); 20, 162 (176).

⁵ BVerfGE 20, 162 (174).

⁶ BVerfGE 13, 54 (80); 35, 202 (221).

⁷ BVerfGE 57, 295 (319); ebenso jüngst das BVerfG im Vierten Fernsehurteil: ZUM 1986, S. 609.

⁸ BVerfGE 20, 162 (175).

⁹ BVerfGE 20, 162 (175), für die Presse; E 21, 162 (329), für den Rundfunk.

¹⁰ BVerfGE 59, 231 (257 f.), und jüngst im Vierten Fernsehurteil: ZUM 1986, S. 609.

3. Die Funktion des Journalisten in der Verfassungsordnung ist die Quelle für das Standesbewußtsein dieser Zunft. Eine Analyse des *journalistischen Selbstverständnisses* wird von der offiziellen Lehrmeinung und Typenlehre kaum Abstriche machen. Sie wird aber das gezeichnete Bild um ein paar kräftige, an Wirklichkeit und Selbsteinschätzung des Journalisten orientierte Facetten ergänzen müssen.

Martin Löffler, der im Februar 1986 verstorbene große Streiter für freien und kritischen Journalismus, hat den Journalisten als „Sprachrohr und Gestalter, Medium und Motor des öffentlichen Willens“ sowie „scharfäugigen Wächter der Mißstände des öffentlichen Lebens“ charakterisiert, ohne den die Demokratie Gefahr liefe, „der Korruption oder der Verführung durch politische Scharlatane zu erliegen“. „Wo immer im Staat etwas faul ist“, sei der Journalist aufgefordert, „Laut (zu) geben und so nach dem Willen der Verfassung das Amt eines öffentlichen Wächters auszuüben“¹¹. „Mißstände aufzudecken und zu korrigieren“, „den Politikern auf die Finger schauen“ und „sich für Werte und Ideale einzusetzen“, ist für 70 % einer befragten Journalistengruppe die attraktivste Eigenschaft ihres Berufs¹². Eine jüngere Variante *journalistischen Selbstverständnisses* ist schließlich das Mitempfinden und Eintreten für Minderheiten und Randgruppen.

Der Trend zu einer „politisierenden Berufsauffassung“ soll bei deutschen Journalisten im Vergleich z.B. zu ihren englischen Kollegen besonders ausgeprägt sein¹³. Es gehört zum Journalisten, daß er nicht nur informieren, sondern unter den Bedingungen einer freien Gesellschaft auch beeinflussen will. Sein Selbstverständnis geht deshalb über die Rolle eines bloßen Vermittlers oder Multiplikators von anderswo entstandenen Meinungen oder geschehenen Ereignissen hinaus.

Im richtigen Selbstverständnis liegt das wichtigste Element für eine angemessene Ausübung eines Berufs. Der Journalist muß deshalb darauf bedacht sein, daß er seiner Rolle gerecht wird; er sollte z.B. nicht Tendenzen fördern, die zu einer Verschlechterung der gesellschaftlichen Situation beitragen¹⁴.

Es liegt in der Hand von Journalisten, Tatbestände zu bestimmen, die zur öffentlichen Kenntnis gelangen. Die Aufdeckung des Korruptionskandals um den gewerkschaftseigenen Baukonzern „Neue Heimat“, aber auch die publizistische Aufbereitung der weitverzweigten Flick- und Parteispendenaffäre haben dies in der Bundesrepublik bewiesen.

¹¹ Der Verfassungsauftrag der Presse, 1963, S. 4 f.

¹² *Boventer* (FN 1), S. 420.

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. *Kurt Sontheimer*, in: *Journalisten heute*, Dokumentation der Hamburger Medientage 1981, S. 53.