

**Schriften zu Kommunikationsfragen**

---

**Band 25**

**Fernsehspartenprogramme  
und Pluralismus**

**Von**

**Karolin Poll**



**Duncker & Humblot · Berlin**

KAROLIN POLL

**Fernsehspartenprogramme und Pluralismus**

**Schriften zu Kommunikationsfragen**

**Band 25**

# Fernsehspartenprogramme und Pluralismus

Von  
Karolin Poll



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Poll, Karolin:**

Fernsehspartenprogramme und Pluralismus / von Karolin Poll. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zu Kommunikationsfragen ; Bd. 25)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09712-2

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4239

ISBN 3-428-09712-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## **Meinen Eltern**

**„Pluralistisch ist nicht ein Staat,  
der nur pluralistisch,  
pluralistisch ist ein Staat,  
der auch pluralistisch ist.“**

**Ernst Fraenkel**

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde zum Sommersemester 1998 bei der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen.

Zuerst möchte ich mich bei meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Rupert Scholz für die Stellung des Themas bedanken. Er ließ mir bei meiner wissenschaftlichen Tätigkeit jeglichen Freiraum und hat einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, daß die Arbeit zügig zum Abschluß kam. Meinem Zweitkorrektor Herrn Prof. Dr. Peter Badura danke ich für die schnelle Durchsicht.

Meine Familie war mir in dieser Zeit eine unentbehrliche Stütze. Ich bedanke mich zudem bei meinen Freunden, speziell bei Henning von Dewitz, Herwig Heegewaldt und Sven Herbert, die mir besonders in der letzten Phase meiner Arbeit mit Rat und Tat zur Seite standen. Henrike Blauth und Sandra Keil danke ich für den seelischen Beistand.

Herr Jochen Heegewaldt hat mir bei der Überarbeitung des Textes sehr geholfen. Auch für die Anregungen von Herrn Manfred Gabriel und Herrn Felix Hollatz bin ich dankbar. Ferner möchte ich die Fernsehsender würdigen, die mich mit den nötigen Informationen versorgt haben und bereit waren, diese Arbeit zu unterstützen. Sie werden im letzten Teil gesondert dargestellt. Hier möchte ich mich besonders bei Herrn Ulrich Kuhlo von n-tv, Herrn Dr. Klaus Radke von Phoenix sowie Frau Silvia Schultz von Viva bedanken. Sie schenken meinem Anliegen hohe Aufmerksamkeit. Dank gebührt auch der Stadt Berlin, deren Bibliotheken diese Arbeit erst möglich gemacht haben.

Neuere Literatur ist bis einschließlich Oktober 1998 eingearbeitet. Die Darstellung der Fernsehspartenprogramme wurde als Momentaufnahme auf dem ursprünglichen Stand gelassen, lediglich Programmeinstellungen sind ergänzend festgehalten.

Durch eigene Tätigkeit im Bereich des Fernsehens hat das Thema der Arbeit besonderen Reiz auf mich ausgeübt. So hatte ich die Möglichkeit, sowohl die praktische als auch die rechtliche Seite unmittelbar zu betrachten. Die Dynamik des Mediums war darüber hinaus eine zeitliche Herausforderung. Bei allen Mühen hat es dennoch Spaß bereitet, mich mit einer Materie zu befassen, der meine Zuneigung gilt - dem Rundfunk.

Berlin, im November 1998

Karolin Poll





## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil I: Entwicklungen und Tendenzen im Rundfunkwesen</b> .....	31
<i>A. Geschichte des Rundfunkwesens bis zu seiner Dualisierung</i> .....	31
I. Der Begriff Rundfunk.....	31
II. Anfänge des deutschen Rundfunkwesens .....	32
1. Die erste Rundfunksendung.....	32
2. Organisation des Rundfunks .....	32
3. Der Rundfunk im Nationalsozialismus als staatliches Instru- ment .....	33
III. Wiederaufbau der Rundfunkorganisation nach 1945.....	34
1. Britische Zone.....	35
2. Französische Zone .....	35
3. Amerikanische Zone .....	36
4. Sowjetische Zone .....	36
5. Berlin .....	37
IV. Entwicklung in den Westzonen .....	37
1. Gründung der ARD.....	37
2. Fernsehen als neues Medium .....	38
3. Entstehung des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) .....	38
4. Aufkommen der dritten Fernsehprogramme.....	39
<i>B. Eintritt der neuen Medien in die Rundfunklandschaft</i> .....	39
I. Die technischen Voraussetzungen .....	39
1. Kabelrundfunk .....	39
2. Satellitenrundfunk.....	41
3. Vor- und Nachteile dieser Techniken .....	42
a) Kombinierbarkeit .....	42
b) Potentiale der Satellitentechnik .....	42

c) Kapazitätsnöte der Kabeltechnik .....	43
II. Rechtliche Einebnung des dualen Systems .....	44
1. Das rechtliche Regelungswerk.....	44
a) Landesmediengesetze .....	44
aa) Zur Sondersituation Bayerns.....	45
bb) Lizenzvergabe.....	46
cc) Beeinflussung durch die Rechtsprechung des BVerfG .....	47
b) Rundfunkstaatsvertrag .....	49
aa) Die erste Fassung - längere Entstehungsphase als Geltungsdauer.....	49
bb) Die zweite Fassung.....	51
cc) Die dritte Fassung als die derzeit geltende Regelung.....	52
2. Die Exekutivorgane .....	54
a) Landesmedienanstalten .....	54
aa) Funktion und Aufbau .....	54
bb) Rechtliche Stellung .....	55
b) Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten .....	57
c) KEF.....	58
d) KEK .....	58
e) Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) .....	59
III. Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands für den Rundfunk... 59	
C. <i>Gegenwärtige Herausforderungen und Prozesse im Rundfunk</i> .....	60
I. Die technischen Innovationen .....	60
1. Digitalisierung.....	60
a) Technische Aspekte .....	60
b) Veränderungen durch die Digitalisierung des Rundfunks .....	62
c) Digital Audio Broadcasting (DAB) .....	63
d) Digital Video Broadcasting (DVB) .....	64
2. Multimedia.....	66
a) Entstehung und Umfang .....	66
b) Verknüpfungsmöglichkeiten .....	66

