

MEDIEN ZWISCHEN FREIHEIT UND VERANTWORTUNG
- DIE RECHTLICHE STELLUNG DER MEDIEN
IN DEUTSCHLAND UND EUROPA

Peter SCHIWY*

ZUSAMMENFASSUNG: I. *Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Medienfreiheit.* II. *Demokratiestaatliche Funktion und Öffentliche Aufgabe.* III. *Gesetzliche Grundlagen für Presse und Rundfunk.* IV. *Verantwortung für den Freien Meinungsmarkt.* V. *Achtung des Individuellen Persönlichkeitsrechts.* VI. *Publizistische Grundprinzipien.* VII. *Kontrolle durch Rundfunkaufsichtsgremien und freiwillige Selbstkontrolle im Pressewesen.* VIII. *Schlussbemerkung.*

Die Pressefreiheit —der Begriff steht mittlerweile für die Freiheit aller Medien— ist eine der Existenzgrundlagen des demokratischen Deutschlands. Sie hat das Nachkriegsglück Deutschlands mit geschmiedet und dem Land nach unsäglichem Horror unerwartet schnell Freiheit, Erfolg und Wohlstand, aber auch Anerkennung beschert. Die letzten fünf Jahrzehnte erfolgreicher deutscher Geschichte tragen den Namen “Bundesrepublik Deutschland”; mit ihm verbinden sich wirtschaftlicher Erfolg und demokratische Stabilität. Verantwortung dafür tragen die Gründer des Landes und natürlich auch ihre Erben, die das Erworbene umsichtig zu mehren suchen.

Die Gründungsväter der Republik, die Verfasser des Grundgesetzes, waren Politiker, deren Erfahrung vom Terror des nationalsozialistischen Regimes geprägt war.

Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, der 1948-1949 das noch heute geltende Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

* Honorarprofessor der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften - Speyer.

und damit deren Verfassung schuf, spiegeln diesen traurigen Erfahrungsschatz. Die Mitglieder dieser verfassungsgebenden Versammlung debattierten die Presse und Meinungsäußerungsfreiheit in Erinnerung an die erst vor kurzem vergangene zwölfjährige Schreckensherrschaft Hitlers.

Bezeichnend ist, dass dabei die 1948-1949 durchaus schon vorhandenen Erfahrungen mit der Pressepolitik des sozialistischen Terrorregimes im sowjetisch besetzten Teil Deutschlands kaum Erwähnung fanden. Obwohl die Russen und ihre deutschen Quislinge mit eigener Brutalität die Praktiken nationalsozialistischer Pressearbeit fortsetzten, waren die Bonner Beratungen kaum davon geprägt. Die Erfolge von Hitlers Propagandaminister Goebbels waren das Schreckgespenst, das ein für allemal zu bannen sich die Verfassungsväter vornahmen. Sie haben ihr Ziel erreicht.

Dass das gelang, ist auch dem Beistand der West-Alliierten Sieger zuzuschreiben. Sie führten den Deutschen, die damals noch Besiegte waren und erst langsam zu Partnern und Freunden wurden, sorgsam die Hand. Und die Deutschen nutzten es — voll Niedergeschlagenheit über ihre geschichtlichen Untaten und voll Freude über neue Chancen.

Dieses schicksalsträchtige Zusammenwirken hat zu einem Glücksfall der Geschichte geführt. Das heutige Deutschland ist ein westliches Land, geprägt von den Gedanken der französischen Aufklärung und den Erfahrungen angloamerikanischer Demokratie. Ein Deutscher, noch dazu ein früherer West-Berliner wird und darf diesen Beitrag der West-Alliierten nicht vergessen.

Die Pressepolitik der West-Alliierten, ihre Patenschaft bei der Neuorganisation des Rundfunks in Deutschland haben bis heute die Strukturen der Medienlandschaft der Bundesrepublik Deutschland geprägt. Dieser so ausführliche Exkurs in die Geschichte muss in der Erkenntnis gesehen werden, dass historisch bedingte Vorgaben in Deutschland nur selten Veränderung erfahren.

I. VERFASSUNGSRECHTLICHE GEWÄHRLEISTUNG DER MEDIENFREIHEIT

Und so hat auch die von den West-Alliierten begleitete Schaffung unserer jetzigen Verfassung durchaus an liberale Grundrechtstradition aus der Zeit der deutschen Einigungs- und Freiheitsbewegung von 1848 angeknüpft und in den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes für die Bun-

desrepublik Deutschland dezidiert das Recht eines jeden Individuums aufgenommen worden, "seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten". Unmittelbar im Anschluss an diese Meinungs- und Informationsfreiheit heißt es in demselben Grundrechtsartikel —Art. 5— weiter: "Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt".

