

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 418

**Neue Medientechnologien und
grundgesetzliche Kommunikationsverfassung**

Von

Hans Bismark



Duncker & Humblot · Berlin

HANS BISMARCK

**Neue Medientechnologien und
grundgesetzliche Kommunikationsverfassung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 418

Neue Medientechnologien und grundgesetzliche Kommunikationsverfassung

Von

Dr. Hans Bismark



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05165 3

Vorwort

Die sog. neuen Medien mit ihren vielfältigen Möglichkeiten sind in den letzten Jahren wegen ihrer zunehmenden Bedeutung für den Kommunikationsprozeß verstärkt in das Blickfeld der rechtswissenschaftlichen Betrachtung getreten. Die verfassungsrechtlichen Folgen sind gravierend. Es stellen sich insbesondere Fragen nach der zutreffenden Einordnung in die überkommenen Begriffsfelder von Presse, Rundfunk und Film. Die zahlreichen Beziehungen zwischen den neuen und den hergebrachten Medien sowie den einzelnen Mediengattungen untereinander führen zu einem Überdenken des bisherigen kommunikationsverfassungsrechtlichen Verständnisses. Die technischen Entwicklungen wirken sich sowohl auf die Massen- als auch auf die Individualkommunikation aus und tragen zur Auflösung der strikten Unterscheidung zwischen diesen Sparten und zur Verwischung dieser Strukturen bei. Auch deshalb darf die Stellung des Publikums im Kommunikationsprozeß nicht übersehen werden, sondern diese ist bei einer umfassenden Beurteilung miteinzubeziehen. Auf dieser Grundlage ist eine Lösung anzustreben, die der freiheitsrechtlichen Systematik gerecht wird und die neuen Medientechnologien verfassungsrechtlich einbindet. Das 3. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 57, 295 ff.), das nach Fertigstellung der Arbeit ergangen ist, aber für den Druck berücksichtigt werden konnte, hat diese Fragen nicht hinreichend und abschließend behandelt, so daß die angesprochene Problematik nach wie vor einer verfassungsrechtlichen Klärung bedarf.

Die Arbeit hat dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin im Frühjahr 1981 als Dissertation vorgelegen. Sie wurde von Herrn Prof. Dr. *Rupert Scholz* angeregt und betreut, dem ich für seine stetige Förderung meinen aufrichtigen Dank sage.

München, April 1982

Hans Bismark

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
-------------------	-----------

Erster Teil

Die technischen Voraussetzungen neuer Medientechnologien

A. Die audio-visuellen Medien	18
1. Begriffliche Grundlegung	19
2. Gesetzliche Grundlegung	21
3. Die technischen Verfahren der audio-visuellen Speichermedien	23
3.1. Super-8-Schmalfilm	24
3.2. EVR-Verfahren	24
3.3. Magnetbildband	25
3.4. Selectavision-Verfahren	25
3.5. Bildplatte	26
3.6. Kabeltechnik	26
3.7. Zusammenfassung	27
4. Die Bedeutung der audio-visuellen Medien im Kommunikationsprozeß	28
B. Neue Telekommunikationsformen	31
1. Videotext	33
2. Bildschirmtext	35
3. Kabeltechnik	36
3.1. Kabelfernsehen	37
3.2. Kabelrundfunk	38
3.3. Kabeltext	38
4. Faksimilezeitung	39
5. Direkt-Satellitenfernsehen	39
6. Die Bedeutung neuer Telekommunikationsformen im Kommunikationsprozeß	40

*Zweiter Teil***Die rechtlichen Voraussetzungen und Maßgaben
für neue Medientechnologien**

