

**Schriften zu Kommunikationsfragen**

---

**Band 8**

**Das Drittsendungsrecht der Kirchen  
insbesondere im privaten Rundfunk**

**Von**

**Prof. Dr. Dieter Lorenz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**DIETER LORENZ**

**Das Drittsendungsrecht der Kirchen, insbesondere im privaten Rundfunk**

# **Schriften zu Kommunikationsfragen**

## **Band 8**

# **Das Drittsendungsrecht der Kirchen insbesondere im privaten Rundfunk**

Von

**Prof. Dr. Dieter Lorenz**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Lorenz, Dieter:**

Das Drittsendungsrecht der Kirchen, insbesondere im privaten  
Rundfunk / von Dieter Lorenz. — Berlin: Duncker u. Humblot,  
1988

(Schriften zu Kommunikationsfragen; Bd. 8)

ISBN 3-428-06367-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: W. Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06367-8

**Für Peter Lerche  
zum 12. Januar 1988**



## Vorwort

Nach seiner verfassungsrechtlichen Konsolidierung beginnt sich der Privatrundfunk in der Realität der Medienlandschaft zu etablieren. Die neuen Strukturen lassen die Stellung der für die Bildung der öffentlichen Meinung maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte nicht unberührt. Auch die Präsenz der Kirchen im Rundfunk ist unter bestimmten Aspekten in die Diskussion geraten. So stellen sich neue Fragen insbesondere gegenüber Existenz und Gestalt ihres bisher unbestrittenen Rechts zu eigenverantwortlichen Sendungen (Drittsendungen). Sind sie prinzipiell Ausdruck eines überholten Privilegs oder sachangemessene Ausprägung des besonderen verfassungsrechtlichen Status der Kirchen? Haben sie speziell im dualen System mit einem vom Marktprinzip geprägten Privatrundfunk überhaupt noch eine Daseinsberechtigung? Wie vielfach sonst, zeigt sich jedenfalls auch hier wiederum, daß konkrete Einzelfragen im Beziehungsgeflecht von Kirche, Staat und Öffentlichkeit nicht ohne Rückbesinnung auf deren grundsätzliches Verhältnis beantwortet werden können.

Die vorliegende Untersuchung ist aus einem Rechtsgutachten hervorgegangen, das für den Verband der Diözesen Deutschlands erstellt wurde. Für wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung danke ich vor allem meiner Mitarbeiterin, Frau Assessorin Silke Vollmer, sehr herzlich.

Konstanz, den 30.9.1987

Dieter Lorenz





## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Fragestellung und Bestandsaufnahme</b> .....	13
<i>I. Die kirchliche Präsenz im Rundfunk</i> .....	13
1. Der Zugang der Kirchen zum Rundfunk .....	14
a) Allgemeine Lage .....	14
b) Insbesondere kirchliche Drittsendungen .....	15
2. Drittsendungsrechte nach den neuen Mediengesetzen .....	16
a) Befund und Bewertung .....	16
b) Präzisierung der Fragestellung .....	18
<i>II. Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk</i> .....	19
1. Die Garantie der Rundfunkfreiheit .....	19
a) Inhaltliche Anforderungen .....	19
b) Die Aufgabe des Gesetzgebers .....	20
2. Die Anforderungen des Vielfaltsgebots im dualen System ...	22
a) Die Sondersituation des Rundfunks .....	22
b) Die Neuorientierung im Niedersachsen-Urteil .....	24
c) Der differenzierte Gehalt des Vielfaltsgebots .....	25
aa) Grundversorgungsdoktrin .....	26
bb) Reduzierte inhaltliche Anforderungen .....	26
cc) Beschränkung der Kontrolle .....	27
<b>B. Der prinzipielle Anspruch auf kirchliche Drittsendungen</b> .....	29
<i>I. Die verfassungsrechtliche Stellung der Kirchen</i> .....	29
1. Religiöse Sendungsinhalte und Programmgestaltung .....	29
a) Typologie .....	29
b) Einordnung .....	30

