

Entwicklung der demokratischen Mediengesellschaft Vortrag zum TLM-Jahresempfang am 28. Juni 2018

von BVR Prof. Dr. Peter M. Huber, Karlsruhe/München

Sehr geehrter Herr Fasco, sehr geehrter Herr Staatssekretär,

vielen Dank für die freundliche Einleitung. Ob es wirklich ein feudales Menü werden wird, wage ich nicht zu versprechen, zumal Sie ja alle vor mir stehen müssen, was mich eher zur Eile treibt, als weite Diskurse zu wagen. Aber ich möchte weder über die Entscheidung, die der Erste Senat demnächst zum Rundfunkbeitrag fällen wird sprechen – ich kann allerdings sagen, dass wir in der Vorgängerregierung ein Rechtsgutachten zu der Frage eingeholt haben, ob es sich bei dem „Beitrag“ nicht um eine Steuer handelt – noch über eine andere spezifisch rundfunkrechtliche Frage. Ich will vielmehr über zwei Dinge in der Entwicklung der demokratischen Mediengesellschaft reden, die mir Sorgen bereiten, und die die dritte wie auch die „vierte“ Gewalt betreffen und die nach meinem Dafürhalten nicht die notwendige Aufmerksamkeit erhalten.

I.

Ich will mit den Gefährdungen der Unabhängigkeit der dritten Gewalt beginnen, nicht nur in unserem schönen Land, da sind sie eher gering, aber durchaus vorhanden, sondern bei einigen unserer nächsten Nachbarn. Erinnern Sie sich dazu kurz an das, was in Ungarn, Polen, Russland und der Türkei in den letzten zehn Jahren mit Blick auf die Unabhängigkeit der Gerichte, insbesondere der Verfassungsgerichte, passiert ist. Das hat auch mehr oder weniger weit reichende Aus- und Rückwirkungen auf unser Land oder kann sie zumindest haben. Vertreter dieser Länder sitzen in den europäischen Institutionen – von der Europäischen Kommission über den Gerichtshof in Luxemburg bis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Wir liefern auch unsere eigenen Staatsangehörigen jedenfalls in die Mitgliedstaaten der EU aus, überstellen Flüchtlinge dorthin, vollstrecken ihre Urteile u. a. m.

1. In Ungarn haben wir, seit Herr *Orbán* 2010 an die Regierung gekommen ist und 2011 eine neue Verfassung hat verabschieden lassen, zunächst einen Generalangriff auf die Justiz erlebt. Wir haben gesehen, dass dem dortigen Verfassungsgericht, das nach dem Fall der Mauer tolle Arbeit geleistet hat, wesentliche Zuständigkeiten genommen worden sind, insbesondere mit Blick auf finanzwirksame Fragestellungen. Richter hat man eine Zeit lang nur aus den Anhängern der Fidesz-Partei rekrutiert, so dass eine pluralistische Zusammensetzung nicht mehr gewährleistet war. Auch mit anderen Tricks hat die Regierung *Orbán* eine weitgehende „Gleichschaltung“ des Verfassungsgerichts versucht. Sie hat die Altersgrenzen manipuliert, auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und Richter, die nicht genehm waren, in den vorzeitigen Ruhestand geschickt, und auf diese Weise ein Bollwerk gegen die Etablierung der sog. illiberalen Demokratie zu schleifen versucht. Der frühere Staatspräsident Ungarns und Präsident des Verfassungsgerichts, *László Sólyom*, hat vor einem Jahr in einem Vortrag detailliert beschrie-

ben, wie die Regierungspartei bestimmenden Einfluss auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in Ungarn erlangt hat.

Immerhin haben europäische Institutionen nicht ganz erfolglos versucht, die eine oder andere Korrektur durchzusetzen. Die Zwangspensionierung des Präsidenten des Obersten Gerichts konnte durch Intervention des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ebenso gestoppt werden wie die Manipulation der Altersgrenze durch Intervention des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg.