Diese Reihenfolge verdeutlicht, dass die jeweiligen Verfassungsgarantien aufeinander bezogen sind und die Presse- und Rundfunkfreiheit, mithin die eigentlichen Medienfreiheiten auf die Meinungs- und Informationsfreiheit aufbauen. Auch ist dieser innere Zusammenhang deshalb bedeutsam, weil das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt darstellt und dieser hohe Rang direkt auf die Presse- und Rundfunkfreiheit ausstrahlt. Es verwundert daher nicht, dass das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung dieser Kommunikationsfreiheiten in mehreren Grundsatzentscheidungen hervorgehoben und in den Mittelpunkt einer freiheitlich - demokratischen Staatsordnung gestellt hat. Im Fokus steht dabei die Aussage, dass diese Freiheiten "für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend sind, da sie erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der das Lebenselement der Demokratie ausmacht, ermöglichen".

Es liegt auf der Hand: Demokratie im Sinne wirklicher Volksherrschaft und der dabei unerlässliche geistige Meinungskampf vermögen nur dann zu bestehen, wenn umfassende Kommunikationsfreiheit gegeben ist, ohne dass staatliche Zensur in die Verbreitung von Meinungen und Informationen eingreift. Dies verdeutlicht die Schlüsselstellung, die die Medien in einer pluralistischen Demokratie - wie sie in sämtlichen westlichen Verfassungsstaaten vorzufinden ist - besitzen.

II. DEMOKRATIESTAATLICHE FUNKTION UND ÖFFENTLICHE AUFGABE

Presse und Rundfunk kommt daher eine demokratiestaatliche Funktion zu, deren Erfüllung infolgedessen eine öffentliche Aufgabe darstellt,

die speziell in den Pressegesetzen der deutschen Bundesländer ausdrücklich beschrieben ist. Hiernach wird die öffentliche Aufgabe erfüllt, indem die Medien

- 1) Nachrichten beschaffen und verbreiten,
- 2) Stellung nehmen und Kritik üben,
- 3) An der Bildung der öffentlichen Meinung mitwirken und
- 4) Der Bildung dienen.

Wenn auch die nähere Bestimmung von Grenzen und Umfang dieser einzelnen Funktionen schwierig ist und jedenfalls verfassungsrechtlich keine detaillierte Festlegung in Gesetzen zulässt, so ist aber als wesentlich hervorzuheben, dass "öffentliche Aufgabe" keinesfalls mit dem Begriff der staatlichen Aufgabe gleichgesetzt werden kann. Dem Versuch, die "öffentliche Aufgabe" der Medien auch nur ansatzweise staatsbezogen zu interpretieren, muss deshalb eine Absage erteilt werden, weil jede staatliche Einflussnahme die Gefahr des Missbrauchs in sich birgt und der demokratischen Kontrollfunktion der Massenmedien Schaden zufügen könnte.

Sicher ist es richtig, dass es die grundlegende Aufgabe des Staates ist, dem Gemeinwohl zu dienen und es zu fördern. Aus dieser Verpflichtung des Staates lässt sich jedoch nicht der Anspruch herleiten, ihm allein stünde die Pflege des Gemeinwohls zu. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts korrespondiert mit den Funktionen des Staates die Stellung des einzelnen Staatsbürgers, der nicht als Individuum verabsolutiert werden darf, sondern dessen Position auch maßgeblich durch seine Einbindung in die Gemeinschaft geprägt wird. Zu dieser Stellung des Einzelnen gehört auch und gerade die Sorge um Probleme des Allgemeinwohls. Somit vermögen in einer Zivilgesellschaft auch Einzelne oder Gruppen von Bürgern abseits staatlicher Institutionen sich um öffentliche Belange zu kümmern. Dieser Vorrang für ziviles Handeln hat für den Bereich der Medien existentielle Bedeutung. Denn im Gegensatz zu totalitären Systemen ist es ein Wesenselement des demokratischen Staates, dass der Prozess der Willensbildung vom Volke her zu den Staatsorganen und nicht in umgekehrter Richtung verläuft. In den Medien artikuliert sich die öffentliche Meinung. Presse und Rundfunk geben die in der Gesellschaft sich fortlaufend neu bildenden Standpunkte und

Strömungen in ihrer Vielfalt wieder, stellen sie zur Diskussion und bringen sie auch den staatlich Handelnden in Parlament und Regierung näher, die auf diese Art und Weise ihre Entscheidungen u.a. in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab eines solchen Meinungsbildes messen können.

