

### b) Die Rolle des einfachen Gesetzes bei der Interpretation der Verfassung

Wenn auch das Grundgesetz keine Begriffsbestimmungen für die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 genannten Massenmedien enthält, so finden sich Definitionen doch im einfachen Recht: Verschiedene einfache Gesetze enthalten Begriffsbestimmungen für das Presse- und Rundfunkwesen. Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese Legaldefinitionen für die Konkretisierung der Reichweite der jeweiligen Verfassungsbegriffe herangezogen werden können.

Das einfache Gesetz normiert nicht nur Eingriffe in den Schutzbereich von Grundrechten, sondern hat häufig auch die Aufgabe, den grundrechtlich gewährleisteten Schutzbereich auszugestalten und zu konkretisieren.<sup>52</sup> Dies ist erforderlich schon wegen des knappen Wortlauts der Verfassung.<sup>53</sup> Einfache Gesetze können Regelungen jedoch nur nach Maßgabe der Verfassung treffen und nicht umgekehrt der Verfassung bestimmte Inhalte vorgeben. Das wäre eine Umkehrung der Normenhierarchie. Denn gemäß Art. 20 III GG ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, d.h. die Normen der Verfassung,<sup>54</sup> gebunden; nach Art. 1 III GG binden die Grundrechte die Gesetzgebung als unmittelbar geltendes vorrangiges Verfassungsrecht. Entgegenstehende Rechtsnormen sind nichtig.<sup>55</sup>

Es ist demnach nicht zulässig, durch einfaches Recht Grundrechte wie etwa die Pressefreiheit oder die Rundfunkfreiheit einzuschränken oder zu erweitern.<sup>56</sup> Ebenso verbietet die Rangfolge der Normen, aus unterverfassungsrechtlichen Regelungen zwingende Schlüsse auf den Inhalt des Verfassungsrechts zu ziehen. Einfache Gesetze, die Begriffe definieren, bilden also nicht den Maßstab oder die authentische Interpretation des Verfassungsinhalts.<sup>57</sup> Es ist sowohl denkbar,

<sup>51</sup> Näheres zu der Thematik bei *B.-O. Bryde*, Verfassungsentwicklung, S. 254 ff., 286 ff.

<sup>52</sup> *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rdnrn. 241 ff.; *K. Hesse*, Grundzüge, Rdnrn. 303 ff. So enthält etwa § 2 Abs. 1 VereinsG eine Legaldefinition des Vereins im Sinne des Art. 9 Abs. 1 GG, § 2 Abs. 1 ParteiG definiert den Begriff der Partei im Sinne des Art. 21 GG; vgl. dazu *W. Löwer*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GGK Bd. 1, Rdnr. 24 zu Art. 9; *I. v. Münch*, in: ders. (Hrsg.), GGK Bd. 2, Rdnr. 3 zu Art. 21.

<sup>53</sup> *O. Majewski*, Auslegung der Grundrechte, S. 86 f.; *R. Scholz*, Audiovisuelle Medien, S. 45 f.; *H. Bismark*, Neue Medientechnologien, S. 44.

<sup>54</sup> Vgl. *F. E. Schnapp*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GGK Bd. 1, Rdnr. 35 zu Art. 20; *K.-H. Seifert*, in: Seifert/Hömig, Art. 20, Rdnr. 9. Der Begriff „verfassungsmäßige Ordnung“ ist in diesem Zusammenhang anders und enger zu verstehen als in Art. 2 I GG, wo er die der Verfassung gemäße Rechtsordnung bezeichnet.

<sup>55</sup> Vgl. etwa BVerfGE 21, 271 (291) – Südkurier.

<sup>56</sup> In Bezug auf die Pressefreiheit: *M. Löffler*, Presserecht, Bd. 1, § 1 LPG Rdnr. 35.

<sup>57</sup> *W. Lieb*, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, S. 106 f.; *P. Lerche*, Rundfunkmonopol, S. 17 f.; *W. Leisner*, Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, S. 63 ff.; siehe in Bezug auf das Verhältnis von § 2 Abs. 1 ParteiG zu Art. 21 GG auch *I. v. Münch*, in:

daß derartige Begriffsbestimmungen enger sind als der Verfassungsbegriff und damit nur einen Teilbereich abdecken, als auch, daß sie weiter sind und den Verfassungsbegriff unzulässig ausdehnen. Insoweit wären sie verfassungswidrig. Einfachen Gesetzen kommt daher allenfalls konkretisierende Bedeutung zu. Sie können Anhaltspunkte liefern, den entsprechenden Normenkomplex verdeutlichen und so die Ermittlung des verfassungsrechtlichen Begriffsinhalts unterstützen.<sup>58</sup> Die Interpretation der Verfassungsbegriffe hat jedoch vorrangig aus der Verfassung selbst zu erfolgen.

Mit dieser Maßgabe kann ein Blick auf Begriffsbestimmungen der Massenmedien im einfachen Recht für eine mögliche Verfassungsinterpretation zunächst erste Anhaltspunkte geben. Der eigentliche Inhalt der Verfassungsbegriffe Presse, Rundfunk und Film und der Umfang des Schutzbereiches dieser Freiheiten müssen dagegen vorrangig aus der Verfassung selbst ermittelt werden.

### 3. Der Begriff der Presse im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

#### a) Der Pressebegriff der einfachen Gesetze

Für den Bereich der Presse ist zunächst der Blick auf eine historische Legaldefinition hilfreich. Eine einschlägige Begriffsbestimmung im einfachen Recht fand sich in § 2 Satz 1 des Reichspressegesetzes vom 7. Mai 1874<sup>59</sup>. Diese Vorschrift definierte als „Druckschriften“ im Sinne des Gesetzes:

„alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie... alle anderen, durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen.“

Diese frühe Begriffsbestimmung ist sehr umfassend. Sie beschränkt sich weder auf die sog. periodische Presse noch auf die Erzeugnisse der „Buchdruckerpresse“ im engeren Sinne, sondern erstreckt sich auch auf alle sonstigen Vervielfältigungsstücke von Schriften und ähnlichen Produkten. Druckschriften werden damit von einer rein formalen Betrachtung her umschrieben. Nach allgemeiner Ansicht fiel auch die Schallplatte unter die Definition des Reichspressegesetzes, soweit sie einen geistig erfassbaren Inhalt aufwies, der zur Verbreitung bestimmt war.<sup>60</sup> Diese weite Definition der Druckschriften war getragen von dem Rege-

ders. (Hrsg.), GGK Bd. 2, Rdnr. 4 zu Art. 21; *Ph. Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Hdb. des Staatsrechts, Bd. II, § 33 Rdnr. 14.

<sup>58</sup> *H. Bismark*, Neue Medientechnologien, S. 44; *R. Scholz*, Audiovisuelle Medien, S. 45 f.; auch OVG Münster, DÖV 1978, 519 (zum Verhältnis einfacher Gesetze zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff), sowie *I. v. Münch*, in: ders. (Hrsg.), GGK Bd. 1, 3. Aufl., Rdnr. 38a zu Art. 5.

<sup>59</sup> RGBl. Nr 16 von 1874, S. 65.