

Der neue Rundfunkstaatsvertrag

Martin Stock

Der Rundfunkstaatsvertrag von 1987 ist 1991 durch eine Neufassung ersetzt worden. Anlässe dafür waren u.a. die deutsche Vereinigung und die europäische Rechtsentwicklung. Der neue Vertrag enthält für das nationale duale Rundfunksystem einen Allgemeinen Teil sowie zwei Besondere, den öffentlichen und den privaten Sektor betreffende Teile. Eine inhaltliche Sichtung und Analyse ergibt: Die Neuregelung hat Kompromiß- und Patchwork-Charakter, sie weist aber dennoch eine gewisse innere Konsistenz auf. Wenn sie anhand der Verfassungsrechtsprechung angemessen konkretisiert wird, wird der Rundfunk damit für längere Zeit leben können. Dafür kommt es auch auf eine ergänzende gemeinsame Selbstregulierung der Landesrundfunk- und Landesmedienanstalten an.

I. Große Versprechungen: Magna-Charta-Effekt?

1. Der Gesamtstaatsvertrag von 1991
2. Die Rundfunkstaatsverträge (Vorgeschichte)
3. Vom alten zum neuen Rundfunkstaatsvertrag

II. Ein Allgemeiner Teil des Rundfunkrechts für das duale Rundfunksystem

1. Gemeinsamer Rahmen: Qualitätswettbewerb als Leitmotiv
2. Mögliche Einwände
3. Grundversorgung und/oder Wettbewerb?
4. Stückwerkstechnik, Lücken
5. Wesentliche Inhalte
 - a) Rundfunkbegriff
 - b) Gewalt, Pornographie, Jugendschutz
 - c) Kurzberichterstattung
 - d) Programm- und Produktionsquote
 - e) Werbeeinhalte, Kennzeichnung der Wirtschaftswerbung
 - f) Sponsoring

III. Besonderer Teil I: Der öffentliche Sektor

1. Zur Systemfrage
2. Wesentliche Inhalte
 - a) Finanzgarantie, Mischfinanzierung
 - b) Die Rundfunkgebühr als Gesamtgebühr
 - c) Ermittlung des Finanzbedarfs
 - d) Einfügung und Dauer der Wirtschaftswerbung
 - e) Satellitenfernsehprogramme, Programmausweitungen
3. Offengebliebene Reformprobleme
4. Funktions- und Finanzgarantie im Lichte des Grundgesetzes

IV. Besonderer Teil II: Der private Sektor

1. Zur Systemfrage
2. Wesentliche Inhalte
 - a) Technische Reichweiten und neue Fernsehveranstalter
 - b) Umverteilung von Übertragungskapazitäten
 - c) Lizenzierungsverfahren, extern-interne Meinungsvielfalt
 - d) Konzentrationsforschung und Konzentrationsbekämpfung
 - e) Programmgrundsätze, territoriale und gegenständliche Vielfalt
 - f) Kirchen- und Parteiensendungen, Verbot ideeller Werbung
 - g) Werbefinanzierung, Einfügung und Dauer der Wirtschaftswerbung
 - h) Externe Privatrundfunkaufsicht im Bundesstaat
3. Bayerische Besonderheiten
4. Offengebliebene Steuerungsprobleme im Lichte des Grundgesetzes

V. Ein Rundfunksystem von empfindlicher Konstitution – faires Nebeneinander?

1. Magna Charta im Werden?
2. Zur Bedeutung von Forschung und¹Forschungsförderung

I. Große Versprechungen: Magna-Charta-Effekt?

1. Der Gesamtstaatsvertrag von 1991

Die Jahreswende 1991/92 markiert im deutschen Rundfunkrecht einen tiefen Einschnitt. Die wesentlichen von den elf westdeutschen Ländern bis dahin geschlossenen überregionalen rundfunkrechtlichen Verträge sind am 31. 12. 1991 außer Kraft getreten, desgleichen Art. 36 des Einigungsvertrags als Rechtsgrundlage der – zum Jahresende entfallenen – ostdeutschen „Einrichtung“. Statt dessen ist zum 1. 1. 1992 eine umfangliche, in der Regelungstechnik neuartige übergreifende Kodifikation in Kraft gesetzt worden: Unter der Bezeichnung „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ haben die sechzehn alten und neuen Länder am 31. 8. 1991 einen Gesamtstaatsvertrag (Artikel-Staatsvertrag) abgeschlossen, welcher sechs separate, jeweils in sich geschlossene Staatsverträge aneinanderreihet und zusammenfaßt und nunmehr eine Art gemeindeutsches föderatives Rundfunkgesetzbuch darstellt (1). Er enthält neue grundlegende Absprachen über das Erste und das Zweite Fernsehprogramm (ARD, ZDF), über das Gebührenwesen einschließlich der Gebührenhöhe, über den Privatrundfunk und dessen Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie über Bildschirmtext. Dieses voluminöse Vertragswerk greift mit den regional-vertraglichen und gesetzlichen Detailregelungen der sechzehn Länder inhaltlich ineinander – alles in allem ein recht kompliziertes und kunstvolles Normengeflecht, das auch manche Schwächen und Mängel aufweist; es bleibt für Störungen anfällig.

2. Die Rundfunkstaatsverträge (Vorgeschichte)

Im folgenden geht es um ein gewichtiges Teilstück der jetzigen bundesweit geltenden Rahmenordnung, nämlich um den in Art. 1 des Gesamtstaatsvertrags vom 31. 8. 1991 enthaltenen neuen Rundfunkstaatsvertrag (RfKStV n. F.). Letzterer Vertrag hat den Staatsvertrag über die Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. 4. 1987 (RfKStV a. F.) (2) abgelöst und führt dessen Intentionen fort. Er knüpft damit an ein pragmatisches Arrangement an, das den Ministerpräsidenten in den achtziger Jahren einige Mühe bereitet hatte. Ein paar Stichworte zur Erinnerung:

Im Zeichen der neuen Kommunikationstechniken begann das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol um 1980 dahinzuschwinden und einer gemischten Rundfunkverfassung Platz zu machen. Am Anfang stand das gemeinsame Kabelversuchsprogramm der westdeutschen Länder von 1978, das zur Erprobung von privat-kommerziellem Rundfunk in Ludwigshafen, München und Berlin (West) führte. Das mühsam ausgehandelte Experimentalprogramm wurde freilich vielenorts unterlaufen, es wurde politisch manipuliert, präjudiziert und schließlich vorzeitig fallengelassen. In der Ministerpräsidentenkonferenz gab es damals weitreichende Prinzipienkonflikte, aber auch immer wieder partielle Überbrückungsversuche und eine Reihe von Teilkonsensen. 1982/83 mißlang

-
- (1) Bekanntgemacht u. a. GV. NW. 1991 S. 408. Auch abgedruckt RuF 4/1991, S. 556 ff. und Media Perspektiven Dokumentation IIIa/1991, S. 105 ff.
 - (2) Bekanntgemacht u. a. GV. NW. 1987 S. 405. Auch abgedruckt RuF 2/1987, S. 238 ff. und Media Perspektiven Dokumentation II/1987, S. 81 ff.

allerdings die Harmonisierung der zu der Zeit beginnenden Landesmediengesetzgebung. In den Ländern und Ländergruppen setzte nun eine buntscheckige, einigermaßen disparate und abenteuerliche Rechtsentwicklung ein. Seit 1984 schwenkten die SPD-regierten „A-Länder“ dann, angeführt von Hamburg, zunehmend auf die Linie der unionsregierten „B-Länder“ um, und der Partikularismus im Medienrecht wurde wieder rückläufig (3). Auch das Bundesverfassungsgericht fügte sich 1986 in gewissem Umfang dem wachsenden Privatisierungs- und Deregulierungsdruck. Im Niedersachsen-Urteil (4) rückte es von dem anspruchsvollen Gesamtkonzept des FRAG-Urteils (5) ein Stück weit ab und gab verfassungsrechtlich den Weg für ein leistungsmäßig ungleiches, öffentliche „Grundversorgung“ und öffentlich-privaten publizistischen und wirtschaftlichen Wettbewerb irgendwie verbindendes „duales Rundfunksystem“ frei (6). Diese eher nur provisorische, bei Lichte besehen recht labile Systemvorstellung griffen die Ministerpräsidenten bereitwillig auf. Daraus resultierte der Rundfunkstaatsvertrag von 1987. In dessen Präambel wird ein „duales Rundfunksystem“ angekündigt, welches nachfolgend in 16 Artikeln etwas näher ausgearbeitet wird. Dies war das Ergebnis eines langjährigen, über siebzehn Verhandlungsrunden sich hinziehenden Ringens der Staatskanzleien und Länderchefs, und am Ende zeigten sich deutliche Symptome von Ermüdung, Inkrementalismus und Durchwursteln (7).

3. Vom alten zum neuen Rundfunkstaatsvertrag

Der erste Rundfunkstaatsvertrag führte in Anstaltspraxis und rechtswissenschaftlicher Diskussion ein unauffälliges, mehr routinemäßiges Dasein (8). Immerhin hielt er den Praxistest vier Jahre lang durch. Nach der deutsch-deutschen Einigung ging aus ihm sozusagen über Nacht, nach einer auf vier Monate beschränkten, nach außen stark abgeschirmten und nach Aussagen von Beteiligten intensiven und schwierigen Verhandlungsphase, im Rahmen des Gesamtstaatsvertrags vom 31. 8. 1991 der zweite Rundfunkstaatsvertrag hervor (9). In der Amtlichen Begründung (10) wird die Notwendigkeit einer Neufassung wie folgt dargetan:

-
- (3) Näher zu jener Übergangsperiode Stock, *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, 1985, Abschnitt C II 2 (S. 378 ff.) m. w. N.
- (4) BVerfGE 73, S. 118 ff.
- (5) BVerfGE 57, S. 295 ff.
- (6) Vgl. BVerfGE 73, S. 125, 154 ff. Dazu Grimm, *Verfassungsrechtliche Perspektiven einer dualen Rundfunkordnung*, RuF 1987, S. 25 ff.; Stock, *Ein fragwürdiges Konzept dualer Rundfunksysteme*, ebd. S. 5 ff.; Hoffmann-Riem, *Rundfunkverfassung als Richterrecht*, in: Glotz/Kopp (Hg.), *Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder*, 1987, S. 32, 40 ff.
- (7) Vgl. Bolesch, *Zum Medienstaatsvertrag der Bundesländer*, *Medium* 1987, Heft 2, S. 7 ff.; Kopp, *Der Dissens der Ministerpräsidenten*, in: Glotz/Kopp (FN 6), S. 52 ff. Dort auch weitere Beiträge zu dem Thema. Zur Vorgeschichte eingehend Stock, *Nationaler Privatrundfunk im Bundesstaat*, ZUM 1986, S. 411 ff.; Hartstein/Ring/Kreile, *Rundfunkstaatsvertrag*, 1989, S. 55 ff. (bis Ende 1991 auch in der Loseblattsammlung von Ring, *Medienrecht*, unter C-0.4).
- (8) Einführend Ricker, *Der Rundfunkstaatsvertrag*, NJW 1988, S. 453 ff. Maßgeblich war im übrigen der praxisorientierte Kommentar von Hartstein u. a. (FN 7), der die tieferliegenden medienstrukturellen Probleme und Alternativen nur nebenbei berührt. In den folgenden Jahren wurden unter medienrechtlichen Experten und Insidern zahlreiche in dem Vertrag angesprochene Einzelfragen weiter diskutiert. Eine gründliche monographische Behandlung des Ganzen bleibt aber bis heute zu vermissen.
- (9) Zu den entstehungsgeschichtlichen Umständen Knott-Wolf, *Das duale Rundfunksystem ist konsolidiert*, *Funk-Korrespondenz* Nr. 36 vom 5. 9. 1991, S. 1 ff., einführend auch zum Inhalt des Gesamtvertrags. Überblick: Kreile, *Rundfunk im vereinten Deutschland*, ZUM 1991, S. 568 ff. Siehe auch Witt, *Der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland*, *Media Perspektiven* 1992, S. 24 ff.
- (10) U. a. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 11/2409. Auch abgedruckt *Media Perspektiven Dokumentation IIIb/1991*, S. 173 ff.

Zum einen erfordere die Vereinigung Deutschlands, daß ein in den alten und neuen Ländern gleichermaßen geltendes Rundfunkrecht geschaffen werde. Die Einbeziehung der neuen Länder könne nur im Wege eines vom Willen aller Länder getragenen Staatsvertrags erfolgen (11). In diesem Zusammenhang ist auch von einer „Verpflichtung“ die Rede, „im föderalistischen Staat... einheitliche Lebensverhältnisse für die Bevölkerung zu schaffen“ (12). Als zweiter maßgeblicher Grund der Veränderung wird „die Anpassung des deutschen Rundfunkrechts an europäische Regelungen“ angeführt (13). Dabei geht es um die Fernsehkonvention des Europarats (14) und die EG-Fernsichtlinie (15). Schließlich sei der Rundfunkstaatsvertrag – so die Amtliche Begründung – „der seit 1987 eingetretenen Medienentwicklung und der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzugleichen“ (16).

Alles das klingt sehr moderat und vorsichtig. Daß es sich dabei um ganz unterschiedliche, eventuell auseinanderlaufende Trendrichtungen und konfliktträchtige politische Potentiale handelt, wird allenfalls angedeutet. Etwas mehr davon – freilich nun in große Rhetorik und Affirmation eingekleidet – ist herauszuhören, wenn der nordrhein-westfälische Ministerpräsident in seiner Einbringungsrede im Parlament erklärt, es gehe um ein Vertragswerk, das die Rundfunkstrukturen bis ins nächste Jahrtausend prägen werde. Der Gesamtstaatsvertrag sei „ein sensibel austariertes Gefüge von Kompromissen“, in dem jeder einzelne Baustein für die Stabilität des Ganzen eine wichtige Funktion habe. Das sei geradezu ein Exempel für die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus in der Medienpolitik, denn es zeige: Trotz gegensätzlicher Standortinteressen und unterschiedlicher medienpolitischer Positionen seien die Länder in der Lage, in sehr kurzer Zeit ein Vertragswerk zu fixieren, das die gemeinsamen Belange im Interesse und zum Nutzen aller regelt. Der Staatsvertrag schaffe für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk ein dauerhaft tragfähiges Fundament, er sei

(11) So Begr. (FN 10) unter B I 1.

(12) Ebd. unter A, im Blick auf den Gesamtvertrag. Tiefere Dimensionen dieses unitarischen Motivs werden angesprochen in dem Beitrag von Rossen, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in den fünf neuen Ländern, in: Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer, Baden-Baden/Hamburg 1992 (im Druck).

(13) Begr. (FN 10) unter B I 1.

(14) Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. 5. 1989, abgedruckt bei Höfling/Möwes/Pechstein (Hg.), Europäisches Medienrecht, 1991, S. 42 ff. Auch RuF 1989, S. 335 ff. und Media Perspektiven Dokumentation III/1989, S. 96 ff.

(15) Richtlinie des Rates... vom 3. 10. 1989, bei Höfling u. a. (FN 14), S. 28 ff. Auch RuF 1989, S. 532 ff. und Media Perspektiven Dokumentation III/1989, S. 107 ff. Die EG-Richtlinie wird in Vertragstext und Begründung der Sache nach einbezogen, sie wird aber nirgends klar beim Namen genannt. Darin scheint sich Distanz und Kritik auszudrücken, wie sie die Länder vor dem BVerfG in dem Verfahren 2 BvG 1/89 geltend gemacht haben. Einführend Hümmerich, Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt? AfP 1991, S. 591 ff. Näher Stock, Europäisches Medienrecht im Werden, RuF 1989, S. 180 ff.

(16) Begr. (FN 10) unter B I 1. Gemeint ist wohl vor allem das Nordrhein-Westfalen-Urteil BVerfGE 83, S. 238 ff. Aus dem Urteil werden allerdings in der jur. Literatur durchaus unterschiedliche Konsequenzen gezogen. Siehe die Beiträge in: Kohl (Hg.), Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, 1991. Ferner Bethge, Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1991, S. 337 ff.; Degenhart, Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit? DVBl. 1991, S. 510 ff.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk nach dem 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. 2. 1991, ZUM 1991, S. 325 ff.; Kull, Für den Rundfunkgesetzgeber fast Pleinpouvoir, AfP 1991, S. 716 ff.; Niewiarra, Einforderung der Rundfunkfreiheit, ZUM 1991, S. 351 ff.; Stock, Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Media Perspektiven 1991, S. 133 ff. Was obige formelhafte Wendung unter diesen Umständen bedeuten könnte, wird noch zu prüfen sein. Daß dabei auch wieder an eine „normative Kraft des Faktischen“ à la Niedersachsen-Urteil (FN 6) gedacht ist, wollen wir nicht hoffen. Nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil ist vielmehr eine größere „faktische Kraft des Normativen“ angesagt.

„die Magna Charta für das duale Rundfunksystem im vereinten Deutschland“ (17). Ein FDP-Sprecher rügte allerdings im weiteren eine Benachteiligung des privaten, eine GRÜNEN-Sprecherin hingegen eine Benachteiligung des öffentlichen Sektors (18). Die CDU ihrerseits sah den Privatrundfunk endlich einmal angemessen berücksichtigt, sie sorgte sich aber nunmehr ebenfalls um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; in letzterem Punkt habe man es leider nicht mit einer „Magna Charta“ zu tun (19). Der Ministerpräsident indes blieb bei seinem Erfolgspathos und beharrte auch auf dem gedachten Magna-Charta-Effekt (20). Ähnliche zum Teil ungewöhnliche Konstellationen und divergierende Wertungen gab es auch in anderen Landtagen (21). Auch in den betroffenen Institutionen und Verbänden gingen und gehen die Stimmen auseinander (22). Sehen wir nun selbst, was es mit den großen Versprechungen näherhin auf sich hat.

