

Medienschriften I
Rechtswissenschaftliche Beiträge

Band 1

Friedrich Kühn

Rundfunkrecht in Indien und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung

BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG



Rundfunkrecht in Indien und Deutschland

Medienschriften I
Rechtswissenschaftliche Beiträge
Band 1

Herausgegeben von der
Mitteldeutschen Vereinigung für Medienrecht e.V.
Leipzig

Beirat:
Christian Berger
Uwe Berlit
Christoph Degenhart
Helmut Goerlich
Diethelm Kleszczewski
Markus Kotzur
Heribert Schumann

Friedrich Kühn
(geschäftsführend)

Friedrich Kühn

Rundfunkrecht in Indien und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-8305-2393-2

Vorwort

Die Juristenfakultät der Universität Leipzig hat die vorliegende Arbeit im Sommersemester 2006 als Dissertation angenommen. All denjenigen, die mir bei der Recherche und der Arbeit an diesem Buch zur Seite standen, gilt mein besonderer Dank.

Herr Prof. Dr. Helmut Goerlich hat die Dissertation betreut und das Erstgutachten erstellt. Von Beginn an hat er die Arbeit mit Interesse und wertvollen Anregungen begleitet und mich immer wieder motiviert. Darüber hinaus hat er mir den zur Bearbeitung des Themas notwendigen Aufenthalt in Indien ermöglicht, der diese Promotion über das übliche Maß hinaus zu einer persönlichen Bereicherung werden ließ. Für all das bin ich zutiefst dankbar.

Bedanken möchte ich mich auch bei Prof. Dr. Mehendra Singh (Delhi University), ohne dessen dauerhafte Unterstützung und großzügige Freundschaft ich den Zugang zu Indien und zum indischen Recht weder intellektuell noch emotional gefunden hätte und dessen Gastfreundschaft mir Indien zu einem zu Hause machte.

Ebenfalls zu danken habe ich dem ARD-Büro in Neu Delhi und insbesondere Armin Paul Hampel und seiner Frau für die lebenswürdige Unterstützung, die herzliche Gastfreundschaft und für die Vermittlung zahlreicher wichtiger Kontakte zur indischen Medienwelt.

Herrn Prof. Dr. Markus Kotzur danke ich vielmals für die Erstellung des Zweitgutachtens. Die auswärtige Begutachtung übernahm freundlicherweise Herr Prof. Dr. Lothar Michael (Universität Düsseldorf), wofür ihm mein besonderer Dank gilt.

Bei der Dr. Feldbausch-Stiftung möchte ich mich für die großzügige Unterstützung im Bezug auf die Druckkosten bedanken. In diesem Zusammenhang gilt mein Dank abermals auch Herrn Prof. Dr. Markus Kotzur, der mit seinem Gutachten die Finanzierung befürwortete.

Schließlich möchte ich mich bei den Gesprächspartnern im Familien-, Freundes- und Kollegenkreis bedanken, deren Unterstützung und Anregungen zum Gelingen der Arbeit nicht unwesentlich beigetragen haben. Bei Prof. Dr. Frank Rottmann möchte ich mich herzlich für wichtige inhaltliche Anregungen und die regelmäßige tatkräftige Motivation bedanken. Sven Döbler danke ich für wertvolle Hinweise und dafür, dass er das Manuskript durchgesehen und wichtige Anregungen gegeben hat. Bei Sandra Ehnert bedanke ich mich für die umfangreiche Hilfe bei der Gestaltung.

Schließlich gilt der Dank meiner Familie und besonders meinem Vater, der mich von Anfang an beständig ermuntert und unterstützt hat. Widmen möchte ich dieses Buch im Angedenken meiner Mutter.

Leipzig, im August 2006

Friedrich Kühn

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	14
A) Einleitung	19
I) Zum Thema	19
1.) Rechtsvergleichung	19
2.) Rechtsvergleichung im Rundfunkrecht	21
3.) Indien als Vergleichsland	23
II) Ziel und Vorgehensweise	24
1.) Ziele der Arbeit	24
2.) Aufbau	25
III) Weitere Vorüberlegungen	26
1.) Zum Rundfunkbegriff	26
2.) Das Europarecht	27
B) Historische Hintergründe	27
I) Die Geschichte des Rundfunks in Deutschland	27
1.) Von den Anfängen bis 1945	27
2.) Die Zeit nach 1945	30
3.) Die Einführung privaten Rundfunks	33
4.) Die technische Entwicklung, Digitalisierung und Konvergenz	36
5.) Die Entwicklung auf internationaler und europäischer Ebene	38
II) Die Geschichte des Rundfunks in Indien	41
1.) Hintergründe	41
2.) Die Anfänge des Rundfunks	44
3.) Der Zweite Weltkrieg	47
4.) Die Unabhängigkeit	48
5.) Die Ära Indira Gandhis	52
6.) Die Zeit Rajiv Gandhis und erste Reformansätze	54
7.) Die Neunziger Jahre und die Reformen	55
8.) Am Beginn des 21. Jahrhunderts	61
9.) Zusammenfassung der Entwicklung in Indien	63

