

## II. MEDIENKULTUR

### PRESSEFREIHEIT, FILMFREIHEIT, RUNDFUNKFREIHEIT

#### Eine Sammelrezension

Jürgen Wilke (Hrsg.): Pressefreiheit.- Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1984 (= Wege der Forschung, Bd. 625), 526 S., DM 94,-

Peter Bär: Die verfassungsrechtliche Filmfreiheit und ihre Grenzen: Filmzensur und Filmförderung.- Frankfurt/M., Bern, Nancy: Peter Lang 1984 (= Europäische Hochschulschriften, Bd. 399), 542 S., sFr 79,-

Wieland Bosman: Rundfunkfreiheit und Programmgrundsätze.- Frankfurt/M., Bern, Nancy: Peter Lang 1985 (= Europäische Hochschulschriften, Bd. 441), 200 S., sFr 49,-

Jürgen Wilke will mit der Sammlung von Texten zur Pressefreiheit dazu beitragen, sich immer wieder "auch der Argumente zu vergewissern, mit denen die Pressefreiheit" im Kampf gegen "schwierige Hindernisse" durchgesetzt worden ist. In der Einleitung seines Buches sieht er solche Gefahren aus neuen Vorstellungen einer Weltinformationsordnung, wie sie hauptsächlich auf Betreiben der sogenannten Entwicklungsländer in der UNESCO-Mediendeklaration ihren Niederschlag gefunden haben. Er will also mit seinen Texten das europäische, vor allem westeuropäische Verständnis von Pressefreiheit ins Bewußtsein rufen.

Folgerichtig beginnt der Band mit John Miltons berühmter Rede für die Freiheit der Presse von 1644, schließt die ebenso berühmte Petition der Leveller-Party von 1649 an, kommt 1695 zu Kaspar Stieler's 'Zeitungs-Recht und falscher Zeitungen Bestrafung' und neun Jahrzehnte später zum Aufsatz von Johann Georg Heinrich Feder über die Zensur (1784), um dann mit Wilhelm v. Humboldt, Friedrich Gentz, Karl Marx, Ferdinand Lassalle das deutsche 19. Jahrhundert abzuhandeln. Die so facettenreiche wilhelminische Epoche mit ihren Kampfbeiträgen von Karl Kraus, Maximilian Harden, Th. Th. Heine und anderen mehr bleibt ausgespart. Das ist bedauerlich, weil Kurt Häntzschels zitiertes Aufsatz von 1925 über den Verfassungsschutz der Pressefreiheit ohne diese Vorgeschichten nicht verständlich ist. Auch Ossietzky kommt nicht vor, obwohl seine Verurteilungen wegen Pressevergehen durch die Weimarer Justiz einen publizistischen Nachhall hatten, als Kanzler Adenauer "einen Abgrund von Landesverrat" sah, als 1962 'Der Spiegel' sich die Freiheit nahm, auch in der Bundesrepublik zu publizieren, was die Leser von 'Foreign Affairs' so geheim nicht mehr finden konnten. Kurt Tucholskys verschiedentlich formulierte Innenansichten der Pressefreiheit, wie die Urteile in Sachen Lüth und Richard Schmid versus Spiegel, bei dem es um den Konflikt zwischen Pressefreiheit und Persönlichkeitsschutz ging, hätten der Sammlung gut getan. Stattdessen bleibt der Herausgeber mehr im Deklamatorischen mit der Zusammenfassung der Grundsätze durch die Chicagoer Commission of the Freedom of the Press (1947). Gleichzeitig gab es eine Anweisung der amerikanischen Militärregierung zum

Zeitungsmachen und journalistischer Ethik, die für deutsche Leser viel interessanter gewesen wäre. Wichtig die Entstehungsgeschichte des Artikels 5 Grundgesetz (von Doemming, Füllein, Matz) 1951, der 'Verfassungsauftrag der Presse' (Mallmann 1963); aber ganz entbehrlich 'Tagespresse und Grundgesetz' von Ernst Forsthoff, wenn man nicht das Überleben des Verwaltungsdenkens aus der Nazizeit in der Bundesrepublik dokumentieren wollte, worauf ich aber keinen Hinweis finde; dann hätte man gleich Goebbels drucken können.

