

Beiträge zum Informationsrecht

Band 2

**Öffentlich-rechtlicher Rundfunk:
Grenzen des Wachstums**

**Programm- und Angebotsdiversifizierung
der Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland**

Von

Andreas Neun



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREAS NEUN

**Öffentlich-rechtlicher Rundfunk:
Grenzen des Wachstums**

Beiträge zum Informationsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,
Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Prof. Dr. Friedrich Schoch

Band 2

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums

Programm- und Angebotsdiversifizierung
der Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland

Von

Andreas Neun



Duncker & Humblot · Berlin

**Die Juristische Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2001
als Dissertation angenommen.**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

**Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.**

**Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany**

**ISSN 1619-3547
ISBN 3-428-10812-4**

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺**

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung lag der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Wintersemester 2001/2002 als Dissertation vor. Sie befindet sich nunmehr auf dem Stand vom Januar 2002 und ist doch – bei dieser Materie unvermeidbar – in tatsächlicher Hinsicht bereits punktuell von aktuellen Ereignissen eingeholt. Es mag dem Leser überlassen bleiben, ob er spätere Entwicklungen als Beleg oder als Gegenargument für die Thesen der Arbeit wertet.

Zu danken habe ich an erster Stelle meinem langjährigen akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. *Michael Kloepfer*, für die persönliche Betreuung der Arbeit und ihre Aufnahme in die „Beiträge zum Informationsrecht“. Herrn Prof. Dr. Dr. *Ulrich Battis* danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Erwähnen möchte ich auch meine Freunde und Kollegen *Jörg Hennig* und *Matthias Rossi*, denen ich u. a. wertvolle Korrekturhinweise verdanke, sowie *Thilo Brandner*, *Claudio Franzius*, *Stefan Assenmacher*, *Tim Weber*, *Robert Heine* und *Christoph Güttel*. Ihnen danke ich sehr herzlich für manche Anregung und Unterstützung in der Zeit, in der die Arbeit entstanden ist.

Vor allem aber schulde ich meinen Eltern und meiner Familie Dank, meiner lieben Frau dabei auch, aber gewiß nicht nur für die Durchsicht des Manuskripts.

Berlin, im Juni 2002

Andreas Neun

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
A. Problem	25
I. Diversifizierung der Rundfunkprogramme	25
1. Fernsehen	25
2. Hörfunk	26
3. Gründe	27
a) Geringe Produktions- und Verbreitungskosten von Spartenprogrammen	27
aa) Möglichkeit der Mehrfachverwertung vorhandenen Programmmaterials	28
bb) Niedrigere Personalkosten	28
cc) Erleichterung grenzüberschreitender Veranstaltung	28
b) Schrittweise Überwindung der bisherigen Übertragungshindernisse	29
c) Ausgeprägte Rezipientenbindung	29
d) Folgerung: Leichtere Refinanzierbarkeit	29
aa) Werbefinanzierung	30
bb) Entgeltfinanzierung, insbesondere bei Verbreitung in digitalen Programm bouquets	30
4. Vielkanal-Rundfunk plus diversifizierte Internet-Contents: „Ich-Kanäle“ als Zukunftsvision	32
II. Rechtlich zulässige Diversifizierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?	33
B. Rechtliche Fragen	34
I. Rechtmäßigkeit der Veranstaltung neuer öffentlich-rechtlicher Programme bzw. Angebote	34
II. Rechtmäßigkeit der Gebührenfinanzierung neuer öffentlich-rechtlicher Programme und Angebote	35
III. Rechtmäßigkeit der bevorrechtigten Verbreitung öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme	35
C. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	37
§ 1 Gesetzliche und tatsächliche Ausgangsposition	39
A. Explizite gesetzliche Verpflichtungen bzw. Ermächtigungen für öffentlich-rechtliche Spartenprogramme	39
I. § 19 Abs. 2 RStV: Möglichkeit der gemeinsamen Veranstaltung von zwei Fernsehspartenprogrammen durch ARD und ZDF	39

1. Entstehung und Entwicklung des § 19 RStV sowie seines normativen Umfeldes	39
a) Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag	39
b) Viertes Rundfunkänderungsstaatsvertrag	42
c) Fünftes Rundfunkänderungsstaatsvertrag	43
d) Sechstes Rundfunkänderungsstaatsvertrag	45
2. „Kinderkanal“ bzw. „KI.KA“ (seit Mai 2000)	45
3. „Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix“	46
II. § 19 Abs. 6 Satz 2 RStV: Beteiligung am Europäischen Kulturprogramm „Arte“	47
III. § 5 Abs. 1 Satz 3 NDR-Staatsvertrag	48
IV. § 2 Abs. 4 Nr. 2 Radio-Bremen-Gesetz	48
V. Sonderfall: § 3 Abs. 1 SWR-Staatsvertrag	48
VI. Exkurs: Gesetzliche Verpflichtung oder Ermächtigung zur Veranstaltung von Programmen anderer Kategorien	49
1. Vollprogramme nach § 1 Satz 1 ARD-StV und § 2 Abs. 1 ZDF-StV	49
2. Schwerpunktprogramme nach § 19 Abs. 1 RStV; § 2 Abs. 1 DLR-StV	50
B. Begriff des Spartenprogramms	50
I. Begriff des Rundfunks	51
1. Allgemeines	51
a) Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff	51
b) Wandlung des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs durch die neuen digitalen multimedialen Dienstleistungen	52
c) Abgrenzungen zwischen Rundfunkdarbietungen, Mediendiensten und Telediensten	54
aa) Mediendienste und Teledienste	54
bb) Teledienste und Rundfunk	55
cc) Mediendienste und Rundfunk	55
2. Verbleibende Problemfelder	57
a) „Near-Video-on-Demand“ und „Video-on-Demand“	58
aa) Dienstbeschreibung	58
bb) Einordnung von NVOD und VOD nach Gemeinschaftsrecht	58
cc) Einordnung von NVOD nach deutschem Recht	59
dd) Einordnung von VOD nach deutschem Recht	60
b) Internet-Radio und -Fernsehen	62
c) Teleshopping	63
d) „Business-TV“ i. S. firmeneigenen Fernsehens	64
e) Nur für bestimmte Berufsangehörige relevante Darbietungen	65
f) Funk für bestimmte Einrichtungen	65
3. Fazit	67
II. Begriff des Programms	68
1. Herkömmliches Verständnis	68