III) Vergleich der geschichtlichen Entwicklungen	64
C) Verfassungsrechtliche Grundlagen	68
I) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rundfunkorganisation in Deutschland	68
1.) Das Grundgesetz	68
2.) Kompetenzrechtliche Regelungen im Bezug auf den Rundfunk	68
3.) Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1. S. 2 GG	71
a) Das erste Rundfunkurteil vom 28.02.1961	72
b) Das Umsatzsteuerurteil vom 27.07.1971	72
c) Das FRAG - Urteil vom 16.6.1981	74
d) Das Niedersachsen-Urteil vom 4.11.1986	76
e) Der Baden-Württemberg - Beschluss v. 24.03.1987	77
f) Das sechste Rundfunkurteil vom 5.2.1991	78
g) Der "Hessen 3" - Beschluss vom 6.10.1992	81
h) Das Gebührenurteil vom 22.2.1994	82
i) NDR - Rundfunkrat – Beschluss vom 15.1.1999	83
j) Das Kurzberichterstattungsurteil vom 17.2.1998	84
k) Guldenburg - Beschluss vom 28.10.1998	85
l) Der Radio Bremen Beschluss vom 15.1.1999	85
m) Zusammenfassung	85
4.) Die Träger der Rundfunkfreiheit	87
a) Natürliche Personen	87
b) Veranstalter	88
c) Zusammenfassend zur Trägerschaft der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes	90
5.) Die Schranken der Rundfunkfreiheit	90
6.) Auswirkungen der technischen Entwicklung auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen	91
II) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rundfunkorganisation in Indien	91
1.) Zur indischen Verfassung	91
2.) Kompetenzrechtliche Regelungen im Bezug auf den Rundfunk	93
3.) Redefreiheit und Rundfunk - Art. 19 der Indischen Verfassung	94
a) Personaler Schutzbereich	95
aa) Natürliche Personen	95
bb) Juristische Personen	95
b) Die Schrankenregelung des Art. 19 (2)	96

c) Einschränkungen im Falle des Ausnahmezustands	99
d) Materieller Schutzbereich	99
aa) Die Freiheit der Rede	100
bb) Die Pressefreiheit	100
cc) Die Filmfreiheit	101
dd) Die Rundfunkfreiheit	103
aaa) Zur Frequenzknappheit	105
bbb) Zur Beeinflussbarkeit	107
ccc) Zu den Kosten der Veranstaltung von Rundfunk	108
ddd) Resümee	108
ee) Kommunikationsfreiheit	109
e) Kritik an Art. 19 (1) a	110
f) Schlussfolgerungen	110
III) Vergleich der verfassungsrechtlichen Grundlagen	111
1.) Grundgesetz und indische Verfassung	111
2.) Kompetenzzuweisung	111
3.) Rundfunkfreiheit	114
4.) Die Schranken der Rundfunkfreiheit	116
5.) Zusammenfassung bezüglich der verfassungsrechtlichen Grundlagen	117
D) Weitere Rechtsquellen des Rundfunks	118
I) Rechtsquellen im deutschen Recht	118
1. Gesetzliche Grundlagen der Rundfunkordnung auf Bundesebene	118
a) Das Deutsche Welle Gesetz	118
b) Das Telekommunikationsgesetz	118
c) Das Teledienstegesetz	119
d) Weitere Bundesgesetze	119
2.) Gesetzliche Grundlagen der Rundfunkordnung auf Landesebene	120
a) Der Rundfunkstaatsvertrag vom 31.08.1991	120
b) Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV)	123
c) Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV)	124
d) ARD-Staatsvertrag	124
e) ZDF-Staatsvertrag	124
f) Staatsvertrag über den nationalen Hörfunk	124
g) Einzelne Staatsverträge	125
h) Landesgesetze zum Rundfunk	125

II) Rechtsquellen des indischen Rechts	126
1.) Der <i>Indian Telegraph Act, 1885</i> und der <i>Indian Wireless Telegraph Act, 1933</i>	126
a) Der <i>Indian Telegraph Act, 1885 (ITA)</i>	126
aa) Ziel des Gesetzes	126
bb) Inhalt des Gesetzes	127
b) Der <i>Indian Wireless Telegraph Act, 1933 (IWTA)</i>	130
aa) Ziel des Gesetzes	130
bb) Inhalt des Gesetzes	131
c) Zur Rechtsprechung	131
d) Schlussbemerkungen	136
2.) Der <i>Prasar Bharati Act, 1990</i>	136
a) Hintergrund des Gesetzes	136
b) Ziel des Gesetzes	137
c) Inhalt des Gesetzes	138
3.) Der <i>Cable Television Networks (Regulation) Act, 1995</i>	139
a) Hintergrund des Gesetzes	139
b) Ziel des Gesetzes	140
c) Inhalt des Gesetzes	141
aa) Registrierung	141
bb) Inhaltliche Vorgaben	142
cc) Aufsicht	143
d) Schlussbetrachtung	144
4.) Die <i>Broadcasting Bill, 1997</i>	146
a) Hintergrund und Ziel des Gesetzentwurfs	146
b) Inhalt des Gesetzentwurfs	147
c) Bewertung und Chancen des Gesetzentwurfs	148
5.) Die <i>Communication Convergence Bill</i>	149
a) Hintergrund des Gesetzentwurfs	149
b) Ziel des Gesetzentwurfs	150
c) Wertung und Aussichten	151
III) Vergleich hinsichtlich der Rechtsgrundlagen	151
E) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk	153
I) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland	153
1.) Die Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	153
2.) Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks	153
a) Der Grundversorgungsauftrag entsprechend der Verfassung	154

