

# Das Informationsrecht des Bürgers und die Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – ein noch nicht letztlich gelöstes Problem?

HANS H. KLEIN

Gestatten Sie mir zunächst eine entschuldigende Vorbemerkung, gerichtet an diejenigen, die diese Tagung vom Anfang bis zu diesem Zeitpunkt verfolgt haben. Es bleibt mir nichts anderes übrig, als in großen Teilen meiner Ausführungen das zu wiederholen, was hier im Laufe der letzten Tage schon mehrfach gesagt worden ist, und es kommt hinzu, daß ich dies auch noch verkürzt und naturgemäß deshalb auch vergrößert tun muß. Das wollen Sie mir bitte nachsehen.

1. Zur Thematik möchte ich klarstellend vorab bemerken, daß unter juristischem Aspekt nach meiner Auffassung nicht eigentlich das Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG), sondern die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) den Gegenstand des Themas unseres heutigen Podiumsgespräches bildet. Das Grundrecht der Informationsfreiheit gewährt nur das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (BVerfGE 18, 315). Dieses Recht steht nicht in Frage.
2. Der enge Zusammenhang zwischen der Grundrechtsgewährleistung des Art. 5 GG und dem demokratischen Prinzip (Art. 20, 28 GG) zeigt sich darin, daß Information die Voraussetzung von Meinungsbildung und Meinungsäußerung, diese wiederum die Voraussetzung verantwortlichen politischen und persönlichen Handelns ist, wie es die Demokratie von ihren Bürgern erwarten muß (vgl. z. B. BVerfGE 27, 81 f.). Instrumente der Information und Meinungsbildung sind Presse und Rundfunk einschließlich des Fernsehens sowie der Film. Das Grundgesetz garantiert die Freiheit der Presse und der Berichterstattung durch Rundfunk und Film auch um der Vielfalt und möglichen Vollständigkeit der Information der Bürger willen. Von daher rechtfertigt und erklärt sich die Frage, ob die genannten Medien, hier und heute der Rundfunk, ihrer Informationsfunktion in befriedigender Weise genügen.
3. Die Strukturen von Presse, Rundfunk und Film sind von der Verfassung geprägt und nicht beliebiger, vor allem nicht beliebiger staatlicher Gestaltung überlassen, und dies deshalb, weil nach aller historischen Erfahrung staatlich beeinflusste Medien Vielfalt und Vollständigkeit der Information nicht zu leisten vermögen. Das Grundgesetz garantiert deshalb die Freiheit, das heißt die Staatsunabhängigkeit von Presse, Rundfunk und Film. Während die Staatsunabhängigkeit der Presse und des Films sich aus ihrer von der Verfassung vorausgesetzten privatwirtschaftlichen Organisation ergibt, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 12, 205; 31, 314), gestützt auf die Tatsache des Frequenzmangels

einerseits und des hohen finanziellen Aufwands für Rundfunkdarbietungen andererseits, die vom Gesetzgeber gewählte öffentlich-rechtliche Monopolstruktur des Rundfunks als eine den Anforderungen der Verfassung genügende Gewähr seiner Freiheit betrachtet.

