

# Grundgesetz

Studienkommentar

Bearbeitet von  
Prof. Dr. Christoph Gröpl, Prof. Dr. Kay Windthorst, Prof. Dr. Christian Coelln

3. Auflage 2017. Buch. XXVIII, 924 S. Kartoniert  
ISBN 978 3 406 71258 6  
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

platten u. dgl. Nicht maßgeblich sind dabei die Pressedefinitionen der Mediengesetze der Länder (niederrangiges Recht, dazu Art. 20 Rn. 117).

- Wie beim Begriff der Meinung (Rn. 10f.) werden an den Inhalt (Qualität, Originalität, Seriosität) keinerlei Anforderungen gestellt (wertfreier, sog. formaler Pressebegriff, vgl. BVerfGE 66, 116 [134]; Bedeutung erlangt der Inhalt erst auf der Rechtfertigungsebene). Geschützt wird der gesamte Inhalt des Druckwerks, auch Tatsachenmitteilungen, unterhaltende Beiträge und Äußerungen Dritter (dazu Rn. 45). Der Schutz erstreckt sich auch auf das Titelblatt einer Publikation (BVerfGE 97, 125 [144]; BVerfG-K, NJW 2014, 766 [766]). Nicht von Belang sind Vertriebsweg und Empfängerkreis (z.B. Werkszeitungen, BVerfGE 95, 28 [35f.]) sowie die Frage, ob das Druckwerk einmalig oder periodisch erscheint (Starck, in: MKS, Rn. 59; Wendt, in: MK, Rn. 30).
- An die Allgemeinheit gerichtete Angebote im Internet werden wegen der elektronischen Signalübertragung und der fehlenden Körperlichkeit des Mediums verfassungsrechtlich z.T. dem Rundfunk zugeordnet (z.B. Bethge, in: Sachs, Rn. 88, 90b). Die Anforderungen, die das BVerfG an die Zulässigkeit privaten Rundfunks stellt (Rn. 58), passen indessen kaum auf die meisten Internetangebote (ähnlich Starck, in: MKS, Rn. 100). Daher darf die Übertragungstechnik nur eine Vermutung für die verfassungsrechtliche Einordnung begründen, nicht jedoch allein entscheidend sein. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, welchem der traditionellen Medien das Internetangebot funktionell am ehesten ähnelt. Kommt es konzeptionell und inhaltlich weitgehend herkömmlichen Druckwerken nahe, ist es also v.a. ein Lesemedium oder sogar mit einem erscheinenden Printmedium eng verzahnt („elektronische Presse“), stellt es einen Annex zur Pressefreiheit dar und keinen Rundfunk, insb. mangels der mit bewegten Bildern und Ton verbundenen Suggestivkraft (dazu Rn. 52; vgl. Gersdorf, AfP 2010, 421 [423ff.] m.w.N.; diff. Degenhart, in: BK, Rn. 377). Auf einfachgesetzlicher Ebene – TMG, RStV – wird daher zwischen Telemedien und Rundfunk unterschieden; für Telemedien werden weit weniger strenge organisationsrechtliche Vorgaben statuiert. Allerdings können auch reine Textangebote im Internet im Einzelfall einen so engen Bezug zum Rundfunk aufweisen, dass sie der Rundfunkfreiheit unterfallen (z.B. programmbegleitende Informationen).

*bb) Gewährleistung.* Geschützt wird die Freiheit der Presse, d.h. die „massenkommunikative Vermittlungsleistung“ (Jarass, in: JP, Rn. 34) in allen denkbaren Facetten, mithin alle wesensmäßig mit der Pressefreiheit zusammenhängenden Tätigkeiten, angefangen bei der Beschaffung der Information bis hin zu deren Verbreitung (BVerfGE 10, 118 [121]). In den Schutzbereich fallen diejenigen Voraussetzungen, ohne die die Presse ihre Funktion nicht erfüllen könnte, insb. die Freiheit zur Gründung von Presseunternehmen und zur Gestaltung der Presseerzeugnisse in inhaltlicher und formaler Hinsicht (BVerfGE 97, 125 [144f.]), deren Vertrieb, die freie publizistische Tätigkeit als solche, der freie Zugang zu Presseberufen sowie presseinterne Hilfstätigkeiten (presseexterne Tätigkeiten nur, wenn ein enger Bezug zur Funktion der Presse besteht, BVerfGE 77, 346 [354f.]).

