

<http://www.wwwagner.tv/?p=32174>

Wer: Prof. Dr. Paul Kirchhof, Seniorprofessor der Uni Heidelberg, Bundesverfassungsrichter a. D.

Was: Vortrag während der ARD-Presskonferenz

Wo: Bayerischer Rundfunk, Haus 8, München

Wann: rec.: 23.11.2016, ca. 11:19 Uhr



PROF. PAUL KIRCHHOF:

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren!

Es gibt kaum einen Begriff, der den Medien, der Presse und den Rundfunkanstalten so geläufig ist, wie der Transparenzgedanke. Es ist Aufgabe der Medien, das Geschehen in Staat, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft öffentlich zu machen, sichtbar zu machen, ihre Dinge zu diskutieren, die Menschen heilsam zu beunruhigen, auch, Lösungsvorschläge anzustoßen. Die Medien sind die Transparenzmittler. Das ist der Ausgangspunkt unserer Überlegungen, das ist der Ausgangspunkt der Pressefreiheit und der Rundfunkfreiheit, das steht sozusagen außen vor, vor der Klammer. Aber: Transparenz hat eine sehr unterschiedliche inhaltliche Bedeutung. Der Begriff der Transparenz

[1']

kommt in der Verfassung, im Deutschen Grundgesetz, nicht vor. Aber, es gibt

viele Informationspflichten, es gibt Öffentlichkeitspflichten, es gibt Rechenschaftspflichten, es gibt Mitentscheidungspflichten. Die Transparenz gegenüber dem Parlament ist eine andere als die gegenüber dem Rechnungshof, die Transparenz gegenüber der KEF ist eine andere als die gegenüber den Aufsichtsgremien und schon ganz eine andere als die gegen der Öffentlichkeit. Deswegen ist es, glaube ich, für die gegenwärtige Debatte hilfreich, dass wir uns verständigen, jeweils über welche Transparenz wir reden. Ich möchte Ihnen gerne die Struktur der Transparenzidee verdeutlichen, in Auseinandersetzung mit dem, was Herr Schoch, ein bedeutender Staatsrechtslehrer, der intensiv über das Informationsfreiheitsgesetz gearbeitet hat,

[2']

und Herr Dörr, ein besonderer Kenner des Rundfunkrechts, uns kritisch vorgetragen haben. Als erstes verweisen sie auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2014 zum ZDF-Staatsvertrag. Da geht es, und das jetzt schon ganz wichtig, um die Frage der Transparenz gegenüber den Aufsichtsgremien. Also ist die Frage, was die Intendanten, die Repräsentanten des Rundfunks, den Aufsichtsgremien zu sagen haben. Nicht der Öffentlichkeit! Also es ist die Transparenz rundfunkintern, von rundfunkinterner Aufsicht zu den Beaufsichtigenden Akteur. Und dort sagt das Bundesverfassungsgericht: Man muss einen Ausgleich finden, zwischen der Öffentlichkeit der Kontrolle und der Funktionsfähigkeit der Gremien. Also wenn man etwa in den Gremien diskutiert eine zukünftige

[3']

Sendung, wir haben drei Alternativen, wir wissen nicht ganz genau, was wir senden wollen, dann wird das natürlich nicht an die Öffentlichkeit gegeben weil ja gerade das die Verantwortung des Redakteurs ist, darüber zu entscheiden. Und dann wird man sehen müssen, wenn diese Aufsichtsgremien öffentlich tagen, dann ist damit ja mittelbar auch die Publikumsöffentlichkeit hergestellt, dann wir man entscheiden müssen, was in diesen Gremien diskutiert werden soll.

Das zweite Argument ist das Informationsfreiheitsgesetz. Das ist in deutscher Rechtsentwicklung eine Besonderheit, weil normalerweise, etwa beim Pressegesetz, derjenige einen Informationsanspruch hat, der selbst betroffen ist. Also er weiß, da hat der Rundfunk, ein Presseorgan, ein Archiv, und da steht möglicherweise Böses für ihn drin. Dann darf er unter bestimmten Voraussetzungen die Information darüber

[4']

verlangen weil es ihn als Person in seinen höchstpersönlichen Rechten angeht.