II. Ein Allgemeiner Teil des Rundfunkrechts für das duale Rundfunksystem

1. Gemeinsamer Rahmen: Qualitätswettbewerb als Leitmotiv

Der alte Rundfunkstaatsvertrag hatte in Art. 1 mit den Länderquoten und regionalen Absprachen für den TVSat begonnen – damals ein vordringliches Sujet, allerdings ein etwas kurzatmiger, situativer Einstieg (23). Die Neufassung geht gründlicher und systematischer an die Dinge heran. Sie enthält in einem ersten Abschnitt „Allgemeine Vorschriften“, in einem zweiten Abschnitt Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen und in einem dritten Abschnitt Vorschriften für den privaten Rundfunk. Damit knüpft

-
- (17) So Ministerpräsident Dr. Rau im Landtag Nordrhein-Westfalen in der ersten Lesung, Plenarprot. 11/40 vom 2. 10. 1991, S. 4630 f.
- (18) Vgl. Abg. Dr. Rohde (FDP) in der zweiten Lesung, Plenarprot. 11/43 v. 14. 11. 1991, S. 5104; Abg. Höhn (GRÜNE), ebd. S. 5105 ff.
- (19) Vgl. Abg. Hieronymi (CDU), ebd. S. 5100 ff., für „Stärkung der Wirtschaftlichkeit“ und „Konzentration der Programme statt einer ständigen Ausweitung“, zumal beim WDR. Unter diesem Gesichtspunkt drang die Unionssprecherin vor allem auf eine Integration der Satellitenprogramme Eins Plus (ARD) und 3Sat (ZDF) in den Europäischen Kulturkanal, ebd. S. 4640. Insoweit ebenso namens der SPD-Fraktion vorher schon Abg. Büssov, ebd. S. 4637, der sich insb. für den privaten „Westschienenveranstalter“ einsetzte (siehe unten IV 2 a). Dazu Rau, ebd. S. 4633: „Ball verkehrt“; Büssov, ebd. S. 5102: „Paradigmawechsel“.
- (20) Ebd. S. 5107 ff.: „Der letzte Staatsvertrag war ein Kompromiß zwischen drei Parteien; dieser ist einer zwischen vier Parteien. Der damalige war ein Kompromiß zwischen 11 Landesregierungen; dieser ist einer zwischen 16. Da hat natürlich jeder... in diesem Staatsvertrag seine Investitionen, und er hat dafür auch Preise bezahlt. Die Zusammenfassung dieser 16 Positionen war harte Arbeit.“ – Der Düsseldorfer Landtag stimmt dem Gesamtstaatsvertrag mit der SPD-Mehrheit gegen CDU, FDP und GRÜNE zu, ebd. S. 5110.
- (21) Häufig stimmten die Parlamente dem Vertragswerk mit den Stimmen der jeweiligen Regierungsmehrheit zu, und die jeweilige Opposition stimmte aus unterschiedlichen Gründen dagegen. Im Ergebnis wurde der Gesamtstaatsvertrag binnen vier Monaten in sämtlichen „A-“ und „B-Ländern“ von den Landtagen gebilligt. Bundesweite Parteilinien traten dabei zusehends zurück. Das sind Symptome einer standortpolitischen Kleinstaaterei und Tauschwirtschaft, auf die weiter kein Verlaß ist. Im Prinzipiellen ist die allgemeine Unsicherheit heute groß.
- (22) Von einer „Magna Charta“ sprach für den privaten VPRT auch Doetz, nach epd/Kirche und Rundfunk Nr. 70 vom 7. 9. 1991, S. 11. Eher verhalten namens der ARD Nowotny: tragfähige Grundlage, aber „längst nicht alle Blümenträume...“, nach Funk-Korrespondenz Nr. 38 vom 19. 9. 1991, S. 6 f. Heftige Kritik aus NDR-Perspektive jetzt bei Witt (FN 9), gegen „Konzentration“ bei den öffentlich-rechtlichen Satellitenprogrammen i. S. von SPD und CDU in Düsseldorf (FN 19).
- (23) Heute findet sich die TVSat-Thematik nur noch in einer Übergangsvorschrift wieder (§ 36 RfStV n. F.). Das beruht darauf, daß der Vertrag die Unterscheidung zwischen Rundfunk- und Fernmeldesatelliten im übrigen aufgegeben hat. Er widmet der Zuordnung und Nutzung von Übertragungskapazitäten einen eigenen, vierten Abschnitt und trifft dort generelle Regelungen für Satellitenkanäle (§ 34). Siehe Begr. (FN 10) zu § 36. Dazu unten IV 2 b.

sie an das Karlsruher Konzept des „dualen Rundfunksystems“ an und stellt letzteren Begriff jetzt auch an die Spitze der vertraglichen Vorschriften (§ 1 Abs. 1). Auch schon in dem neuen Vorspruch wird der Begriff – wie bisher – programmatisch herausgestellt, und er wird dort jetzt mit den beiden Hauptmotiven der Neuregelung in Zusammenhang gebracht: „Dieser Staatsvertrag enthält grundlegende Regelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk in einem dualen Rundfunksystem der Länder des vereinten Deutschlands. Er trägt der europäischen Entwicklung des Rundfunks Rechnung“ (Präambel Abs. 1 RfKStV n. F.). In den feierlichen Sätzen klingt der Magna-Charta-Gedanke an, und er wirkt sich auf Aufbau und Inhalt des Vertrags zunächst folgendermaßen aus:

Für „die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk in Deutschland in einem dualen Rundfunksystem“ (24) ist fortan eine Art Allgemeiner Teil des gemeindeutschen Rundfunkrechts maßgeblich. Daran schließen sich zwei Besondere Teile i. S. der dualistischen Doktrin an. Der öffentliche und der private Sektor der vertraglichen Rahmenordnung werden durch die übergreifenden Vorschriften des ersten Abschnitts in spezifischer Weise strukturiert und zusammengehalten. Sie werden durch bestimmte in den §§ 1 ff. RfKStV n. F. niedergelegte gemeinsame Standards miteinander verbunden, und sie werden vor allem auch durch die Präambel verklammert. Diese neugefaßte Präambel enthält eine Reihe von politischen Versprechen und Absichtsbekundungen der sechzehn Länder, sie enthält aber auch beträchtliche normative Substanz (25). Hier kehrt in der Tat auch etwas von dem Allgemeinen Teil der Karlsruher Rundfunkurteile (26) wieder, beginnend mit der individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsfreiheit (Präambel Abs. 2 Satz 1 RfKStV n. F.). Dies soll offenbar der oberste normative Richtwert für die Rundfunkfreiheit als „dienende“ Freiheit (27) sein.

Das muß sich u. a. auch auf den ebd. Satz 2 angesprochenen Konkurrenzfaktor auswirken: Der Dualismus in seiner deutschen Form soll in ersprießlicher Weise „verfaßt“ werden. Er soll von Art. 5 Abs. 1 GG aus gewissermaßen zivilisiert und konstitutionell fruchtbar gemacht werden. Dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk soll es möglich sein, „in einem fairen Nebeneinander die Informationsvielfalt zu stärken“ (28). Der zweite Absatz der Präambel läßt sich demzufolge auf ein

-
- (24) So zum Anwendungsbereich des Vertrags – in der Formulierung wenig exakt – § 1 Abs. 1 RfKStV n. F. Die nachfolgenden Bestimmungen gelten z. T. nur für bundesweit verbreiteten Rundfunk, z. T. aber auch für alle anderen öffentlich-rechtlichen bzw. privaten Programme bis zur lokalen Ebene hinab. Die verschiedenen territorialen Ebenen können schwerlich vertikal zusammengesehen und als „ein“ duales System veranschlagt werden. Es gibt auch nicht auf jeder Ebene einen öffentlichen und einen privaten Sektor. Schwierigkeiten kann im übrigen auch der konkrete Geltungsmodus der einzelnen Vertragsnormen „jenseits der Landesrundfunkgesetze“ bereiten, vgl. Begr. (FN 10) unter A. Dazu § 1 Abs. 2 RfKStV n. F., der sich an Art. 16 Abs. 1 a. F. anlehnt. Teilweise markiert der Vertrag lediglich Mindestanforderungen, welche von einem Landesgesetz ggf. überboten werden können. Teilweise enthält er aber auch unmittelbar geltende erschöpfende Regelungen (Maximalwerte mit Verdrängungseffekt). Die Harmonisierung war schon bisher ein heikles Thema. Siehe Hartstein u. a. (FN 7), zu Art. 16. Als Faustregel mag gelten: Je substantieller die vertraglichen Regelungen sind (sc. Magna-Charta-Wirkung), um so leichter kann die Vereinheitlichung gelingen.
- (25) Wobei objektivrechtliche Bindungen und Auslegungsdirektiven im Vordergrund stehen. Vgl. Hartstein u. a. (FN 7), Präambel a. F. Rdnr. 19 f. Übermäßige Relativierungen szt. bei Ricker (FN 8), S. 453 f. Allg. etwa Starck, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl. 1985, Präambel Rdnr. 20 m. w. N.
- (26) Zuerst BVerfGE 57, S. 319 ff., zuletzt BVerfGE 83, S. 295 ff. Dazu Stock (FN 3), S. 330 ff.; ders. (FN 16), S. 134 f.
- (27) Jüngst wieder stark betont in BVerfGE 83, S. 295 ff. Dazu Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, 1988.
- (28) So Begr. (FN 10) unter A. Beide Teilsysteme sind nach der Präambel, Abs. 2 Satz 1, auch „der Meinungsvielfalt verpflichtet“. Das läßt sich präzisieren, wenn dabei auch an Informationsvielfalt und freie Meinungsbildung gedacht wird. Es handelt sich keineswegs um Leerformeln.

durchgehendes Grundprinzip zurückführen und sozusagen in einem Atemzug lesen: Die beiden Teilsysteme werden auf innere/äußere Vielfalt verpflichtet, und sie sollen der Meinungsbildungsfreiheit dienen. Unter diesem Vorbehalt und eben dadurch sollen sie befähigt werden, „den Anforderungen des nationalen und des internationalen Wettbewerbs zu entsprechen“. Hier wird also der Konkurrenzgedanke – der an gleicher Stelle, aber eher disparat, auch schon in der alten Präambel vorgekommen war – in den Grundrechtskonnex des Art. 5 Abs. 1 GG einbezogen. Er wird mit dem daraus sich ergebenden, wohlverstandenen-funktionalen Konzept der Rundfunkfreiheit in Verbindung gebracht. Innerstaatlicher, auch öffentlich-privater Wettbewerb spielt in dieser Vorstellung vom dualen System durchaus eine Rolle; er wird nicht mehr prinzipiell gescheut oder nur als unbequemes Faktum behandelt. Das Konkurrenzmotiv wird aber anhand der heutigen Karlsruher Judikatur inhaltlich angereichert. Werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben wirklich ernstgenommen, so bedeutet das:

Dieser nationale Wettbewerb soll in erster Linie ein publizistischer, und zwar ein Qualitätswettbewerb nach Maßgabe des jeweiligen Programmauftrages sein bzw. werden, und nicht nur ein Wettbewerb um größtmögliche Einschaltquoten und Werbeeinnahmen. Ob er sich in der gewünschten Richtung entwickelt, soll nicht etwa marktmäßigen Fügungen überlassen bleiben, und auch nicht dem begleitenden unternehmerischen Kalkül in den jeweiligen Führungsetagen. Vielmehr bedarf dies immer auch öffentlicher Intervention. Es bedarf einer kontinuierlichen und intensiven, in Zielsetzung und Methodik rundfunkspezifischen Gewährleistungstätigkeit. Entsprechendes soll, soweit der deutsche rechtliche Einfluß reicht, für den internationalen Wettbewerb gelten.

2. Mögliche Einwände

Das eben Gesagte ist nicht gerade selbstverständlich. So gewendet, erweist sich die Magna-Charta-Idee vielmehr als sehr exponiert und empfindlich. Sie kann aus verschiedenen Richtungen kritisiert und befehdet werden, etwa vom Standpunkt derjenigen aus, die auch im Rundfunkbereich ein möglichst einfaches und modellreines, primär wirtschaftliches Marktprinzip etablieren und zur beherrschenden Größe machen wollen (29). Ein derartiger Ökonomisierungsprozeß wird von anderer Seite mitunter auch scheinbar wertfrei und eher widerwillig konstatiert oder prophezeit; daraus wird dann ebenfalls die Annahme hergeleitet, Verfassungsrecht und Verfassungsrechtsprechung verlören als regulierende Kräfte unvermeidlich an Bedeutung (30). Erinnerung sei auch noch einmal an die rundfunkpolitische Konvergenzdebatte; auch sie ist hier einschlägig, soweit es sich dabei um eine als unaufhaltsam empfundene „Konvergenz nach unten“ handelt (31). Daß es ein einigermaßen ausbalanciertes, funktionstüchtiges duales System i. S. obiger normativer Vorgaben überhaupt geben könnte, mag unter solchen

(29) Statt aller Möschel, Reform der deutschen Rundfunkordnung, in: Mahle (Hg.), *Medien in Deutschland*, 1990, S. 97 ff.

(30) So in zugespitzter Weise Kleinsteuber, *Medienpolitik im Rechtsgewand*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 97 vom 11. 12. 1991, S. 5 ff.; ders., *Die Gestaltung des Machbaren*, ebd. Nr. 98 vom 14. 12. 1991, S. 4 ff. Kleinsteuber beruft sich auf Hoffmann-Riem, der allerdings differenziertere Formen „regulierter Selbstregulierung“ anstrebt, so in seinem Beitrag: *Schutz der Kommunikationsordnung durch Rundfunkaufsicht: Ziele, Instrumente, Erfahrungen, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1991*, S. 405, 438 ff.

(31) Siehe etwa Marcinkowski, *Die Zukunft der deutschen Rundfunkordnung aus konvergenztheoretischer Sicht*, in: Gellner (Hg.), *An der Schwelle zu einer neuen deutschen Rundfunkordnung, 1991*, S. 51 ff. Behutsamer jüngst wieder Schatz, *Zur Weiterentwicklung der Konvergenz-Hypothese*, *Medium* 1992, Heft 1, S. 49 ff. m. w. N.

Gesichtspunkten als unwahrscheinlich und fernliegend erachtet werden. Im Ergebnis ähnlich diejenigen Stimmen, die die verfassungsrechtlichen Anforderungen weitgehend auf den öffentlichen Sektor konzentrieren wollen; den privaten Sektor sieht man dann von einer Leistungsschwäche und qualitativen Verarmung befallen, welche dort (und nur dort) als so gut wie unabwendbar und irreparabel gilt (32). Das ist nicht die Philosophie des Rundfunkstaatsvertrags. Es sind aber Einwände, welche sich nicht ohne weiteres von der Hand weisen lassen.

3. Grundversorgung und/oder Wettbewerb?

Wie auch immer der Grundversorgungsbegriff verstanden und gehandhabt werden mag (33) – öffentlich-privater Wettbewerb und öffentliche Grundversorgung sind zwei Dinge, die nicht leicht in Einklang zu bringen sind. Beide Rezepturen haben jeweils ihre überzeugten Fürsprecher. Im politischen Raum war insoweit noch unlängst eine klare Rechts-Links-Polarisierung zu beobachten; ähnlich *mutatis mutandis* in der wissenschaftlichen Diskussion. Mittlerweile ist jedoch auch hier „neue Unübersichtlichkeit“ eingetreten. Es gibt manche Fälle von Seitenwechsel, oder von fröhlicher Unbekümmertheit, Synkretismus und bargaining. Für den Rundfunkstaatsvertrag ist denn auch kennzeichnend, daß er das eine tun will, ohne das andere zu lassen. Der erwähnte Kompromißcharakter betrifft auch schon die Grundvorstellungen über das duale System und seine inneren Verhältnisse.

Zunächst wird man sagen können: Der Staatsvertrag strebt eine duale Ordnung an, in der es ein möglichst hohes Maß an durchgehender, beiden Teilen gemeinsamer treuhänderisch-„dienender“ Orientierung i. S. des Karlsruher Allgemeinen Teils (der sich seinerseits an der westdeutschen öffentlich-rechtlichen Tradition orientiert) geben soll. Der Idee nach läuft das auf eine grundsätzliche funktionelle Gleichwertigkeit von öffentlichem und privatem Sektor hinaus (34). Um so leichter läßt sich dann auch der wettbewerbliche Steuerungsfaktor in der eben umrissenen besonderen Weise, gleichsam im guten, ins Spiel bringen. Dieser fortgeschrittene Ansatz ist bereits in der neuen Präambel angelegt. Das beginnt, wie beschrieben, in den Absätzen 1 und 2, und es setzt sich darin fort, daß sich die Präambel öffentlichem (vor allem Abs. 4) *und* privatem Sektor (Abs. 5 ff.) angelegentlich zuwendet. Der dort angesponnene Faden (Qualitätssteigerung, Leistungswettbewerb) wird nachfolgend in den allgemeinen Vorschriften in gewissem Umfang beibehalten, und er ist auch in den speziellen Vorschriften für die beiden Teilsysteme bemerkbar. Das ist wohl die eigentliche Essenz des Allgemeinen Teils des Rundfunkstaatsvertrags (die sich der Sache nach nicht auf dessen ersten Abschnitt beschränkt).

Freilich kann es sich dabei vorerst nur um ein ideales normatives Konzept handeln. Ob und ggf. wann, inwieweit, von wem, wodurch etc. das reale duale System in dieser

(32) So läßt sich in gebotener Kürze der Ausgangspunkt der Lehre von der öffentlichen „Grundversorgung“ i. S. des Niedersachsen-Urteils (FN 6) beschreiben. Siehe etwa Berg, Grundversorgung, Media Perspektiven 1987, S. 265, 267. Daß die gedachte dauerhafte private Verelendung auch für den öffentlichen Sektor gefährlich werden könnte, wird jetzt deutlich gesehen von Clement, Fünf Thesen zu den Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Medium 1992, Heft 1, S. 26 f.

(33) Auszugehen ist heute von BVerfGE 83, S. 297 ff. Dazu Stock (FN 16), S. 135 ff. Zu den vorangegangenen Streitigkeiten Niepalla, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1990; Libertus, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, 1991; ders., Der Grundversorgungsauftrag etc., Media Perspektiven 1991, S. 452 ff.

(34) Vgl. Stock (FN 3), S. 351 u. ö.

Richtung tatsächlich auf den Weg gebracht werden kann, muß sich im einzelnen erst noch finden. Unter diesen Umständen konnten sich die Länder 1991 binnen kurzem darauf einigen, auch die andere Lesart von Dualismus wieder in das Vertragswerk einzubeziehen, kurz gesagt: öffentliche Grundfunktion mit Funktions- inklusive Finanzgarantie (35), und in puncto Programmqualität einiger privater Rabatt à la Niedersachsen-Urteil (36). Bei letzterem Ansatz bleibt für den gedachten Allgemeinen Teil weniger Raum. Die beiden Besonderen Teile neigen stärker zur Verselbständigung und Konfrontation, und das Ganze kann in eine mißliche, beiderseits riskante Schiefelage geraten. Man wird also gut beraten sein, beizeiten auch die Gegenkräfte (erste Variante) zu stärken. Der Staatsvertrag tut nun, wie gesagt, beides, wobei sich ein zeitliches und/oder sachliches Rangverhältnis kaum ausmachen läßt. Ob es eine Haupt- und eine Hilfslösung geben soll und ggf. welche – auch das bleibt erst einmal in der Schwebe. Der Vertrag bringt die Dinge konzeptionell nicht ins reine. Er erscheint in den Grundlagen unfertig und läßt es leichthin zu, daß obiges emphatisches Konzept eines Allgemeinen Teils in der Durchführung abgeschwächt und zum Teil verwässert wird. Man ist hier eben schon in der medienrechtlichen Postmoderne angekommen.