b) Die Aufgaben entsprechend den Staatsverträgen und Rundfunkgesetzen der Länder	156
c) Besondere Aufgaben	158
d) Zusatz- und Nebenaufgaben	158
3.) Die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	159
a) Der Intendant	159
b) Der Rundfunkrat	160
c) Der Verwaltungsrat	161
4.) Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	161
a) Die Rundfunkgebühr	162
b) Werbeeinnahmen	165
5.) Die Aufsicht über den öffentlichen Rundfunk	166
 II) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Indien	 167
1.) Der Kampf um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	167
2.) Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Indien	174
a) Ansprüche an einen öffentlichen Rundfunk	174
b) Die verfassungsrechtlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	175
c) Die Aufgaben und Zielsetzungen entsprechend dem <i>Prasar Bharati Act</i>	176
aa) Sprachen, Kulturen und Volksstämme	178
bb) Frauen	178
cc) Kastenwesen	178
dd) Bildung	179
ee) Weitere Ziele	179
d) Durchsetzung der Aufgaben und Ziele	180
e) Wertung der Aufgaben- und Zielstellungen	181
3.) Die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	181
a) Die <i>Indian Broadcasting Corporation</i>	181
b) All India Radio	183
c) Doordarshan	184
4.) Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	184
a) Allgemeine Bedeutung der Finanzierung	184
b) Zur Entwicklung in Indien	185
c) Das gegenwärtige System	186
d) Alternative Finanzierungskonzepte und gegenwärtige Diskussion	188
e) Zusammenfassung und Ausblick bezüglich der Finanzierung	189
5.) Die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	190
a) Gesetzliche Regelungen zur Aufsicht	190
aa) Das parlamentarische Komitee	190

bb) Der Rundfunkrat	191
cc) Regierung und Parlament	191
b) Aufsichtsstruktur und Unabhängigkeit	192
6.) Schwierigkeiten hinsichtlich der Unabhängigkeit	193
III) Vergleich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	194
1.) Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	194
2.) Die Struktur	196
3.) Die Finanzierung	196
4.) Die Aufsicht	197
5.) Zusammenfassung	198
F) Der private Rundfunk	199
I) Der private Rundfunk in Deutschland	199
1.) Die Stellung des privaten Rundfunks im dualen System	199
2.) Regulierung und Organisation des privaten Rundfunks	200
a) Die Landesmedienanstalten	200
b) Das Zulassungsverfahren	203
c) Die Weiterleitung	204
d) Vorschriften zur Veranstaltung privaten Rundfunks	206
e) Die Aufsicht über den privaten Rundfunk	208
aa) Allgemeine Aufsicht	208
bb) Vielfaltssicherung	208
cc) Effektivität der Aufsicht	210
II) Der private Rundfunk in Indien	211
1. Der Weg zum Privatfernsehen in Indien	211
2. Die am privaten Fernsehen beteiligten Unternehmen	212
a) Veranstalter	212
b) Netzbetreiber	212
c) Vertragliche Bindungen zwischen den Beteiligten	213
3. Regulierung im Bereich des privaten Fernsehens	214
4. Die Aufsicht über den privaten Rundfunk	215
a) Regierung	215
b) Die Post	216
c) Die Aufsichtsbehörde über die Telekommunikation <i>(Telecom Regulatory Authority of India)</i>	216
aa) Aufgaben der TRAI	216
bb) Finanzierung der TRAI	216

cc) Zusammensetzung der TRAI	217
dd) Das Problem der Unabhängigkeit	217
d) Autorisierter Beamter	218
5.) Zur Finanzierung des privaten Rundfunks	218
a) Die Verteilung der Einkünfte	219
b) Probleme hinsichtlich der Finanzierung	220
c) Diskussion um ein einheitliches Gebührensystem	220
6.) Aktuelle Probleme im Zusammenhang mit dem privaten Fernsehen	221
a) Fehlender Wettbewerb	222
b) Keine Wahl auf Seiten der Konsumenten	222
c) Pay-TV und Conditional Access System	223
d) Missbrauch	226
e) Problemanalyse der TRAI	226
f) Lösungsansätze der TRAI	227
7.) Weitere Fragen zu Übertragungsmöglichkeiten	228
a) Up-linking	228
b) Direct-To-Home-Service	229
c) Downlink	230
d) Die Digitalisierung des Kabelfernsehens	230
e) Die Einführung privaten terrestrischen Rundfunks	231
8.) Die Einführung privaten Radios	232
III) Vergleich des privaten Rundfunks	235
1.) Strukturelle Unterschiede	235
2.) Zulassungsverfahren	237
3.) Aufsicht	238
G) Zusammenfassung	239
Literaturverzeichnis	243

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfP	Archiv für Presserecht
AP	Andra Prades
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands
ARD-StV	ARD-Staatsvertrag
AIR	All India Radio
AIR	All Indian Reporter
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBC	British Broadcasting Corporation
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BR	Bayerischer Rundfunk
BR-G	Bayerisches Rundfunkgesetz
BremLMedG	Bremisches Landesmediengesetz
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksache des Bundestages
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
CA	Conditional Access
Cal	Calcutta
CAS	Conditional Access System
CMS	Centre of Media Studies – New Delhi
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DLF	Deutschlandfunk
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
DLR	Deutschlandradio
DLR-StV	Staatsvertrag über Deutschlandradio
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DTH	Direct-To-Home-Service
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DW-G	Deutsche Welle Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft

EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
epd	Evangelischer Pressedienst
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EUV	EU-Vertrag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FRAG	Freie Rundfunk Aktiengesellschaft
GATS	General Agreement of Trade and Services
GG	Grundgesetz
HR	Hessischer Rundfunk
HR-G	Gesetz über den HR
Hrsg.	Herausgeber
IBC	Indian Broadcasting Corporation
IPAN	Indian Public Affairs Network
ITA	Indian Telegraph Act
IWTA	Indian Wireless Telegraph Act
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
KDLM	Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KOM	Vorschläge der EU-Kommission
KW	Kurzwelle
LRG	Landesrundfunkgesetz
LRG-NW	Nordrhein-Westfälisches LRG
LMA	Landesmedienanstalt
LMA NRW	Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen
Madh Pra	Madhya Pradesh
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MDR-StV	Staatsvertrag über den MDR
MedG BaWü	Mediengesetz Baden-Württemberg
MedienG Sachsen Anhalt	Mediengesetz Sachsen Anhalt
MStV Berlin-Brandenburg	Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg
MW	Mittelwelle

Nag.	Nagaland
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	Staatsvertrag über den NDR
NdsMedG	Niedersächsisches Mediengesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport
NW-LMG	Nordrhein-Westfälisches Landesmediengesetz
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBA	Prasar Bharati Act
PSB	Public Service Broadcasting
Raj.	Rajasthan
RB	Radio Bremen
RB-G	Radio Bremen Gesetz
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-StV	Staatsvertrag über den RBB
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGMV	Rundfunkgesetz Mecklenburg Vorpommern
RIAS	Rundfunk im amerikanischen Sektor
Saarl-MG	Saarländisches Mediengesetz
SächsPRG	Sächsisches Privatrundfunkgesetz
Sächs VerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
Sächs. VerwBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SC	Supreme Court
SchlHolstLRG	Schleswig-Holsteinisches Landesrundfunkgesetz
SITE	Satellite Instructional Development Experiment
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
STAR	Satellite Television for the Asian Region
StGB	Strafgesetzbuch
SWR-StV	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk
SZ	Süddeutsche Zeitung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TRAI	Telecom Regulatory Authority of India
TRRG	Thüringer Rundfunkgesetz
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UkW	Ultrakurzwelle
UrhG	Urhebergesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VPRT	Verband privater Rundfunk- und Telekommunikation
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDR-G	Westdeutscher Rundfunk Gesetz
WTO	World Trade Organization
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	Staatsvertrag über das Zweite Deutsche Fernsehen
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

A) Einleitung

I) Zum Thema

Diese Arbeit befasst sich mit einem Vergleich des Rundfunkrechts in Indien und Deutschland. Das Thema mag zunächst exotisch anmuten und es stellt sich berechtigterweise die Frage, warum ein solcher Vergleich gewinnbringend sein könnte. Um dies beantworten zu können, sind drei einzelne Aspekte dieser Ausgangsfrage zu unterscheiden, die jeweils einer gesonderten Begründung bedürfen. Das ist zunächst die Frage nach dem Sinn und dem Ziel der Rechtsvergleichung im Allgemeinen. Auf der nächsten Stufe muss dann der Bedeutung einer Rechtsvergleichung im Rundfunkrecht nachgegangen werden. Und schließlich ist zu begründen, weshalb sich gerade Indien als Vergleichsobjekt anbietet.