<i>A. Problemstellung</i>	42
<i>B. Das Verhältnis einfach-gesetzlicher Vorschriften zum Grundgesetz bei der Inhaltsbestimmung verfassungsrechtlicher Medienbegriffe</i>	43
<i>C. Neue Medien im Rahmen der bestehenden Medienfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG</i>	45
1. Der hergebrachte Begriff der Presse	45
1.1. Der unterverfassungsrechtliche Pressebegriff	45
1.1.1. Der Pressebegriff nach dem Reichspressegesetz	45
1.1.1.1. Die Schallplatte und das Reichspressegesetz	46
1.1.1.2. Der Rundfunk und das Reichspressegesetz	47
1.1.1.3. Der Film und das Reichspressegesetz	48
1.1.1.4. Zusammenfassung zum Pressebegriff des Reichspressegesetzes	49
1.1.2. Der Pressebegriff nach den Landespressegesetzen	49
1.1.2.1. Pressebegriff und Schallplatte	51
1.1.2.2. Pressebegriff und Rundfunk	51
1.1.2.3. Pressebegriff und Film	52
1.1.2.4. Anwendbarkeit des Pressebegriffs auf andere gesetzliche Vorschriften	53
1.1.2.5. Zusammenfassung	53
1.2. Der verfassungsrechtliche Pressebegriff	54
1.2.1. Die Verankerung der Pressefreiheit in der Verfassung des Deutschen Reiches und in der Weimarer Reichsverfassung	54
1.2.2. Der Begriff der „Presse“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	54
1.2.2.1. Der engere verfassungsrechtliche Pressebegriff	55
1.2.2.2. Der restriktive Pressebegriff	56
1.2.2.3. Der weite Pressebegriff	56
1.2.2.4. Der Pressebegriff in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	57
1.2.2.5. Stellungnahme	58
2. Der hergebrachte Begriff des Rundfunks	63
2.1. Die unterverfassungsrechtlichen Regelungen des Rundfunks ..	63
2.2. Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff	68
3. Der hergebrachte Begriff des Films	71
3.1. Die unterverfassungsrechtliche Ausgestaltung des Films und der Filmbegriff	71
3.2. Der verfassungsrechtliche Filmbegriff	75

4.	Einordnung der audio-visuellen Medien in die Begriffe der hergebrachten Massenkommunikationsmittel	80
4.1.	Audio-visuelle Medien und Presse	80
4.2.	Audio-visuelle Medien und Rundfunk	82
4.3.	Audio-visuelle Medien und Film	84
5.	Neue Telekommunikationsformen und die Begriffsbilder der hergebrachten Massenkommunikationsmittel	87
6.	Zwischenergebnis	91
D.	<i>Neue Medien im Rahmen der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 oder des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG</i>	92
1.	Neue Medientechnologien als Schutzgut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 oder des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	92
2.	Audio-visuelle Medien als Gegenstand der Meinungsverbreitungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG	93
3.	Neue Telekommunikationsformen als Gegenstand der Meinungsverbreitungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG	97
4.	Das Verhältnis der allgemeinen Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zur „Freiheit der Massenkommunikationsmittel“ des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	98
5.	Zum Inhalt der Pressefreiheit	100
6.	Zusammenfassung	106
E.	<i>Die Funktionsbereiche der neuen Medien im Verhältnis zu den hergebrachten Massenmedien</i>	107
1.	Die Funktionen der herkömmlichen Massenmedien	107
1.1.	Die Funktion der Presse	107
1.2.	Die Funktion des Buches	108
1.3.	Die Funktion des Rundfunks (Hörrundfunks)	109
1.4.	Die Funktion des Fernsehens	110
1.5.	Die Funktion des Films	111
1.6.	Weitere Merkmale der Medien	112
1.7.	Zusammenfassung	114
2.	Die Funktionen der audio-visuellen Medien im Verhältnis zu den hergebrachten Massenmedien	114
3.	Die Funktionen neuer Telekommunikationsformen im Verhältnis zu den hergebrachten Massenmedien	117

<i>F. Zur Interpretation verfassungsrechtlicher Normen</i>	119
1. Zur Auslegung der Grundrechte	119
2. Zur Theorie der Grundrechte	122
3. Zur Anwendung der Grundrechtstheorien	128
<i>G. Die maßgeblichen Komponenten bei der Einordnung neuer Medien in die Kommunikationsverfassung</i>	131
1. Zum Begriff der grundgesetzlichen Kommunikationsverfassung	131
2. Der Gewährleistungsbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	133
3. Medienfreiheit aufgrund des Prinzips der Komplementarität	138
4. Medienfreiheit aufgrund des Prinzips der Substitution	149
5. Zur grundrechtlichen Einordnung neuer Medientechnologien in Art. 5 Abs. 1 GG	151
6. Die allgemein zugängliche (Informations-)Quelle als Grundlage einer umfassenden Medienfreiheit	152
<i>H. Weitere Aspekte im Bereich der Medienfreiheit</i>	171
1. Neue Medientechnologien und Sozialstaatsprinzip	171
2. Medienfreiheit aufgrund der Aktualvermittlung	175
3. Historische Bezugspunkte einer umfassenden Medienfreiheit ..	179
<i>I. Folgerungen für die Einordnung neuer Medientechnologien und für den Verfassungsgeber</i>	180
1. Ergebnis bezüglich der Einordnung neuer Medientechnologien	180
2. Zur Änderung der Verfassungsvorschrift	182

Einleitung

Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes sind auf dem Gebiet der Massenkommunikationsmittel kontinuierlich technische Neuerungen vorgestellt worden, die ihren Platz im Mediensystem gefunden haben. Zu erinnern sei hier nur an die sprunghafte Entwicklung des Fernsehens. Wenn die Entwicklung des Fernsehens auch vorhersehbar war, öffnet sich mit der Entwicklung und Verbreitung der neuen audiovisuellen Medien und der verschiedenen Telekommunikationsformen in den letzten zehn Jahren, die aber dennoch nicht abgeschlossen ist, eine vielfältige Problematik.

