

Eine juristische Bewertung

→ Spartenkanäle bei ARD und ZDF

Von Jürgen Betz*

Spartenkanäle im Fernsehen sind heute nichts Ungewöhnliches mehr. Seit geraumer Zeit sind Rundfunkprogramme mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten, so die gesetzliche Definition laut § 2 Abs. 2 Ziff. 2 des Rundfunkstaatsvertrages, empfangbar. Bislang werden sie allerdings von privaten Rundfunkveranstaltern angeboten, so zum Beispiel die Nachrichtenkanäle CNN und n-tv, die Sportkanäle Deutsches SportFernsehen (DSF) und Eurosport, die Musikkanäle Music Television (MTV) und VIVA, die Kinderprogramme Nickelodeon und Super RTL sowie die jüngst - allerdings bislang mit geringer Nachfrage - gestarteten Pay-TV-Spartenangebote von DF 1. Die rechtliche Zulässigkeit derartiger Angebote wurde nie in Zweifel gezogen.

Die politische Debatte um öffentlich-rechtliche Spartenkanäle

Schon die ersten Überlegungen bei ARD und ZDF, den immer weiter wachsenden und zunehmend unüberschaubaren kommerziellen Fernsehangeboten in bestimmten Bereichen frei empfangbare, also nicht als Pay-TV-Angebote ausgestaltete Programme mit höherem Qualitätsniveau entgegenzusetzen, stießen demgegenüber schnell auf Kritik, insbesondere aus den Reihen der privaten Rundfunkanbieter. Die durchaus naheliegenden Argumente von ARD und ZDF, den gewalthaltigen und actionbetonten Kindersendungen (1) (z. B. „Power Rangers“ bei RTL oder „Superhuman Samurai Syber Squad“ bei SAT.1) müßten pädagogisch hochwertige Programme entgegengesetzt werden, und ein Ereignis- und Dokumentationskanal (früher als Informations- oder Parlaments- und Ereigniskanal tituliert) könne zu einer deutlichen Verbesserung insbesondere der (gesellschafts-)politischen Berichterstattung und Hintergrundinformation beitragen, wurden schnell als überflüssig und als Gebührenverschwendung abgetan.

Der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) und der n-tv-Geschäftsführer Karl-Ulrich Kuhlo drohten sofort mit juristischen Konsequenzen und kündigten Rechtsgutachten sowie gerichtliche Schritte gegen jede öffentlich-rechtliche Programmausweitung an. Diese Drohung wurde vor kurzem erneut bekräftigt. Am 15. Januar 1997 erklärte der VPRT, sowohl die von n-tv beabsichtigte Verfassungsklage beim Bundesverfassungsgericht zu unterstützen als auch selbst Beschwerde bei der

EU-Kommission einlegen zu wollen und führte diesbezüglich bereits Gespräche mit EU-Wettbewerbskommissar Karel van Miert. (2)

Befürworter wiesen demgegenüber darauf hin, daß die vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Bestands- und Entwicklungsgarantie nicht gewährleistet wäre, wenn zum Beispiel die Realisierung eines Kinderkanals nicht ermöglicht werde - so der hessische Ministerpräsident Hans Eichel anläßlich eines Empfangs des hessischen Zeitungsverlegerverbands am 24. Juni 1996 sowie der rheinland-pfälzische Ministerpräsident und Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder Kurt Beck. (3) Auch der Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, Wolf-Dieter Ring (4), erklärte in ausdrücklicher Ablehnung der Position des VPRT, die genannten Spartenprogramme widersprächen keineswegs dem Grundversorgungs- und Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Wenn die zukünftige Medienlandschaft durch die zunehmende Bedeutung der Spartenprogramme bei gleichzeitigem Rückgang der Reichweiten der sogenannten Vollprogramme gekennzeichnet sei und man den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als unverzichtbaren Teil der dualen Rundfunkordnung ansehe, könne man diesen nicht von der Veranstaltung von Spartenprogrammen ausschließen, so Ring. Im gleichen Sinne äußerte sich der Vorsitzende der SPD-Medienkommission, Reinhard Klimmt. (5) Der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf antwortete ebenfalls auf die Frage, ob Spartenkanäle und Grundversorgungsauftrag zusammenpaßten, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht allein auf die Grundversorgung beschränkt bleiben müßten, wengleich Biedenkopf auch eine allzu große Autonomie von ARD und ZDF in diesen Fragen skeptisch betrachtete. (6)

Auch die für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Bundesländer befaßten sich im Rahmen der Verhandlungen über den dritten Änderungsstaatsvertrag zum Rundfunkstaatsvertrag mit der Thematik der öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle. Nach anfänglicher, wohl primär verhandlungstaktisch geprägter Kontroverse erzielte man auf der Konferenz der Ministerpräsidenten in Bad Neuenahr am 13./14. Oktober 1995 Einvernehmen über die nunmehr im Staatsvertrag vom 26. August/11. September 1996 verankerte, und nach Abschluß der Ratifizierungsverfahren in allen 16 Länderparlamenten seit 1. Januar 1997 (7) geltende Regelung. In § 19 Abs. 2 heißt es dort jetzt: „Darüber hinaus können die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF über Satelliten gemeinsam zwei Spartenfernsehprogramme als Zusatzangebot veranstalten“. In der Begründung des Staatsvertragsentwurfs wird diese Bestimmung wie folgt erläutert: „Damit soll auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit eingeräumt werden, mit diesen Fernsehprogrammen an der Ausdifferenzierung des Programmangebots teilzu-

Befürworter ö.-r. Spartenkanäle

Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag gewährt ARD und ZDF zwei zusätzliche Spartenfernsehprogramme

Kommerzielle Sender möchten Konkurrenz durch öffentlich-rechtliche Spartenkanäle ausschalten

* Hessischer Rundfunk, Rechtsabteilung.

haben. Dies trägt der verfassungsrechtlich abgeleiteten Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Rechnung.“ Zusätzlich wurde von den Ministerpräsidenten zu § 19 Abs. 2 eine Protokollerklärung abgegeben, deren Inhalt allerdings als ungewöhnlich bezeichnet werden muß und die schwerlich mit der zuvor zitierten Begründung zu § 19 in Einklang gebracht werden kann. Sie lautet:

Protokollerklärung der Ministerpräsidenten sieht Parlaments- und Ereigniskanäle unter Vorbehalt

„1. Die Regierungschefs der Länder nehmen das von ARD und ZDF vorgelegte Konzept für einen Kinderkanal zur Kenntnis.
2. Sie gehen entsprechend dem Schreiben von ARD und ZDF vom 26. Juni 1996 davon aus, daß aus dem unter dem Arbeitstitel 'Parlaments- und Ereigniskanal' in Aussicht genommenen Spartenprogramm kein Nachrichtenkanal entsteht.
3. Die für das Spartenprogramm nach Ziffer 2 vorgesehenen Mittel sind erst freigegeben, sobald die Regierungschefs der Länder nach einer Erörterung mit ARD und ZDF sowie der KEF auf der Grundlage eines konkret vorgelegten und von den jeweiligen Rundfunkgremien gebilligten Programmkonzepts, das auch Organisation und Struktur der Zusammenarbeit zwischen ZDF und den beteiligten ARD-Anstalten behandelt, diesem unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten zugestimmt haben.
4. Für den Fall, daß eine Realisierung des Programmvorhabens nicht bzw. nicht in der vorgelegten Konzeption erfolgt, sind die hierfür vorgesehenen Mittel entsprechend dem zehnten KEF-Bericht auf Sonderkonten zu führen und werden für die übernächste Gebührenperiode bedarfsmindernd in Ansatz gebracht.“

Auf diese Protokollerklärung und die diesbezüglichen Ergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 18. bis 20. Dezember 1996 wird noch zurückzukommen sein.

Der juristische Streit um öffentlich-rechtliche Spartenkanäle

Zwei VPRT-Gutachten halten öffentlich-rechtliche Spartenkanäle für unzulässig

Im Herbst 1996 legte der VPRT zunächst das von ihm in Auftrag gegebene, bereits zuvor angekündigte Rechtsgutachten von Alfred Bleckmann „Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung?“ (8) vor, das zu dem Ergebnis kommt, daß öffentlich-rechtliche Spartenkanäle rechtlich unzulässig seien. Zum selben Ergebnis, allerdings aufgrund europarechtlicher Argumente, kommt das Gutachten von Christoph Engel „Europarechtliche Grenzen für öffentlich-rechtliche Spartenprogramme“ (9), das der VPRT im Dezember vergangenen Jahres vorstellte. Der Inhalt beider Gutachten soll hier kurz dargestellt werden.

Bleckmann-Gutachten interpretiert Grundversorgung gegenteilig zum BVerfG

Bleckmann sieht Spartenprogramme zunächst – abweichend von der Legaldefinition in § 2 des Rundfunkstaatsvertrags – als inhaltlich thematisch begrenzte und sich infolgedessen lediglich an einen begrenzten Teilnehmerkreis richtende Programme. Derartige Programme gehörten nicht zum Grundversorgungsauftrag der öffent-

lich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dabei wird Grundversorgung restriktiv interpretiert, als Basisversorgung bezeichnet und der Eindruck erweckt, der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks habe Ergänzungsfunktion im Verhältnis zum Programmangebot der kommerziellen Programmveranstalter.

Das Bundesverfassungsgericht hat bekanntlich exakt die gegenteilige Position vertreten: Privater Rundfunk ist in der existierenden Form mit seinen den verfassungsrechtlichen Vorgaben an Rundfunk nicht entsprechenden Angeboten nur solange zulässig, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk den ihm obliegenden klassischen Rundfunkauftrag voll erfüllt, der die Grundversorgungsaufgabe umfaßt. Aus seinem – unzutreffenden – Verständnis des Grundversorgungsbegriffs leitet Bleckmann folgende Schlußfolgerungen her: Spartenprogramme unterfielen nicht dem Grundversorgungsbegriff; da der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die Erfüllung des (eng verstandenen) Grundversorgungsauftrags beschränkt sei, seien öffentlich-rechtliche Spartenprogramme weder von der Programmautonomie noch von der verfassungsrechtlich verbürgten – von Bleckmann überraschenderweise nicht inhaltlich, sondern primär technisch verstandenen – Bestands- und Entwicklungsgarantie noch durch die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Rundfunkfreiheit umfaßt und gedeckt.

Unter anderem führt Bleckmann als Begründung ins Feld, Spartenprogramme liefen dem Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuwider, weil durch zusätzliche Spartenkanäle angeblich ein „gemeinsames gruppenübergreifendes Forum“ in Frage gestellt werde. Im übrigen dienten Spartenprogramme auch nicht der Förderung publizistischen Wettbewerbs und auch nicht der Erhaltung der publizistischen Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Spartenprogramme würden wegen ihrer thematischen Begrenztheit allenfalls in Einzelfällen dem dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit gerecht.

Schließlich hält Bleckmann öffentlich-rechtliche Spartenprogramme auch deshalb für unzulässig, weil ihre Veranstaltung die Wettbewerbsfreiheit der privaten Anbieter verletze, ihre Finanzierung nicht aus der Rundfunkgebühr erfolgen dürfe und die Verwendung von Rundfunkgebühren auch gegen die Beihilfavorschriften des EG-Rechts verstießen. Auf diese Argumente wird im folgenden noch näher einzugehen sein.

