

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 26

Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit

**Die Fernsehberichterstattung über
öffentliche staatliche Sitzungen am Beispiel
von Bundestag und Bundesrat, Gerichten
und Gemeinderäten**

Von

Ina Maria Pernice



Duncker & Humblot · Berlin

INA MARIA PERNICE

Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 26

Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit

Die Fernsehberichterstattung über
öffentliche staatliche Sitzungen am Beispiel
von Bundestag und Bundesrat, Gerichten
und Gemeinderäten

Von

Ina Maria Pernice



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Pernice, Ina Maria:

Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit : die Fernsehberichterstattung über öffentliche staatliche Sitzungen am Beispiel von Bundestag und Bundesrat, Gerichten und Gemeinderäten / von Ina Maria Pernice. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zu Kommunikationsfragen ; Bd. 26)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09687-8

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4239

ISBN 3-428-09687-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706

Meinen geliebten Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1998 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Sie entstand während der Zeit meiner wissenschaftlichen Mitarbeit am Institut für Staatsrecht der Universität zu Köln. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand vom Juli 1998.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Winfried Kluth, der die Arbeit mit großem Interesse und Engagement betreut und gefördert hat. Herrn Prof. Dr. Karl Heinrich Friauf danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich auch meinen Freunden Arndt Berger, Günter Krings, Dr. Heinrich Lang, Daniela Norba und Christian Wege für wertvolle Gespräche und hilfreiche Unterstützung.

Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich schließlich dem Deutschen Bundestag für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Köln, im März 1999

Ina Maria Pernice

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
I. Anlaß der Untersuchung	15
1. Die Rolle der Öffentlichkeit	15
2. Die Rolle der Medien	17
II. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	22
1. Medien	23
2. Öffentlichkeit des Staatshandelns	23
III. Gang der Untersuchung	25

1. Kapitel

Verfassungsstaatliche Verortung von Öffentlichkeit	27
I. Öffentlichkeit im Lichte des Demokratieprinzips	28
1. Die Entfaltung der Volkssouveränität nach dem Grundgesetz	28
2. Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung demokratischer Partizipation durch Wahlen	31
3. Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung demokratischer Kontrolle	33
4. Zwischenergebnis	34
II. Öffentlichkeit im Wirkungsfeld des Rechtsstaates	35
1. Das Rechtsstaatsprinzip nach dem Grundgesetz	35
2. Öffentlichkeit als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips	37
III. Öffentlichkeitsgebote als Ausdruck des Rechtsstaates und der Demokratie	39
1. Öffentlichkeitsgebote im Bereich der Legislative	40
a) Objekt der Öffentlichkeit im Bereich der Legislative	40
aa) Die Verhandlungen des Bundestages	40
(1) Die Debatte	42

(a) Funktion der Debatte	43
(b) Formen der Debatte	45
(c) Die sogenannte Donnerstags-Debatte	46
(2) Fragestunde	48
(3) Regierungserklärungen	49
(4) Wahlen und Abstimmungen	49
(5) Zutritts- und Rederecht	50
(6) Ausschluß der Öffentlichkeit	51
bb) Die Ausschüsse des Bundestages	51
(1) Erweiterte öffentliche Ausschlußberatungen	52
(2) Hearings.....	54
cc) Die Untersuchungsausschüsse des Bundestages	54
(1) Gegenstand des Untersuchungsrechts	54
(2) Grenzen des Untersuchungsrechts	56
(a) Beschränkungen aus dem Bundesstaatsprinzip	57
(b) Beschränkungen aus dem Gewaltenteilungsprinzip	57
(c) Beschränkungen aus den Grundrechten	58
(3) Das Beweiserhebungsverfahren	58
(4) Ausschluß der Öffentlichkeit	59
dd) Die Verhandlungen des Bundesrates	60
(1) Die Debatte	60
(2) Teilnahme-, Rede- und Fragerecht	62
(3) Ausschluß der Öffentlichkeit	63
ee) Die Ausschüsse des Bundesrates	63
ff) Die Europakammer	64
b) Demokratische und rechtsstaatliche Bezüge der Öffentlichkeitsgebote im Bereich der Legislative	65
2. Öffentlichkeitsgebote im Bereich der Judikative	68
a) Der Umfang des Öffentlichkeitsgrundsatzes vor Gericht	68
b) Der Inhalt des Öffentlichkeitsgrundsatzes	70
c) Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes	71
d) Historische Entwicklung und Zweck der Gerichtsöffentlichkeit	72
e) Bezüge der Gerichtsöffentlichkeit zum Rechtsstaat	75