1.) Rechtsvergleichung

Die Rechtsvergleichung ist trotz langer Tradition ein relativ junger Zweig der Rechtswissenschaft¹. Ihr Ziel besteht zunächst hauptsächlich darin, Kenntnisse über andere Rechtskulturen zu erlangen und neue Ansätze für die Lösung bestehender Fragen in Unterschieden und Gemeinsamkeiten verschiedener Rechtsordnungen zu finden² sowie verschiedene Modelle zur Verhinderung oder Beilegung sozialer Konflikte zu erforschen³. Dahinter steht der Gedanke, dass Rechtswissenschaft nicht zur Landesrechtskunde absinken und die politischen Grenzen nicht mit den wissenschaftlichen Grenzen gleichsetzen sollte⁴. Ein solches Verständnis würde die Rechtswissenschaft in eine Sackgasse führen, da Problemverständnis und Lösungsansätze immer wieder nur aus der eigenen nationalen rechtswissenschaftlichen Tradition gewonnen werden könnten. Die Rechtsvergleichung befördert und stimuliert die unaufhörliche Kritik an der eigenen Rechtsordnung und trägt durch neue Sichtweisen und alternative Lösungsansätze wesentlich zur Fortentwicklung des Rechts bei⁵.

¹ Der erste Kongress zur Rechtsvergleichung fand anlässlich der Weltausstellung 1900 in Paris statt, vgl. H. Kötz / K. Zweigert, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 2. C. M. Schmitthoff weist darauf hin, dass lediglich Zielsetzung, Methodik und Begründung neu sind, während die Rechtsvergleichung eine sehr alte Wissenschaft sei, JZ 1978, 495.

² Vgl. C. Starck, JZ 1997, 1021 (1023); M. Price/ S. Verhulst, Broadcasting Reform in India, S. 78.

³ H. Kötz / K. Zweigert, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 14; J. Kohler, Methode der Rechtsvergleichung, S. 28.

⁴ H. Kötz, JZ 2002, 257 (264).

⁵ H. Kötz / K. Zweigert, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 14.

Daneben dient die Rechtsvergleichung aber auch einem besseren Verständnis unterschiedlicher sozialer, kultureller, historischer und rechtlicher Zusammenhänge, welches helfen kann, unreflektierte nationale Vorteile abzubauen und die internationale Verständigung zu befördern. Die Kenntnis und das Verstehen verschiedener Rechtsordnungen sind unabdingbare Voraussetzung für die internationale Zusammenarbeit und die Lösung von Konflikten, die über die Grenzen der eigenen Rechtsordnung hinaus reichen.

Dieser Ansatz gewinnt unter den Vorzeichen der Globalisierung⁶ zusätzlich an Bedeutung⁷. Mit Globalisierung geht eine graduelle Entstaatlichung des Rechts einher⁸, da sich globale Phänomene immer häufiger dem nationalstaatlichen Regelungsanspruch entziehen⁹, was bis zu einem Verlust demokratischer Selbstbestimmung führen können soll¹⁰. Daraus unmittelbar auf das nahende Ende des Nationalstaates¹¹ zu schließen, ist wohl etwas zu weit gegriffen¹², jedoch führen die mit dem Schlagwort Globalisierung umschriebenen Entwicklungen und der daraus folgende Bedarf an internationaler Harmonisierung des Rechts¹³ in der Folge zu einem erhöhten Bedarf an rechtsvergleichenden Untersuchungen, wobei es nicht nur gilt, die Rechtsordnungen an sich, sondern auch die verschiedenen Konzepte von Recht und Rechtsphilosophie zu vergleichen¹⁴. In den letzten Jahren ist tatsächlich eine Entwicklung zur wechselseitigen Berücksichtigung der Rechtsprechung zu beobachten; zumindest findet verstärkt eine Auseinandersetzung über Rechtsordnungsgrenzen hinweg statt und es kommt in der Folge in gewissem Umfang zu einer Angleichung der Maßstäbe¹⁵. Dabei geht es nicht darum, die nationalen Regelungsregimes aufzulösen, vielmehr steht die Kooperation der Staaten als sinnvolle Antwort auf die Globalisierung¹⁶ im Vordergrund. Bei der moder-

⁶ Globalisierung soll hier als Grenzen auflösende Erscheinungsform eines kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels aufgrund zunehmender Vernetzung verstanden werden. Vgl. zum Begriff, S. Tempel, Globalisierung, S. 12; U. Teusch, Was ist Globalisierung, S. 86.

⁷ So bereits C. M. Schmitthoff, JZ 1978, 495 (497); vgl. auch: H. Kötz, Alte und neue Aufgaben der Rechtsvergleichung, S. 261.

⁸ C. Möllers, Globalisierte Jurisprudenz, S. 59; G. P. Callies, Globale Kommunikation – staatenloses Recht, S. 61 f; U. Teusch, Was ist Globalisierung, S. 126.

⁹ Zum Kontrollverlust des Nationalstaates vgl. M. Albrow, Abschied vom Nationalstaat, S. 106.

¹⁰ Vgl. J. Habermas, Die postnationale Konstellation, S. 96 ff; U. Beck setzt dieser These die Idee der Kosmopolitischen Demokratie entgegen, vgl. ders., What is Globalization?, S. 93.

¹¹ M. Albrow, Abschied vom Nationalstaat, S. 280 ff.

¹² So auch S. Tempel, Globalisierung, S. 119 f.

¹³ Vgl. G. P. Callies, Globale Kommunikation – staatenloses Recht, S. 65.