Interessant ist – zumal in einem Gutachten für den VPRT – in diesem Zusammenhang allerdings die Feststellung Bleckmanns, die bereits bestehenden (privaten) Spartenkanäle im Fernsehen seien völlig einseitig ausgerichtet und trügen nicht zu einer umfassenden Meinungsbildung bei. Es ist zu wün-

Spartenprogramme laufen angeblich dem Integrationsauftrag ö.-r. Rundfunks zuwider

Bleckmann-Gutachten spricht bestehenden (privaten) Spartenkanälen Beitrag zur Meinungsbildung ab

sehen, daß sich die für die Entscheidung über die Rangfolgen in Kabelanlagen bei Kapazitätsgrenzen berufenen Landesmedienanstalten dies zu Herzen nehmen, wenn sie unter Berücksichtigung des von den einschlägigen Gesetzen festgelegten Vielfaltskriteriums zum Beispiel über die Zuweisung eines Kabelkanals an ein Drittes Fernsehprogramm oder etwa an die Videoclipkanäle MTV oder VIVA entscheiden.

In einer Zeit, in der über stark amerikanisch geprägte und häufig sehr gewalthaltige Comic- und Actionserien im kommerziellen Programmangebot auch und gerade für Kinder geklagt wird, in der von einer „Boulevardisierung der Information im Privatfernsehen“ (10) die Rede ist, in der die Mitglieder derselben politischen Kräfte, die einst die Einführung privaten Fernsehens massiv unterstützten, nun den Einbau eines „Anti-Gewalt-Chips“ in die Fernsehgeräte oder Warnsignale für Gewalt- und Sexszenen fordern (11) und die Aufschaltung von zwei englischen Sexkanälen über die DF-1-Plattform der Kirch-Gruppe bevorsteht (12), erstaunen derartige ablehnende Positionen gegen zwei als Kontrapunkte konzipierte öffentlich-rechtliche Spartenprogramme.

Engel-Gutachten argumentiert mit europarechtlichen Fragestellungen

Christoph Engel befaßt sich in seinem vom VPRT zusätzlich eingeholten Gutachten „Europarechtliche Grenzen für öffentlich-rechtliche Spartenprogramme“ ausschließlich mit europarechtlichen Fragestellungen und kommt zu dem Ergebnis, daß die geplante und von allen Ländern in § 19 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages sanktionierte Veranstaltung von Kinderkanal und des Ereignis- und Dokumentationskanals Phoenix gegen Europarecht verstößt. Engels Auffassung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Öffentlich-rechtliche Spartenkanäle hält Engel allenfalls dann für zulässig, wenn sie sich auf Inhalte beschränken, die am Markt nicht zu finanzieren sind; das heißt, es muß sich um absolute Minderheiten- bzw. Nischenprogramme handeln. Die Rundfunkanstalten werden von Engel als Unternehmen im Sinne des europäischen Beihilferechts eingestuft und die Rundfunkgebühr als Beihilfe im Sinne von Art. 92 Abs. 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) angesehen, weil die Entscheidung über deren Höhe der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen sei.

Engel sieht unzulässige Gefährdung des Wettbewerbs durch Rundfunkgebühr

Die Tatsache, daß die Sachentscheidung über die Höhe der Rundfunkgebühr einer von direkter staatlicher Einwirkung freien Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs obliege, bereite ebensowenig ein Hindernis wie der Umstand, daß die Rundfunkgebühr nicht direkt aus dem allgemeinen Staatshaushalt gezahlt wird. Die Rundfunkgebühr verfälsche den Wettbewerb allein schon deshalb, weil ARD und ZDF pro Jahr mehr

Geld aus Rundfunkgebühren zur Verfügung stehe als allen anderen privaten Fernsehveranstaltern, die in Deutschland empfangen werden. Die Rundfunkgebühren seien auch nicht als Beihilfen nach Art. 92 Abs. 3 d EGV gerechtfertigt, weil unter diese Vorschrift von vornherein nur die „Hochkultur“ zu rechnen sei, unter die weder der Kinderkanal noch Phoenix zu subsumieren seien.

Auch eine Genehmigung der beiden Spartenkanäle nach Art. 92 Abs. 3 c EGV komme nicht in Betracht. Aus den genannten Gründen sei die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die geplante Erhöhung der Rundfunkgebühr der Kommission der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 93 Abs. 3 EGV zur Genehmigung anzumelden. Bis zum Abschluß des sich daran anschließenden förmlichen Hauptprüfungsverfahrens der Kommission dürfe die Gebührenerhöhung nicht vollzogen werden. Alle entgegengesetzten Handlungen seien auch mit innerstaatlicher Wirkung rechtswidrig, so daß die privaten Konkurrenten den Verfassungsrechtsweg beschreiten könnten.

Auch dann, wenn man den Beihilfecharakter der Rundfunkgebühr verneine, blieben die beiden Spartenkanäle europarechtlich unzulässig, weil ihre Finanzierung aus der Rundfunkgebühr eine diskriminierende Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit der privaten Rundfunkanbieter nach Art. 59 EGV darstelle; diesen gegenüber würden nämlich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Rundfunkgebühr unzulässigerweise bevorzugt. Angesichts ihres Marktanteils auf dem Programmmarkt für Informationssendungen und ihrer Finanzkraft aufgrund der Rundfunkgebühren unterlägen sie nicht der Kontrolle durch den Markt und mißbrauchten deshalb ihre Marktmacht durch die Gründung eines neuen Ereigniskanals mit dem Ziel der Verdrängung ihrer aktuellen Wettbewerber. Engel schließt sein Gutachten mit der Feststellung, daß auch deutsches Verfassungsrecht den Ergebnissen seiner Untersuchung nicht entgegenstehe, weil sich alle Grenzen für öffentlich-rechtliche Spartenprogramme bereits nach dem europäischen Primärrecht ergäben.

Die vom VPRT mit den beiden Gutachten verfolgten Ziele liegen jedoch auf der Hand. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll von neuen Programmformen und -entwicklungen ausgeschlossen, ohne Rücksicht auf sich ändernde Zuschauergewohnheiten auf den Status quo festgeschrieben und damit mittel- bis langfristig aufs Abstellgleis geschoben werden. Er soll als publizistische Konkurrenz der auf Gewinnmaximierung ausgerichteten kommerziellen Rundfunkveranstalter zurückgeschnitten und auf ein Nischendasein reduziert werden. Sich entwickelnde neue (Sparten-)Programmpfelder, die, wie der Start des Pay-TV-Programmpakets der Kirch-Gruppe DF 1 zeigt, offenbar als lohnende Investition angesehen werden, wollen die privaten Rundfunkveranstalter für sich reservieren. Kritische Fragen nach Inhalt und Qualität privater Programme (13),

VPRT verfolgt das Ziel, öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf Nischendasein zu reduzieren

etwa bezüglich der Werbung im Rahmen und Umfeld von Kindersendungen (4 000 von 15 000 Werbespots wöchentlich richten sich an Kinder) und bezüglich der Darstellung von Gewalt werden dagegen von den Verantwortlichen zumeist ignoriert. Der Medienwissenschaftler Hans-Dieter Kübler hat es auf der Tagung der Evangelischen Akademie Tutzing zum Thema „Fernseh-Kinder – Die Welt im Kleinformat“ als Skandal bezeichnet, daß kommerzielle Sender bei ihren Kinderprogrammen restriktive Werbebestimmungen umgehen und aus werbestrategischen Gründen als Familienprogramme deklarieren. (14) Gleichzeitig werden von den Privaten so gut wie alle, noch so offensichtlich berechtigten Beanstandungen und die erst seit jüngerer Zeit endlich von den Landesmedienanstalten verhängten Bußgelder und Gewinnabschöpfungsbescheide, insbesondere wegen eklatanter Verstöße gegen geltende gesetzliche Werberegulungen, vor den Amts- und Verwaltungsgerichten angegriffen, um bis zur Rechtskraft mit den inkriminierten Praktiken fortfahren zu können.

Werbe- und gewaltfreier ARD/ZDF-Kinderkanal sowie Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix als Gegengewichte zu kommerziellen Angeboten

Aufgrund dieser Entwicklungen haben sich in den letzten Jahren zahlreiche gesellschaftliche Kräfte mit dem Thema Kinderfernsehen befaßt und den geplanten werbe- und gewaltfreien Kinderkanal von ARD und ZDF begrüßt (15), der sich bewußt als qualitativ anspruchsvolles Gegengewicht zum auf Kinder als attraktive Werbezzielgruppe gerichteten kommerziellen Programmangebot versteht. (16).

Der zweite öffentlich-rechtliche Spartenkanal, der Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix, soll ab April 1997 ein informatives, dokumentarisches, nicht fiktionales werbefreies Programm bieten, in dessen Mittelpunkt wichtige Ereignisse des Zeitgeschehens stehen, die gesellschaftspolitische Bedeutung haben. Daneben sollen in Dokumentationen, Features, Reportagen und Gesprächssendungen zeitgeschichtliche, historische, kulturhistorische, geographische, biographische und bildungspolitische Produktionen bzw. Reihen und Filme ausgestrahlt werden. Dieses Programmangebot will durch Vermittlung von Hintergrund- und Zusammenhangwissen die Einordnung des politischen Geschehens erleichtern und damit zur besseren Orientierung in einer zunehmend komplexer werdenden Welt beitragen. Phoenix dient damit vor allem der politischen Willens- und Meinungsbildung, der das Bundesverfassungsgericht stets einen hohen Wert und zentrale Bedeutung für ein demokratisches Gemeinwesen zugemessen hat.

Auch dieser Kanal, dem die pluralistisch zusammengesetzten Gremien von ARD und ZDF – ebenso wie dem Kinderkanal – bereits zugestimmt haben, findet inzwischen auf vielen gesellschaftlichen Ebenen Zustimmung. (17) So hat jüngst Uwe Kamann unter dem Titel „Der zweite Blick – öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Spartenprogramme: Kein Widerspruch“ dargelegt, daß öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Spartenprogramme sich keineswegs aus-

schließen, sondern in der aktuellen und künftigen Medienlandschaft einen wichtigen, gesellschaftspolitisch wünschenswerten Beitrag leisten können. (18) Zu Recht stellt auch Volker Lilienthal gegenüber den Attacken von n-tv-Chef Kuhlo, Phoenix gehöre nicht zur Grundversorgung, die Frage, was zur Grundversorgung im Dienste der Gesellschaft gehören solle, wenn nicht die Dokumentation politischer Ereignisse. (19) Lediglich einige Medienpolitiker der Regierungskoalition haben Bedenken angemeldet. (20)

Die Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen

Die Versuche des VPRT mit (verfassungs-)rechtlichen Argumenten und Gutachten die unerwünschte öffentlich-rechtliche Konkurrenz zu verhindern, greifen ins Leere. Im Gegenteil zeigt die eindeutige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, daß diese Einwände nicht zutreffen. Sie dienen allein dem Zweck, konkurrierende und damit eventuell gewinnschmälernde Programmangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu verhindern.

