

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 9

**„Staatsferne“ und „Gruppenferne“
in einem außenpluralistisch organisierten
privaten Rundfunksystem**

Von

Dr. Jutta Stender-Vorwachs



Duncker & Humblot · Berlin

JUTTA STENDER-VORWACHS

**„Staatsferne“ und „Gruppenferne“ in einem außenpluralistisch
organisierten privaten Rundfunksystem**

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 9

**„Staatsferne“ und „Gruppenferne“
in einem außenpluralistisch organisierten
privaten Rundfunksystem**

Von

Dr. Jutta Stender-Vorwachs



Duncker & Humblot · Berlin

Die Arbeit wurde am 15. 10. 1987 abgeschlossen.

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Stender-Vorwachs, Jutta:

„Staatsferne“ und „Gruppenferne“ in einem außenpluralistisch
organisierten privaten Rundfunksystem / von Jutta Stender-
Vorwachs. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zu Kommunikationsfragen; Bd. 9)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06401-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: W. Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06401-1

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1986/87 von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg als Dissertation angenommen.

Mein ganz herzlicher Dank gilt Herrn Professor Dr. Udo Steiner, an dessen Lehrstuhl ich unter den bestmöglichen Voraussetzungen sowohl fachlicher als auch persönlicher Art mein Dissertationsvorhaben verwirklichen durfte.

Für die Übernahme der Zweitberichterstattung möchte ich weiterhin Herrn Professor Dr. Rainer Arnold vielmals danken.

Regensburg, im Juni 1987

Jutta Stender-Vorwachs

Auf zwei Beinen stehe.
Oben sei ein Kopf!

Aus Goethes „Zauberlehrling“

Inhaltsverzeichnis

A. EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK	13
I. Neue Medien	13
1. Neue Transportwege und -mittel für Informationen im weitesten Sinne	13
2. Neue materielle Informationsdienste	14
a) Abruf- und Zugriffsdienste	15
b) Verteildienste	16
II. Verteilung und Weiterverbreitung privaten Rundfunks	17
1. Verteilung über Kabel	19
a) Tatsächliche Lage in Europa und der Bundesrepublik Deutschland	19
b) Technische Aspekte	23
2. Verteilung über Satellit	25
a) Tatsächliche Lage in Europa und der Bundesrepublik Deutschland	25
b) Technische Aspekte	29
3. Weiterverbreitung über Kabel	31
a) Tatsächliche Lage in Europa und der Bundesrepublik Deutschland	31
b) Technische Aspekte	35
III. Außenpluralismus	36
1. Herkunft des Begriffs	36
2. Bedeutung des Begriffs als Organisationsform für privaten Rundfunk	38
IV. „Staatsferne“ und „Gruppenferne“	39
1. Bedeutung der Begriffe „Staatsferner“ und „Gruppenferne“	39
2. Möglichkeiten der Sicherung von „Staatsferne“ und „Gruppenferne“	40

	B. HAUPTTEIL	42
Erster Abschnitt: Rundfunkfreiheit und gesetzliche Regelung außenpluralistisch organisierter privaten Rundfunks		42
<i>I. Rundfunkfreiheit</i>		42
1. Definition des Rundfunkbegriffs		42
a) „Fernmelderechtliche“ und „kulturrechtliche“ Komponenten des Rundfunkbegriffs		43
b) Rundfunk als ein einheitliches Phänomen		46
2. Verfassungsrechtliche Verankerung der Rundfunkfreiheit		52
a) Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG		52
b) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als selbständiges Funktionsgrundrecht ...		53
c) Einflüsse des Art. 20 Abs. 1 GG		58
d) Art. 10 Abs. 1 EMRK		59
3. Privater Rundfunk		60
a) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: Individualrecht und/oder objektiv-rechtliche Garantie		60
aa) Objektiv-rechtliche Garantie		60
bb) Institutionelle Rahmen- und Strukturgarantie		63
cc) Individualrecht		64
dd) Stellungnahme zu aa) bis cc)		69
α) Kritik an der Interpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als vorrangig objektiv-rechtliche Garantie		70
β) Argumente für die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als Individualrecht		73
γ) Unterstützung der Argumentation durch Art. 20 Abs. 1 GG		77
b) Individualrecht als Recht der zugelassenen privaten Veranstalter		78
c) Individualrecht auf Zugang zum Rundfunk		78
d) Individualrecht auf Erlaß von Zugangsgesetzen aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG		80
aa) Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bezüglich des „Ob“ der Zulassung		80
bb) Anspruch auf Erlaß von Zugangsgesetzen		82
cc) Stellungnahme zu aa) und bb)		82
e) Individualrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG		84
f) Verhältnis von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu Art. 12 Abs. 1 GG ...		88
4. Außenpluralistisch organisierter privater Rundfunk		89
a) Zulässigkeit der Organisationsform unter Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG		90
b) Geeignetheit zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt im Rundfunk		91