c) Multimediagesetze .....	67
d) Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM) .....	68
II. Trends der gegenwärtigen Rundfunklandschaft .....	68
1. Europäisierung .....	68
2. Der Medienmarkt als Wirtschaftsmarkt .....	70
a) Hohe Finanzkraft .....	70
b) Gesteigerte Konkurrenz .....	71
3. Fusionsaktivitäten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk .....	71
a) Gründung der Zweiländeranstalt SWR .....	72
b) Folgen für die übrigen Rundfunkanstalten .....	73
4. Das Verhältnis von Rezipient und Veranstalter im Wandel .....	73
a) Medienkompetenz .....	73
b) Orientierungshilfen .....	75
5. Verspartung des Rundfunkangebots .....	75
a) Aufkommen von Spartenprogrammen .....	75
aa) Technische Basis .....	75
bb) Unterscheidung von Voll- und Spartenprogramm .....	76
cc) Anstieg Anfang der neunziger Jahre .....	76
dd) Verspartung der Sparte .....	77
ee) Übergang auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk .....	77
b) Entwicklungsprognose .....	78
aa) Stagnation .....	78
bb) Anstieg mit Digitalisierung .....	79
cc) Potentiale .....	79
c) Rechtliche Beurteilung der Verspartung .....	79
aa) Widerspruch zu binnenpluralistischen Anforderungen ....	80
bb) Einflüsse auf das außenpluralistisch organisierte System	80
cc) Spartenprogramme als desintegrierende Faktoren .....	81
d) Zur Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme ...	82
e) Rechtliche Handlungsmöglichkeiten .....	83

<b>Teil II: Spartenprogramme</b> .....	85
<i>A. Der Begriff Spartenprogramm</i> .....	85
I. Aufkommen .....	85
II. Definition .....	86
1. Die Definition des § 2 II Nr. 2 RuFuStV .....	86
2. Definitionen in den Landesmediengesetzen .....	86
a) Ergänzende Aufzählungen .....	87
b) Andere Definitionen .....	87
3. Definitionen in der Literatur .....	88
III. Spartenprogramme und andere Programmgenres .....	89
1. Vollprogramme .....	89
a) Definition in § 2 II Nr. 1 RuFuStV .....	89
aa) Vielfältige Inhalte .....	89
bb) Wesentlicher Teil des Gesamtprogramms .....	91
cc) Innere Spartenvielfalt jedes Pflichtbereichs .....	92
dd) Zielgruppenvielfalt .....	93
ee) Meinungsvielfalt .....	93
ff) Gesamtprogramm .....	94
b) Definitionen in den Landesmediengesetzen .....	95
c) Folgerungen für die Definition des Spartenprogramms .....	96
aa) Bestimmung der Inhalte .....	96
bb) Gleichartigkeit .....	97
cc) Wesentlichkeitsgrenze .....	97
dd) Keine Abgrenzung durch ein Gesamtprogramm .....	97
ee) Keine zeitlichen Grenzen eines Spartenprogramms .....	97
ff) Zielgruppe .....	98
2. Zielgruppenprogramme .....	98
a) Definition .....	98
b) Verhältnis zu Spartenprogrammen .....	99
aa) Alternativität .....	99

bb) Überschneidung .....	100
cc) Identität .....	100
dd) Das Spartenprogramm als Zielgruppenprogramm .....	101
c) Verwendung der Begriffe .....	103
aa) Einführung des Zielgruppenprogramms als Rechtsbegriff .....	104
bb) Folgen für die Definition des Vollprogramms .....	105
3. Fensterprogramme .....	106
4. Schwerpunkt- und Teilprogramme .....	107
IV. Inhaltliche Zusammensetzung des Spartenprogramms in der Praxis .....	108
1. Vergleich von Hörfunk- und Fernsehspartenprogrammen .....	109
a) Fernsehspartenprogramme .....	109
aa) Sport .....	109
bb) Musik .....	109
cc) Nachrichten .....	110
b) Hörfunkspartenprogramme .....	110
2. Vergleich von Fernsehzielgruppen- und Fernsehspartenprogrammen .....	111
<i>B. Entwicklung der Spartenprogramme .....</i>	<i>111</i>
I. Verspartung der Medienlandschaft .....	111
1. Beginn in den Printmedien .....	111
2. Übergang auf Hörfunk- und Fernsehprogramme .....	112
II. „Musicbox“ - der erste Spartenkanal .....	113
1. Entstehung .....	113
2. Umwandlung zum Vollprogramm .....	114
3. Erneuter Wechsel zum Spartenprogramm .....	115
III. Spartenkanäle als Programmgenre der Zukunft? .....	115
1. Vorteile der Spartenprogramme für den Zuschauer .....	115
a) Programmgarantie .....	115
b) Ständige Verfügbarkeit .....	115