¹⁴ C. Möllers, Globalisierte Jurisprudenz, S. 53; H. Kötz JZ. 2002, 257 (261); C. Starck, JZ 1997, 1021 (1025), M. Price, S. Verhulst, Broadcasting Reform in India, S. 73.

¹⁵ C. Walter, Dezentrale Konstitutionalisierung, S. 205 f; siehe auch: S. Tempel, Globalisierung, S. 101 ff.

¹⁶ Vgl. U. Beck; What is Globalization?, S. 130.

nen Rechtsvergleichung kommt es mithin nicht darauf an, lediglich die geschriebenen Regeln gegenüberzustellen, vielmehr sind auch die dahinter stehende Rechtskultur und Rechtssoziologie zu berücksichtigen¹⁷, wobei die vergleichende Analyse der Mentalitäten, Traditionen und Vorverständnisse eine entscheidende Position einnimmt¹⁸.

Bei der Rechtsvergleichung wird man nicht ohne Wertungen auskommen¹⁹, was einen vor die Frage stellt, welcher Wertungsrahmen dem Vergleich zugrunde liegt. Dies ist insbesondere bei einem Vergleich von Bedeutung, der sich gerade im Hinblick auf Kultur, Gesellschaft, Traditionen, Geschichte etc. so unterschiedlicher Länder wie Indien und Deutschland widmet. Der wertende Blick wird trotz aller Vorsätze immer entscheidend von dem Wertungsrahmen geprägt sein, dem der Wertende aufgrund seiner Herkunft zwangsweise verhaftet ist. Der Vergleichende kann nicht als objektiver Beobachter aus dem Nichts heraus auf einer nicht von Assoziationen geprägten Basis agieren. Dementsprechend kann bei der Rechtsvergleichung als Ausgangsbasis und Bewertungsmaßstab zunächst nur die Rechtsordnung dienen, die dem Vergleichenden aufgrund seiner Herkunft und Zugehörigkeit vertraut ist. Dies impliziert jedoch keine vorweggenommene Wertung im Sinne eines Gut oder Schlecht, sondern bietet lediglich eine greifbare Handhabung eines Vergleichs durch Schaffung fixer Bezugspunkte, die gegebenenfalls durch heraus zu arbeitende gemeinsame Wertungsgesichtspunkte ergänzt oder ersetzt werden. Ein Vergleich kann auch dazu dienen, die Grenzsteine des eigenen Wertungsrahmens neu zu justieren.

2.) Rechtsvergleichung im Rundfunkrecht

Das Rundfunkrecht, verstanden als die Summe der Regelungen, die dem Rundfunk und den damit zusammenhängenden Erscheinungen eine Ordnungsgrundlage geben²⁰, bietet sich als zu vergleichendes Rechtsgebiet²¹ insbesondere aus zweierlei Gründen an. Der erste Grund liegt in einer gewissen Parallelität der Entwicklungen. Der Rundfunk trat als neue Form der Massenkommunikation weltweit nahezu zeitgleich in Erscheinung und war von Beginn an begleitet von ähnlichen Fragestellungen im Bezug auf Regulierung und Kontrolle. Auch die nachfolgende und die aktuelle Entwicklung, welche wesentlich durch den technischen Fortschritt geprägt war und ist, zeigt, wenngleich mitunter zeitlich versetzt, große Parallelen auf²². Neue technische Errungenschaften wie

¹⁷ H. Kötz, JZ 2002, S. 257 (263).

¹⁸ Dies gilt im besonderen Maße für Indien, dessen Rechtssystem sich nicht allein aus der Geschichte heraus, sondern wesentlich aufgrund sozialer, religiöser und kultureller Zusammenhänge erklären lässt. So: M. P. Singh, Gespräch vom 01.11.04.

¹⁹ Zum Problem der Wertungen bei der Rechtsvergleichung: C. Starck, JZ 1997, S. 1021 (1029).

²⁰ Vgl. G. Hermann, Rundfunkrecht, S. 1.

²¹ Zum Rundfunkrecht als eigenständiges Rechtsgebiet innerhalb des „Medienrechts“ vgl. A. Beater, JZ 2005, 822.

²² Vgl. V. Metze-Mangold, Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 4 ff.

Kabeltechnik, Satellitentechnik, Digitalisierung etc. evozieren gleichartige oder zumindest ähnliche Herausforderungen an die verschiedenen Rundfunkordnungen. So bestand immer dann, wenn das Rundfunkwesen auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt werden musste, ein starkes Interesse, sich darüber zu unterrichten, in welcher Weise diese Frage außerhalb der eigenen Grenzen gelöst worden ist und welche Erfahrungen mit den geschaffenen Lösungen gemacht worden sind²³, und auch heute werden Lösungsansätze für die Regulierung im Bereich des Rundfunks vergleichend in anderen Rechtsordnungen gesucht²⁴. Betrachtet man darüber hinaus die Auswirkungen der Globalisierung auf den Rundfunk und umgekehrt, wird deutlich, dass wohl nicht mehr nur von einer Parallelität der Entwicklungen gesprochen werden kann, sondern dass vielmehr eine Vereinheitlichungstendenz innerhalb der Entwicklungen zu beobachten ist. Nicht zufällig werden im Zusammenhang mit Globalisierung häufig als erstes Merkmale der Massenkultur wie Filme, Musik und Fernsehprogramme genannt²⁵. Diese Entwicklung fordert die nationalen Rechtsordnungen auf bisher ungeahnte Weise heraus und macht Rechtsvergleichung dringlicher denn je. Daher sei es nicht nur weise, sondern unabdingbar, im Bereich des Rundfunks von anderen Ländern zu lernen²⁶.

Zweiter Grund für einen Vergleich im Rundfunkrecht ist die Rolle des Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft, welche auf Pluralismus angewiesen ist, und die damit einher gehende Bedeutung des Rundfunkrechts. Pluralismus wird als zentrale normative Leitvorstellung zur massenmedialen Funktionserfüllung in einem demokratischen politischen Prozess und seine Gewährleistung als oberstes politisches Ziel der Mediensysteme angesehen²⁷. Der Rundfunk als wesentlicher Bestandteil des Mediensystems ist aufgrund seiner Massenwirksamkeit in der Lage, entscheidenden Einfluss auf eine pluralistische Gesellschaft auszuüben²⁸, weshalb ihm weltweit eine zentrale Stellung in einer auf den Meinungsaustausch angewiesenen demokratischen Gesellschaft zuerkannt wird²⁹. In der Folge kommt dem Rundfunk-

²³ So bereits 1953 H. v. Mangoldt, Die rechtliche Ordnung des Rundfunks im Ausland, S. 7.

²⁴ Vgl. z.B.: Gegenüberstellung von Regulierungen im Bezug auf die Konvergenz in: W. Hoffmann-Riem u.a., Konvergenz und Regulierung, S. 83 ff; Gegenüberstellung der Konzentrationskontrolle in Frankreich und Deutschland, M. Bullinger, JZ 2002, 264 ff; Gegenüberstellung der Konzentrationskontrolle in den USA und Deutschland, F. Kübler, Konzentrationskontrolle durch Rundfunkorganisationen?, S. 77 ff; Vergleich der Regulierung des Zugangs zu Kabelnetzen in den USA und Deutschland, D. Dörr / H. Gersdorf, Zugang zum digitalen Kabel, S. 152 ff; Supreme Court of India, *Cricket Association v. Union of India*, AIR 1995 SC 1236, 1257; P. M. Krishna, Mass Media – Broadcasting Council, S. 49 ff; E. Barendt, Broadcasting Law, S. 1 ff.

²⁵ Vgl. z.B.: J. Habermas, Die postnationale Konstellation, S. 114.

²⁶ M. Price / S. Verhulst, Broadcasting Reform in India, S. 89.

²⁷ D. Uwer, Medienkonzentration und Pluralismussicherung, S. 13.

²⁸ G. Herrmann; Rundfunkrecht, S. 57.

²⁹ Vgl. nur: E. Barendt, Broadcasting Law, S. 1; Supreme Court of India, *Cricket Association v. Union of India*, AIR 1995 SC 1236ff, BVerfGE 12, 205 (228); G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, S.244 ff; J.S. Yadava, Social effects of Mass Media, S.34; B. Supadhiloke, Public Service Broadcasting in Thailand, S.63 ff.

recht entscheidende Bedeutung im Hinblick auf die Wirkungsweise demokratischer Strukturen zu, wobei insbesondere die Frage, wie das Verhältnis von staatlicher Reglementierung und Gewährleistung von Grundfreiheiten in Ausgleich gebracht werden kann, im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen steht. Auch hier kann ein Rechtsvergleich möglicherweise Ansätze für eine Lösung mit sich bringen³⁰. Vor dem Hintergrund anhaltender Debatten über Art und Weise der Ausgestaltung der Rundfunkordnung in Deutschland und insbesondere auch im Hinblick auf manch festgefahrene Argumentationsmuster mag aus deutscher Sicht ein Vergleich mit anderen Rundfunkordnungen zumindest neue Sichtweisen eröffnen, wenn nicht gar alternative Lösungsvorschläge befördern. Es sei in diesem Zusammenhang vorab daran erinnert, dass die heutige deutsche Rundfunkordnung unter der Ägide der Besatzungsmächte in gewisser Weise aus einem Rechtsvergleich geboren wurde.