Die deutsche Rundfunkordnung ist bekanntlich entscheidend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Eine Prüfung der Frage, ob öffentlich-rechtliche Spartenkanäle zulässig sind, muß deshalb konsequenterweise beim Verfassungsrecht, das heißt bei den mittlerweile acht sogenannten Rundfunkurteilen des höchsten deutschen Gerichts ansetzen. Erst in zweiter Linie ist die neue, einfach gesetzliche Regelung in § 19 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag relevant.

Die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Rundfunkfreiheit dient – wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG – der Gewährleistung freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Unter den Medien kommen Hörfunk und Fernsehen wegen ihrer Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung – so das Bundesverfassungsgericht – wird daher nur in dem Maße gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG ab. (21)

Der Rundfunk erfüllt diese Vermittlungsfunktion durch sein Programm, und zwar – wie das Bundesverfassungsgericht an gleicher Stelle hervorhebt – nicht nur durch den politischen und informierenden Teil. Rundfunkfreiheit ist vielmehr – und diese Feststellung ist gerade für die hier interessierende Frage entscheidend – vor allem Programmfreiheit. (22) Sie gewährleistet, daß Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms

Die Zulässigkeit ö.-r. Spartenkanäle ist primär an Rundfunkurteilen des BVerfG zu messen

Rundfunkfreiheit ist vor allem Programmfreiheit

Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können. Es ist der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt. Über die funktionssichernden gesetzlichen Programmvorgaben hinaus darf auch dem Staat kein Einfluß auf Inhalt und Form der Programme der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden.

Duales Rundfunksystem nur bei funktionsfähigem ö.-r. Rundfunk zulässig

Bezüglich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betont das Bundesverfassungsgericht seit seinem grundsätzlichen, zehn Jahre alten vierten Rundfunkurteil vom 4. November 1986, daß dieser den klassischen Auftrag des Rundfunks zu erfüllen hat, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt. Nur wenn ihm dies gelingt und er – eine ebenfalls zentrale Aussage – im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale Rundfunksystem in seiner gegenwärtigen Form, in der die werbefinanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als der öffentlich-rechtliche Rundfunk, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. (23) Konkret betont das Gericht, daß die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des dualen Rundfunksystems von der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abhängt, woraus das Gericht für diesen eine Bestands- und Entwicklungsgarantie abgeleitet hat. (24) Dies verkennt – wie schon erwähnt – Bleckmann in seinem Gutachten für den VPRT.

Programmautonomie umfaßt Entscheidung über Inhalt, Anzahl und Umfang der Programme

Zur Frage der Programmautonomie, die für die Frage der Zulässigkeit von Spartenprogrammen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk entscheidend ist, stellt das Bundesverfassungsgericht dann weiter fest: In der Art und Weise der Funktionserfüllung sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion publizistisch erfordert, steht ihnen, also den Rundfunkanstalten, zu. Dies sei gerade der Sinn der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie beziehe sich in erster Linie auf Inhalt und Form der Programme. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liege zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit zugleich auch über Anzahl und Umfang der Programme. Diese Entscheidung werde daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und sei folgerichtig primär Sache der Rundfunkanstalten. (25) Zwar bedeute dies nicht automatisch, daß jede Programmentscheidung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch finanziell vom zur

Finanzgewährleistung verpflichteten Gesetzgeber zu honorieren wäre. An der verfassungsrechtlich verbürgten Programmautonomie ändert dies jedoch nichts.

Deutlicher als mit den zitierten Passagen läßt sich eigentlich nicht mehr dartun, daß Spartenprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – jedenfalls solange sie ohne gesonderte Entgelte für jedermann empfangbar sind – ganz zweifellos rechtlich zulässig sind. Die Versuche im Bleckmann-Gutachten, die Programmautonomie durch allgemeine Gesetze oder verfassungsimmanente Schranken, nämlich insbesondere kollidierende Grundrechte Dritter (gemeint sind die wirtschaftlichen Interessen privater Rundfunkanbieter) wieder einzuschränken (26), sind untauglich und konterkarieren die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes.

Die uneingeschränkte Programmautonomie und die daraus folgende Entscheidung über Inhalt, Umfang und Zahl der zur Verfügung gestellten Programmangebote ist und bleibt die grundsätzliche Aussage des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Daraus ergibt sich, daß die Entscheidung, Spartenprogramme anzubieten, von der Verfassung und vom Rundfunkauftrag gedeckt ist. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob derartige Programme dem Grundversorgungsbegriff unterfallen oder nicht. Selbst wenn man dies verneint, sind sie gleichwohl zulässig. Dies hat das Bundesverfassungsgericht bereits sehr früh, nämlich im sogenannten fünften Rundfunkurteil aus dem Jahre 1987, klar zum Ausdruck gebracht. Das gesetzlich verhängte Verbot zu Lasten von SDR und SWF, regionale und lokale Programme anbieten zu dürfen, wurde wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 GG für verfassungswidrig erklärt.

Es sei mit der Rundfunkfreiheit und der freien Meinungsbildung unvereinbar, dem privaten Rundfunk zwar die Aufgabe einer publizistischen Konkurrenz gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzumessen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine solche Konkurrenz gegenüber den privaten Rundfunkanbietern jedoch zu versagen. Wörtlich führt das Bundesverfassungsgericht aus: „Freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung lebt davon, daß den an diesem Prozeß Beteiligten nicht Informationen vorenthalten werden ... Verbote von Beiträgen zur geistigen Auseinandersetzung haben Meinungsfreiheit noch niemals sichern, geschweige denn fördern können ... Auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der Gesetzgeber vielmehr grundsätzlich die freie Veranstaltung von Programmen zu gleichen Bedingungen zuzulassen.“ (27)

Das Gericht hebt – entgegen der Auffassung Bleckmanns – ausdrücklich hervor, daß die vom Rundfunkgesetzgeber zu erfüllende Ausgestaltung der Rundfunkordnung allein der Sicherung der Rundfunkfreiheit dienen darf, eine Verkürzung durch Verbote von Programmen durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten des-

Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme sind daher zulässig

halb gerade ausscheidet. Wörtlich heißt es weiter in der zitierten Entscheidung: „Eine Unterbindung freien publizistischen Wettbewerbs und geistiger Auseinandersetzung ist mit dem Grundgedanken der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Entweder die privaten Veranstalter stellen sich dem publizistischen Wettbewerb, indem sie sich bemühen, ihrerseits vielseitige und für den Hörer oder Zuschauer interessante Programme anzubieten; dann erfüllen sie ihre ergänzende und bereichernde Funktion im dualen Rundfunksystem, und es bedarf keines Verbots öffentlich-rechtlicher Programme. Oder die privaten Veranstalter sind zu keinem Angebot imstande, das gegen ein konkurrierendes öffentlich-rechtliches Programm zu bestehen vermag; dann kann auch ein gesetzliches Verbot solcher konkurrierender Programme der Freiheit der Meinungsbildung und insbesondere der Rundfunkfreiheit nicht dienen. Erläßt der Gesetzgeber gleichwohl ein solches Verbot, so liegt darin jedenfalls keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.“ (28)

BVerfG: Ö.-r. Spartenprogramme dürfen vom Gesetzgeber nicht verhindert werden

Diese Ausführungen lassen nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der zitierten Entscheidung im übrigen auch bereits zur Zulässigkeit von Spartenprogrammen ausdrücklich geäußert: Es hat damals festgestellt, daß auch öffentlich-rechtliche Spartenprogramme vom Gesetzgeber nicht verhindert werden dürfen. Zwar ließen derartige Programme sich (noch) nicht der unerläßlichen Grundversorgung zurechnen, weil sie sich nur an einen begrenzten Teilnehmerkreis richteten oder thematisch begrenzt seien, sie würden jedoch Beiträge enthalten, die von privaten Anbietern nicht zu erwarten seien. Sie könnten also nicht nur die Breite des gesamten Programmangebots erhöhen, sondern in dieses auch ein für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik wesentliches Element einbringen und in diesen Bereichen den klassischen Auftrag des Rundfunks wahrnehmen. Eine Untersagung solcher Programme laufe der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zuwider. (29)

Dieser verfassungsrechtliche Befund macht ausreichend deutlich, daß die im Bleckmann-Gutachten vertretene Auffassung, Spartenprogramme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien unzulässig, offensichtlich unzutreffend ist. Dies bestätigt im übrigen auch die Literatur. (30) Es bedarf hier nicht der Auseinandersetzung mit der Frage, ob Spartenprogramme jeglicher Art (im Extremfall etwa Porno- oder Horrorfilmangebote) noch vom Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten umfaßt wären. Jedenfalls für den aktuell geplanten Kinderkanal und den Ereignis- und Dokumentationskanal ist dies nicht zweifelhaft.

Spartenprogramme als Teil der Grundversorgung

Bleckmann versucht in seinem Gutachten, die vom Bundesverfassungsgericht umfassend verstandene Programmautonomie zu negieren und

darüber hinaus – wiederum entgegen der eindeutigen, wiederholten Rechtsprechung aus Karlsruhe – den Begriff der Grundversorgung auf eine Basisversorgung zurechtzustützen, um so den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mehr und mehr in eine Nische zu drängen. Nur in denjenigen Programmfeldern, in denen der kommerzielle Rundfunk mangels ausreichender Gewinnmaximierung nicht agiert, werden ARD und ZDF geduldet. Auch der vom Bundesverfassungsgericht seit dem sechsten Rundfunkurteil vom 5. Februar 1991 ganz bewußt dynamisch verstandene Grundversorgungsbegriff wird von Bleckmann ignoriert.

Es spricht in der Tat viel dafür, angesichts der sich bereits abzeichnenden Entwicklung der Versparung der Medienlandschaft auch öffentlich-rechtliche Spartenprogramme, die den vom Bundesverfassungsgericht als Kriterium herangezogenen klassischen Rundfunkauftrag erfüllen, unter den Grundversorgungsbegriff zu subsumieren. Es ist bereits zu Recht auf die Tendenz zur Individualisierung der Gesellschaft und den Verlust eines globalen Konsenses in nahezu allen Lebensbereichen hingewiesen worden. (31) Dies zeigt sich nicht nur bei den elektronischen Medien (vgl. insbesondere das neue Pay-TV-Programmangebot von DF 1, das mehr als 20 Spartenkanäle umfaßt), sondern auch im Printbereich. Die von Bleckmann bemühte Argumentation (32), der Rundfunk verliere seine Funktion als Forum der öffentlichen Diskussion, wenn durch das Programmangebot mit einem speziellen Zuschnitt auf bestimmte Bevölkerungsteile ein gemeinsames Forum – gemeint ist in Form der herkömmlichen Vollprogramme – angeblich ausgeschlossen werde, woraus Bleckmann unter anderem das Verbot öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme ableitet, ist abwegig.