Hierbei ist nicht nur an die Auswirkungen auf die vorhandenen Medien zu denken, die sich gegenwärtig aufgrund der raschen technischen Entwicklung nicht abschließend einschätzen lassen, sondern auch an die Einfügung der audio-visuellen Medien und der anderen neuen Kommunikationsformen in die Strukturen der bestehenden Medienverfassung, insbesondere in Art. 5 GG. Schwierigkeiten bereitet dabei insbesondere die Einbeziehung neuer Medientechnologien in die hergebrachten Begriffsfelder der Massenmedien von Presse, Rundfunk und Film. Diese lassen sich nicht oder nur sehr bedingt den alten Begriffen unterordnen. Indessen stellt diese Problematik nichts grundsätzlich Neues dar, sondern setzt nur eine Entwicklung fort, die bereits seit der ersten Kodifizierung der den Pressebegriff näher bestimmenden Pressegesetze besteht, nämlich die der Einbindung neuer Techniken in die überkommenen Begriffsstrukturen.

Der „Druckschriften“begriff des Reichspressegesetzes bzw. der „Druckwerks“begriff der Landespressegesetze wurde und wird über den engen Sprachgebrauch hinaus weit ausgedehnt und beschränkt sich nicht nur auf mechanische Vervielfältigungen¹. Die Schallplatte und das Tonband, die auch als Druckwerke verstanden werden, sprengen den Druckschriften-/Druckwerksbegriff und bewegen sich nicht mehr im Rahmen einer dem Außenstehenden verständlichen Begriffsinterpreta-

¹ § 2 RPreßG; § 7 LPG mit Ausnahme von Bayern und Hessen; s. dort § 6 BayPG bzw. § 4 HessPG; vgl. zur Ausdehnung des Pressebegriffs auch Löffler, Presserecht Bd. II, § 7 Rdnr. 13, 17 f.; Rehbinder, Unterliegen die audiovisuellen Kassetten den Vorschriften der Landespressegesetze?, in: UFITA Bd. 60 (1971), S. 161 (163).

tion. Das Bemühen des Reichsgerichts² um die Subsumtion der Schallplatte unter den Druckschriften- und damit unter den Pressebegriff mit der Begründung, es handele sich bei den Rillen der Schallplatte um eine Art Diamantschrift³, zeigt deutlich, wie Bezeichnungen um eines bestimmten Ergebnisses willen ausgelegt werden. Denn dem massenkommunikativen Charakter mußte Rechnung getragen werden, obwohl der herangezogene Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch enger gefaßt war und ist. Diese Begriffsausweitungen durch die Implantation vieler neuer Massenkommunikationstechniken führt zu einer Verzerrung der Definitionen, und es wird erkennbar, daß diese begriffsjuristischen „Verrenkungen“ letztlich doch ihre Grenzen bei der Einführung weiterer Technologien finden. Insofern hätte eine strikte Beachtung des reinen Wortsinns und eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen für mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit gesorgt.

Die Einbeziehung des Fernsehens in den Rundfunkbegriff ist zwar technisch zutreffend, aber auch in diesem Bereich ergeben sich Schwierigkeiten aufgrund der massenkommunikativen Wirkungsweise. Die Fragwürdigkeit des hergebrachten Rundfunkbegriffs spiegelt sich wider in den Versuchen, die zutreffende Einordnung der neuen Medien Videotext, Bildschirmtext, Kabelfernsehen usw. zu finden⁴. Zu berücksichtigen ist und Schwierigkeiten dabei bereitet insbesondere die Annäherung der medialen Äußerungsform zwischen Rundfunk und Presse durch die neuen Technologien.

Die Entwicklung audio-visueller Speichermedien jedweder Art wie beispielsweise Videorecorder und Bildplatte läßt gleichfalls den Filmbegriff in neuen Dimensionen erscheinen und führt möglicherweise zu einer Erweiterung dieses herkömmlichen Begriffsfeldes.

