

Multikultureller Rundfunk – ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde der
Juristischen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

vorgelegt von

Heide Dürr
aus Stuttgart

2004

Druckerei Hans-Joachim Köhler

Dekan: Prof. Dr. Martin Nettesheim
1. Berichterstatter: Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch
2. Berichterstatterin: Prof. Dr. Barbara Remmert
Tag der mündlichen Prüfung: 16. Februar 2004

Für Opa

Ich danke meinem Doktorvater, Professor Dr. Ronellenfitsch, der mir den Impuls für die Arbeit gegeben und mir für die Ausfüllung des Themas freie Hand gelassen hat.

Ganz herzlich danke ich meinen Eltern, die mich stets unterstützen und mir den nötigen Rückhalt geben.

Ein besonderer Dank gilt Anja, die mir wertvolle Korrekturvorschläge gegeben hat sowie meiner Schwester Kerstin, die mir für die Anpassung an die Neue Rechtschreibung eine große Hilfe war.

Abkürzungsverzeichnis

- ABC	American Broadcasting Company
- Abs.	Absatz
- AfP	Archiv für Presserecht
- AM	Amplitude Modulation
- AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
- ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich- rechtlichen Rundfunkanstalten Deutsch- lands
- ARD-StV	ARD-Staatsvertrag
- Art.	Artikel
- Aufl.	Auflage
- BayMG	Bayerisches Mediengesetz
- BayVwBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
- Bd.	Band
- BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
- BGBI.	Bundesgesetzblatt
- BK	Bonner Kommentar
- BR	Bayerischer Rundfunk
- BremLMG	Landesmediengesetz Bremen
- BVerfG	Bundesverfassungsgericht
- BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
- bzw.	beziehungsweise
- C.F.R.	Code of Federal Regulations
- CBS	Columbia Broadcasting System
- Co.	Corporation
- CPB	Corporation for Public Broadcasting
- d.h.	das heißt

- DAB	Digital Audio Broadcasting
- DBS	Direct Broadcast Satellite Service
- ders.	derselbe
- DNC	Democratic National Committee
- DÖV	Die öffentliche Verwaltung
- DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
- EG	Europäische Gemeinschaften
- EGV	EG-Vertrag
- EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
- etc	et cetera
- EU	Europäische Union
- EuGH	Europäischer Gerichtshof
- EuGRZ	Europäische Grundrecht Zeitschrift
- EWGV	Vertrag der Europäischen Wirtschafts- gemeinschaft
- FCC	Federal Communications Commission
- FM	Frequency Modulation
- FN	Fußnote
- GG	Grundgesetz
- GGK	Grundgesetzkommentar
- GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
- h.M.	herrschende Meinung
- HF	High Frequency
- HmbMedienG	Landesmediengesetz Hamburg
- HPRG	Hessisches Privatrundfunkgesetz
- Hrsg.	Herausgeber
- i.V.m.	in Verbindung mit
- Inc.	Incorporation
- IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

- ITC	Independent Television Commission
- ITU	Internationale Telekommunikations Union
- JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
- JZ	Juristischenzeitung
- KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
- LfR	Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen
- LMed B.-W	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
- LRG NRW	Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen
- LRG R.-P	Landesrundfunkgesetz Rheinland-Pfalz
- LRG S.-H	Landesrundfunkgesetz Schleswig-Holstein
- LRG Saarland	Landesmediengesetz Saarland
- MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
- MMDS	Multichannel Multipoint Distribution System
- MStV B.-B	Mediendienstestaatsvertrag Berlin-Brandenburg
- NBC	National Broadcasting Company
- Nmedieng	Niedersächsisches Mediengesetz
- NTIA	National Telecommunications and Information Administration
- NVwZ	Neue Verwaltungs Zeitung
- OLG	Oberlandesgericht
- ORB	Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg
- PBS	Public Broadcasting Service

- PEG	Public Educational Governemental
- PRGSA	Privatrundfunkgesetz Sachsen-Anhalt
- RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
- Rdnr.	Randnummer
- RfStV	Rundfunkstaatsvertrag
- RuF	Rundfunk und Fernsehen
- S.	Seite
- SFB	Sender Freies Berlin
- Slg	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
- Sp	Spalte
- SPRG	Sächsisches Privatrundfunkgesetz
- SWR	Südwest Rundfunk
- TRG	Thüringer Rundfunkgesetz
- U.S.C.	United States Code
- UKW	Ultra Kurzwelle
- US	United States
- USA	United States of America
- usw.	und so weiter
- v	versus
- vgl	vergleiche
- vol.	volume
- VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
- VwBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
- WDR	Westdeutscher Rundfunk
- WTO	World Trade Organisation
- z.B.	zum Beispiel

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Multikultureller Rundfunk als aktuelles Thema	1
I. Einführung	1
1. Technische Entwicklung	1
2. Die Bedeutung multikultureller Information	3
II. Die Bedeutung des Rechtsvergleiches zwischen Deutschland und den USA	5
III. Gang der Untersuchung und Fragestellung	6
 Zweiter Abschnitt: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	 7
§1 Die Kommunikationsgrundrechte	7
A. Deutschland	8
I. Inhalt des Art. 5 GG	8
II. Funktion der Kommunikationsgrundrechte	9
III. Konkretisierungen der Kommunikationsgrundrechte	11
IV. Europarechtlicher Einfluss auf die Kommunikationsgrundrechte	13
V. Grundrechtsschutz bei Auslandsbezug	14
B. USA	16
I. Verfassungsrechtliche Grundlage	16
II. Funktion der Kommunikationsgrundrechte	18
1. Positive Theorien	18
a. Marktplatz der Ideen	19
b. Politische Selbstbestimmung und Partizipation im Staatswesen	19
c. Individuelle Meinungsfreiheit	19
2. Negative Theorien	20
III. Konkretisierungen der Kommunikationsfreiheit	21
1. Die Theorie vom absoluten Schutz	21
2. Abwägungsmaßstäbe des Supreme Court	21
VI	

IV. Grundrechtsschutz bei Auslandsbezug	23
C. Vergleich	24
§2 Die Informationsfreiheit	25
A. Deutschland	25
I. Geschichte der Informationsfreiheit	26
II. Elemente der Informationsfreiheit	26
1. Informationsquelle	27
2. Allgemeinzugänglichkeit	27
3. Ausländische Sender als allgemein zugängliche Quelle	29
B. USA	30
I. Das Recht der Informationsfreiheit	30
1. Grundlagen	30
2. Umfang der Informationsfreiheit	31
a. Geschütztes Verhalten	31
b. Informationsquellen	32
II. Ausländischer Sender im Lichte der Informationsfreiheit	33
C. Vergleich	34
§3 Die Sonderstellung des Rundfunks	34
A. Deutschland	35
I. Die Sondersituation des Rundfunks	35
II. Die Sondersituation in Bezug auf multikulturellen Rundfunk	38
B. USA	39
I. Die Sondersituation des Rundfunks	39
II. Die Sondersituation in Bezug auf multikulturellen Rundfunk	41
C. Vergleich	41
§4 Die verfassungsrechtliche Position des Rundfunks	42
A. Deutschland	42

I. Der Rundfunkbegriff	42
II. Verfassungsrechtliche Einordnung	44
1. Grundrechtsinterpretation	44
a. Die objektivrechtliche Interpretation	44
b. Die subjektivrechtliche Interpretation	45
c. Dienende Freiheit	45
d. Verbindung objektiver und subjektiver Elemente	45
2. Anforderungen an staatliche Maßnahmen	46
B. USA	48
I. Der Rundfunkbegriff	48
II. Verfassungsrechtliche Einordnung	48
1. Einordnung durch den Supreme Court	49
2. Regelungsbefugnis des Staates	51
III. Deregulierung des Rundfunkrechts und Fortbestand der Sonderdogmatik	52
C. Vergleich	54
Dritter Abschnitt: Das Fremdsprachenprogramm im inländischen Rundfunk	55
§1 Die Rundfunksysteme	56
A. Deutschland	56
I. Einteilung des Rundfunks	56
1. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	56
2. Privater Rundfunk	57
II. Rundfunkregulierung	58
III. Programmgrundsätze	59
B. USA	60
I. Einteilung des Rundfunks	60
1. Kommerzieller Rundfunk	61
2. Public Broadcasting	62
II. Rundfunkregulierung	63
VIII	

III. Programmgrundsätze	65
IV. Programmproduktion	66
1. Die nationalen Networks	67
2. Die Syndicators	68
C. Vergleich	68
§2 Fremdsprachige Sendungen im inländischen Rundfunk	69
A. Deutschland	69
I. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	70
1. Die Grundversorgung	71
a. Elemente der Grundversorgung	72
aa. Übertragungstechnik für alle	72
bb. Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags	72
cc. Sicherung der Meinungsvielfalt	73
b. Grundversorgung keine Mindestversorgung	73
2. Die programmlichen Anforderungen	74
3. Die Programmautonomie	76
4. Einordnung fremdsprachiger Sendungen in den Funktionsauftrag	76
a. Das Ausländerprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	77
b. Rechtliche Qualifizierung fremdsprachlicher Sendungen	79
II. Privater Rundfunk	80
1. Funktion des privaten Rundfunks	80
2. Programmanforderungen	81
a. Programmgrundsätze	81
b. Produktionsquoten	82
3. Fremdsprachige Sendungen im privaten Rundfunk	83
B. USA	84
I. Kommerzieller Rundfunk	84
1. Funktion des privaten Rundfunks	84
2. Programmanforderungen	85

a. Vielfalt durch Spezifikation	86
b. Public-interest Programme	87
3. Fremdsprachige Sendungen im privaten Rundfunk	88
II. Public Broadcasting	89
1. Die Einrichtung des Public Broadcasting	89
2. Die Funktion des Public Broadcasting	90
3. Fremdsprachige Sendungen im Public Broadcasting	91
C. Vergleich	92
Vierter Abschnitt: Ausländische Sender im inländischen Rundfunk	95
§ 1 Verteilung von Übertragungskapazitäten	95
A. Deutschland	96
I. Ausgangslage	96
II. Zulassung	97
1. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	97
2. Privater Rundfunk	98
III. Zuweisung von Übertragungskapazitäten	99
1. Frequenzverteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk	99
2. Gesetzliche Ausgestaltung der Frequenzverteilung	100
IV. Zugang zum Kabelnetz	101
1. Bedeutung der Verkabelung	101
2. Zugangsregulierung	101
a. Grundsätze der Weiterverbreitung	102
b. Einspeisungsrangfolge	103
V. Sonstige Zugangsmöglichkeiten	106
B. USA	107
I. Voraussetzung für Rundfunkveranstaltung	107
1. Verteilung der Frequenzen	108
2. Lizenzierung der einzelnen Stationen	108
X	

II. Zugang zum Kabelnetz	110
1. Das Kabelsystem der USA	110
2. Ordnung des Kabelsystems	111
a. Zulassung des Netzbetreibers	111
b. Zugangsregeln	112
aa. Pflichtübertragung	112
bb. Sonstige Zugangsmöglichkeiten	114
III. Struktur der Rundfunklandschaft	114
C. Vergleich	115
§2 Berücksichtigung ausländischer Sender in der inländischen Rundfunklandschaft	117
A. Deutschland	117
I. Zulassung	118
1. Persönliche Zulassungsvoraussetzungen	118
2. Sachliche Zulassungsvoraussetzungen	118
a. Rundfunkstaatsvertrag	119
b. Landesmediengesetze	120
aa. Außenpluralismus	120
bb. Binnenpluralismus	120
3. Fazit für ausländische Sender	121
II. Zuweisung von Übertragungskapazitäten	121
III. Ausländische Sender im Kabelnetz	123
IV. Sonstige Zugangsmöglichkeiten	123
B. USA	124
I. Senderbelegung	124
1. Ausgangslage	124
2. Voraussetzungen für den Lizenzerhalt	124
a. Persönliche Voraussetzungen	125
b. Sachliche Voraussetzungen	126
II. Zugang ausländischer Sender ins inländische Kabelnetz	127

C. Vergleich	127
§3 Grenzüberschreitender Rundfunk	129
A. Deutschland	129
I. Rahmenbedingungen	130
1. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	130
2. Europäische Rahmenbedingungen	131
a. Ausgangssituation	131
b. Gesetzlicher Rahmen	132
aa. Primärrecht	132
bb. Sekundärrecht	134
3. Bilaterale Verträge	136
II. Regulierung des Informationsflusses	137
1. Frequenzordnung	138
2. Regulierungsmöglichkeiten	139
III. Rechtliche Einordnung grenzüberschreitender Sendungen	143
1. Direktempfang ausländischer Programme	143
2. Weiterverbreitung im Kabelnetz	144
a. Weiterverbreitung ausländischer Programme	144
b. Weiterverbreitung europäischer Programme	146
c. Inhaltliche Anforderungen	147
B. USA	148
I. Rahmenbedingungen	148
1. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	148
2. Nationale Rahmenbedingungen	150
3. Bilaterale Verträge	150
II. Regulierung des Informationsflusses	150
1. Frequenzordnung	151
a. Ausgangssituation	151
b. Frequenzaufteilung mit Kanada	152

c. Frequenzaufteilung mit Mexiko	153
2. Möglichkeit der Kontrolle von Informationsflüssen	154
a. Ausgangssituation	154
b. Terrestrischer Rundfunk	155
c. Satellitenrundfunk	157
III. Rechtliche Einordnung grenzüberschreitender Sendungen	158
1. Direktempfang	158
2. Einspeisung ausländischer Sender in das Kabelnetz	158
C. Vergleich	159
Fünfter Abschnitt: Empfang multikulturellen Rundfunks	160
§1 Der Informationsanspruch der Rundfunkempfänger	160
A. Deutschland	160
I. Informationsfreiheit als Abwehrrecht	160
II. Informationsfreiheit und Pflicht zur Informationsverschaffung	161
1. subjektiver Leistungsanspruch	161
2. Rundfunkempfangsfreiheit	162
3. Rundfunkempfangsfreiheit in Bezug auf ausländische Sender	163
B. USA	164
I. Die Informationsfreiheit des First Amendment	164
1. Verfassungsrechtliche Interessen der Rundfunkempfänger	165
2. Subjektive Rechte der Rundfunkempfänger	166
II. Informationsanspruch durch den Empfang ausländische Sender	167
C. Vergleich	167
§2 Direktempfang ausländischer Sender mittels Parabolantenne	168
A. Deutschland	169
I. Anspruch auf Empfang ausländischer Sender	169

II. Installation einer Parabolantenne	170
1. Wohnung verfügt über keinen Kabelanschluss	170
2. Wohnung verfügt über einen Kabelanschluss	170
a. Anspruch von Deutschen auf Auslandssender	170
b. Anspruch von Ausländern auf Auslandssender	171
3. Parabolantennen aus europäischer Sicht	172
B. USA	174
I. Ausgangslage	174
II. Installation einer Parabolantenne	174
1. Anwendungsgebiet	174
2. Erlaubte Einschränkungen	175
a. Schutz der Sicherheit	175
b. Denkmalschutz	175
c. Gemeinschaftsantennen	176
3. Nicht erlaubte Einschränkungen	176
C. Vergleich	177
Sechster Abschnitt: Zusammenfassung und Schlussfolgerung	179
I. Vorbetrachtungen	179
II. Ergebnisse der Betrachtungen	181
1. Verfassungsrechtliche Lage	181
2. Fremdsprachige Sendungen	181
3. Ausländische Rundfunksender im Inland	182
4. Grenzüberschreitender Rundfunk	182
5. Parabolantennen	182
III. Gefahr kultureller Überfremdung ?	183
IV. Schlussfolgerung und Ausblick	184

Multikultureller Rundfunk – ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA

Erster Abschnitt: Multikultureller Rundfunk als aktuelles Thema

I. Einführung

1. Technische Entwicklung

Das Programmangebot des Kommunikationsmarktes hat sich in den letzten Jahrzehnten weltweit enorm gesteigert. Davon betroffen sind sämtliche elektronischen Informationsmittel wie Fernsehen, Radio und vor allem das Internet. Bei den herkömmlichen elektronischen Informationslieferanten Radio und Fernsehen zeigt sich die Entwicklung am deutlichsten auf dem Fernsehsektor.

Waren etwa in Deutschland bis Mitte der achtziger Jahre lediglich drei öffentlich-rechtliche Programme zu empfangen, konnte ein deutscher Haushalt 1998 durchschnittlich zwischen mindestens 30 Programmen wählen, darunter 15 öffentlich-rechtliche.¹ In den USA verfügen heute etwa 99% der Haushalte über ein Fernsehgerät, und wer Programme über leistungsfähige Kabel- oder Satellitenanlagen empfängt, hat die Auswahl zwischen hundert oder mehr Programmen².

Das Internet ist in den letzten Jahren als bedeutender Informationslieferant hinzugekommen. Es erlaubt Menschen in der ganzen Welt online auf Zeitungen, Fernseh- und Radiozuschnittschnitte und sonstige Informationen aller Art zuzugreifen.

Ermöglicht werden diese neuen umfassenden Informationsmöglichkeiten durch immer ausgereifere Techniken auf dem Kommunikationssektor. Informationen werden ganz selbstverständlich mittels elektromagnetischer Wellen mit Hilfe von Satelliten in kürzester Zeit und über die weitesten Entfernungen übertragen.

Die Übertragungskapazitäten werden dabei durch die Digitalisierung weiter erhöht. Bei dieser Technik werden zum Beispiel Fernsehbilder in binäre Codes umgewandelt und die Daten komprimiert, wodurch immer mehr Fernsehprogramme übertragen und auf

¹ Hamm, Fernsehen auf dem Prüfstand, S.7

² Hans-Bredow-Institut, Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, S.843

einem Kanal (zum Beispiel drei Programme in Studioqualität und 15 Programme in VHS-Qualität) gesendet werden können.³ Digitalisierte Daten können zudem unabhängig davon, ob sie Zahlen, Töne oder Bilder enthalten, über jede Art der Übertragung verbreitet werden: Funk, Mikrowellen, Breitbandkabel oder Satellit.⁴

Die neuen Techniken haben zu weitreichenden Änderungen auf dem Informationssektor der einzelnen Staaten geführt.

Zum Einen wurde die Informationsversorgung über Grenzen hinweg verstärkt. Mächten schon die herkömmlichen elektromagnetischen Wellen in grenznahen Gebieten den Empfang ausländischer Programme möglich,⁵ so werden die politischen Grenzen mittels der Satellitentechnik fast vollständig aufgelöst. Diese Art der Verbreitung ist schon aus technischer Sicht im Vergleich zu den bisherigen Übertragungsmöglichkeiten kaum räumlich begrenzt und begrenzbar.⁶ Informationen gelangen somit ohne weitere Hindernisse von einem Staat in den nächsten.

Eine weitere Folge der neuen Techniken ist die Möglichkeit der individuelleren Nutzung. Filme und Fernsehen können dank Digitalisierung gleichzeitig in verschiedenen Sprachen empfangen werden und in Zukunft soll der Zuschauer sogar ein eigenes Programm zusammenstellen können.⁷

Einige sehen in der Ausbreitung der neuen Techniken schon den Untergang der ursprünglichen Informationsmedien Radio und Fernsehen.⁸ In den USA wird derzeit vor allem daran gearbeitet, vorhandene Netze über Digitalisierung breitbandig auszubauen und zu interaktivieren, um eine umfassende Informations-Infrastruktur (den sogenannten Information Superhighway) zu schaffen.⁹ Die Märkte sind in Bewegung geraten und die Richtung ist noch nicht absehbar. Weitgehend gesichert erscheint jedoch, dass der interaktiven Kommunikation die Zukunft gehört¹⁰.

Jedoch ist die totale Verdrängung des herkömmlichen Radios und Fernsehens in naher Zukunft nicht zu erwarten. Die neuen Techniken sind noch relativ teuer und die Bereit-

³ Recke, Medienpolitik im digitalen Zeitalter, S.37

⁴ Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.2

⁵ Frowein/Simma, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses, S.73

⁶ weiter zur technischen Entwicklung Quellen bei Krafczyk, Ausländische Rundfunksendungen, S. 1ff.

⁷ Noam, Cyber-TV, S. 15

⁸ Hans-Bredow-Institut, Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, S.843

⁹ Hans-Bredow-Institut, Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, S.842

¹⁰ Zur Entwicklung der Digitalisierung im Rundfunk siehe etwa: Hesse, Neue Konzepte zur Regulierung von Infrastrukturen für die elektronische Kommunikation im Zeichen der Konvergenz der Medien?, in: Schwarze/Hesse, Rundfunk und Fernsehen im digitalen Zeitalter, S. 45 ff.

schaft der Nutzer alle bisher angeschafften Geräte auszutauschen gering. Mögen viele den Computer schon als CD-Player nutzen, so bestehen noch weitgehend Hemmungen, ihn auch als Fernseher oder Radio zu verwenden. Vielfach hält die Rezipienten der meist kleine Bildschirm am Computer von dieser Verwendungsart ab. Größtes Hindernis ist aber sicherlich die für ältere Generationen unbekannte und daher oft nicht einsetzbare Technik. Radio und Fernsehen spielen nach wie vor die entscheidende Rolle in der Informationsbeschaffung und werden diese Stellung voraussichtlich noch einige Jahre beibehalten.

2. Die Bedeutung multikultureller Information

Multikulturelle Informationen werden durch mehrere Faktoren bestimmt. Zum Einen werden sie geprägt durch fremdsprachige Sendungen aus dem In- und Ausland. Zum Anderen können sie durch ausländische Veranstalter im Inland gestaltet werden und schließlich durch grenzüberschreitende Rundfunksendungen.

Mit Hilfe der dargestellten Techniken haben sich auch die Grundbedingungen multikultureller Informationen gewandelt. Radio und Fernsehen spielen hierbei eine entscheidende Rolle. Sie sind Massenkommunikationsmittel, mit deren Hilfe in der Regel weit aus mehr Empfänger als durch das im kleinen Kreis gesprochene Wort erreicht werden. Insbesondere mit Hilfe der Rundfunkkommunikation können in ein und derselben Sekunde Hunderttausende mit einer bestimmten Information versorgt werden. Rundfunk ist daher eine einmalige Macht der aktuellen Masseninformation zu eigen.¹¹

Die Gesellschaften beschränken sich heute weniger als je zuvor auf die Kommunikation nur innerhalb ihrer Kulturen. Die Menschen beschäftigen sich zunehmend mit anderen Kulturkreisen – sei es freiwillig oder erzwungen. In mehreren europäischen Ländern lernen etwa Kinder im Grundschulalter bereits fremde Sprachen. Durch vermehrte Reiseaktivitäten kommt es immer häufiger zu Kontakten mit fremden Kulturen. Nicht zuletzt durch die völkerverständigenden- und vereinigenden Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft arbeiten und leben viele Menschen außerhalb ihres ursprünglichen Kulturkreises. Man hat sich auf eine Weltsprache geeinigt und in weiten Teilen der Europäischen Gemeinschaft wird bereits mit einer gemeinsamen Währung bezahlt. Auch und gerade die Medien umspannen mittlerweile die ganze Welt mit einem dichten

¹¹ Herrmann, Rundfunkrecht, Rdnr.20

Kommunikationsnetz, so dass es heute kaum mehr einen Kulturkreis ohne Medienkontakte gibt.¹²

Die elektronischen Medien haben etwa im Bereich der politischen Kommunikation unbestritten Partisanendienste geleistet und in den letzten Jahren wahrscheinlich mehr zu einer solchen Umstrukturierung des Weltsystems beigetragen als die traditionellen, internationalen Institutionen der Politikvermittlung und Konfliktlösung.¹³ So fungierten während der Krisentage im August 1991 in der Sowjetunion „Radio Liberty“ und „BBC“ als wichtigste Informationsquellen sowohl der sowjetischen Bevölkerung als auch des sowjetischen Staatspräsidenten Gorbatschow, der vorübergehend von den Putschisten von seinen eigenen Informationsmitteln abgekoppelt worden war, um ihn informationell zu isolieren.¹⁴ Dem amerikanischen Nachrichtensender CNN kam dabei eine wichtige Rolle zu, was nicht zuletzt durch den unkontrollierten Sattelitenempfang mittels Parabolantenne zu verdanken war. Schon im Zweiten Weltkrieg stellten Sender wie die BBC für die deutsche Bevölkerung die wichtigsten extranationalen Informationsquellen dar.

Die Medien haben maßgeblichen Einfluss auf unser Wissen und unsere Vorstellung von der Welt. Sie wirken auf fast alle Bereiche des menschlichen Lebens ein und haben eine Reihe von wichtigen Aufgaben für das gesellschaftliche System zu erfüllen. Die Informationsleistung ist wohl die ursprünglichste Leistung der Medien insgesamt. Darüber hinaus sind aber auch die Sozialisations- und Artikulationsfunktionen, sowie die meinungsbildende, soziale und politische Funktion von großer Bedeutung.¹⁵ Die Empfänger nehmen dabei nicht mehr nur eine passive Rolle ein, sondern machen ihren Anspruch auf Informationen geltend. Dies gilt auch für fremdsprachige und grenzüberschreitende Informationen.

Aufgrund des Zusammenspiels all dieser Faktoren ist der Rundfunk heute nicht mehr nur ein nationales Informationssystem, sondern stellt ein multikulturelles Medium dar. Die neuen Technologien wirken auf dieses Phänomen beschleunigend ein und werden die Möglichkeiten grenzüberschreitender und insbesondere fremdsprachiger Informationen erhöhen.

¹² Hübner, *Interkulturelle Kommunikation und Tourismus*, S.317

¹³ Reimann, *Transkulturelle Kommunikation und Weltgesellschaft*, S.15

¹⁴ Reimann, *Transkulturelle Kommunikation und Weltgesellschaft*, S.15

¹⁵ Hübner, *Interkulturelle Kommunikation und Tourismus*, S.321; vgl. auch Bender, C., *Kulturelle Identität, interkulturelle Kommunikation, Rationalität und Weltgesellschaft*, S.67

Die verschiedenen Nationen versuchen der Bedeutung und dem Bedürfnis nach multi-kulturellem Rundfunk auf mannigfaltige Weise gerecht zu werden. Inwiefern ihre Systeme auf diese Situation bereits eingestellt sind bzw. wobei sich Probleme ergeben und wie diese gelöst werden (können) soll Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein.

II. Die Bedeutung des Rechtsvergleiches zwischen Deutschland und den USA

Die zahlreichen Möglichkeiten und Entwicklungen haben die „Informationslieferanten“ und die Konsumenten nicht nur glücklich gemacht. Vielmehr haben sich eine Reihe von Problemen und Fragestellungen entwickelt, die es zu lösen gilt.

Eine Möglichkeit der Problemlösung stellt die Rechtsvergleichung dar. Hierdurch sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Rechtsordnungen und Gegebenheiten erkannt werden. Die verschiedenen Lösungsansätze sollen dann als Anhaltspunkt bei der eigenen Konfliktbewältigung fungieren.¹⁶ Voraussetzung ist aber, dass die betroffenen Rechtsordnungen überhaupt sinnvoll verglichen werden können. Dabei ist entscheidend, dass Deutschland und die USA in der Tradition des westlich-demokratischen Verfassungsstaates verwurzelt sind¹⁷ und trotz der unterschiedlichen Rechtssysteme von einem vergleichbaren Wertesystem ausgehen.

Der Rechtsvergleich mit den USA wird dabei vor allem aus zwei Gründen als sinnvoll und hilfreich angesehen: Zum Einen wird mit den USA ein Land zum Vergleich herangezogen, welches nicht nur den größten Umfang an Programmproduktionen weltweit bietet, sondern auch über die differenziertesten Verteilungsmöglichkeiten in Hörfunk und Fernsehen (einschließlich der neuen Medientechniken) basierend auf ausgefeilten Programmkonzepten, verfügt.¹⁸ Vor allem auf dem Gebiet des Fernsehens haben in den USA die Probleme der letzten Jahre zu einem differenzierten Regelungsgeflecht geführt.¹⁹ Auf einigen Gebieten ist die Praxis in den USA bereits erfahrener und die Problemlösung weiter fortgeschritten. Wenn auch nicht für alle Schwierigkeiten die Patentlösung im amerikanischen Recht zu finden ist, so hilft ein Blick auf deren Lösungsan-

¹⁶ Starck, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, S.1023

¹⁷ siehe den Vergleich bei *Kommers*, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, S.39ff, der auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede eingeht.

¹⁸ *Hans-Bredow-Institut*, Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, S. 843

¹⁹ *Bender, G.*, Regulierungskonzepte zum digitalen Fernsehen, ZUM 1998, S.40

sätze bei der Behandlung eigener Fragen und bietet nicht zuletzt Argumentationshilfen zur Untermauerung eigener Standpunkte.

Der zweite wichtige Grund liegt in der sozialen und kulturellen Struktur der USA, welche im Hinblick auf den Einfluss fremder Kulturen und Sprachen bemerkenswert ist. Nicht umsonst wird gerne von einem „Melting pot“ gesprochen, denn in den USA gibt es eine zumindest örtlich vereinte Vielzahl unterschiedlicher Kulturen und Sprachen. Die multikulturelle Zusammensetzung der Gesellschaft besteht in den USA schon seit den Zeiten der Einwanderungswellen. In Deutschland hat sich der prozentuale Anteil ausländischer Bürger erst nach dem Zweiten Weltkrieg erhöht. Auch auf diesem Gebiet haben die USA daher einen zeitlichen Vorsprung bei der Problemlösung. Ein Blick auf die Handhabung dieser Situation im Hinblick auf den Rundfunk, kann auch für Deutschland von Hilfe sein und zur Vermeidung von Fehlentscheidungen beitragen.

III. Gang der Untersuchung und Fragestellung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Berücksichtigung multikultureller, das heißt fremdsprachiger oder ausländischer Einflüsse auf die jeweilige Rundfunklandschaft und die Eingliederung in die herrschende Rechtsordnung. Es soll gezeigt werden, wie die beiden Rechtsordnungen hiermit umgehen und ob und gegebenenfalls wie sie multikulturelle Einflüsse zulassen oder integrieren.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen eingegangen werden. Wenngleich die amerikanischen Verfassungsbestimmungen nicht als Maßstab für die Interpretation des deutschen Verfassungsrechts dienen sollen, so lassen sich an ihnen doch Argumentationslinien überprüfen und vor allem Konsequenzen aus dem amerikanischen Verfassungsverständnis verdeutlichen²⁰. Diese Folgeargumentation soll sowohl zum Verständnis der amerikanischen als auch der deutschen Diskussion beitragen.

Der dritte Abschnitt beschäftigt sich zunächst mit der Grundstruktur der jeweiligen Rundfunksysteme. Ohne einen solchen Überblick lässt sich eine rechtliche Charakterisierung multikulturellen Rundfunks nicht vornehmen. Weiterhin wird in diesem Abschnitt untersucht, ob in der jeweiligen Rundfunklandschaft auf multikulturelle Struktu-

²⁰ Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, S.34

ren der Gesellschaft eingegangen wird und die inländischen Sender fremdsprachige Sendungen produzieren und ausstrahlen.

Der vierte Abschnitt befasst sich dann mit der Frage, ob ausländische Sender die Möglichkeit haben, Teil der jeweiligen Rundfunklandschaft zu werden. Des Weiteren wird in diesem Abschnitt die Problematik des grenzüberschreitenden Rundfunks behandelt. Hierbei wird im deutschen Teil auch auf die Besonderheit der Einbettung in ein europäisches Gefüge eingegangen.

Im fünften Abschnitt wird geprüft, ob der Empfang multikulturellen Rundfunks in Form von ausländischen Sendern geschützt ist und wie die jeweilige Rechtsordnung diese Frage löst. Gesondert eingegangen wird dabei auf die Frage nach der Zulässigkeit der Installation von Parabolantennen zum Empfang ausländischer Rundfunksendungen.

Im sechsten Abschnitt werden schließlich die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und eine Gesamtbilanz gezogen.

Zweiter Abschnitt: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Um multikulturellen Rundfunk einordnen zu können, müssen zunächst die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen geklärt werden. Unterschiede in der Verfassungslage deuten auf unterschiedliche Spielräume in der rechtlichen Gestaltung der Rundfunklandschaft und in der Folge auch auf die Einordnung multikulturellen Rundfunks hin, deren Kenntnis voreilige Schlüsse vermeiden helfen kann.

§1 Die Kommunikationsgrundrechte

Wenngleich es Unterschiede in der Kodifizierung und der inhaltlichen Gestaltung gibt, so geben in beiden Rechtsordnungen für die Behandlung medienrechtlicher Sachverhalte die Kommunikationsgrundrechte die entscheidende Richtlinie vor.

A. Deutschland

Ausgangspunkt für die rechtliche Einordnung des multikulturellen Rundfunks in Form ausländischer Sender oder fremdsprachiger Sendungen ist zunächst Art. 5 I GG, welcher für jede Form der Kommunikation maßgeblich ist. Über Art. 5 I GG wird nicht nur ein einziges Grundrecht, sondern vielmehr mehrere, mit der Kommunikation in Verbindung stehende Grundrechte gewährleistet. Da diese verschiedenen Grundrechte sich auch auf unterschiedliche medienrechtliche Sachverhalte beziehen, müssen sie im Einzelnen kurz erläutert werden.

I. Inhalt des Art. 5 I GG

Durch Art. 5 I GG werden die Meinungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Rundfunkfreiheit, die Filmfreiheit und die Informationsfreiheit gewährleistet. Alle fünf Freiheiten stehen gleichwertig nebeneinander²¹.

Der hohe Rang der Kommunikationsfreiheiten ist auch in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt. Schon früh hat es die Meinungsfreiheit als eines der „vornehmsten Menschenrechte überhaupt“ bezeichnet, das “ in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt“ sei²².

Die Freiheitsgewährleistungen des Art. 5 I GG sind Ausdruck einer prinzipiellen Verfassungsentscheidung für die Freiheit des geistigen Ausdrucks des Individuums²³, für die Freiheit der Kommunikation zwischen den Individuen²⁴ und für die Freiheit der Bildung der öffentlichen Meinung.²⁵ Ihre Ableitung finden sie in zwei unterschiedlichen Ansätzen der Freiheitsgewährleistung. Zum Einen ist die Freiheit der Kommunikation ein thematischer Bezugspunkt zu den klassischen Menschenrechten.²⁶ Zum Anderen ist

²¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art.5, Rdnr. 27

²² BVerfGE 7, 198, 208

²³ Grundsätzlich hierzu: *Scheuner*, Pressefreiheit, S.1,7

²⁴ *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel, BK Art.5, Rdnr.2; *Hoffmann-Riem*, in: Alternativkommentar, Art.5 Abs.1,2, Rdnrn.15 ff.

²⁵ BVerfGE 8, 104, 112

²⁶ vgl. Art. 11 französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789

die demokratiestaatliche Funktion des Grundrechts entscheidend, die in der Gewährleistung der freiheitlichen Bildung öffentlicher Meinung ihren Ausdruck findet.²⁷

Die einzelnen kommunikativen Grundfreiheiten stehen dabei in einem inneren Zusammenhang und überschneiden und ergänzen sich²⁸. So steht etwa die Informationsfreiheit in unmittelbarem funktionalen Bezug zur Meinungsfreiheit: ohne einen freien Zugang zu Informationsquellen ist schon der Entstehungsprozess zur Bildung einer (eigenen) Meinung erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Meinungs- und Informationsfreiheit fügen sich daher in eine übergreifende Gewährleistung freier Kommunikation.²⁹ Des Weiteren setzt die Wirkungsmacht von Meinungsäußerungen Rezipienten voraus, so wie umgekehrt Meinungsbildung die Freiheit zur Informationsgewinnung voraussetzt.³⁰

Die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 I GG gewährleisten im Ergebnis nicht nur eine Meinung zu haben (oder nicht zu haben) und zu äußern (bzw. nicht zu äußern), sondern ermöglichen auch die geistigen Wirkungen, die von Meinungsäußerungen ausgehen.³¹

II. Funktion der Kommunikationsgrundrechte

Art. 5 I GG ist trotz der Regelung von fünf einzelnen Grundrechten sehr knapp gefasst. Wenn für die Anwender des Verfassungsrechts die übliche juristische Methodik nicht ausreicht, wird auf theoretische Funktionserwägungen zurückgegriffen. Vor allem im Bereich des Art. 5 I GG ändert sich die Realität permanent und es werden von ihm heute auch Gegebenheiten erfasst, die die Normgeber sich nicht hätten träumen lassen. Es ist daher für die Einordnung multikultureller Einflüsse in den Kontext der Kommunikationsgrundrechte wichtig, die theoretischen Hintergründe der Kommunikationsgrundrechte im Auge zu behalten, um bei Zweifeln in der Anwendung des Rechts hierauf zurückgreifen zu können.

²⁷ *Scheuner*, Pressefreiheit, S. 18 ff

²⁸ *Starck*, in: v.Mangoldt/ Klein/ Starck, GG I, Art.5, Rdnr.5

²⁹ *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S.59, 63

³⁰ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art.5, Rdnr.29

³¹ BVerfGE 61, 1ff.,7

Trotzdem Art. 5 I GG mehrere Grundrechte garantiert, wird die Funktion der Kommunikationsgrundrechte grundsätzlich einheitlich bestimmt. Dies gilt für Presse und Rundfunk, aber auch für individuelle Meinungsäußerungsfreiheit und Medienfreiheiten.³²

Die deutsche Verfassungsrechtslehre und Rechtsprechung befindet sich in einem grundsätzlichen Konsens zur Funktion der Kommunikationsgrundrechte. Die hierfür bestimmenden Faktoren lassen sich an den Begriffspaaren „subjektive Rechte“ und „objektive Gewährleistungen“ festmachen³³.

Danach wird das Grundrecht der Kommunikationsfreiheit der klassischen deutschen Staatsrechtslehre folgend zum Einen als Recht des einzelnen verstanden und die Kommunikation demnach um des kommunizierenden Individuums Willen geschützt³⁴.

Andererseits wird die Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte für die Gemeinschaft berücksichtigt und das Grundrecht teilweise als „öffentliche Meinungsfreiheit“³⁵ bezeichnet. Jedoch besteht Unsicherheit darüber, was der Inhalt der objektiv-rechtlichen Gewährleistung ist, denn dieser wird durch die sich stetig wandelnde Realität um das Grundrecht geprägt und beeinflusst.³⁶

Die Wurzeln dieser Deutungen sind einerseits im Zusammenhang der einzelnen Grundrechte des Art. 5 I GG und dem Demokratieprinzip zu sehen und andererseits – und hierin vor allem – in der Achtung der Menschenwürde³⁷. Diese gebietet es, die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch Kommunikation zu schützen. In der Folge können dann wiederum durch den pluralistischen Widerstreit der unterschiedlichen Ansichten eine öffentliche Meinung gebildet und die freiheitlich-demokratische Grundordnung unterstützt werden.

Grundsätzlich wird in der Literatur diese doppelte Funktion befürwortet.³⁸ Aber auch die „Suche nach der Wahrheit“³⁹ durch den „Kampf der Meinungen“⁴⁰ wird teilweise

³² *Stock*, Marktmodell kontra Integrationsmodell? Zur Entwicklung des Medienverfassungsrechts in der Ära neuer Techniken, AöR 1985, S. 219 ff., 220 f.

³³ *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.8

³⁴ *Herzog*, in: Maunz/Dürig GG, Art.5, Rdnr.3; *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.9;

³⁵ Diese Deutungsrichtung ist vor allem auf die Thesen Ridders zurückzuführen, der auch den Begriff der öffentlichen Meinungsfreiheit geprägt hat. Siehe: *Ridder*, Meinungsfreiheit, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, S.243 ff.

³⁶ Vgl. hierzu: *Hoffmann-Riem*, in Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S.192 ff.

³⁷ *Herzog* in: Maunz/Dürig, GG, Art.5, Rdnr.5

³⁸ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art.5 Rdnrn.6 ff; *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel, BK Art 5 Abs.1, 2 Rn.7; *Hoffmann-Riem*, in: Alternativkommentar, Art 5 Abs.1,2, Rn.8

³⁹ *Bleckmann*, Staatsrecht II – die Grundrechte, §8 Rdnr.9

⁴⁰ *Großmann*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Meinungsfreiheit, S.137

als Hauptfunktion angesehen. Nur vereinzelt wird allein die Kommunikation für den sich äußernden Menschen zum Ziel erhoben.⁴¹ Typischerweise werden die verschiedenen Ansätze auch miteinander verbunden⁴².

Allerdings darf dieser Konsens nicht darüber hinwegtäuschen, dass die dogmatische Bedeutung dieser Funktionsüberlegungen umstritten ist. Während manche zumindest in Grenzen eine Ausrichtung der Dogmatik auf die Erfüllung dieser Zwecke befürworten⁴³, gehen andere davon aus, dass nur die Zweckfreiheit der Grundrechte die Freiheit des Menschen sichert⁴⁴.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt zwar grundsätzlich den zweckfreien Gebrauch der Grundrechte an, sieht aber in Teilbereichen einen funktionsausgerichteten Gebrauch der Kommunikationsgrundrechte als privilegiert an⁴⁵.

III. Konkretisierungen der Kommunikationsgrundrechte

Allgemein anerkannt ist, dass der Gesetzgeber den Freiheitsbereich konkretisieren, das heißt den verfassungsrechtlichen Regelungsgehalt deklaratorisch bestimmen kann.⁴⁶ Auswirkungen haben diese Konkretisierungen auf die praktische Anwendung der Grundrechte und in der Folge auf alle Teilbereiche des Kommunikations- und Informationssektors.

Zu unterscheiden ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwischen „Schrankengesetzen“ und „Ausgestaltungsgesetzen“.⁴⁷

Während bei Schrankengesetzen kollidierende verfassungsrechtliche Positionen geschützt werden, dienen Ausgestaltungsgesetze der Verwirklichung des Kommunikationsgrundrechts selbst;⁴⁸ sie werden im Interesse einer freien, öffentlichen Meinungsbildung zur Gewährleistung und Sicherung der Massenkommunikation erlassen.⁴⁹

⁴¹ *Rupp*, Grundfragen der Kommunikationsfreiheiten im Grundgesetz, S.449f.

⁴² *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art.5, Rdnr. 8

⁴³ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Rdnrn. 9 f; *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel, BK Art. 5, Rn.77

⁴⁴ *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 5, Rdnr. 2

⁴⁵ *Flitsch*, Die Funktionalisierung der Kommunikationsgrundrechte, S. 66 ff., 86 ff.

⁴⁶ *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 213

⁴⁷ Anders dagegen einige Stimmen in der Literatur: *Scholz*, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1981, S. 561, 565 ff.; *Kull*, Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit, AfP 1981, S. 378 ff.

⁴⁸ *Paschke*, Medienrecht, S.66

⁴⁹ BVerfGE 57, 295, 321; 73, 118, 166

Schrankengesetze ermöglichen danach einen Eingriff in die Kommunikations- und/oder Medienfreiheit zum Schutz einer kollidierenden, verfassungsrechtlich geschützten Rechtsposition, sei es eines anderen Kommunikationsgrundrechts oder eines sonstigen Grundrechts, aber auch anderer verfassungsrechtlich anerkannter Güter⁵⁰.

Mittels der Ausgestaltungsgesetze wird der Gesetzgeber in erster Linie dem ihn treffenden Auftrag zur Gewährleistung der Freiheit der Massenmedien gerecht, welcher die ständige Überprüfung und gegebenenfalls Sicherung der Funktionsfähigkeit der Medien erfordert.⁵¹ Falls die bereits getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, sind weitere medienpezifische Ausgestaltungsnormen gefordert. Auch soweit sie auf den Grundrechtsträger belastend wirken, sind sie nicht als „Eingriff“ zu qualifizieren,⁵² weil sie dem Freiheitsrecht erst den Gehalt geben.⁵³ Die Ausgestaltungsgesetze sind dann verfassungsgemäß, wenn sie unter Beachtung des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Medienordnung und damit der Medienfreiheit dienen,⁵⁴ der Ausgestaltungszweck erreicht wird und der Grundrechtsträger nicht unangemessen belastet wird.⁵⁵

Gestaltet der Gesetzgeber den Freiheitsbereich nicht erstmalig, sondern ändert er ihn nachträglich, so ist auch dies kein Eingriff, solange nicht früher ausgestaltete bestandsgeschützte Rechte unter Vernachlässigung dieses Bestandsschutzes beeinträchtigt werden.⁵⁶

IV. Europarechtlicher Einfluss auf die Kommunikationsgrundrechte

⁵⁰ *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 213

⁵¹ *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 213

⁵² BVerfGE 73, 118, 166

⁵³ *Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausstellungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AöR 1992, S. 543, 544; *Jarass*, Grundrechte als Wertentscheidungen bzw. objektivrechtliche Prinzipien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 1985, S. 363, 391 f.

⁵⁴ *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 214; Siehe hierzu auch BVerfGE 57, 295, 321

⁵⁵ *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 214

⁵⁶ *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 214, der weiter ausführlich, dass angesichts der Gestaltungsoffenheit der Medienordnung ein solcher Bestandsschutz allerdings einer besonderen Regelung bedürfe und daher nur ausnahmsweise gegeben sei.

Das deutsche Rundfunkrecht kann heute nicht mehr losgelöst von europäischen Einflüssen betrachtet werden⁵⁷. Dies gilt einerseits für das einfache Gesetzesrecht⁵⁸, aber auch für das Verfassungsrecht. Eine klare Aussage über die rechtliche Grundlage dieses Einflusses wird dadurch erschwert, dass die Regelungsbefugnis der Gemeinschaft nicht auf bestimmte Sachbereiche bezogen ist, sondern sich grundsätzlich nach Regelungszielen richtet.⁵⁹ Das deutsche Verfassungsrecht ordnet Zuständigkeiten aber nicht nach Regelungszielen, sondern nach Regelungsgegenständen, so dass zwangsläufig Kompetenzabgrenzungsprobleme entstehen. Die Medienaktivitäten der EG werfen hierbei eine Reihe von Problemen für das deutsche Verfassungsrecht auf, welche sich zumeist auf den Rundfunk beziehen.⁶⁰

Zum Einen wird durch die aufgrund von Art. 5 I GG erlassenen Gesetze die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit zum Zwecke der Wahrung der Meinungsbildung verfolgt. Dies kollidiert mit der rein wirtschaftlich verstandenen Freiheit zum Erbringen von Dienstleistungen im Rundfunkbereich im Sinne von Art. 59 EGV.

Zum Anderen werden die Kompetenzregelungen des Grundgesetzes unterlaufen, denn soweit das Gemeinschaftsrecht bindende Regelungen enthält, wird die Rundfunkhoheit der Länder beeinträchtigt, da für das Zustandekommen dieser Regelungen lediglich der Bund beteiligt ist und die Länder nur mittelbar Einfluss nehmen können.⁶¹

Ferner wird der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks tangiert, da die Überwachung der Einhaltung der Richtlinien durch die Kommission im Ergebnis auf eine umfassende Aufsicht der Exekutive hinausläuft, während im deutschen Recht nur eine beschränkte Aufsicht zulässig ist.⁶²

Schließlich wird das deutsche Verfassungsrecht maßgeblich von Art. 10 EMRK beeinflusst. Dieser garantiert Meinungs- und Informationsfreiheit auf europäischer Ebene. Von Seiten derer, die eine Interpretation der Rundfunkfreiheit als Rundfunkunterneh-

⁵⁷ Zu den Einzelheiten siehe 4. Abschnitt § 3

⁵⁸ Wie etwa die Umsetzung der Richtlinie 89/552/EWG („Fernsehrichtlinie“) des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität vom 03.10.1989.

⁵⁹ Hesse, Rundfunkrecht, S. 309

⁶⁰ Dazu im Überblick Eberle, Das europäische Recht und die Medien am Beispiel des Rundfunkrechts, AfP 1993, S.422 ff.; Hümmerich, Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Tätigkeit der Rundfunk- und Fernsehveranstalter in Deutschland

⁶¹ Vgl. hierzu Dörr, Die Einflüsse europarechtlicher Entwicklungen auf das Bund-Länder-Verhältnis im Rundfunkwesen.

merfreiheit befürworten, besteht großes Interesse an der Rezeption des Art. 10 EMRK für das deutsche Verfassungsrecht. Es gibt bereits Tendenzen des Bundesverfassungsgerichts, sich an dieser Dogmatik zu orientieren⁶³.

V. Grundrechtsschutz bei Auslandsbezug

Nachdem die theoretische Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte beleuchtet wurde, stellt sich die Frage, ob diese Grundrechte auch auf die in dieser Arbeit thematisierte Problematik durchgreifen.

Bei allen Sachverhalten, in denen sich Deutsche auf diese Grundrechte berufen, ist die Anwendbarkeit selbstverständlich gegeben. Im Bereich des multikulturellen Rundfunks kommt es typischerweise jedoch auch zu Berührungspunkten zwischen den Grundrechten und Ausländern. Ein solcher Bezug stellt sich etwa dann, wenn ausländische natürliche oder juristische Personen sich auf die Kommunikationsrechte berufen wollen. Zum Beispiel, wenn ein ausländischer Rundfunksender sich auf die Rundfunkfreiheit stützt, oder ein Ausländer zur Durchsetzung der Installation einer Parabolantenne die Informationsfreiheit heranzieht.

Art. 5 I GG gewährleistet in seinen Teilausformungen Menschenrechte („jeder“), auf die sich jede Person berufen kann, die eine geschützte Tätigkeit ausübt, also auch Ausländer und Staatenlose.⁶⁴ Dies macht bei Einzelpersonen keine Schwierigkeiten. Probleme entstehen aber dann, wenn eine sich ausländische juristische Person, was Rundfunkveranstalter zumeist sind, auf die Kommunikationsgrundrechte berufen will.

Über die Beurteilung dieser Frage gibt es Unstimmigkeiten. Einer Ansicht nach folgt aus dem Menschenrechtscharakter des Art. 5 I GG und der Internationalisierung des Medienmarktes durch multinationale Medienkonzerne, ungeachtet des Wortlauts des Art. 19 III GG, dass auch ausländische juristische Personen des Privatrechts Träger der Grundrechte des Art. 5 I GG sein können.⁶⁵

⁶² BVerfGE 12, 205, 261; 57, 295, 326

⁶³ *Marko*, Subjektive öffentliche Rechte auf Rundfunkveranstaltung und Rundfunkempfang?, S.158 ff.; *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 504 f.

⁶⁴ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art.5, Rdnr.86; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art.5, Rdnr.16

⁶⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art.5, Rdnr.87; *Hoffmann-Riem*, in: Alternativkommentar, Art.5, Rdnr.28; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GGK I, Art.5, Rdnr.4

Die herrschende Meinung geht aber unter Berufung auf den Wortlaut des Art. 19 III GG davon aus, dass sich ausländische juristische Personen nicht auf materielle Grundrechte berufen können.⁶⁶ Ihnen steht nur der Schutz durch die Prozessgrundrechte und das allgemeine Willkürverbot zu. Die Auslandseigenschaft knüpft dabei an den Sitz, das heißt den tatsächlichen Mittelpunkt der Verwaltungstätigkeit an.⁶⁷

Schon aufgrund des eindeutigen Wortlauts des Art. 19 III GG ist der herrschenden Meinung hier zuzustimmen. Wäre gewünscht gewesen, dass die Grundrechte auch für ausländische juristische Personen gelten sollen, so wäre nicht eine explizite Beschränkung auf inländische juristische Personen vorgenommen worden. Ausländische juristische Personen sind damit auch keineswegs rechtlos gestellt, da sie sich weiterhin auf die Prozessgrundrechte und das Willkürverbot stützen können. Die tatsächliche Globalisierung des Medienmarktes kann an der Verfassungslage allein noch nichts ändern. Hierzu bedürfte es einer ausdrücklichen Verfassungsänderung.

Eine Einbeziehung ausländischer juristischer Personen könnte jedoch durch die Europäische Menschenrechtskonvention oder primäres Gemeinschaftsrecht geboten sein. Allerdings kann die Europäische Menschenrechtskonvention nur zur Auslegung der Grundrechte ergänzend hinzugezogen werden; die fremdrechtliche Sperre des Art. 19 III GG vermag sie hingegen nicht zu verdrängen.⁶⁸

Anders verhält es sich mit dem primären Gemeinschaftsrecht. Hier verlangt das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 6 EGV (alt: Art. 59 mit 7 EWGV) die Zuerkennung eines gewissen Grundrechtsschutzes auch für ausländische juristische Personen⁶⁹. Im Bereich des grenzüberschreitenden Rundfunks liegt beispielsweise ein solcher Bezug zum Gemeinschaftsrecht vor, der das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot auslöst, da die transnationale Verbreitung von Rundfunkprogrammen unter die

⁶⁶ BVerfGE 21, 207, 208f.; 23, 229, 236; *Bethge*, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 Abs.3 GG, S. 44 ff.; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 19 Rdnr. 17; *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art.19 Rdnr. 30

⁶⁷ *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art.19 Rdnr.31

⁶⁸ So die herrschende Meinung, die davon ausgeht, dass die Europäische Menschenrechtskonvention durch die entsprechenden Zustimmungsgesetze (Art.59 II GG) als einfaches Bundesrecht gilt und dieses nicht einer Verfassungsnorm ihre Wirkung nehmen kann. Vgl. hierzu: *Bethge*, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 Abs. 3 Grundgesetz, S. 52 ff.; *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art 1, Rdnr.59; *Rojahn*, in: v. Münch, GGK III, Art.59 Rdnr.43; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art.58, Rdnr. 13; *Dreier*, in *Dreier*, Grundgesetz Kommentar, Art 19 III, Rdnr.35

⁶⁹ *Degenhart*, Grundrechtsschutz ausländischer juristischer Personen bei wirtschaftlicher Betätigung im Inland, EuGRZ 1981, S. 161, 168; im Ergebnis auch *Eberle/Gersdorf*, Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, S.44 ff.

Dienstleistungsfreiheit fällt.⁷⁰ Rundfunkanbieter anderer Mitgliedstaaten dürfen demzufolge nicht schlechter gestellt werden als inländische Anbieter. Das Gemeinschaftsrecht zwingt im Ergebnis also zur Einbeziehung europäischer juristischer Personen in den Grundrechtsschutz, soweit sich der Fall im Regelungsbereich des Gemeinschaftsrechts bewegt.⁷¹

B. USA

In den USA spielte die Kommunikationsfreiheit bereits in früherer Zeit eine wichtige Rolle. Die erste Verbriefung einer Kommunikationsfreiheit, der Pressefreiheit, findet sich in der Virginia Bill of Rights vom 12. Juni 1776. Diese sollte als Bollwerk der Freiheit niemals, außer durch despotische Regierungen, eingeschränkt werden können.⁷² Eine Garantie der Meinungs- und Pressefreiheit wurde erst in der Pennsylvania Bill of Rights vom 28. September 1776 festgeschrieben. Die heute gültige Grundlage für die Einordnung multikulturellen Rundfunks ist in den USA zunächst in der Verfassung zu suchen.

I. Verfassungsrechtliche Grundlage

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 umfasste keine Menschen- und Bürgerrechtserklärungen. Allerdings wurden ihr im Jahre 1791 zehn Zusatzartikel (amendments) hinzugefügt, die Grundrechte enthalten. In der ersten Verfassungsergänzung (First Amendment) wurde neben der Redefreiheit lediglich die Freiheit der Presse garantiert: „Congress shall make no law (...) abridging the freedom of speech, or of the press“. Rundfunk fand dagegen keine Erwähnung. Angesichts des Entstehungszeitpunkts dieses Amendments im Jahre 1791 ist das nicht weiter verwunderlich. Der knappe Wortlaut und die auslegungsfähigen historischen Materialien⁷³ ergeben daher große Interpretationsspielräume. Allgemein anerkannt ist, dass die Verfassungsbestimmungen erweiternd dahingehend ausgelegt werden können, dass sie zukünftige Entwicklungen mitumfassen, die dem Verfassungsgeber seinerzeit unbekannt waren,⁷⁴ besteht Einigkeit

⁷⁰ So schon EuGH, Slg. 1974, 411, 428. Im übrigen vgl. 4. Abschnitt, § 3 A I 2 b aa

⁷¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 19, Rdnr. 17;

⁷² Krafczyk, Ausländische Rundfunksendungen, S. 10

⁷³ vgl. Levy, Legacy of Suppression: Freedom of Speech and Press in Early American History

⁷⁴ United States Report Bd. 96, 1ff. (1977)

darin, dass „Presse“ im Sinne des First Amendments auch Radio und Fernsehen umfasst.⁷⁵

Heute wird das First Amendment als eine Verbriefung von Kommunikationsfreiheit und als Oberbegriff für die Rede-, Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit verstanden.⁷⁶ Im Folgenden wird daher zur Vereinfachung und für ein besseres Verständnis beim Vergleich der beiden Rechtssysteme für die Grundrechte des First Amendment der Begriff der Kommunikationsfreiheit verwendet. Schon die Wortwahl des First Amendment mit „freedom of speech“ zeigt aber bereits, dass die amerikanische Verfassung inhaltlich andere Akzente andeutet als die deutsche.

Das Verbot des First Amendment die Kommunikationsfreiheit einzuschränken, richtet sich an den Kongress der Vereinigten Staaten. Im föderalistischen System der USA besteht jedoch die Gefahr, dass eine Beeinträchtigung durch die Gliedstaaten erfolgt. Hiergegen vermittelt das Fourteenth Amendment Schutz, indem es die Freiheiten des Einzelnen und somit nach der Rechtsprechung des Supreme Court auch die Kommunikationsfreiheit vor Übergriffen durch die Gliedstaaten schützt.⁷⁷

Da die historischen Materialien und der Wortlaut des First Amendment Einiges offen lassen, ist der Interpretationsspielraum groß und der Supreme Court wurde durch zahlreiche Kontroversen zu immer neuen Entscheidungen veranlasst. Dies zeigt nicht zuletzt, dass die Kommunikationsfreiheit eine der wichtigsten unter den verfassungsrechtlich geschützten Freiheiten ist.

II. Funktion der Kommunikationsgrundrechte

Der US Supreme Court geht zunächst von einem einheitlichen Normzweck für alle Einzelgrundrechte des First Amendment aus, weswegen es auch keine Spruchpraxis zum

⁷⁵ US v. Paramount Pictures, Inc. / Red Lion Broadcasting v. FCC, United States Reports Bd. 395, 367, 386 (1969) / Notes, Regulations of Program Content by the FCC, Harvard Law Review Bd.77 (1964), S. 701, 713

⁷⁶ Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, S. 37

⁷⁷ Schefer, Konkretisierung von Grundrechten durch den US-Supreme Court, S. 6

Verhältnis der einzelnen Grundrechte zueinander entwickelt hat.⁷⁸ Das Gericht unterscheidet bei seiner Rechtsprechung auch nicht nach den Inhalten der Grundrechte, sondern spricht in der Regel ohne weitere Differenzierung von einem Grundrecht des Betroffenen.

Im amerikanischen Recht kann folglich von einem einheitlichen Freiheitsrecht der Äußerungs- und Kommunikationsfreiheit ausgegangen werden, welches das First Amendment vor staatlicher Einflussnahme schützt.

Im Vordergrund steht die Gewährleistung einer ungehinderten öffentlichen Diskussion in allen Angelegenheiten von allgemeinem Interesse und damit die Ermöglichung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung.⁷⁹

Aufgrund der sehr allgemeinen Formulierung des First Amendment als Grundnorm der Kommunikationsfreiheit haben sich verschiedene Grundrechtstheorien entwickelt, die auch für das Verständnis der Handhabung multikulturellen Rundfunks in Amerika relevant sind.

Die Theorien zur Kommunikationsfreiheit lassen sich dabei grundsätzlich in „positive“ und „negative“ Theorien einteilen⁸⁰.

1. Positive Theorien

Die positiven Theorien basieren darauf, dass der Schutz freier Kommunikation einem oder mehreren Zwecken dient. Sie wird also um der Funktion willen geschützt.

Solche positiven Theorien wurden in großer Zahl entwickelt; hiervon bedeutsam sind aber vor allem drei⁸¹.

a. Marktplatz der Ideen

Diese älteste und bis vor kurzem am häufigsten vertretene Theorie⁸² stellt die Suche nach Wahrheit als Ziel der Gesellschaft in den Vordergrund. Diese Wahrheitssuche wird auf dem „Markt der Meinungen“ im Wege der freien Auseinandersetzung gesucht. Was

⁷⁸ *Esser-Wellié*, Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.30; ausführlich *Stock*, Meinungs- und Pressefreiheit in den USA, S.23

⁷⁹ *Stock*, Meinungs- und Pressefreiheit in den USA, S.22, *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.216

⁸⁰ Siehe dazu *Greenawalt*, Free Speech Justifications, Columbia Law Review 1989, S. 119 ff.

⁸¹ Für deren Einordnung als „klassische Theorien“ auch *Smolla*, Smolla and Nimmer on Freedom of Speech, S. 2 f.

⁸² so *Greenawalt*, Free Speech Justifications, 89 Columbia Law Review 1989, S.131

sich hier durchsetzt soll der Wahrheit näher kommen als ein auf einem anderen Weg gefundenes Ergebnis.

Vertreter dieser Theorie fordern grundsätzlich staatliche Neutralität im Kommunikationsbereich und lehnen spezielle Medienregulierung ab.

b. Politische Selbstbestimmung und Partizipation im Staatswesen

Dieser Ansicht zufolge dient die freie Meinungsäußerung vor allem der gemeinsamen Auseinandersetzung über Themen von öffentlichem Interesse. Kommunikation ist notwendige Voraussetzung demokratischer Entscheidungen.⁸³ Als Basis gilt hier das Ideal der Gemeindeversammlung, in der sich jedoch nicht jeder Redner an der Diskussion beteiligt, sondern alle umfassend informiert werden und dann auf Basis dieser Information und Diskussion eine Entscheidung treffen⁸⁴. Die zentrale Bedeutung des First Amendment liegt dieser Auffassung zufolge darin, den öffentlichen Diskurs zu schützen, durch den das Volk sich selbst regiert⁸⁵.

Daraus folgt, dass der Staat in größerem Maße eingreifen darf, um sicherzustellen, dass die öffentliche Kommunikation diesem Modell entspricht.

c. Individuelle Meinungsfreiheit

Diese Theorie will gerade nicht kollektive Ziele verwirklichen, sondern die Meinungsfreiheit soll dem Individuum selbst, seiner persönlichen Freiheit und Selbstverwirklichung dienen.⁸⁶ Das First Amendment wird hiernach vor allem als verfassungsrechtliche Gewährleistung autonomer Lebensführung verstanden. Freie Meinungsäußerung dient nicht nur der Information und Diskussion, sondern vor allem auch der Selbstdarstellung und Entwicklung der individuellen Identität⁸⁷.

Demzufolge steht auch nur Individuen oder deren Zusammenschlüsse der volle Schutz der Meinungsfreiheit zu.⁸⁸

⁸³ *Fiss*, Free Speech and Social Structure, in: Brandt/Gollwitzer/Henschel, Festschrift für Helmut Simon, S.291, 297

⁸⁴ *Meiklejohn*, Political Freedom: The Constitutional Powers of the People, S. 24; kritisch hierzu *Post*, Meiklejohn's Mistake: Individual Autonomy and the Reform of Public Discourse, in: *Post*, Constitutional Domains, S. 270 ff.

⁸⁵ *Meiklejohn*, Political Freedom: The Constitutional Powers of the People, S. 26

⁸⁶ *Baker*, Human Liberty and Freedom of Speech, S.50f

⁸⁷ *Tribe*, American Constitutional Law, S. 187 ff. Siehe auch *Cohen v. California*, 403 U.S. 15, 24 (1971)

2. Negative Theorien

Negative Theorien dagegen wollen Kommunikation nicht geschützt sehen, weil sie irgend einem Zweck dient, sondern da staatliche Beschränkungen dieser Freiheit per se gefährlich seien. Die Kommunikation wird daher um ihrer selbst Willen geschützt, ohne ihr eine bestimmte Funktion zuschreiben zu wollen⁸⁹.

Ihr Schutz ist einerseits notwendig, da die Möglichkeit staatlicher Eingriffe als Weg zum öffentlichen Machtmissbrauch erscheint⁹⁰. Zum Anderen muss das Recht, selbst zu entscheiden was man sehen und hören will als Teil der Menschenwürde bewahrt werden.⁹¹ Die Meinungsfreiheit soll wie ein Eigentumsrecht geschützt werden und somit zweckfrei einer Person als Freiheitssphäre zugeordnet sein.

Im Supreme Court gewann diese Theorie in den letzten Jahren an Zustimmung.⁹²

Es gibt bisher keine Einigung, welcher der Theorien der Vorzug einzuräumen ist. Die Bewältigung von Konfliktslagen mit anderen Werten erfolgt vielmehr entsprechend dem amerikanischen case-law des angloamerikanischen Rechtsraumes durch die Anwendung von operationalen Regeln, die sich aus der Ratio gerichtlicher Einzelentscheidungen ableiten. Der Supreme Court entwickelte für die Entscheidungen von First Amendment Fällen eine Reihe solcher Regeln, die letztlich keinem der theoretischen Ansätze konsequent folgen, aber bei allen Theorien Anleihen verschiedener Gewichtung machen⁹³.

Die Tendenz der überwiegenden Lehre und Rechtsprechung geht aber davon aus, dass der Schutz von Kommunikation eine besondere Funktion für das Gemeinwesen erfüllt und nicht nur für eine individuelle Freiheitssphäre.⁹⁴

III. Konkretisierungen der Kommunikationsfreiheit

In der Rechtsprechung des Supreme Court steht zumeist die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit Konkretisierungen und in der Folge Beschränkungen dieser Kommunikationsfreiheiten zulässig sind. Aus dem Wortlaut des First Amendment selbst lässt sich

⁸⁸ *Baker*, Human Liberty and Freedom of Speech, S.70

⁸⁹ Siehe hierzu etwa *Smolla*, *Smolla and Nimmer on Freedom of Speech*, S.2 ff.

