

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 1

Rundfunkeigene Programmpresse?

Von

Prof. Dr. Rupert Scholz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

RUPERT SCHOLZ

Rundfunkeigene Programmpresse?

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 1

Rundfunkeigene Programmpresse?

Von

Prof. Dr. Rupert Scholz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05252 8

Vorwort

Nicht erst im Zuge der neuen medientechnologischen Entwicklungen bahnen sich wichtige Verbindungen und neue wechselseitige Ergänzungen zwischen Presse und Rundfunk an. Solche Verbindungen und Ergänzungen bestanden und bestehen auch schon im organisatorischen Trenngefüge von privatwirtschaftlich verfaßter Presse und öffentlich-rechtlich strukturiertem Rundfunk. Ein besonderes Beispiel hierfür stellen die pressemäßigen Informationen über die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten dar, namentlich die Programmzeitschriften. Die von den Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen herausgegebene Programmpresse gehört seit langem zu den gesicherten und typischen Erscheinungen der deutschen Presselandschaft.

Trotz der gerade hier unbestritten guten Kooperation von Presse und Rundfunk ist doch gelegentlich die Frage aufgeworfen worden, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten nicht die Aufgabe der pressemäßigen Information über ihre Programme auch selbst in pressemäßiger Form übernehmen könnten. Eine solche rundfunkeigene Programmpresse würde das Verhältnis von Presse und Rundfunk indessen schweren Belastungen, ebenso in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht, aussetzen.

Gegenstand der hier vorgelegten, auf Anregung der Stiftervereinigung der Presse verfaßten Studie ist die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen rundfunkeigenen Programmpresse. Die Studie entstand im Frühjahr 1981. Neuere Rechtsprechung und Literatur wurden eingearbeitet. Für wesentliche Unterstützung habe ich Herrn Referendar *Winfried Kössinger* sehr herzlich zu danken.

Rupert Scholz

Inhalt

A. <i>Problemstellung</i>	9
B. <i>Rundfunkeigene Programmpresse zwischen Presse- und Rundfunk- freiheit?</i>	13
I. Zur tatbestandlichen Pressequalität	13
II. Impliziter Ausschluß aus der Rundfunkfreiheit?	15
III. Varianzen innerhalb der Kommunikationsverfassung und gesetz- geberischer Regelungsvorbehalt	16
C. <i>Programmpresse und Rundfunkfreiheit</i>	20
I. Rundfunkrecht und Rundfunkbegriff	20
II. Programmauftrag und Annexzuständigkeiten	21
III. Ergänzende Verfassungsaspekte	39
D. <i>Rundfunkanstalt als Trägerin anderer Grundrechte?</i>	43
I. Allgemeine Grundrechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rund- funkanstalten?	44
II. Keine Berechtigung zur Pressefreiheit	45
III. Berechtigung zur wirtschaftlich-fiskalischen Betätigung?	46
E. <i>Grundrechtlicher Schutz der Presseunternehmen</i>	50
I. Grundrechtsberechtigung der Presse und rundfunkanstaltliche Grundrechtspflichtigkeit	50
II. Schutzstrukturen der Pressefreiheit	52
III. Schranken der Pressefreiheit	60
IV. Grundrechtsschutz aus Berufs- und Eigentumsfreiheit	62
V. Zusammenfassung	65

<i>F. Informationsanspruch der Presse gegenüber den Rundfunkanstalten</i>	66
I. Fragestellung	66
II. Pressegesetzlicher Informationsanspruch	67
III. Verfassungsrechtlicher Informationsanspruch	70
<i>G. Ergebnisse</i>	81

A. Problemstellung

Rundfunk und Fernsehen sind naturgemäß auf eine rechtzeitige und möglichst breite Ankündigung ihrer Sendeprogramme angewiesen. Traditionell wird diese Ankündigungsfunktion von der Zeitschriftenpresse erfüllt. So bestehen seit jeher von Verlagen herausgegebene Programmzeitschriften, die in eingehender, redaktionell aufbereiteter und begleitender sowie kommentierender Weise die Programme der Rundfunk- und Fernsehanstalten mit entsprechendem Zeitvorlauf ankündigen und verbreiten. Diese Programmzeitschriften stehen mit den Rundfunk- und Fernsehanstalten in einem besonders engen Kooperationsverhältnis, wobei die Rundfunk- und Fernsehanstalten den Ankündigungs- und Verbreitungseffekt jener Programmzeitschriften nutzen und die letzteren von der rechtzeitigen Überlassung der Programminformationen durch die Rundfunk- und Fernsehanstalten tatsächlich abhängig sind. Daneben bestehen die fest eingeführten Ankündigungsdienste durch die Tageszeitungen, die — regional wie überregional — namentlich die täglichen Fernsehprogramme sowie vielfach auch entsprechende Wochenvorausschau zu publizieren pflegen. Überdies finden sich auch in den Tageszeitungen vielfältig redaktionelle Beiträge zu den Rundfunk- und Fernsehprogrammen, namentlich in Gestalt von Sendungskritiken. Zwischen Programmzeitschriften und allgemeinen Zeitungen, die entsprechende Programmankündigungen enthalten, stehen redaktionell abgehobene Programmbeilagen, die von Tageszeitungen namentlich am Wochenende in Gestalt entsprechender Wochenvorausschau beigegeben werden (sog. Supplements).

Von seiten der Rundfunk- und Fernsehanstalten werden in Deutschland bekanntlich keine entsprechend gedruckten oder zeitschriftenmäßig verbreiteten Programminformationen herausgegeben. Es gibt lediglich gedruckte „Programmfahnen“, die aber nicht pressemäßig publiziert oder verbreitet werden, andererseits der Presse aber zu deren Information zur Verfügung gestellt werden. Die Rundfunk- und Fernsehanstalten haben sich so bisher ganz auf die Zeitungs- und Zeitschriftenpresse verlassen und von deren Publikationen profitiert. Eigene Programminformationen kennen die Rundfunk- und Fernsehanstalten im wesentlichen nur in Gestalt täglicher wie wöchentlicher Programmankündigungen innerhalb des eigenen Sendeprogramms, wobei die Annahme jedoch naheliegt, daß der tatsächliche Informations-

effekt ungleich mehr bei den pressemäßigen Programminformationen liegt.

Die im folgenden zu untersuchende Frage ist die, ob die Rundfunk- und Fernsehanstalten auch ihrerseits eine entsprechende, rundfunk-eigene Programm- und Fernsehprogramm-Druckpresse herausgeben könnten. In tatsächlicher Hinsicht wären für die Rundfunk- und Fernsehanstalten unterschiedliche Möglichkeiten pressemäßiger Programminformationen denkbar: Zum einen wäre an die (kostenlose) Herausgabe gedruckter Broschüren zu denken, die lediglich die knappe Ankündigung der geplanten Sendungen und ihrer Sendezeiten enthielte; eine solche Ankündigung könnte etwa in Form der gedruckten Vervielfältigung derjenigen Programm- und Fernsehprogramm-Drucktafeln gedacht werden, die die Fernsehanstalten im Rahmen ihrer sendungs-mäßigen Programminformationen verwenden. Zum anderen könnte auch daran gedacht werden, über derartige, inhaltlich beschränkte Programminformationen hinaus auch redaktionell aufbereitete Programm- und Fernsehprogramm-Drucktafeln herauszugeben, bei denen auch Hintergrundinformationen, Vorabkritiken bzw. Einführungen in einzelne programm-mäßig geplante Themen vermittelt würden. Schließlich könnte noch daran gedacht werden, daß die Rundfunk- und Fernsehanstalten eigene Programm- und Fernsehprogramm-Drucktafeln mit umfassenden redaktionellen Presseteilen herausgäben, wie sie die Programm- und Fernsehprogramm-Drucktafeln der Zeitungsverlage heute kennzeichnen. Bei letzterem müßte auch ein möglicher Anzeigenteil einkalkuliert werden, den solche rundfunk-eigenen Programm- und Fernsehprogramm-Drucktafeln ggf. mit aufnahmen und der auch aus der Sicht des Verhältnisses von Anzeigenpresse und Rundfunk- bzw. Fernsehwerbung zu problematisieren wäre (neue Ungleichgewichte zwischen Presse und Rundfunk?).

Wirtschaftlich ergäben sich desgleichen unterschiedliche Möglichkeiten: Zum einen könnte an die (bereits vorgenannte) Möglichkeit einer kostenlosen Herausgabe und Verteilung entsprechender Programminformationen gedacht werden; zum anderen könnte daran gedacht werden, daß die Rundfunk- und Fernsehanstalten ihre Programminformationen oder Programm- und Fernsehprogramm-Drucktafeln entweder über die allgemeine Rundfunkgebühr finanzieren oder am freien Pressemarkt verkaufen, wobei hinsichtlich der Preisgestaltung wiederum zwischen den Varianten einer bloßen Schutzgebühr, eines kostendeckenden Preises und eines gewinnwirtschaftlich angelegten Preises zu differenzieren wäre.