aa) Wahrheitsfindung	76
bb) Richterliche Unabhängigkeit	76
cc) Rechtsmißbrauch	78
f) Bezüge der Gerichtsöffentlichkeit zum Demokratiegebot	80
3. Öffentlichkeitsgebote im Bereich der Exekutive	81
a) Objekt der Öffentlichkeitsgebote im Bereich der Exekutive	82
aa) Gemeinderatssitzungen	82
(1) Rechtsnatur und Aufgaben des Gemeinderates	82
(2) Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen	83
(3) Ausschluß der Öffentlichkeit	84
bb) Die Ausschüsse des Gemeinderats	84
b) Demokratische und rechtsstaatliche Bezüge der Öffentlichkeitsgebote im Bereich der Exekutive	85
IV. Zusammenfassung	86

2. Kapitel

Das Recht des Fernsehens auf Berichterstattung	88
I. Die Fernsehberichterstattung im Lichte des Art. 5 I GG	88
1. Das Grundrecht der Meinungsfreiheit	89
2. Das Grundrecht der Informationsfreiheit	90
3. Die Rundfunkfreiheit	93
a) Rundfunkfreiheit als Einrichtungsgarantie – die objektiv-rechtliche Dimension	93
b) Rundfunkfreiheit als Abwehrrecht – die subjektiv-rechtliche Dimension	96
II. Das Verhältnis der Gewährleistungen zueinander	99
1. Das Verhältnis der Rundfunkfreiheit zur Informationsfreiheit	100
2. Das Verhältnis der Rundfunkfreiheit zur Meinungsfreiheit	100
III. Das Recht auf Zugang zu nichtöffentlichen Sitzungen aus Art. 5 GG	101
1. Ableitung eines Rechts auf Informationszugang aus der Informations- freiheit	101
2. Ableitung eines Rechts auf Informationszugang aus der Rundfunkfreiheit ...	102
a) Freiheitsrechte als Leistungsrechte	103
b) Art. 5 I S. 2 GG als Leistungsrecht auf Informationszugang	106

3. Kapitel

Verfassungsmäßigkeit von Einschränkungen der Fernsehberichterstattung über öffentliche staatliche Sitzungen		110
I. Einschränkungen der Fernsehberichterstattung im Bereich der Legislative		111
1. Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages		111
a) Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit		111
aa) Schutzbereich der Rundfunkfreiheit		111
bb) Beschränkungen der Rundfunkfreiheit		112
(1) Zutrittsberechtigung		112
(2) Drehgenehmigung		113
(a) Allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG		113
(b) Verhältnismäßigkeit		113
(3) § 5 V Hausordnung des Deutschen Bundestages		114
(4) Genehmigungsvorbehalt für Live-Übertragungen		115
b) Vereinbarkeit mit Art. 42 I S. 1 GG		117
2. Ausschusssitzungen des Bundestages		118
a) Öffentliche Ausschusssitzungen		118
aa) Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit		118
bb) Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz		119
b) Hearings		120
c) Erweiterte öffentliche Ausschußberatungen		120
3. Beweiserhebungen der Untersuchungsausschüsse		121
a) Anwendung des § 169 S. 2 GVG		121
b) Anwendung der IPA-Regeln		124
c) Ordnungsgewalt und Sitzungsgewalt		126
4. Bundesratsverhandlungen		127
a) Die Praxis der Zulassung von Fernsehübertragungen der Bundesratsverhandlungen		127
b) Hausrecht und Ordnungsgewalt des Präsidenten des Bundesrates		128
c) Verhältnismäßigkeit der verschiedenen einschränkenden Maßnahmen ..		129
aa) Zutrittsberechtigung		129
bb) Genehmigungsvorbehalt für die Benutzung von Fernshekamas ..		129