aa) Argumente pro Geeignetheit	91
bb) Argumente contra Geeignetheit	92
c) Sonstige Argumente pro und contra Außenpluralismus	93
aa) Argumente pro Außenpluralismus	94
bb) Argumente contra Außenpluralismus	95
II. Gesetzliche Regelung außenpluralistisch organisierten privaten Rundfunks	97
1. Erforderlichkeit gesetzlicher Regelung — Schaffung einer „positiven Ordnung“	97
2. Zuständigkeit für den Erlass gesetzlicher Regelungen	100
a) Veranstaltung von Programmen	101
aa) Zuständigkeit der Länder aus Art. 30. 70 Abs. 1 GG	101
bb) Teilzuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Nr. 11, 16 GG ...	102
b) Betrieb von Sendeanlagen	105
aa) Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens	105
bb) Ansprüche der Länder gegenüber dem Bund	107
α) Ausbau der Übertragungskapazitäten	108
β) Zugang zu den Sendeanlagen	109
3. Materielle Rechtmäßigkeit gesetzlicher Regelungen; Prüfungsmaßstab	110
a) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: Organisationsrechtlicher Ausgestaltungsauftrag an den Gesetzgeber	110
b) Art. 5 Abs. 2 GG: Gesetzesvorbehalt	112
c) Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG	115
d) Verhältnis von Art. 5 Abs. 2 GG zu Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG	116
4. Sicherung der Meinungsvielfalt als Regelungsziel	118
a) Definition des Begriffs „Vielfalt“	118
b) Verfassungsrechtliche Verankerung des Vielfaltsgebotes in Art. 20 Abs. 1 GG	119
c) Grundsätzliches zu den Regelungsinhalten	120
5. „Vielfalt des Gesamtprogramms“	122
a) Quantitative oder qualitative Vielfalt	122
b) Vielfalt innerhalb des gesamten Mediums Rundfunk oder im privaten Programmangebot	123
c) Tatsächliche Vielfalt oder tatsächliche Chance ihrer Realisierung	128
6. Wahrheitspflicht, Objektivität und gegenseitige Achtung	132

Zweiter Abschnitt: Wesentliche Inhalte einer gesetzlichen Regelung außerpluralistisch organisierten privaten Rundfunks — Instrumente der Vielfaltsicherung	135
<i>I. Staatsferne</i>	<i>136</i>
Gebot und Instrumente der Sicherung	136
1. Zulassungs- und Auswahlregelungen	136
a) Zulassungsvoraussetzungen	137
aa) Persönliche Zulassungsvoraussetzungen	137
bb) Sachliche Zulassungsvoraussetzungen	138
α) Organisatorische Anforderungen an den Zulassungsantrag	138
β) Kapazitätserfordernisse/Mindestzahl von Veranstaltern	139
b) Auswahlgrundsätze	145
2. Nichterreichen außenpluraler Vielfalt	146
a) Befristung	147
b) Widerruf	147
c) Übergang zum Binnenpluralismus	148
d) Abgestuftes Verfahren	149
3. Zulassungsgremium	151
a) Exekutive	151
b) Sachverständigengremium	152
c) Pluralistisches Gremium	153
aa) Zusammensetzung des Gremiums	154
α) Staatsvertreter	155
β) Parteienvertreter und Parlamentsmitglieder	155
γ) Vertreter von Kunst, Kultur und Wissenschaft	159
δ) Vertreter von Minderheitsgruppen und von nichtorganisationsfähigen Interessen	164
e) Vertreter der Anbieter	168
ξ) Vertreter sonstiger organisationsfähiger Interessen	169
η) Unabhängige sachkundige Personen	170
bb) Wahl/Entsendung der Gremiumsmitglieder	170
d) Mischmodell: Rundfunk-Kommission mit Kommissionsvorstand und Rezipientenausschuß	173
e) Finanzierung des Zulassungsgremiums	174
f) Aufgaben des Zulassungsgremiums	179
g) Entscheidungsverfahren des Zulassungsgremiums	179
h) Öffentlichkeit der Gremiumssitzungen	180
i) Aufsicht über das Zulassungsgremium	180