4. Die öffentlich-rechtliche Monopolstruktur des Rundfunks ist verfassungsrechtlich in zweierlei Hinsicht präjudiziert. Die pluralistische Binnenorganisation beziehungsweise die gesellschaftliche Legitimation und Kontrolle ist ebenso verfassungsbedingt, wie es jene Leitgrundsätze für die Programmgestaltung sind, nach denen alle gesellschaftlich relevanten Kräfte im Gesamtprogramm zu Worte kommen müssen und ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleistet sein muß. Das Bundesverfassungsgericht hat dies an anderer Stelle (BVerfGE 31, 327) auch dahin ausgedrückt, der Rundfunk müsse als eine ‚Sache der Allgemeinheit‘ „in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden“. In beiderlei Richtung handelt es sich um unerläßliche Vorkehrungen dafür, daß der Rundfunk seine Funktion freier Berichterstattung in der vom Grundgesetz vorausgesetzten Weise befriedigend zu erfüllen vermag.
5. Nun kann man nicht vor der Tatsache die Augen verschließen, daß die in Umrissen dargestellte Ordnung unseres Rundfunkwesens zunehmend weniger zufriedenstellend funktioniert, mithin also ihre Informationsaufgabe nicht mehr in dem wünschenswerten Ausmaß erfüllt. Die Ursache dafür ist, daß die beteiligten Kräfte, gesellschaftlich relevante Gruppen und Rundfunkmitarbeiter, die Neutralität des Rundfunks immer weniger respektieren und sich statt dessen seiner bemächtigen, um ihn in der zutreffenden Erkenntnis, daß der Rundfunk nicht nur Medium, sondern eminenten Faktor der öffentlichen Meinungsbildung ist (BVerfGE 12, 260), ihren jeweils eigenen Zielen dienstbar zu machen. Eben weil der Rundfunk ein Machtfaktor ist, ist mit dieser Feststellung auch weniger ein Vorwurf erhoben, als vielmehr eine Entwicklung von immanenter Folgerichtigkeit und, wie ich fürchte, dementsprechender Unumkehrbarkeit geschildert.
6. Der entschlossene Zugriff der gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere der Parteien und der Gewerkschaften, auf den Rundfunk bedarf kaum des Belegs. Was die SPD seit langem systematisch betreibt und an Erfolgen vorzuweisen hat, versucht die Union seit einiger Zeit so verbissen wie vergeblich nachzuholen. Keine politische Partei hat freilich die Absicht solchen Zugriffs jemals ungenierter artikuliert als kürzlich der Vorsitzende des DGB, u. a. mit der von ihm aufgenommenen Forderung nach Einführung paritätischer Mitbestimmung der Mitarbeiter in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, deren Verwirklichung das Prinzip der gesellschaftlichen Kontrolle auch de iure eliminieren würde. Natürlich beschränkt sich der Zugriff der Gruppen keineswegs auf die Gremien. Ich meine, er wird noch spürbarer in den Reihen der Mitarbeiter selbst, deren Bekenntnis zu einem gesellschaftlich mächtigen Patron sich schon deshalb geradezu empfiehlt, weil es sich auszuzahlen pflegt, je nach Art des Bekenntnisses freilich hier mehr als dort oder auch umgekehrt.
7. Was die Mitarbeiter des Rundfunks, insonderheit die für die Programmgestaltung verantwortlichen, anlangt, hat die dargestellte Entwicklung ihren Grund in dem Mißverständnis ihrer Rolle. Es liegt in der noch immer wachsenden Neigung, den Rundfunk als Vehikel zur Verbreitung ihrer persönlichen Meinung und zur Förderung der von ihnen für richtig gehaltenen Vorstellungen zu betrachten, statt

sich seiner gesellschaftlichen Aufgabe möglichst umfassender Information und gruppenunabhängiger Meinungsbildung verpflichtet zu fühlen, wie es unter den gegebenen Umständen geltendem Recht entspräche. Der Hinweis auf die oben genannten Leitgrundsätze für das Programm, auf das Prinzip der Überparteilichkeit, der Ausgewogenheit zumal, wird als Eingriff in die Meinungsfreiheit verpönt, Rügen der Intendanz oder der Aufsichtsgremien als Zensur verurteilt, unter lebhafter Assistenz übrigens jener politischen Organisationen, deren Anhänger sich durch besonderes Sendungsbewußtsein hervorzutun pflegen. Rundfunk und staatliche Schule sind, weil für beide ein entweder rechtlicher oder faktischer Benutzungszwang und für beide auch ein entweder rechtliches oder faktisches Staatsmonopol besteht, gleichermaßen ungeeignet als Instrumente politischer Indoktrination. Meinungsfreiheit genießt der Rundfunkmitarbeiter daher ebenso wie der Lehrer – in dieser seiner Eigenschaft, nicht als Bürger! – nur im Rahmen der ihm gestellten Aufgabe. Es geht nicht an, daß sich die berufsmäßigen Akteure in den Anstalten als Herren des Rundfunks verstehen; sie sind das Instrument, vermittels dessen die gesellschaftlich relevanten Gruppen und Kräfte ihre öffentliche Aufgabe erfüllen bzw. erfüllen sollen (BVerfGE 31, 340 – Sondervotum Geiger, Rinck, Wand). Anderenfalls wären sie in einer untragbaren, mit den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats schlechthin unverträglichen Weise privilegiert.

