

Neue Juristische Wochenschrift

In Verbindung mit dem Deutschen Anwaltverein

und der Bundesrechtsanwaltskammer herausgegeben von Dr. Alfred Flemming, Rechtsanwalt in Frankfurt – Dr. Walter Lewaldt, Rechtsanwalt in Frankfurt – Prof. Dr. Rudolf Nirk, Rechtsanwalt beim BGH – Dr. Fritz Ostler, Rechtsanwalt in München – Prof. Dr. Konrad Redeker, Rechtsanwalt in Bonn.
Schriftleitung: Prof. Dr. Hermann Weber, Rechtsanwalt, Palmengartenstraße 14, 6000 Frankfurt 1

Heft 5
Seite 217–280
40. Jahrgang
28. Januar 1987

Aufsätze

Professor Dr. Martin Stock, Bielefeld

Das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts: Kontinuität oder Wende?

Aus Anlaß der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes hat das BVerfG jüngst zu zahlreichen bislang strittigen Fragen des Privatrundfunkrechts Stellung genommen. Das neue Grundsatzurteil (in diesem Heft S. 239) wendet sich erstmals auch den medienökonomischen Voraussetzungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt zu. Es stellt aktuelle Trends in Rechnung, welche auf eine verstärkte Kommerzialisierung und Internationalisierung hindeuten. Davon wird eine merkliche Abflachung der Programmqualität befürchtet. Unter diesen Umständen faßt das Urteil auch die derzeit entstehenden dualen Rundfunksysteme genauer ins Auge. Zwischen dem öffentlichrechtlichen und dem privat-kommerziellen Rundfunk soll eine Art Arbeitsteilung und qualitative Abstufung Platz greifen können. Mit Rücksicht darauf werden die zwingenden Mindestanforderungen an die Privaten nunmehr gesenkt. Sie werden niedriger als im Rundfunkurteil von 1981 – FRAG-Urteil – angesetzt. Wie weit diese Kurskorrektur im näheren geht, wird noch eingehender Untersuchung bedürfen. Der folgende Beitrag gilt – ausgehend von den Grundsätzen des FRAG-Urteils – einer ersten vergleichenden Analyse des jetzigen Karlsruher Ansatzes.

I. Einleitung: Medienpolitische Rahmenbedingungen, erste öffentliche Resonanz

Mit Urteil vom 4. 11. 1986¹ hat das BVerfG über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes² entschieden. Das Niedersachsen-Urteil stellt sich nach der üblichen Zählung als viertes rundfunkrechtliches Grundsatzurteil dar und schließt sich damit an das erste³, zweite⁴ und dritte⁵ Rundfunkurteil (1961/1971/1981) an. Der bisherige Zehnjahresrhythmus hat sich damit schon halbiert. Demnächst wird er sich, sei es auch nur vorübergehend, noch weiter verkürzen und evtl. auf wenige Monate verringern⁶. Das Gericht sieht sich gehalten, öfter und schneller als bislang zu agieren, und es sieht sich dabei vor Problemlagen und Steuerungsbedürfnisse gestellt, welche vielfältiger und komplexer sind als in früheren Zeiten.

In Medientechnik, Medienwirtschaft und Medienpolitik bietet sich seit einigen Jahren ein immer wieder kurzfristig wechselndes, nach wie vor sehr unübersichtliches Bild. Dafür sind diverse Bestandsicherungs- und Markterschließungsinteressen, konkurrierende machtpolitische Ambitionen, von Land zu Land unterschiedliche, zum Teil

disparate und inkompatible ordnungspolitische Ansätze etc. kennzeichnend. Alles dies überkreuzt und verknäuelnd sich in der Weise, daß der Spielraum der Mediengesetzgebung zusehends enger geworden ist. Das neue Medienrecht leidet denn auch vielfach an entsprechenden inhaltlichen Schwächen. Sein regulatives Vermögen ist oft gering, auch wo die Paragraphenzahl hoch ist. Ministerpräsidentenkonferenz und Landesgesetzgebung zeigen sich den steigenden Anforderungen häufig nicht gewachsen, wobei auch gravierende konzeptionelle Unsicherheiten und Theoriedefizite zu bemerken sind. Man operiert dann nur noch auf Sichtweite und sucht den jeweils gerade aktuellen, besonders dringlichen Regelungsbedarf irgendwie zu befriedigen, z. B. durch relativ weitmaschige Versuchs- und Erprobungsgesetze und durch allerlei staatsvertragliche Provisorien. Auch der kooperative Föderalismus funktioniert im Medienbereich zur Zeit nur noch mühsam. Man befindet sich immer wieder auf der Suche nach dem größten gemeinsamen Nenner und übt sich im gemeinsamen *muddling through*.

Wenn diese Politik der Provisorien und kleinen Kompromisse einmal allzu lang auf der Stelle tritt, pflegen sich die Blicke auf das BVerfG als „Ersatzgesetzgeber“ zu richten. Auch aus anders gelagerten, bald landesinternen, bald länderübergreifenden strukturpolitischen Problemen und Kontroversen gehen neuerdings in größerer Zahl Anrufungen des BVerfG hervor. Unterdessen zeigt sich auch die Medienrechtswissenschaft – sei es als Instanz wissenschaftlicher Politikberatung oder sei es als Bezugsgröße einer wissenschaftsorientierten Verfassungsjustiz – nicht recht bei Kräften. Die scientific community ist auch ihrerseits in hohem Grad dissoziiert, fraktioniert und in Richtungsstreitigkeiten verwickelt.

Der besorgte Beobachter wird sich nun fragen: Wie steht es unter diesen Umständen mit der *sachlichen Kontinuität* und *integrativen Substanz* der Rechtsprechung zur Rundfunkfreiheit? Das Niedersachsen-Urteil ist bereits dahin gedeutet worden, damit habe sich das BVerfG „aus der vorderen Schußlinie der medienpolitischen Auseinandersetzung zu-

1) NJW 1987, 239 (in diesem Heft) = EuGRZ 1986, 577 (Niedersachsen-Urteil). Im folg. wird nach dem aml. Umdruck zitiert.

2) Ges. v. 23. 5. 1984 (GVBl S. 147) (im folg.: NdsLRG).

3) BVerfGE 12, 205 = NJW 1961, 547 (Fernseh-Urteil).

4) BVerfGE 31, 314 = NJW 1971, 1739 (Mehrwertsteuer-Urteil).

5) BVerfGE 57, 295 = NJW 1981, 1774 (FRAG-Urteil).

6) In Aussicht stehen insb. Entscheidungen zu dem Landesmediengesetz Baden-Württemberg v. 16. 12. 1985 (GBl S. 539) sowie zu dem neuen WDR-Gesetz v. 19. 3. 1985 (GVBl S. 237). Vgl. nur A. Hesse, ZUM 1986, 131 ff.

rückgezogen“, es habe der Länderpraxis einen „neuen politischen Spielraum“ eröffnet⁷. Wenn man von dem martialisches Tonfall absieht, könnte sich darin ungefähr folgende Annahme ausdrücken: Die obersten Richter seien der jetzigen höheren Beanspruchung und schnelleren Gangart aus dem einen oder anderen Grund überdrüssig geworden. Sie suchten sich jenen diffizilen letztinstanzlichen Steuerungsaufgaben, die ihnen im Medienverfassungsrecht nun einmal zugewachsen sind, in gewissem Umfang zu entziehen und nähmen daraufhin eine Kurskorrektur vor. – Das allerdings wäre ein Befund, der zu denken gäbe. Denn dadurch wären gewisse funktionelle Abschwächungen auch in Karlsruhe indiziert. Für den Privatrundfunk würde das nach Lage der Dinge ein Mehr an marktmaßiger Freizügigkeit und Deregulierung bedeuten. Es ist nun zu prüfen, ob die erwähnte Deutung zu trifft.

II. Zum bisherigen Gang der Verfassungsrechtsprechung

Das Niedersachsen-Urteil nimmt u. a. auf das Fernseh-Urteil von 1961 Bezug, daneben und vor allem auf das FRAG-Urteil von 1981. Die bisherige Linie der Judikatur erscheint in sich schlüssig, konsistent und gleichwohl flexibel.

1. Das erste Fernseh-Urteil

In dem Fernseh-Urteil hatte das *BVerfG* noch ausschließlich das sog. *Integrationsmodell*⁸ vor Augen, wie es für den westdeutschen Nachkriegsrundfunk bestimmend geworden war. Zwar wird in dem Urteil neben der – damals allein vorhandenen – öffentlichrechtlichen auch eine privatrechtliche Rundfunkorganisation für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Jedoch scheinen die diesbezüglichen näheren Direktiven⁹ darauf hinauszulaufen, daß auch ein etwaiger Privatrundfunk an den überkommenen Standards des Anstaltsrundfunks orientiert, also materiell-öffentlich ausgestaltet sein sollte. Ein materiell-privater Rundfunk im heute geläufigen Sinn, nämlich ein auf eine presseähnliche (positive) Tendenzfreiheit gegründeter, privatwirtschaftlich betriebener, durch Werbeeinnahmen finanzierter und dergestalt kommerzieller Rundfunk lag damals wohl noch außer Sichtweite.

In dem Mehrwertsteuer-Urteil behielt das *BVerfG* diesen rigorosen Ansatz noch im wesentlichen bei. Den Auftakt für weitreichende Neuerungen gab das Gericht dann aber 1981.