⁹⁰ *Epstein*, Property, Speech, and the Politics of Distrust, *Chicago Law Review* 1992, S. 53 f.

⁹¹ *Dworkin*, Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution, S. 200

⁹² *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377, 382/392 (1992)

⁹³ *Eifert*, Medienrecht in den USA, in *HSK-Handbuch*, S. 944

⁹⁴ *Fiss*, Why the State?, in: *Lichtenberg, Democracy and the Mass Media*, S. 139

keine Befugnis zur Konkretisierung entnehmen, was wiederum in Rechtsprechung und Literatur zur Entwicklung unterschiedlicher Theorien geführt hat.

1. Die Theorie vom absoluten Schutz

Ausgehend von einer wörtlichen Auslegung wurde das First Amendment einer Ansicht nach für unbeschränkbar gehalten⁹⁵. Hierdurch sollte der rechtsprechenden wie auch der rechtsetzenden Gewalt die Möglichkeit genommen werden, in eine Abwägung öffentliche Interessen oder politische Überlegungen einfließen zu lassen.⁹⁶ Eine solche Abwägung muss dieser Ansicht nach stets zugunsten der Meinungs- und Pressefreiheit ausgehen.⁹⁷

Diese Theorie konnte sich in der amerikanischen Grundrechtsinterpretation jedoch nicht durchsetzen und hat nach dem Ausscheiden der beiden Hauptvertreter aus dem Supreme Court (19971 und 1975) auch keine Unterstützung mehr gefunden.⁹⁸

2. Abwägungsmaßstäbe des Supreme Court

Nach der Rechtsprechung des Supreme Court sind im Unterschied zu der erstgenannten Theorie Einschränkungen der Kommunikationsfreiheit möglich. Die Schranken ergeben sich dabei aus den jeweiligen Fallkonstruktionen.

Im Grundsatz nimmt der Supreme Court bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von Einschränkungen eine Abwägung vor. Diese wird jedoch nicht abstrakt zwischen Rechtsgütern vorgenommen, sondern neben der Prüfung der Grundrechtsbeeinträchtigung ist die Qualität der Zweck-Mittel-Relation entscheidend.⁹⁹ Unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls wird geprüft, ob ein hinreichend wichtiger Zweck mit einem angemessenen Eingriffsmittel verfolgt wird.¹⁰⁰

⁹⁵ Die bekanntesten Befürworter dieser Theorie waren die Supreme Court Richter Black und Douglas, die eine staatliche Einwirkung auf das First Amendment mit dem Argument ablehnten: "I read „no law abridging“ to mean no law abridging (...)", *Smith v. People of the State of California*, 361 U.S. 147, 157 (1959). Zustimmend *Meiklejohn*, *The First Amendment is an absolute*, *Supreme Court Review* 1961, S. 245.

⁹⁶ *Esser-Wellié*, *Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika*, S.38

⁹⁷ *Smith v. People of the State of California*, 361 U.S. 158 f. (1959). Siehe zu den unterschiedlichen Auffassungen innerhalb dieser Theorie: *Stock*, *Meinungs- und Pressefreiheit in den USA*, S.80 ff.

⁹⁸ *Esser-Wellié*, *Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika*, S.38

⁹⁹ *Esser-Wellié*, *Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika*, S.38; *Stock*, *Meinungs- und Pressefreiheit in den USA*, S.60 ff., 85

¹⁰⁰ *Stock*, *Meinungs- und Pressefreiheit in den USA*, S.60 ff.

Der Supreme Court differenziert dabei zwischen direkten und indirekten Einschränkungen.

Direkte Einschränkungen, sind Einschränkungen, die auf den Inhalt der Meinungsäußerung zielen, das heißt solche, die aufgrund der speziellen Meinung oder Ansicht oder aufgrund der Auswirkungen, die diese Meinung in der Öffentlichkeit auswirken könnte, erlassen werden.¹⁰¹ Diese unterliegen einer strengen Abwägung und sind nur in Ausnahmefällen mit dem First Amendment vereinbar.¹⁰² Nur ein zwingendes öffentliches oder privates Interesse kann einen solchen Eingriff rechtfertigen, wobei der Staat zusätzlich das mildeste Mittel zu wählen hat.¹⁰³

Anders beurteilt werden dagegen die indirekten Einschränkungen. Das sind solche, die nicht speziell auf die Information oder Idee abzielen, aber dennoch mittelbar den freien Informationsfluss beeinträchtigen¹⁰⁴. Indirekte staatliche Einschränkungen sind grundsätzlich zulässig, solange sie nicht ungerechtfertigter Weise die Möglichkeit des Austauschs von Gedanken verhindern¹⁰⁵. Entsprechend der geringeren Grundrechtsbelastung findet auch nur eine eingeschränkte Verhältnismäßigkeitsprüfung statt, bei der kein zwingendes öffentliches Interesse gefordert wird, sondern nur ein wichtiger oder substantieller Eingriffszweck verlangt wird.¹⁰⁶ Eine indirekte Einschränkung ist danach verfassungsgemäß, wenn die öffentliche Gewalt zeigen kann, dass ihre Zwecke substantieller Natur sind und die Regelung so gefasst ist, dass sie nicht unnötigerweise die Ausübung der Kommunikationsfreiheit beeinträchtigt.¹⁰⁷

IV. Grundrechtsschutz bei Auslandsbezug

Auch in den USA kommt es auf dem Gebiet des multikulturellen Rundfunks bisweilen zu der Frage, ob Ausländer sich auf Grundrechte berufen können. Grundsätzlich gilt der gleiche Grundrechtsschutz für Bürger und für rechtmäßig eingereiste Ausländer, Ein-

¹⁰¹ *Tribe*, American Constitutional Law, S.789

¹⁰² *Police Department of the City of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92, 95 (1972)

¹⁰³ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 64 (1976); *Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347, 362 (1976).

¹⁰⁴ *Esser-Wellié*, Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.41; siehe auch *Cox v. New Hampshire*, 312 U.S. 569, 574 (1941); *San Francisco Arts & Athletics, Inc. v. United States Olympic Committee*, 107 S. Ct. 2971, 2981 (1987)

¹⁰⁵ Fallbeispiele siehe bei *Stock*, Meinungs- und Pressefreiheit in den USA, S.107 f.

¹⁰⁶ Diese Formel wurde anhand des Falles *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1978) entwickelt. Siehe hierzu auch *Tribe*, American Constitutional Law, S. 821 f., 825.

¹⁰⁷ *Village of Schaumburg v. Citizens, Inc.*, 444 U.S. 620, 637 (1980)

wanderer und auch Nicht-Einwanderer¹⁰⁸. Jedoch wird in den USA wie in Deutschland im Einzelnen zwischen Rechten für die Staatsbürger, wie etwa die Wahlrechte der Amendments 15, 19, 24 und 26, und Rechten die allen Personen zustehen, wie etwa die strafprozessualen Rechte der Amendments 4 bis 8, unterschieden. Diejenigen Grundrechte, die sich explizit (person¹⁰⁹, people) oder implizit auf jedermann (vgl. First Amendment) beziehen, schützen auch Ausländer¹¹⁰. Zu den Grundrechten, die für jedermann gelten, zählen insbesondere die kommunikativen Rechte des First Amendments¹¹¹, so dass Ausländer sich hierauf berufen können.

Grundsätzlich können sich auch in den USA juristische Personen des Privatrechts auf die Grundrechte berufen.¹¹² Privatrechtliche Vereinigungen werden als „Personen“ im Sinne der Garantie des ordnungsgemäßen Verfahrens aufgrund des Fourteenth Amendment angesehen und genießen daher sowohl den verfahrensrechtlichen als auch den materiellen Schutz, der seine Rechtsgrundlage in dieser Gewährleistung findet¹¹³. Der Supreme Court hat sich jedoch die Frage vorbehalten, ob sich juristische Personen des Privatrechts in gleichem Ausmaße wie natürliche Personen auf die Grundrechte berufen können.¹¹⁴

Besonders problematisch wird es, wenn die juristische Person zusätzlich ausländisch ist. Aus dem Gleichheitsgrundsatz folgt zwar, dass die Einzelstaaten nicht willkürlich und ohne rechtfertigenden Grund zwischen ausländischen und inländischen juristischen Personen unterscheiden dürfen, aber ausländischen juristischen Personen ist dennoch der Zugang zu einigen (wenigen) Tätigkeitsbereichen versagt. Hierzu gehört vor allem der Medienbereich.¹¹⁵ Hier genießen ausländische juristische Personen keinen uneinge-

¹⁰⁸ Hay, Einführung in das amerikanische Recht, S. 31 f.

¹⁰⁹ zur Problematik ungeborener Kinder vgl. Roe v. Wade, 410 U.S. 113, 157 (1973)

¹¹⁰ Brugger, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.24; Hay, US-Amerikanisches Recht, S.31, Fn 52.; Siehe auch: Kwong Hai Chew v. Gouling, 344 U.S. 590 (1953) – due process; Truax v. Raich, 239 U.S. 33 (1915) – equal protection. Ausländer ist, wer nicht Staatsangehöriger oder Bürger der Vereinigten Staaten ist, “Immigration and Nationality Act 1952”, 8 U.S.C. § 1101 (a) (3) (1970)

¹¹¹ Brugger, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.24

¹¹² Jones, Cases and Materials on Regulated Industries

¹¹³ Johnson, in: Grabitz, Grundrechte in Europa und USA, S. 925

¹¹⁴ Dies gilt insbesondere für den Schutzbereich des First Amendment. Siehe hierzu First National Bank v. Bellotti, 435 U.S. 765, 89 S. Ct. 1407 (1978); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)

¹¹⁵ Johnson, in: Grabitz, Grundrechte in Europa und USA, S. 926

schränkten Verfassungsschutz¹¹⁶ und können sich nicht auf die Rechte des First Amendment berufen.

C. Vergleich

Die Ausgangsposition zur Einordnung von Vorgängen, die mit der Kommunikation in Verbindung stehen, findet sich in beiden Staaten in den verfassungsrechtlich gesicherten Kommunikationsrechten. Dabei lassen sich sowohl einige Gemeinsamkeiten entdecken, als auch gravierende Unterschiede.

Gemeinsam ist beiden Nationen, dass die Verfassung mehrere Aspekte der Kommunikation, wie etwa den Informationsempfang oder die Rundfunk- und Pressefreiheit, schützt. Bei detaillierteren Fragen lassen aber beide Verfassungstexte den Anwender aufgrund ihrer Knappheit im Stich.

Demzufolge haben beide Nationen Theorien zum Verfassungsverständnis entwickelt. Diesen Theorien ist gemeinsam, dass die Kommunikationsgrundrechte einerseits individuell geprägte Meinungsvielfalt schützen und andererseits kollektive Ziele im Vordergrund stehen.

In den USA lassen sich jedoch die verschiedenen Theorien zumeist nicht miteinander vereinbaren. Wer von der Funktion der freien Selbstverwirklichung ausgeht, kann gemeinschaftliche Ziele nicht akzeptieren. In Deutschland dagegen unterscheiden sich die theoretischen Ansätze weniger gravierend, so dass viele verschiedene Positionen darunter subsumiert werden können. Die weitere Verzweigung findet dann erst auf der dogmatischen Ebene statt.

Die dogmatischen Konsequenzen werden in den USA dagegen schon durch die Entscheidung für oder gegen einen theoretischen Ansatz geprägt. Bereits auf dieser Stufe kommt es in den USA zu kontroversen Diskussionen und der Behandlung unterschiedlichster Fragen. Diese Diskussionen können daher der deutschen Dogmatik als Argumentationshilfen dienen und Anregungen für die praktischen Problemlösungen bringen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die teilweise kontroversen Diskussionen auf der einen wie auf der anderen Ebene die besondere Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten zeigen. Sie sind in beiden Ländern als oberste Grundfreiheiten einzustufen

¹¹⁶ Dies wirkt sich vor allem bei Beteiligungen an Medienunternehmen aus, die Ausländer entweder gar

sind und die Bedeutung der Kommunikation für den demokratischen Prozess wird stets besonders hervorgehoben. Dies muss auch bei der Betrachtung multikulturellen Rundfunks immer im Auge behalten werden.

§2 Die Informationsfreiheit

Innerhalb der verschiedenen Ausgestaltungen von Kommunikationsfreiheiten, spielt für den multikulturellen Rundfunk zunächst die Informationsfreiheit eine entscheidende Rolle. Sie schützt den Rezipienten und kommt daher zum Beispiel als Schutzgrundrecht für diejenigen in Betracht, welcher fremdländische Sender empfangen will.

A. Deutschland

Informationsfreiheit und die Kritik daran waren schon immer ein Anliegen der Menschen. Sie wird zutreffend als unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit betrachtet, der durch die Menschenrechte geschützt wird.¹¹⁷

Die Informationsfreiheit beinhaltet keine Pflicht, sich über alles oder nur über Bestimmtes zu unterrichten. Allein aus Zeitgründen kann auch niemand alle erlangbaren Informationen aufnehmen. Die Auswahl der Informationen ist daher der wichtigste Aspekt dieser Freiheit. Der Mensch bestimmt grundsätzlich Gegenstand und Quelle der Information selbst.¹¹⁸

Für die hier behandelte Thematik des multikulturellen Rundfunks bedeutend ist die Tatsache, dass sich die „Auslandsoffenheit“ des Rundfunks vor allem in der Informationsfreiheit niederschlägt.¹¹⁹ Die Darstellung ihrer Grundzüge trägt daher zum Verständnis des multikulturellen Rundfunks bei.

I. Geschichte der Informationsfreiheit

nicht oder ausnahmsweise nur zu einem kleinen Prozentsatz beteiligt sein lassen.

¹¹⁷ *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel, BK Art.5, Rdnr.1; vgl. hierzu näher: *Leibholz/Rinck/Hesselberger*, Grundgesetz, Art. 5, Rdnr.111

¹¹⁸ BVerfGE 15, 288, 295

¹¹⁹ *Lerche*, Auslandsoffenheit und nationaler Rundfunkstandard, in: Due/Lutter/Schwarze, Festschrift für Ulrich Everling, S. 729, 729

Die Informationsfreiheit als eigenständiges Grundrecht ist ein Verfassungsgrundsatz jüngeren Datums. Er wurde unter dem unmittelbaren Eindruck von Erfahrungen mit totalitärer Propagandapolitik formuliert¹²⁰. Aufgrund des Ermächtigungsgesetzes vom 24.3.1933 wurde das absichtliche Abhören ausländischer Rundfunksender verboten. Als Reaktion auf dieses Abhörverbot enthielten die Entwürfe des Grundgesetzes entsprechende Verbürgungen, die die Beschränkung des Rundfunkempfangs und des Bezugs von Druckerzeugnissen für unzulässig erklärten.

So findet sich die Informationsfreiheit erstmals in Verfassungen aus der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, so etwa in Art. 112 II der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946. Eine historische Entwicklung, wie sie die Grund- und Menschenrechte allgemein erfahren haben, gibt es für dieses Recht jedoch nicht. Vielmehr stellt die Informationsfreiheit eine Ergänzung der klassischen Freiheitsverbürgungen im Bereich der Denk-, Diskussions- und Kommunikationsfreiheit, wie sie bereits in Art. 11 der französischen Menschenrechtsdeklaration von 1789 Eingang gefunden hat, dar.¹²¹

Die sich mehrenden technischen Möglichkeiten erforderten sodann den Schutz der Erreichbarkeit für den Empfänger. Auch die fortschreitende Globalisierung trug zur Entwicklung der Informationsfreiheit bei und förderte deren Ausweitung zum internationalen Kommunikationsgrundrecht.

II. Elemente der Informationsfreiheit

Wie die Rundfunkfreiheit mündet zwar auch die Informationsfreiheit in das überwölbende Ziel freier Meinungsvielfalt ein, ist im deutschen Recht aber strukturverschieden ausgeformt.

Informationsfreiheit ist das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Elemente der Informationsfreiheit sind daher die Informationsquelle sowie die Allgemeinzugänglichkeit.

1. Informationsquelle

¹²⁰ *Degenhart*, in: *Dolzer/Vogel*, BK Art.5, Rdnr.7

¹²¹ *Lerche*, *Evangelisches Staatslexikon*, Band 1, Sp 1314

Die Überschneidung der einzelnen Freiheitsrechte des Art. 5 I GG und deren innerer Zusammenhang erfordert eine weite, umfassende Begriffsbestimmung.¹²² Informationsquellen sind hiernach alle Informationsträger wie zum Beispiel alle Arten von Schriftstücken, das gesprochene Wort, das Internet, Zeichen, Symbole, Bilder, Schallplatten, Bildplatten usw., soweit sie Meinungen oder Nachrichten zu öffentlichen oder privaten Angelegenheiten zum Ausdruck bringen.¹²³ Historisch und praktisch stehen als Informationsträger die Massenmedien im Vordergrund, die sich gerade die Verbreitung von Meinungen zur Aufgabe gemacht haben.

Des Weiteren kann auch das Ereignis selbst – zum Beispiel ein Flugzeugabsturz – unmittelbar Informationsquelle sein.¹²⁴ Für die vorliegende Untersuchung entscheidend ist, dass die Informationsquellen sowohl im Inland als auch im Ausland liegen können.¹²⁵ Ausländische Informationsquellen sind demnach ebenfalls geschützt, nicht jedoch privilegiert.¹²⁶

2. Allgemeinzugänglichkeit

Der Begriff der Informationsquelle erfährt durch das Kriterium der Allgemeinzugänglichkeit eine entscheidende Einschränkung, die auch für ausländische Sender bedeutsam wird. Denn nicht alle denkbaren Quellen stehen als Informationsquelle zur freien Verfügung, sondern nur die allgemein zugänglichen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Informationsquelle dann allgemein zugänglich, wenn sie „technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, d.h. einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen.“¹²⁷

Lerche hat dabei als Erster herausgearbeitet, dass es bei der Allgemeinzugänglichkeit allein auf die tatsächliche Lage, also auf die „Art der Abgabe der jeweiligen Information“ ankommt¹²⁸. Inzwischen hat sich die herrschende Lehre dieser Ansicht angeschlos-

¹²² BVerfGE 27, 71, 81

¹²³ *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel, BK Art.5, Rdnr.42

¹²⁴ *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.42

¹²⁵ BVerfGE 27, 71, 84

¹²⁶ *Hoffmann-Riem*, in: Alternativkommentar, Art.5, Rdnr.82, 104

¹²⁷ BVerfGE 27 ff., 71, 83

¹²⁸ *Lerche*, Evangelisches Staatslexikon, Band I, Sp.1315; vgl. weiter: *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.44; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art.5, Rdnr.90, BVerfGE 27, 71, 83; 27, 104, 108; 28, 175, 188; 33, 52, 65

sen¹²⁹. Eine andere dogmatische Beurteilung gäbe dem Staat die souveräne Bestimmung über den Anwendungsbereich des Art. 5 I S.1 GG und machte die Informationsfreiheit gegenstandslos.¹³⁰ Daraus, dass nur die technische (das heißt die tatsächliche) Eignung zur Information der Allgemeinheit gegeben sein muss, ergibt sich, dass der Staat nicht durch rechtliche Regelungen oder Maßnahmen über die allgemeine Zugänglichkeit einer Informationsquelle entscheiden¹³¹ und die Allgemein zugänglichkeit nicht durch faktische Behinderungen mittels staatlicher Verfügungen und Beschränkungen sowie durch Empfangsstörungen wieder aufgehoben werden kann.¹³² Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass Zeitungen und andere Massenkommunikationsmittel ihre Eigenschaft als allgemein zugängliche Quelle auch dann nicht verlieren, wenn die Möglichkeit des allgemeinen Zugangs „durch staatliche Maßnahmen wie Einziehungen, Importverbote oder –beschränkungen“ beeinträchtigt wird.¹³³

Das Bundesverfassungsgericht sieht das Fernsehen als ein „von Natur aus allgemein zugängliches Massenkommunikationsmittel“ an¹³⁴. Dies muss auch für den Hörfunk gelten. Derartige Massenmedien sind schon ihrer Natur nach für eine unbestimmte Anzahl von Empfängern bestimmt und geeignet.

Dabei können auch technisch-physikalische Empfangshindernisse einer Informationsquelle nicht die Eigenschaft der Allgemein zugänglichkeit nehmen.¹³⁵ Rundfunksendungen gehören, soweit sie mit normalen (technische Entwicklungen einbegriffen) Antennen empfangen werden können, zu den allgemein zugänglichen Quellen.¹³⁶

3. Ausländische Sender als allgemein zugängliche Quelle

¹²⁹ So etwa: *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.44; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art.5, Rdnr.90, *Wendt* in: v. Münch, Art.5, Rdnr.23

¹³⁰ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.44

¹³¹ *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GGK I, Art.5, Rdnr.23

¹³² *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Rdnr.91

¹³³ BVerfGE 27, 71, 83; 90, 27, 32

¹³⁴ BVerfGE 27ff.,71,83

¹³⁵ *Krafczyk*, Ausländische Rundfunksendungen, S.42

¹³⁶ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.45; *Löwer*, Ausländisches Werbefernsehen und deutsches Verfassungsrecht, JZ 1981, S. 730, 734; *Delbrück*, Satellitenrundfunk, S.71f.; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art.5, Rdnr.90; *Krafczyk*, Ausländische Rundfunksendungen, S.27ff., *Degenhart*, Grenzüberschreitender Informationsfluss und grundgesetzliche Rundfunkordnung, EuGRZ 1983, S. 205, 209ff.

Anhand der Definition der Allgemeinzugänglichkeit durch das Bundesverfassungsgericht lässt sich bereits ersehen, dass ausländische Sender zu den allgemein zugänglichen Quellen gehören.¹³⁷ Landesgrenzen spielen bei der Allgemeinzugänglichkeit keine Rolle¹³⁸; der Ort der Quelle ist bedeutungslos und kann auch im Ausland liegen.¹³⁹ Ausländische Quellen werden genauso wie inländische geschützt.¹⁴⁰ Schon die geschichtliche Entstehung des Grundrechts der Informationsfreiheit lässt keinen anderen Schluss zu, als dass ausländische Sender selbstverständlich zu den allgemein zugänglichen Quellen zählen. Bereits im Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates wurde bei den Beratungen über die Grundrechte unter anderem eine rundfunkspezifische Frage besonders erörtert: es sollte künftig der Empfang ausländischer Rundfunksendungen auch durch Gesetz nicht verboten werden dürfen.¹⁴¹ Deshalb wurde in Art. 5 I GG zusätzlich zu der – auch den Empfang von Äußerungen schützenden – allgemeinen Kommunikationsfreiheit ausdrücklich gewährleistet, dass sich jeder „aus allgemein zugänglichen Quellen“ – und hiermit war insbesondere der Rundfunk gemeint – ungehindert sollte unterrichten dürfen.¹⁴² Wenn der Staat durch sein Zutun bestimmte ausländische Quellen erschließt, etwa durch technischen Ausbau des Kommunikationsnetzes, darf er keine Informationsselektion in dem Sinne vornehmen, dass er manipulativ nur bestimmten Quellen eine allgemeine technische Verbreitungsmöglichkeit eröffnet.¹⁴³

B. USA

¹³⁷ BVerfGE 73, 197

¹³⁸ *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel, BK Art.5, Rdnr.45

¹³⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art.5, Rdnr.58

¹⁴⁰ *Hoffmann-Riem*, in: Alternativkommentar, Art.5, Rdnr.104

¹⁴¹ *Herrmann*, Rundfunkrecht, Rdnr.33

¹⁴² *Herrmann*, Rundfunkrecht, Rdnr.33

I. Das Recht der Informationsfreiheit

1. Grundlagen

Im First Amendment ist der Schutz der Informationsfreiheit nicht ausdrücklich geregelt. Er schützt jedoch vor Beeinträchtigungen der Rede- und Pressefreiheit, wodurch ein offener gesellschaftlicher Kommunikationsprozess zustande kommt, der auch das Interesse am Empfang von Informationen schützt.¹⁴⁴ Der Supreme Court leitet aus dem Prinzip des Marktplatzes der Ideen das reziproke Recht des „right to know“ ab¹⁴⁵. Dies schließt das Recht jedes Einzelnen ein, jegliche Informationen oder Ideen ohne staatliches Veto oder ungebührliche Hindernisse und unberechtigtes Bloßstellen zu erhalten,¹⁴⁶ einschließlich des Rechts auf Zugang zu Informationen und Ideen¹⁴⁷.

Dass ein Recht auf Informationsfreiheit besteht, hat der Supreme Court auch in mehreren Entscheidungen bestätigt, wie etwa in dem Fall *Meyer v. Nebraska*.¹⁴⁸ Die Richter stellten klar, dass der Staat Schüler nicht durch ein Verbot von Fremdsprachenunterricht an der Erlangung von Wissen hindern darf.

Den Zusammenhang von Rede- und Informationsfreiheit sieht das Gericht einerseits in der Ungestörtheit der Redner-Zuhörer-Beziehung, andererseits in informierter Meinungsbildung als Zentralwert des First Amendments¹⁴⁹. Die Freiheiten des First Amendments sollen „das öffentliche Bedürfnis nach Information und Erziehung im Hinblick auf die bedeutenden Fragen der Zeit befriedigen. (...) Die Diskussionsfreiheit (...) muss alle Punkte umfassen, über die Information benötigt werden oder angebracht sind,

¹⁴³ *Lerche*, Auslands Offenheit und nationaler Rundfunkstandard, in: Due/Lutter/Schwarze, Festschrift für Everling, S.734. Zu den völker- und europarechtlichen Aspekten dieses Problems siehe im Vierten Abschnitt § 3.

¹⁴⁴ *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 269

¹⁴⁵ *Esser-Wellié*, Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.35

¹⁴⁶ *Tribe*, American Constitutional Law, S.790

¹⁴⁷ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 783 (1978)

¹⁴⁸ 262 U.S. 390, 399 (1923). Siehe auch: *Stanley v. Georgia*, 394 U.S. 557, 564 (1969), worin festgestellt wurde, dass “(d)as Recht, Informationen und Ideen ungeachtet von ihrem sozialen Wert zu empfangen... fundamental für unsere Gesellschaft ist“.

¹⁴⁹ *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.269. Für das Recht der Informationsfreiheit siehe *Emerson*, First Amendment Doctrine and the Burger Court, 68 California Law Review, S. 464 ff. (1980); für das Zusammenspiel von Meinungsfreiheit des Redners und Meinungsfreiheit des Empfängers siehe *Board of Education v. Pico*, 457 U.S. 853, 867 (1982); *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753, 762-763 (1972); *Lamont v. Postmaster General*, 381 U.S. 301, 308 (1965)

um die Mitglieder der Gemeinschaft zu befähigen, mit den drängenden Problemen ihrer Zeit fertig zu werden.¹⁵⁰

Die Informationsfreiheit wird mittlerweile als „selbstverständlicher Teil der Rede- und Pressefreiheit“¹⁵¹ angesehen und ihre Gewährleistung in der Verfassung anerkannt. Sie stellt die notwendige Voraussetzung für die sinnvolle Verwirklichung der Rede-, Presse- und politischen Freiheit dar.¹⁵² Weil Kommunikation regelmäßig mehrseitig ist, wäre eine Selbstentfaltung wenig wert, die nicht durch ein Recht geschützt wäre, einen Empfänger zu erreichen. Weiter ist die Rezeptionsfreiheit auch insofern von Bedeutung, als eine kommunikative Selbstentfaltung ohne Zugang zu Informationen praktisch unmöglich wäre.¹⁵³

2. Umfang der Informationsfreiheit

Da die Informationsfreiheit nicht explizit geregelt ist, lässt sich auch ihr Umfang nur schwer bestimmen. Der Supreme Court musste in zahlreichen Verfahren dazu Stellung nehmen, anhand derer sich der Umfang der Informationsfreiheit zumindest umschreiben lässt.

a. Geschütztes Verhalten

Ausgangspunkt des Verständnisses der Informationsfreiheit ist die Tatsache, dass der Empfänger möglichst viele Informationen und eine möglichst große Bandbreite von Ideen erhalten sollte, um durchdachte politische Entscheidungen treffen zu können, weswegen er auch die Ansichten eines jeden hören können muss, der mit ihm zu kommunizieren wünscht¹⁵⁴. Da die Medien die effektivsten Mittel darstellen, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen und die bedeutendsten Foren für öffentliche Debatten sind, sollte der Empfänger Meinungen von durchschnittlichen Menschen gleichermaßen wie von Politikern hören.¹⁵⁵

Weitergehend wurde postuliert, dass der Staat die Pflicht habe, eine Vielfalt aller Meinungen in den Medien zu garantieren und insbesondere die Dominanz bestimmter An-

¹⁵⁰ Roth v. United States, 354 U.S. 476, 488 (1957)

¹⁵¹ vgl. etwa: Board of Education v. Pico, 457 U.S. 853 (1982)

¹⁵² Board of Education v. Pico, 457 U.S. 853, 867 (1982)

¹⁵³ Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, S.50

¹⁵⁴ Barendt, Freedom of Speech, S.81

¹⁵⁵ Barendt, Freedom of Speech, S.81

sichten zu verhindern.¹⁵⁶ Diesem Verständnis der Kommunikationsfreiheit als Auftrag an den Staat ist jedoch weder der Supreme Court noch die übrige Literatur gefolgt.¹⁵⁷ Der Supreme Court hat allerdings die Kritik an der Marktplatzttheorie insoweit aufgenommen, als er den Zugang zum Rundfunk von einer Lizenz abhängig macht und in gewissem Umfang eine Reglementierung der Programminhalte zulässt.¹⁵⁸ Trotz dieser Befugnisse ist die Kommunikationsfreiheit nicht etwa objektiv-rechtlich zu sehen, sondern wird vom Supreme Court stets zu den vom First Amendment geschützten Individualgrundrechten gezählt. Im Unterschied zum deutschen Grundrechtsverständnis schafft diese subjektiv-rechtliche Stellung keine Regelungsverpflichtung des Staates¹⁵⁹. Sehr wohl hindert es aber, einmal zugänglich gemachte Informationen ohne weiteres aus dem Bereich der Kommunikation zu entfernen.¹⁶⁰

b. Informationsquellen

Die Informationsquellen sind auch in den USA grundsätzlich nicht beschränkt. Jeder kann sich aus der Zeitung, dem Rundfunk oder anderen Informationsquellen unterrichten. Jedoch müssen auch in den USA einige Einschränkungen hingenommen werden und der Supreme Court zögert bis heute, ein generelles Recht auf Zugang zu Informationen anzuerkennen.¹⁶¹

Ein solches umfassendes Informationsrecht kann nach Ansicht des Supreme Court dann nur schwerlich vom Schutzbereich des First Amendment umfasst sein, wenn der Sprecher die Information gar nicht geben will. So besteht etwa kein Anspruch auf den Erhalt jeglicher regierungsinterner Informationen.¹⁶²

Anhand der Entscheidungen des Supreme Court kann gefolgert werden, dass die Beschränkungen in der Informationsbeschaffung sich hauptsächlich auf Fälle beziehen, in

¹⁵⁶ *Barron*, Access to the press – a new First Amendment Right, 80 Harvard Law Review (1967), S.1641, 1678; *Ingber*, The Marketplace of Ideas: A Legitimizing Myth, Duke Law Review 1984, S. 1, 49 ff., 85 ff.

¹⁵⁷ *Esser-Wellié*, Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.36; siehe insbesondere *Emord*, The First Amendment Invalidity of FCC Ownership Regulations, 38 Catholic University Law Review, S. 401 (1989)

¹⁵⁸ *NBC v. United States*, 319 U.S. 190 (1943); *Red Lion Broadcasting v. FCC*, 395 U.S. 367 (1969)

¹⁵⁹ *Hoffmann-Riem*, Deregulierung als Konsequenz des Marktrundfunks, AöR 1985, S. 528, 534; ders., Rundfunkrecht und Wirtschaftsrecht – ein Paradigmenwechsel in der Rundfunkverfassung?, *Media Perspektiven* 1988, S. 57, 63.

¹⁶⁰ *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.270

¹⁶¹ so zum Beispiel in: *Pell v. Procunier* 417 U.S. 817, 834 (1974)

¹⁶² *Barendt*, Freedom of Speech, S.107f.

denen der Informant gar nicht als solcher auftreten möchte oder es sich um geheime oder brisante Informationen handelt. In den Fällen von freiwillig verbreiteten allgemein zugänglicher Informationen dagegen wird ein umfassender Schutz gewährleistet. Das First Amendment erstreckt diesen Schutz dabei sowohl auf die Informationsquelle als auch auf ihren Empfänger¹⁶³.

II. Ausländische Sender im Licht der Informationsfreiheit

In den USA ist anerkannt, dass unter den Schutz des First Amendment auch Informationen fallen, die ihren Ursprung nicht im Inland haben. Unterstützung findet diese Erkenntnis vor allem in zwei Verfahren des Supreme Court.

In *Lamont v. Postmaster General*¹⁶⁴ erklärte das Gericht eine bundesrechtliche Postvorschrift für verfassungswidrig, die die Auslieferung ausländischer Post untersagte, welche der Staatsschutz als kommunistische politische Propaganda eingestuft hatte. Die Richter sahen durch die Entscheidung das Recht, Informationen zu erhalten, statuiert. Dies wurde auch in folgenden, meist nationalen Informationsflüsse betreffenden Fällen, bestätigt.

Der Schutz ausländischer Informationen wurde weiter durch den Fall *Kleindienst v. Mandel*¹⁶⁵ bekräftigt. Hier sollte einem ausländischen Gelehrten, der in den USA einen Vortrag halten wollte, ein Visum verweigert werden. Der Supreme Court vertrat die Ansicht, dass die amerikanische Bevölkerung einen Anspruch darauf hat, Informationen eines ausländischen Sprechers zu erhalten.

Obwohl die Anzahl der einschlägigen Fälle nicht sehr groß ist, geht die Rechtsprechung doch dahin, aus dem First Amendment auch das Recht zum Empfang ausländischer Informationen abzuleiten¹⁶⁶. Dies kann sowohl für verkörperte Informationen als auch für nichtverkörperte festgestellt werden und gilt mithin auch für den Rundfunk.

C. Vergleich

¹⁶³ *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, Inc.*, 425 U.S. 748, 756 (1976)

¹⁶⁴ 381 U.S. 301 (1965)

¹⁶⁵ 408 U.S. 753 (1972)

¹⁶⁶ So auch *Barnett*, *Law of International Communications in the United States*, S. 146

Der Vergleich zeigt, dass es sich vorliegend um zwei unterschiedliche Ausgangslagen handelt. Auf der einen Seite steht die Informationsfreiheit, welche in Deutschland explizit und teilweise detailliert geregelt und in der Verfassung verankert ist und auf der anderen Seite steht das First Amendment, in welches eine Informationsfreiheit „hineininterpretiert“ werden musste und dessen Grenzen nur schwer zu bestimmen sind.

Dennoch kommen beide Rechtskreise zu dem selben Ergebnis, nämlich, dass es für das Zusammenleben von Menschen in einem demokratischen Staat unabdingbar ist, einen möglichst umfassenden Zugang zu allen erdenklichen Informationen zu schaffen. Wenn dabei auch auf gewissen Gebieten (zum Beispiel mit politisch geheimen oder militärisch brisanten Informationen) Abstriche gemacht werden müssen, so bleibt dem Empfänger in beiden Staaten doch ein nahezu lückenloses Informationsangebot.

Diese Prämisse erstreckt sich insbesondere auch auf Informationen aus dem Ausland. In Deutschland und den USA ist die Informationsfreiheit weitestgehend tolerant gegenüber von außen kommenden Informationsströmen.

Die Zuhörer und –schauer sind in der Wahl ihrer Quellen dabei grundsätzlich nicht beschränkt und haben sowohl in Deutschland als auch in den USA einen Anspruch auf Erhalt einmal eröffneter Informationsquellen.

Wenngleich die verfassungsrechtlichen Grundlagen jeweils völlig unterschiedlich ausgestaltet sind, so schützen beide Staaten sowohl innerstaatlicher als auch internationaler Kommunikation.

§3 Die Sonderstellung des Rundfunks

Bevor die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verfassungsrechtlichen Position des Rundfunks in beiden Ländern betrachtet werden, muss auf eine Parallele gesondert eingegangen werden. Es fällt auf, dass der Rundfunk in den Massenmedien sowohl in Deutschland als auch in den USA eine Sonderrolle einnimmt. Er wird sowohl in der Grundrechtslehre als auch in der Rechtsprechung anders behandelt als Presse oder Film. Wer Rundfunk veranstalten will, benötigt eine Zulassung. Das Eigentum an Rundfunkunternehmen unterliegt besonderen Regelungen. All dies muss bei der Presse nicht beachtet werden.

Diese Gemeinsamkeit fällt vor allem dadurch ins Auge, da die Rundfunksysteme der beiden Länder ansonsten sehr verschieden sind. Diese Sonderrolle spiegelt sich sowohl im Rundfunkverfassungsrecht als auch auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts wieder. Da sie somit auf den gesamten Rundfunk einwirkt, muss sie näher betrachtet werden.

A. Deutschland

I. Die Sondersituation des Rundfunks

Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh festgestellt, dass Rundfunk im Vergleich zur Presse eine Sonderstellung einnimmt.¹⁶⁷

Diese Stellung spiegelt sich in mehreren rundfunkspezifischen Aspekten wieder. Zum Einen wird sie deutlich anhand der Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Für kein anderes Medium gibt es einen vergleichbar starken Leistungsanbieter in öffentlicher Trägerschaft.

Des Weiteren stellt die Tatsache, dass für die Veranstaltung von Rundfunk die Lizenz einer kommunalen Aufsichtsbehörde benötigt wird, eine Ausnahme im übrigen Medienwesen dar. Auch die von staatlicher Seite geregelte Programmgestaltung findet nur im Rundfunk statt.

Schließlich wird beim Rundfunk in besonderem Maße per Gesetz dafür Sorge getragen, dass er verschiedene Meinungen verbreitet, Informationssendungen anbietet und nicht zu viel Werbung ins Programm aufnimmt.

Es stellt sich damit die Frage, woher diese Sonderbehandlung herrührt und wie sie gerechtfertigt wird.

Die Sondersituation des Rundfunks ergab sich ursprünglich aus der Knappheit der Frequenzen und war auch der Hintergrund der Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung zur Rundfunkregulierung. So begründete das Bundesverfassungsgericht mit der Begrenztheit des elektromagnetischen Spektrums die Reglementierung des Rundfunks.¹⁶⁸ Die Knappheit wurde beim Rundfunk als besonderes Problem angesehen, da seine Auf-

¹⁶⁷ BVerfGE 12, 205, 261

gabe als Medium der Massenkommunikation darin gesehen wurde (und wird), die Gesamtheit der Bevölkerung mit möglichst umfassenden Informationen zu versorgen¹⁶⁹.

Hier zeigt sich schon, dass die Sonderbehandlung des Rundfunks vom Bundesverfassungsgericht nicht allein an der Frequenzknappheit festgemacht wurde. Durch die Frequenzknappheit wäre nämlich nur eine inhaltsneutrale Frequenzaufteilung, nicht aber ein öffentlich-rechtliches Monopol oder gar inhaltsbezogene Regelungen gerechtfertigt gewesen.

Das Bundesverfassungsgericht und die ihm zustimmende Literatur sieht das Knappheitsproblem stets im Lichte der Bedeutung von freier Kommunikation und Information¹⁷⁰ und begründet die Rundfunkregulierung vor allem mit dem Machtpotential der elektronischen Medien.¹⁷¹ Zwar gelten die genannten Prämissen auch für die Presse; der Weg, auf dem die Sicherung dieser Ziele erreicht werden kann, soll beim Rundfunk aber ein anderer sein¹⁷².

Das Argument der Knappheit der Frequenzen an sich wurde schon früh angezweifelt¹⁷³ und wird heute bereits vielfach abgelehnt.¹⁷⁴ Die Einführung von Kabel und Satellit verstärkte diese Kritik weiter. Die Digitalisierung schließlich, die die Anzahl möglicher Kanäle erheblich steigert, lässt für ein Festhalten am Knappheitsargument fast keinen Raum mehr, denn sie ermöglicht eine Vervielfachung der bestehenden Übertragungswege und eine erhebliche Vermehrung der Übertragungskapazitäten für den Rundfunk. Noch ist die Entwicklung in Deutschland erst am Anfang, jedoch wird bereits seit 1997

¹⁶⁸ BVerfGE 12, 205, 261

¹⁶⁹ BVerfGE 12, 205, 262

¹⁷⁰ Vesting, Prozedurales Rundfunkrecht; Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.76; Bremer/Esser/Hoffmann, Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland, S. 33 ff.

¹⁷¹ Recke, Medienpolitik im digitalen Zeitalter, S.18

¹⁷² BVerfGE 12, 205, 260f.

¹⁷³ Schmitt Glaeser, Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 1987, S.219; Starck, Grund- und Individualrechte als Mittel institutionellen Wandels in der Telekommunikation, in: Mestmäcker, Kommunikation ohne Monopole II, S.297 f

¹⁷⁴ Wendt in: v. Münch/Kunig, GGK I, Art.5, Rdnr.49; Starck, Grund- und Individualrechte als Mittel institutionellen Wandels in der Telekommunikation, in: Mestmäcker, Kommunikation ohne Monopole II, S.297 f mit weiteren Nachweisen in Fn.25. Andere Stimmen weisen darauf hin, dass trotz Einführung von Kabel und Satellitentechnik eine Knappheit der Frequenzen bestehe. So etwa: Hege, Konzentrationskontrolle des privaten Fernsehens, AfP 1995, S. 542.;Kritisch: Laschet, Programmgrundsätze für den kommerziellen Rundfunk, S.117

ein digitales Programm über Satellit und Kabel angeboten. Die Digitalisierung des terrestrischen Fernsehens wird aber erst etwa bis zum Jahre 2010 angestrebt¹⁷⁵.

In Zukunft wird es also ausreichende Übertragungskapazitäten geben. Es wird teilweise sogar davon ausgegangen, dass es keine Zulassung mehr im Sinne einer Auswahl von Veranstaltern geben wird.¹⁷⁶ Die ursprüngliche Begründung der Sondersituation kann in der Zukunft – und teilweise heute schon – nicht mehr aufrecht erhalten werden.

Die Begründungen der Sondersituation verlegen sich daher zunehmend auf andere Gebiete. Auch das Bundesverfassungsgericht stützt sich seit seinem dritten Rundfunkurteil¹⁷⁷ nicht mehr nur auf die Frequenzknappheit, sondern hat die Argumentation auf kommunikationsspezifische und vor allem auch ökonomische Gründe verlagert. Die ökonomischen Bedingungen der Rundfunkfinanzierung und der erhebliche Konzentrationsgrad in diesem Medium mit den internationalen Verflechtungen haben zur Folge, dass nicht alle Erwartungen an das Rundfunkprogramm über den Markt gedeckt werden können.¹⁷⁸ In Deutschland verhindert heute noch das Zusammenspiel von öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk eine vollständige Kommerzialisierung. Dennoch haben trotz aller rechtlicher Vorgaben die privaten Sender einen erheblichen Einfluss auf die gesamte Rundfunklandschaft. Dies wurde nicht zuletzt bei der Vergabe der Senderechte für die Übertragung von Fußballspielen offenbar.

Insbesondere bei privaten Anbietern befürchtet das Gericht, dass sie „die Informationen nicht in der vollen Breite der Meinungen und kulturellen Strömungen vermitteln“,¹⁷⁹ weswegen eine staatliche Regulierung weiterhin Bestand haben soll.

Auch wenn sich die technische Sondersituation des Rundfunks in der Zukunft ändern wird, so hält das Bundesverfassungsgericht zu Recht weiterhin an der zusätzlichen Begründung der Sondersituation mit kommunikationsspezifischen Argumenten fest. Zwar halten einige die Rundfunkrechtsprechung insgesamt für obsolet und sehen die Zukunft der Rundfunkfreiheit als ausschließlich klassisches Abwehrrecht, verbunden mit einem

¹⁷⁵ Die Bundesregierung billigte im August 1998 einen entsprechenden Zeitplan der „Arbeitsgruppe Digitaler Rundfunk“. Die Umstellung soll schrittweise erfolgen, um alte Fernsehgeräte nicht plötzlich unbrauchbar zu machen, vgl. *Bußmann*, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.77

¹⁷⁶ *Seitel*, Auf dem Weg zur ökonomischen Normalität: Wettbewerbliche Meinungsvielfalt durch neue Medienangebote, in: Brosius/Fahr/Zubayr, Meinung, Meinungsvielfalt, Meinungsrelevanz: interdisziplinäre Perspektiven, S. 47

¹⁷⁷ BVerfGE 57, 295, 322f.

¹⁷⁸ *Bußmann*, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.86

¹⁷⁹ BVerfGE 73, 118, 155 f.

schrittweisen Abbau der Sonderstellung des Rundfunks.¹⁸⁰ Dagegen zeigt aber etwa das erwähnte Fußball-Beispiel, dass die Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung heute noch aktuell und vor allem zur Sicherung der Funktionserfüllung des Rundfunks notwendig ist.¹⁸¹ Mögen sich die technischen Voraussetzungen auch ändern, so muss weiterhin der enormen Bedeutung des Rundfunks für die Verwirklichung eines der ureigensten Grundrechte Rechnung getragen und die gesonderte Behandlung beibehalten werden.

II. Die Sondersituation in Bezug auf multikulturellen Rundfunk

Auf dem Gebiet des multikulturellen Rundfunks spielt die Sondersituation vor allem für die in Deutschland empfangbaren ausländischen Sender eine Rolle. Denn ihre zahlenmäßige Begrenzung wird vor allem auf europäischem Sektor zumeist auf die nur in geringem Umfang zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten gestützt. Durch die Digitalisierung wird sich jedoch die Anzahl der Übertragungskapazitäten enorm erhöhen. Das Knappheitsargument wird demnach auch auf diesem Gebiet nur noch eine abgeschwächte Bedeutung haben. Wie das deutsche Rundfunkrecht hiermit umgehen und vor allem, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darauf reagieren wird, bleibt abzuwarten.

Da sich jedoch die Argumente für die Regulierung des Rundfunks schon jetzt nicht mehr nur auf die Knappheit der Frequenzen beschränken, sondern insbesondere auch die kommunikationspolitisch herausragende Stellung des Rundfunks mit einbeziehen, wird voraussichtlich auch in der Zukunft eine Regulierung des Rundfunks und vor allem auch des ausländischen Rundfunks erfolgen.

Die Sondersituation wirkt sich zudem auf die inhaltliche Gestaltung von Programmen aus. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Aufnahme fremdsprachiger Programmtile. Diese müssen sich in ein vielfältiges Gesamtprogramm einfügen und insbesondere beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk dem Programmauftrag entsprechen. Die sich ändernden technischen Gegebenheiten haben hierauf momentan noch keine Auswirkungen. Vielmehr ist der Tendenz der Rundfunkregulierung folgend zu erwarten, dass auch

¹⁸⁰ Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, S. 89 ff.

¹⁸¹ So auch: Hoffmann-Riem, Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen, RuF 1995, S.128; Vesting, Prozedurales Rundfunkrecht, S.154 f.

in Zukunft eine Eingliederung fremdsprachiger Programmteile in das Gesamtprogramm und den jeweiligen Programmauftrag (unter Berücksichtigung der Nachfrage) erfolgen wird.

Festzuhalten bleibt, dass die Sondersituation des Rundfunks sich auch auf den multikulturellen Rundfunk auswirkt. Die sich wandelnden Begründungen für die Sondersituation lassen vermuten, dass an ihr auch weiterhin festgehalten und damit der multikulturelle Rundfunk von ihr beeinflusst wird.

B. USA

I. Die Sondersituation des Rundfunks

Die Diskussionen um eine Sondersituation des Rundfunks kreisen in den USA zumeist um das Thema der Rundfunkregulierung, da sich der Rundfunk hier besonders stark von anderen Medien unterscheidet. Während die Presse praktisch unbegrenzte Freiheit genießt, wird der Rundfunk verschiedenen belastenden Regelungen unterworfen und genießt einen vergleichbar geringeren verfassungsrechtlichen Status.

So benötigt in den USA ein Rundfunkveranstalter eine Lizenz der Regierung. Bei der Lizenzierung findet auch der Inhalt der Programme eine gewisse Berücksichtigung. Weiter sind die Eigentumsverhältnisse an Rundfunkstationen zahlreichen Einschränkungen unterworfen.

Diese besondere Behandlung des Rundfunks wurde auch in den USA von der anfänglichen Knappheit der Frequenzen abgeleitet. Als der Rundfunk sich in den 20er Jahren entwickelte und die Anzahl der Stationen wuchs, kam es immer öfter zu Überlappungen und Frequenzstörungen. Somit mussten die einzelnen Frequenzen aufgeteilt und staatlich reguliert werden. Die große Anzahl an Bewerbern führte zu einem staatlichen Lizenzierungsverfahren. Des Weiteren begründete der Supreme Court zahlreiche Entscheidungen, wie etwa die Versagung des Grundrechts auf Meinungsäußerung durch das Medium des Rundfunks, mit der Knappheit der Frequenzen¹⁸².

¹⁸² Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367, 389 (1969)

Auch wenn das Knappheitsargument vielfacher Kritik ausgesetzt ist, hält der Supreme Court grundsätzlich noch daran fest.¹⁸³

In der Literatur werden bereits heute vermehrt andere Argumente für die Beibehaltung der Sondersituation angeführt. Vor allem ökonomische Argumente kommen zum Tragen. So wird eine Regulierung des Rundfunks für gerechtfertigt gehalten, wenn die Marktbedingungen keinen echten Wettbewerb zulassen¹⁸⁴. Vereinzelt wird auch auf die Wirkungen des Rundfunks abgestellt¹⁸⁵. Jedoch kann sich diese Argumentation in des USA nur schwerlich durchsetzen. Hier wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Macht des Kommunikators nicht seine rechtliche Einschränkung rechtfertigt¹⁸⁶.

Hauptargument bleibt jedoch die Frequenzknappheit. Angesicht der Vermehrung der Frequenzen stellt sich die Frage, wie die Sonderrolle des Rundfunks in Zukunft begründet werden soll.

Einer Ansicht nach wird die Sonderrolle des Rundfunks entfallen und dieser der Presse angeglichen werden.¹⁸⁷ Andere wollen umgekehrt die Presse an den Rundfunk angeglichen sehen.¹⁸⁸ Es wird auch vertreten, dass Presse und Rundfunk keine Unterschiede aufwiesen und bewusst unterschiedlich behandelt würden, damit in den Medien Freiheit (der Verleger) und staatliche Aufsicht (des Rundfunks) gewährleistet würden.¹⁸⁹ Demzufolge müsste an der Sonderstellung des Rundfunks festgehalten werden.

All diese Ansichten sind jedoch sehr umstritten und es bleibt abzuwarten, wie der Supreme Court auf die veränderte technische Situation reagieren wird.

Bisher scheint es wahrscheinlich, dass der Supreme Court entweder am Argument der Frequenzknappheit festhält, oder eine der vorgenannten Begründungen für die Sonderrolle des Rundfunks aufgreift, um eine Regulierung weiterhin vornehmen zu können.¹⁹⁰

Er hat bislang kein Interesse an einer Angleichung von Presse und Rundfunk gezeigt und mit seinem Knappheitsargument praktisch erfolgreich die Sonderrolle des Rundfunks verteidigt.

¹⁸³ Jedoch betont der Supreme Court, dass diese Argumentation von der technischen Entwicklung abhängig ist, so in: „CBS v. Democratic National Committee“, 412 U.S. 94, S.1102. (1973)

¹⁸⁴ Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S. 94

¹⁸⁵ FCC v. Pacifica Foundation, 438 U.S. 726 (1978)

¹⁸⁶ Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)

¹⁸⁷ vgl. Powe, American Broadcasting and the First Amendment, S. 213; Dabei soll von dem “laissez-faire” Regime der Pressefreiheit nicht abgewichen werden, CBS v. DNC (Fn. 130), S.148

¹⁸⁸ Barron, Access to the Press – A New First Amendment Right?, 80 Harvard Law Review, S.1662 ff.

¹⁸⁹ Bollinger, Images of a Free Press, S. 88 ff.

¹⁹⁰ Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.101

II. Die Sondersituation in Bezug auf multikulturellen Rundfunk

Die Sonderrolle des Rundfunks spielt in den USA vor allem für die Rundfunkregulierung und damit auch für multikulturellen Rundfunk eine Rolle. Berührungspunkte gibt es einerseits bei der Lizenzierung, da die verantwortliche Behörde die Zulassungskriterien eindeutig zugunsten lokaler Anbieter festgesetzt hat. Zudem werden unter Berufung auf die Sondersituation Maßnahmen zur Konzentrations- und Inhaltskontrolle vorgenommen, welche sich vor allem im Bereich des Eigentums an Rundfunkstationen negativ für Ausländer auswirkt, da diese ganz ausgeschlossen werden.

Andererseits hält sich die Rundfunkregulierung in den USA im Vergleich zu Deutschland im Übrigen in Grenzen und wird hauptsächlich den Marktkräften überlassen. Multikultureller Rundfunk muss sich in den USA daher vor allem gegen diese Kräfte durchsetzen und wird von der Sondersituation nur in Randbereichen berührt. Angesichts der verbesserten Techniken und der immer angreifbar werdenden Begründung der Sondersituation durch den Supreme Court bleibt zu erwarten, dass sich die Situation multikulturellen Rundfunks vor allem im Hinblick auf ausländische Sendungen in Zukunft eher verbessern wird. Ob sich diese Sendungen auch im amerikanischen Markt durchsetzen können, hängt mehr von ihrer Akzeptanz und Durchsetzungskraft als von der Sondersituation ab.

C. Vergleich

Gemeinsamer Ansatz für die Sonderrolle des Rundfunks war sowohl in den USA als auch in Deutschland die Knappheit der Frequenzen. Trotz der Kritik in beiden Ländern hat sich dieses Argument hartnäckig gehalten und sich darüber hinaus als ein internationaler Ansatzpunkt gezeigt. Zu erklären ist dies einerseits damit, dass beide Länder früh die selben Schwierigkeiten mit der Ordnung der Rundfunklandschaft und der Verteilung der vorhandenen Frequenzen hatten. Eine staatliche Regulierung schien da naheliegend. Bei der Presse dagegen bestand nie die Notwendigkeit der Regulierung von Kapazitäten, auch fußen Presse und Rundfunk auf unterschiedlichen Traditionen.

In beiden Ländern wird heute die Argumentation (zumindest in der Literatur) mehr auf den ökonomischen Bereich verlagert. Der wirtschaftliche Wettbewerb wird dabei in den

USA eher als positiv angesehen, wohingegen er in Deutschland als negativer und für die Bedeutung des Rundfunks gefährlicher erscheint. Dennoch erweisen sich die wirtschaftlichen Argumente als zeitgemäß und für viele nachvollziehbar.

In Deutschland ist darüber hinaus die Bedeutung des Rundfunks und seine Wirkung ein wichtiges Argument. In den USA dagegen ist die Vorstellung, den Inhalt von Kommunikation zum Anlass staatlicher Regelung zu nehmen, nur schwer vorstellbar. Dies widerspricht dem amerikanischen Verständnis von staatlicher Neutralität in Meinungs- und Kulturfragen.

Vielleicht auch aus diesem Grund hält der Supreme Court so sehr an seinem Knappheits-Argument fest. Dadurch macht er sich aber angreifbarer als die deutsche Rechtsprechung, die schon früh auch andere Argumente anführte.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass in beiden Ländern zumindest ein Wandel in der Begründung, wenn nicht sogar in der Existenz der Sonderrolle zu erwarten ist. Bisher nimmt der Rundfunk jedoch in beiden Ländern nach wie vor eine besondere Stellung ein, welche viele Bereiche des Rundfunks (vor allem die Rundfunkregulierung) bestimmt.

§4 Die verfassungsrechtliche Position des Rundfunks

Rundfunk ist sowohl in Deutschland als auch in den USA als wesentlicher Bestandteil einer modernen Demokratie in die jeweilige Verfassung eingebettet.

A. Deutschland

I. Der Rundfunkbegriff

Der Begriff des Rundfunks und damit die sachliche Reichweite des verfassungsrechtlichen Schutzes der Rundfunkfreiheit wird vom Grundgesetz nicht definiert, sondern vorausgesetzt.¹⁹¹ Er wird nicht vom Inhalt der Sendungen bestimmt, sondern ist von seiner

¹⁹¹ *Paschke*, Medienrecht, S. 93

Herstellungs- und Verbreitungsmethode her zu definieren¹⁹². Schon der Verfassungstext selbst legt diesen Schluss nahe, da er von der Freiheit der Berichterstattung *durch* den Rundfunk spricht. Rundfunk ist also ein besonderes Mittel zum Transport von Informationen.

Die Länder, denen die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Rundfunks zusteht, haben sich in § 2 I Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) vom 31.8.1991 in teilweise wörtlicher Übereinstimmung mit dem früheren Rundfunkgebührenstaatsvertrag¹⁹³ auf folgende Definition geeinigt:

„Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters“.

Jedoch muss hierbei berücksichtigt werden, dass der Rundfunk ständigen Veränderungen unterworfen ist und alle Übertragungsmedien erfassen soll. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht eine richtungsweisende Entscheidung zugunsten eines dynamischen Rundfunkbegriffs getroffen und ausgeführt: „Der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verwendete Begriff „Rundfunk“ lässt sich nicht in einer ein für allemal gültigen Definition erfassen. Inhalt und Tragweite verfassungsrechtlicher Begriffe und Bestimmungen hängen (auch) von ihrem Normbereich ab; ihre Bedeutung kann sich bei Veränderungen in diesem Bereich wandeln.“¹⁹⁴

Der Rechtsbegriff wird demnach durch das Schutzgut und die Schutzfunktion bestimmt¹⁹⁵. Eine trennscharfe Linie kann danach nicht gezogen werden.

Außer Frage bleibt aber, dass die in der vorliegenden Arbeit behandelten Medien des Hörfunks und des Fernsehens zu den ureigensten Rundfunkkomponenten gehören und gänzlich vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit umfasst sind.¹⁹⁶

¹⁹² *Degenhart* in: Dolzer/Vogel, BK Art.5, Rdnr.92

¹⁹³ vom 5.12.1974, Nds. GVBl. 1975, S.140

¹⁹⁴ BVerfGE 73, 118, 154

¹⁹⁵ *Degenhart*, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 333 ff.; *Bullinger*, Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 1 ff.; Hoffmann-Riem, Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 9 ff.; Paschke, Medienrecht, S. 94

II. Verfassungsrechtliche Einordnung

Die Basis aller rundfunkrechtlichen Regelungen findet sich in Art. 5 I S.2 GG - der Rundfunkfreiheit. Sie dient als Grundstein für alle Rechte und Freiheiten auf dem Gebiet des Rundfunks und wird daher im Folgenden näher beleuchtet.

Dabei ist entscheidend, sich bei Betrachtung der verschiedenen in Art. 5 GG enthaltenen Grundrechte und somit auch bei der Betrachtung des Rundfunkbegriffs, deren Verwurzelung in der freien Meinungsäußerung und die enge Verknüpfung der einzelnen Grundrechte vor Augen zu halten. Der Rundfunk gehört zu den wichtigsten Informationsquellen, mit dessen Hilfe die Bürger ihre Informationsfreiheit auch in die Tat umsetzen können. Mit seiner Hilfe wird die Möglichkeit eröffnet, an der freien Meinungsäußerung Anderer teilzuhaben und die eigene aktiv kund zu tun.

1. Grundrechtsinterpretation

In § 1 dieses Abschnitts wurde bereits festgestellt, welche Funktionsvorstellungen sich mit der Garantie der Kommunikationsgrundrechte verbinden. Praktische Auswirkungen auf den Rundfunk haben aber vor allem die Schlussfolgerungen, die aus diesen theoretischen Konzepten gezogen werden. Sie werden auf dogmatischem Weg gelöst und sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

a. Die objektivrechtliche Interpretation

Nach einer älteren Auffassung war die Rundfunkfreiheit allein ein objektives Prinzip, durch das der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der damals ausschließlich existierte, geschützt und in seinem Fortbestand gesichert werden sollte¹⁹⁷. Von einem menschenrechtlichen Bezug wurde dieser Theorie zufolge abgesehen und die Institution als solche hervorgehoben. Diese sollte garantiert und ohne staatliche Kontrolle erhalten bleiben.¹⁹⁸

Ein subjektives Recht dagegen sollte nicht geschaffen werden.

Diese Ansicht wird heute jedoch kaum noch vertreten und ihr wurde mit der Einführung des privaten Rundfunks auch weitgehend die Grundlage entzogen. Die Rundfunkanstal-

¹⁹⁶ Vgl. hierzu auch BVerfGE 12, 205, 226

¹⁹⁷ Böckenförde/Wieland, Die „Rundfunkfreiheit“ – ein Grundrecht?, AfP 1982, S.78

¹⁹⁸ Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, S.22

ten waren schon immer zumindest insoweit auch selbst Grundrechtsträger, als sie Verfassungsbeschwerden auf eine Verletzung der Rundfunkfreiheit stützen konnten.¹⁹⁹

b. Die subjektivrechtliche Interpretation

Eine weitere Ansicht ist die liberale, strikt subjektiv-abwehrrechtliche Interpretation. Danach soll die freie Grundrechtsausübung in das eigene Belieben des Rundfunkveranstalters gestellt werden.²⁰⁰ Die Rundfunkfreiheit wird als Rundfunkunternehmerfreiheit gesehen. Hier kommt der klassische Aspekt der Grundrechte als Abwehrrechte zum Tragen.

c. Dienende Freiheit

Aus der oben erwähnten Verwurzelung des Rundfunkbegriffs in der freien Meinungsäußerung resultiert die heute fast einhellige Ansicht über die Funktion der Rundfunkfreiheit. Diese wird vorrangig darin gesehen, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen²⁰¹. Diese funktionsgebundene, „dienende“ Freiheit soll ihrem Träger nicht zum Zweck privatautonomer Persönlichkeitsentfaltung und Interessenverfolgung eingeräumt sein²⁰². Er soll sich aber gerichtlich darauf berufen und ein Abwehrrecht gegen staatliche Gewalt geltend machen können²⁰³. Zudem soll der Rundfunk frei von unmittelbarer staatlicher Kontrolle sein.²⁰⁴ Die Funktion der Rundfunkfreiheit ist dabei untrennbar mit der Aufgabe des Rundfunks verbunden.

d. Verbindung objektiver und subjektiver Elemente

Die neuere Rechtsprechung wird heute verschiedentlich so verstanden, dass sie sich stärker zu einem abwehrrechtlichen Verständnis der Rundfunkfreiheit hin orientiert.²⁰⁵

Subjektive Wirkungen der Rundfunkfreiheit wurden tatsächlich in größerem Maße an-

¹⁹⁹ Etwa BVerfGE 31, 314

²⁰⁰ *Bullinger*, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 1983, S. 161, 190 ff

²⁰¹ BVerfGE 57, 295, 319; ständige Rechtsprechung

²⁰² BVerfGE 12, 205, 260; 31, 314, 324; 57, 295, 319; 73, 118, 152; 83, 238, 283

²⁰³ BVerfGE 90, 60, 88

²⁰⁴ BVerfGE 12, 205, 263; 57, 295, 320

²⁰⁵ *Schoch*, Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im online-Bereich, AfP 1998, S. 253, 257

erkannt und die Stellung des privaten Rundfunks insoweit gestärkt, als der Staat dessen Veranstaltungen nicht in hohem Maße erschweren darf.²⁰⁶

Das Bundesverfassungsgericht hält aber an seiner Rechtsprechung zur dienenden Freiheit fest.²⁰⁷ Der Rundfunk soll trotz seiner gewinnorientierten Tätigkeit nicht völlig kommerzialisiert und für außerpublizistische Zwecke benutzt werden.²⁰⁸ Auch die Literatur vertritt inzwischen häufiger die Ansicht, dass man an einer umfangreicheren Kompetenz zur Rundfunkregulierung festhalten könne und gleichzeitig die verfassungsrechtliche Kontrolle dieser Ausgestaltung anhand der Rundfunkfreiheit als subjektives Recht der Veranstalter verstärken solle.²⁰⁹

2. Anforderungen an staatliche Maßnahmen

Bei einer komplexen Thematik wie dem Rundfunk kommt der Staat nicht umhin, bisweilen regelnd einzugreifen. Die Möglichkeiten solcher Eingriffe wurden im Rahmen der Konkretisierungen der Kommunikationsgrundrechte bereits umschrieben. Für den Bereich des Rundfunks soll hier jedoch gesondert auf die Anforderungen an staatliche Maßnahmen eingegangen werden, da sie für die Struktur des deutschen Rundfunkssystems entscheidend und für dessen Verständnis essentiell sind.

Staatliche Regelungen jeder Art führen im Bereich des Rundfunks unweigerlich in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit und bedürfen einer genauer Kontrolle.

Das Bundesverfassungsgericht²¹⁰ und Teile der Literatur²¹¹ nehmen bei Maßnahmen im Bereich des Rundfunks - den Konkretisierungstheorien bezüglich der Kommunikations-

²⁰⁶ BVerfGE 74, 297, 357 während es früher noch hieß, dass eine solche Erschwerung nicht "geboten" sei.

²⁰⁷ BVerfGE 95, 220, 236; vgl. auch *Kübler*, Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, S.22 mit weiteren Begründungen

²⁰⁸ BVerfGE 97, 228, 258

²⁰⁹ *Ladeur*, Grundrechtskonflikte in der dualen Rundfunkordnung" AfP 1998, S. 141, 145 f

²¹⁰ Für eine ausführliche Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit siehe etwa *Brugger*, Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation, 1991, S. 34 ff.