2. Neubestimmung im Zuge der Digitalisierung: Pakete und Bouquets .	70
III. Oberbegriff für Voll- und Spartenprogramme	71
1. Programmkategorie	71
2. Verhältnis der Programmkategorie zu verwandten Begriffen.	72
a) Programmschema und Programmstruktur	72
b) Programmebene	73
c) Neue „Programmformen“ bzw. neue „Formen von Rundfunk“ . .	74
IV. Herkunft und Bedeutung des Wortes „Sparte“	75
1. Allgemeines.	75
2. Juristischer Sprachgebrauch	75
V. Legaldefinitionen von Voll- und Spartenprogrammen.	76
1. § 2 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 Rundfunkstaatsvertrag.	76
a) „Vielfältige Inhalte“ / „im wesentlichen gleichartige Inhalte“ . .	76
b) Vollprogramm: Bildung eines wesentlichen Teils des Gesamt-	
programms durch Information, Bildung, Beratung und Unterhal-	
tung.	78
aa) Irrelevanz der Reihenfolge der genannten Pflichtsparten	78
bb) Wesentlicher Teil	79
cc) Wesentlicher Anteil jeder einzelnen Pflichtsparte oder aller	
Pflichtsparten?	80
dd) Bildung und Beratung in der Programmrealität	80
2. Landes-Medien- bzw. Privatrundfunkgesetze	84
3. Rundfunkstaatsvertrag a.F. (1987)	85
4. Zwischenergebnis.	86
VI. Verbleibende Unklarheiten	87
1. Programmbereiche	87
a) „Kultur“, „Sport“ und „Musik“	87
aa) Vorbemerkung: Nutzungszwecke und Programmgegenstände	
bb) Spartenprogramme kraft eines dominierenden Gegenstandes:	
Kultur, Sport, Musik, Nachrichten	88
cc) Spartenprogramme kraft eines dominierenden Nutzungs-	
zwecks: Information, Bildung, Beratung, Unterhaltung	90
b) „Fiction“	90
c) „Werbung“	91
d) Spartenübergreifende Programminhalte	91
e) Fazit	93
2. Abgrenzung zum Zielgruppen- und „Special-interest“-Programm . . .	93
3. Abgrenzung zu Schwerpunktprogrammen und Mehrspartenprogram-	
men.	96
4. Verhältnis des Hörfunkspartenprogramms zum Formatradio	97
5. Aufladung der Legaldefinition des Vollprogramms?	100
VII. Zusammenfassung	101

C. Überblick über die derzeit veranstalteten öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme neben „KI.KA“, „Phoenix“ und „Arte“	103
I. Hörfunk	104
1. Allgemeines	104
2. Klassik-, Kultur- und Bildungsprogramme	105
3. Jugendprogramme	105
4. Nachrichten- und Informationsprogramme	106
5. Programme für die fremdsprachige Bevölkerung	107
II. Analoges Fernsehen	107
1. Bildungsprogramm „BR Alpha“ des Bayerischen Rundfunks	107
2. Ausbau des „KI.KA“ zu einem (auch) Jugendprogramm?	107
III. Digitale Fernsehspartenprogramme in den neuen öffentlich-rechtlichen Programmbouquets	108
1. Allgemeines	108
2. „ARD Digital“	109
a) „EinsFestival“	110
b) „EinsExtra“	110
3. „ZDF.vision“	110
a) „Theaterkanal“	111
b) „ZDF.info“	111
c) „ZDF.doku“	111
D. Verwandte Problemstellung: Öffentlich-rechtliche Schwerpunktprogramme .	112
I. Schwerpunkt Kultur: „Eins Plus“ und „3sat“	112
II. Schwerpunkte Information und Kultur: „Deutschlandfunk“ und „DeutschlandRadio Berlin“	113
III. Schwerpunkt Information: „DW-tv“?	113
IV. Schwerpunkt Unterhaltung: künftiger „Deutscher Auslandskanal“?	114
E. Rechtliche Auseinandersetzungen um öffentlich-rechtliche Sparten- und Schwerpunktprogramme	114
I. „Kinderkanal“ und „Phoenix“	115
II. „EinsPlus“	116
III. „S 4 Baden-Württemberg“	116
IV. „N-Joy-Radio“	117
V. „MDR Sputnik“	117
F. Erschließung weiterer Programm- und Tätigkeitsfelder durch den öffent- lich-rechtlichen Rundfunk	118
I. Vorbemerkung	118
II. Ausweitung der Programmveranstaltung und -verbreitung	119
1. Bundesweite Verbreitung der Dritten Fernsehprogramme der ARD- Anstalten	119
2. Pay-TV	119
3. Ballungsraumfernsehen	120

