

Aufsätze

Zum 56. Deutschen Juristentag 1986 in Berlin

Der 56. Deutsche Juristentag verhandelt am 10. und 11. September 1986 in der Abteilung Rundfunkrecht das Thema »In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien – auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung – zu regeln?«. Die vorliegende Ausgabe der ZUM ist diesem Thema gewidmet.

Nationaler Privatrundfunk im Bundesstaat

Regelungsbedarf, alte und neue Provisorien

Von Professor Dr. Martin Stock, Bielefeld

I. Privatrundfunkrecht auf dem Deutschen Juristentag

1. Rahmenbedingungen, mögliche Schwerpunkte

a) Auf dem 56. DJT 1986 wird es erstmals eine Abteilung Rundfunkrecht geben. Hier wird es um die Frage gehen, wie »die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien – auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung – zu regeln« seien¹. Diesbezügliche rechtspolitische Probleme und Perspektiven hatten auch schon den 54. DJT 1982 beschäftigt. Sie waren dort allerdings nur auf einer Plenarveranstaltung mit einführendem Charakter² angesprochen worden, wobei sich über Art und Umfang eines etwaigen Regelungsbedarfs noch kein klares Bild ergeben hatte. Diesmal nun will man aufs Ganze gehen.

Das jetzige Thema ist so gefaßt, als ob noch kein Rundfunkrecht vorhanden wäre. Was die Nutzung der neuen Techniken und den Privatrundfunk betrifft (um den es in Berlin wohl in der Hauptsache gehen wird), so scheint die Fragestellung auf den ersten Blick eine Situation am grünen Tisch und am legislatorischen Reißbrett vorauszusetzen, wie sie allenfalls vor zehn Jahren gegeben war. So aber kann das Thema nicht gemeint sein. Rechtspolitik und Gesetzgebung befinden sich heute nicht mehr in einer derartigen originären Gründungssituation. Vielmehr befinden sie sich in einem fortgeschrittenen, freilich durch mancherlei Kontroversen und Wirrnisse gekennzeichneten Entwicklungsstadium, ungefähr auf halbem Wege zu einem funktionstüchtigen dualen Rundfunksystem.

b) Ein paar Stichworte zur *Vorgeschichte*: Der geläufige medienpolitische *Prinzipienkonflikt (Außen- kontra Binnenpluralismus, Marktmodell kontra Integrationsmodell)*³ trat auch schon in den siebziger Jahren auf. Damals waren die Bundesländer bestrebt, ihn mittels eines *gemeinsamen Versuchsvorhabens* zu überbrücken und in länderübergreifende Praxistests und Lernvorgänge überzuleiten⁴. Daraus sollten sich dann in den Grundzügen konsenterte und abgestimmte *landesrechtliche Dauerregelungen* ergeben. Die Verwirklichung des Versuchsvorhabens zögerte sich jedoch so lange hinaus, daß es schließlich von jener Kodifikationswelle überholt wurde, mit der man es heute zu tun hat. Die Länder und Länderblöcke – zuerst die unionsregierten sog. B-Länder, dann auch SPD-regierte sog. A-Länder – begannen *ohne* den sz. von den Kabelpilotprojekten erhofften Erfahrungsfundus⁵, d.h. gewissermaßen auf

1 Dazu H.D. Jarass, Gutachten G zum 56. DJT, 1986.

2 W. Kaiser, K. Lüscher, K. Stern, F. Kübler, Sitzungsbericht H zum 54. DJT, 1982. Dazu M. Bullinger, AfP 1982, S. 69 ff.; R. Groß, ZRP 1982, S. 232 ff.

3 Vgl. M. Stock, AöR 110 (1985), S. 219 ff.

4 Siehe die bei W.-D. Ring, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, 1976 ff., unter F-III 1.1, 1.3 und 1.5 dokumentierten Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz, betr. die Kabelpilotprojekte Ludwigshafen, München, Berlin und Dortmund. Näher M. Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981, S. 123 ff.; ders., Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 441 ff., auch zum folg.

5 Abgesehen von bescheidenen ersten Erträgen und Zwischenbilanzen der jeweiligen landesinternen Begleitkommissionen. Die 1983 von den Ländern errichtete zentrale Begleitkommission ist nicht recht in Gang gekommen. Sie stellt ihre Arbeit zum 30.6.1986 ein. Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 54 vom 12.7.1986, S. 21 ff.

gut Glück, zu legiferieren. Die Feldversuche mündeten auch ihrerseits in kaum noch rückholbare, mehr oder minder definitive Lösungen ein. Die Ministerpräsidentenkonferenz bemühte sich bis 1983 um eine *Harmonisierung* der gesetzgeberischen Aktivitäten auf dem Verhandlungsweg, indessen *mißlang* auch dies. Daraufhin kam es zu einigermaßen disparaten und buntscheckigen Kodifikationen und zu einer quasi-territorialstaatlichen Zersplitterung des Privatrundfunkrechts⁶. Was den als unverzichtbar erachteten *bundesweiten Regelungsbedarf* betrifft, so gelangten die Ministerpräsidenten im weiteren nur noch zu gewissen *provisorisch-pragmatischen Arrangements* bezüglich des Satelliten- und Kabelrundfunks⁷.

c) An dieser verfahrenen Lage wird auch der Juristentag nicht vorbeikommen. Er wird mit der ordnungspolitischen Diskussion nicht noch einmal von vorn beginnen können. Vielmehr wird er bei dem vorhandenen Rechtstoff ansetzen und sich auf die darin erkennbaren Halbheiten und Regelungsdefizite konzentrieren müssen. Er wird die diffizile, zum Teil stark zerfaserte Materie so weit in den Griff bekommen müssen, daß er sich über *Regulierung* und *Deregulierung* bzw. *Nichtregulierung*⁸ ein eigenes Urteil bilden und sich den entsprechenden *neuralgischen Punkten* zuwenden kann; an diesen Nervenpunkten wird er sich ggf. heilsam betätigen können. Bei günstigem Verlauf mag er imstande sein, auch über die gegenwärtigen richtungsmäßigen Diskrepanzen und konzeptionellen Unsicherheiten hinwegzukommen. Wie sich versteht, ist die oberste Richtschnur auch insoweit im Grundgesetz zu suchen.

d) Die Interpretation des *Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG* ist nun bekanntlich auch ihrerseits heftig umstritten. Das 1981 ergangene *dritte Rundfunkurteil des BVerfG*⁹ hat den Auslegungsspielraum zwar verringert. Es ist aber wiederum in den Schulenstreit hineingeraten und wird unterschiedlich verstanden. In der bisherigen Gesetzgebungspraxis wird es bisweilen unterschätzt und m.E. deutlich verfehlt. Entsprechende Tendenzen machen sich in der Medienrechtswissenschaft bemerkbar. Auch die scientific community nimmt gelegentlich schon »außenpluralistische« Züge an¹⁰. Darunter leidet die Durchdringung und Aufbereitung des schwierigen Gegenstands. Im Hinblick auf medienstrukturelle Grundsatzfragen, auf die verschiedenen Vielfaltmodelle, auf alternative Steuerungs-, Aufsichts-, Finanzierungsmodi, auf die Theorie dualer Systeme etc. besteht noch ein beträchtlicher Forschungsbedarf. Der Grad der wissenschaftlichen Erschließung des Privatrundfunkrechts ist bei Lichte besehen weit geringer, als es angesichts der Fülle der Publikationen den Anschein haben mag.

Unterdessen richten sich die Blicke von neuem nach Karlsruhe. Auch andernorts tritt die Justiz wieder in den Vordergrund¹¹ – was ein Indiz dafür sein könnte, daß die Interessenkonflikte und Meinungsverschiedenheiten

vorerst unüberbrückbar geworden sind; auch die integrativen Potenzen wissenschaftlicher Politikberatung scheinen so gesehen erschöpft. Manchmal ist die Annahme zu hören, erst das – für November 1986 angekündigte – *vierte Rundfunkurteil des BVerfG*¹² könne den Boden für eine weitere fruchtbare Diskussionsrunde bereiten.

e) Sollte es sich so verhalten, dann wäre es um die Erfolgsaussichten des Berliner Juristentags schlecht bestellt. Er käme einerseits (bezüglich der Kodifikationswelle seit 1984) zu spät, andererseits (bezüglich der maßgeblichen Verfassungsrechtsprechung) zu früh. Mit hin fiel er in eine Phase des Abwartens und der Stagnation. Für ein vernünftiges Wort und für weiterführende Empfehlungen im oben bezeichneten Sinn kann es allerdings niemals zu früh sein. Im folgenden wird davon ausgegangen, daß dafür auch schon jetzt eine Chance besteht.

2. Ein exemplarisches Thema

Eines der Gebiete, auf denen der Juristentag fündig werden und die künftige Rechtsentwicklung beeinflussen könnte, ist das des *bundesweit konzipierten privaten Satellitenrundfunks*, insbesondere der *Fernsehvollpro-*

6 Vgl. die von der jur. Kommission ARD/ZDF vorgelegte Synopse, Media Perspektiven Dok. III/85, S. 116 ff. Näher zum Gang der Entwicklung Stock, Medienfreiheit, S. 378 ff. In vergleichender Sicht R. Ricker, Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat, 1985. Weitere Überblicke und Kurzanalysen: R. Groß, DÖV 1984, S. 140 ff.; ders., Media Perspektiven 1984, S. 681 ff.; ders., DVBl. 1985, S. 353 ff.; B. Schraut, UFITA 101 (1985), S. 75 ff.; A. Hesse, DÖV 1986, S. 177 ff.; H.D. Jarass, ZUM 1986, S. 303 ff.; P. Mook, AfP 1986, S. 10 ff. Zuletzt R. Groß, Medienlandschaft im Umbruch, 1986, S. 79 ff.; Jarass, Gutachten G zum 56. DJT, S. G 65 ff.

7 Vgl. Stock, Medienfreiheit, S. 445 ff.; ders., Landesmedienrecht im Wandel, 1986, S. 115 ff.; Groß, Medienlandschaft im Umbruch, S. 25 ff., 50 ff. Näher unten II.

8 Vgl. W. Hoffmann-Riem, Media Perspektiven 1985, S. 181 (183 ff.); ders., RuF 1986, S. 5 (7 ff.).

9 BVerfGE 57, S. 295 ff. (FRAG-Urteil). Dazu eingehend Stock, Medienfreiheit, S. 325 ff., 475 ff. m.w.N. Aus der nachfolgenden Lit.: H. Bethge, JZ 1985, S. 308 ff.; ders., Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, 1985; M. Bullinger, in: ders. u.a., Die elektronische Herausforderung, 1985, S. 63 ff.; W. Hoffmann-Riem, AöR 110 (1985), S. 528 ff.; E. Kull, AfP 1985, S. 266 ff.; B. Schlink/J. Wieland, Jura 1985, S. 570 ff.; D. Stammler, Media Perspektiven 1985, S. 601 ff.; J. Wolf, Medienfreiheit und Medienunternehmen, 1985; E.-J. Mestmäcker, ZUM 1986, S. 63 ff.

10 Vgl. M. Kloepfer, AfP 1983, S. 447 ff. Dazu Stock, Medienfreiheit, S. 148 f. Siehe auch ebd. S. 541 ff.

11 Vgl. die Übersicht bei A. Hesse, ZUM 1986, S. 131 ff., die sich noch um einige Verfahren verlängern ließe.

12 In dem Normenkontrollverfahren 1 BvF 1/84, betr. die Verfassungsmäßigkeit des Niedersächs. Landesrundfunkgesetzes vom 23.5.1984 (GVBl. S. 147) (im folg.; NdsLRG). Zur mündl. Verhandlung vom 3.6.1986 S. Jakob, epd Kirche und Rundfunk Nr. 44 vom 7.6.1986, S. 3 f. Der von dem Berichterstatter (Prof. Dr. K. Hesse) vorgetragene Sachbericht ist abgedruckt ebd. S. 19 ff. Danach tritt das Gericht, jedenfalls hinsichtlich der hier vor allem interessierenden bundesweiten privaten Fernsehvollprogramme, der These von einer presseähnlichen medientechnischen und medienökonomischen »Normalsituation« nach wie vor nicht näher.

gramme. In diesem Bereich vollzieht sich gegenwärtig ein Markterschließungsprozeß, welcher zahlreiche hierzulande bisher unbekannte, durchweg recht komplexe Struktur- und Verfassungsprobleme mit sich bringt. Unter bundesstaatlichem Blickwinkel sind hier vielerlei alte und neue Provisorien und Anomalien anzutreffen. Wie hoch der hiesige Regelungsbedarf zu veranschlagen und wie er realiter abzudecken wäre, wird immer wieder strittig und erscheint zur Zeit ungewiß. Die Entwicklung ist noch im Fluß, sie tritt gerade jetzt in ein neues, nach wie vor *partikularistisches und labiles Stadium*.

Die Abteilung Rundfunkrecht mag das zum Anlaß nehmen, diesen Fragen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Deshalb sei im weiteren die rechtliche und rechtspolitische Problematik der auf bundesweiten Empfang angelegten privaten TV-Vollprogramme herausgegriffen und etwas näher vor Augen geführt. Nach Lage der Dinge kann es sich dabei nur um eine einführende, auf einige wesentliche Aspekte beschränkte Darstellung und Analyse handeln.

II. Bundesweite private Fernsehvollprogramme – Privatrundfunk auf dem Weg zur Deregulierung?

1. Übertragungstechniken

a) Will man auf diesem Gebiet den status quo untersuchen und denkbare Entwicklungsperspektiven herausarbeiten, so ist zunächst ein Blick auf den *Werdegang des inländischen Satellitenrundfunks*¹³ lehrreich.

Bundesweites Privatfernsehen ist ursprünglich als Satellitenfernsehen konzipiert worden. Und zwar kreiste die Debatte anfangs lediglich um die *Rundfunksatelliten*, die einen direkten Heimempfang über Luft ermöglichen. Im Mittelpunkt der westdeutschen Diskussion stand das *TV-SAT-Projekt*¹⁴, dessen Verwirklichung sich allerdings über Erwarten hinauszögerte. Daraufhin traten dann die – leistungsschwächeren, aber schneller verfügbaren – *Fernmeldesatelliten (ECS, Intelsat)* in den Vordergrund. Deren Empfang erfordert einen erheblichen Antennenaufwand und bietet sich nur für größere Kabelanlagen an, so daß sich insoweit eine Kombination von *Satelliten- und Kabelrundfunk* herausbildete. Die entsprechenden Aktivitäten der Deutschen Bundespost und die Publikumsakzeptanz blieben jedoch hinter den Wünschen der Interessenten zurück. Deshalb fand der TV-SAT wieder vermehrtes Interesse. Beide Entwicklungslinien wurden nunmehr zugleich weiterverfolgt, wobei auch schon eine spätere technologische Konvergenz (Direktempfang auch bei künftigen Fernmeldesatelliten) vorausgesagt wurde.

b) Vorerst indessen ist die Rentabilitätsschwelle beim Kabelrundfunk noch nicht in Sicht, und der Betriebsbeginn des TV-SAT 1 könnte sich weiter verzögern¹⁵. Unter diesen Umständen zeigen sich private Großanbie-

ter neuerdings auch – manchmal sogar in erster Linie – an der Nutzung gewisser erst kürzlich »entdeckter« restlicher *drahtlos-terrestrischer* Fernsehfrequenzen interessiert, insbesondere für (zusammenschaltbare) Sender kleiner Leistung. Darauf nimmt die jüngste Gesetzgebung in den B-Ländern bereits Rücksicht.

c) Bundesweiter Privatrundfunk ist hiernach nicht mehr nur (Direkt-) *Satelliten-* oder (Fernmelde-) *Satelliten- und Kabelrundfunk*. Vielmehr zeichnen sich komplexe Verbundsysteme ab, auch unter Einbeziehung »alter« *Techniken*. Es sei aber festgehalten, daß die einschlägige Debatte szt. im Blick auf die Satellitentechnik in Gang gekommen ist. Letztere ist hier de facto typusbestimmend geworden. Dabei scheint es auf längere Sicht auch zu bleiben.

2. Strukturpolitische Alternativen

a) 1981 kam es unter den Bundesländern bezüglich des direkt empfangbaren Satellitenrundfunks zu ersten Verständigungsversuchen. Daraus ergab sich 1982/83 das Konzept einer befristeten experimentellen Nutzung des TV-SAT zur Abstrahlung von Rundfunkprogrammen durch *ARD und ZDF in Kooperation mit sog. Dritten*, und zwar auf der Grundlage des damals geltenden Rechts, d.h. unter Hinausschiebung etwaiger staatsvertraglicher Dauerregelungen¹⁶. Damit wurde ein *Kooperationsmodell* anvisiert, das auf eine Zusammenarbeit von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Presse- sowie Filmwirtschaft unter dem Dach der Rundfunkanstalten angelegt war. Ein derartiger modus vivendi wurde zumal seitens des ZDF angestrebt, das darin eine dauerhafte Alternative zu einem Konkurrenzmodell i.S. eines dua-

13 Dazu M. Schmidbauer, Satellitenfernsehen für die Bundesrepublik Dtl., 1983; D. Ratzke, Handbuch der Neuen Medien, 2. Aufl. 1984, S. 155 ff.; R. Thiele, Media Perspektiven 1984, S. 729 ff.; F. Müller-Römer, Media Perspektiven 1985, S. 539 ff.; G. Roessler, ebd. S. 548 ff. Über die heute maßgeblichen Fakten und Daten informiert knapp und prägnant die von der Techn. Direktion des Bayer. Rundfunks hrsg. Broschüre: Satellitenrundfunk (Stand: 1.12.1985).