Entwickelt sich das Zuschauerverhalten – wie bereits erkennbar – weg von der Rezeption bestimmter (Voll-)Programme hin zur gezielten Auswahl themenorientierter Sendungen (33), so muß auch das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem darauf reagieren können. In einer solchen Situation ARD und ZDF auf ausschließliche Fortführung der bisherigen Programmgestaltung in Form von Vollprogrammen zu verpflichten, widerspricht eindeutig der vom Bundesverfassungsgericht umfassend verstandenen Entwicklungsgarantie, die eben nicht – wie Bleckmann fälschlicherweise meint (34) – primär technik- und auf das bestehende Programmangebot bezogen ist. Vielmehr legt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich dar, daß sich diese Garantie sowohl auf technische als auch auf programmliche Entwicklungen bezieht.

Wörtlich heißt es in der Entscheidung: „Dasselbe gilt für das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, das für neue

Zuschauerverhalten entwickelt sich hin zur gezielten Auswahl themenorientierter Sendungen

Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte offen bleiben muß. Gegenständlich und zeitlich offen und dynamisch ist der Begriff der Grundversorgung allein an die Funktion gebunden, die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat.“ (35) Dies schließt die Veranstaltung von Spartenprogrammen – wie bereits im fünften Rundfunkurteil ausdrücklich festgestellt – ein, womit allerdings kein Rückzug aus bestimmten Programmsegmenten oder eine Vernachlässigung einzelner Sektoren erfolgen darf. (36)

Kinderkanal sowie Ereignis- und Dokumentationskanal fallen unter dynamischen Grundversorgungsbegriff

Betrachtet man unter diesem Blickwinkel Kinderkanal und Ereignis- und Dokumentationskanal, so spricht alles dafür, daß diese beiden Programmangebote dem Grundversorgungsbegriff unterfallen. Sie stellen sich als neue Programmform im Sinne des dynamischen Grundversorgungsbegriffs gemäß dem sechsten Rundfunkurteil dar. (37) Dem stehen auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im fünften Rundfunkurteil nicht entgegen, da das Gericht vier Jahre später im sechsten Urteil den dynamischen Charakter der Grundversorgung unterstrichen hat. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß das Bundesverfassungsgericht zehn Jahre nach seinem fünften Rundfunkurteil angesichts der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen jedenfalls die beiden genannten Spartenprogramme der Grundversorgung zuordnen würde. Es hat im übrigen bereits im fünften Rundfunkurteil deutlich gemacht, daß sich der Grundversorgungsauftrag bei Veränderung der Umstände sogar auf rundfunkähnliche Dienste erstrecken kann. (38) Um so mehr muß dies für Rundfunkprogramme im eigentlichen Sinne gelten.

Nur diese Sichtweise wird auch der Intention der Grundversorgungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerecht. Angesichts der von diesem wiederholt diagnostizierten Defizite des privaten Rundfunks hat es einen funktionsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk für unabdingbar erklärt, um ein Gegengewicht gegen die Flut kommerzieller Programme zu bilden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß – wie bereits ausgeführt – den Wettbewerb mit den privaten Anbietern bestehen können (39), das heißt als wesentlicher publizistischer Faktor erhalten bleiben. Dies um so mehr, als durch die zunehmende Medienkonzentration in der Bundesrepublik (40) die Gefahren für das Entstehen von Meinungsmacht und die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinungsbildung, die von Verfassung wegen verhindert werden müssen (41), stetig wachsen.

Bedauerlicherweise haben sich die Länder nicht in der Lage gesehen, im Rahmen der Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages hier wirk-

same rechtliche Schranken einzuziehen. Es ist geradezu aberwitzig, in Anbetracht einer solchen Entwicklung öffentlich-rechtliche Spartenkanäle für unzulässig erklären zu wollen. Ganz abgesehen von den rechtlichen Gegenargumenten kann es weder im medien- noch im gesellschaftspolitischen Interesse liegen, daß die abzusehende Entwicklung von Spartenprogrammen nur von kommerziellen Anbietern allein unter wirtschaftlichen Aspekten bestritten wird. Ein derartiger Fernsehmarkt würde – wie Peter Paul Kubitz zu Recht befürchtet (42) – die politische und kulturelle Situation in der gesamten Europäischen Union verändern.

Gebührenfinanzierung und Spartenprogramme

Soweit Bleckmann weitere Argumente gegen die Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen aus der Rundfunkgebührenfinanzierung und aus dem Wettbewerbsrecht privater Rundfunkanbieter ableiten will, können diese allesamt in keiner Weise überzeugen. Dies ergibt sich zum einen bereits aus der oben dargelegten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, die das Gegenteil belegt. Darüber hinaus ist es abwegig, aus der thematischen Begrenzung von Spartenprogrammen ein Verbot der Gebührenfinanzierung ableiten zu wollen. Mit dem gleichen Argument könnten die entsprechenden Sendungen in Vollprogrammen als unzulässig bezeichnet werden. Aus dem achten Rundfunkurteil läßt sich ganz eindeutig ableiten, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer Programmautonomie und unter Beachtung ihres verfassungsrechtlichen Auftrags selbst entscheiden können, in welchem Umfang und in welcher Zahl sie ihren Programmauftrag erfüllen wollen. Inwieweit für bestimmte Spartenprogramme ein Anspruch auf zusätzliche Finanzierung besteht, hängt davon ab, ob diese der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen. Ist dies zu bejahen, wie bei Kinderkanal und Ereignis- und Dokumentationskanal, so besteht dieser Anspruch (43), der von den Ländern und zuvor von der Kommission zur Finanzbedarfsermittlung der Rundfunkanstalten (KEF) konsequenterweise auch anerkannt wurde.

Auch die soziale Komponente der Rundfunkgebühr, die Bleckmann ins Feld führt, steht der Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Spartenkanälen nicht entgegen. Denn diese wird bereits über die gesetzlich festgelegte Rundfunkgebührenbefreiung für Einkommensschwache erfüllt. Die im Rahmen der jüngsten Rundfunkgebührenanhebung von der KEF kalkulierten Beträge für den Kinderkanal von 0,26 DM und 0,14 DM für den Ereignis- und Dokumentationskanal sind offensichtlich nicht geeignet, die Zumutbarkeitsgrenze für den einzelnen Bürger auch nur annähernd zu erreichen, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß für das für ein Millionenpublikum konzipierte Pay-TV-Angebot von DF 1 seit der jüngsten Preisanhebung 50 DM im Monat für 25 Kanäle bzw. 20 DM für das Grundpaket verlangt werden.

Funktionsgerechte ö.-r. Spartenkanäle haben Anspruch auf Gebührenfinanzierung

Private Rundfunkanbieter haben keinen Anspruch auf Schutz vor Konkurrenz	<p>Das weitere Argument von Bleckmann, öffentlich-rechtliche Spartenkanäle verletzen die Wettbewerbsfreiheit der kommerziellen Konkurrenz, ist ebenfalls unzutreffend, weil private Rundfunkanbieter nicht vor Konkurrenz geschützt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat den Versuch eines privaten Rundfunkanbieters, sich vor Konkurrenz zu schützen, zurückgewiesen, indem es die entsprechende Verfassungsbeschwerde mangels Erfolgsaussicht nicht zur Entscheidung angenommen hat. Es hat dargelegt, daß es keinen grundrechtlichen Schutz dagegen gibt, daß sich durch Zulassung eines Konkurrenten die eigene Wirtschaftlichkeit verschlechtert. (44) Dies gilt erst recht im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, denn dieser hat zum einen den Grundversorgungsauftrag zu erfüllen, aber auch darüber hinaus das Recht, zusätzliche Programme anzubieten. (45)</p> <p>Da alle öffentlich-rechtlichen Programme dem bereits oben dargelegten, von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfolgten Ziel dienen, kann ihre Veranstaltung zwangsläufig nicht die Wettbewerbsfreiheit der kommerziellen Konkurrenten tangieren. Das hat das Bundesverfassungsgericht bereits im fünften und sechsten Urteil deutlich gemacht: Wenn gewährleistet ist, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von ihren finanziellen Mitteln ausschließlich zur Erfüllung ihrer Anstaltsaufgaben Gebrauch machen, verlange das Grundgesetz keine weiteren Einschränkungen zum Schutz anderer Medienträger. (46) Auch der Bundesgerichtshof hat kürzlich eine auf wettbewerbsrechtliche Argumente gestützte Klage eines privaten Rundfunkanbieters gegen den MDR wegen dessen Programm „MDR-Sputnik“ aus den gleichen Gründen abgewiesen. (47)</p>	<p>Thomas Oppermann ein ausführliches Rechtsgutachten vorgelegt. (48) Er kommt zutreffend zu dem Ergebnis, daß, jedenfalls solange sich die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten innerhalb ihres verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Auftrags bewegen, ein Verstoß gegen EG-Recht nicht besteht. Es würde im Rahmen dieses Beitrags zu weit führen, diese europarechtliche Thematik im Detail aufzuarbeiten. Die wesentlichen Aussagen des Gutachtens von Engel können jedoch nicht unkommentiert bleiben.</p>	<p>Grundposition des Engel-Gutachtens: absoluter Vorrang für Markt und Wettbewerb</p>
Rundfunk darf nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen bleiben	<p>Der Ansatz Bleckmanns ist im übrigen auch deshalb verfehlt, weil er der wirtschaftlichen Seite des Rundfunks einen Stellenwert einräumt, der dieser nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht zukommt. Deshalb ist auch angesichts des oben dargelegten Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk der Ansatz falsch, wonach die Gebührenfinanzierung per se bereits die Grundrechte der kommerziellen Veranstalter aus Art. 12 und Art. 14 GG beeinträchtigt. Hier ignoriert Bleckmann offensichtlich die aus guten Gründen gefestigte, zuletzt 1995 bestätigte Rechtsprechung aus Karlsruhe, nach der der Rundfunk gerade nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden darf. Dies mag dem VPRT ein Dorn im Auge sein, diese Rechtsprechung ist und bleibt jedoch einer der wesentlichen Eckpfeiler der verfassungsmäßigen Rundfunkordnung.</p>	<p>Engels Position, die sich durch sein gesamtes Gutachten wie ein roter Faden zieht, läßt sich unter den bereits früheren Publikationen Engels zu entnehmenden Obersatz zusammenfassen: Absoluter Vorrang für Markt und Wettbewerb. Ihm haben sich sämtliche anderen Regelungsziele, wie etwa auch die Garantie eines funktionsfähigen, für die demokratische Ordnung wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik Deutschland essentiellen und verfassungsrechtlich gebotenen Rundfunks (49), unterzuordnen. Die erstmals im 3. Rundfunkurteil zum Ausdruck kommenden Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts, es sei verfassungswidrig, den Rundfunk dem freien Spiel der (Markt-)Kräfte oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen auszusetzen (50), werden von Engel dem vermeintlichen Primat des Europarechts untergeordnet und damit im Ergebnis ignoriert. Besonders plastisch kommt dies auf S. 82 des Gutachtens zum Ausdruck, wo Engel die auch von ihm anerkannte Kompetenz von ARD und ZDF im Informationsbereich unter Hinweis darauf kritisch betrachtet, „daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf dem Markt der Informationsprogramme vom Wettbewerb nicht wirksam kontrolliert werden“.</p>	<p>Der für jede Demokratie unverzichtbare, ja existenznotwendige und auch von Engel auf S. 44 selbst anerkannte freie Meinungsbildungsprozeß, der durch Art. 5 Abs. 1 GG und den mit dienender Funktion ausgestatteten Rundfunk als „Medium und Faktor“ der freien Meinungsbildung geschützt und garantiert wird (51), soll nach Engel den – bekanntlich gerade auf dem Gebiet des Rundfunks nicht funktionierenden – Gesetzen des Marktes unterworfen werden. Ein absurdes, vom EGV nicht gedecktes Ergebnis. Aber nicht nur dieses selbst, sondern auch die Herleitung durch Engel überzeugt in keiner Weise. Dies gilt zunächst für den von Engel bejahten Charakter der Rundfunkgebühr als Beihilfe im Sinne des Art. 92 EGV.</p>
Öffentlich-rechtliche Spartenkanäle verstoßen auch nicht gegen europäisches Recht	<p>Schließlich ist auch die Auffassung von Bleckmann und von Engel unzutreffend, die Verwendung von Rundfunkgebühren für die beiden geplanten Spartenkanäle von ARD und ZDF verstießen gegen Art. 92 bzw. andere Bestimmungen des EGV. Unter dem Titel „Deutsche Rundfunkgebühr und europäisches Beihilferecht“ hat jüngst</p>	<p>Rundfunkgebühr – Verstoß gegen europäisches Recht?</p> <p>Schon die Frage, ob das für die Annahme einer Beihilfe erforderliche Tatbestandsmerkmal einer „Begünstigung“ vorliegt, ist zu verneinen, denn die Rundfunkgebühr wird nicht, wie es für den Begriff der Begünstigung erforderlich wäre, ohne angemessene Gegenleistung gewährt. Vielmehr</p>	<p>Engel-Gutachten behauptet „Begünstigung“ des ö.-r. Rundfunks durch „Beihilfe“ in Form der Rundfunkgebühr</p>