Die so wiedergegebene öffentliche Meinung ist in der Art und Weise der Darstellung sowie in der Auswahl der Themen und bei den Schwerpunktsetzungen nicht unumstritten. Häufig ist von der "Vierten Gewalt" der Medien die Rede, die mächtiger als die staatlichen Organe selbst seien und einen unverhältnismäßigen Einfluss auf die Politik ausüben würden. Diese Problematik berührt u.a. die ethische Verantwortlichkeit der Medienschaffenden und wird noch näher zu beleuchten sein. Für die staatsfreie Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bleibt aber zunächst als Positivum und entscheidenden Vorteil festzustellen, dass die Massenmedien ein geeignetes Korrektiv staatlicher Herrschaft darstellen und damit dem öffentlichen Interesse zu dienen vermögen. Es wäre deshalb ein Widerspruch in sich, wenn der Staat zu irgendeiner Kontrolle über seine eigenen Kontrolleure befugt wäre.

III. GESETZLICHE GRUNDLAGEN FÜR PRESSE UND RUNDFUNK

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Print- und elektronischen Medien werden neben den verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantien wesentlich durch den föderativen Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland geprägt. Lediglich der Auslandsrundfunk, die Deutsche Welle, wird durch den Bund als Gesamtstaat verantwortet, da dieser zum Bereich der auswärtigen Angelegenheiten gehört. Im Übrigen ist das Presse- und Rundfunkwesen Ländersache mit der Folge, dass im Grundsatz jedes der sechzehn deutschen Bundesländer eigene Presse- und Rundfunkgesetze vorhält, wobei es partiell länderübergreifende Kooperationen in der Gestalt von Staatsverträgen gibt. Es mag einerseits kritisch zu hinterfragen sein, ob angesichts der Globalisierung der Medien und der zunehmenden Überschneidung verschiedener Medienarten wie z.B. Fernsehen und Internet eine derart partikuläre Zuständigkeit noch aufrechterhalten werden kann, andererseits aber ist der publizistische Vorteil gerade im Rundfunkwesen nicht zu verkennen. Eine größere Anzahl voneinander differierender Rundfunkgesetze und damit unterschied-

licher Rundfunkanstalten kann auch maßgeblich zu mehr Pluralität und einem vielfältigen Programmangebot beitragen.

Während die gesetzlichen Bestimmungen für die Presse sich im Wesentlichen nur auf Regelungsbereiche wie zum Informationsanspruch gegenüber Behörden, zur Impressumspflicht und zum Recht des Einzelnen auf Gegendarstellung bei der Wiedergabe objektiv falscher Tatsachen beschränken, ist das Rundfunkrecht wesentlich umfassender ausgestaltet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem öffentlich - rechtlichen und privaten Rundfunk. Beide Säulen machen die sogenannte duale Rundfunkordnung aus. Für den öffentlich - rechtlichen Rundfunk sind im Einzelnen die Struktur des jeweiligen Hör- und Fernsehsenders sowie die Grundzüge für die Verantwortung und Gestaltung des Programms gesetzlich geregelt. Hinsichtlich des privaten Rundfunks enthalten die Landesgesetze u.a. Vorschriften über die Zulassung und Aufsicht von privaten Rundfunkunternehmen sowie Bestimmungen über die Finanzierungsarten wie Werbung und Sponsoring. Charakteristisch für die Programmaufsicht im öffentlich - rechtlichen und privaten Rundfunk sind Gremien, die in der Regel aus Vertretern sogenannter gesellschaftlich relevanter Gruppen - wie z.B. Kirchen und Gewerkschaften - bestehen und ihre Funktion frei von Weisungen und unabhängig ausüben. Staatlicher Einfluss ist im Grundsatz verwehrt, auch wenn nicht zu leugnen ist, dass gerade in den Rundfunkräten der öffentlich - rechtlichen Rundfunkanstalten, die anders als beim privaten Rundfunk nicht extern, sondern als Teil des Senders eingerichtet sind, die politischen Parteien unmittelbar oder mittelbar über andere Organisationen ihren Einfluss z.B. bei der Wahl von Intendanten und Funkhausdirektoren ausüben.

Diese Komplexität rechtlicher Gestaltungen, die noch durch eine EG - Richtlinie angereichert wird, resultiert aus einer umfänglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das anders als für die Presse für den Rundfunk u.a. mit Blick auf seine besonderen Auswirkungen als Massenmedium eine Sondersituation annimmt, die es nicht gestatte, den Rundfunk ohne gewisse Regularien einfach dem Markt zu überlassen. Der Rundfunk sei kein bloßes Wirtschaftsgut, sondern ein "Kulturinstitut". Notwendig seien deshalb organisatorische, verfahrensmäßige und zum Teil materielle Regelungen für die Veranstaltung sowie Verbreitung von Rundfunk. Zu den kardinalen Grundsätzen des Rundfunkrechts gehören hiernach

- Die Staatsfreiheit des Rundfunks, weshalb z.B. ein Regierungsfernsehen in Deutschland schlichtweg unzulässig wäre.
- Die Programmfreiheit, die administrative oder gesetzliche Direktiven nicht gestattet und die Art und Weise der Programmgestaltung prinzipiell den Rundfunkschaffenden selbst überlässt. Zulässig sind lediglich allgemeine gesetzlich vorgegebene Grundsätze wie z.B. die Pflicht zur umfassenden Recherche und die Förderung der nationalen Einheit sowie des europäischen Gedankens.
- Das Gebot der Pluralität, wonach die Vielfalt der bestehenden Meinungen in der Gesamtveranstaltung des Rundfunks zum Ausdruck kommen muss.

