



1. Kapitel

Grundlagen

A. Medien

Medium bedeutet vermittelndes Element.¹ Wenn im Plural von „den Medien“ gesprochen wird, so ist damit typischerweise die Gesamtheit der Möglichkeiten zur massenhaften Übermittlung von Informationen und Neuigkeiten gemeint. Dies sind insbesondere die Massenkommunikationsmittel Zeitungen, Zeitschriften, Radio und Fernsehen,² aber auch Internetdienste, häufig solche mit presseähnlichem Charakter. In diesem Sinn wird der Begriff auch in den Landesmedienetzen der Länder Rheinland-Pfalz³ und Saarland⁴ verwendet.

Mit diesen Medien wird die Eigenschaft verknüpft, politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle, wissenschaftliche und sonstige Themen in professionell und insbesondere redaktionell aufbereiteter Weise an einen größeren, im Einzelnen aber unbestimmten Personenkreis zu verbreiten. Anders ist dies bei den sogenannten sozialen Medien, die aus diesem Grund im Kontext dieser Arbeit auch keine Rolle spielen, selbst wenn sie von der Polizei genutzt werden.⁵ Sie dienen in allererster Linie der sozialen Interaktion zwischen zwei oder mehr Personen, die durch den Kommunikationskanal, etwa *Facebook* oder *Twitter*, miteinander verbunden sind. Daher erinnern soziale Medien auch an Telekommunikation.

¹ *Duden*, Online-Wörterbuch, „Medium“.

² Siehe etwa *Duden*, Online-Wörterbuch, „Medien“.

³ § 3 Abs. 1 LMG-RP.

⁴ § 2 Abs. 1 Satz 1 SMG-SL.

⁵ Hierzu etwa *Ingold*, *VerwArch* 2017, 240 ff.



Im Medienrecht ist der Begriff ‚Medien‘ denknotwendig mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verknüpft. Das am 23. Mai 1949 ausgefertigte GG zählt dort drei Mediengattungen auf, freilich ohne den Begriff zu benutzen: Presse, Rundfunk und Film. Die Schöpfer des GG stellten damit diejenigen Medien unter besonderen Schutz, die zur damaligen Zeit zur Verfügung standen.⁶ Dies legt die Vermutung nahe, dass vielleicht auch weitere Mediengattungen unter ähnlichen Voraussetzungen durch das GG privilegiert worden wären, hätte es sie damals schon gegeben.⁷ Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Medien verbindet jedenfalls, was sie zugleich von der in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Individualkommunikation abgrenzt: Presse, Rundfunk und Film sind Medien der Massenkommunikation.⁸ Sie setzen also begrifflich voraus, sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen zu richten.

B. Kommunikationsfreiheiten

I. Allgemein

Art. 5 Abs. 1 GG garantiert fünf Formen der Freiheit,⁹ die häufig als Kommunikationsfreiheiten zusammengefasst werden.¹⁰ Satz 1 garantiert die Meinungs- und die Informationsfreiheit, durch Satz 2 werden Pressefreiheit, Rundfunkfreiheit und Filmfreiheit gewährleistet. Die drei Letztgenannten werden auch als Medienfreiheiten oder Mediengrundrechte bezeichnet.¹¹ In dieser Arbeit soll, wie von § 4 LMG-RP vorgelebt, durchgängig von „der Medienfreiheit“ die Rede

⁶ *Schemmer* in BeckOK GG, Art. 5 Rn. 43.1.

⁷ Ähnlich *Schemmer* in BeckOK GG, Art. 5 Rn. 43.1.

⁸ *Schulze-Fielitz* in Dreier, GG, Art. 5 I, II Rn. 86; *Dörr*, MedienWirtschaft 3/2015, 27.

⁹ *Dörr/Schwartmann*, Medienrecht, Rn. 54; *Dörr*, MedienWirtschaft 3/2015, 27.

¹⁰ *Grabenwarter* in Sachs, GG, Art. 5 Rn. 1; *Reike*, Staatsanwaltschaft, S. 5; *Dörr*, ZUM 2015, 6 (9); *Schemmer* in BeckOK GG, Art. 5 Vorb.; *Schmieder*, Auskünfte, S. 49.