4.	Digitale Programme, Programmpakete und Programmbouquets	121
a)	§ 19 Abs. 3 und 4 RStV	121
b)	Landesrecht	121
5.	Nutzung des Internet als zusätzlichen Verbreitungsweg der zulässigerweise veranstalteten Programme	122
6.	Ausdehnung der Werbemöglichkeiten?	123
7.	Erweiterung des Programmangebots der Bundesrundfunkanstalt DW	123
III.	Programmbeschaffung	125
1.	Programmproduktion durch private Tochterunternehmen	125
2.	Eigene Rechteagenturen	126
3.	Kooperationen mit Privaten	126
IV.	Wirtschaftliche Betätigungen in Wahrnehmung von Annexkompetenzen und Randnutzungen	127
1.	Wahrnehmung von Annexkompetenzen	128
2.	Randnutzungen: Wirtschaftliche Verwertung der Produktionen und der damit zusammenhängenden Rechte	128
3.	Beispiel: „ZDF-Medienpark“	129
V.	Mediendienst-Angebote	131
1.	Fernseh- und Radiotext	131
2.	Vorwiegend programmbezogene Abrufdienste	131
3.	Eigenständige Internet-Programme?	132
VI.	Telekommunikationsdienstleistungen und Teledienst-Angebote	133
1.	Betrieb eigener Sendernetze	133
2.	Access-Providing	134
§ 2 Technische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Situationsgebundenheit des Rundfunks		135
A.	Vorbemerkung	135
B.	Technische Bedingungen	135
I.	Digitalisierung der Übertragungssignale und -wege	136
II.	Kanal- und Programmervielfachung	140
III.	Inhaltliche und technische Konvergenz: Multimedia	141
1.	Endgeräte	141
2.	Dienstleistungen	142
3.	Distributionswege	142
IV.	Interaktivität über Rückkanäle	142
V.	Rechtsstellung der Betreiber von Funk-, Satelliten- und Kabelanlagen	143
1.	Vorbemerkung: Telekommunikation als „Dienerin“ des Rundfunks?	143
2.	Terrestrische Übertragung, insbesondere für digitalen Rundfunk	147
3.	Kabelverbreitung	147
a)	Analoges Fernsehen	148
b)	Digitales Fernsehen	149

C. Wirtschaftliche Bedingungen.....	151
I. Zugangshindernisse für Anbieter und Nutzer von digitalen Rundfunkprogrammen und elektronischen Informations- und Kommunikationsdiensten	152
1. Allgemeines.....	152
2. Anbieter von Diensten mit Zugangsberechtigung	153
3. Navigatoren.....	154
II. Weitere Gefahren für die Meinungsvielfalt	155
1. Horizontale Verflechtung privater Rundfunkveranstalter	156
2. Vertikale bzw. diagonale Verflechtung: Cross-Media-Ownership	158
3. Privatisierung der Übertragungswege durch Liberalisierung des Telekommunikationssektors	158
III. Wirtschaftliche Bedingungen für die Veranstaltung, Verbreitung und Finanzierung von privatem Rundfunk	160
1. Allgemeines.....	160
a) Zahl der Veranstalter und Beschäftigten	161
b) Erträge	162
c) Bruttowertschöpfung	162
2. Märkte	162
a) Fernsehen.....	162
aa) Vollprogramme	163
bb) Sparten- und Zielgruppenprogramme	164
cc) Pay-TV-Spartenprogramme	166
b) Hörfunk	168
3. Fazit: Marktsituation insbesondere der privaten Spartenprogramme ..	169
a) Fernsehen.....	169
b) Hörfunk	170
IV. Programmrealität: Inhalte und Nutzung der Medien Hörfunk und Fernsehen.....	170
1. Intramediäre Konkurrenz	171
a) Angleichung der Fernsehvollprogramminhalte.....	171
aa) Konvergenzthese.....	171
bb) Marginalisierungsthese	173
cc) Legitimitätsdilemma des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ..	173
b) Spartenkompetenz des Rundfunkveranstalters als Kriterium für Nutzungserwartung und -verhalten.....	173
c) Mediennutzung durch Kinder	175
2. Intermediäre Konkurrenz und Medienzeitbudgetierung der Nutzer ..	176
a) Fernsehen.....	176
b) Hörfunk	177
c) Internet.....	177
V. Parallelen und Unterschiede zwischen Presse- und Rundfunkmarkt	178

D. Gesellschaftliche und kulturelle Bedingungen	179
I. Gleichzeitige Universalisierung und Fragmentarisierung der Lebenswelten in der globalen Informationsgesellschaft und Medienkultur	179
1. Globalisierung und Universalisierung	180
2. Fragmentarisierung und Individualisierung	180
3. Desintegration durch Rundfunk?	180
4. Integration unter Vielkanal-Bedingungen?	182
II. Vermittlung von Medienkompetenz und Verhinderung des „Digital Divide“	183
§ 3 Problemorientierte Darstellung des Rundfunkrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung	185
A. Vorbemerkung	185
B. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Rundfunks	186
I. „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)	186
1. Gewährleistungs- und Schutzbereich	187
a) Objektiv-rechtliche Funktion	187
b) Subjektiv-rechtliche Funktion	189
c) Wechselseitige Durchdringung und Stützung der objektiv-rechtlichen und subjektivrechtlichen Elemente der Rundfunkfreiheit. .	190
2. Schranken	191
a) Ausgestaltungen: Verwirklichung und Förderung der dienenden Funktion.	191
b) Für Eingriffe: Schranke der allgemeinen Gesetze	192
c) Wesentlichkeitsrechtsprechung.	192
3. Schranken-Schranken bei Eingriffen in die Rundfunkfreiheit	192
a) Übermaßverbot	192
b) Wechselwirkung	193
II. Rundfunkfreiheit in den Verfassungen der Länder.	193
1. Überblick	193
2. Einzelne Verfassungen.	194
a) Bayern	194
b) Brandenburg	195
c) Sachsen	195
d) Thüringen	195
C. Grundrechtskollisionen im Zusammenhang mit der Veranstaltung, Finanzierung und Verbreitung öffentlich-rechtlichen Rundfunks.	196
I. Rechtsverhältnis Staat – öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter ...	196
1. Objektiv-rechtliche Ausgestaltung der Aufgabe und Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung	196
a) Grundversorgung	196
aa) Funktionen	196