Weitere Möglichkeiten im Medienbereich erschließen sich aus den Fortschritten der Nachrichtenübermittlungstechnik durch Verringerung der Bandbreite der Übertragungswege, dem Einsatz von Mikroprozessoren und der Aufnahme von Direkt-Satellitenfernsehen⁵. Die neuen audio-visuellen Medien erlauben eine gezielte Versorgung des einzelnen mit Programmangeboten nach seinen Bedürfnissen und befähigen ihn,

² Vgl. RGSt 38, 345 (347 f.); 47, 223 (224 ff.); 47, 404 (405 ff.).

³ s. RGSt 47, 223 (224); vgl. auch RGSt 38, 345 (347 f.); 47, 404 (405 ff.).

⁴ s. dazu näher unten sub Zweiter Teil, C. 5. Zum Videotext s. z. B. Sturm, Bildschirmzeitung und Rundfunkrecht. BDZV-Gutachten, in: Die Bildschirmzeitung, S. 94 ff.; vgl. allgemein Tettinger, Neue Medien und Verfassungsrecht, 1980, S. 1 ff.; ferner: Fragen der rundfunkrechtlichen Einordnung von Teletexten mit Abdruck des „Würzburger Papiers“ der Rundfunkreferenten der Länder, in: Film und Recht 1979, S. 364 ff.

⁵ Vgl. näher z. B. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 16 ff.

sein eigenes Programm zusammenzustellen. In einer Zusammenschau mit den anderen neuen Medientechnologien in bestehenden oder noch zu errichtenden Netzen ergibt sich eine nachhaltige Veränderung der Kommunikationsmittel und der Kommunikationswege. Dies führt beispielsweise dazu, daß das Fernsehen nur noch *ein* audio-visuelles Medium neben vielen anderen ist, der Fernsehapparat sich aber zu einem Sichtgerät für alle Zwecke wandelt⁶.

Diese kurzen Hinweise auf den Stand und die zukünftige Entwicklung der Übertragungstechnologien belegen bereits, daß eine rechtliche Neuorientierung auf dem Gebiet der Einordnung massenmedial und individual wirkender Kommunikationsmittel bei der Einführung neuer Medien um so dringlicher erscheint, als eine Subsumtion neuer Formen unter die alten Begriffe noch schwieriger wird und diese ein weiteres Mal über ihren eigentlichen Sinn hinaus ausgedehnt werden würden. Methodisch stellt sich hier die Frage nach der Offenheit der Norm und deren Ausfüllungsbedürftigkeit bei Berücksichtigung des jeweils bestmöglichen technischen Standes. Diese Problematik ist nicht nur auf die medientechnologische Entwicklung beschränkt, sondern tritt insbesondere bei gesetzlich in Bezug genommenen technischen Regelwerken auf, die einer noch stärkeren Veränderung und ständigen Anpassung unterliegen⁷.

Die technischen Veränderungen wirken selbstverständlich auf die Kommunikationsmöglichkeiten des einzelnen ein, so daß sich dadurch auch die Kommunikationsfreiheit verändern kann⁸. Die verfassungsrechtliche und die einfach-gesetzliche Rechtsordnung werden von den sich wandelnden Kommunikationsstrukturen beeinflußt und führen zu der Frage nach der dogmatischen Erfassung solcher technisch bedingten

⁶ s. Decker / Langenbucher / Nahr, Die Massenmedien in der postindustriellen Gesellschaft, S. 274; Menke-Glückert, Der Medienmarkt im Umbruch, S. 38 f.; Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 23 ff., 47; von Dahlern, Media Perspektiven 1979, S. 546 ff. (in- struktiv auch die abgebildete Grafik auf S. 547); vgl. ferner Ratzke, FAZ v. 1. Dezember 1980, S. 10 f.; Brephol, Die Revolution des Informations- und Kommunikationswesens, in: Die Frau in der offenen Gesellschaft 1978, Heft 3, S. 7 ff.

⁷ Vgl. zum Problem der gesetzestechnischen Einbeziehung technischer Normen durch Rechtsnormen R. Scholz, Das Verhältnis von technischer Norm und Rechtsnorm unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts, in: DIN (hrsg.), Technische Normung und Recht, 1979, S. 85 ff.; zur Einwirkung moderner Technik auf die Grundrechte hinsichtlich der Kernenergie s. auch Wagner, ZRP 1979, S. 54 ff. und Mayer-Tasch, ZRP 1979, S. 59 ff.; vgl. auch Plagemann / Tietzsch, „Stand der Wissenschaft“ und „Stand der Technik“ als unbestimmte Rechtsbegriffe.

⁸ Vgl. so auch Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 13.