5. Ausschußsitzungen des Bundesrates	130
6. Sitzungen der Europakammer	130
II. Einschränkungen der Rundfunkfreiheit im Bereich der Judikative	131
1. Art. 169 S. 2 GVG: Der völlige Ausschluß des Fernsehens während der mündlichen Verhandlung	132
a) Inhalt des § 169 S. 2 GVG	132
b) Zweck des § 169 S. 2 GVG	133
aa) Geordnete Strafrechtspflege	133
(1) Die Wirkung des Fernsehens	134
(2) ... in einer Gerichtsverhandlung	135
(a) Die Verteidigung des Angeklagten	135
(b) Der Beweiswert von Zeugenaussagen	136
(c) Die Verteidigung der Anwälte	136
(d) Beeinflussung des Gerichts	137
(e) Das Prinzip der schuldangemessenen Strafe	138
bb) Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten	138
(1) Recht am eigenen Bild und am gesprochenen Wort.....	139
(2) Recht auf ein faires Verfahren	140
(3) Recht auf Resozialisierung	141
(4) Recht auf Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit	141
c) Verstoß des § 169 S. 2 GVG gegen die Rundfunkfreiheit	143
aa) Verfassungskonforme Auslegung des § 169 S. 2 GVG	144
bb) Verfassungswidrigkeit des § 169 S. 2 GVG	144
(1) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 I 2 GG	144
(2) Art. 169 S. 2 GVG als allgemeines Gesetz i.S.d. Art. 5 II GG ...	145
(3) Übermaßverbot	146
(a) Geeignetheit	146
(b) Erforderlichkeit	147
(aa) Teilabschnitte des Verfahrens	147
(bb) Andere Verfahrensarten	148
(cc) Einwilligung der Verfahrensbeteiligten	149
(dd) Ermessensentscheidung des Richters	149
(c) Angemessenheit	150

2. Art. 176 GVG: Die Möglichkeit des Ausschlusses des Fernsehens außerhalb der mündlichen Verhandlung	152
a) Inhalt des § 176 GVG	152
b) Zweck des § 176 GVG	153
c) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 176 GVG	154
aa) Sachverhalt des Honecker-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts	154
bb) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 I 2 GG	155
cc) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	155
dd) Kritische Würdigung	157
3. Sonderfall: Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	158
a) Kompetenz zum Erlaß der Rahmenbedingungen	159
b) Verstoß gegen § 169 S. 2 GVG	160
c) Gesetz zur Änderung des BVerfGG	163
III. Einschränkungen der Rundfunkfreiheit im Bereich der Exekutive	164
1. Sitzungen des Gemeinderats	164
a) Das Hausrecht des Vorsitzenden des Gemeinderats	164
aa) Das Hausrecht als allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG ...	165
bb) Verhältnismäßigkeit eines Verbotes von Fernsehaufnahmen	166
b) Genehmigungsvorbehalt der Ratsmitglieder	168
aa) Das Recht am gesprochenen Wort	168
bb) Das Recht am eigenen Bild	169
cc) Urheberrechte der Ratsmitglieder	170
c) § 169 S. 2 GVG analog	171
2. Sitzungen der Ausschüsse des Gemeinderats	171
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	172
Literaturverzeichnis	178
Sachverzeichnis	192

Einleitung

I. Anlaß der Untersuchung

1. Die Rolle der Öffentlichkeit

Die absolutistische Machtausübung war gekennzeichnet durch eine Praxis der Staatsgeheimnisse (*arcana rei publicae*), bei der die Staatsgeschäfte hinter verschlossenen Türen entschieden wurden. Die Gesellschaft stand einem Staat – in der Person des Monarchen und seiner Beamten – gegenüber, dessen Ziel die Machterhaltung und -erweiterung war.¹ Niccolò Machiavelli zählte zu den Mitteln absolutistischer Herrschaftsausübung List, Täuschung, Heuchelei und Wortbruch.