(1) Rechtfertigung der Privilegien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	196
(2) Ermöglichung privater Rundfunkveranstaltung	196
bb) Elemente	197
(1) Technisch	197
(2) Inhaltlich	198
(3) Organisatorisch-prozedural	198
b) Funktionsauftrag	198
aa) Forumsfunktion: Mittler und Faktor im Meinungsbildungsprozeß durch Unterhaltung und Information	198
bb) Träger kultureller Verantwortung	199
cc) Integration	199
dd) Komplementärfunktion	200
c) Bestands- und Entwicklungsgarantie	200
d) Finanzierungsgarantie	201
aa) Finanzierungsform	201
bb) Verfahren der Gebührenfestsetzung	202
cc) Begrenzung des Umfangs der Finanzierungszusage auf das „Funktionserforderliche“	202
e) Verhältnis des Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag	202
aa) Erweiterung der Grundversorgung durch den Funktionsauftrag?	202
bb) Kongruenz?	203
cc) Erfüllung des Funktionsauftrags als Minimum der Grundversorgung?	203
dd) Fazit	203
2. Subjektiv-rechtliche Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ..	204
a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: Programmautonomie	204
b) Abwehr ökonomischer Benachteiligungen über die wirtschaftlichen Grundfreiheiten?	205
II. Rechtsverhältnis Staat – privater Rundfunkveranstalter	206
1. Abwehr von staatlichen Eingriffen in die Programmautonomie über die Rundfunkfreiheit	206
2. Abwehr wirtschaftlicher Nachteile durch staatliches Handeln über die Rundfunkfreiheit?	207
a) Schutz vor jedweder Beeinträchtigung durch staatlich mitverursachte ökonomische Konkurrenz?	207
b) Schutz vor wirtschaftlichen Bedingungen, welche die private Grundrechtsausübung wesentlich erschweren oder unmöglich machen	207
c) Fazit: Keine umfassende Rundfunkunternehmerfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.	208
3. Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit des privaten Rundfunks als Eingriff in die wirtschaftlichen Freiheitsrechte	208

a)	Eingriff in das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG).....	208
b)	Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG).....	209
c)	Eingriff in die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....	210
4.	Subjektiv-rechtlicher Anspruch gegen die Rechtsaufsichtsbehörde auf Einschreiten gegen eine rechtswidrige Programmausweitung durch eine Landesrundfunkanstalt?.....	210
a)	Antrags- bzw. Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO (analog).....	211
b)	Anordnungsanspruch bzw. klagebegründender Anspruch.....	212
III.	Rechtsverhältnis Landesmedienanstalt – Rundfunkveranstalter.....	213
1.	Rechtsnatur und -stellung sowie Aufgaben der Landesmedienanstalten.....	213
a)	Grundrechtsverpflichtete, aber staatsferne Organisationseinheiten.....	213
b)	Aufgabe: Zulassung privater Rundfunkveranstalter und Zuweisung von Übertragungskapazitäten.....	215
c)	Bayerischer Sonderweg: BLM als alleiniger Träger der Rundfunkfreiheit nach Art. 111a BayVerf?.....	216
2.	Rechtsverhältnis zu den Rundfunkveranstaltern.....	217
IV.	Rechtsverhältnis öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter – privater Rundfunkveranstalter.....	220
1.	Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch?.....	221
2.	Wettbewerbsrechtliche Ansprüche.....	222
a)	Vorfrage: (Zivilrechtliches) Wettbewerbsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.....	222
b)	Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche gegen einen öffentlich-rechtlichen Veranstalter nach § 1 UWG.....	224
aa)	Fehlen konkreter rundfunkgesetzlicher Vorgaben für das Betätigungsfeld einer Rundfunkanstalt.....	225
bb)	Bestehen konkreter rundfunkgesetzlicher Vorgaben für das Betätigungsfeld einer Rundfunkanstalt.....	226
c)	Ansprüche auf Einschreiten der Kartellbehörden nach GWB bei Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter.....	228
aa)	Bestehen konkreter rundfunkgesetzlicher Vorgaben für das Betätigungsfeld einer Rundfunkanstalt.....	228
bb)	Fehlen konkreter rundfunkgesetzlicher Vorgaben für das Betätigungsfeld einer Rundfunkanstalt.....	229
V.	Rechtsverhältnis Staat – Rundfunkgebührenzahler.....	230
1.	Allgemeines.....	230
2.	Erhebung der Rundfunkgebühr als Grundrechtseingriff.....	231
a)	Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG).....	231
b)	Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG).....	232
c)	Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....	232
d)	Art. 3 Abs. 1 GG: Gebot der Gleichheit aller Bürger vor öffentlichen Lasten.....	233

3. Relevanz der Rechtsnatur der Rundfunkgebühr für die materielle verfassungsrechtliche Bewertung?	234
4. Grenzen der Abgabenbelastung	236
VI. Rechtsverhältnis öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter – Rundfunkgebührenzahler	236
D. Rechtsprechung speziell zu Spartenprogrammen und zur fortschreitenden Angebotsexpansion öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter	237
I. BVerfG und Spartenprogramme	237
1. Baden-Württemberg-Beschluß	237
2. Eilentscheidung zu „MDR-Sputnik“	239
II. Weitere Aussagen des BVerfG über eine gebührenprivilegierte Diversifizierung bzw. Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	239
1. Nordrhein-Westfalen-Urteil	239
2. „HR 3“-Beschluß	240
3. Rundfunkgebührenurteil	242
4. Rekurs: Baden-Württemberg-Beschluß	242
III. Weitere Rechtsprechung	243
1. Seniorenschwerpunkt- bzw. -spartenprogramm	243
2. Jugendprogramme	245
a) „MDR Sputnik“	245
b) „N-Joy-Radio“	246
E. Zwischenergebnis	247
I. Interdependenz zwischen Veranstaltung und Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme	247
II. Ausdruck der Entwicklungsgarantie: Kein generelles Expansions- bzw. Diversifizierungsverbot	248
III. Verfassungsrechtlicher Zulässigkeitsmaßstab: Gesamt- oder Einzelangebot?	249
IV. Unzureichende Begrenzung der Entwicklungsgarantie durch Grundversorgungsbzw. Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ..	249
V. Folgerungen für den weiteren Gang der Untersuchung	251
§ 4 Vereinbarkeit der öffentlich-rechtlichen Programmdiversifizierung mit der europäischen Rundfunkordnung	253
A. Vorüberlegungen	253
I. Institutionelle Pfeiler einer europäischen Rundfunkordnung	253
II. Völkerrechtlicher Exkurs	253
1. Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte	253
2. Weiteres Völkervertragsrecht	254
3. Ausblick: WTO-Verhandlungen zur Medienliberalisierung	254
III. Andere EU-Mitgliedstaaten	255
1. Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland	255