14 Vgl. das dt.-franz. Regierungsabkommen vom 29.4.1980, mit Zusatzdokumenten bekanntgemacht am 15.1.1981 (BGBl. II S. 49). Der TV-SAT 1 soll vier fernsehtüchtige Kanäle aufweisen. Ein fünfter fernsehtüchtiger Kanal wird ggf. zur Verfügung stehen, wenn der – derzeit erst im Planungsstadium befindliche – TV-SAT 2 genutzt werden kann. Die Kanäle erlauben auch die Abstrahlung von jeweils 16 stereophonen Hörfunkprogrammen in Digitaltechnik. Insoweit wird an den vierten oder fünften Kanal gedacht.

15 Der Start der europ. Trägerrakete Ariane 2 mit dem TV-SAT 1 war zuletzt für Okt. 1986 angekündigt worden, woraus sich ein Beginn der rundfunkmäßigen Nutzung (präoperationelle Phase) im Frühjahr 1987 ergeben hätte. Ein Fehlstart jener Rakete im Mai 1986 (mit einem Intelsat-Satelliten) scheint nun erneute Umdispositionen nach sich zu ziehen. Siehe epd Kirche und Rundfunk Nr. 43 vom 4.6.1986, S. 7 f.

16 Vgl. den Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22.10.1982 mit Anlage (Bericht der Rundfunkreferenten vom 3.6.1982), bei Ring, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter F-II 1.2. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 449 ff., auch zum folg.

len Systems erblickte¹⁷. Das im Rundfunkbereich nach 1945 entstandene Integrationsmodell sollte dadurch wohl partiell (auf dem Satellitensektor) aufgelockert werden; es sollte schrittweise in ein dachartiges, *den bisherigen Anstalten angegliedertes Koordinationsmodell* überführt werden, in welchem auch gewisse Elemente des pressenspezifischen Marktmodells Raum finden sollten.

Über diesen Kompromißgedanken führten ARD/ZDF und interessierte Dritte auf Betreiben der Ministerpräsidentenkonferenz (Rundfunkkommission) Verhandlungen, welche erste Annäherungen ergaben, dann jedoch *scheiterten*¹⁸. Die pressmäßige Tradition brach sich nunmehr in der Weise Bahn, daß ein *verselbständigtes*, nämlich außer Reichweite von ARD/ZDF angesiedeltes *Koordinationsmodell* zustande kam, womit eine vermehrte Öffnung für Marktdynamiken einherging. Statt des gedachten Kooperationsmodells setzte sich von vornherein ein hierzulande neuartiges intramediales *Konkurrenzmodell* durch. Damit wurden die Weichen in Richtung auf einen ökonomisch-publizistischen Wettbewerb zwischen zwei *ungleichartigen*, der Sache nach weitgehend *inkompatiblen*¹⁹ Teilsystemen gestellt – eine folgenschwere, für alles weitere grundlegende Entscheidung; Medienpolitik und Medienrecht werden dadurch bis heute in Atem gehalten.

b) Nach dem Zerwürfnis von 1983 bildeten sich auf der privaten Seite des hiesigen dualen Systems *keine* den Verhältnissen auf der öffentlich-rechtlichen Seite entsprechenden *länderübergreifenden Strukturen* heraus. Es kam nicht zur Errichtung einer gemeinsamen Länderanstalt – ungefähr nach Art des ZDF – als *zentraler Dachanstalt für den privaten Satellitenrundfunk*²⁰. Auch eine »private ARD« blieb außer Sichtweite. Der Weg zu derartigen bundesweit konsentierten und rechtlich abgesicherten Lösungen wurde gänzlich verfehlt. Der kooperative Föderalismus geriet im Privatrundfunkrecht an die Grenzen seines Leistungsvermögens; er dankte größtenteils ab und machte zentrifugalen, nur noch notdürftig gezügelten und wechselseitig tolerierten Bestrebungen Platz²¹.

Der Kernpunkt ist hierbei folgender: Das private Satellitenfernsehen wurde hinfort nicht mehr zur Gänze als Sache der Ländergesamtheit behandelt. Der föderative Regelungsbedarf wurde nicht durch materiell-programmrechtliche, organisations- und verfahrensrechtliche effiziente Normierungen, wie sie auf dem öffentlich-rechtlichen Sektor vorhanden sind, abgedeckt. Vielmehr wurden die faktisch auf Bundesebene operierenden privaten Vollprogramme bestimmten einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen und Länderblöcken zugeordnet und ihnen gewissermaßen als Hausgut überlassen. An die Stelle einer gesamthänderisch integrierten, von allen Ländern gemeinsam betätigten Rundfunkhoheit traten schlichte *Realteilungen*. Man

ging zu einem »*Quotierungsmodell*« folgender Art über: Die TV-Kapazität aller verfügbaren Satellitenkanäle sollte zusammengerechnet und die Gesamtmasse sollte unter den Ländern aufgeteilt werden. Es begann nun ein bargaining um die Anteile und Vergabeschlüssel, wobei sich ein penetrantes parteipolitisches Lager- und Proporzdenken bemerkbar machte²². Man begab sich auf die Suche nach Hegemonialbereichen und bemühte sich im übrigen nur noch um gewisse ergänzende Koexistenzregeln. Auf einzelnen Teilgebieten (Programmgrundsätze, Werbezeiten und Werbestruckturen, Weiterverbreitung u. ä.) gedachte man einheitlich geltende Mindeststandarde zu vereinbaren; aber nicht einmal dieses bescheidene Vorhaben konnte bislang verwirklicht werden.

c) Für das künftige *duale System* bedeutet dieser unglückliche Verlauf, daß es mit einer *schweren Hypothek* belastet ist: Auf der privaten Seite des Systems ist das rechtlich-institutionelle Fundament weit schwächer entwickelt als auf dessen öffentlich-rechtlicher Seite. Hier fehlt es noch an funktionell gleichwertigen, die beiden Seiten adäquat ausbalancierenden bundesstaatlichen Vorkehrungen. Mittlerweile zeichnet sich ein weitgehend offener, freilich auf einzelne Länder und Ländergruppierungen zentrierter gesamtstaatlicher Binnenmarkt ab. Eine funktionstüchtige Rahmenordnung steht noch aus. Potentielle Sitzländer wetteifern um möglichst liberale, den Markterschließungsinteressen der Medienunternehmen entgegenkommende partikuläre Statuten. Unter diesen Umständen führt das Prinzip der Länderanteile und Quotierungen dazu, daß Großanbieter aus Presse- und Filmbranche in den jeweils gewählten Sitzländern ein erhebliches Maß an Freizügig-

17 Vgl. D. Stolle, epd Kirche und Rundfunk Nr. 36 vom 11.5.1983, S. 1 ff.; ders., Publizistik 1983, S. 221 ff. Rückblickend jüngst ders. (Interview), epd Kirche und Rundfunk Nr. 41/42 vom 28.5.1986, S. 3 (6 ff.).

18 Dazu der von ARD/ZDF gegen Ende der Gespräche im Mai 1983 erstellte Zwischenbericht, epd Kirche und Rundfunk Nr. 49 vom 25.6.1983, S. 1 ff.

19 Näher M. Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 96 ff. m.w.N.

20 1983/84 kursierten verschiedene darauf abzielende Vorschläge. Sie wurden aber – auch seitens der Mehrzahl der A-Länder – nicht ernstlich verfolgt und verliefen sich alsbald im Sande. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 455 f. Eine derartige »große Lösung« wird gleichwohl vereinzelt bis heute verfochten und angemahnt. So zuletzt von der ev. und der kath. Kirche in ihrem gemeinsamen Memorandum vom 2.10.1985, Media Perspektiven 1985, S. 772 f.

21 Näher R. Groß, Media Perspektiven 1984, S. 45 ff.; ders., Media Perspektiven 1985, S. 289 ff.; Stock, Medienfreiheit, S. 455 ff. Zuletzt Groß, Medienlandschaft im Umbruch, S. 50 ff., auch zum folg.

22 In dieses verkürzte, tendenziell außenpluralistische Regelungsschema wurden auch ARD und ZDF mit ihren (innenpluralistischen) Satellitenprojekten einbezogen. Die ARD z.B. wurde damit nur den A-Ländern attachiert, was offenkundig neben der Sache liegt und ein Wiederaufleben früherer »Rotfunk«-Debatten heraufbeschwört.

keit genießen und daß es dabei auch bundesweit sein Bewenden hat. Der bisherige Anstaltsrundfunk hingegen hat mit mancherlei Beengtheiten zu rechnen, und er sieht sich in anhaltende Streitigkeiten um die sog. Funktionsgarantie verwickelt. Davon sind Disparitäten und Verzerrungen zu befürchten.

3. Das AKK-Arrangement 1983/84

a) Im einzelnen sind folgende Daten und Eckwerte wissenswert: Im Herbst 1983 unternahmen die Ministerpräsidenten – nunmehr auch im Hinblick auf die Nutzung von Fernmelde- als Rundfunkverteilsatelliten – einen letzten Versuch, zu einer einvernehmlichen Regelung anhand obigen Kooperationsmodells zu gelangen. Die – dafür federführende – Staatskanzlei Rheinland-Pfalz leitete allerdings zugleich bereits einen *Alleingang der B-Länder* ein. Sie verhandelte mit interessierten Firmen- und Verbandsvertretern über die Bildung eines Konsortiums zur Nutzung des sog. ECS-Westbeams für die Ausstrahlung eines werbefinanzierten Fernsehvollprogramms von nationaler Reichweite. Dafür wurden eine Lizenzierung durch die *Ludwigshafener Anstalt für Kabelkommunikation (AKK)* und eine provisorische Eingliederung in das dortige Kabelpilotprojekt²³ in Aussicht genommen.

b) Dieses szt. überraschende partikularrechtliche Design setzte sich dann im Februar 1984 auch in der *Ministerpräsidentenkonferenz* durch. Es wurde von den Regierungschefs der A-Länder i.S. einer politischen Tolerierung – unter Anbringung einer salvatorischen Klausel in rundfunkrechtlicher (sc. verfassungsrechtlicher²⁴) Hinsicht – zur Kenntnis genommen. Ferner kam man überein, sich in sämtlichen sonstigen Ländern um ein flächendeckendes Netzwerk abgestimmter landesgesetzlicher (vorerst auf die AKK und das AKK-G zentrierter) Weiterverbreitungsregelungen zu bemühen. Als Gegenleistung stellten die Regierungschefs der B-Länder eine technische und finanzielle Bestands- und Entwicklungsgarantie für »das System öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten« in Aussicht, und zwar »im Rahmen eines rundfunkrechtlichen Gesamtkonzepts«, welches offenbar auf dem *Quotierungsmodell* beruhen sollte²⁵.

In diesem Tauschgeschäft lag ein *Paradigmenwechsel* beschlossen, wie er eben schon gekennzeichnet worden ist: vom föderativen Gesamthandprinzip zu einer Art *Bruchteilsgemeinschaft*, von der die Republik als ganze betreffenden »großen Lösung« zur *je separaten Landnahme*, zum *Regionalismus* der Rechtsformen und zum *offenen Ländermarkt*. Zu einer durchgreifenden Harmonisierung ihrer Privatrundfunkgesetzgebung waren die Länder ohnehin nicht mehr imstande. Sie besaßen nun auch nicht einmal mehr die Kraft zur Gemeinsamkeit und Vereinheitlichung auf dem besonders wichtigen, der Natur der Sache nach die Ländergesamtheit angehenden

Teilgebiet des Satellitenrundfunks. Stattdessen begann man sich auf dem kleinsten noch verbliebenen Nenner zu arrangieren. Daraus folgten im weiteren zahlreiche, bisher jedoch vergeblich gebliebene Versuche, zu einem entsprechenden Staatsvertrag zu gelangen.

4. Das Anbieterfeld auf nationaler Ebene

a) Schon in früheren Jahren war häufig die Annahme zu hören, der Werbemarkt werde nur für zwei oder allenfalls drei bundesweite private TV-Vollprogramme Rentabilitätschancen bieten. Diese Prognose scheint durch das jetzige Marktgeschehen bestätigt zu werden. Die Szene wird beherrscht durch *SAT 1* und *RTL-plus*. Dem stehen auf dem öffentlich-rechtlichen Sektor die beiden kulturell akzentuierten Satellitenprogramme *3SAT* (ZDF) und *Eins Plus* (ARD) gegenüber. Diese zur Zeit schon am Markt befindlichen Programme verkörpern ein bipolares, jeweils zweiteiliges Konkurrenzmodell, wobei rechtlich noch manches im argen liegt. Daneben ist kürzlich in Nordrhein-Westfalen, im Blick auf den *WDR*, noch ein weiteres, auf einem *Kooperationsmodell* beruhenden Satellitenprojekt ins Gespräch gebracht worden. Das Hauptaugenmerk soll in dieser Untersuchung jedoch dem rein privaten Sektor gelten²⁶.

b) Die *Ludwigshafener AKK* wurde gemäß den Mainzer Plänen und den Länderabreden von 1983/84 zum Trägerinstitut des Anfang 1985 in den Orbit gelangten ersten inländischen privaten Vollprogramms *SAT 1*.

aa) Auf Betreiben der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz kam zunächst eine Konsortiallösung zustande, bei der sich zehn Partner, überwiegend aus den Printmedien, unter Wahrung ihrer programmlichen Eigenständigkeit zu einem relativ lockeren Verbund zusammenfanden. Das Gemeinschaftsprogramm

23 Dessen Rechtsgrundlage bildete das rheinld.-pfälz. Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4.12.1980 (GVBl. S. 229) (im folg.: AKK-G a.F.), das auf einen lokalregionalen, relativ marktnahen außenpluralistischen Koordinationsrundfunk angelegt war. Siehe *Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 188 ff., 251 ff. und *passim*.

24 Insoweit wurden u.a. von hess. Seite mannigfache Bedenken geäußert. Vgl. *Groß*, Media Perspektiven 1984, S. 48 ff.; *ders.*, Medienlandschaft im Umbruch, S. 54 ff. Ähnlich F.-W. Frhr. von *Sell*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 20 vom 14.3.1984, S. 3 ff.; *ders.*, RuF 1984, S. 185 ff.; *ders.*, in: G. Baumgärtel u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Hübner zum 70. Geburtstag, 1984, S. 765 ff. Darauf wird zurückzukommen sein.

25 Vgl. das Ergebnisprot. vom 23.2.1984, Media Perspektiven 1984, S. 152. Dem ZDF wurde auf jener Sitzung bereits der sog. ECS-Ostbeam zugesprochen. Über weitere dort getroffene erste Optionen und Festlegungen *Stock*, Medienfreiheit, S. 446, 456 ff.

26 Dabei müssen Randerscheinungen wie die englischsprachigen Unterhaltungsprogramme *Sky Channel* und *Music Box*, die Münchener *musicbox* etc. vernachlässigt werden. Auch auf den z.Zt. für Herbst 1986 angekündigten Pay-TV-Anbieter *Teleclub* kann nicht eingegangen werden. Näher zu alledem H. Röper, Media Perspektiven 1985, S. 24 ff., 120 ff.; *ders.*, Media Perspektiven 1986, S. 281 ff. Über Internationalisierung zuletzt *Hoffmann-Riem*, RuF 1986, S. 5 ff.

versteht sich nach Charakter und angestrebter Reichweite als »national« und impliziert einiges von der pressenspezifischen außenpluralistischen Tradition. Es befindet sich noch im Aufbau und erhebt in publizistisch-kultureller Hinsicht weit geringere Ansprüche als das öffentlich-rechtliche Fernsehen²⁷. Der Nachrichtensektor des Programms wird bedient durch die in Hamburg ansässige Aktuell Presse Fernsehen GmbH & Co. KG (APF), einen Zusammenschluß zahlreicher Tageszeitungen (Springer-Anteil: 35 v.H.)²⁸.