3.) Indien als Vergleichsland

Es stellt sich als letztes die Frage, was ausgerechnet Indien als Vergleichsland interessant macht. Unter den bereits genannten Voraussetzungen mag ein Rechtsvergleich im Rundfunkrecht mit nahezu jedem Land, das eine auf demokratischen Prinzipien basierende Rundfunkordnung hat oder anstrebt, sinnvoll sein³¹. Indien zeichnen darüber hinaus aber folgende Merkmale besonders aus. Zunächst wird Indien aufgrund der Einwohnerzahl von über einer Milliarde Menschen als größte Demokratie der Welt bezeichnet, was insbesondere die Frage nach den dadurch hervorgerufenen besonderen Anforderungen an eine Rundfunkordnung aufkommen lässt. Geht man vor dem Hintergrund der Globalisierung und der europäischen Integration davon aus, dass zukünftig in einigen Lebensbereichen wie eben beispielsweise den Medien und dem Rundfunk Regelungsrahmen notwendig werden, welche die nationalen Grenzen überschreiten, ist es mehr als sinnvoll, sich mit den Erfahrungen eines demokratischen Landes dieser Größe auseinanderzusetzen. Neben der reinen Größe kann das indische Rechtssystem aber auch im Hinblick auf die kulturelle Vielseitigkeit, die zahlreichen Sprachen, die verschiedenen Religionen, die Ethnien etc. beispielgebend für künftige Entwicklungen sein.

Indien bietet sich als Vergleichsland aber auch deshalb besonders an, weil aufgrund des gänzlich anderen kulturellen, gesellschaftlichen, religiösen und rechtlichen Hintergrunds zu vermuten ist, dass ein Vergleich mit diesem Land Perspektiven und Lösungsansätze zutage fördert, die ein Vergleich zwischen Ländern ähnlicher Traditionen nicht aufzuzeigen vermag. Gerade in den zahlreichen Unterschieden der beiden Länder liegt die Chance einer gewinnbringenden Auseinandersetzung in

³⁰ So schon 1953: H. v. Mangoldt, Die rechtliche Ordnung des Rundfunks im Ausland, S. 8.

³¹ Zur Problematik der Auswahl eines Vergleichslandes vgl. auch: M. Price/S. Verhulst, Broadcasting Reform in India, S. 84.

einem Bereich, dessen technische Rahmenbedingungen einander sehr ähnlich sind. Allerdings sei hier bereits angemerkt, dass im Rahmen einer Rechtsvergleichung, die sich auf ein umgrenztes Rechtsgebiet bezieht, sich also zwischen Makro- und Mikrovergleichung bewegt, eine das normative und soziale Geflecht als Ganzes beschreibende Untersuchung vorausgehen sollte³², welche allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Daher kann auf diese Aspekte nur insoweit eingegangen werden, als diese einen näheren Bezug zum Rundfunkrecht aufweisen.

Als dritter Punkt sei hier genannt, dass Indien längst nicht mehr das armselige Dritte-Welt-Land ist, als welches es noch heute gerne aus europäischer Perspektive wahrgenommen wird. Indien hat sich sowohl wirtschaftlich als auch militärisch zu einer Regionalmacht mit überregionalen Ambitionen entwickelt³³. Häufig wird der Vergleich zum benachbarten China gezogen und in Anbetracht des Wirtschaftswachstums der letzten Jahre³⁴ ist dies auch durchaus berechtigt. Dabei wirkt sich gerade im Vergleich zu China für Indien vorteilhaft aus, dass es auf einer gefestigten Demokratie³⁵ aufbauen kann³⁶, was zwar mitunter zu Verzögerungen bei Entscheidungsprozessen führt, letztlich aber eine verlässlichere Basis für eine Zusammenarbeit bietet³⁷. Gerade dieser demokratische Aspekt hebt Indien als Vergleichsland für eine rundfunkrechtliche Untersuchung heraus. Es steht zu erwarten, dass die Entwicklungen gerade in diesem Bereich Ausstrahlungswirkungen auf die Region haben werden und es insofern sinnvoll ist, sich der Entwicklung in Indien heute zu widmen.

II) Ziel und Vorgehensweise

1.) Ziele der Arbeit

Die Ziele der Arbeit korrespondieren mit den im Bezug auf die Rechtsvergleichung dargestellten Erwartungen und Anforderungen und geben gleichzeitig die Herangehensweise in groben Zügen vor. Vom Sinn der Rechtsvergleichung ausgehend, deren Haupt-

³² Vgl. C. Starck, JZ 1997, S. 1021 (1026).

³³ Vgl. J. Buchsteiner, Die Stunde der Asiaten, S. 145 ff; K. Voll, Globale Asiatische Großmacht, S. 378 ff; A. Pelinka, Demokratie in Indien, S. 254 ff.

³⁴ Vgl. T. Freudenberger, Indiens Föderalismus und Ökonomie im Umbruch, S. 62.

³⁵ Dass Indien unter den gegebenen Rahmenbedingungen überhaupt als Demokratie funktioniert, verdient besondere Beachtung. Vgl. A. Pelinka, Demokratie in Indien, S. 168.

³⁶ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Menschenrechtsverletzungen vor allem gegen Moslems in Indien nach wie vor an der Tagesordnung sind und sich somit die Frage stellt, inwieweit Indien auch ein gefestigtes rechtsstaatliches Fundament aufweist. Vgl. dazu: K. Voll, Globale Asiatische Großmacht, S. 166 ff; V. Mehta, in: The Outlook vom 18.03.2003, S. 23.

³⁷ Vgl. J. Buchsteiner, Die Stunde der Asiaten, S. 151.