4. Rundfunkveranstalter	181
a) Organisatorische Anforderungen an die Veranstalter	181
b) Trennung von Netz- und Programmträgerschaft	183
c) Presseunternehmen als Rundfunkveranstalter	184
aa) Argumente für und gegen eine Beteiligung der Presse	185
bb) Ausschluß der Presse	187
cc) Privilegierung der Presse	189
dd) Zugangsbeschränkung für die Presse	191
d) Gemeinnützige Einrichtungen	192
e) Kulturproduzenten	193
f) Politische Parteien	194
g) Juristische Personen des öffentlichen Rechts — Hochschulen, Kirchen, Kammern	195
h) Kommunale Gebietskörperschaften	198
aa) Arten kommunaler Beteiligung	198
bb) Zulässige Programminhalte und Organisationsformen	200
i) Staatliche Stellen	202
5. Aufteilung der Übertragungskapazitäten	204
6. Staatliche Rechtsaufsicht	207
a) Maßnahmen der Rechtsaufsicht	208
b) Aufsichtsgremium	210
7. Rechtsweg gegen Maßnahmen des Zulassungs- und Aufsichts- gremiums	211
8. Institution des Rundfunkbeauftragten	212
a) Aufgaben des Rundfunkbeauftragten	213
b) Stellung und persönliche Qualifikation des Rundfunkbeauftragten	215
c) Berufung und Abberufung des Rundfunkbeauftragten	216
<i>II. Gruppenferne</i>	<i>216</i>
Gebot und Instrumente der Sicherung	216
1. Programmverpflichtungen	217
a) Programminhaltsanforderungen	217
aa) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	218
bb) Achtung verfassungsrechtlicher geschützter Rechtsgüter ...	220
α) Strafrechtlich geschützte Rechtsgüter	220
β) Sittliche und religiöse Gefühle	221
γ) Verfassungsrechtlich geschützte Gemeinschaftsgüter ..	221
δ) Jugendschutz	224
cc) Vollprogramme	229

b)	Festlegung von Angebotstypen	230
aa)	Inländische und europäische Produktionen	231
bb)	Kulturelle Programmangebote	236
cc)	Minderheitenprogramme	237
dd)	„Public Service“-Programme	238
2.	Verhinderung von Monopolstellungen	240
a)	Wettbewerbsrechtliche Instrumente	241
b)	Medienrechtliche Instrumente	243
α)	Zeitungen mit Alleinstellung im Verbreitungsgebiet ..	244
β)	Mehrfache Programmträgerschaft	246
3.	Finanzierung	248
a)	Werbung	249
aa)	Werbung als Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	249
bb)	Gefahren der Werbefinanzierung	252
cc)	Verbot der Werbefinanzierung	254
dd)	Beschränkungen der Werbefinanzierung	257
α)	Anteil der Werbung an der gesamten Sendezeit	258
β)	Trennung der Werbung vom übrigen Programm, Block- werbung	260
γ)	Unterbrechung anderer Sendungen durch Werbung ...	262
δ)	Werbung an Sonn- und Feiertagen	263
e)	Inhaltliche Werbebeschränkungen	266
f)	„Finanzausgleich“ zugunsten nichtkommerzieller An- bieter	267
ee)	Zuständigkeit für den Erlaß gesetzlicher Werberegungen	268
b)	Pay-TV	269
aa)	Arten des Pay-TV	269
bb)	Verteil-Pay-TV als Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	270
cc)	Argumente contra Pay-TV	271
dd)	Argumente pro Pay-TV	272
ee)	Stellungnahme zu cc) und dd)	273
ff)	Gesetzliche Regelung des Pay-TV	274
c)	Spenden	275
d)	Sponsoring	277
e)	Subventionen	280
f)	Öffentlich-rechtliche Zwangsabgaben	282
	C. SCHLUSSBETRACHTUNGEN	285
	ANHANG: DIE GESETZE UND GESETZENTWÜRFE IN DEN LÄNDERN	292
	LITERATURVERZEICHNIS	295

