

**Jörg Rodewald:**  
*Durchsetzung von Programmbindungen und Programmgrundsätzen gegenüber Privatrundfunkveranstaltern* (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band. 65). München: C. H. Beck, 1996. 76,00 DM, 196 Seiten.

Schriftenreihe  
des Instituts für Rundfunkrecht  
an der Universität zu Köln  
BAND 65

RODEWALD

Durchsetzung von  
Programmbindungen und  
Programmgrundsätzen  
gegenüber Privatrundfunk-  
veranstaltern

Verlag C. H. Beck München

## Buchbesprechung

Private Rundfunkveranstalter und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten unterliegen ähnlichen Programmbindungen in Fragen vor allem des Jugendschutzes, tendenziell vergleichbaren, in der Intensität aber deutlich unterschiedlichen Werbebeschränkungen und schließlich prinzipiell verschiedenen Programmgrundsätzen in der Frage rundfunkmäßiger Vielfalt, bedingt durch ihre unterschiedliche Funktion innerhalb der dualen Rundfunkordnung. Substantiell verschieden aber sind Organisation, Verfahren und Instrumentarium der Aufsicht. Effiziente Aufsicht als Korrelat grundrechtlicher Freiheit aber ist für beide Sektoren des dualen Rundfunksystems erforderlich, zumal der zunehmende Wettbewerbsdruck öffentlich-rechtliche wie private Veranstalter dazu drängen kann, zur Steigerung der Zuschauerquoten wie der Werbeerlöse bestehende rechtliche Bindungen großzügig zu handhaben, das Maß des Zulässigen weitestgehend auszuloten. Während nun die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten primär den anstaltsinternen Gremien zugewiesen ist und nur subsidiär eine ergänzende externe, dann staatliche Aufsicht eingreift, unterliegen die privaten Rundfunkunternehmen weitergehender externer Aufsicht durch die jeweiligen Landesmedienanstalten. Nur bei ihnen sind Verstöße etwa gegen Werbebeschränkungen als Ordnungswidrigkeitstatbestände ausgestaltet, mit der Möglichkeit der Gewinnabschöpfung (zu der dadurch bewirkten verfassungsrechtlichen Schiefelage im Aufsichtsinstrumentarium gegenüber öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, siehe Degenhart, ZUM 1997, 153–167).

Angesichts dieser grundsätzlich verschiedenen Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht ist es legitim und sinnvoll, daß der Verfasser der hier anzuzeigenden Untersuchung, einer von Klaus Stern betreuten, an seinem Institut für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln entstandenen Dissertation sich auf die Durchsetzung von Programmbindungen und Programmgrundsätzen gegenüber privaten Rundfunkunternehmen beschränkt. Die Gewaltproblematik, die Problematik einer Programmverflachung im Hinblick vor allem auf ehrverletzende und entwürdigende

de Darstellungen wie schließlich Kontroll- und Steuerungsdefizite im Bereich der Werbung sind es vor allem, die ihm Anlaß zu seiner Untersuchung geben, wobei diese Entwicklungen im einführenden Problemaufriß (S. 1–9) freilich eher pauschal, im Hauptteil der Arbeit dann detaillierter belegt werden.