Gegenwärtig wird die Umwandlung des SAT 1-Konsortiums in eine straffer organisierte zentrale Programm- und Betriebsgesellschaft mit Sitz in Mainz vorbereitet. Bei dem Programmangebot der künftigen SAT 1 GmbH & Co. KG²⁹ dürfte es sich um ein hochkonzentriertes Verbundsystem mit lokalregionalen, von den jeweiligen Zeitungsverlagen beigesteuerten fensterartigen Einschüben (sog. *Networkprinzip*) handeln. SAT 1 ist derzeit noch auf einen ECS-Fernmeldesatelliten angewiesen, kandidiert aber auch für den TV-SAT sowie für die Nutzung lokaler drahtloser terrestrischer Fernsehfrequenzen.

bb) SAT 1 wurde mit Wirkung für Rheinland-Pfalz lizenziert auf Grund des *AKK-G*, das durch eine *Novellierung*³⁰ auf den hiesigen Zweck umgestellt wurde. Mit der Gesetzesänderung wurden die medienstrukturellen Prämissen der Erstfassung des Versuchsgesetzes teilweise aufgegeben. Der locker koordinierte, auf das lokalregionale Versuchsgebiet zugeschnittene wettbewerbliche Außenpluralismus i.S. der Grundidee von 1980 wurde anscheinend als im Satellitenbereich unpraktikabel erachtet. Man sah sich nunmehr veranlaßt, auf Verbundsysteme und Netzwerkstrukturen à la SAT 1 hinzuarbeiten. Das entsprechende Konzept der »*Veranstaltergemeinschaft*« und des »*koordinierten Gesamtprogramms*« (§§ 29 ff. *AKK-G n.F.*) weist aber noch deutlich außenpluralistische Züge auf und setzt in erster Linie auf private Selbstkoordination; die anstaltlich-öffentliche Koordinationsfunktion soll ergänzend hinzutreten, sie bleibt aber schwach ausgebildet. Ein durchgängiger konsequenter Umschwung und Wechsel in Richtung auf ein binnenpluralistisches Schema wird vermieden. Damit kam man den Wünschen des SAT 1-Konsortiums entgegen.

cc) Diese Linie ist im wesentlichen auch in der mittlerweile zustande gekommenen rheinland-pfälzischen *Dauerregelung*³¹ beibehalten worden, die sich ab 1.1.1987 an das Versuchsgesetz anschließen soll; sie soll für SAT 1 – das man tunlichst im Lande halten will – hinfert maßgeblich sein, soweit das Programm über Fernmeldesatellit übertragen wird³². Auch das neue Landesgesetz bleibt im Prinzip bei einem weitgehend liberalisierten außenpluralistischen Koordinationsmodell. Das Ausgewogenheitsgebot des § 12 Abs. 1 *RhPflRG*³³ kennt – anders als § 33 *AKK-G n.F.* – für den Satellitenrundfunk keine eigene, als gesonderter »relevanter Markt« anzusprechende landesinterne Bezugsgröße. Vielmehr wird ein großer Pool geschaffen, in den eventuell auch Regional-, Lokal-, Teil- und Spartenprogramme über Luft und über Kabel einbezogen

werden können (was ggf. den Defizitausgleich durch externe Verrechnung erleichtern würde). Programmauftrag und Programmgrundsätze sind organisations- und verfahrensrechtlich nur notdürftig operationalisiert. Sie können in die Zulassungsentscheidungen nicht in voller Breite eingehen. Die gesellschaftliche Ausgewogenheitskontrolle (§ 12 Abs. 2 *RhPflRG*) kann nur nachträglich einsetzen. Sie ist gegenüber der früheren Regelung (§ 18 Abs. 2 *AKK-G*) noch weiter abgeschwächt worden.

Einige zusätzliche Vielfaltsicherungen für den Satellitenrundfunk und den terrestrisch-drahtlosen Hörfunk sind unter Anknüpfung an die §§ 30 ff. *AKK-G n.F.* in das Zulassungsreglement aufgenommen worden (§§ 6-7 *RhPflRG*). Dort sind nunmehr auch gewisse strukturbezogen formulierte, auf innere Meinungsvielfalt von Gemeinschaftsprogrammen abzielende Anforderungen vorgesehen. Die diesbezüglichen Gewährleistungsklauseln sind jedoch sehr unbestimmt gehalten und erlangen eines festen Beurteilungs- und Vergleichsmaßstabs. Ein reiner programmlicher Binnenpluralismus wird nirgends in eindeutiger Weise zur Erlaubnisvoraussetzung, auch nicht im Fall einer »*Gemeinschaft*«, welche sich selbst im *Veranstalterstatus* befindet³⁴. Im übrigen sind

27 Vgl. J. Doetz (Interview), *Medium* 1984, Heft 5, S. 16 ff.; ders. (Interview), *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 68 vom 28.8.1985, S. 3 ff. In diesen Darlegungen des Geschäftsführers des SAT 1-Konsortiums machen sich bereits die Eigengesetzlichkeiten eines voll werbefinanzierten und in diesem Sinn *kommerziellen* Rundfunks bemerkbar. Siehe auch das Planungspapier *Media Perspektiven* 1985, S. 390 ff. und das *mediopolit. Memorandum* ebd. S. 764 ff., das auf *Deregulierung* eingestimmt ist. Dazu E. Halefeldt, ebd. S. 721 ff.

28 Zur Typik der APF-Beiträge anhand von Vergleichen mit Nachrichtenendungen von ARD und ZDF sowie von RTL-plus U. M. Krüger, *Media Perspektiven* 1985, S. 50 ff., 232 ff., 257 ff., 479 ff. Die dortigen Befunde und Hypothesen (»soft news«, »Entpolitisierung als Programm?«) deuten auf richtungsmäßige Beengtheiten und Abflachungen nach Art jener Phänomene hin, die in früheren Jahren – szt. im Blick auf die *Presserechtsreform* – unter dem Stichwort »Anpassungsjournalismus« erörtert worden sind.

29 Zu deren Zusammensetzung zuletzt *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 47/48 vom 21.6.1986, S. 9 f.: APF 13 v.H., Springer, Burda, Bauer und Holtzbrinck je 12 v.H. Hinzu tritt mit 35 v.H. die Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk mbH (PKS) als Zulieferer von Spielfilmen und Serien der Kirch-Gruppe. Die FAZ (bisher 1 v.H.) scheidet aus und will sich RTL-plus zuwenden.

30 Gesetz vom 20.12.1984 (GVBl. S. 241). In der geänderten Fassung sieht das Gesetz (im folg.: *AKK-G n.F.*) in § 33 i.V.m. § 18 für den Satellitenrundfunk einen eigenen, separaten landesinternen Ausgewogenheits-Parameter vor.

31 *Landesrundfunkgesetz* vom 24.6.1986 (GVBl. S. 159) (im folg.: *RhPflRG*).

32 Hinsichtlich der Nutzung des TV-SAT wird das *RhPflRG* durch einen sog. *Regionalstaatsvertrag* überlagert. Siehe unten 6 c aa.

33 § 12 Abs. 1 *RhPflRG* weicht von § 18 Abs. 1 *AKK-G a.F.* = *n.F.* geringfügig ab und lautet wie folgt: »Die Programme in ihrer Gesamtheit dürfen nicht einseitig eine Regierung, eine politische Richtung, eine gesellschaftliche Gruppe, eine Weltanschauung oder persönliche oder wirtschaftliche Sonderinteressen begünstigen.«

34 Mit letzterer Neuerung stellt sich § 7 Abs. 1 Satz 1 *RhPflRG* bereits auf die Umwandlung des SAT 1-Konsortiums ein.

diese Vielfaltanforderungen in bloße Vorrangnormen eingekleidet. Sie bleiben von Programmrecht und Programmaufsicht abgekoppelt und können nicht in entsprechende Sanktionen ausmünden. Folglich ist insoweit ein Kontroll- und Vollzugsdefizit zu gewärtigen. Die Neuerungen der §§ 6-7 RhPflRG werden in das ältere Modell nicht wirklich integriert, und dieses wird den jetzigen Rahmenbedingungen nicht in vollem Umfang angepaßt (was bei konsequenter Handhabung zu einem privaten Integrationsmodell hätte führen müssen). Vielmehr bleibt das Gesetz hier auf halbem Wege stehen³⁵.

c) Das zweite deutschsprachige private Fernsehvollprogramme *RTL-plus* knüpft an die langjährige kommerzielle Hörfunktradition von Radio Télé-Luxembourg (RTL) an. Es befindet sich seit August 1985 im Orbit und will sich auf westdeutschen Werbe- und Publikumsmärkten als weiterer Konkurrent von ARD und ZDF etablieren.

RTL-plus wird von einem luxemburgisch-deutschen Gemeinschaftsunternehmen veranstaltet und ist bislang nur in dem Großherzogtum lizenziert worden³⁶. Veranstalter luxemburgischen Rechts ist eine Gesellschaft, an der über verschiedene Tochtergesellschaften gegenwärtig die Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT), der Bertelsmann-Konzern und die Verlagsgruppe um die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) beteiligt sind³⁷. Das Programm ist ebenfalls noch im Aufbau, wobei seitens RTL derzeit von einem »Sparkurs« die Rede ist³⁸. Das Programmprofil nimmt sich auch hier in längerfristigen Zielproklamationen³⁹ anders aus als in der heutigen, durchaus bescheidenen Praxis⁴⁰. RTL-plus ist vorerst noch auf einen ECS-Kanal angewiesen. Es gilt aber auch – ggf. mit einer deutschen Lizenz ausgestattet⁴¹ – als Anwärter auf einen TV-SAT-Kanal sowie auf drahtlose terrestrische Fernsehfrequenzen. Angestrebt wird wiederum eine bundesweite, auch Teile der Zeitungspressen einbegreifende Netzwerkstruktur.

d) Zur Ergänzung und Abrundung sei noch ein Blick auf die *öffentlich-rechtliche* Seite des heraufkommenden nationalen dualen Systems gerichtet.

aa) Auf dem ECS-Ostbeam befindet sich gemäß dem Länderkonsens vom Februar 1984 seit Ende 1984 das vom ZDF unter österreichischer und schweizerischer Beteiligung (ORF, SRG) veranstaltete Satelliten-Versuchsprogramm *3SAT*⁴². Mit diesem werbungsfreien, auf einen weit gefaßten Kulturbegriff angelegten Programm will sich das ZDF im deutschsprachigen Raum zu einem »zweiten Standbein« verhelfen, und zwar auch auf dem TV-SAT. Hinsichtlich der jetzigen und künftigen Rechtsbasis von 3SAT ist noch einige Unsicherheit zu verzeichnen⁴³.

Vorläufer von 3SAT war das vom ZDF für das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen entwickelte Experimentalprogramm ZDF 2, bei dem die Mainzer Anstalt seit Anfang 1984 mit der presseeigenen Ersten Privaten Fernsehgesellschaft mbH (EPF) kooperierte⁴⁴. Auf Grund dessen nimmt das ZDF für sich die

10/1861. Anders in zahlreichen Punkten R. Ricker, Verfassungsrechtliche Aspekte eines Mediengesetzes für Rh.-Pf., 1985. Siehe auch das Ausschußprotokoll vom 18.3.1986, S. 1 ff., 40 ff. Der zweite Zwischenbericht der wiss. Begleitkommission für das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen vom März 1986 bleibt insoweit unergiebig. Die Vielfaltproblematik wird darin nicht empirisch aufbereitet und systematisch erschlossen. Damit hat auch diese Kommission ihren Hauptzweck verfehlt. Dazu oben Anm. 5.

- 36 Zu den dortigen rundfunkrechtlichen Grundlagen und zu den komplexen gesellschaftsrechtlichen Konstellationen G. Opitz, Media Perspektiven 1981, S. 36 ff.; *ders.*, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1986/87, 1986, S. E 76 ff. m.w.N. Zur kollisionsrechtlichen Seite statt aller B. Grossfeld/W. Ebke, in: H. Hübner u.a., Satellitenfernsehen und deutsches Rundfunksystem, 1983, S. 29 ff.
- 37 Näher zuletzt Funk-Korrespondenz Nr. 21 vom 23.5.1986, S. 1 f. Danach sind die Anteile seit der kürzlich erfolgten Aufnahme der WAZ-Gruppe wie folgt verteilt: Die CLT hält etwas mehr als 50 v.H., Bertelsmann AG und Gruner + Jahr AG über die Bertelsmann-Tochter UFA-Film und Fernsehen GmbH knapp 40 v.H. und die WAZ-Tochter Westfilm-Medien GmbH 10 v.H. Hinzutreten dürfte demnächst die FAZ (s.o. Fußn. 29).
- 38 Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 50 vom 28.6.1986, S. 11 (noch keine hinlänglichen Werbeerträge).
- 39 Aus RTL-Perspektive H. Thoma (Interview), epd Kirche und Rundfunk Nr. 91/92 vom 23.11.1983, S. 3 ff.; *ders.*, in: J. Schwarze (Hrsg.), Fernsehen ohne Grenzen, 1985, S. 165 ff. Aus der Sicht von Bertelsmann M. Lahnstein, RuF 1984, S. 289 ff.; M. Harnischfeger, in: F. H. Fleck (Hrsg.), Zukunftsaspekte des Rundfunks, 1986, S. 15 ff. Darin zeichnet sich für den Informationssektor ein forumsartiger Binnenpluralismus mit selbstkoordinierten außenpluralistischen Einschlüssen ab (worauf auch die Kombination FAZ/WAZ hindeutet). Auf dem Unterhaltungssektor will man das Konzept der »fröhlichen Welle« schrittweise umgestalten und mit anspruchsvolleren Beiträgen anreichern.
- 40 Zu dem Nachrichtenangebot von RTL-plus Krüger (o. Fußn. 28). Über Spielfilme und Serien als Kaufproduktionen und Billigprogramme U. Jung, Medium 1985, Heft 3, S. 26 ff. Siehe auch die ORF-Inhaltsanalyse Media Perspektiven 1984, S. 781 ff.
- 41 Als gesetzliche Grundlage ist z.Zt. eines der norddt. Landesrundfunkgesetze i.V.m. mit einem weiteren Regionalstaatsvertrag im Gespräch. Siehe unten 6 c bb. Im Hinblick darauf haben CLT und UFA im Februar 1986 die RTL-plus Deutschland Satellitenfernsehgesellschaft mbH mit Sitz in Gütersloh gegründet, epd Kirche und Rundfunk Nr. 20 vom 15.3.1986, S. 7.
- 42 Dazu D. Stolte, Medium 1984, Heft 2, S. 12 ff.; *ders.*, in: ZDF (Hrsg.), ZDF-Jahrbuch 1984, 1985, S. 26 ff.; V. v. Hagen, ebd. S. 111 ff.; W. Konrad, Media Perspektiven 1985, S. 874 ff. Aus der Vorgeschichte: ZDF (Hrsg.), Überlegungen zu einem Europa-Programm des ZDF über Satellit, 1981.
- 43 Für ein staatlich-anstaltliches »Kondominium« grundsätzlich H. H. Rupp, Rechtsgutachten über Zulässigkeit und Voraussetzungen der Ausstrahlung zusätzlicher Fernsehprogramme durch das Zweite Dt. Fernsehen, 1981, S. 13. Siehe auch E. W. Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. 1985, § 1 Anm. I 2 d und III 1 b bb m.w.N. Für die Versuchsphase auf dem ECS 1 wollen es die Länder anscheinend bei der Absprache über die Kanalzuweisung vom 23.2.1984 (o. Fußn. 25) bewenden lassen. Vgl. in B.-W. die Kleine Anfrage des Abg. von Trotha (CDU) und die Antwort des Staatsministeriums LT-Drucks. 9/2300. Eine Mitbeteiligung des Bundes kraft der Auslandsbezüge des Programms wird in einer Expertise aus dem Bundesinnenministerium in Anspruch genommen, abgedr. Funk-Korrespondenz Nr. 44 vom 31.10.1985, S. D 1 ff. Dagegen Fuhr, aaO.
- 44 Seitens des ZDF wurde diese Form der Zusammenarbeit (Mantelprogramm mit lokalregionalen, in voller privater Eigenverantwortung ausgefüllten Fenstern) als erster, exemplarischer Erfolg der Stolteschen Kooperationsdoktrin (o. Fußn. 17) gewertet. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 384. Die ZDF/EPF-Kooperation wird gegenwärtig im Rahmen von 3SAT fortgesetzt und läuft Ende 1986 aus. Das Modell wird vom ZDF aber weiter in Reserve gehalten. Siehe Funk-Korrespondenz Nr. 12 vom 21.3.1986, S. 5 f. Die EPF will 1987 zu SAT 1 überwechseln.

35 Wegen der Einzelheiten verweise ich vorläufig auf meine schriftl. Stellungnahme (Zuschrift Nr. 218) in dem Anhörverfahren des Medienpolit. Ausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz vom 17./18.3.1986 zu dem Regierungsentwurf eines LRG LT-Drucks.

ideelle Vaterschaft an dem Networkprinzip in dessen heutiger deutscher Ausprägung in Anspruch. Mittlerweile ist dieses Prinzip allerdings von SAT 1 und RTL-plus übernommen und von dem Kooperations- in das Konkurrenzmodell verpflanzt worden. Unter diesen Umständen stellt sich nunmehr auch das ZDF auf ein nationales duales System ein und will den Privaten mit 3SAT Paroli bieten. Im übrigen hält man in Mainz nach wie vor nach mittelständischen Verlegern Ausschau, welche sich in den (von den Großanbietern dominierten) privaten Verbundsystemen beengt und vernachlässigt sehen und stattdessen das bisherige ZDF/EPF-Arrangement vorziehen. Das ZDF seinerseits hat auf regionaler und lokaler Ebene keinerlei eigene Ambitionen. Es will sich dort mäzenatisch verhalten.

b) Weit größere Anlaufschwierigkeiten hatte im Satellitenbereich die ARD zu überwinden, die mit ihrem europäisch orientierten, werbungsfreien Kulturprogramm *Eins Plus*⁴⁵ als letzte zum Zuge kam. Sie hatte damit erst im März 1986 Premiere, zunächst über einen Kanal des Intelsat-Systems⁴⁶. Auch sie erstrebt ab 1987 einen Platz auf dem TV-SAT. Sie geriet freilich schon mit dem jetzigen, nach dem Vorbild von 3SAT als Versuchsphase deklarierten Vorlauf via Fernmelde-satellit in heftige medienrechtliche Auseinandersetzungen. In einigen B-Ländern konnte sie nur mit Hilfe verwaltungsgerechtlicher Eilentscheidungen den Zugang zu den dortigen Kabelanlagen erlangen⁴⁷. Darin spiegelt sich das anhaltende, zur Zeit auf einem neuen Kulminationspunkt befindliche medienpolitische Ringen um die – knappen und allerseits begehrten – Ressourcen und Reichweiten des deutschen Rundfunksatelliten wider (siehe sogleich).

e) In den Verhandlungen der Länder über die Vergabe der TV-SAT-Kanäle scheint schließlich noch das 1984/85 vielumstrittene *WDR-Kooperationsprojekt* nachzuwirken, das heute freilich kaum noch aktuell erscheint. Unterdessen beschäftigt es die Verfassungsgerichte des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen⁴⁸.