Im redaktionellen Bereich wird v.a. die Informationsbeschaffung und die Vertraulichkeit geschützt (z.B. Redaktions-, Chiffregeheimnis und das für den Informationsfluss essenzielle Vertrauensverhältnis zwischen Presse und Informanten, BVerfGE 117, 244 [259]; zum Schutz des Anzeigenteils BVerfGE 64, 108 [114ff.]). Folge davon sind z.B. das in § 41 I BDSG angelegte „Medienprivileg“ und Zeugnisverweigerungsrechte für Presseangehörige (z.B. § 383 I Nr. 5 ZPO, § 53 I 1 Nr. 5, S. 2 und 3, II 3 StPO). Die Presse darf sich Informationen nicht selbst rechtswidrig beschaffen (Rn. 90), aber sie darf Informationen verbreiten, die von Dritten rechtswidrig erlangt wurden (a.A. Stern, Staatsrecht IV, § 108 II 4 = S. 1407), sofern die Verbreitung als solche nicht strafbar ist (§§ 201 ff. StGB u.a.) und es sich um eine die Öffentlichkeit wesentlich be-

## Art. 5

### I. Die Grundrechte

rührende Frage handelt, der gegenüber der Rechtsbruch klar untergeordnete Bedeutung hat.

- 42 Presseunternehmen dürfen eine weltanschauliche oder politische Meinungsrichtung aufweisen (Tendenzschutz, -autonomie, -bestimmungsrecht; BVerfGE 52, 283 [296 f.]). Ein Auskunftsanspruch der Presse unmittelbar aus Art. 5 I 2 F. 1 ist auf „Minimalstandards“ beschränkt; er findet seine Grenzen bereits dann, wenn ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse von Privatpersonen oder öffentlichen Stellen besteht (BVerwGE 146, 56 [64 f.]). Weitergehende Auskunftsansprüche können durch einfaches Gesetz begründet werden. Mit Rücksicht auf Art. 70 sind dafür in aller Regel die Parlamente der Länder zuständig; zur Normierung eines Auskunftsanspruches gegen Bundesbehörden soll ihnen jedoch die Gesetzgebungskompetenz fehlen (BVerwGE 146, 56 [61 f.]; vgl. Schnabel, NJW 2016, 1692 ff.). Ein Zugangsrecht zu öffentlichen Veranstaltungen lässt sich unmittelbar aus Art. 5 I 2 F. 1 überhaupt nicht ableiten (vgl. BVerfGE 50, 234 [241 f.]; vgl. aber einfachgesetzlich § 6 II VersammlG). Unerwünschtes braucht die Presse nicht zu veröffentlichen (negative Pressefreiheit). Die Pressefreiheit wirkt nicht unmittelbar zwischen Privaten (keine unmittelbare Drittwirkung): Treten Binnenkonflikte auf, z.B. wenn ein Redakteur eine bestimmte Meinungsrichtung des Verlegers nicht mittragen will, kann sich keiner der Beteiligten gegenüber dem jeweils anderen auf die Pressefreiheit berufen (sog. innere Pressefreiheit; s. Degenhart, in: BK, Rn. 460 ff.). Trotz des Tendenzbestimmungsrechts darf jedoch kein Redakteur gezwungen werden, gegen sein Gewissen Artikel zu schreiben; umgekehrt muss ein Verleger nicht alles veröffentlichen, was seine Journalisten schreiben (allg. zur Ausstrahlungswirkung der Pressefreiheit im Privatrecht vgl. BVerfGE 95, 28 [36 f.]).
- 43 Der Staat muss die privatrechtliche und privatwirtschaftliche Ausrichtung der Presse und damit den offenen geistigen und wirtschaftlichen Wettbewerb garantieren und der Entstehung von Meinungsmonopolen entgegenwirken (BVerfGE 20, 162 [174 ff.]). Diese staatl. Neutralitätspflicht spielt insb. bei der Vergabe von Pressesubventionen eine entscheidende Rolle (BVerfGE 80, 124 [133 f.]). Ein Anspruch auf Presseförderung durch den Staat besteht grds. nicht. Entschließt sich der Staat jedoch, durch eine Förderung von Presseunternehmen wettbewerbslenkend tätig zu werden, reicht – anders als bei sonstigen Subventionen – eine Legitimation durch Veranschlagung entsprechender Fördermittel im Haushaltsplan (vgl. Art. 110) nicht aus. Vielmehr müssen die Voraussetzungen der Subventionierung in Gesetzesform festgelegt und die Anforderungen des allg. Gleichheitssatzes (Art. 3 I) mithilfe inhaltsunabhängiger Vergabekriterien eingehalten werden.
- 44 cc) *Objektiv-rechtliche Dimension.* Unabhängig von subjektiv-rechtlichen Rechtspositionen verpflichtet Art. 5 I 2 F. 1 den Staat in objektiv-rechtlicher Hinsicht (vgl. Rn. 2 f.), die institutionelle Eigenständigkeit der Presse zu wahren (Einrichtungsgarantie; dazu Vorbem. Grundrechte Rn. 34). Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist Wesenselement des freiheitlichen Staates, sie ist für die moderne Demokratie unentbehrlich und schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung (BVerfGE 20, 162 [174]; 117, 244 [258]). Sie erfüllt eine öffentliche Aufgabe, indem sie umfassende Information ermöglicht, die Vielfalt der Meinungen widerspiegelt und selbst Meinung bildet und vertritt (Informations- und Kontrollfunktion; vgl. BVerfGE 52, 283 [296]). Art. 5 I 2 F. 1 fungiert insofern als objektive Grundsatznorm für die Freiheitlichkeit des gesamten Pressewesens, womit eine staatl. Schutzpflicht einhergeht (BVerfGE 80, 124 [133]).
- 45 dd) *Konkurrenzen.* Die Pressefreiheit schützt v.a. den institutionell-organisatorischen Rahmen der freien Pressebetätigung sowie deren Bedeutung und (Vermittlungs-) Funktion im Meinungsbildungsprozess (BVerfGE 85, 1 [12 f.]). Von der Pressefreiheit umfasst ist die Wiedergabe von Meinungen Dritter: Ein Presseorgan wird in seiner Pressefreiheit verletzt, wenn ihm die Veröffentlichung einer fremden Meinung verbo-