erhalten die Rundfunkgebührensahler für rund 30 Pfennig täglich eine Vielzahl öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme und für weniger als 60 Pfennig täglich mehrere Fernsehprogramme; ein durchaus ansehnliches Äquivalent.

Die in Anlehnung an einige wenige Literaturstimmen vertretene Auffassung Engels, an einer Begünstigung fehle es nur, wenn der Staat am Markt Güter und Leistungen nachfrage, ist zu eng und läßt sich weder mit dem Wortlaut noch mit dem Sinn und dem Zweck des Art. 92 EGV in Einklang bringen; auch die überwiegende Auffassung in der Literatur lehnt diese Position ab und verneint im Falle der Rundfunkgebühr das Vorliegen einer Begünstigung. (52) Auch die Europäische Kommission hat - worauf Oppermann zu Recht hinweist (53) - in einem Schreiben an den Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Ministerpräsidenten im Jahr 1994 ausgeführt (54), daß keine Beihilfe vorliegt, wenn „sie eine Vergütung von Dienstleistungen darstellt, die der Empfänger im Auftrag der öffentlichen Hand verrichtet“.

Die weitere Auffassung Engels, Beihilfen lägen auch dann vor, wenn die Leistungen nicht freiwillig vom Staat, sondern - wie im Falle der Rundfunkgebühren - aufgrund (verfassungs-)rechtlicher Verpflichtung gewährt werden, ist ebenfalls unzutreffend. Dies hat Oppermann in fundierter und überzeugender Weise, insbesondere auch unter Hinweis auf Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dargestellt (55); eine konkrete Auseinandersetzung mit dessen Argumenten läßt das Gutachten von Engel vermissen.

Darüber hinaus bedeutet die Auffassung Engels einen gravierenden Kompetenzentzug der Mitgliedstaaten über eine extensive Auslegung des Beihilferechts: Sie wären nur noch unter den Kriterien des Wettbewerbsrechts in der Lage, sich für die Bereitstellung und (Teil-)Finanzierung sogenannter meritorischer Güter, also von Waren und Dienstleistungen, die unter Marktbedingungen nicht oder nicht in diesem Umfang erbracht werden, zu entscheiden. Genau dies will Engel offensichtlich getreu seiner Devise „absoluter Vorrang für Markt und Wettbewerb“ mit seiner Sichtweise bezwecken.

Wesentliche Argumente des Gutachtens unzutreffend

Ebenso fehlt geht Engels Position, die Rundfunkgebühr sei dem Staat, also der Bundesrepublik Deutschland bzw. ihren Ländern zuzurechnen (S. 30), was nach Art. 92 EGV Voraussetzung für die Bejahung des Beihilfetatbestands ist. Eine dezidierte Erörterung der umfangreichen Argumente von Oppermann, Dörr/Cloß und Eberle (56) erfolgt nicht. Insbesondere die auf S. 31 des Gutachtens angestellte „Kontrollüberlegung“ liegt neben der Sache, denn die von Engel unterstellte Zulässigkeit einer Erhebung von Rundfunkgebühren bzw. Rundfunksteuern durch den Staat und deren anschließende Auszahlung an die Rundfunkanstalten ist verfassungsrechtlich aus-

geschlossen. Dem steht nämlich, wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach betont hat (57), der Grundsatz der Staatsfreiheit entgegen.

Auch die von Engel (S. 33) bejahte Wettbewerbsverfälschung als weiteres Kriterium einer Beihilfe liegt im Falle der Rundfunkgebühren nicht vor. Engel schließt zu Unrecht bereits aus der Relation zwischen Rundfunkgebühreneinnahmen von ARD und ZDF (9 Mrd DM jährlich) einerseits und den Werbeeinnahmen der in Deutschland empfangenen privaten Rundfunkanbieter (6 Mrd DM jährlich), daß eine Wettbewerbsverfälschung vorliegt. Dieses Argument könnte man allenfalls dann heranziehen, wenn öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter in der Bundesrepublik Deutschland denselben rechtlichen Rahmenbedingungen unterlägen. Genau daran fehlt es jedoch, weil Auftrag und Programm Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten klaren verfassungs- und rundfunkrechtlichen Vorgaben und Anforderungen unterliegen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies mehrfach seit dem 4. Rundfunkurteil unterstrichen und eine Akzessorietät im Verhältnis öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk festgestellt: Nur solange, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk die ihm von Verfassungs wegen obliegenden Aufgaben erfüllt, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe, den des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechenden Anforderungen zu stellen. Nur wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine ihm zugewiesene Rolle erfüllen und im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, sei das duale System in seiner gegenwärtigen Form mit der Verfassung vereinbar. (58)

Bei dem inhaltlichen Vergleich zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunkangebot zeigt sich wieder Engels bereits erwähnte, ausschließlich wettbewerbsorientierte, darüber hinausgehende Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ignorierende Sichtweise. Zu Unrecht wird allein die Konkurrenz um Zuschauer in den Vordergrund gestellt, unmittelbar einleuchten müßte, daß etwa Sendungen wie „Kulturreport“, „Reisewege zur Kunst“, „Kennzeichen D“ und ähnliches kaum unter Konkurrenz Gesichtspunkten ausgestrahlt werden. Es zeichnet das gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunksystem gerade aus, daß es Sendungen ermöglicht, die private Rundfunkanbieter aus wirtschaftlich nachvollziehbaren Gründen mangels ausreichender Refinanzierungschancen erst gar nicht produzieren. Andererseits beschränkt sich - wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach mit Nachdruck betont hat - die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht etwa auf Minderheitenprogramme im Sinne einer Mindestversorgung; vielmehr ist der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfassend und beinhaltet selbstverständlich auch Sendungen, die sich - etwa im Unterhal-

Ausführungen zu angeblichen Wettbewerbsvorteilen ö.-r. Veranstalter nicht nachvollziehbar

tungsbereich – an ein großes Publikum richten. (59) Aus der rechtlichen Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – der diese sich übrigens gemäß dem 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts nicht entziehen können (60) – zur Veranstaltung eines umfassenden, auch Minderheiten erreichenden Programmangebots eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privaten Anbieter abzuleiten, liegt neben der Sache.

Gänzlich abwegig, ja fast schon als böswillig zu bezeichnen ist die von Engel aufgestellte Behauptung (S. 36), die – bekanntlich durch die exorbitanten Zahlungen kommerzieller Rundfunkanbieter entstandene – Preisexplosion im Spielfilm- und im Sportrechtmarkt habe die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „begünstigt“: Dadurch seien nämlich Eigenproduktionen nicht mehr teurer als Spielfilmankäufe und verschafften ARD und ZDF damit einen europarechtswidrigen Wettbewerbsvorteil. Diesen „Wettbewerbsvorteil“ könnte die private Konkurrenz leicht abbauen, indem sie von ihrer bisherigen Preistreiberi, die jüngst auf der Filmmesse in Cannes wieder deutlich wurde, Abstand nähme; wie der Spiegel berichtet, ging es in Cannes zu wie auf einem orientalischen Basar: Selbst Filme, für die noch nicht einmal ein Drehbuch existiert, wurden in spontanen Aktionen für hohe Preise verkauft. (61) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde sicherlich gerne auf diesen von Engel konstatierten „Wettbewerbsvorteil“ verzichten.

Anders als im Gutachten behauptet: Rundfunkgebühren sind keine Beihilfen im Sinne des EGV

Aus den genannten Gründen sind Rundfunkgebühren daher keine Beihilfen im Sinne von Art. 92 EGV. Diese Position vertritt im übrigen auch das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Unterstützung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 19. September 1996 (62) sowie die Europäische Kulturministerkonferenz auf ihrer Sitzung vom 25./26. September 1996 in Irland.

Gebührenfinanzierung wäre nach EG-Recht auch zulässig, wenn sie Beihilfecharakter hätte

Selbst wenn man mit Engel den Beihilfecharakter unterstellen wollte, wäre diese Art der Beihilfe nach Art. 92 Abs. 3 EGV rechtmäßig. Diese Vorschrift erklärt in lit. b Beihilfen als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar, die der Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse dienen. Nach lit. d sind Beihilfen zur Förderung der Kultur nicht gemeinschaftsrechtswidrig, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft. Entgegen Engel greifen beide Ausnahmetatbestände, sofern man die Rundfunkgebühr überhaupt als Beihilfe einstuft.

Die Erhaltung und Entwicklung eines gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt ein Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse im Sinne von Art. 92 Abs. 3 lit. b EGV dar. Dabei würde es bereits genügen, wenn dieses Projekt nur in einem Mitgliedstaat, also der Bundesrepublik Deutschland, realisiert

werden soll (63); hier ist jedoch sogar ein gesamt-europäisches Interesse, wie leicht belegt werden kann, gegeben.