IV. VERANTWORTUNG FÜR DEN FREIEN MEINUNGSMARKT

Die umfassende, verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit der Massenmedien impliziert auch die Verantwortung der Medienschaffenden, für ihr Handeln und Unterlassen einzustehen. Ihre staatsfreie Stellung verleiht ihnen ohne Frage eine große Macht, die nicht zügellos ausgeübt werden darf, sondern von einem hohen Maß an Verantwortung begleitet sein muss. Medien, die allein auf hohe Auflagen und Einschaltquoten schielen, nur den finanziellen Ertrag im Auge haben, verfehlen ihre Funktion gegenüber Staat und Gesellschaft sowie dem Einzelnen. Auch bei marktwirtschaftlicher Konkurrenz kommt es entscheidend auf eine ausgeprägt publizistische Verantwortung an, die ebenfalls in der Vermittlung von demokratischen und kulturellen Grundwerten zum Tragen kommen muss. In dieser Hinsicht ist Medienfreiheit nicht Ausdruck einer *laissez faire* - Beliebigkeit, sondern eben auch Verkörperung der ihr zukommenden öffentlichen Aufgabe, den offenen Meinungsmarkt zu sichern und im Sinne einer lebendigen Demokratie zu aktivieren.

Freiheit und Verantwortung sind die Kehrseite derselben Medaille. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass Medienfreiheit nicht stets verantwortungsbewusst ausgeübt wird. Darstellung von Gewalt, entwürdigende und entehrende Inhalte insbesondere in den elektronischen Medien bilden immer wieder einen Stein des Anstoßes und sind Grund für lautstarke Kritik an einem hemmungslosen und geschäftemachenden Sensationsjournalismus. Häufig werden Gewalterscheinungen in der Gesellschaft - wie zuletzt das furchtbare Blutbad an einem Gymnasium der thüringischen

Landeshauptstadt Erfurt - auf die Medien schlechthin zurückgeführt, die häufig einen schlechten Einfluss gerade auf Jugendliche ausüben würden und deshalb Gewalt zu Tage trete, was es früher nicht gegeben habe.

Auch wenn bereits jugendgefährdende Schriften und Filme aufgrund eines Indizierungsverfahrens durch eine hierfür eingerichtete, unabhängig arbeitende Bundesprüfstelle Vertriebs- und Werbebeschränkungen unterliegen, ist bei solchen Grenzüberschreitungen der Ruf nach stärkerem staatlichen Einschreiten schnell zu vernehmen. Sicherlich ist auch der Staat gefordert-, aber nicht durch Reglementierung speziell der Medien, sondern in den von ihm eigens zu verantwortenden und damit zu gestaltenden Bereichen der schulischen Erziehung, des allgemeinen Jugendschutzes, der Strafrechtspflege, der Förderung von Ehe und Familie und nicht zuletzt bei der Vermittlung von Grundwerten, die auch von Politikern und Repräsentanten staatlicher Einrichtungen selbst verkörpert werden müssen, um als Vorbild dienen zu können.

Demgegenüber würden staatliche Beschränkungen der Freiheit der Medien letztendlich eine Beschränkung unserer eigenen Freiheit bedeuten. Derartige Repressionen wären auch kaum hilfreich. Denn die Darstellung der Medien hängt ganz wesentlich auch vom staatlichen und gesellschaftlichen Umfeld ab, in welchem sie sich bewegen. Daher kommt es ebenfalls auf die Rezipienten, also auf die Leser, Hörer und Fernsehzuschauer selbst an. Der Kommunikationsprozess hat immer zwei Seiten: Sender und Empfänger, Produzent und Hörer, Fernsehzuschauer und Leser. Es müssen deshalb auch die Einstellung und das Verhalten des Medienrezipienten kritisch hinterfragt werden. Festzustellen ist, dass die geistige, anspruchsvolle Disziplin des Lesens immer mehr einer passiven Konsumentenhaltung weicht. In Deutschland konsumiert der Einzelne am Tag durchschnittlich etwa 3 1/2 Stunden Fernsehen. Viele bevorzugen dabei Sendungen mit Gewalt- und Sexszenen. Viele schalten hin und her - sie "zappen" stets auf der Suche nach Filmen, in denen Kurzweil und "action" geboten wird. Aber auch diese Erscheinungen dürfen nicht verallgemeinert werden. Genauso gibt es Medienrezipienten, die Anspruchsvolles geboten haben wollen. So ist u.a. die Tatsache, dass es allein im privaten deutschen Fernsehen zwei Nachrichtenkanäle gibt und die infolge der Werbefinanzierung in besonderem Maße auf die Akzeptanz der Fernsehteilnehmer angewiesen sind, hierfür ein gutes Beispiel.

