

Sylvia Knecht

Die Grundversorgung durch den
öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der
Rechtsprechung des
Bundesverfassungsgerichts

Magisterarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

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

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 1997 Diplom.de
ISBN: 9783832405380

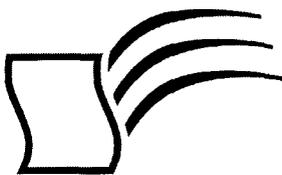
Sylvia Knecht

**Die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen
Rundfunk in der Rechtsprechung des Bundesverfassungs-
gerichts**

Sylvia Knecht

Die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Magisterarbeit
an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Juli 1997 Abgabe



Diplomarbeiten Agentur
Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey
Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke
und Guido Meyer GbR

Hermannstal 119 k
22119 Hamburg

agentur@diplom.de
www.diplom.de

ID 538

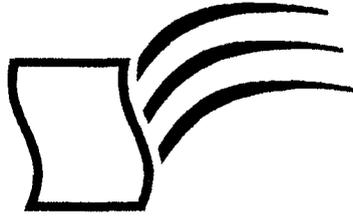
Knecht, Sylvia: Die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts / Sylvia Knecht – Hamburg: Diplomarbeiten Agentur, 1997
Zugl.: Bonn, Universität, Magister, 1997

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey, Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke & Guido Meyer GbR
Diplomarbeiten Agentur, <http://www.diplom.de>, Hamburg
Printed in Germany



Diplomarbeiten Agentur

Wissensquellen gewinnbringend nutzen

Qualität, Praxisrelevanz und Aktualität zeichnen unsere Studien aus. Wir bieten Ihnen im Auftrag unserer Autorinnen und Autoren Wirtschaftsstudien und wissenschaftliche Abschlussarbeiten – Dissertationen, Diplomarbeiten, Magisterarbeiten, Staatsexamensarbeiten und Studienarbeiten zum Kauf. Sie wurden an deutschen Universitäten, Fachhochschulen, Akademien oder vergleichbaren Institutionen der Europäischen Union geschrieben. Der Notendurchschnitt liegt bei 1,5.

Wettbewerbsvorteile verschaffen – Vergleichen Sie den Preis unserer Studien mit den Honoraren externer Berater. Um dieses Wissen selbst zusammenzutragen, müssten Sie viel Zeit und Geld aufbringen.

<http://www.diplom.de> bietet Ihnen unser vollständiges Lieferprogramm mit mehreren tausend Studien im Internet. Neben dem Online-Katalog und der Online-Suchmaschine für Ihre Recherche steht Ihnen auch eine Online-Bestellfunktion zur Verfügung. Inhaltliche Zusammenfassungen und Inhaltsverzeichnisse zu jeder Studie sind im Internet einsehbar.

Individueller Service – Gerne senden wir Ihnen auch unseren Papierkatalog zu. Bitte fordern Sie Ihr individuelles Exemplar bei uns an. Für Fragen, Anregungen und individuelle Anfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir freuen uns auf eine gute Zusammenarbeit

Ihr Team der *Diplomarbeiten Agentur*

Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey –
Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke —
und Guido Meyer GbR —————

Hermannstal 119 k —————
22119 Hamburg —————

Fon: 040 / 655 99 20 —————
Fax: 040 / 655 99 222 —————

agentur@diplom.de —————
www.diplom.de —————

Gliederung

1.	Vorbemerkung	1
2.	Der Streitbegriff der Grundversorgung	6
2.1.	Entstehung und Interpretation in Literatur, Politik und Öffentlichkeit.....	6
2.2.	Die dogmatischen Grundlagen: Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit für die Meinungsbildung und die objektiv-rechtliche Gewährleistung.....	10
2.3.	Die Gewährleistung der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Zulässigkeitsvoraussetzung privater Veranstalter.....	17
2.4.	Funktion und Elemente der Grundversorgung.....	22
2.4.1.	Elemente des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs im einzelnen.....	23
2.4.1.1.	Sendetechnisches Element.....	23
2.4.1.2.	Inhaltliches Kriterium.....	24
2.4.1.3.	Merkmal der Allgemeinbestimmung.....	24
2.5.	Keine Mindestversorgung oder Aufgabenteilung.....	26
2.6.	Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	30
2.6.1.	Sicherung der Voraussetzungen der Grundversorgung.....	33
2.6.2.	Programmauftrag als Grundlage der Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	35
2.7.	Zur Bedeutung des Grundversorgungsbegriffs für die Rundfunkfinanzierung.....	38
2.7.1.	Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht - das Kriterium der Erforderlichkeit zur Funktionserfüllung.....	40
2.7.1.1.	Grundversorgung als Legitimation der Gebührenfinanzierung.....	42
2.7.1.2.	Zulässigkeit und Einschränkung anderer Finanzierungsformen.....	42
2.7.1.3.	Funktionsgerechte Finanzierung.....	46
2.7.1.4.	Erforderlichkeit.....	48
2.7.1.5.	Grundversorgung als Mindestmaß des zur Funktionserfüllung Erforderlichen.....	49
2.7.2.	Gesetzliche Konkretisierungsmöglichkeiten und prozeduraler Grundrechtsschutz.....	50

2.8.	Zuordnung von Programmen oder Programmteilen zur Grundversorgung	55
2.9.	Zusammenfassung.....	58
3.	Betätigung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten außerhalb der Grundversorgung	60
3.1.	Grundsätzliche Zulässigkeit programmleitender und -begrenzter Regelungen	61
3.2.	Ausschluß des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Veranstaltung bestimmter Programme und Kommunikationsdienste	62
3.2.1.	Grundlage und Kriterien am Beispiel der Regional- und Lokalprogramme	63
3.2.1.1.	Ausgestaltung: Kein Verbot von Beiträgen zur Meinungsbildung.....	64
3.2.1.2.	Eingriff: Unverhältnismäßigkeit der Unterbindung publizistischen Wettbewerbs	65
3.2.1.3.	Gleiche Bedingungen außerhalb des Grundversorgungsbereichs	68
3.2.2.	Spartenprogramme	68
3.2.3.	Rundfunkähnliche Kommunikationsdienste	71
3.3.	Gewährleistung der Finanzierung von nicht zur Grundversorgung gehörenden Programmen.....	74
3.4.	Verbot einzelner Finanzierungsformen	76
3.4.1.	Verbot von Wirtschaftswerbung.....	77
3.4.2.	Gesetzliches Verbot der Rundfunkfinanzierung durch Abonnements oder Einzelentgelte	79
3.5.	Zulässigkeit von Kooperationsmöglichkeiten mit Dritten zur Programmverwertung	80
3.6.	Zusammenfassung.....	81
4.	Zur Kritik an der Grundversorgungskonzeption des Bundesverfassungsgerichts	82
4.1.	Kritik an der Auslegung als subjektiv-rechtliche Gewährleistung	82

4.2. Konsequenzen des subjektiv-rechtlichen Grundrechtsverständnisses für die Grundversorgung.....	85
4.3. Begrenzung der Tätigkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten innerhalb und außerhalb der Grundversorgung.....	88
5. Die aktuelle politische Diskussion um den Begriff der Grundversorgung.....	90
5.1. Die Positionen der CDU/CSU - und der F.D.P.....	92
5.2. Die Position der SPD.....	97
5.3. Die Position von Bündnis 90/ Die Grünen.....	102
5.4. Die Position der PDS.....	105
5.5 Zusammenfassung.....	107
6. Europäische Aspekte der Grundversorgung.....	111
6.1. Grundversorgung aus europäischer Sicht.....	111
6.2. Grundversorgungsgedanke im Europäischen Recht.....	116
7. Zusammenfassung.....	119
8. Literaturverzeichnis.....	I-XIX
9. Lebenslauf.....	XX

Gliederung

1.	Vorbemerkung	1
2.	Der Streitbegriff der Grundversorgung	6
2.1.	Entstehung und Interpretation in Literatur, Politik und Öffentlichkeit.....	6
2.2.	Die dogmatischen Grundlagen: Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit für die Meinungsbildung und die objektiv-rechtliche Gewährleistung.....	10
2.3.	Die Gewährleistung der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Zulässigkeitsvoraussetzung privater Veranstalter.....	17
2.4.	Funktion und Elemente der Grundversorgung.....	22
2.4.1.	Elemente des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs im einzelnen.....	23
2.4.1.1.	Sendetechnisches Element.....	23
2.4.1.2.	Inhaltliches Kriterium.....	24
2.4.1.3.	Merkmal der Allgemeinbestimmung.....	24
2.5.	Keine Mindestversorgung oder Aufgabenteilung.....	26
2.6.	Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	30
2.6.1.	Sicherung der Voraussetzungen der Grundversorgung.....	33
2.6.2.	Programmauftrag als Grundlage der Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	35
2.7.	Zur Bedeutung des Grundversorgungsbegriffs für die Rundfunkfinanzierung.....	38
2.7.1.	Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht - das Kriterium der Erforderlichkeit zur Funktionserfüllung.....	40
2.7.1.1.	Grundversorgung als Legitimation der Gebührenfinanzierung.....	42
2.7.1.2.	Zulässigkeit und Einschränkung anderer Finanzierungsformen.....	42
2.7.1.3.	Funktionsgerechte Finanzierung.....	46
2.7.1.4.	Erforderlichkeit.....	48
2.7.1.5.	Grundversorgung als Mindestmaß des zur Funktionserfüllung Erforderlichen.....	49
2.7.2.	Gesetzliche Konkretisierungsmöglichkeiten und prozeduraler Grundrechtsschutz.....	50

2.8. Zuordnung von Programmen oder Programmteilen zur Grundversorgung	55
2.9. Zusammenfassung.....	58
3. Betätigung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten außerhalb der Grundversorgung	60
3.1. Grundsätzliche Zulässigkeit programmleitender und -begrenzter Regelungen	61
3.2. Ausschluß des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Veranstaltung bestimmter Programme und Kommunikationsdienste	62
3.2.1. Grundlage und Kriterien am Beispiel der Regional- und Lokalprogramme	63
3.2.1.1. Ausgestaltung: Kein Verbot von Beiträgen zur Meinungsbildung.....	64
3.2.1.2. Eingriff: Unverhältnismäßigkeit der Unterbindung publizistischen Wettbewerbs	65
3.2.1.3. Gleiche Bedingungen außerhalb des Grundversorgungsbereichs	68
3.2.2. Spartenprogramme	68
3.2.3. Rundfunkähnliche Kommunikationsdienste	71
3.3. Gewährleistung der Finanzierung von nicht zur Grundversorgung gehörenden Programmen.....	74
3.4. Verbot einzelner Finanzierungsformen	76
3.4.1. Verbot von Wirtschaftswerbung.....	77
3.4.2. Gesetzliches Verbot der Rundfunkfinanzierung durch Abonnements oder Einzelentgelte	79
3.5. Zulässigkeit von Kooperationsmöglichkeiten mit Dritten zur Programmverwertung.....	80
3.6. Zusammenfassung.....	81
4. Zur Kritik an der Grundversorgungskonzeption des Bundesverfassungsgerichts	82
4.1. Kritik an der Auslegung als subjektiv-rechtliche Gewährleistung	82

4.2. Konsequenzen des subjektiv-rechtlichen Grundrechtsverständnisses für die Grundversorgung.....	85
4.3. Begrenzung der Tätigkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten innerhalb und außerhalb der Grundversorgung.....	88
5. Die aktuelle politische Diskussion um den Begriff der Grundversorgung.....	90
5.1. Die Positionen der CDU/CSU - und der F.D.P.....	92
5.2. Die Position der SPD.....	97
5.3. Die Position von Bündnis 90/ Die Grünen.....	102
5.4. Die Position der PDS.....	105
5.5 Zusammenfassung.....	107
6. Europäische Aspekte der Grundversorgung.....	111
6.1. Grundversorgung aus europäischer Sicht.....	111
6.2. Grundversorgungsgedanke im Europäischen Recht.....	116
7. Zusammenfassung.....	119
8. Literaturverzeichnis.....	I-XIX
9. Lebenslauf.....	XX

Abkürzungsverzeichnis:

<i>a.A.</i>	anderer Ansicht
<i>a.a.O.</i>	am angegebenen Ort
<i>Abs.</i>	Absatz
<i>AfP</i>	Archiv für Presserecht (Jahrgang, Seite)
<i>Anm.</i>	Anmerkung
<i>ARD</i>	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands
<i>AöR</i>	Archiv des öffentlichen Rechts (Jahrgang, Seite)
<i>Art.</i>	Artikel
<i>Aufl.</i>	Auflage
<i>BadWürttMedG</i>	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
<i>BayVbl.</i>	Bayerische Verwaltungsblätter
<i>Bd.</i>	Band
<i>BGH</i>	Bundesgerichtshof
<i>BT</i>	Deutscher Bundestag
<i>Bt Drs</i>	Bundestags-Drucksache (Wahlperiode, Nummer, Seite)
<i>BVerfG</i>	Bundesverfassungsgericht
<i>BVerfGE</i>	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
<i>bzw.</i>	beziehungsweise
<i>ders.</i>	derselbe
<i>d.h.</i>	das heißt
<i>DÖV</i>	Die öffentliche Verwaltung
<i>Drs.</i>	Drucksache
<i>DUR</i>	Demokratie und Recht
<i>DVBl.</i>	Deutsches Verwaltungsblatt
<i>EMRK</i>	Europäische Menschenrechtskonvention (= MRK)
<i>epd</i>	Evangelischer Pressedienst
<i>EU</i>	Europäische Union
<i>EuGH</i>	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
<i>f.</i>	folgende Seite
<i>ff.</i>	fortfolgende Seiten
<i>Fn.</i>	Fußnote
<i>FR</i>	Frankfurter Rundschau
<i>FuR</i>	Film und Recht (Jahrgang, Seite) (ab 1984: ZUM genannt)
<i>G</i>	Gesetz
<i>GG</i>	Grundgesetz