2. Frankreich	260
3. Griechenland	264
4. Italien	265
5. Luxemburg	267
6. Niederlande	268
7. Österreich	271
8. Portugal	273
IV. European Broadcasting Union	275
B. Europarat	276
I. Art. 10 Europäische Menschenrechtskonvention	276
1. Eingriffe in die Rundfunkfreiheit	277
2. Rechtfertigung von Eingriffen in die Rundfunkfreiheit	277
a) Art. 10 Abs. 2 EMRK, insbesondere die Rechte anderer	278
b) Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK	279
3. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	280
4. Zwischenresümee: Gewährleistung der Rundfunkfreiheit funktional als klassisches Abwehrrecht	282
5. Rang der Europaratskonventionen in der Normenhierarchie und prä- judizierende Kraft für das deutsche Rundfunkverfassungsrecht? ...	283
a) Geltung als einfaches Bundesrecht	283
b) Überführung der materiellen Verbürgungen der Europaratskon- vention in das Europäische Gemeinschaftsrecht	283
II. Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen	284
III. (Unverbindliche) Empfehlung des Ministerkomitees zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks	284
C. Europäische Union und Europäische Gemeinschaft	286
I. Rangverhältnis zum deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht	287
II. Ausgangsposition	288
1. Überblick über die einschlägigen Bestimmungen des primären Ge- meinschaftsrechts	288
2. Vertrag von Maastricht	289
a) Art. 6 [ex-Art. F] Abs. 2 EUV	289
aa) Rundfunkfreiheit als allgemeiner Grundsatz des Gemein- schaftsrechts	289
(1) Art. 10 EMRK	290
(2) Gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaa- ten?	290
bb) Allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts als Maß- stab für mitgliedstaatliches Handeln	294
b) Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten durch die Union (Art. 6 Abs. 3 [ex-Art. F Abs. 1] EUV)	298

c)	„Beitrag zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten“ als Politik der Gemeinschaft (Art. 3 lit. q i. V. m. Art. 2 EGV) nach Maßgabe des Art. 151 (ex-Art. 128) EGV	299
3.	Vertrag von Amsterdam	300
a)	Protokollerklärung betreffend den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten	300
aa)	Inhalt	300
bb)	Bedeutung: „Auslegende Bestimmung“	301
cc)	Einfluß auf die Kommissionsentscheidungen zu „Kinderkanal“ und „Phoenix“	302
b)	Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Art. 16 [ex-Art. 7d] EGV)	302
4.	Charta der Grundrechte der Europäischen Union	303
a)	Rundfunkrelevante Verbürgungen	304
b)	Allgemeine Bestimmungen	305
5.	Richtlinien	306
a)	Fernseh-Richtlinie	306
b)	Telekommunikations-Richtlinien mit Rundfunkrelevanz	307
c)	Richtlinien zu den „Diensten der Informationsgesellschaft“	307
d)	Richtlinie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen	309
aa)	Allgemeines	309
bb)	Verpflichtung zu getrennter Buchführung für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und für sonstige Dienstleistungen	310
cc)	Ausnahmen	311
dd)	Anwendungsvoraussetzung	313
6.	Entschließung des Rates zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	313
7.	Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der EG im digitalen Zeitalter	314
8.	Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa	315
III.	Vereinbarkeit der öffentlich-rechtlichen Programmdiversifizierung mit dem Gemeinschaftsrecht	315
1.	Verstoß gegen das Beihilfenregime (Art. 87 ff. [ex-Art. 90 ff.] EGV)	316
a)	Aktuelle Entwicklungen	316
b)	Finanzierung aus dem Rundfunkgebührenaufkommen als staatliche Beihilfe?	318
aa)	Finanzieller Vorteil	318
bb)	Hindernis: Begünstigung als angemessene Gegenleistung für vom Unternehmen erbrachte Leistung	319
cc)	„Staatliche“ oder „aus staatlichen Mitteln gewährte“ Begünstigung	321