Diese Polarität verdeutlicht Folgendes: Zum einen bedarf es keiner staatlichen Direktiven, um ein niveauvolles, seriöses Medienangebot vorzuhalten. Zum anderen müssen aber auch Grenzüberschreitungen und Verflachungstendenzen ernst genommen werden. Ihnen ist auf gesellschaftlicher Ebene sowie im gesamten Erziehungsspektrum u.a. durch eine bewusste Wertevermittlung entgegenzuwirken. Denn die Medien sind ein wesentlicher Teil der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Sie sind Resonanzboden und Transmissionsriemen der gesellschaftlichen Werteordnung. Sie partizipieren im Guten wie im Schlechten am Verfall und an der Bewahrung von ethischen sowie kulturellen Werten einer Gesellschaft und einer Nation. All' diese Folgen und Erscheinungen sind die Kehrseite der verfassungsrechtlich verbürgten Medienfreiheit.

Dabei darf aber auch nicht außer Acht gelassen werden, dass infolge der rasanten technischen Entwicklung seit der industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts die Welt kleiner geworden ist und dadurch fremde kulturelle Einflüsse auf jedes Land dieser Erde zunehmen, womit sich Wertestandards wandeln und in den Medien Einzug halten. Auch dies gilt es, zu respektieren. Oberstes Gebot ist und bleibt aber die Wahrung der Menschenwürde. Gerade in dieser Hinsicht haben die Medienschaffenden darauf zu achten, welche Wirkung ihre Produkte zu entfalten vermögen.

V. ACHTUNG DES INDIVIDUELLEN PERSÖNLICHKEITSRECHTS

Grundlegende Bedeutung kommt der Achtung des individuellen Persönlichkeitsrechts zu. Diese den Medien obliegende Sorgfaltspflicht schlägt sich dezidiert in den für Presse und Rundfunk einschlägigen Gesetzen der jeweiligen deutschen Bundesländer nieder. So heißt es beispielhaft in § 5 des Landespressegesetzes des Bundeslandes von Mecklenburg - Vorpommern: "Die Presse trägt im Rahmen ihrer Berichterstattung besondere Verantwortung für die Privatsphäre der Betroffenen". Da sowohl die Freiheit der Medien als auch die Persönlichkeit des Einzelnen Verfassungsschutz genießen, ist zwischen beiden Rechtsgütern eine sorgfältige Abwägung vorzunehmen. Nach der Rechtsprechung deutscher Gerichte kommt es zunächst auf die Beantwortung der Frage nach dem "Öffentlichkeitswert" der beabsichtigten Mitteilung an. Vorgänge, deren Publizierung verletzend wirken könnte, dürfen nur dann

vor dem Forum der Öffentlichkeit ausgetragen werden, wenn auf Seiten des Publikums ein berechtigtes Informationsinteresse besteht. Aber auch dann, wenn der Öffentlichkeitswert einer Mitteilung zu bejahen ist, muss darüber hinaus - so gibt es die Rechtsprechung vor - im Einzelfall abgewogen werden, ob die für den betroffenen Bürger drohende Persönlichkeitsverletzung gewichtiger erscheint und damit das Informationsinteresse der Öffentlichkeit zu verdrängen vermag. So wird bei einem aufsehenerregenden Sexualmord und einem entsprechenden Öffentlichkeitswert über Einzelheiten aus dem Privat- und Intimleben des Täters berichtet werden dürfen, wohingegen die Situation beim Tatopfer, das besonders schützenswürdig ist, sich ganz anders verhalten kann. Auch ist es so, dass derjenige, der stärker im Rampenlicht der Öffentlichkeit steht - wie dies z.B. bei Politikern der Fall ist-, sich eher Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht als "Otto Normalverbraucher" gefallen lassen muss. Dies gilt insbesondere bei der Veröffentlichung von Bildern und inhaltlichen Details aus dem Privatleben z.B. eines prominenten Stars der Unterhaltungsbranche. Es gibt hierzu umfangreiche Rechtsprechung der Zivil- und Verfassungsgerichte. Sie läuft im Kern darauf hinaus, dass derjenige, der seine ganze Persönlichkeit, seine Intimsphäre sowie privaten Gewohnheiten aus Publizitätsgründen der Öffentlichkeit preisgibt, eine großzügige Öffnung seines Persönlichkeitsrechts zulässt und deshalb bei einer entsprechenden Berichterstattung durch die Medien nicht in diesem Recht beeinträchtigt sein kann. Ähnlich verhält es sich bei sogenannten Personen der Zeitgeschichte, bei denen zwangsläufig ein nachhaltiges Informationsinteresse der Öffentlichkeit vorhanden ist.

In diesem Spannungsverhältnis das richtige Maß zu finden, ist sicherlich nicht einfach und erfordert daher von den handelnden Journalisten und Redakteuren nicht nur eine gesteigerte Verantwortung, sondern auch ein ausgeprägtes ethisches Bewusstsein, bei dem der kategorische Imperativ der Wahrung der Menschenwürde im Mittelpunkt steht.

VI. PUBLIZISTISCHE GRUNDPRINZIPIEN

Neben der Achtung des Persönlichkeitsrechts ist die Verpflichtung der Medien, die Wahrheit bei ihrer Berichterstattung einzuhalten und die nötige Objektivität sowie Fairness zu wahren, besonders hervorzuheben.

So heißt es in § 8 des Staatsvertrages für den Norddeutschen Rundfunk (NDR):

Der NDR ist in seinem Programm zur Wahrheit verpflichtet. Er hat sicherzustellen, dass... in seiner Berichterstattung die Auffassungen der wesentlich betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden... Alle Sendungen mit Bedeutung für die Information und Meinungsbildung sind gründlich und gewissenhaft zu recherchieren... Die Nachrichtengabe muss allgemein, unabhängig und objektiv sein.

Die Einhaltung solcher Maßstäbe, wie sie nahezu in allen Mediengesetzen namentlich für den Rundfunk in Deutschland vorzufinden sind, ist indes rechtlich nur bedingt durchzusetzen. Soweit es um die Verletzung von Persönlichkeitsrechten geht, ist die Situation noch am besten bestellt. Für etwaige Ansprüche auf Widerruf oder Schmerzensgeld steht der Zivilrechtsweg offen. Auch kann bei der Verletzung von Privatgeheimnissen ein Strafprozess drohen. Speziell in den Pressegesetzen ist zudem ein sogenannter Gegendarstellungsanspruch verankert, der dann geltend gemacht werden kann, wenn jemand durch die Verbreitung einer unrichtigen Tatsachenbehauptung betroffen ist. Allerdings zeigt die Praxis, dass die Durchsetzung eines solchen Begehrens nicht immer leicht ist, da oftmals die von einer Zeitung verbreitete Tatsache zwar einen Sachverhalt suggeriert, der den Betroffenen nachteilig zu berühren scheint, jedoch die verbreitete Tatsache selbst noch den wirklichen Fakten entspricht.

Die Prinzipien der Wahrheit, gründlichen Recherche und Fairness stellen sich im Übrigen weitestgehend als Verhaltensnormen dar, die bei Verletzungen im Großen und Ganzen sanktionslos bleiben. Hier ist in erster Linie die Verantwortung des Journalisten selbst gefordert. Freiheit, Unabhängigkeit und Verantwortung sind auch insoweit Chance und Aufgabe des einzelnen Medienschaffenden.

VII. KONTROLLE DURCH RUNDFUNKAUFSICHTSGREMIEN UND FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE IM PRESSEWESEN

Hinzu kommt die Verantwortlichkeit der zuständigen Gremien. Denn Medienverantwortung hat in den Verlagen, Rundfunkanstalten und pri-

vaten Rundfunkunternehmen auch eine organisatorische, kollektive Seite. Redaktionskonferenzen, Rundfunkräten und Überwachungsorganen für den privaten Rundfunk kommt eine wichtige Funktion bei der Einhaltung jener Grundsätze und Wahrung von Wertprinzipien zu. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Rundfunkräte bei den öffentlich - rechtlichen Rundfunkanstalten und die für den privaten Rundfunk zuständigen Überwachungsinstitutionen, die sogenannten Landesmedienanstalten, von Verfassungs wegen staatsfrei strukturiert sind, um eine vom Staat unabhängige Programmkontrolle zu gewährleisten. Die Praxis in Deutschland zeigt indes, dass hiervon nicht in ausreichendem Maße Gebrauch gemacht wird, obwohl nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Kontrollmöglichkeiten des Rundfunkrates effektiv sein müssen. Die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür bestehen zumindest partiell. Da die Rundfunkräte nicht nur auf eine nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt sind, steht ihnen im Rahmen ihrer Überwachungskompetenz auch ein präventives Beratungsrecht zu, um den Intendanten bereits im Vorfeld der Ausstrahlung eines Sendbeitrages auf drohende Verstöße gegen Programmgrundsätze hinzuweisen und ggfs. Abhilfemaßnahmen zu fordern. Des Weiteren besitzt der Rundfunkrat die Kompetenz, im Wege der Beanstandung oder Rüge den Intendanten auf Rechtsverletzungen hinzuweisen und auf eine Behebung dieses Mangels hinzuwirken. Zu den Aufgaben eines Rundfunkrates gehört es auch, der Gefahr einseitiger Einflussnahme auf die Programmgestaltung entgegenzuwirken. Ihm kommt deshalb die Befugnis zu, die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte zu kontrollieren und zu korrigieren. Dass gleichwohl die Effizienz der Programmkontrolle zu wünschen lässt, liegt einerseits an organisatorischen Defiziten, ist andererseits aber auch durch Unzulänglichkeiten begründet, die im individuellen Bereich der einzelnen Gremienmitglieder wurzeln:

- Das organisatorische Defizit beruht im Wesentlichen darauf, dass ein Rundfunkrat in der Regel nur wenige Mal im Jahr tagt und damit schon zeitlich kaum in der Lage ist, die ihm obliegenden Aufgaben in Gänze zu erfüllen. Im Großen und Ganzen bleibt nur Zeit für eine Diskussion über grundsätzliche Fragen der Programmgestaltung. Programmkritik im Einzelnen, vor allem die Aussprache

über konkrete Rechtsverstöße, die auch gegenüber dem Intendanten gerügt werden könnten, finden nicht in ausreichendem Maße statt, wie es mitunter selbst Rundfunkjournalisten beklagen.

- Als weiterer Grund für eine unzureichende Programmkontrolle wird eine oftmals unzureichende Information durch die Rundfunkanstalt angeführt. So haben Untersuchungen ergeben, dass Mitglieder des Rundfunkrates nicht immer ausreichend über Programmbeschwerden von Rundfunkteilnehmern informiert werden. Dies ist ein bedeutsamer Mangel, da staatsfreie Kontrolle auch von der Mitwirkung der Rundfunkteilnehmer abhängt. Hier zeigt sich, dass Medienverantwortung eine umfassende, noch nicht einmal allein auf die Medienschaffenden beschränkte Aufgabe sein muss.
- Des Weiteren haben empirische Untersuchungen aber auch ergeben, dass die Mitglieder eines Rundfunkrates selbst sich ihrer Informationsaufgabe nicht hinreichend widmen. Ein wesentliches Defizit ist dabei eine zu geringe eigene kontinuierliche Programmbeobachtung, die von den Rundfunkratsmitgliedern vor allem mit zu wenig verfügbarer Zeit begründet wird, ein Umstand, der seine Ursache darin haben dürfte, dass es sich dabei um Personen handelt, die oftmals auch in anderen Institutionen und Verbänden Funktionen ausüben. Nicht zuletzt ist es auch das persönliche Unvermögen vieler Gremienmitglieder, das zu einer mangelnden Effektivität der Programmkontrolle führt. Viele dieser Mitglieder räumen eine mangelnde Sachkenntnis ein, weshalb sie sich nicht in der Lage sehen, hinreichend zu beurteilen, ob z.B. eine Sendung noch dem Ausgewogenheitsgebot entspricht. An der Wirksamkeit der Programmaufsicht muss auch deshalb gezweifelt werden, weil einzelne Mitglieder bei ihrer Aufgabe - so das Ergebnis der Untersuchungen - ein falsches Selbstverständnis zeigen. So vertreten ca. 40% der Gremienmitglieder die Ansicht, es gehöre nicht zu ihren Aufgaben, die sachliche Richtigkeit von Sendungen zu überprüfen, die z.B. durch Programmbeschwerden von Zuschauern oder Zuhörern beanstandet worden sind. Anders als es die Rundfunkgesetze vorschreiben, sehen die Gremienmitglieder auch weniger die in den Programmgrundsätzen und geltenden Rechtsvorschriften niedergelegten Prinzipien als vielmehr ihre eigenen moralischen

und weltanschaulichen Überzeugungen als den für ihre Kontrolltätigkeit entscheidenden Maßstab an. Kaum mit ihren Überwachungspflichten vereinbar ist zudem die bei den Gremienmitgliedern unterschiedlich stark ausgeprägte Tendenz, den Einfluss subjektiver Wertungen der Journalisten auch bei der Berichterstattung zu tolerieren, für die aber gerade das Gebot der Sachlichkeit und Objektivität gelten soll. Dabei ist auch festzustellen, dass ein Großteil der Rundfunkratsmitglieder sich mit Programmkritik auch deshalb zurückhält, weil es um "ihren" Sender geht. Der frühere Chef des RTL - Fernsehens, Thoma, hat diese Kritik schon vor langer Zeit mit der ironischen Bemerkung von der "Hauseigentümersammlung" versinnbildlicht.