2. Das FRAG-Urteil

a) Im FRAG-Urteil wird im Hinblick auf mögliche Modalitäten der Vielfaltsicherung die – der presserechtspolitischen Vorgeschichte um 1970 entstammende – Unterscheidung von *Binnen-* und *Außenpluralismus* aufgegriffen. Das Urteil versteht sich allerdings keineswegs dazu, im Rundfunkbereich für ein presseähnliches reines Marktmodell grünes Licht zu geben. Vielmehr läßt es auf privatrechtlichem Boden neben einem reinen *Integrationsmodell* definitiv und auf die Dauer nur ein sog. *Koordinationsmodell*¹⁰ zu, näherhin wie folgt:

Bei letzterem Modell ist an einen Zwischentypus gedacht, bei dem auch für gewisse materiell-private Elemente Raum sein kann. Ein Koordinationsrundfunk verträgt auch eine begrenzte Tendenzfreiheit, und er kann auch kommerzielle Einschlüsse aufweisen. Von einer Einbeziehung ökonomisch-publizistischer Marktkräfte verspricht sich das Urteil freilich nicht nur Gutes. Es befürchtet davon auch disfunktionale, den Programmauftrag gefährdende Einwirkungen und sucht dem einen Riegel vorzuschieben. Insoweit beharrt es auf tiefgreifenden, strukturell wirksamen vorbeugenden gesetzlichen Vorkehrungen. Unter diesem Gesichtspunkt knüpft es an die eigenartige innere Dialektik von Einzelprogramm und Gesamtprogramm und von Veranstalter und Anstalt an. Das

FRAG-Urteil beharrt darauf, daß das programmliche und organisatorische *Gesamtgebilde* materiell-öffentlichen Charakter behält. Denkt man diesen subtilen Ansatz zuende, so ergibt sich: Das jeweilige private Gesamtangebot muß einem entsprechenden Gesamtprogramm des bisherigen öffentlichen Rundfunks funktionell *gleichwertig* sein. Binnenwie auch außenpluralistische private Rundfunksysteme müssen zu dem pressspezifischen Marktmodell so viel Abstand wahren, daß diesem Äquivalenzgebot Genüge getan werden kann. Verfassungsmäßige Privatrundfunkgesetze müssen demnach das reine Marktmodell im Gesamtergebnis in die Distanz rücken und sich in der Nähe des bisherigen Integrationsmodells (ARD/ZDF) halten¹¹.

b) So verstanden, bleibt das dritte Rundfunkurteil im Ergebnis voll und ganz auf der Linie des ersten und zweiten Urteils. Es hält in den wesentlichen Punkten an der rundfunkspezifischen Tradition fest und eröffnet dennoch einigen Spielraum für Experimente und Reformen, wie sie im Zeichen der neuen Techniken möglich geworden sind. Anhand dessen läßt sich nunmehr auch ein weiteres, 1961 und 1971 noch nicht deutlich wahrgenommenes Problemfeld erschließen. Im FRAG-Urteil geht es der Sache nach auch schon um die Problematik des Neben- oder Gegeneinanders von privatrechtlich-kommerziellem und öffentlichrechtlichem Rundfunk im Rahmen sog. *dualer Systeme*. Denn die auf deren privater Seite obwaltenden Verhältnisse (Regulierung/Deregulierung) wirken sich indirekt immer auch auf die öffentliche Seite aus, et vice versa. Eine presseähnliche Vollprivatisierung auf dem einen Sektor würde auf dem anderen schwerwiegende, hierzulande neuartige Konkurrenzprobleme hervorrufen. Sie wäre dazu angetan, ein so geartetes duales System insgesamt ins Schlingern zu bringen und in eine gefährliche Schräglage zu versetzen. Darauf wird zurückzukommen sein. Vorerst sei festgehalten: Vermöge obigen Gleichwertigkeitsprinzips lassen sich solche Unzuträglichkeiten und krisenhaften Verläufe ohne weiteres abwenden¹².

c) Dem wohlverstandenen FRAG-Urteil wohnte also die Fähigkeit inne, die „normative Kraft der Verfassung“¹³ ans Licht zu bringen und sie auch unter veränderten faktischen Umständen voll zu entfalten. Im nachhinein erweist sich das Urteil als ein seltener Glücksfall verfassungsgerichtlicher Judikatur. Es stellt sich als anspruchsvoll, hochrangig und geradezu weise dar. Es hat auch schlichtende, integrierende Qualität, und zwar ohne daß dies auf Kosten der Essentialien des Art. 5 I GG ginge. Denn das Urteil unternimmt zwischen rundfunk- und pressspezifischer Tradition, zwischen Integrations- und Marktmodell, so etwas wie einen Versöhnungsversuch von Verfassungs wegen, d. h. unter Wahrung der rundfunkrechtlichen Kontinuität und Grundrechtssubstanz.

7) So aus bayer. Sicht *Hartstein*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 91 v. 19. 11. 1986, S. 4. Gänzlich anders aber z. B. aus hess. Sicht *Giani*, Vorwärts Nr. 45 v. 8. 11. 1986, S. 45. Auch das sonstige erste öffentliche Echo des Urts. war uneinheitlich. So gut wie alle Beteiligten und Betroffenen deklarierten sich als „Sieger“. Nach *Lerche* wiederum sind alle nur „zweite Sieger“, nach epd Kirche und Rundfunk Nr. 88 v. 8. 11. 1986, S. 11.

8) Vgl. *Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 13 ff., 22 ff.

9) Vgl. *BVerfGE* 12, 205 (262 f.) = NJW 1961, 547.

10) Vgl. *Stock* (o. Fußn. 8), S. 13 ff. Das Urts. kennt der Sache nach wohl schon die erste einfachgesetzliche Ausprägung jenes Modells, wie sie in dem rheinland-pfälzischen Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel v. 4. 12. 1980 (GVBl S. 229) (im folg.: AKK-G) vorlag. Dazu *Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981.

11) Vgl. *BVerfGE* 57, 295 (319 ff.) = NJW 1981, 1774. Zu dieser – z. T. strittigen – Deutung und ihren grundrechtsdogmatischen Implikationen näher *Stock*, Medienfreiheit als FunktionsgrundR, 1985, S. 325 ff., 475 ff. m. w. Nachw.

12) Näher *Stock*, AöR 110 (1985), 219 ff. Zuletzt *ders.*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 61 v. 6. 8. 1986, S. 3 ff.

13) Vgl. *K. Hesse*, Die normative Kraft der Verfassung, 1959.

d) Diese groß angelegte Idee geriet freilich alsbald zwischen die Fronten. Sie wurde in der rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Debatte nach und nach zerredet und schlug in den Ländern nicht recht an. Im Zeichen anhaltender medienpolitischer Polarisierung scheiterte die Ministerpräsidentenkonferenz 1982/83 mit ihren Versuchen, die seinerzeit bevorstehende Landesmediengesetzgebung auf dem Verhandlungsweg zu harmonisieren. Daraufhin setzte jene bis heute fortdauernde Kodifikationswelle ein, die mittlerweile zahlreiche im Ansatz und regulativen Anspruch verschiedenartige, überwiegend labile Privatrundfunkstatute hervorgebracht hat¹⁴.

Dies hatte auch schon erste Schritte in Richtung auf duale Rundfunksysteme zur Folge. Als ein Problem erster Ordnung hat sich dabei immer deutlicher die Gleichwertigkeitsfrage herausgeschält. In soweit stellten sich die Gesetzgeber den Anforderungen des FRAG-Urteils nur gelegentlich wirklich. Anfangs wurde stattdessen oft versucht, mittels isolierter Wortauslegung in dem Urteil das eine oder andere Schlupfloch zu entdecken. Eine in sich schlüssige Gesamtinterpretation ist so allerdings nicht zu finden. Demzufolge wurde dann von genauen Exegesen und Analysen gern abgesehen¹⁵. Stattdessen machte sich die Neigung bemerkbar, das Urteil unter Hinweis auf seitherige ökonomisch-technische Neuerungen schon als solches in die Distanz zu rücken¹⁶. Unterdessen ist das Koordinationsmodell nirgends im obigen strengen Sinn verwirklicht und gesetzgeberisch operationalisiert worden. Auch bei dem quasiprivaten Integrationsmodell machten sich, wo es überhaupt in Angriff genommen wurde, in Sachen Programmauftrag und Vielfaltsicherung allerlei Großzügigkeitstendenzen geltend.

III. Das Niedersachsen-Urteil: Kurskorrektur wohin?

1. Streitgegenstand und Karlsruher Kompromiß

a) Das Niedersachsen-Urteil ist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle auf Antrag von 201 SPD-Bundestagsabgeordneten ergangen. Der 1984 gestellte Antrag versteht sich vor dem Hintergrund der eben erwähnten landesrechtlichen Kodifikationswelle¹⁷. Die Antragsteller greifen das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz – die erste einschlägige Dauerregelung – als ganzes an und beantragen, es für nichtig zu erklären. Gerügt werden Fehlregelungen und Regelungsdefizite, namentlich was die strukturelle Absicherung gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt betrifft.

Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz sieht in programmlicher Hinsicht ein binnenpluralistisches Ausgangsstadium vor. Es scheint insoweit auf enge private Rundfunkmärkte und Alleinanbieterstellungen zugeschnitten und hat in der Hauptsache landesweite presseceigene kommerzielle Vollprogramme im Auge. Nichtsdestoweniger strebt es längerfristig eine außenpluralistisch-marktnahe programmliche Generallösung an. In organisatorischer Hinsicht ist das Gesetz auf einen durch eine Landesdachanstalt koordinierten und kontrollierten, in der näheren Ausgestaltung weitgehend liberaliserten Außenpluralismus angelegt.