Zunächst aber werden in Teil 1 der Untersuchung die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben dargelegt (S. 10–43). Ob es hierfür allerdings geboten oder auch nur sinnvoll war, den Streit um das „richtige“ Grundrechtsverständnis für die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, zwischen der dem klassischen Grundrechtsverständnis verhafteten, subjektiv-abwehrrechtlichen und der primär objektiv-institutionellen Grundrechtsinterpretation erneut aufzurollen, erscheint fraglich. Denn daß jedenfalls der zugelassene private Rundfunkveranstalter sich auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit berufen kann, der insoweit eine subjektive, grundrechtliche Rechtsposition innehat, dürfte als gesichert vorausgesetzt werden. Zutreffend wendet sich Rodewald aber gegen die These von der strukturellen Marktunvollkommenheit und wirft die Frage auf, wie die Rechtsprechung auf Änderungen der Rundfunkrealität reagieren wird (S. 31–32). Wohl wird gesehen, daß Programmbindungsnormen gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern prinzipiell freiheitsbeschränkend wirken, doch scheut sich der Verfasser, diese richtige Erkenntnis konsequent umzusetzen, wenn die entsprechenden Normen dann doch in erheblichem, gleichwohl nicht näher bestimmtem Umfang als Ausgestaltungsregelungen bezeichnet werden, denen gegenüber die Abwehrfunktion des Grundrechts nicht eingreifen soll. Hier greift die Untersuchung zu kurz. Insgesamt geht es dem Autor im 1. Teil der Arbeit wohl darum, sich selbst der verfassungsrechtlichen Grundlagen seiner Untersuchung zu vergewissern; daß er hierbei auf wie immer geartete Neukonzeptionen der Rundfunkfreiheit verzichtet, trägt durchaus zur Überzeugungskraft der folgenden Abschnitte bei, die damit auf einigermaßen gesicherter verfassungsrechtlicher Grundlage aufbauen. Leider bleibt die europarechtliche Dimension der Thematik unterbelichtet. Denn daß der deutsche Sonderweg in der Inter-

pretation der Rundfunkfreiheit als eines Grundrechts gegenüber der ganz anders gearteten Konzeption des Art. 10 Abs. 1 EMRK und des Gemeinschaftsrechts, das ja seinerseits aus der Erkenntnisquelle der EMRK gespeist wird, auf Dauer beibehalten werden kann, wird zusehends fraglich.

Teil 2 der Arbeit, in dem Bestimmungsfaktoren und Durchsetzung von Standards und Beschränkungen zur Gewährleistung des Programmauftrags erörtert werden, bildet den Hauptteil der Untersuchung Rodewalds (S. 44–160). Hier wird zunächst die Frage gestellt, was Kontrolle als externe Kontrolle im Bereich des Privatfunks leisten kann und soll. Rodewald stellt hier stärker dirigistische Kontrollansätze (Stock) den stärker marktorientierten Ansätzen (Degenhart, Bullinger u. a.) gegenüber, ordnet das Kontrollverständnis des Bundesverfassungsgerichts wohl stärker letzteren zu und läßt auch die eigene Präferenz für ein marktorientiertes Kontrollverständnis erkennen, wobei er sich vor allem auf die unterschiedlichen Funktionszuweisungen an beide Sektoren des dualen Rundfunksystems stützt (S. 52). Auch hierbei geht der Verfasser recht behutsam vor, wenn er normative Vorgaben zur Sicherung des Programmauftrags als jedenfalls derzeit noch nicht verzichtbar erachtet (S. 52ff.).

Als außerordentlich verdienstvoll bewerten möchte ich die anschließende, weit angelegte Systematisierung der maßgeblichen rechtlichen Programmanforderungen an private Rundfunkveranstalter, wobei Verfasser zwischen Programmbindungen und Programmgrundsätzen differenziert. Zu den Programmbindungen werden die Jugendschutzbestimmungen, die Regelung des für privaten Rundfunk freilich nicht spezifisch ausgeprägten Persönlichkeitsschutzes und vor allem die Werbebeschränkungen gezählt, zu den Programmgrundsätzen einerseits qualitative journalistische Standards, andererseits programmbezogene Vielfaltsregelungen. Hierzu wird einerseits ein breitgestreutes Normenmaterial verarbeitet, andererseits jeweils ein fundierter empirischer Befund entwickelt – juristische Kärrnerarbeit im besten Sinne. Jugendschutzbestimmungen und Werbebeschränkungen etwa werden in ihrem Normgehalt präzise dargelegt, reichhaltiges Fall-