ten wird, deren Kundgabe dem Äußernden zu gestatten ist (BVerfGE 102, 347 [359]). Die Zulässigkeit einer Äußerung beurteilt sich dabei nach den für die Meinungsfreiheit geltenden Kriterien, selbst wenn sie via Presse kundgetan wird (z.B. Kommentar, Leserbrief, meinungsbildende Werbeanzeigen; vgl. Rn. 10 ff.). Soweit in Druckwerken indes eigene Meinungen von Autoren, Redakteuren u.dgl. geäußert werden, ist die Meinungsfreiheit vorrangig (Rn. 20).

**Beispiel:** Verlangt der von einer ehrverletzenden Werbeanzeige Betroffene sowohl vom Verlag als auch vom werbenden Unternehmen Unterlassung, hat das Gericht zugunsten des Werbeinserenten dessen Meinungsfreiheit zu beachten (vgl. BVerfGE 97, 391 [400]), zugunsten des Verlags hingegen dessen Pressefreiheit, deren Reichweite sich jedoch an den Maßstäben der Meinungsfreiheit orientiert (vgl. BVerfGE 102, 347 [359]). 46

Idealkonkurrenz besteht regelmäßig zu Art. 4 I, II, Art. 12 I, Art. 13 I und Art. 14 I 1, d.h. die jeweils berührten Grundrechte sind nebeneinander anwendbar. Beschafft sich die Presse Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen, ist Art. 5 I 1 F 2 vorrangig (BVerfGE 103, 44 [59]). Bei programmbezogenen Druckwerken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten können sich diese nur auf die Rundfunkfreiheit berufen (BVerfGE 83, 238 [312]). Zur Abgrenzung von Presse- und Rundfunkfreiheit anhand des Verbreitungsvorgangs s. Rn. 51 ff. 47

## 2. Eingriff

Jede staatl. Maßnahme, die eine von der Pressefreiheit geschützte Tätigkeit (Rn. 35 ff.) erschwert oder unmöglich macht, stellt einen Eingriff dar, z.B. Anordnung der Durchsuchung von Redaktionsräumen und der Beschlagnahme von dort aufgefundenen Beweismitteln (BVerfGE 117, 244 [259 f.]), das Verbot der Veröffentlichung bestimmter Werbeanzeigen (BVerfGE 102, 347 [360]), die Verpflichtung zum Abdruck einer Gegendarstellung (BVerfGE 97, 125 [145]; BVerfG-K, NJW 2014, 766 [766 f.]), aber auch bereits die Aufnahme eines Verlags in den Verfassungsschutzbericht (BVerfGE 113, 63 [77 f.]). Zu Subventionen s. Rn. 43. Anders als beim Rundfunk (Rn. 57, 60) liegt ein Eingriff auch vor, wenn die Pressetätigkeit von einer staatlichen Zulassung (Erlaubnis, Genehmigung, Lizenz) abhängig gemacht wird, oder wenn der Staat in anderer Weise unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf Presseunternehmen nimmt oder Druck ausübt. 48