¹¹ *Schmieder*, Auskünfte, S. 49.



sein, die die Grundrechte der Pressefreiheit, der Rundfunkfreiheit und der Filmfreiheit umfasst.¹²

Im Folgenden werden die Schutzbereiche der Kommunikationsfreiheiten und ihre Unterschiede in dem für die Untersuchung des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs erforderlichen Umfang herausgearbeitet.

II. Meinungsfreiheit

Die Meinungsfreiheit steht nach dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG jedem zu. Sie gehört zu denjenigen Grundrechten, die im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auch von inländischen juristischen Personen geltend gemacht werden können,¹³ weshalb sich beispielsweise deutsche Zeitungsverlage auf sie berufen können. Juristische Personen mit Sitz im Ausland sind nicht vom Schutzbereich erfasst,¹⁴ es sei denn, sie haben ihren Sitz in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union.¹⁵

Der sachliche Schutzbereich umfasst die Meinungsbildung, die Meinungsäußerung und die Meinungsverbreitung¹⁶ insbesondere in der interpersonalen, also unmittelbar zwischen mehreren Personen stattfindenden Kommunikation.¹⁷ Eine Meinung ist ein persönliches Werturteil, also eine Stellungnahme, auf deren Wahrhaftigkeit es grundsätzlich nicht ankommt.¹⁸ Vereinfacht gesagt umfasst die Meinungsfreiheit damit nicht nur die freie Bildung der Meinung, sondern insbesondere auch, sie an einem Ort und einer Zeit eigener Wahl privat, öffentlich

¹² Ebenso: *Ossenbühl*, ZUM 1999, 505; *Ladeur*, ZUM 2004, 1 ff.; *Fechner/Popp*, AfP 2006, 213; *Schuler-Harms* in *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RStV, § 35 Rn. 29; *Deicke-Schäfer* in *BeckOK Kommunalrecht Hessen*, HKO, § 32 Rn. 10; *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 77.1.

¹³ *Grabenwarter* in *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Rn. 33.

¹⁴ *Grabenwarter* in *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Rn. 35.

¹⁵ *Grabenwarter* in *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Rn. 36.

¹⁶ *Di Fabio* in *Schiwy/Schütz/Dörr*, Medienrecht, S. 371; *Grabenwarter* in *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Rn. 46.

¹⁷ *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht, S. 98 f.

¹⁸ *Reike*, Staatsanwaltschaft, S. 6; *Grabenwarter* in *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Rn. 47. Die Abgrenzung zwischen Werturteil und Tatsachenbehauptung wird ausgeblendet.



oder auch gegen Entgelt zu verbreiten.¹⁹ Darüber hinaus statuiert die Meinungsfreiheit aber auch das Recht, keine Meinung zu bilden, zu äußern und zu verbreiten, die sogenannte negative Meinungsfreiheit.²⁰

Die Meinungsfreiheit findet gemäß Art. 5 Abs. 2 GG ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Das Zensurverbot in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG beschränkt die Schranken des Abs. 2, wirkt also als Schranken-Schranke.²¹

III. Informationsfreiheit

Während die Meinungsäußerungsfreiheit insbesondere denjenigen zugutekommt, die ihre Meinung kundtun möchten, betrifft die Informationsfreiheit primär die Grundrechtssituation der potenziellen Rezipienten.²² Ihnen steht die Freiheit zu, ihr Wissen zu erweitern.²³ So betrachtet wirkt die jedermann zustehende Informationsfreiheit wie das Spiegelbild der Meinungsfreiheit,²⁴ nämlich als rezeptives Recht²⁵ oder besser gesagt als Recht auf Rezeption. Die Informationsfreiheit ist folglich die Voraussetzung für die Meinungsbildung.²⁶ Es wird das Recht gewährleistet, Informationen und damit auch Meinungen entgegenzunehmen (passives rezeptives Element) und auch nach ihnen zu suchen (aktives Element).²⁷ Es handelt sich also um ein Zugangsrecht, von *Gehrhardt* als „Anspruch auf freies Nehmen“ bezeichnet,²⁸ das durch staatliche Maßnahmen, etwa Behinderungen, Lenkungen und Ähnliches, nicht beeinträchtigt werden darf.²⁹

¹⁹ *Schemmer* in BeckOK GG, Art. 5 Rn. 9.

²⁰ *Grabenwarter* in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Rn. 95.

²¹ *Grabenwarter* in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Rn. 128.