dd) Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige.....	323
c) Wettbewerbsverfälschung	324
d) Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	326
2. Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 [ex-Art. 59] EGV)	326
a) Rundfunk als „Dienstleistung“.....	326
aa) Leistung, die nicht anderen Vorschriften unterliegt	326
bb) Regelmäßige Entgeltlichkeit	327
cc) Grenzüberschreitende Erbringung	327
b) Denkbare Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit durch die mitgliedstaatlichen Rundfunkordnungen	328
aa) Diskriminierungen	328
bb) Behinderungen	328
(1) Behinderungen des privaten Rundfunks	329
(2) Behinderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ..	330
c) Rechtfertigung von Behinderungen durch „zwingende Erfordernisse“ des Allgemeininteresses (sog. Cassis-Formel)	331
3. Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln (Art. 81 f. [ex-Art. 85 f.] EGV)	333
4. Art. 86 (ex-Art. 90) Abs. 2 EGV als Rechtfertigungstatbestand.....	335
a) Vorfragen	335
aa) Verhinderung der Erfüllung der Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bei Anwendung der Wettbewerbsregeln?	336
bb) Art. 87 (ex-Art. 92) Abs. 3 lit. d EGV als verdrängende Spezialnorm des Beihilferegimes?	337
cc) Verhältnis von Art. 86 (ex-Art. 90) Abs. 2 EGV zum Immanenzvorbehalt für Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs	338
b) Rundfunkanstalten als mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraute Unternehmen.....	339
aa) Rundfunk als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse	339
bb) Betrauung	341
c) Einfluß der Amsterdamer Protokollerklärung auf die bisherige Rechtslage	341
d) Dem gemeinsamen Interesse nicht zuwiderlaufende Beeinträchtigung der Handels- und Wettbewerbsbedingungen	344
aa) Verhältnismäßigkeit als gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz ..	344
bb) Zweckgebundenheit des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers ...	345
cc) Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der mitgliedstaatlichen Normen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	346

dd) Transparenz: Hinreichende Bestimmtheit der mitgliedstaatlichen Festlegung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrages?	348
D. Zwischenergebnis	349
E. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	352
§ 5 Parlamentsvorbehalt für die öffentlich-rechtliche Programm- und Angebotsexpansion	354
A. Problem	354
B. Vergleich mit anderen legislativen Einwirkungsmöglichkeiten auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	357
I. Konstituierende Gesetzgebung	357
1. Errichtung einer Rundfunkanstalt	357
2. Beseitigung einer Rundfunkanstalt	358
II. Änderung der Organisation einer Rundfunkanstalt	359
III. Verpflichtung zur Kooperation mit anderer Rundfunkanstalt	360
IV. Quantitative Festlegung der nutzbaren Funkfrequenzen	361
V. Verbot mit gesetzlichem Zulassungsvorbehalt für öffentlich-rechtliches Pay-TV	361
C. Gesetzesvorbehalt für neue öffentlich-rechtliche Programme und Angebote?	362
I. Argumente contra	363
1. Verletzung der Programmautonomie durch manipulative Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke?	363
a) Selbstbestimmungsrecht der Anstalten über die erforderlichen Programmleistungen als Bereich unantastbarer Freiheitsausübung?	363
b) Fehlende „Allgemeinheit“ des Schrankengesetzes?	368
c) Unverhältnismäßigkeit?	369
2. Unmöglichkeit konkreter gesetzlicher Vorgaben angesichts der dem Rundfunk innewohnenden Dynamik und Ungewißheit?	372
3. Beschneidung bzw. Abschaffung der Entwicklungsgarantie?	372
4. Ausreichende Selbstkontrollkraft der Anstalten?	374
5. Erschöpfende Berücksichtigung der Interessen der Rundfunkteilnehmer durch den RFinStV?	375
6. Historisches Argument: Ohne gesetzliche Grundlage gestartete öffentlich-rechtliche Programme?	377
7. Vetomacht und Ratifizierungssituation der Landesparlamente im Hinblick auf bundesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunk?	378
8. Willkürliche Schlechterstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?	379
9. Notwendigkeit eines starken öffentlich-rechtlichen Gegenpols	380

II. Argumente pro	381
1. Axiome	382
a) Natürliches Expansionsbestreben der Rundfunkanstalten	382
b) Ungenügende Begrenzungswirkung des Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrages	382
c) Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels	383
aa) Von der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit zum rechtfertigungsbedürftigen Eingriff	383
bb) Alternative Begründung einer gebotenen Neuorientierung	385
2. Unspezifische Programmnormen bzw. die gesetzliche Zulassung öffentlich-rechtlicher Expansionen als Grundrechtseingriffe	386
a) Eingriff in die Rundfunkfreiheit privater Veranstalter	387
aa) Rundfunkunternehmerfreiheit nach bisherigem Verständnis	387
bb) Gebotene Einbeziehung der privaten Rundfunkunternehmerfreiheit in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit	388
cc) Mittelbarer Eingriff durch unbestimmte gesetzliche Programmvorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	390
b) Eingriff in die Allgemeine Handlungsfreiheit der Rundfunkteilnehmer	391
c) Eingriff in die wirtschaftlichen Freiheiten von TK-Dienstleistungsunternehmen und IuK-Diensteanbietern	392
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe	392
a) Allgemeines	392
b) Unterschiede hinsichtlich der beiden Eingriffsalternativen	393
aa) Negativ: Unbestimmte gesetzliche Vorgaben für öffentlich-rechtliche Programme und Angebote	394
bb) Positiv: Zulassung neuer öffentlich-rechtlicher Programme und/oder Angebote	395
D. Schlußfolgerungen	395
I. Parlamentsvorbehalt für öffentlich-rechtliche Expansionen bei Kollision mit anderen Freiheiten	395
II. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	397
III. Weitere (prozessuale) Konsequenzen	398
1. (Abwehr-) Ansprüche der privaten Grundrechtsbetroffenen	398
a) Medienordnungsrecht	399
aa) Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch	399
bb) Drittschutz durch programmbegrenzende Normen	399
b) Wettbewerbsrecht	400
2. Leistungsansprüche öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter auf Schaffung bestimmter gesetzlicher Ermächtigungen	401
IV. Kooperative Rechtsetzung i.S. einer regulierten Selbstregulierung?	402