Jenes Vorhaben sollte einerseits auf dem neuen WDR-Gesetz⁴⁹, andererseits auf dem angekündigten nordrhein-westfälischen Landesmediengesetz⁵⁰ beruhen. Es zielte auf einen bundesweit tätigen »liberalen Programmanbieter« ab, u.a. als Alternative zu SAT 1. Das entsprechende Kooperationsmodell griff den Ansatz der TV-SAT-Verhandlungen 1982/83⁵¹ in anderem Rahmen wieder auf und war weit komplexer und voluminöser geartet als das erwähnte ZDF-Konzept. Der Bertelsmann-Konzern, auf den sich insoweit wohl einige Hoffnungen richteten, hielt sich davon freilich fern. Die WAZ-Gruppe, die als weiterer möglicher Kooperationspartner des WDR genannt wurde, hat sich mittlerweile ebenfalls bei RTL-plus engagiert. Der WDR hat seither – ähnlich wie der Bayerische Rundfunk – sein Drittes Fernsehprogramm (WDF) auf einem Intelsat-Kanal untergebracht; er bezeugt diesbezüglich aber keinen Expansionsdrang und hält sich auch im übrigen bedeckt⁵². Mithin ist es um das gedachte öffentlich-private Mischprojekt ruhiger geworden.

5. Der Neuordnungs-Staatsvertrag und sein Scheitern 1984/85

a) Nun zum weiteren Gang der Dinge in der Ministerpräsidentenkonferenz nach der Annäherung und globalen Verständigung vom Februar 1984. Die Länder blieben hinfert in den damit eingeschlagenen Bahnen und suchten den geschilderten schwächlichen Kompromiß (Quotierungsmodell, Regionalismus und offener

Markt statt einer gesamthänderischen »großen Lösung«) in staatsvertragliche Detailregelungen umzusetzen. Das nächste wichtige Faktum ist der im Herbst 1984 zustande gekommene *Bremerhavener Beschluß* der Länderchefs über ein Konzept zur Neuordnung des Rundfunkwesens⁵³. Der Beschluß fixierte insoweit einige Eckwerte, übertrug deren weitere Ausarbeitung und Konkretisierung der Rundfunkkommission und zielte auf den alsbaldigen Abschluß eines entsprechenden *Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens* ab. Anschließend wurde ein Vertragsentwurf erstellt und war in mehreren Fassungen⁵⁴ Verhandlungsgegenstand. Zu ei-

45 Vgl. das smarte Design Media Perspektiven 1984, S. 152 ff. Daneben beteiligt sich die ARD an dem Gemeinschaftsprogramm *Europa TV*, das von den nationalen Rundfunkanstalten einiger europ. Länder seit Herbst 1985 veranstaltet und fürs erste auf einem ECS-Kanal ausgestrahlt wird. Ab 1988 soll es auf den ESA-Rundfunksatelliten Olympus überwechseln. Näher zu diesem noch nicht klar konturierten Projekt P. Stoop, epd Kirche und Rundfunk Nr. 27 vom 9.4.1986, S. 3 ff., und Nr. 43 vom 4.6.1986, S. 4 ff. Aus der Sicht der ARD zu Eins Plus und Europa TV D. Schwarzkopf, Media Perspektiven 1986, S. 74 ff.

46 Dazu der Bericht von B. Knott-Wolf, Funk-Korrespondenz Nr. 15 vom 11.4.1986, S. 6 ff.

47 Ausgangspunkt war hierbei der Umstand, daß die Länderchefs für die ARD am 23.2.1984 (o. Fußn. 25) noch keinen Intelsat-Kanal i.S. einer definitiven Zuordnung freigegeben hatten. In diesem Zusammenhang lebten auch ältere Kontroversen über die föderativen Rechtsgrundlagen des Ersten Fernsehprogramms wieder auf. Dazu die Dokumente bei Ring, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter C-III und C-V 2 ff. In der Argumentation weitreichend und bemerkenswert zugunsten der ARD VG München ZUM 1986, S. 206 ff., im Erg. bestätigt durch den BayVGH ebd. S. 208 f. Ferner VG Karlsruhe ebd. S. 209 ff. und VGH Mannheim ebd. S. 295 ff. Zu Verlauf und vorläufigem Resultat dieser Prozeßrunde H. Janssen, Funk-Korrespondenz Nr. 15 vom 11.4.1986, S. 1 ff. - Als Randerscheinung seien noch erwähnt die Entscheidungen des LG Baden-B. und des LG Frankfurt a.M. betr. Verwechslungsgefahr RTL-plus/Eins Plus, ZUM 1986, S. 299 ff., 302. Auch dort war die ARD erfolgreich.

48 Näher P. Lerche, AfP 1984, S. 183 ff.; Stock, Landesmedienrecht im Wandel, S. 29, 32 ff., 81 ff. m.w.N.

49 Gesetz über den »Westdeutschen Rundfunk Köln« vom 19.3.1985 (GVBl. S. 237).

50 Vgl. jetzt den Diskussionsentwurf epd Kirche und Rundfunk Nr. 34 vom 3.5.1986.

51 Oben b.

52 Vgl. F. Nowotny, epd Kirche und Rundfunk Nr. 43 vom 4.6.1986, S. 18 ff. Auf einer Diskussionsveranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 23.6.1986 in Bonn empfahl P. Glotz der ARD, anstelle von Eins Plus eine Auswahl aus allen Dritten Fernsehprogrammen über Satellit zu verbreiten. Nowotny trat dem nicht näher und plädierte auch nicht für einen Ausbau des WDF zu einem eigenen nationalen Vollprogramm, etwa i.S. obiger Kooperationsidee. Dafür stünde gegenwärtig wohl nur noch die von A. Kluge inaugurierte Arbeitsgemeinschaft für Kabel- und Satellitenprogramme (AKS) in Reserve.

53 Ergebnisprot. von 17./19.10.1984, bei Ring, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter F-I 1.2 = Media Perspektiven 1984, S. 791 ff.

54 Der Ministerpräsidentenkonferenz lag auf ihrer Sitzung vom 19.12.1984 der Entwurf (Stand: 14.12.1984) vor, abgedr. bei Groß, Medienlandschaft im Umbruch, S. 63 ff. = Media Perspektiven Dok. II/85, S. 45 ff. (im folg.: E-NeuOStV). Die letzte bekanntgewordene Version (Stand: 8.1.1985) findet sich bei H. G. Bauer u.a., Die Neuen Medien, 1985, unter 16.2.2. Letztere Fassung ist am weitesten elaboriert.

ner Verabschiedung kam es allerdings aus verschiedenen, hier nicht im einzelnen zu erörternden Gründen⁵⁵ nicht. Gleichwohl wirkten sich der Bremerhavener Beschluß und der Staatsvertragsentwurf in gewissem Umfang koordinierend auf die nachfolgende Länderpraxis aus.

b) In der Präambel des Entwurfs wird ein wettbewerbliches Neben- und Gegeneinander öffentlich-rechtlicher Anstalten und privater Veranstalter allerseits als Dauerlösung ins Auge gefaßt, womit sich nunmehr auch die A-Länder auf das *duale System* einstellen. Das Leitmotiv des Vertragswerks ist daraufhin ein doppeltes: Einmal sollen *Aufbau und Fortentwicklung des Privatrundfunks* ermöglicht werden, zum andern bemüht man sich um eine *Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk*. Dies angesichts anhaltender, nur noch mühselig zu überbrückender medienpolitischer Prinzipienkonflikte, unter Abwesenheit einer brauchbaren Theorie des nationalen dualen Systems und bei Streit und Unsicherheit über die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Vorgaben⁵⁶.

c) Das Hauptaugenmerk gilt der Vergabe der Fernsehkapazität des TV-SAT anhand des *Quotierungsmodells*. In Art. 1 E-NeuOStV werden drei Kanäle des Rundfunksatelliten »neuen Veranstaltern« zugewiesen, wobei anscheinend an SAT 1 und RTL-plus sowie an das WDR-Kooperationsprojekt gedacht wird⁵⁷. Insofern erhalten die einzelnen Länder bestimmte unterschiedlich bemessene Prozentsätze eines Kanals für »landesrechtliche Nutzungsentscheidungen«. ARD und ZDF sehen sich gemeinsam auf den vierten Kanal verwiesen⁵⁸, was für 3SAT und Eins Plus zu Disparitäten und Beengtheiten führen muß. Zwar finden sich in Art. 2 E-NeuOStV Bestimmungen, mit denen für letztere beiden Programme dauerhafte Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollen. Dabei dürfte es sich aber in erster Linie um die Nutzung von Fernmeldesatelliten handeln (vgl. Art. 1 Abs. 4 E-NeuOStV). Hinsichtlich des TV-SAT steht einem klar aufgebauten und gleichgewichtigen dualen System u.a. das Kooperationsprojekt im Wege, das in diesem Zuteilungsschema auf der privaten Seite ressortiert; auch das gibt zu denken.

d) Eine auffällige Schräglage zeigt der Entwurf auch in *programmrechtlicher* Hinsicht. Art. 8 Abs. 1 E-NeuOStV betont – wohl auf 3SAT und Eins Plus gemünzt – einen auf Europa bzw. auf den deutschsprachigen Raum bezogenen künstlerisch-kulturellen Programmauftrag und wendet sich in diesem Zusammenhang auch der Frage der sog. Quotierungen im Hinblick auf deutsche Eigenproduktionen und deren Verhältnis zu ausländischen Kaufproduktionen als Billigprogrammen zu⁵⁹. Abs. 2 ebd., der private Veranstalter betrifft, ist insofern zaghafter formuliert und gibt im übrigen nur der »Erwartung« eines »angemessenen Anteils an Information und Bildung« Ausdruck. Darin klingt die Vorstel-

lung an, ARD und ZDF könnten sich hinfort auf qualifizierte Berichterstattung konzentrieren, sie könnten auch eine gehobene kulturelle »Grundversorgung« des Publikums übernehmen und den privaten Sektor von entsprechenden Anforderungen entlasten; den Privaten sei, auch in Anbetracht der Eigengesetzlichkeiten der Werbefinanzierung⁶⁰, schwerpunktmäßig die massenattraktive Unterhaltung vorzubehalten⁶¹. Man läßt sich auf jene mißliche Idee nicht vorbehaltlos ein, gibt ihr aber – sei es auch nur nolens-volens – einigen Raum und gelangt keineswegs zu einer energischen Gegensteuerung. Mit alledem wird das grundlegende Erfordernis *funktionell gleichwertiger Programmaufträge* für die private und die öffentliche Seite⁶² gänzlich *verfehlt*.

e) Letzteres Defizit erstreckt sich auch auf die verfassungsrechtlichen Kernfragen der *Pluralität und Offenheit* des Gesamtangebots i.S. des FRAG-Urteils. Denn wie steht es hier mit der Gewährleistung von äußerer bzw. innerer Meinungsvielfalt, von Ausgewogenheit der privaten Gesamtprogramme, von »sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer« Information durch jeden einzelnen Veranstalter⁶³? Wie nimmt das Vertragswerk auf jene kommunikativ-kulturellen Potenzen Bedacht,

55 Eine Einigung scheiterte zuletzt auf der Saarbrückener Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten (23.-25.10.1985). Vordergründig gesehen, war dafür die Weigerung Hessens ursächlich, einen Werbeverzicht für das Dritte Fernsehprogramm des Hess. Rundfunks (Hessen 3) in Kauf zu nehmen. Darüber ist derzeit eine Klage des Landes Rh.-Pf. vor dem BVerwG anhängig. Vgl. R. Ricker, Rundfunkwerbung und Rundfunkordnung, 1985; H. – U. Gallwas, ZUM 1986, S. 1 ff. Zu den tieferen Gründen des fortdauernden, insb. von Hessen ausgehenden Dissenses sogleich.

56 Einerseits W. Schmitt Glaeser, BayVBl. 1985, S. 97 ff., andererseits W. Hoffmann-Riem (Interview), epd Kirche und Rundfunk Nr. 95 vom 1.12.1984, S. 3 ff. Zu der szt. in Gang gekommenen Kursänderung der Sozialdemokratie und zu deren Auswirkungen auf die Landesgesetzgebung Stock, Medienfreiheit, S. 418 ff. m.w.N. Auch unter den A-Ländern ergaben sich jetzt Diskrepanzen, zumal zwischen Hessen und Hamburg, das in hanseatisch-kaufmännischem Geist zu handeln begann und besondere Kompromißbereitschaft zeigte.

57 In Art. 1 Abs. 1 Sätze 3 ff. des Entwurfs (Stand: 8.1.1985) wird klargestellt, daß die ARD-Anstalten und das ZDF als solche keine »neuen Veranstalter« sein können. Es werden jedoch Vorkehrungen für ein Kooperationsmodell getroffen, wie sie sich dann in Art. 1 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 Satz 2 E-NeuOStV fortsetzen.

58 Der fünfte Kanal wird für den Hörfunk reserviert. Dazu oben Fußn. 14.

59 Vgl. die weiter nicht operationalisierte Angemessenheitsklausel in Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 E-NeuOStV. Dazu statt aller A. J. Wiesand, Media Perspektiven 1985, S. 191 ff.

60 Vgl. Art. 5 E-NeuOStV. Zur künftigen Handhabung der Gebühren- und Werbefinanzierung des öff.-rechtl. Rundfunks Art. 4, 6 und 7 ebd. Das kann hier nur ein Merkposten sein. Wegen des darin enthaltenen Konfliktstoffs sei auf die eingehende Analyse von Groß, Medienlandschaft im Umbruch, S. 67 ff., verwiesen.

61 Für eine derartige Arbeitsteilung etwa J. Gross, Capital 1985, Heft 6, S. 3. Anders M. Jenke, RuF 1985, S. 95 ff. Zu den Ungereimtheiten der »Grundversorgungs-«Idee allg. Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 95 ff.

62 Näher Stock, Medienfreiheit, S. 492 ff. u.ö.; ders., AöR 110 (1985), S. 245 ff.

63 Vgl. BVerfGE 57, S. 326.

die in der Aufgabe des Rundfunks als »Medium und Faktor« von Information und öffentlicher Kommunikation⁶⁴ beschlossen liegen? Welche Vorkehrungen werden dafür getroffen, daß Programme wie SAT 1 und RTL-plus solchen Obliegenheiten nachkommen, gerade auch auf der hier in Rede stehenden nationalen Ebene⁶⁵? Werden entsprechende die gesamte Republik betreffende medienstrukturelle Sicherungen vorgesehen? Hat man dabei auch die heutigen marktmäßigen Realitäten im Auge, also die großen Geleitzüge, Verflechtungen und Konsortien, die mehrstufigen, bis in lokale Bereiche ausgreifenden Verbundsysteme und Ketten etc.? Verfolgt man insoweit ein hinlänglich ausgefeiltes, verfassungsrechtlich unbedenkliches Gesamtkonzept? Leider ist davon nicht viel zu sehen.

Der Vertragsentwurf ist auch in diesem Punkt durch die oben wiedergegebene unglückliche Vorgeschichte geprägt. Er orientiert sich ersichtlich bereits an der – ungefähr zeitgleich ins Werk gesetzten – rheinland-pfälzischen AKK-Lösung für SAT 1. Demgemäß will man für das faktisch nationale Privatfernsehen einen nationalen rechtlichen Regelungsbedarf nicht mehr wahrhaben, was die strukturbestimmenden Grundentscheidungen betrifft. Es wird nicht mehr der Versuch unternommen, zu einem länderübergreifenden Gesamthandprinzip zu gelangen. Vielmehr wird die bundesweit relevante Strukturproblematik auf der Träger- und Veranstalterseite kurzerhand ausgeklammert, sie wird in den Landesbereich verwiesen: Bei dem Quotierungsgeschäft hebt man auf »landesrechtliche Nutzungsentscheidungen« für den TV-SAT ab (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 E-NeuOSTV); mit den Fernmeldesatelliten will man es offenbar ähnlich halten (vgl. Art. 1 Abs. 4 E-NeuOSTV). Im übrigen findet sich nur der scheinbar beiläufige Passus: »Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gewährleistung der Meinungsvielfalt sind durch Landesrecht sicherzustellen« (Art. 3 Satz 2 E-NeuOSTV). Dahinter verbergen sich allerdings dunkle Motive und manche Verlegenheiten, eventuell auch verfassungsrechtliche Fallstricke und Abgründe.