²² BVerfG, Beschl. v. 09.02.1994 – 1 BvR 1687/92 („Parabolantenne“), BVerfGE 90, 27 ff. = NJW 1994, 1147; *Reike*, Staatsanwaltschaft, S. 9.

²³ *Fechner/Popp*, AfP 2006, 213; *Reike*, Staatsanwaltschaft, S. 9 f.

²⁴ Ähnlich *Müller-Terpitz* in Spickhoff, Medizinrecht, Art. 5 Rn. 1.

²⁵ *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht, S. 106; *Rotta*, Nachrichtensperre, S. 51.

²⁶ *Starck* in Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rn. 5; *Keil*, Verdachtsberichterstattung, S. 48.

²⁷ *Schemmer* in BeckOK GG, Art. 5 Rn. 29.

²⁸ *Gehrhardt*, AfP 1974, 689 (690).

²⁹ *Jarass*, AfP 1979, 228; *Kunig*, Jura 1995, 589 (591); *Fechner/Popp*, AfP 2006, 213.



Das Zugangsrecht ist nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG allerdings beschränkt auf allgemein zugängliche Quellen. Allgemein zugänglich sind solche Quellen, die technisch geeignet und auch dazu bestimmt sind, einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis und damit der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen.³⁰ Anknüpfungspunkt sind also ohnehin vorhandene Quellen.³¹ Das Merkmal der Bestimmtheit für die Allgemeinheit setzt einen entsprechenden Äußerungswillen der Informationsquelle über die Art und Weise des Informationszugangs voraus,³² also einen „*willing speaker*“.³³ Über die Zugänglichkeit entscheidet, wer nach der Rechtsordnung das Bestimmungsrecht über die Quelle innehält.³⁴ Die Ausübung dieses Rechts ist keine Schranke im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG.³⁵ Für Dokumente in der Obhut des Staats ergeben sich die Entscheidungskompetenzen in der Regel aus Normen des öffentlichen Rechts.³⁶ Fehlt es an der allgemeinen Zugänglichkeit, etwa weil bestimmte behördliche Unterlagen nicht für die Allgemeinheit bestimmt sind, kann der Zugang zu diesen nach ganz überwiegender Meinung jedenfalls nicht allein aus dem Grundrecht auf Informationsfreiheit heraus verlangt werden.³⁷ Dabei ist der be-

³⁰ BVerfG, Beschl. v. 03.10.1969 – 1 BvR 46/65 („Leipziger Volkszeitung“), BVerfGE 27, 71 ff. = NJW 1970, 235 (237); BVerwG, Urt. v. 03.12.1974 – I C 30/71, BVerwGE 47, 247 ff. = NJW 1975, 891 (892); Doepner/Spieth, AfP 1989, 420 (422); BVerfG, Urt. v. 24.01.2001 – 1 BvR 622/99 u. a. („n-tv“), BVerfGE 103, 44 ff. = NJW 2001, 1633 ff.; Albers, ZJS 6/2009, 614 (616 f.); Schmieder, Auskünfte, S. 38; Hoene in Soehring/Hoene, Presserecht, § 1 Rn. 4; BVerwG, Urt. v. 27.11.2013 – 6 A 5/13, NJW 2014, 1126 (1127); Burkhardt in Löffler, Presserecht, § 4 LPG Rn. 7; Hevers, Informationszugangsansprüche, S. 143.

³¹ Jarass, AfP 1979, 228; Fechner/Popp, AfP 2006, 213.

³² Albers, ZJS 6/2009, 614 (617); Kühling in BeckOK InfoMedienrecht, GG, Art. 5 Rn. 41.

³³ Kühling in BeckOK InfoMedienrecht, GG, Art. 5 Rn. 41.

³⁴ BVerfG, Urt. v. 24.01.2001 – 1 BvR 622/99 u. a. („n-tv“), BVerfGE 103, 44 ff. = NJW 2001, 1633 ff.; Hoene in Soehring/Hoene, Presserecht, § 1 Rn. 4; Hevers, Informationszugangsansprüche, S. 143.

³⁵ BVerfG, Urt. v. 24.01.2001 – 1 BvR 622/99 u. a. („n-tv“), BVerfGE 103, 44 ff. = NJW 2001, 1633 ff.

³⁶ BVerfG, Urt. v. 24.01.2001 – 1 BvR 622/99 u. a. („n-tv“), BVerfGE 103, 44 ff. = NJW 2001, 1633; Albers, ZJS 6/2009, 614 (617).

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 30.01.1986 – 1 BvR 1352/85 („Bundeszentrale für Politische Bildung“), in BVerfGE unveröff., NJW 1986, 1243; Kühling in BeckOK InfoMedienrecht, GG, Art. 5 Rn. 41.



hördliche Verzicht auf die Zugänglichmachung für die Allgemeinheit kein Eingriff in die Informationsfreiheit, wenn die Behörde hierzu bestimmungsbefugt ist.³⁸

Hinsichtlich der Geltendmachung der Informationsfreiheit durch juristische Personen und der Schranken gilt das bei der Meinungsfreiheit Gesagte entsprechend.

IV. Pressefreiheit

Die Presse ist das mit Abstand älteste der im GG genannten Medien,³⁹ denn die dazu notwendige Technik steht zumindest in Mitteleuropa schon seit der Erfindung des Buchdrucks und der Druckerpresse mit beweglichen metallischen Lettern durch den Mainzer *Johannes Gensfleisch* vom Hof zu Gutenberg, genannt *Johannes Gutenberg*, im 15. Jahrhundert zur Verfügung.⁴⁰ Anlass für die Ausbildung der Pressefreiheit waren staatliche Versuche zur Verhinderung der Pressetätigkeit, zu ihrer Kontrolle oder ihrer Beeinflussung. Mittel der Einflussnahme waren insbesondere die Vorzensur, aber auch das Erfordernis einer Lizenz sowie die Einführung von Sondersteuern.⁴¹

Nicht erst durch das GG, sondern schon zuvor wurde die Presse unter den besonderen Schutz der Verfassung gestellt. So enthielt schon Art. 118 Satz 2 WRV die Garantie, dass die Meinungsäußerung, einschließlich derjenigen in Schrift und Druck, auch nicht im Rahmen eines Arbeits- oder Anstellungsverhältnisses verhindert werden darf. Hieraus ist der Schluss zu ziehen, dass der Verfassungsgeber von 1919 die Arbeit der Presse nicht nur durch staatliche Eingriffe, sondern auch durch wirtschaftliche, ideologische und gesellschaftliche

³⁸ Hevers, Informationszugangsansprüche, S. 144.

³⁹ Kirchberg, Medienrecht, Rn. 147.

⁴⁰ Groß, Presserecht, S. 32; Pürer/Raabe, Presse, S. 37; Ricker in Ricker/Weberling, Presserecht, Kapitel 4 Rn. 8; Gounalakis in BeckOK InfoMedienrecht, Hessen, Einführung Hessisches Presse- u. Rundfunkgesetz, Rn. 102.

⁴¹ Ricker in Ricker/Weberling, Presserecht, Kapitel 6 Rn. 2. Die Entwicklung der Pressefreiheit skizzieren: Thiele, Pressefreiheit, S. 8–14; Stegmaier, Pressefreiheit, S. 129–153; Beater, Medienrecht, Rn. 119–136.



Machtgruppen gefährdet sah.⁴² Für die Entwicklung des GG und damit auch für die Formulierung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG besonders prägend dürften die Erfahrungen im sogenannten Dritten Reich gewesen sein, in dem Presse, Rundfunk und Film „gleichgeschaltet“ wurden.⁴³ Gleichschaltung bedeutete, dass die Medien in nationalsozialistischer Prägung vereinheitlicht wurden und in der Folge ein Ausweichen des Rezipienten auf Gegenmeinungen praktisch ausgeschlossen war.⁴⁴ Daher wurde bei der Entwicklung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG das Ziel verfolgt, anstatt der Benennung einzelner Rechte der Presse, etwa des Berichtsrechts und des Rechts auf Stellungnahme, besser einen festen und die rechtliche Gesamtsituation treffend beschreibenden Begriff zu wählen. Das führte zu der bekannten Kurzformel von der Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.⁴⁵