## IV. Rundfunkfreiheit (Abs. 1 S. 2 F. 2)

### 1. Schutzbereich

#### a) Persönlich

Art. 5 I 2 F. 2 schützt alle natürlichen und juristischen Personen (Art. 19 III), die Rundfunk veranstalten oder veranstalten wollen, soweit dies technisch möglich ist (Rundfunkveranstalterfreiheit, dazu Starck, in: MKS, Rn. 110 m.w.N.), desgleichen auch alle natürlichen Personen, die bei der Veranstaltung von Rundfunk mitwirken. Ihrem Wesen nach i.S.v. Art. 19 III ist die Rundfunkfreiheit auch anwendbar auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – trotz ihrer Eigenschaft als j. P. ö. R. (Rn. 6). Denn die Tätigkeit innerhalb der ihnen zugewiesenen Aufgaben steht in besonderer Beziehung zum grundrechtlich geschützten Lebensbereich (Starck, in: MKS, Rn. 185; daneben können sie sich nur auf Art. 10 I und Art. 19 IV berufen, vgl. BVerfGE 107, 299 [310 f.]). Den Landesmedienanstalten, die den Privatrundfunk zulassen und überwachen, kommt Grundrechtsschutz nur zu, soweit sie Aufgaben zur Ausgestaltung, Sicherung und Gewährleistung des Rundfunks wahrnehmen, jedoch nicht bei rein staatl. Aufgaben (z.B. Kontrollbefugnisse; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Rn. 120 – str.). 49

## Art. 5

### I. Die Grundrechte

Die „innere Rundfunkfreiheit“ wirkt, ähnlich wie bei der Presse (Rn. 42), nur negativ (Starck, in: MKS, Rn. 127). Zu Rundfunkkonsumenten s. Rn. 59.

#### b) Sachlich

- 50 aa) *Gegenstand.* Rundfunk i.S.v. Art. 5 I 2 F. 2 ist streng vom einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff zu unterscheiden, der signifikant enger ist. So verlangt § 2 I 1 RStV insb., dass Rundfunkangebote entlang eines Sendepfades zum zeitgleichen Empfang (linear) ausgestrahlt werden. Hingegen lässt sich Rundfunk aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht in eine endgültige Definition fassen, da er einem steten Wandel unterliegt. Inhaltliche Festlegungen könnten bestimmte Inhalte ausschließen und damit die Freiheit einengen. Rundfunk muss vielmehr entwicklungs offen und flexibel verstanden werden, um neue technische Errungenschaften integrieren zu können (BVerfGE 74, 297 [350f.]).
- 51 – Rundfunk ist eine an die Allgemeinheit (unbestimmte Vielzahl von Empfängern) gerichtete, durch Funktechnik (mittels elektromagnetischer Schwingungen, gleich ob drahtgebunden oder drahtlos) verbreitete Übermittlung von Gedankeninhalten (Wendt, in: MK, Rn. 58). In Abgrenzung zu Presse und Film zeichnet er sich also durch die elektromagnetische (körperlose) Verbreitungstechnik aus (Starck, in: MKS, Rn. 94). Die Übertragungstechnik (analog, digital) und das Übertragungsmedium (Terrestrik, Kabel, Satellit) sind gleichgültig; ebenso, ob der unkörperlich übermittelte Inhalt später verkörpert wird (z.B. durch Ausdrucken, vgl. Starck, in: MKS, Rn. 102). Die Abgrenzung zur Presse kann nicht etwa deswegen dahinstehen, weil für beide Kommunikationsgrundrechte die Schranken des Art. 5 II gelten. Denn Presse und Rundfunk unterliegen z. T. stark gegenläufigen Verfassungsvorgaben (Rn. 40ff., 54ff.). Der notwendige Allgemeinheitsbezug wird durch die Verschlüsselung oder Kostenpflichtigkeit der Angebote sowie durch einen beschränkten Empfängerkreis (Teilöffentlichkeit, z. B. Krankenhausfernsehen) nicht beseitigt, solange nicht bloß Individualkommunikation vorliegt.
- 52 – Rundfunk liegt darüber hinaus nur vor, wenn die Übermittlung der Gedankeninhalte in besonderer Art und Weise erfolgt: Er zeichnet sich aus durch Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft (BVerfGE 119, 181 [214f.]), hat also besonders massenkommunikative Wirkung (v.a. das Fernsehen). Vorliegen muss mithin eine Darbietung mit besonderer Meinungsbildungsrelevanz, i. d. R. durch eine strukturierte Programmabfolge bei Passivität der Empfänger (anders als beim Internet). Besonders aus der Breitenwirkung und Suggestivkraft ergibt sich die dienende Funktion des Rundfunks für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung (Rn. 56).
- 53 Traditionell als Rundfunk anzusehen sind Hörfunk und Fernsehen. Unter den o. g. Voraussetzungen (Rn. 50ff.) fallen darunter jedoch zunehmend auch bestimmte neue mediale Erscheinungsformen wie Teleshopping, Bezahlfernsehen (Pay-TV), Internet-Fernsehen und -radio sowie Internet Protocol Television (IPTV). Wegen des individualkommunikativen Charakters oder wegen nicht-redaktionell gestalteter Inhalte kein Rundfunk sind soziale Netzwerke, Internet-Telefonie, private Chatrooms oder E-Mail-Anbieter.
- 54 bb) *Gewährleistung.* Rundfunk muss gem. Art. 5 I 2 F. 2 „frei“ sein. Gewährleistet wird, dass Programmauswahl, -inhalt und -gestaltung Sache des Rundfunkveranstalters bleibt (Programmfreiheit, -autonomie) und sich an dessen publizistischen Kriterien ausrichten kann. Das Programm muss frei von staatl. Lenkung und frei von Beeinflussung durch private Interessengruppen veranstaltet werden können (BVerfGE 95, 220 [234]). Trotz des Wortlauts („Berichterstattung“) beschränkt sich die Rundfunkfreiheit nicht auf die Nachrichtenübermittlung, sondern schützt jede Sendung (insb. Meinungsbildung und Unterhaltung) ungeachtet ihrer Qualität (vgl. Rn. 50 – umfassende Programmfreiheit für Sendungen aller Art, BVerfGE 35, 202 [222f.]).

Schutz erfahren – ähnlich wie bei der Presse (Rn. 40) – alle mit der Veranstaltung von Rundfunk wesentlich zusammenhängenden Tätigkeiten von der Informationsbeschaffung über die Produktion von Sendung und Programm bis hin zu deren Verbreitung (BVerfGE 103, 44 [59]). Eingeschlossen sind diejenigen Voraussetzungen und Hilfstätigkeiten, ohne welche die Medien ihre Funktion nicht in angemessener Weise erfüllen können (BVerfGE 107, 299 [329 f.]), z.B. Werbefinanzierung (nur für den privaten Rundfunk, Umkehrschluss aus BVerfGE 87, 181 [199 f.]), freie Auswahl der Mitarbeiter (die Ausführungen zur Pressefreiheit gelten sinngemäß, Rn. 40; zur Wiedergabe von Meinungen Dritter Rn. 45).

cc) *Objektiv-rechtliche Dimension.* Im Vgl. zu herkömmlichen Freiheitsrechten ist die Rundfunkfreiheit ein gänzlich „andersartiges“ Freiheitsrecht. Die eigentümliche Prägung wurde ihr durch die inzwischen mehr als ein Dutzend umfassenden sog. Rundfunkentscheidungen des BVerfG verliehen (vgl. Schemmer, in: EH-O, Rn. 61.1), durch die das Gericht beachtliche Strukturunterschiede herausgearbeitet und damit eine Art „Sonderdogmatik“ etabliert hat (Starck, in: MKS, Rn. 103). Anders als bei anderen Grundrechten überlagert bei der Rundfunkfreiheit die objektiv-rechtliche deren subjektiv-rechtliche Dimension. So präsentiert sie sich weder als „naturwüchsiges Menschenrecht“ noch als originäres Freiheitsgrundrecht zum Zwecke der individuellen Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung. Konkret soll Art. 5 I 2 F. 2 nach Ansicht des BVerfG keinen Anspruch gewähren, Rundfunk zu veranstalten (vgl. BVerfGE 87, 181 [197 f.] – str., a.A. NdsStGH, DVBl. 2005, 1515 [1518] m.w.N.). Die Rundfunkfreiheit wird vielmehr in erster Linie als eine „dienende Freiheit“ begriffen, also als Grundrecht, das der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient (BVerfGE 87, 181 [197]). Insofern hat der Rundfunk als „Medium und Faktor“ des verfassungsrechtlich geschützten öffentlichen Kommunikationsprozesses eine integrierende Funktion für das Staatsganze und konstituierende Bedeutung für die freiheitliche demokratische Grundordnung, indem er zur umfassenden Information beiträgt (BVerfGE 107, 299 [329] – Rundfunkfreiheit als „Funktionsgrundrecht“). Aufgrund dieser öffentlichen Aufgabe (aber *nicht* notwendigerweise öffentlich-rechtlichen Aufgabe, vgl. Starck, in: MKS, Rn. 113; „Funktionsauftrag“) darf der Rundfunk nicht einseitig dem Staat oder gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden (Grds. der Staats-, Partei- und Wirtschaftsferne).

Um den freien Kommunikationsprozess vor Manipulation zu schützen und Meinungsvielfalt (Meinungpluralismus) zu gewährleisten, ist eine positive (d.h. gesetzlich geregelte) Rundfunkordnung mit Sicherungselementen notwendig. Darin müssen an die Stelle eines freien Spiels der Kräfte freiheitssichernde Organisationsgesetze treten, die in materieller, organisatorischer und prozeduraler Hinsicht die Ausgewogenheit, Sachlichkeit und Neutralität der Angebote sichern („Tendenzfreiheit“ statt „Tendenzschutz“ wie in der Presse, Rn. 42; BVerfGE 73, 118 [152 ff.]). Durch die Notwendigkeit dieser gesetzlichen Ausgestaltung wird die Rundfunkfreiheit zum „normgeprägten Grundrecht“. Zuständig sind die Länder, die nach Art. 30, 70 I die Gesetzgebungskompetenz im Rundfunkwesen besitzen (BVerfGE 12, 205 [225 ff.]). Ihrem Gestaltungsauftrag sind sie durch zahlreiche Staatsverträge und Landesgesetze nachgekommen (u.a. RStV, Rundfunk- oder Mediengesetze). Geregelt sind darin u.a. Zulassungsverfahren für den privaten Rundfunk, die Finanzierung sowie Vorgaben und Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt (= Medien[anti]konzentrationsrecht).

