

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 22

**Audiovisuelle Medien und bundes-
staatliche Gesetzgebungskompetenz**

Verfassungsfragen zur rechtlichen Einordnung
und gesetzgeberischen Regelung der Bildträger

Von

Prof. Dr. Rupert Scholz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

RUPERT SCHOLZ

**Audiovisuelle Medien und bundes-
staatliche Gesetzgebungskompetenz**

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 22

Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz

Verfassungsfragen zur rechtlichen Einordnung
und gesetzgeberischen Regelung der Bildträger

Von

Prof. Dr. Rupert Scholz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Scholz, Rupert

Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungscompetenz: Verfassungsfragen zur rechtl. Einordnung u. gesetzgeberischen Regelung d. Bildträger. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1976.

(Berliner Abhandlungen zum Presserecht; H. 22)

ISBN 3-428-03638-7

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 03638 7

Vorwort

Das System der Kommunikationsmedien hat sich mit den neuen Entwicklungen der audio-visuellen Medientechnik eine bedeutende neue Dimension erschlossen. Die rechtlichen Folgeprobleme dieser neuen Entwicklungen sind evident. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich heute zunächst und vor allem die Frage nach der rechtsbegrifflichen und kompetenzrechtlichen Einordnung der audio-visuellen Medien. Die grundgesetzliche Kommunikationsverfassung kennt allein die Kommunikationsmedien von Presse, Film und Rundfunk. Die begriffliche, freiheitsrechtliche und kompetenzrechtliche Systematik dieser Kommunikationsmedien muß sich heute jedoch auch den neuen Entwicklungen der audio-visuellen Medien stellen und diese verfassungsrechtlich aufnehmen.

Die vorliegende Untersuchung wurde als Rechtsgutachten im Auftrage des Bundesministers des Innern angefertigt. Ihr Ziel ist es, die Position der audio-visuellen Medien im System der bundesstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen zu bestimmen.

Berlin, im März 1976

Rupert Scholz

Inhalt

A.

I. Problemstellung	9
II. Audio-visuelle Medien und Mediensystem	10
1. Zum empirischen Grundbefund	10
2. Die Bezüge der audio-visuellen Medien zu den Mediensystemen von Film, Rundfunk und Presse	13
3. Rechtliche Ordnungsansätze in der neueren Mediengesetzgebung	15
III. Audio-visuelle Medien — Mediensystem eigener Art?	22

B.

IV. Verfassungsrechtliche Grundpositionen	25
1. Kompetenzrechtliche Positionen	25
2. Materiell-rechtliche Positionen	25
3. Interpretative Strukturen der grundgesetzlichen Kommunika- tionsverfassung	27
V. Audio-visuelle Medien und Rundfunk	30
1. Dimensionen des Rundfunkbegriffs	30
2. Anwendung	32
3. Ergebnis	35
VI. Audio-visuelle Medien und Film	36
1. Verfassungsrechtlicher Filmbegriff	36
2. Anwendung	38
3. Ergebnis	39
VII. Audio-visuelle Medien und Presse	39
1. Verfassungsrechtlicher Pressebegriff	39
2. Unterverfassungsrechtlicher Pressebegriff	46
3. Anwendung	50
4. Ergebnis	53

C.

VIII. Folgerungen	54
1. Materiell-rechtliche Bilanz	54
2. Kompetenzrechtliche Konsequenzen	58
IX. Ergebnisse	61

A.

I. Problemstellung

Das bestehende Mediensystem und seine rechtliche Organisation stehen vor evidenten Neuerungen. Mit dem Aufkommen der audiovisuellen Medien öffnet sich medienmäßig eine Dimension, die die bestehende Medienverfassung einmal vor wesentlich neue Möglichkeiten und Folgeprobleme stellt und die zum anderen noch vielfach rechtlicher Organisation bedarf.