Zwar entscheidet die Justiz in Ungarn Zivilrechtsstreitigkeiten sicher weiterhin so, wie überall auf der Welt. Aber mit Blick auf die Kontrolle der Regierung, mit Blick auf die Gewährleistung von Freiheit für Minderheiten, ist dies fraglich geworden. Zwar hat das ungarische Verfassungsgericht auch in jüngerer Zeit immer wieder Gesetze der Regierung korrigiert oder kassiert. In der Sache ging es dabei jedoch immer nur um Details und Formalien. Richtig wehgetan hat das Verfassungsgericht der Regierung nicht mehr.

Blickt man schließlich auf die Anti-Soros-Gesetze, so könnten Wissenschaft und Kultur die nächsten Opfer sein. Aber Ungarn ist nicht der schlimmste Fall.

2. Relativ gut und aus eigener Anschauung kenne ich die Situation in Polen. Sie haben sicherlich den Medien entnommen, wie in Polen nach den letzten Wahlen der Verfassungsgerichtshof demontiert wurde. So hat das Parlament zunächst sechs Verfassungsrichter gewählt, wobei die Wahl von dreien vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt wurde. Das hat die Regierung jedoch nicht weiter gestört, weil sie die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs – anders, als es die polnische Verfassung ausdrücklich vorsieht – nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht hat und daher auf dem Standpunkt steht, dass es sich insoweit um eine Nicht-Entscheidung handle. Wiederholt hat der Justizminister in diesem Zusammenhang von der Privatmeinung einiger wild gewordener Leute gesprochen. Der der Regierung und der PiS verbundene Staatspräsident hat dann alle sechs Kandidaten bei Nacht und Nebel gegen 01:30 – da kommen einem der berühmte Fall *Marbury vs. Madison* (1803) und die Ernennung der *midnight judges* in den Sinn – ernannt und damit die Machtübernahme im polnischen Verfassungsgericht eingeleitet. Der frühere Präsident des Verfassungsgerichtshofs, *Andrzej Rzepliński*, der Ende vergangenen Jahres aus dem Gerichtshof ausgeschieden ist, wurde mit einem Strafverfahren überzogen und unter Druck gesetzt. Den Vizepräsidenten, *Stanisław Biernat*, hat man mehr als ein halbes Jahr vor dem Ende seiner Amtszeit mundtot gemacht, indem man den während seiner gesamten Amtszeit nicht genommenen Urlaub addiert und ihn in einen Zwangsurlaub geschickt hat, vorgeblich um keine Ausgleichszahlungen leisten zu müssen. Mittlerweile hat man eine personelle Besetzung des Verfassungsgerichtshofs erreicht, die der PiS-Regierung keine Schwierigkeiten mehr bereitet, freilich auch kaum noch Fälle entscheidet.

Jetzt ist man dabei, sich die Fachgerichtsbarkeit zu unterwerfen. Dazu wurden der Rat, der die Richter wählt, neu zusammengesetzt, das Richterdienstrecht geändert und die Richter mit umfangreichen Disziplinarverfahren bedroht.

Mittlerweile gibt es, wie in den kommunistischen Zeiten, eine Scheu, sich offen zu äußern und in dem Teil der Gesellschaft, der die Regierung nicht unterstützt, Bedrückung, Ungläubigkeit und eine Art Mut der Verzweiflung. Aus den Resten der Solidarnosc wächst eine neue Bürgerbewegung mit dem Namen „KONSTYTUCJA“, die die schon verloren empfundenen Werte der Verfassung zu verteidigen sucht.

3. Dass es in Russland – immerhin Mitglied des Europarates und ein Staat der Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stellt – seit mindestens 15 Jahren schlecht für den Rechtsstaat läuft, muss ich Ihnen nicht im Detail vortragen. Im Grunde reicht es, die Verfahren anzuführen, die den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg seit 2003 beschäftigt haben und wie die Russische Föderation mit Verurteilungen umgeht, um die deplorable Situation zu beschreiben.