Es ist nicht ganz klar, was da als historischer Beleg wiederveröffentlicht worden ist, und was den Sollensvorstellungen des Herausgebers seine Aufnahme verdankt. Das wird in den letzten Beiträgen (1963: Martin Löffler: Der Verfassungsauftrag der Presse, bis Elisabeth Noelle-Neumann: Drei Phasen im Kampf um Innere Pressefreiheit, 1977) noch einmal deutlich. Die Pressekonzentration und die Kommunikationsfreiheit stehen in Aufsätzen von Roellecke (1968) und Franz Schneider (1967) in dichter Nachbarschaft. Die inneren Bezüge werden dann in den Beiträgen von Mestmäcker (1969) zu Wettbewerbsrecht und Meinungsfreiheit und innerer Pressefreiheit (Roellecke) angedeutet; aber das sind auch die globalen Probleme, die sich durch die amerikanisch-europäische Weltherrschaft im Medienbereich für die armen und kranken und 'neuen' Nationen ergeben. Seit Marx/Engels im Kommunistischen Manifest, 1849, schrieben, daß die unendlich erleichterten Kommunikationen auch die barbarischsten Nationen in die Zivilisation reißen, haben diese Nationen sich, was die Kommunikationsmittel angeht, 'verwestlicht' und wehren sich mit Recht gegen einen 'free flow of information', der nur in einer Richtung geht und in fernen Metropolen kanalisiert wird. Es ist gute europäische Tradition, in der Freiheit immer die Freiheit der anderen mitzubedenken, auch im Satellitenzeitalter. Wilkes Buch ist konventionell, wo man nicht konventionell sein darf, nämlich im Umgang mit den eigenen Voraussetzungen. Deshalb behandelt es die Presse stillschweigend als Wort- bzw. Schriftmedium. Sie ist aber längst, was die Auflagenzahlen angeht und die Gestaltung des größeren Teils ein Bildtransportgerät. Gerade in den juristischen Verfahren um Karikaturen, Fotografien, um 'das Recht am eigenen Bild' und die Überschwemmung mit gedrucktem Bildmaterial, das ein ökologisches Problem geworden ist, zeigen sich die Grenzen von Presse- und Meinungsfreiheit.

Peter Bär behandelt den Stoff am Beispiel von Filmzensur und Filmförderung. Er unterzieht zunächst die Freiheit des Films der verfassungsrechtlichen Analyse nach Art. 5 I u. III GG, um den Rahmen seiner Betrachtung abzustecken, im Grunde um von daher für die Filmfreiheit plädieren zu können. Der Film ist ja auch als eine subversive Kunst (Amos Vogel) doch eine Kunst, eine Kunst, die das Unausprechliche in der technischen Kombination von laufendem Bild und Ton mitteilt. Die verfassungsrechtliche Doppelgarantie von Filmfreiheit und Zensurverbot kann sich freilich mit solchen Definitionen nicht allein zufrieden geben, und der Politologe, der wiederum das Funktionieren der staatlichen Institutionen kritisch verfolgt, erst recht nicht. Bär deckt zwei Fälle von Filmzensur auf in der 'Freiwilligen Selbstkontrolle' und im 'Verbringungsverbotsgesetz. Darüber werden nun die Beteiligten streiten. In der Argumentation ist Bär schlüssig. Er betrachtet insgesamt auch die Filmförderung in der Bundesrepublik

bis zur 'Wende' als geeignet, den Kunstcharakter des Films zu fördern. Ein dem Band eingelegtes Blatt enthält die Mitteilung, daß die durch Innenminister Zimmermann angepeilten Veränderungen "einen für den Film in Deutschland verheerenden Schritt zurück bedeuten".