²¹¹ Vgl. z.B. *Badura*, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung; *Bethge*, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Fuhr/Rudolf/Wasserburg, Das Recht der Neuen Medien, 1989, S. 109 ff.; *Grimm*, Verfassungsrechtliche Perspektiven einer dualen Rundfunkordnung, RuF 1987, S. 25 ff.; *Hoffmann-Riem*, in: Alternativkommentar, Art 5, Rdnrn. 38 ff.; ders. Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk in: AöR 1984, S. 304 ff.; *Rossen*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk; *Wagner*, Fusion oder Kooperation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, ZRP 1990, S. 154 ff.; *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht.

grundrechte entsprechend – eine Unterscheidung zwischen Ausgestaltungsgesetzen und Schrankengesetzen vor.

Speziell im Bereich des Rundfunks liegt ein Ausgestaltungsgesetz dann vor, wenn die Regelung der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit selbst dient.²¹² Schrankengesetze dagegen dienen nicht der Sicherung der Rundfunkfreiheit, sondern dem Schutz eines anderen, in der Regel nicht kommunikationsbezogenen Rechtsgutes, das mit der Medienfreiheit kollidiert.²¹³

Die beiden Maßnahmen unterscheiden sich vor allem dadurch, dass bei den Ausgestaltungsgesetzen der Freiheitsbereich im Interesse der freien Meinungsbildung gestaltet wird²¹⁴, etwa durch Vielfaltsanforderungen oder journalistische Sorgfaltspflichten²¹⁵. Da hierdurch das Grundrecht erst verwirklicht wird, prüft das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit nicht anhand des Art 5 II GG, sondern anhand von Art. 5 I GG²¹⁶. Regelungen sind danach verfassungsgemäß, wenn sie „geeignet sind, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern und die von Art. 5 I S.2 GG geschützten Interessen angemessen zu berücksichtigen.“²¹⁷ Bezugspunkt der verfassungsrechtlichen Kontrolle ist also nicht das subjektive Recht der Rundfunkveranstalter, sondern die Sicherung der Meinungsfreiheit.²¹⁸

Bei den Eingriffen durch Schrankengesetze dagegen sind die geschützten Rechtsgüter in der Regel nicht kommunikationsbezogen, sondern kollidieren in anderer Weise mit der Rundfunkfreiheit, wie etwa der Jugendschutz oder das Persönlichkeitsrecht.²¹⁹ Diese Regelungen werden nun anhand von Art. 5 II GG geprüft²²⁰ und müssen folglich verhältnismäßig und meinungsneutral sein.²²¹

²¹² BVerfGE 95, 220, 235

²¹³ BVerfGE 71, 206, 215; 74, 297, 343; 95, 220, 235

²¹⁴ *Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AöR 1992, S.545; BVerfGE 57, 295, 319.

²¹⁵ *Gersdorf*, Rundfunkfreiheit ohne Ausgestaltungsvorbehalt, S.32 f.

²¹⁶ BVerfGE 95, 220, 235; 97, 228, 267

²¹⁷ BVerfGE 97, 228, 267

²¹⁸ *Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AöR 1992, S. 549f.

²¹⁹ *Gersdorf*, Rundfunkfreiheit ohne Ausgestaltungsvorbehalt, S.35 f

²²⁰ BVerfGE 95, 220, 235 f.

²²¹ *Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, S.553

Diese unterschiedliche Handhabung rundfunkrechtlicher Regelungen wird zunehmend kritisiert und eine einheitliche Prüfung anhand von Art. 5 II GG gefordert.²²² Durch die relativ geringen Anforderungen an die „Ausgestaltung“ würde dem Gesetzgeber eine beliebige Beschränkung der Veranstalterfreiheit erlaubt²²³ und die Aussage, dass es ohne gesetzliche Ausgestaltung keine Rundfunkveranstaltung gebe, verkehre das System grundrechtlicher Freiheit.²²⁴

B. USA

I. Der Rundfunkbegriff

Rundfunk ist im dritten Teil des Communications Act als eine von vielen Nutzungsmöglichkeiten von Funkfrequenzen geregelt. Hierunter fallen auch die traditionellen Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Fernsehen. Im Gegensatz zum deutschen System muss aber beachtet werden, dass unter „broadcasting“ in den USA allein der terrestrische Rundfunk verstanden wird. Der Kabel- und Satellitenrundfunk stellen eigene Wirtschaftszweige dar mit anderen Strukturen. „Broadcaster“ sind hier die Eigentümer lokaler Rundfunksendestationen, die ihr Programm nur zu einem kleinen Teil selbst produzieren und es ansonsten von nationalen Unternehmen übernehmen. Zweifelsfrei fällt aber auch dieser Kabelrundfunk in den Schutzbereich des First Amendment.

II. Verfassungsrechtliche Einordnung

Der amerikanischen Verfassung fehlt zwar eine ausdrückliche Garantie der Rundfunkfreiheit wie sie das Grundgesetz als wesentlich jüngere Verfassung enthält. Doch bestand in Amerika niemals Zweifel, dass Hörfunk und Fernsehen unter den Schutz des First Amendment fallen und an der Garantie teilnehmen, die dort der Rede und der

²²² Bullinger, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 1983, S.161 ff, 208ff.; Marko, Subjektive öffentliche Rechte auf Rundfunkveranstaltung und Rundfunkempfang?, S.135f.; Bremer/Esser/Hoffmann, Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland, S.43ff.; Engel, Rundfunk in Freiheit, AfP 1994, S.185 ff., 186

²²³ Degenhart, Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit? Zum 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1991, S.510 ff., 511

²²⁴ Gersdorf, Rundfunkfreiheit ohne Ausgestaltungsvorbehalt, S.35

Presse gegeben wird.²²⁵ Umso wichtiger sind für das amerikanische Rechtssystem die bereits erwähnten Grundrechtstheorien und besonders die Rechtsprechung des Supreme Court. Diese weist die Richtung für alle anderen Gerichte und soll daher dargestellt werden.

1. Einordnung durch den Supreme Court

Für den Rundfunk wurde durch den Supreme Court eine spezielle Grundrechtsauslegung entwickelt. Ausgangspunkt war die Entscheidung *National Broadcasting Co. v. United States*,²²⁶ in der das Lizenzierungsverfahren²²⁷ für Rundfunkstationen für verfassungsgemäß erklärt wurde. Weiter stellte das Gericht fest, dass die Meinungsfreiheit kein Recht auf Veranstaltung von Radiosendungen ohne Lizenz enthalte und die rechtmäßige Lizenzversagung daher auch keine Verweigerung freier Meinungsäußerung darstelle.²²⁸ Das Gericht unterschied somit klar zwischen den Printmedien und dem Rundfunk. Während die Printmedien in ihrem Handeln weitgehend frei sind, wurde der Rundfunk in vielfacher Hinsicht reglementiert, was an sich dem amerikanischen Grundrechtsverständnis zuwider läuft.

Seine spezielle Auslegung der Meinungsfreiheit und damit der verfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunks, entwickelte der Supreme Court dann grundsätzlich an der Entscheidung „*Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*“²²⁹ fort. Das Gericht hielt daran fest, dass angesichts der Frequenzknappheit aus dem First Amendment kein Anspruch auf Genehmigung folgt und der Inhaber einer Genehmigung auch kein verfassungsmäßiges Recht zur Rundfunkveranstaltung erwirbt. Die Vergabe der Sendefrequenz begründet auch kein entschädigungsfähiges Eigentumsinteresse²³⁰. Verfassungsmäßig steht der Rundfunkveranstalter also nicht besser als der abgewiesene Bewerber.²³¹ Der Staat kann beispielsweise von ihm verlangen, dass er die Frequenz mit andern teilt²³².

²²⁵ *Grimm*, Schutzrecht und Schutzpflicht, in: Festschrift für Ernst-Gottfried Mahrenholz, S.529

²²⁶ „*NBC v. United States*“, 319 U.S. 190, 226f. (1943)

²²⁷ Siehe hierzu ausführlicher im 3. Abschnitt § 1 B

²²⁸ *NBC v. United States*, 319 U.S. 190, 226 f. (1943)

²²⁹ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367, 386 (1969): Zu entscheiden war die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einiger verhaltensbezogener Regelungen des Rundfunkrechts, insbesondere der „Fairness Doctrine“, die die Rundfunkstationen zur Behandlung politischer Themen verpflichtete.

²³⁰ *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.283

²³¹ *Grimm*, Schutzrecht und Schutzpflicht, in: Däubler-Gmelin/Kinkel/Meyer/Simon, Festschrift für Ernst-Gottfried Mahrenholz, S.535

²³² *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367, 389 (1969)

Die Rundfunkveranstalter genießen folglich nur einen geringen Schutz durch das First Amendment. Die Rechte der Rezipienten werden gegenüber dem Recht der Rundfunkveranstalter als höherstehend angesehen.²³³ Rundfunkveranstalter werden nur durch den Staat und konkret mittels einer Lizenz in die Lage versetzt, überhaupt Rundfunk zu veranstalten. Die Rundfunkfreiheit ist damit kein originäres Recht auf Veranstaltung von Rundfunksendungen, sondern ein durch die Lizenzierung verliehenes Recht mit treuhänderischem Charakter. Diese Situation wird auf den Zweck des First Amendments gestützt, der sich nicht in individueller Selbstentfaltung erschöpft. Die Freiheitsgarantie habe vielmehr den Zweck „of producing an informed public capable of conducting its own affairs.“²³⁴ Das Grundrecht wird dabei mit den Interessen der Gesamtheit in Verbindung gebracht und als kollektives Recht interpretiert.²³⁵

Den Rundfunkveranstaltern obliegt demnach eine Mittelstellung zwischen einem freien, wettbewerbsorientierten Rundfunkgrundrecht und einer funktionalisierten Treuhänderstellung gegenüber den verteilten Frequenzen.²³⁶ Der Sender soll einen Ausgleich finden zwischen kommerzieller Motivation und seinen Pflichten als Beauftragtem der Öffentlichkeit.²³⁷

Die Rundfunkveranstalter sind damit aber nicht rechtlos gestellt. Sie werden insofern in den Schutzbereich des First Amendment einbezogen als eine Lizenzversagung, die nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht, eine Verletzung der Meinungsfreiheit sein kann. Auch wäre eine meinungsbezogene Auswahl von Rundfunkunternehmern eine verfassungswidrige Zensur.²³⁸ Vielmehr dürfen die Rundfunkveranstalter ihre eigenen Programme mit selbst ausgewählten Inhalten ausstrahlen. Hierin wird die oben erwähnte Mittlerstellung der Rundfunkveranstalter deutlich. Einerseits sind die Sender als „Beauftragte der Öffentlichkeit“²³⁹ in der Pflicht und andererseits müssen und wollen sie ihre kommerziellen Interessen verfolgen. In der Praxis wird dieses Spannungsverhältnis allerdings dadurch aufgelöst, dass die im Endeffekt ausgestrahlten Sendungen durch einige wenige Networks bestimmt werden. Der Gedanke der Rundfunkfrequenzen als ein

²³³ Red Lion Broadcasting Co v. FCC, 395 U.S. 367, 390 (1969) :”It is the right of viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount.” Vgl. *Grimm*, Schutzrecht und Schutzpflicht, in: Däubler-Gmelin/Kinkel/Meyer/Simon, Festschrift für Ernst-Gottfried Mahrenholz, S.529 ff.

²³⁴ Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367,392 (1968)

²³⁵ Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367,390 (1968)

²³⁶ *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.283

²³⁷ vgl. CBS v. DNC, 412 U.S. 94, 110 (1973)

²³⁸ NBC v. US, 319 U.S. 190, 226 (1943)

vom Staat zum Wohle der Allgemeinheit verteilten Gutes, läuft dadurch zum großen Teil ins Leere. Die inhaltliche Kommerzialisierung der Programme nach Verteilung der Lizenzen kann der Staat gerade nicht aufhalten.

2. Die Regelungsbefugnis des Staates

Die für den Rundfunk von der traditionellen amerikanischen Verfassungsinterpretation staatsfreier Medien abweichende Sonderdogmatik²⁴⁰ hat auch Auswirkungen auf die Befugnisse des Staates zur Einschreitung auf diesem Gebiet. In den USA gilt die Ansicht, dass das Ziel der Rundfunkfreiheit ohne staatliche Intervention nicht erreichbar ist.²⁴¹ Umstritten bleibt jedoch, wie weit diese Abweichung von der grundsätzlichen Dogmatik gehen darf. Zudem besteht für den Rundfunk wie für die Presse ein ausdrückliches Zensurverbot²⁴², so dass die Regulierungen des Staates darüber hinaus im Spannungsverhältnis zwischen Zensur und Wahrung der Interessen der Allgemeinheit stehen.

Der Supreme Court entschied, dass an die staatliche Regulierung des Rundfunks, die in die Rundfunkfreiheit eingreift, geringere Anforderungen gestellt werden.²⁴³ Hier werden, im Gegensatz zur Presse, auch inhaltsbezogene Regulierungen einer weniger strengen Zweck-Mittel-Prüfung unterzogen.

Die Rechtsprechung knüpft dabei an die Auffassung an, dass die staatliche Rundfunkregulierung durchaus der Meinungsfreiheit dienlich sein kann. Sie kann grundsätzlich beschränkend (abridgement) oder vergrößernd (enhancement) wirken. Wie schon in der Red Lion Entscheidung, so wurde auch später geprüft, ob die staatlichen Maßnahmen die Ziele der Meinungsfreiheit im Bereich des Rundfunks fördern.²⁴⁴

Gegen diese Ansicht wird vorgebracht, dass der Staat gar nicht über das Wissen verfüge, um mit positiver Wirkung in den Kommunikationsbereich eingreifen zu können.²⁴⁵

²³⁹ CBS v. DNC, 412 U.S. 94, 117 f. (1973)

²⁴⁰ Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.70

²⁴¹ Grimm, Schutzrecht und Schutzpflicht, in: Däubler-Gmelin/Kinkel/Meyer/Simon, Festschrift für Ernst-Gottfried Mahrenholz, S.538

²⁴² 47 U.S.C. § 326

²⁴³ Red Lion, S.390; FCC v. National Citizens Committee for Broadcasting, 436 U.S. 775, 800 (1978); CBS v. FCC, 412 U.S. 94, 395 (1973)

²⁴⁴ CBS v. FCC, 412 U.S. 94, 395 (1973); FCC v. National Citizens Committee for Broadcasting, 436 U.S. 775, 800 (1978)

²⁴⁵ Powe, Mass Speech and the Newer First Amendment, Supreme Court Review, S. 243, 268 ff. (1982)

Problematisch an dieser Judikatur ist vor allem, dass die amerikanische Verfassung – im Gegensatz zum deutschen Recht - an sich keine Schutzpflichten kennt. Die generelle Ableitung derartiger Schutzpflichten aus Abwehrrechten wird vom Supreme Court mit Verweis auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der „Bill of Rights“ abgelehnt.²⁴⁶ Eine Ausnahme wird nur in eng begrenzten Fällen gemacht; zumeist, wenn der Staat durch sein Handeln die Schutzbedürftigkeit des Betroffenen erst verursacht hat.²⁴⁷ Daher geht die Rechtsprechung auch nicht so weit, dem Staat bestimmte intervenierende Handlungen aufzuerlegen. Wenngleich es für den Rundfunkbereich Ansätze im amerikanischen Verfassungsrecht gibt, die eine Pflicht des Staates zum Ergreifen positiver Maßnahmen zum Wohle der Kommunikation für möglich halten, so liegt dem amerikanischen Verfassungsrecht doch ein Konzept positiver Grundrechtswirkungen mit Schutz- oder Ausgestaltungspflichten des Staates fern. Den Staat trifft zumeist keine Handlungspflicht, sondern er *darf* gewisse Maßnahmen vornehmen.²⁴⁸

III. Deregulierung des Rundfunkrechts und Fortbestand der Sonderdogmatik

Die Regelungsbefugnis des Staates im Bereich des Rundfunks ist zwar allgemein anerkannt. Dennoch ist das Rundfunkrecht heute von Deregulierung geprägt. Die Lizenzen werden auf acht Jahre erteilt und danach genießt der Rundfunkveranstalter einen gewissen Vertrauensschutz, so dass die Lizenzerteilung keine wirkliche Belastung mehr darstellt. Auch die allgemeine Treuhänderpflicht wurde gelockert, was sich daran zeigt, dass seit 15 Jahren keine Rundfunklizenz mehr mit der Begründung entzogen wurde, dem öffentlichen Interesse sei nicht gedient worden.²⁴⁹ Die lang umstrittene „Fairness doctrine“ wurde in den 80er Jahren abgeschafft²⁵⁰ und in dem darauffolgenden Telecommunications Act von 1996 folgten die meisten strukturellen Rundfunkregulierungen. Auch die Regeln, die die Macht der großen Networks einschränken sollten, wurden inzwischen verworfen.

²⁴⁶ Currie, Positive and Negative Constitutional Rights, 53 University of Chicago Law Review, S.865 (1986)

²⁴⁷ Currie, Positive and Negative Constitutional Rights, 53 University of Chicago Law Review, S.872 ff. (1986), bezieht sich auf Pflichtverteidiger und die medizinische Versorgung von Häftlingen.

²⁴⁸ Brugger, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.289

²⁴⁹ Hundt/Kornbluh, Renewing the Deal Between Broadcasters and the Public: Requiring Clear Rules for Children's Educational Television, 9 Harvard Journal of Law & Technology, S. 13 (1996)

²⁵⁰ vgl. im 3. Abschnitt § 1 B III

Jedoch darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die Verfassungslehre zur Rundfunkfreiheit nun obsolet sei. Der Supreme Court stützt sich weiterhin bei seiner Argumentation auf die Sonderrolle des Rundfunks,²⁵¹ wenngleich mittlerweile auch kritische Untertöne laut werden.²⁵² Es existieren immer noch bestimmte, inhaltsbezogene Regelungen und von einer völligen Abkehr der bisherigen rundfunkrechtlichen Dogmatik kann nicht gesprochen werden.

Diese Sonderdogmatik für den Rundfunk wird heute noch von vielen Autoren als systemwidrige Abweichung von der Tradition der Meinungsfreiheit aufgefasst, die dogmatisch und mit Hilfe technischer Entwicklung überwunden werden muss.²⁵³

Teilweise wird auch davon ausgegangen, dass die unterschiedliche Behandlung von Presse und Rundfunk ein Ausdruck zweier gleichwertiger, sich einerseits widersprechender und andererseits ergänzender First Amendment Traditionen sei.²⁵⁴ Sie basiert auf der Erkenntnis, dass die „Free speech“ – Dogmatik des individuellen Sprechers und der Presse ein wichtiges Instrument gegen die Zensur des Staates sei, unter heutigen Bedingungen aber nicht mehr ausreiche. Ausdruck findet diese Ansicht in der Dogmatik bezüglich des Teilbereichs „Rundfunkfreiheit“, da eine Ausdehnung der Zweifel auf das gesamte Grundrecht die traditionelle Dogmatik bedrohe.²⁵⁵

Der Eigenart des amerikanischen Rechts folgend, verbleiben diese Ansichten aber theoretischer Natur. Nach wie ist die Ansicht des Supreme Court entscheidend. Für den Vergleich zu Deutschland ist hierbei interessant, dass mit dieser speziellen Rundfunkdogmatik Ansätze verwirklicht werden, die dem deutschen Verfassungsrecht ähnlicher sind als die traditionelle Meinungs- und insbesondere Pressefreiheit des First Amendment.

²⁵¹ So zuletzt etwa in *Metro Broadcasting, Inc. v. FCC*, 497 U.S. 547, 566f. (1990) und *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, 115 S.Ct. 2097 (1995)

²⁵² So führte der Supreme Court in der Entscheidung *Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC*, 114 S. Ct. 2445, 2456 (1994) aus: „Die Sonderrolle aufgrund der Frequenzknappheit, wie immer ihre Gültigkeit für den Rundfunk aussehen mag, gilt jedenfalls nicht für das Kabelfernsehen.“

²⁵³ so etwa *Powe*, *Mass Speech and the Newer First Amendment*, S. Ct. Review, S. 243 ff. (1982)

²⁵⁴ *Weinberg*, *Broadcasting and Speech*, 81 *California Law Review*, S. 1103, 1166 (1993)

²⁵⁵ *Bollinger*, *Images of a Free Press*, S.72

C. Vergleich

Der Blick auf die Verfassungslagen in beiden Ländern zeigt, dass trotz der unterschiedlichen Systeme doch Gemeinsamkeiten bestehen. Das Bundesverfassungsgericht hätte sich bei seiner Rundfunkrechtsprechung in weitem Umfang auf den Supreme Court beziehen können. Die Vorstellung, dass die Mediengrundrechte einen Zweck haben, der über die Interessen der Kommunikatoren hinausweist und die Informationen der Rezipienten sowie den gesellschaftlichen Diskurs betrifft, ist in beiden Ländern ebenso ausgebildet wie die Annahme, dass der eigentliche Schutzgegenstand dieser grundrechtlichen Gewährleistung die Vermittlungsfunktion ist, die nur professionell erfüllt werden kann²⁵⁶. Es geht jeweils darum, Rundfunk nicht als bloßen Selbstzweck zu begreifen und vorrangig einen pluralistischen Meinungsbildungsprozess zu fördern.²⁵⁷

Auf der anderen Seite lassen sich beim Vergleich der verfassungsrechtlichen Ausgangslage auch einige Unterschiede erkennen.

In den USA führt die starke Bindung an liberale Ideen zur Übernahme eines Marktmodells, in dem sich die Meinungsfreiheit manifestieren kann²⁵⁸. So wurde der amerikanische Rundfunkmarkt von Anfang an dem ökonomischen Markt anvertraut.

In Deutschland setzte sich – begünstigt durch das Argument der Frequenzknappheit und des hohen Finanzaufwandes – die Auffassung durch, dass Rundfunk weder dem Staat noch den wirtschaftlichen Marktkräften ausgeliefert sein dürfe²⁵⁹.

Dieser Unterschied wird vor allem in der Grundrechtsdogmatik deutlich.

In Deutschland ist es keine Besonderheit mehr, dass der Staat auf unterschiedliche Weise an der Grundrechtsverwirklichung teilnehmen und diese fördern kann. Er ist demnach nicht Gegner der Freiheit, sondern schafft die Grundvoraussetzungen für ihre Realisierung.

Der amerikanischen Grundrechtsdogmatik ist dies grundsätzlich fremd. Die Rechtsprechung des Supreme Court für den Rundfunk bildet hierbei eine Ausnahme. Demgemäß werden dem Grundrecht auch objektive Zielwerte entnommen, deren Verwirklichung dem Staat obliegt.

²⁵⁶ *Grimm*, Schutzrecht und Schutzpflicht, in: Däubler-Gmelin/Kinkel/Meyer/Simon, Festschrift für Ernst-Gottfried Mahrenholz, S.537f.

²⁵⁷ *Hesse*, Rundfunkrecht, S.70

²⁵⁸ *Bender*, Cross-Media-Ownership, S. 179

²⁵⁹ *Bender*, Cross-Media-Ownership, S. 179

Grundsätzlich geht man in den USA aber nicht so weit, dem Staat eine Verpflichtung zur „Rundfunkausgestaltung“ aufzuerlegen. Dem First Amendment wird keine Handlungspflicht entnommen, sondern lediglich die Rechtfertigung für die Beschränkung der Rundfunkfreiheit.

Es zeigt sich, dass das amerikanische Rundfunkverfassungsrecht als Denkanstoß für das deutsche fungieren kann. Da man in Deutschland anfänglich keinen Konflikt bei einer zumindest primär objektiv-rechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit sah, ist auch die Diskussion noch nicht so weit fortgeschritten wie in den USA, die sich mit einem dauernden Konflikt zwischen den Rechten der Veranstalter und den Rechten der Rezipienten befasst.

Mit der Weiterentwicklung des privaten Rundfunks verstärkt sich auch in Deutschland ein ähnlicher Konflikt und Deregulierungsdruck, so dass für die Lösung zukünftiger Probleme ein Blick auf die amerikanische Dogmatik hilfreich sein könnte.

Dritter Abschnitt: Das Fremdsprachenprogramm des inländischen Rundfunks

Multikultureller Rundfunk zeichnet sich durch verschiedene Elemente aus. Eines davon ist das Fremdsprachenprogramm der einheimischen Rundfunkanstalten. Hierbei strahlen inländische Sender Programme in fremden Sprachen aus, die sie entweder selbst produziert oder von ausländischen Rundfunkanstalten übernommen haben. Solche Programme leisten einerseits einen Beitrag zur Integration im Inland lebender Ausländer und können andererseits von allen anderen Bevölkerungsgruppen zur Fortbildung genutzt werden. Voraussetzung zur Produktion und Ausstrahlung derartiger Programme ist deren Einbettung in das jeweilige Rundfunksystem.

Im Folgenden wird zunächst die allgemeine Struktur der Rundfunksysteme dargestellt und im Anschluss daran speziell auf die Integration fremdsprachiger Sendungen eingegangen.

§1 Die Rundfunksysteme

Die Rundfunksysteme in Deutschland und den USA unterscheiden sich deutlich voneinander: Das amerikanische Rundfunksystem ist ein ausschließlich kommerziell geprägtes Modell, wohingegen das deutsche System durch kommerzielle und öffentlich-rechtliche Elemente gekennzeichnet ist.

A. Deutschland

I. Einteilung des Rundfunks

Rundfunk basiert in Deutschland auf zwei Säulen, nämlich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dem privaten Rundfunk. Dieses Nebeneinander zweier unterschiedlich finanzierter und organisierter Anbieter wird als „duales Rundfunksystem“ bezeichnet.

1. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Nach dem Wiederaufbau des Rundfunks in Deutschland war dieser zunächst öffentlich-rechtlich strukturiert. Durch Rundfunkgesetze wurden gemeinnützige Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet, mit Organen versehen und mit bestimmten Aufgaben betraut. Wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, war dies eine - wenn auch nicht notwendig die einzig mögliche - Organisationsform zur Sicherung der Rundfunkfreiheit. Hiermit sollte allen Einwohnern die Information durch Rundfunkmedien ermöglicht werden.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk steht in der Tradition eines „public-service Rundfunks“, wobei die gesellschaftliche Bindung durch plural besetzte interne Aufsichtsgremien (Rundfunkräte) gesichert werden soll²⁶⁰. Die Verfassung sieht vor, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk staatsfrei organisiert sein muss und garantiert seinen Bestand und seine Entwicklung. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk wird vorwiegend aus Rundfunkgebühren finanziert, wodurch sein Bestand von Einschaltquoten unabhängig ist. Daneben stehen ihm aber auch die Nutzung anderer Finanzierungsquellen offen.

²⁶⁰ Schulz/Grünwald/Jürgens, Kommunikationsordnungen im Überblick, S. 3

Dies hat in der Praxis zu einer Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbeeinnahmen geführt²⁶¹.

Als parallel zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch privater Rundfunk zugelassen wurde, stellte sich die Frage der „Daseinsberechtigung“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese besteht unzweifelhaft in der Erfüllung des vom Verfassungsgeber vorgegebenen Informationsauftrags, welcher gemeinsam mit dem privaten Rundfunk bewältigt wird. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt dabei hauptsächlich die unter § 2 noch näher beschriebene Grundversorgung zu.

2. Privater Rundfunk

Neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind seit Mitte der achtziger Jahre auch privatwirtschaftlich organisierte Hörfunk- und Fernsehsender erlaubt. Diese Sender finanzieren sich ausschließlich über Werbeeinnahmen und nicht über Rundfunkgebühren, wie – zumindest in der Hauptsache - die öffentlich-rechtlichen Sender.

Ob privater Rundfunk überhaupt eingeführt werden sollte, war lange Zeit umstritten. Einen maßgebenden Beitrag zu seiner Etablierung stellte das sogenannte vierte Rundfunkurteil²⁶² des Bundesverfassungsgerichts dar. Das Gericht ging davon aus, dass private Anbieter „der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Umfang gerecht“²⁶³ werden, da der Finanzierungsdruck keine Programme jenseits der Massenattraktivität erwarten lasse. Jedoch folgerte es daraus nicht die Unzulässigkeit des privaten Rundfunks. Vielmehr reduzierte es die normativen Anforderungen an das Maß gleichgewichtiger Vielfalt, so dass dem privaten Rundfunk Entwicklungschancen belassen wurden.²⁶⁴

Heute ist der private Rundfunk wirtschaftlich äußerst erfolgreich und hat in der Beliebtheitsskala den öffentlich-rechtlichen Rundfunk teilweise schon überrundet. Insgesamt hat die Zulassung des privaten Rundfunks und somit die Einführung des dualen Systems

²⁶¹ Zu den verfassungsrechtlichen Problemen der Finanzierung von Bundesrundfunkanstalten siehe *Tillmanns/Hein*, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Finanzierung der Bundesrundfunkanstalten, DVBl. 1990, S.91ff., OVG Münster DÖV 1996, S. 297. Zur Möglichkeit der Finanzierung über Pay-TV siehe BVerfGE 74, 297, 347; *Hoffmann-Riem*, Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Media Perspektiven 1996, S. 73 ff. . Kritisch *Stettner*, Ist es öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere dem ZDF, gestattet, Pay-TV zu veranstalten?, ZUM 1995, S. 293 ff..

²⁶² BVerfGE 73, 118 ff.

²⁶³ BVerfGE 73, 118, 155

²⁶⁴ *Fechner*, Medienrecht, S. 215; *Paschke*, Medienrecht, S. 92; *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S.32 f.

zu einer Verbesserung des Rundfunkangebots geführt, die sich nicht nur in der Anzahl der angebotenen Programme widerspiegelt, sondern auch in den Inhalten der Sendungen.

II. Rundfunkregulierung

Die Geschichte der Rundfunkregulierung hing weltweit eng mit der anfänglichen Knappheit der Übertragungsmöglichkeiten zusammen. In Deutschland konnte aufgrund der steuernden Kraft der Post nicht von einem „Chaos im Äther“ gesprochen werden, wie beispielsweise in den USA²⁶⁵, jedoch lag auch hier vor allem nach Zulassung des privaten Rundfunks im Vergleich zu den möglichen Programmen nur eine begrenzte Anzahl an rundfunkrechtlich nutzbaren Frequenzen vor.²⁶⁶ Zudem musste der private Rundfunk zur Erhaltung eines Grundstandards an Meinungsvielfalt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im vierten Rundfunkurteil einer wirksamen Aufsicht unterworfen werden²⁶⁷. Daher wurde durch die Landesmediengesetze die Regulierung des privaten Rundfunks den Landesmedienanstalten als neu geschaffenen externen Instanzen übertragen.

Der Tätigkeitsbereich der Landesmedienanstalten erstreckt sich auf die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen der Landesmediengesetze. Im Einzelnen sind sie im Kernbereich zuständig für die Erteilung der Erlaubnis zur Veranstaltung privaten Rundfunks, für die Überwachung der lizenzierten Programme und für die Weiterverbreitung von andernorts veranstalteten Programmen in Kabelnetzen.

Des Weiteren sind die Landesmedienanstalten in unterschiedlicher Intensität zuständig für den Erlass von rundfunkrechtlichen Richtlinien zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben. Nach den meisten Landesmediengesetzen sind die Landesmedienanstalten auch für die Betreuung und Unterstützung offener Kanäle zuständig²⁶⁸ sowie teilweise für die Medienforschung²⁶⁹ und die Förderung der Aus- und Fortbildung²⁷⁰.

²⁶⁵ Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S.89

²⁶⁶ Paschke, Medienrecht, S. 90; Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S. 91

²⁶⁷ BVerfGE 73, 118, 156

²⁶⁸ § 43 MStVB.-B.; § 26 BremLMG; § 34 HmbMedienG; § 38 HPRG; §§ 38 RGMV; § 57 LRG R.-P; § 72 LRG Saarland; §§ 34, 37 LRG S.-H.; § 7a PRGSA. Zu den offenen Kanälen siehe genauer im 4. Abschnitt §1 A IV.

²⁶⁹ § 18 HmbMedienG; § 54 Nr.7 LRG S.-H.; § 28 I Nr.3 SPRG

²⁷⁰ Art. 11 Nr.13 BayMG, § 28 Abs.1 Nr.13 SPRG

Nicht zum originären Zuständigkeitsbereich der Landesmedienanstalten gehört der Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dies ist zum Teil ausdrücklich geregelt²⁷¹, zum Teil ergibt sich dies aus der Natur der Sache, da öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk im dualen System unterschiedliche Funktionen haben und ihre Steuerungsmechanismen unterschiedlichen Regeln gehorchen.²⁷²

In einigen Ländern liegt auch die Zuständigkeit zur Frequenzverteilung bei der Landesmedienanstalt.²⁷³ Diese Regelung ist aber nicht unproblematisch, da die erforderliche Neutralität der Landesmedienanstalt gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht immer garantiert werden kann.

III. Programmgrundsätze

Rundfunkveranstalter genießen grundsätzlich Programmfreiheit. Hierunter wird allgemein das Recht verstanden, Auswahl, Gestaltung und Inhalt des Programms unbeeinflusst von dritter Seite eigenverantwortlich zu bestimmen und dieses Programm zu verbreiten.²⁷⁴

Innerhalb der Programmfreiheit sind aber sowohl öffentlich-rechtliche, als auch private Rundfunkveranstalter an gewisse Programmgrundsätze gebunden.

Obwohl die konkrete Ausgestaltung für die jeweilige Programmart unterschiedlich ausfällt, müssen sowohl der öffentlich-rechtliche Rundfunk, als auch der private Rundfunk elementare Voraussetzungen einhalten.

Hierunter fallen zum Einen die Anforderungen an die journalistische Sorgfaltspflicht²⁷⁵ und zum Anderen Bestimmungen, welche die Inhalte der Sendungen betreffen.

Diese fordern etwa die Achtung der Menschenwürde und des Individuums, verbieten die Diskriminierung von Minderheiten, sehen ein Eintreten für Freiheit und Gerechtigkeit sowie Frieden und Völkerverständigung vor, untersagen die Verletzung sittlicher

²⁷¹ § 12 LMedG B.-W.; Art. 1 Abs. 3 BayMEG; § 1 MStV B.-B.; § 1 Abs. 2 RGMV; § 1 Abs. 2,3 LRG NRW; § 3 LRG R.-P.; § 1 Abs. 3 SPRG; § 1 Abs. 2 LRG S.-H.

²⁷² Hesse, Rundfunkrecht, S.216

²⁷³ So etwa § 6 MStV B.-B. oder § 5 Abs. 1 RGMV. Kritisch hierzu: Hesse, Rundfunkrecht, S.255; Klute, Frequenzverwaltung im dualen Rundfunksystem, RuF 1992, S. 366, 372

²⁷⁴ BVerfGE 57, 295, 319; 77, 65, 74; 83, 238; 89, 231, 260; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art.5, Rdnr.79; Herzog, in: Maunz/Dürig, Art 5, Rdnr.201 f.; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, S.339

²⁷⁵ Diese ergeben sich aus den jeweiligen Landespressegesetzen und Staatsverträgen, vgl. etwa § 6 Abs. 1 ZDF-StV

Gefühle der Bevölkerung und betonen die kulturelle Verantwortung des Rundfunks²⁷⁶. Diese Anforderungen sind möglichst abstrakt gehalten, um eine Versteinerung des Programms zu vermeiden und auf Veränderungen eingehen zu können.

Spezielle Programmgrundsätze gibt es für die sogenannten „Spartensender“, die sich auf ein Thema oder eine Zielgruppe konzentrieren wie etwa „Eurosport“. Auch diese Sender müssen sich an die für sie geltenden Programmgrundsätze halten. Dabei sind die Vorschriften umso anspruchsvoller, je wichtiger ein Rundfunkprogramm ist. Wer als privater Anbieter zugelassen wird und, ob er dann auch alle Anforderungen tatsächlich erfüllt, wird von den Landesmedienanstalten geprüft.

B. USA

Die USA waren die Pioniere des modernen Rundfunksystems weltweit. Das kommerzielle amerikanische Rundfunksystem fungierte vielen Nationen als Vorbild und ist heute in der Welt das beherrschende System.²⁷⁷ Dies gilt jedoch nur für den kommerziellen Teil des Rundfunksystems. Die USA haben es demgegenüber nicht geschafft, ein dem europäischen Modell entsprechendes nicht kommerzielles Rundfunksystem zu etablieren. Das bestehende sogenannte „public broadcasting“ spielt neben dem kommerziellen Rundfunk nur eine ersetzende Rolle. Demzufolge existiert in den USA auch kein vergleichbares duales System wie in Deutschland, das zumindest annähernd gleich starken Größen aufweist.

Inwieweit dies auf den Aufbau des gesamten Rundfunksystems Auswirkungen hat, soll im Folgenden dargestellt werden.

I. Einteilung des Rundfunks

In den USA gibt es ein beherrschendes System und das ist das kommerzielle. In kaum einem anderen Land war die Entwicklung des Rundfunks von Beginn an so kommerziell geprägt wie in den USA. In der Folge wird daher in Umkehr der für Deutschland

²⁷⁶ Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: *Hesse*, Rundfunkrecht, S.165; *Herrmann*, Rundfunkrecht, S. 260; *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 362 ff.. Für den privaten Rundfunk: *Herrmann*, Rundfunkrecht, S. 448 ff.; *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 379 ff.; *Bosman*, Programmgrundsätze für den privaten Rundfunk, ZUM 1989, S. 6 ff.

²⁷⁷ *Hoffmann-Riem*, Regulating Media, S. 11

im Vorausgegangenen dargestellten Reihenfolge zunächst der kommerzielle Rundfunk behandelt. Im Anschluss daran wird auf das public broadcasting eingegangen.

1. Kommerzieller Rundfunk

In den USA existiert ein fast ausschließlich kommerzielles Rundfunksystem mit großer Wirtschaftskraft, intensivem politischen Einfluss und prägender Bedeutung für die kulturelle Entwicklung der amerikanischen Gesellschaft.²⁷⁸ Die Entwicklung des Rundfunks war von Anfang an von wirtschaftlichen Interessen geprägt, die auch heute noch bei der Auswahl und Darbietung von Informationen die der Öffentlichkeit durch den Rundfunk zugänglich gemacht werden, eine große Rolle spielen. Die Medien- und Kommunikationsbranche ist mit Einkünften von über \$ 242 Milliarden, wovon ein großer Teil dem Rundfunk zukommt, einer der größten Wirtschaftszweige Amerikas.²⁷⁹

Der Beginn des kommerziellen Hörfunks im Jahre 1920 beendete das Monopol der Printmedien und ebnete den Weg für die aktuelleren und durchdringenderen elektronischen Medien. 1922 schickte eine New Yorker Station bereits den ersten Werbespot in den Äther.²⁸⁰ 1923 arbeiteten in den USA über 500 Sender, wobei die ursprüngliche Intention der Radiomacher der Absatz von Empfangsgeräten war.

Die anfänglich autonom arbeitenden Radiostationen entdeckten bald die Vorteile der Vernetzung einzelner lokaler Stationen. Der ersten Programmgesellschaft dieser Art (der National Broadcasting Company (NBC)), folgten bald das Columbia Broadcasting System (CBS) und die American Broadcasting Company (ABC). Diese drei Gesellschaften beherrschten bald das Radioprogramm und brachten ihre Vorherrschaft später in das Fernsehzeitalter ein.

Experimente mit der Fernsehtechnik begannen schon 1928. Regelmäßige Testsendungen wurden ab 1939 ausgestrahlt. Die Lizenzierung von kommerziellen Fernsehstationen schließlich begann 1941. Nach dem Zweiten Weltkrieg ersetzte dann das Fernsehen mit seinen visuellen Bildern das auf das Hören begrenzte Radio als vorherrschendes Unterhaltungs- und Nachrichtenmedium. Heute ist es das populärste Medium der Ver-

²⁷⁸ Hoffmann-Riem, in: Möller, Public Broadcasting in den USA, S.V

²⁷⁹ US Embassy, Medien in den USA, S.1

²⁸⁰ Kleinsteuber in: Hans-Bredow-Institut, Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001, S.836

einigten Staaten. Die kommerziellen Stationen erhalten dabei keine finanzielle Unterstützung und finanzieren sich über Werbung.

2. Public Broadcasting

Das public broadcasting System, wie es heute in den USA zu finden ist, entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg. Dieser Zeitpunkt fällt zusammen mit dem Aufstieg eines kommerziellen, von Werbung getragenen Rundfunksystems. Aus diesem Grund konnten sich öffentliches Radio und Fernsehen nie richtig entwickeln und waren dazu verdammt, eine zweitrangige oder sogar eine Ersatzrolle zu spielen.²⁸¹ Zumeist beschränkte öffentlicher Rundfunk sich auf sogenanntes „educational radio“ oder auf Sendungen, die nur über das wenig attraktive AM Band empfangbar waren. Die krisenhafte Situation des öffentlichen Rundfunks besserte sich erst, als mit dem Public Broadcasting Act von 1967²⁸² ein bundesweites öffentliches Rundfunksystem geschaffen wurde.²⁸³ Damit einher ging die Gründung der Corporation for Public Broadcasting (CPB), die auch heute noch als private, nicht profitorientierte Organisation beim Aufbau und Betrieb, bei Ausbildung, Forschung und Dokumentation im Bereich des public broadcasting finanziell und organisatorisch hilft²⁸⁴.

Heute existiert ein kleines öffentliches Rundfunksystem. Die nicht kommerziellen Veranstalter werden dabei grundsätzlich nicht durch Werbung finanziert, dürfen unter bestimmten Voraussetzungen aber einen minimalen Anteil an Werbung senden. Die Finanzierung erfolgt zum größten Teil durch Spenden von privater Seite²⁸⁵ und durch Unterstützung der National Telecommunications and Information Administration (NTIA) für die Errichtung oder den Kauf technischer Anlagen und der CPB für die Erstellung der Programme²⁸⁶.

²⁸¹ Engelmann, Public Radio and Television in America, S.11. Zu der sich wandelnden Rolle des Public Broadcasting siehe auch Blumler/Hoffmann-Riem, New Roles for Public Service Television, in: Blumler/Hoffmann-Riem, Television and the Public Interest, S. 202 ff.; Sunstein, Television and the Public Interest, 88 California Law Review 2000, S. 501 ff.

²⁸² Der Public Broadcasting Act von 1967 greift auf den Educational Television Facilities Act von 1962 zurück, in dem der Kongress erstmals die Verantwortung des Bundes für public broadcasting explizit anerkannte. Darüber hinaus stellte er Förderung in Höhe von \$ 32 Mio. über fünf Jahre bereit. Der Public Broadcasting Act verlängerte dieses Arrangement für weitere drei Jahre und stellte \$ 38 Mio., diesmal auch für Radio, bereit. Siehe hierzu auch: Hampf, Freies Radio in den USA, S.29

²⁸³ Engelmann, Public Radio and Television in America, S. 279

²⁸⁴ Hampf, Freies Radio in den USA, S.29

²⁸⁵ Hoffmann-Riem, Regulating Media, S.15

²⁸⁶ Wilmer, Cutler, Pickering, Medienrecht in den USA, S.102

Die public stations sind zur Sendung nicht gewinnorientierter und nicht kommerzieller Programme verpflichtet. Von dritter Seite produzierte Sendungen dürfen sie zwar senden, hierfür aber keine Gebühren von diesen berechnen.²⁸⁷ Ein Großteil der Programme wird vom Public Broadcasting Service (PBS) angeboten, welcher als Programmproduzent für den öffentlichen Rundfunk großen Wert auf qualitativ hochwertige kulturelle und informative Sendungen und auf Beiträge für Minderheiten legt.²⁸⁸

An dieser kurzen Darstellung wird schon klar, dass das public broadcasting nicht mit dem deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk gleichgesetzt werden kann. Auch ein Vergleich dürfte schwerlich zu ziehen sein²⁸⁹, da für beide Systeme völlig unterschiedliche Prämissen gelten. Der deutsche öffentlich rechtliche Rundfunk ist keineswegs auf eine Nischenfunktion beschränkt und hat auch nicht gegen einen übermächtigen kommerziellen Gegner zu kämpfen. Dennoch sollte das public broadcasting nicht unberücksichtigt bleiben, da es zum Gesamtbild der amerikanischen Rundfunklandschaft gehört und in der ihm zugeteilten Nische eine wichtige kulturelle Funktion einnimmt.

II. Rundfunkregulierung

Kennzeichnend für das Rundfunksystem in den USA ist heute die Kombination privatwirtschaftlicher Grundstruktur des Rundfunks mit staatlicher Regulierung. Ursprünglich bewegte sich der Rundfunk zu Beginn der 20er Jahre in rechtsfreiem Raum. Erst als es durch die sich sprunghaft vermehrenden Rundfunkstationen zu Frequenzstörungen kam, wurde der Rundfunk in rechtlicher Hinsicht geregelt²⁹⁰. Die einfachgesetzlichen Grundlagen sind der aus dem Jahre 1934 stammende Communications Act²⁹¹ und dessen erste große Überarbeitung aus dem Jahre 1996, der Telecommunications Act²⁹².

Durch den Telecommunications Act wurden die Vorschriften für den Orts- und Fernsprechverkehr, für das terrestrisch übertragene Radio und Fernsehen, für Kabelfernsehen und für interaktive Kommunikationsdienste reformiert.

²⁸⁷ Wilmer, Cutler, Pickering, Medienrecht in den USA, S.102

²⁸⁸ Hoffmann-Riem, Regulating Media, S. 15

²⁸⁹ So auch: Widlok, Der andere Hörfunk, S.1ff.; Möller, Public Broadcasting in den USA, S.2

²⁹⁰ Patterson, The United States: News in a Free-Market Society, in Gunther/Mughan, Democracy and the Media, S. 244

²⁹¹ 47 U.S.C. § 151 ff.

²⁹² Telecommunications Act of 1996, Pub. LA. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996)

Wichtigste Behörde für die Rundfunkregulierung ist die Federal Communications Commission (FCC). Sie wurde vom Kongress auf Grundlage der Ermächtigung durch die Commerce Clause eingerichtet. Für das kommerziell geprägte amerikanische System typisch, beschreibt 47 USC § 151 als Zweck der Einrichtung der FCC den zwischenstaatlichen und ausländischen Geschäftsverkehr in Form der Kommunikation per Draht oder Radio zu regeln.

Die FCC wurde als unabhängige Regulierungsbehörde eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, „dem gesamten Volk der USA möglichst schnelle und effiziente Kabel- und Funktelekommunikationsdienste landes- und weltweit mittels adäquater Anlagen zu zumutbaren Preisen zugänglich zu machen“.²⁹³ Die FCC kann nur im Rahmen ihrer gesetzlichen Ermächtigung handeln, weswegen ihr Aufgabenbereich auch nicht alle mit dem Rundfunkwesen zusammenhängenden Bereiche umfasst²⁹⁴. Andererseits ist ihr Aufgabenbereich weiter als der einer bloßen Rundfunkbehörde.

Nach dem Communications Act hat die FCC abhängig von der Regelungskompetenz des Bundes in Bezug auf den Rundfunk die Rechtsmacht, die Nutzung elektromagnetischer Wellen und die Vergabe von Sendelizenzen an Radio- und Fernsehanstalten und Anbieter von drahtlosen Kommunikationsdiensten zu regeln.²⁹⁵ Die Zuständigkeit der FCC erstreckt sich auch auf das Zulassungsverfahren und die Entgeltregulierung für den Funkverkehr von und zu den Bundesstaaten sowie zwischen ihnen. Damit ist den einzelnen Staaten jeglicher Einfluss auf die Lizenzierung oder Übertragung von Funkfrequenzen genommen.

Die FCC ist schließlich auch in gewissem Umfang für die Regulierung der Kabelfernsehindustrie zuständig.²⁹⁶ Auf diesem Gebiet bestehen einige Besonderheiten. Die FCC hatte von Anfang an keine ausdrückliche Rechtsmacht über das Kabelnetz. Erst Mitte der sechziger Jahre erließ sie einige Regeln zur Regulierung des Kabelnetzes, die jedoch – teilweise auch auf Druck der Gerichte – sehr restriktiv ausfielen. In diese regulatorische Lücke sind dann staatliche und örtliche Stellen eingesprungen, die auf in ihrem Bereich tätige Kabelfernsehbetreiber mittels der Erteilung und Kontrolle von Konzessio-

²⁹³ Aufgaben und Verfahren der FCC sind hauptsächlich in dem aus dem Jahre 1934 stammenden Communications Act geregelt, der mehrfach geändert wurde, zuletzt in erheblichem Maße 1996; 47 U.S.C. §§ 151 ff.

²⁹⁴ Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, S.64; *Eifert*, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S.950

²⁹⁵ 47 U.S.C. §§ 301-336

nen Einfluss nehmen konnten. Diese zweigleisige Regulierung blieb nicht unproblematisch und führte 1992 im Hinblick auf die Programminhalte zur Schaffung des Cable Television Consumer Protection and Competition Act. Dieser schützt etwa vor Programmen unanständigen oder pornographischen Inhalts. Ein Großteil der Regulierung bleibt aber nach wie vor den Marktkräften überlassen. Im Übrigen hat der Supreme Court auch der Kabelindustrie zugestanden, sich bezüglich inhaltlicher Fragen auf das Privileg des First Amendment zu beziehen.²⁹⁷

III. Programmgrundsätze

Die Anzahl der vorgegebenen Programmgrundsätze ist in den USA eher gering. Dies hat seine Ursache in der Struktur der Rundfunklandschaft sowie dem amerikanischen Verständnis eines freien Rundfunks.

Ausgangspunkt für die minimale Inhaltsregulierung ist das Recht der FCC, das Gemeinschaftsgut der Frequenzen durch Lizenzierungsvorschriften zu regulieren. Die Rechtsprechung hat dies dahingehend interpretiert, dass auch Programmvorschriften zulässig sind, wenn sie notwendig erscheinen, die mannigfaltigen Interessen der Zuschauer und -hörer angesichts der Frequenzknappheit zu befriedigen.²⁹⁸

So müssen sowohl kommerzielle als auch nicht kommerzielle Veranstalter grundsätzlich Programme anbieten, die den Bedürfnissen und Interessen der Gruppen gerecht werden, für die sie ausgestrahlt werden.²⁹⁹ Die Stationen müssen auch einen nicht näher bestimmten Teil der Programme für gesellschaftsrechtliche Fragen aufwenden.

Jedoch hat die FCC in den letzten Jahren einige der für die Lizenznehmer bestehenden Programmvorgaben aufgehoben. Insbesondere entband die FCC Mitte der 80er Jahre die Rundfunkstationen von der bekannten „Fairness-doctrine“. Nach ihr sollten die Veranstalter angemessene Zeit auf die Behandlung kontroverser Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung verwenden und waren verpflichtet, hierbei angemessene Möglichkeiten für die Darstellung unterschiedlicher Positionen zu geben.³⁰⁰

²⁹⁶ 47 U.S.C. §§ 601-653

²⁹⁷ City of Los Angeles v. Preferred Communications, Inc., U.S. 488, 106 S.Ct. 3034 (1986)

²⁹⁸ Hoffmann-Riem, Regulating Media, S.16

²⁹⁹ vgl. Office of Communication of the United Church of Christ v. FCC, 911 F.2d 803 (D.C. Cir. 1990)

³⁰⁰ Barendt, Broadcasting Law, S.106; Eifert, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S. 952; Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, S. 173 ff.

Die Mehrheit des Washingtoner Court of Appeals akzeptierte, dass mit der wachsenden Anzahl von Fernsehkanälen und anderer Kommunikationsmedien solche Programmvorgaben einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das Redaktionsrechts der Rundfunkanstalt darstellen.³⁰¹

Allein zugunsten des Jugendschutzes finden sich fördernde sowie repressive Regelungen. Zur Förderung von anspruchsvollem Kinderprogramm ist die FCC aufgrund des Children's Television Act von 1990³⁰² im Rahmen der Lizenzierungsverfahren berechtigt.³⁰³

Das Konzept innerer pluralistischer Vielfalt einzelner Programme ist der FCC sowie der amerikanischen Öffentlichkeit insgesamt fremd³⁰⁴. Vielmehr verfolgen die USA das Ziel, pluralistische Vielfalt durch das Zusammenspiel der Marktkräfte zu erreichen. So hat die FCC nie eine Liste bevorzugter Programmkategorien aufgestellt oder sich einer Änderung des Programmformats einer Station verschlossen.

Für den Bereich des Kabelrundfunks bestehen eigene Anforderungen, die aber hauptsächlich darauf abzielen, die für die Lizenzierung verantwortlichen Gemeinden von der Schaffung widersprüchlicher Regelungen abzuhalten.

Eine in der Bundesrepublik diskutierte Regelung spielte in den USA jedoch nie eine Rolle: der Schutz nationaler Produktionen im Interesse nationaler Identität und nationaler Produktionskraft. Dank der weltweit dominierenden Stellung amerikanischer Medienunternehmen sichert der Markt nach wie vor den Amerikanern die Aufrechterhaltung dieser Dominanz weit besser als jede staatliche Regulierung.

IV. Programmproduktion

In den USA hängt der Inhalt der gesendeten Programme unter anderem entscheidend von dem Produzenten dieses Programms ab. Vor allem die kleineren und lokalen Anstalten können sich keine aufwendigen Eigenproduktionen leisten und greifen daher auf

³⁰¹ Barendt, *Broadcasting Law*, S. 106

³⁰² 47 U.S.C. §§ 303(a)-(b)

³⁰³ *Schulz/Grünwald/Jürgens*, *Kommunikationsordnungen im Überblick*, S. 16; *Eifert*, *Medienrecht in den USA*, in: *HSK-Handbuch*, S. 952. Vgl. auch: *Action for Children's Television v. FCC* 756 F. 2d, S.899 (1985)

³⁰⁴ *Hoffmann-Riem*, *Regulating Media*, S.16

fremdproduzierte Programmteile zurück. Hersteller dieser Programme sind die Networks.

Heute prägen vor allem drei große Networks und wenige kleinere³⁰⁵ die Programmgestaltung.

1. Die nationalen Networks

Die wichtigsten Anbieter von Programmen sind die nationalen Networks. Obwohl die Qualifizierung spezieller Networks für das Radio schwieriger vorzunehmen ist als beim Fernsehen, gibt es diese für beide Rundfunkmedien.

Die Networks übernehmen Schlüsselaufgaben, die ansonsten dem einzelnen Rundfunkveranstalter obliegen würden. Hierzu gehört die Zusammenstellung eines auf mehrere Stunden täglich ausgerichteten Programms, welches den Stationen zur Übernahme angeboten wird. Die verbleibende Sendezeit muss die Station selbst belegen.

Zudem kümmern sich die Networks um den Verkauf von Werbespots innerhalb dieser Programmpakete³⁰⁶. Die einzelnen Stationen können sich vertraglich einem Network anschließen und im Rahmen dieser Verträge die Programmangebote übernehmen. Im Angebot gibt es monatlich meist etwa 20 Stunden Abendprogramm³⁰⁷ und zusätzlich diverse weitere Programmpakete. Die Networks stehen dabei in vertraglichen Beziehungen mit Produzenten und kaufen auch Programmteile auf dem freien Markt.

Daneben gibt es noch sogenannte unabhängige Stationen, die nicht vertraglich einem Network angeschlossen sind. Diese haben in der Regel eine schlechtere finanzielle Ausgangslage und müssen daher bei der Zusammenstellung des Programms erst recht kommerzielle Aspekte berücksichtigen.

Der Großteil der Stationen sendet von den Networks vorgefertigte Programme, die auch auf die Programmstruktur und die wirtschaftliche Entwicklung der Stationen maßgeblichen Einfluss haben. Einer eventuellen Programmregulierung der FCC durch eine gezielte Zulassungspolitik, wird somit die Durchschlagskraft genommen, denn die Networks ihrerseits sind nicht Gegenstand von Lizenzierungsverfahren oder Überwachungsmaßnahmen.

³⁰⁵ Wie zum Beispiel Fox-Television

³⁰⁶ *Hoffmann-Riem*, *Regulating Media*, S.25; *Eifert*, *Medienrecht in den USA*, in: HSK-Handbuch, S. 952

³⁰⁷ *Levin*, *Fact and Fancy in Television Regulation*, S. 276

2. Die Syndicators

Neben den Networks gibt es die sogenannten Syndicators. Diese vermitteln Senderechte von Programmen an die Stationen, die nicht mit Networks verbunden sind und an mit Networks verbundene Stationen, sofern diese nicht auf die Network-Programme zurückgreifen. Vermittelt werden sowohl eigene Produktionen als auch Network-Programme, die zu Wiederholungszwecken freigegeben sind.³⁰⁸

C. Vergleich

Das Rundfunksystem in den USA ist fast ausschließlich kommerziell geprägt. Im Gegensatz zu Deutschland spielt dort der öffentliche Rundfunk nur eine untergeordnete Rolle. Zwar versucht die FCC regulierend in dieses System einzugreifen, jedoch hat dies faktisch nur geringe Auswirkungen. Vor allem für die Inhalte der Sendungen spielt diese schwache Regulierung eine große Rolle. Gesendet wird überwiegend, was den Werbeträgern eine potentielle Kundschaft verschafft und weniger, was die Rezipienten optimal informativ versorgt.

In Deutschland beruht schon das Rundfunkverfassungsrecht auf einer anderen Struktur. Es folgt nicht ökonomischen Leitungsprinzipien, sondern räumt der Public-Service-Funktion des Rundfunks gegenüber den wirtschaftlichen Belangen der Veranstalter den Vorrang ein.³⁰⁹ In Deutschland wird die Gradwanderung zwischen Wirtschaftlichkeit und Informationsanspruch mittels des dualen Systems bewältigt. Dem Zuschauer und Zuhörer wird damit ein ausdifferenzierteres Informationsangebot präsentiert.

In den USA herrscht aufgrund des kommerziellen Systems aber keine Unterversorgung. Hier wird vielmehr ein umfassendes Informationsangebot durch die enorme Anzahl und teilweise sehr spezielle Art von Sendern erreicht. Diejenigen Bereiche, die für kommerzielle Stationen wenig oder gar nicht attraktiv sind, wie etwa kulturell anspruchsvolle Sendungen, werden durch den öffentlichen Rundfunk bedient.

Zudem schließen sich auch in den USA marktwirtschaftliche und gemeinwohlfördernde Erwägungen nicht aus, sondern die Verbindung beider Interessenlagen darf gleichsam als Motor der gesamten Medienregulierung gesehen werden.³¹⁰

³⁰⁸ *Summers/Summers/Pennybacker*, Broadcasting and the Public, S. 172 ff.

³⁰⁹ *Gersdorf*, Kabeleinspeisung von Programmbouquets, S. 163

³¹⁰ *Bender*, Regulierungskonzepte zum digitalen Fernsehen, ZUM 1998, S.42

Für die deutsche Medienentwicklung ist ein Blick in die USA deshalb hilfreich, weil es auch in Deutschland in den letzten Jahren einen immer größeren Drang zur Privatisierung gibt. Die Privatsender bekommen vor allem im Fernsehsektor eine immer mächtigere Position und bestimmen bereits heute einen Großteil der deutschen Rundfunkunterhaltung. Zudem ist zu erwarten, dass auch der Wunsch nach Deregulierung von den privaten Veranstaltern mit Nachdruck gefordert werden wird. Das Beispiel USA zeigt aber, dass ein Informationsdefizit in einer ausschließlich kommerziell geprägten Rundfunklandschaft nur durch die enorme Anzahl von Anbietern wettgemacht werden kann. Dies entspricht bisher aber nicht den deutschen technischen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten. Auch die in den Landesmediengesetzen vorgesehenen Instrumente würden nicht ausreichen, Markt und Rundfunk durch publizistisch orientierte Verhaltensregeln zu kontrollieren. Vor einer allzu kommerziellen Ausrichtung des deutschen Rundfunks und der Nachahmung der amerikanischen Deregulierung sollte daher gewarnt werden, solange die Vielfalt nicht auf anderem Weg sichergestellt werden kann.

§2 Fremdsprachige Sendungen im inländischen Rundfunk

Ein Element multikulturellen Rundfunks sind fremdsprachige Sendungen, die vom inländischen Rundfunk produziert und ausgestrahlt werden. Im folgenden Abschnitt soll dabei untersucht werden, wie solche Sendungen in die jeweilige Rundfunkstruktur eingebettet sind.

A. Deutschland

In Deutschland gibt es sowohl im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch im privaten Rundfunk Programmteile in fremden Sprachen. Vor allem im öffentlich-rechtlichen Hörfunk sind diese Fremdsprachenangebote bereits seit den 60er Jahren sehr erfolgreich und erfreuen sich einer großen Zuhörerschaft.

Wie sich derartige Sendungen in den Programmauftrag einfügen, soll im Folgenden betrachtet werden. Hierbei muss aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der zwei Säulen des dualen Systems die Frage nach der Integration fremdsprachiger Sendungen

für den öffentlich-rechtlichen und für den privaten Rundfunk getrennt beantwortet werden.

I. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Die Einordnung fremdsprachiger Sendungen in das Gefüge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedingt zunächst die Klärung seines Funktionsbereichs. Dieser wird durch verschiedene Faktoren bestimmt.

Zum Einen prägt ihn seine geschichtliche Entstehungsgeschichte. Mit Rücksicht auf die früher bestehende extreme Knappheit der Frequenzen (Sondersituation des Rundfunks) haben die Landesgesetzgeber organisatorische Maßnahmen mit dem Ziel getroffen, Rundfunk zu gewährleisten, der in seiner Gesamterscheinung den Pluralismus der Meinungen zum Ausdruck bringt.³¹¹ Dabei erforderte die Sondersituation des Rundfunks und die gesellschaftliche Funktion öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dass dieser Meinungs- und Informationsvielfalt durch staatliches Handeln nachgeholfen wird. Die Knappheit der Frequenzen bedingte dabei auch eine Knappheit an Grundrechtsschutz, welche durch organisatorische, verfahrensrechtliche und inhaltliche Vorgaben kompensiert werden sollte.³¹²

Zwar hat sich die Situation für die verfügbaren Sendeplätze durch die technische Entwicklung heute entspannt. Doch gilt immer noch: solange trotz Vermehrung der Sendemöglichkeiten nicht mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann, dass das Programmangebot in seiner Gesamtheit kraft der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs hinreichend pluralistisch ist, sind weiterhin organisatorische Vorgaben notwendig.³¹³ Diese organisatorischen Vorgaben bestimmen den Funktionsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Der wichtigste Teil dieses Funktionsbereichs ist die Grundversorgung.³¹⁴ Sie stellt den Kernbereich der Rundfunkaufgaben dar und ergibt sich unmittelbar aus Art. 5 I GG, so

³¹¹ *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.108

³¹² *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.108

³¹³ *Starck*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.5, Rdnr.108

³¹⁴ *Hesse*, Rundfunkrecht, S. 118; dazu ausführlich *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, S.29 ff.; *Libertus*, Der Grundversorgungsauftrag als Grundfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine dogmatische Grundlegung, *Media Perspektiven* 1991, S.452ff.

dass ihre Erfüllung weder zur Disposition des Gesetzgebers noch der Rundfunkanstalten steht.³¹⁵

Vor diesem Hintergrund wird das Programm vor allem durch den gesetzlich vorgegebenen Programmauftrag gestaltet. Dabei wird den Rundfunkanstalten jedoch ein gewisser Spielraum belassen, den diese dann im Rahmen ihrer Programmautonomie ausfüllen.

1. Die Grundversorgung

Das Postulat der Grundversorgung wurde erstmals durch das vierte Rundfunkurteil³¹⁶ des Bundesverfassungsgerichts eingeführt. Weitere Präzisierungen folgten im fünften und sechsten Rundfunkurteil.³¹⁷ Die Erfüllung dieses durch Art. 5 I S. 2 GG aufgegebenen Verfassungsauftrags soll dabei durch das duale System des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunk erfüllt werden.³¹⁸ Jedoch geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunksektor geringere Anforderungen gestellt werden können, solange und soweit die unverzichtbare Aufgabe der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist³¹⁹. Die Hauptlast der Gewährung einer ausreichenden Grundversorgung liegt daher bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten³²⁰.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht setzt dies ein Programmangebot für die gesamte Bevölkerung voraus, das umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informiert, Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise sichert und sendetechnisch für jedermann empfangbar verbreitet wird.³²¹

Begründet wird dieser Verfassungsauftrag damit, dass die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten terrestrisch ausgestrahlten Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen; die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme seien zu

³¹⁵ Hesse, Rundfunkrecht, S.118

³¹⁶ BVerGE 73, 118

³¹⁷ BVerfGE 74, 297 und BVerfGE 83, 238. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich auch in der 7. und 8. Rundfunkentscheidung mit der Grundversorgung. Hierbei ging es jedoch jedesmal hauptsächlich um Werbung und Rundfunkfinanzierung, die in der vorliegenden Arbeit nicht problematisiert werden.

³¹⁸ Gersdorf, Kabeleinspeisung von Programmbouquets, S.168,169

³¹⁹ BVerfGE 73, 118, 158f.; 83, 238, 316; 87, 181, 199; 90, 60, 90f.

