

Rolf Grawert, Christian Tomuschat (Hrsg.): Der Journalist in der Verfassungsordnung. Die Privatfunkordnung.- Berlin: Duncker & Humblot 1989 (Schriften zu Kommunikationsfragen, Bd. 12), 127 S., DM 38,-

Der vorliegende Band umfaßt die Referate des VI. deutsch-italienischen Verfassungsrechtskolloquiums, das vom 5. bis 6. Juni 1987 in

Pavia stattfand. Diese rechtsvergleichende Veranstaltung befaßte sich mit neueren Problemen des Medienrechts beider Länder, die durch das Entstehen privatrechtlichen Rundfunks hervorgerufen werden. Jeweils zwei Referate thematisieren die verfassungsrechtliche Einordnung des Privatrundfunks und die Position des Journalisten in der jeweiligen nationalen Verfassungsordnung.

Die Stellung des Journalisten in Italien und der Bundesrepublik weist erhebliche Unterschiede auf. Jürgen Becker (Freiburg) führt aus, wie der Journalist hierzulande seine rechtliche Behandlung unmittelbar aus dem Grundgesetz erfährt: Art. 5 Abs. 1 garantiert dem Journalisten - wie jedem anderen Bürger - Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit. Diese "Grundnorm des Journalisten" bildet den "kommunikationsverfassungsrechtlichen Schutz" (S. 17) des Journalisten, sichert seine Tätigkeit vor Zensurmaßnahmen und garantiert ihm die Meinungsäußerungsfreiheit. Gegenüber dem 'normalen' Bürger genießt der Journalist nur insofern weitergehende Rechte, als er dazu beiträgt, daß Presse und Rundfunk ihre 'öffentliche Aufgabe' erfüllen können. Diese Bestimmung findet sich sowohl in den Landespressegesetzen, als auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wieder. Sie trägt zu einer gewissen Privilegierung des Journalisten bei, indem er Anspruch auf Information gegenüber den Behörden geltend machen oder auf ein Zeugnisverweigerungsrecht verweisen kann. Insgesamt aber bildet der Journalist kein spezifisches verfassungsrechtliches Subjekt. Aus der Tatsache, daß keinerlei Legaldefinition des Begriffs 'Journalist' existiert, leitet sich ab, daß weder Berufsbezeichnung noch Berufszugang und Berufsausübung rechtlich gesondert geregelt sind. - Anders stellt sich die Situation in Italien dar, die Maurizio Pedrazza Gorlero (Verona) beschreibt. Hier sind noch Reste einer Standesordnung erkennbar, die mit den Grundprinzipien der Meinungs- und Pressefreiheit nur schwer vereinbar sind. So hat der einfache Gesetzgeber ungeachtet der auch in der italienischen Verfassung garantierten Meinungsfreiheit eine Berufsordnung in Form einer Zwangskörperschaft erlassen. Dieser Journalistenkammer kommt die Funktion zu, "Dritten gegenüber die technische Befähigung und die moralische Eignung ihrer Angehörigen zu gewährleisten." (S. 43) Um diese Aufgabe erfüllen zu können, darf die Kammer ein Register ihrer Mitglieder führen und verfügt überdies über eine Reihe von Befugnissen, um den Zugang und die Ausübung der journalistischen Profession zu kontrollieren. Im Unterschied zum bundesdeutschen Recht kennt Italien eine entsprechende Definition der journalistischen Tätigkeit. Sowohl diese Gesetzesbestimmung als auch die Existenz der Berufskammer sind allerdings unter den italienischen Verfassungsrechtlern heftig umstritten, da - so die Gegner - der geforderte Nachweis der beruflichen Befähigung die Möglichkeit "diskriminierender Wertungen" (S. 44) eröffnet. Obgleich diese Auffassung erst in jüngster Zeit vom italienischen Verfassungsgerichtshof zurückgewiesen wurde, ist absehbar, daß sich Italien in nicht allzulanger Zeit zu einer moderneren Haltung zur Meinungs- und Pressefreiheit wird durchringen müssen. Nicht zuletzt der 1992 entstehende EG-Binnenmarkt macht Reglementierungen, wie sie das italienische Recht für den Journalistenberuf vorsieht, zu einem Fossil aus ständestaatlicher Vorzeit.