Presse und Pressefreiheit sind weder im GG noch in den Pressegesetzen definiert, wobei der ältere ordnungsrechtliche Pressebegriff ohnehin nicht mit dem verfassungsrechtlichen identisch ist.⁴⁶ Auch wenn eine Legaldefinition wünschenswert wäre, bieten der Verzicht auf eine verfassungsmäßige Begriffsbestimmung und der Rückgriff auf den historisch entwickelten Begriff „Pressefreiheit“ doch die Möglichkeit einer Fortentwicklung durch Rechtsprechung und Wissenschaft.⁴⁷ Unter Presse im verfassungsrechtlichen Sinn fallen nach allgemeiner Ansicht die auf der Grundlage redaktioneller Tätigkeit durch ein Massenvervielfältigungsverfahren hergestellten und zur Verbreitung bestimmten körperlichen Publikationen.⁴⁸ Entscheidend für den Pressebegriff ist also das Vorhandensein eines für die Allgemeinheit bestimmten körperlichen Druckwerks.⁴⁹ Dabei ist

⁴² *Ricker* in *Ricker/Weberling*, Presserecht, Kapitel 6 Rn. 2; *Cornils* in *Löffler*, Presserecht, Einleitung, Rn. 14.

⁴³ *Pürer/Raabe*, Presse, S. 81; *Dörr* in *Dörr*, Kolloquium Schiedermaier, S. 21; *Schmidt* in *Erfurter Kommentar*, Art. 5 Rn. 46.

⁴⁴ *Wilke* in *Noelle-Neumann/Schulz/Wilke*, Lexikon Publizistik, S. 482 (490).

⁴⁵ Stenografisches Protokoll zu der 25. Sitzung des Grundsatzausschusses des *Parlamentarischen Rats* v. 24.11.1948, S. 18, zitiert nach *Sobotta*, Informationsrecht, S. 39.

⁴⁶ *Cornils* in *Löffler*, Presserecht, Einleitung, Rn. 103.

⁴⁷ *Staggat*, S. 42; *Groß*, Presserecht, S. 23.

⁴⁸ Ähnlich *Kunig*, Jura 1995, 589; *Schulze-Fielitz* in *Dreier*, GG, Art. 5 I, II Rn. 89, 93.

⁴⁹ *Groß*, Presserecht, S. 23; *Gounalakis*, ZUM 2003, 180 (181); *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 42.



„Presse“ weit und formal auszulegen.⁵⁰ Umfasst werden daher nicht nur allgemein zugängliche oder gruppeninterne⁵¹ Zeitungen und Zeitschriften (periodische Presse) und Bücher.⁵² Sondern es fallen *alle* Druckerzeugnisse und sonstige körperliche Trägermedien zur Informationsverbreitung⁵³ (z. B. Festplatten, USB-Sticks, DVDs, CD-ROMs, Disketten, Kassetten, Schallplatten) darunter⁵⁴, sofern sie der Verbreitung des in körperlicher Form vorhandenen Druckwerks dienen und hierzu bestimmt sind, sowie das herstellende Unternehmen mitsamt der Technik, der wirtschaftlichen Ausstattung und dem Personal (materieller Pressebegriff).⁵⁵ Das bedeutet, dass der Pressebegriff zwar einerseits entwicklungs offen,⁵⁶ andererseits aber die Herstellungs- und Vervielfältigungsmethode für die Einordnung wesentlich ist.⁵⁷ Der Empfängerkreis oder der Vertriebsweg sind für den Pressebegriff wiederum nicht ausschlaggebend.⁵⁸ Irrelevant ist auch, ob sich das Druckwerk politischen oder sonstigen Themen widmet.⁵⁹

Der Schutzbereich der Pressefreiheit, auf den sich auch Laien-Journalisten berufen können,⁶⁰ reicht ohne Ansehung des Inhalts von der Entwicklung eines Presseerzeugnisses über die Beschaffung der dafür notwendigen Informationen sowie den Druck bis zur Verbreitung des fertigen Druckwerks.⁶¹ Hinsichtlich der Geltendmachung der Pressefreiheit durch juristische Personen und der Schranken gilt das bei der Meinungsfreiheit Gesagte entsprechend.

⁵⁰ *BVerfG*, Urt. v. 25.01.1984 – 1 BvR 272/81 (Bild ././ Hans-Günter Wallraff), *BVerfGE* 66, 116 ff. = *NJW* 1984, 1741 (1742); *Kunig*, *Jura* 1995, 589; *Hufen*, *Festschrift Kirchhof*, § 70 Rn. 5.

⁵¹ *BVerfG*, *Beschl.* v. 08.10.1996 – 1 BvR 1183/90, *BVerfGE* 95, 28 ff. = *NJW* 1997, 386 (387).