„... gleichwohl zeigt die Erfahrung unserer Tage, daß diejenigen Fürsten Großes vollbracht haben, die auf ihr gegebenes Wort wenig Wert gelegt und sich darauf verstanden haben, mit List die Menschen zu hintergehen; ...“²

Auch sei es zweckmäßig, die Religion vorzuschieben, um Menschen zu lenken, etwa dort, wo den Untertanen bestimmte, schwierig zu verstehende Zusammenhänge klargemacht werden müßten oder wenn ein Heer mit Zuversicht erfüllt werden sollte.³ Die durch das Vernunftdenken gekennzeichnete Aufklärung führte seit Ende des 18. Jahrhunderts demgegenüber zur Forderung nach Öffentlichkeit des Staatshandelns.⁴ An die Stelle der Bindung an eine bestimmte Schule oder Autorität trat die vor allem von Immanuel Kant proklamierte Mündigkeit des Menschen, die die Erkenntnis der Wahrheit dem eigenen Urteil überantwortete.⁵ Für den Bereich des Staates bedeutete diese Mündigkeit, daß der einzelne die Freiheit haben mußte, über sein Glück bzw. seine Wohlfahrt nach eigenem

¹ *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 47.

² *Machiavelli*, Il Principe, Kap. XVIII, S. 135 ff.

³ *Machiavelli*, Discorsi, I 11, 14; III 33, zit. nach *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 262.

⁴ *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, S. 54.

⁵ *Hinske*, Aufklärung, Sp. 394.

Gutdünken zu entscheiden.⁶ Demgemäß wurde der von Gottes Gnaden eingesetzte Monarch ersetzt durch das Volk. Das Volk wurde zum Ursprung aller Gewalt im Staate, die Beamten waren seine Diener und Vertreter.⁷ Wenn das Volk aber Souverän im Staate war, mußte es auch Kenntnis von der Staatstätigkeit haben. Die Staatsführung mußte aus dem Geheimen in das Licht der Öffentlichkeit gerückt und der Kontrolle des Volkes unterworfen werden. Die Öffentlichkeit des Staatshandelns war Voraussetzung für eine ausreichende Information des Volkes. Nur diese versetzte das Volk in die Lage, die ihm zustehenden Rechte der Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt auszuüben. Kennzeichnend für die Forderung nach Öffentlichkeit ist ein von Jacob Gottfried Bürde verfasstes Spottgedicht aus dem Jahre 1789:⁸

„Das große Losungswort, das jetzt ein jeder kräht,
vor dem in ihren Staatsperücken
sich selbst des Volkes Häupter bücken,
horch auf! Es heißt Publizität!“

Mit dem Postulat nach Öffentlichkeit eng verbunden war die Vorstellung, daß Öffentlichkeit ein Garant für Freiheit, Wahrheit und Gerechtigkeit sei.⁹ So schrieb Kant:

„Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht.“¹⁰

Anselm Feuerbach dagegen beurteilte die Vorzüge der Öffentlichkeit skeptischer. Für ihn bewirkte zwar die Heimlichkeit den Schein und die Angst vor der Ungerechtigkeit. Die Herstellung der Öffentlichkeit sollte nach seiner Einschätzung daran aber nicht viel ändern, sprach er doch davon, daß Heimlichkeit „nicht viel besser als die offene Ungerechtigkeit selbst“ ist.¹¹ Wie sich im Laufe der Geschichte anhand öffentlicher Schauprozesse im Nationalsozialismus und in der Stalin-Ära zeigen sollte, lag Feuerbach mit dieser Einschätzung nicht grundsätzlich falsch, denn die Öffentlichkeit des Staatshandelns bewirkt nicht per se Gerechtigkeit.