c) Kleine Programmeinheiten .....	116
d) Fachkompetenz.....	116
e) Unlimitiertes Eingehen auf spontane Ereignisse.....	116
f) Befriedigung individueller Bedürfnisse.....	117
2. Nachteile der Spartenprogramme für den Zuschauer .....	117
a) Spartenprogrammeignung nur bestimmter Zielgruppen .....	117
b) Hoher Wiederholungsanteil .....	118
3. Vorteile der Spartenprogramme für den Programminhaber .....	119
a) Mehrfachverwertung.....	119
b) Geringe Personalkosten .....	119
c) Spezifische Werbung .....	119
d) Sicherung von Exklusivrechten.....	120
e) Weltweites Interesse.....	120
4. Nachteile der Spartenprogramme für den Programminhaber .....	120
a) Gewinnung von Dauerzuschauern.....	120
b) Finanzierung durch Werbung .....	121
c) Fehlender Programmspielraum .....	121
d) Nachteile bei der Zulassung bzw. Kabeleinspeisung.....	121
<i>C. Spartenprogramme in der Rechtsprechung des BVerfG.....</i>	122
I. Zum Begriff des Spartenprogramms .....	122
II. Vorrangige Einspeisung bzw. Zulassung der Vollprogramme .....	123
III. Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme .....	123
<i>D. Spartenprogramme und Pay TV.....</i>	124
I. Zum Begriff Pay TV.....	124
II. Zugehörigkeit zum Rundfunk .....	125
III. Öffentlich-rechtliches Pay TV .....	126
<b>Teil III: Pluralismus im Rundfunk .....</b>	129
<i>A. Begriff und Pluralismustheorien .....</i>	129
I. Begriffsanalyse - die Facetten des Pluralismus.....	129
I. Pluralismus als Begriff.....	129

a) Die pluralistische Gesellschaft.....	129
b) Der pluralistische Staat.....	130
c) Verwendung und Vorkommen des Begriffs.....	131
2. Pluralismus und Rundfunk.....	131
II. Die Pluralismustheorien Europas unter Einschluß der Integrationslehre Smends.....	132
1. Die Genossenschaftslehre Otto von Gierkes.....	132
2. Die Pluralismustheorie Henri Laskis.....	134
3. Carl Schmitt und die Begründung des Totalitarismus.....	136
4. Der Neo-Pluralismus Ernst Fraenkels.....	138
a) Anti-Pluralismus.....	138
b) Consensus omnium.....	139
c) Staat als Gruppe „sui generis“.....	140
d) Gemeinwohl.....	140
e) Zur Rolle der Parteien.....	140
f) Dialektische Durchsetzung des Pluralismus.....	141
5. Die Integrationslehre Rudolf Smends.....	142
6. Verhältnis von Integrationslehre und Pluralismustheorie.....	144
III. Ziele des Pluralismus.....	145
1. Der Pluralismus als Abkehr vom absoluten Denken.....	146
2. Das liberale Moment des Pluralismus.....	146
3. Staatliche Einheit.....	147
IV. Schwächen und heutige Bedeutung der Pluralismustheorie.....	147
1. Strukturelle Schwächen.....	147
a) Die Interessenvertretung.....	147
aa) Erforderlichkeit der Organisation.....	147
bb) Unterschiedlicher Einfluß.....	148
cc) Diskrepanz zwischen Verband und Interessen.....	148
b) Die Reichweite der Toleranz.....	149
c) Reduzierung des Wertekodex.....	150
d) Orientierungslosigkeit.....	151



e) Handhabung des dialektischen Prozesses .....	151
2. Heutige Bedeutung der Pluralismustheorie.....	151
V. Verhältnis der Pluralismustheorien zum Rundfunk.....	152
1. Stellung des Rundfunks .....	153
2. Meinungs- und Willensbildung.....	153
3. Staatliche und gesellschaftliche Meinungs- und Willensbil- dung .....	154
4. Beteiligung gesamtgesellschaftlich relevanter Kräfte .....	155
5. Entbehrlichkeit einer Entscheidung .....	155
6. Funktionelle Bedeutung des Rundfunks .....	156
B. Auslegung des Art. 5 I S. 2 GG durch das BVerfG .....	157
I. Die Rechtsprechung des BVerfG .....	157
1. Rundfunk.....	157
a) Begriff.....	157
aa) Aussagen des BVerfG .....	157
bb) Diskussion zum Rundfunkbegriff in der Literatur.....	158
b) Stellung des Rundfunks im Staat .....	161
aa) Kulturelle Bedeutung .....	161
bb) Politische Bedeutung.....	161
2. Pluralismus.....	164
a) Binnenpluralismus.....	165
aa) Gesellschaftlich relevante Kräfte .....	166
bb) Verbandliche Interessenrepräsentation .....	166
b) Andere Gestaltungsformen wie auch Außenpluralismus.....	167
c) Verhältnis der Modelle zueinander .....	168
d) Ausnahmen vom Pluralismusebot .....	169
3. Ausgewogenheit .....	169
a) Gegenständliche und meinungsmäßige Ausgewogenheit.....	169
b) Ausgewogenheit als unbestimmter Rechtsbegriff.....	170
c) Verhältnis von Ausgewogenheit und Pluralismus.....	170

4. Beschreibung der dualen Rundfunkordnung.....	171
a) Grundversorgung.....	172
b) Grundstandard.....	174
5. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	175
II. Zur Auslegung der Rundfunkfreiheit durch das BVerfG.....	177
1. Teleologische Interpretation der Rundfunkfreiheit .....	177
2. Unbestimmte Rechtsbegriffe .....	178
3. Ausblick .....	178
III. Folgerungen für die Herleitung pluralistischer Anforderungen	180
1. Das Pluralismusverständnis im Rundfunkbereich.....	180
2. Funktion des Pluralismus im Rundfunk .....	181
C. <i>Der Pluralismus in der Verfassung</i> .....	181
I. Stellung innerhalb der Verfassung .....	181
1. Zur Rolle der Verfassung.....	181
2. Inhalt der Verfassung .....	183
a) Demokratieprinzip.....	183
aa) Verhältnis zur Rundfunkfreiheit.....	183
bb) Verhältnis zum Pluralismus .....	184
b) Sozialstaatsprinzip.....	185
aa) Verhältnis zur Rundfunkfreiheit.....	185
bb) Verhältnis zum Pluralismus .....	186
II. Zur Systematik des Art. 5 GG.....	186
1. Stellung der Rundfunkfreiheit zur Meinungsfreiheit .....	187
2. Stellung der Presse- zur Rundfunkfreiheit.....	187
III. Zur Interpretation der Rundfunkfreiheit.....	188
1. Die individualrechtliche Betrachtung der Rundfunkfreiheit ....	189
2. Die gesellschaftsrechtliche Betrachtung der Rundfunkfreiheit	190
a) Funktional .....	190
b) Institutionell .....	191
3. Ausblick .....	192

