

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Band 28

Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht

**Zur Rolle und Zukunft der deutschen Landesmedienanstalten
in einem europäischen Rundfunksystem**

Von

Martin Geppert



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN GEPPERT

Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von
Thomas Oppermann
in Gemeinschaft mit
Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum
sämtlich in Tübingen

Band 28

Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht

**Zur Rolle und Zukunft der deutschen Landesmedienanstalten
in einem europäischen Rundfunksystem**

Von

Martin Geppert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Geppert, Martin:

Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht :
zur Rolle und Zukunft der deutschen Landesmedienanstalten in
einem europäischen Rundfunksystem / von Martin Geppert. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen
Recht ; Bd. 28)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07839-X

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7654

ISBN 3-428-07839-X

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1992 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur konnten noch bis zur Drucklegung im März 1993 berücksichtigt werden.

An dieser Stelle möchte ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann, ganz herzlich für seine motivierende Unterstützung bedanken. Durch seine helfende, zugleich aber auch Freiraum gewährende Begleitung waren die Rahmenbedingungen für eine wissenschaftliche Arbeit gegeben. Herrn Prof. Dr. Wernhard Möschel danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein besonderer Dank gilt meinen Eltern und meiner Frau Beate, die mich in vielfältiger Weise beim Fortgang der Arbeit unterstützt und kritisch begleitet haben. Ihnen ist diese Veröffentlichung gewidmet.

Tübingen, im März 1993

Martin Geppert

Inhaltsverzeichnis

A. Eckpunkte auf dem Weg zu einer europäischen Rundfunkordnung	11
I. Technische Prämissen	11
1. Satellitentechnik	12
a) Fernmeldesatelliten	13
b) Medium-Power-Satelliten	13
c) High-Power-Satelliten	14
d) Empfangstechnik	15
2. Breitbandverkabelung	17
a) Anschlußdichte	18
b) Übertragungskapazität und Programmbelegung	19
II. Entwicklungen in den nationalen Rundfunkordnungen	20
1. Zulassung privatrechtlicher Rundfunkveranstalter	21
2. Ausweitung von Marktstrukturen	27
a) Zunahme der Wirtschaftswerbung	30
b) Programmmulieferungen	33
c) Gesellschaftsrechtliche Verflechtungen und Veranstalterkonzentrationen	35
3. Vervielfachung der Programme	38
III. Ökonomische Faktoren eines europäischen Rundfunkraumes	39
1. Die gestaltende Kraft des Rundfunk-Werbemarktes	39
2. Internationale Programmbeschaffungsmärkte	41
3. Unternehmensverflechtungen und Unternehmenskonzentrationen in europaweiter Dimension	44
IV. Entwicklungen im Programmbereich	45
1. Zusammenarbeit der Rundfunkveranstalter	46
2. Rundfunk für übernationales Publikum	48

3. Europäische Rundfunkprogramme	49
4. Fernsehen als Instrument der Integration: europapolitische Aspekte	52
V. Rechtliche Rahmenbedingungen	53
1. Völkerrechtliche Grundlagen	53
2. Fernsehübereinkommen des Europarates	57
3. Fernsehrichtlinie der EG	60
4. EG-Integrationsprozeß: Die EG nach der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht	64
5. Weitere Harmonisierungsbestrebungen	69
VI. Resümee	70
B. Die Grundlagen der deutschen Rundfunkaufsicht	71
I. Zum Begriff der Rundfunkaufsicht	72
II. Verfassungsrechtliche Prämissen	73
1. Notwendigkeit einer Rundfunkaufsicht	75
a) Vorgaben der ersten Rundfunkgesetze	75
b) Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	76
c) Meinungsbilder der Literatur	79
2. Maßstäbe der Rundfunkaufsicht	80
a) Rundfunkaufsicht als Rechtsaufsicht	80
b) Güterabwägung	81
c) Zur Auslegungsproblematik von Aufsichtsnormen	82
d) Staatliche Rundfunkaufsicht	83
e) Nichtstaatliche Rundfunkaufsicht	85
f) Stellungnahme	86
3. Mittel der Rundfunkaufsicht	87
a) Staatliche Rundfunkaufsicht	88
b) Externe nichtstaatliche Rundfunkaufsicht	91
c) Stellungnahme	94
4. Rundfunkfreiheit und Effizienz der gesetzlichen Sicherungen	94
a) Normeffizienz als Verfassungsgebot	94
b) Probleme der Bewertung	96
III. Innerstaatliche Koordinationsprobleme gegenwärtiger deutscher Rundfunkaufsicht	98