⁵² *Czajka*, *Pressefreiheit*, S. 144: „Pressefreiheit [...] ist [...] auch Freiheit der Buchpresse“.

⁵³ *Raabe*, *Informationspflichten*, S. 85; *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, *GG*, Art. 5 Rn. 34; *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 43.

⁵⁴ *Gounalakis*, *ZUM* 2003, 180 (181).

⁵⁵ *Schröer-Schallenberg*, *Informationsansprüche*, S. 41; *Raabe*, *Informationspflichten*, S. 85; *Ricker* in *Ricker/Weberling*, *Presserecht*, Kapitel 1 Rn. 6, 9; *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 42 f.

⁵⁶ *Bethge* in *Sachs*, *GG*, Art. 5 Rn. 68; *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 42.

⁵⁷ *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 42.

⁵⁸ *Schulze-Fielitz* in *Dreier*, *GG*, Art. 5 I, II Rn. 89.

⁵⁹ *Friesenbahn*, *Festgabe Kunze*, S. 24; *Bredel*, *Polizei und Presse*, S. 14 f.

⁶⁰ *Schmieder*, *Auskünfte*, S. 51.

⁶¹ *Löffler*, *Verfassungsauftrag*, S. 6; *Rebbinder*, *Presserecht*, Rn. 10 ff.; *Groß*, *Presserecht*, S. 49; *Kunig*, *Jura* 1995, 589 (593); *Lindner*, *StV* 2008, 210 (212); *Hufen*, *Festschrift Kirchhof*, § 70 Rn. 5; *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 44 f.



Ursprünglich hat sich die Pressefreiheit, wie auch die anderen Grundrechte der Medienfreiheit, als reines Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe entwickelt.⁶² Die Frage nach daraus ableitbaren Teilhaberechten, etwa eines Auskunftsanspruchs der Presse gegen staatliche Stellen, stellte sich erst später. Bildlich gesprochen formt dieses Freiheitsgrundrecht eine Art Kokon, also eine Schutzhülle, die das Rechtsgut vor ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen bewahren soll. Die Formulierung „Schutz vor ungerechtfertigten Eingriffen“ verdeutlicht das Ziel des Grundrechts: Es geht nicht darum, dem Staat *jeglichen* Zugriff auf das Freiheitsrecht zu untersagen. Staatliche Eingriffe sollen aber formalisiert und rationalisiert erfolgen.⁶³ Um dies zu gewährleisten, enthält das GG auch Regelungen zum Zustandekommen der Legislativorgane auf Bundesebene (Art. 38 ff., 51 ff. GG), zur Entstehung von Bundesgesetzen (Art. 70 ff. GG) und zu deren Ausgestaltung (Art. 1 Abs. 3, 19 Abs. 1–3, 20 Abs. 3 GG). Die Möglichkeit, unter engen Voraussetzungen die Pressefreiheit und aus ihr etwa erwachsende Auskunftsansprüche zu beschränken, ist im Zusammenhang mit dem Presseordnungsrecht und insbesondere der Verweigerung einer behördlichen Auskunft auf ein entsprechendes Ersuchen relevant.

V. Rundfunkfreiheit

Das GG setzt den Begriff des Rundfunks voraus, erläutert ihn aber nicht.⁶⁴ Auch das *BVerfG* hat sich bewusst nicht auf eine abschließende Definition für den Rundfunkbegriff festgelegt. Es geht vielmehr davon aus, dass der Rundfunkbegriff insoweit entwicklungs offen ist, als er „sich nicht in einer ein für alle Mal gültigen Definition erfassen“ lässt.⁶⁵ Wenn nämlich „die Rundfunkfreiheit in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren“ soll, „dann kann es nicht angehen, nur an eine ältere Technik anzuknüpfen, den Schutz des Grundrechts auf diejenigen Sachverhalte zu beschränken, auf welche diese Technik bezogen ist, und auf diese Weise die Gewährleistung in Bereichen obsolet zu

⁶² Doeppner/Spieth, AfP 1989, 420 (423); Kunig, Jura 1995, 589 (591 f.); Raab, Informationspflicht, S. 40; Gädeke in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 422.

⁶³ Dreier in Dreier, GG, Vorb. Rn. 88; Raabe, Informationspflichten, S. 40.

⁶⁴ Dörr, MedienWirtschaft 3/2015, 27 f.