4. Stückwerkstechnik, Lücken

Inhaltlich herrscht im ersten Abschnitt des neuen Staatsvertrags noch eine problemorientierte Stückwerkstechnik vor, die sich aus den Entstehungsumständen erklärt. Diese das duale System übergreifenden Vorschriften sind schon etwas weiter gediehen als im alten Vertrag, sie sind aber noch nicht hinlänglich systematisiert und vervollständigt. Einzelne Materien sind nun zur Gänze abstrahiert und vor die Klammer gezogen worden. In anderen Fällen ist das nur partiell geschehen, und die Materie kehrt nachfolgend noch einmal in spezielleren Regelungen wieder. Manche wichtigen Themen, die man in dem Allgemeinen Teil eigentlich anzutreffen hofft, kommen darin gar nicht zur Sprache. Mit solchen Themen sind die Vertragspartner – offenbar unter großem Zeitdruck stehend – zum Teil auch in die Präambel ausgewichen, die daraufhin überlastet wirkt und dem Vertragsinhalt weit vorseilt. Höchst gewichtige, aber etwas vage und sybillinisch gefaßte normative Aussagen, wie sie in der jetzigen Präambel vorkommen, könnten dann bei nächster Gelegenheit vielleicht schon genauer formuliert und in den ersten Abschnitt übertragen werden.

Das betrifft beispielsweise Grundrechtskonnex und Grundrechtsinhalt der Rundfunkfreiheit in einfachrechtlicher Konkretisierung. In anderweitigen modernen Kodifikationen werden einschlägige Kennworte und Passagen aus der Verfassungsrechtsprechung rezipiert und zur Grundlage genommen, so vor allem die „Medium und Faktor“-Formel als Kennzeichnung der relativ autonomen schöpferischen Vermittlungsfunktion des Rundfunks (37). Der Sache nach ist dies bereits in der allgemeinen Verpflichtung

-
- (35) Der Grundversorgungsbegriff kommt im Vertragstext nur einmal an entlegener Stelle (§ 34 Abs. 3 Buchst. d) vor. Der Sache nach ist er darin aber häufig präsent, besonders kräftig in der Präambel Abs. 4 und in § 10 Abs. 1. In der Begr. (FN 10) zu § 10 wird der Begriff – im Detail etwas ungenau – anhand der Verfassungsrechtsprechung erläutert.
- (36) Vgl. BVerfGE 73, S. 155 ff., etwas anders aber dann BVerfGE 83, S. 315 ff. Der neue Rundfunkstaatsvertrag enthält im dritten Abschnitt weit mildere Regulative als im zweiten, vor allem in programm- und werberechtlicher Hinsicht. Siehe unten IV.
- (37) Zuerst § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G 1985 und § 11 Abs. 1 Satz 1 LRG NW. (also wohlgermerkt auch im Privatrundfunkrecht). Dazu BVerfGE 83, S. 300 ff., 315 ff. Der „Medium und Faktor“-Auftrag kehrt heute z. B. auch in § 4 Abs. 1 ORB-G und § 4 Satz 1 NDR-StV 1992 wieder.

auf die Meinungsbildungsfreiheit (Präambel Abs. 2 Satz 1) eingeschlossen; es könnte aber auch ausdrücklich gesagt werden. Das wären dann vertragliche Elemente eines gemeinsamen, öffentliche und private Veranstalter bindenden Programmauftrags – sicherlich ein lohnendes Sujet, wenn es um eine in sich schlüssige, wirklich bis ins nächste Jahrhundert taugliche duale Doktrin geht. Aber so weit sind wir noch nicht.

5. Wesentliche Inhalte

Von den einzelnen, breit gestreuten Materien des ersten Abschnitts seien einige noch kurz erwähnt.

a) Rundfunkbegriff

In § 2 Abs. 1 Satz 1 RfKStV n. F. begegnet uns die konventionelle Definition des Rundfunkbegriffs, die auf vertraglicher Ebene bisher ins Gebührenrecht verschlagen gewesen war. Satz 2 ebd. bezieht ansatzweise individualisierte neue Angebote ein, was nach der Amtlichen Begründung nicht als Erweiterung, sondern als Konkretisierung des Rundfunkbegriffs zu verstehen ist; das ergebe sich aus dem heute durchgedrungenen funktional-„offenen“ Begriffsverständnis (38). Dadurch soll verhütet werden, daß die fraglichen Dienste rundfunkrechtlicher Regulierung entgleiten und sich vollends ökonomisieren.

b) Gewalt, Pornographie, Jugendschutz

§ 3 RfKStV n. F. verallgemeinert und modifiziert die programmrechtlichen Bestimmungen über Brutalität, Kriegsverherrlichung, Pornographie und Jugendschutz (bisher Art. 10 RfKStV a. F.) und erstreckt sie unmißverständlich und lückenlos auf das gesamte öffentliche und private Rundfunkwesen. Das ist von Bedeutung zumal für die neuerliche Debatte über Kommerzialisierung und Fernsehgewalt (39). Im Zusammenhang damit dringt der Vertrag auf gleichmäßig kooperative Handhabung seitens der ARD-Anstalten, des ZDF und der Landesmedienanstalten (40).

c) Kurzberichterstattung

In § 4 RfKStV n. F. kehren die bisherigen Vorschriften über das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung als Schranke der Vermarktung von Exklusivrechten (41) wieder. An dieser Stelle zeigt sich die Amtliche Begründung – eher defensiv und unsicher nach Karlsruhe blickend – einmal sehr beredt und ausführlich (42).

d) Programm- und Produktionsquote

§ 5 RfKStV n. F. knüpft an die Präambel Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 an und wendet sich der kommenden „Europäisierung“ zu. Der Vertrag will tunlichst verhindern, daß die

-
- (38) Vgl. Begr. (FN 10) zu § 2, wo statt BVerfGE 83, S. 302 f. irrig das Niedersachsen-Urteil zitiert wird. Näher Stock, Landesmedienrecht im Wandel, 1986, S. 30 ff.
- (39) Vgl. die von der LfR in Auftrag gegebene Analyse von Groebel. Dazu Kammann, Spirale der Gewöhnung, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 12 vom 15. 2. 1992, S. 3 ff.; Lilienthal, Innerlich überleben, ebd. S. 7 ff., mit bohrenden Fragen an die Privatrundfunkaufsicht.
- (40) Siehe Begr. (FN 10) zu § 4. Der (andernorts schon seit längerem eingebürgerte) Ausdruck „Landesmedienanstalten“ wird jetzt unbefangen in den Vertrag übernommen, erstmals Präambel Abs. 7, sodann § 3 Abs. 4 Satz 1 u. ö. Dazu unten IV 2 h.
- (41) Art. 10 a ff. RfKStV a. F., eingefügt durch den Staatsvertrag vom 15. 3. 1990, bekanntgemacht u. a. GV.NW. 1990 S. 286.
- (42) Vgl. Begr. (FN 10) zu § 4. Die Bundesregierung hat 1991 gegen die entspr. nordrhein-westfälischen Gesetzesbestimmungen ein Normenkontrollverfahren angestrengt. Siehe Papier, Rechtsfragen der Rundfunkübertragung öffentlicher Veranstaltungen, AfP 1989, S. 510 ff. Anders etwa Kübler, Das Recht auf freie Kurzberichterstattung, ZUM 1989, S. 326 ff.

Öffnung der Märkte in eine der Programmqualität abträgliche Standardisierung, Banalisierung etc. („Amerikanisierung“) (43) übergeht. Die Präambel will zunächst darauf hinaus, daß „Informationsvielfalt und kulturelles Angebot im deutschsprachigen Raum verstärkt werden“. Sie beschränkt sich aber nicht auf den eigenen Sprachraum, vielmehr proklamiert sie anschließend auch europaweit relevante, in einem weiteren Sinn europäisch-„kulturelle“ Förderungsabsichten. Sie fordert und verspricht nachhaltige nationale und internationale Unterstützungsmaßnahmen, auch über diesen Staatsvertrag hinaus (44), für die Herstellung neuer „europäischer Fernsehproduktionen“ (Abs. 3).

Nach § 5 sollen diese Vertragszwecke nun auch mittels bestimmter auf „europäische Werke“ bzw. „Eigenproduktionen sowie Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum“ bezogener Quotierungen verfolgt werden. Die Vorschrift erfaßt wohlgernekt den öffentlichen wie auch den privaten Sektor (45). Sie bleibt allerdings im ungefähren, was die konkreten Größenordnungen bei Programm- und Produktionsquote betrifft („Hauptteil“ bzw. „wesentlicher Anteil“). Die Amtliche Begründung spricht von „qualitativen Auflagen“, und sie geht auf die europarechtlichen Beweggründe der Quotierungs-idee und auf deren verfassungsrechtliche Seite nur recht vorsichtig ein (46). Unterdessen richten sich auch in diesem Punkt alle Blicke erst einmal nach Karlsruhe.

e) Werbeinhalte, Kennzeichnung der Wirtschaftswerbung

Im weiteren spricht der Staatsvertrag programmrelevante Kernfragen der Rundfunkfinanzierung (Werbung, Sponsoring) an und zieht auch davon etwas vor die Klammer, wieder mit Wirkung für alle territorialen Ebenen bis zum Lokalrundfunk hinab. Der generalisierende Zugriff ist auch auf diesem Gebiet meist europarechtlich veranlaßt. Er führt hier zu bemerkenswerten Neuerungen. Was zunächst Werberecht und Werbefinanzierung betrifft, so bringt § 6 RfKStV n. F. erstmals systemübergreifende Vorschriften über Werbeinhalte und Kennzeichnung. Er weist gewisse hierzulande neue, etwas stärker regulativische Momente auf, was vor allem den Privaten unbequem werden könnte. Damit hat er aber auch alsbald den Verdacht auf sich gezogen, hauptsächlich rituelle und symbolische Zwecke zu verfolgen. Das gilt schon für den einleitenden Satz, wonach Werbung „nicht irreführen, den Interessen der Verbraucher nicht schaden und nicht Verhaltensweisen fördern“ darf, „die die Gesundheit oder Sicherheit der Verbraucher sowie den Schutz der Umwelt gefährden“ (47). Ein paar weitere auffällige

-
- (43) Zu diesen Stichwörtern etwa Gellner (Hg.), *Europäisches Fernsehen – American Blend?* 1989; Stolte, *Weit- und Fernsicht*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 77/78 vom 5. 10. 1991, S. 3 ff. Tiefdringend jetzt Ludes, *Kulturtransfer und transkulturelle Prozesse*, 1991.
- (44) „Weitere Regelungen und Förderungsvorhaben“, wie sie in der Präambel apostrophiert werden, dürften z. B. das MEDIA-Programm der EG sowie Initiativen im EBU-Rahmen sein. Zu der strukturpolitischen Problematik etwa Kiefer, *Europa – ist das kulturelle Fernsehdilemma programmiert?* Media Perspektiven 1990, S. 609 ff.; Braunschweig/Keidel, *Heterogen*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 34 vom 4. 5. 1991, S. 4 ff.; Ridder, *Das europäische Dilemma*, Medium 1991, Heft 4, S. 58 ff.
- (45) Vorläufer war Art. 9 Abs. 2 Satz 2 RfKStV a. F. für den privaten Sektor, ähnlich etwa § 12 Abs. 6 LRG NW. Dazu unten FN 99. Gegen die Einbeziehung des öffentlichen Sektors zuletzt Witt (FN 9), S. 26: Quotierung ungeeignet, hier zudem nicht erforderlich.
- (46) Vgl. Begr. (FN 10) zu § 5. Siehe auch Kreile (FN 9), S. 569 f.; Klute, *Die Produktionsquote*, ein Protokoll und die Sache mit der Rundfunkfreiheit, AfP 1991, S. 595 ff. Im übrigen oben FN 15. Etwaige Berichtspflichten nach Art. 4 der EG-Fernsehrichtlinie werden in § 8 Abs. 3 RfKStV n. F. vage in Bezug genommen.
- (47) Das ist „der humorvollste Satz“ in dem neuen Kontrakt, so das abgebrühte Urteil von Alfred Grosser, nach Kammann, Schwingtür, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 20 vom 14. 3. 1992, S. 3 ff. Siehe auch Witt (FN 9), S. 26: *Werbung für Autos jetzt unzulässig?*

Innovationen in Stichworten: Verbot „redaktioneller“, das Werbeumfeld erfassender Programmbeeinflussung; Verschärfung des Trennungsgebots, Verbot „unterschwelliger Techniken“; klarere Vorgaben für „Dauerwerbesendungen“; vorbehaltloses Verbot von „Schleichwerbung“; Werbeverbot für TV-Nachrichtensprecher, in der aktuellen politischen Berichterstattung tätige Moderatoren u. ä.; Ausschluß von Werbung „politischer, weltanschaulicher und religiöser Art“, also Beschränkung auf Wirtschaftswerbung (48).

Das sind wohlmeinende Normierungen. Auf den ersten Blick mag man meinen, dadurch lasse sich die weitere kommerzielle Durchdringung des Gesamtprogramms sicherlich hemmen; es handele sich um ein wirksames Mittel indirekter Qualitätssicherung, auch zugunsten der dualen Ordnung im ganzen (sc. Magna-Charta-Effekt). Bei näherem Hinsehen wird man aber manchen Anlaß finden, die Dinge skeptischer zu beurteilen. Dafür kommt es auch auf die Bestimmungen über Einfügung und Dauer der Werbung und über die finanzwirtschaftlichen und institutionellen Grundlagen im ganzen an, die – im näheren stark divergierend – in den beiden Besonderen Teilen enthalten sind (49). Der Allgemeine Teil hat insoweit wohl kein festes Standing.

f) Sponsoring

In § 7 RfKStV n. F. beginnt sich die Problematik der neuen Werbeformen zusehends zu verdichten. Die Vorschrift ermöglicht, wieder mit Wirkung für das gesamte inländische Rundfunkwesen, in weiterem Umfang als bisher (einerseits Art. 3 Abs. 7, andererseits Art. 7 Abs. 7 RfKStV a. F.) das Sponsoring, verstanden als direkter oder indirekter Beitrag zur Finanzierung einer Sendung in der Absicht, Namen, Marke, Image, Tätigkeit oder Leistungen des Sponsors zu „fördern“ (Abs. 1). Es soll sich um eine eigenständige Finanzierungsform neben der Werbung handeln, so daß die – für den öffentlichen und den privaten Sektor nach wie vor unterschiedlichen – Regeln über Einfügung und Dauer der Werbung hier keine Anwendung finden (50). Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk werden bezüglich des Sponsoring nunmehr gleichgestellt, d. h. es sind vor allem die ARD-Anstalten und das ZDF, die jetzt einige Fesseln abstreifen können.

Der Regelungsansatz des § 7 ähnelt zum Teil demjenigen des § 6 RfKStV n. F. Ähnlich werden auch die möglichen Folgen für den Programmauftrag zu veranschlagen sein. Manchmal wird das dysfunktionale Potential dieser Werbeform für geringer gehalten als dasjenige „harter“ Wirtschaftswerbung. In den alten Anstalten ist diese Neuerung denn auch eilends erprobt und ins Werk gesetzt worden (51). Das ist m. E. eine sehr

(48) Zu letzterem Punkt unten IV 2 f. In § 6 RfKStV n. F. zieht fast jedes Wort neue Interpretationsfragen und Abgrenzungsschwierigkeiten nach sich. In der Begr. (FN 10) zu § 6 ist davon wenig zu merken. Für den privaten Bereich haben die Direktoren der Landesmedienanstalten aufgrund des § 31 RfKStV n. F. am 20. 1. 1992 vorläufige werberechtliche Auslegungs- und Anwendungsgrundsätze beschlossen, abgedruckt epd/Kirche und Rundfunk Nr. 13 vom 19. 2. 1992, S. 24 ff. Im übrigen etwa Hochstein, Neue Werbeformen im Rundfunk, AfP 1991, S. 696 ff.; Sack, Neue Werbeformen im Fernsehen, ebd. S. 704 ff.; Tagungsbericht Wallraf, ebd. S. 724 ff., auch zum folgenden.

(49) Siehe unten III und IV.

(50) So Begr. (FN 10) zu § 7.

(51) Wobei derzeit das ZDF in Führung zu gehen scheint, vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 19 vom 11. 3. 1992, S. 11, 22 ff. (ZDF-Werbefernsehen: „ein Baustein zur integrierten Kommunikation“). Siehe auch ebd. Nr. 21 vom 18. 3. 1992, § 10 ff. (Stolte: „Sondierungs- und Erprobungsphase“). Scharfe prinzipielle Kritik bei Kammann (FN 47) und Thiele, Der Damm ist gebrochen, Journalist 1992, Heft 4, S. 58 ff. Die Aufsätze machen deutlich: Auch hierbei spielt der finanzwirtschaftliche Gesamtzusammenhang (rückläufige Werbeeinnahmen wg. privater Konkurrenz) eine prekäre Rolle. Darauf wird zurückzukommen sein.

bedenkliche Entwicklung. Behält man das duale System insgesamt im Auge, so sieht dies doch schon sehr nach einer „Konvergenz nach unten“ aus. Das läuft den sonstigen Intentionen von Präambel und Allgemeinem Teil zuwider. Von den europäischen Determinanten abgesehen, ist dies wohl nichts weiter als ein Fall von Prinzipienarmut (muddling through).

III. Besonderer Teil I: Der öffentliche Sektor

1. Zur Systemfrage

Daß die kodifikatorischen Bemühungen der sechzehn Länder im gewünschten Sinn (Magna-Charta-Idee) erfolgreich sein werden, ist nach dem eben Gesagten keineswegs sicher. Es wird dann zu erwarten sein, wenn sie in der Systemfrage als Verfassungsfrage wirkliche Fortschritte bringen: Der jetzige innerlich wenig robuste und beständige wettbewerbliche Dualismus müßte in ein faires Nebeneinander im Lichte des Art. 5 Abs. 1 GG übergehen, mit deutsch-deutschem und europäischem Nutzeffekt. Dafür ist ein gewisses Maß an Angleichung erforderlich, nicht aber können und müssen die hergebrachten Unterschiede von Öffentlich und Privat sämtlich eingeebnet werden. Besondere Teile, welche solche Unterschiede in Funktion und Struktur widerspiegeln, bleiben also sinnvoll und nötig, ebenso wie ein in sich konsistenter, als Fundament tragfähiger Allgemeiner Teil nötig ist (52). Damit steht es nicht zum besten.

Das Hauptrisiko besteht gegenwärtig darin, daß die dualistische Rundfunkordnung unversehens Fahrt in Richtung auf eine kommerzielle Einheitslösung aufnimmt. Ein tendenziell „monistischer“ Marktrundfunk als Trendsetter – für den neuen Rundfunkstaatsvertrag könnte das bedeuten: Der erste Besondere Teil (Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, §§ 10 ff.) würde von dem zweiten (Privater Rundfunk, §§ 19 ff.) nach und nach ausgehöhlt und der Sache nach aufgesogen werden. Der Allgemeine Teil (§§ 1 ff.) wäre nicht imstande, die feindliche Übernahme aufzuhalten. Vielmehr würde er gleichfalls dahinschwinden, d. h. das duale System insgesamt würde rückläufig werden und endlich (als Rechtssystem wie auch faktisch) kollabieren. Wie sich eben schon gezeigt hatte, ist dies ein System von empfindlicher Konstitution. Ob es überleben und wie erhofft gedeihen wird, entscheidet sich nun nicht nur in dem Allgemeinen Teil. Wenn es darum geht, die beiden großen medienrechtlichen Traditionslinien auf dem Boden des Grundgesetzes aufeinander abzustimmen, kommt es dafür gerade auch auf die innere Qualität der Besonderen Teile des Staatsvertrags an. Dazu mögen hier ein paar kurze Hinweise und Überlegungen genügen.

2. Wesentliche Inhalte

Der Vertrag beginnt im zweiten Abschnitt mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, was nach Herkommen und Verfassungslage in Deutschland naheliegt. Öffentlich und Privat – das waren im Medienwesen einmal zweierlei Welten, und der Rundfunk kommt eben aus der ersteren. In § 10 stellt der Vertrag ohne viel Aufhebens auf die „verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben“ der alten Anstalten ab, also vor allem auf das, was er auch schon in der Präambel berührt hatte und was in der heutigen

(52) Zu den damit berührten Grundsatzfragen Stock, Marktmodell kontra Integrationsmodell? AöR 110 (1985), S. 219 ff.; ders., Allgemeine Kommunikationsfreiheit durch Medienfreiheit, in: Schwartländer/Riedel (Hg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit, 1990, S. 59 ff. m. w. N.

Rechtsprechung abkürzend „Funktion“ genannt wird (53). Anders als im dritten Abschnitt, finden sich hier keine besorgten Vorkehrungen in puncto Meinungsvielfalt, Programmgrundsätze etc. Der Vertrag setzt die qualifizierte Vermittlungsfunktion im Karlsruher Sinn als bekannt und inhaltlich an dieser Stelle weiter nicht präzisierungsbedürftig voraus und wendet sich sogleich bestimmten notorisch strittigen Detailfragen einer „funktionsgerechten“ Fortexistenz und Entwicklung des Anstaltsrundfunks zu. Im Mittelpunkt stehen dabei Finanzierungsprobleme, auch im Zusammenhang mit Programmausweitungen.

a) Finanzgarantie, Mischfinanzierung

Wie schon in der Präambel Abs. 4, ist auch im zweiten Abschnitt das Leitmotiv das der Gewährleistung von „Bestand und Entwicklung“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sonst auch kurz Funktionsgarantie genannt. Unter diesem leitenden Gesichtspunkt dringen die Länder jetzt auch, dem ersten Anschein nach ganz und gar einmütig, auf eine „funktionsgerechte Finanzausstattung“ der ARD-Anstalten und des ZDF (§ 10, Überschrift). Das allgemeine und finanzwirtschaftliche Garantiemotiv geht auf Forderungen der Anstalten selbst zurück, die die Verfassungsrechtsprechung dem Grundsatz nach wohlwollend aufgenommen hatte; demnächst wird sie den finanziellen Fragenkomplex vermutlich genauer behandeln (54). Die Garantieforderungen aus den Funkhäusern hatten anfangs einen bedrückten, deutlich defensiven Ton: Man sah den heraufkommenden Marktrundfunk und dessen Fürsprecher als gefährliche Angreifer an und suchte beim Staat Schutz, vor allem auch sichere Alimente. Mit der Karlsruher Unterstützung im Rücken, scheint man mittlerweile wieder etwas gelassener in die schnell sich verändernde Welt zu blicken. Der geläufige Modus der Mischfinanzierung (vorrangig aus Gebühren, außerdem aber auch aus Werbe- sowie sonstigen Einnahmen) hat vom Bundesverfassungsgericht ein Eignungsattest erhalten und wird so jetzt auch durch § 11 Abs. 1 RfKStV n. F. garantiert (55).

b) Die Rundfunkgebühr als Gesamtgebühr

Auf der Habenseite können die Anstalten ferner verbuchen, daß die Rundfunkgebühr – der inneren Konstitution des „Gesamtprogramms“ entsprechend – eine vom tatsächlichen (so oder so selektiven) Nutzungsverhalten unabhängige, an das bloße Bereithalten

-
- (53) BVerfGE 83, S. 238 Leitsatz 1 b u. ö. Dazu oben II 4. In der „Medium und Faktor“-Formel ist auch jenes Spezifikum angelegt, das üblicherweise mit dem Ausdruck „Integrationsrundfunk“ bezeichnet wird. Der rundfunkspezifische Integrationsbegriff hat auch aktuelle deutsch-deutsche Dimensionen und ist damit nach wie vor wichtig. Siehe Hall (Hg.), Ein Bild der deutschen Wirklichkeit, 1992. Im Rundfunkstaatsvertrag wird die Förderung der „Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland“ merkwürdigerweise nur den Privaten aufgegeben, § 23 Abs. 1 Satz 3. Ebenso aber dann § 5 Abs. 3 Satz 4 ZDF-StV n. F. (Art. 3 des Gesamtstaatsvertrags), der außerdem erstmals den programmlichen Richtwert einer „gesamtgemeinschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit“ statuiert.
- (54) Vgl. BVerfGE 83, S. 299 ff., 310 ff. Zur Finanzgarantie zuletzt Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, AöR 116 (1991), S. 521 ff. Zu dem vor dem BVerfG anhängigen konkreten Normenkontrollverfahren 1 BvL 30/88 über gebührenrechtliche Fragen Hümmerich/Beucher, Rundfunkfinanzierung auf dem Prüfstand, AfP 1989, S. 708, 713 ff. m. w. N. Eine Gesamtdarstellung nach bisherigem Recht gibt Becker, Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag, 1992, S. 116 ff, mit presstypischen Wertungen.
- (55) Vgl. bisher Art. 3 Abs. 1 Satz 1 RfKStV a. F. Neu ist nun die ausdrückliche Einbeziehung der Werbefinanzierung in die finanzrechtliche Grundnorm, desgleichen diejenige der Finanzierung aus „sonstigen Einnahmen“. Zu letzterer etwa Kelm, Plädoyer für das „Unternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunk“, Media Perspektiven 1989, S. 1 ff.

eines Empfangsgeräts geknüpfte Gesamtgebühr bleibt (§ 11 Abs. 2 RfKStV n. F.) (56). In letzterem Punkt gibt es freilich wieder ein Warnzeichen, das auf mögliche fundamentale Zerwürfnisse hinweist (57). Das war aber auch bisher nicht anders, und man ist um diese Klippen noch jedesmal herumgekommen.

c) Ermittlung des Finanzbedarfs

Bezüglich der Prüfung und periodisch wiederkehrenden Feststellung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bleibt es in § 12 RfKStV n. F. im wesentlichen bei der bisherigen Regelung (Art. 4 a. F.). Die Amtliche Begründung hebt hier, einigermaßen bedeutungsschwer, „die Frage der Ausschöpfung des Einsparungs- und Rationalisierungspotentials“ hervor (58). Zu den Kriterien der Bedarfsermittlung werden nach wie vor gezählt insbesondere die „wettbewerbsfähige“ Fortführung der bestehenden Rundfunkprogramme und die Einrichtung bestimmter neuer Programme (59), „die Teilhabe an den neuen technischen Möglichkeiten“ (60), die allgemeine und die medienspezifische Kostenentwicklung und – last not least – die Entwicklung der Werbe- und der sonstigen Einnahmen. In diesem Zusammenhang wird in der Begründung die Indexierungsfrage erwähnt, und die Anstalten werden bezüglich der Problematik der Objektivierung auf künftige Lösungsvorschläge der KEF vertröstet (61).

Unterdessen bleibt die heutige parteien- und bundesstaatliche, von vielerlei funktionsfremden Einflüssen affizierte Gebührenfestsetzungshoheit ein besonders empfindlicher Punkt. Vermöge ihrer Einbindung in den Gesamtstaatsvertrag ist 1991 noch einmal eine auf den ersten Blick ansehnliche Gebührenerhöhung zustande gekommen. Näher angesehen, nimmt sich der Anstieg indes weniger eindrucksvoll aus (62). Im übrigen läßt der Gang der Beratungen in den sechzehn Landtagen vermuten, daß das Anpassungsverfahren des § 12 RfKStV n. F. künftig wieder weit mühsamer und schwerfälliger verlaufen wird. Es ist schon dieses stark politisierte Verfahren als solches, das in Wahrheit nicht als funktionsgerecht beurteilt werden kann.

-
- (56) Ebenso bisher Art. 3 Abs. 1 Satz 4 a. F. Gegen „Abmeldungen“ wegen ausschließlicher Nutzung privater kommerzieller Programme demgemäß OVG Berlin ZUM 1991, S. 212 f.; HessVGH ebd. S. 213 f. = AfP 1991, S. 771 f.; VG Neustadt AfP 1991, S. 778 f. Näher Gall, Die Rundfunkgebühr – Garant der dualen Rundfunkordnung, ZUM 1991, S. 167 ff.
- (57) Vgl. § 37 Abs. 3 Satz 6 RfKStV n. F. = Art. 14 Abs. 3 Satz 6 a. F. Konflikte über die Gebührenhöhe können danach Teilkündigungen von Werberegungen zwecks Erhöhung der Werbeeinnahmen der Anstalten auslösen, was von der Gegenseite – eine Art Rache- und Dominoeffekt – mit einer Teilkündigung u. a. des § 11 Abs. 2 beantwortet werden kann.
- (58) Begr. (FN 10) zu § 12.
- (59) § 12 Abs. 2 Nr. 1 RfKStV n. F. weicht von Art. 4 Abs. 2 Nr. 1 a. F. im Detail mehrfach ab. An gewisse Neuerungen in § 18 n. F. anknüpfend (dazu unten e), stellt er auf „die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme“ ab, ferner auf die nach Landesgesetz jeweils „zulässigen“ neuen Hörfunkprogramme. Den neuen Ländern soll eine „den alten Ländern vergleichbare“ Ausgestaltung des Programmangebots ermöglicht werden, so Begr. (FN 10) zu § 12. Über neue Dritte Fernsehprogramme liest man in § 12 indes nichts.
- (60) Vollmundiger insoweit Präambel Abs. 4 Satz 2 RfKStV n. F. Darin mögen wieder Verbürgungen angelegt sein, welche über den Vertragsinhalt hinausgehen.
- (61) Vgl. Begr. (FN 10) zu § 12. Dazu etwa Libertus, Verfassungsrechtliche Determinanten des gegenwärtigen und eines zukünftigen Verfahrens der Rundfunkgebührenfestsetzung, DÖV 1990, S. 635 ff. Prodoehl, Das Verfahren zur Festlegung der Rundfunkgebühr – Probleme und Perspektiven, Media Perspektiven 1990, S. 378 ff. Ausführlich Hoffmann-Riem (Hg.), Indexierung der Rundfunkgebühr, 1991.
- (62) Vgl. den neuen Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (Art. 5 des Gesamtstaatsvertrags), §§ 1–3, über West-Ost-Aufbauhilfe, Europäischen Kulturkanal, bundesweiten Hörfunk etc. Kritisch angesichts dieses Lastenhefts etwa Witt (FN 9), S. 27: Die Gebührenanpassung gleiche nicht einmal den Rückgang der Werbeerträge der ARD aus.

d) Einfügung und Dauer der Wirtschaftswerbung

Als eine Art Hilfslösung oder Nebenweg scheint der neue Rundfunkstaatsvertrag eine Steigerung der Einnahmen aus Werbung und Sponsoring anzusehen. Er lockert in § 13 die bisherigen Restriktionen betreffs Einfügung der Werbung ins Programm (63). Auch die zeitlichen Werbebeschränkungen – wie von den ARD-Anstalten gewünscht (64) – zu liberalisieren, konnten sich die Länder in § 15 noch nicht entschließen. In § 16 mag sich nun hinsichtlich 20-Uhr-Grenze, Sonn- und Feiertagswerbung etc. eine eventuelle Konzessionsbereitschaft andeuten oder auch nicht – das bleibt vorerst ungewiß. Im übrigen dürfte der Sache nach auch die Liberalisierung des Sponsoring hierhergehören; ihr wird gern ein entsprechendes Kompensationsmotiv (Ausgleich für stark rückläufige Werbeeinnahmen bei geringer Gebührenerhöhung) zugeschrieben (65). Das wäre allerdings m. E. ein ungeeigneter, prinzipiell verfehelter Ausweg aus den Schwierigkeiten der Gebührenpolitik (66).

e) Satellitenfernsehprogramme, Programmausweitungen

In § 18 befaßt sich der neue Staatsvertrag eingehend mit zusätzlichen Satellitenfernsehprogrammen für ARD und ZDF, und zwar zunächst mit Eins Plus und 3Sat. Diese beiden grenzüberschreitenden Sprachraumprogramme „mit kulturellem Schwerpunkt“ erhalten in § 18 Abs. 1 und 2 wiederum eine explizite Vertragsgrundlage, wobei wegen ergänzender anderer, terrestrischer Übertragungswege auf das Landesrecht verwiesen wird. Anders als bisher (Art. 2 Abs. 1 und 2 a. F.) sollen die Anstalten zur Veranstaltung dieser Programme aber nicht „verpflichtet“ sein, vielmehr gibt es dafür nur noch zwei „Kann“-Bestimmungen. Außerdem „können“ ZDF bzw. ARD jetzt jeweils über Kreuz an Eins Plus bzw. 3Sat beteiligt werden. Letzteres sollen wohl Vorkehrungen zugunsten einer etwaigen freiwilligen Fusionierung der beiden Kulturprogramme sein. Worauf das nach den Vorstellungen der Länder hinauslaufen könnte, wird in § 18 Abs. 4 deutlicher.

Dort findet sich eingangs (Satz 1) eine generalklauselartig gefaßte, mit einer Reihe von Maßgaben versehene generelle Ermächtigung der Anstalten, sich „im Rahmen ihres Programmauftrages“ bei weiteren, „international verbreiteten“ werbefinanzierten (67) Programmen als Kooperationspartner zu engagieren (Ko-Veranstaltung/Beteiligung) (68). Im weiteren (Satz 3) wird dem allerdings eine Art gouvernemental-föderativer

(63) Über Block- und Unterbrecherwerbung bislang Art. 3 Abs. 3 RfKStV a. F. Die jetzigen, europäisch stimulierten Änderungen gehen auf dem privaten Sektor noch erheblich weiter, siehe § 26 n. F.

(64) Vgl. die ARD-Stellungnahme zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrags vom 7. 3. 1990, Media Perspektiven 1990, S. 409, 410 f.

(65) Siehe oben FN 51. § 17 RfKStV n. F. handelt von Teleshopping („Fernseheinkauf“, mit Definition) und schließt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk davon aus. Großzügig demgegenüber für den Privatrundfunk § 27 Abs. 3 n. F. (ohne den neuen Begriff). Nach Witt (FN 9), S. 27 f., bedingt die „Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit“ auch insoweit eine Gleichstellung von öffentlichem und privatem Sektor.

(66) Vgl. auch die Querverbindung laut § 12 Abs. 4 Satz 2 RfKStV n. F.

(67) Die fraglichen Programme müssen bundesweit empfangbar sein und dürfen keine „ausschließlich“ auf die Bundesrepublik Deutschland abzielende Werbung enthalten, so jetzt recht liberal § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, siehe auch § 15 Abs. 2 Satz 2 RfKStV n. F. Nach § 18 Abs. 5 sind insoweit die einschlägigen ARD- und ZDF-Vorschriften „entsprechend“ anzuwenden. Dazu Witt (FN 9), S. 25: Innerdeutsche „zweitklassige“ Werberegeln (§ 15) auch international bindend? Die Autorin sieht darin ein schweres Handicap in einer Umwelt, welcher solche Traditionen zusehends fremd würden. Anderen Kritikern dagegen geht dieser Kompromiß schon viel zu weit, auch zulasten der Privaten.

(68) Dieses Engagement darf insgesamt bis zu 50 v. H. betragen, so § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 RfKStV n. F. Es darf also nun über den „nicht erheblichen Umfang“ laut Art. 2 Abs. 4 a. F. hinausgehen.

Erlaubnisvorbehalt mit Sperrwirkung in concreto hinzugefügt: Die gedachte Beteiligung ist grundsätzlich nur auf der Grundlage einer jeweils zu treffenden Vereinbarung der Ministerpräsidenten zulässig (69). Die seltsame Klausel zielt, wie eine Protokollerklärung erkennen läßt (70), insbesondere auf das EuroNews-Projekt als Antwort der EBU auf CNN ab. Sie nimmt auch für diesen szt. vielumstrittenen europäischen Spartenkanal eine staatliche Aufgabenzuweisungskompetenz in Anspruch und will die Freigabeentscheidung erst einmal hinausschieben (71). Unterdessen ist eine andere einschlägige Einzelentscheidung von den Ländern schon jetzt getroffen worden: § 18 Abs. 4 Satz 2 RfKStV n. F. erlaubt den Anstalten die Beteiligung an dem Europäischen Kulturkanal (72) und macht sie ihnen sogar zur Pflichtaufgabe. In diesem Zusammenhang wird in einer weiteren Protokollerklärung die „Erwartung“ der Länderchefs zum Ausdruck gebracht, daß ARD und ZDF in der 1992 beginnenden Gebührenperiode „Möglichkeiten einer Integration oder Kooperation von ARD 1 Plus und/oder ZDF 3Sat mit dem Europäischen Kulturkanal . . . prüfen“ (73). Die Ministerpräsidenten wollen die Anstalten wohl drängen, alle drei Kulturprogramme tunlichst zusammenzulegen, und sie scheinen dabei an eine Dominanz des – politisch oktroyierten, in ARD und ZDF nicht überall geschätzten – Europäischen Kulturkanals zu denken. Sie wagen es allerdings nicht, ihr (offenbar unfertiges) Vereinheitlichungskonzept den Anstalten kurzerhand aufzuzwingen und die Fusionierung verbindlich vorzuschreiben. Die Lage ist auch hier nicht ganz einfach.

3. Offengebliebene Reformprobleme

Auch im zweiten Abschnitt des Rundfunkstaatsvertrags fehlt es an Schwung und schöpferischer Phantasie. Größere Innovationen, wie sie die Präambel zunächst erhoffen läßt, haben die Länder in den §§ 10–18 leider nicht zustande gebracht. Sie haben sich bemüht, die Funktionsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Anschluß an die 1987 getroffenen Regelungen in einigen wichtigen Punkten (Gebühren- und Werbefinanzierung, Programmausweitung) in konsensfähige Detaillösungen umzusetzen. Nicht viel Neues bringt der Vertrag, was die eigentlichen großen Reformfragen betrifft: Wie läßt sich der Anstaltsrundfunk von innen heraus revitalisieren und kräftigen? Kann er sich auf die jetzigen Umstände (Vermehrung der Kanäle und

-
- (69) Das ist verfassungsrechtlich bedenklich, vgl. nur Witt (FN 9), S. 25. Staatsvertragliche Vereinbarungen aller Länder fordert demgegenüber als Grundlage etwaiger weiterer ohne ausländische Partner bundesweit verbreiteter ARD/ZDF-Fernsehprogramme § 18 Abs. 3 RfKStV n. F. = Art. 2 Abs. 5 a. F. Zur Bedeutung jener Bestimmung als Verbotsnorm Hartstein u. a. (FN 7), Art. 2 Rdnr. 17 ff., auch zum Autonomiespielraum der Anstalten nach BVerfGE 74, S. 297, 331 ff. Etwas anders Hesse, Rundfunkrecht, 1990, S. 94 ff. m. w. N. § 18 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 4 stellen heute im Verhältnis zu Abs. 3 Spezialregelungen dar.
- (70) Vgl. die Protokollerklärung aller Länder zu Art. 1 § 18 Abs. 4 des Gesamtstaatsvertrags, Nr. 1, mitabgedruckt in den jeweiligen Landtagsvorlagen sowie in RuF 1991, S. 564 und Media Perspektiven Dokumentation III a/1991, S. 170.
- (71) Auf EBU-Ebene ist mittlerweile gegen Berlin und München und für Lyon als Sitz von EuroNews entschieden worden. Damit hat sich die Debatte in Deutschland stark abgekühlt. Näher epd/Kirche und Rundfunk Nr. 14 vom 22. 2. 1992, S. 9 f.
- (72) Vgl. den Vertrag zwischen den elf alten deutschen Ländern und Frankreich zum Europäischen Fernsehkanal vom 2. 10. 1990, bekanntgemacht u. a. GV. NW. 1991 S. 558.
- (73) A. a. O. (FN 70), Nr. 2. Darin klingt auch der mittelbare gebührenrechtliche Einfluß der Länder auf Programmausweitungen (§ 12 RfKStV n. F.) an. Aus Düsseldorfer Sicht geht es dabei um Konzentration der Kräfte und Vermeidung von Aufblähungen auf dem öffentlichen Sektor, nicht zuletzt zugunsten des „Westschienenveranstalters“ (FN 19). Solche staatlichen „Erwartungen“ können freilich auch in unzulässige Pressionen umschlagen. Siehe Stock (FN 38), S. 84 m. w. N.

Frequenzen, Marktöffnung, Dualisierung, Kommerzialisierung, Internationalisierung, Kostensteigerungen, verändertes Nutzungsverhalten etc.) einstellen und dennoch prinzipientreu (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) bleiben? Auf eine kurze Formel gebracht: Identität durch Veränderung und funktionsgerechte Entwicklung auf offenem Markt – das wäre ein leitender Gesichtspunkt, wie er bei Lichte besehen in dem Garantiemotiv der Präambel angelegt ist. Darüber hätte man im ersten und zweiten Abschnitt gern etwas mehr gelesen.

Noch einmal zur Erinnerung: Manch einer will den Anstalten eine derartige Erneuerung eben nicht gönnen. Andere halten eine Weiterentwicklung solcher Art für grundsätzlich wünschenswert, sie gilt ihnen aber als überaus schwierig und unwahrscheinlich, oder sie wird mit großer Geste für faktisch unmöglich erklärt. Wieder andere fühlen sich ihrer Sache allzu sicher, sie entfalten keinen größeren Reformeifer mehr, sondern sie neigen dazu, sich auf eine ins Bequeme und Opulente gewendete Grundversorgungsdoktrin zurückzuziehen. So oder so – es gibt heute viele Theorien und Theoreme, welche an der erwähnten, verfassungsrechtlich vorgezeichneten Zukunftsperspektive des öffentlichen Sektors vorbeigehen. Auch der Rundfunkstaatsvertrag scheint insoweit nicht ganz sattelfest. Er legt nach außen hin einen biederen Pragmatismus an den Tag, wiederholt ein paar elementare Karlsruher Formeln und enthält sich weiterführender eigener Aussagen zu den aktuellen Grundsatzfragen. Er überbrückt die Spannungen irgendwie und betreibt vor allem das Alltagsgeschäft. Hätten die Vertragspartner die früheren Konflikte wirklich überwunden und aufgearbeitet, so wären sie eventuell ein Stück weiter gekommen:

Sie wären vielleicht imstande gewesen, den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag substantiell fortzuschreiben und daraus dann auch entsprechende organisations-, verfahrens-, personal-, wirtschafts- und finanzrechtliche Konsequenzen zu ziehen. In diesem Zusammenhang hätten sie auch die deutsch-deutsche Dimension des Rundfunkwesens – die in dem Vertragswerk merkwürdig blaß bleibt (74) – gründlicher in Angriff nehmen können; daraus hätten bei günstigem Verlauf sogar auch spezifische Reformanstöße für das gesamtdeutsche Ganze hervorgehen können. Oder man nehme die internationale und zumal die europäische Dimension (nicht nur westwärts) – auch insoweit bleibt der Staatsvertrag doch recht unoriginell und unsicher. Er verwickelt sich in die schon seit längerem schwelenden Auseinandersetzungen über Art und Ausmaß eines europäischen öffentlich-rechtlichen Engagements, findet aber auch dazu nicht das befreiende Wort (75). Er erschöpft sich vielmehr in allerlei Halbheiten und ausgetüftelten Kompromissen. Eine Magna Charta müßte denn doch anders beschaffen sein.

4. Funktions- und Finanzgarantie im Lichte des Grundgesetzes

Immerhin ist dies wohl auf seine Weise ein brauchbarer Einstieg. Wegen der Grundlagen und längeren Linien wird man nun ergänzend auf die heutige Verfassungsrechtsprechung zurückgreifen können. Darin sind funktionale Prinzipien enthalten, welche erst einmal überall ernstgenommen und gründlich rezipiert werden wollen. Man wird sie dann auch im Hinblick auf anderweitige neue Problemlagen ins Spiel bringen, imma-

(74) Zu in der Vorgeschichte liegenden Gründen Hoffmann-Riem, Die Entwicklung der Medien und des Medienrechts in der ehemaligen DDR, AfP 1991, S. 472, 479 ff. Näher Rossen (FN 12).

(75) Dieses müßte wohl auf ein supranational-europäisches duales System hinauslaufen. Siehe etwa Schiwy, Das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland als Vorbild für Europa, in: Mahle (FN 29), S. 153 ff. Näher Stock (FN 15).

nent weiterdenken und dergestalt für die Vertragspraxis fruchtbar machen können. Dadurch mag z. B. eine verfassungskonform-präzisierende Auslegung unbestimmter Begriffe und Normen möglich werden, und die innere Dynamik des künftigen dualen Systems mag sich in geeignete, beiderseits passende Bahnen lenken lassen. Ob das tatsächlich gelingt, wird sich erst noch erweisen müssen; jedenfalls sollte es nüchtern und unverdrossen in Angriff genommen und immer wieder von neuem versucht werden. Für die §§ 10 ff. RfKStV n. F. wird das folgendes bedeuten:

Der Idee nach ist die herkömmliche Gebührenfinanzierung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne weiteres funktionsgerecht. Sie muß hier die dauerhafte Grundlage bleiben, und ihre faktischen Mängel müssen so weit wie irgend möglich behoben werden. Das bedarf intensiver Anstrengung und muß Vorrang haben, nicht aber sollte in diesem Bemühen nachgelassen und statt dessen zu vermehrter Werbe- und/oder Sponsorfinanzierung übergegangen werden. Denn letzteres sind Finanzierungsweisen, welche für den deutschen Anstaltsrundfunk im Prinzip nicht funktionsverträglich sind (76). Gerade auch die neuen Werbeformen sind dazu angetan, die Anstalten immer tiefer in die vielerörterten schwierigen, latent dysfunktionalen öffentlich-privaten Konkurrenzverhältnisse im heutigen dualen System (wirtschaftlicher und publizistischer Wettbewerb auf Werbe- und Publikumsmärkten) hineinzuziehen, mit der Folge, daß der Anpassungsdruck immer größer wird. Das war gemeint, wenn um 1980 vor „schleichender Selbstkommerzialisierung“ und vor einer „Spirale der Programmverflachung“ gewarnt wurde. Heute werden solche Trends unter eleganteren Stichworten wie „Konvergenz“ diskutiert. Soweit der Rundfunkstaatsvertrag dafür Raum läßt, sollte dem eine energische Gegensteuerung vom Verfassungsrecht aus erwachsen.

Der kommerzielle Finanzierungsmodus rechtfertigt sich auf dem öffentlichen Sektor überhaupt nur als begrenzte Hilfslösung bei knapper Gebührenaussstattung. Der Anteil der Werbefinanzierung muß relativ gering bleiben, und die Anstalten müssen fähig und willens sein bzw. werden, den daraus sich ergebenden marktmäßigen Versuchungen zu widerstehen. Sie sollten sich von neuem auf ihr Spezifikum besinnen, und sie werden an der entsprechenden hohen Programmqualität unbeirrt festhalten müssen. Dafür wird nächstens auch ein programmliches *aggiornamento* vonnöten sein, nämlich tiefgehende Reforminitiativen der vorhin umrissenen Art – nicht zu verwechseln mit Programmausweitungen und Diversifikationen i. S. eines vorwiegend quantitativen Wachstums. Dickleibigkeit und Trägheit sind nicht attraktiv, sie könnten auf mangelnde Orientierung und Inkompetenz schließen lassen. Um im Bilde zu bleiben: Je schlanker und kräftiger die öffentlich-rechtliche Konstitution, um so leichter wird sich auch der Publikumszuspruch aufrechterhalten lassen, und damit dann auch die Gebührenlegitimation.

Die Revitalisierung wird tunlichst von innen heraus in die Wege zu leiten sein (77). Sollten ARD/ZDF dazu nach Funktion und Struktur etwa nicht mehr in der Lage sein (78)? Wenn und soweit solche Selbstregulierung nicht mehr stattfindet, werden es wieder die Ministerpräsidenten und Landtage sein, die an Abhilfe denken müssen. Sie

(76) Vgl. Stock (FN 38), S. 86 ff. m. w. N. In neueren Stellungnahmen (FN 54) wird das manchmal weniger grundsätzlich gesehen, bis zum „anything goes“.

(77) Etwas näher Stock, Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk, in: Mahle (Hg.), Medienangebot und Mediennutzung, 1989, S. 181, 189 ff.; ders., in: Schwartländer/Riedel (FN 52), S. 78 ff.

(78) Siehe nur die scharfe Kritik von Bolesch, Wieviel darf der Rundfunk kosten? Süddt. Zeitung Nr. 66 vom 19. 3. 1991, S. 4.

müßten die wohlverstandene Bestands- und Entwicklungsgarantie betätigen, ggf. bis zu Nachbesserungen des Rundfunkstaatsvertrags hin. Ob im dualen System das gedachte qualitative Wachstum wirklich Platz greifen kann, hängt im übrigen auch von den Verhältnissen auf der privaten Seite ab.

IV. Besonderer Teil II: Der private Sektor

1. Zur Systemfrage

Der private Rundfunk ist hier der Newcomer und Herausforderer. Er kommt von der pressenspezifischen Traditionslinie des Medienrechts (Marktmodell) her und hat häufig einflußreiche Presseunternehmen hinter sich (79). In den Gründerjahren seit 1980 war es nun eine Eigentümlichkeit des westdeutschen Privatrundfunks, daß das programmliche Engagement der aus den Print- und AV-Medien kommenden Kräfte meist dürftig blieb. Auch Verlegerradio und Verlegerfernsehen pflegten keine anspruchsvollere publizistische Mission zu verfolgen. Man verwies gern darauf, daß man sich noch nicht in der Gewinnzone befinde, und bewegte sich unterdessen auf niedrigem Level, irgendwo in der Nähe jener Elendsgrenze, die von Kritikern mit Stichworten wie „Programmverflachung“, „Tittensender“, „Dudelfunk“ etc. gekennzeichnet wurde. Das durchschnittliche Leistungsniveau war anfangs so bescheiden, daß bei Beobachtern die Annahme vorherrschte, das sei aus medienökonomischen und medienstrukturellen Gründen so gut wie unvermeidlich, es werde sich auch nach gelungener Markterschließung nicht wesentlich ändern. Solche pessimistischen Hypothesen schlugen sich in der frühen Landesmediengesetzgebung nieder, und selbst die Verfassungsrechtsprechung ließ sich davon schließlich beeindrucken. Darauf beruht der Rabattgedanke des Niedersachsen-Urteils (80). Unter diesen Umständen aber verhalten sich Integrations- und Marktrundfunk zueinander wie Feuer und Wasser – Elemente, die sich eben nicht miteinander vertragen; sie sind mitnichten für längere Zeit zu kombinieren und in ein „duales System“ zu bringen. Daran laborierten die Länder auch noch in den nachfolgenden Jahren, und die Zukunft blieb dunkel. Soviel in Kürze zu den Rahmenbedingungen des dritten Abschnitts des neuen Rundfunkstaatsvertrags.

2. Wesentliche Inhalte

Wie der Vertrag in Präambel und Allgemeinem Teil an die Dinge herangeht, ist vorhin bereits in großen Zügen dargelegt worden. Nun zu ein paar charakteristischen Details der Neuregelung.

a) Technische Reichweiten und neue Fernsehveranstalter

Den Ländern ist es um „Ausbau und Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems, vor allem in technischer und programmlicher Hinsicht“ zu tun (Präambel Abs. 5 Satz 1 RfKStV n. F.). Wie der Vorspruch im weiteren erkennen läßt, stehen dabei nach wie vor Probleme der technischen Reichweite im Vordergrund. Privatisierung und Dualisierung haben im Rundfunkrecht zur Herausbildung eines neuen, die technischen

(79) Jens, Privater Hörfunk – eine Verlegerdomäne, *Media Perspektiven* 1989, S. 23 ff.; ders., Die Entwicklung des Presseengagements beim privaten Hörfunk 1988 bis 1991, *Media Perspektiven* 1991, S. 570 ff.; Röper, Stand der Verflechtung von privatem Rundfunk und Presse 1989, *Media Perspektiven* 1989, S. 533 ff. Allg. zur inter- und intramedialen Konzentration zuletzt ders., *Formationen deutscher Medienmultis*, *Media Perspektiven* 1992, S. 2 ff.

(80) Oben FN 36.

Kapazitäten betreffenden Schwerpunkts geführt. „Ausreichende Sendekapazität“ wird vom Rundfunkstaatsvertrag auch als Voraussetzung der Erschließung „angemessener Einnahmequellen“ (sc. Werbefinanzierung) verstanden (vgl. ebd. Satz 2). Darin wiederum wird der entscheidende Hebel erblickt, wenn es um die Steigerung privater Programmqualität geht (81).

Hierin klingt bereits an, daß man sich von den älteren Verfallstheorien lösen möchte. Der Gesichtspunkt kehrt auch in den nachfolgenden technikrechtlichen Aussagen der Präambel wieder. Private Satellitenfernsehprogramme will man tunlichst auch auf terrestrische Frequenzen bringen; letztere aber sind immer noch knapp, was sich in einer längeren Sollvorschrift über möglichst „gleichgewichtige“ Aufteilung widerspiegelt (Präambel Abs. 5 Satz 3 RfKStV n. F.). In die Bewirtschaftung sollen auch „neue Fernsehveranstalter“ einbezogen werden. Gedacht wird dabei insbesondere an „den Westschienenveranstalter“ (ebd. Abs. 6 Satz 2). Letzteres ist eine ganz und gar ungewöhnliche gezielte Vormerkung, in der sich ein Düsseldorfer Petitum ausdrückt (82). Mit dem Westschienenprojekt (83) verbinden sich in Nordrhein-Westfalen manche Hoffnungen. Man verspricht sich davon größere Vielfalt auf dem privaten Sektor, gerade auch in gegenständlicher Hinsicht (qualifizierte Information, hochklassiges „Infotainment“), und meint dadurch einen besonderen Impuls in der genannten Richtung (weg von der Elendsgrenze, hin zum Qualitätswettbewerb) geben zu können (84).

b) Umverteilung von Übertragungskapazitäten

In diesem Zusammenhang (Präambel Abs. 6 RfKStV n. F.) sehen die Länder das Erfordernis, „die bisherige Frequenzaufteilung und -nutzung umfassend zu überprüfen“, und sie bekunden die Absicht, „festgestellte Doppel- oder Mehrfachversorgungen abzubauen“. Als Anlässe hierfür werden die Vereinigung Deutschlands und „die fortschreitende Entwicklung des dualen Rundfunksystems“ angeführt. Die angekündigte Großaktion soll sich offenbar in der Hauptsache gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk richten (von dem denn auch heftige Gegenwehr zu erwarten ist). Sie soll zur Gewinnung zusätzlicher Übertragungsmöglichkeiten für Private führen, und zwar in Ost-, aber auch in Westdeutschland; auch das Westschienenprojekt soll dadurch vorangebracht werden.

-
- (81) Vgl. nur Büsow (FN 19), S. 4635 u. ö. So dürfte sich auch erklären, daß die neue Präambel, anders als die alte, in Abs. 5 sogleich technische *und programmliche* Aspekte anspricht; beides wird jetzt zusammengelesen, und der programmliche Handlungsbedarf tritt als Leitmotiv klarer hervor.
- (82) Vgl. den Vaterstolz bei Rau (FN 17), S. 4633 f.
- (83) Der Name geht auf das dreiteilige Quotensystem nach Art. 1 Abs. 1–3 RfKStV a. F. zurück und betrifft den dortigen dritten TVSat-Kanal, der szt. noch nicht zum Gegenstand eines Regionalstaatsvertrags geworden war. Hernach schlossen Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland den Satellitenfernseh-Staatsvertrag vom 29. 6./20. 7. 1989 ab, bekanntgemacht u. a. GV. NW. 1989, S. 686. Daran knüpft nunmehr § 36 Abs. 1 und 2 RfKStV n. F. an. Bei der Westschiene überlagern sich bundesweites und regionales Staatsvertrags- sowie nordrhein-westfälisches Gesetzesrecht (LRG NW). Die Lizenz ging 1991 an ein Konsortium, in dem der Bertelsmann-Konzern via Ufa eine publizistische Führungsrolle übernehmen wollte. Näher Jakob, Freie Fahrt für Banken, Journalist 1991, Heft 11, S. 34 ff. Der SPD-Medienpolitiker Büsow möchte auch den WDR zu einer Beteiligung bewegen, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 88 vom 9. 11. 1991, S. 11 f. Das wäre dann eine neue Variante des sog. Kooperationsmodells nach BVerfGE 83, S. 303 ff.
- (84) Bei den terrestrischen Übertragungskapazitäten bestehen z. Z. aber noch erhebliche Engpässe. Außerdem ergab sich unter den Gesellschaftern ein Zerwürfnis, durch welches das Bertelsmann/Ufa-Engagement in Frage gestellt wurde. Die WAZ-Gruppe drang auf eine Verringerung des Bertelsmann-Anteils an RTL plus. Näher Jakob, Moneten, Märkte und Manager, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 23/24 vom 25. 3. 1992, S. 3 ff.; Bericht ebd. Nr. 27 vom 8. 4. 1992, S. 11.

Das ist ein neuartiger flächendeckender, wiederum auf Reichweiten-, Einnahme- und bei günstigem Verlauf Qualitätssteigerung auf dem privaten Sektor abzielender Ansatz. Ihm liegt wohl die Beurteilung zugrunde, bislang fehle es bei der Kapazitätsbewirtschaftung an einer „gleichgewichtigen Berücksichtigung des privaten Rundfunks“, und darauf sei nun – vorbehaltlich der Sicherung der (öffentlichen) Grundversorgung – verstärkt hinzuwirken (vgl. § 34 Abs. 3 Buchst. d) RfKStV n. F.). Das planerische Generalkonzept ist so brisant, daß es der – auch sonst oft blassen und zaghaften – Amtlichen Begründung vollends die Sprache verschlagen hat. Wie das Konzept praktisch umgesetzt werden soll und kann, ist noch nicht recht zu erkennen.

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält jetzt einen eigenen kurzen, systemübergreifend gefaßten vierten Abschnitt „Übertragungskapazitäten“. Darin finden sich genauere Vorschriften nur für die Zuordnung von Satellitenfernsehkanälen (§ 34 RfKStV n. F.) (85). Im übrigen enthält § 33 RfKStV n. F. lediglich einen allgemeinen Grundsatz, wonach über Zuordnung und Nutzung der postalischen Übertragungskapazitäten die Länder „nach Maßgabe dieses Staatsvertrags“ und des jeweiligen Landesrechts entscheiden (86). Wie die genannte Absichtserklärung der Präambel nun im näheren verstanden und verwirklicht werden soll, bleibt insoweit der öffentlichen Frequenzverwaltung in den Ländern überlassen. Letztere aber ist derzeit ganz unterschiedlich organisiert. Sie erscheint alles in allem wenig effizient und funktionsgerecht und weist – wie auch nach § 34 RfKStV n. F. – bedenkliche Grade von Staatsnähe auf (87). Das kann divergierende, je nachdem überschießend-schneidige oder aber halbherzige Handhabungen nach sich ziehen und das gedachte Gesamtkonzept im Ergebnis scheitern lassen.

c) Lizenzierungsverfahren, extern-interne Meinungsvielfalt

Die eben behandelten Vorschriften stehen mit dem Inhalt des dritten Abschnitts im Zusammenhang, sie betreffen wesentliche materielle Voraussetzungen eines funktions-tüchtigen privaten Rundfunks. In den §§ 19–32 RfKStV n. F. geht es sodann um die Sache selbst, nämlich um bestimmte programm-, organisations-, verfahrens- und finanzrechtliche Maßgaben und Standards, mit denen das Programmverhalten der Privaten i. S. der Zielsetzungen der Präambel beeinflußt werden soll.

§ 19 Abs. 1 Satz 1 RfKStV n. F. statuiert für private Veranstalter wie bisher (Art. 7 Abs. 1 a. F.) einen Erlaubnisvorbehalt und verweist auf das jeweils einschlägige Lizenzierungsverfahren nach Landesrecht (88). Nachfolgend wendet sich der Vertrag inhaltli-

(85) Dazu gehört ferner § 36 RfKStV n. F. als Sonderrecht für den TVSat, das mit dessen Ende auslaufen soll. Siehe oben FN 23. Die generelle rundfunkrechtliche Preisgabe der Unterscheidung von Rundfunk- und Fernmeldesatelliten geschieht in dem Vertrag fast geräuschlos. Sie hat indes weitreichende Konsequenzen, vor allem für das Weiterverbreitungsrecht, das jetzt „europäisiert“ und weiter liberalisiert wird (§ 35 RfKStV n. F.). Anders noch Art. 11 a. F. Zu dessen Vorgeschichte Stock (FN 3), S. 462 ff.; ders. (FN 7), S. 420 ff.; Hartstein u. a. (FN 7), Art. 11 Rdnr. 1 ff.

(86) Die Bestimmung kehrt sich nach der Begr. (FN 10) zu § 33 gegen die Bundespost und soll den „dienenden“ Charakter der fernmelderechtlichen Bundeskompetenz betonen. Dazu etwa Papier, Aufgaben der Deutschen Bundespost bei der terrestrischen Rundfunkversorgung, 1989; ders., Fernmeldemonopol der Post und Privatrundfunk, DÖV 1990, S. 217 ff.

(87) Vgl. BVerfGE 83, S. 322 ff. Zu den dortigen, wohl noch unfertigen Direktiven Stock, Neues Lokalrundfunkrecht auf dem Karlsruher Prüfstand, JuS 1992, S. 383, 386 f. m. w. N. Die Problematik ist insb. von Eberle, Rundfunkübertragung, 1989, erschlossen worden. Überzeugende Lösungen sind aber bisher kaum zu sehen.

(88) Zulassungsfrei kann der sog. Bagatellrundfunk in Krankenhäusern, Heimen u. ä. bleiben (§ 19 Abs. 2 Satz 3). Für bestimmte andere funktionell spezialisierte Einrichtungen (Hotels, Ladenketten etc.) soll in einem vereinfachten Verfahren ein werbefreier Quasi-Bagatellfunk zugelassen werden können, desgleichen – aber inklusive Werbefunk – für gewisse Veranstaltungsformen (ebd. Sätze 1 und 2). Dazu Begr. (FN 10) zu § 19. Letzterer neuer Typus kann für einen höher organisierten werbefinanzierten Lokalrundfunk, etwa nach §§ 23 ff. LRG NW, durchaus unbequem werden.

chen Kriterien zu und greift eine Reihe von Vielfaltparametern auf, beginnend mit der Meinungsvielfalt. In diesem früher vieldiskutierten Punkt beschränkt er sich auf den bundesweit verbreiteten Privatrundfunk, setzt für ihn bestimmte Mindeststandards fest und überläßt es der lizenzierenden Landesmedienanstalt, ggf. auch strengere Anforderungen nach dem jeweiligen Landesrecht zu stellen (§ 22 Abs. 1 RfKStV n. F., ähnlich schon Art. 8 Abs. 7 a. F.). Eingangs finden sich ein paar unbestimmt formulierte Grundsätze über eine „im wesentlichen“ zu erreichende meinungsmäßige Pluralität, über Selbstartikulation „bedeutsamer“ Kräfte und Gruppen und über die Berücksichtigung von Minderheitsauffassungen in den Vollprogrammen (§ 20 Abs. 1 RfKStV n. F. = Art. 8 Abs. 1 a. F.). Dann klärt sich die Bezugsgröße, und zwar im Sinn großer Freizügigkeit:

Die genannten Anforderungen beziehen sich normalerweise nur auf außenplural strukturierte, aus den jeweiligen nationalen privaten Fernseh- bzw. Hörfunkvollprogrammen zusammengesetzte Gesamtangebote. Der externe Vielfaltmodus setzt voraus, daß je drei inländische Programme am Markt sind und von mehr als der Hälfte der Teilnehmer empfangen werden können. In dieser Lage darf jedes Einzelprogramm – bis zur Grenze einer „in hohem Maße ungleichgewichtigen“ Einflußnahme auf die öffentliche Meinungsbildung – einen richtungsmäßig gebundenen Tendenzfunk betreiben. Unterdessen „achten die Landesmedienanstalten gemeinsam darauf“, daß die außenplurale Gesamtgröße obigen Anforderungen entspricht. Mit Dreiviertelmehrheit können die Anstalten feststellen, daß das nicht der Fall ist. Dann muß Meinungsvielfalt i. S. des § 20 Abs. 1 RfKStV n. F. jeweils programmintern, also rein binnenplural verwirklicht werden; ebenso bei anfänglicher Nichterreicherung sowie nachträglicher Unterschreitung des Dreierlimits (Monopol, Duopol) (vgl. ebd. Abs. 2–4).

Das dürftige Arrangement geht im wesentlichen auf Art. 8 Abs. 1–3 RfKStV a. F. zurück, mit dem die Länder 1987 den zulässigen Rabatt i. S. des Niedersachsen-Urteils (89) möglichst weitgehend ausschöpfen wollten. Ein derartiges extern-internes Vielfaltmodell ist bei Lichte besehen großenteils unpraktikabel. Rechtlich zu gewährleisten ist am ehesten der erwähnte schwächliche Binnenpluralismus als zahlenmäßig fixiertes Ausgangs-, Zwischen- oder Endstadium. Wenn und solange aber mehr als zwei Anbieter auf dem relevanten Markt gegeneinander antreten, wird die Privatrundfunkaufsicht mit ihrem Latein bald am Ende sein. Das gedachte außenpluralistische Normalstadium ist im Detail kaum zu steuern. Einmal erreicht, wird es auch bei dysfunktionaler Entwicklung nicht wieder wegzubekommen sein, es sei denn, das Dreierlimit wird unterschritten. Von dem Limit ab wirft das Modell zahlreiche schwierige Operationalisierungsprobleme auf. Insoweit erscheint der Staatsvertrag so gut wie unvollziehbar (90).

Daß die Länder auch 1991 nicht über solche mehr symbolischen Vielfaltnormen hinausgekommen sind, ist auf den ersten Blick überraschend; es entspricht ihren vorhin konstatierten guten Vorsätzen in keiner Weise. Es mag sich u. a. daraus erklären, daß programmrechtliche Fragen der Binnen- und Außenpluralität heute in der Fachwelt auch sonst nicht mehr im Mittelpunkt des Interesses stehen. Auch in früheren Jahren

(89) Oben FN 36.

(90) Vgl. Stock, Das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts – Kontinuität oder Wende? NJW 1987, S. 217, 222. Näher ders. (FN 3), S. 408 ff.; ders. (FN 38), S. 131 ff. Nach dem oben Gesagten kommt dem Vorbehalt des § 22 Abs. 1 Satz 2 RfKStV n. F. besondere Bedeutung zu: Er ermöglicht auch einen (leichter realisierbaren) reinen programmlichen Binnenpluralismus als alleinige Dauerlösung, etwa nach § 12 Abs. 3 LRG NW. Dazu BVerfGE 83, S. 315 ff. Das höhere nordrhein-westfälische Anspruchsniveau wirkt sich u. a. bei dem Westschienenprojekt aus (FN 83).

sind sie nicht so gründlich erörtert worden, daß man jetzt etwas Brauchbares und Konsensfähiges in der Hand hätte. Die damalige Polarisierung hat leider dazu geführt, daß das Thema im Taktieren und Eifern bei manchen zu kurz kam; schließlich blieb es ungeklärt liegen.

d) Konzentrationsforschung und Konzentrationsbekämpfung

Auch das Niedersachsen-Urteil hat zu obigem Defizit beigetragen. Indes war das 1986 in Karlsruhe in puncto Vielfaltsicherung nicht das letzte Wort. Das Urteil suchte vielmehr in gewissem Umfang auf andere, strukturell wirksame Sicherungsmaßnahmen umzuschalten. Es drang nun vor allem auf vorbeugende Konzentrationsbekämpfung (91). Auch davon griff der erste Rundfunkstaatsvertrag alsbald etwas auf (Art. 8 Abs. 5–6 a. F.). Dadurch gewann er an Substanz (92), jedoch war er auch damit in der Praxis nicht sonderlich erfolgreich (93). Daraufhin machten sich die Länder 1991 daran, diesen zweiten regulatorischen Ansatz ein Stück weit voranzubringen. Das vorläufige Ergebnis findet sich in § 21 RfKStV n. F.

Auf das jetzige etwas stärker ausdifferenzierte Instrumentarium rundfunkrechtlicher Konzentrationskontrolle im einzelnen einzugehen, würde hier zu weit führen. Ob es in der Praxis besser anschlagen wird, steht dahin (94). Auch die Vertragspartner waren sich dessen wohl nicht sicher. Wie es scheint, waren sie von erheblichen Zweifeln geplagt, ob sich die §§ 20–22 insgesamt als gelungen, d. h. den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den Zielsetzungen der Präambel genügend erweisen würden. So kam es zu einer weiteren, durchaus originellen und beachtlichen verfahrensmäßigen Neuerung: Den Landesmedienanstalten wird in § 21 Abs. 6 RfKStV n. F. die Beiziehung unabhängiger Forschungskapazität aufgegeben, woraus sich ein turnusmäßig (spätestens alle drei Jahre) zu erstattender „Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk“ ergeben soll. Der Bericht soll sich der inter- und intramedialen Verflechtungsproblematik umfassend annehmen. Er soll auch zu Praxiserfahrungen mit den §§ 20–22 und zu „erforderlichen“ Änderungen dieser Bestimmungen Stellung nehmen. Die Länder erwarten sich von ihm klare Worte zu „erforderlichen Regelungen zur Verhinderung multimedialer Meinungsmacht“. Ein entsprechender weitreichender Novellierungsbedarf scheint damit schon jetzt dem Grunde nach zugestanden. Nun kommt es darauf an, diese wichtige Angelegenheit in Forschung und Forschungsförderung adäquat in die Wege zu leiten (95).

(91) Vgl. BVerfGE 73, S. 172 ff. Dazu Stock (FN 90), S. 222 f. Näher Kübler, Die neue Rundfunkordnung: Marktstruktur und Wettbewerbsbedingungen, NJW 1987, S. 2961 ff. m. w. N.

(92) Vgl. Hartstein u. a. (FN 7), Art. 8 Rdnr. 49 ff. Eingehend Wagner, Konzentrationskontrolle im privaten Rundfunk, RuF 1990, S. 165 ff.; Holznel, Konzentrationsbekämpfung im privaten Rundfunk, ZUM 1991, S. 263 ff.

(93) Eine interessante, an öffentlich-rechtliche Kontrollgremien erinnernde Figur war der fakultative „Programmbeirat“ nach Art. 8 Abs. 6 Satz 1 a. F. Er ging auf BVerfGE 73, S. 175 zurück und sollte den programmlichen Binnenpluralismus laut Art. 8 Abs. 2 a. F. ansatzweise um einen organisatorischen ergänzen. Realiter entstanden im privaten Milieu aber nur ein paar aufgesetzt wirkende, einflußarme Gremien mit Feigenblatt-Charakter. Im neuen Rundfunkstaatsvertrag findet sich die Figur nicht mehr.

(94) Ineffizient war die Handhabung z. B. im Fall des „Kabelkanals“, siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 8 vom 1. 2. 1992, S. 15. Ein weiterer Prüfstein mag demnächst „RTL plus 2“ werden.

(95) In diesem Zusammenhang wird neben anderen Einrichtungen manchmal das Europäische Medieninstitut erwähnt, das 1992 von Manchester nach Düsseldorf umziehen und dort staatlicherseits – unter dem stolzen Motto „Medienland NRW“ – relativ hoch dotiert werden soll. Siehe LfR-Funkfenster Dez. 1991, S. 19. Das Vorhaben erscheint allerdings noch unausgereift. DLM und Medienanstalten werden auch ihrerseits mehr Profil gewinnen und für die nötige Sachkompetenz in der Forschungsförderung sorgen müssen. Dazu allg. Stock, Programmauftrag und Medienforschung, Media Perspektiven 1992, demnächst. Daß die Einholung von „Gutachten“ generell zu den gebührenfinanzierten Anstaltsaufgaben nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RfKStV n. F. gehört, stellt die Begr. (FN 10) zu § 29 ausdrücklich klar.

e) Programmgrundsätze, territoriale und gegenständliche Vielfalt

§ 23 RfKStV n. F. enthält seiner Überschrift zufolge „Programmgrundsätze“ für bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk. Er will insoweit Minimal- und zugleich Maximalwerte fixieren (96). Inhaltlich knüpft er an Art. 9 Abs. 1–3 a. F. an, in dem szt. – wesentlich auf Betreiben der SPD-regierten Länder (97) – ein programmrechtliches Anforderungsniveau verankert worden war, das immerhin eine gewisse Ähnlichkeit und Verwandtschaft mit öffentlich-rechtlichen Standards aufweist. Einen expliziten und anspruchsvollen „Programmauftrag“, etwa nach dem Muster des § 11 LRG NW, einzuführen, konnten sich die Länder auch 1991 nicht entschließen. Diesbezüglich kann aber jetzt von der Präambel aus interpretatorisch nachgeholfen werden. Werden die Vorschriften des § 23 wirklich ernstgenommen und nicht in kurzsichtiger Weise als unjustitiabel, bloß rituell und ornamental etc. abgetan, so ist damit doch wohl einiges auszurichten, wohlgernekt i. S. einer „Konvergenz nach oben“.

Das betrifft vor allem Fragen der gebietsbezogen-kommunikationsräumlichen und der gegenständlich-spartenmäßigen Vielfalt. Für Vollprogramme wird diesbezüglich in § 23 Abs. 2 RfKStV n. F. auf Europa im ganzen und auf den deutschen Sprachraum abgestellt. Hiermit stehen auch die Richtwerte des § 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 im Zusammenhang: Achtung der Menschenwürde, Toleranzprinzip, Förderung der internationalen Verständigung statt kommerzieller Meinungslosigkeit, geflissentlicher Bestärkung fremdenfeindlicher Tendenzen o. ä. Ein besonderer, im näheren erst noch zu entfaltender Förderungsauftrag gilt dort zudem der gesamtdeutschen „Zusammengehörigkeit“ (98). Auf vermehrte innerdeutsch-regionale Gebietsbezüge dringt der neue Staatsvertrag an anderer Stelle: Er will terrestrisch verbreitete nationale private TV-Vollprogramme verstärkt zugunsten von Fensterprogrammen (Begriff: § 2 Abs. 2 Nr. 3) nach Landesrecht in Pflicht genommen wissen (§ 20 Abs. 6).

Mit alledem verbindet sich sodann das Bemühen um gegenständliche Vielfalt i. S. der herkömmlichen Aufgabentrias: Die kommerziellen Großanbieter sollen sich nicht auf eine mißverständene duale „Arbeitsteilung“ zurückziehen und einen Unterhaltungsrundfunk sozusagen nach Armenrecht und für willfähige Arme im Geist betreiben. Ihre Vollprogramme sollen vielmehr einen „angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung“ aufweisen (§ 23 Abs. 2) (99). Auch will der Vertrag in „Berichterstattung und Informationssendungen“ einer journalistischen Professionalität und relativi-

(96) Vgl. § 23 Abs. 4, der keinen Vorbehalt zugunsten strengerer Anforderungen nach dem Recht des jeweils lizensierenden Landes enthält (anders § 22 Abs. 1 Satz 2). Ebenso bisher bereits Art. 9 Abs. 6 a. F. Dazu Hartstein u. a. (FN 7), Art. 9 Rdnr. 2: Für die nationale Ebene erschöpfende Regelung. Dabei ist indes Obacht zu geben: Ob der Verdrängungseffekt auch speziellere Materien betrifft, die in § 23 nicht angesprochen sind, ist jeweils fallweise zu prüfen. Bei den Materien des § 20 Abs. 1–4 z. B. ist es eindeutig zu verneinen.