Nun muß man, betrachtet man die Filmförderung als Vehikel zur Kunsterweiterung und -verbreitung die einzelnen Agenturen, die sich da stark machen, gesondert abhandeln. Es ist Bärs Verdienst, daß er die sechs wichtigsten Einrichtungen detailliert vorstellt: Filmförderungsgesetz, Bundesministerium des Innern, Kuratorium junger deutscher Film, Filmbewertungsstelle Wiesbaden, Länder und Kommunen. Die Vielzahl verbürgt unterschiedliche Bewertungen, was gut ist für die Freiheit und nicht so gut für die Finanzen, denn der Film ist als Kunstwerk immer eine Kollektivleistung und seine Förderung von erheblichen Mitteln abhängig, es gibt also unterschiedlich ausgestattete Förderungstöpfe, und das Problem liegt eigentlich darin, den größten Topf mit dem besten Verständnis von Freiheit zusammenzubringen, was ja schon die Bibelstelle für schwierig hält, die eher ein Kamel durch ein Nadelöhr gehen sieht als einen Reichen in den Himmel kommen läßt. Bär führt u.a. die FBW für versteckte Zensur an. Sie prädikatisierte den Defa-Film 'Sterne' erst, nachdem die Verleihfirma den DDR-Schluß weggeschnitten hatte, in dem ein deutscher Soldat zu Partisanen Kontakt aufnimmt, nachdem er von den Judenmorden erfahren hatte. "Wer zahlt, schafft an" ist ein Verwaltungsgrundsatz, der sich auch durch mäzenatische Nebenbeschäftigung von Behörden nicht aufheben läßt. Übrigens ist es in der freien Marktbranche nicht anders, worauf hinzuweisen wäre.

Bär kommt zu dem überzeugenden Schluß, daß eine Filmförderungspflicht als Unterfall der Kunstförderungspflicht und anderen Gründen bestehe, daß aber deren absoluter Umfang grundsätzlich nicht rechtlich bestimmbar sei. Sie müsse aber verhältnismäßig sein, was er im Hinblick auf das Mißverhältnis zwischen Theaterförderung (1,2 Milliarden) und Filmförderung (20 - 50 Millionen) durch Länder und Gemeinden bezweifelt. Das Bild sähe freilich etwas günstiger für den Film aus, wenn der Autor die Filmförderung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einbezogen hätte, der teils durch Coproduktionen, teils durch Übernahme des hier behandelten Kino-Films ins Fernsehen wohl der wichtigste Filmförderer hierzulande ist, freilich nicht nur aus künstlerischen Gründen, sondern weil die Verwandlung der Welt in Pantoffelkino ohne den Kinofilm nicht möglich wäre. Aber da kommen Import- und Exportfragen ins Spiel, die den Rahmen dieser Untersuchung gesprengt hätten. Sie hat als Plädoyer für das Verhältnis von Verfassungsrecht und Filmfreiheit Verdienste.

Ebenfalls eine juristische Dissertation ist Wieland Bosmans Untersuchung der in den Rundfunkgesetzen der Länder enthaltenen Programmgrundsätze. Sie stellen nach Auffassung des Verfassers Beschränkungen der Rundfunkfreiheit dar, indem sie postulieren, wie das Programm beschaffen sein soll, bzw., was die Programmgestalter vermeiden sollen. Es wird auf diese Weise das Programm zum Kern der Rundfunkfreiheit, nicht etwa die Zulassung, einen Sender zu betreiben.

Leider geht der Autor auf diese semantischen Differenzen in den Rundfunkgesetzen nicht ausführlich ein, so daß die auch noch in der juristischen Formulierung deutlichen Auffassungsunterschiede nicht zum Ausdruck kommen, die teils durch die Entstehungsdaten, teils durch die ideologische Programmierung der Gesetzgeber bedingt sind. Es macht einen Unterschied, ob es heißt: "Der Rundfunk hat sich mit allen Kräften für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, Wahrheit, Duldsamkeit und Achtung vor der einzelnen Persönlichkeit einzusetzen" (Radio Bremen, Fassung 1979), oder ob er, NDR-Fassung 1980, "dazu beitragen soll, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit sowie vor Glauben und Meinung anderer zu stärken", oder ob, um ein drittes Beispiel zu zitieren, der Rundfunk "auf dem Wege zur Schaffung eines freien, demokratischen und friedliebenden Deutschland" (§ 2) "allein die Sache der Gerechtigkeit und die gemeinsame Sache der Menschheit verfechten" wird (§ 3, Süddeutscher Rundfunk, 1950). Verfechten, sich mit allen Kräften einsetzen ist etwas anderes als dazu beizutragen, die Achtung zu stärken. Da liegt ein großes Potential von Möglichkeiten, die Programmfreiheit nicht nur juristisch restriktiv, sondern publizistisch offensiv zu interpretieren.