Was die Programmkontrolle des öffentlich - rechtlichen Rundfunks als Teil der Medienverantwortung anbelangt, besteht nach alledem in Deutschland erheblicher Reformbedarf. Gleiches gilt partiell auch für die Landesmedienanstalten in der Ausübung ihrer Programmaufsicht gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern. Vorschläge für eine Umstrukturierung dieser Kontrollgremien liegen schon seit langem auf dem Tisch. U.a. mit Blick auf die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, der Rundfunk habe die Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen und müsse deshalb in völliger Unabhängigkeit überparteilich betrieben werden, besteht die Vorstellung, zumindest teilweise von den Rundfunkteilnehmern selbst gewählte Vertreter als eine Art "Bürgerbank" in die Kontrollgremien aufzunehmen. Vorstellbar wären auch Kontrollgremien, die nicht mehr aus Verbandsfunktionären und Politikern, sondern ausschließlich aus Sachverständigen bestehen, wie es beim Medienrat der für den privaten Rundfunk zuständigen Medienanstalt der Länder Berlin und Brandenburg bereits mit Erfolg praktiziert wird. Dass aber im Übrigen solche Vorschläge nicht auf ausreichende Resonanz stoßen, dürfte seine Ursache auch in dem befürchteten Verlust von Politik und Verbänden, auf den Rundfunk Einfluss nehmen zu können, haben.

Der Presse sind entsprechende Kontrollinstanzen von vorneherein fremd. Dies hat seinen guten Grund: Für die Presse besteht keine dem Rundfunk vergleichbare Sondersituation, die besondere Vorkehrungen dafür erfordern würde, dass die Vielfalt der Meinungen in den Massenmedien zum Zuge kommen kann. Stattdessen haben der Bundesverband

Deutscher Zeitungsverleger, der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger und der Deutsche Journalistenverband schon im Jahre 1956 als Instrument freiwilliger Selbstkontrolle den "Deutschen Presserat" gegründet. Später trat noch die Gewerkschaft "IG Medien" hinzu. Das insgesamt 20-köpfige Gremium hat sich insbesondere folgenden Aufgaben verschrieben:

- Feststellung von Missständen im Pressewesen und Hinwirkung auf deren Beseitigung.
- Prüfung von Beschwerden und Erteilung von Rügen z.B. gegenüber Redakteuren.
- Empfehlungen und Richtlinien für die publizistische Arbeit.

Im Mittelpunkt stehen die vom Presserat herausgegebenen publizistischen Grundsätze, die einen Pressekodex für die schreibende Zunft darstellen. Auch hier geht es um die Wahrheits-, Sorgfalts- und Berichtspflicht sowie um die Achtung des Privatlebens und der Intimsphäre.

Freilich ist der Presserat darauf angewiesen, dass seinen Beanstandungen und Hinweisen freiwillig nachgekommen wird. Seine Feststellungen und Rügen sind wie ein Appell an die Verantwortlichkeit der betroffenen Akteure in den Verlagen und Redaktionen. Oftmals wird der Presserat als "papierloser Tiger" bezeichnet, auch wenn zu konstatieren ist, dass überwiegend den erteilten Rügen und Empfehlungen Folge geleistet wird. Jährlich hat der Presserat im Durchschnitt der vergangenen Jahre über 300 Beschwerden behandelt, wobei vielfach ohne offizielle Rügen ein angeprangerter Missstand geklärt werden kann. Gerade der inneren Reinigungswirkung der freiwilligen Tätigkeit des Presserates kommt eine wichtige Funktion bei der Medienverantwortung zu.

VIII. SCHLUSSBEMERKUNG

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Presse- und Rundfunkwesen im Interesse eines offenen, unabhängigen Meinungsmarktes staatsfrei bleiben muss, wie ohnehin jede staatliche Reglementierung und Kontrolle sich in einer freien Gesellschaft besonders zu rechtfertigen hat. Letztendlich kommt es auf den Rezipienten selbst an, der "seine" Meinung haben und vertreten darf. Deshalb steht er im Mittelpunkt von frei-

williger und gesetzlich verordneter Kontrolle durch unabhängige Gremien. Wer nach verstärkter Kontrolle ruft, muss die Gefahr des Machtmissbrauchs und der Zensur im Auge behalten. Der Begründer der Berliner Universität zu Beginn des 19. Jahrhunderts, Wilhelm Freiherr von Humboldt, hatte seinerzeit den bemerkenswerten Ausspruch gemacht, "in Sachen der Kultur werde alles unendlich viel schlechter, wenn der Staat sich einmische". Dies muss um so mehr für die Medien in einem freiheitlichen demokratischen Staatswesen gelten.