⁶⁵ *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.1987 – 1 BvR 147/86 („Landesmediengesetz Baden-Württemberg – 5. Rundfunk-Entscheidung“), BVerfGE 74, 297 ff. = NJW 1987, 2987 (2993).



machen, in denen sie ihre Funktion auch angesichts der neuen technischen Möglichkeiten durchaus erfüllen könnte“. ⁶⁶ Das *BVerfG* stellt für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff stattdessen auf die Wirkung und die Funktion des Rundfunks als Massenkommunikationsmittel ab. ⁶⁷

Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff setzt voraus, dass Ereignisse, Informationen und Meinungen durch redaktionelle Tätigkeit bearbeitet und zu einem von den Rezipienten nutzbaren Produkt aufbereitet werden, welches durch elektromagnetische Schwingungen, also einen funktechnischen Verbreitungsvorgang, an eine unbestimmte Vielzahl von Personen, also an die Allgemeinheit, dargeboten wird. ⁶⁸ Dabei ist es ohne Bedeutung, ob die Übertragung an die Rezipienten digital oder analog erfolgt oder welche Rundfunktechnik zur Übertragung genutzt wird, etwa Satellit, Kabel oder Terrestrik. ⁶⁹ Zum Rundfunk gehören daher das Radio, das Fernsehen, ⁷⁰ auch wenn dafür ein Entgelt zu zahlen ist (Pay-TV), ⁷¹ sowie die Bild-Ton-Angebote auf Abruf (Video on Demand) und das Teleshopping ⁷². Auch Bildschirmtext (Videotext) ist als rundfunkähnliches Angebot ⁷³ in Form einer „Textsendung“ ⁷⁴ dem Rundfunk und gerade nicht der Presse zuzuordnen, was sich aus der rundfunkmäßigen Übertragung ergibt. ⁷⁵

⁶⁶ *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.1987 – 1 BvR 147/86 („Landesmediengesetz Baden-Württemberg – 5. Rundfunk-Entscheidung“), *BVerfGE* 74, 297 ff. = *NJW* 1987, 2987 (2993).

⁶⁷ *Jarass*, *AfP* 1998, 133 f.; *Dörr*, *MedienWirtschaft* 3/2015, 27 (28); *Bornemann*, *MedienWirtschaft* 3/2015, S. 30.

⁶⁸ *Jarass*, *AfP* 1998, 133 (135 f.); *Keil*, *Verdachtsberichterstattung*, S. 64; *Dörr*, *MedienWirtschaft* 3/2015, 27 (28); *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 66–68; *Paulus/Nölscher*, *ZUM* 2017, 177 (178); *Holznagel* in *Hoeren/Sieber/Holznagel*, *Multimedia-Recht*, Teil 3 Rn. 55–57, 63.

⁶⁹ *Jarass*, *AfP* 1998, 133 (136); *Holznagel* in *Hoeren/Sieber/Holznagel*, *Multimedia-Recht*, Teil 3 Rn. 65; *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 67.

⁷⁰ *BVerfG*, *Urt.* v. 28.02.1961 – 2 BvG 1/60 u. a. („Deutschland Fernsehen GmbH – 1. Rundfunk-Entscheidung“), *BVerfGE* 12, 205 ff. = *NJW* 1961, 547 (550); *Birkert*, *Die Justiz* 1997, 157; *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 67.

⁷¹ *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.1987 – 1 BvR 147/86 („Landesmediengesetz Baden-Württemberg – 5. Rundfunk-Entscheidung“), *BVerfGE* 74, 297 ff. = *NJW* 1987, 2987 (2992); *Schemmer* in *BeckOK GG*, Art. 5 Rn. 67.

⁷² *Bethge* in *Sachs*, *GG*, Art. 5 Rn. 90b; a. A. *Jarass*, *AfP* 1998, 133 (135) Fn. 40, für den Fall, dass das Teleshopping ohne redaktionellen Rahmen erfolgt.

⁷³ *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.1987 – 1 BvR 147/86 („Landesmediengesetz Baden-Württemberg – 5. Rundfunk-Entscheidung“), *BVerfGE* 74, 297 ff. = *NJW* 1987, 2987 (2993 f.); *Schulze-Fielitz* in *Dreier*, *GG*, Art. 5 I, II Rn. 100.

⁷⁴ *Jarass*, *AfP* 1998, 133 (134 f.).

⁷⁵ *Jarass*, *AfP* 1998, 133 (136).