Das ist jetzt, das ist, beruht auf einer europäischen Richtlinie, in dem Informationsfreiheitsgesetz anders. Da kann jeder Auskunft verlangen bei den staatlichen Behörden, bei den öffentlichen Einrichtungen, Informationen verlangen, Akteneinsicht begehren. Und das kann natürlich in dieser Allgemeinheit nicht gelten. Denn stellen Sie sich einmal vor da ist irgendein Verband der ist mit einem Pressemedium oder einer Rundfunkanstalt nicht einverstanden, und dann rücken die mit 1000 Mann an und marschieren da ein und wollen Akteneinsicht nehmen. Dann ist der Betrieb lahmgelegt. Also dann würde das Gesetz sich selber widerlegen. Und deswegen ist so wichtig, dass dieses Informationsfreiheitsgesetz in den ersten beiden Paragraphen sehr viel verheißt, und diese Verheißungen dann inhaltlich in den nachfolgenden Paragraphen zurücknehmen muss. Also ich

[5']

sag's mal etwas pointiert: Dieses Gesetz kriegt seine Kontur von den Ausnahmen und nicht von der Regel. Und deswegen müssen wir uns auf die Ausnahmen konzentrieren das erstmal nur einige Bundesländer haben ein Informationsfreiheitsgesetz, manche haben keines, also da gilt dieses Argument schon gar nicht. Dann diejenigen, die ein solches Gesetz haben, machen immer den -in verschiedenen Formen- den notwendigen Vorbehalt der redaktionell-journalistischen Entscheidung. Der Journalist entscheidet, wann sein Text publikationsreif ist. Und er entscheidet, ob er gelungen ist, ob er ihn publizieren will oder ob er es für sich behält. Also es muss, um der journalistischen Freiheit Willen, einen Bereich geben, wo der Verantwortliche, der publiziert, über die Publikationsreife entscheidet. Das ist genauso wie bei der Wissenschaft. Der Wissenschaftler schreibt ein Buch, aber er sagt:

[6']

Jetzt ist es fertig, jetzt wollen wir es publizieren. Und vorher ist es noch nicht geeignet, es muss noch veredelt werden. Das ist eine Aussage der Gesetze. Es gibt ja noch weitere Ausnahmen dann, die jetzt aber hier nicht so sehr interessieren. Das ist auch ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wir müssen einerseits die kritische Beobachtung der Öffentlichkeit in der Kontrolle organisieren, andererseits die Freiheit der Presse und die Freiheit des Rundfunks nicht zerstören. Der Freiheitsberechtigte entscheidet, was und wann er publizieren will.

Das dritte Argument ist die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Opper. Das war ein freier Journalist, der wollte vom WDR bestimmte Auskünfte, war da auch erfolgreich, dann ist der WDR in die Revision gegangen bzw. das OLG hat die Revision nicht zugelassen, und dann gab es eine Nichtzulassungsbeschwerde

[7']

um die Revision zu erzwingen. Und da hat das Bundesverwaltungsgericht gesagt: Wir nehmen diese Revision nicht an. Also es ist eine Nichtentscheidung. Aber eine begründete Nichtentscheidung, nicht. Und da sagt das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung, das ist dort nachgewiesen, mit dem Bundesverfassungsgericht, dass der journalistisch-redaktionelle Teil geschützt ist gegen vorzeitige Informationsansprüche, er ist ja auf Publikation angelegt. Und dann kommt, zweitens, die Zusammenfassung der Verfassungsrechtsprechung: Gleiches gilt für Organisations- und Finanzentscheidungen, wenn sie sich auf die redaktionellen Aussagen beziehen.

Also jetzt mal ein Beispiel: Sie haben am nächsten Samstag eine Sendung über die Schönheit des Menschen, und da kommt ein Überraschungsgast. Und jetzt ein großes Rätseln: Ist das die Schönheitskönigin der Welt, oder es die Weinkönigin von Rheinland-Pfalz?

[8']

Soll die Überraschung sein. Aber ein Journalist möchte gern die Pointe vorwegnehmen und fragt die Rundfunkanstalt: Ist es Miss World oder ist es Miss Rheinland-Pfalz? Und da sagt die Rundfunkanstalt: Redaktioneller Eigenbereich, kein Kommentar. Dann sagt der Journalist: Dann frage ich eben anders: Haben Sie ein Flugticket gekauft von Übersee, oder schicken Sie einen Fahrer in die Pfalz? Reine Finanzfrage, nicht, aber es ist natürlich die gleiche Frage, die wird nicht beantwortet weil Sie damit Antwort geben über Redaktionsinterna, die in die Freiheitssphäre der betroffenen Journalisten hineinragen.

Und dann, das Vierte, und bei Schoch das zentrale Argument: Er sagt: Weil der Rundfunk öffentlich-rechtlich finanziert ist, also durch einen Rundfunkbeitrag, 17,50 Euro, Sie wissen das, muss auch die Verwendung der Gelder transparent sein. Das ist natürlich eine absolut richtige Aussage.

[9']

Die auch niemand ernstlich bestreitet. Die Frage ist nur, welche Transparenz. Also wenn wir etwa fragen beim Steuerzahler, der ganze Staat ist steuerfinanziert, wie Sie wissen. Und jetzt sagt der Steuerzahler - ich hatte mal als Richter den Fall in Karlsruhe - er möchte gern bestimmen, mein Geld darf nicht für die Bundeswehr gehen, sondern nur für Gesundheitswesen und Jugend. Das ist ein unserer Rechtsordnung völlig fremder Gedankengang. Das gab's mal in Preußen beim Dreiklassenwahlrecht. Aber nicht der Finanzier, der das Geld gezahlt hat, bestimmt. Sondern der Freiheitsberechtigte und der Repräsentant. Und das ist beim Steuerwesen das Parlament, der Abgeordnete

ist seinem Gewissen verantwortlich, nicht dem Gewissen des Geldgebers. Das ist eine große Errungenschaft der Demokratie. Und genauso ist es hier. Die Verantwortlichkeit liegt bei dem Journalisten für das was er tut, und nicht bei dem Finanzier der 17,50 Euro bezahlt hat. Und deswegen geht die Transparenz einmal, ich geh' jetzt,

[10']

spreche jetzt nur vom Rundfunk, bei der Presse ist es ähnlich aber strukturell anders, der Rundfunk, weil er öffentlich-rechtlich ist, ist dem Parlament verantwortlich. Und da wird berichtet auch über die Finanzen, das ist klar. Und dann erreicht diese Information im Parlament eine Publikumsöffentlichkeit. Dann ist die Verantwortlichkeit gegenüber dem Rechnungshof eine ganz andere. Da geht's nur darum, ob das Geld wirtschaftlich und sparsam verwendet worden ist. Aber für welche Sendung, A oder B, das entscheidet das Redaktionsteam und nicht der Rechnungshof. Und dann ist wieder die Information gegenüber der KEF, eine Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, eine Bedarfsanalyse, eine Bedarfsprognose für den Finanzbedarf, da müssen die Rundfunkanstalten eine neutrale Organisation überzeugen, die dann eine Empfehlung an den Gesetzgeber gibt. S' eine ganz andere prognostische Information, und dann gegenüber den Aufsichtsgremien (Rundfunkrat und Programmrat),

[11']

da ist es eine Information zur Entscheidungsgrundlage. Diese Gremien entscheiden über bestimmte Dinge die der Intendant entscheidet, aber da entscheiden die mit, die entscheiden über den Haushaltsplan, die entscheiden über den Finanzplan. Da muss ich durch Information diesen Gremien eine Entscheidungsgrundlage geben. Und diese Dinge müssen wir differenzieren. Wenn Sie das alles zusammenfügen, werden Sie sehen, dass hier eine besondere Intensität der Transparenz stattfindet, die man weiterentwickeln muss, das ist ganz klar. Und sie unterscheidet sich etwa von einem Presseorgan, nehmen wir mal an, das als Aktiengesellschaft organisiert ist. Die haben keine KEF, natürlich nicht, die haben nicht den Rechnungshof. Aber die müssen ihre Bilanz veröffentlichen für die Aktionäre, für die Gläubiger. Und dadurch erreichen sie eine andere Art der Öffentlichkeit. Es ist nicht alles über einen Kamm zu scheren. Aber die Grundidee der Transparenz ist dieselbe. Ich möchte schließen