So hat beispielsweise EU-Kommissar Franz Fischler am 24. August 1996 auf den „Alpbacher Technologiegesprächen“ den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als für die Integration der Gesellschaft unentbehrlich erklärt und betont, daß „der Markt oft dort versagt, wo es um die Einbringung von redaktionellen und kulturellen Leistungen geht“. Auch ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der sich um Publikumsattraktivität bemühe, dürfe nicht vergessen, daß „vertiefende Information im Zweifelsfall der vordergründigen Pointe vorzuziehen sei.“ (64) Auch das Europäische Parlament unterstreicht in seiner Entschließung vom 19. September 1996, „daß Medienpolitik in Europa auf nationaler und europäischer Ebene das öffentliche Rundfunkwesen unterstützen und seinen besonderen Charakter innerhalb der sich rasch wandelnden audiovisuellen Landschaft bekräftigen muß“ und fordert die EU-Kommission auf, „unverzüglich“ Anpassungen im EG-Vertrag vorzuschlagen, so daß die Europäische Union „eine positive ÖSA-Politik“ (ÖSA steht für Öffentliche Sendeanstalten) entwickeln könne, „wobei sie der entscheidenden Bedeutung beim Aufbau der nationalen und europäischen Bürgerschaft Rechnung trägt, statt eine Politik zu verfolgen, die ausschließlich auf Ausnahmen von Vorschriften im Bereich der Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik beruht“. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten, heißt es in der Entschließung weiter, seien ein „grundlegender Faktor im öffentlichen Raum“ und hätten unter anderem die Aufgabe, der gesamten Bevölkerung „eine Vielfalt hochwertiger Produktionen in allen Bereichen“ anzubieten und sicherzustellen, „daß das große Publikum Zugang zu Ereignissen von allgemeinem öffentlichen Interesse einschließlich Sportveranstaltungen hat“. (65)

Auch der Kulturministerrat der Europäischen Union hat sich auf seiner Sitzung am 25./26. September 1996 in Irland klar und deutlich zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Gemeinschaft bekannt. In einer Presseerklärung vom 26. September 1996 stellt der Kulturministerrat eine beachtliche und starke Unterstützung für die Bereitschaft des Konzepts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Unterstützung der Minister für eine angemessene und garantierte Finanzierung dieses Dienstes fest, die nicht unter die Wettbewerbs- und Beihilfenvorschriften des EGV falle. Der Lenkungsausschuß für Massenmedien des Europarats hat ebenfalls für die 5. Europäische Medienministerkonferenz im September 1997 eine Entschließung zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Europa verabschiedet, die der Erkenntnis Rechnung trägt, „daß eine gesicherte Finanzierung der

Gesamteuropäisches Interesse“ an ö.-r. Rundfunk

Bekanntnis zum ö.-r. Rundfunk auch durch EU-Kulturministerrat

öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter Voraussetzung für deren Tätigkeit ohne direkte Einflußnahme staatlicher Stellen auf die Programminhalte ist". (66)

EU-Gerichtshof: Staaten sind berechtigt, ö.-r. Rundfunk zu errichten und zu erhalten

Auch der Europäische Gerichtshof hat in seiner jüngsten Rechtsprechung betont, daß eine Kulturpolitik, die die Meinungsfreiheit der verschiedenen gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und geistigen Strömungen in einem Staat, wie sie sich in der Presse, im Hörfunk und im Fernsehen müsse entfalten können, schützen solle, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen könne, der eine Beschränkung des durch Art. 59 EGV gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertige. (67) Und schließlich hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil vom 24. November 1993 (68) bestätigt, daß die Errichtung und Erhaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vom Recht aus Art. 10 EMRK umfaßt sei; die grundlegende Rolle der Meinungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft legitimiere einen Staat zur Errichtung und Erhaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zwecks Verbreitung von Informationen und Ideen von allgemeinem Interesse.

Damit sind auch spezifische Finanzierungsformen zulässig

Damit sind folglich alle der Aufrechterhaltung und Gewährleistung einer funktionsfähigen pluralistischen Rundfunkordnung dienenden kommunikationsspezifischen Regelungen - wie etwa die über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dessen Finanzierung in den einzelnen Mitgliedstaaten - gerechtfertigt. (69)

Dieser, aus den zitierten - von Engel nicht aufgegriffenen - Erklärungen und Urteilen zu entnehmende Status öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter und ihre gesamteuropäische Bedeutung belegen, daß die allein zur Existenzsicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geeignete Rundfunkgebührenfinanzierung nicht gleichzeitig als nur unter bestimmten, ausschließlich wettbewerbsrechtlich orientierten Voraussetzungen zulässige Beihilfe angesehen werden kann; denn andernfalls könnte der Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt in Frage gestellt werden. Verneint man nicht bereits aus den oben im einzelnen dargelegten Gründen den Beihilfecharakter der Rundfunkgebühr, ist diese jedenfalls nach Art. 92 Abs. 3 lit. b EGV zulässig. Nur dieses Verständnis bringt das Wettbewerbsrecht auf der einen und das Verfassungs-/ Rundfunkrecht der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite in die zwingend erforderliche Kongruenz: Wettbewerbsrecht kann und darf nämlich nicht alle anderen (verfassungsmäßig verankerten) Rechtsgüter dominieren.

Rundfunkgebühr auch unter Aspekt der Förderung von Kultur zulässig

Aber auch der zweite Ausnahmetatbestand in Art. 92 Abs. 3 lit. d EGV greift, weil die Rundfunkgebühr auch der Förderung der Kultur dient. Entgegen Engel ist der Kulturbegriff des EGV, der sich

nicht nur in Art. 92 Abs. 3, sondern auch in den Art. 3 lit. q und Art. 128 findet, weit und nicht eng auszulegen. Engel befindet sich mit seiner Auffassung, unter Kultur sei nur die sogenannte „Hochkultur“ zu verstehen, eindeutig in der Minderheit der Literaturstimmen. Oppermann verdeutlicht dies in seinem Gutachten in ausführlicher Weise, so daß hier darauf verwiesen werden kann. (70)

Ebenso fehlt geht Engels Position (S. 43), die Definition dessen, was dem Kulturbegriff des EGV unterfällt, liege in der Kompetenz der EU: Die fast einhellige Auffassung in der Literatur, aber auch Wortlaut, Sinn und Zweck der die Kultur betreffenden Regelungen des EGV stehen dieser Auslegung entgegen. Oppermann und Dörr (71) haben völlig zu Recht unter Verweis auf die einschlägige Literatur unterstrichen, daß der Gebrauch des Plurals in Art. 3 lit. q EGV (Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten) und in Art. 128 Abs. 1 EGV (Beitrag zur Entfaltung der Kulturen in den Mitgliedstaaten) unmißverständlich klarstellt, daß die Kulturpolitik in den Händen der Mitgliedstaaten bleiben soll. Nur mit dieser Sichtweise läßt sich im übrigen auch die unstrittig bei den Mitgliedstaaten verbliebene primäre Kulturkompetenz (vgl. Art. 3 b EGV) vereinbaren. Denn andernfalls hätte es die Europäische Union in der Hand, ihrerseits die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im kulturellen Bereich durch eigene Definitionen zu beschränken.

Liegt die Kompetenz zur Definition des Kulturbegriffs bei den einzelnen Mitgliedstaaten, so gilt für die Bundesrepublik Deutschland, daß der Rundfunk als „kulturelles Phänomen“ anzusehen ist. (72) Wie Oppermann unter Verweis auf die überwiegende Literaturauffassung näher nachgewiesen hat (73), kann man vor dem Hintergrund des heutigen Kulturverständnisses Kulturförderung als ein vielgestaltiges Instrumentarium finanzieller Förderungen des geistigen Lebens in seinen verschiedenen Facetten begreifen.

Die Finanzierung von ARD und ZDF mittels Rundfunkgebühren ist in ihrer Gesamtheit als solche „Kulturförderung“ zu verstehen. Sie beeinträchtigt auch nicht die Handels- und Wirtschaftsbedingungen der Gemeinschaft in einem Maße, das dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft (74) und ist deshalb nach Art. 92 Abs. 3 lit. d EGV zulässig. Im Ergebnis stellt die Rundfunkgebühr somit keine Beihilfe dar; selbst wenn man dies bejahen wollte, ist sie jedenfalls nach Art. 92 Abs. 3 EGV mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar.

Rundfunkgebührenfinanzierung und Dienstleistungsfreiheit in der EU

Engel meint, wenn man Rundfunkgebühren nicht als Beihilfe betrachte, fielen Zahlungen an Unternehmen zum Ausgleich für die Produktion meritokratischer Güter in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit. Durch die Rundfunkgebühren verzerre die Bundesrepublik Deutschland die Wettbewerbsbedingungen zugunsten von ARD und ZDF. Zur Rechtfertigung des von Engel vermeintlich ermittelten Verstoßes gegen die

Kompetenz zur Definition des Kulturbegriffs liegt bei den einzelnen EU-Mitgliedstaaten

Engel-Gutachten: Kinderkanal und Phoenix aus kulturpolitischen Gründen nicht nötig und daher Verstoß gegen Dienstleistungsfreiheit

Gewährleistung des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 59 EGV) könnten auch nicht die Art. 56 und 90 Abs. 2 EGV herangezogen werden. Der Europäische Gerichtshof habe zwar die Kulturpolitik im Rundfunksektor und die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens als zwingende Erfordernisse anerkannt. Weder der Kinderkanal noch der Dokumentations- und Ereigniskanal Phoenix seien jedoch weder aus kulturpolitischen Gründen noch zum Schutze des Pluralismus erforderlich und damit nicht von den beiden genannten Ausnahmetatbeständen gedeckt.

Auffassung nicht näher begründet

Leider bleibt Engel eine nähere Begründung seiner Auffassung schuldig und setzt sich auch nicht mit der vorhandenen Rechtsprechung und Literatur zu dieser Thematik auseinander. Unterstellt man einmal, daß die Veranstaltung von Rundfunk dem Dienstleistungsbegriff des Art. 59 EGV unterfällt und diese Vorschrift nicht nur ein enges, sondern ein umfassendes Verbot der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs beinhaltet, so folgt aus diesem Verbot nur die Unzulässigkeit und Unanwendbarkeit solcher Normen, die den Dienstleistungsverkehr ungerechtfertigt erschweren. Petersen (75) weist zu Recht darauf hin, daß der Europäische Gerichtshof bereits in der Entscheidung vom 3. Dezember 1974 (76) in Anbetracht der Besonderheiten der Dienstleistungen deutlich gemacht hat, daß Behinderungen des freien Dienstleistungsverkehrs durch unterschiedslos anwendbare Regelungen der Mitgliedstaaten als mit dem Vertrag vereinbar anzusehen sind, wenn sie durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden können.