Angesprochen wird an der zuletzt zitierten Stelle nur die Meinungsvielfalt in abstracto – was nach dem eben über die Rundfunkaufgabe Gesagten schon Verkürzungen bedeutet. Auch bleibt ungewiß, worin die Anforderungen an die Meinungsvielfalt nach Ansicht der Vertragspartner bestehen. Darüber vermochte man sich nicht mehr zu verständigen. Nachdem eine Harmonisierung der Landesmediengesetzgebung mißlungen war, hatten Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion – wiederum ungefähr zeitgleich mit den Vertragsverhandlungen – das NdsLRG in Karlsruhe zur verfassungsrechtlichen Überprüfung gestellt⁶⁶. Darin wurde szt. mitunter ein Musterprozeß erblickt. In Art. 3 Satz 2 E-NeuOSTV könnte demnach seitens der A-Länder eine entsprechende Mentalreservation angelegt sein. Es bleibt jedoch zu

beachten, daß die AKK-Lösung als solche, gerade auch mit ihren bundesstaatlichen Implikationen als »Expansionsrundfunk«⁶⁷, nicht vor das Bundesverfassungsgericht gebracht worden ist. Dies wurde zwar mancherorts, insbesondere in Hessen, als defizitär und fragwürdig erachtet⁶⁸. Dem standen und stehen aber, auch in sozialdemokratisch regierten Ländern wie Hamburg, pragmatische Erwägungen gegenüber, die auf eine wachsende Großzügigkeit i.S. von Deregulierung und Marktfreiheit hinauszulaufen scheinen. Das Pendel schlägt dort jetzt nach der anderen Seite aus. Man sucht dann den Direktiven des FRAG-Urteils – jedenfalls für den nationalen privaten Sektor – tunlichst zu entgehen, empfindet auch das bevorstehende Niedersachsen-Urteil als unbequem und möchte möglichst schon vorher vollendete Tatsachen schaffen.

f) Etwas von solcher Largesse kommt auch in Art. 9 E-NeuOSTV zum Ausdruck. Hier wird ein weiteres neues Kapitel des Privatrundfunkrechts aufgeschlagen, nämlich das des Rechts der Weiterverbreitung landesextern veranstalteter, über Fernmeldesatellit bzw. Fernkabel/Richtfunk herangeführter Programme in den Kabelanlagen der jeweiligen Empfangsländer. Das ist eine diffizile, gegenwärtig noch im Fluß befindliche Sondermaterie⁶⁹, auf die an dieser Stelle nicht im einzelnen eingegangen werden kann. Folgende Hinweise mögen genügen:

aa) Die Länderchefs hatten Ende 1984 hauptsächlich die Frage vor Augen, unter welchen Voraussetzungen SAT 1 via ECS 1 – über seine territorial begrenzte, auf das Land Rheinland-Pfalz beschränkte rundfunkrechtliche Legitimation

64 Vgl. ebd. S. 320 u.ö.

65 Die wohlverstandene Rundfunkaufgabe weist auch konkrete Gebietsbezüge auf. Dazu Stock, Medienfreiheit, S. 484 ff. Siehe auch M. Bullinger, AfP 1985, S. 257 (258 ff.). Ferner ders., ebd. S. 1 (4 ff.), mit einer m.E. bedenklichen gegenteiligen Entwicklungsperspektive. Im hiesigen Fall geht es um das Bundesgebiet als Länderinbegriff und um darauf bezogene Prozesse der Entstehung von demokratischer Öffentlichkeit. Die Vermittlungsfunktion eines Rundfunks mit nationalem Versorgungsgebiet muß m. E. auf solche nationalen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesse angelegt sein; sie gilt es zu ermöglichen und freiheitlich zu organisieren. Näher unten 7e.

66 Oben Fußn. 12. Der Normenkontrollantrag war im Nov. 1984 gestellt worden.

67 Vgl. Bullinger, AfP 1985, S. 261 ff. SAT 1 gehört teilweise auch unter die vollkommerzielle Rubrik des »gebietsneutralen« Rundfunks i.S. Bullingers.

68 Oben Fußn. 24. Wie sich mittlerweile gezeigt hat, gibt es dafür gute Gründe. Hier liegt denn auch wohl die Wurzel des – bis heute anhaltenden – hess. Widerstands gegen einen Vertragsschluß vor Verkündung des vierten Rundfunkurteils. Das Urteil mag nun dennoch auch die föderative Thematik aufgreifen, etwa im Hinblick auf das NdsLRG als landesrechtliches Fundament von RTL-plus. Siehe unten 6 c bb.

69 Dazu R. Groß, Media Perspektiven 1983, S. 789 ff.; ders., NJW 1984, S. 409 ff.; ders., Medienlandschaft im Umbruch, S. 25 ff.; R. Ricker, Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen aus verfassungsrechtl. Sicht, 1984; ders., Privatrundfunk-Gesetze, S. 152 ff.; W. Hoffmann-Riem, In: Chr. Broda u.a. (Hrsg.), Festschrift für R. Wassermann zum 60. Geburtstag, 1985, S. 455 ff.; Stock, Medienfreiheit, S. 462 ff.; Jarass, ZUM 1986, S. 313 ff.; ders., Gutachten G zum 56. DJT, S. G 96 ff.

(Lizenz) hinaus – im Bereich des Kabelrundfunks den bundesweiten Marktzutritt erlangen, also auch in den Kabelnetzen aller anderen Länder zum Zuge kommen könne. Insoweit erblickte man einen gewissen ergänzenden, an den Kopfstationen der Kabelanlagen zu befriedigenden *rundfunkrechtlichen Regelungsbedarf*. Strittig waren Art und Umfang dieses Bedarfs, namentlich in Sachen Meinungsvielfalt: Wie, wenn SAT 1 tendenziös informiert?

Mitunter wurde die Annahme vertreten, aus verfassungsrechtlichen Gründen müßten Weiterverbreitungsstatute auch ein auf die jeweilige einzelne Kabelinsel bezogenes sekundäres außenpluralistisches Vielfaltregulativ (*Koordinationsmodell*) aufweisen. Angesichts der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse am Sitz von SAT 1 wurde dieser Standpunkt anfangs häufig, so von hessischer Seite⁷⁰, eingenommen. In der Landesmediengesetzgebung, etwa in § 44 Abs. 3 Satz 2 NdsLRG, fanden sich zum Teil bereits entsprechende Ansätze. Es gab aber auch schon Stimmen, denen zufolge derartige sekundäre Koordinationsmodelle vor Ort entbehrlich waren, sei es, weil sie als unvermeidlicherweise ineffizient erachtet wurden, oder sei es, weil sie als ordnungspolitisch unerwünscht galten. Im letzteren Fall wurde stattdessen eine Art bundesweites *free-flow-Prinzip* verfochten: Man erstrebte – ungeachtet der Vielfaltfrage – einen wechselseitigen Austausch aller privaten Programme und einen weitgehend *offenen Ländermarkt*⁷¹.

bb) Der Vertragsentwurf optiert nun für *letztere* Handhabung. Er enthält in Art. 9 Abs. 1 einen erschöpfenden Katalog von Einspeisungsvoraussetzungen, in welchem die Vielfaltfrage nicht mehr vorkommt. Hier finden sich lediglich einige sonstige programm- und werberechtliche Mindeststandarde, die auch ihrerseits von Weitherzigkeit zeugen. Mit dieser Deregulierungstendenz hat der Entwurf die Landesgesetzgebung, soweit sie zeitgleich oder später einsetzte, wesentlich beeinflußt, so daß SAT 1 überall – bis auf Hessen – Zugang zu den Kabelanlagen erhielt. Auch wo auf der Empfangsseite (*Nehmerseite*) noch Vielfaltregulative bestehen, scheinen sie in der Länderpraxis nicht zu greifen. Der sekundäre Regelungsansatz vor Ort erscheint aus vielerlei Gründen unzulänglich, er ist praktisch nahezu obsolet.

g) Um so mehr wird sich der Blick wieder auf die Strukturproblematik auf der Träger- und Veranstalterseite (*Geberseite*) richten müssen. *Dort* stellen sich die entscheidenden Fragen, wenn es um die Ermittlung und Deckung des verfassungsrechtlich zwingenden Regelungsbedarfs geht⁷². Im übrigen ist zu beachten, daß das Weiterverbreitungsrecht im Hinblick auf *Fernmeldesatelliten* entwickelt worden ist. Ob und inwieweit es auch die Übertragung von Programmen durch *Rundfunksatelliten* erfaßt, erscheint derzeit noch ungeklärt⁷³. Eventuell gleitet Art. 9 E-NeuOStV mit seinen verbindlichen Minimalstandarden an TV-SAT-Programmen ohnehin ab. Dann wird vollends deutlich, daß die Schlüsselbestimmungen des Entwurfs andere sind (vor allem Art. 1, 3 und 8). Dort aber weist der Entwurf, wie sich schon gezeigt hatte, gravierende Schwächen auf. Letztlich ist er wohl *darán* gescheitert.

6. Ein neuer Anlauf 1986: Regionalstaatsverträge, Teil- bzw. Rahmenstaatsvertrag

a) Im weiteren nahm die Rechtsentwicklung eine eigenartige Wendung. Angesichts des herannahenden Starttermins für den TV-SAT 1 leiteten die unionsregierten Länder im Frühjahr 1986 von neuem einen *Alleingang* ein. Sie behielten den partikularistischen Ansatz des E-NeuOStV bei und gedachten ihn nunmehr in mehreren Stufen, zunächst aus eigener Kraft, zu verwirklichen. Einige Grundgedanken und Details des Entwurfs – in der Hauptsache private Fernsehprogramme via TV-SAT betreffend – wurden weiter ausgearbeitet und in vorgezogene vertragliche Teilregelungen umgesetzt, näherhin wie folgt: Unter Anknüpfung an den (durch die Rundfunkkommission am 14.12.1984 einvernehmlich vorgeschlagenen) Vergabeschlüssel des Art. 1 Abs. 1 E-NeuOStV addierten die B-Länder ihre dort vorgesehenen Kapazitätsanteile und nahmen für sich zwei Kanäle des Rundfunksatelliten in Anspruch. Sie bildeten pro Kanal in Nord- und in Süddeutschland je eine Ländergruppe und wußten in erstere auch Hamburg einzubeziehen. Binnen weniger Monate kamen zwei entsprechende Verträge (sog. *Separat-* oder *Regionalstaatsverträge*) zustande, mit denen sich eine »*Nordschie-*

70 Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 des von *Groß* veröff. Mustergesetzesentwurfs, Medienlandschaft im Umbruch, S. 33 ff. = NJW 1984, S. 414 f.

71 So etwa *Ricker*, Privatrundfunk-Gesetze, S. 177 ff. Weitere Belege für beiderlei Positionen bei *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 119 ff., dort im Hinblick auf das n.-w. vorl. Weiterverbreitungsgesetz vom 19.3.1985 (GVBl. S. 248), das in § 2 Abs. 2 ein koordinationsrechtl. Vielfaltprinzip in Gestalt einer bloßen Sollvorschrift enthält. Damit suchte man in Düsseldorf einen Mittelweg einzuschlagen, wobei man auch unter dem Eindruck einer liberalen Idee Hamburger Provenienz stand. Das hamb. vorl. Weiterverbreitungsgesetz vom 10.10.1984 (GVBl. S. 207) enthielt keinerlei Vielfaltnorm. Anders jetzt allerdings § 43 Abs. 1 Nr. 2 des Hamb. Mediengesetzes vom 3.12.1985 (GVBl. S. 315) (im folg.: *HambMedG*). Im übrigen sei auf die Synopse bei *Groß*, Medienlandschaft im Umbruch, S. 37 ff., verwiesen. Inzwischen ist ein flächendeckendes, z.Zt. auf die AKK zentriertes Netzwerk von Einspeisungsregelungen entstanden. Einzig Hessen steht noch beiseite. Siehe aber unten Fußn. 72.

72 So auch die heutige Sicht Hessens. Auf Grund dessen verzichtet auch der Ende 1985 eingebrachte Regierungsentwurf eines hess. Gesetzes über die Weiterverbreitung von Satellitenprogrammen, LT-Drucks. 11/5010, auf ein eigenes, landesinternes Vielfaltkriterium. In diesem Punkt stimmt Hessen nunmehr im Erg. mit dem E-NeuOStV überein. Siehe aber oben Fußn. 68.

73 Die Schwierigkeiten beginnen bei der Kategorie der »*Heranführung*«, zum Unterschied von den »*am Ort empfangbaren*« Programmen gemäß Art. 9 Abs. 2 Satz 2 E-NeuOStV (dort nur noch Fragen der Rangfolge). Näherhin finden sich unterschiedliche landesrechtliche Lösungen. Siehe *Jarass*, ZUM 1986, S. 314 f.; *ders.*, Gutachten G zum 56. DJT, S. G 98 m.w.N. Für eine Gleichstellung mit den »*ortsüblich*« über Luft empfangbaren terrestrischen Programmen etwa *Ricker*, Privatrundfunk-Gesetze, S. 160. Ähnlich zuletzt *M. Kühn*, in: *J. Schwarze* (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im Lichte der Entwicklung des nat. und internat. Rechts, 1986, S. 79 (94 ff.). Das kann hier nicht vertieft werden.

ne⁷⁴ und eine »Südschiene«⁷⁵ etablierten. Zugleich wurde darauf hingearbeitet, die beiden als Dauerlösungen angelegten Vertragswerke in einen vorläufigen Staatsvertrag aller Länder zu integrieren, mit welchem auch einige sonstige Teilelemente des E-NeuOSTV vorweg – tunlichst vor Verkündung des Karlsruher Niedersachsen-Urteils – verwirklicht werden sollen (sog. *Teilstaatsvertrag*⁷⁶). Die übrigen A-Länder möchte man in dieses labile Konzept einbinden, indem man ihnen die Belegung eines eigenen TV-SAT-Kanals schmackhaft zu machen sucht, z.B. vermöge eines dritten Regionalstaatsvertrags⁷⁷. Bei günstigem Verlauf soll daraus dann später doch noch ein – an die neue Entwicklung angepaßter – *Rahmenstaatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens* als bundesweite Dauerregelung hervorgehen⁷⁸.

b) Wie stellt sich hiernach das künftige *duale System* in concreto dar? Zunächst zur privaten Seite: SAT 1 kann sich dem Vernehmen nach einige Hoffnungen machen, von seiner rheinland-pfälzischen Basis aus auf der »Südschiene« zum Zuge zu kommen. RTL-plus wird gern mit der »Nordschiene« in Verbindung gebracht⁷⁹. Beide Großanbieter hätten damit auch gute Chancen zur Nutzung jener drahtlos-terrestrischen Fernsehfrequenzen, denen neuerdings ihr besonderes Interesse gilt. Dieses Thema ist in die Regionalstaatsverträge einbezogen und parallel dazu auch landesgesetzlich erschlossen worden⁸⁰.

Wie eine etwaige »Westeschiene« genutzt werden könnte, ist derzeit offen. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 E-TeilStV bleibt bei dem Ansatz des Art. 1 Abs. 1 E-NeuOSTV, indem er auch diesen Kanal »neuen Veranstaltern« zudenkt. Sollte dabei nicht doch auch RTL-plus mit im Spiel sein, so kommt dafür am ehesten wohl das WDR-Kooperationsprojekt in geschrumpfter Ausführung in Frage. Das bedeutet zugleich, daß sich 3SAT und Eins Plus⁸¹ nach wie vor auf einem Kanal zusammendrängen müßten. Letzteres besagt in der Tat Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 4 E-TeilStV, der ARD und ZDF zudem – soweit sie nicht überhaupt mit Fernmeldesatelliten vorliebnehmen – auf den fünften TV-SAT-Kanal zurückstufte⁸². Eventuell ist das in dieser Sache noch nicht das letzte Wort. Der vierte Rang mag im Ergebnis doch wieder erreichbar sein. Auch mag sich statt des sog. 3-1-Modells schließlich doch noch das sog. 2-2-Modell durchsetzen⁸³. Dann allerdings müßten Eins Plus oder 3SAT auf die »Westeschiene« gebracht, d.h. gewissermaßen auf dem SPD-Ticket verbucht werden.

(GVBl. S. 125). Motive sind dargelegt u.a. in dem Hannoveraner Regierungsentwurf LT-Drucks. 10/5740. Nach Ratifizierung in den drei Ländern ist der Vertrag am 10.6.1986 in Kraft getreten (u.a. GVBl. Nieders. S. 188). In Art. 19 eröffnet er Hamburg eine Beitrittsmöglichkeit, von der die Hansestadt in Kürze Gebrauch machen wird. In die Endfassung sind bereits hamburgische Wünsche eingeflossen.

75 Zu dieser gehören die Länder B.-W., Bayern und Rh.-Pf. Dazu der Staatsvertrag über die gemeinsame Nutzung eines Fernseh- und eines Hörfunkkanals auf Rundfunksatelliten vom 12.5.1986 (im folg.: SüdStV). Vertragstext (mit einem Schlußprotokoll) und Motive enthält u.a. der Regierungsentwurf eines rh.-pf. Zustimmungsgesetzes LT-Drucks. 10/2401. Die Ratifikation ist in Mainz und Stuttgart schon erfolgt und wird in Bälde auch in München geschehen.

76 Entwurf eines Teilstaatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Stand: 20.5.1986), epd Kirche und Rundfunk Nr. 47/48 vom 21.6.1986, S. 22 ff. (im folg.: E-TeilStV). Es handelt sich um eine Initiative des b.-w. Ministerpräsidenten Späth, über die die Rundfunkreferenten der Länder – bis auf Hessen – gegenwärtig verhandeln. Strittige Einzelfragen wie die Werbung in Hessen 3 (Fußn. 55) werden darin ausgeklammert. Nach letzten Meldungen werden insoweit in zehn Ländern Einigungschancen gesehen. Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 50 vom 28.6.1986, S. 8.

77 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 E-TeilStV, wonach Bremen, Hessen, N.-W. und das Saarland einen Kanal »neuen Veranstaltern« zur Nutzung übertragen können. Dem Vernehmen nach hat eine derartige »Westeschiene« (auch »Mittellandkanal« genannt) u.a. auch in N.W. Befürworter.