³²⁰ BVerfGE 73, 118, 158; 74, 297, 350; 83, 238, 289, 310; 87, 181, 203

einem inhaltlich umfassenden Programm in der Lage, da sie aufgrund der Rundfunkgebühren im Gegensatz zu den privaten Veranstaltern nicht auf eine hohe Einschaltquote angewiesen seien; Vielfalt und Ausgewogenheit ihrer Programme stellen essentielle Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung und für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik dar.³²²

a. Elemente der Grundversorgung

Die Grundversorgung wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch drei Elemente gekennzeichnet:

aa. Übertragungstechnik für alle

Erstes Element ist eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für jedermann sichergestellt ist. Bis auf Weiteres wird dies derzeit mittels der terrestrischen Technik gewährleistet³²³. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass im Rahmen des technischen Fortschritts in der Zukunft Übertragungsmöglichkeiten wie das Kabel oder Satelliten als allgemeine Empfangsstandards in Frage kommen.

bb. Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags

Zweites Element ist ein inhaltlicher Standard der Programme im Sinne eines Angebots für die Gesamtheit der Bevölkerung, welches sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die Art der Darbietung dem Auftrag des Rundfunks nicht nur zum Teil, sondern voll entspricht.³²⁴ Hierdurch soll gewährleistet werden, dass jeder einzelne Rundfunkteilnehmer zumindest von einem Teil des Programmangebots angesprochen wird. Durch diese Spartenvielfalt soll dem Bundesverfassungsgericht zufolge der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt werden, der „neben der Rolle für die Meinungs- und die politische Willensbildung, neben der Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehende Information auch seine kulturelle Verantwortung umfasst.“³²⁵

Für die vorliegende Fragenstellung bedeutsam ist die damit einhergehende Forderung nach kulturellen Sendungen und Bildungsprogrammen (z.B. Sprach- und Sachunter-

³²¹ BVerfGE 73, 118 ff., 157; 74, 297 ff., 326

³²² BVerfGE 73, 118 ff., 157; 74, 297 ff., 326

³²³ BVerfGE 74, 297, 326, vgl hierzu auch *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S.38 ff.

³²⁴ BVerfGE 73, 118 ff., 157; 74, 297 ff., 325 f.

³²⁵ BVerfGE 73, 118 ff., 157

richt), zu denen auch Sendungen für Minderheiten gehören.³²⁶ Die pluralitätsvermittelnden Regelungen des Rundfunkrechts zielen gerade auf den Schutz finanzschwacher und kultureller Minderheiten,³²⁷ der bei einer ausschließlich den Marktgesetzen folgenden Rundfunkordnung nicht mit hinreichender Sicherheit gewährleistet wäre. Die Rundfunkgarantie vermittelt dabei kommunikative Chancengleichheit, wodurch sie als bereichsspezifische, kommunikationsbezogene Ausprägung des rechtsstaatlich notwendigen Minderheitenschutzes fungiert.³²⁸

cc. Sicherung der Meinungsvielfalt

Das dritte Element ist die Sicherung der Meinungsvielfalt. Ausdruck finden soll sie durch die Darstellung der bestehenden verschiedenen Meinungsrichtungen. Hierdurch soll verhindert werden, dass der Rundfunk inhaltlich von einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen beherrscht wird. Die Umsetzung erfolgt entweder durch eine „binnenpluralistische“ Struktur der Veranstalter, bei der ein internes ausgewogenes Kräfteverhältnis der Rundfunkorgane besteht oder durch eine „außenplurale“ Struktur, bei der der Gesetzgeber gewährleisten muss, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im Wesentlichen entspricht.

b. Grundversorgung - keine Mindestversorgung

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Grundversorgung keineswegs mit einer Mindestversorgung gleichgesetzt werden darf.³²⁹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist also weder auf die Aufgabe der Grundversorgung beschränkt, noch besteht eine Aufgabenteilung in dem Sinne, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Grundversorgung und die privaten Rundfunkanstalten für den darüber hinausgehenden Bereich zuständig wären.³³⁰ Vielmehr muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die Attraktivität seiner Sendungen achten und kann nicht auf Nischensendungen beschränkt werden, die für den privaten Rundfunk nicht lohnend sind. Ansonsten würde das Interesse an öffentlich-rechtlichen Programmen schwinden und die Aufgabe

³²⁶ Hesse, Rundfunkrecht, S.119

³²⁷ Gersdorf, Kabeleinspeisung von Programmbouquets, S. 170

³²⁸ Gersdorf, Kabeleinspeisung von Programmbouquets, S. 170

³²⁹ vgl. BVerfGE 83, 238, 297 f.

³³⁰ BVerfGE 74, 297, 326

der öffentlichen Meinungsbildung könnte nicht mehr gewährleistet werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist ebenso für die Versorgung der breiten Masse als auch für die Berücksichtigung kultureller und anderer Minderheiten verantwortlich. Im Zentrum des Rundfunk- und Kommunikationsverfassungsrechts steht das Prinzip der kommunikativen Chancengleichheit sämtlicher Rezipienten.³³¹

Die Erfordernisse der Grundversorgung sind dabei nicht statisch, sondern unterliegen einem steten Wandel. Dabei ist eine überwiegende Orientierung an der Einschaltquote und somit der Massenattraktivität aufgrund des Gebührenprivilegs ausgeschlossen. Jedoch spielen selbstverständlich auch die Rezeptionsgewohnheiten der Rundfunkteilnehmer bei der Programmgestaltung - wenn auch nicht die einzige - so doch eine wichtige Rolle.³³² Ein Beispiel hierfür bietet die steigende Anzahl von Rundfunkteilnehmern, die entweder eine andere Muttersprache haben oder ihre Fremdsprachenkenntnisse üben wollen und somit die Programmgestaltung beeinflussen.

2. Die programmlichen Anforderungen

Ausgangspunkt für die Gestaltung des Programms öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind zunächst die jeweiligen Rundfunkgesetze³³³ und Staatsverträge³³⁴, die eine Aufgabenzuweisung für die einzelnen Rundfunkanstalten darstellen. Sie enthalten sowohl generelle Programmregeln als auch konkrete inhaltliche Anforderungen³³⁵. Konkrete Beschreibungen des Programmauftrags finden sich vor allem für den Bereich des Fernsehens.³³⁶ Neben diesen speziellen Vorgaben des Programmauftrags in den einzelnen Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen unterliegt der überwiegende Teil der Landesrundfunkanstalten Generalklauseln zur Veranstaltung von Rundfunksendungen oder Hörfunk- und Fernsehprogrammen.³³⁷ Durch diese Ermächtigungen werden in pro-

³³¹ Gersdorf, Kabeleinspeisung von Programmbouquets, S.169

³³² Hesse, Rundfunkrecht, S.119

³³³ vgl zum Programmauftrag und Funktionsbereich der Rundfunkanstalten generell: Kübler, Rundfunkauftrag und Programminformation, S. 21 ff.; Enz, Programmauftrag und Einschaltquote, ZUM 1987, S. 58ff

³³⁴ Vgl. etwa §§ 5 ff. ZDF-StV, § 1 ARD-StV, §§ 5 ff. NDR-StV

³³⁵ Siehe Beispiele bei Fechner, Medienrecht, S. 219 ff.

³³⁶ etwa die Verpflichtung zur Veranstaltung des Ersten Deutschen Fernsehprogramms als Gemeinschaftsprogramm aller Landesrundfunkanstalten, § 1 ARD-StV oder die Verpflichtung des ZDF zur Veranstaltung des Fernsehvollprogramms Zweites Deutsches Fernsehen, § 2 I ZDF-StV, sowie die Vorschriften des § 19 RfStV über gemeinsame Fernsehprogramme von ARD und ZDF.

³³⁷ Art.2 BR-G; §2 HR-G; §3 I ORB-G; §2 I S.1 RB-G; §18 II LRG-Saarland; §2 I S.1 SFB-G; §3 I WDR-g; §3 I DW-G

grammlicher Hinsicht der gesamte Tätigkeitsbereich der jeweiligen Rundfunkanstalt abgedeckt, ohne dass das einzelne Programm ausdrücklich benannt wird. Auf dieser Grundlage werden die meisten Hörfunkprogramme sowie die dritten Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten veranstaltet.³³⁸

Der klassische Rundfunkauftrag muss neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, der Unterhaltung und der über laufende Berichterstattung hinausgehende Information seine kulturelle Verantwortung umfassen.³³⁹ Klassische Aufgaben sind demnach Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung. Diese Programmteile müssen darüber hinaus in einer klassischen Art der Darbietung oder Behandlung präsentiert werden.³⁴⁰

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gehören zur Grundversorgung auf jeden Fall die zum Zeitpunkt des Niedersachsen-Urteils, also 1986, terrestrisch verbreiteten Programme.³⁴¹ Später hat das Gericht aber auf den dynamischen Charakter der Grundversorgungsaufgabe hingewiesen und die Grundversorgung damit auch auf moderne Übertragungsformen und Programmangebote erstreckt³⁴².

Den klassischen Programmauftrag erfüllt ein Vollprogramm, das heißt ein Programm, das Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung vereint. Jedoch hat die Vermehrung der Übertragungswege auch die Programminhalte verändert. Somit war es möglich, bestimmte Zielgruppen mit Spartenprogrammen zu versorgen, die neben die bisherigen Vollprogramme traten. Solche Spartenprogramme beschränken sich auf die thematische Abdeckung eines bestimmten Bereiches, wie zum Beispiel Sport oder Nachrichten.

Das Bundesverfassungsgericht hat Spartenprogramme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht der unerlässlichen Grundversorgung zugerechnet³⁴³. Begründet wurde dies damit, dass Spartenkanäle sich nur an einen bestimmten Teilnehmerkreis wenden und auch thematisch begrenzt sind, so dass sie für sich genommen umfassende Information und Meinungsbildung nicht ermöglichen.³⁴⁴ Das Bundesverwaltungsgericht nimmt mittlerweile Abstand von dieser Auffassung und ist richtigerweise der Ansicht, dass eine Zielgruppendifferenzierung in einzelnen Programmen dem Grundversor-

³³⁸ Hesse, Rundfunkrecht, S.128

³³⁹ BVerfGE 73, 118, 158; 74, 297, 324

³⁴⁰ vgl. BVerfGE 74, 297, 325

³⁴¹ BVerfGE 74, 297, 320; Das Niedersachsen-Urteil wurde am 4. November 1986 verkündet.

³⁴² Vgl. BVerfGE 83, 238, 299

³⁴³ Baden-Württemberg-Beschluss, BVerfGE 74, 297

gungscharakter nicht widerspreche.³⁴⁵ Gerade durch das Zusammenspiel verschiedener Sendungen wird eine optimal ausgewogene und publikumsgerechte Grundversorgung gewährleistet. Für den Bereich des Hörfunks ist schon lange anerkannt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk berechtigt ist, bestimmte Zielgruppenprogramme zu veranstalten; für den Bereich des Fernsehens kann insoweit nichts anderes gelten.³⁴⁶

3. Die Programmautonomie

Ein wichtiger Aspekt bei der Gestaltung des Programms ist die Programmautonomie der Rundfunkanstalten. Die Ausführungen zur Grundversorgung und dem damit eng zusammenhängenden Programmauftrag haben gezeigt, dass eine exakte Definition der inhaltlichen Anforderungen kaum möglich ist.

Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht in seinem 7. Rundfunkurteil³⁴⁷ festgestellt, dass die Programmfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Recht umfasst, über die Anzahl und die Art der Programme selbst zu bestimmen und folglich den dargestellten Rundfunkauftrag eigenständig umzusetzen.

Inhalte und Formen von Sendungen sind daher grundsätzlich der Entscheidung durch die Rundfunkanstalten vorbehalten, wobei der Gesetzgeber ein Programmgerüst in Form von Anzahl und Umfang der Programme vorgeben kann, soweit er dadurch die Grundversorgung ermöglicht.³⁴⁸ Detaillierte inhaltliche Vorgaben, die nicht lediglich den Grundversorgungsauftrag umreißen wären dagegen verfassungswidrig.³⁴⁹

4. Einordnung fremdsprachiger Sendungen in den Funktionsauftrag

Um eine Einordnung fremdsprachiger Sendungen in den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vornehmen zu können, wird zunächst deren Art und Umfang im bestehenden Programm dargestellt und im Folgenden die rechtliche Qualifizierung vorgenommen.

³⁴⁴ BVerfGE 74, 297, 345 f.

³⁴⁵ BVerwG, NVwZ 1997, 61, 64

³⁴⁶ Gersdorf, Kabeleinspeisung von Programmbouquets, S.180

³⁴⁷ BVerfGE 87, 181 ff., 203

³⁴⁸ Fechner, Medienrecht, S. 206

³⁴⁹ Fechner, Medienrecht, S. 206

a. Das Ausländerprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

1961 starteten SR, BR und WDR erste Sendungen in italienischer Sprache. Als beschlossen wurde ein abendliches Ausländerprogramm einzurichten, lebten schätzungsweise eine Million Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, überwiegend Italiener, aber auch Griechen, Spanier und Türken.³⁵⁰ Sie alle sollten mit muttersprachlichen Sendungen Existenz- und Integrationshilfe erhalten³⁵¹. Da die Zielgruppe dieser Sendungen fast ausschließlich aus Arbeitern bestand, sprach man von den sogenannten „Gastarbeitersendungen“. Die Bezeichnung hat sich trotz Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur heute noch gehalten.

Der anfängliche Programmauftrag richtete sich nach den potentiellen Empfängern. Diese waren hauptsächlich junge Männer zwischen 20 und 30 Jahren, die entweder schlechtes oder gar kein Deutsch sprachen und von der deutschen Lebensart und den deutschen Gesetzen und Institutionen nicht viel wussten.

Die „Gastarbeitersender“ stellten für diese Menschen meist die „Nabelschnur“ zu ihrer Heimat dar und waren nicht selten der einzige Kommunikationskanal der Migranten und Migrantinnen zur Außenwelt und somit der deutschen Umwelt.³⁵²

Heute produzieren BR und WDR ein tägliches Angebot, das von allen Rundfunkanstalten – außer MDR und ORB – im Paket oder in Auswahl übernommen und am Abend ausgestrahlt wird. Die Ausstrahlung erfolgt bei den meisten Anstalten über Mittelwelle, bei einigen allein oder zusätzlich über UKW, beim SFB im Rahmen von RADIOmulti, bei WDR und Radio Bremen im Rahmen von Funkhaus Europa³⁵³.

Das Angebot³⁵⁴ umfasst mittlerweile Sendungen in spanischer und griechischer Sprache (BR), in türkischer Sprache (WDR) und in russischer und polnischer Sprache (SFB). Italienische Sendungen bieten sowohl der BR als auch der WDR an. Außerdem produziert der WDR das „Radio-Forum“ in Albanisch, Bosnisch, Kroatisch, Mazedonisch, Serbisch und Slowenisch.

³⁵⁰ *Breuer-Ücer/Zambonini*, Hörfunksendungen für Ausländer in Deutschland in: *Media Perspektiven* 1996, S.462, 462

³⁵¹ *Voß*, Radio multikulturell, *ARD-Jahrbuch* 2001, S. 90

³⁵² *Kilgus/Babila*, Der Babylonische Turm auf Sendung, *Bild und Funk* 3/1999, S. 55

³⁵³ Mitteilung der ARD, abrufbar unter http://www.db.ard.de/abc/main.index_abc

³⁵⁴ Zum Angebot der ARD siehe auch: *ARD-Jahrbuch*, S. 232 ff.

Neben den gemeinsamen ARD-Angeboten gibt es im Hörfunk noch spezielle Beiträge wie die wöchentliche „Mezz’ora Italiana“ des SR, das DAB-Angebot SWR International³⁵⁵ oder SFB 4 Multikulti des Senders Freies Berlin³⁵⁶.

Der ursprüngliche Programmauftrag hat sich dabei etwas geändert. Ursache dafür ist zum Einen der sprunghafte Anstieg der Bevölkerungszahlen von in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern. Zudem ist es zu einer Verschiebung der signifikanten nationalen Gruppen gekommen³⁵⁷. Waren in den 60er Jahren die Migranten aus Italien die quantitativ stärkste Gruppe, so sind es heute Migranten aus der Türkei und dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens.³⁵⁸ Zudem setzen sich die Migrantengruppen nicht mehr nur aus jungen Männern zusammen, sondern sie bestehen überwiegend aus Familien, in denen sich auch der Bildungsstand und die Berufe zunehmend differenzieren. Der Lebensmittelpunkt der Ausländer hat sich meistens längst nach Deutschland verlagert und demzufolge nehmen sie schon seit Langem sowohl die deutschsprachigen als auch die muttersprachlichen Programme wahr.

Die muttersprachlichen Sendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkstationen versuchen, die permanenten Strukturveränderungen in ihren Zielgruppen zu begleiten und daraus Konsequenzen zu ziehen.

So hat sich das Gewicht der Programme nun auf Berichte und Reportagen aus dem Lebensmittelpunkt Deutschland verlagert³⁵⁹. Das fremdsprachige Angebot deutscher Sender bietet zudem mit seinem journalistischen Standard ein Gegengewicht zu Heimatprogrammen, die zumeist staatlich gelenkt und nicht frei von tendenzieller Berichterstattung sind.³⁶⁰

³⁵⁵ Siehe hierzu: *Graubner*, Ausländerprogramm findet Anerkennung, Stuttgarter Zeitung 24/1999, S 40; ders. Ausländerradio im Wandel, Stuttgarter Zeitung 100/1999, S. 31

³⁵⁶ Bemerkenswert für dieses Programm ist die Tatsache, dass es als erstes Vollprogramm komplett auf multikulturellen Rundfunk in deutscher und unterschiedlichen fremden Sprachen ausgelegt war. Vgl. hierzu: *Mohr*, SFB 4 Multikulti: Öffentliches Hörfunkangebot nicht nur für Ausländer, Media Perspektiven 1996, S. 466 ff.

³⁵⁷ *Graubner*, Ausländerradio im Wandel, in: Stuttgarter Zeitung 100/1999, S. 31

³⁵⁸ *Breuer-Ücer/Zambonini*, Hörfunksendungen für Ausländer in Deutschland in: Media Perspektiven 1996, S.462, 463

³⁵⁹ *Voß*, Radio multikulturell, ARD-Jahrbuch 2001, S. 91

³⁶⁰ *Breuer-Ücer/Zambonini*, Hörfunksendungen für Ausländer in Deutschland in: Media Perspektiven 1996, S.462, 464; *Voß*, Radio multikulturell, ARD-Jahrbuch 2001, S. 93

b. Rechtliche Qualifizierung fremdsprachiger Sendungen

Für die Frage der Einordnung fremdsprachiger Sendungen in den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind vor allem zwei Gesichtspunkte maßgebend.

Zum Einen beinhaltet die Grundversorgung volle inhaltliche Angebotsbreite im Sinn einer gleichgewichtigen Vielfalt³⁶¹. Zum Anderen ist es Sache der Rundfunkanstalten, im Rahmen Ihrer Programmautonomie zu bestimmen, wie der Grundversorgungsauftrag publizistisch umzusetzen ist³⁶².

Für die Einordnung fremdsprachiger Sendungen in den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ergibt sich hieraus Folgendes:

Volle inhaltliche Angebotsbreite umfasst auch die Versorgung von Minderheiten, jedenfalls in dem Maße, in dem sie organisatorisch und wirtschaftlich vernünftig leistbar ist und ein entsprechendes publizistisches Versorgungsbedürfnis besteht. Dies wird man bei den im öffentlich-rechtlichen Rundfunk veranstalteten Fremdsprachenprogrammen ohne Weiteres annehmen können, denn diese dienen der notwendigen Information ausländischer Mitbürger und damit letztlich deren gesellschaftlichen Integration. Inhaltlich gesehen sind diese Angebote daher dem Grundversorgungsauftrag zuzurechnen.

Beachtet werden muss dabei auch, dass der Grundversorgungsauftrag dynamisch verstanden wird. Die Rundfunkanstalten berücksichtigen aufgrund der ihnen gegebenen Programmautonomie aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und bringen diese in die inhaltliche Gestaltung ihrer Programme ein.

In den letzten Jahren haben sich ausländische Mitbürger zunehmend auch anhand deutschsprachiger Sendungen informiert. Darüber hinaus besteht die vermehrt in Anspruch genommene Möglichkeit, die jeweils originären Heimatprogramme mittels Satellit zu empfangen. Würden die klassischen Fremdsprachenprogramme in ihrer Bedeutung also relativiert, läge es im Rahmen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten, sich dieser Entwicklung anzupassen und beispielsweise das Angebot an ausländische Mitbürger auf andere Weise oder in geringerem Umfang zu erbringen³⁶³.

³⁶¹ Dies ergibt sich vor allem aus dem sogenannten Baden-Württemberg-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 74, 297, 326

³⁶² Siehe hierzu das sogenannte Gebühren-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 90, 60, 91 f.

³⁶³ Zu den Maßnahmen der Fernsehforschung auf diesem Gebiet siehe: *Müller*, Fernsehforschung ab 2000 – Methodische Kontinuität, *Media Perspektiven* 2000, S. 2 ff.; *Eckhardt*: Nutzung und Bewertung von Radio- und Fernsehsendungen für Ausländer, in: *Media Perspektiven* 96, S. 451 ff.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Bedarf der ausländischen Bevölkerungsgruppen an klassischen Ausländerprogrammen, welcher durch die Nutzung und Akzeptanz dieser Programme bestätigt wird, jedoch bejaht werden. Es gibt eine Vielzahl ausländischer Gruppen, die sich über diese Fremdsprachenangebote informieren und auch die Anzahl deutscher Nutzer bestätigt den Bedarf an derartigen Sendungen.

II. Privater Rundfunk

1. Funktion des privaten Rundfunks

Angesichts des starken und vor allem rechtlich behüteten öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland gab es seit jeher Auseinandersetzungen um die Zulässigkeit, Notwendigkeit und folglich auch Funktion eines privaten Rundfunks.

Die gesetzgeberischen Motive zur Einführung privaten Rundfunks sind zahlreich.³⁶⁴ Viele dieser Ziele wie etwa Innovationsförderung oder Vorbereitung auf den internationalen Wettbewerb hätten jedoch auch mit dem öffentlichen Rundfunk allein erreicht werden können. Entscheidend ist vielmehr die Absicht des Gesetzgebers, „den Wettbewerb als tragendes Element einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung eines freiheitlichen Staatswesens auch im Rundfunk nutzbar zu machen.“³⁶⁵ Vielfalt und Auswahlfreiheit sollen demnach durch die Kräfte des Wettbewerbs geschaffen werden³⁶⁶. Dies lässt sich nur dann verwirklichen, wenn der private Rundfunk sich auch materiell privater Funktionsweisen bedient.³⁶⁷ Erwartet wird als mittelbare Folge ein positiver Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung.

In der Konsequenz der Zulassung privaten Rundfunks hat gleichzeitig die Wahrnehmung der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine unmittelbare Folge auf die Anforderungen, die an den privaten Rundfunk gestellt werden. Diese liegen unterhalb der Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und sind „lediglich“ an einen „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“³⁶⁸ gebunden. Es ist kennzeichnend für das duale System, dass der eine nicht ohne den anderen können soll.

³⁶⁴ Vgl. die amtliche Begründung in Landtagsdrucksache Baden-Württemberg 9/955; Landtagsdrucksache Niedersachsen 10/1120; Landtagsdrucksache Rheinland-Pfalz 10/1861; Landtagsdrucksache Saarland 8/1988; Landtagsdrucksache Schleswig-Holstein 10/450

³⁶⁵ Landtagsdrucksache Baden-Württemberg 9/955 Allg. Teil V 2.

³⁶⁶ Vgl. hierzu auch *Mestmäcker*, Meinungsfreiheit und Medienwettbewerb, ZUM 1986, S.63 ff

³⁶⁷ *Hesse*, Rundfunkrecht, S. 206

Das ausgewogene Programm der öffentlich-rechtlichen Anstalten kann zwar Ungleichgewichtigkeiten im privaten Rundfunk nicht kompensieren; die Wiedergabe der Meinungsvielfalt durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen der Grundversorgung machen solche Ungleichgewichtigkeiten jedoch hinnehmbar, solange sie nicht gravierend sind³⁶⁹.

Ob dieser wirtschaftlich geprägte Einfluss des privaten Rundfunks auch qualitativ positiv ist, mag umstritten sein. Wirtschaftlich und publizistisch hat der private Rundfunk den öffentlichen schon überrundet.

2. Programmanforderungen

Für den privaten Rundfunk normieren die Landesmediengesetze im Kern übereinstimmende Programmvorschriften³⁷⁰. Überwacht wird deren Einhaltung von den Landesmedienanstalten. Die wichtigsten Anforderungen, die Auswirkungen auf fremdsprachige Sendungen haben können, betreffen den Bereich der Programmgrundsätze und der Produktion.

a. Programmgrundsätze

Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk davon geprägt ist, dass in seinem Gesamtprogramm alle in Betracht kommenden Aspekte zu Wort kommen, ist das Wesensmerkmal des privaten Rundfunks, dass seine Programme aufgrund privatautonomer Gestaltung und Entscheidung veranstaltet werden. Die dem öffentlichen Rundfunk zuerkannte Grundversorgungsaufgabe kommt dem privaten Rundfunk zugute. Er genießt einen gewissen Freiraum und Tendenzschutz.³⁷¹

Aufgrund dieses Freiraums ist der Aktionsradius des privaten Rundfunks schon mangels Gebührenprivilegs größer als der des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, jedoch ist auch hier die privatautonome Gestaltung und Entscheidung durch den objektiv-rechtlichen Aspekt der Rundfunkfreiheit überlagert.³⁷² Zudem ist im privaten Rundfunk ein

³⁶⁸ BVerfGE 73, 118, 159

³⁶⁹ Niepalla, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S.89

³⁷⁰ Siehe hierzu die Übersicht bei Bosman, Programmgrundsätze für den privaten Rundfunk, ZUM 1989, S. 6 ff.; Laschet, Programmgrundsätze für den privaten Rundfunk.

Die Programmvorschriften stimmen zumeist mit der Vorschrift des § 41 RfStV überein, der diese Frage für bundesweit verbreitete Programme regelt.

³⁷¹ Dörr in: Kohl, Vielfalt im Rundfunk, S.184, 187

³⁷² Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, S. 376

„Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“ zu gewährleisten.³⁷³ Dieser Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass dem privaten Veranstalter aufgetragen ist, in den Sendungen, die weltanschaulich geprägt sind, allen relevanten Gruppen die Chance zu geben, ihre Ansichten darzustellen und zu verdeutlichen. Darüber hinaus ist der private Rundfunk zur Achtung der Menschenwürde verpflichtet und muss die Überzeugungen anderer achten.³⁷⁴ Daneben gilt für die Programmveranstaltung selbstverständlich die verfassungsmäßige Ordnung.

Was die Angebotsbreite betrifft, werden an den privaten Rundfunk geringere Anforderungen gestellt, da er sich aus Werbung finanziert und demgemäß vor allem massenattraktive Programme ausstrahlen muss. Ebenso ist der private Rundfunk nicht verpflichtet, die Spartenvielfalt in der gesamten Breite in seinen Programmen zu verwirklichen.³⁷⁵ Damit wird dem Finanzierungsmodell des privaten Rundfunks Rechnung getragen, denn Angebote, die nur für Minderheiten interessant sind, können die für die Werbung und somit für die Finanzierung notwendigen Zuschauerquoten nicht erreichen. Die damit verbundenen Defizite des privaten Rundfunks an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt, die zwangsläufig mit seiner Werbefinanzierung verbunden sind, können nur hingenommen werden, soweit und solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt³⁷⁶. In diesem Kontext sehen einige Landesgesetze bereits verschärfte Anforderungen zum Beispiel an die Spartenvielfalt vor. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Beschränkung der Rundfunkfreiheit der privaten Veranstalter im Interesse einer Optimierung des Meinungsmarktes als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen.³⁷⁷

b. Produktionsquoten

Einige Gesetze enthalten Bestimmungen über den Anteil an Eigenproduktionen oder Produktionen aus Ländern der Europäischen Gemeinschaft³⁷⁸. Sie sollen die Überflutung der Programme mit Billigproduktionen - etwa aus Amerika - verhindern und die

³⁷³ BVerfGE 73, 118 ff., 153; 83, 238 ff., 260

³⁷⁴ Hesse, Rundfunkrecht, S. 230

³⁷⁵ BVerfGE 83, 238 ff., 264

³⁷⁶ Dörr in: Kohl, Vielfalt im Rundfunk, S.184, 187

³⁷⁷ BVerfGE 74, 295 ff., 317; 83, 238 ff., 264

³⁷⁸ § 41 Abs. 2 RfStV; Art. 11 Nr. 8 BayMedG; § 16 HmbMedienG; § 19 HPRG; § 24 LRG Nds.; § 35 LRG R.-P.; § 7 LG Saarland; § 23 LRG S.-H.; § 12 TRG

europäische Programmindustrie stärken³⁷⁹. Es handelt sich jedoch nur um Sollbestimmungen, die zudem „angemessene“ Anteile verlangen. Ob derart offene Formulierungen das gewünschte Ziel erreichen, ist deshalb fraglich.

3. Fremdsprachige Sendungen im privaten Rundfunk

In Deutschland gibt es eine Vielzahl an privaten Programmen, die bundesweit empfangen werden können. Darunter sind auch einige Programme, die in fremden Sprachen gesendet werden. Hierbei muss differenziert werden zwischen Programmen die in Deutschland und solchen, die im Ausland veranstaltet werden. In diesem Abschnitt wird nur auf die Programme eingegangen, die auch in Deutschland veranstaltet werden.

So bietet etwa die Deutsche Telekom AG in ihrem digitalen Programm „VisionGlobe“ ein fremdsprachiges Programmpaket an, das Sendungen in Türkisch, Polnisch, Griechisch und Portugiesisch beinhaltet³⁸⁰.

Auf dem nicht digitalen Fernsehsektor gibt es einige (wenige) fremdsprachige Programme, die in Deutschland veranstaltet werden³⁸¹. Darunter sind zum Beispiel die türkischsprachigen Sender Kanal D und ATV.³⁸² Bereits lizenziert aber noch nicht auf Sendung³⁸³ ist auch der Asia Channel, dessen geplantes digitales Satellitenprogrammangebot sich aus einem Bouquet von fünf Programmen asiatischer Länder (Japan, China, Indien, Vietnam und Südkorea) in den jeweiligen Landessprachen, die aus zugelieferten Sendungen verschiedener asiatischer Veranstalter bestehen, zusammensetzt.

Im privaten Hörfunk finden sich in einigen speziellen Sendern fremdsprachige Angebote wie zum Beispiel polnisch oder kurdische Beiträge im Radio Dreyeckland³⁸⁴ oder das erste türkischsprachige Radio in Deutschland Radio Metropol in Berlin³⁸⁵.

Das Angebot in Deutschland veranstalteter fremdsprachiger Sendungen ist jedoch nicht sehr groß. Dies mag zum Einen an der Tatsache liegen, dass in Deutschland auch andere fremdsprachige Programme per Kabel oder Satellit empfangen werden können. Zum

³⁷⁹ Hesse, Rundfunkrecht, S. 230

³⁸⁰ Das fremdsprachige Programm wird mittels Einspeisung der Sender Kanal D, ATV, TV Polonia, ERT-Sat, CNE und RTPi in das Kabelnetz bestritten.

³⁸¹ Die Möglichkeit der Lizenzierung ausländischer Sender in Deutschland wird im 4. Abschnitt behandelt.

³⁸² Kanal D bietet hierbei ein Programm mit starkem Deutschlandbezug an, während ATV seine Beiträge weitgehend vom türkischen Muttersender übernimmt, Programmliste 2001 der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), S.12, 40

³⁸³ Stand: Mai 2001

³⁸⁴ Empfangbar in Freiburg unter 102,3 MHz

Anderen mangelt es diesen Sendungen an einer ausreichend großen Attraktivität, was sich – für den privaten Rundfunk entscheidend – auf die Werbeeinnahmen auswirkt.

Es ist daher auch kein Zufall, dass unter den bestehenden fremdsprachigen Programmen diejenigen Sprachen überwiegen, welche von den zahlenmäßig stärksten ausländischen Gruppen gesprochen werden, wie etwa türkisch. Diese weisen zumindest ein gewisses Werbepotential auf. Da die Frequenzen jedoch knapp sind, sind finanziell aufwendige Projekte, wie etwa fremdsprachige Programme, für lokale bis landesweite Projekte kaum möglich.

B. USA

In den USA existiert kein Deutschland vergleichbares duales Rundfunksystem. Trotzdem wird für die Untersuchung von fremdsprachigen Sendungen im inländischen Rundfunk nicht nur der kommerzielle Rundfunk herangezogen, sondern es soll auch ein Blick auf den öffentlichen Rundfunk geworfen werden, der trotz seiner Nischenfunktion einen besonderen kulturellen Beitrag zum amerikanischen Informationsalltag und ebenso zum multikulturellen Zusammenleben liefert. Da das kommerzielle System in den USA ohne Zweifel im Vordergrund steht, wird hier wiederum in Umkehrung der deutschen Reihung der kommerzielle Rundfunk zuerst behandelt.

I. Kommerzieller Rundfunk

Kommerzieller Rundfunk spielt in den USA die beherrschende Rolle. Die gesamte Rundfunklandschaft wird von ihm dominiert und seine Rolle bei der Bildung von Meinungen und der Information der Bevölkerung ist überragend. Im Folgenden wird untersucht, ob der kommerzielle Rundfunk auch im Hinblick auf die in den USA herrschende Sprachenvielfalt seinem Informationsanspruch gerecht wird.

1. Funktion des privaten Rundfunks

Es ist schwierig, für den kommerziellen Rundfunk eine bestimmte Funktion festzulegen. Der Grund hierfür liegt in der überragenden Bedeutung des kommerziellen Rund-

³⁸⁵ Empfangbar in Berlin unter 92, 90 MHz bzw. auf UKW 94,8

funks in den USA. Er erfüllt mittlerweile praktisch den gesamten Informationsanspruch der Bevölkerung.

Die heutige Funktion des kommerziellen Rundfunks erklärt sich aus seiner Entstehungsgeschichte. Nachdem in den USA das erste Chaos im Äther beseitigt und die Anzahl der Kanäle reguliert war, wurde der Rundfunk durch die Programme der großen Networks bestimmt. Diese waren auf die Erreichung eines Massenpublikums ausgelegt. Es gab wenige Programme für die intellektuelle Elite. Auf der anderen Seite fehlte es zudem an Sendungen, die auf Bevölkerungsschichten mit weniger Bildung und geringem Einkommen ausgerichtet waren.³⁸⁶ Beides sollte der öffentliche Rundfunk übernehmen, der mit der Vereinbarkeit dieser Programmstrukturen naturgemäß Schwierigkeiten hatte und damit sich auf die Ausstrahlung qualitativ anspruchsvolle Sendungen beschränkte.

Diese Situation änderte sich jedoch grundlegend. Im Fernsehsektor verdoppelte sich zwischen 1960 und 1996 die Anzahl der kommerziellen Fernsehstationen. Zudem erhielten einige Stationen mit geringer Reichweite Sendelizenzen³⁸⁷. Dies führte zu einer Diversifikation des Programmangebotes. Gefördert wurde diese Entwicklung vor allem durch das Kabelfernsehen mit seiner größeren Reichweite und Kanalkapazität.

Dabei gingen die Kabelgesellschaften auch vermehrt auf die Bedürfnisse der Abonnenten ein, so dass eine Reihe spezialisierter Programme entstand.

Schlussendlich könnte man die Aufgabe des kommerziellen Rundfunks vereinfacht als den Versuch umschreiben, dem Informationsanspruch möglichst aller Teile der Bevölkerung gerecht zu werden.

2. Programmanforderungen

Neben den grundsätzlich einzuhaltenden Programmvoraussetzungen, wie etwa im Hinblick auf den Jugendschutz, gibt es in den USA keine, dem europäischen Modell entsprechenden, Vielfaltsanforderungen. Nach amerikanischer Überzeugung entsteht diese Vielfalt durch das freie Spiel der Marktkräfte. Ein offener Zugang und der Wettbewerb sind dabei notwendige Voraussetzungen³⁸⁸. Da der Rundfunk bereits durch das Lizen-

³⁸⁶ Noam, „Public-Interest Programming by American Commercial Television“, in: Noam, Public Television in Amerika, S.156

³⁸⁷ Noam, „Public-Interest Programming by American Commercial Television“, in: Noam, Public Television in Amerika, S.156

³⁸⁸ vgl. *Le Duc*, Beyond Broadcasting

sierungsverfahren geregelt und eingeschränkt wird, ist die weitere Kontrolle nur noch auf Wettbewerbsregulierung ausgelegt.³⁸⁹ Das überaus kommerziell geprägte System hat große Auswirkungen auf die Programmgestaltung oder besser Nicht-Gestaltung. Dieses System erfordert genügend Freiraum für wirtschaftlichen Wettbewerb. Somit hat die FCC auch nie offizielle Minimalanforderungen für Programme aufgestellt. Sie operierte vielmehr mit inoffiziellen Richtlinien, die sicherstellen sollten, dass der Wesensgehalt der Programme sich am öffentlichen Interesse ausrichtet.³⁹⁰ Bewerber müssen auch keine Programminformationen abgeben, sondern in vierteljährlichen Programmlisten der Öffentlichkeit einen Einblick in die Behandlung verschiedener signifikanter Themen, eingeschlossen örtliche Angelegenheiten, geben.³⁹¹

Die Regeln, die es im Hinblick auf die Programmgestaltung gibt, knüpfen zumeist an die Struktur des Senders an. Die FCC geht etwa davon aus, dass ein Bewerber, der in das örtliche Geschehen involviert ist, auch eine örtliche Berichterstattung abgeben wird. Umstritten war die Politik der FCC, Bewerbungen von Minderheiten oder Frauen besonders zu bevorzugen, um die Verschiedenartigkeit des Programmbouquets zu steigern.³⁹² Mit dem Balanced Budget Act von 1997, der für die Lizenzvergabe prinzipiell das Versteigerungsverfahren einführte, wurden aber diese regulierenden Mechanismen so abgeschwächt bzw. aufgegeben, dass der Streit sich mittlerweile erübrigt hat³⁹³.

In den USA wird der Einfluss auf den Inhalt des Programms also fast ausschließlich durch das Auswahlverfahren bei der Lizenzierung ausgeübt. Das Vielfaltserfordernis soll dann durch das freie Spiel der Marktkräfte erreicht werden.

Die Anforderungen an die Programminhalte bzw. die Tatsache, dass es solche nur in geringem Umfang gibt, hat in den USA zu einer besonderen Zusammensetzung von Programmen im kommerziellen Rundfunk geführt.

a. Vielfalt durch Spezifikation

In den Anfängen des Rundfunks verlegten sich die Stationen auf leichte Unterhaltung und vermieden Themen, die einen Großteil der Empfänger abschrecken könnten. Dieses

³⁸⁹ *Eifert*, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S. 950

³⁹⁰ *Hoffmann-Riem*, Regulating Media, S. 21

³⁹¹ *Hoffmann-Riem*, Regulating Media, S.21

³⁹² In the Matter of Reexamination of the Commission's Comparative Licensing, Distress Sales and Tax Certificate Politics Premised on Racial, Ethnic or Gender Classifications, 1 FCC Rcd. 1315 (1986). Als Beispiel für eine Entscheidung im Sinne der FCC: *Steele v. FCC*, 770 F.2d 1192 (D.C.Cir. 1985)

Bild änderte sich hauptsächlich mit der Einführung der Kabeltechnik. Hierdurch wurden einerseits die Kapazitäten erhöht und andererseits konnten die Kabelgesellschaften durch den Abonentenservice besser auf die Wünsche ihrer Kunden eingehen. Dies führte zu der heutigen Sendelandschaft, bei der im kommerziellen Rundfunk einerseits die Unterhaltungs- und Nachrichtensendungen einen wichtigen Bestandteil ausmachen und andererseits Programme existieren, die dem deutschen Rundfunk in ihrer Absolutheit unbekannt sind. Die Programmpalette wird dabei von Sendern bestimmt, die sich hauptsächlich auf eine Thematik spezialisieren. So kann man bei CNN 24 Stunden Nachrichten sehen, The Travel Channel unterrichtet ausschließlich über Geographie und Reiseziele und mittels des Weather Channels können auch Piloten, Kapitäne und Farmer einen auf sie abgestimmten Wetterbericht empfangen. Der Thematik scheinen keine Grenzen gesetzt zu sein. Es gibt Kanäle, die sich nur mit Sport, Filmen, Cartoons, Wissenschaft oder Religion beschäftigen. Dazu kommen noch regionale Kanäle, die ihren Themenkreis weiter spezifizieren, wie etwa der Madison Square Garden – Kanal, der ausschließlich über Spiele und Ereignisse in der New Yorker Arena berichtet.

In Ergänzung zum spezialisierten Ausbau bestehender Themenkreise kommen noch Programmkategorien, die vor Einführung der Kabeltechnik nicht berücksichtigt wurden. So entstanden Musikkanäle wie MTV oder auch Court TV, der Gerichtsverhandlungen live überträgt.

b. Public-interest Programme

Neben den spezialisierten Programmen des kommerziellen Rundfunks und denjenigen, die sich an ein Massenpublikum richten, gibt es mittlerweile auch Programmformate, die mit denen der öffentlichen Rundfunkanbieter konkurrieren. Diese sogenannten „public-interest“ Programme sind wie der öffentliche Rundfunk darum bemüht, qualitativ hochwertige Sendungen sowie nicht unbedingt massenattraktive Programme anzubieten.³⁹⁴ Auf vielen Gebieten rangiert die Beliebtheit der public broadcasting Sendungen noch vor denen des kommerziellen Rundfunks. Jedoch wird zum Beispiel auf dem

³⁹³ *Eifert*, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S. 951

³⁹⁴ *Noam*, Public-Interest Programming by American Commercial Television, in: *Noam*, Public Television in Amerika, S.160

Nachrichtensektor bereits der kommerzielle Nachrichtensender CNN gegenüber den Nachrichtensendungen des public broadcasting bevorzugt.³⁹⁵

Andererseits deckt der kommerzielle Rundfunk noch nicht alle „public-interest“ Programmkategorien ab³⁹⁶. Auch kann es sich ein marktorientiertes System nicht erlauben, sich nur auf „public-interest“ Programme zu beschränken. Die Ansprüche des Massenpublikums sind immer noch andere und müssen vom kommerziellen Rundfunk befriedigt werden. Dem öffentlichen Rundfunk wird daher zumindest bisher seine Nischenrolle belassen.

Die „public-interest“ Programme liefern aber zumindest einen Beitrag zur größeren Vielfalt in der amerikanischen Rundfunklandschaft, was sich im Endeffekt auch auf den multikulturellen Rundfunk auswirkt.

3. Fremdsprachige Sendungen im privaten Rundfunk

Wie für Deutschland wird auch in den USA zwischen fremdsprachigen Programmen unterschieden, die in den USA und solchen, die im Ausland veranstaltet werden. Das Augenmerk soll auch hier zunächst auf die in den USA veranstalteten fremdsprachigen Programme gerichtet werden. Die im Ausland veranstalteten Angebote sind im Vierten Abschnitt berücksichtigt.

Anhand des fremdsprachigen Programms der amerikanischen Rundfunksender zeigt sich deutlich, dass es sich beim amerikanischen Volk um eine, wenn auch nicht unbedingt immer homogene, so jedenfalls multikulturelle Gesellschaft handelt und der Rundfunk darauf reagiert hat. Es gibt eine Vielzahl fremdsprachiger Rundfunkprogramme. Berücksichtigt werden in dem Strauß von Angeboten etwa Programme in Japanisch, Griechisch, Hebräisch, Italienisch, Indisch oder Koreanisch³⁹⁷. Galavision und diverse andere Kanäle strahlen spanische Programme aus.

Dabei finden naturgemäß die regional am stärksten vertretenen Bevölkerungsgruppen in den jeweiligen Sendegebieten Berücksichtigung. In New York werden zum Beispiel für die große Anzahl von dort lebenden Hispanos spanische Sendungen angeboten, deren

³⁹⁵ *Boston Consulting Group*, Strategie for Public Television in a Multi-Channel Environment, Corporation for Public Broadcasting, March 1991, S. 6

³⁹⁶ *Noam*, Public-Interest Programming by American Commercial Television, in: *Noam*, Public Television in Amerika, S.171

³⁹⁷ *Noam*, Public-Interest Programming by American Commercial Television, in: *Noam*, Public Television in Amerika, S 158

Beiträge teils aus lateinamerikanischen Exportländern übernommen und teilweise selbst produziert werden³⁹⁸.

II. Public Broadcasting

Wenngleich das Public Broadcasting nicht mit der Form des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks gleichgesetzt werden kann, so wird die Ausgestaltung des Public Broadcasting zum Teil dennoch durch Faktoren bestimmt, die denen des deutschen Systems ähnlich sind. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur werden diese aber weiter durch vom deutschen Recht zu unterscheidende Prämissen, geprägt.

1. Die Einrichtung des Public Broadcasting

Das Public Broadcasting war in den USA niemals eine starke Institution und hat mittlerweile den größten Teil seines geringen Freiraums verloren, den es früher noch hatte.³⁹⁹ Es war stets geprägt von finanziellen Nöten und hatte sich anfangs darauf verlegt, mit einem kulturellen Programm eine anspruchsvolle und zahlungskräftige Kundschaft anzusprechen. Die Träger der Stationen lassen sich in vier Hauptgruppen einteilen: gemeinnützige private Institutionen, Universitäten und andere Bildungseinrichtungen; einzelne staatliche Behörden oder Einrichtungen und Einrichtungen örtlicher Gemeinden, insbesondere des örtlichen Schulsystems.⁴⁰⁰

Grundsätzlich dürfen die öffentlichen Rundfunkveranstalter nicht gewinnorientiert sein. Mittlerweile hat jedoch auch hier mit Genehmigung der FCC die Werbung Einzug gehalten. Das Public Broadcasting benötigt ebenso wie der private Rundfunk Lizenzen der FCC, die – mit wenigen Ausnahmen – den gleichen Regeln folgen wie die Lizenzen für kommerzielle Stationen.

Von den öffentlichen Stationen wird keine Integration durch Breitenwirkung erwartet. Vielmehr wird öffentliches Radio und Fernsehen als ergänzendes Element verstanden, das einen Beitrag zum Angebot an Kultur- und Bildungsprogramm leistet⁴⁰¹. Diese Ausrichtung ist auf die geschichtliche Entwicklung des Rundfunks in den USA zurückzu-

³⁹⁸ *Henze*, Anglo-hispanische Sprachwege durch New York, S.77

³⁹⁹ *Schiller*, Die Kommerzialisierung der Kultur in den Vereinigten Staaten, Media Perspektiven 1986, S.659, 662

⁴⁰⁰ *Hoffmann-Riem*, Kommerzielles Fernsehen, S.117

⁴⁰¹ vgl. 47 U.S.C. § 396 (a)(1)

führen. Hörfunk und Fernsehen wurden von Anfang an als Dienstleistung verstanden, die durch kommerzielle Anbieter am besten zu erfüllen sei. Eine wachsende Unzufriedenheit mit der mangelnden Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen im Rundfunk führte zu Initiativen von Bildungsinstitutionen, Gewerkschaften, religiösen Gruppen und kommunalen Einrichtungen und schließlich zur Errichtung von gemeinnützigen Veranstaltern auf lokaler und regionaler Ebene, um ein komplementäres Rundfunkangebot neben den privaten Anbietern zu schaffen. In den USA entstand der öffentliche Rundfunk, um die Lücken des kommerziellen Rundfunks zu füllen.⁴⁰² Es stand somit weniger die Gleichwertigkeit der beiden Systeme, als vielmehr die Komplementärfunktion als Ziel des öffentlichen Hörfunks und Fernsehens im Vordergrund⁴⁰³. Jahrzehntlang wurde der kommerzielle Rundfunk von drei Networks kontrolliert, deren wirtschaftliche Zielsetzung zu einem Unterhaltungsprogramm führte. Erziehung dagegen wurde durch die öffentlichen Sender bedient.

Dementsprechend umfasst das Programmangebot der rund 350 gemeinnützigen Anbieter einen hohen Bildungsanteil und betont die soziale und erzieherische Funktion, während Information und Nachrichten eine nachrangige Bedeutung haben. Aufgrund der großen Zersplitterung, der Organisation auf privater und teilprivater Basis und der jeweils geringen Reichweite kann dieses öffentliche Angebot nicht mit öffentlichen Fernsehveranstaltern des dualen Systems gleichgesetzt werden. Der Massenattraktivität des öffentlich finanzierten Rundfunks wird in den USA keine besondere Bedeutung zugemessen. Die Festlegung auf ergänzende Angebote entbindet ihn vom Druck, große Zuschauermengen erreichen zu müssen.

2. Die Funktion des Public Broadcasting

Im Gegensatz zu den deutschen Anforderungen, die wenigstens durch das Postulat der Grundversorgung gekennzeichnet sind, besteht in den USA Unsicherheit hinsichtlich einer klaren Vorstellung der Bedeutung des Public Broadcasting. Seine Rolle in der amerikanischen Politik, Kultur und sozialen Ordnung wird zwar diskutiert⁴⁰⁴, jedoch

⁴⁰² Noam/Waltermann, Public Television: Past Promises and Future Opportunities – an Introduction in: Noam/Waltermann, Public Television in America, S.7

⁴⁰³ Hamm, Fernsehen auf dem Prüfstand, S.23

⁴⁰⁴ siehe etwa Duggan, The Future and Public Broadcasting, Aspen Institute Quarterly 4:3 (1992), S.14 ff.

fehlt es immer noch an einer klaren Aussage.⁴⁰⁵ Der Telecommunications Act von 1996 hatte die Vorstellung, dass Rundfunkstationen sogenannte „public-interest obligations“ akzeptieren müssten, formulierte dies aber nicht aus.⁴⁰⁶ Es wurde der FCC überlassen, die notwendigen Regelungen und Anforderungen aufzustellen.

Die Tatsache, dass das Public Broadcasting nicht kommerziell ausgerichtet ist, hat auf die Ausgestaltung des Programms erhebliche Auswirkungen. Das Mandat des Public Broadcasting umfasst im Wesentlichen die Versorgung mit Bildungs-, Kultur- und alternativen Programmen, nicht dagegen mit Unterhaltungsprogrammen.⁴⁰⁷

Definieren lässt sich der Programmauftrag ansonsten lediglich durch die tatsächlich ausgestrahlten Sendungen. In der Praxis sind die Hauptkategorien der Programme Bildung, Kindersendungen, öffentliche Angelegenheiten, Dokumentationen aller Art, Wissenschafts- und Naturprogramme und Kultur.⁴⁰⁸

3. Fremdsprachige Sendungen im Public Broadcasting

Trotz seiner Nischenfunktion hat auch das Public Broadcasting fremdsprachige Empfänger als mögliche Interessenten ihrer Programme entdeckt und darauf reagiert⁴⁰⁹. Vor allem der Anstieg hispanischer Bevölkerungsgruppen wird dabei berücksichtigt.⁴¹⁰ Heute gibt es eine gewisse Anzahl öffentlicher Radio- und Fernsehstationen, die zumindest einen Teil ihres Programms in verschiedenen Sprachen senden, darunter Sendungen in Japanisch, Hebräisch und Polnisch.⁴¹¹ Dem Ursprungsgedanken des Public Broadcasting entsprechend, sind einige dieser fremdsprachigen Sendungen auf das Erlernen der jeweiligen Sprachen ausgerichtet und weniger auf muttersprachliche Rezipienten.⁴¹²

⁴⁰⁵ Rowland, The Institution of U.S. Public Broadcasting, in: Noam/Waltermann, Public Television in America, S.40

⁴⁰⁶ Somerset-Ward, American Public Television: Programs-Now, and in the Future, in: Noam/Waltermann, Public Television in America, S.98

⁴⁰⁷ Rowland, The Institution of U.S. Public Broadcasting in: Noam/Waltermann, Public Television in America, S.13

⁴⁰⁸ Somerset-Ward, American Public Television: Programs-Now, and in the Future, in: Noam/Waltermann, Public Television in America S.98

⁴⁰⁹ Behrens, Rock videos are the appetizer, technologies will be the main course, S. 1; Janssen, Satellite subsidy extended for minority nets, S.2 f.

⁴¹⁰ Poon, Seize the diversity market: a pragmatic view, S. 1

⁴¹¹ Barbieri, Change in store for WNYC, again, S.1; Behrens, Compromise at WNYC: radio stays public, TV goes commercial, S1

⁴¹² Current online: Fourth Public TV station in its market announces international strategy, S.1

Am meisten Gewicht wird jedoch auf Nachrichtensendungen gelegt, die entweder selbst produziert oder aus dem Mutterland übernommen werden.⁴¹³ Bei den übrigen Programmteilen greifen die Stationen ebenfalls gerne auf Originalbeiträge aus den jeweiligen Sprachregionen zurück und senden z.B. Fußballspiele vom italienischen Sender RAI⁴¹⁴ oder Dokumentationen des mexikanischen Senders Radio Educacion⁴¹⁵.

Trotz aller Anstrengungen bleibt das Fremdsprachenangebot dennoch relativ klein und vor allem im Fernsehsektor wird der Fremdsprachenmarkt nicht angemessen bedient.⁴¹⁶ Dies liegt daran, dass auch diese Stationen zu einem gewissen Anteil Geldgeber akquirieren und das Programm attraktiv gestalten müssen. Daher ergibt sich auch beim Public Broadcasting das Phänomen, dass die Sprachprogramme starken regionalen Schwankungen unterliegen.⁴¹⁷ Spanische Sendungen werden zum Beispiel häufig in Kalifornien ausgestrahlt, wohingegen andere Teile des Landes teilweise überhaupt kein oder zumindest kein spanisches Fremdsprachenprogramm anbieten.

In den Bereichen, in denen ein fremdsprachiges Programm produziert wird, gehen die Veranstalter wie in Deutschland auch auf die sich ändernden Bedürfnisse der Empfänger ein. So wurden Teile eines ursprünglich spanischen Programms mittlerweile in Englisch ausgestrahlt, um jungen Hispanos, die ihre eigentliche Muttersprache nicht mehr sprechen, zumindest thematisch zu erreichen⁴¹⁸.

C. Vergleich

Die Folgen der unterschiedlichen Rundfunksysteme und der verschiedenen Bevölkerungsstrukturen zeigen sich deutlich anhand der fremdsprachigen Sendungen.

In Deutschland wird versucht, den Bedarf an derartigen Sendungen durch das Ausländerprogramm der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu befriedigen. Dies geschieht zum Großteil nur im Radio. Im privaten Rundfunk sind Fremdsprachenprogramme nur schwach vertreten. Grund hierfür ist sicherlich die Tatsache, dass es in Deutschland

⁴¹³ So wie beispielsweise die Nachrichten des französischen Senders Antenne 2 von dem amerikanischen Sender WNVA in Virginia übernommen werden.

⁴¹⁴ Current online: Fourth Public TV station in its market announces international strategy, S.1

⁴¹⁵ Behrens, Radio Bilingue launches 24-hour Latino feed, S.1

⁴¹⁶ So der Vorsitzende des öffentlichen New Yorker Fernsehsenders WNET in einem Interview von Current online "Issue of TV quality is starting to rise above the background noise", S.3

⁴¹⁷ Vgl. hierzu auch Behrens, Radio Bilingue launches 24-hour Latino feed, S.2; Freed, KBOO made the difference? It is the difference, S.2

zwar viele verschiedene Bevölkerungsgruppen gibt, diese aber regional nicht so stark vertreten sind, dass sich ein muttersprachlicher Sender lohnen würde. Außer in Gebieten wie Berlin-Kreuzberg existieren in Deutschland keine Zentren, die zum Beispiel mit Chinatown in San Francisco oder New York vergleichbar wären und in denen fast ausschließlich die Heimatsprache der dort ansässigen Bevölkerungsgruppe gesprochen wird. Zudem gibt es bereits die Möglichkeit, muttersprachliche Sender direkt aus dem Heimatland über Satellit zu empfangen.

Da der private Rundfunk demnach keine ausreichende Versorgung mit fremdsprachigen Sendern liefert, es andererseits aber einen Bedarf hierfür gibt, wird dieser durch das Ausländerprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zumindest teilweise gedeckt.

In den USA dagegen ist die Bedeutung des öffentlichen Rundfunks auf die Versorgung der Bevölkerung mit einzelnen Spartenprogrammen beschränkt. Auch wenn die Sendungen qualitativ hochwertig sind, bleibt die Bedeutung des öffentlichen Rundfunks doch hinter der kommerzieller Veranstalter zurück. Die Entwicklung des öffentlichen Rundfunks in den USA ist symptomatisch für die allgemeine Anpassung des gesamten kulturellen Bereichs an die Interessen der Geschäftswelt.⁴¹⁹ Da der öffentliche Rundfunk ums Überleben kämpfen muss, beschränkt er sich auf qualitativ hochwertige – zu meist englische - Sendungen.

Ganz anders verhält es sich mit dem kommerziellen Rundfunk. Da die Kommerzialisierung stets ein zahlungskräftiges Publikum benötigt, müssen „unattraktive“ Programme, die eine (oftmals nur wegen ihrer kleinen Anzahl von Mitgliedern) weniger zahlungskräftige Gruppe interessieren, zurückstehen oder sogar ganz gestrichen werden. Der ökonomische Erfolg der kommerziellen Stationen hängt hierbei davon ab, ob es gelingt, den Anzeigenkunden eine möglichst große bzw. eine auf die jeweiligen Hörerbedürfnisse zugeschnittene Hörerschaft zu verschaffen.⁴²⁰ Die Station muss in der Lage sein technisch, verwaltungsmäßig und inhaltlich für die Sendung von Programmen zu sorgen, die für die Hörerschaft hinreichend attraktiv sind, um die erwünschten Einschalt-

⁴¹⁸ *Behrens*, Radio Bilingue launches 24-hour Latino feed, S. 1

⁴¹⁹ *Schiller*, Die Kommerzialisierung der Kultur in den Vereinigten Staaten, Media Perspektiven 1986, S.659, 663

⁴²⁰ *Hoffmann-Riem*, Kommerzielles Fernsehen, S.70

quoten zu sichern. Ökonomisch am sinnvollsten ist daher ein massenattraktives Programm.

Dass hierbei fremdsprachige Sendungen nicht unberücksichtigt bleiben, liegt an der Bevölkerungsstruktur der USA. Dort gibt es zahlreiche Gegenden, in denen eine ausländische Bevölkerungsgruppe so stark vertreten ist, dass sie sich als Werbeobjekt und demnach als Publikum lohnt. So werden in diesen Regionen häufig muttersprachliche Sendungen ausgestrahlt. Diese wird in den unterschiedlichen Staaten verschieden gewichtet. So kann in Kalifornien eine spanisch ausgestrahlte Sendung sehr wohl massenattraktiv sein, wohingegen die gleiche Sendung in Maine keine große Zuschauerzahl gewinnen würde. Die Arten und die Sprachen der jeweiligen Sendungen hängen demnach von der Akzeptanz und der Konkurrenz, also von dem durch die FCC oftmals beschworenen freien Spiel der Marktkräfte ab. Wenngleich es an überregionalen Angeboten mangelt, so hat mit dieser Vorgehensweise das amerikanische Rundfunksystem es geschafft, ein auf die jeweils ortsansässigen Sprachengruppen zugeschnittenes differenziertes Sprachenprogramm zu schaffen.

Es zeigt sich, dass eine Entwicklung des deutschen Rundfunks in Richtung auf das amerikanische Modell zu einem Verlust der Vielfalt im Hinblick auf multikulturellen Rundfunk führen würde. Die Vielfalt wird im amerikanischen Rundfunk nur durch eine bestimmte Bevölkerungsstruktur erreicht, die ein fremdsprachiges Programm in bestimmten Teilen attraktiv macht. Eine solche Struktur fehlt aber in Deutschland. Würde das fremdsprachige Programm ausschließlich dem privaten Rundfunk und seinen Marktkräften überlassen, so würde es hier wahrscheinlich gar nicht existieren. Auch, wenn sich die Attraktivität solcher Sendungen im Zuge der Globalisierung irgendwann für die Veranstalter ergeben wird, so ist in absehbarer Zeit jedoch nicht damit zu rechnen.

Zukünftig wird aber in Deutschland die Kenntnis fremder Sprachen immer wichtiger werden und ein fremdsprachiges Rundfunkprogramm kann hierfür einen guten Beitrag leisten. Der Erhalt solcher Programme, wenigstens im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, entspricht demnach nicht nur dem Interesse der fremdsprachigen Bevölkerungsgruppen, sondern auch weiter Teile der deutschen Bevölkerung.

Vierter Abschnitt: Ausländische Sender im inländischen Rundfunk

Der vierte Abschnitt soll darstellen, wie ausländische Sender Eingang in das inländische Rundfunknetz finden können. Dabei werden zunächst die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Zusammensetzung der jeweiligen Rundfunklandschaft erläutert (§1). Danach wird untersucht, ob und gegebenenfalls wie ausländische Sender, die vom Inland aus operieren wollen in das jeweilige System aufgenommen werden (§2). Der letzte Teil behandelt schließlich den Umgang der jeweiligen Rechtsordnung und des internationalen Rechts mit grenzüberschreitendem Rundfunk (§3).

§1 Verteilung von Übertragungskapazitäten

Bei der Verteilung von Übertragungskapazitäten stellt sich zunächst für Deutschland und die USA eine gemeinsame Ausgangslage dar, die durch die technischen Gegebenheiten bestimmt wird. Wenngleich in Amerika die Technik mancherorts schon weiter entwickelt bzw. ausgebaut ist, so sind die hauptsächlich verwendeten Übertragungsmöglichkeiten doch die gleichen.

Bisher wurde Rundfunk grundsätzlich auf drei verschiedene Arten verbreitet: terrestrisch, via Satellit und über das Kabelnetz. Seit einigen Jahren wird zusätzlich die digitale Übertragungstechnik verwendet und ausgebaut.

Bei der terrestrischen Verbreitung, die heute fast nur noch im Hörfunk eine Rolle spielt, werden die produzierten Programme über sogenannte Modulationsleitungen zu einem oder mehreren Sendern im Ausstrahlungsgebiet gesendet. Die von dort ausgestrahlten hochfrequenten Wellen werden dann vom Rezipienten mittels Stabantenne empfangen und am Empfangsgerät in Schallwellen bzw. Bildsignale umgewandelt.⁴²¹

Beim Satellitendirekttempfang kann der Rezipient mittels einer geeigneten Satellitenantenne die gesendeten Programme direkt empfangen.

⁴²¹ Herrmann, Rundfunkrecht, S.448

Der Empfang von Kabelprogrammen erfordert die vorherige „Verkabelung“ des Rezipienten durch eine Kabelgesellschaft. Unter Kabelrundfunk versteht man dann die Distribution von Hörfunk- und Fernsehprogrammen über die Kabelsysteme, in denen neben den am Ort empfangbaren Programmen weitere, drahtlos normalerweise nicht empfangbare sowie neue, ausschließlich über Kabel verbreitete Programme übertragen werden⁴²².

Die Grundlage der Digitaltechnik besteht darin, alle Informationen mit Hilfe standardisierter Codes in ein Zahlensystem zu übersetzen, das nur aus den Ziffern 0 und 1 besteht.⁴²³ Diese lassen sich mit wesentlich größerer Fehlerfreiheit als ein vollständiges analoges Signal übertragen, so dass sie den Vorteil erheblich verbesserter Bild- und Tonqualität bieten und zudem über ein Netz völlig verschiedene Dienste angeboten werden können.⁴²⁴ Digitale Programme können nur mit Hilfe eines Decoders empfangen werden, den der Rezipient an seinem Empfangsgerät installieren muss.

A. Deutschland

I. Ausgangssituation

Auf die Gestaltung der deutschen Rundfunklandschaft hat die bereits erwähnte Sonder-situation große Auswirkungen, da sie die Regulierung und somit auch die Frage, wer Teil der Rundfunklandschaft wird, maßgeblich beeinflusst. Nach dem heutigen, im Zuge der technischen Entwicklung veränderten Rundfunkverständnis geht es neben dem zum Teil immer noch bestehenden Frequenzengpass vor allem darum, den rund-funkspezifischen Risiken für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch eine effektive Ausgewogenheitspflege zu begegnen und durch organisatorische und ver-fahrensrechtliche Regelungen sicherzustellen, dass sich in den veranstalteten Rund-funkprogrammen die gesellschaftliche Meinungsvielfalt größtmöglich im Programm widerspiegelt.⁴²⁵

⁴²² *Baur*, in: Fuhr/Rudolf/Wasserburg, *Recht der Neuen Medien*, S.1

⁴²³ *Hesse*, *Rundfunkrecht*, S.78 f.

⁴²⁴ So können über ein Netz Telefon, Fax und Computer laufen, siehe hierzu *Hesse*, *Rundfunkrecht*, S.79

⁴²⁵ *Paschke*, *Medienrecht*, S. 161

Die Aufgabe der Frequenzverteilung obliegt in Deutschland den Medienanstalten der einzelnen Bundesländer, die dieser mittels eines differenzierten Zulassungssystems gerecht werden.

Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich sowohl die Zahl der aus dem Inland stammenden Anbieter und – für die vorliegende Fragestellung bedeutsam – vor allem auch die Zahl der aus dem Ausland stammenden Anbieter erhöht. Diese bemühen sich um eine Frequenz oder einen Kabelplatz beispielsweise deswegen, weil sie sich gewisse Zuschauerzahlen aufgrund eines allgemeinen Interesses an ihren Programmen erhoffen oder weil sie ein Programm für in Deutschland lebende Minderheiten anbieten.⁴²⁶ Die Frequenzverwaltung der Landesmedienanstalten stellt daher seit geraumer Zeit eine Mangelverwaltung dar⁴²⁷. Inwiefern dieses Problem gelöst wird, soll im Folgenden kurz skizziert werden.

Für alle Übertragungsarten benötigen die Veranstalter zunächst eine *Zulassung* durch die Landesmedienanstalt und müssen sich dann in einem Vergabeverfahren eine Frequenz *zuweisen* lassen.

II. Zulassung

Die Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk wird von der jeweiligen Landesmedienanstalt für die Programmart (Hörfunk oder Fernsehen) und die Programmkategorie (Voll- oder Spartenprogramm) ausgesprochen und fungiert als sogenannter „Medienführerschein“. Bei der Zulassung ist zwischen öffentlichem und privaten Rundfunk zu unterscheiden.

1. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Rundfunk zunächst ausschließlich in landesgesetzlich geschaffenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten organisiert. Die Landesgesetzgeber schufen dabei ein Monopol für diese Rundfunkanstalten bei der Rundfunk-

⁴²⁶ *Aschenbrenner*, Deregulierung im Kabelnetz?, S.31

⁴²⁷ *Ladeur*, Die Gewährleistung der Programmviefalt unter Knappheitsbedingungen im Kabelnetz, DÖV 1997, 983 ff.; *Beucher/v. Rosenberg*, Kapazitätsknappheit und Programmviefalt, ZUM 1996, S. 643 ff.; *Castendyk*, ZUM 1993, S.464 ff.; v. *Holtzbrinck*, Definitions- und Rangfolgeprobleme bei der Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen, S.12ff.

veranstaltung und trugen somit der durch das Bundesverfassungsgericht bescheinigten Sondersituation des Rundfunks Rechnung, die durch Frequenzknappheit und außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand gekennzeichnet war. Da eine Zulassungsfreiheit vor diesem Hintergrund nicht in Betracht kam, wurde eine Zulassung per Gesetz geschaffen.

Auf Grundlage dieses Modells entstand in den fünfziger Jahren die ARD. Hierauf folgte die Gründung des ZDF⁴²⁸, der Deutschen Welle und des Deutschlandfunks⁴²⁹.

Mit Schaffung des dualen Rundfunksystems änderte sich sodann die sachliche Legitimationsgrundlage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, welche heute die Aufgabe der Grundversorgung zu erfüllen haben.⁴³⁰ Die rechtliche Legitimationsgrundlage in Form der Zulassung von Anstaltsrundfunk per Gesetz ist dagegen erhalten geblieben, so dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keines weiteren Zulassungsaktes bedürfen⁴³¹.

2. Privater Rundfunk

Mit Einführung des dualen Systems verschwand das Monopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Zur Sicherstellung der verfassungsrechtlich gebotenen Ausgewogenheitspflege im Rundfunkwesen wurde der Zugang zum privaten Rundfunk einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterworfen, welches die Veranstaltung von Rundfunk von einer an sachlichen und persönlichen Kriterien orientierten behördlichen Lizenzerteilung abhängig macht⁴³². Die Einzelheiten der Lizenzvergabe, insbesondere die Festlegung der persönlichen und sachlichen Voraussetzungen⁴³³ zur Rundfunkveranstaltung, regeln die jeweiligen Landesmediengesetze mit dem Ziel, die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Veranstaltung von privatem Rundfunk im dualen System umzusetzen.⁴³⁴ Für bundesweit verbreitetes Fernsehen enthält der Rundfunkstaatsvertrag Sonderregelungen⁴³⁵.

⁴²⁸ Die Einrichtung erfolgte auf Grundlage des „Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen“ von 1961

⁴²⁹ „Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundes“ von 1960

⁴³⁰ Hierzu: BVerfGE 73, 118, 157; 74, 297, 324 ff.

⁴³¹ Hesse, Rundfunkrecht, S. 237

⁴³² § 21 ff, 39 RfStV. In anderen Ländern wie etwa Großbritannien wurde dagegen das Modell der Lizenzversteigerung gewählt.

⁴³³ Zu den Einzelheiten der Lizenzvergabe siehe § 2 A I in diesem Abschnitt

⁴³⁴ Paschke, Medienrecht, S. 165

⁴³⁵ siehe §§ 20 ff. RfStV

III. Zuweisung von Übertragungskapazitäten

Die Zulassung eines Antragstellers gibt diesem nicht automatisch den Anspruch, sein Programm zu senden. Vielmehr benötigt der Veranstalter neben der medienrechtlichen Zulassung noch die Zuteilung von Übertragungskapazitäten.

Die Regelungen über die Aufteilung der Übertragungskapazitäten kommen vor allem im Bereich terrestrischer Frequenzen zum Tragen, da diese für den Veranstalter besonders attraktiv sind. Sie erreichen mit vergleichsweise geringem technischen Aufwand in kurzer Zeit viele Menschen und versprechen daher gute Werbeeinnahmen. Allerdings sind diese Frequenzen aufgrund physikalischer Gegebenheiten nur in begrenztem Umfang verfügbar, so dass für die Verteilung bestimmte Modi gefunden werden mussten.

Dem Gesetzgeber stehen prinzipiell zwei Verteilungsmodelle zur Verfügung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen⁴³⁶. Er kann entweder die beantragte tägliche Sendedauer entsprechend der vorhandenen Kapazität anteilig kürzen, so dass auf einer Frequenz mehrere Veranstalter ihre Programme ausstrahlen (Frequenzsplitting) oder er kann Auswahlgrundsätze festlegen, wobei der Realisierungsgrad der Chance des einzelnen Bewerbers nach objektiv sachgerechten und individuell zumutbaren Kriterien bestimmt werden muss.⁴³⁷

1. Frequenzverteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk

Im Rahmen des dualen Systems ist zunächst die Frage bedeutsam, nach welchen Kriterien die Aufteilung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern erfolgt. Diese Entscheidung hat dem in den Landesgesetzen geregelten Verfahren vorzugehen und ist seit der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts nach gesetzlicher Regelung in fast allen Bundesländern festgelegt.

In der Mehrzahl der Länder entscheidet die Landesregierung über die Zuordnung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder die Landesmedienanstalt.⁴³⁸ Unabhängig davon, durch wen die Zuordnung erfolgt, findet in der Regel zunächst ein Einigungsverfahren statt, für das in manchen Ländern von der Rundfunk- oder der Landesmedienanstalt pari-

⁴³⁶ BVerfGE 57, 295, 327

⁴³⁷ Hesse, Rundfunkrecht, S.252

⁴³⁸ Siehe hierzu ausführlich: Engels, Regelungen zur rundfunkrechtlichen Frequenzoberverwaltung, ZUM 1997, S.106 ff.

tätisch besetzte Schiedsstellen gebildet werden. Kommt eine Einigung nicht zustande, sind die Vergabekriterien gesetzlich vorgegeben, wobei die Grundversorgung Vorrang hat⁴³⁹ und im Übrigen auf eine gleichgewichtige Entwicklung im dualen System zu achten ist.⁴⁴⁰

2. Gesetzliche Ausgestaltung der Frequenzverteilung

Bei der Auswahl unter den Rundfunkanbietern verwenden die Landesmediengesetze in erster Linie das Auswahlmodell, bei dem ein Bewerber anhand festgelegter Kriterien den Vorrang erhält.⁴⁴¹ Manche Gesetze lassen jedoch dem Splittingmodell folgend in Ausnahmefällen eine anteilige Zuweisung zu.⁴⁴²

Das Auswahlverfahren beginnt, wenn die Wünsche auf Zuteilung von Sendezeit die vorhandenen Kapazitäten übersteigen. Bei der Auswahl muss die Landesmedienanstalt diverse Aspekte berücksichtigen. Vorrangig beachtet sie, welcher Antragsteller voraussichtlich einen größeren Beitrag zur Vielfalt des Gesamtprogramms leisten wird⁴⁴³. Entscheidend für die Beurteilung sind dabei Programminhalt und organisatorische Absicherung. Das Erfordernis der Programmvielfalt führt zwangsläufig zu einem Vorrang der Vollprogramme vor Spartenprogrammen, da Vollprogramme mit ihren unterschiedlichen Inhalten besser zur Vielfalt beitragen können.⁴⁴⁴

Ein weiteres wichtiges Auswahlkriterium ist der inhaltliche Bezug des Programms zum Verbreitungsgebiet⁴⁴⁵. Dieser soll die optimale Versorgung der Bevölkerung mit politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Belangen der örtlichen Gemeinschaft sicherstellen. Dieses Auswahlkriterium ist parallel auch in den USA signifikant, wobei dort der Anforderung des örtlichen Bezugs noch größere Bedeutung zugemessen wird als in Deutschland.

⁴³⁹ BVerfGE 74, 297, 340

⁴⁴⁰ BVerfGE 74, 297, 340 f.

⁴⁴¹ Hesse, Rundfunkrecht, S.253

⁴⁴² Vgl. § 21 Abs. 2 LMedG B.-W.

⁴⁴³ § 18 Abs. 1 LMedG B.-W.; Art. 32 Abs. 2 Nr. 3 BayMG; § 34 Abs. 2 Nr. 1 MStV B.-B.; § 13 Abs. 2 Nr. 1 BremLMG; § 27 HmbMedienG; § 9 Abs. 2 HPRG; § 16 Abs. 2 Nr. 1 RGMV; § 8 Abs. 2 NMedienG.; § 7 Abs. 2 LRG NRW; § 12 Abs. 1 LRG R.-P.; § 51 Abs. 1 LRG Saarland; § 10 Abs. 2 SPRG; § 7 Abs. 2 PRGSA; § 17 Abs. 2 LRG S.-H.; § 9 Abs. 2 TRG

⁴⁴⁴ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit vgl. OVG Lüneburg DVBl. 1986, S. 1112

⁴⁴⁵ § 21 Abs. 1 LMedG B.-W.; Art. 32 Abs. 2 Nr. 2 BayMG; § 9 Abs. 2 Nr. 3 HPRG; § 16 Abs. 2 Nr. 3 RGMV; § 8 Abs. 2 Nr. 2,3 NMedienG.; § 12 Abs. 3 Nr. 2 LRG R.-P.; § 51 Abs. 2 LRG Saarland; § 10 Abs. 2 Nr. 1, 3-4 SPRG; § 7 Abs. 2 PRGSA; § 17 Abs. 2 Nr. 1 LRG S.-H.; § 9 Abs. 3 TRG

Neben diesen wichtigen Gesichtspunkten finden als Auswahlkriterien ferner etwa die vom Veranstalter den Mitarbeitern eingeräumte redaktionelle Mitbestimmung⁴⁴⁶, die Zuschaueranteile bestimmter Programme⁴⁴⁷ sowie die Produktion von Sendungen in dem Bundesland, das die Erlaubnis erteilt⁴⁴⁸, Berücksichtigung.

IV. Zugang zum Kabelnetz

Neben der terrestrischen Übertragungstechnik spielt vor allem der Empfang von Rundfunksendungen über Kabel eine große Rolle. Das Kabelnetz unterliegt hierbei einer Reihe eigener Vorschriften.

1. Bedeutung der Verkabelung

1973 begann die Bundesregierung mit der Durchführung einzelner Kabelpilotprojekte und einer großflächigen Breitbandverkabelung. Die Funktion der Kabelnetze besteht darin, Fernseh- und Hörfunkprogramme durch Kabelunternehmer an die Allgemeinheit zu tragen. Somit können neben den bereits am Ort empfangbaren Programmen weitere Programme, die aufgrund fehlender Empfangsvorrichtungen oder aufgrund nachteiliger geographischer Gegebenheiten sonst nicht empfangen werden könnten, dem Publikum zugänglich gemacht werden. Die praktische Bedeutung des Kabelnetzes hat sich in den letzten Jahren enorm gesteigert. Über 50 % aller Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland sind heute an ein Kabelnetz angeschlossen. Aus kommerziellen Gründen kann es sich ein Veranstalter heute kaum noch leisten sein Programm nicht (auch) über das Kabelnetz verbreiten zu lassen.

2. Zugangsregulierung

Der Zugang zum Kabelnetz unterliegt ebenfalls den Bestimmungen der Landesmediengesetze, welche für alle Netze, gleichgültig ob sie von der Telekom oder anderen Betreibern unterhalten werden, gelten. Die Landesmediengesetze erfassen dabei nur die

⁴⁴⁶ § 13 Abs. 3 Nr. 4 BremLMG; § 9 Abs. 2 Nr. 5 HPRG; § 8 Abs. 2 Nr. 4 NMedienG; § 7 Abs. 2 LRG NRW; § 12 Abs. 1 LRG R.-P.; § 51 Abs. 2 LRG Saarland; § 17 Abs. 2 Nr. 4 LRG S.-H.

⁴⁴⁷ § 21 Abs. 1 Nr. 6 LMedG B.-W.

⁴⁴⁸ § 34 Abs. 2 Nr. 2 MStV B.-B.; § 13 Abs. 3 Nr. 2,3 BremLMG; § 27 HmbMedienG; § 9 Abs. 3 HPRG; § 16 Abs. 2 Nr. 4, 6 RGMV; § 8 Abs. 2 NMedienG; § 12 Abs. 3 LRG R.-P.; § 51 Abs. 2 LRG Saarland; § 10 Abs. 2 Nr. 3 SPRG; § 17 Abs. 2 LRG S.-H.

rundfunkrechtlichen Aspekte der Kabelweiterverbreitung - nicht dagegen die technischen, welche direkt zwischen Veranstalter und Kabelbetreiber geklärt werden müssen. Der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Grundsatz der Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit gilt ebenfalls für das Kabelnetz.⁴⁴⁹ Dass dieser Grundsatz mit einem weitgehend freien Belegungsrecht durch den Kabelanlagenbetreiber, auch wenn dies aus medienpolitischen oder sonstigen Gründen erwünscht erscheint, nicht in Einklang steht, versteht sich von selbst, ebenso, dass andere Belegungskriterien mit diesem zentralen Verfassungsgebot in Einklang stehen müssen.⁴⁵⁰ Die Grenze gesetzgeberischer Gestaltungs- und Ermessensfreiheit dürfte hier erst dann erreicht sein, wenn eine Regelung nicht mehr als von sachgerechten und willkürfreien Erwägungen getragen erscheint.⁴⁵¹

a. Grundsätze der Weiterverbreitung

Neben der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen durch Private regeln die Landesmediengesetze auch die Einspeisung und Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelnetze.

Hierbei muss grundsätzlich zwischen drei verschiedenen Arten von Programmen unterschieden werden: den in der Luft befindlichen Programmen, den herangeführten und den für die Kabelverbreitung produzierten Programmen.

Bei den in der Luft befindlichen Programmen handelt es sich um sogenannte ortsübliche oder ortsmögliche Programme, die zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind.

Herangeführte Programme sind diejenigen, die vom Ort ihrer ursprünglichen Veranstaltung und Verbreitung erst mittels Richtfunk oder Satellit an die Kabelanlage herangeführt werden, da sie ortsüblich nicht empfangbar sind. Schließlich gibt es bestimmte Programme, die ausschließlich für das Verbreitungsgebiet der Kabelanlage hergestellt und dort auch erstmalig verbreitet werden. Sie können also nicht über die Luft, sondern nur mittels eines Kabels empfangen werden.

⁴⁴⁹ BVerfGE 73, 118, 162

⁴⁵⁰ *Stettner*, Der Kabelengpass, S. 63; vgl. hierzu auch *Beucher/v. Rosenberg*, Kapazitätsknappheit und Programmvielfalt, ZUM 1996, S. 643, 648

⁴⁵¹ *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, S.292; *Eberle/Gersdorf*, Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, S. 79

Eine Einspeisung liegt vor bei zeitgleicher, unveränderter und vollständiger Weiterverbreitung eines in einem anderen Bundesland oder in einem anderen Staat veranstalteten Programms in den Kabelnetzen eines Bundeslandes⁴⁵². Dabei beschränkt sich die Erlaubnis, derer ein privater Veranstalter nach den Landesmediengesetzen bedarf, räumlich auf das Gebiet desjenigen Landes, in dem sie erteilt wurde. Die Weiterverbreitungsregeln erlangen also immer dann Bedeutung, wenn ein landesweit zugelassenes oder ein ausländisches Programm eingespeist werden soll. Die Landesmediengesetze erfassen diese rundfunkrechtliche Seite der Weiterverbreitung. Alle Landesmediengesetze gehen dabei davon aus, dass bei einer regelmäßigen Veranstaltung eines Programms im Inland bereits eine Kontrolle am Ort der ersten Veranstaltung im Rahmen des Lizenzerteilungsverfahrens stattgefunden hat, die eine Übereinstimmung mit den Anforderungen des Art. 5 GG sicherstellt.⁴⁵³ Es erfolgt daher nur noch eine vereinfachte Überprüfung. Verfassungsrechtlich möglich ist dabei die Durchführung eines Anzeigeverfahrens⁴⁵⁴. Ähnlich verfahren wird bei Programmen, die in rechtlich zulässiger Weise innerhalb der EU veranstaltet werden⁴⁵⁵. Der freie Dienstleistungsverkehr, welcher in der Fernsehrichtlinie⁴⁵⁶ für das grenzüberschreitende Fernsehen seinen Niederschlag gefunden hat, schließt eine Kontrolle im Empfangsstaat aus. Die Länder haben sich nun in § 52 Abs. 1 RfStV verpflichtet, die Einspeisung in Europa in rechtlich zulässiger Weise veranstalteter Programme im Rahmen der technischen Möglichkeiten zu gestatten.

b. Einspeisungsrangfolge

Auch und vor allem im Kabelnetz sind regelmäßig mehr Programme als Kabelplätze vorhanden. Die erforderlichen Auswahlkriterien bleiben den Landesmediengesetzen überlassen⁴⁵⁷ und die Landesmedienanstalten müssen anhand dieser Kriterien die knap-

⁴⁵² *Kühn*, Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelnetze in: Schwarze, Rundfunk und Fernsehen im Lichte der Entwicklung des nationalen und internationalen Rechts, S.79

⁴⁵³ *Hesse*, Rundfunkrecht, S.269

⁴⁵⁴ BVerfGE 73, 118, 198 f.

⁴⁵⁵ Zu den Einzelheiten des grenzüberschreitenden Informationsflusses siehe in diesem Abschnitt § 3

⁴⁵⁶ „Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkstätigkeit“, verabschiedet im Oktober 1989, Abl. EG Nr. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23 ff.. Diese wurde in Deutschland durch die Neufassung des Rundfunkstaatsvertrages vom 1.1.1992 umgesetzt.

⁴⁵⁷ § 52 Abs. 2 RfStV

pen Frequenzen verteilen. Oberstes Ziel ist auch hier die Wahrung der Meinungsvielfalt im Gesamtprogrammangebot der Kabelanlage.

Abgesehen von manchen Detailregelungen weisen die meisten Zugangsvoraussetzungen übereinstimmende Konzepte auf. Grund hierfür sind die Vorgaben der §§ 50 und 52 RfStV in der Fassung vom 11.09.1996.⁴⁵⁸ Die Gemeinsamkeiten bestehen aus Sicht der Kabelbetreiber vor allem darin, dass sie die Netze in ihrer Eigenschaft als Eigentümer zwar betreiben, auf die Nutzung der Netze jedoch, insbesondere auf die Art der eingespeisten Programme, keinen oder nur geringen Einfluss haben. Denn die Belegung der Kabelnetze findet in einem öffentlich-rechtlichen Verfahren statt, bei dem die landesrechtlichen Vorgaben auch die Reihenfolge der Verteilung knapper Kabelplätze vorschreiben⁴⁵⁹.

Der in der Literatur vorgenommene Versuch einer Kategorisierung der verschiedenen Modelle zur Durchsetzung der gewünschten Meinungsvielfalt und Chancengleichheit im Kabelnetz durch die landesrechtlichen Vorschriften hat zu folgender Unterscheidung geführt:

- Vorrangmodell

Dieses in den meisten Bundesländern⁴⁶⁰ angewendete Modell gibt mittels gesetzlicher Regelung eine konkrete Rangfolge auf, nach der die Programme einzuspeisen sind.⁴⁶¹ Die Landesmedienanstalten müssen diese Vorgaben befolgen und können nur dann, wenn zwei oder mehrere Programme der gleichen Gruppe angehören und ein Kapazitätsengpass vorliegt, eine eigene Auswahlentscheidung treffen. Für diese Auswahlentscheidung sehen die Landesgesetze wiederum verschiedene Vorgaben vor.

⁴⁵⁸ Der RfStV trat am 01.01.1997 in Kraft. Er wurde zuletzt durch den 5. Rundfunkstaatsänderungsvertrag vom 6.7./7.8.2000 (GBl. S.753,755) geändert, der hinsichtlich der §§ 50 jedoch nur bezüglich der digitalen Kapazitäten Änderungen vorsieht.

⁴⁵⁹ Zur Kritik an dieser Verteilungspraxis siehe *Aschenbrenner*, Deregulierung im Kabelnetz ?, S. 32 ff.

⁴⁶⁰ bis auf Bayern, Berlin-Brandenburg, Sachsen und Baden-Württemberg

⁴⁶¹ Die Programme werden dabei in drei Gruppen sortiert. Die 1. Gruppe bilden die sogenannten gesetzlichen Programme. Dies sind zum einen die Programme der durch Gesetz errichteten öffentlich-rechtlichen Anstalten und zum anderen teilweise diejenigen privaten Programme, die von den im jeweiligen Bundesland ansässigen Veranstalter stammen. Die 2. Gruppe bilden die ortsüblichen und ortsmöglichen Programme und die 3. Gruppe stellen die herangeführten Programme dar.

- Auswahlmodell

In Bayern wird keine Unterscheidung zwischen mehreren Programmgruppen vorgenommen. Vielmehr existiert nur eine Gruppe von Programmen⁴⁶², die in das Netz einzuspeisen sind. Die Einspeisung bzw. Weiterleitung der übrigen Programme obliegt dann der Auswahlentscheidung der Landesmedienanstalt.

- Sonderfälle Sachsen, Berlin/Brandenburg und Baden-Württemberg

Die in Sachsen seit dem 01.02.1996 geltende Regelung der Platzverteilung hatte für den analogen Bereich eine gewisse Vorreiterrolle, da sie als erste eine „Must-carry“-Regelung einführt. Die Netzbetreiber sind nunmehr verpflichtet die aufgrund der Landesregeln veranstalteten Programme einzuspeisen⁴⁶³. Weitere einschränkende Vorschriften bestehen nicht.⁴⁶⁴ Der Kabelbetreiber ist für die Belegung der verbleibenden Frequenzen vielmehr selbst zuständig.

Berlin/Brandenburg ist diesem Modell weitgehend gefolgt, wobei die Landesmedienanstalt hier grundsätzlich weiterhin die umfassende Befugnis zur Netzbelegung hat, diese jedoch fakultativ durch Vertrag oder Beschluss auf die Netzbetreiber übertragen kann.⁴⁶⁵

In Baden-Württemberg muss nach dem neuen LMedienG ebenfalls eine Unterscheidung zwischen dem „Must-carry“-Bereich und dem „Non-must-carry“-Bereich vorgenommen werden. Während die Landesanstalt für Kommunikation für die Verbreitung der „Must-carry“-Programme⁴⁶⁶ und für spezielle Nutzungszwecke⁴⁶⁷ die erforderlichen Kapazitäten hoheitlich zuweist, erfolgt die Zuordnung im übrigen nunmehr durch den jeweiligen Netzbetreiber auf der Basis privatrechtlicher Verträge mit Rundfunkveranstaltern und Anbietern von Medienanstalten⁴⁶⁸. Hier übt die Landesanstalt lediglich die Rechtsaufsicht aus. Die Interessen der angeschlossenen Teilnehmer müssen dabei berücksichtigt werden, so dass durch eine Vielzahl von Programmveranstaltern ein vielfäl-

⁴⁶² Diese Gruppe setzt sich aus den Programmen der 1. und 2. Gruppe des Vorrangmodells zusammen. Von einem gravierenden Unterschied der Modelle kann daher nur schwerlich gesprochen werden.

⁴⁶³ §§ 38, 11 SPRG

⁴⁶⁴ Vgl. *Stettner*, Der Kabelengpass, S. 56; *Dörr*, Die Kabelbelegungsregeln in den Landesmediengesetzen und der Anspruch auf unentgeltliches Durchleiten des Fernsehprogramms PREMIERE zu den angeschlossenen Haushalten, ZUM 1997, S.352

⁴⁶⁵ § 42 Abs. 2 MStV B.-B.

⁴⁶⁶ §21 I LMedienG BW

⁴⁶⁷ §21 III bis V, §17 II LMedienG BW

tiges Programmangebot bestehend aus Vollprogrammen, nicht entgeltfinanzierten Programmen, Spartenprogrammen und Fremdsprachenprogrammen, sowie lokalen und regionalen Programme gewährleistet wird.

Sind die Landesmedienanstalten nach dem Vorrang- oder Auswahlmodell zu einer Entscheidung ermächtigt, dann erfolgt diese keineswegs nach freiem Belieben. Vielmehr muss sich die Landesmedienanstalt dabei an einen Kriterienkatalog⁴⁶⁹ halten. Für gewöhnlich hat die Landesmedienanstalt im Rahmen der Auswahl- und Zulassungsentcheidung den Programmen den Vorzug zu gewähren, die einen „höheren“ Beitrag zur Programmvielfalt leisten.

V. Sonstige Zugangsmöglichkeiten

Neben den eben beschriebenen Modellen gibt es noch weitere, für den multikulturellen Rundfunk bedeutsame, Möglichkeiten, sich mittels des Rundfunks Gehör zu verschaffen. Eine wichtige Rolle spielen hierbei vor allem die sogenannten „offenen Kanäle“ und der nicht-kommerzielle Rundfunk.

An sich sind die Regelungen der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen auf vollständige Programme zugeschnitten. Da hiermit aber ein gewisser finanzieller und personeller Aufwand verbunden ist (den sich nicht jeder Veranstalter erlauben kann) ist in den meisten Gesetzen die Errichtung eines offenen Kanals vorgesehen.⁴⁷⁰ Zur Zeit gibt es 77 offene Kanäle in Deutschland. Diese sollen zur Verwirklichung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung in den elektronischen Medien beitragen, kreative Fähigkeiten fördern, ein programmliches Experimentierfeld eröffnen, vernachlässigte Themen aus der lokalen und regionalen Politik an die Öffentlichkeit bringen und dadurch zur Vielfalt beitragen.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ §22 I und II LMedienG BW; hierzu ausführlicher: *Birkert/Reiter/Scherer*, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, Vorbemerkung zu den §§ 18-22, Rdnr.2.

⁴⁶⁹ Maßgebliche Kriterien sind dabei Meinungsvielfalt, kulturelle Vielfalt, insbesondere Sprachenvielfalt, Spartenvielfalt, Berücksichtigung von Minderheiten und die Empfangsqualität. Geprägt wurden diese Kriterien durch die von den Direktoren der Landesmedienanstalten beschlossenen „Empfehlungen zur Kabelbelegung“ (Sitzung vom 12./13.06.1995)

⁴⁷⁰ § 43 MStV B.-B.; § 26 BremLMG; § 34 HmbMedienG; § 38 HPRG; §§ 43 ff. RGMV; § 57 LRG R.-P.; § 72 LRG Saarland; § 19 PRGSA; §§ 34 ff. LRG S.-H; § 35 TRG; *Walendy*, Offene Kanäle in Deutschland – ein Überblick, *Media Perspektiven* 1993, S. 306 ff

⁴⁷¹ *Hesse*, Rundfunkrecht, S. 257

Dabei hat jedermann die Möglichkeit in Studios, die von den Landesmedienanstalten oder durch lizenzierte Vereine getragen werden, Sendungen zu produzieren und die technischen Einrichtungen kostenlos zu nutzen. Die Produktionen unterliegen keiner redaktioneller Kontrolle, müssen aber die allgemeinen Programmgrundsätze beachten, werbefrei und selbst gestaltet sein.⁴⁷²

Die Ausstrahlung erfolgt nach dem Prinzip der Warteschlange, weswegen die offenen Kanäle auch auf keine einheitliche Programmstruktur festlegbar sind.

Anders verhält sich dies bei den nicht-kommerziellen Rundfunkprojekten der Landesmedienanstalten. Hier wird nur zugelassen, wer ein bestimmtes Sendekonzept beachtet. Der nicht-kommerzielle Rundfunk ist ebenfalls werbefrei und finanziert sich aus einem Anteil der Rundfunkgebühren der Landesmedienanstalten.

B. USA

Auch in den USA muss bei der Veranstaltung von Rundfunk zwischen den verschiedenen Arten der Übertragung differenziert werden. Der terrestrische Rundfunk unterliegt (ähnlich dem deutschen) einem Lizenzierungssystem, welches unter Ziffer I. dargestellt wird. Der Kabelrundfunk folgt eigenen Regelungen, welche im Anschluss unter Ziffer II. erörtert werden.

I. Voraussetzungen für Rundfunkveranstaltung

Die Veranstaltung von Rundfunk bedarf auch in den USA – entsprechend seiner Sondersituation - einer Genehmigung. Dabei werden zunächst Frequenzen zum Gebrauch auf die verschiedenen Staaten, Gemeinden und Regionen verteilt und diese anschließend einzelnen Stationen zugewiesen.

⁴⁷² OVG Münster, ZUM 1996, S.982; VG Gelsenkirchen AfP 1995, S. 433

1. Verteilung der Frequenzen

Die Verteilung der Frequenzen an die Gemeinden und Regionen erfolgt durch die FCC⁴⁷³. Im Rahmen dieser Verteilung werden bereits bestimmte Frequenzen für das sogenannte „noncommercial educational broadcasting“ reserviert.⁴⁷⁴

Als Kriterium für die Verteilung wird zunächst der Bedarf einer Region an (zusätzlichen) Frequenzen geprüft.⁴⁷⁵ Weiter stellt die FCC sicher, dass Frequenzstörungen vermieden werden.⁴⁷⁶ Berücksichtigt werden dabei auch internationale und bilaterale Übereinkommen zur Frequenzaufteilung, welche in den USA vor allem den Funkwellenbereich an der kanadisch-amerikanischen und der mexikanisch-amerikanischen Grenze betreffen.⁴⁷⁷

Eine Bewerbung für eine Frequenz, die sich nicht auf eine durch die FCC verteilte bezieht, wird sogar dann abgelehnt, wenn gleichzeitig die Erweiterung der Frequenzliste in dem fraglichen Gebiet beantragt wird.⁴⁷⁸

2. Lizenzierung der einzelnen Stationen

Die Belegung der Frequenzen für Radio- und Fernsehsendungen erfolgt durch die Übertragung von Sendelizenzen an natürliche und juristische Personen mit Ausnahme der Bundesregierung.⁴⁷⁹ Auf diese Weise werden verfügbare Frequenzen auf die jeweiligen Antragsteller verteilt. Eine Ausnahme besteht im Bereich der Mittelwellensender. Hier werden die Frequenzen erst im Zuge der Lizenzerteilung an die verschiedenen Gemeinden und Regionen verteilt⁴⁸⁰.

Die FCC ist hierbei verpflichtet, unabhängig vom Lizenzierungsverfahren in allen Einzelstaaten und Gemeinden eine gerechte, effiziente und unparteiische Verbreitung von Rundfunk zu gewährleisten⁴⁸¹. Die Voraussetzungen für die Vergabe der Sendelizenzen ergeben sich meist aus den von der FCC dafür aufgestellten Vorgaben, die jedoch gesetzlichen Beschränkungen unterliegen. Die Antragsteller müssen dabei wie in Deutschland eine Reihe persönlicher und sachlicher Kriterien erfüllen.

⁴⁷³ 47 C.F.R. § 73.202; 47 C.F.R. § 73.606

⁴⁷⁴ 47 C.F.R. §73.202 (a)(1); 47 C.F.R. §73.606(a).

⁴⁷⁵ FCC, *The public and broadcasting*, S.3

⁴⁷⁶ 47 C.F.R. § 73.607

⁴⁷⁷ 47 C.F.R. § 73.1650; 47 C.F.R. § 73.23

⁴⁷⁸ 47 C.F.R. § 73.607

⁴⁷⁹ 47 U.S.C. §303; 47 C.F.R. §2.106

⁴⁸⁰ *Wilmer, Cutler, Pickering*, *Medienrecht in den USA*, S.96

Da dem öffentlichen Rundfunksystem nicht eine mit Deutschland vergleichbare Grundversorgungsaufgabe zukommt und somit auch eine verfassungsrechtlich unbedeutendere Position als in Deutschland einnimmt, benötigen die öffentlichen Rundfunkveranstalter Lizenzen der FCC die – mit wenigen Ausnahmen – den gleichen Regeln folgen wie die Lizenzen für kommerzielle Stationen⁴⁸².

Liegen mehrere, sich ausschließende Bewerbungen für die Frequenzvergabe vor, wurden diese ursprünglich in einem vergleichenden Verfahren der Bewerberauswahl vergeben. Die maßgeblichen Vorrangkriterien enthielten grundsätzlich keine unmittelbar inhaltsbezogenen Anforderungen, boten jedoch u.a. Vorteile für solche Bewerber, deren organisatorische und personelle Struktur einer Programmvielfalt förderlich erschien.⁴⁸³ Auf Druck des Kongresses wurden etwa auch Bewerbungen von ethnischen Minderheiten und Frauen bevorzugt.⁴⁸⁴

Aufgrund der wachsenden Zweifel an der Angemessenheit dieses Verfahrens erließ die Regierung 1997 den Balanced Budget Act. Seither muss die FCC bei allen TV- und Radiolizenzen für kommerzielle Zwecke prinzipiell das Versteigerungsverfahren durchführen⁴⁸⁵. Dies bedingte auch die grundsätzliche Abschaffung des Lotterieverfahrens. Davon ausgenommen waren Wettbewerber nicht kommerzieller Sender⁴⁸⁶. Heute werden Ausnahmen vom Versteigerungsverfahren bei schwebenden Lizenzanträgen, bei Lizenzen für Veranstalter, die der öffentlichen Sicherheit dienen oder nicht kommerzielle Zwecke verfolgen sowie bei Sendelizenzen für digitales Fernsehen gemacht, die an derzeitige Inhaber von Sendelizenzen vergeben werden, um ihre analogen Lizenzen zu ersetzen⁴⁸⁷.

Die Förderung von Anbietern, die zur Programmvielfalt beitragen können, soll zwar auch in diesem Verfahren beachtet werden, wurde vorbehaltlich der Ergebnisse laufender Untersuchungen aber von der FCC auf einen gestuften „bidding credit“ für „Neuein-

⁴⁸¹ 47 U.S.C. §§ 307(b)

⁴⁸² Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, S.117

⁴⁸³ Hoffmann-Riem, Regulating Media, S.21f.

⁴⁸⁴ Eifert, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S. 950

⁴⁸⁵ Eifert, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S. 950

⁴⁸⁶ Balanced Budget Act of 1997, Pub. L. No. 105-33, 111 Stat. 251 (1997) (amending 47 U.S.C. §309(j); 47 U.S.C. §309(i).

⁴⁸⁷ 47 U.S.C. §309(j); Competitive Bidding for Commercial Broadcast and Instructional Television Fixed Service Licence, 13 Comm. Reg. (P&F) 279 (1998)

steiger“ beschränkt.⁴⁸⁸ Da zugleich auch die sonstigen Mechanismen der verstärkten Beteiligung von Frauen und ethnischen Minderheiten an Rundfunksendern bzw. der Beschäftigung in Rundfunksendern rechtlich bzw. faktisch abgeschwächt oder aufgegeben wurden, scheint die an gesellschaftlichen Gruppen orientierte, strukturelle Vielfaltssicherung für den kommerziellen Rundfunk aufgegeben zu werden⁴⁸⁹.

II. Zugang zum Kabelnetz

Im Bereich des Kabelrundfunks hat die FCC nur eingeschränkte Kompetenzen. Im Cable Communications Policy Act von 1984 ist nach langem politischen Ringen eine nationale Politik entwickelt und eine vereinheitlichte Rechtslage, insbesondere eine für Einzelstaaten und Gemeinden bindende Rahmenregelung, geschaffen worden. Die Lizenzmacht im Bereich des Kabelrundfunks liegt hierbei regelmäßig bei kommunalen Entscheidungsträgern.

1. Das Kabelsystem der USA

Kabelfernsehen entstand in den USA bereits Ende der vierziger Jahre des letzten Jahrhunderts in Gebieten, die aufgrund ihrer topographischen Lage oder ihrer Entfernung zur nächsten Fernsehstation kein terrestrisches Fernsehen empfangen konnten. Private Kabelbetreiber fingen die Sendesignale an dafür geeigneten Stellen auf und speisten sie in ein Kabelnetz ein, das den Endverbraucher versorgte. Innerhalb der letzten 15 Jahre hat sich in den USA das Kabelfernsehen zu dem bei weitem populärsten mehrkanaligen Übertragungssystem für bewegte Bilder entwickelt. 1997 wurden bereits 97% der amerikanischen Haushalte über Kabel versorgt⁴⁹⁰.

Wesentlich für das Verständnis des amerikanischen Kabelsystems ist das Zusammenspiel zwischen dem Betreiber des Kabelnetzes oder –systems (cable operator), dem Kabelprogrammveranstalter (cable programmer oder cable network) und dem angeschlossenen Teilnehmer (subscriber). Der Programmveranstalter bietet seine produzierten

⁴⁸⁸ FCC, Implementation of Section 309(j) of the Communications Act. First Report and Order in: 13 FCC Record 1520 (1998)

⁴⁸⁹ *Eifert*, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S. 951

⁴⁹⁰ *Wilmer, Cutler, Pickering*, Medienrecht in den USA, S.126

Programme dem Kabelbetreiber an. Dieser stellt dann aus dem Gesamtangebot ein oder mehrere Programmangebote für die Teilnehmer zusammen. Die Kabelteilnehmer zahlen den Betreibern die Kabelgebühren entsprechend des von ihnen ausgewählten Paketes. Die Kabelbetreiber ihrerseits zahlen dem Programmveranstalter Lizenzgebühren für die Verbreitung der Programme.

Das Kabelfernsehen ist wie der übrige Rundfunk privatwirtschaftlich organisiert. Die Kabelnetze sind bis auf wenige Ausnahmen in privater Hand.⁴⁹¹

2. Ordnung des Kabelsystems

Aufgrund der besonderen Struktur des amerikanischen Kabelnetzes bedürfen zunächst die Kabelbetreiber einer Zulassung. Das Netz an sich unterliegt dann bestimmten Zugangsregeln.

a. Zulassung des Netzbetreibers

Seit dem Cable Communications Policy Act von 1984 wird von jedem Anbieter von Kabelfernsehdiensten die Lizenz einer kommunalen Aufsichtsbehörde verlangt, welche durch einzelstaatliches Recht zur Erteilung einer solchen (bundesrechtlich ausgestalteten) Lizenz ermächtigt ist.⁴⁹² Die Bundesstaaten dürfen diesen kommunalen Behörden zusätzliche Vorschriften bezüglich der Lizenzerteilung auferlegen.⁴⁹³

Die Zulassung der Kabelbetreiber erfolgt durch Abschluss eines Franchisevertrages mit den Gemeinden nach einem vorangegangenen Ausschreibungsverfahren.⁴⁹⁴ Im Ausschreibungsverfahren werden die gesetzlich nur begrenzt vorgegebenen leistungsbezogenen Kriterien wie Art und Umfang des Kabelsystems, Finanz- und Zeitplan etc. festgelegt. Auch die Zugangsregeln werden in diesem Rahmen weiter konkretisiert. Anhand eines Punktesystems werden die von den Bewerbern eingereichten Anträge bewertet und schließlich mit dem am besten geeigneten Bewerber der Franchisevertrag abgeschlossen. In diesem Vertrag werden die jeweiligen Vorgaben verbindlich gemacht und

⁴⁹¹ *Esser-Wellié*, Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika, S.57

⁴⁹² 47 U.S.C. § 541

⁴⁹³ Etwa die öffentliche Bekanntmachung der Lizenzen, Idaho Code § 50-329 ; South California Code Ann. §58-12-30(a) oder die Verpflichtung, die Lizenz nur per Gemeindeverordnung oder –Beschluss zu erteilen, Alabama Code §11-27-1.

⁴⁹⁴ *Barnett*, Regulation of Mass Media, in: Barnett, Law of International Communications in The United States, S. 126 f.

die Lizenzgebühr bestimmt. Die Verträge werden auf 15 Jahre abgeschlossen und müssen danach meist durch eine schlichte Vereinbarung verlängert werden.

Während die Gemeinden früher Netzmonopole zuließen, dürfen seit 1992 keine exklusiven Lizenzen mehr vergeben und Anträge auf Errichtung konkurrierender Netze nicht mehr ohne Grund zurückgewiesen werden⁴⁹⁵.

b. Zugangsregeln

Mit der wachsenden Bedeutung dieser Übertragungsart wurde auch ihre überragende Stellung bei der Information der Bevölkerung erkannt⁴⁹⁶. Reguliert wird das Kabelnetz daher durch eine komplexe Struktur unterschiedlicher Normen. Zugangsregulierungen für das Kabelnetz finden sich im Cable Television Consumer Protection Act und dem Competition Act von 1992 sowie in den jeweils ergänzenden Regeln der FCC.

Zuständig für die Einhaltung der Regeln sind die Bundesbehörden sowie einzelstaatliche und kommunale Behörden.⁴⁹⁷ Zugangsprobleme ergeben sich in den USA vor allem daraus, dass der Netzbetrieb in privater Hand liegt.

Der Kongress hat mittlerweile weitgehend davon Abstand genommen, den Zugang zur Kabelfernsehindustrie zu regulieren. Statt dessen gelten bestimmte formelle und materielle Vorgaben, die auf der einen Seite die notwendigen erheblichen Investitionen der Kabelbetreiber und auf der anderen Seite die Verbraucher schützen und die Ausnutzung von Marktmacht verhindern sollen⁴⁹⁸.

aa. Pflichtübertragung

Verglichen mit den Netzbetreibern erschienen der FCC vor allem die lokalen terrestrischen Rundfunkveranstalter schutzbedürftig zu sein. Zu ihren Gunsten wurden daher ursprünglich sogenannte must-carry Regeln eingeführt. Diese Regelungen erlegten den Kabelbetreibern die Verbreitung lokaler einspeiseberechtigter Programme in ihren Net-

⁴⁹⁵ Eifert, Medienrecht in den USA, in: HSK-Handbuch, S. 954; Esser-Wellié, Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 173 ff.

⁴⁹⁶ Siehe hierzu *Carter/Lushbough Dee/Gaynes/Zuckman*, Mass Communication Law, S. 470 ff.

⁴⁹⁷ *Wilmer, Cutler, Pickering*, Medienrecht in den USA, S.128

⁴⁹⁸ *Wilmer, Cutler, Pickering*, Medienrecht in den USA, S.129

zen auf.⁴⁹⁹ Hierdurch wollte die FCC lokale Sender vor Wettbewerbsnachteilen aufgrund der Heranführung entfernter Programme schützen.

Anhand dieser Regeln manifestierte sich das Spannungsverhältnis zwischen der Commerce Clause, die der Bundesregierung eine Regulierung des Kabelfernsehens erlaubt und dem First Amendment, welches staatliche Einschränkungen untersagt.

Im Leitverfahren *Quincy Cable TV, Inc.*⁵⁰⁰ hob der Supreme Court die must-carry Regeln auf, da die oberflächlich inhaltsneutralen Einspeiseverpflichtungen die Kabelbetreiber zu Meinungsäußerungen zwingen würden. Die in der Folge von der FCC erlassenen geänderten must-carry Regeln wurden in dem Verfahren *Century Communications Corp.* ebenfalls für rechtswidrig erklärt.⁵⁰¹

Im Anschluss an diese Entscheidung nahm die FCC mit Wirkung zum 1. November 1989 sämtliche Einspeisungsverpflichtungen zurück⁵⁰². Im Jahr 1992 verankerte der Kongress die must-carry Regeln erstmals gesetzlich. Nach dem Cable Television Consumer Protection Act müssen nunmehr die meisten Kabelnetze eine begrenzte Anzahl lokaler kommerzieller Fernsehstationen übertragen, und zwar in der Regel von bis zu einem Drittel der Systemkapazität.⁵⁰³ Ähnliches gilt für die Übertragung der öffentlich-rechtlichen Lokalsender.⁵⁰⁴ Die lokalen Sender sind verpflichtet, die Bedürfnisse nach lokaler Information in dem Gebiet zu befriedigen, für welches sie lizenziert sind. Die must-carry Regeln tragen dazu bei, dass diese Vorschrift nicht ins Leere läuft⁵⁰⁵.

Auf den wenigen Märkten, auf denen die Anzahl der lokalen Fernsehsender die Anzahl der Kanäle übersteigt, die ein Kabelnetzbetreiber für sie freihalten muss, darf der Kabelnetzbetreiber eine Auswahl unter ihnen treffen.⁵⁰⁶

⁴⁹⁹ *Esser*, Zugang zur Breitbandkommunikation, in: Mestmäcker, Kommunikation ohne Monopole II, S.416

⁵⁰⁰ *Quincy Cable TV, Inc. v. FCC* 768 F.2d, 1434 (DC Cir. 1985) Der Sender wollte drei Programme aus seinem 12 Kanal Kabelnetz, das vollständig belegt war, gegen andere Programme austauschen, die von den Teilnehmern als attraktiver empfunden wurden. Die zu ersetzenden einspeisungspflichtigen Programme waren nahezu identische, aber unattraktiver. Die FCC weigerte sich, eine Ausnahmegenehmigung von der Verpflichtung, alle Programme einzuspeisen, zu erteilen.

⁵⁰¹ *Century Communications Corp. v. FCC* 835 F.2d, 292 (DC Cir. 1987)

⁵⁰² Amendment of Part 15 of the Commission's Rules Concerning Carriage Television Broadcast Signals by Cable Television Systems and Concerning Input Selector Switches Used in Conjunction with Cable Television Service, Order in Dockets Nos. 85-349 and 87-107, 4 F.C.C. Rcd. 4552 (1989), kodifiziert als 47 C.F.R. § 76.66 (1989)

⁵⁰³ 47 U.S.C. § 534

⁵⁰⁴ 47 U.S.C. §535 (b)

⁵⁰⁵ Diese Entscheidung bekräftigte der Supreme Court, wenn auch denkbar knapp, in der Entscheidung *Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC*, 512 U.S. 622, 636 (1994)

⁵⁰⁶ 47 U.S.C. § 534 (b) (2)

Die Besonderheit dieser Einspeisungsverpflichtungen ist bereits daran zu erkennen, dass es ähnliche Vorschriften nur noch im Bereich der Telekommunikation gibt. Derartige Regelungen sind den sonstigen Bereichen amerikanischen Rundfunkrechts fremd.

bb. Sonstige Zugangsmöglichkeiten

Staatliche und kommunale Vorschriften sehen oftmals eine Verpflichtung zur Übertragung der sogenannten PEG channels (public, educational and governmental channels) vor. Dies sind offener Kanäle, in denen Bürgergruppen, Kommunalbehörden oder örtliche Schulgruppen selbstproduzierte Programme ausstrahlen.⁵⁰⁷ Eine nähere Definition der vorgesehenen Kanäle oder eine inhaltliche Eingrenzung der Sendungen besteht jedoch nicht; dies soll vielmehr durch Lizenzvereinbarungen geschehen.⁵⁰⁸

Durch die Verpflichtung zur Übertragung solcher Programme soll eine größere Vielfalt im Kabelnetz erreicht werden.

Die meisten Betreiber müssen außerdem Kabelnetze an Veranstalter, die mit ihnen wirtschaftlich nicht verbunden sind, auf Voll- oder Teilzeitbasis vermieten.⁵⁰⁹ Hierfür dürfen die Kabelbetreiber eine Gebühr verlangen, die jedoch eine bestimmte Höchstgrenze nicht überschreiten darf.⁵¹⁰ Durch die Eröffnung des Zugangs für unabhängige Kabelsender sollen ebenfalls eine größere Vielfalt und stärkerer Wettbewerb erreicht werden.

III. Struktur der Rundfunklandschaft

Das amerikanische Rundfunksystem war und ist – in deutscher Terminologie – dem Prinzip des Außenpluralismus verpflichtet, welches auf Anbieterkonkurrenz und die Förderung publizistischer Vielfalt durch die Wirkungsweise des ökonomischen Marktes vertraut⁵¹¹. Es hat niemals den Versuch gegeben, die sogenannte binnenpluralistische Variante zu verankern, bei der Programmvietfalt mit Hilfe pluralismusfördernder Organisationsstrukturen der Rundfunkveranstalter und pluralismusverpflichtender Programmverbindungen angestrebt wird.

⁵⁰⁷ *Wilmer, Cutler, Pickering*, Medienrecht in den USA, S.135

⁵⁰⁸ 47 U.S.C. § 534 (b) (4) (B)

⁵⁰⁹ 47 U.S.C. § 532

⁵¹⁰ 47 U.S.C. § 532(c)(4)(A)

⁵¹¹ *Hoffmann-Riem*, Deregulierung als Konsequenz des Markttrundfunks, AöR 1985, S. 537

Im Zuge der Deregulierung hat die FCC das Programmangebot sogar noch stärker dem Marktmechanismus überlassen. Allerdings gehören immer noch lokale Verankerungen von Rundfunkveranstaltern zu den Strukturprinzipien der Rundfunkveranstalter.⁵¹² Wenngleich auch weitreichende Sender zugelassen werden, so betont die FCC heute noch, dass im Rahmen der vorgesehenen Sendestärken und Frequenzen eine lokale Verankerung der Stationen gefördert wird.⁵¹³ Hierdurch soll eine dem jeweiligen Gebiet angepasste Programmversorgung gewährleistet und die Grundbedingungen für Konkurrenz geschaffen werden. Die Zahl der örtlichen Anbieter ist demzufolge auch relativ groß.

Jedoch waren diese Strukturentscheidungen der FCC schon in der Vergangenheit keine unüberwindlichen Hürden um im Programm- und Veranstalterbereich einen nationalen Markt einzurichten. Dies ist schon an der dominierenden Stellung der Networks, dem Aufkommen nationaler Pay-TV Veranstalter und den unbegrenzten Tätigkeiten multimedialer Großunternehmen erkennbar. Die FCC hat diese Entwicklung nie nachhaltig bekämpft, sondern lediglich versucht, regionale und lokale Verbindungen zumindest teilweise zu erhalten.

Diese Entwicklung hat vor allem die Bildung spezifizierter Programme gefördert, die sich ausschließlich auf ein bestimmtes Thema wie Wetter, Nachrichten oder Sport konzentrieren.

Die amerikanische Rundfunklandschaft ist demnach einerseits durch die lokalpolitischen Entscheidungen der FCC und andererseits durch spezielle Programme sowie die Angebote der großen Networks bestimmt.

C. Vergleich

Die Gestaltung der Rundfunklandschaft weist in beiden Staaten einige Parallelen, jedoch auch gravierende Unterschiede auf.

Gemein ist beiden Systemen zunächst, dass die Veranstaltung von Rundfunk einer Lizenz bedarf. Für die USA ist diese staatliche Einschränkung besonders bemerkenswert, da es sich hierbei um ein ausschließlich kommerziell gestaltetes System handelt und die liberale Grundrechtseinstellung ein Eingreifen staatlicher Stellen normalerweise nicht

⁵¹² *Hoffmann-Riem*, Kommerzielles Fernsehen, S.69

vorsieht. In Deutschland dagegen hat der Staat bereits in den Anfängen des Rundfunks diverse Aufgaben übernommen und noch heute existiert mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein staatlich gefördertes Rundfunkelement. In den USA ist die Akzeptanz einer staatlichen Regulierung nur der Sondersituation des Rundfunks zu verdanken. Ansonsten ist dem amerikanischen Medienrecht staatliche Regulierung grundsätzlich fremd.

Gemeinsam ist beiden Systemen weiterhin, dass die Lizenzerteilung von persönlichen und sachlichen Kriterien abhängig gemacht wird.

Allerdings liegt die Zuständigkeit zur Lizenzierung in Deutschland bei den Medienanstalten der Bundesländer, welche im Rahmen bundesrechtlicher Vorschriften die Detailfragen selbst regeln. In den USA spiegelt sich das föderalistische System im Rundfunk dagegen kaum wieder. Die Lizenzierung im Bereich des terrestrischen Rundfunks erfolgt durch die zentral eingerichtete Bundesbehörde FCC. Lediglich beim Kabelrundfunk können bundesstaatliche bzw. örtliche Einrichtungen Einfluss nehmen.

Ein weiterer deutlicher Unterschied zeigt sich schließlich in der Vergabepolitik der Sendepplätze. Sowohl beim terrestrischen als auch beim Kabelrundfunk finden sich in Deutschland in den Landesmediengesetzen detaillierte Regelungen zur Belegung freier Sendepplätze. Bei der Auswahl der aufzunehmenden Programme fließen diverse Aspekte wie Vielfaltsförderung oder regionaler Bezug in die Entscheidung mit ein. In den USA hingegen werden aufgrund der grundsätzlich „regulierungsfeindlichen“ Einstellung die Auswahlanforderungen auf ein Mindestmaß beschränkt. Im Bereich des terrestrischen Rundfunks werden strukturprägende Entscheidungen zumeist lediglich zum Vorteil örtlicher Programme gefällt. Anderweitige Einschränkungen oder Voraussetzungen zur Erlangung eines Sendeplatzes gibt es – neben den Lizenzierungsvoraussetzungen – kaum. Am deutlichsten zeigt sich diese Politik bei der Belegung der Kabelnetze anhand des Streits über die must-carry-Regelungen. Auch im Kabelnetz wird lediglich auf die Aufnahme bestimmter örtlicher Programme geachtet und ansonsten auf strukturprägende Entscheidungen weitgehend verzichtet.

In den USA setzt sich vielmehr die kommerzielle Struktur des Rundfunksystems durch, was gravierende publizistische Folgen hat. Denn in dem Pionierland des Kabelfernsehens ist nachweislich die Gleichung „Mehr Programme gleich mehr Auswahl gleich

⁵¹³ Vgl. hierzu :FCC, The public and broadcasting, S.3

größere Vielfalt“ nicht aufgegangen⁵¹⁴. Das Publikum kann mehr Programme empfangen, doch beschränkt sich seine Auswahl darauf, sich für diesen oder jenen Spielfilm, eine Sportübertragung, ein Musical, einen Krimi oder eine Show zu entscheiden.

Wie in den USA hat sich in der Bundesrepublik der Prozess der Wiederholung des Gleichen beschleunigt⁵¹⁵. Aufgehalten wird er noch von dem dualen System und der Kontrolle der Landesmedienanstalten. Bei einer zunehmenden Kommerzialisierung und vor allem einer vollständigen Überlassung der Kabelbelegung durch die Netzbetreiber wäre in Deutschland eine Programmstruktur wie in den USA zu erwarten. Als Vorbild für die deutschen Kabelbelegungsregeln sollten die USA mit dieser Politik daher nicht gelten. Einzig die Möglichkeit eines vermieteten Zugangs stellt eine positive Erweiterungsmöglichkeit für das deutsche Recht dar. Damit wird auch unabhängigen Programm Anbietern der Zugang zu den Kabelnetzen ermöglicht und stand-alone-Angeboten eine Chance gegeben⁵¹⁶.

§2 Berücksichtigung ausländischer Sender in der inländischen Rundfunklandschaft

Bei der Berücksichtigung ausländischer Sender im inländischen Netz behandelt dieser Paragraph zunächst ausländische Veranstalter, die vom Inland aus senden und Bestandteil der dortigen Rundfunklandschaft werden wollen.

A. Deutschland

Ausländische Veranstalter, die in Deutschland Eingang in das Rundfunknetz finden wollen, unterliegen den gleichen Anforderungen wie deutsche Veranstalter und müssen demzufolge von der jeweiligen Landesmedienanstalt eine Zulassung erhalten und dann eine bestimmte Frequenz zugewiesen bekommen. Ob dies in Deutschland möglich ist, soll im Folgenden dargestellt werden.

⁵¹⁴ *Chill/Meyn*, Konkurrenz zwischen den Medien, S. 3

⁵¹⁵ Zur Tendenz der Kommerzialisierung bereits: *Hoffmann-Riem*, Internationale Medienmärkte – Nationale Rundfunkordnungen, RuF 1986, S. 5, 9 f.

⁵¹⁶ *Dörr*, Zugang zu den Kabelnetzen und die Regulierung des europäischen Rechts, Ausblick, S. 1

I. Zulassung ausländischer Sender

1. Persönliche Zulassungsvoraussetzungen

Welche persönlichen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt werden müssen, bestimmen die Regelungen der einzelnen Bundesländer.

Dabei steht der Zugang zum privaten Rundfunk nach diesen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen natürlichen Personen sowie rechtsfähigen oder nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen des Privatrechts zu.⁵¹⁷

Dem dualen System folgend, dürfen nach ausdrücklicher Regelung in den meisten Gesetzen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nicht zum privaten Rundfunk zugelassen werden.

Aufgrund der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne des Rundfunks⁵¹⁸ sind staatliche Stellen, Gebietskörperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Erlaubniserteilung ebenfalls ausgeschlossen. Aus diesem Grund sehen manche Gesetze auch den Ausschluss politischer Parteien vor.⁵¹⁹

Als weitere persönliche Zulassungskriterien werden die aus dem Gewerberecht bekannten Voraussetzungen der Geschäftsfähigkeit und Zuverlässigkeit gefordert. Teilweise wird darüber hinaus verlangt, dass die Antragsteller die für die Veranstaltung des geplanten Programms hinreichende Leistungsfähigkeit in ökonomischer und organisatorischer Hinsicht mit sich bringen.

Nicht verlangt wird dagegen die deutsche Staatsbürgerschaft. Diese spielt im deutschen Zulassungsrecht keine Rolle. Der Antragsteller muss lediglich (schon aus Gründen der gerichtlichen Verfolgbarkeit) seinen Sitz in Deutschland haben; die Gründung eines deutschen Tochterunternehmens ist aber unproblematisch⁵²⁰. Die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen können demnach auch von Ausländern erfüllt werden.

2. Sachliche Zulassungsvoraussetzungen

Die Regelungen zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt stellen einen besonders wichtigen Zulassungsaspekt dar, weil hierdurch die Programmmzusammensetzung unmit-

⁵¹⁷ Paschke, Medienrecht, S. 166

⁵¹⁸ Vgl. auch BVerfGE 59, 231, 258; 74, 297, 349; 83, 238, 322; 90, 60, 88

⁵¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat darin keine Beanstandung gesehen, BVerfGE 73, 118, 190 für Niedersachsen

⁵²⁰ Aussage der Justitiarin der KEK, e-mail vom 12.04.2002

telbar beeinflusst und außerdem sichergestellt wird, dass die verschiedenen Auffassungen und Meinungsrichtungen über das Medium Rundfunk am Kommunikationsprozess teilnehmen können.⁵²¹ Die Vielfaltssicherung wird durch die sachlichen Zulassungsvoraussetzungen gewährleistet.

a. Rundfunkstaatsvertrag

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Vielfaltsförderung führten zunächst zu der Regelung in § 21 RfStV von 1991, wonach bei Voll- und Spartenprogrammen mit Schwerpunkt Information kein Alleinbesitz an Rundfunkunternehmen zugelassen wurde, was zur Bildung von Anbietergemeinschaften im bundesweiten Rundfunk führte⁵²². Diese Regelung wies jedoch einige Mängel auf, da sich zum Einen aufgrund der Mehrfachbeteiligung nicht erkennen ließ, wer für welches Programm verantwortlich ist und zu Anderen aufgrund der wenigen investitionswilligen Unternehmen sich die Marktkräfte bald auf zwei Anbieter konzentrierten.⁵²³ Zudem wurden auch standortpolitische Befürchtungen laut, es könnten in der Bundesrepublik keine vernünftigen Unternehmensgrößen entstehen, um im internationalen Wettbewerb teilnehmen zu können und es werde dann das Marktgeschehen zunehmend von ausländischen Unternehmen beherrscht, die noch weniger zu beeinflussen seien als inländische. Diese Bedenken⁵²⁴ führten 1996 zum dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der die vielfaltsfördernden Maßnahmen in den §§ 23 ff. RfStV regelte⁵²⁵. Seitdem kommt es nicht mehr auf kapitalmäßige Beteiligungen an, sondern auf die publizistische Wirkung eines Programms. Nach dem heute gültigen RfStV⁵²⁶ kann ein Unternehmen demnach beliebig viele Programme veranstalten, sofern es keine vorherrschende Meinungsmacht erlangt.⁵²⁷ Diese wird bei Erreichen eines Zuschaueranteils von 30% vermutet.⁵²⁸

⁵²¹ Hesse, Rundfunkrecht, S.238

⁵²² Hesse, Rundfunkrecht, S.241

⁵²³ Auch heute noch wird der Markt hauptsächlich von Bertelsmann auf der einen Seite und der Kirchgruppe auf der anderen Seite beherrscht.

⁵²⁴ Hesse, Rundfunkrecht, S.241

⁵²⁵ Schweitzer, Die rechtliche Bedeutung von Angehörigenverhältnissen im Rahmen der Konzentrationskontrolle nach dem Rundfunkstaatsvertrag, ZUM 1998, S. 587 ff.

⁵²⁶ Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 in der Fassung des Fünften Rundfunkänderungsstaatsvertrages, gültig seit 1. Januar 2001

⁵²⁷ § 26 Abs.1 RfStV

⁵²⁸ § 26 Abs.2 RfStV

Erlangt ein Unternehmen eine solche vorherrschende Meinungsmacht, dürfen nach § 26 III RfStV keine weiteren Lizenzen mehr erteilt werden. Die Einhaltung dieser Vorschrift überwacht die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).

Die Ausführungen zeigen, dass auch die sachlichen Voraussetzungen kein ausländisches Unternehmen hindern, in Deutschland Rundfunk zu veranstalten, solange es die vielfaltssichernden Voraussetzungen berücksichtigt. Auch wenn die neuen Richtlinien unter anderem deshalb eingeführt wurden, um eine vorherrschende Macht ausländischer Unternehmen zu verhindern, ist diesen der Eintritt in die deutsche Rundfunklandschaft nach dem RfStV grundsätzlich nicht verwehrt.

b. Landesmediengesetze

Die landesrechtlichen Vorschriften beziehen sich auf die im Rundfunkstaatsvertrag nicht erfassten Bereiche landesweites Fernsehen und Hörfunk⁵²⁹. Diese Vorschriften verfolgen ebenfalls den Zweck der Vielfaltssicherung. Dies erfolgt hier nach unterschiedlichen Modellen.

aa. Die überwiegende Anzahl der Länder folgt dem Modell des Außenpluralismus⁵³⁰. Hierbei wird die Vielfaltsanforderung durch die Vielfalt der in ihrer Tendenz unterschiedlichen Programme im Gesamtangebot gesichert. Ergänzt wird diese Anforderung durch eine Auffangregelung, die bei einer nicht genügenden Anzahl von Programmen und der Feststellung der Landesmedienanstalt, externe Ausgewogenheit sei nicht erreicht, dem einzelnen Veranstalter Binnenpluralismus vorschreibt.

Für die Beurteilung des Außenpluralismus sind Programme mit demselben Verbreitungsgebiet heranzuziehen, da nur hierdurch ein etwaiger Ausgleich durch andere Programme kontrolliert werden kann.

bb. In anderen Ländern wird dem Modell des Binnenpluralismus gefolgt und von jedem Vollprogramm die Erfüllung des Vielfaltserfordernisses verlangt⁵³¹. Auch hier bestehen

⁵²⁹ Hesse, Rundfunkrecht, S.245f.

⁵³⁰ § 23 LMedG B.-W.; § 19 Abs.1 MStV B.-B.; §§ 15 Abs.1,16 HPRG; § 22 RGMV; § 14 ff. NMedienG; §§ 10, 57 ff. LRG Saarland; § 8 Abs.1 SPRG; § 13 Abs.2-4 PRGSA; § 22 Abs.2 LRG S.-H.; §§ 15,16 TRG

⁵³¹ § 18 BremLMG; §§ 6 Abs.1, 7 HmbMedienG; §12 Abs.3 LRG NRW

zusätzliche Absicherungen, wie etwa das Erfordernis an eine bestimmte Struktur der Veranstaltergemeinschaften⁵³² oder die Verpflichtung zur Bildung von Anbietergemeinschaften nur für Vollprogramme und Spartenprogramme mit dem Schwerpunkt Information⁵³³. Diese Art der Organisation hält sich innerhalb des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums.

Grundsätzlich schließen auch diese Vielfaltsanforderungen nicht die Zulassung eines ausländischen Anbieters aus. Wiederum kommt es lediglich darauf an, dass die objektiven Voraussetzungen erfüllt werden.

3. Fazit für ausländische Sender

Ein ausländischer Sender mit Sitz in Deutschland ist grundsätzlich in der Lage, sowohl die persönlichen als auch die sachlichen Voraussetzungen zu erfüllen, um eine Lizenz zu erhalten. Weder im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks noch auf Landes- oder lokaler Ebene gibt es Zulassungs- oder Beteiligungsbeschränkungen für ausländische Personen und Unternehmen.

Tatsächlich gibt es zahlreiche ausländische Beteiligte an in Deutschland zugelassenen Rundfunkveranstaltern - sowohl in der Form einer Beteiligung neben inländischen Gesellschaftern, wie etwa Gesellschafter von KirchMedia⁵³⁴, von VIVA oder n-tv. - als auch in der Form, dass sie Alleingesellschafter einer deutschen Tochtergesellschaft sind, wie etwa die Programme Studio Universal und 13th Street oder die MultiThématiques-Veranstalter.

II. Zuweisung von Übertragungskapazitäten

Für ausländische Sender, die ihr Programm im Inland veranstalten und die Zuweisung einer Übertragungskapazität erreichen wollen, gibt es zunächst keine Besonderheiten.

Für die Zuweisung von Übertragungskapazitäten kommt es auf die in den unterschiedlichen Bundesländern festgelegten Belegungsregeln an. Unabhängig vom jeweiligen Mo-

⁵³² § 6 Abs.1 LRG NRW

⁵³³ § 37 ff. NMedienG.; § 51 Abs.2 LRG Saarland

⁵³⁴ Momentan wird über eine Übernahme oder zumindest eine Beteiligung des australischen Medienmoguls Rupert Murdoch und des italienischen Regierungschefs Silvio Berlusconi am Kirchkonzern verhandelt.

dell ergibt die Tatsache, dass es sich um ein ausländisches Programm handelt, auch hier keine Besonderheiten: Hauptaspekt bei der Berücksichtigung von Sendern ist die Garantie der Meinungsvielfalt im Rundfunk.

Dabei können bei einem ausländischen Programm dann Besonderheiten auftreten, wenn es sich um ein fremdsprachiges handelt und die knappen Kapazitäten ein Auswahlverfahren, sei es bei der terrestrischen Zulassung, sei es bei der Kabelbelegung, erfordern. Grundsätzlich ist dabei davon auszugehen, dass deutsche Programme wegen der bestehenden Sprachbarrieren gegenüber fremdsprachigen Programmen einen größeren Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten, weil sie von einem größeren Teil der Bevölkerung verstanden werden.⁵³⁵ Die Fremdsprachigkeit kann dann gegen ein Programm sprechen, wenn etwa nur ein kleiner Teil der Bevölkerung erreicht wird. Die Fremdsprachigkeit kann aber auch zugunsten eines Programms sprechen, wenn die angesprochene Bevölkerungsgruppe sonst in ihrer Sprache nirgends erreicht wird. Fremdsprachige Programme leisten in diesem Fall einen Beitrag zur Vielfalt im Rundfunk.⁵³⁶ In diesem Zusammenhang sind auch ausländische Minderheiten zu berücksichtigen, denen eine ihrer Bedeutung entsprechende Programmversorgung zu bieten ist⁵³⁷.

Ein ausländisches Programm, welches in deutscher Sprache gesendet wird, findet bei der Zuweisung genauso Beachtung wie ein von deutschen Sendern produziertes Programm. Geprüft wird auch hier entsprechend der jeweiligen Landesmodelle, ob alle Voraussetzungen gegeben sind.

Ein automatischer Vorrang inländischer vor ausländischen (in Deutschland produzierten) Programmen ist nur insoweit tolerabel, als für inländische Programme ein größerer Beitrag zur Meinungsvielfalt angenommen werden kann. Die apriorische Bevorzugung eines nach seinem Selbstverständnis in besonderem Maße auf europäische Belange ausgerichteten, in Deutschland veranstalteten Programms ist nur dann zu rechtfertigen, wenn der Bereich der europäischen Integration auf diesem Gebiet noch von keinem anderen deutschen Programm erfüllt wird.

⁵³⁵ Stettner, Der Kabelengpass, S. 73

⁵³⁶ Dies gilt vor allem für Sprachen, die einen großen Teil der Bevölkerung erreichen, wie z.B. englisch.

⁵³⁷ Stettner, Der Kabelengpass S. 73

III. Ausländische Sender im Kabelnetz

Für Programme, die von ausländischen Betreibern im Inland veranstaltet werden, gilt im Kabelnetz grundsätzlich nichts anderes als beim terrestrischen Rundfunk. Die Frage, welche Sender in das Kabelnetz Einzug finden, wird nach den Grundsätzen der jeweiligen Landesmediengesetze beantwortet. Hier gibt es daher keine Besonderheiten zu den Aussagen bezüglich des terrestrischen Rundfunks. Voraussetzung ist auch im Kabelnetz, dass der Veranstalter eine Zulassung hat und dass er nach den Regeln der Landesmediengesetze einen Sendeplatz zugewiesen bekommt.

Die Zuweisung eines Kabelplatzes unterliegt dabei den Bestimmungen der Landesmediengesetze und erfolgt nach dem Auswahl- oder Vorrangmodell. Auch hierbei ist es lediglich entscheidend, dass die objektiven Kriterien der jeweiligen Landesgesetze erfüllt werden. In den Bundesländern, in denen der Veranstalter die Belegung übriger Kabelplätze vornehmen kann, kommen zu den gesetzlichen Vorgaben noch wirtschaftliche und Attraktivitätserwägungen. Hierbei muss sich ein ausländisches Programm der deutschen Konkurrenz stellen, ohne von vornherein benachteiligt zu sein⁵³⁸.

IV. Sonstige Zugangsmöglichkeiten

Eine weitere Möglichkeit für Ausländer zur Sendung von Beiträgen im deutschen Rundfunk besteht in der Inanspruchnahme der offenen Kanäle. Hier kann unter Beachtung der gültigen gesetzlichen Bestimmungen und des Werbe- und Sponsoring Verbotes jeder senden, der seinen Wohnsitz in Deutschland hat. Die deutsche Staatsbürgerschaft ist auch hier nicht erforderlich.

Der verantwortliche Produzent wird lediglich mit Namen und Adresse am Anfang und am Ende seines Beitrages öffentlich bekannt gemacht. Eine Zensur findet nicht statt. Ohne als Minderheiten-Rundfunk kategorisiert zu sein, kommen in offenen Kanälen Minderheiten ins Bild und zu Wort⁵³⁹. Aufgrund der großen Anzahl offener Kanäle in Deutschland und der Vielzahl von unterschiedlichen Beiträgen, ist eine statistische Aussage über die Inanspruchnahme von Ausländern nicht möglich. Fest steht jedoch, dass

⁵³⁸ Die strittigere Frage der Einspeisung von ausländischen Programmen, welche im Ausland produziert wurden, wird unter § 3 A III 2 in diesem Abschnitt behandelt.

⁵³⁹ *Landesanstalt für Rundfunk*, Eine Welt im Bürgerfunk, S. 11 ff.

offene Kanäle gerade Minderheiten zugänglich sind und auch von Ausländern angenommen werden. So haben Sendungen wie „Iran-TV“ im Offenen Kanal Berlin, Türk News im Offenen Kanal Wolfsburg/Braunschweig oder Radio Trottoir im Offenen Kanal Jena bereits einen festen Sendeplatz. Nicht selten werden die Beiträge auch in der jeweiligen Muttersprache produziert.

B. USA

I. Senderbelegung

1. Ausgangslage

Für die Frage, ob ausländische Sender in der amerikanischen Rundfunklandschaft berücksichtigt werden, ist die Vergabepolitik der Lizenzen durch die FCC zu betrachten. Im Gegensatz zum deutschen System besteht bereits die Besonderheit, dass auf dem Gebiet des terrestrischen Rundfunk nicht die einzelnen Staaten für die Gestaltung ihrer Rundfunklandschaft verantwortlich sind, sondern diese zentral durch die FCC geregelt wird. Der Kabelrundfunk dagegen wird nur zum Teil durch die FCC beeinflusst und unterliegt ansonsten bundesstaatlichen und gemeindlichen Regelungen.

2. Voraussetzungen für den Lizenzerhalt

In Folge des traditionellen frequenzpolitischen Ansatzes ist für den Betrieb von Rundfunkstationen einschließlich erstmaliger Lizenzierung, Änderung und Verlängerung sowie Übertragung von Lizenzen, die FCC zuständig. Die Lizenzierung erfolgt in einem vergleichsweise informellen Verfahren mittels eines schriftlichen Antrags, der von schriftlichen oder mündlichen Verhandlungen zwischen Behörde und Antragsteller ergänzt wird.⁵⁴⁰

Zum Erhalt einer Sendelizenz müssen auch in den USA sowohl persönliche als auch bestimmte sachliche Voraussetzungen erfüllt werden.

a. Persönliche Voraussetzungen

Erste wichtige Voraussetzung zum Erhalt einer Lizenz ist die persönliche Eignung des Antragstellers. In der Policy Regarding Charakter Qualifications in Broadcasting Licensing⁵⁴¹ hat die FCC ihren Prüfungsumfang hinsichtlich der persönlichen Eignung erheblich eingeschränkt. Zu unterscheiden ist zwischen solchen Verhaltensweisen, die gegen den Communications Act oder die Verordnungen und Richtlinien der FCC verstoßen (FCC misconduct) und solchen, die andere Gesetze verletzen (non-FCC misconduct). Während den Fällen des FCC misconduct größere Bedeutung zugemessen wird, beschränkt sich die FCC bei Fällen des non-FCC misconduct auf die Überprüfung der Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit des Antragstellers.⁵⁴²

Zweite wichtige Voraussetzung zum Erhalt einer Sendelizenz ist die amerikanische Staatsbürgerschaft. Nach dem Communications Act dürfen ausländische Personen, Gesellschaften, Regierungen und sonstige Institutionen aller Art oder ihre jeweiligen Vertreter *nicht* Inhaber einer Sendelizenz sein.⁵⁴³

Es ist ausländischen natürlichen oder juristischen Personen demnach nicht möglich, eine amerikanische Sendelizenz zu erhalten und eine Rundfunkstation zu betreiben. Die USA versuchen sich dadurch vor ausländischem Einfluss zu schützen. Führt man sich vor Augen, dass die Bevölkerung der USA sich überwiegend aus ursprünglichen Einwanderern zusammensetzt und auch heute noch eine Vielzahl unterschiedlichster Kulturen zumindest örtlich vereint, so erscheint das Festhalten an dem Erfordernis der amerikanischen Staatsbürgerschaft als geradezu rückständig.

Etwas verständlicher wird die Regelung, wenn man die Vergabepolitik der FCC betrachtet. Diese beabsichtigt die Stärkung lokaler Sender, um auch Lokalpolitik sowie lokale Nachrichten und Berichte zu fördern. Die FCC geht davon aus, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Lokalnachrichten bei Vergabe einer Lizenz an einen Ausländer nicht mehr in dem Maße garantiert, wie bei einem amerikanischen Staatsbürger.

⁵⁴⁰ Unter Umständen kann es noch zu einer förmlichen Anhörung kommen, die Erteilung der Lizenz ist nach dem Communications Act jedoch grundsätzlich ohne förmliche Anhörung möglich.

⁵⁴¹ 102 FCC 2d 1179, recon., 1 FCC Rcd 421 (1986), modified, 5 FCC Rcd 3252 (1990), recon., 6 FCC Rcd 3448 (1991), further recon., 7 FCC Rcd 6564 (1992)

⁵⁴² Dabei stellt nicht jede Verletzung anderer Gesetze die Vertrauenswürdigkeit in Frage, sondern das Augenmerk wird auf falsche Angaben gegenüber einer staatlichen Stelle, strafrechtlich relevantes Verhalten verbunden mit Falschaussagen und Unehrlichkeit, Verbrechen jeder Art, Verletzungen des Kartellrechts oder anderer Wettbewerbsgesetze auf dem Gebiet der Massenmedien und ein wiederholtes Auftreten illegaler Diskriminierung, vgl. *Wilmer, Cutler, Pickering*, Medienrecht in den USA, S. 101

⁵⁴³ 47 U.S.C. §310(a) und (b)

Auch wenn diese Ansicht vermutlich nicht begründet ist, so stellt diese persönliche Anforderung eine logische Konsequenz der amerikanischen Lizenzierungspolitik dar.

b. Sachliche Voraussetzungen

Der amerikanische Markt der elektronischen Medien besitzt wegen Größenvorteilen eine starke Tendenz zur Konzentration, die aufgrund der Regulierungsphilosophie einer Sicherung der Programmvielfalt durch ökonomische Konkurrenz auch rundfunkpolitische Zielwerte gefährdet. Aus diesem Grund existieren in den USA wie in Deutschland Vorschriften, die mittels Konzentrationskontrolle die Meinungsvielfalt zu sichern suchen und als sachliche Voraussetzungen bezeichnet werden können.

Traditionell versuchte die FCC dem Konzentrationsdruck durch Begrenzungen der Mehrfachveranstaltung (multiple ownership) sowie der intermediären Konzentration (cross-ownership) zu begegnen, wobei jeweils nicht nur an die Eigentümerstellung, sondern allgemein an zurechenbare Interessen angeknüpft wurde.⁵⁴⁴ Heute sind einige Regelungen etwas gelockert. So erwägt die FCC etwa, die Begrenzung der cross-ownership zwischen Radio- und Fernsehsendern auf demselben Markt zu lockern.

Keine Lockerung gibt es aber bei den Voraussetzungen, die als Ausfluss der Konzentrationsregeln ausländische Einflüsse betreffen. So wird noch heute der Einzug ausländischer Medienunternehmen zum Großteil verhindert. Ausländische natürliche oder juristische Personen dürfen in Bezug auf ein lizenziertes Unternehmen nicht für mehr als 20% des Stammkapitals registriert sein oder mehr als diesen Anteil an Stimmrechten ausüben. Im Rundfunkbereich liegt nach Auffassung der Behörde der Gesetzeszweck darin, nicht nur ausländische Kontrolle auszuschließen, sondern auch die USA vor bloßem ausländischen Einfluss zu schützen.⁵⁴⁵

Auch hier zeigt sich wiederum die Fortführung der amerikanischen Lizenzierungspolitik und sogar das gesetzlich normierte Anliegen der Regierung. Die Folge hiervon ist, dass der amerikanische Markt bis heute ausschließlich amerikanischen Unternehmen gehorcht.

⁵⁴⁴ 47 C.F.R. § 73.3555

II. Zugang ausländischer Sender ins Kabelnetz

Kabelsysteme in den USA speisen wie in Deutschland verschiedene Arten von Programmen in ihre Netze ein. Zum Einen besteht das Programm aus den Beiträgen der amerikanischen örtlichen oder überregionalen Rundfunkstationen. Da für diese Programme eine Lizenz der FCC erforderlich ist, welche Ausländern nicht erteilt wird, gibt es in diesem Programmanteil keine ausländische Beteiligung.

Zum Anderen übernehmen die Kabelstationen Beiträge ausländischer Stationen und senden Beiträge auf offenen Kanälen. Sendungen ausländischer Veranstalter können demnach nur, wenn der Sender im Ausland lizenziert wurde und zum Beispiel per Satellit in das amerikanische Empfangsgebiet eingestrahlt wird, in das Kabelnetz aufgenommen werden⁵⁴⁶.

Die einzige Möglichkeit für Ausländer in den USA einen Beitrag im amerikanischen Rundfunk zu senden, besteht in der Nutzung eines offenen Kanals. Abhängig vom Umfang des Angebotes der Kabelgesellschaft und von den örtlichen Vorschriften reservieren die Betreiber Kabelplätze für diese offenen Kanäle. Zwar unterscheiden sich die näheren Voraussetzungen je nach Bundesstaat und Verbreitungsgebiet, doch kann über diese Kanäle grundsätzlich jede natürliche Person oder Bürgergruppe – also auch Ausländer – seinen Beitrag senden. Deren Inhalt darf von den Kabelbetreibern auch nur im Hinblick auf eventuell obszöne Darstellungen kontrolliert werden. Ansonsten ist die Gestaltung des Inhaltes frei.

Des Weiteren können Ausländer auch Kabelplätze mieten, soweit solche im jeweiligen Kabelnetz verfügbar sind. Falls der Kabelbetreiber Plätze vermietet, kann er bis zu 33% davon für Minderheiten- und erzieherische Programme bereitstellen⁵⁴⁷.

C. Vergleich

In Deutschland besteht grundsätzlich ein offenes Zugangssystem, welches auch ausländische Beteiligung zulässt. Weder für die persönlichen und sachlichen Zulassungskriterien noch für die Zuweisung der Übertragungskapazitäten kommt es zu einer Diskrimi-

⁵⁴⁵ 103 FCC 2d at 516-17

⁵⁴⁶ Zu den Einzelheiten siehe unter § 3 B III 2 in diesem Abschnitt

⁵⁴⁷ FCC, Fact Sheet – Cable Television, S. 12

nierung aufgrund der Tatsache, dass der Antragsteller Ausländer ist. Dies hat dazu geführt, dass in Deutschland bereits eine Reihe von ausländischen Tochterunternehmen auf dem Markt sind. Da diese ebenso wie inländische Veranstalter die gesetzlichen Vorschriften einhalten müssen, bleibt der Standard und die Erfüllung des Vielfaltserfordernisses gewährleistet. Vielen Rezipienten ist oftmals die Tatsache, dass ihr „Lieblingssender“ von einem ausländischen Konzern betrieben wird, gar nicht bewusst.

Ganz im Gegensatz hierzu wird der Einzug ausländisch betriebener Sender in den USA verhindert. Sogar Beteiligungen werden zu einem bestimmten Grad unterbunden. Die FCC will hierdurch die Stärkung regionaler und örtlicher Stationen erreichen und vor allem ausländischen Einfluss auf die inländische Rundfunklandschaft verhindern. Die USA versuchen, sich durch diese restriktive Lizenzierungspolitik vor ausländischen Einflüssen zu schützen. Obwohl in Deutschland auch die Gefahr der rundfunkpolitischen Überfremdung gesehen wird überwiegt die Gewinnerwartung, die an die Einschaltung ausländischer Veranstalter und vor allem Investoren geknüpft wird. Bereits aus politischen Gesichtspunkten darf sich Deutschland als Teil der Europäischen Gemeinschaft einem vom Ausland beeinflussten Rundfunk nicht verschließen. Zudem tragen die ausländischen Beteiligten in finanzieller und gestalterischer Form zur Vielfalt im Rundfunk bei.

Dass ausgerechnet die USA ein derart restriktives Lizenzierungssystem befürworten, verwundert zunächst. Denn die USA sind nicht nur ein Land mit einer Vielzahl der unterschiedlichsten Kulturen, sondern üben auf den Rest der Welt durch den Export ihrer Produktionen rundfunktechnisch einen großen Einfluss aus.

Diese Politik ist die Konsequenz der Haltung der FCC, welche bereits seit Jahrzehnten die regionalen Sender stärkt und Bestandserhaltung praktiziert. Da es in den USA eine schwächere Inhaltskontrolle der Beiträge gibt als in Deutschland und sich die Rundfunkregulierung vor allem auf die Kräfte des Marktes verlässt, besteht in den USA die Angst vor zu großem ausländischen Einfluss.

Mit dieser Lizenzierungspolitik haben es die USA geschafft, den inländischen und vor allem den regionalen Markt zu stärken. Vielfalt wird hier wiederum durch die große Anzahl von Sendern erreicht. In Deutschland dagegen kommt es lediglich darauf an, die bestmögliche Informationsversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Wenn hierbei ein ausländisch betriebener Sender die besten Voraussetzungen bietet, dann kann dieser

auch einen inländisch betriebenen Sender verdrängen. Aufgrund der knappen Sendepplätze kann hierzulande keine Vielfalt durch Masse erreicht werden. Auch fehlt es einheimischen Veranstaltern oft an den nötigen Mitteln. Für Deutschland ist es daher hilfreich und vielfaltsfördernd, dass eine ausländische Staatsbürgerschaft nicht hinderlich ist. Eine Angleichung an die USA wäre hier verfehlt und dem deutschen Rundfunksystem nicht zuträglich.

§3 Grenzüberschreitender Rundfunk

Neben denjenigen ausländischen Sendern, die mit einer Lizenz im jeweiligen Inland tätig sind und ihre Sendungen ausstrahlen, gibt es auch Sender, die vom Ausland aus operieren und per Satellit oder Kabel im Inland empfangen werden können. Die wachsende Bedeutung dieses grenzüberschreitenden Rundfunks geht einher mit der Entwicklung besserer Empfangstechniken. Immer mehr Privathaushalte sind heute in der Lage, beispielsweise über Satellit ausgestrahlte Programme, nicht nur ihrer unmittelbaren Nachbarländer, sondern auch entfernter stationierter Sendestationen, zu empfangen.

Diese technischen Möglichkeiten wirken sich auf die jeweiligen nationalen Rundfunkordnungen aus. Daher werden oftmals Versuche unternommen, den internationalen Informationsfluss zu regulieren und seinen Einfluss kontrollierbar zu machen.

Im Folgenden sollen die Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Informationsfluss, die Möglichkeiten seiner Kontrolle und schließlich die nationalen rechtlichen Auswirkungen dargestellt werden.

A. Deutschland

Bei der Regelung des grenzüberschreitenden Rundfunks stößt die nationale Gesetzgebung aufgrund des Territorialprinzips an ihre Grenzen. Die wichtigsten Rahmenbedingungen werden in Deutschland daher vom Völker- und dem Europarecht vorgegeben.

I. Rahmenbedingungen

1. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Der völkerrechtliche Rahmen wird durch eine Reihe verschiedener Konstruktionen mit unterschiedlichen rechtlichem Gehalt geprägt.

Der wichtigste Grundsatz, der für den grenzüberschreitenden Rundfunk gilt, ist der sogenannte „free flow of information“. Er stellt die Grundlage dafür dar, dass die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über die staatlichen Grenzen hinweg überhaupt als völkerrechtlich zulässig angesehen wird.⁵⁴⁸ Manche Staaten versuchen dem den Grundsatz des „prior consent“ entgegenzustellen. Dies würde den einzelnen Staaten erlauben, grenzüberschreitende Programmverbreitung von ihrer vorherigen Zustimmung abhängig zu machen.⁵⁴⁹ Eine völkerrechtliche Vereinbarung des einen oder des anderen Prinzips existiert bisher nicht.⁵⁵⁰

Jedoch wurde zumindest der Grundsatz des „free flow of information“ bei einigen Regelungen mit universalem Charakter berücksichtigt, die den grenzüberschreitenden Informationsfluss schützen.

Die für Deutschland wichtigsten⁵⁵¹ internationalen vertraglich festgehaltenen Regelungen im Völkerrecht sind dabei Art.19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948⁵⁵² und Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966⁵⁵³.

Inhalt und Schranken dieser internationalen Gewährleistungen der Informationsfreiheit sind im Hinblick auf die Begrenzung der staatlichen Regelungsbefugnis bezüglich des

⁵⁴⁸ *Eberle/Gersdorf*, Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, S.12; *Blumenwitz*, Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, in: Nowak/Steurer/Tretter, Festschrift für Ermacora, S. 73 f.

⁵⁴⁹ *Eberle/Gersdorf*, Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, S.12

⁵⁵⁰ vgl. hierzu auch: *Braun*, Ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen, S.134

⁵⁵¹ Im weiteren Sinne sind für den grenzüberschreitenden Informationsfluss noch einschlägig: Art.1 Abs.2c der Satzung der UNESCO, welche einen Hinweis auf „Veröffentlichungen, Kunstwerken, Forschungsergebnissen und anderem nützlichen Informationsmaterial“ enthält, durch welche Kenntnisse gewährt, gemehrt und ausgebreitet werden und einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit leisten sollen; Art. 15 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1569; Art. 2 und 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, BGBl.1969 II, S.961 und Art. 13 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, BGBl. 1992 II, S.990ff.

⁵⁵² G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/180, at 71 (1948)

⁵⁵³ BGBl.1973 II, S.1534; der Pakt ist für die Bundesrepublik am 23.3.1976 in Kraft getreten

Empfangs ausländischer Rundfunksendungen bereits ausführlich untersucht.⁵⁵⁴ Abgesehen von Art.19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, dem die innerstaatliche Geltung in der Bundesrepublik versagt ist,⁵⁵⁵ gelten diese Regelungen in Deutschland und sichern den Bürgern subjektive Rechte im Rang einfachen Bundesrechts.⁵⁵⁶ Dem nationalen Gesetzgeber wird hierbei ein relativ großer Spielraum gelassen, so dass im Hinblick auf ausländische Rundfunksendungen entscheidend auf die in Art. 5 GG garantierte Informationsfreiheit abzustellen ist.

2. Europäische Rahmenbedingungen

Ein weiterer wichtiger Rahmen in Deutschland wird vom Europarecht vorgegeben. Dabei beeinflusst das Europarecht durch seine Regelungen verschiedene Ebenen des Rundfunks.

a. Ausgangssituation

Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen in Deutschland gehört Art.10 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁵⁵⁷, an den die Staatsorgane der Bundesrepublik vertragsmäßig gebunden sind und der Individualgrundrechte gewährleistet. Er schützt die freie Meinungsäußerung, zu der „die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen“ gerechnet wird.⁵⁵⁸ Der hiermit umschriebene Schutzbereich weicht nur in der sprachlichen Fassung, nicht aber im Inhalt von Art. 5 I GG ab. Mangels einer ausdrücklichen Nennung der einzelnen Freiheiten sind alle denkbaren Modalitäten von der Regelung erfasst.⁵⁵⁹

Art. 10 I EMRK enthält explizit die Verpflichtung der Staaten, Zugang zu den aus dem Ausland stammenden Informationen zu gewährleisten.⁵⁶⁰

⁵⁵⁴ *Frowein/Simma*, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses, S. 20 ff

⁵⁵⁵ BVerwGE 3, 171, 175

⁵⁵⁶ *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 501 f.

⁵⁵⁷ BGBl. 1954 II, S.14 ff. in der Fassung nach Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls, BGBl. 1995 II, S.579 ff.

⁵⁵⁸ *Starck*, in: v.Mangoldt/ Klein/ Starck, GG I, Art.5, Rdnr.14

⁵⁵⁹ *Starck*, in: v.Mangoldt/ Klein/ Starck, GG I, Art.5, Rdnr.14

⁵⁶⁰ Diese Frage stellte sich insbesondere in den Verfahren „Groppera“ (EGMR, Urteil vom 28 März 1990, NJW 1991, S. 615) und „Autronic“ (EGMR, Urteil vom 22. Mai 1990, NJW 1991, S 620 ff.). In erstgenannter Entscheidung hob das Gericht ein Einspeisungsverbot Schweizer Behörden gegen eine ausschließlich für und durch Schweizer in Italien betriebene Sendestation auf und konkretisierte damit das in Art 10 Abs.1 EMRK Postulat der Informationsfreiheit „ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen“. In der „Au-

Über Art. 10 EMRK erlangen entsprechend der Rechtsprechung des EuGH auch die Freiheiten der Kommunikation als Gemeinschaftsgrundrechte und als von der Gemeinschaftsrechtsordnung geschützte Grundrechte Bedeutung. Die Rechtsprechung gewinnt hierbei die Gemeinschaftsgrundrechte aus den Erkenntnisquellen der Verträge, den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und den Freiheiten der EMRK.⁵⁶¹

b. Gesetzlicher Rahmen

Für die praktische Umsetzung eines grenzüberschreitenden europäischen Informationsflusses sind insbesondere die gesetzlichen Regelungen von Bedeutung. Eine klare Aussage über die rechtliche Grundlage dieses europäischen Einflusses wird dadurch erschwert, dass die Regelungsbefugnis der Gemeinschaft nicht auf bestimmte Sachbereiche bezogen ist, sondern sich grundsätzlich nach den Regelungszielen richtet, die sich vor allem in Art. 2 und 3 des EG-Vertrages finden. Daher beeinflussen verschiedene Regelwerke den grenzüberschreitenden Informationsfluss. Um einen Überblick über die einschlägigen Normen zu erhalten, muss man zunächst zwischen Primärrecht und Sekundärrecht unterscheiden.

aa. Primärrecht

Auf der Ebene des Primärrechts ist im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Rundfunk zunächst die Grundfreiheit des Art. 49 EGV (Dienstleistungsfreiheit) von Bedeutung.

Die Dienstleistungsfreiheit bildet den Ausgangspunkt der Entwicklung des gesamten EU-Medienrechts⁵⁶². Der EuGH hat in ständiger Rechtsprechung grenzüberschreitende Rundfunksendungen, einschließlich der Übertragung von Programmen im Kabelnetz, unter den Tatbestand der Dienstleistung subsumiert.⁵⁶³ Gleiches dürfte für die Übertra-

„Autronic“ Entscheidung stellte das Gericht anlässlich des Verbotes einer Parabolantenne zum Empfang eines öffentlichen sowjetischen Fernsehprogramms klar, dass Art. 10 EMRK sich nicht nur auf den Informationsinhalt, sondern auch auf die Übertragungs- und Empfangsmittel bezieht.

⁵⁶¹ *Degenhart*, in: *Dolzer/Vogel*, BK Art.5, Rdnr.45

⁵⁶² *Hesse*, Rundfunkrecht, S.311

⁵⁶³ Die Auseinandersetzung mit der Dienstleistungsfreiheit erfolgte erstmals in dem Rechtsstreit Rs.352/85, *Bond van Adverteerders u.a. ./.* Niederlande („Kabelregelung“), EuGH, Slg.1988, S.2085, 2131. Das Gericht stellte fest, dass bei der Kabeleinspeisung mindestens zwei Dienstleistungen erbracht würden, nämlich durch die Weiterleitung von Programmen durch die Betreiber der Kabelnetze an die Zuschauer und durch die Ausstrahlung von Werbung für die werbetreibende Wirtschaft. Vgl. weiter: Rs. C-

gung via Satellit gelten.⁵⁶⁴ So wurden verschiedentlich auch nationale Maßnahmen im Bereich des Medienrechts als Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit qualifiziert, wie etwa Beschränkungen der Sendedauer und -häufigkeit von Werbung.

Grundsätzlich kann nach der Rechtsprechung des EuGH die Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Rundfunks eingeschränkt werden. Zu unterscheiden ist dabei aber zwischen Ausländer diskriminierenden Regelungen und solchen, die Ausländer und Inländer gleich behandeln, jedoch gegenüber dem Recht des Sendelandes zusätzliche Anforderungen enthalten.

Diskriminierende Beschränkungen sind nur auf der Grundlage des Art. 46 i.V.m. Art. 55 EGV möglich, die es den Mitgliedstaaten gestatten, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit nationale Vorschriften anzuwenden, die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen. Ob kulturpolitische Ziele wie die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Medienwesens unter dieses Tatbestandsmerkmal fallen können, ist nach wie vor umstritten.⁵⁶⁵

Nicht-diskriminierende Maßnahmen sind zulässig, wenn zwingende Gründe des Allgemeinwohls bestehen, die die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen, das Allgemeininteresse nicht bereits durch den Staat gewahrt wird, in dem der Leistungserbringer sich niedergelassen hat und die Regelung verhältnismäßig ist.⁵⁶⁶ Der EuGH erkennt in jüngster Zeit die Befugnis der Mitgliedstaaten an, den Medienpluralismus als zwingenden Grund des Allgemeinwohls durchzusetzen⁵⁶⁷.

Eine weitere für den grenzüberschreitenden Rundfunk bedeutende Regelung findet sich in dem durch den Vertrag von Maastricht eingefügten Kulturartikel.⁵⁶⁸ Gemäß Art. 151 EGV leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitglied-

288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda u.a. ./ Commissariaat voor de Media ("Gouda"), EuGH, Slg. 1991, S.I-4007, 4040; Rs. C-23/93, TV 10 SA ./ Commissariat voor de Media ("TV 10"), EuGH, Slg. 1994, S. I-4795, 4830f.; *Gulich*, Rechtsfragen grenzüberschreitender Rundfunksendungen, S. 23 ff.

⁵⁶⁴ *Schwarze*, Medienfreiheit und Medienvielfalt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Schwarze*, Rundfunk und Fernsehen im digitalen Zeitalter, S.93; *Ipsen*, Rundfunk im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S.88

⁵⁶⁵ Vgl. zu den hierzu vertretenen Ansichten etwa *Frey*, Fernsehen und audiovisueller Pluralismus im Binnenmarkt der EG, S.84; *Holznapel*, Rundfunkrecht in Europa, S.143; *Bullinger/Mestmäcker*, Multi-mediadienste, S.99

⁵⁶⁶ *Hesse*, Rundfunkrecht, S.313

⁵⁶⁷ So etwa in der Entscheidung EuGH Slg. 1994 I, 4795 („TV 10“)

⁵⁶⁸ Vgl. hierzu auch *Schwartz*, Subsidiarität und EG-Kompetenzen – Der neue Titel Kultur – Medienvielfalt und Binnenmarkt, AfP 1993, S. 409 ff.

staaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie unter Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes. Hierin ist ein Bekenntnis zur kulturellen Vielfalt in Europa enthalten.⁵⁶⁹ Die Kompetenzen der Gemeinschaft nach dem Kulturartikel sind allerdings begrenzt. Art 128 V lässt im Bereich des künstlerischen Schaffens im audiovisuellen Bereich nach Art. 128 II, vierter Spiegelstrich nur Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu.

Eine Einschränkung des Einflusses europäischer Regelungen ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV, nachdem die Gemeinschaft in den Bereichen, in denen sie keine ausschließliche Zuständigkeit hat, nur tätig wird, sofern die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Die durch die Medien beeinflusste öffentliche Meinungsbildung erfolgt aber bisher nicht auf europäischer, sondern ausschließlich auf nationaler Ebene. Aufgrund der teilweise großen kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede sind die Bürger hauptsächlich an regionalen und nationalen Informationen interessiert. Eine europäische Identität, die eine gesamteuropäische Meinungsbildung erforderlich machen würde, fehlt bislang. Da die europäische Gemeinschaft über keine globale Identität verfügt, ist sie auf die Unterstützung durch die einzelnen Mitgliedstaaten angewiesen. Damit ist aber alles, was mit dem Prozess der nationalen Meinungs- und politischen Willensbildung in Zusammenhang steht, dem Zugriff der Gemeinschaft entzogen⁵⁷⁰. Dies gilt für den Rundfunk insoweit, als er in seiner Mitwirkung an diesem Prozess betroffen ist.

b. Sekundärrecht

Auf der Ebene des Sekundärrechts wird vor allem der Tatsache Rechnung getragen, dass die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Anforderungen der einzelnen Staaten zum Teil stark differieren. Aufgrund dieser Unterschiede kann die Dienstleistungsfreiheit, die sich auch auf den Rundfunk erstreckt, nicht ihre volle Wirkung entfalten. Hieraus leitete die Kommission die Notwendigkeit der Harmonisierung der Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten ab.

⁵⁶⁹ Dörr, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, S.28ff.

Durchgesetzt werden soll diese Vereinheitlichung unter anderem mittels der sogenannten „Fernsehrichtlinie“⁵⁷¹. Diese legt für den Bereich des grenzüberschreitenden Fernsehens spezielle Mindeststandards fest, die von der Rundfunkgesetzgebung der einzelnen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen.

Nach dem Grundprinzip des Art. 2 I der Fernsehrichtlinie sorgt jeder Mitgliedstaat dafür, dass die von seinem Gebiet ausgehenden Sendungen seinem eigenen Recht entsprechen. Die eigene Rundfunkordnung ist dabei gemäß Art. 3 II verpflichtet, den Anforderungen der Richtlinie zu folgen. Die übrigen Mitgliedstaaten müssen den freien Empfang dieser Sendungen gewährleisten und dürfen die Kabeleinspeisung nicht aus Gründen behindern, die Gegenstand der Richtlinie sind. Die Kontrolle erfolgt ausschließlich durch den Sendestaat. Gestaltungsspielraum bleibt den Mitgliedstaaten in den von der Richtlinie nicht erfassten Bereichen sowie nach Art. 3 I der Richtlinie bei der Behandlung von inländischen Veranstaltern, welche sie strengeren Anforderungen unterwerfen kann, als ausländische Veranstalter.⁵⁷²

Zusätzlich zur „Fernsehrichtlinie“ wurde ebenfalls 1989 das „Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen“⁵⁷³ verabschiedet, welches zwar große Ähnlichkeiten zur „Fernsehrichtlinie“ aufweist, aber in seinem 1998 neu eingefügten Art 24 bis ausdrückliche Fälle von Rechtsmissbrauch regelt. Rechtsmissbräuchlich ist hiernach zum Beispiel, wenn ein Fernsehveranstalter, der primär in Staat A sendet, seinen Sitz in Staat B hat, um den Regelungen von Staat A zu entgehen.

Neben der Fernsehrichtlinie gibt es noch eine Reihe weiterer zumindest mittelbar für den Rundfunk bedeutsame Richtlinien. Dazu gehört etwa die Richtlinie zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung⁵⁷⁴, die das Sendelandprinzip normiert, wonach

⁵⁷⁰ Hesse, Rundfunkrecht, S.317

⁵⁷¹ „Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit“, verabschiedet im Oktober 1989, Abl. EG Nr. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23 ff.. Diese wurde in Deutschland durch die Neufassung des Rundfunkstaatsvertrages vom 1.1.1992 umgesetzt.

⁵⁷² Inländerdiskriminierung bleibt demnach gemeinschaftsrechtsfreundlich erlaubt.

⁵⁷³ Europäisches Abkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989, BGBl. 1994 II, S. 639 ff.; Siehe hierzu auch Holzner, Rundfunkrecht in Europa, S. 187 ff.. 1998 erfolgten größere Änderungen, die vor allem der Anpassung an die „Fernsehrichtlinie“ dienten, vgl. „Protocol amending the European Convention on Transfrontier Television“ vom 1. Oktober 1998, ETS Nr. 171.

⁵⁷⁴ Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27.09.1993 Abl. Nr. L 248/15 (in der Bundesrepublik durch das 4. Urheberrechtsänderungsgesetz vom 8.5.1998, BGBl. I, S. 902 umgesetzt)

für eine Satellitenausstrahlung lediglich die Urheber- und Leistungsschutzrechte des Sendelandes erworben werden müssen.

Weiterhin bedeutsam ist das „Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen“⁵⁷⁵ von 1960, welches Regelungen über die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen enthält. Ursprünglich sollte dieses europäische Abkommen nur die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer internationalen Regelung überbrücken. Allerdings wurde seine Geltungsdauer 1965 dahingehend geändert, dass das Abkommen nun auf unbestimmte Zeit geschlossen ist. Kernbestimmung ist Art. 1, welcher Sendeunternehmen, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei errichtet sind oder dort senden das Recht gibt, u.a. die Weitersendung, die öffentliche Übertragung und Wiedergabe dieser Sendungen, deren Festlegung oder Weitersendung zu erlauben oder zu verbieten.

Schließlich existieren zahlreiche Richtlinien zur Regelung technischer Fragen der Telekommunikation, die teilweise auch den Rundfunk erfassen.⁵⁷⁶

3. Bilaterale Verträge

Im Bereich bilateraler Verträge zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gibt es eine kaum zu überschauende Vielzahl von Abkommen. Nachfolgend werden daher nur einige wenige dieser Verträge mit besonders relevanten Vorschriften für grenzüberschreitende Informationsflüsse dargestellt.

Besonders hervorzuheben ist zunächst der Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 29. Oktober 1954⁵⁷⁷, welcher in Art. II Abs.4 vorsieht, dass die Staatsangehörigen eines Vertragsteils im Gebiet des anderen Vertragsteils Informationen zur Veröffentlichung sammeln dürfen. Dabei steht es ihnen frei, Material, das im Ausland zur Verbreitung durch Presse, Rundfunk, Fernse-

⁵⁷⁵ BGBl. 1965 II, S. 1235 ff.; ETS N° 34. Das Abkommen wurde bereits mehrfach geändert, vgl. „Protokoll zu dem Europäischen Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen, BGBl. 1967 II, S. 1786 ff. (ETS N° 81); und „Zusatzprotokoll zu dem Protokoll zu dem Europäischen Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen“, BGBl. 1984 II, S. 1015 ff. (ETS N° 113)

⁵⁷⁶ Hierzu gehören: Richtlinie 90/387 vom 28.6.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs; Richtlinie 90/388 vom 28.6.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste; Richtlinie 94/46 vom 13.10.1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301 und 90/388, insbesondere betreffend die Satellitenkommunikation; Richtlinie 95/51 vom 18.10.1995 zur Änderung der Richtlinie 90/388 hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkung bei der Nutzung von Kabelfernsehen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste; Richtlinie 96/19 vom 13.3.1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388 hinsichtlich der Einführung vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten; Richtlinie 95/47 vom 24.10.1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen.

⁵⁷⁷ BGBl. II 1956, S. 407 ff.

hen, Film oder andere Mittel der Verbreitung bestimmt ist, unbehindert zu übermitteln. Diese Rechte sind über Art II Abs.5 insofern eingeschränkt, als die genannten Rechte nicht das Recht der Vertragsparteien berühren, Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zum Schutz der guten Sitten und der öffentlichen Gesundheit zu treffen.

Weiter zu erwähnen ist der Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag vom 21. November 1957⁵⁷⁸ zwischen der Bundesrepublik und der Italienischen Republik. Dieser enthält in Art. 3 Abs. 2 nach der Anerkennung der Grundsätze der Pressefreiheit und des freien Nachrichtenaustauschs die Feststellung, dass die Staatsangehörigen des einen Vertragsstaates unter Beachtung der allgemeinen Gesetze im Gebiet des anderen Vertragsstaates Informationen zur öffentlichen Verbreitung sammeln dürfen. Ferner soll Material, welches zur Veröffentlichung im Ausland u.a. durch den Rundfunk bestimmt ist, ungehindert übermittelt und für den Nachrichtenverkehr ungehindert genutzt werden dürfen. Auch dieser Vertrag stellt in Art. 3 Abs. 3 klar, dass er nicht die Gesetzesvorschriften der Vertragsstaaten zum Schutze der Sittlichkeit und der Volksgesundheit berührt.

Eine Reihe weiterer Verträge schreiben Pflichten und Bemühungen um eine Verbesserung grenzüberschreitender Informationsflüsse fest. Bedeutsam sind hierbei vor allem die Kulturabkommen etwa mit Großbritannien⁵⁷⁹ und Frankreich⁵⁸⁰.

II. Regulierung des Informationsflusses

Funkwellen halten sich nicht an nationale Grenzen. Dieser Umstand bewirkt, dass sich im Bereich des Rundfunks leicht Konflikte zwischen staatlichen Souveränitätsansprüchen ergeben können. Dies macht Regelungen auf internationaler Ebene notwendig. Geregelt werden müssen dabei zum Einen technische Fragen und zum Anderen inhaltliche Kontrollkompetenzen der Empfängerstaaten.

⁵⁷⁸ BGBl. II 1959, S. 949 ff.

⁵⁷⁹ Kulturabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, BGBl. 1959 II, S. 449 ff.

⁵⁸⁰ Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den Austausch amtlicher Schriften, BGBl. II, S. 1 ff.

1. Frequenzordnung

Um Frequenzstörungen zu vermeiden, existieren heute komplexe Regelwerke, die die Nutzung von Funkwellen regeln.⁵⁸¹ Die Vorschriften führen teilweise dazu, dass zur Ausstrahlung ausländischer Programme die vorherige Zustimmung des betroffenen Staates notwendig ist.⁵⁸²

Wichtigste Einrichtung zur Sicherstellung ungestörter Frequenzen ist die Internationale Telekommunikations-Union (ITU). Die ITU regelt die technischen Fragen in ihrer Konstitution⁵⁸³ und einer ergänzenden Konvention⁵⁸⁴.

Die Konstitution stellt in der Präambel zunächst klar, dass jeder Staat das uneingeschränkte Recht hat, sein Fernmeldewesen zu regeln. Über Art. 1 IIa wird der ITU u.a. als Aufgabe die Zuweisung von Frequenzen im Bereich des Funkfrequenzspektrums auferlegt. Gemäß Art. 6 der Konstitution sind die Mitgliedstaaten verpflichtet dafür zu sorgen, dass bei allen von ihnen eingerichteten Fernmeldestellen und von ihnen betriebenen Funkstellen, die internationale Dienste wahrnehmen bzw. schädliche Störungen bei den Funkdiensten anderer Länder verursachen können, die Bestimmungen der Konstitution, der Konvention und der Vollzugsordnung beachtet werden. Hierdurch sollen Interferenzen vermieden werden.

1971 befasste sich die ITU erstmals mit dem Satellitendirektfernsehen und der damit verbundenen Frequenzzuweisung⁵⁸⁵. Gemäß dem neu aufgenommenen Art. 7 § 2 a Nr. 428A der Funkvollzugsordnung (Radio Regulations) wurde festgelegt, dass bei der Festlegung der Merkmale einer Weltraumfunkstelle des Rundfunkdienstes über Satelliten alle verfügbaren technischen Mittel einzusetzen sind, um Aussendungen über dem Hoheitsgebiet anderer Länder auf ein Mindestmaß zu beschränken, sofern mit den Verwaltungen dieser Länder nicht zuvor ein Übereinkommen getroffen wurde.⁵⁸⁶

⁵⁸¹ Bedeutsam sind hierbei die Zuweisung von Frequenzbereichen für Ton- und Fernsehgrundfunkdienste durch internationale Funkverwaltungskonferenzen und die Einteilung der Zuständigkeitsbereiche der nationalen Fernmeldeverwaltungen auf Internationalen Frequenzplanungskonferenzen.

⁵⁸² Art. 30 Rdnr. 2674 der Vollzugsordnung Funk, die als Anlage zum internationalen Fernmeldevertrag gilt, der durch Gesetz vom 4.3.1985, BGBl. 1985 II, S.425 ff. gemäß Art. 59 II GG in innerstaatliches Recht transformiert wurde. Dieser legt fest, dass die Aussendungen von Rundfunksatelliten über dem Gebiet anderer Länder auf ein Minimum zu beschränken sind, sofern nicht mit den Verwaltungen dieser Länder zuvor eine Vereinbarung getroffen wurde.

⁵⁸³ BGBl. 1996 II, S. 1316 f. und S. 1415 f.

⁵⁸⁴ BGBl. 1996 II, S.1340 ff. und S. 1417 ff.

⁵⁸⁵ *Wolfrum*, in: Böckstiegel, Handbuch des Weltraumrechts, S. 374 f.

⁵⁸⁶ *Gornig*, Satellitenrundfunk und Völkerrecht“, ZUM 1992, S. 180

Weitere Regelungen wurden u.a. 1973⁵⁸⁷ und 1979⁵⁸⁸ getroffen. 1977 wurden Satellitenpositionen und Abstrahlwinkel im europäischen Raum festgelegt. Dabei wurde den westlichen Staaten der Winkel von 19° West und den östlichen Staaten 1° West zugewiesen.

2. Regulierungsmöglichkeiten

Noch wichtiger als die Regelung der technischen Seite ist für viele Staaten die Inhaltskontrolle grenzüberschreitender Sendungen. Dies bringt sowohl technische als auch rechtliche Schwierigkeiten mit sich. Sowohl auf dem Gebiet universaler völkerrechtlicher Regelungen als auch im europäischen Bereich wurden Versuche unternommen, diesem Problem Herr zu werden.

Bei der Kontrolle grenzüberschreitender Informationen stellt sich zunächst das Problem, dass der Zugriff staatlicher Stellen auf diese Informationen zu Überprüfungszwecken kaum möglich ist. Verfahrensregelungen für den „Import“ nicht verkörperter Informationen mit dem Ziel, diese an der Staatsgrenze zu überprüfen und gegebenenfalls zu stoppen, existieren mangels technischer Möglichkeiten kaum. Denkbar ist allenfalls eine Unterbrechung der Übermittlung bei der Feststellung von unzulässigen Inhalten.

So wurde auf dem Gebiet von Kurzwellensendern mit internationaler Reichweite zu Kontrollzwecken mancherorts⁵⁸⁹ mit der Installation von Störsendern begonnen. Technisch wird beim Stören oder „jamming“ von Sendern die unerwünschte Sendung durch Heul- oder Pfeifgeräusche zeitweise oder dauernd unhörbar gemacht⁵⁹⁰. Diese Technik wurde vor allem während des „kalten Krieges“ durch die Ostblockstaaten angewendet.

Bis heute ist strittig, ob „jamming“ mit dem Völkerrecht vereinbar ist. Hierzu werden verschiedene Theorien vertreten. Die wichtigsten sind dabei die Äthersouveränitätstheorie und die Ätherfreiheitstheorie.⁵⁹¹ Erstere gilt jedoch bereits als überholt, da sie sich

⁵⁸⁷ *Wolfrum*, in: Böckstiegel, Handbuch des Weltraumrechts, S. 374 ff.

⁵⁸⁸ *Gornig*, Satellitenrundfunk und Völkerrecht, ZUM 1992, S. 180

⁵⁸⁹ Von Deutschland sind bisher keine „jamming“-Tätigkeiten bekannt. Siehe hierzu *Braun*, Ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen, S.17

⁵⁹⁰ *Menghetti*, Die völkerrechtliche Stellung des internationalen Satellitenfernsehens im Spannungsfeld von Völkerverständigung und Propaganda, S. 61

⁵⁹¹ Vereinzelt wird auch die Theorie des „Ätherkoimperiums“ vertreten, so etwa: *Frowein/Simma*, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses, S.48; *Gorenflos*, Die internationale Funkwellenverteilung als Rechtsproblem, JIR 1956, S.361ff ; siehe zusammenfassend: *Engel*, Das Völkerrecht des Telekommunikationsvorgangs, *RabelsZ* 1985, S.95 ff.

auf physikalisch unzutreffende Annahmen stützt, indem sie davon ausgeht, dass neben dem Luftraum auch ein Ätherraum besteht, der räumlich klar umgrenzt ist und Funkwellen enthält.⁵⁹²

Heute wird daher mehrheitlich die Ätherfreiheitslehre vertreten, die davon ausgeht, dass der Ätherraum nicht zum Staatsgebiet gehört und Hoheitsrechte deswegen nicht durchgesetzt werden können⁵⁹³. Die Staatengemeinschaft anerkennt in der Folge das Prinzip der „Funksendefreiheit“. Diese umfasst das Recht jeden Staates, ungehindert ins Ausland senden zu dürfen. Durch die Staatenpraxis, die den Durchgang der Funkwellen über dem staatlichen Territorium widerspruchslos duldet, wurde die Funksendefreiheit Bestandteil des universellen Völkergewohnheitsrechts.⁵⁹⁴

Auch wenn die Funksendefreiheit von der Staatengemeinschaft als Teil des Völkergewohnheitsrechts anerkannt ist, vermittelt sie kein uneingeschränktes Empfangsrecht.⁵⁹⁵

Die Funkwellen verletzen nach der Ätherfreiheitslehre zwar nicht die Gebietshoheit des Empfangsstaates, aber die übermittelten Informationen können im Widerspruch zu anderen Souveränitätsregeln stehen. Die Tatsache, dass immer wieder Staaten gegen unerwünschte Sendungen protestieren und diese teilweise sogar stören, widerspricht grundsätzlich nicht dem Prinzip der Funksendefreiheit.⁵⁹⁶ Es bestehen auch im geltenden Völkerrecht keine verbindlichen Verbotsregeln über den Einsatz von Störsendern.⁵⁹⁷

Allerdings darf der Empfängerstaat nur in Übereinstimmung mit den Vorbehaltsklauseln in Art.19 III IPBPR und seinem nationalen Verfassungsrecht Einschränkungen vornehmen. Für den europäischen Raum erlegt zusätzlich Art. 10 II EMRK den Mitgliedstaaten auf, derartige Einschränkungen nur zugunsten des Schutzes der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und der Sittlichkeit bzw. des nationalen ordre pub-

⁵⁹² vgl. *Joeden*, Äthersouveränität und Ätherfreiheit, JIR 1954, S.93

⁵⁹³ *Malanczuk*, Freedom of Information and Communication, in: Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, S.978 f.; *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, Rdnr.1276f.

⁵⁹⁴ *Gornig*, Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte, S.411; *Frowein/Simma*, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses, S.49; *Delbrück*, Direkter Satellitenrundfunk und nationaler Regelungsvorbehalt, S.41f.; *Malanczuk*, Freedom of Information and Communication, in: Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, S. 987; *Joeden*, Äthersouveränität oder Ätherfreiheit, JIR 1954, S.97; *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und nationaler Rundfunkfreiheit, S. 34

⁵⁹⁵ *Menghetti*, Die völkerrechtliche Stellung des internationalen Satellitenfernsehens im Spannungsfeld von Völkerverständigung und Propaganda, S.66

⁵⁹⁶ *Gornig*, Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte, S. 413

⁵⁹⁷ Bisher beschäftigte sich die UN-Generalversammlung am 14.12.1950 mit den Störaktivitäten der Sowjetunion.

lic vorzunehmen.⁵⁹⁸ Eine faktische Abschaffung des Informationsrechts muss dabei aber vermieden werden.⁵⁹⁹

Im Ergebnis gilt dies auch für den Satellitenrundfunk. Diese Technik macht ein Stören von Empfangsmöglichkeiten ohnehin schwieriger als beim terrestrischen Rundfunk, da hierzu ein Störsender auf der gleichen oder benachbarten Orbitposition befestigt werden müssten⁶⁰⁰.

Manche Staaten fordern zwar, dass der Satellitenrundfunk nicht vom völkerrechtlichen Gewohnheitsgrundsatz der Funksendefreiheit beherrscht werden sollte⁶⁰¹. Diese Auffassung wird von den westlichen Staaten jedoch mehrheitlich nicht geteilt⁶⁰². Aufgrund der kontroversen Ansichten wird von einigen Staaten die völkerrechtliche Regelung des Satellitenrundfunks gefordert. Bislang sind jedoch noch keine Unterschiede in der Behandlung grenzüberschreitenden terrestrischen und satellitischen Rundfunk ~~Grundsätze~~ ~~Grundsätze~~ Regelungen für den Bereich des Satellitenrundfunks bestehen zwar, gehen aber bisher von ähnlichen Prämissen wie der terrestrische Rundfunk aus. Grundsätze zur Behandlung des Satellitenrundfunks wurden beispielsweise durch das INTELSAT-Abkommen⁶⁰³ und das „Übereinkommen zur Gründung der Europäischen Fernmeldeunion“ (EUTELSAT)⁶⁰⁴ festgelegt. Unter d) und e) iii) des INTELSAT-Abkommens wird festgelegt, dass die Nutzung der jeweiligen Funktion zu militärischen Zwecken unzulässig ist. Diese Regelung ist auch in Art. III f) des EUTELSAT-Abkommens festgehalten. EUTELSAT machte bereits mehrmals Schlagzeilen, da die Ausstrahlung ausländischer Sender unterbrochen wurde. Davon betroffen waren 1999 der serbische Sa-

⁵⁹⁸ Engelhard, Satellitendirektfernsehen – neue Technologien für einen besseren Informationsfluss?, S.142

⁵⁹⁹ Vgl. Art 17 EMRK und Art.5 Abs.1 des Internationalen Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte (IPBR).

⁶⁰⁰ Engelhart, Satellitenfernsehen – neue Technologie für einen besseren internationalen Informationsfluss?, S. 163

⁶⁰¹ Vgl. hierzu UN Doc.A/AC.105/62, 3 (Arbeitspapier Frankreich), A/8771, 1 f. (Brief des damaligen Außenministers Gromyko an den Generalsekretär der UNO) sowie UN Res. 2916 (XXVII) vom 9.11.1972.

⁶⁰² Engelhart, Satellitenfernsehen – neue Technologie für einen besseren internationalen Informationsfluss?, S. 145 f.; Rudolf/Abmeier, Satellitendirektfunk und Informationsfreiheit, Archiv des Völkerrechts 1983, S. 29 ff.

⁶⁰³ BGBl. 1973 II, S. 250 ff., BGBl. 1997 II, S. 537 ff. und BGBl. 1998 II, S. 1742 ff.

⁶⁰⁴ BGBl. 1984 II, S. 682; BGBl. 1997 II, S. 695 f.; BGBl. 1998 II, S. 1738 ff.

tellitenkanal RTS⁶⁰⁵ und der Kurdensender Med-TV⁶⁰⁶, dessen über eine Lizenz der britischen Independent Television Commission (ITC) laufende Ausstrahlung über EUTELSAT von der ITC beendet wurde⁶⁰⁷.

Praktisch bedeutsame Vorgaben zur inhaltlichen Kontrolle grenzüberschreitenden Rundfunks gibt es darüber hinaus im europäischen Bereich.

Die „Fernsehrichtlinie“ enthält eine Reihe inhaltlicher Anforderungen. In Art. 22 I ist beispielsweise das Verbot von Programmen enthalten, die „die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen“⁶⁰⁸. Art. 22 II weitet dieses Erfordernis auf andere Sendungen aus, die auf Minderjährige diesen Einfluss haben können, soweit sie nicht durch die Wahl der Sendezeit oder andere technische Einrichtungen konkrete Vorsichtsmaßnahmen getroffen haben. Ferner sind Sendungen, die zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln, verboten (Art. 22a). Bestimmte Inhalte – Verletzung der Menschenwürde, Diskriminierungen nach Rasse, Geschlecht oder Nationalität, Verletzung religiöser oder politischer Überzeugungen, Förderung von gesundheits-, sicherheits- oder umweltgefährdender Verhaltensweisen – sind gemäß Art 12 ebenfalls unzulässig. Werbung für Zigaretten oder Tabakerzeugnisse ist untersagt, Art.13. Für alkoholische Getränke gibt es in Art. 15 Beschränkungen.

Die „Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelerweiterung“⁶⁰⁹, schreibt auch für die urheberrechtliche Betrachtungsweise das Sendestaatprinzip vor.

⁶⁰⁵ Vgl. *Hanfeld*, „Die Bilder aus Belgrad – Kein Kommentar: Eutelsat schaltet das serbische Fernsehen ab“, in: FAZ vom 1. Juni 1999 (Nr. 124), S. 56

⁶⁰⁶ *Festenberg/Wellershoff/Zand*, „Kollaterale Medienschäden – Satellitensperre für Kurdensender MedTV und das serbische Staatsfernsehen – der Westen gerät unter Zensurverdacht“, in: Der Spiegel 23/1999; *Sprenger*, *Serb TV Off the Air*“

⁶⁰⁷ EUTELSAT enthielt sich wohlweislich einer Begründung ihrer Maßnahme, welche auch prompt angegriffen wurde. So warf etwa die Organisation „Reporter ohne Grenzen“ EUTELSAT vor, dass ihre Maßnahme gegen Art. 10 EMRK verstoße. Siehe hierzu: *Reporter ohne Grenzen*, Pressemitteilung, vom 28.05.1999

⁶⁰⁸ Abl. EG Nr. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23 ff.

⁶⁰⁹ Abl. EG Nr. L 248 vom 06. Oktober 1993, S. 15 ff.

Im „Europäischen Abkommen vom 22. Januar 1965 zur Verhütung von Rundfunksendungen, die von Sendestellen außerhalb staatlicher Hoheitsgebiete gesendet werden“⁶¹⁰, ist die Verpflichtung beinhaltet, Errichtung, Betrieb und Mitwirkung unzulässiger Sendestellen als Zuwiderhandlungen zu verfolgen. Ziel des Abkommens ist es vor allem, den Piratensendern die wirtschaftliche Basis zu entziehen.

Das „Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen“ des Europarates weist große Ähnlichkeiten mit der „Fernsehrichtlinie“ auf. Das Abkommen gilt für EU-Staaten nur dann, wenn die „Fernsehrichtlinie“ keine eigene Regelung für die Materie enthält. Ziel ist es, bestimmte Mindeststandards festzuschreiben. Wie in der „Fernsehrichtlinie“ gilt das Sendestaatprinzip mit der gleichzeitigen Verpflichtung des Empfangstaates zur Weiterverbreitung. Das Abkommen sieht in Art. 24 II, III und IV die Möglichkeit der Aussetzung der Weiterverbreitung vor.

III. Rechtliche Einordnung grenzüberschreitender Sendungen

Bei der rechtlichen Einordnung und in der Folge dem Schutz ausländischer Programme in die Bundesrepublik ist zu differenzieren, auf welche Weise die Programmübermittlung erfolgt. Üblicherweise wird hier zwischen dem Direktempfang und der Weiterverbreitung unterschieden.

1. Direktempfang ausländischer Programme

Beim Direktempfang stellt bereits die Tatsache, dass der Zugriff inländischer Steuerungsinstrumente bei Sendern, die sich im Ausland befinden nicht möglich ist, ein entscheidendes juristisches Hindernis dar. Zwar kennt das Völkerrecht ein Interventionsverbot, das jedem Staat den Anspruch gibt, sich gegen äußere Einflussnahme auf seine innere Ordnung abzuschirmen; Adressat dieser Verpflichtung ist jedoch nur der Staat, nicht das einzelne Rundfunkunternehmen.⁶¹¹

So ist der Direktempfang ausländischer Programme von der Informationsfreiheit und dem „free flow of information“ geschützt, unabhängig davon, ob es sich um europäische

⁶¹⁰ BGBl. 1969 II, S. 1939

⁶¹¹ Hesse, Rundfunkrecht, S.303f.

oder nicht europäische Sender handelt.⁶¹² Zudem fällt der Direktempfang unter Art.10 EMRK, der die Informationsfreiheit ebenfalls grenzüberschreitend schützt.

Diese Empfangsfreiheit gilt auch für solche Programme, die unter Verletzung von Rechtsvorschriften verbreitet werden, etwa in der Weise, dass Fernmeldesatelliten unter Verletzung des internationalen Fernmelderechts Rundfunkprogramme unverschlüsselt zum Direktempfang verbreiten⁶¹³. Dieses Recht auf Empfang ausländischer Sender mittels Antenne kann durch staatliches Einwirken grundsätzlich nicht behindert werden.⁶¹⁴

2. Weiterverbreitung im Kabelnetz

Anders verhält es sich bei der Weiterverbreitung ausländischer Programme im Kabelnetz. Hier erreicht die externe Quelle den Bürger nicht durch eigene technische Anstrengung und ist damit auch keine für ihn allgemein zugängliche Quelle⁶¹⁵. Die Weiterverbreitung in Kabelanlagen oder über terrestrische Hilfssender wird vielmehr als ein erneuter Vorgang des Rundfunks betrachtet, welcher der nationalen Reglementierung prinzipiell zugänglich ist.⁶¹⁶

a. Weiterverbreitung ausländischer Programme

Bei der Weiterverbreitung ausländischer Programme im Kabelnetz ist zu unterscheiden, ob das Programm sich in der Luft befindet, herangeführt ist oder für die Weiterverbreitung in der Kabelanlage speziell produziert wurde⁶¹⁷.

Von den in der Luft befindlichen Programmen werden diejenigen erfasst, die am Ort der Kabelanlage mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangen werden können. Die ganz h. M. wertet die Einspeisung dieser Programme als Rundfunkempfang⁶¹⁸ und be-

⁶¹² *Eberle/Gersdorf*, Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, S.70 ff.. So im Ergebnis auch: *Lerche*, Auslandsfreiheit und nationaler Rundfunkstandard, in: Due/Lutter/Schwarze, Festschrift für Ulrich Everling, S. 729, 735

⁶¹³ *Bullinger*, Das Verhältnis von deutschem und europäischem Rundfunkrecht, VwBIBW 1989, S. 167

⁶¹⁴ *Lerche*, Auslandsfreiheit und nationaler Rundfunkstandard, in: Due/Lutter/Schwarze, Festschrift für Ulrich Everling, S. 729, 735

⁶¹⁵ *Lerche*, Auslandsfreiheit und nationaler Rundfunkstandard, in: Due/Lutter/Schwarze, Festschrift für Ulrich Everling, S.729, 737

⁶¹⁶ BayVerfGH, NJW 1986, S.833, 834 f.; *Bullinger*, Das Verhältnis von deutschem und europäischem Rundfunkrecht, VBIBW 1989, S.161, 167; *Hesse*, Die Organisation des privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, DÖV 1986, S.177, 188 f.

⁶¹⁷ Siehe hierzu § 1 A V. 2 a

⁶¹⁸ *Groß*, Breitbandverkabelung und Übernahme von Rundfunkprogrammen in Kabelnetze, NJW 1984, S.413; *Gornig*, Satellitenrundfunk und Völkerrecht, ZUM 1992, S.174,177; *Ricker*, Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen, S.13

jaht deren Allgemeinzugänglichkeit⁶¹⁹. Sie sind daher vom Schutzbereich der Informationsfreiheit umfasst und können durch staatliche Maßnahmen nicht beschränkt werden. Während über die rechtliche Qualifizierung der in der Luft befindlichen Programme noch weitgehend Einigkeit besteht, ist die Einordnung der herangeführten Programme sehr umstritten. Die h. M. geht zwar bei der Einspeisung herangeführter Programme ebenfalls von einem rundfunkrechtlich relevanten Vorgang aus, jedoch ist die Frage der Allgemeinzugänglichkeit, die für die Zuordnung zum Schutzbereich der Informationsfreiheit entscheidend ist, nicht einhellig geklärt. Eine Auffassung geht davon aus, dass die benötigten Empfangsvorrichtungen für herangeführte Programme technisch so aufwendig seien, dass von Allgemeinzugänglichkeit nicht mehr gesprochen werden könne⁶²⁰. Dagegen wird angeführt, dass der individuelle Empfangsstandard sich stetig wandle und nicht auf einen bestimmten Standard festgeschrieben werden könne⁶²¹. Eine weitere Ansicht stellt darauf ab, ob kommunikationstechnische Empfangstechniken vorhanden sind und tatsächlich genutzt werden⁶²². Wird dies bejaht, dann ist Allgemeinzugänglichkeit bei zeitgleicher unveränderter Weiterverbreitung gegeben. Ist ein Kabelsystem vorhanden und verweigert der Staat die Einspeisung derart herangeführter Programme, verstößt er gegen die Informationsfreiheit des einzelnen Rezipienten. Diese Ansicht überzeugt, da Empfänger von Kabelprogrammen in diesem Fall nicht schlechter gestellt werden als Empfänger von Satellitenprogrammen mittels einer Satellitenschüssel. Die Kabelstation ist lediglich eine technische Durchlaufstation, die empfangene Programme in das Kabelnetz einspeist. Es kommt mithin auf das objektive Vorhandensein und die Nutzbarkeit der kommunikationstechnischen Möglichkeiten zum Empfang im Kabel an. Nach dieser Auffassung sind demnach auch herangeführte Programme vom Schutzbereich der Informationsfreiheit umfasst.

Bei den für die Kabelanlage bestimmten Programme wird einer Meinung nach Allgemeinzugänglichkeit bereits deswegen angenommen, da sie für die Allgemeinheit produ-

⁶¹⁹ *Ricker*, Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelnetze, S. 51; *Hesse*, Rechtsfragen der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen, ZUM 1987, S. 19, 22. Anders *Degenhart*, Grenzüberschreitender Informationsfluss und grundgesetzliche Rundfunkordnung, EuGRZ 1983, S. 205, 210 nach dem Allgemeinzugänglichkeit bereits gegeben ist, wenn der Kabelanschluss eine dem durchschnittlichen Standard entsprechende Empfangsvorrichtung ist.

⁶²⁰ *Hesse*, Rechtsfragen der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen, ZUM 1987, S. 19, 23

⁶²¹ *Holtzbrinck*, Definitions- und Rangfolgeprobleme bei der Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen, S. 86; *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 93

ziert werden⁶²³. Dem kann entgegengehalten werden, dass die tatsächliche Zugänglichkeit erst durch die Verbreitung im Kabelnetz erfolgt. Auch in diesem Fall erscheint es daher sinnvoll wie bei den herangeführten Programmen einen generellen Zugangsanspruch des Empfängers zu den über Kabel empfangbaren Programmen zu bejahen, wenn Kabelanlagen vorhanden und technisch nutzbar sind⁶²⁴. Auch die für die Kabelverbreitung produzierten Programme sind daher vom Schutzbereich der Informationsfreiheit umfasst.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass auch die im Kabelnetz verbreiteten Programme von der Informationsfreiheit geschützt sind⁶²⁵.

b. Weiterverbreitung europäischer Programme

Eine Besonderheit ergibt sich bei der Weiterleitung europäischer Programme. Nach der Konzeption der EG-Fernsehrichtlinie, gewährleisten die Mitgliedstaaten den freien Empfang und die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen, die im Sendestaat entsprechend den dort gültigen Vorschriften veranstaltet werden und die den in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards entsprechen. Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag⁶²⁶ setzte unter anderem sowohl die novellierte EG-Fernsehrichtlinie als auch das Änderungsprotokoll der Europaratskonvention über das grenzüberschreitende Fernsehen in deutsches Recht um.

Bei der Auswahl der Programme, die in das Kabelnetz eingespeist werden, finden mitunter europäische Programme keine Berücksichtigung. Nach deutschem Recht rechtfertigt sich dies mit der Wahrung des Vielfaltsgebots. Nach europäischem Maßstab ist das Kriterium des Vielfaltserfordernisses mit Art. 59 EGV vereinbar, da sich das Kriterium der Vielfalt in Deutschland unterschiedslos auf alle Programme bezieht und somit nicht diskriminierend ist⁶²⁷.

⁶²² *Degenhart*, Verfassungsfragen neuer elektronischer Medien – Folgewirkungen auf Medienstruktur und Medienpolitik, BayVBl. 1986, S 577, 584

⁶²³ *Ricker*, Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen, S. 58 f.

⁶²⁴ Vgl. hierzu *Schmitt Glaeser/Degenhart*, Koordinationspflicht der Länder im Rundfunkwesen, AfP 1986, S. 187

⁶²⁵ Über die Möglichkeit der Auswahl zwischen den möglich Programmen durch den Kabelveranstalter siehe § 1 A V. 2 b

⁶²⁶ Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist am 1.4.2001 in Kraft getreten. Der am 1.1.2001 in Kraft getretene momentan gültige Fünfte Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthält für diesen Bereich keine wesentlichen Änderungen.

⁶²⁷ *Schippan*, Die Rangfolge der Kabeleinspeisung nach dem Bayerischen Mediengesetz vor dem Hintergrund des Europarechts, BayVBl. 1998, S.40,45; EGMR, EuGRZ 1990, S. 255, 258 - Groppera

Auch im Lichte des Art. 10 EMRK wird die Anforderung des deutschen Rechts nicht beanstandet. Zwar beeinträchtigt die Nichtberücksichtigung einzelner Programme die Informationsfreiheit, so dass der Eingriff einer Rechtfertigung nach Art. 10 II EMRK bedarf. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat jedoch anerkannt, dass es den Mitgliedstaaten bei beschränkter Kapazität grundsätzlich gestattet ist, eine Auswahl unter verschiedenen Programmen zu treffen. Voraussetzung soll aber wegen des Verhältnismäßigkeitsgebots sein, dass die Auswahl zum Schutz des kulturellen und politischen Pluralismus erfolgt.⁶²⁸

c. Inhaltliche Anforderungen

Für die Weiterverbreitung ergibt sich aus Art. 5 I S.2 GG die Notwendigkeit, durch Gesetz Leitsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß an gegenseitiger Achtung gewährleisten und zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information verpflichten.⁶²⁹ Die Landesmediengesetze beinhalten demzufolge auch für die Weiterverbreitung gewisse Programmgrundsätze.

Umstritten war lange Zeit die Frage, ob und in welchem Umfang ausländische Programme bei ihrer Weiterverbreitung in der Bundesrepublik dem Erfordernis von Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt unterworfen sind⁶³⁰. Diese Frage hat sich nach dem Niedersachsen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts geklärt.⁶³¹ Für ausländische Sender besteht demnach keine Bindung an die Meinungsvielfalt, da schon wegen der Sprache kein besonderer Einfluss auf die Meinungsbildung in der Bundesrepublik zu erwarten ist und von einem ausländischen Veranstalter nicht erwartet werden kann, inländische Auffassungen ausgewogen zu Wort kommen zu lassen.

B. USA

⁶²⁸ EGMR EuGRZ 1990, S.255, 258, Rdnr.69f. (Gropper)

⁶²⁹ BVerfGE 73, 118, 199f.

⁶³⁰ Vgl. heute primär die Rahmenregelungen des § 35 RfStV; *Jarass*, Folgen der Zulassung eines Fernsehprogramms für die Verbreitung in anderen Bundesländern, ZUM 1994, S.321ff., 324ff.; *Herrmann*, Rundfunkrecht, S.421

⁶³¹ BVerfGE 73, 118, 202

Im Vergleich zu der Situation in Deutschland liegt die Besonderheit der Behandlung grenzüberschreitenden Rundfunks in den USA zum Einen darin, dass nur sehr wenige unmittelbar angrenzende Nachbarstaaten existieren. Berührungspunkte gibt es daher hauptsächlich mit Kanada und Mexiko. Zudem sind die USA nicht Teil einer der Europäischen Union vergleichbaren Gemeinschaft. Diese fast schon isolierte Stellung hat auch Folgen für die Behandlung grenzüberschreitenden Rundfunks, welche im Folgenden dargestellt werden.

I. Rahmenbedingungen

Informationen, die von außen in die USA getragen werden, unterliegen einer Reihe rechtlicher Prinzipien. Zum Einen wird durch das First Amendment sichergestellt, dass die Regierung keine Informationen von außen behindern darf, zumindest, wenn der Empfänger Staatsbürger oder Bewohner der Vereinigten Staaten ist.⁶³² Hinzu kommen internationale Abkommen und Grundsätze, die auf den grenzüberschreitenden Informationsfluss einwirken⁶³³.

1. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Eingehende Informationen werden auch in den USA vorrangig durch das Völkerrecht bestimmt. Hierbei gibt es zwar einige Überschneidungen mit den bereits für Deutschland dargelegten Vorschriften, jedoch existieren auch Unterschiede, die vor allem daraus resultieren, dass die für Deutschland gültigen - aus dem europäischen Rechtsraum stammenden Regelungen - in den USA keine Anwendung finden.

In völkerrechtlicher Hinsicht unterliegen die USA Art. 19 der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948⁶³⁴, der unter anderem ein internationales Recht auf den Empfang von Informationen statuiert.⁶³⁵ Jedoch stellt dieses Dokument keinen Vertrag dar und kann amerikanisches Recht nicht direkt bestimmen. Es fungiert

⁶³² So etwa in *Lamont v. Postmaster General*, 381 U.S. 301 (1965)

⁶³³ Für einen Überblick siehe: *FCC*, Report on International Negotiations, Spectrum Policy & Notifications 2001

⁶³⁴ G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/180, at 71 (1948)

vielmehr als Argumentationshilfe für die Gerichte⁶³⁶ und beeinflusst auf diese Weise die Anwendung nationalen Rechts und die Auslegung der Verfassung.⁶³⁷

Weiterhin unterliegen die USA wie Deutschland Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966.⁶³⁸

Ein wichtiger Schutz internationaler Informationsflüsse besteht darüber hinaus durch die Amerikanische Menschenrechtskonvention.⁶³⁹ Art 13 enthält Garantien, die die Meinungsäußerungsfreiheit betreffen. Absatz 1 stellt dabei klar, dass dieses Recht auch die Freiheit einschließt, „Informationen und Gedankengut jeder Art über die Landesgrenzen hinweg in mündlicher, schriftlicher oder gedruckter Form, als Kunstwerk oder durch irgendein anderes Mittel eigener Wahl in Erfahrung zu bringen, zu empfangen oder weiterzugeben“.

Vielleicht noch wichtiger als diese internationalen Statute freien Informationsflusses ist die öffentliche Haltung der USA zum internationalen Informationsfluss. So wurde Art. 19 der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen explizit von den USA unterstützt.⁶⁴⁰ Die USA haben in der Folge immer wieder die besondere Bedeutung und Wichtigkeit grenzüberschreitender Informationsflüsse betont und stets gegen Störungen dieses Prinzips protestiert. Diese Haltung macht es Amerika politisch und moralisch schwer, von einer offenen Handhabung des transnationalen Informationsflusses Abstand zu nehmen.

2. Nationale Rahmenbedingungen

⁶³⁵ “Everyone has the right, to freedom of opinion and expression; this right includes the freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers”, G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/180, at 71 (1948)

⁶³⁶ Zum Beispiel *Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F.2d 876, 881-883 (1980); *Zemel v. Rusk*, 381 U.S. 1, 14 (1964)

⁶³⁷ *Burke*, Application of International Human Rights Law in State and Federal Courts, 18 *Texas International Law Journal* (1983), S. 291, 305; *Barnett*, Law of International Telecommunications in the United States, S. 145

⁶³⁸ BGBl.1973 II, S.1534; der Pakt ist für die Bundesrepublik am 23.3.1976 in Kraft getreten

⁶³⁹ American Convention on Human Rights vom 22.November 1969, Art.13 Abs.1: “Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one’s choice.”

⁶⁴⁰ *Hagelin*, Prior Consent or the Free Flow of Information Over International Satellite Radio and Television: A Comparison and Critique of U.S. Domestic and International Broadcast Policy, 8 *Syracuse Journal of International Law & Communications* 1981, S. 265, 265; *Magraw*, Telecommunications: Building a Consensus, *Harvard International Law Review* 1984, S. 27, 28-30

Als nationale Rahmenbedingung fungiert in den USA ausschließlich das First Amendment. Dieses garantiert grundsätzlich einen freien Informationsfluss und schützt sowohl den Empfang als auch die Abgabe von Informationen. Insbesondere gilt dies für verkörperte und nicht verkörperte Informationen, also auch für den Rundfunk.

Erfasst werden vom First Amendment auch grenzüberschreitende Rundfunksendungen, so dass bei ihrer Beurteilung und rechtlichen Einordnung stets der nationale Verfassungsschutz beachtet werden muss.

3. Bilaterale Verträge

In den USA existieren einige bilateraler Verträge, die den Bereich des Rundfunks regeln. Besonders hervorzuheben ist zunächst der Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag zwischen den USA und Deutschland vom 29. Oktober 1954⁶⁴¹. Dieser regelt, dass die Staatsangehörigen eines Vertragsteils im Gebiet des anderen Vertragsteils Informationen zur Veröffentlichung sammeln dürfen (Art. II Abs.4). Dabei steht es ihnen frei, Material, das im Ausland zur Verbreitung durch Presse, Rundfunk, Fernsehen, Film oder andere Mittel der Verbreitung bestimmt ist, unbehindert zu übermitteln.

Weitere bilaterale Abkommen existieren vor allem auf dem Bereich der Frequenzordnung. So etwa mit Kanada und Mexiko⁶⁴², aber auch mit Argentinien⁶⁴³. Ziel dieses Abkommens ist die Vereinfachung des Rundfunkverkehrs zwischen den USA und Argentinien.

II. Regulierung des Informationsflusses

Im Hinblick auf die Regulierung grenzüberschreitender Informationen sind stets zwei Aspekte zu berücksichtigen. Zunächst müssen, schon aus technischen Gründen, die Funkfrequenzen international und national verteilt und definiert werden, um Störungen zu vermeiden. Dies gilt trotz ihrer geografisch isolierten Stellung auch für die USA.

⁶⁴¹ BGBl. II 1956, S. 407 ff.

⁶⁴² Siehe hierzu unter B II 1 a und b

⁶⁴³ Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Argentine Republic Concerning the Provision of Satellite Facilities and the Transmission and Reception of Signals to and from Satellites for the Provision of Satellite Services to Users in the United States of America and the Republic of Argentina.

Der zweite Aspekt ist die Kontrolle der Inhalte eingehender Informationen. Die Intensität dieser Kontrolle und die Vehemenz der Durchsetzungsmittel ist von Nation zu Nation unterschiedlich und soll im Anschluss an die Frequenzordnung für die USA dargestellt werden.

1. Frequenzordnung

In den USA stellen die Frequenzordnungsvorschriften das wichtigste Element der Regulierung internationalen Informationsflusses dar. Diese sollen einerseits einen reibungslosen internationalen Informationsfluss bewirken und andererseits die Frequenzaufteilungen im mittelamerikanischen Bereich regeln.

a. Ausgangssituation

Schutz vor Frequenzstörungen bieten den USA einige weltweite Verträge wie die Konstitution und die Konvention der ITU⁶⁴⁴.

Generell werden jedoch Stationen, die oberhalb einer Frequenz von 28 Megahertz operieren, nicht von diesen weltweiten Verträgen erfasst. Die USA haben daher eine Reihe von bilateralen und regionalen Arrangements hinsichtlich der Ausstrahlung von Rundfunk auf diesen Frequenzen getroffen⁶⁴⁵.

Neben konventionellen Verträgen wurden sogenannte „letter of agreements“ und „memoranda“ verfasst, welche zwar der Rechtskraft und Verbindlichkeit von Verträgen entbehren, aber dennoch als Handlungsmodi für die unterzeichnenden Partner akzeptiert werden. Die Mehrheit der Vereinbarungen besteht dabei zwischen den USA und ihren direkt angrenzenden Nachbarn Kanada und Mexiko.

Des Weiteren existieren regionale und multinationale Vereinbarungen im Hinblick auf Rundfunk, der eine große geographische Verbreitungsmöglichkeit aufweist, speziell für AM und high-frequency (HF) Rundfunk⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ BGBl. 1996 II, S. 1316 f. und S. 1415 f., sowie BGBl. 1996 II, S.1340 ff. und S. 1417 ff.. Zu den Einzelheiten siehe § 3 A. I.1.b.

⁶⁴⁵ Die wichtigsten sind das North American Regional Broadcasting Agreement vom 13.12.1937, 55 Stat. 1005 (1941), T.S. No. 962 und das North American Regional Broadcasting Agreement vom 15. 11.1950, 11 U.S.T. 413

⁶⁴⁶ Hierzu gehören vor allem vier wichtige multinationale ITU Vereinbarungen: North American Regional Broadcasting Agreement; Regional Agreement for the Medium Frequency Broadcasting Service in Region 2, Rio de Janeiro 1950; Regional Agreement Concerning the Use by the Broadcasting Service of Frequencies in the Medium Frequency Bands in Regions 1 and 3 and in the Low Frequency Bands in Region

Hintergrund all dieser Vereinbarungen ist der Schutz vor Frequenzstörungen. In der Praxis wurde bisweilen bemängelt, dass mit Hilfe derartiger Verträge manche Stationen von der Ausstrahlung in die USA abgeschottet werden.⁶⁴⁷ Heute sind die USA jedoch um eine gerechte Aufteilung der Frequenzen bemüht.

Aufgrund der engen Nachbarschaft von Kanada und Mexiko mit den USA spielen die Frequenzaufteilungen zwischen diesen Staaten eine besondere Rolle und werden daher gesondert dargestellt.

b. Frequenzaufteilung mit Kanada

Auf der Seite von Kanada sind die Industry Canada, die Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) sowie das Department of Canadian Heritage für die Koordinierung der Frequenzen zuständig. Mit diesen Einrichtungen haben die USA eine Reihe bilateraler Verträge geschlossen, wobei auf Seiten der USA das State Department zuständig ist, welches vor allem im Bereich technischer Fragen von der FCC unterstützt wird. Mit Stand von August 2001 gab es in diesem Bereich fünf Vereinbarungen mit Kanada.⁶⁴⁸

Zusätzlich zu den geschlossenen Verträgen wird der Kommunikationsmarkt durch sich periodisch wiederholende Treffen auf unterschiedlichster Ebene bestimmt: Das wichtigste Forum sind hierbei die Niagara Senior Level Consultative Meetings, bei denen bilaterale, nationale und multinationale Aktivitäten beider Länder diskutiert werden. Auf den High Level Meetings, die ad-hoc abgehalten werden, kommen technische Themen zur Sprache und die Koordinierung des Rundfunkspektrums wird bei den Broadcast Allocations and Technical Coordinations vorgenommen, welche nach Bedarf (zumeist zweimal im Jahr) abgehalten werden.

1, Geneva 1975; Regional Administrative Radio Conference to Establish a Plan for the Broadcasting Service in the Band 1605-1705 kHz in Region 2, Rio de Janeiro 1988.

⁶⁴⁷ *Price*, The First Amendment and Television Broadcasting by Satellite, 23 *UCLA Law Review* (1967), S. 879,898f.

⁶⁴⁸ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Canada Relating to the AM Broadcasting Service in the Medium Frequency Band, 1984; Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America Relating to the FM Broadcasting Service, 1991; Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America Relating to the TV Broadcasting Service, 1994; Agreement Concerning the Coordination Between U.S. Satellite Digital Audio Radio Service (DARS) and Canadian Fixed Service and Mobile Aeronautical Telemetry Service in the Band 2320-2345 MHz, 1998 und Agreement on Coordination of Canadian Terrestrial Digital Radio Broadcasting (T-DRB) at 1452-1492 MHz and U.S. Aeronautical Telemetry at 1435-1525 MHz, 1998

c. Frequenzaufteilung mit Mexiko

Auf Seiten Mexikos werden die rundfunkrechtlichen Interessen vom Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), der Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) und den Telecomunicaciones de Mexico (TELECOMM) vertreten. Die Verhandlungen über die Regelung grenzüberschreitender Frequenzen werden auf amerikanischer Seite vom State Department mit Unterstützung der FCC geleitet. Die Verhandlungen laufen unter der Aufsicht der High Level Consultative Commission on Telecommunications (HLCC), welche 1990 gegründet wurde und sich etwa alle zwei Jahre trifft, um Ansichten über wichtige Regelungen, Standards, Verwaltungsfragen und telekommunikationspolitischer Themen auszutauschen.

Beim vierten U.S./Mexico HLCC Treffen im Juni 1994 wurden grundlegende Rahmenbedingungen für die Frequenzaufteilung und weitere telekommunikationsspezifische Fragen aufgestellt.

Grundsätzlich finden zwischen den Sitzungen der HLCC jährlich zwei Treffen bezüglich bilateraler Rundfunkfragen statt sowie bei Bedarf formlose Gespräche zwischen der FCC und dem SCT, bei denen spezielle Fälle von Frequenzstörungen besprochen werden. Im August 2001 bestanden zwischen Mexiko und den USA zwei AM und eine FM Vereinbarungen⁶⁴⁹ sowie drei weitere Vereinbarungen bezüglich Fernsehen mit geringer Reichweite und der Digitaltechnik.⁶⁵⁰

⁶⁴⁹ AM: Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Relating to the AM Broadcasting Service in the Medium Frequency Band, 1998; Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States for the Use of the Band 1605 to 1705 kHz in the AM Broadcasting Service, 1605-1705 kHz band, 1992

FM: Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Relating to the FM Broadcasting Service in the 88-108 MHz Band, 1992

⁶⁵⁰ United States-Mexico VHF Television Agreement, 1962, amended 1988; Agreement Relating to Assignments and Usage of Television Broadcasting Channels in the Frequency Range 470-806 (Channels 14-69) Along the United States-Mexico Border, 1982, amended 1988; Memorandum of Understanding Between the Federal Communications Commission of the United States of America and the Secretaría de Comunicaciones y Transportes of the United Mexican States Related to the Use of the 54-72 MHz, 76-88 MHz and 470-806 MHz Bands for the Digital Television Broadcast Service Along the Common Border, 1998; Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States concerning the Use of the 2310-2360 MHz Band, 2000.

2. Möglichkeiten der Kontrolle von Informationsflüssen

Neben der Frequenzaufteilung spielt auch in den USA die Möglichkeit der Kontrolle eingehender Rundfunksignale eine Rolle. Dabei muss aufgrund der besonderen geographischen Lage der Satellitenrundfunk und der terrestrische Rundfunk gesondert betrachtet werden. Gemeinsam ist beiden die zunächst dargestellte Ausgangslage.

a. Ausgangssituation

Die generelle Befürwortung eines offenen internationalen Informationsmarktes schließt nicht aus, dass es Informationen gibt, die vom Empfängerland nicht erwünscht sind. In diesem Fall wird das jeweilige Land versuchen, diese Informationen zu behindern oder zu unterbinden⁶⁵¹. Völkerrechtliche Möglichkeiten zur Störung bestimmter Sender gibt es auch für die USA.

So können Maßnahmen gegen bestimmte Sender entsprechend der Vorbehaltsklausel des Art. 19 Abs.3 IPBPR und des nationalen Verfassungsrechts getroffen werden.

Zudem enthält auch die Amerikanische Menschenrechtskonvention die Möglichkeit, bei Verletzung der Rechte oder des Rufes Anderer und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit, regulierend einzuschreiten.⁶⁵²

Art. 13 Abs. 3 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention enthält jedoch eine Besonderheit gegenüber den vorgestellten Abkommen. Hier wird festgeschrieben, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht durch unmittelbar angewandte Methoden oder Mittel eingeschränkt werden darf, wie beispielsweise durch den Missbrauch der staatlichen oder privaten Eingriffsmöglichkeiten in Bezug auf das Zeitungswesen, die Rundfunkfrequenzen oder die zur Nachrichtenverbreitung benötigten Anlagen und Geräte oder durch sonstige Mittel, die dazu geeignet sind, die Weitergabe und Verbreitung von Gedanken und Meinungen zu behindern. Art. 13 Abs. 3 der Konvention wird so verstanden, dass er auch „jamming“ verbietet⁶⁵³. Hierzu gibt es in vergleichbaren Abkommen keine Parallele.

⁶⁵¹ So etwa durch „jamming“. Siehe hierzu unter § 3 A I. b

⁶⁵² Art. 13 Abs.2 American Convention of Human Rights

⁶⁵³ *Malanczuk*, Freedom of Information und Communication, in: Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, S.981

Im Hinblick auf die Störung unerwünschter Programme ist für die USA bemerkenswert, dass sie in der Konsequenz ihrer Haltung zum internationalen Informationsfluss diesen stets verteidigt und wiederholt, etwa gegen Störaktionen der Ostblockstaaten, protestiert haben.⁶⁵⁴ Ihre grundsätzlich offene Haltung gegenüber ausländischen Sendern zeigte sich unter anderem in den Reaktionen der USA auf den arabischen Privatsender al-Dschasira. Dieser hatte nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wiederholt Stellungnahmen des Terroristen Bin Laden gesendet und darüber hinaus des Öfteren anti-amerikanischen Positionen Sendeplätze eingeräumt. Der amerikanische Außenminister Colin Powell bat daraufhin den Emir von Katar, in dessen Gebiet der Sender angesiedelt ist, al-Dschasira zu schließen, was der Emir aber ablehnte.⁶⁵⁵ Trotz der Ablehnung unternahm die USA keine weiteren Maßnahmen gegen den Sender.

b. Terrestrischer Rundfunk

Im Bereich des terrestrischen Rundfunks ist zu beachten, dass für Nordamerika in rundfunkrechtlicher Hinsicht lediglich die Nachbarstaaten Kanada und Mexiko von Relevanz sind. Mit Hilfe der terrestrischen Übertragungstechnik können in den USA aufgrund der geographischen und technischen Gegebenheiten praktisch nur die Sendungen dieser Nachbarstaaten empfangen werden. Hieraus ergeben sich auch für die Frage inhaltlicher Überwachung Besonderheiten.

Aufgrund des dargestellten Grundsatzes des „free flow of information“ wird beim terrestrischen Rundfunk grundsätzlich von Kontrollen eingehender Informationsflüsse abgesehen. Dennoch gibt es auch dort einige Berührungspunkte mit dieser Problematik.

Eine lediglich indirekte Kontrolle des Inhaltes eingehender Informationen aus dem Ausland wird nach 47 USC Sec. 325(c) bei Sendungen vorgenommen, die von einer amerikanischen Station an einen im Ausland liegenden Sender zum Zwecke der Rückübertragung in die USA abgestrahlt werden. In diesem Fall hat die FCC die Pflicht, den Inhalt auf Übereinstimmung mit den amerikanischen Standards zu überprüfen. Die Regelung resultiert aus den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts, als einige Stationen, denen Lizenzen verweigert wurden, nach Mexico auswichen und von dort amerikanische Sen-

⁶⁵⁴ *Murty*, International Law of Propaganda, S. 281. Ein weiteres Beispiel stellt die Erklärung der USA im Statement No.III zum Final Protocol, Nairobi Konvention, 1982 dar, in dem die USA ihr Recht in Erinnerung riefen, störungsfrei nach Kuba senden zu dürfen.

⁶⁵⁵ *Meuren*, Bühne für Bin Laden oder CNN der arabischen Welt?, Spiegel Online – 09. Oktober 2001

dungen ausstrahlten⁶⁵⁶. Die Theorie des Kongresses war, dass er, wenn er schon nicht alle Übertragungswege kontrollieren könne, wenigstens Hindernisse schaffen müsse⁶⁵⁷. Auch der Ruf nach direkter inhaltlicher Regulierung aus dem Ausland eingehender Informationen ist immer wieder zu hören. So forderten zum Beispiel einige US Stationen von der FCC vergeblich die Einschränkung der Einspeisung kanadischer Sender in amerikanische Kabelnetze, da die kanadischen Sender Zugang zu US Network Programmen hatten und diese vor der erstmaligen Übertragung durch amerikanische Stationen bereits in das amerikanische Netz einspeisten⁶⁵⁸. Maßnahmen zur Unterbindung dieser Praxis wurden von der FCC aber nicht eingeleitet.

Heute gibt es immer wieder Beschwerden amerikanischer Stationen, die die zunehmende Freizügigkeit kanadischer Sendungen kritisieren. Jedoch wurden auch hier bislang keine Schritte zur inhaltlichen Beschränkung von Seiten der FCC oder internationaler Stellen unternommen.⁶⁵⁹

Eine inhaltliche Kontrolle oder die Vereinbarung allgemeiner Standards mit angrenzenden Nachbarstaaten findet in den USA demnach nicht statt. Dies gilt sowohl für die Informationen aus den unmittelbaren Nachbarstaaten wie auch für die entfernteren terrestrisch empfangbaren Sendungen. Hauptursache dafür ist die besondere geographische Lage der USA, da mit Hilfe der terrestrischen Übertragungstechnik praktisch nur Sendungen aus Mexiko und Kanada empfangen werden können. Eine natürliche inhaltliche Kontrolle terrestrisch übertragener Informationen wird hier bereits durch den Atlantischen und den Pazifischen Ozean vorgenommen. Das Bedürfnis einer weitergehender Regulierung mittels bilateraler Verträge besteht daher nur in sehr begrenztem Umfang und wurde deshalb auch noch nicht verwirklicht.

Zudem bestimmen ohnehin die USA aufgrund ihrer Wirtschafts- und Finanzmacht die angrenzenden Rundfunkmärkte und nicht umgekehrt, so dass auch aus diesem Grund ein Regelungsbedürfnis entfällt.

c. Satellitenrundfunk

⁶⁵⁶ *Price*, The First Amendment and Television Broadcasting by Satellite, 23 UCLA Law Review (1967), S. 879,898

⁶⁵⁷ *Rose*, National Policy For Radio Broadcasting, S. 240

⁶⁵⁸ Auskunft von Joel Rosenbaum, Anwalt für Rundfunkrecht bei Wilmer, Cutler, Pickering in Washington, e-mail vom 29.03.2002

Im Bereich des Satellitenrundfunks setzt sich der Grundsatz des „free flow of information“ ebenfalls vorbehaltlos durch. Es gibt keine inhaltlichen Kontrollen und auch keine technischen Beschränkungen eingehender Rundfunksignale. Die USA bleiben auf diesem Gebiet vielmehr ihrer oft bekräftigten Haltung treu und schützen den ungehinderten grenzüberschreitenden Informationsfluss.

Eine Einschränkung wird lediglich gemacht, wenn amerikanische Stationen mit Satelliten operieren, welche nicht durch amerikanische Behörden lizenziert wurden. Diese Stationen benötigen eine besondere Lizenz⁶⁶⁰. Darüber hinaus sind sie dazu verpflichtet, im Rahmen ihres Programms bestimmte öffentliche Interessen zu berücksichtigen⁶⁶¹. Hierzu zählt zum Beispiel die Verpflichtung, bestimmte Zeiten für politische Werbung zu reservieren und 4% ihrer Sendezeit für Informations- und Erziehungsprogramme bereitzustellen. Hintergrund dieser Regelungen ist jedoch nicht eine inhaltliche Kontrolle, sondern die Schaffung einer Garantie, dass besagte Stationen in Übereinstimmung mit den amerikanischen technischen Anforderungen arbeiten.

Ebenfalls nur mittelbar einschränkend wirkt die sogenannte DISCO II⁶⁶² Entscheidung der FCC. Diese führte zwar grundsätzlich einen „open entry-Standard“ für Bewerber ein, die den Zugang zu Mitgliedstaaten der WTO suchen, um Satellitendienste zu erbringen, die von den Verpflichtungen der USA nach dem WTO-Telekommunikationsabkommen⁶⁶³ erfasst werden. Jedoch behielten sich die USA das Recht vor, bei der Prüfung von Anträgen den Reziprozitätsansatz zugrunde zu legen. Das heißt, dass ein solcher Antrag nur genehmigt wird, wenn US-lizenzierten Unternehmen im jeweiligen Staat tatsächliche wettbewerbliche Möglichkeiten offen stehen. Hintergrund dieser Regelung sind demnach wirtschaftliche Aspekte.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass eine direkte inhaltliche Kommunikationskontrolle grenzüberschreitender Sendungen auch im Rahmen des Satellitenrundfunks nicht stattfindet.

⁶⁵⁹ Auskunft von Joel Rosenbaum, Anwalt für Rundfunkrecht bei Wilmer, Cutler, Pickering in Washington, e-mail vom 29.03.2002

⁶⁶⁰ 47 C.F.R. 25.131(j)

⁶⁶¹ 47 C.F.R. 100.5

⁶⁶² Amendment of the Commission's Regulatory Policies to Allow Non-US Licensed Space Stations to Provide Domestic and International Satellite Service in the United States, 12 FCC Rcd 24049 (1997)

⁶⁶³ Am 15. Februar 1997 beendeten die USA und 67 andere Staaten eine historische Serie von Verhandlungen mit der Annahme des WTO Agreement on Basic Telecom Services (WTO-Telekommunikationsabkommen). Durch ihre Unterschrift verpflichteten sich die Vertragspartner, traditio-

III. Rechtliche Einordnung grenzüberschreitender Sendungen

1. Direktempfang

Rundfunksendungen, welche direkt von Rezipienten in den USA mittels Antenne empfangen werden können, unterliegen zunächst dem Schutz des First Amendment. Ihr Empfang darf nicht blockiert oder verhindert werden.

Darüber hinaus fallen diese Sendungen sowohl unter Art. 19 der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte als auch unter die Amerikanische Menschenrechtskonvention. Ihr Empfang ist demnach national und international geschützt und abgesichert.

2. Einspeisung ausländischer Sender in das Kabelnetz

Die eben genannten Regeln für den Direktempfang gelten nicht (unmittelbar) für die Weiterleitung von Sendungen in die Kabelnetze. Hier sind die Regelungen der FCC und der Staaten zu berücksichtigen.

Die FCC behandelt ausländische Sender bei der Regulierung des Kabelnetzes grundsätzlich nicht anders als einheimische Sender. Die Vorschriften der FCC fassen unter den Begriff einer Fernsehstation auch „any television station licensed by a foreign government“⁶⁶⁴ und lassen ausdrücklich die Einspeisung in das Kabelnetz zu.⁶⁶⁵ Im Vergleich zu heimischen Sendern müssen die ausländischen aber nicht eingespeist werden und ausländische Sender können auch nicht auf Einspeisung in ein amerikanisches Kabelnetz klagen.⁶⁶⁶ Die Einspeisungsregeln wurden ausschließlich zum Schutz lokaler Sender eingeführt und dienen der Unterstützung des Lizenzierungssystems der FCC.

C. Vergleich

nelle Kommunikationsmonopole durch Wettbewerb und Handel mit Telekommunikationsdiensten zu ersetzen. Das Abkommen trat am 5. Februar 1998 in Kraft.

⁶⁶⁴ 47 C.F.R. §76.5(b)

⁶⁶⁵ 47 C.F.R. §76.5(b). Zur Gleichbehandlung von ausländischen Sendern, die Aufnahme in das Kabelnetz begehren siehe *Kiro, Inc. v. FCC*, 631 F. 2d. 900 (D.C. Cir. 1980).

⁶⁶⁶ 47 C.F.R. § 76.5(b)

Der Vergleich hat gezeigt, dass auf dem Gebiet transnationaler Informationen in den USA ein offenes System existiert, welches in Deutschland in dieser ausgeprägten Form nicht zu finden ist. Grundsätzlich wird zwar auch hier der Grundsatz des „free flow of information“ akzeptiert und eingehalten. Vor allem auf dem Gebiet des terrestrischen Rundfunks existieren jedoch Regelungen, die eine Homogenisierung des (europäischen) transnationalen Informationsflusses anstreben, welche in den USA nicht zu finden sind. Regelungen grenzüberschreitender Informationsflüsse beziehen sich in den USA (neben der Frequenzkoordination) vor allem auf wirtschaftliche und urheberrechtliche Belange. Inhaltliche Vorgaben existieren dagegen nicht.

Um hieraus eine Schlussfolgerung ziehen zu können, müssen mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Zum Einen die Tatsache, dass die USA keinen Verpflichtungen unterliegt, die denen der Europäischen Gemeinschaft vergleichbar wären. Dies macht es den USA einfacher, Regelungen im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Rundfunk aufzustellen beziehungsweise diesen zum Großteil (außer im Bereich der Frequenzvergabe) unregelt zu lassen.

Zum Anderen bestimmen amerikanische Sendungen ohnehin einen großen Teil der internationalen und selbstverständlich auch der inländischen Rundfunklandschaft. Regelungen zum Schutz vor ausländischen Sendungen sind daher kaum nötig.

Schließlich legen in Europa schon die geografischen Gegebenheiten nahe, die Flut grenzüberschreitender Sendungen wenigstens in wichtigen Bereichen wie dem Jugendschutz oder der Achtung der Menschenwürde inhaltlich anzugleichen. In den USA ist eine solche Kontrolle aufgrund der Abschottung durch den Atlantischen und den Pazifischen Ozean weniger bedeutsam und notwendig.

Die konsequente Einhaltung des free flow of information Grundsatzes verlangen den USA daher nicht so viel ab wie europäischen oder auch östlichen Staaten.

Die für Deutschland dargestellten Regulierungen dürfen jedoch nicht zu einem falschen Bild führen. Der grenzüberschreitende Rundfunk ist auch hier überwiegend frei und vor allem im Bereich des Satellitenrundfunks kann jeder Empfänger je nach Art und Güte seiner Antenne die in der Luft befindlichen Programme empfangen. Störungsmaßnahmen wie etwa „jamming“ werden in Deutschland nicht vorgenommen. Auch auf europäischer Ebene werden lediglich grundlegende Prinzipien aufgestellt und ansonsten ein

freier grenzüberschreitender Informationsfluss befürwortet und insbesondere durch den EG-Vertrag geschützt.

Sicherlich darf der grenzüberschreitende Rundfunk nicht Opfer der europäischen Regelungswut werden und kann sich unter diesem Aspekt ein Beispiel an dem amerikanischen System nehmen. Jedoch müssen die besonderen politischen und geografischen Gegebenheiten in Deutschland und Europa berücksichtigt werden und in gewissem Maß Vorkehrungen zum Schutz der Zuschauer und nationaler Identitäten ergriffen werden dürfen.

Fünfter Abschnitt: Empfang multikulturellen Rundfunks

Bisher wurde die Thematik des multikulturellen Rundfunks vor allem aus Sicht der sendenden Parteien betrachtet. Rundfunk ist jedoch nie einseitig, sondern bedingt, dass Empfänger die Möglichkeit haben, die angebotenen Sendungen überhaupt sehen und hören zu können. Daher sollen im Folgenden die Empfangsrechte und -möglichkeiten von Rezipienten näher betrachtet werden. Hierbei werden zunächst die allgemeinen Empfangsrechte dargestellt und in einem zweiten Schritt die heute besonders wichtige Möglichkeiten zum Empfang von Sendungen mittels Parabolantenne erörtert.

§1 Der Informationsanspruch des Rundfunkempfängers

A. Deutschland

I. Informationsfreiheit als Abwehrrecht

Die Informationsfreiheit gewährleistet das Recht, sich „ungehindert“ zu unterrichten. Dies kennzeichnet das Recht bereits als Abwehrrecht gegenüber staatlicher Informationsbeschränkung. Das Bundesverfassungsgericht sieht daher auch einen Eingriff in das Recht auf „ungehinderte Unterrichtung“ nicht nur, wenn die Informationsbeschaffung

aus einer allgemein zugänglichen Quelle völlig unmöglich gemacht, sondern auch, wenn sie durch staatliche Verzögerung oder Kanalisierung wesentlich erschwert wird⁶⁶⁷. Sofern eine Informationsquelle einmal faktisch zugänglich ist, muss sich der Rezipient im privaten Bereich ohne staatliche Reglementierung informieren können.

Neben dieser recht eindeutigen Abwehrfunktion der Informationsfreiheit stellt sich aber die Frage, ob ein Anspruch auf staatliche Beschaffung von Informationen und im Besonderen auf Informationen aus ausländischen Quellen besteht.

II. Informationsfreiheit und Pflicht zur Informationsverschaffung

Für Empfänger ist stets die Frage entscheidend, in welchem Umfang ihr Informationsanspruch besteht und welche Leistungen zusätzlich beinhaltet sind. So wäre etwa denkbar, dass auch die Bereitstellung von Decodern, Antennen oder ähnlichen Hilfsmitteln vom Schutzbereich der Informationsfreiheit umfasst sind und dem Staat Handlungsverpflichtungen obliegen. Da technische Hilfsmittel - wie Parabolantennen - im Rahmen des multikulturellen Rundfunks eine wichtige Rolle spielen, muss die Reichweite der Informationsfreiheit geklärt werden.

1. subjektiver Leistungsanspruch

Die Informationsfreiheit ist als klassisches Abwehrrecht nicht darauf angelegt, positive Leistungen zu gewähren.⁶⁶⁸ Der Einzelne kann zur Verwirklichung der Informationsfreiheit daher nicht etwa staatliche Zurverfügungstellung neuer Medien verlangen.

Einen Anspruch auf Installierung technischer Vorrichtungen oder Verkabelung hieße dem Grundrecht einen Leistungs- und Teilhabeanspruch zuzusprechen. Aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt der Informationsfreiheit ergibt sich lediglich die Verpflichtung des Staates, die Errichtung, Aufrechterhaltung und Nutzung der Informationsquelle, die für eine nicht bestimmbare Personenzahl erschlossen werden soll, weder zu behindern noch zu untersagen.⁶⁶⁹

Schon der Wortlaut „sich unterrichten“ spricht gegen einen Leistungsanspruch des Einzelnen auf Informationsverschaffung. Ein Recht des Rezipienten auf Zugänglichma-

⁶⁶⁷ BVerfGE 27 ff., 71, 86, 98

⁶⁶⁸ *Krafczyk*, Ausländische Rundfunksendungen, S.15

⁶⁶⁹ BVerfGE 90, 27, 29; *Rossen*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S.193

chung einer bestimmten Informationsquelle oder auf Ausstrahlung einer bestimmten Fernsehsendung kommt somit grundsätzlich nicht in Betracht.

Etwas anderes muss aber dann gelten, wenn der Einzelne in der realen Ausübung seiner Informationsfreiheit ohne staatliches Tun gehindert wäre, weil etwa andere objektive Vermittlungsquellen nicht vorhanden sind. Es lassen sich dann aus dem objektiv-rechtlichen Charakter der Informationsfreiheit und aus dem Demokratieprinzip Gestaltungsrichtlinien für den Gesetzgeber entnehmen, für ein unabdingbares Mindestmaß an Zugänglichkeit zu sorgen. Der Staat muss dann zur Gewährung elementarer Informationsbedürfnisse positiv tätig werden.⁶⁷⁰ Die Frage, in wieweit der Staat zur Befriedigung des Informationsbedürfnisses auch zur Bereitstellung und Förderung von Informationsquellen zu sorgen hat, ist dann aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt der Informationsfreiheit zu entnehmen.⁶⁷¹

Festzuhalten bleibt, dass eine solche Situation jedoch eine Ausnahme darstellt und heute jeder ohne staatliches Tun der Verwirklichung seiner Informationsfreiheit nachgehen kann. In der Regel bleibt es daher bei dem Grundsatz, dass den Staat im Rahmen der Informationsfreiheit keine Beschaffungs- oder Leistungspflichten treffen.

2. Rundfunkempfangsfreiheit

Rundfunk spielt im Rahmen der Informationsfreiheit aufgrund der Sondersituation, seiner enormen Reichweite und seinen kommunikativen Möglichkeiten eine besondere Rolle. Daher muss der Gehalt der Informationsfreiheit im Hinblick auf den Rundfunk gesondert bestimmt werden.

Ausgangspunkt ist dabei, dass die Verfassung für jeden die Freiheit gewährleistet, sich für oder gegen den Empfang von Fernseh- oder Hörfunksendungen zu entscheiden, das gewünschte Fernseh- oder Hörfunkprogramm auszuwählen und die „allgemein zugänglichen Quelle“ Rundfunk zu rezipieren⁶⁷². Die Rundfunkempfangsfreiheit umfasst dabei auch „die Freiheit des Bürgers zur Benutzung von Geräten, die ihm eine Auswahl unter den am Ort technisch empfangbaren Rundfunk- und Fernsehprogrammen ermöglichen,

⁶⁷⁰ Marko, Subjektive öffentliche Rechte auf Rundfunkveranstaltung und Rundfunkempfang?, S.214

⁶⁷¹ Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S.194

⁶⁷² BVerfGE 73, 197

selbst wenn sie aus technischen Gründen nur mit schwankender oder schlechter Qualität oder nur zu bestimmten Tageszeiten empfangen werden können.⁶⁷³

Von der Rundfunkempfangsfreiheit ist weiter die Freiheit umfasst, über die für den Empfang notwendigen technischen Empfangsgeräte frei zu verfügen. Deshalb erscheint auch das ausschließliche Recht des Bundes, Funkanlagen zum Empfang von Rundfunksendungen zu errichten und zu betreiben (§1 FAG) so anachronistisch.

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge garantiert die Rundfunkempfangsfreiheit darüber hinaus die Beschaffung und Benutzung derjenigen technischen Anlagen, die den Einzelnen in die Lage versetzen sich eine allgemein zugängliche Quelle erst zu erschließen⁶⁷⁴.

Unsere Verfassung verbietet zudem den zwangsweise durchgeführten Gemeinschaftsempfang staatlich vorbestimmter Rundfunksendungen sowie die Beschränkung des Erwerbs leistungsfähiger Rundfunkempfangsgeräte, wie etwa im Fall des legendären „Volksempfängers“. Die Rundfunkempfangsfreiheit verbietet auch den Zwangsanschluß an Gemeinschaftsantennen, soweit dadurch die Freiheit der Programmwahl beeinträchtigt wird.

Diese Freiheiten sind jedoch wiederum objektiv-rechtlich einzuordnen. Sie können dem Staat auch nicht auf dem besonderen Gebiet des Rundfunks Handlungspflichten außerhalb der unter I. erwähnten Sondersituation auferlegen. So gibt es auch keinen Anspruch, Rundfunkprogramme am gewünschten Empfangsort empfangbar zu machen, etwa durch den Aufbau großer Satellitenstationen und Kabelanlagen⁶⁷⁵. Ebenfalls trifft den Staat nicht die Verpflichtung, bestimmte Antennen zur Verfügung zu stellen, um den Empfang zu ermöglichen.

3. Rundfunkempfangsfreiheit im Bezug auf ausländische Sender

Die Rundfunkempfangsfreiheit ist als Teil der Informationsfreiheit eine wesentliche Voraussetzung für eine verantwortliche Meinungsbildung der Bürger. Sie muss daher weit ausgelegt werden und lässt folglich auch keine Beschränkung auf inländische In-

⁶⁷³ BayVGH, ZUM 1985, 617ff., 617

⁶⁷⁴ BVerfG, AfP 1994, 121ff., 121

⁶⁷⁵ so aber *Ricker*, Privatrundfunkgesetze im Bundesstaat S.152 ff. Vgl. zudem EGMR, NJW 91, 615 und *Ricker*, Die Freiheit des Fernseh-Direktempfangs und die rechtliche Zulässigkeit ihrer Beschränkung, NJW 91, S. 602; *Herrmann*, Rundfunkrecht, S. 695

formationsquellen zu.⁶⁷⁶ Wie bereits im zweiten Abschnitt dargelegt, schützt Art. 5 I S.1 GG das Recht, sich aus „allgemein zugänglichen Quellen“ ohne Rücksicht auf den Ursprungsort zu unterrichten.⁶⁷⁷ Die Rundfunkempfangsfreiheit gilt (gerade) auch für den Empfang von Rundfunksendungen, die im Ausland ausgestrahlt und im Bundesgebiet empfangen werden können.

Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz wird zusätzlich durch völkerrechtliche und europarechtliche Bestimmungen bekräftigt, welche die grenzenlose Informationsmöglichkeit international verankern. Entscheidende Grundlagen⁶⁷⁸ hierfür sind Art 10 EMRK, Art.19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948⁶⁷⁹ und Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966⁶⁸⁰.

Beachtet werden muss auch hier, dass der objektiv-rechtliche Gehalt der Rundfunkempfangsfreiheit nur dem Empfang ausländischer Sender schützt und grundsätzlich keine Handlungspflichten des Staates in diesem Zusammenhang bestehen.

B. USA

I. Die Informationsfreiheit des First Amendment

Das First Amendment erwähnt die Informationsfreiheit zwar nicht ausdrücklich, es ist jedoch allgemein anerkannt, dass es im Interesse eines offenen Kommunikationsprozesses⁶⁸¹ auch den Empfang von Informationen schützt⁶⁸². Dabei ist die Informationsfreiheit nicht nur ein „Ableger“ der Meinungsfreiheit, sondern findet gerade besondere Berücksichtigung innerhalb der Kommunikationsfreiheiten.

In der „Red Lion“ - Entscheidung führte der Supreme Court aus, dass „das Recht der Zuschauer und Zuhörer, nicht das Recht der Rundfunkveranstalter, das überwiegende

⁶⁷⁶ *Schwarze*, Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Schwarze*, Fernsehen ohne Grenzen, S.17

⁶⁷⁷ Das BVerfG bezieht in seiner Entscheidung (E 27, 71, 84) in den Schutzbereich ausdrücklich auch Informationsquellen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland ein. Dazu auch *Wendt*, in: v. Münch Art. 5, Rdnr.23

⁶⁷⁸ Vergleiche ausführlicher im vierten Abschnitt, § 3 A I

⁶⁷⁹ G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/180, at 71 (1948)

⁶⁸⁰ BGBl.1973 II, S.1534; der Pakt ist für die Bundesrepublik am 23.3.1976 in Kraft getreten

⁶⁸¹ *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 269

⁶⁸² Vergleiche hierzu ausführlicher im zweiten Abschnitt § 2

ist. (...) Es ist das Recht der Öffentlichkeit, angemessenen Zugang zu sozialen, politischen, ästhetischen, moralischen und anderen Ideen und Erfahrungen zu haben, das hier entscheidend ist.⁶⁸³ Der Rezipient soll also das verfassungsrechtlich geschützte Interesse haben, die verbreiteten Informationen ungehindert durch den Staat zu empfangen.⁶⁸⁴ Das Recht, sich über Ideen zu informieren, ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass der Rezipient seine eigenen Rechte auf Rede-, Presse- und politische Freiheit sinnvoll wahrnehmen kann⁶⁸⁵.

Die besondere Bedeutung und Eigenständigkeit der Informationsfreiheit zeigt sich auch anhand von Grundrechtsabwägungen. Aufgrund der traditionell starken Position der Meinungsfreiheit ist es entscheidend, wer Träger der Meinungsfreiheit ist. Wer im Rahmen einer Eingriffsprüfung hiergegen nur andere rechtliche Interessen in die Abwägung einstellen kann, etwa Gleichbehandlungsansprüche oder das öffentliche Interesse, unterliegt in der Regel. Wird jedoch die Verletzung der Informationsfreiheit im Sinne des First Amendment behauptet, so stehen sich gleichwertige Rechte gegenüber, welche der sorgfältigen Abwägung bedürfen.

Für den multikulturellen Rundfunk entscheidend ist auch hier die Reichweite der Informationsfreiheit. Gerade in einem so großen Land wie den USA ist es vielen Empfängern nur mit Hilfe technischer Hilfsmittel möglich ihren Informationsanspruch auch zu verwirklichen. Ob dem Staat diesbezügliche Leistungspflichten auferlegt werden können, soll im Folgenden betrachtet werden.

1. Verfassungsrechtliche Interessen der Rundfunkempfänger

In der richtungsweisenden „Red Lion“-Entscheidung hat der Supreme Court festgestellt, dass das Interesse der Rezipienten an freier Äußerung ein „kollektives Recht“

⁶⁸³ Red Lion Broadcasting Co v. FCC, 395 U.S. 367, 390 (1969) ; wiederholt in: "Columbia Broadcasting System, Inc. v. FCC", 453 U.S. 367, 395 (1981)

⁶⁸⁴ Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, S.53

⁶⁸⁵ Board of Education v. Pico, 457 U.S. 853, 867 (1982)

sei.⁶⁸⁶ Allerdings zeigt schon die Bezeichnung als kollektives Recht, dass der Einzelne nicht ein bestimmtes Sendeverhalten fordern oder gar gerichtlich durchsetzen kann.⁶⁸⁷ Vielmehr bleibt dieses „Recht“ ein kollektives „Interesse“, dessen Inhalt von staatlichen Institutionen definiert wird.⁶⁸⁸ Der Inhalt des Publikumsinteresses ergibt sich vor allem aus den herrschenden Lehren zur Funktion der Kommunikationsgrundrechte und hat als Ziele insbesondere die Meinungsvielfalt und die Verbreitung von Informationen an möglichst alle Bürger.⁶⁸⁹

2. Subjektive Rechte der Rundfunkempfänger

Trotz oder gerade wegen dieses schwach erscheinenden „kollektiven Interesses“ hat die amerikanische Rechtsprechung auch tatsächliche subjektive Rechte der Rundfunkempfänger entwickelt. Relevant wurde dies vor allem bei Verlängerungen von Rundfunklizenzen, bei denen dem Rundfunkpublikum ein Anhörungsrecht zugebilligt wurde.⁶⁹⁰

Allerdings gibt es bei den subjektiven Rechten auch klare Grenzen. So haben auch in den USA die Rezipienten kein subjektives Recht auf Empfang einer bestimmten Sendung oder den Fortbestand einer bestimmten Rundfunkregulierung.⁶⁹¹ Auch ist der Staat nicht verpflichtet, technische Hilfsmittel zum Empfang von Rundfunksendungen zur Verfügung zu stellen.

Vielmehr verstand der Supreme Court die Rechte der Rezipienten als passives Interesse am Empfang vielfältiger, insbesondere politischer Informationen.⁶⁹² Letztlich erfolgt die Verwirklichung der Publikumsinteressen durch die staatliche Rundfunkregulierung⁶⁹³.

⁶⁸⁶ Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367, 390 (1969): “Das Volk behält sein Interesse an freier Kommunikation durch den Rundfunk und sein kollektives Recht darauf, daß dieses Medium in Übereinstimmung mit den Zielen und Zwecken des Ersten Zusatzartikels genutzt wird.“

⁶⁸⁷ Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.61; im Ergebnis auch Barendt, Broadcasting Law, S.47 ff.

⁶⁸⁸ Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S.61

⁶⁸⁹ “FCC v. National Citizens Committee for Broadcasting“, 436 U.S. 775, 799 (1978)

⁶⁹⁰ „Office of Communication of the United Church of Christ v. FCC“, 359 F.2d 994, 1003 (D.C.Cir. 1966)

⁶⁹¹ Barendt, Broadcasting Law, S. 49

⁶⁹² Barendt, Broadcasting Law, S. 49

⁶⁹³ Diese Auffassung ist nicht frei von Kritik. Ansatzpunkt ist zunächst, dass durch die Rundfunkregulierung im Namen des Publikums die Wahlfreiheit desselben eingeschränkt wird und staatliche Autorität sich über den Geschmack der Massen setzt. Der Staat dürfe nach diesem Verständnis keine Medienangebote anordnen oder auch nur fördern, wenn der Wunsch des Publikums nach diesem Angebot nicht so stark ist, dass sie bereit sind, im Falle einer Einführung von pay-TV die Marktpreise dafür zu zahlen. Siehe hierzu Bußmann, Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, S. 63 f.

Die Verwurzelung der Kommunikationsgrundrechte in überwiegend liberalen Ideen lässt eine Handlungsverpflichtung des Staates in den USA schwerlich zu und ist dem amerikanischen Verfassungsverständnis in diesem Zusammenhang auch weitgehend fremd. Der Rundfunkmarkt wird in der Folge wirtschaftlichen Prinzipien überlassen und der Staat wird nur auf dem Weg der Regulierung tätig. Weitere Handlungsverpflichtungen werden ihm grundsätzlich nicht auferlegt.

II. Informationsanspruch durch den Empfang ausländischer Sender

Zwar haben auch die amerikanischen Konsumenten keinen Anspruch auf Sendung bestimmter Programme. Aus dem First Amendment folgt aber das Recht, einmal eröffnete Informationsquellen zu erhalten. Das gilt auch für solche, die aus dem Ausland stammen. Werden ausländische Sendungen zur öffentlichen Verbreitung ausgestrahlt, müssen sie auch Amerikaner empfangen dürfen. Dieses Recht leitet sich aus dem First Amendment, Art. 19 der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948⁶⁹⁴, Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966⁶⁹⁵ und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention⁶⁹⁶ ab.

Die Informationsfreiheit geht jedoch auch in Bezug auf ausländische Sender nicht so weit, dem Staat positive Handlungspflichten zur Ermöglichung des Empfangs aufzuerlegen. So muss der Staat nicht für die Versorgung mit Antennen oder ähnlichen Empfangshilfen sorgen. Dies bleibt immer noch Aufgabe der Empfänger.

C. Vergleich

Beide Rechtsordnungen zeigen deutlich, dass der Rundfunk nicht ausschließlich den Interessen der Rundfunkveranstalter dienen soll, sondern es wird statt dessen dem Interesse des Publikums an vielfältigen Informationen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Dies gilt auch im Hinblick auf den Empfang ausländischer Sendungen. Die jeweiligen Ver-

⁶⁹⁴ G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/180, at 71 (1948)

⁶⁹⁵ BGBl.1973 II, S.1534; der Pakt ist für die Bundesrepublik am 23.3.1976 in Kraft getreten

⁶⁹⁶ American Convention on Human Rights vom 22.November 1969, Art.13 Abs.1: "Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one's choice."

fassungen und die einschlägigen völkerrechtlichen Vereinbarungen garantieren die grenzüberschreitende Informationsfreiheit.

Einig sind sich die Rechtsordnungen aber auch darin, dass der Informationsanspruch nicht soweit geht, den Empfängern die zum Empfang nötigen technischen Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen. Zwar darf der Staat deren Anschaffung nicht behindern, echte Leistungspflichten treffen ihn in der Regel jedoch in keinem der beiden Länder. Aufgrund des amerikanischen Verfassungs- und Rundfunkverständnisses scheint eine solche Verpflichtung dem Staat in Amerika noch weniger auferlegt werden zu können als in Deutschland.

Die Kontinuität dieser Praxis in beiden Ländern zeigt, dass den Bürgern die Selbstverantwortung für die Beschaffung technischer Hilfsmittel auch auferlegt werden kann. Der Staat schafft dabei die Rahmenbedingungen und schützt die Empfangsmöglichkeiten. Eine weitergehende Fürsorge kann aber weder dem Staat zugemutet werden, noch entspricht es der demokratischen Mündigkeit beider Völker.

§2 Direktempfang ausländischer Sender mittels Parabolantenne

Der Direktempfang von Rundfunksendungen mittels Parabolantennen spielt in beiden Ländern aufgrund des umfänglichen Programmangebots eine immer größere Rolle.

Beim Empfang mittels Satellit werden Funksignale irdischer Sendestationen von Satelliten aufgenommen und in andere Empfangsgebiete ausgestrahlt. Da hierbei geographische Gegebenheiten vernachlässigt werden können, ist gerade bei Direktempfang durch Satelliten die Möglichkeit gegeben, ausländische Rundfunksendungen zu empfangen. Auf welche Weise der Empfänger die ausgestrahlten Sendungen auch tatsächlich empfangen kann hängt von der Art der Satelliten ab.

Fernmeldesatelliten nehmen die von den irdischen Sendern übermittelten Rundfunksignale auf und strahlen die Programme im Wege richtfunkähnlicher Punkt-zu-Punkt Übertragung zur Erde zurück, wo sie in der Regel von speziellen Empfangsstationen aufgenommen und zur Weiterleitung in Kabelanlagen eingespeist werden⁶⁹⁷. Heute ist der einzelne Empfänger jedoch in der Lage, Programme, die ursprünglich nicht für die All-

⁶⁹⁷ Bueckling, Im Begriffsdschungel des satellitischen Rundfunkrechts, ZUM 1988, S. 164, 165

gemeinheit bestimmt waren, mittels Parabolantenne zu empfangen, welche jedoch einen Durchmesser von 3 bis 6 Meter aufweisen müssen⁶⁹⁸.

Die direkt strahlenden Rundfunksatelliten verfügen dagegen über eine wesentlich stärkere Sendeleistung und sind deshalb unmittelbar vom Empfänger mit relativ kleinen Parabolantennen von 0,6 bis 0,9 Meter Durchmesser zu empfangen.

Wie bereits festgestellt, fallen die mit Antennen empfangbaren Programme sowohl in den USA als auch in Deutschland unter den Schutzbereich der jeweiligen Verfassung. Inwiefern sich der Anspruch auf den Empfang ausländischer Sender auf die Installation von Antennen auswirkt, soll im Folgenden untersucht werden.

A. Deutschland

I. Anspruch auf Empfang ausländischer Sender

Grundsätzlich gibt die Informationsfreiheit jedem auch ein Recht auf Empfang der potentiell erlangbaren Programme. Bei der Frage, ob ein Anspruch auf die Ermöglichung des Empfangs ausländischer Sender besteht, müssen zunächst einige Differenzierungen vorgenommen werden. Erstens kann diese Frage nicht für Deutsche und für Ausländer gleich beantwortet werden, da schon wegen der unterschiedlichen Sprachen verschiedene Ausgangsvoraussetzungen herrschen.

Des Weiteren müssen die jeweiligen technischen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Letzteres stellte die Gerichte in den letzten Jahren vor einige Schwierigkeiten. Die Rechtsstreitigkeiten entsponnen sich dabei zumeist an der Frage, ob ausländische Mieter einen Anspruch auf Installation oder zumindest Zustimmung zur Installation einer Parabolantenne haben um damit Sender in ihrer Heimatsprache empfangen zu können. In der Folge muss aber auch überlegt werden, ob nicht auch deutschsprachigen Empfängern, die an fremdsprachigen Sendern interessiert sind, ein dahingehender Anspruch zustehen könnte.

Dabei hat sich mittlerweile eine differenzierte Behandlung des Problems herauskristallisiert, das sich am besten anhand von Fallgruppen darstellen lässt.

⁶⁹⁸ Marko, Subjektive öffentliche Rechte auf Rundfunkveranstaltung und Rundfunkempfang?, S.218

II. Installation einer Parabolantenne

1. Wohnung verfügt über keinen Kabelanschluss

Wenn die Wohnung über keinen Kabelanschluss und auch über keine Gemeinschaftsparabolantenne verfügt, hat der Mieter in der Regel gem. §§ 535, 536, 242 BGB i.V.m. Art 5 I 1 GG einen Anspruch auf Installation einer Parabolantenne.⁶⁹⁹

Zwar richtet sich die Garantie der Informationsfreiheit in erster Linie an den Staat, jedoch entfaltet sie nach ständiger Rechtsprechung⁷⁰⁰ für die gesamte Rechtsordnung Wirkung und somit auch für die Auslegung der §§ 535, 536, 242 BGB. In den Schutzbereich der Informationsfreiheit fallen auch die von den Satelliten ausgestrahlten Programme und die Errichtung der für den Empfang dieser Programme erforderlichen Parabolantennen⁷⁰¹.

Die Rechte des Vermieters als Eigentümer aus Art. 14 GG bleiben hier nicht unberücksichtigt. So muss etwa der Mieter die Installationskosten selbstverständlich alleine tragen. Auch darf der Vermieter den Ort der Anbringung bestimmen⁷⁰². Dennoch ändert dies nichts an der Tatsache, dass das Informationsrecht des Mieters über das Eigentumsrecht des Vermieters aus Art. 14 GG gestellt wird. So darf der Vermieter die Installation auch nur bei Vorliegen eines triftigen Grundes verweigern.⁷⁰³

2. Wohnung verfügt über einen Kabelanschluss

a. Anspruch von Deutschen auf Auslandssender

Deutschsprachige Mieter haben in diesem Fall nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich keinen Anspruch auf Installation oder die weitere Duldung einer ohne Zustimmung des Vermieters angebrachten einer Parabolantenne.⁷⁰⁴ Dem deutschsprachigen Mieter wird somit aufgegeben, sein Informationsbedürfnis durch das im Kabelnetz angebotenen Programm zu decken. Dies führe zwar zu einer Einschränkung der Informationsfreiheit des Mieters, jedoch sei diese Beschränkung bei typisierender Betrachtung

⁶⁹⁹ NJW 1992, 2490, 2491; BVerfG, NJW 1993, 1252

⁷⁰⁰ std. Rspr. seit BVerfGE 7, 198

⁷⁰¹ BVerfGE 90, 27, 32

⁷⁰² OLG Frankfurt a.M., NJW 1992, 2490, 2491

⁷⁰³ OLG Frankfurt a.M., NJW 1992, 2490, bestätigt durch BVerfG, NJW 1993, 1252, vgl. auch BVerfGE 90, 27, 36

tungsweise gerechtfertigt, weil der Mieter sein Interesse, am Medienangebot teilzuhaben, mit Hilfe der über das Kabelnetz nutzbaren Programme weitgehend realisieren könne.⁷⁰⁵

b. Anspruch von Ausländern auf Auslandssender

Anders ist die Sachlage nach Bundesverfassungsgericht bei dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländern. Diese seien in der Regel daran interessiert, die Programme ihrer Heimatländer zu empfangen, um sich über das dortige Geschehen zu unterrichten und um die kulturelle und sprachliche Verbindung aufrechterhalten zu können.⁷⁰⁶ Nach Ansicht des OLG Karlsruhe⁷⁰⁷ bedarf es aber in Fortschreibung der vom OLG Frankfurt a.M.⁷⁰⁸ entwickelten Grundsätze einer weitergehenden Differenzierung.

- Über das Kabelnetz kann kein Sender aus dem Heimatland empfangen werden

Falls die ausländischen Mieter keinen Heimatsender empfangen können und dies nur über eine Parabolantenne möglich wäre, wird eine wesentliche Einschränkung ihrer Informationsfreiheit angenommen und ihnen der Anspruch auf die Errichtung bzw. die Zustimmung zur Errichtung einer Parabolantenne in der Regel zugebilligt.

Dem Eigentumsrecht des Vermieters wird dann dahingehend Rechnung getragen, dass er die Zustimmung von folgenden Kriterien abhängig machen kann:

- die Errichtung wird von einem Fachmann vorgenommen,
- der Mieter stellt den Vermieter von allen anfallenden Kosten, Gebühren und Haftungen frei,
- der Mieter trägt die Kosten der Entfernung der Parabolantenne nach Beendigung des Mietverhältnisses und
- der Vermieter kann den Ort für die Anbringung der Antenne bestimmen, der einen ordnungsgemäßen, störungsfreien Empfang gewährleistet⁷⁰⁹.

⁷⁰⁴ BVerfGE 90, 27, 36

⁷⁰⁵ BVerfG, NJW 1993, 1252, 1253; OLG Frankfurt a.M., NJW 1992, 2490, 2491

⁷⁰⁶ BVerfGE 90, 27, 36

⁷⁰⁷ NJW 1993, 2815

⁷⁰⁸ NJW 1992, 2490

⁷⁰⁹ OLG Karlsruhe, NJW 1993, 2815, 2817

- Über das Kabelnetz kann mindestens ein Sender aus dem Heimatland empfangen werden

Falls ein fremdsprachiger Mieter bereits einen Sender in seiner Heimatsprache empfangen kann, stellt sich die Frage, ob seine Informationsfreiheit hierdurch nicht schon ausreichend gewährleistet ist. Dies wurde in einigen Entscheidungen jedoch verneint⁷¹⁰ und den jeweiligen Mietern ein Anspruch auf Empfang weiterer Sender zugestanden.

Begründet wird dies damit, dass deutschen Mietern, die mittels der Hausantenne bereits die öffentlichrechtlichen Sender und vielfach mindestens zwei Privatprogramme (SAT 1, RTL) empfangen können, das Recht auf die Errichtung einer Parabolantenne zugesprochen wird. Dies könne dann bei fremdsprachigen Mietern, die lediglich ein Programm in der Heimatsprache empfangen können, nicht anders sein.

3. Parabolantennen aus europäischer Sicht

Des Problems der Installation von Parabolantennen hat sich auch die Europäische Kommission angenommen. In einer kürzlich angenommenen Mitteilung hat die EG-Kommission „das Recht auf die Parabolantenne“⁷¹¹ proklamiert. Dieser Mitteilung nach beruht die Möglichkeit, eine Parabolantenne ohne übermäßige Einschränkungen – beispielsweise technischer, administrativer, städtebaulicher oder steuerlicher Art – zu nutzen, auf dem freien Dienstleistungsverkehr und dem freien Warenverkehr als Grundfreiheit des Binnenmarktes. Zudem sei die Möglichkeit, Informationen mittels einer Antenne zu empfangen, Teil der in der europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Meinungsfreiheit.

Dabei können der Mitteilung zufolge folgende Umstände gegen die Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit und des freien Warenverkehrs verstoßen:

- Technische Vorschriften:

Bestimmte technische Spezifikationen für die Antennen können nicht nur den Verkehr der Antennen als Waren, sondern auch den Verkehr der Dienste, die über sie empfangen werden, behindern.

⁷¹⁰ BVerfG, NJWE-MietR 1996, 121; BVerfG, NJW 1995, 1665, 1666; BVerfG, NJW 1994, 2143

⁷¹¹ *Europäische Kommission*: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs – Art. 28 und 49 EG – auf dem Gebiet der Nutzung von Parabolantennen, Pressemitteilung vom 27.06.2001; siehe hierzu auch: *Europäische Kommission*, Dienstleistung auf dem Binnenmarkt: Die Kommission verkündet das Recht auf die Parabolantenne, Pressemitteilung vom 02.07.2001

- Administrative Vorschriften:

Es ist unzulässig, systematische eine vorherige Montagegenehmigung zu verlangen oder ein kompliziertes und teures Verwaltungsverfahren für die Installation einer Antenne einzurichten.

- Architektonische und städtebauliche Vorschriften:

Architektonischen und städtebaulichen Anliegen kann häufig durch bestimmte Anbringungspositionen oder Anbringungsmodalitäten Rechnung getragen werden, sofern dadurch der von jeder Person gewünschte Empfang zu angemessenen Kosten und Bedingungen technisch möglich bleibt.

- Steuerliche Vorschriften:

Die Kommission unterstreicht noch einmal ihren Widerstand gegenüber besonderen Abgaben auf Parabolantennen, wie sie bereits in Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von Verstößen gegen Art.49 EG-Vertrag getan hat.

- Vorschriften, die die Entscheidungsfreiheit der Nutzer einschränken

Jede betroffene Person hat die freie Wahl zwischen den unterschiedlichen Mitteln und Diensten, die über Antenne empfangen werden können. Eine Beeinflussung der dieser Wahl wäre daher unzulässig, vor allem, wenn indem die Nutzung von Parabolantennen bestraft oder verhindert wird oder indem der betroffenen Person vorgeschrieben wird, bestimmte Dienste oder Programme, die über Satellit übertragen werden, zu empfangen.

Die Mitteilung will als Reaktion auf zahlreiche Anfragen, die in letzter Zeit bei der Kommission eingingen, deutlich machen, dass sich die Endverbraucher als Empfänger grenzüberschreitender Dienste auf die Dienstleistungsfreiheit und den freien Warenverkehr berufen können, die in den einzelnen Rechtsordnungen unmittelbar gelten.⁷¹² Sie geht über die bisherigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts hinaus und billigt den Verbrauchern weitergehende Rechte zu.

Dies dürfte dazu führen, dass zahlreiche Beschränkungen in Bezug auf Antennen in Zukunft fallen dürften und das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung angleicht.

⁷¹² Dörr/Zorn, Die Entwicklung des Medienrechts, NJW 2001, S. 2837, 2840

B. USA

I. Ausgangslage

In den USA werden die Empfangsmöglichkeiten von Programmen grundsätzlich durch das First Amendment geschützt. Dies gilt sowohl für inländische als auch für ausländische Sendungen. Bei der Entscheidung der Frage, ob ein Anspruch auf Ermöglichung eines solchen Empfangs besteht, wird - anders als in Deutschland - nicht zwischen Amerikanern und Ausländern unterschieden.

II. Installation einer Parabolantenne

Die Ansprüche von Rundfunkempfängern auf Empfang ausländischer Sender haben auch in den USA Auswirkungen auf die technischen Hilfsmittel, mit denen derartige Programme empfangen werden können. Jedoch muss in Amerika nicht auf die Herleitung aus der Verfassung zurückgegriffen werden, sondern zur Lösung aller eventuell mit der Installation von Parabolantennen im Zusammenhang stehenden Probleme, wurde am 14. Oktober 1996 die „Over-the-Air Reception Devices Rule“⁷¹³ geschaffen. Diese Regelung ist anwendbar auf Zuschauer, die Antennen einer bestimmt festgelegten Größe auf ihrem eigenen oder einem gemieteten Grundstück, für welches sie ein exklusives Nutzungsrecht haben, installieren.

1. Anwendungsgebiet

Die Regelung ist nur anwendbar auf Gebäudeteile, für die der Zuschauer ein exklusives Nutzungsrecht hat, wie etwa sein Balkon oder die Terrasse. Sie ist dagegen nicht anwendbar für öffentlich zugängliche Bereiche, wie zum Beispiel das Dach, die Eingangshalle oder die äußeren Wände. Einschränkungen, die sich hierauf beziehen, sind nicht von der Regelung erfasst und somit erlaubt.

⁷¹³ 47 C.F.R. Sec. 1.4000 ; Mit Wirkung vom 22. Januar 1999 wurde die Regelung dahingehend erweitert, dass sie auch für Mieträume anwendbar ist, bei denen der Mieter ein exklusives Recht auf Nutzung bestimmter Bereiche wie Balkon oder Terrasse hat. Mit Wirkung zum 25. Mai 2001 wurde sie nochmals erweitert und schließt nun auch Antennen von Endverbrauschern ein, die sogenannte „fixed wireless signals“ empfangen oder aussenden können.

Sie ist ebenfalls anwendbar auf gemieteten Grundstücken. Jedoch sind hierbei einschränkende Regelungen zugelassen, die vor Beschädigung wie etwa Löcher in Außenwänden oder dem Dach schützen sollen.

Die Bestimmungen gelten für Antennen mit einem Durchmesser von bis zu einem Meter (oder jeglicher Größe in Alaska), die dazu konstruiert ist, direct broadcast satellite service (DBS) oder fixed wireless signals via Satellit oder auf andere Weise zu empfangen oder Programmierdienste via MMDS und örtliche Fernsehsignale zu nutzen.

2. Erlaubte Einschränkungen

Die Regelung erlaubt örtlichen Regierungsstellen, Verwaltungseinheiten und Vermietern bestimmte Einschränkungen bei der Installation von Antennen durchzusetzen, sowie Regelungen bezüglich Sicherheit und Denkmalschutz aufzustellen. Außerdem kann eine bereits zur Verfügung stehende zentrale oder Gemeinschaftsantenne unter bestimmten Umständen einer Gemeinde oder dem Vermieter das Recht geben, die Installation einer privaten Antenne zu untersagen.

a. Schutz der Sicherheit

Erlaubt sind im Einzelnen zunächst Regelungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, die nicht belastender für den Adressaten sind, als zum Schutz der Sicherheit notwendig ist. So sind Vorschriften rechtmäßig, die die Installation von Antennen vor Notausgängen oder in der Nähe von Stromleitungen verbieten und die korrekte Installationsmethoden vorschreiben. Die Gründe für die Einschränkung müssen aber aus dem Text der Regelung, ihrer Präambel oder gesetzgeberischen Geschichte hervorgehen und für jeden, der eine Antenne installieren möchte, zugänglich sein. Die Sicherheitsvorschriften dürfen auch nicht zwischen den Antennen und Dingen, die in Gewicht und Größe einer Antenne vergleichbar sind und das gleiche Sicherheitsrisiko wie eine Antenne darstellen, unterscheiden.

b. Denkmalschutz

Des Weiteren können Einschränkungen aus Gründen des Denkmalschutzes gemacht werden. Diese dürfen sich aber nur auf Objekte beziehen, die im National Register of Historic Places eingetragen sind oder für eine solche Eintragung in Frage kommen.

Darüber hinaus darf die Restriktion nicht belastender sein als für die historische Erhaltung notwendig ist.⁷¹⁴

c. Gemeinschaftsantennen

Falls bereits eine Gemeinschaftsantenne existiert, können Einschränkungen unter bestimmten Voraussetzungen hierauf gestützt werden. Bedingung ist aber, dass der Zuschauer das bestimmte Programm empfangen kann, das er möchte und mit einer eigenen Antenne hätte empfangen können (also nicht nur Programme desjenigen Satellitenbetreibers zu empfangen, den die Gemeinschaft ausgewählt hat). Des Weiteren müssen die Signale der Gemeinschaftsantenne mindestens genauso gut zu empfangen sein wie von einer eigenen Antenne. Die Kosten, die für die Nutzung der Gemeinschaftsantenne anfallen, dürfen nicht größer sein, als diejenigen, die für Installation, Nutzung und Instandhaltung einer eigenen Antenne anfallen. Schließlich darf das Erfordernis der Nutzung einer Gemeinschaftsantenne anstelle einer eigenen Antenne die Möglichkeiten des Zuschauers bestimmte Programme zu empfangen nicht unnötig verzögern.⁷¹⁵

Es reicht grundsätzlich nicht aus, wenn eine Gemeinschaftsantenne in der Zukunft einmal zugänglich sein wird. Jedoch kann ein Antennenbesitzer aufgefordert werden, seine eigene nach Installation der Gemeinschaftsantenne wieder zu entfernen, wobei die Kosten hierfür vom Vermieter oder der betreibenden Gesellschaft zu tragen sind.

2. Nicht erlaubte Einschränkungen

Die Einschränkungen dürfen grundsätzlich nicht die Installation, die Instandhaltung oder die Nutzung beeinträchtigen und dürfen den Empfänger nicht mehr belasten als für die Erfüllung der Sicherheits- und Denkmalschutzzwecke unbedingt notwendig ist. Die Regelung bezieht sich auf Bundes- und Staatsgesetze oder Regulierungen und schließt darüber hinaus Bauvorschriften, Regelungen von Vermieterverbänden oder ähnliche Vorschriften ein. Eine nicht geduldete Einschränkung liegt vor, wenn die Regelung

- (1) den Gebrauch der Antenne unangemessen verzögert oder verhindert,
- (2) die Kosten für die Installation einer Antenne unangemessen erhöht oder

⁷¹⁴ FCC, Over-the-Air Reception Devices Rule, Fact sheet vom Mai 2001, S.3

⁷¹⁵ FCC, Over-the-Air Reception Devices Rule, Fact sheet vom Mai 2001, S.5

(3) einen Empfänger davon abhält, Signale mit einer Antenne in akzeptabler Qualität zu empfangen oder zu senden⁷¹⁶.

Aus praktischen Gründen hat die FCC die verbotenen Einschränkungen spezifiziert.

(1) So liegt eine unangemessene Verzögerung oder Verhinderung der Installation einer Antenne vor, wenn eine lokale Regelung alle Antennen verbietet oder die vorherige Einholung einer Erlaubnis oder Zustimmung verlangt.⁷¹⁷

(2) Eine unangemessene Erhöhung der Kosten ist etwa dann gegeben, wenn an eine lokale Regierungsstelle eine Gebühr für die Installation gezahlt werden müsste. Sie kann außerdem vorliegen, wenn von Regierungsseite oder durch den Vermieter dem Zuschauer zusätzliche Kosten für die Installation auferlegt werden wie etwa durch Festlegung auf ein bestimmtes – teures – Antennenmodell.⁷¹⁸

Für die Ermittlung der Kosten sind die Kosten für die technische Ausstattung und Wartung heranzuziehen und zu beachten, ob es ähnliche finanzielle Anforderungen an vergleichbare Objekte wie etwa Mülleimer oder Klimaanlage gibt.

(3) Schließlich wird ein Zuschauer dann vom Empfang abgehalten, wenn er die Antenne an einer Stelle des Hauses installieren muss, die einen Empfang unmöglich macht oder zumindest erschwert. Erlaubt ist dagegen die Auflage, die Antenne an einer Stelle anzubringen, die von der Straße aus nicht sichtbar ist, wenn diese Stelle nicht einen guten Empfang verhindert und keine Verzögerung oder Mehrkosten verursacht.⁷¹⁹

C. Vergleich

An dieser Stelle wird der technische Vorsprung der USA auf dem Gebiet von Satellitenempfang deutlich. Aufgrund dieses Vorsprungs entsponnen sich in den USA schon früher Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Nutzung oder der Installation von Parabolantennen. Als Reaktion darauf entstand die Over-the-Air Reception Devices Rule. Bei der Durchsetzung seiner Rechte muss ein Betroffener nicht mehr den „Umweg“ über die Verfassung nehmen, sondern kann sich direkt auf Verletzung dieser Regelung berufen.

⁷¹⁶ 47 CFR 1.400, S.365

⁷¹⁷ FCC, Over-the-Air Reception Devices Rule, Fact sheet vom Mai 2001, S.2

⁷¹⁸ FCC, Over-the-Air Reception Devices Rule, Fact sheet vom Mai 2001, S.2

⁷¹⁹ FCC, Over-the-Air Reception Devices Rule, Fact sheet vom Mai 2001, S.3

Diese deckt das Spektrum möglicher Einschränkungen, wenn auch recht pauschal so doch umfassend, ab. Die nähere Ausgestaltung und Spezifizierung wird durch die FCC vorgenommen und gegebenenfalls gerichtlich bestätigt oder abgelehnt. Grundsätzlich haben aber alle Parteien eine feste Regelung, an die sie sich halten können.

In Deutschland dagegen existieren zwar miet- und baurechtliche Vorschriften. Der eigentliche Anspruch auf Installation einer Parabolantenne erwächst aber erst im Zusammenhang mit der Verfassung. Solange die Rechtslage nicht durch eine Reihe bestätigender Urteile verfestigt wird, besteht in dieser Hinsicht Unsicherheit beim Umgang mit der Installation von Antennen. Eine gesetzliche Regelung könnte manche Unsicherheit beseitigen.

Auch bei der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Problem sind Unterschiede erkennbar. Auffallend ist zunächst, dass in den USA keine Unterscheidung zwischen amerikanischen und ausländischen Zuschauern gemacht wird. Die Regelung gilt einheitlich für jeden, der eine Installation vornehmen möchte. Dies erscheint auch sinnvoll, denn es ist nicht einsichtig, warum ein ausländischer Mitbürger einen Anspruch auf Empfang eines fremdsprachigen Programms haben sollte und ein Deutscher, der sich für eine fremde Sprache oder einen fremdsprachigen Sender interessiert nicht, nur weil dies nicht seine Muttersprache ist.

Dass eine solche Regelung auf Dauer auch nicht beständig sein wird, zeigen vor allem die Ansichten der EG-Kommission. Diese kommen der amerikanischen Handhabung sehr nahe und verzichten ebenfalls auf die Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Zuschauern bzw. Zuhörern. Es ist anzunehmen, dass auch in Deutschland eine Annäherung an das amerikanische Modell stattfinden wird. Einige Entsprechungen gibt es schon heute wie etwa die Tatsache, dass grundsätzlich das Informationsrecht des Zuschauers vor das Eigentumsrecht des Vermieters gestellt wird und Restriktionen überwiegend aufgrund baulicher- oder sicherheitspolitischer Gründe zugelassen werden.

Sechster Abschnitt: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die rechtliche Einordnung multikulturellen Rundfunks in mehrfacher Hinsicht heute eine wichtige Rolle spielt.

Sie erlangt Bedeutung, wenn im Inland Sendungen für dort lebende Ausländer produziert werden sollen, wenn ausländische Personen oder Gesellschaften im Inland eine Rundfunkstation betreiben wollen und wenn es um den Empfang grenzüberschreitender Informationen und die Beschaffung bzw. Installation der hierzu benötigten technischen Hilfsmittel geht.

Mit zunehmender Globalisierung, verstärkter Mobilität und vermehrter ethnischer Verschmelzung verschiedener Bevölkerungsgruppen wird die Bedeutung multikulturellen Rundfunks noch weiter zunehmen. Dabei werden die juristischen Hauptbetätigungsfelder auf dem grenzüberschreitenden Rundfunk liegen aber auch die Umsetzung multikultureller Einflüsse im inländischen Rundfunk werden die nationalen Einrichtungen beschäftigen.

Um aus den in dieser Arbeit gewonnen Erkenntnissen eine Schlussfolgerung für die zukünftige Behandlung multikultureller Einflüsse im deutschen Rundfunk ziehen zu können, werden zunächst die notwendigen Vorbedingungen für die Einordnung multikulturellen Rundfunks zusammengefasst (I.). Anschließend werden die in den einzelnen Abschnitten gewonnenen Ergebnisse dargestellt (II.) und die Thematik der kulturellen Überfremdung behandelt (III.). Schließlich werden die sich insgesamt ergebenden Schlussfolgerungen gezogen sowie ein Ausblick in die Zukunft gewagt (IV.).

I. Vorbetrachtungen

Bei der Einordnung multikulturellen Rundfunks in Deutschland müssen verschiedene feststehende Grundvoraussetzungen berücksichtigt werden.

Zunächst kann Deutschland nicht isoliert betrachtet werden. Als Teil der Europäischen Union müssen europäische Regelungen, Politik und Einflüsse umgesetzt und integriert werden. Dies wirkt sich in verschiedenen Bereichen des multikulturellen Rundfunks aus. Zum Einen auf dogmatischem Gebiet, wie etwa bei der Auslegung der Grundrechte

und zum Anderen in der Praxis, wie beispielsweise bei der Belegung der deutschen Kabelnetze, der Akzeptanz europäischer Investoren und vor allem im Rahmen des grenzüberschreitenden Rundfunks. Der Spielraum deutscher Gesetzgeber und in der Folge deutscher Rundfunkveranstalter und Rundfunkbehörden ist daher unter vielen Aspekten eingeschränkter und geringer als beispielsweise der amerikanische.

Weitere wichtige Rahmenbedingungen werden durch das Grundgesetz vorgegeben. Zum Einen wirkt es sich auf die Struktur und die Regulierung des deutschen Rundfunks aus und lässt beispielsweise ein vollständig kommerzielles Rundfunksystem wie in Amerika nicht zu. Öffentlich-rechtliche und kommerzielle Veranstalter müssen vielmehr eine Arbeitsbasis finden sowie die Vielfältigkeit im Programm gemeinsam gewährleisten. Auch ist eine zurückhaltende Rundfunkregulierung wie in den USA in Deutschland noch nicht verfassungsrechtlich vertretbar, was wiederum Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung der Programme und somit auch auf die Integration multikultureller Einflüsse hat.

Zum Anderen fließen die verfassungsrechtlichen Vorgaben in die Rechte der Empfänger ein, was auf der einen Seite ebenfalls die Inhalte von Programmen beeinflusst und auf der anderen Seite im Bereich des grenzüberschreitenden Rundfunks und bei der Installation von Parabolantennen Auswirkungen hat.

Des Weiteren fehlt dem deutschen Rundfunk und seinen Produktionen die publizistische Machtstellung, die amerikanische Sendungen innehaben. Von einer Überschwemmung des internationalen Marktes mit deutschen Erzeugnissen kann nicht die Rede sein. Auf diesem Gebiet sind allein die USA Marktführer.

Schließlich gibt die sich von den USA unterscheidende Bevölkerungsstruktur in Deutschland bestimmte Voraussetzungen für die Behandlung multikulturellen Rundfunks vor. Andere ethnische und fremdsprachige Bevölkerungsgruppen sind in Deutschland weniger konzentriert und zahlenmäßig schwächer vertreten als in den amerikanischen Ghettos. Dies hat Auswirkungen auf die Attraktivität der Programme und auf die Durchsetzungskraft der Bedürfnisse dieser Gruppen.

Das Zusammenspiel all dieser Faktoren gibt das Grundgerüst für die Einordnung und Behandlung multikulturellen Rundfunks vor.

II. Ergebnisse der Betrachtungen

Der durchgeführte Vergleich hat für den Umgang des deutschen Rundfunks mit multikulturellen Einflüssen mehrerlei gezeigt:

1. Verfassungsrechtliche Lage

Die deutsche Verfassung berücksichtigt multikulturelle Einflüsse insofern, als sie auch ausländische Informationsquellen unter den Schutz des Art. 5 GG stellt. Somit wird ein grenzüberschreitender Informationsfluss geschützt und Rezipienten können sich hierauf - etwa im Zusammenhang mit der Installation von Parabolantennen – berufen.

Insbesondere können sich auch ausländische natürliche Personen auf den Schutz durch die Kommunikationsgrundrechte berufen. Ausländische juristische Personen sind dagegen nur unter bestimmten Voraussetzungen und auch nur auf europäischer Ebene geschützt.

Die Verfassung gibt ferner die Grundvoraussetzungen für das duale Rundfunksystem vor, welches durch das Zusammenspiel kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Elemente gekennzeichnet ist. Multikulturelle Einflüsse kommen dabei – etwa in Form fremdsprachiger Beiträge - einerseits im kommerziellen Rundfunk entsprechend der Nachfrage der Rezipienten zum Zuge und andererseits im Rahmen des umfassenden Programmauftrags im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

2. Fremdsprachige Sendungen

Fremdsprachige Sendungen werden in Deutschland heute sowohl im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch im privaten Rundfunk gesendet. Die Anzahl dieser fremdsprachlichen Programme ist jedoch gering und beschränkt sich zudem überwiegend auf den Hörfunk. Dabei wird der größte fremdsprachliche Beitrag inländischer Sender durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geleistet. Im privaten Rundfunk dagegen werden fremdsprachliche Sendungen nur selten im Programm integriert. Von einer umfassenden oder gar ausreichenden Versorgung mit fremdsprachigen Sendungen kann daher in Deutschland nicht gesprochen werden.

3. Ausländische Rundfunksender im Inland

Ausländische Rundfunksender können grundsätzlich auch in Deutschland Tochterunternehmen gründen und eine deutsche Lizenz erhalten. Voraussetzung hierfür ist, dass sie ihren Sitz in Deutschland haben und im Übrigen die gleichen persönlichen und sachlichen Anforderungen erfüllen wie die deutsche Konkurrenz. Die deutsche Staatsbürgerschaft ist dagegen nicht Voraussetzung für den Lizenzerhalt.

4. Grenzüberschreitender Rundfunk

Auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Rundfunks setzen sich in Deutschland bereits viele multikulturelle Einflüsse durch. Europäische Sendungen haben gewisse Ansprüche bei der Weiterverbreitung im Kabelnetz und der Möglichkeit ihres Direktempfangs und auch nicht europäische Sender können schon seit einigen Jahren problemlos über Kabel oder Satellit empfangen werden.

Geschützt wird der Empfang grenzüberschreitender ausländischer Sendungen neben der Vorschrift des Art. 5 GG insbesondere durch völkerrechtliche Regelungen wie Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948⁷²⁰ und Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966⁷²¹ und durch den völkerrechtlichen Grundsatz des „free flow of information“.

Auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Rundfunks existieren zwischenstaatliche Regulierungen zumeist nur auf dem Gebiet der Frequenzvergabe, um Differenzen zu vermeiden. Auf inhaltliche Vorgaben wird im außereuropäischen Bereich verzichtet. Innerhalb Europas existieren dagegen einige Regelungen, die eine einheitliche Handhabung etwa auf dem Gebiet des Jugendschutzes vorgeben und fördern.

5. Parabolantennen

Die Installation von Parabolantennen zum Empfang ausländischer Programme wird in Deutschland bisher nur bei ausländischen Bürgern gesondert geschützt. Falls diesen andere Informationsmöglichkeiten verschlossen sind und Sendungen aus dem Heimatland nicht zum Beispiel über Kabel empfangen werden können, besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Duldung der Installation einer Parabolantenne. Der

⁷²⁰ G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/180, at 71 (1948)

Anspruch des Eigentümers aus Art. 14 GG tritt bei der Abwägung mit dem Informationsrecht aus Art. 5 GG regelmäßig zurück.

Deutsche Empfänger müssen sich mit dem deutschen Programm begnügen. Ein darüber hinausgehender Anspruch Installation einer Parabolantenne zum Empfang ausländischer Sender wird bisher nicht anerkannt.

III. Gefahr kultureller Überfremdung?

Multikultureller Rundfunk in seiner heutigen Form wird nicht nur als positiv und verständigungsfördernd angesehen. Viele befürchten vor allem durch den grenzüberschreitenden Rundfunk eine Gefährdung ihrer eigenen Kultur⁷²².

Das Schutzziel nationaler kultureller Besonderheiten ist im Völkerrecht seit jeher anerkannt⁷²³. Bestätigt wird dieses Erkenntnis durch zahlreiche Kulturabkommen und Vorkehrungen zum Schutz kultureller Minderheiten. Es steht auch außer Frage, dass jeder Nation ihre kulturelle Identität bewahren muss und schon aus Gründen der unterschiedlichen Mentalität der jeweiligen Völker keine Einheitskultur entstehen kann.

Im Hinblick auf den Rundfunk bringt der Vorwurf kultureller Überfremdung in Deutschland jedoch zunächst zwei Probleme mit sich.

Zum Einen hat Deutschland eine geografische Zentrallage. Es liegt eingebettet inmitten mehrerer europäischer Nachbarstaaten und stellt schon aus technischen Gründen eine rundfunkpolitische Basis dar, die sich schwerlich ausländischen (europäischen) Einflüssen entziehen kann.

Zum Anderen dient Rundfunk gerade dazu, für eine Verständigung zwischen den Völkern zu sorgen und alle Teile der Welt mit möglichst umfassenden Informationen zu versorgen. Dies gilt vor allem für die Massenkommunikationsmittel Hörfunk und Fernsehen.

Multikultureller Rundfunk bewegt sich in Deutschland zwar stets im Spannungsverhältnis zwischen kultureller Überfremdung und weltoffener Informationspolitik. Jedoch tritt

⁷²¹ BGBl.1973 II, S.1534; der Pakt ist für die Bundesrepublik am 23.3.1976 in Kraft getreten

⁷²² Für den europäischen Raum vgl. *Wiesand*, „Free Flow“ der Illusionen? Kulturpolitische Aspekte des grenzüberschreitenden Rundfunks, in: *Media Perspektiven* 1981, S. 617 ff.; *Kraft*, Wird Europa eine Film- und Fernsehkolonie der USA? In: *EGmagazin* 3/1985, S. 15-18; Peter Häberle, Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 32 (1983), S. 9, 11

hierzulande der Vorwurf kultureller Überfremdung weniger offen zutage als in östlichen oder etwa afrikanischen Ländern. Die Überschwemmung des Medienmarktes mit amerikanischen und sonstigen ausländischen Produktionen mag zwar auf dem Unterhaltungssektor schon fortgeschritten sein. Die Regelungen der einzelnen Landesmediengesetze verhindern aber zumindest auf dem Gebiet des terrestrischen Rundfunks bislang erfolgreich das Aussterben deutscher (und europäischer) Rundfunkkultur.

Der Vorwurf der kulturellen Überfremdung durch grenzüberschreitende Sendungen kann in Deutschland noch nicht ernsthaft aufrechterhalten werden. Die Anzahl der empfangbaren ausländischen Sender über Kabel oder Satellit ist relativ gering und ein Ausweichen auf hiesige Produktionen stets möglich.

Es sollte stets bedacht werden, dass multikultureller Rundfunk nicht die Vereinheitlichung der Kulturen zum Ziel hat. Vielmehr soll ein Einblick in fremde Sprachen, Länder und Lebensarten gegeben werden, der zum besseren Völkerverständnis beitragen soll.

Ausländische Rundfunksender sollten für deutsche Programmhersteller einerseits eine Herausforderung an die eigene Qualität darstellen und andererseits Anregungen für eigene Produktionen liefern. Auch die Vermehrung der Kapazitäten und die sich stetig verbessernde Satellitentechnik sollte eher als Chance denn als Gefahr gesehen werden.

IV. Schlussfolgerung und Ausblick

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das deutsche Rundfunksystem, insbesondere die Gesetzgebung und die Rechtsprechung in vielen Bereichen die Umsetzung multikultureller Einflüsse bereits vorgenommen haben. So bei der Weiterleitung ausländischer Sendungen im Kabelnetz oder bei der Akzeptanz ausländischer Rundfunkveranstalter in Deutschland.

Defizite bestehen vor allem bei der Produktion und Ausstrahlung fremdsprachiger Sendungen. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Produktion solcher Sendungen in Deutschland mit der Einführung der Digitaltechnik und der hiermit unmittelbar zusammenhängenden Vermehrung der Kapazitäten durch ausländische fremdsprachige Sendungen ergänzt, wenn nicht sogar ersetzt werden wird.

⁷²³ *Hoffmann-Riem*, Kulturelle Identität und Vielfalt im Fernsehen ohne Grenzen?, in: *Media Perspektiven*

In der Zukunft wird in Deutschland der Anteil ausländischer Bevölkerungsgruppen ansteigen. Die Europäisierung und die Globalisierung werden zu einem Zusammenrücken der Staaten auch in sprachlicher Hinsicht führen. Fremdsprachige Sendungen aus deutscher Produktion können hierbei ebenso einen Beitrag zum besseren Verständnis der Völker untereinander leisten wie deutsch- oder fremdsprachige Sendungen aus dem Ausland.

Es ist zu erwarten, dass der Anteil der ausländischen Sendungen ansteigen wird. In Konsequenz der bisherigen Medienregulierung der deutschen Gesetze, Behörden und Gerichte ist jedoch nicht zu befürchten, dass deutsche Sender und Produkte vom Markt verdrängt werden. Vielmehr ist wahrscheinlich, dass ein Ausgleich und in gewissem Umfang ein Zusammenspiel zwischen den deutschen und ausländischen Produktionen und Sendern gefördert werden wird.

Literaturverzeichnis

- *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 2000, Hamburg 2000*
- *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 2001, Hamburg 2001*
- *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): ARD-Weißbuch 2000, Frankfurt am Main 1998*
- *Aschenbrenner, Andreas: Deregulierung im Kabelnetz? Baden-Baden 2000*
- *Badura, Peter: Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, Frankfurt a.M. 1980*
- *Baker, Edwin C.: Human Liberty and Freedom of Speech, New York 1989*
- *Barbieri, Richard: „Change in store for WNYC, again“, in: Current vom 3. September 1990, verfügbar unter: <http://www.current.org/people/peop016m.html>*
- *Barendt, Eric: Broadcasting Law, Oxford 1993*
- *Barendt, Eric: Freedom of Speech, Oxford 1985*
- *Barnett, Stephen R.: “Regulation of Mass Media”, in: Barnett, Stephen R./Botein, Michael/Noam, Eli M. (Hrsg.): Law of International Telecommunications in the United States, Baden-Baden 1988, S.81ff.*
- *Barron, Jerome A.: “Access to the press – a new First Amendment Right”, 80 Harvard Law Review, S. 1641 ff. (1967)*
- *Behrens, Steve: “Compromise at UNYC: radio stays public, TV goes commercial”, in: Current vom 3. April 1995, verfügbar unter: <http://www.current.org/rad/rad506ny.html>*
- *Behrens, Steve: „Radio Bilingue launches 24-hour Latino feed“, in: Current vom 18. Oktober 1993, verfügbar unter: <http://www.current.org/rad/rad319spanish.html>*
- *Behrens, Steve: „Rock videos are the appetizer, technologies will be the main course“, in: Current vom 21. Februar 2000, verfügbar unter: <http://www.current.org/ptv/ptv003wnvt.html>*
- *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/ Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1994*

- *Bender, Christiane*: „Kulturelle Identität, interkulturelle Kommunikation, Rationalität und Weltgesellschaft“, in: Reimann, Horst (Hrsg.), *Transkulturelle Kommunikation und Weltgesellschaft*, Opladen 1992, S. 66 ff.
- *Bender, Gunnar* : *Cross-Media-Ownership*, Heidelberg 1999
- *Bender, Gunnar*: „Regulierungskonzepte zum digitalen Fernsehen der USA“, *ZUM* 1998, S. 38 ff.
- *Bethge, Herbert*: „Verfassungsrechtliche Grundlagen“, in: Fuhr, Ernst W./ Rudolf, Walter/Wasserburg, Klaus (Hrsg.): *Das Recht der neuen Medien*, S. 109 ff., Heidelberg 1989, S.74 ff.
- *Bethge, Herbert*: *Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 Abs. 3 Grundgesetz*, Passau 1985
- *Bethge, Herbert*: *Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung*, Baden-Baden 1996
- *Beucher, Klaus/Leyendecker, Ludwig/Rosenberg, Oliver von*: *Mediengesetze – Kommentar*, München 1999
- *Beucher, Klaus/Rosenberg, Oliver von*: „Kapazitätsknappheit und Programmvielfalt“, *ZUM* 1996, S. 643 ff.
- *Birkert, Eberhard/Reiter, Hans J./Scherer, Frank*: *Landesmediengesetz Baden-Württemberg, Kommentar*, 2. Auflage, Stuttgart 2001
- *Bleckmann, Albert*: *Staatsrecht II – Die Grundrechte*, 4. Auflage, Köln 1997
- *Blumenwitz, Dieter*: „Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte“, in: Nowak, Manfred/Steurer, Dorothea/Tretter, Hannes (Hrsg.), *Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte: Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl 1988, S. 67 ff.
- *Blumler, Jay/HoffmannRiem, Wolfgang*: „New Roles for Public Service Television“, in: Blumler, Jay/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), *Television and the Public Interest*, London 1992, S. 202 ff.
- *Böckenförde, Ernst-Wolfgang/Wieland, Joachim*: „Die „Rundfunkfreiheit“ – ein Grundrecht?“, *AfP* 1982, S. 77 ff.
- *Böckstiegel, Karl-Heinz (Hrsg.)*: *Handbuch des Weltraumrechts*, Köln 1991
- *Bollinger, Lee*: *Images of a Free Press*, Chicago 1991

- *Bosman, Wieland*: „Programmgrundsätze für den privaten Rundfunk“, ZUM 1989, S.6 ff.
- *Boston Consulting Group (Hrsg.)*: Strategy for Public Television in a Multi-Channel Environment, Corporation for Public Broadcasting, Boston, März 1991, S. 6
- *Braun, Martin*: Ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen, Hannover 2001
- *Bremer, Eckhard/Esser, Michael/Hoffmann, Martin*: Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland, Baden-Baden 1992
- *Breuer-Ücer, Ulya/Zamborini, Gualtiero*: „Hörfunksendungen für Ausländer in Deutschland“, Media Perspektiven 1996, S. 462 ff.
- *Brugger, Winfried*: Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1987
- *Brugger, Winfried*: Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation, Heidelberg 1991
- *Bueckling, Adrian*: „Im Begriffsdschungel des satellitischen Rundfunkrechts, ZUM 1988, S. 164 ff.
- *Bullinger, Martin/Mestmäcker, Ernst-Joachim*: Multimediendienste, Baden-Baden 1997
- *Bullinger, Martin*: „Das Verhältnis von deutschem und europäischen Rundfunkrecht“, VwBIBW 1989, S. 161 ff.
- *Bullinger, Martin*: „Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste“, AfP 1996, S. 1 ff.
- *Bullinger, Martin*: „Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen“, AöR 1983, S. 161 ff.
- *Bullinger, Martin*: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden 1980
- *Burke, John*: “Application of International Human Rights Law in State and Federal Courts”, 18 Texas International Law Journal, S. 291 ff. (1983)
- *Bußmann, Heike*: Das Verfassungsrecht der elektronischen Medien in Deutschland und den USA, Aachen 2000
- *Carter, Barton T/Lushbough Dee, Juliet/Gaynes, Martin J./Zuckman, Harvey L.*: Mass Communication Law, 4. Auflage St. Paul, Minnesota, 1994
- *Castendyk, Oliver*: „Die Rangfolge im Kabel“, ZUM 1993, S. 464 ff.
- *Chill, Hanni/Meyn, Hermann*: “Konkurrenz zwischen den Medien”, verfügbar unter: <http://www.bpb.de/info-franzis/info260/bodyi2607.html>

- *Current-online*: „Fourth public TV station in its market announces international strategy“, ursprünglich veröffentlicht in Current am 3. Oktober 1994, verfügbar unter: <http://www.current.org/ptv/ptv418w.html>
- *Current-online*: „Issue of TV quality is starting to rise above the background noise“, nur verfügbar unter: <http://www.current.org/people/peop810b.html>
- *Currie David P.*: “Positive and Negative Constitutional Rights”, 53 University of Chicago Law Review (1986), S.864 ff.
- *Degenhart, Christoph*: „Grenzüberschreitender Informationsfluss und grundgesetzliche Rundfunkordnung“, EuGRZ 1983, S. 205 ff.
- *Degenhart, Christoph*: „Grundrechtsschutz ausländischer Personen bei wirtschaftlicher Betätigung im Inland“, EuGRZ 1981, S. 161 ff.
- *Degenhart, Christoph*: „Rundfunk und Internet“, ZUM 1998, S. 333 ff.
- *Degenhart, Christoph*: „Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit“, DVBl. 1991, S. 510 ff.
- *Degenhart, Christoph*: „Verfassungsfragen neuer elektronischer Medien – Folgewirkungen auf Medienstruktur und Medienpolitik“, BayVwBl 1986, S. 577 ff.
- *Delbrück, Jost*: Direkter Satellitenrundfunk und nationaler Regelungsvorbehalt, Beiträge zum Rundfunkrecht Band 25, Frankfurt a.M. 1982
- *Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus* (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 1(Einleitung – Art. 5), Heidelberg, 97. Lieferung, Stand November 2001
- *Dörr, Dieter/Zorn, Nicole*: „Die Entwicklung des Medienrechts“, NJW 2001, S. 2837 ff.
- *Dörr, Dieter*: „Die Kabelbelegungsregeln in den Landesmediengesetzen und der Anspruch auf unentgeltliche Durchleitung des Fernsehprogramms Premiere zu den angeschlossenen Haushalten“, ZUM 1997, S. 337 ff.
- *Dörr, Dieter*: „Grundversorgung vs. „Lückenfüllen“ als Aufgabe der öffentlichen Fernsehanbieter“, in: Kohl, Helmut (Hrsg.), Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997
- *Dörr, Dieter*: „Zugang zu den Kabelnetzen und die Regulierung des europäischen Rechts“, Gutachten des Mainzer Medieninstituts, verfügbar unter: <http://www.mainzer-medieninstitut.de/ausblick.htm>

- *Dörr, Dieter*: Die Einflüsse europarechtlicher Entwicklungen auf das Bund-Länder-Verhältnis im Rundfunkwesen, München 1992
- *Dörr, Dieter*: Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, Baden-Baden 1997
- *Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band 1(Art. 1 – 19), Tübingen 1996
- *Duggan, Ervin S.* : “The Future and Public Broadcasting”, Aspen Institute Quarterly 4:3 (1992), S.14 ff.
- *Dworkin, Ronald*: Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution, Cambridge 1996
- *Eberle, Carl-Eugen/Gersdorf, Hubertus*: Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, Baden-Baden 1993
- *Eberle, Carl-Eugen*: „Das europäische Recht und die Medien am Beispiel des Rundfunkrechts“, AfP 1993, S. 422 ff.
- *Eckhardt, Josef*: „Nutzung und Bewertung von Radio- und Fernsehsendungen für Ausländer“, Media Perspektiven 1996, S. 451 ff.
- *Eifert, Martin*: “Medienrecht in den USA”, in: Leonhard, Joachim Felix/Ludwig, Hans-Werner/Schwarze, Dietrich/Straßner, Erich (Hrsg.), Medienwissenschaft: Ein Handbuch zur Entwicklung der Medien und Kommunikationsformen, Handbücher zur Sprach- und Kommunikationswissenschaft; Band 15, Teilband 3.-2002, Berlin 2002, S. 944 ff.
- *Emerson, Thomas*: “First Amendment Doctrine and the Burger Court”, 68 California Law Review, S. 422 ff. (1980)
- *Emord, Jonathan*: “The First Amendment Invalidity of FCC Ownership Regulations”, 38 Catholic University Law Review, S. 401ff. (1989)
- *Engel, Christoph*: „Das Völkerrecht des Telekommunikationsvorgangs“, RabelsZ 1985, S. 91 ff.
- *Engel, Christoph*: „Rundfunk in Freiheit“, AfP 1994, S. 185 ff.
- *Engelhard, Helmut*: Satellitendirektfernsehen – neue Technologien für einen besseren Informationsfluss?, Frankfurt a.M. 1978
- *Engelhart, Helmut*: Satellitenfernsehen – neue Technologien für einen besseren internationalen Informationsfluss?, Frankfurt am Main 1978
- *Engelmann, Ralph*: Public Radio and Television in America, Kalifornien 1996

- *Engels, Stefan*: „Regelungen zur rundfunkrechtlichen Frequenzoberverwaltung“, ZUM 1997, S. 106 ff.
- *Enz, Winfried*: „Programmauftrag und Einschaltquote“, ZUM 1987, S.58 ff.
- *Epstein, Richard A.*: “Property, Speech, and the Politics of Distrust”, Chicago Law Review 1992, S. 41 ff.
- *Esser, Michael*: „Zugang zur Breitbandkommunikation – die USA als Beispiel zukünftiger Entwicklungen in Europa“, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole II, Baden-Baden 1995, S.411 ff.
- *Esser-Wellié, Michael*: Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden 1995
- *Europäische Kommission (Hrsg.)*: „Dienstleistung auf dem Binnenmarkt: Die Kommission verkündet das Recht auf die Parabolantenne“, Pressemitteilung vom 02.07.2001, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/services/services/antenna.htm
- *Europäische Kommission(Hrsg.)*: „ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs – Art.28 und 49 EG – auf dem Gebiet der Nutzung von Parabolantennen“ Pressemitteilung vom 27.06.2001, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/services/antenna_de.pdf
- *Fechner, Frank*: Medienrecht, 2. Auflage München 2001
- *Federal Communications Commission (Hrsg.)*: “Fact Sheet - Cable Television, Information Bulletin”, verfügbar unter: <http://www.fcc.gov/mb/facts/csgen.html>
- *Federal Communications Commission (Hrsg.)*: Over-the-Air Reception Devices Rule, Fact Sheet vom Mai 2001, verfügbar unter: <http://www.fcc.gov/csb/facts/otard.html>
- *Federal Communications Commission (Hrsg.)*: Report on International Negotiations, Spectrum Policy & Notifications, Washington 2001
- *Federal Communications Commission*: “The public and broacasting”, verfügbar unter: <http://www.fcc.gov/mmb/prd/docs/manual.htm>
- *Festenberg, Nikolaus von/Wellershoff, Marianne/Zand, Bernhard*: „Kollaterale Medienschäden“, in: Der Spiegel 23/1999 – 05. Juni 1999, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,druck-25837,00.html>

- *Fiss, Owen M.*: "Why the State?", in: Lichtenberg, Judith (Hrsg.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge 1990, S. 136 ff.
- *Fiss, Owen M.*: „Free Speech and Social Structure“, in: Brandt, Willy/Gollwitzer, Helmut/Henschel, Johann-Friedrich (Hrsg.), *Ein Richter, ein Bürger, ein Christ: Festschrift für Helmut Simon*, Baden-Baden 1987, S. 291 ff.
- *Flitsch, Michael*: *Die Funktionalisierung der Kommunikationsgrundrechte*, Berlin 1998
- *Freed, Rachel*: „KBOO made the difference? It is the difference“, in: *Current* vom 16. März 1998, verfügbar unter : <http://www.current.org/cpb/cpb805k.html>
- *Frey, Dieter*: *Fernsehen und audiovisueller Pluralismus im Binnenmarkt der EG*, Baden-Baden 1999
- *Frowein, Jochen A./Simma, Bruno*: „Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine reserve““, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Band 19, Heidelberg 1979
- *Gersdorf, Hubertus*: *Kabeleinspeisung von Programmbouquets*, Berlin 2000
- *Gersdorf, Hubertus*: *Rundfunkfreiheit ohne Ausgestaltungsvorbehalt: Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen für die Einführung neuer Kommunikationsdienste am Beispiel reiner Teleshoppingkanäle*, München Mai 1996
- *Gorenflos, Walter*: „Die internationale Funkwellenverteilung als Rechtsproblem“, *JIR* 1965, S. 342 ff.
- *Gornig, Gilbert*: „Satellitenrundfunk und Völkerrecht“, *ZUM* 1992, S. 174 ff.
- *Gornig, Gilbert-Hanno*: *Äußerungsfreiheit in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland*, Baden-Baden 1992
- *Grabitz, Eberhard (Hrsg.)*: *Grundrechte in Europa und den USA, Band I: Strukturen nationaler Systeme*, Kehl 1986
- *Graubner, Hans-Joachim*: „Ausländerprogramm findet Anerkennung“, *Stuttgarter Zeitung* 24/1999, S.40
- *Graubner, Hans-Joachim*: „Ausländerradio im Wandel“, *Stuttgarter Zeitung* 100/1999, S. 31
- *Greenawalt, Kent*: „Free Speech Justifications“, *89 Columbia Law Review*, S. 119 ff. (1989)

- *Grimm, Dieter*: „Schutzrecht und Schutzpflicht“, in: Däubler-Gmelin, Herta/Kinkel, Klaus/Meyer, Hans/Simon, Helmut (Hrsg.): *Gegenrede: Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz*, Baden-Baden 1994, S. 529 ff.
- *Grimm, Dieter*: „Verfassungsrechtliche Perspektiven einer dualen Rundfunkordnung“, *RuF* 1987, S. 25 ff.
- *Groß, Rolf*: „Breitbandverkabelung und Übernahme von Rundfunkprogrammen in Kabelnetze“, *NJW* 1984, S. 409 ff.
- *Großmann, Gerhard*: „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Meinungsfreiheit“, in: Bielefeldt, Heiner/Brugger, Winfried/Dicke, Klaus (Hrsg.), *Dimensionen menschlicher Freiheit: Festschrift für Johannes Schwartländer*, Tübingen 1988, S. 131 ff.
- *Gulich, Joachim*: *Rechtsfragen grenzüberschreitender Rundfunksendungen*, Baden-Baden 1990
- *Häberle, Peter*: „Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive“, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 32 (1983), S. 9 ff.
- *Hagelin, Theodore*: “Prior Consent or the Free Flow of Information Over International Satellite Radio and Television: A Comparison and Critique of U.S. Domestic and International Broadcast Policy”, *8 Syracuse Journal of International Law & Communications*, S. 265 ff. (1981)
- *Hamm, Ingrid* (Hrsg.): *Fernsehen auf dem Prüfstand, Kommunikationsordnung 2000*, Gütersloh 1998
- *Hampf, Michaela*: *Freies Radio in den USA, Die Pacifica Foundation 1946 – 1965*, Hamburg 2000
- *Hanfeld, Michael*: „Die Bilder aus Belgrad – Kein Kommentar: Eutelsat schaltet das serbische Fernsehen ab“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. Juni 1999 (Nr. 124), S. 56
- *Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg* (Hrsg.): *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001*, 25. Auflage Baden-Baden 2000
- *Hay, Peter*: *Einführung in das Amerikanische Recht*, Darmstadt 1975
- *Hay, Peter*: *US-Amerikanisches Recht*, München 2000
- *Hege, Hans*: „Konzentrationskontrolle des privaten Fernsehens“, *AfP* 1995, S. 537ff.

- *Henze, Kirstin*: Anglo-hispanische Sprachwege durch New York, Tübingen 2000
- *Herrmann, Günter*: Rundfunkrecht, München 1994
- *Herzog, Roman/Kunst, Hermann/Schlaich, Klaus/Schneemelcher, Wilhelm (Hrsg.)*: Evangelisches Staatslexikon, Band I A-M, 3. Auflage, Stuttgart 1987
- *Hesse, Albrecht*: "Neue Konzepte zur Regulierung von Infrastrukturen für die elektronische Kommunikation im Zeichen der Konvergenz der Medien?", in: Schwarze, Jürgen/Hesse, Albrecht (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im digitalen Zeitalter, Baden-Baden 2000, S. 45 ff.
- *Hesse, Albrecht*: „Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik“, DÖV 1986, S. 177 ff.
- *Hesse, Albrecht*: „Rechtsfragen der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen“, ZUM 1987, S. 19 ff.
- *Hesse, Albrecht*: Rundfunkrecht, 2. Auflage München 1999
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: "Internationale Medienmärkte – Nationale Rundfunkordnungen", RuF 19986, S. 5 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste“, AfP 1996, S. 9 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Deregulierung als Konsequenz des Marktgrundfunks“, AöR 1985, S. 528 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Kulturelle Identität und Vielfalt im Fernsehen ohne Grenzen“, Media Perspektiven 1985, S. 181 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk“, AöR 1984, S. 304 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen“, RuF 1995, S. 125 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, Media Perspektiven 1996, S. 73 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: „Rundfunkrecht und Wirtschaftsrecht – ein Paradigmenwechsel in der Rundfunkverfassung?“, Media Perspektiven 1988, S. 57 ff.
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Kommerzielles Fernsehen, Baden-Baden 1981
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Regulating Media, New York 1996

- *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 2000
- *Holtzbrinck, Stefan von*: Definitions- und Rangfolgeprobleme bei der Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen, Berlin 1990
- *Holznapel, Bernd/Vesting, Thomas*: Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk, Baden-Baden 1999
- *Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa, Tübingen 1996
- *Hübner, Renate*: „Interkulturelle Kommunikation und Tourismus“, in: Reimann, Horst (Hrsg.), Transkulturelle Kommunikation und Weltgesellschaft, Opladen 1992, S. 317 ff.
- *Hümmerich, Klaus*: Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Tätigkeit der Rundfunk- und Fernsehveranstalter in Deutschland, München 1992
- *Hundt, Reed E./Kornbluh, Karen*: „Renewing the Deal Between Broadcasters and the Public: Requiring Clear Rules for Children’s Educational Television“, 9 Harvard Journal of Law & Technology, S. 11 ff. (1996)
- *Ingber, Stanley*: “The Marketplace of Ideas: A Legitimizing Myth”, Duke Law Review 1984, S. 1 ff.
- *Ipsen, Hans Peter*: Rundfunk im europäischen Gemeinschaftsrecht, Frankfurt a. M. 1983
- *Janssen, Mike*: „Satellite subsidy extended for minority nets“, Current vom 24. Januar 2000, verfügbar unter: <http://www.current.org/rad/rad001minority.html>
- *Jarass, Hans D.* : „Folgen der Zulassung eines Fernsehprogramms für die Verbreitung in anderen Bundesländern“, ZUM 1994, S. 319 ff.
- *Jarass, Hans, D.* : „Grundrechte als Wertentscheidungen bzw. objektivrechtliche Prinzipien in der Rechtsordnung des Bundesverfassungsgerichts“, AöR 1985, S. 363 ff.
- *Jarass, Hans/Pieroth, Bodo*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage München 2000
- *Joeden, Johann*: „Die Funksendefreiheit der Staaten: Aetherfreiheit oder Aethersouveränität, JIR 1954, S. 85 ff.
- *Jones, William K.*: Cases and Materials on Regulated Industries, 2. Auflage, New York 1976
- *Kilgus, Martin/Babila, Susanne*: “Der Babylonische Turm auf Sendung”, Bild und Funk Rundfunkzeitung, 3/1999, S. 55

- *Klute, Norbert*: „Frequenzverwaltung im dualen Rundfunksystem“, RuF 1992, S. 366 ff.
- *Kommers, Donald P.*: The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Durham 1989
- *Krafczyk, Wolfgang*: Ausländische Rundfunksendungen als „allgemein zugängliche Quellen“ im Sinne des Art.5 Abs.1 Grundgesetz, München 1983
- *Kraft, Wetzel*: „Wird Europa eine Film- und Fernsehkolonie der USA?“, EGmagazin 1985, S. 15 ff.
- *Kübler, Friedrich*: „Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Kohl, Helmut (Hrsg.), Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, S.21 ff.
- *Kübler, Friedrich*: Rundfunkauftrag und Programminformation, Frankfurt a.M. 1985
- *Kühn, Manfred*: „Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelnetze – medienrechtliche und urheberrechtliche Aspekte aus der Praxis“, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im Lichte des nationalen und internationalen Rechts, Baden-Baden 1986, S. 79 ff.
- *Kull, Edgar*: „Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit“, AfP 1981, S. 378 ff.
- *Ladeur, Karl-Heinz*: „Die Gewährleistung von Programmvielfalt unter Knappheitsbedingungen im Kabelnetz“, DÖV 1997, S. 983 ff.
- *Ladeur, Karl-Heinz*: „Grundrechtskonflikte in der „dualen Rundfunkordnung“, AfP 1998, S. 141 ff.
- *Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*: Ausländische Mitbürger und Lokalradio (II.), LfR-Materialien Band 19, Düsseldorf 1990
- *Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*: Eine Welt im Bürgerfunk, LfR-Materialien Band 16, Düsseldorf 1996
- *Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*: Vielsprachig engagieren und senden, LfR-Materialien Band 17, Düsseldorf 1996
- *Laschet, Remo*: Programmgrundsätze für den kommerziellen Rundfunk, Baden-Baden 1994
- *Le Duc, Don R.* : Beyond Broadcasting, New York 1987
- *Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus/Hesselberger, Dieter*: Grundgesetz, 39. Lieferung Köln August 2001

- *Lerche Peter*: "Auslandsoffenheit und nationaler Rundfunkstandard", in: Due, Ole/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Band 1, Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, S. 729 ff.
- *Levin, Harvey J.*: Fact and Fancy in Television Regulation, New York 1980
- *Levy, Leonard W.*: Legacy of Suppression: Freedom of Speech and Press in Early American History, Cambridge, Massachusetts 1960
- *Libertus, Michael*: „Der Grundversorgungsauftrag als Grundfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine dogmatische Grundlegung“, Media Perspektiven 1991, S. 452 ff.
- *Löwer, Wolfgang*: „Ausländisches Werbefernsehen und deutsches Verfassungsrecht“, JZ 1981, S. 730 ff.
- *Magraw*: "Telecommunications: Building a Consensus", Harvard International Law Review 1984, S. 27 ff.
- *Malanczuk, Peter*: "Freedom of Information and Communication", in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, S. 162 ff., Band 2, Amsterdam 1995
- *Mangoldt, Hermann von/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian*: Das Bonner Grundgesetz, Band 1 (Präambel, Artikel 1 – 19), München 1999
- *Marko, Elisabeth*: Subjektive öffentliche Rechte auf Rundfunkveranstaltung und Rundfunkempfang?, Berlin 1997
- *Maunz, Theodor/Dürig, Günter*: Grundgesetz Kommentar, Band I (Artikel 1 – 11), 39. Lieferung München Juli 2001
- *Meiklejohn, Alexander*: „The First Amendment is an absolute“, Supreme Court Review 1961, S. 245 ff.
- *Meiklejohn, Alexander*: Political Freedom: The Constitutional Powers of the People, New York 1965
- *Menghetti, Eliane*: Die völkerrechtliche Stellung des internationalen Satellitenfernsehens im Spannungsfeld von Völkerverständigung und Propaganda, Zürich 1992
- *Mestmäcker, Ernst-Joachim*: „Meinungsfreiheit und Medienwettbewerb“, ZUM 1986, S. 63 ff.

- *Meuren, Daniel*: "Bühne für Bin Laden oder CNN der arabischen Welt?", Spiegel-online, 9. Oktober 2001, verfügbar unter :
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,161440,00.html>
- *Mohr, Inge*: „SFB 4 Multikulti: Öffentlich-rechtliches Hörfunkangebot nicht nur für Ausländer“, *Media Perspektiven* 1996, S. 466–472
- *Möller, Wolfgang*: *Public broadcasting in den USA*, München 1988
- *Müller, Dieter K.*: „Fernsehforschung ab 2000 – Methodische Kontinuität“, *Media Perspektiven* 2000, S. 2 ff.
- *Münch, Ingo von/Kunig, Philip*: *Grundgesetz Kommentar, Band 1 (Präambel – Artikel 19)*, 5. Auflage München 2000
- *Murty, Bhagevatula*: *International Law of Propaganda*, London 1989
- *Niepalla, Peter*: *Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, München 1990
- *Noam, Eli/Waltermann, Jens*: *Public Television: Past Promises and Future Opportunities – an Introduction*, in: Noam, Eli/Waltermann, Jens (Hrsg.), *Public Television in America*, Gütersloh 1998, S. 7 ff.
- *Noam, Eli*: „Public-Interest Programming in American Commercial Television“, in: Noam, Eli M./Waltermann, Jens (Hrsg.), *Public Television in America*, Gütersloh 1998, S. 145 ff.
- *Noam, Eli*: *Cyber-TV: Thesen zur dritten Fernsehrevolution*, Gütersloh 1996
- *Paschke, Marian*: *Medienrecht*, 2. Auflage Hamburg 2001
- *Patterson, Thomas E.*: „The United States: News in a Free-Market Society“, in: Gunther, Richard/Mughan, Anthony (Hrsg.), *Democracy and the Media*, Cambridge 2000, S. 241 ff.
- *Poon, Gary P.*: "Seize the diversity market: a pragmatic view", *Current* vom 1. November 1999, verfügbar unter: <http://www.current.org/why/why920p.html>
- *Post, Robert*: "Meiklejohn's Mistake: Individual Autonomy and the Reform of Public Discourse", in: Post, Robert (Hrsg.), *Constitutional Domains*, Cambridge 1995, S. 268 ff.
- *Powe, Lucas A., Jr.*: "Mass Speech and the Newer First Amendment", *Supreme Court Review* 1982, S. 243 ff.
- *Powe, Lucas*: *American Broadcasting and the First Amendment*, Berkeley 1987

- *Price, Monroe E*: "The First Amendment and Television Broadcasting by Satellite", 23 University of California at Los Angeles Law Review, S. 879 ff. (1967)
- *Recke, Martin*: Medienpolitik im digitalen Zeitalter, Berlin 1998
- *Reimann, Horst*: „Transkulturelle Kommunikation und Weltgesellschaft“, in: Reimann, Horst (Hrsg.), Transkulturelle Kommunikation und Weltgesellschaft, Opladen 1992, Seite 13 ff.
- *Reinert, Patrick*: Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, Frankfurt a.M. 1990
- *Reporter ohne Grenzen (Hrsg.)*: Pressemitteilung, vom 28.05.1999, abrufbar unter <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/news/presse990528a.html>
- *Ricker, Reinhart/Schiwy, Peter*: Rundfunkverfassungsrecht, München 1997
- *Ricker, Reinhart*: „Die Freiheit des Fernseh-Direktempfangs und die rechtliche Zulässigkeit ihrer Beschränkung“, NJW 1991, S. 602 ff.
- *Ricker, Reinhart*: Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen aus verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1984
- *Ricker, Reinhart*: Privatrundfunkgesetze im Bundesstaat, München 1985
- *Ridder, Helmut K.J.*: Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz L./Nipperdey, Hans Carl/Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte, Band 2, Berlin 1954, S. 243 ff.
- *Rose, C. B.*: National Policy for Radio Broadcasting, New York 1940
- *Rossen, Helge*: Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, Baden-Baden 1988
- *Rowland, William D. Jr.*: "The Institution of U.S. Public Broadcasting", in: Noam, Eli M./Waltermann, Jens (Hrsg.), Public Television in America, Gütersloh 1998, S. 11 ff.
- *Ruck, Silke*: „Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit“, AöR 1992, S. 543 ff.
- *Rudolf, Walter/Abmeier, Klaus*: „Satellitendirektfunk und Informationsfreiheit“, Archiv des Völkerrechts 21 (1983), S. 1 ff.
- *Rupp, Hans Heinrich*: „Grundfragen der Kommunikationsfreiheiten im Grundgesetz“, in: Denninger, Erhard/Hinz, Manfred O./Mayer-Tasch, Peter Cornelius/Roellecke, Gerd (Hrsg.), Kritik und Vertrauen: Festschrift für Peter Schneider, Frankfurt a.M. 1990, S. 447 ff.
- *Scheble, Roland*: Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994

- *Schefer, Markus*: Konkretisierung von Grundrechten durch den US-Supreme Court, Berlin 1995
- *Scheuner, Ulrich*: „Pressefreiheit“, VVDStRL Heft 22 1964, S. 1 ff.
- *Schiller, Herbert*: „Die Kommerzialisierung der Kultur in den Vereinigten Staaten“, Media Perspektiven 1986, S. 659 ff.
- *Schmitt Glaeser, Walter/Degenhart, Christoph*: „Koordinationspflicht der Länder im Rundfunkwesen“, AfP 1986, S. 173 ff.
- *Schmitt Glaeser, Walter*: „Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“, AöR 1987, S. 215 ff.
- *Schoch, Friedrich*: „Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im online-Bereich“, AfP 1998, S. 253 ff.
- *Scholz, Rupert*: „Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts“, JZ 1981, S. 561 ff.
- *Schulz, Wolfgang/Grünwald, Andreas/Jürgens, Uwe*: „Kommunikationsordnungen im Überblick“, Research-Paper im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung zur aktuellen Lage und Trends der Regulierung von Presse, Rundfunk, Telekommunikation und Online-Diensten in Deutschland, Großbritannien, Frankreich, USA, Australien, Neuseeland und Japan, 1996, verfügbar unter: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/hans-bredow-institut/service/abpapiere/kom-ord.html>
- *Schwartz, Ivo E.*: „Subsidiarität und EG-Kompetenzen. Der neue Titel „Kultur“, Medienvielfalt und Binnenmarkt“, AfP 1993, S. 409 ff.
- *Schwarze, Jürgen*: „Medienfreiheit und Medienvielfalt im Europäischen Gemeinschaftsrecht“, in: Schwarze, Jürgen/Hesse, Albrecht (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im digitalen Zeitalter, Baden-Baden 2000, S. 87 ff.
- *Schwarze, Jürgen*: „Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft“, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Fernsehen ohne Grenzen, Baden-Baden 1985, S. 11 ff.
- *Schweitzer, Heike*: „Die rechtliche Bedeutung von Angehörigenverhältnissen im Rahmen der Konzentrationskontrolle nach dem Rundfunkstaatsvertrag (RfStV)“, ZUM 1998, S. 597 ff.
- *Seidl-Hohenveldern, Ignaz/Stein, Torsten*: Völkerrecht, 10. Auflage, München 2000
- *Seitel, Hans Peter*: „Auf dem Weg zur ökonomischen Normalität: Wettbewerbliche Meinungsvielfalt durch neue Medienangebote“, in: Brosius, Hans-Bernd/Fahr, Andre-

- as/Zubayr, Camille (Hrsg.), *Meinung, Meinungsvielfalt, Meinungsrelevanz: interdisziplinäre Perspektiven*, München 1996, S. 45 ff.
- *Smolla, Rodney A.*: *Smolla and Nimmer on Freedom of Speech*, New York 1997
 - *Somerset-Ward, Richard*: "American Public Television: Programs – Now, and in the Future", in: Noam, Eli M./Waltermann, Jens (Hrsg.), *Public Television in America*, Gütersloh 1998, S. 95 ff.
 - *Sprenger, Polly*: „Serb TV Off the Air“, verfügbar unter: <http://www.wired/news/print/0,1294,19933,00.html>
 - *Starck, Christian*: „Grund- und Individualrechte als Mittel institutionellen Wandels in der Telekommunikation, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), *Kommunikation ohne Monopole II*, Baden-Baden 1995, S. 291 ff.
 - *Starck, Christian*: „Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht“, *JZ* 1997, S. 1021 ff.
 - *Stettner, Rupert*: „Ist es öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), gestattet, Pay-TV zu veranstalten?“, *ZUM* 1995, S. 293 ff.
 - *Stettner, Rupert*: *Der Kabelengpass*, München 1997
 - *Stock, Jürgen*: *Meinungs- und Pressefreiheit in den USA*, Baden-Baden 1986
 - *Stock, Martin*: „Marktmodell kontra Integrationsmodell? Zur Entwicklung des Medienrechts in der Ära der neuen Techniken“, *AöR* 1985, S. 219 ff.
 - *Stock, Martin*: *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, München 1985
 - *Summers, Harrison B./Summers, Robert I./Pennybacker, John H.*: *Broadcasting and the Public*, 2. Auflage, Belmont California 1978
 - *Sunstein, Cass R.*: "Television and the Public Interest", *88 California Law Review*, S. 501 ff. (2000)
 - *Tillmanns, Lutz/Hein, Gabriele*: „Verfassungsrechtliche Probleme bei der Finanzierung der Bundesrundfunkanstalten“, *DVBl.* 1990, S. 91 ff.
 - *Tribe, Laurence*: *American Constitutional Law*, 2. Auflage, New York 1988
 - *US Embassy (Hrsg.)*: *Medien in den USA*, abrufbar unter: <http://www.usembassy.de/usa/medien.htm>
 - *Vesting, Thomas*: *Prozedurales Rundfunkrecht*, Baden-Baden 1997
 - *Voß, Friedrich*: „Radio multikulturell“, *ARD-Jahrbuch* 2001, Hamburg 2001, S. 89 ff.

- *Wagner, Michael, A.*: „Fusion oder Kooperation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten?“, ZRP 1990, S.154 ff.
- *Walendy, Elfriede*: „Offene Kanäle in Deutschland – ein Überblick“, Media Perspektiven 1993, S. 306 ff.
- *Wassermann, Rudolf* (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentar), Band 1 (Artikel 1 – 37), Neuwied 1989
- *Weinberg, Jonathan*: “Broadcasting and Speech”, 81 California Law Review, S. 1103 ff. (1993)
- *Widlök, Peter*: Der andere Hörfunk, Berlin 1992
- *Wiesand, Andreas Johannes*: ” „Free Flow“ der Illusionen? Kulturpolitische Aspekte des grenzüberschreitenden Rundfunks“, Media Perspektiven 1981, S. 617 ff.
- *Wilmer, Cutler & Pickering*: Telekommunikations- und Medienrecht in den USA, Heidelberg 2000