8. Wenn es nun auch nicht so kommen mußte, so lag es doch nahe, daß diese Fehlvorstellung von der Rolle des Rundfunkmitarbeiters sich einnisten würde. Die Journalisten im Rundfunk wären nicht Menschen und die hinter ihnen stehenden Organisationen nicht politische Vereinigungen, wenn sie nicht eine sich ihnen bietende Chance der Machtausübung ergriffen. Diese Chance ist in dem autonomen, weithin unkontrollierten und unkontrollierbaren Bereich des Rundfunks unübersehbar. Macht aber bedarf in einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat der Kontrolle, also auch die Macht des Rundfunks. Da diese Kontrolle nun wegen der dem Rundfunk gewährleisteten Staatsunabhängigkeit weder von den demokratisch legitimierten Organen des Staates ausgeübt noch wegen der vom Bundesverfassungsgericht seinerzeit diagnostizierten Sondersituation, solange sie besteht, wie bei der Presse dem Markt überlassen werden darf, hat der staatliche Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß anerkannte gesellschaftliche Form der Kontrolle erdacht und normiert, die in den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen ihren, freilich im einzelnen unterschiedlichen, Niederschlag gefunden hat. Diese Kontrolle bleibt jedoch weitestgehend wirkungslos, und zwar nicht nur, weil sie regelmäßig als Ex-post-Kontrolle zu spät kommt und in Gestalt des Intendanten ein Gegenüber hat, das seinerseits völlig außerstande ist, den von ihm zu verantwortenden Bereich zu überblicken, sondern vor allem, weil die Interessen der gesellschaftlichen Kräfte in den Anstalten sich wechselseitig blockieren und dort, wo sie sich doch einmal zum kontrollierenden Eingriff formieren, auf den unter dem Panier der Meinungsfreiheit fechtenden Widerstand der Betroffenen stoßen. Es bleibt nur die in ihrem, nach dem zuvor Gesagten freilich weithin lädierten, Berufsethos liegende Selbstkontrolle der Machthaber, auf die sich nicht zu verlassen ansonsten ein unumstößlicher Grundsatz demokratischer Rechtsstaatlichkeit ist. So konnten Rundfunkmonopol und Rundfunkautonomie sich zu unkontrollierter Rundfunkmacht verbinden, ein Zustand, der den Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechts-

staats widerspricht und die Erfüllung der Aufgabe vielfältiger und vollständiger Information und Meinungsbildung nachhaltig gefährdet, wenn nicht ausschließt.

9. Möglichkeiten systemimmanenter Abhilfe, gestern sogenannter Vitalisierung oder Revitalisierung, wird man mit Skepsis begegnen, wenn man, wie ich, die beschriebenen Entwicklungen für im System angelegt und daher für im Prinzip irreversibel hält. Der Appell etwa an die gesellschaftlichen Gruppen, mehr Zurückhaltung zu üben, oder an die Rundfunkmitarbeiter, sich auf ihre eigentliche Aufgabe zurückzubekennen, mag dem Optimisten Hoffnung geben, der Realist weiß, daß sie an der Lage nichts ändern. Weniger Staatsfunktionäre in den Gremien, wie eine derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängige Verfassungsbeschwerde will, mag ein wünschenswertes Ziel sein; sollte es erreicht werden, würden Etiketten ausgetauscht, aber nicht Machtverhältnisse verändert. Abhilfe verspricht nur, das bestehende, so nicht funktionierende System gesellschaftlicher Kontrolle des Rundfunks zwar nicht zu ersetzen, aber doch zu ergänzen durch jene Kontrolle, die Wettbewerb und Markt zu leisten imstande sind. Die technische Entwicklung, insbesondere des Breitbandkabels, kommt diesem Bestreben entgegen, indem sie die Elemente jener Sondersituation, von der ausgehend das Bundesverfassungsgericht 1961 und 1971 die öffentlich-rechtliche Monopolstruktur des Rundfunks als gerechtfertigt angesehen hat, entfallen läßt. Deshalb geht es unter keinen Umständen an, die sogenannten neuen Medien schlicht von den bestehenden Rundfunkanstalten vereinnahmen zu lassen. Sie bieten die Chance, den Bürger aus jener weitgehenden Unmündigkeit zu entlassen, in der er sich in seiner Eigenschaft als Empfänger von Rundfunk infolge der Marktunabhängigkeit desselben derzeit befindet. Das heißt nicht, daß es nun auf dem Gebiet des Rundfunks einem frühliberalistischen Laissez-faire, Laissez-aller das Wort zu reden gälte. Das Rundfunkwesen wird auch in Zukunft, um mich einer Formulierung von Herrn Lerche zu bedienen, der ordnenden, rahmensetzenden Gesetzgebung des Staates nicht ganz entraten können. Noch weniger brauchen die bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten zu verschwinden; ihr Veranstaltungsmonopol ist es, das in Rede steht. Es hieße sich der optimalen Erfüllung der Aufgabe freier Berichterstattung durch den Rundfunk entgegenstellen, es hieße, meine ich, das freiheitliche Telos der Verfassung verkennen, wollte man die Chance zu mehr Freiheit auf der Grundlage vielseitiger Information auslassen, die sich hier bietet.
10. Nun lassen Sie mich zum Abschluß noch auf zwei in der Diskussion immer wiederkehrende Punkte eingehen, die auch in den letzten Tagen hier eine bedeutende Rolle gespielt haben. Das erste ist das Kostenproblem, zu dessen Lösung ich mich im einzelnen jetzt nicht äußern will, zu dessen Struktur ich aber die Bemerkung machen möchte, daß, wer die Kosten für die Errichtung eines Breitbandkabelnetzes für unerschwinglich hält, sich zwar gegen die Verkabelung (die es übrigens partiell schon gibt) aussprechen, aber nicht die Breitbandtechnik ausschließlich für die bestehenden Rundfunkanstalten reklamieren kann. Das wäre gegen die Logik. Der zweite Punkt ist die ständige Wiederholung der Behauptung, im Falle einer Vervielfältigung der Rundfunkprogramme drohe ein unüberblickbares Chaos mit einem vom Bürger nicht zu bewältigenden Informationsüberangebot, und schließlich und vor allem sei zu gewärtigen, daß die uns angebotenen Programme unter