[12']

mit der Bemerkung, dass, wenn wir hier die unterschiedlichen Medien haben, und wir wollen sie um der Freiheit Willen, allgemein zugängliche Informationsquellen, für mich, den Leser und Zuschauer in der Vielfalt wie ich

es will -das ist ja das Großartige unseres Systems- dann haben diese alle verschiedene Gesetzmäßigkeiten, aber sie müssen in dem Transparenzangebot gleich sein, damit nicht einer in dieser Vielfalt der Medien einen Vorsprung hat. Und das würde bedeuten, was ich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, also jenseits der geschilderten Verschiedenheiten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk beitragsfinanziert, was für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gefordert wird, muss dann auch für den privaten Anbieter gelten und was für den privaten Anbieter gefordert wird, muss auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten. Das ist, glaub' ich, die Grundstruktur des Transparenzthemas über das zu sprechen ich gerne bereit bin. Dankeschön.

MODERATOR:

Vielen Dank Herr Professor Kirchhof. Frau Wille, die Intendantinnen

[13']

und Intendanten, auch die Gremien haben sich damit intensiv beschäftigt. Gibt es da schon erste Ergebnisse?

PROF. KAROLA WILLE:

Also, in der Tat. Also es war sehr gut dass, glaube ich, die rechtliche Einordnung, die Grundlagen für das Transparenzthema nochmal gelegt worden.

Und ich glaube, was entscheidend ist, ist dieser differenzierte Ansatz, den Herr Professor Kirchhof ja auch vermittelt hat. Und wir haben das zum Anlass genommen um sozusagen das Fundament nochmal klarzuziehen und aber auch zu sagen, das bedeutet aus unserer Sicht auch, dass wir konzeptionell an dem Transparenzthema weiter arbeiten wollen, dass wir weitere Themen uns erschließen. Auch weil wir eben Transparenzmittler gegenüber der Öffentlichkeit sind, wollen wir uns natürlich auch dieser Transparenzdiskussion weiter stellen in dem Rahmen so wie es jetzt Herr Kirchhof das vorgestellt hat, und wir werden an einem Transparenzkonzept arbeiten, wo vier große Themen die

[14']

Basis sind. Wir reden dann über unsere Auftragstransparenz, wo wir kucken müssen, wo sind wir es denn auch schon und was haben wir in dem Bereich

tatsächlich schon an Themen transparent gemacht. Wo werden wir es möglicherweise weiterentwickeln. Dann sind wir natürlich bei dem Thema finanzielle Transparenz. Da sind hatte ich ja eingangs schon gesagt, dass 'ne Reihe von Themen dort schon da sind und wir sind dabei, weitere uns anzuschauen. Wir kucken zum Unternehmen, d.h. zum ARD-Verbund selbst, welche Themen ist das dritte Block. Unternehmenstransparenz - welche machen Sinn. Und auch bei den sozialen Themen, das wäre der vierte Block, so was wie soziale Transparenz, dass wir auch da mehr Themen sichtbar machen wollen. In dem Rahmen, wie gesagt, den Herr Kirchhof gesagt hatte. Wir werden im nächsten halben Jahr, und sind mit den Gremien in der Diskussion, und das ist Teil auch dieses Transparenzkonzeptes, dass wir natürlich gegenüber den Gremien, und das ist jetzt ganz deutlich auch klar geworden, transparenzverpflichtet sind. Dass wir all das,

[15']

was in gesetzlichen Regelungen ohnehin enthalten ist und was, sozusagen in der Zusammenarbeit mit den Gremien auch transparent zu machen ist, das wir auf dieser Gremienebene auch weiterhin natürlich transparent sein werden und das zu diesem Gesamtkonzept dann gehört. Und dazu werden wir in den nächsten sechs Monaten noch 'n Stück miteinander diskutieren. Das ist ja auch 'ne Frage, die wir in den Häusern mit den Gremien noch diskutieren möchten. Und dann sind wir weiter dran an den Themen, die wir selber in Selbstbetroffenheit und uns sozusagen offensiv auch der Diskussion stellen wollen, dieser Transparenzdiskussion, weiter an Themen aufgreifen werden. Soviel zum Stand heute.