Seit 1984 bestehen in Deutschland öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk nebeneinander (duale Rundfunkordnung); Grundlage war BVerfGE 57, 295 ff.

– Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind nach dem Modell des Binnenpluralismus organisiert: In besonderen Organen, den Rundfunkräten, sollen alle gesellschaftlich relevanten Meinungen vertreten sein. Dies sicherzustellen ist Aufgabe des Gesetzgebers (in Landesrundfunkgesetzen oder Rundfunkstaatsverträgen). Ihm kommt hierbei ein weiter Gestaltungsspielraum zu (st.Rspr., s. BVerfGE 136, 9 [28



## Art. 5

### I. Die Grundrechte

Rn. 29)). In jedem Falle muss der Gesetzgeber die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung des Rundfunks verhindern, und zwar insb. dadurch, dass die maßgeblichen Gremien (Rundfunkräte) keinem bestimmenden Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder unterliegen (BVerfGE 136, 9 [36 Rn. 42f.]). Wegen seiner inhaltlichen Standards und allg. Empfangbarkeit ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk für das demokratische Gemeinwesen und das kulturelle Leben unerlässlich. Er sichert die sog. mediale Grundversorgung (BVerfGE 73, 118 [157f.]). Zu seiner angemessenen Aufgabenerfüllung hat der Staat den Bestand, die Entwicklung und eine funktionsadäquate Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten (BVerfGE 119, 181 [218]). Dieser Finanzierungsverpflichtung sind die Länder 2013 durch die Einführung von Rundfunkbeiträgen nachgekommen, die nur noch an das Innehaben einer Wohnung oder eines Betriebs anknüpfen, nicht mehr (wie bis 2012 die Rundfunkgebühren) an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes. Obwohl nahezu jeder eine Wohnung hat und damit Beitragsschuldner ist, soll sich der Rundfunkbeitrag deshalb nicht zu einer Steuer wandeln (BVerwGE 154, 275 [278 Rn. 12]; krit. Pagenkopf, NJW 2016, 2535 ff.), denn dafür hätte der Bund die Gesetzgebungskompetenz (s. Art. 105 Rn. 7 ff.).

– Im Privatrundfunk soll die Meinungsvielfalt durch die Mannigfaltigkeit der Sender und Angebote gesichert werden (Außenpluralismus), dabei herrschen weniger strenge Voraussetzungen als im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Jeder Veranstalter ist dennoch „zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet“ (BVerfGE 57, 295 [326]; 73, 118 [199]).

- 59 dd) *Konkurrenzen*. Zu Meinungsäußerungen im Rundfunk Rn. 52, 54, 57, zu programmbezogenen Druckwerken s. Rn. 47. Bei der Wiedergabe von Drittmeinungen gelten die Ausführungen zur Pressefreiheit sinngemäß (Rn. 41, 45). Idealkonkurrenz besteht regelmäßig zu Art. 4, Art. 12 I, Art. 13, Art. 14 I 1; zum Verhältnis zur Pressefreiheit s. Rn. 47. Dagegen können sich die Rundfunkhörer oder -zuschauer nur auf die Informationsfreiheit berufen (Art. 5 I 1 F. 2).

### 2. Eingriff

- 60 Jede Behinderung der in den Schutzbereich fallenden Verhaltensweisen (Rn. 50 ff.) bedeutet einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit, insb. Einflüsse auf die Programmgestaltung. Zu beachten ist jedoch, dass die einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen des Rundfunks (Sicherung der Meinungsvielfalt, Zulassung, Organisation, Finanzierung) dem verfassungsrechtlichen Ausgestaltungsauftrag (Rn. 57) entspringen und die Freiheitsausübung überhaupt erst ermöglichen sollen. Daher sind diese Normen des einfach-gesetzlichen Rundfunkrechts grds. keine Eingriffe und nicht an Art. 5 II, sondern an den Zielen des Art. 5 I 2 F. 2 selbst zu messen (vgl. BVerfGE 74, 297 [334]); Prüfungskriterium: Eignung des Gesetzes, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern und die von Art. 5 I 2 F. 2 geschützten Interessen zu berücksichtigen, vgl. auch Bethge, in: Sachs, Rn. 154 ff.

## V. Filmfreiheit (Abs. 1 S. 2 F. 3)

### 1. Schutzbereich

#### a) *Persönlich*

- 61 Geschützt werden alle natürlichen oder – unter den Voraussetzungen des Art. 19 III – juristischen Personen, die Tätigkeiten bei der Herstellung oder Verbreitung von Filmen ausüben. Zuschauer können sich hingegen nur auf die Informationsfreiheit berufen (Art. 5 I 1 F. 2).

*b) Sachlich*

*aa) Gegenstand.* Filme sind Bildträger (meist mit Tonspur), die durch Projektion der Öffentlichkeit vorgeführt werden, i. d. R. in Lichtspielhäusern (Kinos). Darunter fallen DVDs, Videobänder u. dgl., soweit sie dazu bestimmt sind, öffentlich vorgeführt zu werden (s. hierzu Rn. 65; Wendt, in: MK, Rn. 61 – str., vgl. Jarass, in: JP, Rn. 61). Geschützt wird – entgegen dem Wortlaut – nicht nur die „Berichterstattung“ (einst: Wochenschau), sondern die gesamte Vermittlung von Gedankeninhalten (Tatsachenmitteilungen, Werturteile) durch Film, ungeachtet der Seriosität, Wertigkeit oder Vernünftigkeit, also auch reine Unterhaltungs- oder Werbefilme. 62

*bb) Gewährleistung.* Als individuelles Abwehrrecht schützt die Filmfreiheit alle Tätigkeiten bei der Herstellung und Verbreitung des Filmwerks, von der Informationsbeschaffung über Drehbucherstellung, Aufnahmen, Abspielen und Film-„Verleih“ bis zur Werbung (Werk- und Wirkbereich). 63

*cc) Objektiv-rechtliche Dimension.* Die Filmfreiheit statuiert eine objektive Einrichtungs-garantie für den Film, deren Grenzen noch nicht endgültig geklärt sind (dazu Bethge, in: Sachs, Rn. 120 ff.); die objektiv-rechtlichen Elemente der Filmfreiheit äh-neln in ihrer Struktur stark denen der Pressefreiheit (vgl. sinngemäß die Ausführungen der Rn. 42 ff.: privatrechtliche und privatwirtschaftliche Ausrichtung, Staatsfreiheit, Tendenzschutz und staatliche Neutralitätspflicht und Gleichbehandlung, soweit Film-förderung stattfindet, BVerfGE 80, 124 [134]; ein Anspruch auf Förderung besteht nicht). 64

*dd) Konkurrenzen und Bedeutung.* Da ein Film i. d. R. auch ein Kunstwerk darstellt, ist die praktische Bedeutung der Filmfreiheit marginal. Film- und Kunstfreiheit (Art. 5 I 2 F. 3 – III 1 F. 1) sind zwar nebeneinander anwendbar (Idealkonkurrenz). Die Film-freiheit unterliegt allerdings den Schranken des Art. 5 II und ist damit stärker einschränkbar als die vorbehaltlos gewährleistete Kunstfreiheit (Art. 5 III 1 F. 1). Die Einordnung als Presse-, Rundfunk oder Filmfreiheit hängt in erster Linie vom Ver-breitungsweg ab: So unterfällt ein und derselbe Film bei öffentlicher Vorführung der Filmfreiheit, bei Ausstrahlung im Fernsehen der Rundfunkfreiheit und bei Verbreitung auf einem Trägermedium für den privaten Gebrauch (DVD u. dgl.) der Pressefreiheit. 65

## 2. Eingriff

Anwendbar ist der moderne Eingriffsbegriff (Vorbem. Grundrechte Rn. 93 ff.). Be-einträchtigt wird die Filmfreiheit durch jede Behinderung der geschützten Tätigkeiten (Rn. 63). Zum Zensurverbot und zur Selbstkontrolle s. Rn. 94 ff. 66

## VI. Schranken der Kommunikationsgrundrechte aus Abs. 1 (Abs. 2)

### 1. Schranken

*a) Qualifizierter Gesetzesvorbehalt*

Die Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundrechte des Art. 5 I hat sich grds. (i. Ü. vgl. Rn. 77 f.) am qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Abs. 2 zu orientieren. Nach dessen Schrankentrias taugen als Eingriffsgrundlage allgemeine Gesetze, gesetzli-che Bestimmungen zum Schutze der Jugend sowie das Recht der persönlichen Ehre. 67

*aa) Allgemeine Gesetze.* Solche können sowohl Gesetze im formellen Sinn sein (Par-lamentsgesetze) als auch Gesetze im „nur-materiellen“ Sinn (Rechtsverordnungen, Satzungen; BVerwGE 72, 183 [186]; zu beachten ist dabei aber die Wesentlichkeitsleh-re, s. Art. 20 Rn. 141 ff.). Allgemeine Gesetze müssen formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehen (BVerfGE 10, 118 [122]). Die formellen Prüfungskrite-rien sind die üblichen: Gesetzgebungskompetenz, -verfahren, Form. Die materiellen 68