In dem Normenkontrollantrag wird das modellmäßige Mischkonzept in seiner niedersächsischen Ausprägung nun als hochgradig ineffizient beurteilt. Es wird als mit Art. 5 I 2 GG in der Lesart des FRAG-Urteils unvereinbar erachtet. In diesem Zusammenhang wird auch geltend gemacht, das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz treffe nur unzureichende Vorkehrungen gegen intra- und intermediäre Machtballungen, wie sie von der derzeit im Gang befindlichen, stetig wachsenden Medienkonzentration und Medienverflechtung zu gewärtigen seien¹⁸.

b) Der Antrag ist nur teilweise durchgedrungen. Das BVerfG hat das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz für „in seinen Grundlinien“ mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt und nur eine Reihe von Einzelbestimmungen als verfassungswidrig beanstandet¹⁹. Damit haben beide Seiten einerseits Teilerfolge erzielt, andererseits aber auch partielle Niederlagen erlitten. Wie verteilen sich die Gewichte nun im einzelnen? Und wie steht es mit der inneren Konsistenz der Urteilsgründe im Lichte des FRAG-Urteils?

2. Altes und Neues über kommerziellen Rundfunk

a) Die jetzige Karlsruher Argumentation hat den Charme des FRAG-Urteils verloren. Sie ist im Duktus weniger ge-

schmeidig und zielstrebig und wirkt eher unübersichtlich, manchmal auch zögernd, verschlüsselt, spröde, kaum diskursiv. Statt der bisherigen großen Linie findet sich nun – in den Nuancen von Abschnitt zu Abschnitt verschieden – ein mehrfacher, nach Art und Richtung wechselnder Zugriff. Die Fallsubstanz wird in mehreren Anläufen, ungefähr nach Art einer Stückwerkstechnik, angegangen. Das neue Urteil läßt ein erhebliches Maß an beiderseitiger Konzilianz und Rücksichtnahme erkennen. Dabei wird auch den mittlerweile gegebenen fragwürdigen Fakten Tribut gezollt²⁰. Der überlegene, streng normative Schlichtungs- und Konkordanzgedanke des FRAG-Urteils wird leider nicht mehr ganz durchgehalten. Von einer Kehrtwendung wird man nicht sprechen können, ebensowenig indes von voller Kontinuität. Das BVerfG trägt dem Umstand, daß das FRAG-Urteil in Ländern wie Niedersachsen nicht recht rezipiert und nachvollzogen worden war, in gewissem Umfang Rechnung und nimmt eine entsprechende Kurskorrektur vor.

b) Der jetzige allgemeine Vorlauf²¹ bleibt in den Bahnen des FRAG-Urteils. An der funktionalen, von der „Medium- und Faktor“-Aufgabe ausgehenden Herleitung und Verdeutlichung des Inhalts der Rundfunkfreiheit wird festgehalten. Der entsprechende Programmauftrag wird in gegenständlicher und meinungsmäßiger Hinsicht nach wie vor anspruchsvoll und umfassend konzipiert. Auch die bisherige übergreifende, öffentlichrechtliche und privatrechtliche Rechtsformen sowie binnen- und außenpluralistische Vielfaltmodi verbindende Klammerfunktion des „Allgemeinen Teils“ scheint hier beibehalten²². Neben einem veranstalterinternen organisatorischen Binnenpluralismus werden auch extern-interne Mischmodelle à la Niedersachsen als grundsätzlich statthaft erachtet, was ebenfalls

14) Vgl. Stock (o. Fußn. 11), S. 378 ff. Dazu die von der Jur. Kommission ARD/ZDF erstellte Synopse (Stand: 31. 7. 1986), Media Perspektiven Dok. III/1986, 125 ff.

15) So mögen manche vor und auf dem 56. DJT 1986 laut gewordenen Stimmen zu verstehen sein, etwa Tettinger, JZ 1986, 809; Schardt, Ztschr. für Urheber- und Medienrecht/Film und Recht – ZUM – 1986, 429. Ausweichend i. S. eines Rückzugs auf ein semantisches Tabu Schmitt Glaeser, DÖV 1986, 819 ff. Weit präziser, aber gleichfalls an den medienstrukturellen Kernfragen vorbei argumentiert Degenhart, BayVBl 1986, 581 ff.

16) Vgl. den Medienbericht '85 der Bundesregierung, BT-Dr 10/5663, S. 80. Im übrigen insb. Mestmäcker, Die Zeit Nr. 38 v. 12. 9. 1986, S. 39 (DJT-Referat). S. auch dens., ZUM 1986, 63 ff. Krit. Brinkmann, Media Perspektiven 1986, 557 ff.

17) Die heute zusätzlich interessierenden, mittlerweile auch das NdsLRG betreffenden Struktur- und Verfassungsprobleme des bundesweiten Satelliten- und Kabelrundfunks werden von dem Antrag nur mittelbar berührt. Vgl. Fuhr, RuF 1986, 299 ff.; W. Schmidt, NJW 1986, 1792 ff.; Stock, ZUM 1986, 411 ff. Anders Schmitt Glaeser-Degenhart, AfP 1986, 173 ff. Die Verkürzung der Perspektive hätte m. E. vermieden werden können, wenn auch die rheinland-pfälzische Novellierung des AKK-G vom 20. 12. 1984 (GVBl S. 241) vor das BVerfG gebracht worden wäre.

18) Wegen des Näheren sei auf das Ur. (o. Fußn. 1), unter A II, verwiesen. Die niedersächsische Einlassung ist ebda. unter A III 1 zusammengefaßt. Aus der begleitenden Lit.: Hoffmann-Riem, AöR 109 (1984), 304 ff.; ders., AöR 110 (1985), 528 ff.; ders., RuF 1986, 5 ff.; Bethge, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, 1985; ders., JZ 1985, 308 ff.; ders., DVBl 1986, 859 ff. Anders Starck, JZ 1983, 405 ff.; ders., in: v. Mangoldt-Klein-Starck, Das Bonner GG I, 3. Aufl. (1985), Art. 5 I, II Rdnrn. 1 ff., 62 ff. S. auch Lerche, Presse und privater Rundfunk, 1984. Zur Entstehung des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes Stolz, UFITA 101 (1985), 99 ff.

19) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), L 3. Der Tenor enthält einen Mängelkatalog (Voll- oder Teilmichtigkeit, Unvereinbarkeitsbefund mit Nachbesserungsaufgabe, verfassungskonforme Auslegung etc.), auf den im folg. nur in großen Zügen eingegangen werden kann. Es kommt hier vor allem auf die „Grundlinien“ an, wie sie sich nach I 1 und 2 darstellen.

20) Vgl. den „konkreten Lebenssachverhalt“ nach dem Ur. (o. Fußn. 1), unter C I 2.

21) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter C I 1.

22) Ob Art. 5 I 2 GG Privaten ein subjektives Zugangsrecht einräumt, wird nicht mehr eigens erörtert. Dies soll wohl in der Schwebe bleiben. Das Ur. kommt dann an späterer Stelle (o. Fußn. 1, unter C II 2 und V 1a) beiläufig und wie selbstverständlich auf „die Rundfunkfreiheit“ bzw. „die Programmfreiheit“ der privaten Veranstalter zu sprechen. Damit dürfte eine Grundrechtsrelevanz der Betätigung einer einmal erteilten Lizenz gemeint sein. Im Detail bleibt freilich manches ungewiß. Auch das Verhältnis von Art. 5 I 2 und Art. 5 II GG wird nicht ganz durchsichtig.

nichts Neues ist. Umstritten und klärungsbedürftig war hingegen, welches insoweit der Einzugsbereich, d. h. die relevante Bezugsgröße der programmlichen Anforderungen, sein kann bzw. muß. Außerdem waren zahlreiche weitere, die Effizienz einer derartigen extern-internen Steuerung betreffende Grundsatz- und Einzelfragen zu klären.

c) Von hier ab kann das Gericht den alten Kurs nicht mehr halten. Die Abweichung beginnt damit, daß nun unversehens die ältere, durch das FRAG-Urteil schon überwundene Lehre von der „Sondersituation“ des Rundfunks im Verhältnis zur *Presse* wiederauflebt²³. Jene Denkfigur erfährt dann einen überraschenden, äußerst prekären Bedeutungswandel. Sie wird jetzt auf duale Systeme bezogen und entfaltet insoweit für den Privatrundfunk gewisse Liberalisierungswirkungen. Der Deregulierungseffekt soll sich für die nächste Zeit noch in bestimmten sogleich zu erörternden Grenzen halten. Die fragliche Doktrin könnte in ihrer jetzigen Form aber auch vielerlei unerwünschte Neben- und Fernwirkungen haben. Sie enthält ein unkontrolliertes Veränderungspotential und verliert sich letztlich ins Ungewisse. Auf Grund dessen kann auch die Klammerfunktion des „Allgemeinen Teils“ rückläufig werden.

aa) Die Lehre von der „Sondersituation“ geht auf das *Fernseh-Urteil*²⁴ zurück. Dort betrifft sie das Verhältnis von Integrationsrundfunk und Zeitungsmärkten. Sie dient der Rechtfertigung der genannten strengen rundfunkrechtlichen Regulative (materiell-öffentlicher Charakter, Ausschluß des Marktmodells). Diese sollen nach dem Urteil freilich nur auf Zeit gelten. Sie stehen unter einem ökonomisch-technischen Vorbehalt *rebus sic stantibus*, d. h. eine längerfristige sachzwangartige Inklinasion zum *Marktrundfunk* bleibt dabei immer mitgedacht. Alles Nähere lag damals jedoch noch außer Sichtweite.

bb) Das *FRAG-Urteil* hat Individualisierung und Kommerzialisierung als Faktoren des Wandels schon klar im Blick. Es stellt gewisse technisch und wirtschaftlich bedingte Umbildungen des Rundfunks vom Integrations- zum Marktmodell hin als möglich in Rechnung und gibt dafür in dem oben näher bezeichneten, beschränkten Umfang (Vorbehalt des materiell-öffentlichen Charakters im Gesamtergebnis, Gleichwertigkeitsprinzip) den Weg frei. Der prognostische Horizont reicht dabei jedenfalls bis in die neunziger Jahre. Insoweit wird die Grenze des zulässigen Strukturwandels definitiv gezogen. Mit ihren überschießenden Elementen wird die Lehre von der „Sondersituation“ verabschiedet²⁵.

cc) Hiervon scheint das *Niedersachsen-Urteil* in unwägbarer Weise – ohne daß dies deutlich reflektiert und dem Umfang nach klargestellt würde – abzurücken. Das Urteil greift die fragliche Formel ohne weiteres wieder auf – womit auch die gedachte innere marktmäßige Entelechie des Art. 5 I 2 GG²⁶ wieder grundsätzlich in Betracht zu kommen scheint²⁷. Letzterer Aspekt wird allerdings „bis auf weiteres“ zurückgestellt und ausgeblendet. Dies gilt dem Gericht wohl als *cura posterior*. Fürs erste bedient es sich der Formel in folgender Weise:

Schon im Sachstandsbericht²⁸ wird die Frage aufgeworfen, ob die „Sondersituation“ mittlerweile dem Grade nach abgenommen habe oder sogar ganz entfallen sei. Auf *medientechnischer* Ebene werden bestimmte gegenwärtig noch im Gang befindliche Veränderungen konstatiert. Deutliche Annäherungen an eine „Normalsituation“ werden insoweit aber noch nicht gesehen. Das Gericht stellt u. a. auf die fortdauernde Knappheit drahtlos-terrestrischer Frequenzen ab und weist auf die derzeitige Übergangslage beim Satelliten- und Kabelrundfunk (geringe technische Reichweiten und Akzeptanzgrade, nur Inselnetze, TV-SAT noch nicht operationell) hin. Der Veränderung der technischen Umstände als solcher wird daraufhin noch kein nennenswertes Gewicht zugemessen. Immerhin mag hier auf längere Sicht ein Potential des Strukturwandels erblickt werden.

Weit zurückhaltender fällt die Beurteilung der *medienwirtschaftlichen* Entwicklung aus. Das Urteil schließt sich der üblichen Einschätzung an, wonach nur zwei oder höchstens drei werbefinanzierte private TV-Vollprogramme auf die Dauer am Markt bleiben können. Die Kostensituation beim Hörfunk wird als etwas günstiger erachtet. Alles in allem sieht das Urteil auf *medienökonomischer* Ebene aber auch

längerfristig keine Gründe, die für eine nachhaltige Liberalisierung sprechen könnten. Dadurch wird im übrigen auch ein etwaiger technisch bedingter Wandel gehemmt oder inhibiert. Bis hierher hat es den Anschein, als bleibe noch alles beim alten.

Nicht ganz deutlich wird zunächst der Stellenwert eines dritten im Rahmen obiger Fragestellung (noch „Sondersituation“?) eingeführten Elements: Zu den – schon seit 1961 berücksichtigten – ökonomisch-technischen Voraussetzungen und Ressourcen des Inlandsrundfunks tritt jetzt das Phänomen zunehmender *Europäisierung* und *Internationalisierung* des privaten Rundfunkmarkts hinzu. Was es damit auf sich hat, wird erst an späterer Stelle erkennbar.

Erst im Anschluß an den „Allgemeinen Teil“²⁹ trifft das Urteil Anstalten, die genannten Realien näherhin auf Art. 5 I 2 GG zu beziehen. Dabei werden die drei erwähnten Faktoren kombiniert und in überraschender Weise ausgewertet. Die Diagnose fortdauernder technischer und ökonomischer Knappheit spitzt sich nunmehr zu und schlägt in eine Art amtliches Armutszeugnis für den kommerziellen Rundfunk um. Das *BVerfG* schreibt kommerziellen Programmen gleichsam sachlogisch bedingte, nämlich durch gewisse prekäre Eigengesetzlichkeiten der Werbefinanzierung verursachte Unzulänglichkeiten zu. Entsprechende Abflachungen und Verengungen werden anscheinend als zum Teil unabwendbar erachtet. In diesem Zusammenhang kommen auch die Auslandsbezüge und internationalen Dimensionen der Kommerzialisierung wieder zur Sprache. Auch im europäischen Raum werden inlandsrelevante, latent disfunktionale Marktdynamiken geortet. In Sachen Information und Kommunikation bewertet das *Niedersachsen-Urteil* ökonomisch-publizistische Marktkräfte noch skeptischer als das *FRAG-Urteil*³⁰. Nachfolgend nehmen die Dinge freilich eine ganz andere Wendung: Das *BVerfG* gibt dem Marktmodell mehr Raum als bisher.

Die zuletzt erwähnten Urteilspassagen enthalten gravierende negative Befunde: Bei den Privaten seien empfindliche Defizite an gegenständlicher Vielfalt zu gewärtigen. Auch die „gleichgewichtige Meinungsvielfalt“ könne dort „unvermeidlichen“ Schwankungen und evtl. Störungen unterliegen. Dies kipfelt in der lapidaren Feststellung: „Die Programme privater Anbieter vermögen der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Umfang gerecht zu werden.“³¹ Dieser schneidende, zutiefst pessimistische Satz muß wohl auch bedeuten: Private Gesamtangebote können auch den Anforderungen des

23) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter A I 1 und C I 2, auch zum folgenden.

24) *BVerfGE* 12, 205 (261) = NJW 1961, 547. Dazu *Stock* (o. Fußn. 11), S. 291 f.

25) Vgl. *BVerfGE* 57, 295 (322) = NJW 1981, 1774. Näher *Stock* (o. Fußn. 11), S. 342 ff. Anders jüngst wieder *Starck*, in: v. Mangoldt-Klein-*Starck* (o. Fußn. 18), Art. 5 I, II Rdnm. 69, 72.

26) *Bullinger* hatte noch unlängst das *Btx-Modell* als eine Art universelles Fernziel vor Augen, etwa NJW 1984, 385 ff. Dazu *Stock* (o. Fußn. 11), S. 11 ff. m. w. Nachw.

27) Vgl. o. Fußn. 23.

28) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter A I 1 a-c. Ähnlich die in der mündlichen Verhandlung vom 3. 6. 1986 vom Berichterstatter vorgetragene Fassung, epd Kirche und Rundfunk Nr. 44 v. 7. 6. 1986, S. 19 ff.

29) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter C I 2. Der Gang der Argumentation erscheint hier nicht ganz einleuchtend. Wie sich gleich zeigen wird, werden die allg. normativen Vorgaben laut C I 1 nachfolgend in gewissem Umfang abgeschwächt und der gegenteiligen Faktenlage angepaßt. Inwieweit sich diese „Gegenprobe“ auf die aus dem *FRAG-Urteil* übernommenen Grundregeln auswirkt, wird im einzelnen nicht recht deutlich.

30) In diesem zentralen Punkt scheint zumal *Hoffmann-Riem* (der die Antragsteller vertreten hat) durchgedrungen zu sein. S. dessen oben genannte Beiträge (Fußn. 18). Auf europäischer Ebene hat das *BVerfG* den umstrittenen Richtlinienvorschlag der EG-Kommission vom 29. 4. 1986, GRUR Int. 1986, 388 ff., vor Augen. Dazu statt aller *Schwartz*, in: *Schwartz* (Hrsg.), *Rundfunk und Fernsehen im Lichte der Entwicklung des nat. und internat. Rechts*, 1986, S. 99 ff. Anders etwa *Stock*, in: *Engler-Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Satelliten-Kommunikation*, 1983, S. 40 ff.

31) Vgl. erneut das Ur. (o. Fußn. 1), unter C I 2 a.

FRAG-Urteils (die das Niedersachsen-Urteil vorher noch einmal bekräftigt hatte) nur partiell genügen. Das stellt sich hiernach gewissermaßen als schicksalhaft dar. Davon werden dann auch alle Bemühungen tangiert, private Koordinations- und Integrationsmodelle im Sinne des FRAG-Urteils künftig doch noch ernstlich zu operationalisieren und dadurch den genannten Schwächen und Defiziten abzuweichen. Letzteres ist denn auch nicht die Richtung, die das Niedersachsen-Urteil im weiteren einschlägt. Vielmehr schickt sich das *BVerfG* nunmehr an, auf dem privaten Sektor allerlei strukturelle Unschärfen und Halbheiten im Prinzip (vorbehaltlich bestimmter hernach abgesteckter, z. T. weiter nach außen verschobener Grenzen) *hinzunehmen*.