78 Für dessen Unterzeichnung sieht Art. 6 E-TeilStV eine Frist bis zum 30.6.1987 vor (andernfalls außerordentl. Kündigung möglich). Ein solcher Rahmenvertrag wird auch in der Präambel des NordStV und in dem Schlußprotokoll zu dem SüdStV als möglich bzw. erstrebenswert vorbehalten. Es kursieren auch bereits einschlägige Entwürfe. – Hessen lehnt vorgreifliche partielle Festlegungen ab und will zunächst das vierte Rundfunkurteil abwarten. An Gesprächen über eine 1987 zu treffende umfassende Regelung will es teilnehmen, beharrt aber auf der Einbeziehung struktureller Vielfaltsicherungen. So Staatssekretär Giani auf der Bonner Veranstaltung (Fußn. 52).

79 Vgl. epd Kirche und Rundfunk Nr. 46 vom 14.6.1986, S. 10 f. Wohl gemerkt sind das vorerst noch Spekulationen. Es gibt auch Bestrebungen, SAT 1 doch noch für Hamburg zu gewinnen. Auf RTL-plus mögen sich auch in Düsseldorf noch erwartungsvolle Blicke richten; das erscheint freilich z.Zt. unrealistisch.

80 Vgl. Art. 1 Abs. 4, Art. 5 Abs. 2 Satz 2 und Art. 13 Satz 2 SüdStV i.V.m. § 38 Abs. 4 RhPflRG. Derartige Privilegierungen werden in § 38 Abs. 1 RhPflRG (dort im Hinblick auf Fernmeldesatelliten) in ungewöhnlicher Weise gerechtfertigt: Der Lizenznehmer wird bevorzugt »wegen des aus technischen Gründen noch geringen Versorgungsgrads (sc. beim Satelliten- und Kabelfernsehen) zum Ausgleich für den Aufbau seiner technischen und programmlichen Organisation«. Verwandt Art. 1 Abs. 4 und Art. 4 Satz 3 NordStV i.V.m. Art. II Abs. 2 des nieders. Zustimmungsgesetzes (Fußn. 74). Mit der sonst verfochtenen Wettbewerbsidee hat solche Konzentrationsförderung nichts mehr zu tun.

81 Deren Rechtsgrundlagen man auch hier konsolidieren will (Art. 2 Abs. 1-3 E-TeilStV = Art. 2 E-NeuOSTV).

82 Was die Betriebsbereitschaft des TV-SAT 2 voraussetzt und erst später aktuell werden kann (o. Fußn. 14). Der Hörfunk wird in Art. 1 Abs. 2 E-TeilStV auf den vierten Kanal vorgezogen. Unabhängig davon ermächtigt Art. 14 Abs. 1 SüdStV TV-Lizenznehmer der »Südschiene«, auf dem betreffenden Fernsehkanal außerhalb der Fernsehzeiten auch Hörfunk zu verbreiten. Damit wird die Medienkonzentration weiter forciert. Besonders pikant andererseits Art. 14 Abs. 2 SüdStV (kulturelles BR/SDR/SWF-Hörfunkprogramm als Pflichtaufgabe), auf den hier nur hingewiesen werden kann (sc. »Grundversorgung«).

83 Oder das Vergabegeschäft wird dadurch erleichtert, daß der selbstd. Hörfunkkanal fallengelassen wird (was früher schon einmal im Gespräch war) und daß man den Hörfunk auf die freien Zeiteilen von – dann: fünf – Fernsehkanälen verteilt. Von dieser ebenfalls mißlichen Variante sei im folg. abgesehen.

74 Diese besteht z.Zt. aus den Ländern Berlin, Niedersachsen und Schl.-Holst. und wird demnächst um Hamburg erweitert werden. Dazu der Staatsvertrag über die Veranstaltung von Fernsehen über Rundfunksatellit vom 20.3.1986 (im folg.: NordStV), veröff. u.a. als Anlage zu dem nieders. Zustimmungsgesetz vom 8.5.1986

Ein eigenes Vorhaben der vier SPD-Länder müßte entfallen. So oder so – hier zeigen sich zahlreiche Ungereimtheiten⁸⁴. Jene Mißbalancen und Denkfehler, die schon dem Quotierungsmodell nach dem E-NeuOSTV innewohnten, werden in dem jetzigen Konzept offenkundig.

c) *Zulassungs- und Programmrecht* des Privatrundfunks sowie sonstige Fragen seiner öffentlichen Kontrolle werden in dem Teilstaatsvertrag insofern berührt, als in Art. 1 Abs. 1 E-TeilStV auf die Regionalstaatsverträge Bezug genommen wird⁸⁵. In letzteren finden sich einige interessante, mehr oder minder weitreichende Neuerungen. Hier entwickelt sich eine mit den einschlägigen Landesgesetzen verflochtene, im einzelnen höchst komplexe Zwischenschicht rundfunkrechtlicher Normen neuer Art. Es zeichnet sich ein *partielles, auf das jeweilige Vertragsgebiet begrenztes Gesamthandprinzip* ab. Man mag darin Ansätze einer »privaten ARD« mit Wirkung (nur) für vier bzw. drei Länder erblicken können. Diese Rechtsmaterie ist eben erst auf pragmatischem Weg entstanden, sie ist strukturpolitisch und rechtssystematisch noch ganz und gar unausgelotet. Im folgenden muß es bei ein paar kurzen Bemerkungen sein Bewenden haben.

aa) Zunächst zur »Südschiene«: Der SüdStV sieht eine relativ lockere Kooperation mit zulassungs- und materiell-programmrechtlichem Schwerpunkt vor. Vergemeinschaftet wird in der Hauptsache die Regelung der Vergabe und Nutzung eines TV-SAT-Kanals für Fernseh Zwecke durch private Anbieter. Das Programm wird »für die vertragsschließenden Länder« ausgestrahlt (Art. 1 Abs. 2 SüdStV)⁸⁶, im Ausnahmefall des Art. 6 Abs. 2 SüdStV ggf. sogar nur für ein Land. Die »studioteknische Abwicklung« soll im Vertragsgebiet erfolgen (Abs. 3 ebd., ähnlich als Mußvorschrift § 5 Abs. 1 Nr. 5 RhPflRG). Wohlgermerkt bedeutet dies noch keine nachhaltige programmliche und institutionelle Verwurzelung im süddeutschen Raum. Die *nationalen* Bezüge von Programmen wie SAT 1 ihrerseits werden ausgeblendet. Insoweit verhält sich der Vertrag kurzerhand kontrafaktisch. Im näheren stellt sich die gebietsmäßige föderative Zuordnung nach den Art. 2 ff. SüdStV folgendermaßen dar:

Von den Landesdachanstalten in Ludwigshafen, Stuttgart und München⁸⁷ wird eine neunköpfige *paritätische Kommission* gebildet. Diese schlägt nach Ausschreibung und landesinternen Vorprüfungen einen Antragsteller bzw. eine »Gemeinschaft«⁸⁸ als Lizenznehmer vor. Die Kommission tritt im Außenverhältnis zu den Bewerbern nicht in Erscheinung. Intern dürfte sie aber entscheidenden Einfluß besitzen. Ihre Zusammensetzung wird weiter nicht geregelt. Über ihren Vorschlag beschließen (unter Bindung daran) die drei Anstalten, wobei Übereinstimmung erforderlich ist. Dem erfolgreichen Bewerber wird parallel in jedem Land eine 15 Jahre gültige

Dreifach-Lizenz erteilt (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 SüdStV). Dabei sind gewisse gemeinsame Auswahlgrundsätze (Art. 5 SüdStV) zu beachten, die vor denjenigen der einzelnen Landesgesetze Vorrang haben; das Landesrecht gilt hier subsidiär (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 SüdStV). Die hiesigen, wiederum sehr elastisch und unbestimmt gefaßten Gewährleistungsklauseln betreffen u.a. die Sparten- und die Meinungsvielfalt, letztere nach Maßgabe des materiellen Programmreglements des Art. 7 Abs. 1 SüdStV⁸⁹, das – ebenso wie die werberechtlichen Minimalstandarde des Art. 9 SüdStV – erschöpfenden Charakter hat und die entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen verdrängt (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 SüdStV). In diesen Kernbereichen erfolgt eine durchgreifende Vereinheitlichung. Das vertragliche Vielfalt- und Ausgewogenheitsprinzip scheint auf eine *vage Mi-*

84 Ferner bleibt manches Wichtige offen. Die finanzwirtschaftliche Problematik des dualen Systems (o. Fußn. 60) wird in den Art. 3 und 5 E-TeilStV nur in großen Zügen angesprochen. Ihre Aufarbeitung wird überwiegend dem geplanten Rahmenvertrag vorbehalten. Angesichts verschärfter Verteilungskämpfe scheint dies der empfindlichste Punkt zu sein.

85 Darin soll sich wohl ein legitimierendes Placet auch der A-Länder ausdrücken. Das betrifft die Träger- und Veranstalterseite. Die prekäre Thematik des Art. 8 E-NeuOSTV (qualifizierter Programmauftrag, Quotierungen etc.) wird überregional aufgeschoben. Hins. der Empfangsseite übernimmt Art. 4 E-TeilStV die knappen Bestimmungen des Art. 9 E-NeuOSTV. Das Weiterverbreitungsrecht kann im folg. als strukturell unerheblich vernachlässigt werden.

86 Danach ist das Programm auch hins. seines Inhalts für die Vertragsländer bestimmt. So für Rh.-Pf. LT-Drucks. 10/2401, Begr. zu Art. 1.

87 Vgl. §§ 24 ff. RhPflRG, §§ 57 ff. des Landesmediengesetzes B.-W. vom 16.12.1985 (GBl. S. 539) (im folg.: BWMedG) und Art. 9 ff. des bayer. Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes vom 22.11.1984 (GVBl. S. 445) (im folg.: BayMedG). Zu den bayer. Besonderheiten Stock, Medienfreiheit, S. 395 ff. Ihnen versucht der SüdStV u.a. in Art. 12 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 gerecht zu werden. Der Sache nach belegt der Vertrag aber von neuem die These, daß es sich auch in Bayern um eine Art Dachanstalt handelt. Siehe K. Obermayer, ZUM 1985, S. 461 (468 f.); H. Bethge, ZUM 1986, S. 255 ff. Anders W. Schmitt Glaeser, ZUM 1985, S. 523 (528 ff.). An den jetzigen Fakten wird auch der BayVerfGH nicht vorbeikommen können.

88 Vgl. Art. 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SüdStV, die auf § 7 RhPflRG (oben 4 b cc) abgestimmt sind. Sie dürften neben »Veranstaltergemeinschaften« auch Gemeinschaftsunternehmen als integrierte (Einzel-) Veranstalter im Auge haben (so künftig SAT 1). Art. 5 Abs. 2 Satz 2 SüdStV scheint auf ergänzende lokalregionale Fensterstrukturen abzuheben.

89 Die Vorschrift lautet: »Das Programm darf nicht einseitig einzelne politische, religiöse, weltanschauliche oder andere gesellschaftliche Meinungsrichtungen begünstigen. Es trägt zusammen mit den übrigen im Geltungsbereich des Staatsvertrages verbreiteten inländischen Rundfunkprogrammen dazu bei, daß die bedeutsamen politischen, religiösen, weltanschaulichen oder anderen Meinungsrichtungen angemessen zum Ausdruck kommen. Es trägt ferner zu Unterrichtung, Bildung und Kultur sowie Unterhaltung bei.« Das Vertragsgebiet als Versorgungsgebiet bleibt darin konturenlos und eigenartig ungreifbar.

schung binnen- und außenpluralistischer Elemente hinauszulaufen⁹⁰.

Die genannte gemeinsame Kommission übt weiter keine programmrelevanten internen Trägerfunktionen aus, ihr Mandat beschränkt sich auf das Zulassungswesen. Trägerschaft und Programmverantwortung richten sich nach dem jeweiligen Landesrecht (Art. 12 Abs. 2 SüdStV). Die Programmaufsicht liegt intern bei den einzelnen Landesdachanstalten. Im Außenverhältnis zu den Anbietern wird sie in zweijährigem Turnus jeweils von einer Anstalt im Einvernehmen mit den beiden anderen ausgeübt (Art. 12 Abs. 3 Sätze 1 und 2 SüdStV). Art. 13 Satz 1 SüdStV denkt an Harmonisierungen auf dem Verwaltungsweg. Reichweite und Effizienz der gesellschaftlichen Kontrolle richten sich nach den Verhältnissen bei den drei Anstalten. Abkürzend sei angemerkt, daß es darum nach RhPFLRG, BWMedG und BayMedG nicht zum besten bestellt ist.

Die inhaltlichen Bezüge des gedachten Drei-Länder-Programms auf das Vertragsterritorium sind in alledem schwach abgesichert. Um sie geht es wohl auch nicht wirklich. Die (realiter wichtigen, vordringlich regelungsbedürftigen) *nationalen Bezüge* bleiben durchweg *unberücksichtigt*, sie hängen in der Luft. Hier wirkt sich überall das defizitäre Konzept des E-NeuOSTV aus. Insgesamt stehen die Zeichen auf Deregulierung. Der Sache nach handelt es sich wieder nur um ein neues Provisorium.

bb) Bei der – etwas früher zustande gekommenen – »Nordschiene« findet sich ein zum Teil ähnlicher, zum Teil aber auch abweichender Regelungsansatz. Auffällige Unterschiede in der Gesamtkonstruktion liegen vor allem in folgendem: *Vergemeinschaftet wird hier nur die Lizenzierungsphase* (Art. 2 ff. NordStV), diese allerdings erschöpfend und in institutionell sehr aufwendiger Weise, wobei die *Hannoveraner Landesdachanstalt*⁹¹ als Abwicklungsinanz fungiert. Mit dem bestandskräftigen Abschluß der Erlaubniserteilung (Art. 10 NordStV) verlagert sich das rundfunkrechtliche Regime dann zur Gänze in *eines* der Vertragsländer. Der Bewerber kann unter den vier in Frage kommenden Partikularrechten⁹² *wählen*, indem er in dem gewünschten Land seinen Sitz nimmt (vgl. Art. 1 Abs. 3 NordStV)⁹³. Auf konkrete programminhaltliche Gebietsbezüge wird in dem Vertragswerk nicht gedrungen. Wer den Zuschlag erhält, kann im gewählten Land sozusagen eine Gastrolle übernehmen. Er genießt dann eine Art Fremdenrecht und erfreut sich einiger Freiheiten. Er unterliegt – von einem etwaigen Teil- bzw. Rahmenstaatsvertrag abgesehen – *nur noch dem Sitzstatut*. Eine substantielle und dauerhafte norddeutsch-regionale Integration ist nicht vorgesehen. Auf der nationalen Ebene besteht zur Zeit überhaupt Fehlanzeige. Daß eine funktionstüchtige föderativ-gemeindeutsche Rundfunkordnung nicht in Sicht ist, hatte sich vorhin schon gezeigt. In der Kon-

struktion der »Nordschiene« drücken sich also die Eigentümlichkeiten der heutigen strukturpolitischen Konstellation besonders deutlich aus.

Näherhin sind folgende Modalitäten wissenswert: Für die Durchführung des Erlaubnisverfahrens wird bei der niedersächsischen Dachanstalt ein *Länderauschuß* gebildet, der die erforderlichen Entscheidungen trifft⁹⁴. Er verkörpert ein Gruppenspektrum ungefähr nach dem Bilde des NDR-Rundfunkrats⁹⁵ und ist im Vertragsgebiet wesentlich breiter und direkter legitimiert als die gemeinsame Kommission nach Art. 3 Abs. 1 SüdStV; freilich endet seine Amtszeit mit der Lizenzvergabe (Art. 10 NordStV). Die Erlaubnis wird *einheitlich, mit Wirkung für alle Vertragsländer*, für höchstens zehn Jahre (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 NordStV) erteilt. Die vertraglichen Erlaubnisvoraussetzungen und Auswahlgrundsätze (Art. 3 und 4 NordStV) lehnen sich zum Teil an diejenigen des NdsLRG an. Als bemerkenswert und prekär sei hervorgehoben: Der Vertrag vereinheitlicht das materielle Programmrecht der beteiligten Länder in keiner Weise, auch nicht i. S. eines Anknüpfungspunkts für seine Vorrang- und Gewährleistungsklauseln. Er optiert für Spartenvielfalt (Vollprogramm) lediglich in Form einer Vorrangbestimmung (Art. 4 Satz 1 Nr. 1

90 Art. 7 Abs. 1 Satz 1 SüdStV dürfte ein gewisses Maß an innerer Vielfalt bedingen. Solche Einseitigkeitsverbote können freilich auch für eine *begrenzte Tendenzfreiheit* Raum lassen; so z. B. nach der dortigen Gesetzssystematik § 6 Abs. 2 HambMedG. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 SüdStV enthält denn auch einen außenplur. Parameter. Dessen Einzugsbereich erscheint unscharf und ist m. E. zu weit gefaßt. Im Ergebnis mag dies der Sachlage nach § 12 Abs. 1 RhPFLRG (o. FuBn. 33) nahekommen. Damit wären auch unterschiedliche Spielräume auf TV-SAT- und ECS-Kanälen (die der SüdStV nicht erfaßt) vermieden. Siehe oben bei FuBn. 32.

91 Nieders. Landesrundfunkausschuß (§§ 27 ff. NdsLRG).

92 Einschlägig sind neben NdsLRG und HambMedG das Rundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 27.11.1984 (GVBl. S. 214) (im folg.: SHLRG) und das Gesetz über die Durchführung des Kabelpilotprojekts Berlin vom 17.4.1984 (GVBl. S. 964), geändert durch Gesetz vom 27.3.1986 (GVBl. S. 526) (im folg.: BerlKPPG).