2. Die Religionsfreiheit .....	31
a) Individualrechtlicher Gehalt .....	31
b) Korporativer Gehalt .....	32
3. Meinungs- und Rundfunkfreiheit .....	33
a) Die Konkurrenz von Glaubens- und Meinungsfreiheit ....	33
b) Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG .....	35
c) Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG .....	35
aa) Der individualrechtliche Gehalt .....	35
bb) Vergleichsfälle .....	36
<i>II. Die Bedeutung der kirchlichen Stellung für das Drittsendungsrecht .....</i>	<i>37</i>
1. Die Kirche im Spektrum gesellschaftlicher Meinungsvielfalt .....	38
2. Die Bedeutung der Informationsfreiheit .....	40
3. Der öffentliche Status der Kirche .....	41
4. Folgerungen .....	44
a) Das subjektive Zugangsrecht der Kirchen .....	44
b) Der Gegenstand kirchlicher Drittsendungen .....	44
<b>C. Die Verwirklichung des kirchlichen Drittsendungsrechts im Privatfunk .....</b>	<b>46</b>
<i>1. Der Zugangsanspruch in den einzelnen Modellen .....</i>	<i>46</i>
1. Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk .....	46
a) Die Bedeutung der Modellentscheidung .....	46
b) Die modellbezogene Umsetzung .....	47
aa) im öffentlich-rechtlichen Rundfunk .....	47
bb) im privatrechtlichen Rundfunk .....	48
α) Allgemeine verfassungsrechtliche Einbettung ....	48
β) Insbesondere die Verminderung des Vielfaltsgebots .....	49
c) Fazit .....	49
2. Das binnenpluralistische Modell .....	50
3. Das außenpluralistische Modell .....	50

Inhaltsverzeichnis	11
a) Marktmodell	50
aa) Kennzeichnung	50
bb) Beurteilung	51
b) Mischmodell	54
c) Ansätze zur Realisierung	54
aa) Effektive Vielfalt als Partizipationsangebot	54
bb) Binnenpluralität höherer Stufe	55
4. Grundrechte von Veranstaltern	57
a) Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	57
aa) Ausgestaltungsregelung	57
bb) Beschränkung durch allgemeines Gesetz	58
cc) Zur Tendenzfreiheit	59
b) Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	59
c) Eigentumsschutz, Art. 14 GG	60
d) Bekenntnisfreiheit, Art. 4 Abs. 1, 2 GG	60
aa) Binnenpluralistische Gestaltung	60
bb) Außenpluralistische Gestaltung	61
α) bei neutraler Ausrichtung	61
β) bei Tendenzbindung	61
 <i>II. Die Entgeltlichkeit kirchlicher Drittsendungen</i>	 62
1. Die Entgeltregelungen im gesetzlichen Finanzierungssystem	63
2. Verfassungsrechtliche Bindungen der Entgeltregelung	64
a) Eigentumsschutz, Art. 14 GG	65
b) Staatskirchenrechtliche Vorgaben, Art. 4, 140 GG	65
aa) Leistungsansprüche	66
bb) Eingriffsabwehr	66
c) Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	67
d) Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	68
3. Zur Differenzierung zwischen den Modellen	70
 <b>D. Ergebnisse</b>	 71
 <b>Literaturverzeichnis</b>	 75

## Abkürzungsverzeichnis

AfP	= Archiv für Presserecht
bayMEG	= Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern, vom 22.11.1984 (GVBl. S. 455)
bayRFG	= Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“, i.d.F. vom 26.9.1973 (GVBl. S. 563)
berlKPPG	= Gesetz über die Durchführung des Kabelpilotprojekts Berlin, vom 17.7.1984 (GVBl. Band 2, S. 964)
BuRFG	= Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts, vom 29.11.1960 (BGBl. I, S. 862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl. I, S. 3341)
bwLMG	= Landesmediengesetz Baden-Württemberg, vom 16.12.1985 (GBl. S. 539)
DuR	= Demokratie und Recht
Entw.-hessLMG	= Gesetzentwurf der hess. Landesregierung für ein Gesetz über die Weiterverbreitung von Satellitenprogrammen vom 2.12.1985 (LT-Drucks. 11/5010)
FuR	= Film und Recht
hambMG	= Hamburgisches Mediengesetz, v. 3.12.1985 (GVBl. I, S. 315)
HdBStKirchR	= Handbuch des Staatskirchenrechts
hessRFG	= Gesetz über den hess. Rundfunk, v. 6.3.1980 (GVBl. S. 93)
MP	= Media Perspektiven
ndsLRG	= Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz, vom 23.5.1984 (GVBl. S. 147)
nwLRG	= Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, vom 19.1.1987 (GV. NW S. 22)
RB-G	= Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts — Radio Bremen, vom 18.6.1979 (GBl. S. 245)
RF-StV	= Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunks vom 12. März 1987, MP 1987, 81
RuF	= Rundfunk und Fernsehen
rhpflLRG	= Rheinland-pfälzisches Landesrundfunkgesetz, vom 24.6.1986 (GVBl. S. 159)
saarlLRG	= Rundfunkgesetz für das Saarland, vom 28.11.1984 (Amtsbl. S. 1249)
shLRG	= Rundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein, vom 27.11.1984 (GVOBl. S. 214)
WDR-G	= Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“, vom 19.3.1985 (GV. NW. S. 237)
ZDF-StV	= Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“, vom 9.6.1961 (BWGVBl. S. 215)
ZUM	= Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht / Film und Recht

## A. Fragestellung und Bestandsaufnahme

### I. Die kirchliche Präsenz im Rundfunk

Kirchliches Wirken ist wesensgemäß öffentlich. Dies gilt nicht nur in bezug auf die Religionsausübung im engeren Sinne kultischer Handlungen und eines Bekenntnisses in Wort und Tat sowie das Verhältnis der Kirchen zu ihren Mitgliedern.<sup>1</sup> Es trifft auch für das allgemeine staatlich-gesellschaftliche Beziehungsfeld zu, in dem die Kirchen einerseits infolge ihrer soziologischen Bedeutung die Stellung maßgeblicher intermediärer Verbände einnehmen und auf das sie andererseits kraft ihres spezifischen, in ihrem Selbstverständnis wurzelnden, verfassungsrechtlich anerkannten *Öffentlichkeitsauftrags*<sup>2</sup> unmittelbar einwirken. Von den Medien, die öffentlichem, kirchlichem Reden und Handeln zur Verfügung stehen,<sup>3</sup> nehmen Presse und Rundfunk einen zentralen Platz ein, sind sie doch in der modernen Massengesellschaft für die Bildung öffentlicher Meinung beherrschend und demzufolge für die Erreichung öffentlicher Wirksamkeit unverzichtbar. Demgemäß haben die Kirchen insbesondere dem Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) als Mittel öffentlicher Kommunikation, abgesehen von der Sorge um Defizite und Gefahren, die aus einem Mißbrauch für den einzelnen entstehen können,<sup>4</sup> besondere Aufmerksamkeit geschenkt.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> *Schlaich*, in: HdBStKirchR II, S. 242 f.

<sup>2</sup> Vgl. dazu unten B II 3.

<sup>3</sup> Vgl. *Schlaich*, in: HdBStKirchR II, S. 243.

<sup>4</sup> Vgl. Medienpolitische Grundpositionen der Deutschen Bischofskonferenz, S. 10 f.; *Glässgen*, Katholische Kirche und Rundfunk, S. 24 ff.

<sup>5</sup> Vgl. *Herzog*, in: HdBStKirchR II, S. 418 f.; *Glässgen*, a. a. O., S. 46 ff., 153 ff. und passim; *Bühler*, Die Kirchen und die Massenmedien, passim.

## 1. Der Zugang der Kirchen zum Rundfunk

### a) Allgemeine Lage

Dieses kirchliche Interesse ist in den gesetzlichen und staatsvertraglichen Regelungen über den — öffentlich-rechtlichen — Rundfunk anerkannt worden und hat zu einer Einbeziehung der religiösen Dimension in das Rundfunkwesen auf mehreren Ebenen und in verschiedenen Formen geführt.<sup>6</sup>

Als „relevante gesellschaftliche Gruppen“<sup>7</sup> entsenden die Kirchen Vertreter in die Rundfunkgremien, durch deren pluralistische Struktur die erforderliche Vielfalt des Programmangebots sichergestellt werden soll. Dabei können jene Stellen als Organe des jeweiligen Veranstalters (Rundfunkrat, Fernsehrat) vorgesehen<sup>8</sup> oder, wie nach den neueren Mediengesetzen vor allem<sup>9</sup> für den Bereich der Veranstaltung privaten Rundfunks, als selbständige externe Aufsichtsorgane<sup>10</sup> eingerichtet sein. Für den vorliegenden Zusammenhang spielt der Unterschied jedoch keine Rolle. Auf der Ebene der *Programmgestaltung* verpflichten die Programmgrundsätze *positiv* zur Berücksichtigung auch weltanschaulicher und damit kirchlicher Auffassungen und Standpunkte als Teil des gesellschaftlichen Meinungsspektrums,<sup>11</sup> während sie andererseits — *negativ* — eine Verletzung des religiösen Gefühls verbieten.<sup>12</sup> Schließlich ist vorgesehen, daß den Kirchen auf Wunsch (angemessene) Sendezeiten, zum Teil ausdrücklich bezogen auf den Zweck der Erfüllung ihres religiösen Auftrags (Übertragung gottesdienstlicher Handlungen; sonstige religiöse Sendungen),<sup>13</sup> eingeräumt werden.<sup>14</sup>

<sup>6</sup> Vgl. dazu im einzelnen *Stock*, ZevKR 20 (1975), S. 262; *Holzamer*, in: Essener Gespräche 13 (1978), S. 55 ff.; *Link / Pahlke*, AöR 108 (1983), S. 250 ff.; *dies.*, Kirchen und privater Rundfunk, S. 16 ff.; *Herzog*, in: HdBStKirchR II, S. 431 f.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 57, 295 (330); OVG Lüneburg, JZ 1979, S. 24 (27); *Forster*, in: Essener Gespräche 13 (1978), S. 13; siehe aber auch noch unten B II. 3.