4. Lassen Sie mich noch ein Wort zur Türkei sagen und wie der Umbau des Rechtssystems in der Türkei stattfindet. Das kann man an einer Entscheidung des Türkischen Verfassungsgerichts vom 4. August 2016 nachvollziehen, in der das Gericht nach dem „Putschversuch“ mit mehr oder weniger großem Druck genötigt worden ist, zwei seiner Mitglieder auszuschließen. Die Entscheidung gibt es auch in deutscher Sprache (vgl. EuGRZ 2016, S. 623 ff.). Dieses außerordentlich lange Urteil lässt sich im Wesentlichen in zwei Sätzen oder Gedanken zusammenfassen: Erstens kann die dritte Gewalt während des Ausnahmezustandes die Handlung der Exekutive nicht kontrollieren und muss an Tatsachen ungeprüft hinnehmen, was die Exekutive liefert, was nichts anderes ist als eine Bankrotterklärung jedes effektiven Rechtsschutzes. Das zweite Argument war, dass die restlichen Richter ihre Meinung geändert hätten und die beiden auszuschließenden Richter deshalb (!) als Mitglieder des Verfassungsgerichts nicht mehr tragbar seien. Nimmt man hinzu, dass über das ganze Land der AKP nahestehende „Friedensrichter“ eingesetzt worden sind, die eine Art politische Oberaufsicht über die Justiz ausüben, kann man sich vorstellen, dass das Leben als Angehöriger der Justiz in der Türkei ungemütlich geworden ist.

5. In jüngerer Zeit gibt es auch in Rumänien Anzeichen für eine vergleichbare Entwicklung, und selbst in Griechenland, der Wiege der Demokratie, liegt Einiges im Argen. Ich war Ende April in Athen und habe u. a. auf Einladung von Richtern und Anwälten an einem Kongress über die Unabhängigkeit der griechischen Justiz teilgenommen. Dieser Kongress begann mit einem Grußwort des Justizministers, die eine Suada gegen ausländische Konzerne war, insbesondere gegen Siemens. Dabei nahm der Minister u. a. auf einen laufenden Strafprozess Bezug in dem er die Verhängung der Höchststrafe für die Angeklagten forderte. Ein amtierender Justizminister, der sich in ein Gerichtsverfahren einmischt und die Richter unter Druck setzt – das weckt Assoziationen an die DDR. Noch krasser wurde mit dem Vizepräsidenten des Staatsrates, des obersten Verwaltungsgerichts, verfahren, nachdem das Gericht Rundfunkfrequenzen, anders als von der Regierung Tsipras gewünscht, nicht einem Parteigänger der Syriza zuteilte.

II.

Kann sich eine Gesellschaft auf eine Justiz verlassen, die so unter Druck steht? Kann eine solche Justiz ihre Funktion, Freiheit und Gleichheit gegenüber dem Gesetzgeber, Regierung und Verwaltung zu sichern, wirklich noch erfüllen? Das sind rhetorische Fragen, auch wenn es zwischen der Türkei, Russland, Polen, Ungarn, Rumänien und Griechenland natürlich Abstufungen gibt.

Gemeinsam ist allen Regierungen/Regimen freilich eine populistische Übersteigerung des (vermeintlichen) Mehrheitswillens, und das ist auch eine Verbindung zu den Populisten hierzulande. Sie alle unterliegen einem tiefgehenden Missverständnis, weil sie die demokratische Gesellschaft mit dem Mehrheitswillen gleichsetzen. Damit übersehen sie, dass die Demokratie nur eine Wurzel des freiheitlichen Verfassungsstaates ist. Seine zweite ist, dass eine moderne und gerechte Herrschaft nur dann wahrhaft demokratisch ist, wenn sie auch Minderheiten schützt und ihnen dadurch die Möglichkeit offen hält, selbst zur Mehrheit zu werden. Nur eine Herrschaft unter dem Recht, eine Herrschaft die Grundrechte und effektiven Rechtsschutz gewährt, ermöglicht eine gerechte Ordnung. Die ungezügelte Herrschaft einer zufälligen, d. h. zeitlich kontingenten Mehrheit bedeutet letztlich Tyrannei. Der Gedanke findet sich ansatzweise schon bei *John Locke*, aber er ist heute so aktuell wie eh und je. Deswegen sprechen wir vom „freiheitlichen Verfassungsstaat“, vom „demokratischen Verfassungsstaat“ oder – besser - vom „demokratischen Rechtsstaat“, weil eine durch das (Verfassungs-)Recht eingehegte Mehrheitsherrschaft zwei Seiten einer Medaille sind.

Dass man in den USA noch heute von der „*countermajoritarian difficulty*“ spricht, wenn der Supreme Court oder ein anderes Gericht Gesetze oder sonstige Maßnahmen der von der Mehrheit getragenen Institutionen Parlament und Regierung (Präsident) unter Berufung auf Grundrechte oder andere Verfassungsgarantien zu Fall bringt, mag die Funktion der Rechtsprechung als eine Art strukturelle Opposition deutlich machen. Es ändert jedoch nichts daran, dass die Verfassung den Gerichten diese Aufgabe zuweist, und zwar aus gutem Grund. Für uns in Deutschland und Europa geht es hingegen um einen vernünftiger Ausgleich – praktische Konkordanz - zweier widerstrebender Prinzipien: Der Durchsetzung des Mehrheitswillens im Interesse der Demokratie und von Freiheit und Gleichheit der Minderheit im Interesse des Rechtsstaats.

Diese seit der Aufklärung gewachsene und mühsam erkämpfte Dichotomie kann man nicht durch semantische Tricks wie die Erfindung einer „illiberalen Demokratie“ unterminieren. Wer eine der beiden Seiten verabsolutiert, verlässt den Boden der in Artikel 2 des EU-Vertrages niedergelegten Werte und die Basis, auf der eine europäische Integration allein möglich ist.

III.

In Deutschland gibt es Gott sei Dank (noch) keine vergleichbaren Bedrohungen, auch wenn das Gedankengut mancher Populisten dem ähnelt, was wir in den genannten Staaten beobachten. In Deutschland war die dritte Gewalt nie „en

quelque façon nulle“, nie eine „quantité négligeable“ (*Montesquieu*). In Deutschland waren Richter immer verhältnismäßig mächtig, und es ist wohl auch kein Zufall, dass das Bundesverfassungsgericht die Institution ist, die die höchste Zustimmung in der Bevölkerung genießt. Das ist kein Grund, sich selbstzufrieden zurückzulehnen, nicht nur, weil dieser historisch gewachsene, starke Rechtsstaat gegenüber den Nationalsozialisten ebenso versagt hat wie alle anderen Subsysteme der Gesellschaft, sondern weil Rechtsstaat und Demokratie ein relativ dünner zivilisatorischer Firniss ist, der rasch verspielt werden kann.

So gibt es auch bei uns durchaus Dinge, die Besorgnis erregen. Dazu gehört, dass das Bundesverfassungsgericht von drei Spitzenpolitikern einer großen Fraktion im Bundestag in der letzten Legislaturperiode systematisch gemobbt worden ist, weil sie sich über die Rechtsprechung zum Wahlrecht geärgert haben, über angeblich zu liberale Urteile u. a. m. Es ist nach glaubhafter Kolportage keine Fraktionssitzung vergangen, ohne dass der Vorsitzende eine negative Bemerkung über das Bundesverfassungsgericht gemacht hätte. Mir persönlich ist das egal. Institutionell aber war das ein Beitrag zur Zersetzung und Delegitimierung unseres Verfassungsgefüges, der einfach nur als skandalös bezeichnet werden kann. Die Kombattanten scheinen dies mittlerweile auch eingesehen zu haben.

Problematisch ist auch die Art und Weise, wie mit Versammlungen und Nutzungsansprüchen öffentlicher Einrichtungen durch Rechtsradikale umgegangen wird. Die Spielregeln sind nun mal so, dass Parteien, die nicht verboten sind, das Parteienprivileg genießen und keine öffentliche Stelle und kein Amtsträger – für Bürgerinnen und Bürger gilt das natürlich nicht – sich auf ihre (vermeintliche) Verfassungswidrigkeit berufen dürfen (Art. 21 GG). Die Verfassung zieht auch dem Kampf gegen rechts insoweit klare Grenzen. Seit 20 Jahren, auch in meiner kurzen Zeit als Thüringer Innenminister, erlebe ich, dass (Ober-)Bürgermeister und Kommunalverwaltungen dazu neigen, Versammlungen und Nutzungsansprüche gleichwohl zu versagen. Politisch kann ich das sogar nachvollziehen, weil sie dann weder von der linken Seite der Zivilgesellschaft noch von den Medien gescholten, sondern als Helden gefeiert werden. Allerdings sind auch (Ober-)Bürgermeister und Kommunalverwaltungen an Gesetz und Recht gebunden und dürfen Ansprüche nicht wider besseres Wissen zurückweisen. Vor allem schiebt dieses Spiel den „schwarzen Peter“ Woche um Woche den Verwaltungsgerichten zu, die dem Recht dann zur Geltung verhelfen und Versammlungen etc. erlauben müssen. Dass diese Schmierenkomödie seit über 20 Jahren läuft, nicht nur in Thüringen, delegitimiert die Justiz, weil sie als moralisch unbelehrbar dasteht.