1. Rundfunkaufsicht im dualen Rundfunksystem	99
a) Zum Begriff des dualen Rundfunksystems	99
b) Trennung der Aufsichtsbereiche	100
(1) Organisation der Rundfunkaufsicht über öffentlich-rechtliche Rundfunk- anstalten	101
(2) Organisation der Rundfunkaufsicht über private Rundfunkveranstalter	103
c) Fazit	109
2. Regionalismus oder kooperativer Föderalismus ?	110
a) Die Koordinationspflicht der Bundesländer	111
b) Entwicklungsstand rundfunkrechtlicher Länderkoordination	114
(1) Staatsverträge	114
(2) Koordination der Rundfunkaufsicht	116
IV. Fazit	121
C. Deutsche Rundfunkaufsicht zwischen Entwicklung und Neuorientierung	123
I. Probleme nationaler Rundfunkaufsicht in einem europaweiten Rundfunkmarkt	124
1. Unterlaufen nationaler Standards	125
2. Kontrolle supranationaler Rundfunkunternehmen	128
3. Rundfunkmodelle und Eigendynamik der Märkte	131
II. Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten	134
1. Entwicklung einer europäischen Medienordnung	134
a) Rechtlicher Ausbau - weitere Harmonisierung der Standards	135
b) Koordination und Kooperation der europäischen Rundfunkaufsicht	138
2. Ausbau interföderaler Koordination	140
III. Entstehung einer grundgesetzwidrigen Rundfunkordnung?	143
1. Rundfunkfreiheit in einer europäischen Medienordnung	143
2. Kulturhoheit und bundesstaatliches Prinzip	146
IV. Stellungnahme	149
Literaturverzeichnis	150

A. Eckpunkte auf dem Weg zu einer europäischen Rundfunkordnung

Die räumlichen Grenzen eines Rundfunkraumes, eines Rundfunkmarktes und einer Rundfunkordnung entsprechen sich nur selten. Technische Verbreitungsgebiete für Rundfunkprogramme (Rundfunkräume) überschreiten heute vor allem durch den zunehmenden Einsatz der Satellitentechnik die Geltungsbereiche staatlicher Rundfunkordnungen und schaffen die Bedingungen für die Entstehung übernationaler Rezipientenkreise (Rundfunkmärkte).¹ Aus diesen Entwicklungen ergibt sich gleichzeitig ein Bedarf nach einer übernational rechtlich koordinierten Rundfunkordnung.

Nachfolgende Untersuchung versucht zu zeigen, daß bereits in weiten Teilen Europas übernationale Rundfunkräume und Rundfunkmärkte existieren. In ersten Ansätzen werden auch die Ausgangspunkte einer europäischen Rundfunkordnung erkennbar. Diese Bestandsaufnahme ist grundlegend für die Bewertung, welche Probleme und Möglichkeiten der Gestaltung der Rundfunkaufsicht in einem europäischen Rundfunksystem bestehen.

I. Technische Prämissen

Nicht umsonst blicken juristische Arbeiten zu einzelnen Fragen der Rundfunkordnung zunächst auf den aktuellen Entwicklungsstand zum Einsatz der Rundfunktechnik. Wie in anderen Lebensbereichen auch, stehen technische Möglichkeiten meist früher zur Verfügung als der entsprechende Ordnungsrahmen. Beispiele dafür lassen sich fast beliebig finden. Ob Fortschritte der Medizin und Gentechnologie, Neuer Telekommunikationsdienste und Elek-

¹ Davon betroffen sind wiederum auch die Normierungsfähigkeit und -kraft der nationalen Rundfunkordnungen: vgl. *BVerfGE* 73, 118, S.157 f.

tronischer Datenverarbeitung: Techniken können und werden vor der Schaffung geeigneter, insbesondere rechtlicher Ordnungsinstrumente eingesetzt.²

Gerade das Medienrecht³ läßt sich vielfach als reine Reaktion auf technische Determinanten verstehen. So sieht beispielsweise Oppermann das Medienrecht gar als ein erregendes Beispiel jener, von Georg Jellinek herausgearbeiteten "normativen Kraft des Faktischen" an.⁴ Die Analyse der technischen Vorgaben kann dabei zwar nicht die juristische Bewertung ersetzen. Sie ist jedoch Basis einer weiteren Untersuchung.

Zwei Entwicklungen, neben dem allgemeinen Fortschritt in der Mikroelektronik, erscheinen für die Bestimmung der technischen Prämissen hinsichtlich der Ausformung eines europäischen Rundfunksystems besonders beachtenswert. Das ist zunächst der Einsatz der

1. Satellitentechnik

für die Verbreitung von Rundfunkprogrammen. Eine stetig wachsende Anzahl von Kommunikationssatelliten wurden und werden im geostationären Orbit über Europa plaziert.⁵ Der technologische Fortschritt, namentlich auch in der Raketentechnik ermöglicht die Stationierung von Kommunikationssatelliten mit erheblich gesteigerter Abstrahlungsleistung.