Diese rechtliche Organisation steht vor zwei grundsätzlichen Aufgaben: Sie muß einmal dem empirischen Grundbegriff gerecht werden; sie muß zum anderen die Ordnung der audio-visuellen Medien mit den Strukturen des gegebenen Mediensystems und seiner juristischen Verfassung in sach- und sinnreicher Weise vereinbaren. Die erste Aufgabe fordert den empirisch einigermaßen gesicherten Befund. Seine Erreichung stößt jedoch auf einige gewichtige Hindernisse. Denn angesichts der technisch rapiden Entwicklung gerade des audiovisuellen Bereichs ist ein empirisch absolut gesicherter Grundbefund vorerst wohl kaum abzustecken.

Die zweite — juristische — Aufgabe steht wiederum vor zwei Problemkomplexen: einmal vor den verfassungsrechtlich gesicherten Grundstrukturen der Medien- oder Kommunikationsverfassung¹ namentlich in Art. 5 GG, und zum anderen vor der bundesstaatlichen Kompetenzproblematik. Hiernach sind Bund und Länder in unterschiedlicher Kompetenzqualität zur gesetzlichen Organisation der Mediensysteme berufen; dem Bund steht namentlich nur die Rahmengesetzgebungskompetenz aus Art. 75 Nr. 2 GG für „die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films“ zu. Alle anderen Bundeskompetenzen sind, wie im einzelnen zu zeigen sein wird, mehr akzidenteller oder akzessorischer denn ordnungspolitisch zentraler Natur. Dieses komplizierte Kompetenzgefüge verfaßt das bestehende Mediensystem und ist auch für die audio-visuellen Medien prinzipiell zuständig. Darüber freilich, ob diese vielleicht Revisionen gegebener Kompetenzstrukturen fordern oder nahelegen, ist damit nichts gesagt. Fixiert

¹ Zum letzteren Begriff und zu seiner Funktion im grundgesetzlichen Verfassungsgefüge vgl. allgemein bereits R. Scholz, Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, S. 283 ff.

sind lediglich die kompetenziellen Ausgangspunkte und die verfassungsrechtliche Grundlage der folgenden Untersuchungen.

In letzterer Hinsicht wird sich zeigen, daß die gegebene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern grundsätzlich auch dem System der audio-visuellen Medien (noch) gerecht zu werden vermag.

II. Audio-visuelle Medien und Mediensystem

1. Zum empirischen Grundbefund

a) Als audio-visuelle Medien gelten prinzipiell alle Verfahren, die Bild und Ton bzw. Bild- und Tonfolgen aufzeichnen, speichern und mittels unterschiedlicher technischer Vermittlungssysteme auf einem Fernseh Bildschirm oder einer Leinwand wiedergeben².

Als speichernde Träger können Filmspulen, Magnetbänder, Kunststofffolien usw. zum Einsatz gelangen.

Das Verfahren audio-visueller Aufzeichnung und Wiedergabe von Filmen in Kinos und im Fernsehen bildet dabei zunächst nichts grundsätzlich Neues. Denn derartige Verfahren sind seit Jahrzehnten bekannt und in Übung. Die moderne audio-visuelle Technik erschließt das Medium der Audio-Vision jedoch — und dies ist grundsätzlich neu — auch dem privaten Gebrauch bzw. der individual gesteuerten Kommunikation.

Die wichtigsten Techniken der audio-visuellen Medien bilden die folgenden Verfahren:

aa) Das sog. „Kassettenfernsehen“: Hier werden auf den oben bezeichneten Speicherträgern Bild- und Tonfolgen aufgezeichnet, in Kassetten verpackt und in dieser Form veräußert. Die aufgezeichneten Programme können auf Fernseh Bildschirmen und/oder Leinwänden wiedergegeben (projiziert) werden.