A. Einführung in die Thematik

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Notwendigkeit und den wesentlichen Inhalten einer gesetzlichen Regelung von Rundfunkveranstaltungen in privatrechtlichen Formen, insbesondere in der Form des „außenpluralistischen“ Modells. Diese Thematik ist einer präzisen juristischen Bearbeitung erst zugänglich nach Klärung medientechnischer Grundbegriffe und ihrer juristischen Einordnung unter Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, der die „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“ verfassungsrechtlich absichert. Im folgenden wird daher eine Definition privatrechtlich organisierten Rundfunks gesucht, seine Grenzen in den Bereichen des Kabel- und Satellitenrundfunks abgesteckt sowie die Begriffe des Außenpluralismus und der Staats- und Gruppenferne geklärt.

I. Neue Medien

Die „Neuen Medien“ sind zu einem politischen Schlagwort geworden, hinter dem sich sehr unterschiedliche Bedeutungen verbergen können. Nachfolgend ist der juristische Standort des Rundfunks in privatrechtlicher Organisation im Hinblick auf die Neuen Medien festzustellen.

1. Neue Transportwege und -mittel für Information im weitesten Sinne

Eine enge Auffassung zum Begriff der „Neuen Medien“ versteht ihn als Sammelbezeichnung für neuartige Mittel und Wege der Informationsübertragung sowie für neue Telekommunikationsdienstleistungen¹. Zwei neue Mittel der Informationsübertragung sind von besonderer Bedeutung für die Kommunikationstechnik der Zukunft: die Digitalisierung von Zeichen oder Sprache, also die Umwandlung in einfache Folgen aus den Ziffern „0“ und „1“ einerseits und die Verwendung von Laser-Lichtstrahlen als Informationsträger andererseits.

Die gleichzeitige digitale Übertragung großer Informationsmengen erfordert eine sehr hohe Bandbreite. Normale Kupferadern eignen sich für sie

¹ So: Bullinger, NJW 1984, 385 (anders noch: ders., AfP 1982, 69 (72)!); siehe auch: Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, „Neue Medien“, 1984, S. 4 f.

daher nicht. Vielmehr können breitbandige Signale nur entweder über Antennen abgestrahlt oder über Kupferkoaxialkabel bzw. Glasfaserkabel geleitet werden. Dabei gibt das in Sternstruktur verlegte Glasfaserkabel die Möglichkeit auch individueller Kommunikation². Neue Wege der Kommunikation sind im übrigen der Rundfunksatellit (Direktsatellit), die Nutzung des schmalbandigen Fernsprechnetzes für Bildschirmtext — btx —, Bildfernsprechen und Fernkopieren (Telefax), die Datenübertragung im „Datex-L-Netz“ beim Bürofernreiben (Teletex)³ und die Nutzung der vertikalen Austastlücken des Fernsehsignals für Videotext⁴.

Obwohl auf den genannten Transportwegen materielle Dienste sowohl der Individualkommunikation als auch der Massenkommunikation übermittelt werden können, zählt die engere Auffassung zum Begriff „Neue Medien“ nur die elektronischen Individualkommunikationsdienste. Der Verteildienst „Rundfunk“ bleibe auch dann ein „altes Medium“, wenn er in neuen Organisationsformen veranstaltet werde⁵.

2. Neue materielle Informationsdienste

Die weite Auffassung zum Begriff „Neue Medien“ bezieht demgegenüber alle neuen medialen Erscheinungsformen in die Definition ein mit der Folge, daß dem Begriff nicht nur neuartige Techniken und Dienste unterfallen, sondern auch eine grundsätzlich neue Organisation (privatrechtlich geregelter Rundfunk)⁶ sowie ein gegenüber der bisherigen (mindestens) landesweiten Ausstrahlung von Programmen durch die Landesrundfunkanstalten verändertes Verbreitungsgebiet⁷ (lokaler und regionaler Rundfunk)⁸. Diese

² Siehe zu den Merkmalen des Glasfasernetzes, von Technikern oft als „Kommunikationsautobahn“ bezeichnet: Barrey, in: FAZ Nr. 230 vom 04.10.1985, S. 7 f.; Naab, ZPF 1981, Heft 11, S. 7 ff.

³ Fellbaum/Hartlep, Lexikon der Telekommunikation, 1983, Stichwort: Teletex (S. 232 ff.).