93 Diese Lösung geht auf Hamburger Bestrebungen zurück, tunlichst selbst zum »Teleport« zu werden. Anders noch Art. 1 Abs. 3 Satz 1 i. d. F. des Entwurfs (Stand: 20.2.1986), epd Kirche und Rundfunk Nr. 15 vom 26.2.1986, S. 18 ff. Danach war das Ganze zwingend in *Niedersachsen* verankert. Man mag dabei bereits die Gütersloher RTL-plus-Tochter (o. FuBn. 41) im Auge gehabt haben. Die Hamburger Hoffnungen scheinen sich eher auf SAT 1 zu richten, das indessen in Süddtl. wohl noch bessere Konditionen vorfindet. Im NordStV fehlen z. B. Vorkehrungen für die zusätzliche Vergabe von Hörfrequenzen (o. FuBn. 82).

94 Er tritt im Außenverhältnis durch seinen Vorsitzenden als Sonderorgan der Anstalt in Erscheinung. Vgl. Art. 7 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 NordStV. Dazu in Nieders. LT-Drucks. 10/5740, Begr. zu Art. 6 und 7. Der Ausschuß unterliegt der Staatsaufsicht nach § 49 NdsLRG (Art. 16 NordStV).

95 Vgl. Art. 8 und Art. 19 Abs. 2 NordStV sowie § 17 des Staatsvertrags über den Norddt. Rundfunk vom 20.8.1980 (u. a. GVBl. Nieders. S. 482).

NordStV)⁹⁶. Zur Frage der Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit findet sich nur eine weitere, recht undeutlich formulierte *Vorrangnorm* (ebd. Satz 2⁹⁷), hinter der sich zahlreiche ungelöste Probleme verbergen. Gedacht ist anscheinend an eine kanalinterne *äußere Pluralität*, welche sich im Fall einer »Gemeinschaft« als Einzel- und Alleinveranstalter verdichten und *innenpluralistischen Standarden annähern* kann und muß⁹⁸. Diese Hürde ist niedrig, sie ist leicht zu nehmen.

Ein Großanbieter, der sie nehmen will, wird zugleich auch schon das Programmrecht des von ihm gewählten Sitzlandes ins Auge fassen müssen. Denn danach richten sich seine Rechte und Pflichten, die Aufsicht über ihn sowie Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis (Art. 1 Abs. 3 NordStV). Wie sollen nun Regionalstaatsvertrag und Landesgesetze im näheren *ineinandergreifen*? Programmauftrag und Programmgrundsätze des Privatrundfunks sind im norddeutschen Landesrecht keineswegs einheitlich ausgestaltet. Auch hinsichtlich der Vielfaltssicherung gibt es beträchtliche Diskrepanzen und Unsicherheiten⁹⁹. Gleiches gilt für das organisations- und verfahrensrechtliche Instrumentarium der Vielfaltkontrolle. Der NordStV harmonisiert alles dies nicht. Damit nimmt er besondere Schwierigkeiten in Kauf. Die Prognose des Länderausschusses nach Art. 4 Satz 2 NordStV wird das jeweils gewählte Sitzstatut schwerlich mitumfassen können, sie wird gewissermaßen freischwebend erfolgen müssen. Nach Erlaubniserteilung wandert die Rundfunkhoheit dann in das gewählte Land ab. Sie wird dort in erheblichem Umfang auch treuhänderisch zu betätigen sein, zumindest mit Wirkung für die anderen Vertragsländer. Die zuständige Landesanstalt wird indes keine strengeren Anforderungen stellen können als der Länderausschuß. Eher ist denn auch zu gewärtigen, daß ihr Regime milde bleibt. Es ist jedenfalls *der länderübergreifende, die gesamte Republik betreffende Regelungs-, Steuerungs-, Legitimierungsbedarf*, der unter diesen Umständen zu kurz kommen muß. Er kann so nicht gedeckt werden. Im Ergebnis zeichnen sich hier mindestens ebenso große Regelungslücken ab wie nach dem SüdStV. Auch dies ist ein Provisorium.

7. Zwischenbilanz: Defizite und Halbheiten, offene Fragen

a) An dieser Stelle endet vorerst die Chronik der Mühsale. Sie hat eine *Deregulierungstendenz* ergeben, welche auf dem Gebiet des nationalen privaten Satellitenfernsehens 1983/84 begonnen und sich seither stetig fortgesetzt hat. Die geschilderten Defizite und Halbheiten mögen nun auf einem durchgängigen Kalkül beruhen, oder sie mögen eher nur nolens-volens verursacht und hingenommen worden sein – im Ergebnis bleibt sich das gleich. Zwar sind auch – zum Teil quer durch die parteipolitischen Lager – einige Mäßigungsbestrebungen

und Gegenkräfte bemerkbar geworden. Das Leistungsvermögen des kooperativen Föderalismus ist auf diesem Gebiet aber alles in allem bescheiden geblieben. Dessen integrative Potenzen sind hier offenbar rückläufig, sie sind zusehends im Schwinden und machen einem »*Konkurrenzföderalismus*«¹⁰⁰ Platz. Mit den Regionalstaatsverträgen hat diese merkwürdige Entwicklung 1986 einen neuen Kulminationspunkt erreicht. Sie mag sich nun demnächst in einem Neuordnungs-Staatsvertrag (Teil- oder Rahmenvertrag) weiter fortsetzen, es sei denn, es kommt doch noch zu einem prinzipiellen Kurswechsel.

b) Zwischen B- und A-Ländern (bis auf Hessen) zeichnet sich heute ein Arrangement ab, mit welchem der *Regionalismus der Rechtsformen* im Satellitenbereich ein für allemal *festgeschrieben* werden würde. Ein gesamthänderisch zu befriedigender nationaler Regelungsbedarf wird damit definitiv verneint und verfehlt, was die strukturbestimmenden Grundentscheidungen betrifft. In diesem entscheidenden Punkt hat man es u. a. mit den entgegenstehenden, auf größtmögliche Freizü-

96 Zur finanziellen Potenz des Bewerbers Art. 3 Abs. 4 NordStV. Die Problematik der vertikalen Konzentration klingt an in der Vorrangklausel des Art. 4 Satz 3 NordStV, betr. mehrstufige Fensterstrukturen.

97 Die Vorschrift lautet: »Derjenige Antragsteller hat den Vorrang, dessen Programm voraussichtlich am meisten dazu beitragen wird, daß die Gesamtheit der Programme auf der den Gegenstand dieses Staatsvertrages bildenden Übertragungsmöglichkeit politische, weltanschauliche oder gesellschaftliche Gruppen oder Richtungen nicht einseitig begünstigt.« Über Selbstartikulation (»Zu-Wort-Kommen«) wird nichts gesagt.

98 Das Prinzip der gleitenden Übergänge gemäß § 15 NdsLRG kann evtl. auch hier eine Rolle spielen. Dazu Stock, Medienfreiheit, S. 407 ff., 501 ff. m.w.N. Der hiesige Vertragswortlaut ist jedoch besonders vage. Einseitigkeitsverbote implizieren, wie erwähnt (o. Fußn. 90), nicht immer einen reinen Binnenpluralismus. Weitere Abstriche ermöglicht die relativische Fassung der Vorschrift (»am meisten«). Im übrigen gehen diese Anforderungen überhaupt ins Leere, wenn kein Kapazitätsengpaß entsteht (etwa dann, wenn nur ein Gemeinschaftsunternehmen kandidiert); desgleichen, wenn kein Bewerber die Voraussetzungen eines Vorrangs erfüllt. Dann kann die Erlaubnis dennoch erteilt werden.

99 Zwischen § 15 NdsLRG und § 11 SHLRG bestehen einige regelungstechnische Unterschiede. Wieder anders jetzt § 61 Abs. 1 BerlKPPG. (Berlin scheint aber als Sitzland wenig gefragt.) Die Vielfaltskonzepte dieser Länder, zumal das niedersächsische, sind z.Zt. verfassungsrechtlichen Angriffen ausgesetzt (o. Fußn. 12). Hier wird die Problematik des Art. 3 Satz 2 E-NeuOSStV (oben 5 e) vor Ort sichtbar. Etwas anspruchsvoller zeigt sich § 6 HambMedG. Aber auch dort finden sich gewisse Unschärfen (o. Fußn. 90). Vor allem bleibt festzuhalten: Keines dieser Gesetze ist seiner gesamten Anlage und Statur nach darauf gerüstet, nach Lizenzvergabe zur alleinigen deutschen Rechtsgrundlage von RTL-plus oder SAT 1 via TV-SAT zu werden.

100 Vgl. H. Klatt, Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. B 31 vom 7.8.1982, S. 3 ff. Siehe auch etwa W. Rudolf, in: B. Rütters/K. Stern (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, 1984, S. 343 ff. Anders H. H. Rupp, ebd. S. 377 ff. Im übrigen P. Badura, Staatsrecht, 1986, S. 222 ff. m.w.N.

gigkeit¹⁰¹ gerichteten Interessen und Absichten der kommerziellen Großanbieter zu tun¹⁰², und man scheint im Begriff, sich deren Intentionen weitgehend zu fügen. Sozialdemokratie und A-Länder waren mit der Entwicklung brauchbarer eigener medienpolitischer Positionen und Alternativen lange im Verzug geblieben – ein Rückstand, welcher sich nun kaum noch aufholen läßt. Unterdessen machen sich Schwächephänomene in mancherlei Form geltend, bis hin zu kurzatmig-taktischen Motiven, oberflächlichen Friedensformeln, fragwürdigen Umarmungsversuchen etc. Den Anforderungen des FRAG-Urteils stellt sich die Mehrheit der Länder wohl nicht mehr wirklich. Man reagiert darauf eher nur mit verlegenem Schweigen, oder es zeigt sich sogar eine Art Nonchalance oder neue Unbekümmertheit. Jedenfalls sucht man auf andere Weise davonzukommen. Dem Teil- bzw. Rahmenstaatsvertrag fällt insoweit die Aufgabe zu, den *nationalen Regelungsverzicht* allerseits zu besiegeln¹⁰³.

c) Von dem Legitimierungseffekt abgesehen, wird damit eine relativ dünne Schicht koordinierenden westdeutsch-gemeindeutschen Rundfunkrechts über die einzelnen Landesgesetze und partikularen Verträge hingebreitet. Nicht aber wird der *Geburtsfehler* behoben, der in dem *Ausbleiben einer abgestimmten, strukturell homogenen Mediengesetzgebung* seinen Ausgangspunkt hat und dem Ganzen seit der Wahl des *Quotierungsmodells* anhaftet.

Mit den Absprachen vom Februar 1984 und dem Bremerhavener Beschluß haben die Ministerpräsidenten für alles Weitere die Weichen gestellt. Jenes schmalbrüstige ordnungspolitische Konzept ist dann von den B-Ländern 1984/85 in Rheinland-Pfalz erstmals ins Werk gesetzt worden. Mit den Regionalstaatsverträgen wird es auf eine etwas breitere Grundlage gestellt: Vom rein landesinternen, nur für *ein* Land geltenden Zulassungs- und Aufsichtsstatut zu ergänzenden Teilintegrationen, welche jeweils *mehrere* Länder umfassen. Der substantielle Gehalt der bisherigen »Schienen«-Verträge ist allerdings, wie gezeigt, dürftig. Daran ändert sich nichts, wenn man nunmehr darangeht, die regionalen Provisorien zu vervollständigen (»Westschiene«), zusammenzufügen und in ein – auch seinerseits kümmerliches – gemeinsames Rahmengebilde einzubetten. Alles dies liegt in der Logik des Art. 1 E-NeuOSTV, es baut auf das dortige Prinzip der Bruchteilsgemeinschaft und des Länderschlüssels auf und bringt dessen Konsequenzen vollends zum Vorschein.

Nach der Entscheidung für jenen Verteilungsmodus war die Entstehung einiger weniger jeweils mit einem TV-SAT-Kanal ausgestatteter Ländergruppierungen bereits absehbar. Dieser Gang der Dinge ergab sich aus der Knappheit der technischen und ökonomischen Ressourcen wie von selbst. Ein effizienter und gleichgewichtiger (idealerweise: elffach beschickter) *offener Ländermarkt* war

von vornherein nicht zu erwarten. Auf die unterschiedlichen, zum Teil schwächlichen Vielfaltsicherungen der einzelnen Landesmediengesetze zu verweisen und im übrigen auf das Selbstregulierungsvermögen des nationalen Markts zu vertrauen, war und ist unter diesen Umständen keine brauchbare Lösung. Eben dies aber ist ein Leitmotiv, das in den B-Ländern zusehends an Bedeutung gewinnt. Es greift mittlerweile auch auf einige A-Länder über und scheint in den Länderberatungen seit 1983/84 eine erhebliche Rolle zu spielen. Man sucht dabei in gewissem Umfang auch den gegenteiligen Faktizitäten (Kapazitätsmangel, Medienkonzentration in Gestalt der großen Geleitzüge und Verbundsysteme etc.) Rechnung zu tragen. Letzteres führte bisher aber nur zu den erwähnten relativ lockeren, wesentlich auf den labilen landesinternen Sitzstatuten beruhenden Vergemeinschaftungen im Norden und Süden.

Zwar bemüht man sich nach wie vor um den weiteren Ausbau dieses abgewandelten Marktkonzepts (»*Schienen-«Markt*), einschließlich der entsprechenden bundesweiten Rahmenordnung. Darin auch die A-Länder einzubinden, bereitet jedoch anhaltende Schwierigkeiten. Nach und nach werden die bedenklichen Züge des Grundkompromisses von 1984 deutlicher. Dessen staatsvertragliche Umsetzung und Implementierung stößt auf zahlreiche Hemmnisse, wobei auch neue und äußerst komplexe verfassungsrechtliche Fragen auftreten. Es zeigen sich einerseits eher *situative*, durch zusätzliche Kompromisse vielleicht auszuräumende Konflikte, andererseits aber auch *grundsätzliche*, nämlich strukturbedingte und unvermeidbare Mängel des medienrechtlichen Regionalismus als solchen.

101 Den Berliner Juristentag werden in diesem Zusammenhang auch Fragen der *Internationalisierung* (o. Fußn. 26) beschäftigen müssen, insb. unter europarechtlichen Aspekten. Vgl. *Jarass*, Gutachten G zum 56. DJT, S. G 37 ff., 102 f. Dazu jetzt der Richtlinienvorschlag der EG-Kommission vom 29.4.1986, epd Kirche und Rundfunk Nr. 39/40 vom 24.5.1986, S. 19 ff. Hingewiesen sei auch auf die beiden von *Schwarze* edierten Sammelbände (Fußn. 39, 73). Zu den einschlägigen medienstrukturellen Prämissen und Perspektiven *Bullinger*, AfP 1985, S. 257 ff. Gegen den Brüsseler Ansatz *M. Stock*, in: J. Engler/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Satelliten-Kommunikation*, 1983, S. 40 ff. Der von internat. Märkten ausgehende Liberalisierungstrend und Anpassungsdruck wird m.E. häufig überbewertet. Die eigenständige, auf das Integrationsmodell zurückgehende deutsche Rundfunkordnung wird dann vorschnell beiseitegesetzt.

102 Siehe etwa *Kull*, AfP 1985, S. 265 ff. Die derzeitige kleinstaatliche Zersplitterung des Privatrundfunkrechts ist auch aus der Sicht jener Großunternehmen und Konzerne dysfunktional. Das *daraus* erwachsende Homogenisierungsbestreben orientiert sich jedoch eher an dem pressenspezifischen Marktmodell und an presserechtlichen Traditionen. Exemplarisch *Ricker*, *Privatrundfunk-Gesetze*, S. 23 ff., 177 ff. u.ö. Zu den dortigen Vorstellungen von *free flow* und Marktfreiheit *Stock*, *Landesmedienrecht im Wandel*, S. 139 ff., auch über davon zu gewärtigende Machtballungen und bundesweite Schief lagen.

103 Siehe oben Fußn. 85, auch zur Insuffizienz von Ausgleichungsversuchen auf der Empfangsseite (Weiterverbreitungsrecht).

d) Um den Unterschied zu veranschaulichen, sei noch einmal kurz auf einzelne besonders prekäre Angelegenheiten und neuralgische Punkte eingegangen.

aa) Als eher nur situativer Art stellen sich auf den ersten Blick die Streitigkeiten um die endgültige *Zuordnung der TV-SAT-Kanäle* und das damit verbundene Beiwerk des *dualen Systems* dar. Insoweit geht es vor allem darum, den privaten und den öffentlichen Sektor – beide Teile jeweils in sich sowie miteinander (in ihrem Außenverhältnis) – möglichst sachgerecht auszubalancieren. Das Quotierungsmodell als solches bleibt dabei die Geschäftsgrundlage; es wäre gewissermaßen systemimmanent und systemgerecht fortzuschreiben, wobei insbesondere Gleichheitsprobleme einer funktionstüchtigen dualen Rundfunkverfassung eine Rolle spielen werden¹⁰⁴. Daneben handelt es sich um Probleme der Verteilungsgerechtigkeit im *Bundesstaat*, etwa im Hinblick auf *Länderschlüssel*, »Schienen-«*Geometrie* u.ä. Hier liegt, wie gezeigt, noch manches im argen, und zwar auch deshalb, weil die beiden Problemebenen einander bisher in mißlicher Weise überlagern. Dies zu entzerren und beizeiten ins Lot zu bringen, wird nicht leicht sein, nachdem die B-Länder mit den Regionalstaatsverträgen vorgeprescht sind und erste gegenteilige Fakten geschaffen haben. Die verfahrenre Lage mag sich aber bei günstigem Verlauf schließlich doch noch in gewissem Umfang bereinigen lassen.

bb) Wie aber nun, wenn nennenswerte *Nachbesserungen des Quotierungsmodells nicht gelingen*? Daß es den Ländern dazu an Kraft fehlen wird, ist leider wahrscheinlich, auch in Anbetracht der engen Zusammenhänge von Kanaluweisung, Funktions- und Finanzgarantie; die künftige Handhabung von Gebühren- und Werbefinanzierung gehört ja zu den am meisten umstrittenen Themen.