EU-Gerichtshof: Begrenzungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Allgemeininteresse zulässig

Diesen Grundsatz und die insoweit weiterbestehende Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten bekräftigte und konkretisierte der Europäische Gerichtshof in einer Reihe weiterer Entscheidungen. Entgegen einer in der Literatur vertretenen Auffassung setzt der Europäische Gerichtshof den Begriff des Allgemeininteresses auch nicht mit dem in Art. 56 Abs. 1 EGV aufgeführten Rechtfertigungsgründen der „öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit“ gleich, sondern weist ihm einen eigenständigen Regelungsgehalt zu. Er versteht die dem Allgemeininteresse dienenden Regelungen als immanente Begrenzungen der Dienstleistungsfreiheit. (77) Petersen faßt die Rechtsprechung dahin zusammen, daß der Europäische Gerichtshof mit der Formel des Allgemeininteresses letztlich eine Abwägung zwischen der vom EGV geforderten Liberalisierung grenzüberschreitender Dienstleistungen und dem legitimen Anliegen der Mitgliedstaaten, die Erbringung von Dienstleistungen durch Regelungen zu reglementieren, die in ihrem öffentlichen Interesse liegen, ermöglicht. Damit werde eine Art Kompromiß zwischen den sich gegenüberstehenden Prinzipien des Sitz- und Bestimmungsstaates ermöglicht. (78)

Die von den für Rundfunk zuständigen 16 Bundesländern ausdrücklich im 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus dem Jahr 1996 bekräftigte Befugnis von ARD und ZDF, einen Kinderkanal und einen Ereignis- und Dokumentationskanal zu veranstalten, macht deutlich, daß die für den Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland kompetenten gesetzgebenden Körperschaften ein Allgemeininteresse an diesen beiden Spartenkanälen bejahen. Die Möglichkeit zur Veranstaltung dieser zwei Programme ist auch im Verhältnis zu anderen Rundfunkanbietern nicht unverhältnismäßig.

Zum einen ist zu berücksichtigen, daß es ein durchaus legitimes Interesse des Mitgliedstaates ist, Programme, die der Markt aus finanziellen oder anderen Gründen nicht zu verwirklichen in der Lage ist, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern zu übertragen. Zum anderen steht den Mitgliedstaaten bei der Beurteilung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein auch vom Europäischen Gerichtshof bestätigter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum über Notwendigkeit und Form der Regelung zu. (79) Die auch vom Gerichtshof geübte zurückhaltende Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit trägt dem Umstand Rechnung, daß hier das ureigenste Terrain der Mitgliedstaaten berührt wird, nämlich ihre Kompetenz zur Normierung der Rundfunkfähigkeit, die auch durch den EGV in ihrer Substanz nicht vergemeinschaftet worden ist.

Zudem spricht – wie Petersen und Dörr (80) überzeugend dargelegt haben – für diesen den Mitgliedstaaten grundsätzlich einzuräumenden und von den Gemeinschaftsorganen zu respektierenden Prognose- und Gestaltungsspielraum, daß der nationale Rundfunkgesetzgeber im Hinblick auf die von Land zu Land unterschiedlichen Erfahrungen, Traditionen und gesellschaftlichen Gegebenheiten jeweils am besten überblicken kann, welche Anforderungen geeignet oder erforderlich sind, um eine pluralistische Medienordnung aufrechtzuerhalten. Aus den genannten Gründen läßt sich entgegen Engel auch kein Verstoß gegen den Art. 59 EGV herleiten.

Spartenkanäle und Programmautonomie

In Anbetracht der verfassungsrechtlich verbürgten Programmautonomie der Rundfunkanstalten und ihrer daraus resultierenden Befugnis zur Veranstaltung der beiden beabsichtigten Spartenkanäle kommt der in § 19 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag nunmehr verankerten Regelung nur deklaratorische Bedeutung zu. Einer ausdrücklichen staatsvertraglichen Zulassung hätte es nicht zwingend bedurft, wie auch die Musterbegründung, die auf die Entwicklungsgarantie Bezug nimmt, belegt. Gleichwohl ist die Bestimmung grundsätzlich zu begrüßen, weil sie dokumentiert, daß die Länder die Entwicklungsgarantie auch ernst nehmen. Eine rechtliche Beschränkung auf die beiden

Politischer Konsens über Kinderkanal und Phoenix dokumentiert Vorliegen des Allgemeininteresses

geplanten Spartenkanäle vermag § 19 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag allerdings aufgrund der verfassungsrechtlichen Lage nicht wirksam vorzunehmen. Auch der Vorsitzende der Enquete-kommission „Zukunft der Medien“ des Bundestages, Siegmur Mosdorf, hat vor kurzem ausgeführt, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter auch Spartenprogramme und Onlinedienste erlaubt sein müßten, sie gehörten zum Grundversorgungsauftrag und ergäben sich aus der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Bestands- und Entwicklungsgarantie. (81)

Protokollerklärung der Länder zu § 19 Abs. 2 RfStV und Ministerpräsidentenbeschuß vom 18.12.1996 verstoßen gegen Staatsfreiheit und Programmautonomie

Erstaunen müssen vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund allerdings die oben zitierte Protokollerklärung der Länder zu § 19 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag und noch mehr der Ministerpräsidentenbeschuß vom 18. Dezember 1996. Sowohl die Erwartung der Ministerpräsidenten, daß der Ereignis- und Dokumentationskanal kein Nachrichtenkanal werden darf, als auch das Abhängigmachen der Gebührenmittelfreigabe von dem Vorliegen eines Programmkonzepts und dessen Billigung durch die Länder ist sowohl unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit als auch aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Programmautonomie mehr als fragwürdig.

Im achten Rundfunkurteil hat das Bundesverfassungsgericht zum wiederholten Male den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks unterstrichen, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unter anderem auch als staatsgerichtetes Abwehrrecht bezeichnet und jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen. (82) Ferner heißt es nur wenige Seiten weiter im gleichen Urteil, daß die Rundfunkanstalten in Art und Weise ihrer Funktionserfüllung grundsätzlich frei sind und ihnen die Bestimmung darüber zukommt, was zur Erfüllung ihrer Funktion publizistisch erforderlich ist. Auch die offenbar bestehende Sorge von n-tv, der Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix könne zu einem ernstzunehmenden Konkurrenten werden (83), darf nicht dazu führen, daß sich die Länder, unter anderem aus standortpolitischen Gründen, von n-tv vereinnahmen lassen und die Erwartung zum Ausdruck bringen, Phoenix dürfe kein Nachrichtenkanal werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht solchen politischen Disziplinierungsversuchen eindeutig entgegen.

Brief der Berliner Staatskanzlei zu Phoenix dokumentiert Eingriffsversuche in Programmfreiheit

Um so mehr muß der Brief des Chefs der Staatskanzlei Berlin, Volker Kähne, an seine Kollegen der CDU-regierten Bundesländer vom Dezember 1996 (84) befremden, der in zensurähnlicher Weise das von ARD und ZDF entwickelte Programmkonzept für Phoenix als „zu nachrichtenkanalähnlich“ kritisiert, den Umfang der beabsichtigten Nachrichtensendungen als zu groß bezeichnet und eine Überarbeitung des Pro-

grammkonzepts durch ARD und ZDF dahin fordert, „daß der Nachrichtenanteil erheblich gesenkt und insbesondere in der Prime time keine Nachrichten gesendet werden“. Dem Brief ging dem Vernehmen nach ein ähnliche Forderungen enthaltendes Schreiben von n-tv-Geschäftsführer Kuhlo voraus. (85)

Daß die Ministerpräsidenten auf ihrer Konferenz vom 18. Dezember 1996 – wenn auch nach angeblich kontroversen Diskussionen – einvernehmlich beschlossen haben, ihre Rundfunkkommission zu beauftragen, „das Programm des von ARD und ZDF geplanten ‚Ereignis- und Dokumentarkanal ‚Phoenix‘... zu bewerten“ (86), muß allerdings als eklatanter Verfassungsverstoß erschrecken, zumal Ministerpräsident Bernhard Vogel mit der Aussage zitiert wird, es brauche „noch der Billigung des konkreten Programmkonzepts durch die Ministerpräsidenten“; deshalb werde der in die am 1. Januar 1997 in Kraft getretene Rundfunkgebührenerhöhung einberechnete Betrag für Phoenix „einbehalten, bis die Entscheidung getroffen ist“. (87) Deutlicher kann ein versuchter Eingriff in die grundgesetzlich verbrieft Programmautonomie und ein Verstoß gegen die ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Staatsfreiheit des Rundfunks nicht mehr dokumentiert werden. Verständlicherweise hat der ARD-Vorsitzende die Beschlußfassung mit der Bemerkung kommentiert, es sei undenkbar, daß „die Programmgestaltung von ARD und ZDF künftig von Entscheidungen der Ministerpräsidenten abhängt“. (88)

Zutreffend hat Klaus Ott daran erinnert, die Rundfunkgebühr dürfte nach dem 8. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts von den Ländern nicht zum Zwecke der Programmienkung mißbraucht werden. (89) Auch dies scheinen die Ministerpräsidenten schlicht zu ignorieren. ARD und ZDF sind daher gut beraten, ihre Pläne für Phoenix fortzuführen und sich auf die ihnen vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigte Entwicklungsgarantie und Programmautonomie zu berufen. Inzwischen scheinen auch die Ministerpräsidenten Kurt Beck und Hans Eichel die Tragweite des Beschlusses vom 18. Dezember 1996 erkannt zu haben. Sie fordern jetzt die Anstalten zum Selbstbewußtsein auf und kündigten für den Fall einer Blockade von Phoenix den Gang zum Bundesverfassungsgericht an. (90)

Fazit

Öffentlich-rechtliche Spartenkanäle werden von der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit umfaßt. Sie bedürfen keiner gesonderten staatsvertraglichen oder gesetzlichen Grundlage. Deshalb sind die beiden Programme Kinderkanal und Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix offensichtlich rechtlich zulässig. Die vom VPRT vertretene Gegenposition, dargelegt in von ihm vorgelegten Gutachten, ist (verfassungs-)rechtlich ebensowenig haltbar wie der Versuch, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf eine Basisversorgung im Sinne einer Bereitstellung derjenigen Programme zu beschränken, die mangels ausrei-

Kinderkanal und Phoenix sind rechtlich zulässig

chender Gewinnmargen für kommerzielle Rundfunkanbieter uninteressant sind. Das Bundesverfassungsgericht hat einer solchen Entwicklung, die mittel- bis langfristig zu einer Ausdünnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen, ihn seiner verfassungsrechtlichen Funktion berauben und damit zu einer grundgesetzwidrigen Veränderung der Rundfunkordnung führen würde, wiederholt einen Riegel vorgeschoben.