Es ist daher höchste Zeit, sich darüber klar zu werden, dass es im demokratischen Rechtsstaat jedoch keine legitime Berufung auf eine individuelle Moral jenseits des Rechts geben kann. Weil jeder von uns eine andere Moral hat, gibt es zur strikten Beachtung des demokratisch und rechtsstaatlich gesetzten Rechts keine Alternative.

Einen besonders schlimmen Ausrutscher stellt insoweit der Fall Wetzlar dar; die NPD ist offensichtlich im Stadtrat von Wetzlar vertreten und wollte, wie die anderen Parteien auch, die dortige Stadthalle nutzen. Die NPD ist zwar eine verfas-

sungsfeindliche Partei, wurde vom Bundesverfassungsgericht aber nicht verboten, weil sie zu unbedeutend ist, um ein Risiko für die freiheitlich demokratische Grundordnung darzustellen (BVerfGE 144, 20 ff.). Und deshalb hat sie bis auf weiteres bei der Parteienfinanzierung oder sonstigen Zuwendungen Anspruch auf Gleichbehandlung. Der Oberbürgermeister von Wetzlar hat den Antrag der NPD-Fraktion auf Nutzung der Stadthalle dennoch abgelehnt und ist vom Verwaltungsgericht, vom Verwaltungsgerichtshof und von einer Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet worden, diesen Zugang zu gewähren. Er hat sich darum allerdings nicht weiter geschert und die Entscheidungen der Gerichte unter einem fadenscheinigen Vorwand ins Leere laufen lassen. Das Regierungspräsidium in Gießen hat sich ebenso wenig mit Ruhm bekleckert. Es hat 14 Tage gebraucht, um in einem sechsseitigen Schreiben an den Vorsitzenden des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts den Sachverhalt zu analysieren und einigem Geschwurbel festzustellen, dass die Stadtverwaltung Wetzlar überfordert gewesen sei, die Bindungswirkung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts richtig einzuordnen (!).

Natürlich geht der Rechtsstaat an alldem nicht zugrunde. Aber die Erfahrungen mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten haben uns gelehrt, dass, wenn der „*slippery slope*“, der abschüssige Hang der Verstrickung in Unrecht, einmal betreten worden ist, es in der Regel kein Halten mehr gibt (vgl. *Andreas Wirsching*, Grenze und Größe. Zum Problem der Entscheidung im Nationalsozialismus, Weiße Rose Gedächtnisvorlesung am 27. Januar 2015). Deswegen mein dringender Appell: Ein bisschen rechtswidrig gibt es nicht. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer Rechtsstaat oder sie ist es nicht. Die Europäische Union beruht auf den Werten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder sie tut es nicht!

IV.

Es ist erstaunlich, dass sich autoritäre Regierungen und Regime als erstes nicht nur der Verfassungsgerichte bemächtigen, sondern auch der Medien. So haben wir in Polen eine weitgehende Gleichschaltung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, obwohl der in der Verfassung vorgesehene Rundfunkrat intakt geblieben ist; seine Zuständigkeiten sind aber auf weisungsabhängige Stellen übertragen worden. Den Fall *Soros* in Ungarn habe ich angesprochen, der Fall des Vizepräsidenten des griechischen Staatsrats passt ebenfalls ins Bild.