Bosman geht von einem eher etatistischen Konzept aus, wie es durch den oben erwähnten Forsthoff und andere ins Nachhitlerdeutschland tradiert worden ist, nachdem die Einflüsse von Kelsen und Heller weitgehend versickert waren. Rundfunk als eine Gabe des demokratischen Staats ans Volk unterliegt selbstverständlich der Kontrolle, und so sieht der Autor auch die Programmgrundsätze unter diesem Aspekt, wobei die "immanenten Schranken des Artikel 5" freilich auch die Unzulässigkeit anderweitiger Beschränkungen der Rundfunkfreiheit bedeuten. Danach kommt Bosman zur Erfordernis der Ausgewogenheit. Das ist nun eher merkwürdig, denn diese Vokabel kommt, soweit ich sehe, nur einmal im Bayerischen Rundfunkgesetz (zuletzt 1977) vor, wo es heißt: "In allen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse sind die verschiedenen Auffassungen im Gesamtprogramm ausgewogen und angemessen zu berücksichtigen" (Art. 4,1). "Ausgewogen und angemessen berücksichtigen" - dies wird sicherlich "der Eigenart Bayerns gerecht" die davor gefordert ist. Bei Bosman wird aus dem Beiwort zu "berücksichtigen" das "Erfordernis der Ausgewogenheit", das als Kapitelüberschrift gleichwertig steht zum "Verbot der Einseitigkeit usw.", der "Verpflichtung zur Wahrheit", zur "Pflicht, Zweifel an der Richtigkeit von Nachrichten zum Ausdruck bringen usw." (beim SWF heißt es nicht "Richtigkeit", sondern "Zuverlässigkeit"), zu den Pflichten zu umfassender Berichterstattung, zur Sachlichkeit, zur Trennung von Nachricht und Meinung, zur Achtung der sittlichen und religiösen Überzeugungen (Toleranzgebot) und so weiter. Da die Metapher der "Ausgewogenheit" eine Waage voraussetzt und jemanden, der die Gewichte bestimmt, läßt sich in der Praxis nicht viel damit anfangen. Wohl aber ist zu vermerken, daß das Gebot, für den Frieden einzutreten, das in mehreren Programmaufträgen gegeben ist, keineswegs die Aufmerksamkeit des Autors erregt hat, die er der "Ausgewogenheit" zukommen läßt.

Trotz dieser Einwände muß gesagt werden, daß Bosmans Beitrag sein Ziel, die verfassungsrechtliche Einordnung der Programmgrundsätze zu verdeutlichen, fördert. Da der Autor inzwischen im Justitiariat des

ZDF beschäftigt ist, könnte er sich auch der Frage annehmen, ob die Ausstrahlung von 'Denver' durch diese Anstalt mit dem Programmgebot zu vereinen ist, "Ehe und Familie dürfen als Institution nicht in Frage gestellt, herabgewürdigt oder verhöhnt werden". "Künstlerisch-dramatische Behandlungen" von "Ehe- und Familienproblemen" sind nämlich nur dann erlaubt, "wenn die Zerrüttung von Ehe und Familie nicht als Normalfall erscheint". Wenn es sich aber bei den 'Denver'-Folgen um analytische und kritische Sendungen handeln sollte, wären sie erlaubt, "wenn sie nicht im Übermaß gesendet werden"! Vielleicht kommt aber die "besondere Verantwortung" des ZDF "der Familie gegenüber" hier gar nicht in Frage, und es handelt sich nur um eine Gang, die zufällig Familiencharakter hat?

Die Arbeit von Bosman macht vor allem deutlich, daß die Informationsfreiheit des Bürgers zur Debatte steht, wenn von Presse-, Film- und Rundfunkfreiheit die Rede ist. Der Rundfunk ist das entscheidende Medium, weil er dank seiner technischen Ausstattung die Bürger in ihrer Privatsphäre trifft, wo sie ihre kognitiven und emotionalen Defizite in Bequemlichkeit kompensieren, im Bereich, wo wir alle am verwundbarsten sind, weil wir uns geborgen glauben.

Harry Pross