<i>HBSStR</i>	Handbuch des Staatsrechts (Jahrgang, Seite)
<i>h.M.</i>	herrschende Meinung
<i>JA</i>	Juristische Arbeitsblätter
<i>JöR</i>	Jahrbuch für öffentliches Recht
<i>JR</i>	Juristische Rundschau
<i>JURISDoc</i>	Rechtsprechungs-Datenbank der JURIS GmbH, Gutenbergstr. 23, 66117 Saarbrücken
<i>JuS</i>	Juristische Schulung
<i>JZ</i>	Juristenzeitung
<i>LMedG</i>	Landesmediengesetz
<i>MP</i>	Media Perspektiven
<i>MRK</i>	Europäische Menschenrechtskonvention
<i>m.w.Nw.</i>	mit weiteren Nachweisen
<i>n.F.</i>	neue Fassung
<i>NJW</i>	Neue Juristische Wochenschrift
<i>Nr.</i>	Nummer
<i>NRW</i>	Nordrhein Westfalen
<i>PM</i>	Pressemitteilung
<i>RfStV</i>	Rundfunkstaatsvertrag
<i>Rspr.</i>	Rechtsprechung
<i>RuF</i>	Rundfunk und Fernsehen
<i>Rz</i>	Randzeichen
<i>S.</i>	Seite bzw. Satz bzw. siehe
<i>s.a.</i>	siehe auch
<i>Slg.</i>	Sammlung (bei der Rechtsprechung des EuGH)
<i>st.</i>	ständige
<i>StV</i>	Staatsvertrag
<i>u.a.</i>	unter anderem

<i>VBIBW</i>	Verwaltungsblätter für Baden - Württemberg
<i>VGH</i>	Verwaltungsgerichtshof
<i>vgl.</i>	vergleiche
<i>VO</i>	Verordnung
<i>VVDStRL</i>	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
<i>WDR</i>	Westdeutscher Rundfunk
<i>z.B.</i>	zum Beispiel
<i>ZDF</i>	Zweites Deutsches Fernsehen
<i>ZUM</i>	Zeitschrift für Urheber und Medienrecht

Die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

1. Vorbemerkung:

Seit einigen Jahren befindet sich die Medienlandschaft in der Bundesrepublik Deutschland in einem tiefgreifenden Wandel, der zum großen Teil auf die Zweiteilung des Rundfunksystems zurückzuführen ist, die die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehsendungen nicht mehr ausschließlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorbehält, sondern auch private Anbieter Rundfunkprogramme erstellen und ausstrahlen läßt.

Hatte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1961 in seinem ersten grundlegenden Urteil zur Rundfunkfreiheit¹ noch festgestellt, daß es, vor allem unter den damaligen technischen Gegebenheiten, mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit zu vereinbaren ist, wenn öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ein Monopol zur Veranstaltung von Rundfunksendungen eingeräumt wird, entwarf es schließlich mit seinem vierten Rundfunkurteil vom 04.11.1986 grundsätzliche Strukturvorgaben für das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.²

Es befand, daß in der "dualen Ordnung des Rundfunks die unerläßliche Grundversorgung", die die essentielle Funktion des Rundfunks für die demokratische Ordnung und für das kulturelle Leben umfasse, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliege.³

Bei einer Erweiterung des Rundfunkangebots um privat veranstaltete Programme komme es darauf an, daß der "klassische Auftrag des Rundfunks" durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sichergestellt wird. Gleichzeitig legte das Gericht dar, daß es gerechtfertigt sei, an den privaten Rundfunk geringere Anforderungen zu stellen, "solange und soweit" die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet sei.⁴

Mit der Digitalisierung des Rundfunks und in der Folge mit der Möglichkeit der Vervielfachung preiswerter Übertragungen wird in quantitativer Hinsicht eine erhebliche Vermehrung des Fernsehangebots auftreten.

¹ BVerfGE 12, 205 ff.

² BVerfGE 73, 118 ff.

³ BVerfGE 73, 118 (122)

⁴ BVerfGE 73, 118 (157 ff.)