1. Die Medien sind, Herr *Fasco* hat es gesagt, ein zentraler Baustein des demokratischen Rechtsstaats. Die Medienfreiheiten sind in Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes garantiert und haben wegen ihrer demokratiefördernden Wirkung eine besondere Durchschlagskraft gerade auch im Verhältnis zu anderen Grundrechtspositionen. Deswegen wird der Rundfunkbeitrag von den Marketingleuten der öffentlich-rechtlichen Sender geschickt auch als Demokratieabgabe „verkauft“, und da ist in der Tat auch was dran (vgl. nun BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 -, juris, Rn. 75). Sie kennen die Caroline-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, bei der sich die Meinungsfreiheit eben gegen den Ehrenschatz der Caroline von Hannover/Monaco durchgesetzt hat. Selbst im

Wunsiedel-Beschluss, in dem es um die Strafbarkeit der Verherrlichung des NS-Regimes ging, heißt es, dass das Grundgesetz kein allgemeines Verbot der Verbreitung rechtsradikalen oder nationalsozialistischen Gedankenguts in Bezug auf die geistige Wirkung seines Inhalts trage. Grundgedanke dieser jahrzehntealten Rechtsprechung ist, dass eine offene Gesellschaft eine freie, pluralistische, staatsferne öffentliche Debatte, ohne Sprech- und Denkverbote benötigt, an der sich selbst Unverbesserliche und Unbelehrbare beteiligen können, solange sie keine Gefahr darstellen oder gegen die Strafgesetze verstoßen.

2. Die Pressefreiheit war deshalb von Anfang an eines der „roché de bronze“ unserer Medienordnung, die Rundfunkfreiheit ist ihr schon vor 60 Jahren an die Seite gestellt worden. Mittlerweile gibt es – je nach Zählung – 12 bis 13 Rundfunkurteile unseres Gerichts, die von der Bestands- und Entwicklungsgarantie bis zur Finanzierungsgarantie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine sichere Zukunft bescheren. Das ist im Prinzip auch gut so, weil wir einen verlässlichen *pluralistischen* Rundfunk brauchen, um Situationen zu vermeiden, wie wir sie in den USA vorfinden. Dort gibt es an der Ost- und an der Westküste noch ein paar liberale Sender; im Übrigen aber werden die Amerikaner von Fox News und Breitbart bespielt, findet eine halbwegs verlässliche Berichterstattung nicht mehr statt. Ob das jeden Cent rechtfertigt, den die Beitragszahler aufbringen müssen, will ich hier nicht beurteilen. Ich habe vor zehn Jahren die Länder im Streit um die Erhöhung der Rundfunkgebühren als Prozessbevollmächtigter vertreten, und habe beim Ersten Senat mit dem Argument, dass die Finanzierungswünsche der Rundfunkanstalten mit anderen verfassungsrechtlich geschützten Belangen kollidieren, nur wenig Gehör gefunden. Das zeigt einmal mehr, wie gut der öffentlich-rechtliche Rundfunk rechtlich aufgestellt ist. Seine Positionen sind gleichsam in Beton gegossen.

Von großer Bedeutung für unsere Demokratie sind in der dualen Rundfunkordnung aber auch der private Rundfunk und die Rolle der Landesmedienanstalten. Regulierung muss hier sein, weil man auch den privaten Rundfunk mit seinen mehr als 50 Prozent Zuschaueranteilen (KEK, Konzentrationsbericht 2018) nicht dem freien Spiel der Kräfte ausliefern darf. Man bräuchte insoweit auch eine effektive Konzentrationskontrolle. Ob dies nach den Änderungen des Medienkonzentrationsrechts der letzten Jahre und den Konkretisierungsleistungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 149, 52 ff.) noch der Fall ist, daran beschleichen mich als ehemaligem KEK-Mitglied Zweifel. Die Aufgreifschwelle erweist sich als zahnlos, Drittsendezeiten und Fenster gibt es kaum noch. Wenn man einen Schritt zurücktritt und sich vergegenwärtigt, dass nicht nur der öffentlich-rechtliche, sondern auch der privatrechtliche Rundfunk jedenfalls in seiner Gesamtheit Grundlage für eine pluralistische, demokratieförderliche Meinungsbildung ist, sollte man den Regulierungsauftrag ernster nehmen.

Gelingen erscheint dagegen der Versuch, die Netznutzung der Regulierung des Rundfunkrechts ansatzweise zu unterwerfen und sie nur freizustellen, wenn die Zahl der gleichzeitigen Nutzer unter 500 bleibt.