## Art. 5

### I. Die Grundrechte

Anforderungen knüpfen v. a. an das Adjektiv „allgemein“ an. Der auf Art. 118 I WRV zurückgehende Begriff der „allgemeinen Gesetze“ ist nicht i. S. v. Geltung für eine Vielzahl von Fällen misszuverstehen. Denn die Allgemeinheit (Abstraktheit und Generalität) liegt im Wesen des Gesetzes (der Rechtsnorm) und wäre insoweit eine Tautologie (vgl. i. Ü. das Einzelfallgesetzverbot gem. Art. 19 I 1). Anknüpfend an die Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte (Rn. 2f.) müssen vielmehr besondere Qualitätsanforderungen an die Schranken – und damit an das Merkmal der „Allgemeinheit“ – gestellt werden (daher stellt Art. 5 II einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt dar). Welche Anforderungen dies sind, wird seit Weimarer Zeiten unterschiedlich beurteilt (vgl. dazu Wendt, in: MK, Rn. 69f. m. w. N.):

- 69 (1) *Abwägungslehre.* Nach der sog. Abwägungslehre sind Gesetze allgemein, wenn das von ihnen geschützte Rechtsgut wichtiger ist als die Meinungsfreiheit und es deshalb Vorrang verdient (so bereits Smend, VVDStRL 4 [1928], 44 [52]). Dies begründet aber die Gefahr, dass nicht nur die widerstreitenden Rechtsgüter abstrakt bewertet werden, sondern in die Abwägung auch der konkrete Äußerungsinhalt einfließt, womit die Zulässigkeit der Äußerung von der Empfindung der gesellschaftlichen Mehrheit abhinge.
- 70 (2) *Sonderrechtslehre.* Nach der sog. Sonderrechtslehre ist ein Gesetz allgemein, wenn es sich nicht gegen die Meinungsäußerung als solche oder gegen eine bestimmte Meinung richtet. Eine an sich erlaubte Handlung – die Meinungsäußerung – darf nicht allein wegen ihrer geistigen Zielrichtung und der damit hervorgerufenen Wirkung verboten werden (Häntzschel, in: Anschütz, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, S. 659f.). Die Systematik von Art. 5 II spricht für die Sonderrechtslehre, da, wenn man der Abwägungslehre folgt, die gesonderte Aufführung von Jugend- und Ehrschutz überflüssig wäre. Der Nachteil der Sonderrechtslehre liegt darin, dass auch extrem radikale Meinungsäußerungen zulässig wären, da diese nur durch – unzulässige – Sondergesetze verboten werden können.
- 71 (3) *Kombinationslehre.* Das BVerfG kombiniert die obigen Ansätze und hebt damit die jeweiligen Unzulänglichkeiten weitgehend auf: Es verlangt von einem allgemeinen Gesetz, dass es sich weder gegen eine bestimmte Meinung noch gegen den Prozess der freien Meinungsbildung oder gegen freie Information als solche richtet, sondern auf die Wahrung eines Rechtsguts zielt, dessen Schutz unabhängig davon erforderlich ist, ob es durch die Meinungsäußerung oder auf andere Weise gefährdet wird; das Rechtsgut muss also schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu gewährleisten sein und darf den Kommunikationsfreiheiten nicht nachstehen (vgl. BVerfGE 91, 125 [135]; 124, 300 [321f.]).
- 72 Dabei führt das BVerfG in seiner neueren Rspr. eine mehrstufige Prüfung durch, deren Ausgangspunkt die Sonderrechtslehre ist (BVerfGE 124, 300 [321ff.]):
- Zunächst wird untersucht, ob die in Rede stehende Rechtsnorm an Kommunikationsinhalte anknüpft. Tut sie das nicht (z. B. Bauordnungs-, Straßenverkehrsrecht), ist sie ein allgemeines Gesetz.
  - Knüpft die Rechtsnorm an Inhalte an, stellt sie also Sonderrecht dar, gelangt man zur zweiten Stufe: Dort ist zu prüfen, ob die Norm dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient und die rechtsstaatliche Distanz und Meinungsneutralität des Staates sichert. Bejahendenfalls ist zu vermuten, dass das Gesetz sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richtet, sondern meinungsneutral und allgemein die Abwehr von Rechtsverletzungen bezweckt. Trotz ihres Sonderrechtscharakters ist die Norm dann ein allgemeines Gesetz (wie z. B. §§ 86, 86a, 90, 90a, 185, 186 StGB).
  - Aber selbst wenn ein anerkanntes Rechtsgut geschützt wird, kann sich die Vermutung (das Indiz) der Meinungsneutralität als trügerisch und das Gesetz daher als nicht allgemein erweisen, sofern die „inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung nicht hinreichend offen gefasst ist und sich von vornherein nur gegen bestimmte Über-