§ 6 Öffentlich-rechtliche Programm- und Angebotsdiversifizierungen im einzelnen	404
A. Vorbemerkung	404
I. Zulassungsfähigkeit entgeltfinanzierter öffentlich-rechtlicher (Sparten-) Programme?	404
II. Zulassungsfähigkeit werbefinanzierter öffentlich-rechtlicher (Sparten-) Programme	406
III. Ergebnis	407
B. Verhältnismäßigkeit einzelner gesetzlicher Ermächtigungen zur Veranstaltung von Spartenprogrammen	408
I. Vorbemerkungen	408
1. Drohende Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine „Mindestversorgung“?	408
2. Spezifische Situation des öffentlich-rechtlichen Hörfunks	409
II. Legitime Zwecke	410
1. Wahrung des Pluralismus in den Medien	410
2. Bedienung „demokratischer, sozialer und kultureller Bedürfnisse der Gesellschaft“	411
III. Geeignetheit?	411
1. Erkennbare Positionierung gegen ein bestimmtes privates Programm	411
2. Entleerung der Vollprogramme	412
IV. Erforderlichkeit	412
1. Verbot von Werbung und Sponsoring für öffentlich-rechtlichen Rundfunks als milderer, gleich geeignetes Mittel?	413
2. Evident meritorische Güter: Programme als Ausgleich von strukturell bedingten Pluralismusdefiziten privater Rundfunkveranstaltung	414
3. Evident nicht-meritorische Güter: Privat erbringbare Spartenprogramme	415
4. Grenzfälle	416
a) Bereits veranstaltete Fernsehspartenprogramme	416
aa) Kinderprogramm	416
bb) Ereignis- und Dokumentationsprogramm	417
cc) Bisherige digitale Programme	417
b) Potentielle öffentlich-rechtliche Fernsehspartenprogramme	418
aa) Jugendprogramm	418
bb) Europaprogramm	418
V. Unangemessenheit	418
1. Prinzipielle Verfehlung der „Integrationsfunktion“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?	419
a) Integrationsfunktion als Mythos	419
b) Integrationsfunktion als Hintergrundannahme des BVerfG	420
2. Mehrfachversorgungen	420

3. Fernsehspartenprogramme einzelner Landesrundfunkanstalten	421
4. Exklusiv der Internetverbreitung vorbehaltene (Sparten-) Programme	421
C. Ausblick: Verfassungsmäßigkeit eines gesetzlichen Versparungsgebotes/ Vollprogrammverbots	422
I. Allgemeines.	422
1. Adäquate Programmkategorie angesichts der gesellschaftlichen Diversifizierung?	422
2. Adäquate Programmkategorie im vollständig digitalisierten Fernsehen?	422
II. Beibehaltung öffentlich-rechtlicher Vollprogramme als Verletzung der Grundrechte privater Veranstalter und Gebührenzahler?	423
1. Fehlender Eingriff	423
2. Hilfsweise: Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	423
III. Verletzung der Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter durch Vollprogrammverbot?	425
D. Digitale Programme und Programmbouquets	425
E. Mediendienste.	427
I. Programmbezogene Abrufdienste	427
II. Eigenständiger Internet-Rundfunk.	427
III. Ausbau des Internets zur „dritten Programmsäule“	428
F. Access-Providing	429
Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	431
Literaturverzeichnis	444
Sachwortverzeichnis	470

Einleitung*

A. Problem

I. Diversifizierung der Rundfunkprogramme

1. Fernsehen

„Spartensender auf dem Vormarsch: Zielgruppenprogramme sind das Fernsehen der Zukunft“¹ lautete eine in den zurückliegenden Jahren oft geäußerte Prognose zur Zukunft des Bildmediums. Betrachtet man die Lizenzanträge für neue, privatwirtschaftlich veranstaltete (*Free-* oder *Pay-TV-*) Programme, läßt sich dieses Schlagwort schnell verifizieren.²

* Hinsichtlich der Artikel der neu nummerierten und zum 1. 5. 1999 in Kraft gesetzten Amsterdamer Fassungen des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) wird hier nicht der von EuGH und EuG 1. Instanz gewählten Zitierweise – EU bzw. EG im Gegensatz zu EUV und EGV für die Maastrichter Fassungen (vgl. NVwZ 2000, 55) – gefolgt, sondern der in der deutschsprachigen Kommentarliteratur üblichen Praxis nach dem Muster Art. 6 (ex-Art. F) EUV bzw. Art. 90 (ex-Art. 86) Abs. 2 EGV, wobei die Klammerinhalte die Zählung der Maastrichter Vertragsfassungen bezeichnen.

Zitate aus dem Periodikum „epd medien“ ohne Seitenangabe sind solche, die im *World Wide Web* (WWW)-Archiv des Evangelischen Pressedienstes (epd) „Medien“ unter http://www.epd.de/medien/welcome_small.html abgerufen werden können. Ohne – mit WWW-Adressen angegebene – Internet-Fundstellen kann eine rundfunkrechtliche Untersuchung heute nicht mehr auskommen. Diese Belege sind selbstverständlich mit größtmöglicher Sorgfalt gewählt, können jedoch gleichwohl – außerhalb der Verantwortungssphäre des Verf. – unterdessen geändert und daher überholt sein.

¹ B. Schwintowski, „Kommunikation und Medien“, Beilage zu FAZ Nr. 208 vom 8. 9. 1998, S. 10.