3. Diese komfortable *rechtliche* Ausgestaltung des Medienbereichs sieht sich in der Praxis freilich erheblichen wirtschaftlichen Problemen ausgesetzt. So sind den Printmedien etwa die Anzeigenmärkte weggebrochen, weil das Internet ihr Geschäftsmodell in Frage gestellt hat. Wir erleben zudem einen deutlichen Personalabbau, der vor allem auf regionalen Zeitungsmärkten zu Monopolstrukturen führt. Da gibt es vielleicht noch drei verschiedene Titel, die aber verlegerisch wie redaktionell alle in einer Hand und deshalb nicht in der Lage sind, eine pluralistische Berichterstattung sicherzustellen. Die Auflagen sinken dementsprechend (*Walter Schütz*, Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger).

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist mit seinem Beitragsaufkommen von acht Milliarden auch nicht zufrieden, weil er mit diesem nun über längere Zeit eingefrorenen Betrag nicht nur die Preissteigerungen auffangen, sondern auch Personalabbau und Altersversorgung finanzieren muss. Von den Kosten für die Landesmedienanstalten gar nicht zu sprechen. Für das eigentliche Programm bleibt dabei unter dem Strich immer weniger. Ob das Sechs-Länder-Papier hier einen verfassungskonformen Ausweg weisen kann, indem der Programmauftrag genauer definiert wird, weiß ich nicht. Jedenfalls wird es, sollte es Realität werden, vermutlich in Karlsruhe landen. Der Drei-Stufen-Test hat hier wenig gebracht und die in ihn gesetzten Erwartungen wohl nicht erfüllt.

4. Mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehen freilich geringere Recherchemöglichkeiten einher. Das höre ich auch von den Journalisten, die in der Justizpressekonferenz in Karlsruhe akkreditiert sind. Wenn man mit den Journalisten redet, klagen sie über wachsenden Druck und darüber, dass immer mehr Aufgaben auf einer einzelnen Person abgeladen werden. Man merkt das auch daran, dass Tatsachenberichterstattung und Meinungsäußerung in den letzten Jahren in einer Weise verschwommen sind, die einen sehnsüchtig an *Karl Heinz Köpke* und *Dagmar Berghoff* zurückdenken lässt. Die waren vielleicht ein bisschen spröde, aber sie haben doch zuallererst Fakten präsentiert, die es dem Zuschauer ermöglichen haben, sich eine Meinung zu bilden, statt ihn von einem moralischen Podest aus zu belehren. Dass die meinungsgeschwängerte Berichterstattung unserer Tage das Risiko erhöht, die eigene Berichterstattung zu diskreditieren, liegt auf der Hand. Der Übergang zu den „fake news“ eines *Donald Trump* wird dabei fließend.

V.

Wie könnte eine Therapie aussehen? Selbstreflexion, Ehrlichkeit und der Verzicht auf Larmoyanz sollten uns als Angehörigen der dritten wie der vierten Gewalt dazu anhalten, die Situation ohne Beschönigung realistisch wahrzunehmen und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Rechtsprechung muss mehr in die Öffentlichkeit, und deutlicher erklären, was sie warum entscheidet und was die Grundlagen ihrer Rechts[fort]bildung sind. Und sie muss um Akzeptanz werben. Die Zeiten, in denen *Montesquieu* den Richter als die „bouche qui prononce la loi“ bezeichnen konnte, der allein durch seine Urteile spricht, sind vorbei, ohne dass Richter Politiker werden sollten.

Die Medien sollten sich auf die Erwartungen besinnen, die die Verfassung ihnen zuweist, sich auf diese Rolle einlassen und in die Verantwortung nehmen lassen. Es reicht nicht, dass darüber allein in kleinen Zirkeln, der Rundfunkkommission und vor den Schranken des Bundesverfassungsgerichts diskutiert wird. Wir brauchen auch eine allgemeine Debatte darüber, was die Gesellschaft von der vierten Gewalt erwartet. 100 Jahre nach dem Sturz der Monarchie kann das nicht die Unterweisung unmündiger Untertanen sein, sondern allein ein bescheidener Dienst an der Meinungsbildung des aus mündigen Bürgerinnen und Bürgern bestehenden Souveräns.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!