3. Die neue „Grundversorgungs“-Doktrin

a) In kühner Volte³² wird jetzt ein Wechsel des Paradigmas vorgenommen. Das Niedersachsen-Urteil äußert sich erstmals ausdrücklich auch über Fragen einer „dualen Ordnung des Rundfunks“. Das Urteil faßt „das Rundfunksystem in seiner Gesamtheit“ ins Auge und geht dabei von einer im einfachen Recht vorgefundenen Konstellation aus, in der sich dieses Gesamtsystem auf dem Weg zu einem „dualen Rundfunksystem“ befindet³³. Aus der neuen Gesamtperspektive ergeben sich dann bestimmte Möglichkeiten einer Differenzierung und qualitativen Abstufung, wobei zwischen den beiden Teilsystemen eine Art Rollenverteilung stattfinden kann. Darin soll auch ein geeigneter Ausweg aus obigem großem Dilemma liegen.

Wie es scheint, denkt das *BVerfG* hier an so etwas wie eine arbeitsteilige Erfüllung der – nach wie vor übergreifend und anspruchsvoll formulierten – Rundfunkaufgabe durch alte und neue Anstalten bzw. Veranstalter. Den *ARD-Anstalten* und dem *ZDF* wird dabei ein spezifischer höherer Beitrag zur Gesamtleistung zugedacht. Ihnen wird eine „Grundfunktion“³⁴ zugewiesen, welche auch als „Grundversorgung“ umschrieben wird³⁵. In diesem Zusammenhang ist auch von einem „klassischen Auftrag“ des Rundfunks die Rede, der „nach Lage der Dinge in erster Linie“ von den öffentlichrechtlichen Anstalten wahrzunehmen sei³⁶. „Solange und soweit“ letzteres sichergestellt sei, könnten die zwingenden Mindestanforderungen an die Privaten tiefer angesetzt werden. An dieser Stelle ergeben sich allerdings zahlreiche weitere sehr intrikate Probleme³⁷.

b) Anhand der „Grundversorgungs“-Doktrin wird das Gleichwertigkeitsgebot i. S. des FRAG-Urteils nunmehr fallengelassen. Damit geht auch der entsprechende, meines Erachtens durchaus brauchbare, hinlänglich operationalisierbare Vergleichsmaßstab verloren. Stattdessen bemüht sich das *BVerfG* jetzt um anderweitige, einigermaßen deutliche und praktikable Kriterien der Bemessung eines unverzichtbaren Minimums an Programmqualität. Das Gericht spürt wohl die Gefahr eines Absturzes ins Bodenlose. Gleichwohl will es auf den bisherigen Direktiven (materiell-öffentlicher Charakter im Gesamteffekt, Äquivalenzprinzip) nicht mehr in vollem Umfang bestehen. Damit sind die klaren Konturen dahin. Die gedachte Abbildung kann nur unter Unsicherheit in concreto vorstatten gehen. Unterbilanzen an meinungsmäßiger Pluralität und Ausgewogenheit sollen fortan hingehen können, wenn sie „nicht gravierend“ sind. Es bedarf nur noch des Ausschlusses eines „einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen“ Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung. Mit solchen Wendungen sucht das Urteil den unumgänglichen „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“ zu kennzeichnen und als tauglichen Kontrollmaßstab zu etablieren³⁸. Diese Formeln bleiben jedoch so unbestimmt, daß mit anhaltenden sekundären Auslegungstreitigkeiten zu rechnen ist. Ähnliches gilt für die Aussagen über das verbindliche Minimum an gegenständlicher Vielfalt. Nähere Analysen mögen ergeben, daß sich das Urteil in puncto Aufgabentrias und

Spartenvielfalt noch weitherziger zeigt als bezüglich der Meinungsvielfalt.

4. Die niedersächsische Lösung: Passable „Grundlinien“, Mängel im Detail

a) Die so gewonnenen neuen Direktiven werden anschließend auf das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz angewendet³⁹. Jene Subsumtionsvorgänge können hier nicht im

32) Vgl. ebda. unter C 13, wo sich eingangs eine riskante Gebärde (*petitio principii?* *overruling?*) findet. Zu der dort apostrophierten „ständigen Rechtsprechung“ gehört auch das FRAG-Urteil, und zwar auch mit seinen höheren (erst jetzt zu senkenden) Mindeststandards für die Privaten.

33) Das betrifft also die Frage, wie der Gesetzgeber das Verhältnis von öffentlicher und privater Seite ausgestalten kann, wenn er sich für ein duales System entscheidet. Er kann nach wie vor auch für eine *ausschließlich öffentlichrechtliche Lösung* bisheriger Art optieren. Daß das Niedersachsen-Urteil seine recht gebrechliche Version eines Dualismus z. B. auch *Hessen* aufzwingen will, ist nicht anzunehmen. Andernfalls wäre übrigens auch die *bayerische Sonderlösung* mit dem Grundgesetz unvereinbar. Vgl. die *Entsch. des BayVerfGH*, NJW 1987, 251 L (in diesem Heft), die in eine ganz andere Richtung geht als das hiesige Ur.

34) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter C II 1 a.

35) Vgl. ebda. unter C 13. Der „Grundversorgungs“-Gedanke entstammt den Debatten der siebziger Jahre und weist einige Unschärfen auf. Im Lauf der Zeit hat er vielerlei im einzelnen unterschiedliche Schattierungen angenommen. Näher *Stock* (o. Fußn. 8), S. 95 ff. m. w. Nachw. In welcher Bedeutung das *BVerfG* den schillernden Begriff verwendet wissen will, wird erst noch zu klären sein. Das Kardinalproblem liegt darin, daß der Begriff von der öffentlichen Seite aus mehr i. S. von *Komplementarität*, von der privaten aus aber mehr i. S. ökonomisch-publizistischer *Konkurrenz* verstanden zu werden pflegt. Vgl. *Stock* (o. Fußn. 12). Wie dies zusammengehen soll, bleibt im Niedersachsen-Ur. ganz undeutlich.

36) Vgl. aaO. (o. Fußn. 35) unter Hinweis auf *Bullinger*, AP 1985, 258 ff. Letzterer Beitrag betrifft einen Funktionswandel des Rundfunks im Zeichen fortschreitender Kommerzialisierung und Internationalisierung. *Bullinger* wendet sich hier wieder etwas einläßlicher den Belangen eines „gebietsbezogenen“ Rundfunks zu. Daneben kennt er u. a. den Typus des „gebietsneutralen“ vollkommerziellen Rundfunks, außerdem nach wie vor (o. Fußn. 26) den „elektromagnetischen Versandhandel“. Auch die entspr. bedenkliche Morphologie (s. „Sondersituation“) soll dabei wohl noch einschlägig bleiben. Vgl. *Stock*, Ruf 1980, 341 ff.

37) Vgl. nur *Hartstein* (o. Fußn. 7). Inwieweit obige funktionelle „Rechtfertigung“ des Anstaltsrundfunks Elemente einer verfassungskräftigen *Funktionsgarantie* (Bestands-, Entwicklungs-, Finanzgarantie) enthält, wird noch eingehender Untersuchung bedürfen. Das *BVerfG* stellt evtl. wesentlich auf den herkömmlichen technischen und ökonomischen Level (terrestrisch-drahtlose Vollversorgung, Gebührenfinanzierung) ab, was Strategien des Einfrierens nach sich ziehen könnte. In programmlicher Hinsicht richtet das Gericht den Blick auf bestimmte demokratisch-essentielle Vermittlungsfunktionen und auf eine „kulturelle Verantwortung“ des Rundfunks. „Klassische“ Stilformen können allerdings auch als geschichtsfremd-abgehoben und entwicklungsgestört aufgefaßt werden (s. *Marmor*, *Gips*, *Kalk*). In dem „solange und soweit“ mag zudem die Vorstellung beschlossen liegen, es komme nur auf die knappen ökonomisch-technischen Ressourcen an solche und auf deren angemessene Nutzung an, nicht aber auf ihre Zuordnung zu bestimmten Trägern. Sollen die Ressourcen also auch mit den Privaten geteilt oder diesen endlich ganz übertragen werden können? Dann wäre es mit *ARD/ZDF* zuende. Großanbieter wie *SAT 1* und *RTL-plus* ihrerseits könnten aus den deprivierenden Verhältnissen (*Werbefinanzierung*) befreit werden. S. etwa *Starck*, in: *v. Mangoldt-Klein-Starck* (o. Fußn. 18), Art. 5 I, II Rdnr. 94. Hier bleiben noch viele Fragezeichen. Die kommenden Entscheidungen (o. Fußn. 6) werden insoweit weiteren Aufschluß geben.

38) Vgl. aaO (o. Fußn. 35). Hier wird die Abweichung von *BVerfGE* 57, 295 (324) = NJW 1981, 1774 einmal offengelegt. Wenig plausibel erscheint die jetzige Unterscheidung von *Lizenzierungs-* und *Kontrollmaßstab*. An späterer Stelle (unter CV) zeigt sich, daß das Ur. an dem Erfordernis *vorheriger Überprüfung der Gesamtausgewogenheit* festhalten will. Dann bedarf auch schon das Erlaubnisverfahren handfester *Vielfaltskriterien*.

39) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter C II ff. Die dortigen Ausführungen über *Staatsfreiheit* (unter C V 1) erscheinen im wesentlichen einleuchtend. Dabei geht es um die Fernhaltung gewisser fragwürdiger Koalitionen von *Markt-* und *Staatsmodell*. Dergleichen ist in den anderen Ländern teils von vornherein vermieden, teils inzwischen aufgegeben worden. Insoweit dürfte das Ur. heute weithin Zustimmung finden. Es gebietet auch *Kommunen* und *politischen Parteien* als *Veranstalter* *Einhalt* (unter C V 2a), was gleichfalls im Ansatz plausibel erscheint. Das Nähere mag hier auf sich beruhen.

einzelnen wiedergegeben und überprüft werden. Zum dortigen allgemeinen Duktus sei noch angemerkt:

In jenen Abschnitten wirkt sich immer wieder die vorab getroffene, auf behutsame Liberalisierung (über das FRAG-Urteil hinaus) gerichtete Grundentscheidung aus: Das *BVerfG* will beim Privatrundfunk – ungeachtet seiner vorher aufgezeigten strukturellen Gebrechen und Qualitätsmängel – mit Rücksicht auf die öffentlichrechtliche „Grundfunktion“ die Zügel lockern. Daraus folgt zunächst der Befund, das niedersächsische Dachmodell sei in seinen „Grundlinien“ mit dem Grundgesetz vereinbar. Bei der Detailprüfung dringen die Antragsteller im übrigen nur in bestimmten alles in allem weniger gewichtigen Einzelpunkten durch. Insoweit sucht das Urteil eine mittlere Linie einzuhalten: Es will einerseits eine einseitig-nachgiebige Haltung (als zu risikoträchtig) vermeiden, andererseits aber auch unternehmerische Spielräume schaffen und die öffentlichen Bindungen graduell lockern. Alles weitere wird dann zu einem außerordentlich schwierigen Balanceakt. Der Leser wird zum Zeugen einer Gratwanderung in sehr exponiertem Gelände.

b) Nach dem oben Gesagten kommt es dem *BVerfG* nunmehr in der Hauptsache auf die öffentlichrechtliche „Grundversorgung“ an, d. h. die näheren Verhältnisse eines quasi-privaten Integrations- bzw. Koordinationsrundfunks werden dann erst in zweiter Linie von Interesse sein. Der dortige Regelungsbedarf mag geringer veranschlagt werden. In der Tat sind nun in den spezielleren Fragen der weiteren Elaborierung des hiesigen (im Prinzip gutgeheißenen) Mischmodells keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen. Vielmehr kommt es zu empfindlichen Einbußen an Reichweite und Steuerungsintensität, und insoweit zu Rückschritten hinter den Ansatz des FRAG-Urteils.

Noch nicht wirklich aufgearbeitet wird beispielsweise die Problematik der relevanten Bezugsgrößen der Vielfaltgewährleistung. Das Niedersachsen-Urteil spricht zwar gelegentlich einige unterschiedliche Parameter an. Es kennt bereits Differenzierungen in territorialer und übertragungstechnischer Hinsicht⁴⁰. Der Blick des Gerichts ruht aber vorwiegend auf der landesintern-landesweiten Ebene. Die lokal-regionale Ebene bleibt noch größtenteils unerschlossen. Die nationale Ebene ihrerseits wird zwar schon im Sachstandsbericht berührt, und sie klingt auch an zahlreichen weiteren Stellen an. Etwas deutlicher kommt sie aber nur im Rahmen der Darlegungen zum Weiterverbreitungsrecht ins Blickfeld, woraufhin wesentliche Fragen nur andeutungsweise behandelt werden⁴¹.

Was die Probleme der Operationalisierung der landesinternen Vielfaltgewährleistung betrifft, so macht sich dabei allenthalben der Umstand bemerkbar, daß man das Gleichwertigkeitsgebot aufgegeben hat. Daraus folgen allerlei Unschärfetendenzen, Unwägbarkeiten, unkontrollierbare Interferenzen von außen etc. Im übrigen versteht sich das Urteil hier zu Aussagen, welche m. E. dazu angetan sind, die Funktionstüchtigkeit des extern-internen Modells überhaupt in Frage zu stellen. Als verfassungsrechtlich unbedenklich wird nur ein Steuerungsinstrumentarium erachtet, welches allenfalls eine ineffektive Globalsteuerung ermöglicht⁴².

5. Medienverflechtung und Konzentrationsbekämpfung

a) Damit können Marktkräfte weiter an Raum gewinnen. Für den Gesamtbefund nach dem Niedersachsen-Urteil ist nun aber auch noch ein anderer, tendenziell gegenläufiger Argumentationsstrang wesentlich. Bei dem bisher Gesagten ging es um Abschwächungen genereller Art sowie Abmilderungen des externen Programmregimes. Insoweit kommt das Urteil der einen Seite in beachtlichem Maß entgegen. Darauf folgt indessen alsbald ein ergänzender Schritt in die andere Richtung, und zwar jetzt auf der Ebene struktureller Vielfalt-sicherung.

Schon in den allgemeinen Direktiven findet sich der neue Topos: „Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht“. Dem Gesetzgeber wird das Erfordernis eingeschärft, Konzentrationstendenzen präventiv, rechtzeitig, mit geeigneten

Mitteln und „so wirksam wie möglich“ zu begegnen⁴³. Das bezieht sich einmal auf intramediare, auf den Rundfunk beschränkte Konzentrations- und Verflechtungsprozesse, zum andern aber auch auf das Verhältnis von Rundfunk und Presse, nämlich auf Art und Umfang einer Pressebeteiligung und auf einen in der Hand der Printmedien befindlichen *Presserundfunk*. Das *BVerfG* gibt der älteren Doktrin von der „publizistischen Gewaltenteilung“ endgültig den Abschied⁴⁴. Um so mehr sieht es sich veranlaßt, sich jetzt auch der Problematik der Medienverflechtung anzunehmen. Dabei hat es – anders als noch im FRAG-Urteil – offenbar schon die neuere Typik der Konsortien und straff organisierten Gemeinschaftsunternehmen, der großen Konglomerate und Geleitzüge, der mehrstufigen Verbundsysteme etc. vor Augen. Folglich widmet sich das Gericht nun mit strengem Gestus den vielfältigen Phänomenen „multimedialer Meinungsmacht“. Es verweigert der Presse ein Zugangsprivileg⁴⁵ und verlangt eine

40) S. etwa in dem Ur. (o. Fußn. 1) unter C II 1 a. Zu Typik und Bedeutung solcher Aufgliederungen näher *Stock* (o. Fußn. 11), S. 481 ff. Für eine funktionsgerechte „positive Ordnung“ sind m. E. mehrstufige, jeweils exakt bemessene Bezugseinheiten unentbehrlich.

41) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter C VI 1, zu §§ 44 ff. NdsLRG. Danach kann die Verfügung über die Ausstrahlung von Programmen über *TV-SAT* „nur allen Ländern gemeinsam zukommen“; das ergebe sich schon aus „der Eigenart der Aufgabe und den für deren Wahrnehmung maßgebenden Grundsätzen“. Dafür wird *Bullinger*, AfP 1985, 8, in Bezug genommen, der insoweit von einer „notwendigen Gemeinschaftsaufgabe“ spricht. Im näheren hält er neben stärker integrierten Lösungen (ZDF-Modell, „private ARD“) auch das lockere und debile sog. Quotierungsmodell für statthaft. Abw. *Stock*, ZUM 1986, 414 ff. m. w. Nachw. Auf ein tragfähiges institutionelles Fundament dringen jetzt die hess. Vorschläge für einen Neuordnungsstaatsvertrag, epd Kirche und Rundfunk Nr. 90 v. 15. 11. 1986, S. 21 ff. Darin wird ein interessanter Versuch unternommen, obige Urteilsparagrafen mit den allg. Aussagen des Ur. zu verbinden und substantiell einzulösen. Das *BVerfG* hat den Sachverhalt allerdings wohl nur ausschnittsweise im Visier (s. o. Fußn. 17). Es scheint ihn unter übertragungstechnischen Gesichtspunkten in Angriff nehmen zu wollen. Folglich beschränkt sich der zitierte Passus auf den *Direktsatelliten*. Bezüglich der Nutzung von *Fernmeldesatelliten* scheint das Gericht auf Landesstatut und Einspeisungsrecht zu setzen und dem Konzept des offenen Ländermarkts (Kooperation und Koordination kraft Ländertreue) zuzuneigen. Somit wird die bundesweite Strukturproblematik auf der Veranstalter- und Trägerseite nur partiell und vage angesprochen. Danach könnte z. B. SAT 1 via Mainzer Landesrecht und ECS 1 weit freizügiger operieren als via Gesamtvertrag und TV-SAT. Dieser Punkt wird noch vertieft werden müssen.

42) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter C II 1 b und 2 c, zu §§ 15, 28 II NdsLRG. Dort geht es zunächst um die Modalitäten des Übergangs vom Binnen- zum Außenpluralismus, insb. um die zahlenmäßige Fixierung einer „Schnittstelle“. Das Ur. verwirft das niedersächsische Prinzip des gleitenden Übergangs und bevorzugt den in § 11 des Rundfunkgesetzes für das Land Schleswig-Holstein v. 27. 11. 1984 (GVBl. S. 214) gewählten, auf ein einfaches Zahlenkalkül gegründeten Mechanismus. Im weiteren behandelt das Ur. die diffizile Frage, ob einzelne Veranstalter für Defizite in der Gesamtbilanz einstehen müssen. Das wird nur von der Interessenlage der Veranstalter aus erörtert und demzufolge verneint. Die innere Logik des Koordinationsmodells kommt dabei zu kurz. Als Steuerungsmöglichkeit verbleibt der Anstalt daraufhin wohl nur der allgemeine Wechsel zum reinen Binnenpluralismus, der zudem nur in extremen Grenzfällen in Betracht kommen dürfte. Die *Dosierungs- und Zurechnungsproblematik* ist freilich auch von den Antragstellern unterschätzt worden, ferner etwa von *Bethge*, Rundfunkfreiheit (o. Fußn. 18), S. 95 ff. Näher *Stock* (o. Fußn. 11), S. 407 ff., 501 ff.; *ders.*, LandesmedienR im Wandel, 1986, S. 133 ff., dort im Blick auf das Weiterverbreitungsrecht. Insoweit führt übrigens auch das Ur. seinen formalen Ansatz nicht durch. S. ebda. unter C VI 2 cc, zu § 44 III 2 und IV NdsLRG.

