

# Die Mär von der Rundfunkfreiheit

Freiheit ist Selbstzweck. Unter dem Grundgesetz steht sie dem Menschen um seiner selbst willen zu. Allein der Grundrechtsträger entscheidet nach seinem Belieben, ob überhaupt und zu welchem Zweck er seine Freiheit gebraucht. „Dienende Freiheit“ dagegen stellt die Freiheit in den Dienst einer anderen Sache. Der Begriff klingt, als wäre er auf alle Freiheiten anwendbar. Das Bundesverfassungsgericht bezieht ihn aber nur auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, das Hör- und Fernseh Rundfunk erfasst. Die Rundfunkfreiheit „dient“ dabei, so das Gericht, der „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“. Der Staat darf „weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluss auf das Programm“ gewinnen. Auch der private Rundfunk unterfällt der dienenden Freiheit. Er soll nur zulässig sein, solange und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk „in vollem Umfang funktionsstüchtig“ bleibe. Dieses Konzept dienender Freiheit begründet das Bundesverfassungsgericht mit der Sonderstellung, die der Rundfunk im Vergleich zu anderen Medien einnehme: Unter den Bedingungen moderner Massenkommunikation sei der Rundfunk als „Medium und Faktor“ individueller und öffentlicher Meinungsbildung den anderen Medien mit Blick auf Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft überlegen. Diese Argumentation erscheint in Zeiten des Internets fragwürdig.

Neben diese tatsächliche tritt eine rechtliche Kritik. Ist die Rundfunkfreiheit einmal als dienende Freiheit eingeordnet, steht sie seinem Träger – anders als alle anderen Freiheiten – nicht mehr „zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung“, „zu beliebigem Gebrauch“ und zu „privatautonomer Interessenverfolgung“ zu. Im Gegenteil: Das Rundfunk-Recht wird zur Rundfunk-Pflicht. Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht die Ausstrahlung des Programms als einen von der Rundfunkfreiheit „geforderten Dienst“ bezeichnet. Dann aber ist dienende Freiheit – entgegen der Rechtsprechung – keine „Verstärkung“ des Grundrechts mehr, schon gar keine notwendige, sondern ein Widerspruch: Dienende Freiheit ist keine Freiheit, sie erweist der Rundfunkfreiheit einen Bärendienst.

Die Rechtsprechung privilegiert die öffentlich-rechtlichen gegenüber den privaten Rundfunkanbietern, obwohl für Grundrechte grundsätzlich gilt, dass jeder Grundrechtsträger die gleiche Freiheit hat. So können nur öffentlich-rechtliche, nicht private Rundfunkanbieter auskömmliche Finanzierung beanspruchen. Dieser Anspruch lässt sich aber nicht mit dem Argument begründen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk Existenzvoraussetzung für den Privatfunk sei. Diese Sicht stellt die Dinge auf den Kopf: Dass Private Rundfunk anbieten dürfen, ist ihr gutes Grundrecht, und das ist Grund genug. Auf die Existenz öffentlich-rechtlichen Rundfunks kommt es nicht an.

Die Rundfunkfreiheit verlangt, nimmt man sie ernst, kein dienendes, sondern eben ein freiheitliches Verständnis. Dienende Freiheit gründet auf einer historisch zufälligen Ausnahmesituation: dem Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu Zeiten der ersten Rundfunkurteile. Das erklärt den Widerspruch, auf dem das Konzept fußt: Gebührenfinanzierte, zweckgebundene „Freiheit“ ist allenfalls für öffentlich-rechtlichen Behörden-Rundfunk plausibel. Soll das Konzept dienender Freiheit nicht ganz fallen, ist es jedenfalls auf die öffentlich-rechtlichen Grundrechtsberechtigten zu begrenzen. Diese Begrenzung erklärte zwanglos, warum ein privater Rundfunkanbieter sehr wohl allein aus Gewinninteresse und warum das Campusradio der Studierenden sehr wohl allein zur Persönlichkeitsentfaltung senden darf.

Noch besser wäre es freilich, den Begriff dienender Freiheit zu verabschieden. Das Gebot der Staatsferne bliebe ungeschmälert bestehen. Tatsächliche Besonderheiten des Lebensbereichs Rundfunk (wie die kleine Zahl der Anbieter oder die große Nähe zur Politik) würden nicht mehr in einer Sonderdogmatik, die rechtlich wie tatsächlich auf schwankendem Grund steht, sondern über allgemeine Grundrechtslehren aufgefangen. So hülfe etwa gegen den erheblichen Konzentrationsdruck im Privatfunk eine Schutzpflicht, wie es sie für die Presse gibt. Auch der Rundfunk wäre den freien Kräften eines deregulierten Marktes also nicht ausgeliefert.

Die Finanzierungs-, Bestands- und Entwicklungsgarantie blieben nicht, was sie sind. Für sie käme es ebenfalls auf die Schutzpflicht an, im Rundfunk für Meinungsvielfalt zu sorgen, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach freiheitlichem Verständnis doch gerade keine Existenzvoraussetzung des Privatfunks. Der Gesetzgeber muss also nur, soweit im Privatfunk Defizite an Meinungsvielfalt bestehen, einen Ausgleich durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ermöglichen. Zugespitzt formuliert: Je schlechter der Privatfunk die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung ermöglicht, desto mehr öffentlich-rechtlichen Rundfunk darf es geben – und umgekehrt.

BERND HARTMANN

Der Autor lehrt Öffentliches Recht, Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Osnabrück.

Frankfurter Allgemeine Zeitung,

12.06.2014, Politik, Seite 6

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH 2014.

Alle Rechte vorbehalten. [Frankfurter Allgemeine Archiv](#)