Daß von Seiten der Rundfunk- und Fernsehanstalten Überlegungen dieser Art angestellt worden sind oder angestellt werden, ist im Rahmen mancher Andeutung der vergangenen Zeit deutlich geworden. Überlegungen dieser Art scheinen namentlich im Zusammenhang mit

den medienpolitisch allgemeineren Fragestellungen einer engeren Verbindung von Rundfunk und Presse angestellt worden zu sein. Insbesondere im Hinblick auf die auch von den Zeitungsverlegern erhobenen Forderungen, an einem System privaten Rundfunks teilhaben zu können, scheinen zumindest einige Rundfunk- und Fernsehanstalten in derartige Überlegungen eingetreten zu sein. Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung ist die Frage, ob eine solche rundfunkeigene Programmpresse rechtlich zulässig wäre bzw. ob den Rundfunk- und Fernsehanstalten auch die Befugnis zustünde, eigene Programminformationen in pressemäßiger Weise herauszugeben. Aus der bisher geübten Zurückhaltung der Rundfunk- und Fernsehanstalten¹ auf diesem Gebiet lassen sich naturgemäß keine zwingenden bzw. rechtlich verbindlichen Schlußfolgerungen für die Zukunft ableiten. Hier bedarf es der juristischen Diskussion bzw. der rechtlichen Abgrenzung von Rundfunk und Presse. Die Abgrenzung wird im folgenden auf der Grundlage des einfach-gesetzlichen Rundfunkrechts sowie auf der Grundlage des Verfassungsrechts vorgenommen. Fragen des Wettbewerbsrechts bleiben im folgenden ausgeklammert².

In tatsächlicher Richtung hätte eine rundfunkeigene Programmpresse jedenfalls eine evidente Erweiterung der wettbewerblichen Beziehungen zwischen Presse und Rundfunk zur Folge, die nicht allein auf dem Sektor des für beide Bereiche zunächst typischen und vorgegebenen, publizistischen Wettbewerbs, sondern auch auf dem Sektor des wirtschaftlichen Wettbewerbs lägen³. Denn jede Form einer rundfunk-

¹ Vgl. dazu z. B. Koschnick, in: Stern / Koschnick / Schwarz / Vöth / Scholz / Knies, Rundfunk zwischen Bestand und Neuordnung, 1981, S. 5 (16).

² Als lediglich weiterverweisender Hinweis sei bemerkt, daß nach der neueren Rechtsprechung des BGH zur Anwendung des Wettbewerbsrechts (UWG wie GWB) auf die öffentliche Hand auch wettbewerbsrechtliche Konsequenzen gegeben sind. Denn zwischen Presse und Rundfunk besteht ein nicht nur publizistisches, sondern auch ein (annexweise) wirtschaftliches Wettbewerbsverhältnis, das nach der genannten Rechtsprechung unabhängig von der öffentlich-rechtlichen Organisationsform der gegebenen Rundfunkanstalten in jedem Falle auch den Verhaltensmaßstäben des Wettbewerbsrechts zu unterstellen ist. Dies bedeutet, daß vor allem Formen des Verdrängungswettbewerbs, des Dumping-Wettbewerbs etc., die in einer rundfunkeigenen Programmpresse ggf. liegen könnten, namentlich an den Sanktionen des UWG — mit Schutzwirkung für die Presse — zu messen wären. Für die einschlägige Rechtsprechung siehe bes. BGHZ 36, 91 ff.; WuW/E BGH 1423 ff.; BGHZ 66, 229 ff.; 67, 81 ff.; 71, 180 ff.; 79, 390 ff.; BGH, GRUR 81, 823 ff.; BGH, DB 82, 1209 f.; siehe zum Ganzen weiterhin bes. Emmerich, Der unlautere Wettbewerb der öffentlichen Hand, 1969; Schriker, Wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand und unlauterer Wettbewerb, 1964; Hubmann, WuV 82, 41 ff.; R. Scholz, ZHR 132, 97 ff.; ders., NJW 74, 781 f.; 78, 16 ff.; von Maydell / Scholz, Grenzen der Eigenwirtschaft gesetzlicher Krankenversicherungsträger, 1980, S. 136 ff.; jeweils m. w. Nachw.

³ Zu Wesen und Verhältnis von publizistischem und ökonomischen Wettbewerb im Medienbereich vgl. bereits R. Scholz, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, 1978, S. 44, 141 ff. m. w. Nachw.