(97) Vgl. Hartstein u. a., ebd. Rdnr. 1.

(98) Damit wird auch auf dem privaten Sektor auf die Tradition des Integrationsrundfunks zurückgegriffen, die hier in spezifischer Weise gefordert ist (FN 53). Das tangiert beispielsweise populistische Kampagnen unter der Gürtellinie, wie sie in Boulevard- und Illustriertenpresse vorkommen. Es kann sich auch etwa auf Art und Richtung der Stasi-Debatte im Privatfunk auswirken. Dazu Weischenberg, Enttarnungen, Journalist 1992, Heft 4, S. 10 ff. Dort auch weitere Beiträge zu dem schwierigen Thema.

(99) Hierbei können auch die Beteiligungsregeln des § 20 Abs. 5 sowie die Quotierungen des § 5 RfKStV n. F. (oben II 5 d) zu Buche schlagen. Dazu die von der Düsseldorfer LfR in Auftrag gegebene, auf § 12 Abs. 6 LRG NW und Art. 9 Abs. 2 RfKStV a. F. bezogene Programmanalyse von Weiss/Demski/Fingerling/Volpers, Produktionsquoten privater Fernsehprogramme in der Bundesrepublik Deutschland, 1991. Diese sog. GIFAK-Studie belegt, daß insoweit auch fünf Jahre nach dem Start des Privatrundfunks noch sehr große Defizite vorhanden sind. Die Befunde der Studie wurden in Bremen mit Schärfe gegen PRO 7 gekehrt, vgl. VG Bremen AfP 1991, S. 664 ff. und OVG Bremen DVBl. 1991, S. 1270 ff. (keine aufschiebende Wirkung einer Konkurrentenklage). Siehe auch OVG Berlin DVBl. 1991, S. 1265 ff. Das traf ein kleineres Unternehmen. Zu wünschen bleibt, daß nun endlich auch SAT 1 und RTL plus energisch zur Rechenschaft gezogen werden. Die bisherigen Ansätze sind auch dort unzureichend.

ven Autonomie ungefähr nach dem Bilde des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Durchsetzung verhelfen (vgl. § 23 Abs. 3) (100) – richtig verstanden (Präambel Abs. 2) ebenfalls ein nicht zu unterschätzendes, keineswegs selbstverständliches normatives Petikum.

f) Kirchen- und Parteiensendungen, Verbot ideeller Werbung

In § 24 wendet sich der Staatsvertrag den sog. Drittsendungen zu (101) und trifft diesbezüglich für den nationalen Privatrundfunk eine erschöpfende Regelung. § 24 Abs. 1 RfKStV n. F. hält an kirchlichen Ansprüchen auf Übertragung „religiöser Sendungen“, auf Wunsch gegen Erstattung der Selbstkosten, fest und bleibt damit auf der Linie von Art. 9 Abs. 5 Satz 1 RfKStV a. F. Mitunter war früher schon gezweifelt worden, ob solche nonprofitablen, drittnützigen Verlautbarungsformen den Veranstaltern in der Ära des kommerziellen Rundfunks noch auferlegt werden könnten (102). In § 24 drückt sich aber nach wie vor eine Bejahung dieser Frage aus. Die Länder halten damit innerhalb des Marktrundfunks Raum für religiöse Programmkomponenten in Gestalt einer besonderen Ausprägung von Verbandsrundfunk frei. Solche Inselstrukturen dürfen seitens der Veranstalter nicht voll durchkommerzialisiert, d. h. im Stil von Wirtschaftswerbung vermarktet werden. Das wird durch das generelle Verbot von „Werbung . . . religiöser Art“ (§ 6 Abs. 7 Satz 1 RfKStV n. F.) verhütet.

Ähnlich die Beharrungstendenz, die der Vertrag hinsichtlich des Parteienfunks an den Tag legt. § 24 Abs. 2 RfKStV n. F. knüpft an Art. 9 Abs. 5 Satz 2 a. F. an und gesteht politischen Parteien auch fernerhin das Recht zu, vor den Wahlen zum Bundestag und zum EG-Parlament im Rahmen des Üblichen (Chancengleichheit) und gegen Erstattung der Selbstkosten mit Wahlwerbespots ins private Programm zu gelangen. Hieran war von privater Seite grundsätzliche, auch verfassungsrechtliche Kritik geübt worden (103). Die Privaten wollten tunlichst auch an der Parteienwerbung verdienen, sie wollten sie unter der Rubrik „Ideenwerbung“ in den allgemeinen Werbefunk verpflanzen (104). Der neue Rundfunkstaatsvertrag indes schiebt solchen Transformationen in § 6 Abs. 7 Satz 1 ausdrücklich einen Riegel vor: Er verbietet auch „Werbung politischer . . . Art“ (105).

- (100) Ähnlich z. B. § 12 Abs. 4 LRG NW. Dazu Stock, Neues Privatrundfunkrecht, 1987, S. 20; BVerfGE 83, S. 315 ff.
- (101) Zur Typik dieser zwischen Integrations- und Gruppenrundfunk angesiedelten Sendeformen am Beispiel der Parteiensendungen Stock (FN 3), S. 294 ff. m. w. N.
- (102) Siehe etwa Dehnen, Zur Verfassungsmäßigkeit des sog. Drittsendungsrechtes der Kirchen im öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk, DVBl. 1986, S. 17 ff. Anders Link/Pahlke, Rechtsfragen kirchlicher Medienbeteiligung in einer gemischten Rundfunkverfassung, 1985; Lorenz, Das Drittsendungsrecht der Kirchen, insbesondere im privaten Rundfunk, 1988; Link, Kirchen und Neue Medien, ZevKR 34 (1989), S. 117 ff. Zu den konzeptionellen Grundlagen statt aller Redelfs, Evangelische Kirche und privater Rundfunk, 1990.
- (103) Vgl. zuletzt Gabriel-Bräutigam, Wahlkampf im Rundfunk, ZUM 1991, S. 466 ff. Anders Bethge, Rechtsfragen der Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen, in: Becker (Hg.), Wahlwerbung politischer Parteien im Rundfunk, 1990, S. 31 ff.; Ukena, Wahlwerbesendungen privater Rundfunkveranstalter, ZUM 1991, S. 75 ff.
- (104) Siehe nur Ricker, Die Zulässigkeit kommerzieller Parteienwerbung im privaten Rundfunk, ZUM 1989, S. 499 ff. Dazu kontrovers Radunski und Stock, Kommerzielle Polit-Spots, Journalist 1989, Heft 7, S. 76 f.
- (105) Davon wird auch bezahlte Spotwerbung sonstiger politischer Vereinigungen erfaßt. Die Münchener BLM war früher bereits zu einer entsprechenden engen Auslegung des Werbungsbegriffs des Art. 7 RfKStV a. F. gelangt. Vgl. Hartstein u. a. (FN 7), Art. 7 Rdnr. 9 ff.; BayVGH ZUM 1990, S. 536 ff. mit Anm. Doll S. 512 f.; BayVerfGH ZUM 1991, S. 577 ff. In jenem Fall kehrte sich die restriktive Handhabung gegen die Bürgeraktion „Das bessere Müllkonzept“, die im kommerziellen Radio (Antenne Bayern) für das von ihr initiierte Volksbegehren werben wollte. Der mitbetroffene Veranstalter kündigte szt. weitere rechtliche Schritte an, AfP 1991, S. 521. Ebenso jetzt RTL plus im Blick auf § 6 Abs. 7 RfKStV n. F., nach epd/Kirche und Rundfunk Nr. 61 vom 7. 8. 1991, S. 8 f.

Dem scheint die Besorgnis zugrundezuliegen, politische Werbung im Gewande von Wirtschaftswerbung könne – ins Große gewendet – zu erheblichen Verzerrungen führen (106) und weitreichende programmstrukturelle Veränderungen nach sich ziehen, auch mit Wirkung für die redaktionelle Berichterstattung; Meinungsvielfalt und in sich konsistente politische Information nach § 20 Abs. 1 Satz 2 und § 23 Abs. 3 RfKStV n. F. könnten sich womöglich nach und nach in allerhand fremdbestimmte, jeweils käuflich erworbene fensterartige Partikel auflösen. Dieses Risiko ist in der Tat nicht ganz von der Hand zu weisen. So mag denn die vorsichtige Haltung des § 6 Abs. 7 dazu beitragen können, daß auch in diesem Bereich der allgemeine Programmauftrag maßgeblich wird und bleibt (107).

g) Werbefinanzierung, Einfügung und Dauer der Wirtschaftswerbung

Bis hierher waren im dritten Abschnitt des Vertrags ein paar wohlgemeinte, mehr oder minder geschickt und wirksam ausgearbeitete regulatorische Ansätze zu verzeichnen, welche sämtlich auf eines abzielen: Privater Rundfunk soll in Deutschland nicht nur ein Geschäft sein, sondern er soll immer auch etwas von der älteren public-service-Idee beibehalten. Letztere soll von der Präambel aus, wie beschrieben, fortwirken und im Ergebnis in abgewandelter Form das Bild bestimmen, schlagwortartig: „verdienen“, um damit zu „dienen“. Über die Erfolgchancen dieses interessanten normativen Konzepts wissen wir noch wenig. Daß dies eine schwierige Partie ist, hatte sich vorhin schon zur Genüge ergeben. Die inneren Probleme des dritten Abschnitts werden nun in den Vorschriften über Werbung und Werbefinanzierung (§§ 25–27) vollends deutlich.

Diese Vorschriften gelten für den gesamten inländischen privaten Bereich. Zunächst steht hier in aller Direktheit geschrieben, was man auch schon vorher wußte; es war auch bei der Lektüre der vornehmer klingenden Paragraphen mitzubedenken und stellt weiter keine Überraschung und Kehrtwendung dar: Privater Rundfunk soll sich nicht aus Gebühren, sondern aus Wirtschaftswerbung finanzieren. So jedenfalls der karge und einfache Grundsatz des § 25 RfKStV n. F., wie er auch schon in Art. 7 Abs. 2 a. F. enthalten war. Näherhin führt § 25 mehrere statthafte Finanzierungsquellen auf und stellt dabei die Werbeeinnahmen an die Spitze. Außerdem werden „sonstige Einnahmen, insbesondere durch Entgelte der Teilnehmer . . .“ genannt (Satz 1). Entgeltfinanzierung ist bekanntlich, von dem Pay-TV-Kanal Premiere als Sonderfall (108) abgesehen, hierzulande nicht typusbestimmend. Im Vordergrund steht vielmehr die Werbefinanzierung, wozu die Amtliche Begründung als Beispiele möglicher Drittfinanzierung noch Sponsoring und Spenden hinzufügt (109). Eine Finanzierung privater Veranstalter

(106) Vgl. BayVGH (FN 105) S. 537 über „die Gefahr, daß finanzstarke Gruppierungen über gekaufte Werbezeit massiv und ohne ausreichendes Gegengewicht beherrschenden Einfluß auf die politische Meinungsbildung auszuüben versuchen“.

(107) Vgl. Pätzold, Die Rundfunkfreiheit und die Parteien, in: Becker (FN 103), S. 91, 105 ff., für „eine journalistische Denkweise“. Eine solche sollte auch in den jüngst sich häufenden Konflikten über redaktionelle Wahlhearings ausschlaggebend sein, einschließlich des öffentlichen Sektors. Siehe etwa BVerfG NVwz 1990, S. 961 und NVwZ 1992, S. 51. Dazu Klenke, Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, NWVBl. 1990, S. 334 ff.; Ladeur, Zum Recht der politischen Parteien, in redaktionell gestalteten Wahlsendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „zu Wort zu kommen“, ZUM 1991, S. 456 ff. Muchelfelder, Redaktionell gestaltete Wahlsendungen – Information oder Wahlpropaganda? ZUM 1992, S. 163 ff.

(108) Dazu Klausnitzer (Interview Jakob), Fernsehen à la carte, epd//Kirche und Rundfunk Nr. 67 vom 25. 8. 1990, S. 3 ff.; Jakob, Generalprobe von Premiere, Medium 1991, Heft 4, S. 41 ff. Zuletzt epd/Kirche und Rundfunk Nr. 18 vom 7. 3. 1992, S. 11 f. (derzeit 320 000 Kunden). Mit der Finanzierung durch Publikumsentgelte (Abonnements oder Einzelentgelte) stehen die neuen bereichsspezifischen Datenschutzregelungen des § 28 Abs. 2–6 RfKStV n. F. im Zusammenhang. Näher Begr. (FN 10) zu § 28.

(109) Begr. (FN 10) zu § 25.

aus der Rundfunkgebühr wird dagegen in § 25 nach wie vor für unzulässig erklärt (Satz 2). „Unberührt“ bleibt davon nach Satz 3 auch fernerhin die Verwendung des zweiprozentigen Gebührenanteils gemäß § 29 RfKStV n. F. für die Finanzierung der „Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen“ der Landesmedienanstalten sowie zur Förderung offener Kanäle und technischer Infrastruktur (letzteres im Anschluß an Art. 6 a. F. bis Ende 1995 verlängerbar).

In § 26 und § 27 RfKStV n. F. finden sich sodann Spezialvorschriften über Einfügung und Dauer der Werbung im Privatrundfunk, welche weit großzügiger gehalten sind als diejenigen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (§§ 13–17). Die hiesigen liberalen Bestimmungen über Unterbrecherwerbung und Sendezeitanteile des Werbefunks, auch für Tele-Shopping, haben auf privater Seite meist Zufriedenheit ausgelöst. Erinnerung sei auch noch einmal an den Allgemeinen Teil des Vertrags, der sich in § 6 etwas stärker regulativisch über Werbeinhalte und Kennzeichnung vernehmen läßt als bisher; er bleibt damit aber doch wohl an der Oberfläche, was die werbewirtschaftlichen Dynamiken als solche und deren Programmverträglichkeit betrifft. In § 7 werden für ein scheinbar „sauberes“ Sponsoring die Tore geöffnet, was in der Tendenz zur Largesse mit den §§ 26–27 übereinstimmt. In alledem geht es erst einmal um gutes „Verdienen“.

Demgegenüber sei festgehalten: Jener herkömmliche Finanzierungsmodus, der aufs beste auf die Rundfunkfreiheit als „dienende“ Freiheit zugeschnitten ist, also die Gebührenfinanzierung, soll auf dem privaten Sektor grundsätzlich nicht Platz greifen. Ausnahmsweise soll er hier immerhin partiell und indirekt einschlägig sein, nämlich in Gestalt der Privatrundfunkaufsicht und ihrer öffentlichen Gewährleistungs- und Förderungstätigkeit. Das „Dienen“ soll nach diesem Design gewissermaßen dachartig ansetzen und von oben her kommen – unten aber kann und muß „verdient“ werden. Und an der Basis waltet eben jener privatwirtschaftliche Finanzierungsmodus vor, der zu der public-service-Idee wohl am wenigsten paßt; nach dem vorhin über den öffentlichen Sektor Gesagten ist er jedenfalls dort latent dysfunktional (110). Folglich ist die Lage etwas unbehaglich. Bei ungünstigem Verlauf kan es sogar dazu kommen, daß die Basis das Dach gänzlich verschmährt und sozusagen abwirft (111). Die weiteren Regelungen des dritten Abschnitts verstehen sich – ebenso wie die vorangehenden – stets vor dem Hintergrund eines derartigen prinzipiellen Risikos.

h) Externe Privatrundfunkaufsicht im Bundesstaat

Schließlich noch zur institutionellen Seite der Dinge. Schon in § 19 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 30 Abs. 1 RfKStV n. F. zeigen sich zwei bedenkliche Schwächen dieses Steuerungsmodells; ähnlich früher bereits in Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 a. F. Die erste Schwäche ist eben schon berührt worden. Sie liegt darin, daß auf dem privaten Sektor die sog. externe Steuerung durch öffentlich-rechtliche Dachanstalten im Vordergrund steht, wobei Anstalt und Veranstalter auseinandertreten. Die Veranstalter unterliegen daraufhin nur einer fernen und milden, vergleichsweise sehr weitmaschigen

(110) Siehe oben III 4.

(111) Gelegentlich will man dem Syntheseproblem dadurch entgehen, daß auch für Private *de lege ferenda* eine vermehrte direkte Gebührenfinanzierung beansprucht wird. Damit pflegen sich Überlegungen über eine Privatisierung der Grundversorgung zu verbinden, welche über kurz oder lang womöglich auf einen neuen Monismus (ohne öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Medienanstalten) hinauslaufen könnten. Vgl. zuletzt Selmer, Rechtsprobleme einer Beteiligung privater Rundfunkveranstalter am Aufkommen der Rundfunkgebühr, DVBl. 1992, S. 79 ff. Dazu Stock (FN 16), S. 135 ff.

gesellschaftlichen Kontrolle (112). Damit kumuliert sich nun die zweite Schwäche: Das gesamte private Rundfunkwesen, auch das nationale und transnationale, wird in die Obhut der jeweiligen deutschen lizenzierenden Länder je für sich bzw. (im Fall der Regionalstaatsverträge) (113) kleinerer Ländergruppen gegeben. Eine leistungsfähige übergreifende, als bundesweite Trägerinstitution taugliche zentrale Gemeinschaftseinrichtung, etwa nach dem Bilde des ZDF, ist für den privaten Bereich in der Gründerzeit nicht zustande gekommen (114), und so fehlt sie denn bis heute.

Statt dessen haben wir nun also elf west- und vier ostdeutsche Landesmedienanstalten – sämtlich recht empfindliche und fragile Trägergebilde von mehr oder minder kleinem Wuchs. Sie haben es mit mancherlei partikularen Interessen zu tun und befinden sich immer wieder einmal im standortpolitischen Clinch und Unterbietungswettbewerb (115). Die westdeutschen Anstalten wurden seit 1987 durch Art. 12 Abs. 2 und 3 RfKStV a. F. zur Kooperation angehalten. Mit den Ergebnissen sind die Länder aber offenbar nicht zufrieden. Nunmehr drängen sie die Anstalten, konzeptionelle Unterschiede und Sonderbestrebungen „unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung privater Veranstalter“ zurückzustellen und „verstärkt zusammenzuarbeiten“, und zwar auch zum Zweck der „besseren Durchsetzbarkeit von Entscheidungen“ (Präambel Abs. 7 RfKStV n. F.). Demgemäß besteht der neue Vertrag in § 30 Abs. 2 und 3 mit größerem Nachdruck auf planerischer und technischer Kooperation und wirksamer Koordination der Aufsichtstätigkeit, bis zu ARD-ähnlichen „gemeinsamen Stellen“ hin. Ferner statet er die Anstalten mit einer umfänglichen gemeinsamen Richtlinien Gewalt und mit je separaten vielfältigen Bußgeldkompetenzen aus (§§ 31, 32) und sorgt auch weiterhin für ihre finanzielle Absicherung (§ 29) (116).

Bei dieser Gelegenheit hätten die Länderchefs und Landtage den Anstalten endlich auch eine differenzierte und umfassende, auf nachhaltige Verbesserungen der Programmqualität angelegte Beratungs-, Förderungs- und Gestaltungsaufgabe zuschreiben können. Dazu konnte man sich jedoch nicht durchringen, und das gibt zu denken. In den Staatskanzleien pflegt – aus welchen Gründen auch immer – eine eher unentschiedene und ambivalente Philosophie der externen Steuerung vorzuwalten. Es gibt dort wohl

-
- (112) Das hat vor allem strukturelle Gründe, es beruht auf dem grundsätzlichen Unterschied von externer und interner Steuerung. Davon abgesehen gibt es auch beachtliche Unterschiede in der näheren rechtlichen Ausgestaltung und praktischen Handhabung der Kontrolle. Vgl. Astheimer, Institutionelle Politiksteuerung: Gremienstrukturen bei den Landesmedienanstalten, RuF 1991, S. 185 ff. Einen einheitlichen funktionalen Ansatz verwendet insoweit dennoch BVerfGE 83, S. 332 ff. Zustimmung Stock (FN 16), S. 141 ff.
- (113) Außerdem wahrscheinlich demnächst in Berlin und Brandenburg. Die beiden Länder haben die Errichtung einer gemeinsamen Medienanstalt vereinbart. Siehe §§ 8 ff. des Staatsvertrages über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 29. 2. 1992, u. a. Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 12/1247 (Anlage).
- (114) Dazu Hartstein u. a. (FN 7), Art. 12 Rdnr. 2 ff. m.w.N.
- (115) Zur Empirie ausführlich Hellstern/Hoffmann-Riem/Reese/Ziethen, Rundfunkaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland, 1989; dies., Rundfunkaufsicht in vergleichender Analyse, 1989. Siehe auch Hoffmann-Riem (FN 30). Aus der Sicht der Anstalten: DLM Jahrbuch 88, hrsg. von der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, 1988; DLM Jahrbuch 89/90, hrsg. von den Landesmedienanstalten, 1990. Eine erste rundfunkrechtliche Gesamtdarstellung bietet Wagner, Die Landesmedienanstalten, 1990. Einführend Hesse (FN 69), S. 166 ff.
- (116) Die Gebührenfinanzierung nach Art. 6 RfKStV a. F. war Gegenstand zahlreicher Angriffe, zumal aus dem öffentlichen Sektor. Siehe etwa Hasper, Gebühren und Gebühr: Ein Plädoyer für die Rundfunkfreiheit, ZUM 1991, S. 272 ff., auch zu dem Normenkontrollverfahren 1 BvL 30/88 (FN 54), das die sog. Kabelgroschen zum Ausgangspunkt hat. § 29 n. F. ist indes bei dem bisherigen Finanzierungsmodus und Aufgabenkatalog geblieben und hat klargestellt, daß zu den Anstaltsaufgaben auch „notwendige planerische, insbesondere technische Vorarbeiten“ gehören.

einigen guten Willen, aber auch immer wieder Zurückschrecken, Zögern, Irritation. Groß ist die Unsicherheit im Umgang mit wirtschaftlichen und politischen Machthabern, zumal solchen, denen die deutsche rundfunkrechtliche Tradition fremd geworden ist. Ähnlich die Verhältnisse innerhalb der Anstalten, wenn deren Selbstverständnis nicht intern geklärt und konsolidiert ist. In der Aufbauphase hatte man es dort mit mancherlei positionalen Schwierigkeiten, inneren Hemmungen, Akzeptanzproblemen etc. zu tun. Daß man kraft eigenen rundfunkspezifischen Sachverständs Fuß fassen, sich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinzugesellen und dessen Standards und Werte in gewissem Umfang auch selbst verkörpern kann und soll – das muß eben erst einmal überall eingesehen und gelernt werden.

3. Bayerische Besonderheiten

Als Beispiel dafür, daß die Standortbestimmung nicht ganz einfach ist, sei noch auf bayerische Spezifika hingewiesen. Der neue Rundfunkstaatsvertrag enthält in § 38 wieder eine auf den ersten Blick schwer verständliche Bayern-Klausel; er hat sie so aus Art. 15 a. F. übernommen. Was hat es damit auf sich?

Die Sonderregelung geht auf den Umstand zurück, daß Rundfunk nach Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung nur „in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben“ werden darf. Das Verfassungsgebot beruht auf einem Volksentscheid von 1973 und will privat-kommerziellen Rundfunk ausschließen, es ist indes im politischen Raum niemals wörtlich genommen worden. Das nationale duale System hat sich längst auch in Bayern etabliert, und das Land gehört wie selbstverständlich zu den Partnern des alten und des neuen Länderkontrakts. Bundesweit verbreitete Programme privater Veranstalter, wie sie Gegenstand des Vertragsrechts sind, machen vor den Grenzen des Freistaats nicht halt, und sie sollen das nach dem Willen von Landtag und Staatsregierung auch keineswegs tun. Sie sind auch in Bayern eingebürgert, freilich unter anderem Namen: Es soll sich um Programme in „öffentlich-rechtlicher Trägerschaft“ der Münchner Landesmedienanstalt (BLM) handeln (117), und sogar um ein probeweise zulässiges „neues Modell öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (118). Der bayerische Gesetzgeber ist gegenwärtig bestrebt, die seltsame, für Außenstehende nicht leicht einsehbare Fiktion als statthafte Dauerlösung auszuweisen. Dabei greift er vielfach auf das Privatrundfunkrecht des neuen Staatsvertrags zurück und erklärt es für direkt oder analog anwendbar (119). § 38 Satz 2 RfKStV n. F. seinerseits streckt dazu die Hand aus und spricht von einer „entsprechenden“ Anwendung der Vertragsbestimmungen auf „Anbieter“ nach bayerischem Recht.

Die gedachte Analogie ist der Sache nach ein direkter Transfer von Grundsätzen des privaten Sektors. Das Ganze hat trickhafte Züge und dient einer möglichst unauffälligen, listigen Umgehung der Landesverfassung. Die anderen Bundesländer haben sich darauf leichthin eingelassen. Sie nehmen die bayerischen Besonderheiten in § 38 irgendwie zur Kenntnis, sei es widerwillig oder gleichsam achselzuckend oder insge-

(117) Vgl. Hartstein u. a. (FN 7), Art. 16 Rdnr. 1 ff.

(118) So BayVerfGH JZ 1991, S. 663, 665. Näher Stock, *Privatfunk als „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“? Ein bayerisches Verfassungsproblem*, ebd. S. 645 ff. m. w. N.

(119) Vgl. den Regierungsentwurf eines Bayerischen Mediengesetzes, *Senats-Drucksache 389/91*. Dazu Stock, *Bayerische Besonderheiten, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 19 vom 11. 3. 1992*, S. 7 ff.

heim amüsiert. Das ist ein wahrhaft postmoderner geschmeidiger föderativer Effekt, der sich dann in der Finanzierungsregelung des § 38 Satz 1 RfKStV n. F. fortsetzt. Denn danach kann der Gebührenanteil nach § 29 in Bayern zur Finanzierung des gesamten „öffentlich-rechtlichen“ Privatfunks dortiger Provenienz verwendet werden, einschließlich direkter Subventionierung kommerzieller „Anbieter“ (in Abweichung von § 25 Satz 2 RfKStV n. F.) (120). Nachhaltige Einflüsse des öffentlich-rechtlichen Herkommens sind in alledem leider nicht zu erkennen.

4. Offengebliebene Steuerungsprobleme im Lichte des Grundgesetzes

Alles in allem bietet der dritte Abschnitt des Staatsvertrags ein unübersichtliches Bild. Er erscheint inhomogen und sogar etwas unordentlich und unaufgeräumt. Anfangs scheint er mehr dem Integrationsmodell verpflichtet, nachher nähert er sich aber zunehmend auch dem Marktmodell an. Endlich sucht er beides unter einen Hut zu bringen und stellt dafür vor allem auf die koordinierende und vermittelnde Tätigkeit der Landesmedienanstalten ab. Er delegiert das Syntheseproblem zum Teil ungelöst an die selbständigen Anstalten, und er hat dabei auch die unabhängige Medienforschung als weitere regulative Ressource im Auge (§ 21 Abs. 6). Davon verspricht er sich wohl die eigentliche schöpferische Leistung. Wie das Resultat näherhin aussehen, wieviel „Integration“ und wieviel „Markt“ dabei unter dem Strich herauskommen, wie daraus ein funktionstüchtiger (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, Präambel Abs. 2) Privatrundfunk werden könnte – alles das bleiben vorerst offene Fragen. Mögliche Antworten werden vertraglich/gesetzlich nur in den Grundzügen vorgezeichnet, und es wird auf ergänzende Selbstregulierung der Beteiligten hingearbeitet.

Die Landesmedienanstalten und ihre zentralen Organe und gemeinsamen Büros befinden sich demnach in einer besonderen Schlüsselstellung. Entscheidend kommt es darauf an, daß sie ihre Interventions- und Gestaltungsaufgaben im Geiste der Rundfunkfreiheit als „dienender“ Freiheit wahrnehmen. Sie sind also nicht dazu berufen, für schlicht-ökonomische Belange von Veranstaltern einzutreten und z. B. werbewirtschaftliche Wachstumsinteressen als solche, gewissermaßen als Selbstzweck, zu fördern. Das wirtschaftliche Wohl und Wehe der Privaten kann ihnen aber auch nicht gleichgültig sein. Sach- und vertragswidrig (Präambel Abs. 5) wäre auch ein etwaiges Bestreben, die Fortentwicklung des privaten Rundfunks gezielt zu verzögern, etwa um die Funktionsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ebd. Abs. 4) mittelbar abzusichern. Was die Anstalten in wirtschaftlich-finanzieller Hinsicht tun und lassen sollten, werden sie im einzelnen selbst herausfinden müssen. Dabei können ihnen die genannten, primär publizistisch zu verstehenden Richtwerte eine Hilfe sein. Diese sollen sie im Vertrags- und Gesetzesvollzug operationalisieren, und sie sollen sie auch gegen Widerstrebende durchsetzen.

Das ist leichter gesagt als getan. Es kann beispielsweise bedeuten: Die „Medium und Faktor“-Aufgabe und der kulturelle Auftrag müssen auch solchen Veranstaltern nachdrücklich nahegebracht werden, die Radio oder Fernsehen rein geschäftlich betreiben wollen. Nicht jeder heutige Verleger und Medienmanager hat noch von Hause aus Verständnis für die erwähnten weiterreichenden Zielsetzungen. Daß private Veranstal-

(120) Bayerische „Anbieter“ fordern denn auch schon recht lautstark eine vermehrte direkte Gebührenfinanzierung. In geringerem Umfang wird dies von der BLM schon eine Weile praktiziert, und zwar ohne daß von privater Grundversorgung (FN 111) ernstlich die Rede wäre. Siehe Ott, Die Gier der Privatsender nach der öffentlich-rechtlichen Mark, Südde. Zeitung Nr. 79 vom 2. 4. 1992, S. 53.

ter hierzulande auch etwas von der öffentlich-rechtlichen Tradition beibehalten sollen und daß sie auch für die kommunikativ-kulturelle Seite des Rundfunks verantwortlich sind – das will erst einmal überall erfaßt und internalisiert werden. Die Anstalten werden also mit geeigneten Mitteln, sei es „informal“ oder amtlich, auf entsprechende Einsichten und Entschlüsse hinwirken müssen. Und damit fängt die Realisierungsphase überhaupt erst an. Wie es damit weitergehen könnte, sei hier nicht mehr ausgemalt. Abkürzend sei vermerkt:

§ 29 Abs. 1 Satz 1 RfKStV n. F. ist nicht die einzige aufgabenrelevante Vertragsbestimmung. Ein vollerer Aufgabenbestand wird sich aus der Präambel herleiten lassen, und letztlich unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Landesmedienanstalten sollen Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe im privaten Bereich voranbringen, und zu diesem Zweck partizipieren sie auch selbst an dem Schutz des Funktionsgrundrechts (121). Je besser sie die daraus erwachsenden Aufgaben erfüllen, um so leichter werden sie sich auch selbst legitimieren können, einschließlich ihrer Gebührenfinanzierung. Auf dem Boden des Staatsvertrags haben sie immerhin eine beachtliche Chance, sich in dieser Weise zu behaupten und durchzusetzen. Dazu bedürfen sie einer schlanken und kräftigen Konstitution, im Prinzip nicht anders als die alteingesessenen und die ostdeutschen Landesrundfunkanstalten. Auch die beiderseitigen Gestaltungsprobleme und Reformaufgaben hängen im dualen System miteinander zusammen. Qualitatives Wachstum auf dem privaten Sektor könnte auch für den öffentlichen Sektor von Nutzen sein, und umgekehrt. Es geht dabei auch um das wechselseitige Wohlbefinden.

V. Ein Rundfunksystem von empfindlicher Konstitution – faires Nebeneinander?

1. Magna Charta im Werden?

Der neue Rundfunkstaatsvertrag spiegelt die Umstände seiner Entstehungszeit wider. Fragt man nach seiner inneren Konsistenz und seinem gestalterischen Potential, so wird die Antwort verhalten ausfallen müssen. Nach einer Magna Charta sieht dies eigentlich nicht aus, mit dem großen Wort verbinden sich gemeinhin andere Vorstellungen. Nicht ganz klar ist z. B., ob der Magna-Charta-Effekt, wie er uns von den Vätern dieser Kodifikation versprochen wird, mehr einer „dienenden“ oder mehr einer „verdienenden“ Rundfunkfreiheit gelten soll, oder aber beidem; und im letzteren Fall: wie denn nun? Der Kompromiß- und Patchwork-Charakter des Ganzen ist denn doch unübersehbar. Das Vertragswerk wird sich aber bei günstigem Verlauf anhand von Verfassung und Verfassungsrechtsprechung konkretisieren lassen, und der Rundfunk wird damit dann tatsächlich für längere Zeit leben können.

2. Zur Bedeutung von Forschung und Forschungsförderung

Auch die Postmoderne geht wohl wieder vorüber. Gegenwärtig scheint eine neue, intensivere Diskussion über Zukunftsfragen des nationalen dualen Systems zu beginnen, zumal über die künftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (122). Dabei zeigen sich in den Analysen und Voraussagen noch beträchtliche Unterschiede, und die praktischen Empfehlungen gehen auseinander. Nach wie vor machen sich

(121) Näher Stock, Rundfunkrecht und Kartellrecht, AfP 1989, S. 627, 634; Wagner (FN 90), S. 31 ff.; Hoffmann-Riem, Personalrecht der Rundfunkaufsicht, 1991, S. 73 ff.

(122) Vgl. Medium 1992, Heft 1 (Themenheft: Zwischenbilanz des dualen Rundfunks); Weiß (Hg.), Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, 1991. Ferner die Beiträge in Gellner (FN 31).

beiderseits, überraschenderweise auch auf dem (objektiv meist noch wohl situierten) öffentlichen Sektor, schwere Besorgnisse und Unsicherheitsgefühle bemerkbar, mit der Folge, daß das staatsvertragliche Konzept eines fairen publizistischen Nebeneinanders von Öffentlich und Privat (Grundversorgungskonnex/Qualitätswettbewerb) in entscheidenden Punkten als unvollziehbar erachtet wird (123). Andernorts wird mit grundsätzlichen Überlegungen über den public-service-Gedanken im heutigen Milieu (Innovation oder Ende?) begonnen (124), oder man läßt es leichter angehen und spricht über Konvergenzbewegungen und mittlere Treffpunkte via „Boulevardisierung“ u. ä. (125). Die Debatte läßt sich sicherlich noch fortsetzen und zuspitzen, und sie könnte jetzt auch auf den neuen Rundfunkstaatsvertrag fokussiert werden.

Der duale Rundfunk i. S. des Staatsvertrags steht erst am Anfang seiner Entwicklung, und er ist noch von empfindlicher Konstitution. „Weisst du was daraus wird?“ (126). Die Frage läßt sich noch nicht klar beantworten, aber eine Prognose auf Sichtweite kann wohl schon gegeben werden: Es muß bald etwas geschehen, um den Fairneß-Grundsatz des Staatsvertrags – bisher eine mehr papierene Figur – mit Leben zu erfüllen. Ohne dies wird eine dauerhafte friedliche Koexistenz nicht möglich sein, die beiden ungleichen Partner werden vielmehr immer heftiger aneinandergeraten, endlich wird man sich womöglich gegenseitig auszuhungern und auszulöschen versuchen. Oder es kommt zu einer allgemeinen Kommerzialisierung, was im Ergebnis auf das Gleiche hinausläuft.

Es sind nun an nächster Stelle die Landesrundfunk- und die Landesmedienanstalten, die dem vorzubeugen haben, und zwar tunlichst Arm in Arm, in pragmatischer Kooperation und gemeinsamer Selbstregulierung über die Subsystemgrenzen hinweg. Insoweit besteht ein Bedarf nach mehr Handlungswissen und gründlicher konzeptioneller Vorarbeit, auch zum Zweck beiderseitiger Selbstvergewisserung. Dazu werden auch Forschung und Forschungsförderung (127) etwas beitragen können. Denn darüber wissen wir noch nicht genug: Wie läßt es sich mit dem gewünschten fairen Nebeneinander in der Empirie an? Und wie könnten Anstalten und Veranstalter im dualen System zu einem nüchternen Arrangement kommen, auch als Ausgangspunkt für weitere Reformschritte?

-
- (123) Vgl. zuletzt Hesels u. a., Der Angriff der „Westchiene“ auf den übrigen Rundfunk, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 25/26 vom 4. 4. 1992, S. 6 ff.: Erfolg des Westschienenprojekts (FN 83) als Gefährdung der Gebührenfinanzierung des WDR, letztlich vielleicht Tod eines leistungs- und konkurrenzfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks überhaupt? Dazu Stock, in: Mahle (FN 77), S. 187.
- (124) Vesting, Abschied vom Integrationsmodell, Medium 1992, Heft 1, S. 53 ff. Siehe auch Hoffmann-Riem, Rundfunk als public service – ein überholtes Konzept? In: Weiß (FN 122), S. 21 ff.
- (125) So Clement 1989 in Stenden zum Auftakt der vorigen Runde der Konvergenzdebatte. Vgl. Stock, Konvergenz im dualen Rundfunksystem? Media Perspektiven 1990, S. 745 ff. m. w. N. Dazu oben FN 31, 32.
- (126) Die zweite Norn, in: Richard Wagner, Götterdämmerung, Vorspiel.
- (127) Zu den Rechtsgrundlagen der Förderungspraxis näher Stock (FN 95), auch über eine Zusammenarbeit von Anstalten und Forschungseinrichtungen im Geiste von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 GG.