⁶ *Hinske*, Aufklärung, Sp. 395.

⁷ *Wettstein*, Der Öffentlichkeitsgrundsatz im Strafprozeß, S. 24.

⁸ *Jacob Gottfried Bürde*, Gedichte, 2. 126, zitiert nach *Witzler*, Die personale Öffentlichkeit im Strafverfahren, S. 27 Fn. 151.

⁹ *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, S. 57.

¹⁰ *Kant*, Politische Schriften, S. 145.

¹¹ *Feuerbach*, Betrachtungen über die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtspflege, Bd. I, S. 92.

Die Öffentlichkeit des Staatshandelns war zu Beginn ihrer Geschichte eine bürgerliche Öffentlichkeit¹², das heißt eine Öffentlichkeit für das in der ständischen Organisation repräsentierte Volk. Denn es war das nach politischer Macht strebende Bürgertum, das sich mit dem Ruf nach Öffentlichkeit des Staatshandelns gegen die absolutistische Arkanpolitik wandte.¹³ Erst mit der Abschaffung des Ständestaates und der Einführung der politischen Gleichheit für alle Staatsbürger, inklusive der weiblichen, wurde Öffentlichkeit zu einer alle von der Staatsgewalt betroffenen umfassenden „plebejischen“ Öffentlichkeit.

Heute ist die Öffentlichkeit des Staatshandelns sehr weitgehend im Bereich der Parlamente und Gerichte verwirklicht, während sich im Bereich der Exekutive der Öffentlichkeitsgrundsatz noch nicht voll durchgesetzt hat. Das deutsche Verwaltungsrecht ist – anders als etwa in Frankreich oder den USA – gekennzeichnet durch den Grundsatz der Geheimhaltung mit der Beschränkung des Einsichtsrechts auf die Verfahrensbeteiligten. Lediglich das Umweltinformationsgesetz (UIG) durchbricht diesen Grundsatz teilweise, indem es Akteneinsichtsrechte über die Parteipflicht hinaus gewährt.¹⁴

In der heutigen Zeit, in der die Demokratie gekennzeichnet ist durch das Phänomen der Politikverdrossenheit, das umschrieben werden kann als ein allgemein empfundener Vertrauensverlust der Bürger gegenüber politischen Gremien und politischen Handelnden, hat die Öffentlichkeit des Staatshandelns eine weitere Funktion hinzu gewonnen: Sie dient der Selbstdarstellung des Staates, der durch Öffentlichkeitsarbeit und Auftritte seiner Vertreter in der Öffentlichkeit versucht, die schwindende Akzeptanz seiner Politik beim Volk wieder herzustellen.¹⁵

2. Die Rolle der Medien

Die Öffentlichkeit des Staatshandelns als solche vermag dem Staatsbürger die zur Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte erforderlichen Informationen noch nicht effektiv zu vermitteln, vielmehr wird heute Öffentlichkeit als für den einzelnen greifbares Phänomen zu einem großen Teil erst durch die Medien hergestellt. Der einzelne kann sich nicht durch persönliche Beobachtung vor Ort alle zur Meinungsbildung erforderlichen Informationen beschaffen.¹⁶ Schon auf-

¹² *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 8.

¹³ *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, S. 53.

¹⁴ Dazu ausführlich: *Scherzberg*, DVBl. 1994, 733 ff.

¹⁵ Dazu *Hill*, JZ 1988, 377 ff.

¹⁶ *Wefelmeier*, Repräsentation und Abgeordnetenmandat, S. 90.