43) Vgl. das Ur. (o. Fußn. 1), unter C I 3 a. E., weitergeführt in C III u. ö.

44) Vgl. ebda. unter C III 2.

45) Vgl. ebda. unter C IV 2 und V 2 b bb. Die verlegerische Argumentation vom „Presseschutz durch Rundfunkteilhabe“ wird dort auf Distanz gehalten. Die entspr. Prognosen über Umschichtungen des Werbeaufkommens werden als derzeit nicht stichhaltig angesehen. Dieser Punkt wird u. a. im Hinblick auf die *Professionalitätsklausel* (Vorrangklausel) des § 6 I 2 Nr. 3 NdsLRG angesprochen, die das *BVerfG* aber nicht i. S. eines Presseprivilegs verstanden wissen will. In den dortigen Darlegungen über „sachkundiges“ Personal und über den journalistischen Bereich klingt im übrigen erstmals auch die Thematik der *inneren Rundfunkfreiheit im Privatrundfunk* an. Das Ur. zeigt sich insoweit freilich sehr wortkarg.

Reihe von Maßnahmen vorbeugender rundfunkspezifischer Konzentrationsbekämpfung. Das bezieht sich insbesondere auf lokalregionale intermediäre Verflechtungen und „Doppelmonopole“ sowie auf eine etwaige landes- und bundesweite „vorherrschende Meinungsmacht von Großverlagen“⁴⁶.

Dieser Fragenkomplex ist für die künftige Entwicklung des inländischen kommerziellen Rundfunks und des Privatrundfunkrechts von großer Bedeutung. Die einschlägigen Urteils-passagen sind im näheren gegenwärtig noch unausgelotet. Eventuell greift das Niedersachsen-Urteil damit in die inneren Verhältnisse des heute im Aufbau befindlichen pressenahen Rundfunks moderierend ein, und zwar landesintern und zumal auf der nationalen Ebene. Hiermit könnte sich das Urteil antizyklisch auswirken und beginnende Vermachtungen hemmen. Mit Anteils- und Stimmrechtsbegrenzungen, Quotierungen, Branchenklauseln etc. wird es allerdings nicht getan sein. Inwieweit die wirtschaftlichen Bedingungen und Faktoren der Medienkonzentration mit derartigen Mitteln zu beeinflussen sind, scheint noch nicht wirklich geklärt. Jedenfalls werden dadurch weiterreichende Vorkehrungen nicht entbehrlich.

b) Was hier fehlt, ist ein *Mediengesamtkonzept*, welches auch die Pressemärkte einbezieht, und zwar nicht nur in defensiver Absicht. Auch die Medienverflechtung sollte nicht nur defensiv angegangen werden. Ein anspruchsvollerer Ansatz könnte etwa dahin gehen, daß ökonomischer und publizistischer Wettbewerb in gewissem Umfang entkoppelt und daß jedenfalls die publizistischen Folgen ökonomischer Konzentration und Verflechtung unter Kontrolle gebracht werden. Unter diesem Blickwinkel wäre dann das binnenpluralistische Modell im Sinne des FRAG-Urteils weiterzuentwickeln, wozu mindestens ein qualifizierter Programmauftrag (sc. Gleichwertigkeitsgrundsatz) und entsprechende Sicherungen journalistischer Unabhängigkeit gehören müßten⁴⁷.

Ein derartiges Konzept ist im Niedersachsen-Urteil allerdings nicht angelegt. Die hiesigen gegen pressenspezifische und sonstige „vorherrschende Meinungsmacht“ gekehrten Richtlinien dürften sich eher nur als Gegenbehelf und letztes Korrektiv verstehen, nachdem man vorher der Kommerzialisierung erheblichen Raum gegeben hatte. Der entscheidende Punkt liegt auch hier darin, daß der private Programmauftrag reduziert und daß ersatzweise auf die öffentliche „Grundfunktion“ umgeschaltet wird. Damit sind die Würfel gefallen. In dem Urteil drückt sich alles in allem eine folgenschwere Kurskorrektur in Richtung *Marktrundfunk* aus.

IV. Zusammenfassung und Ausblick: Duale Rundfunksysteme

Das *BVerfG* hat sich 1981 im *FRAG-Urteil* erstmals im Detail auf die Ära der neuen Techniken eingelassen und den kommenden Funktions- und Strukturwandel des Rundfunks ins Auge gefaßt. Das Gericht hat dabei ein erhebliches faktisches Entwicklungspotential in Richtung auf Liberalisierung und Marktöffnung in Rechnung gestellt. Es hat dafür klare verfassungsrechtliche Leitlinien gegeben und die Grenzen möglichen Wandels deutlich markiert. Danach müssen verfassungsmäßige Privatrundfunkgesetze ein reines, presseähnliches Marktmodell in die Distanz rücken. Sie müssen sich in der Nähe des bisherigen Integrationsmodells halten. Auch wenn ein außenpluralistisches Koordinationsmodell gewählt wird, muß das jeweils relevante private Gesamtangebot einem entsprechenden öffentlichrechtlichen Gesamtprogramm leistungsmäßig gleichkommen. Es muß ihm gleichwertig sein, was die jeweils maßgeblichen Standarde gegenständlicher und meinungsmäßiger Gesamtvielfalt betrifft. Meinungsbildungs- und Rundfunkfreiheit müssen im öffentli-

chen und im privaten Bereich gleichermaßen, ohne Abschwächungen und Abstriche zugunsten kommerzieller Triebkräfte, gewährleistet bleiben.

Im *Niedersachsen-Urteil* geht das *BVerfG* dahinter zurück. Darin wird die sachliche Kontinuität der Rechtsprechung zur Rundfunkfreiheit nicht mehr in vollem Umfang gewahrt. Das neue Urteil läßt in seiner normativen und integrativen Substanz nach. Das Urteil bekommt es mit einem seit 1981 entstandenen „konkreten Lebenssachverhalt“ zu tun, welcher hinter den Anforderungen des *FRAG-Urteils* zurückbleibt. Es schickt sich nun an, den gegenteiligen marktmäßigen Fakten bei der Auslegung des Art. 5 I 2 GG in gewissem Umfang Rechnung zu tragen.

Das *BVerfG* greift zunächst die ältere Vorstellung von einer spezifischen, einen höheren Regelungsbedarf begründenden „Sondersituation“ des Rundfunks im Verhältnis zur Presse wieder auf. Es geht der Frage nach, ob sich die technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen und Ressourcen mittlerweile so weit geändert haben, daß weitere Auflockerungen in Richtung Marktmodell (Pressemodell) geboten erscheinen. Die Frage wird, wie es scheint, vorerst im Prinzip verneint. Im Blick auf Phänomene fortschreitender Kommerzialisierung und Internationalisierung sieht sich das Gericht nun aber dennoch veranlaßt, den Regelungsbedarf geringer zu veranschlagen als bisher. In der Bewertung der Funktionsverträglichkeit ökonomischer Marktkräfte (Werbefinanzierung) zeigt sich das Niedersachsen-Urteil noch skeptischer als das *FRAG-Urteil*. Gleichwohl gibt es ihnen mehr Raum. Das geschieht anhand eines *Wechsels des Paradigmas*, wobei mit dem *FRAG-Urteil* gebrochen wird.

Nunmehr wird in erster Linie auf eine kommunikativ-kulturelle „Grundfunktion“ der *ARD-Anstalten* und des *ZDF* verwiesen, welche mit Wendungen wie „Grundversorgung“ und „klassischer Auftrag“ umschrieben wird. Darin dürften auch Elemente einer entsprechenden *Funktionsgarantie* zugunsten von *ARD/ZDF* angelegt sein. Mit Rücksicht darauf werden dann die zwingenden Mindestanforderungen an die Privaten etwas niedriger angesetzt als bislang. Dort soll nur noch ein „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“ erforderlich sein. Auch in gegenständlicher Hinsicht (Information, Bildung, Beratung, Unterhaltung) werden die verbindlichen Standarde gesenkt. Das Gleichwertigkeitsgebot im Sinne des *FRAG-Urteils* wird fallengelassen. Das unverzichtbare Minimum wird stattdessen mittels einiger recht unbestimmter, durchaus dehnbare Begriffe und Formeln gekennzeichnet, woraufhin mit erneuten, anhaltenden Auslegungskontroversen und Minimierungsversuchen zu rechnen sein wird. Insoweit soll auf dem privaten Sektor – anders als auf dem öffentlichen – anscheinend eine graduell abgeschwächte „Sondersituation“ bestehen. Unter diesen Umständen kann das Markt-

46) Vgl. ebd. unter C III 2 a und b. In Einzelanalysen kann hier nicht eingetreten werden. Auf Grund einer überschlüssigen Prüfung sei vorerst angemerkt: Es hat den Anschein, als gingen die generell gehaltenen, mit erheblichem Nachdruck versehenen Aussagen zur Konzentrationsproblematik über das hiesige Sujet hinaus. Ihr verallgemeinerungsfähiger Gehalt läßt sich aber nicht leicht herausdestillieren. Die Ergebnisse der nachfolgenden Subsumtion bleiben z. T. hinter dem zurück, was man sich nach den allgemeinen Direktiven erwarten könnte.