² Zum Thema "Wettlauf zwischen Recht und Technik" vgl. den gleichnamigen Beitrag von Berg, W., JZ 1985, S.401 ff. mit vielen weiteren Literaturhinweisen; ebenso Däubler, W., Gestaltung neuer Technologien durch Recht ?, ZRP 1986, S.42 ff.; speziell zur Medientechnik: Groß, R., Neue Medien: Neue Aufgaben des Rechts, ZRP 1982, S.232 ff.

³ "Medienrecht" nicht als festumrissenes Rechtsgebiet, sondern gemäß der Definition von Bamberger, H.G., Einführung in das Medienrecht, 1986, S.23: als Gesamtheit der rechtlichen Normen, die für die Rechtsverhältnisse der Massenmedien und der zur Individualkommunikation dienenden Medien im umfassenden Sinn bedeutsam sind; zur Begriffsbildung vgl. auch: Pascke, M., Medienrecht - Disziplinbildende Sinneinheit übergreifender Rechtsgrundsätze oder Chimäre ?, ZUM 1990, S.209 ff.

⁴ Oppermann, T., Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland ?, JZ 1981, S.722; vgl. auch Janssen, H., Die normative Kraft des Faktischen. Zum Niedersachsen-Urteil des BVerfG, FUNK-Korrespondenz Nr.45/1986, S.1 ff.

⁵ Siehe dazu den historischen Überblick bei Breitkopf/Schiwy/Schneider, Satellitenfernsehen und Satellitenhörfunk, 1987, S.13 ff.

a) Fernmeldesatelliten

Bereits bisher wurden Fernsehprogramme durch Satelliten mit relativ geringer Abstrahlungsleistung wie etwa den EUTELSAT II-F1 (ECS 1 bis ECS 4)⁶ und dem INTELSAT V-F12⁷ verbreitet. Zumeist werden diese Satelliten als Fernmelde- oder Nachrichtensatelliten bezeichnet, da sie vor allem der Vermittlung des Fernmeldeverkehrs dienen. Entsprechend ihrer geringeren Leistung müssen die Empfangsanlagen desto leistungsstärker ausgelegt sein. Trotz Weiterentwicklungen in der Reivertechnik sind für den störungsfreien Empfang Parabolantennen von (derzeit noch) etwa 2 Metern Durchmesser notwendig. Dennoch kommt ihrem Einsatz auch heute noch im Verbund mit der Einspeisung der Programme in Breitbandkabelnetze Bedeutung zu.⁸

b) Medium-Power-Satelliten

Inzwischen befinden sich Kommunikationssatelliten im geostationären Orbit über Europa, die besonders für die Verbreitung von Rundfunkprogrammen konzipiert wurden. Sie strahlen im Vergleich zu den Fernmeldesatelliten mit größerer Leistung und in einem anderen Frequenzbereich ab. Satelliten wie ASTRA⁹ und KOPERNIKUS¹⁰ erlauben den Empfang mit Para-

⁶ In Betrieb seit Juni 1983; Die ECS als Beispiel für diese Satellitenkategorie haben einen Sendeverstärker von 20 Watt. Der Träger-Gesellschaft, der europäischen Eutelsat-Organisation, gehören die Fernmeldeverwaltungen von insgesamt 28 Ländern an. Am 31.08.1990 ist nun der erste Eutelsat der neuen Baureihe, der Eutelsat II-F1 in die Erdumlaufbahn befördert worden. Über seine Antennen ist die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen von den Kanarischen Inseln bis Israel, vom Nordkap bis Nordafrika möglich.

⁷ In Betrieb seit August 1985. Das ganze Intelsat-System besteht derzeit aus 14 Satelliten. Intelsat ist eine internationale Satellitenorganisation, an der mehr als 100 Staaten beteiligt sind.

⁸ Siehe dazu auch den Abschnitt Breitbandverkabelung, S. 17 ff.

⁹ Gestartet im Dezember 1988 mit einer Sendeleistung von 45 Watt je Kanal (16 Kanäle); teilweise sind mehrere Programme auf einem Kanal zu empfangen. Besitzer und Betreiber von Astra ist eine private Organisation, die Société Européenne des Satellites (SES) in Betzdorf bei Luxemburg. *Meyrat, P.*, ASTRA - Europas "hot bird", in: Europas Medienmarkt von morgen, 1989, S.163 ff.

¹⁰ In Betrieb seit 1989. Kopernikus kann bis zu 12 Fernseh- und 16 digitale Hörfunkprogramme verbreiten. Kopernikus ist jedoch kein reiner Rundfunksatellit, sondern dient auch der