Kann man für die Stellung des Journalisten davon sprechen, daß Italien sich gegenüber der Bundesrepublik in einem Nachholbedarf befindet, so gilt dies für die Verfassungsrechtsprechung in Sachen Privatfunk eher in umgekehrter Richtung. Die von außen betrachtet vielfach als Wildwuchs erscheinende Ausbreitung des privaten Hörfunks und Fernsehens in Italien hat - so Alessandro Pace (Rom) - eine differenzierte und sich kontinuierlich weiterentwickelnde Verfassungsrechtsprechung zur Grundlage. Diese hat dem privaten Rundfunk stufenweise die lokale, die regionale und schließlich die nationale Ebene eröffnet. Zwar ist insbesondere die Verbreitung landesweiter Programme einem verschlüsselten und komplizierten Geflecht von Auflagen und Bestimmungen unterzogen, doch wirken diese Beschränkungen nicht ähnlich prohibitiv wie die vielfältigen Kautelen, die im Vollzug der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Landesrundfunkgesetze in der Bundesrepublik dem Privatfunk errichtet haben. Eher stellt sich das Problem in Italien als das zweier widerstreitender Verfassungsprinzipien dar: der Anerkennung privater Wirtschaftsinitiative einerseits und der Eindämmung rücksichtsloser Unternehmensentscheidungen andererseits. Tendiert die italienische Rechtsprechung auch derzeit noch dazu, die Privatinitiative derart überzubetonen, "als ob sie eine Freiheit ohne Schranken verkünden würde" (S. 104f), so wird sich doch die Einsicht durchsetzen, daß private Rechtsbeziehungen immer auch entsprechenden Beschränkungen unterliegen. Weniger dem Parlament und der Regierung als vielmehr der Wirtschaft und den Richtern wird daher eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung des zukünftigen Rundfunksystems Italiens zukommen.

Abschließend referiert Herbert Bethge (Passau) den jahrzehntelangen Streit um die verfassungsrechtliche Verträglichkeit des privaten Rundfunks in der Bundesrepublik. Er sieht eine von "Befindlichkeiten und Empfindsamkeiten" geprägte Entwicklung und stellt diese der normativen Kraft des Faktischen gegenüber, die er in Italien zu erkennen glaubt. Die Aufbereitung der verschiedenen 'Fernsehurteile' des Bundesverfassungsgerichts seit 1961 bis heute führt Bethge zur entschiedenen Frage, ob Art. 5 Abs. 1, Satz 2 GG den Landesgesetzgeber zur Einführung privaten Rundfunks zwingt (vgl. S. 117). Dies wird entschieden verneint, indem dem Landesgesetzgeber genügend Gestaltungs- und Wahlfreiheit zuerkannt wird, um von der Einführung des dualen Systems (privater neben öffentlich-rechtlichem Rundfunk) abzusehen; verfassungsrechtlich relevant wird die Entscheidung des Gesetzgebers erst bei einer Befürwortung des dualen Systems, da dann die Komplementärfunktion beider Organisationsformen Konsequenzen in Sachen Vielfaltsicherung und Wettbewerbsvoraussetzungen erforderlich macht. Derzeit ist in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts eine gewisse Abkehr vom jahrzehntelang verfolgten Prinzip der präventiven Regulierung des privatwirtschaftlichen Rundfunks erkennbar, die "auf eine Akzeptierung und Hinnahme des von den Landesgesetzgebern geschaffenen Zustandes" (S. 109) hinausläuft. Allerdings befindet sich der Privatfunk hierzulande im Unterschied zu Italien erst in einer Art Experimentierphase, was dem Gesetzgeber geringere verfassungsrechtliche Schranken auferlegt. Um aber nicht auch eines Tages den geschaffenen politischen und wirtschaftlichen

Fakten mit verfassungsrechtlichen Mitteln hinterherlaufen zu müssen, bleibt eine ständige Beobachtung der Erprobungsphase geboten: "Vertrauen ist auch im Privatfunkbereich zwar gut, aber Kontrolle durch den Gesetzgeber und vor allem durch die Verfassungsgerichtsbarkeit eben doch besser". (S. 125)

Der Band bietet insgesamt eine knappe und übersichtliche historische Herleitung der jeweils gewachsenen Rechtslage in beiden Ländern. Da aber nicht immer gleiche Rechtsprobleme behandelt werden, ist die unmittelbare Vergleichbarkeit begrenzt. Gerade für den EG-Binnenmarkt und die damit verbundene Intensivierung des Niederlassungsrechts und der Dienstleistungsfreiheit wäre eine solche Gegenüberstellung aber wünschenswert.

Klaus Betz