<sup>8</sup> Vgl. z. B. § 14 Abs. 1 lit. d, e ZDF-StV.

<sup>9</sup> Vgl. aber auch Art. 12 Abs. 2 Nr. 4 bayMEG.

<sup>10</sup> Vgl. z. B. §§ 65 Abs. 1 bwLMG; 55 Abs. 2 hambMEG; 26 Abs. 1 rhpLRG.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 Nr. 1 bayRFG; § 4 Abs. 1 WDR-G.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 Nr. 11 bayRFG; § 2 Abs. 3 Satz 2 RB-G; § 3 Nr. 3 Satz 1 hessRFG.

<sup>13</sup> So z. B. § 27 Abs. 3 BuRFG; § 6 Abs. 3 ZDF-StV.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 bayRFG. Allg. Darstellung der Rechtslage bei *Holzamer*, in: Essener Gespräche 13 (1978), S. 57 f.

*b) Insbesondere kirchliche Drittsendungen*

Gerade diese letztere Sendungsform kann besondere Aufmerksamkeit beanspruchen. Sie ist äußerlich dadurch gekennzeichnet, daß sie prinzipiell nicht in der Verantwortung des Rundfunkveranstalters, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk also letztlich des Intendanten, sondern desjenigen liegt, „dem die Sendezeit zugebilligt worden ist“.<sup>15</sup> Strukturell stellen sich diese „eigenverantwortlichen Sendungen Dritter“, kurz *Drittsendungen*,<sup>16</sup> als Ausnahme dar. Denn sie lassen einzelne Meinungsträger im Rundfunkprogramm unmittelbar zu Wort kommen, das die Vielfalt der gesellschaftlichen Meinungen und Strömungen im übrigen lediglich in medialer Gestaltung zum Ausdruck bringt. Ist dies für den (öffentlich-rechtlichen) Integrationsrundfunk ohne weiteres einsichtig,<sup>17</sup> so gilt nichts anderes für den Privatkfunk außenpluralistischer Prägung.<sup>18</sup> Denn in jedem Fall wird die umfassende Programmverantwortung des einzelnen Rundfunkveranstalters durchbrochen, gleichviel, ob dieser in einem Konkurrenzverhältnis zu anderen steht. Lediglich in einem als solchen voll ausgebauten Koordinationsrundfunk<sup>19</sup> würde die *Drittsendung* dieses ihres spezifischen Charakters verlustig gehen. Dieses Modell braucht deshalb nach der Zielsetzung dieser Untersuchung nicht näher in Erwägung gezogen zu werden.

Auf der anderen Seite haben gerade die Kirchen ein spezifisches Interesse daran, daß ihr Wort unmittelbar und unverfälscht verbreitet wird, also nicht bloß mittelbar, sei es als Bericht über dessen Äußerung oder eingebettet in eine journalistisch aufbereitete Sendung, in die Öffentlichkeit gelangt.<sup>20</sup> Eben dieses Interesse wird durch eigenverantwortlich gestaltete Sendungen anerkannt und befriedigt. Folgerichtig sind Drittsendungsrechte oder -möglichkeiten auch in anderen Bereichen dann vorgesehen, wenn es auf die Äußerung des Emittenden selbst ankommt, sein Wort einer journalistischen Gestaltung nicht zugänglich ist. Dies gilt außer für die kirchliche Verkündigung (im weiteren Sinn) für Verlautba-

---

<sup>15</sup> Vgl. § 8 ZDF-StV und dazu *Holzamer*, a. a. O., S. 58; *Lerche*, Landesbericht, S. 66; *Link / Pahlke*, AöR 108 (1983), S. 258.

<sup>16</sup> *Lerche*, Landesbericht, S. 64; vgl. auch BVerwG, DÖV 1987, S. 205; BayVG, NVwZ 1987, S. 435 (436).

<sup>17</sup> *Glässgen*, Katholische Kirche und Rundfunk, S. 44; *Wunschel*, Rundfunk und Fernsehen, S. 92, 111.

<sup>18</sup> Ebenso *Dehnen*, DVBl 1986, S. 18.

<sup>19</sup> Vgl. dazu *Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 167 ff.

<sup>20</sup> *Forster*, in: Essener Gespräche 13 (1978), S. 23 ff.