Neuerdings ist von der Möglichkeit einer Einigung von *zehn Ländern* auf relativ niedrigem Regelungsniveau, d.h. *ohne* größere Remedur, die Rede. Die Regionalstaatsverträge wollen denn auch den Weg zu einem Teil- oder Rahmenstaatsvertrag offenhalten. Letzterer soll den Regionalismus verallgemeinern und überregional abstützen. Er soll die A-Länder ebenfalls mit einer »Schiene« bedenken und auf den medienpolitischen »Konkurrenzföderalismus« festlegen. Dabei dürfte der gemeinsame inhaltliche Nenner mehr oder minder klein und bescheiden ausfallen. Dergestalt könnten der Bremerhavener Beschluß und der E-NeuOStV, sei es auch nur stufenweise und in abgewandelter Form, demnächst vielleicht doch noch verwirklicht werden. Zur Zeit scheint sich nur noch Hessen gegen die so präsentierte, offenbar verlockende Friedensformel ernstlich zu sträuben. Folglich erhebt sich die Frage, ob dieser bequeme Weg von der Ländermehrheit auch *ohne* Hessen begangen werden kann.

Dies betrifft weitläufige und brisante rechtspolitische und Verfassungsprobleme, wie sie erstmals 1984/85 im Umfeld der Länderverhandlungen über das Neuordnungskonzept zur Sprache gekommen waren¹⁰⁵. Es geht dabei u.a. um Art und Umfang eines medienrechtlichen *Regelungsvorbehalts* (als parallel zu betätigenden Parlaments- bzw. Regierungsvorbehalts) *zugunsten der Ländergesamtheit*¹⁰⁶, um etwaige *Einigungszwänge kraft Bundesstreue* sowie um die Frage, ob und inwieweit bei *Nichteinigung* ausnahmsweise positive Entscheidungen einer *Ländermajorität* genügen können. Krise und Stagnation der Länderverhandlungen hatten 1985 eine Reihe weiterer, im einzelnen unterschiedlich tendierender Stellungnahmen zu der föderativen Konsensproblematik zur Folge¹⁰⁷. Angesichts der Alleingänge der B-Länder in Nord- und Süddeutschland und vor der heutigen erneuten Annäherung (E-TeilStV) wurden diese Probleme 1986 in den A-Ländern nochmals angesprochen¹⁰⁸. Sie

104 Vgl. *Schmitt Glaeser*, BayVBl. 1985, S. 103 ff., dessen Überlegungen freilich auf einer einseitig-pressespezifisch gefähten, m.E. dysfunktionalen Konkurrenzdoctrin beruhen. Im Vordergrund steht dort Rundfunk nicht als kommunikativ-kulturelle Einrichtung, sondern als Wirtschaftsfaktor, was zu Nivellierungen führen muß. Daraufhin wird dann auch wesentlich Ungleiches kurzerhand gleichgestellt. Eine Funktionsgarantie für die öff.-rechtl. Seite wird als verfassungswidrig erachtet. Das könnte auf ein Entweder/Oder von Markt- und Integrationsmodell und auf ein Obsiegen des ersteren hinauslaufen. Näher *Stock*, AÖR 110 (1985), S. 244 ff.

105 Vgl. *Groß*, Media Perspektiven 1984, S. 50; *ders.*, Media Perspektiven 1985, S. 291 ff.; *ders.*, Medienlandschaft im Umbruch, S. 67 f.; *Hoffmann-Riem*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 95 vom 1.12.1984, S. 3 ff.; *von Sell*, RuF 1984, S. 187 ff.; *ders.*, in: *Hübner-Festschrift* (Anm. 24), S. 74 ff. Siehe auch schon E. W. *Fuhr/G. Krone*, FuR 1983, S. 513 (523 ff.).

106 Im Hinblick auf SAT 1 pflegen sich seitenverkehrt und ungefähr spiegelbildlich jene Argumente und Positionen zu wiederholen, die auch bei 3SAT und Eins Plus einschlägig sind (oben 4 d).

107 Genannt sei vor allem das Rechtsgutachten *Bullingers* für die Staatskanzlei Rh.-Pf., AfP 1985, S. 1 ff. Dort wird vorerst noch ein Kernbereich an »notwendigen Gemeinschaftsaufgaben« (Einstimmigkeitsgrundsatz) im Rahmen der bisherigen Rundfunkordnung gesehen. Bei Vertragsverweigerung aus »unsachlichen« oder »unverhältnismäßigen« Gründen soll aber eine »Zumutbarkeitsgrenze« relevant werden, jenseits derer eine Majorisierung von Dissentern erlaubt sein soll. Noch weitergehende Kooperationspflichten postuliert auf dem Boden seiner Lesart der Marktfreiheit *Ricker* (Fußn. 102), der den inhaltlichen Regelungsbedarf daraufhin allerdings gering veranschlagt. Verwandt H. *Schneider*, in: *Rundfunk und Fernsehen* etc. (o. Fußn. 73), S. 13 (23 f.), gegen *Bullingers* Differenzierungen. Ähnlich S. *Jutzi*, ZUM 1986, S. 21 (24 ff.). Im Hintergrund ist bei alledem auch schon eine etwaige *Bundeskompetenz* als unitarischer Notnagel mit im Spiel. Dafür etwa H. *Schneider*, in: B. Börner u.a. (Hrsg.), *Einigkeit und Recht und Freiheit*. Festschrift für K. Karstens zum 70. Geburtstag, 1984, S. 817 (830); A. *Bueckling*, ZUM 1985, S. 144 ff. mit Erwiderung von *Jutzi*, aaO. Siehe auch *Jarass*, Gutachten G zum 56. DJT, S. G 35 f. Zur *Karlsruher Rspr.* über das Prinzip der Bundesstreue allg. H. J. *Faller*, in: P. Lerche u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Th. Maunz* zum 80. Geburtstag, 1981, S. 53 ff. m.w.N.

108 Der Bremer Bürgermeister *Wedemeyer* drohte den Unionsländern eine Verfassungsklage der SPD-Länder gegen die Regionalstaatsverträge an, *Bremische Bürgerschaft*, Plenarprot. 11/53 vom 28.4.1986, S. 3101.

stellen sich mutatis mutandis auch dann, wenn jetzt nur noch Hessen vor der Tür bleiben sollte.

cc) In verfassungsrechtlicher Hinsicht gibt es hier in der Tat einige offene Fragen, also auch entsprechende Risiken und ein erhebliches Maß an Rechts- und Planungsunsicherheit. Das kann an dieser Stelle nicht mehr näher dargetan werden. Es sei aber noch angemerkt: Auch die Auseinandersetzungen über Dissensphänomene und deren Folgen bleiben gelegentlich an der Oberfläche. Sie haben letztlich vielleicht auch wieder nur situativen Charakter und mögen sich über kurz oder lang irgendwie erledigen, etwa bei fortdauerndem geduldigem bargaining und gemeinsamem muddling through durch Referentenkontakte und »Kamingespräche«. Das ist jedenfalls dort zu gewärtigen, wo sich die Debatte auf formale Zustimmungsakte beschränkt, um die eine oder andere immanente Verbesserung des Quotierungsmodells kreist und an dessen *strukturellen* Mängeln vorbeigeht.

Wie vorhin gezeigt, würde eine Neuordnung des Rundfunkwesens auf dem Boden des bisherigen Ansatzes (E-NeuOStV, E-TeilStV, NordStV, SüdStV) auch an beträchtlichen Strukturbedingungen, ohne einen prinzipiellen Kurswechsel nicht zu behebbenden Mängeln leiden. Hier ist wiederum auch das Verfassungsrecht involviert. *Verfassungsrechtliche* Mängel grundsätzlicher, den Modus der Gewährleistung der *Rundfunkfreiheit* betreffender Art aber bestehen auch dort weiter, wo die Länderpraxis im Begriff ist, darüber hinwegzugehen. Wenn der geschilderte Deregulierungskurs schon als solcher mit dem Grundgesetz kollidiert, kann daran auch durch vertragliche Einigung und gesetzliche Zustimmung nichts geändert werden. Darüber kann sich auch eine Ländermajorität nicht hinwegsetzen. So begründete hessische Einwände können *keinesfalls* durch Korrekturen geringerer Reichweite ausgeräumt, im Wege des Do-ut-des überwunden oder gar als »unsachlich« oder »unzumutbar« übergangen werden.

e) Auch in diesem entscheidenden Punkt gibt es nun mancherlei Zweifel und ungeklärte Fragen. Die oben zunächst unter strukturpolitischem Blickwinkel erhobenen Befunde haben häufig auch eine verfassungsrechtliche Seite; auch das ist in obigen Untersuchungen schon des öfteren angeklungen. Bei Lichte besehen, stehen auch scheinbar akzidentielle und situative strittige Einzelfragen mit der hiesigen Grundsatzfrage (als *Verfassungsfrage*) im Zusammenhang. Alles dies läßt sich auf ein zentrales Problem zurückführen, das wie folgt zu veranschaulichen ist: Würde die Veranstaltung und Verbreitung von SAT 1 via TV-SAT auf dem Boden des RhPflRG i.V.m. dem SüdStV den verfassungsrechtlichen Anforderungen an nationale private Fernsehvollprogramme genügen? Würde gleiches z.B. für das NdsLRG i.V.m. dem NordStV als Rechtsbasis von RTL-plus gelten? Und wenn das nicht der Fall ist: Wäre

ein formaler vertraglicher Rahmenkonsens nach Art des E-NeuOStV bzw. des E-TeilStV geeignet, materiale Verfassungsmängel zu heilen? Oder liegt hier ein *schweres konstitutionelles Gebrechen* vor, dem sich so nicht beikommen läßt? Müßten die Länder also hinter ihre pragmatischen Abreden von 1984 zurückgehen und wieder auf eine »große Lösung« (ZDF-Modell, bundesweite »private ARD« o.ä.) Bedacht nehmen, um den Verfassungsbedenken wirklich begegnen zu können?

Manches spricht dafür, daß diese Fragen bejaht werden müssen. An diesbezüglichen Argumenten fehlt es nicht. So ist etwa auf konkrete *Gebietsbezüge* der gebotenen *Vielfaltsicherung* hingewiesen und geltend gemacht worden, ein Satellitenrundfunk, welcher der Natur der Sache nach für die ganze Republik bestimmt sei, könne sich nicht darauf beschränken, die gesellschaftliche Vielfalt in einem Land und auf Landesebene zu repräsentieren; vielmehr müsse er seinen Einzugsbereich auf das *gesamte Bundesgebiet* (als Länderinbegriff) erstrecken und seine Vermittlungsfunktion auch *dort* wahrnehmen¹⁰⁹. Das erscheint einleuchtend, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine außen- oder eine binnenpluralistische Struktur oder eine wie auch immer geartete Mischform handelt. Wird eine angemessene gebietsmäßige Verankerung auf der nationalen Ebene versäumt und zieht sich die Rundfunkhoheit in ein einzelnes Land oder einige wenige Länder zurück, so entsteht ein gewaltiger faktischer Überhang. Der entsprechende Regelungsbedarf findet keinen Ansatzpunkt, weil sich die Frage nach dem nationalen privaten Markt und dessen Funktionstüchtigkeit rechtlich gesehen gleichsam in nichts auflöst. Das Regulierungs-, Steuerungs-, Kontrollproblem bleibt freischweifend, es wird gänzlich unlösbar. Um so leichter können sich bundesweite Schlagseitephänomene, Vermachtungen und sonstige Defizite entwickeln. Das kann schwerlich angehen.

Besonderes Interesse gebührt dem Thema immer dort, wo sich *außenpluralistische* Elemente finden. Das FRAG-Urteil kennt gerade auch für das externe Paradigma eine übergreifende territoriale Bezugseinheit der hier benötigten Art, nämlich »das *Gesamtangebot der inländischen Programme*«¹¹⁰. Ferner ist zu beachten, daß ein entsprechender qualifizierter Programmauftrag nach dem Urteil auch *organisations- und verfahrensrechtlich*

109 Vgl. von Sell, in: Hübner-Festschrift (o. Fußn. 24), S. 778, szt. bezüglich des ECS 1. Die Aussage ist auf den TV-SAT ohne weiteres übertragbar und kann auch auf die neuen Drei- bzw. Vier-Länder-Systeme bezogen werden. Dazu oben Fußn. 65.

110 BVerfGE 57, S. 295 LS 2 (Hervorhebungen von mir). Ähnlich ebd. S. 323. Ebd. S. 324 wird eine *Teilnehmerklausel* hinzugefügt, anhand derer sich die Annahme weiter erhärten läßt, daß partiell außenpluralistische Satellitenprogramme von *Verfassungen wegen* (also nicht nur faktisch) ein nationales Versorgungsgebiet besitzen. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 484 ff.

abgesichert werden muß, was nach Lage der Dinge im Satellitenbereich wiederum einen einheitlichen bundesweiten Zuschnitt des Bezugsgebiets nahelegt; in diesem Gebiet wird dann eine gesamthänderische Gewährleistungsinstanz zu etablieren sein¹¹¹.

Von alledem ist nun im Zeichen des Quotierungsmodells nicht mehr die Rede. Die Regionalstaatsverträge und Landesmediengesetze der B-Länder lassen bei SAT 1 und RTL-plus u. U., je nach Sitzstatut und praktischer Handhabung, ein gewisses Maß an richtungsmäßiger Festlegung zu. Auch ist nicht auszuschließen, daß die beiden Programme ungefähr die gleiche Rahmentendenz aufweisen und am gleichen Strang ziehen werden. Sie operieren auf ein und demselben Markt, nämlich dem nationalen; weitere relevante private Anbieter sind dort bislang nicht in Sicht. Eine beide Programme umfassende, zur Gewährleistung von Vielfalt und Ausgewogenheit im Gesamteffekt taugliche bundesweite Trägereinrichtung aber ist nicht vorhanden. Dem sieht das Grundgesetz wohl nicht gleichgültig zu. Vielmehr verdichten sich damit die Anhaltspunkte für die Annahme: Mit dem Quotierungsmodell stimmt etwas nicht, es ist seinen Aufgaben kaum gewachsen und sieht sich nicht ohne Grund verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

III. Zusammenfassung

Der Berliner Juristentag wird vor der Frage stehen, wie die Ordnung des Rundfunks sowie dessen Verhältnis zum Pressewesen und zur Film- und AV-Branche geregelt werden sollten. Besonderes Interesse gebührt dabei den Verhältnissen auf dem nationalen privaten Sektor des künftigen dualen Systems. Dort bilden sich derzeit weitläufige, auf die kombinierte Nutzung von Rundfunk- bzw. Fernmeldesatelliten, Breitbandkabelnetzen und drahtlos-terrestrischen Restfrequenzen angelegte

Verbundstrukturen heraus. Die hier angestellte Untersuchung von Entwicklung und Sachstand auf dem Gebiet der deutschsprachigen, auf bundesweiten Empfang angelegten privaten Fernsehvollprogramme hat ergeben: In den einzelnen Bundesländern und auf einer länderübergreifenden, jeweils drei bzw. vier Länder übergreifenden Zwischenebene sind heute mancherlei alte und neue rechtliche Provisorien vorhanden. Ungeachtet fortschreitender Medienkonzentration waltet ein deutlicher Deregulierungstrend vor. Der gesamtstaatliche kooperative Föderalismus hat seit 1983/84 weitgehend versagt. Gegenwärtig zeichnet sich ein neuartiges pragmatisches Arrangement (Quotierungsmodell, Regionalstaatsverträge, Teil- bzw. Rahmenstaatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens) ab. Damit würde sich die Ländermehrheit – Hessen hält sich davon fern – auf eine partikularistische und labile Scheinlösung festlegen. Der nationale Regelungsbedarf würde großenteils ungedeckt bleiben. In medienstruktureller und verfassungsrechtlicher Hinsicht bestehen hiergegen erhebliche Bedenken. Ein funktionstüchtiges duales Rundfunksystem kann so nicht zustande kommen. Der Juristentag hat die Chance, in diesem entscheidenden Punkt beizugehen – auch schon vor Verkündung des vierten Karlsruher Rundfunkurteils – die rechtspolitische Initiative zu ergreifen. Er sollte auf eine umfassende und dauerhafte föderativ-gesamthänderische Lösung (»private ARD«, zentrale Dachanstalt nach dem ZDF-Modell o. ä.) hinarbeiten. Dabei wird es vor allem auf einen qualifizierten nationalen Programmauftrag und auf effiziente bundesweite Vielfaltsicherungen ankommen.

¹¹¹ Vgl. BVerfGE 57, S. 320. Zum bisherigen irregulären Verhältnis von Versorgungsgebiet und organisatorisch-institutionellem Fundament bei SAT 1 *Stock*, Medienfreiheit, S. 464 ff.; *ders.*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 117 ff., auch zum folg.