Ö.-r. Spartenprogramme auch ohne besondere Staatsverträge oder Gesetze zulässig

Übrigens können sich ARD und ZDF bezüglich ihrer Spartenkanäle auch auf ein Rechtsgutachten von Rupert Scholz aus dem Jahre 1994 (91) berufen, das pikanterweise von einem Mitglied des VPRT, nämlich dem Deutschen Sportfernsehen (DFS), in Auftrag gegeben wurde. Scholz kommt unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die oben zitierte Verfassungsrechtsprechung zu dem Ergebnis, daß Spartenprogramme im öffentlich-rechtlichen wie im privaten Rundfunk selbstverständlich zulässig sind, da sie von der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Rundfunkfreiheit umfaßt werden und der wünschenswerten publizistischen Konkurrenz nur dienlich sein können. Dem ist nichts hinzuzufügen.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Focus v. 31.1.1995, S. 164; vgl. ferner Krüger, Udo Michael: Gewalt in von Kindern gesehene Fernsehsendungen. Quantitative und qualitative Unterschiede im öffentlich-rechtlichen und privaten Programmangebot. In: Media Perspektiven 3/1996, S. 114-133.
- 2) Vgl. Focus (Anm. 1), S. 164; Die Welt v. 7.6.1996 und 10.7.1996 und Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12.7. und v. 30.11.1996; TVToday Nr. 25 v. 7.12.1996; Funk-Korrespondenz v. 17.1.1997.
- 3) Vgl. Frankfurter Rundschau v. 10.3.1995.
- 4) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk v. 2.3.1996; Ring, Wolf-Dieter: Rundfunk im Umbruch - Anforderungen an eine Neuordnung der elektronischen Medien. In: ZUM 6/1996, S. 445.
- 5) Vgl. dpa-Informationen 12/1996 v. 21.3.1996.
- 6) Vgl. TV-Courier, Extraausgabe Nr. 5 v. 15.5.1996.
- 7) Wortlaut, Begründung und Protokollerklärungen zum Staatsvertrag sind abgedruckt in: Media Perspektiven Dokumentation 1/1996.
- 8) Bleckmann, Alfred: Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Teil der Grundversorgung? Berlin 1996.
- 9) Engel, Christoph: Europarechtliche Grenzen für öffentlich-rechtliche Spartenprogramme. Berlin 1996.
- 10) Krüger, Udo Michael: Boulevardisierung der Information im Privatfernsehen. In: Media Perspektiven 7/1996, S. 362-374.
- 11) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 6.10.1996; Welt am Sonntag v. 24.11.1996; ferner Bundesfamilienministerin Claudia Nolte laut dpa-Information v. 21.11.1996, vgl. ferner aktuell Kepplinger, Hans Mathias: Programmierte Gegenwehr. In: Die Zeit vom 10.1.1997.
- 12) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk v. 9.11.1996.
- 13) Vgl. zum Beispiel Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 1.5.1995.
- 14) Vgl. Fernseh-Informationen, November 1996, S. 683.
- 15) Vgl. zum Beispiel: Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest laut epd/Kirche und Rundfunk v. 2.8.1995; Deutscher Bundesjugendring am 25./26.10.1995; Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur. Erklärung v. 10.6.1996; Bundesjugendministerin Claudia Nolte laut ideanachrichten-agentur v. 15.3.1996; Bündnis 90/Die Grünen, Pressemitteilung Nr. 854/95 v. 8.12.1995; CSU-Landtagsfraktion, Pressemitteilung Nr. 207 v. 14.10.1995.
- 16) So erklärte der ARD-Vorsitzende Albert Scharf mit Hinweis auf die „kindergefährdende Programmplanung“ von RTL: „Solche Auswüchse im kommerziellen Bereich bestärken die ARD in ihrem Bestreben, noch mehr positive Alternativen anzubieten. ... Darüber hinaus arbeitet die ARD derzeit an einem Konzept für einen werbefreien Kinderkanal, um pädagogisch wertvolle Kindersendungen gebündelt und zu optimalen Zeiten präsentieren zu können.“ (ARD-Pressemitteilung v. 25.1.1995).
- 17) Zum Beispiel Medienkommission der SPD laut TV-Courier v. 29.6.1996.
- 18) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk vom 18.12.1996.
- 19) Die Zeit vom 6.12.1996.
- 20) Kritisch äußerten sich zum Beispiel der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber in Gong v. 12.5.1995, der Medienbeauftragte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Hans-Otto Wilhelm in epd/Kirche und Rundfunk v. 24.6.1995, der FDP-Medienbeirat in Funk-Korrespondenz v. 19.7.1996, Staatsminister Anton Pfeifer (CDU) laut epd/Kirche und Rundfunk v. 12.10.1996.
- 21) Vgl. 8. Rundfunkurteil (BVerfGE 90, 60 (87)) unter Verweis auf die früheren Rundfunkurteile.
- 22) Vgl. ebd. unter Bezugnahme auf BVerfGE 59, 231 (158) und BVerfGE 87, 181 (201).
- 23) Vgl. BVerfGE 90, 60 (90) mit weiteren Nachweisen.
- 24) Vgl. ebd.
- 25) Vgl. ebd., S. 92; dies räumt übrigens auch Bleckmann (Anm. 8), S. 44 ein.
- 26) Vgl. Bleckmann (Anm. 8), S. 54.
- 27) BVerfGE 74, 297 (332).
- 28) Ebd., S. 335.
- 29) Ebd., S. 346; vgl. in diesem Sinne auch ausdrücklich Scholz, Rupert: Rundfunkfreiheit und Spartenfernsehen - Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des § 21 Rundfunkstaatsvertrag v. 31.8.1991 O.O., April 1994, S. 11.
- 30) Vgl. Bethge, Herbert: Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 47. Baden-Baden 1996, insbesondere S. 57ff.; ders.: Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. In: Media Perspektiven 2/1996, S. 66-73, hier S. 68; Braun, Matthias u. a.: Spartenkanäle, Grenzen einer Zukunftsperspektive für den öffentlichen Rundfunk. In: ZUM 3/1996, S. 201-213; Hoffmann-Riem, Wolfgang: Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Rechtsgutachten. Hamburg 1995, S. 88; Scholz (Anm. 29), S. 11.
- 31) Vgl. Braun u. a. (Anm. 30) S. 202.
- 32) Vgl. Bleckmann (Anm. 8), S. 61f.
- 33) Vgl. zum Beispiel Hasebrink, Uwe/Friedrich Krotz: Wie nutzen Zuschauer das Fernsehen? Konzept zur Analyse individuellen Nutzungsverhaltens anhand telemetrischer Daten. In: Media Perspektiven 11-12/1993, S. 515-527; Scholz (Anm. 29), S. 12 unter Verweis auf Bullinger, Martin: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation. Baden-Baden 1980, S. 30ff.
- 34) Vgl. Bleckmann (Anm. 8), S. 65.
- 35) BVerfGE 83, 238 (299).
- 36) Vgl. ebd., S. 301.
- 37) Ebenso Braun u. a. (Anm. 30), S. 203ff.; Bethge (Anm. 30), S. 57; Hoffmann-Riem (Anm. 30), S. 91.
- 38) BVerfGE 74, 297 (354).
- 39) Vgl. BVerfGE 90, 60 (90).
- 40) Vgl. dazu Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis. In: Media Perspektiven 7/1995, S. 310-330; für den Pressebereich vgl. Groß, Rolf: Zur Konzentration auf dem Gebiet der Printmedien. In: ZUM 5/1996, S. 365-378.
- 41) So schon das BVerfGE im 3. Rundfunkurteil, BVerfGE 57, 295 (323); bestätigt durch BVerfGE, DVBl 1993, 1 203f.
- 42) Kubitz, Peter Paul: Spartenprogramme nicht ohne öffentlich-rechtliches Fernsehen. In: Neue Zürcher Zeitung v. 20.9.1996.
- 43) Vgl. BVerfGE 90, 60 (92).
- 44) Vgl. BVerfGE. In: NJW 31, 1991, S. 1945.
- 45) Vgl. BVerfGE 74, 297 (332).
- 46) Vgl. BVerfGE 83, 238 (312).
- 47) Vgl. BGH-Beschluß v. 13.6.1996 (Az. IZR 207/95); Bestätigung von OLG Dresden v. 14.6.1995 (Az. 12 U 58/95).
- 48) Oppermann, Thomas: Deutsche Rundfunkgebühren und europäisches Beihilferecht. Rechtsgutachten. O.O. 1996.
- 49) Vgl. die Rechtsprechung des BVerfG, zum Beispiel BVerfGE 73, 118; 83, 238, 296ff.
- 50) BVerfGE 57, 295, 323; 83, 258, 296; auch Verfassungsrichter Dieter Grimm hat erst kürzlich in einem Interview bestätigt, daß die Marktwirtschaft gerade „nicht alle Güter erzeugt, die eine Gesellschaft benötigt“. Vgl. Die Zeit v. 15.11.1996.
- 51) BVerfGE 57, 295, 320.
- 52) Oppermann (Anm. 48), S. 25ff.; ausführlich Dörr, Dieter/Wolfgang Cloß: Die Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des Österreichischen Rundfunks mit dem EG-Beihilferecht. In: ZUM 2/1996, S. 105, 112ff. m.w.N.; Eberle, Carl-Eugen: Aktivitäten der EU auf dem Gebiet der Medien und ihre Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: ZUM 11/1995, S. 763ff.

- 53) Oppermann (Anm. 48), S. 25.
54) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk vom 28.10.1994.
55) Oppermann (Anm. 48), S. 33ff.
56) Ebd., S. 36ff.; Dörr/Cloß (Anm. 52), S. 115; Eberle (Anm. 52), S. 767.
57) Zuletzt BVerfGE 90, 60, 88.
58) BVerfGE 73, 118; 85, 238, 297; 90, 60, 90.
59) BVerfGE 73, 118, 158.
60) BVerfGE 83, 238, 301.
61) Der Spiegel, Nr. 18/1996.
62) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk v. 25.9.1996.
63) Vgl. Geiger, Rudolf: Kommentar zum EG-Vertrag, Art. 92, Rdnr. 24.
64) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk v. 28.8.1996.
65) Die Entschließung ist abgedruckt in: Media Perspektiven 12/1996, S. 652-658; vgl. ebd.
66) Bundestagsdrucksache 13/6/1995 v. 18.11.1995, S. 5.
67) EuGH vom 10.9.1996, ZUM 11/1996, S. 873, 877; ferner EuGH vom 18.6.1991 Medien und Recht 1991, S. 214.
68) Medien und Recht 1993, S. 239ff.; vgl. dazu ausführlich Dörr, Dieter: Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa. Gutachten 1996, S. 38ff. (Veröffentlichung steht als Bd. 48 der Reihe Beiträge zum Rundfunkrecht in Kürze bevor).
69) So auch Petersen, Nikolaus: Rundfunkfreiheit und EG-Vertrag, 1994, S. 274 m.w.N. sowie 298.
70) Oppermann (Anm. 48), S. 77ff. m.w.N.
71) Ebd., S. 79; ferner Dörr (Anm. 68), S. 17ff.
72) BVerfGE 12, 205, 229; ferner Dörr (Anm. 68), S. 20ff.
73) Oppermann (Anm. 48), S. 82ff.
74) Vgl. ebd., S. 86ff.
75) Petersen (Anm. 69), S. 111 m.w.N.
76) EuGH-Sammlung 1974, S. 1299, 1309.
77) Petersen (Anm. 69), S. 113 m.w.N. auf Rechtsprechung und Literatur.
78) Ebd., S. 116.
79) Ebd., S. 162ff. m.w.N.
80) Ebd., S. 165; Dörr (Anm. 68), S. 50.
81) Vgl. Die Welt v. 6.11.1996.
82) Vgl. BVerfGE 90, 60 (88).
83) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk v. 19.10.1996.
84) Veröffentlicht in: Funk-Korrespondenz Nr. 51 v. 20.12.1996.
85) Vgl. die Äußerung von Ministerpräsident Kurt Beck in einem Interview der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung v. 5.1.1997.
86) Vgl. taz v. 20.12.1996.
87) Vgl. taz v. 20.12.1996.
88) Vgl. Frankfurter Rundschau v. 20.12.1996.
89) Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 21.12.1996.
90) Vgl. taz v. 15.1.1997.
91) Scholz (Anm. 29), S. 15 und 44.