⁴ Vgl. zu den neuen Telekommunikationsformen und -wegen: Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), KtK, Telekommunikationsbericht, Anlageband 2, 1976, S. 51 f. (Bildschirmtext), S. 37 ff. (Fernkopieren), S. 32 ff. (Bürofernreiben), S. 48 ff. (Videotext).

⁵ Bullinger, NJW 1984, 385.

⁶ So noch Bullinger, AfP 1982, 69 (72); ebenso: Lerche, Neue Medien, Referat, 1983, S. 2; ders., in: Schuster, Neue Medien, 1984, S. 159; Stern, in: Verhandlungen des 54. DJt, Band II, 1982, S. H 44 (H 46).

⁷ Lerche, a.a.O.,; Stern, a.a.O.

⁸ Siehe aber auch zu den Plänen des Bayerischen Rundfunks bezüglich der Ausstrahlung seines dritten Programmes über die Grenzen des Freistaates hinaus: Goslich, in: FAZ Nr. 190 vom 19. August 1985, S. 5. Zur Zulässigkeit der gesetzlichen Beschränkung lokaler und regionaler Rundfunkprogramme durch die Landesrund-

Definition entspricht dem begrifflichen Inhalt der Bezeichnung „Neue Medien“. Als Medium⁹ wird jedes Mittel bezeichnet, das der Weitergabe oder Verbreitung von Information dient¹⁰. Dieses Mittel kann auch ein Massenkommunikationsmittel wie Presse und Rundfunk sein. Beide Medien haben nicht nur die Funktion eines technischen Kommunikationsinstrumentes, sondern sie verfügen auch über einen materiellen Gehalt, sind verfassungsrechtlich geschützt durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Folglich darf die Unterscheidung zwischen bestehenden und „neuen“ Medien nicht allein auf die Technik der Verbreitung von Informationen gestützt werden. Sie hat sich vielmehr auch am faktischen und rechtlichen Inhalt des jeweiligen Mediums zu orientieren.

In ihrer Funktion rechtlich abgesichert waren aber bisher, das heißt bis zum Erlaß der Landesmedien- und -rundfunkgesetze seit 1984¹¹, nur die privatrechtlich organisierte Presse und der öffentlich-rechtlich organisierte Rundfunk auf Landes- oder Bundesebene. Sie zählen daher zu den „alten“ Medien im Gegensatz zu allen technischen und rechtlichen Neuerungen im Medienbereich, eben den „Neuen Medien“. Sie umfassen somit sowohl die sogenannten Abruf- und Zugriffsdienste als auch Verteildienste auf privatrechtlicher Ebene.

a) Abruf- und Zugriffsdienste

Unter einem Abrufdienst wird ein Informations- und Kommunikationssystem verstanden, bei dem Daten, Fakten, Meinungen etc. in Text, Bild oder Ton auf einem Datenträger zum Zwecke des Abrufs durch die Teilnehmer an dem jeweiligen System erfaßt, aufgenommen und aufbewahrt (gespeichert)¹² werden. Die Informationen sind also nicht ständig präsent, sondern müssen im Einzelfall aus dem Speicher geholt werden. Beispiele für einen Abrufdienst sind der Bildschirmtext¹³ und der Kabeltextabruf¹⁴.

funkanstalten : Urteil des BVerfG vom 3. Januar 1986 — 1 BvQ 12/85 — (einstweilige Anordnung: Aussetzung der sich aus § 13 Abs. 2 S. 2 Landesmediengesetz Baden-Württemberg vom 16. Dezember 1985 (GBl. S. 539) ergebenden Verpflichtung des antragstellenden Süddeutscher Rundfunk, sein Frühprogramm für Radio Stuttgart einzustellen).

⁹ Lat.: das in der Mitte Befindliche.

¹⁰ Vgl.: Stichwort „Medium“, Meyers Enzyklopädisches Lexikon, 1975, Band 15.

¹¹ Das erste vom Landtag verabschiedete, nicht nur einen Kabelversuch regelnde Gesetz ist das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984, GVBl. S. 147.

¹² Vgl.: § 2 Abs. 2 Nr. 1 BDSG.

¹³ Definition in Art. 1 Staatsvertrag über Bildschirmtext (Bildschirmtext-Staatsvertrag — Btx-StV) vom 18. März 1983, BayGVBl. 1983, S. 538 ff.; siehe zum