² Vgl. die Auflistung der Anträge auf Zulassung von Fernsehveranstaltern in KEK, Jahresbericht 1999/2000, S. 10 ff. Aus den Pressemitteilungen der Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) seien hier die von der 118. KDLM-Sitzung (September 1999) von der 121. KDLM-Sitzung (Juni 2000) herausgegriffen. Sie dokumentieren die (Vor-) Abstimmungen über die Lizenzen für:

- RTL Television GmbH: vier bundesweite digitale Spartenprogramme (*Soaps; News, Magazines; Action; Highlights*);
- VOX Film- und Fernseh-GmbH & Co. KG: zwei bundesweite digitale Spartenprogramme (*Reise; Service*);

2. Hörfunk

Im Hörfunk indes erschien und erscheint schon das analoge, terrestrisch verbreitete Programmspektrum als konzeptionell parzelliert und zielgruppengenau segmentiert, auch und gerade das der öffentlich-rechtlichen „Säule“ des dualen Rundfunksystems. Schon der Aufbau der UKW-Frequenzketten in den fünfziger und sechziger Jahren ermöglichte den Landesrundfunkanstalten erste Ausdifferenzierungen ihres Angebotsspektrums, also das Verlassen des *einen* heterogenen, zunächst nur über Mittelwelle verbreiteten Misch- bzw. Vollprogramms (mit hohen Anteilen des gesprochenen Wortes und der klassischen Musik) zugunsten einer Neuverteilung der Sendungen und Beiträge auf homogene Programmangebote, die ganz gezielt bestimmte Interessen und Hörererwartungen bedienen sollen.³ Daß ein aus Unterhaltungs- und ernster Musik gemischtes Hörfunkprogramm auf Dauer die Anhänger *beider* Genres abschreckt,⁴ ist eine früh gewonnene und vernünftigerweise nicht zu bezweifelnde Erkenntnis. Verkürzt dargestellt, hatten die öffentlich-rechtlichen Veranstalter in einem ersten Schritt die typischen Genrebestandteile des „Kulturradios“ (klassische Musikdarbietungen und Bildungssendungen) zu speziellen Programmen „gebündelt“ und diese inhaltlich – nicht völlig, aber doch weitgehend – der tagesaktuellen Berichterstattung enthoben sowie gegenüber – außerhalb der (bürgerlichen) „Hochkultur“ liegenden – „populär“ unterhaltenden Einflüssen immunisiert. Jenen wiesen die Anstalten spätestens in den siebziger Jahren ihren Programmplatz im wesentlichen bei den neugeschaffenen sog. „Service-Wellen“ zu. Nach der Zulassung privater Rundfunkveranstaltung zeichnete sich spätestens seit Mitte der 90er Jahre das „Ende des Gemischtwarenladens“⁵ im Hörfunk deutlich ab, indem die Landesrundfunkanstalten jeweils vierte

-
- Europäischer Wissenschaftskanal GmbH: ein (auch analoges) europaweites *Edu-tainment*-Programm mit den Schwerpunkten Wissenschaft und Unterhaltung in zunächst zwei Sprachen (Deutsch; Englisch);
 - Single TV Fernsehen GmbH: ein bundesweites digitales Programm für Alleinlebende aller Generationen, das dann am 16. 9. 2000 mit 24-stündigen Übertragungen der zweiten „Big Brother“-Staffel seinen Sendebetrieb startete;
 - H5B5 Digital GmbH: ein digitales Spartenfernsehprogramm „Technology & Science Channel“;
 - MTV Networks GmbH: zwei digitale Satellitenfernsehspartenprogramme „MTV Base“ und „MTV Extra“;
 - Discovery Germany Beteiligungs GmbH: vier digitale bundesweite Fernsehspartenprogramme „Der Reisekanal“ (auch analog), „Der Wissenschaftskanal“, „Der Gesundheitskanal“ und „Animal Planet“.

³ Vgl. vor allem die Darstellung bei *Holz-nagel/Vesting*, Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk, 1999, S. 29 ff.

⁴ Vgl. etwa *Binder/Drengberg*, Öffentlich-rechtlicher Hörfunk im Wettbewerb, 1997, S. 4.

oder sogar fünfte Programme installierten, i. d. R. reine Jugend- und/oder Nachrichtenformate.⁶

Die private Hörfunk-„Landschaft“ setzt sich seit ihrer Implementierung zum ganz überwiegenden Teil aus konsistenten Tagesbegleitprogrammen zusammen, die jeweils konsequent auf bestimmte Alters- und Zielgruppen ausgerichtete (populäre) Musikformatierungen aufweisen und daneben regelmäßig Service-Informationen (Verkehr, Wetter etc.) und tagesaktuelle Berichterstattungen mit regionalem Schwerpunkt liefern (sog. „Formatradios“⁷).

3. Gründe

Die Gründe dieser – auch als Programmdiversifizierung bezeichneten⁸ – Entwicklung zu spezialisierten, differenzierten und individualisierten Programmangeboten und -nachfragen⁹ sind vielschichtig:

a) Geringe Produktions- und Verbreitungskosten von Spartenprogrammen

Die Veranstaltung eines Spartenprogramms, d. h. eines Programms mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten,¹⁰ ist regelmäßig nicht so kostenintensiv wie ein – rundfunktechnisch und vom Darbietungsvolumen her vergleichbares – Angebot mit vielfältigen Inhalten, die Veranstaltung eines Vollprogramms also. Dieser Umstand verdient nicht zuletzt deshalb Beachtung, weil der hohe finanzielle Aufwand für die Rundfunkveranstaltung vor dem Hintergrund einer durch die Vollprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols geprägten Rundfunkwirklichkeit als einer der entscheidenden Gründe für die sog. „Sondersituation des Rundfunks“ herhielt, welche die grundrechtsdogmatische Sonderbehandlung der „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“ – etwa gegenüber der ebenfalls durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Pressefreiheit – grundrechtsdogmatisch legitimierte. Als kostenminimierende Faktoren können im einzelnen gelten:

⁵ So die Überschrift der SZ (Nr. 124 vom 2. 6. 1998, S. 19) zum Start des Nachrichtenprogramms „NDR 4 Info“.

⁶ s. noch detailliert u. § 1 C. I. 3. und 4.

⁷ s. u. § 1 B. VI. 4.

⁸ Vgl. etwa für die Europäischen Gemeinschaften die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. 1. 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. EG Nr. C 30, S. 1).

⁹ Früh zu diesem charakteristischen Zug des Rundfunkwesens *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980, S. 30 ff.

¹⁰ s. u. § 1 B. V. 1. a).