47) Dies sind wesentliche Züge eines neuen Lokalrundfunkkonzepts, wie es in dem kürzlich eingebrachten Regierungsentwurf eines Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vorgezeichnet ist. Vgl. LT-Dr 10/1440, §§ 21 ff. und Begr., S. 57 ff. S. auch *Pätzold*, *Media Perspektiven* 1986, 516 ff. Pressebeteiligung wird dabei im Rahmen des sog. Zwei-Säulen-Modells (kommerzieller Betreiber, nichtkommerzieller Veranstalter) ermöglicht. Das läuft auf einen innerhalb eines zweiteiligen Medienträgers etablierten, gleichsam vertikalen inneren Dualismus hinaus. Dieser soll aber nun kooperativ-partnerschaftlich gewendet und zum Nutzen des Ganzen ins Spiel gebracht werden.

modell stärkere Sogwirkungen entfalten als bisher. Wie weit die Annäherung faktisch gehen kann, hängt von der Handhabung der erwähnten vagen, wenig trennscharfen Minimal Kriterien ab. Dahinter beginnt eine Grauzone zu einer etwaigen späteren, derzeit noch unbekanntem gleichsam postmodernen „Normalsituation“ hin. Insoweit verliert sich der Gedankengang des Niedersachsen-Urteils letztlich ins Ungewisse.

Mit dem Rückgriff auf die Lehre von der „Sondersituation“ und mit der Preisgabe des Gleichwertigkeitsprinzips ist auch dem Karlsruher Konzept des dualen Rundfunksystems der sichere Boden entglitten. Dessen öffentlicher Sektor kann von den Veränderungen auf dem privaten nicht unberührt bleiben. Das Niedersachsen-Urteil denkt den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten anscheinend eine *komplementäre*, Defizite auf privater Seite ausgleichende „Grundfunktion“ zu. Dabei wird der Umstand vernachlässigt, daß die private Seite ihr Verhältnis zur öffentlichen auch oder nur im Sinne einer ökonomisch-publizistischen Konkurrenz zu verstehen pflegt, was mit Komplementarität nicht ohne weiteres vereinbar ist. Dadurch kann auch die Gegenseite in ein disfunktionales Konkurrenzverhalten hineingezogen werden. Aus dem Wettstreit um Einschaltquoten und Werbeeinnahmen kann die sog. schleichende Selbstkommerzialisierung hervorgehen. Damit würden jene schädlichen Kräfte, die das BVerfG beim Privatrundfunk jetzt sehr deutlich wahrnimmt, auch auf den Anstaltsrundfunk übergreifen. Dadurch würde der jetzigen Vorstellung vom dualen System der Boden entzogen werden. Das System könnte insgesamt auf eine abschüssige Bahn geraten: Auch der öffentlichrechtliche Rundfunk hätte einen Funktions- und Strukturwandel in Richtung auf jene dunkle „Normalsituation“ zu gewärtigen. Damit befände sich das Ganze schon im Bannkreis des Ultimums.

Demnach wird die erste Aufgabe des BVerfG darin bestehen, solchen Verfallsprozessen in den kommenden Entscheidungen vorzubeugen. Damit allein wird es freilich nicht getan sein. Denn die Idee der komplementären „Grundfunktion“ ist auch noch in anderer Hinsicht unabgesichert. Darin könnte z. B. auch die Möglichkeit beschlossen liegen, daß die ARD-Anstalten und das ZDF auf eine entsprechende knapp bemessene Funktionsgarantie als bloße *Bestandsgarantie* beschränkt werden (was den status quo u. U. auch unterschreiten könnte). Im übrigen sind auch mancherlei sonstige Gründe der Verarmung und Auszehrung denkbar. Demgegenüber wird nun eine Lesart der Funktionsgarantie als profunde *Entwicklungsgarantie* benötigt. Den älteren Anstalten wird in der bisherigen Rechtsprechung noch keine umfassende eigene, der inneren Logik des Integrationsmodells folgende Zukunftsperspektive aufgezeigt. Letzteres Modell ist in dem jetzigen Konzept der dualen Ordnung noch unterbelichtet geblieben. Auch das künftige Gesamtsystem ist vom öffentlichen Sektor aus noch nicht konsequent entworfen worden. Ob das auf dem Boden des jetzigen Konzepts überhaupt möglich ist, wird erst noch zu prüfen sein. Jedenfalls sollte insoweit ein beträchtlicher *gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum* gewahrt werden. In dessen Rahmen werden in den Ländern auch andere strukturpolitische Gesamtlösungen zu entwickeln und zu erproben sein⁴⁸.

48) Zu denken ist vor allem an echte duale Systeme auf dem Boden des Gleichwertigkeitsprinzips. Daneben kommen aber auch verschiedene Varianten eines *kooperativen inneren Dualismus* in Betracht, so das nordrhein-westfälische Lokalrundfunkkonzept (o. Fußn. 47). Hierher gehören ferner die einschlägigen ZDF-Bestrebungen, die im süddt. Raum (SDR, SWF) vorhandenen kooperativen Ansätze sowie das WDR-Kooperationsmodell. Zu letzterem Stock (o. Fußn. 42), S. 31 ff., 95 ff. m. w. Nachw. Wenn und soweit sich dabei *funktionell schlüssige* Formen der Zuordnung und Zusammenarbeit herausbilden, könnte darin eine weitere Alternative zu den labilen dualen Systemen i. S. des Niedersachsen-Urteils liegen.

Professor Dr. Peter Weides, Köln

Der Jugendmedienschutz im Filmbereich*

Die zum 1. 4. 1985 in Kraft getretene Neuregelung des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit und die damit zusammenhängenden Änderungen des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften verstärken den Jugendschutz im Film- und Videobereich. Die Aufgaben und Befugnisse der Bundesprüfstelle und der freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft erfahren eine präzise Abgrenzung. Es gelten besondere Vorschriften des Landesrundfunkrechts für den Jugendschutz hinsichtlich der Sendungen der öffentlichrechtlichen und privaten Fernsehanstalten.

I. Einleitung

Als der Bundesgesetzgeber im Jahre 1954 das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften¹ in Kraft setzte, hatte er nur den Schutz der Jugend vor sie gefährdenden Druckerzeugnissen vor Augen. Demgemäß konnten nach § 1 I, III GJS damaliger Fassung nur Schriften und diesen gleichgestellte Abbildungen indiziert werden.

Ebensowenig maß die Urfassung des Jugendschutzgesetzes² (JöSchG) dem Medium Film besondere Bedeutung zu. Lediglich § 6 JöSchG enthielt eine wenig differenzierende Regelung über den Zugang zu öffentlichen Filmveranstaltungen. Seither hat die Medienlandschaft eine ungestüme Entwicklung genommen, deren Ende noch nicht absehbar ist. Insbesondere die Gelegenheiten, das Produkt Film im privaten Bereich zu konsumieren, haben sich gegenüber den Anfängen der Jugendschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland drastisch erhöht. Verantwortlich hierfür war einmal die technische Entwicklung des Videorecorders und dessen zunehmende Verbreitung, verbunden mit der Möglichkeit, Videofilme zu kaufen oder zu mieten. Hierdurch ist in kürzester Zeit ein eigener Industriezweig entstanden³.

Eine beinahe noch rasantere Entwicklung zeichnet sich darüber hinaus für den Bereich des Fernsehens ab. Schon jetzt scheinen die technischen Voraussetzungen dafür gegeben zu sein, daß Programme von einem beliebigen Punkt der Erde abgestrahlt werden und an jeder anderen Stelle über Breitbandkabel oder unmittelbar über Fernmeldesatelliten empfangen werden können. Auch in diesem Bereich nehmen die tatsächlichen Möglichkeiten des Filmkonsums – maßgeblich vorangetrieben auch durch die Verkabelungsmaßnahmen der Bundespost – ständig zu.

Diese technische Entwicklung, die auch und in besonderem Maße von Jugendlichen angenommen wird, belegt die überragende Bedeutung des Jugendmedienschutzes im Filmbereich. Dementsprechend verfolgt schon die letzte Änderung der Jugendschutzbestimmungen im Jahre 1985⁴ das ausdrück-

* Herrn Richter am VG Klaus Judick, Köln, danke ich für tatkräftige Mitarbeit. – *Hinw. d. Schriftlfg.*: Vgl. zum Thema auch VG Köln, NJW 1987, 274 (in diesem Heft).

1) BGBl I 1953, S. 377.

2) Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (JöSchG) v. 4. 12. 1951, BGBl I, 936.

3) Nach Schraut, FuR 1984, 418 besitzt bereits jeder 3. bundesdeutsche Haushalt ein Videogerät und können weit mehr als 6000 bespielte Videokassetten gekauft oder gemietet werden; bereits 1984 gab es schon mehr als 4000 Videotheken mit einem Umsatz von etwa 1 Milliarde DM. Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (BPS) hat laut BPS-Report 1986, 3 (29) vom 1. 1. 1981 bis 30. 6. 1986 1045 Videofilme gegenüber nur 400 Druckerzeugnissen indiziert.

4) Das JöSchG wurde 1985 völlig neu verkündet, gleichzeitig wurden im GJS und im StGB einige Vorschriften geändert bzw. ergänzt, BGBl 1985 I, S. 425.