das erträgliche Niveau sinken. Ich will dagegen zwei Gegenargumente vorbringen, ein pragmatisches und ein prinzipielles.

Das pragmatische Argument besteht in der Frage, warum es eigentlich so kommen muß. Leute, die die Verhältnisse in den Vereinigten Staaten kennen und uns von den angeblich erschreckenden Verhältnissen des dortigen Rundfunks berichten, sagen auch, daß, von Ausnahmen natürlich abgesehen, die amerikanische Presse sich unterhalb des bei uns üblichen Niveaus bewege. Warum also sollte uns, wenn es tatsächlich so sein sollte, daß wir im Bereich der Presse ein höheres Niveau halten als in den Vereinigten Staaten, dasselbe nicht auch im Bereich des Rundfunks gelingen? Ich füge hinzu und erinnere daran, daß dieses Argument-Chaos, Informationsüberangebot, sinkendes Niveau – das typische Argument derer ist, die einen Besitzstand zu verteidigen haben. In diesem Zusammenhang meinte gestern Herr von Sell, eine Vielzahl verschiedener Programme sei der Pluralität eines öffentlichen Monopols unterlegen. Das mag vielleicht richtig sein, wenn diese Pluralität funktioniert. Aber auch dann nur vielleicht, denn wir haben eben keine eigenen Erfahrungen auf diesem Gebiet. Und im übrigen, wenn das Argument richtig ist – und insofern muß ich in abgewandelter Form wiederholen, was ich gestern infamerweise in einer Zwischenfrage Herrn von La Roche entgegenhielt und ihm sicher zu Unrecht –, wäre es denn dann nicht folgerichtig, es auch auf die Presse anzuwenden?

Und nun das prinzipielle Gegenargument:

Ich halte derartige Äußerungen einmal für ein Zeugnis von Kleinmut gegenüber der Urteilskraft des Bürgers, gegenüber seiner Fähigkeit, sich nicht nur frei, sondern auch vernünftig zu entscheiden, und ich halte diese Argumentation damit für das Zeugnis einer Haltung, die mir prinzipiell unvereinbar erscheinen will mit einer freiheitlichen Ordnung, die keine freiheitliche mehr ist, wenn sie nicht auf die Mündigkeit des Bürgers setzt. Wer nicht dem Bürger die Freiheit lassen will, sich die Informationen auszuwählen, die er sich auswählen will, der muß folgerichtig einen anderen damit betrauen, diese Auswahl anstelle des Bürgers zu treffen oder, wie man es manchmal hört, den gesellschaftlichen Nutzen einer Information zu beurteilen und danach dann zu selektieren, was dem Bürger an Informationen und Meinungen vorgesetzt werden soll. In der Sondersituation des Jahres 1961 und vielleicht auch noch der Gegenwart war beziehungsweise ist die gegenwärtige Rundfunkstruktur ein legitimer, wenn auch, wie ich fürchte, gescheiterter Versuch, die grundsätzliche Auswahlfreiheit des Bürgers durch die gesellschaftliche Legitimation und Kontrolle des Rundfunks zu substituieren. Mit der Sondersituation entfällt aber auch die Legitimität dieser Substitution.

Lassen Sie mit abschließend noch einmal sagen:

Erstens: Ich plädiere nicht für eine Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Sie sollen auch weiterhin ihre auf hohem Niveau angesiedelten Sendungen machen können.

Zweitens: Ich bin nicht für eine totale Freigabe privaten Rundfunks im Sinne eines frühliberalistischen Laissez-faire.

Ich bin drittens dafür, zunächst die von der KtK empfohlenen Pilotprojekte durchzuführen, allerdings einschließlich mindestens eines ernsthaften Experiments mit privaten Rundfunkveranstaltern.

Und ich will viertens unter gar keinen Umständen eine Festschreibung des heute bestehenden Zustands.