material belegt die Aktualität der Rundfunkaufsicht in diesem Bereich. Hier handelt es sich freilich auch um einigermaßen griffige, in ihrem Verbindlichkeitsgehalt nachvollziehbare normative Bindungen und damit auch geeignete Anknüpfungspunkte für die Aufsichtspraxis, während für journalistische Standards und programmbezogene Vielfaltsregelungen eine eher hohe Eingriffsschwelle konstatiert wird. Auch auf die ökonomischen Belastungswirkungen von normativen Programmanforderungen geht Rodewald ein, zu Recht, da ja nach dem Gebot faktischer Zulässigkeit privaten Rundfunks dieser nicht Bindungen unterworfen werden darf, die ihn, auch unter wirtschaftlichen Aspekten, faktisch unmöglich machen oder wesentlich erschweren. Die ökonomischen Zusammenhänge weisen allerdings, so der Verf., noch keine hinreichende Transparenz auf, um sie etwa sanktionstechnisch verwerten zu können – mit der Ausnahme von Werbeverstößen, wo ein unmittelbarer Zusammenhang mit zusätzlichen Werbeeinnahmen besteht. Hierauf greift ja auch in zunehmendem Maße die Sanktionspraxis der Landesmedienanstalten zurück.

Im folgenden Abschnitt (Teil 2, II, S. 91–102) entwickelt Verf. „Bausteine“ einer Programmsteuerung, versteht hierbei unter Programmsteuerung die Summe aller Aktivitäten der Landesmedienanstalten zur Einhaltung von Programmbindungen und der Ausgestaltung des Programmes entsprechend den Programmgrundsätzen. Ihrer unmittelbaren Einflußnahme auf die Programminhalte im Sinn einer Fremdsteuerung will Rodewald dabei zu Recht enge Grenzen setzen (S. 91). Die Möglichkeiten der Programmebeobachtung werden eher zurückhaltend eingeschätzt, ebenso die einer normativ-analytischen Programmforschung, nicht zuletzt wegen der tatbestandlichen Unschärfe der maßgeblichen Programmgrundsätze (S. 96–97). Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten werden ebenso genannt wie Informations- und Auskunftsrechte, formelles wie informelles Verwaltungshandeln.

Breiten Raum nimmt nunmehr die Analyse der programm aufsichtlichen Handlungsmöglichkeiten der Landesmedienanstalten ein (Teil 2, III, S. 103–156). Zutreffend wird

hierbei die programm aufsichtliche Tätigkeit der Landesmedienanstalten als Ausübung hoheitlicher Gewalt gewertet (S. 103); dem ist beizutreten, gegenüber jenen Ansätzen, die die Tätigkeit der Aufsichtsinstanzen als „grundrechtssichernd“ (so z. B. Hoffmann-Riem) hiervon ausnehmen wollen, damit das fundamentale rechtsstaatliche Verhältnis von Freiheit und Kontrolle aber nur verschleiern. Die Rechtsprechung etwa des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs in ihrer Kontrollselbigkeit belegt diese Gefahren augenfällig (die überfällige Korrektur durch das Bundesverfassungsgericht ist bekanntlich jüngst erfolgt). Zu Recht wird daher auch eine ausnahmslose Vorlagepflicht von Sendungen vor ihrer Ausstrahlung, an der der Bayerische Verfassungsgerichtshof stets unbeirrt festgehalten hat, der Sphäre unzulässiger Zensur zugeordnet (S. 104). Wenn Rodewald damit das Zensurverbot als Schranke der Aufsicht zu Recht so deutlich hervorhebt, ist es nur konsequent, wenn er andererseits der freiwilligen Selbstkontrolle im Fernsehen (FSF) besondere Bedeutung für die externe Programmkontrolle beimißt (S. 105–108). Die unterschiedliche Zusammensetzung von FSF und FSK wird dargelegt, für erstere überzeugend unzulässige staatliche Einflußnahme ausgeschlossen. Erscheinungsformen und Bedeutung informellen Aufsichtshandelns werden eingehend systematisiert. Daß Rodewald, angesichts der Beliebtheit, der sich informelles Handeln zusehends erfreut, nachhaltig auf dessen Gefahren, wie etwa fehlende Rechtsdurchbildung, Gleichheits- und Rechtsschutzdefizite hinweist und die Programmgestaltungsfreiheit der Veranstalter als notwendige Grenze betont, verdient besonders hervorgehoben zu werden. Der sanktionslosen Beanstandung des einfachen Programmverstoßes wird bloßer Appellcharakter zugeschrieben, die qualifizierte Beanstandung mit Folgenhinweis wird auf schwerwiegende Programmverstöße beschränkt. Als besonders effiziente Aufsichtsmittel bewertet Rodewald das Verbreitungsgebot, also die Befugnis der Landesmedienanstalten, die Verbreitung der Beanstandung im Programm des betroffenen Rundfunkveranstalters zu verlangen, wie auch die Erlöschöpfung. Diese Möglichkeit besteht insbesondere auch in Ordnungswidrigkeitsverfahren, da hier entsprechend § 17 Abs. 4 OWiG