IV. Pluralismus als verfassungsrechtliches Prinzip oder Gebot .....	192
1. Der Pluralismus als Verfassungsprinzip.....	192
2. Das Pluralismusgebot im Rundfunk .....	193
a) Strukturprinzip der Rundfunkfreiheit.....	193
b) Herleitung aus Meinungsfreiheit und Demokratieprinzip ....	193
c) Pluralismus als Zielwert des Art. 5 I S. 2 GG.....	194
D. <i>Pluralistische Regelungen der Landesgesetzgeber</i> .....	195
I. Der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers.....	195
1. Das Modell des Binnenpluralismus.....	195
a) Inhaltlicher und organisatorischer Binnenpluralismus .....	195
aa) Organisatorisch.....	196
bb) Inhaltlich.....	196
cc) Verhältnis zueinander .....	197
b) Zur Eignung des Modells für den privaten Rundfunk.....	198
aa) Ablehnung binnenpluralistischer Kriterien.....	198
bb) Befürwortung binnenpluralistischer Kriterien .....	199
cc) Stellungnahme .....	200
dd) Zur Problematik des Übergangmodells .....	202
c) Zur Rolle der Gremien.....	203
aa) Theoretische Anforderungen .....	203
bb) Entsprechung in der Praxis .....	204
d) Zur gesellschaftlichen Relevanz.....	208
2. Das Modell des Außenpluralismus.....	210
a) Wirkungsweise .....	210
b) Vergleich mit dem amerikanischen System.....	210
c) Zur Rolle des Wettbewerbs.....	211
aa) Ökonomischer Wettbewerb.....	212
bb) Publizistischer Wettbewerb .....	213
d) Organisation des außenpluralen Systems .....	214
aa) Regelungsbedürftigkeit.....	214

bb) Aufsicht .....	215
cc) Tendenzfreiheit .....	216
e) Eignung zur Schaffung von Meinungsvielfalt .....	216
aa) Ablehnung als Sicherungsmittel.....	216
bb) Befürwortung als Sicherungsmittel.....	218
cc) Vielfaltsanforderungen im Außenpluralismus.....	218
dd) Gleichrangigkeit von Binnen- und Außenpluralismus?	221
3. Andere Modelle .....	222
a) Übergangsmodell .....	222
b) Alternative Modelle .....	223
II. Die tatsächliche Nutzung des Gestaltungsspielraums .....	223
1. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten .....	223
a) Zusammensetzung des Rundfunkrats .....	224
aa) Vertretene Gruppen.....	224
bb) Öffnungsklausel .....	225
cc) Amtsperioden.....	225
b) Befugnisse des Rundfunkrats .....	226
aa) Programmgestaltung .....	226
bb) Personelle Fragen.....	227
cc) Regelungskompetenzen .....	227
c) Regelungen zur Sicherung inhaltlicher Vielfalt.....	228
aa) Gegenständliche Anforderungen .....	228
bb) Meinungsmäßige Anforderungen .....	229
2. Der private Rundfunk .....	230
a) Funktion und Organisation der Landesmedienanstalten .....	230
aa) Exekutivorgan.....	231
bb) Zusatzorgan bei dreistufigem Aufbau .....	231
cc) Hauptorgan .....	232
b) Vielfaltsregelungen im privaten Rundfunk.....	238
aa) Gegenständliche Vielfaltsanforderungen .....	238

bb) Meinungsbezogene Vielfaltsanforderungen .....	242
cc) Zum Sonderfall der bayerischen Regelungen .....	244
c) Sicherungsmechanismen.....	246
aa) Das Zulassungsverfahren.....	246
bb) Bekämpfung von Medienkonzentration .....	247
cc) Aufsichtsmaßnahmen .....	248
3. Auseinandersetzung mit den gesetzlichen Regelungen.....	248
a) Öffentlich- und privatrechtliche Anforderungen.....	249
b) Nutzung des Gestaltungsspielraums.....	249
aa) Entscheidung für ein duales System .....	249
bb) Zur Feststellung von Meinungsvielfalt .....	250
cc) Regelungsdefizit einer vertikalen inhaltlichen Vielfalt... 251	
dd) Entscheidung für ein Modell zur Sicherung der Vielfalt 252	
c) Zum Übergangsmodell im besonderen .....	252
aa) Auswirkungen der Modellstrukturen auf die Programme .....	252
bb) Das Kriterium der Veranstalterzahl.....	253
d) Die föderalistischen Strukturen im Rückzug?.....	254
aa) Finanzielle Aspekte.....	254
bb) Betreiben von Standortpolitik.....	254
cc) Verzögerung der medientechnischen Entwicklung.....	255
dd) Funktionsverlust durch die FSF.....	255
ee) Errichtung einer Bundesmedienanstalt .....	256
ff) Auswirkungen der europäischen Vereinigung.....	257
gg) Funktion des föderalistischen Elements.....	257
E. <i>Pluralismus im Rundfunk</i> .....	258
I. Verwendung des Pluralismusgedankens im Rundfunk.....	258
1. Instrumentalisierung .....	258
2. Theoretische Fundierung .....	259
3. Pluralismus und positive Ordnung .....	259
II. Chancen des Pluralismus .....	261

<b>Teil IV: Spartenprogramme im pluralistischen Rundfunksystem .....</b>	<b>263</b>
<i>A. Verhältnis privatrechtlicher Spartenprogramme zum Pluralismus ...</i>	263
I. Pluralismus und Spartenprogramme - ein Widerspruch in sich?	263
1. Abhängigkeit vom gesellschaftlichen Pluralismus .....	263
2. Gesellschaftspluralismus und Spartenprogramme .....	264
a) Beschaffenheit der einzelnen Elemente .....	264
b) Beeinflussung der gesellschaftlichen Gruppenstruktur .....	264
c) Unterschiedliche Gruppenansprache.....	264
d) Grundkonsens .....	265
3. Das Spartenprogramm im pluralistischen Rundfunksystem .....	265
II. Das Spartenprogramm und die einzelnen Pluralismusmodelle .....	266
1. Binnenpluralismus .....	266
a) Das einseitige Programmangebot.....	266
b) Organisatorische Möglichkeiten .....	267
2. Außenpluralismus .....	267
a) Sparten- und Zielgruppenattraktivität .....	268
b) Verdrängung und Entleerung der Vollprogramme .....	269
aa) Nutzung des erweiterten Frequenzangebotes .....	269
bb) Abzug attraktiver Programminhalte.....	269
cc) Abzug des Publikums in seiner Gesamtheit .....	270
c) Instrumentalisierung der Spartenprogramme.....	270
3. Spartenprogramme versus Integrationsfunk .....	271
a) Integration.....	271
aa) Bedeutungsaufstieg .....	271
bb) Definition.....	272
cc) Wirkungsweise .....	273
dd) Integrationsbedarf der Gesellschaft .....	274
ee) Kritik an der Integration.....	275
b) Verhältnis von Pluralismus und Integration .....	277
c) Integrationsfunktion des Rundfunks .....	278

aa) Reale Integrationsfunktion .....	278
bb) Normative Integrationsfunktion.....	282
d) Zur desintegrierenden Wirkung von Spartenprogrammen ....	287
aa) Verlust an Konfrontation.....	288
bb) Verlust der gemeinsamen Erlebniswelt .....	290
cc) Lehre von der Wissenskluft.....	290
e) Zur integrierenden Wirkung von Vollprogrammen .....	292
f) Folgerungen.....	292
III. Zur Unbedenklichkeit privatrechtlicher Spartenprogramme .....	293
1. Spartenprogramme als Bedürfnisbefriedigung der Rezipienten	293
a) Verspartung als Bedürfnis der Gesellschaft .....	293
b) Stellenwert der Rezipientenpräferenzen .....	294
c) Sinkender Einfluß auf das Zuschauerverhalten .....	294
2. Spartenprogramme als vielfaltsfördernde Faktoren.....	295
a) Vielfalt in der Tiefe einer Sparte.....	296
b) Förderung der vertikalen Vielfalt .....	296
c) Spartenprogramme als Minderheitenprogramme.....	297
d) Keine Verdrängung der Vollprogramme .....	297
e) Vielfaltsausgleich durch öffentlich-rechtliche Programme?	298
3. Spartenprogramme und Integrationsauftrag.....	299
a) Integration von gesellschaftlichen Gruppen .....	299
b) Keine Gettoisierung.....	300
aa) Neigung des Menschen zu Vielseitigkeit .....	300
bb) Allgemeine Zugänglichkeit .....	300
c) Integrationsfaktoren auf internationaler Ebene.....	300
d) Ausgleich durch interpersonelle Kontakte.....	301
e) BVerfG-Rechtsprechung zur Integration .....	302
f) Kommunikationsabbruch? .....	303
g) Von der Ideologie der integrierenden Vollprogramme.....	303
aa) Zur Konfrontation mit Andersartigem .....	303

bb) Keine temporäre Vereinigung von Rezipientenbedürfnissen.....	303
cc) Vereinigung der Rezipienten vor dem Fernseher? .....	304
h) Zur Wissens- und Wertekluft.....	304
i) Vergleich mit der Situation der Presse .....	305
4. Folgerungen .....	306
IV. Rechtliche Regelung der privatrechtlichen Spartenprogramme ..	306
1. Anforderungen hinsichtlich der Meinungsvielfalt .....	306
a) Keine bzw. negative Regelung .....	307
b) Gleichstellung von Voll- und Spartenprogramm.....	308
c) Differenzierung nach Art des Spartenprogramms .....	308
aa) Spartenprogramme mit Schwerpunkt Information.....	308
bb) Meinungsbildendes deutschsprachiges Programm .....	309
2. Gegenständliche Anforderungen .....	309
3. Einspeisung bzw. Zulassung von Spartenprogrammen .....	309
a) Offene oder versteckte Bevorzugung der Vollprogramme ....	310
b) Beurteilung der Regelungen in der Literatur .....	311
c) Differenzierung nach Programmtyp .....	312
4. Regelungsdefizit oder fehlende Regelungsbedürftigkeit?.....	312
a) Kein rechtliches Netz für Spartenprogramme.....	312
b) Notwendigkeit rechtlicher Regelungen .....	313
aa) Regelungsbedarf.....	313
bb) Einbezug ausländischer Spartenprogramme.....	314
c) Auferlegung von Meinungsvielfalt .....	314
B. Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme .....	315
I. Grundversorgung und klassischer Auftrag .....	316
1. Grundversorgung .....	316
a) Wortlautinterpretation.....	317
b) Funktionale Interpretation .....	318
aa) Freizeichnung des privaten Rundfunks .....	318
bb) Kompensationsfunktion.....	318



cc) Grundversorgung als Vollversorgung .....	319
dd) Dynamik der Grundversorgung .....	320
c) Zukunft des Grundversorgungsbegriffs im Rundfunk .....	321
aa) Rechtliche Manifestierung .....	321
bb) Trennung vom Grundversorgungsbegriff .....	322
2. Klassischer Auftrag .....	323
a) Wortlaut .....	323
b) Inhalt .....	323
c) Umfang .....	324
d) Art der Erfüllung .....	324
3. Verhältnis der Grundversorgung zum klassischen Auftrag .....	325
II. Zur Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme .....	326
1. Unzulässigkeit .....	326
a) Unvereinbarkeit mit der Grundversorgung .....	326
aa) Allgemeine Empfangbarkeit .....	327
bb) Spartenprogramme versus Allgemeinheit .....	327
cc) Umfassende Berichterstattung .....	328
dd) Keine Deckung der Spartenprogramme durch die Ent- wicklungsgarantie .....	329
b) Öffentlich-rechtlicher Integrationsauftrag .....	330
aa) Integration als öffentlich-rechtliches Leitmotiv .....	330
bb) Besondere Eignung des öffentlich-rechtlichen Rund- funks zur Integration .....	331
cc) Herleitung aus der Grundversorgung .....	331
dd) Verbot von Spartenprogrammen .....	332
ee) Integrationsmodell .....	333
ff) Folgerungen für die öffentlich-rechtlichen Spartenpro- gramme .....	341
c) Verstoß gegen die Wettbewerbsfreiheit .....	342
aa) Verletzung des Grundrechts der Wettbewerbsfreiheit .....	342
bb) Einfachgesetzlicher Schutz durch das UWG und GWB .....	342

cc) Europarechtlicher Wettbewerbsschutz durch Art. 85 und 86 EGV .....	347
e) Unzulässigkeit der beiden bestehenden Spartenkanäle.....	352
aa) Kinderkanal.....	352
bb) Phoenix .....	353
2. Zulässigkeit.....	353
a) Einordnung innerhalb des öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrags .....	353
aa) Spartenprogramme als Teil der Grundversorgung .....	353
bb) Spartenprogramme als Ergänzungsversorgung .....	355
cc) Selbständige und unselbständige Spartenprogramme .....	357
b) Sonstige Zulässigkeitsbegründungen.....	358
aa) Spartenprogramme als Ausdruck der Programmfreiheit..	358
bb) Legitimation durch die Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	358
cc) Spartenprogramme als integrationsfördernde Faktoren ...	358
dd) Ausnutzung der Wettbewerbsfreiheit .....	359
c) Zulässigkeit der beiden existierenden Spartenkanäle .....	359
aa) Werbefreiheit.....	359
bb) Inhalte .....	360
3. Zulässigkeit je nach Programminhalt.....	361
4. Stellungnahme .....	362
a) Einordnung der Spartenprogramme.....	362
aa) Privilegierung bestimmter Gesellschaftsgruppen.....	363
bb) Auslagerung grundversorgender Inhalte.....	363
cc) Grundversorgungsbestimmung durch den Rezipienten ...	363
b) Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs.....	364
aa) Sensibilität des Spartenprogrammmarktes .....	364
bb) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Kompensator? ...	365
III. Finanzierung der Spartenprogramme.....	366
1. Finanzierung durch Gebühren.....	366

a) Funktionsgebundenheit der Gebühren .....	366
aa) Befürwortung einer Gebührenfinanzierung .....	367
bb) Ablehnung einer Gebührenfinanzierung.....	367
b) Vereinbarkeit mit dem europäischen Beihilferecht .....	368
aa) Gebühren als Beihilfe im Sinne des Art. 92 I EGV .....	369
bb) Staatliche Beihilfen.....	374
cc) Bestimmte Unternehmen.....	376
dd) Wettbewerbsverfälschung.....	376
ee) Handelsbeeinträchtigung auf zwischenstaatlicher Ebene	378
ff) Rechtfertigung durch Art. 92 III d) EGV.....	379
gg) Rechtfertigung durch Art. 92 III c) EGV.....	381
hh) Ausnahmen nach Art. 90 II EGV .....	382
ii) Möglichkeit der Genehmigung durch den Rat .....	385
jj) Notifizierungspflicht.....	385
kk) Protokollnotiz der europäischen Regierungschefs.....	386
c) Ausblick.....	387
2. Finanzierung durch Werbung .....	388
a) Ausschließliche Finanzierung .....	388
b) Mischfinanzierung .....	389
3. Finanzierung mittels Pay TV .....	390
a) Pay TV als Randnutzung .....	390
aa) Qualifizierung als Randnutzung.....	391
bb) Ablehnung einer Randnutzung durch Pay TV.....	391
b) Einordnung innerhalb des Versorgungsauftrags.....	392
aa) Unzulässigkeit im Bereich der Grundversorgung .....	392
bb) Möglichkeiten zur Erfüllung des klassischen Auftrags ...	392
c) Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes.....	395
IV. Vorrangige Einspeisung der öffentlich-rechtlichen Spartenpro- gramme in das Kabelnetz.....	396
1. Interpretation des „gesetzlich bestimmten Programms“ .....	397
a) Programme der Grundversorgung .....	397

b) Gebührenfinanzierte Programme.....	399
c) Programme mit besonderer Vielfalt.....	399
2. Folgerungen für Phoenix und den Kinderkanal .....	400
a) Vorrangige Einspeisung.....	400
b) Keine vorrangige Einspeisung.....	401
V. Zukunft öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme .....	402
C. Die gegenwärtige Situation von Fernsehspartenprogrammen.....	404
I. Sicht des Rechts.....	404
1. Kabeleinspeisung.....	404
2. Kontrolle durch die Landesmedienanstalten.....	405
3. Werberichtlinien .....	405
II. Verhältnis zum Zuschauer.....	406
III. Stellenwert der Spartenprogramme.....	406
IV. Zu den Programmen .....	407
1. n-tv.....	407
a) Programmphilosophie.....	407
b) Zielgruppe.....	408
2. Phoenix .....	409
a) Programmphilosophie.....	409
b) Zielgruppe.....	411
3. Euronews .....	411
a) Programmphilosophie.....	411
b) Zielgruppe.....	412
4. DSF .....	413
a) Programmphilosophie.....	413
b) Zielgruppe.....	414
5. Eurosport.....	414
a) Programmphilosophie.....	414
b) Zielgruppe.....	415
6. VIVA und VIVA ZWEI.....	415

a) Programmphilosophie .....	415
b) Zielgruppe.....	416
7. MTV.....	417
a) Programmphilosophie .....	417
b) Zielgruppe.....	417
8. Super RTL.....	418
a) Programmphilosophie .....	418
b) Zielgruppe.....	419
9. Nickelodeon .....	419
a) Programmphilosophie .....	419
b) Zielgruppe.....	420
c) Einstellung des Programms.....	420
10. Kinderkanal.....	421
a) Programmphilosophie .....	421
a) Zielgruppe.....	422
11. Der Wetterkanal - bereits Rundfunkgeschichte .....	422
a) Programmphilosophie .....	422
b) Zielgruppe.....	423
c) Einstellung des Programms.....	424
12. Vom Sparten- zum Vollprogramm: Kabel 1 .....	424
a) Programmphilosophie .....	424
b) Wechsel zum Vollprogramm .....	425
c) Zielgruppe.....	425
III. Resümee.....	426
<b>Teil V: Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>427</b>
<i>A. Das Spartenprogramm .....</i>	<i>427</i>
<i>B. Der Pluralismus .....</i>	<i>430</i>
<i>C. Zukunft der Rundfunkordnung.....</i>	<i>431</i>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>433</b>
<b>Personen- und Sachverzeichnis.....</b>	<b>461</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Bezüglich der verwendeten Abkürzungen wird auf das Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache von Hildebert Kirchner, 4. Auflage Berlin/New York 1993 verwiesen. Abweichende Abkürzungen sind im folgenden aufgelistet.

MP	Media Perspektiven
Bad-Württ LMG	Baden-Württembergisches Landesmediengesetz
BremLMG	Bremisches Landesmediengesetz
HmbMedienG	Hamburgisches Mediengesetz
HPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen
LRG NW	Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LRG Sachs-Anh	Gesetz über privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt
Nied LRG	Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz
RGMV	Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
Rhein-Pf LRG	Landesrundfunkgesetz Rheinland-Pfalz
Saarl LRG	Rundfunkgesetz für das Saarland
SächsPRG	Sächsisches Privatrundfunkgesetz
Schlesw-Holst LRG	Rundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein
StVZ Berlin-Brandenburg	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Rundfunk
SZ	Süddeutsche Zeitung
TRG	Thüringer Rundfunkgesetz



## Teil I: Entwicklungen und Tendenzen im Rundfunkwesen

### A. Geschichte des Rundfunkwesens bis zu seiner Dualisierung

#### I. Der Begriff Rundfunk

„Rundfunk“ ist heute ein allgemein geläufiger Begriff. Diese Tatsache beruht nicht zuletzt auf seiner grundrechtlichen Verankerung in Art. 5 I 2 GG. Sein historischer Ursprung ist unklar. Überwiegend wird der damalige Staatssekretär im Reichspostministerium Dr.-Ing. Hans Bredow als derjenige genannt, der den Begriff 1921 eingeführt haben soll.<sup>1</sup> Nach Lerg hingegen soll Bredow den Terminus Rundfunk bereits 1919 verwandt haben.<sup>2</sup> Demnach ist von einem früheren Entstehungszeitpunkt als allgemein behauptet auszugehen.

Vereinzelt wird nicht Bredow sondern Postrat Thurn als Erfinder des Rundfunkbegriffs genannt.<sup>3</sup> Diese Aussagen müssen nicht unbedingt widersprüchlich sein, da der Begriff selbst von Thurn stammen könnte, er aber von Bredow als deutsche Bezeichnung für die neue technische Errungenschaft eingeführt wurde.<sup>4</sup>

Der Wortteil „Funk“ geht auf die Entdeckung elektromagnetischer Schwingungen zurück, die Heinrich Hertz 1888 durch Funkenentladungen erzeugte - eine längst überholte Methode.<sup>5</sup> „Rund“ bezieht sich auf die Reichweite der elektromagnetischen Wellen, die mit ihrer Nachricht beliebig viele Aufnahmestellen erreichen können.

So wenig bewiesen das historische Herkommen des Rundfunkbegriffs ist, besteht auch über seinen Inhalt Streit. Die gegenwärtigen Schwierigkeiten liegen darin, eine Rundfunkdefinition zu finden, die dem dynamischen Charakter dieses Mediums gerecht wird. Dabei hat dieser theoretische Streit in der Praxis vor allem Auswirkungen auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Medien.

---

<sup>1</sup> Kurt E. Fischer, Dokumente S. 70; Pohle, Rundfunk S. 20; Bredow, Weg S. 8.

<sup>2</sup> Lerg, Entstehung S. 20.

<sup>3</sup> Nesper, Rundfunk S. 101, der diese Bezeichnung kritisiert.

<sup>4</sup> Dafür spricht, daß Bredow selbst in seinem Buch nur behauptet, den Begriff Rundfunk 1921 „eingeführt“ zu haben, siehe Bredow, Ätherwellen II S. 152.

<sup>5</sup> Bredow, Rundfunk S. 9.



## II. Anfänge des deutschen Rundfunkwesens

### 1. Die erste Rundfunksendung

Die Verbreitung von Rundfunk begann mit der „Radio-Stunde-AG“, die am 29. Oktober 1923 gesendet wurde.<sup>6</sup> Sie wurde möglich durch einen vorerst mündlichen Vertrag, den das Reichspostministerium und das Reichsministerium des Inneren mit der Programmgesellschaft „Deutsche Stunde“ für den Berliner Bezirk geschlossen hatten.<sup>7</sup> Zuvor mußte aber das Verbot, drahtlose Sendungen zu empfangen, aus dem Weg geräumt werden, das man aus staatlichen Sicherheitsgründen erteilt hatte. Im Spätsommer 1923 hatte man diesbezüglich eine Kompromißlösung erreicht, derzufolge ein abgegrenzter Wellenbereich für die Öffentlichkeit freigegeben worden war.<sup>8</sup>

Auch die technische Entwicklung wurde durch die Deutsche Reichspost gefördert, die Anfang 1919 den telegraphischen Rundfunk einführt,<sup>9</sup> bevor im August 1921 der telephonische Rundfunk folgte. Die schlechte Wirtschaftslage der Reichspost, mitverursacht durch die hohe Inflation, erforderte eine privatrechtliche Finanzierung. Geldgeber waren öffentliche Körperschaften wie Industrie- und Handelskammern sowie Privatunternehmen.<sup>10</sup>

### 2. Organisation des Rundfunks

Die Rundfunkorganisation ist auf Hans Bredow zurückzuführen. Innerhalb des Zeitraumes vom 29. 10. 1923 bis zum 10. 10. 1924 wurden in Deutschland neun privatrechtliche Rundfunkgesellschaften gegründet,<sup>11</sup> denen von der Reichspost die Konzessionen erteilt wurden. Am 15. Mai 1925 vereinten sich fünf dieser Rundfunkgesellschaften zur Reichsrundfunkgesellschaft (RRG).<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Eckner, in: Jahrbuch des Postwesens 1964, S. 9, 12; Bredow, Ätherwellen II S. 223.

<sup>7</sup> Bausch, Rundfunk S. 26.

<sup>8</sup> Magnus, Rundfunk S. 15; Bausch, Rundfunk, S. 27.

<sup>9</sup> Bredow, Rundfunk S. 9.

<sup>10</sup> Bredow, Rundfunk S. 29; Magnus, Rundfunk S. 17.

<sup>11</sup> Funk-Stunde AG Berlin (29. 10. 1923); Mitteldeutsche Rundfunk AG Leipzig (1. 3. 1924); Deutsche Stunde in Bayern GmbH München (30. 3. 1924); Südwestdeutscher Rundfunkdienst AG Frankfurt am Main (30. 3. 1924); Nordische Rundfunk AG Hamburg (2. 5. 1924); Süddeutsche Rundfunk AG Stuttgart (10. 5. 1924); Schlesische Funkstunde AG Breslau (26. 5. 1924); Ostmarken Rundfunk AG Königsberg in Preußen (14. 6. 1924); Westdeutsche Rundfunk AG Köln (10. 10. 1924). Die Deutsche Welle GmbH Berlin als zehnte Rundfunkgesellschaft wurde erst am 7. 1. 1926 gegründet.

<sup>12</sup> Lerg, Entstehung S. 248.

Ihr schlossen sich die übrigen mit Ausnahme der bayerischen Rundfunkgesellschaft an, um eine einheitliche Interessenvertretung zu schaffen.<sup>13</sup> Zugleich sollte sie die Einnahmen des Rundfunks kontrollieren, die aus öffentlichen Gebühren bestanden. Sie wurden durch die Reichspost aufgrund des Telegraphengesetzes erhoben.

Wegen der wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Reichspost traten die Gesellschaften im März 1926 51 Prozent des Reichsrundfunkgesellschaftskapitals kostenlos an die Deutsche Reichspost ab.<sup>14</sup> Damit sicherte sich die Reichspost entscheidenden Einfluß auf die Gesellschaften. Mit Wirkung zum 1. März 1926 wurden gleichzeitig die Genehmigungsbedingungen für die Rundfunkgesellschaften neu geregelt.<sup>15</sup> Danach wurden Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräten errichtet, die bei der Programmgestaltung mitwirken sollten.

1932 wurde dieser Einfluß der Reichspost zugunsten des Reichsministeriums des Inneren wieder abgeschwächt. In den neuen Leitsätzen für den Rundfunk wurde neben dem Rundfunkkommissar des Reichspostministers ein weiterer Rundfunkkommissar vom Reichsministerium des Inneren berufen. Während der erste den Vorsitz im Verwaltungsrat der RRG innehatte, leitete der zweite den Programmbeirat der RRG und bestimmte die Programmgestaltung mit.<sup>16</sup> Sämtliche Privatanteile an Rundfunkgesellschaften gingen auf die öffentliche Hand über. Die Anteile der Reichsrundfunkgesellschaft erhielten zu 49 Prozent die Länder, zu 51 Prozent blieben sie bei der Reichspost.<sup>17</sup>

### 3. Der Rundfunk im Nationalsozialismus als staatliches Instrument

Dies waren bereits Vorstufen für eine Verstaatlichung des Rundfunks, die den Nationalsozialisten nach ihrer Machtergreifung 1933 den Weg dafür ebnete, den Rundfunk als Propagandainstrument zu nutzen. Joseph Goebbels erkannte frühzeitig die globalen Möglichkeiten des Rundfunks. Daher lag es in seinem Interesse, die Empfangsmöglichkeiten des Rundfunks zu vergrößern.<sup>18</sup> Allein von 1933 bis 1939 stieg die Zahl der Rundfunkteilnehmer von 4 auf 10 Millionen.<sup>19</sup> Gleichzeitig wandte sich der „Vater des Rundfunks“ Hans Bredow vom Rundfunk ab: Noch am 30. Januar 1933 bat er um seine Entlassung;

---

<sup>13</sup> Magnus, Rundfunk S. 18; Bausch, Rundfunk S. 58.

<sup>14</sup> Bredow, Rundfunk S. 29.

<sup>15</sup> „Genehmigung zur Benutzung einer Funksendeanlage der Deutschen Reichspost für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks“, abgedruckt bei Bredow, Rundfunk S. 31 ff.

<sup>16</sup> Bausch, Rundfunk S. 104.

<sup>17</sup> Magnus, Rundfunk S. 23; Eckner, in: Jahrbuch des Postwesens 1964, S. 9, 26.

<sup>18</sup> Nesper, Rundfunk S. 121.

<sup>19</sup> Pohle, Rundfunk S. 333.