bb) Die *Film-, Bild oder Video-Platte*: Hier werden Bild- und Tonfolgen sendetechnisch umgewandelt und — ähnlich wie bei der Schallplatte — auf der Platte im Wege der Druckspeichertechnik aufgezeichnet. Mittels entsprechender Zusatzgeräte kann die Bildplatte auf dem Fernsehschirm abgespielt werden. Die Bildplatte ähnelt damit grundsätzlich dem „Kassettenfernsehen“.

cc) Die wichtigsten *Produktionsverfahren* der audio-visuellen Medien liegen im

² Vgl. näher und zum Folgenden besonders Brugger, *Die neuen audio-visuellen Systeme*, 1970, S. 9 ff.; ders., *UFITA* 1970, 1 ff.; Roeber, *Film und Recht* 1973, 311 ff.

- (1) Broadcast-Electronic-Video-Recording-Verfahren (BEVR), einem elektronisch-optischen Aufzeichnungsverfahren für spezielle EVR-Filme (EVR = Wiedergabeverfahren unter Benutzung eines speziellen, dem Tonbandgerät ähnelnden Wiedergabegeräts, dem Teleplayer);
- (2) Selectavision-Verfahren, einem Verfahren, das Bild- und Tonfolgen auf Vinylbändern speichert und statt mit elektronischen Strahlen mit Laserstrahlen operiert;
- (3) der Video-Recorder, ein Verfahren magnetischer Filmaufzeichnung, das auch Fernsehsendungen mitzuschneiden und wiederzugeben erlaubt;
- (4) das Spectra-Colorvision-Verfahren, mittels dessen 8 mm-Farbfilme elektronisch abgetastet und auf den Fernsehbildschirm übertragen werden;
- (5) die Videoplatte zum Selbstaufnehmen.

b) Als Technik der Aufzeichnung, Speicherung und des individuellen Abrufs erweitern die audio-visuellen Medien zunächst die Nutzungsmöglichkeiten der bestehenden Medien namentlich von Film, Funk und Fernsehen. Die audio-visuelle Technik wirkt insoweit als Technik der Individualisierung, Reproduzierung und Dialogisierung von vorgegebenen Kommunikationssystemen und ihrer Programmeinrichtungen. Mit diesen Funktionen übernimmt die audio-visuelle Technik kommunikationstheoretisch jedoch nicht nur instrumentale Funktionen innerhalb der bestehenden Mediensysteme. Die audio-visuellen Medien eröffnen vielmehr neue Möglichkeiten der Produktion, Distribution und Konsumtion von Kommunikationsprogrammen; sie erschließen überdies und vor allem Möglichkeiten der individualen („privaten“) Kommunikation oder kommunikativen Programmgestaltung sowie (individualen) Programmspeicherung.

Die Reichweite und funktionelle Bedeutung dieser neueren Mediendimension ist am offenkundigsten bisher wohl im Bereich der zu Lehrzwecken eingesetzten oder hierzu vorgesehenen audio-visuellen Medien geworden³.

³ Vgl. zu den Fragen eines Fernstudiums im Medienverbund etc. näher bes. Dohmen, Fernstudium im Medienverbund. Entlastung und Reformanstoß für die Hochschulen, 1970; Dohmen - Peters, Hochschulunterricht im Medienverbund, Teil 1, 1971; Ramm, Das juristische Studium im Medienverbund, 1971; Thieme, WissR 1968, 121 ff.; Riemenschneider, WissR 1969, 210 ff.; Holthoff u. a., Rechtsfragen des Studiums im Medienverbund, 1971, Hübner - Ulmer, Fernstudium im Medienverbund — hochschulrechtliche und urheberrechtliche Probleme, 1972; Rau, Die neue Fernuniversität, 1974; Krüger, WissR 1975, 167 ff.; R. Scholz (unter Mitarbeit von R. Pitschas), Rechtsgutachtliche Problemstudie über die Rechts- und Organisationsformen einer Kooperation und Integration von Einrichtungen des Fernstudiums und Fern-