das Bußgeld um den wirtschaftlichen Vorteil erhöht werden kann; auf den 15 Millionen-Bußgeldbescheid der LPR Rheinland-Pfalz gegenüber SAT 1 wird zur Illustration hingewiesen (S. 141). Im übrigen freilich weisen die Ordnungswidrigkeitenverfahren eine Reihe ungeklärter Fragen auf, so etwa dort, wo programmbezogene Wertungen erforderlich werden, oder auch in der Frage des Täterbegriffs; hier bringt Verf. eine Reihe weiterführender Klärungen. Für Sendeverbote und den Widerruf der Sendeerlaubnis als ultima ratio wird auf die Erfordernisse verfassungskonformer Handhabung dieser intensiv eingreifenden Sanktionsinstrumente hingewiesen. Für die verfahrens- und zuständigkeitsrechtlichen Aspekte der Programmaufsicht sieht Rodewald durch die Verzahnung anstaltsinterner und föderaler Abstimmungsprozesse erhebliche zeitliche Reibungsverluste und damit Defizite an Effizienz in der Aufsicht (Teil 2, IV, S. 157–160).

Konsequent entwickelt Rodewald dann in einem 3. Teil seiner Untersuchung (S. 161–193) Überlegungen zu einer Effektivierung des programm aufsichtlichen Steuerungs- und Kontrollinstrumentariums. Darin, daß es nicht darum gehen kann, die Kontrollmaßstäbe tatbestandlich auszuweiten, sondern allein darum, bestehende Anforderungen auch tatsächlich zu realisieren, kann dem Verf. angesichts des allenthalben und eben auch im Rundfunkrecht zu beobachtenden Gesetzesaktionismus nur beige pflichtet werden. Auch die modische Kritik am vorgeblich unzureichenden zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz wird zurechtgerückt. De lege ferenda werden eher punktuelle Korrekturen erwogen, wie etwa formalisierte Programmbeschwerdeverfahren und durchgängige Verbreitungsgebote, auch die geforderte Förderung der Veranstalter selbstkontrolle im Rahmen der FSF durch deren Verzahnung mit den Aufsichtsaktivitäten der Landesmedienanstalten erscheint bedenkenswert; für letztere wird ein Initiativrecht bei der FSF gefordert. Die größte praktische Relevanz dürften freilich Sanktionen mit ökonomischer Wirkung haben. Der Verfasser favorisiert angesichts der Schwäche des rundfunkverwaltungsrechtlichen Maßnahmensystems das Instrument der Vorteilsabschöpfung. Diese hat allerdings mit Augenmaß zu erfolgen und wird auf Dauer – aber das war nicht

Thema der Untersuchung Rodewalds – auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht verschonen dürfen. Im Blick auf die Organisation der Aufsicht wird die Idee einer Medienanstalt der Länder begrüßt: dies freilich ist ein anderes Thema, was weiterer, nicht zuletzt verfassungsrechtlicher Klärung bedarf.

Alles in allem hat Rodewald hier eine fundierte Untersuchung zu Funktion und zum Instrumentarium der programmbezogenen Rundfunkaufsicht für den privaten Sektor des dualen Rundfunksystems vorgelegt, die das verfügbare Instrumentarium realistisch einschätzt, diskussionswürdige Vorschläge zu dessen Fortentwicklung unterbreitet, im Urteil aber sympathisch zurückhaltend und abgewogen bleibt und bei aller Betonung notwendiger Effizienz in der Aufsicht doch stets im Blick behält, daß es um ein für die demokratische Ordnung essentielles Freiheitsrecht geht, Freiheit aber nicht, wozu die Protagonisten der institutionellen Grundrechtsdeutung neigen, aus einem Höchstmaß an Kontrolle definiert werden kann.

*Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig*