

## Buchbesprechungen



**Carolin Poll:**

*Fernsehspartenprogramme und Pluralismus.*  
Schriften zu Kommunikationsfragen (Band 25).  
Berlin: Duncker & Humblot, 1999.  
145,00 DM, 465 Seiten.

Verspartung, Diversifizierung, zielgruppen-gerechte Formatierung – die dergestalt schlagwortartig gekennzeichneten Entwicklungen im Bereich des Rundfunks, des Hörfunks wie des Fernsehens sehen sich mit einer Rundfunkordnung, vor allem auch mit einer Dogmatik des Rundfunkrechts konfrontiert, die sich schwerpunktmäßig am herkömmlichen Vollprogramm orientieren. Die diesem zugeschriebene Meinungsmacht vor allem ist es, die insbesondere in der Verfassungsrechtsprechung die Forderung nach einer positiven, Meinungsvielfalt sichernden Ordnung des Rundfunks durch den Gesetzgeber, nach wirksamen Vorkehrungen gegen das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht begründete. Am Leitbild des Vollprogramms werden die tatsächlichen oder vorgeblichen Defizite privaten Rundfunks gemessen, hieran orientiert sich die Vorstellung von einer notwendigen Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk, seiner spezifisch integrierenden Wirkung. Dieser sieht sich auf der Grundlage seiner ihm durch das Bundesverfassungsgericht konzidierten Bestands- und Entwicklungsgarantie dazu gedrängt, den genannten Entwicklungen hin zur Verspartung und Diversifizierung zu folgen; dazu veranlasst ihn schon, dass auch öffentlich-rechtlichen

Rundfunkanstalten immanente, organisati-onstypische Selbstbehauptungs- und Expansionsinteresse (vgl. BVerfGE 87, 181 [202]). Private Rundfunkveranstalter fragen demgegenüber nach der Notwendigkeit und Berechtigung öffentlich-rechtlicher Angebote in einem Bereich, in dem die privatem Rundfunk zumindest in der Verfassungsrechtsprechung zugeschriebenen Defizite an gegenständlicher Vielfalt nicht von vornherein evident sind. Sie fragen nach der Berechtigung jener Vorteile öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Wettbewerb, die diesen nicht nur aus der Gebührenfinanzierung, sondern etwa auch aus privilegierenden Einspeisungsregelungen in den Landesmediengesetzen erwachsen. So konzentriert sich die Diskussion um Spartenprogramme im Rundfunk maßgeblich auf die Frage nach der Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme. Dass die Frage je nach Standpunkt des jeweiligen Autors bejaht respektive verneint wird, kann angesichts der in besonderem Maße interessenmäßig beeinflussten Entwicklung des Rundfunkrechts nicht überraschen.

Eine Untersuchung, bei der, wie bei der vorliegenden Münchener Dissertation von Carolin Poll, nicht von vornherein ein bestimmtes Vorverständnis der Autorin zu vermuten ist, stößt daher auf besonderes Interesse. Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung lassen sich aus dem Dissertationsthema *Fernsehspartenprogramme und Pluralismus* erschließen. Es geht der Verfasserin um die Einordnung von Fernsehspartenprogrammen in die bestehende, auf Pluralismussicherung ausgerichtete duale Rundfunkordnung, wie auch um die notwendigen Konsequenzen für diese Ordnung angesichts zunehmender Tendenzen zur Verspartung und Diversifizierung. Dieses zentrale Anliegen der Arbeit wird vor allem in der abschließenden Zusammenfassung deutlich. Zunächst aber wird der Leser über die Zielsetzung der Arbeit im Unklaren gelassen, wenn die Verfasserin in einem einleitenden ersten Teil (S. 31–84) Entwicklungen und Tendenzen im Rundfunkwesen beschreibt. Die durchaus bewährte, für den Leser hilfreiche Gepflogenheit, einer wissenschaftlichen Abhandlung zunächst in einem kurzen Problemaufriss Gegenstand, Anlass

und wesentliche Zielsetzung voranzustellen, wird von der Autorin bedauerlicherweise nicht beachtet, so dass auch nicht recht klar wird, warum zunächst die Geschichte des Rundfunkwesens bis zu seiner Dualisierung (S. 31–43) und die rechtlichen Grundstrukturen des dualen Systems (S. 44–59) referiert werden; in letzterem Abschnitt werden u. a. die Inhalte des Rundfunkstaatsvertrags bis einschließlich seiner dritten Fassung und die einzelnen Exekutivorgane im Bereich des privaten Rundfunks vorgestellt. Zu letzteren zählt Verfasserin auch die FSF. Als maßgebliche aktuelle Herausforderungen und Prozesse im Rundfunk werden u. a. Digitalisierung, Multimedia, Europäisierung und zunehmende Marktorientierung genannt; all' dies ist nicht neu (S. 60–75). Dann erst gelangt die Verfasserin zu ihrem eigentlichen Untersuchungsgegenstand, der Verspartung des Rundfunkangebots, in dem sicher zu Recht ein zukunftssträchtiger Entwicklungstrend gesehen wird. Die aktuelle rechtliche Auseinandersetzung um Spartenprogramme wird insgesamt informativ umrissen. Hier wird auch die entscheidende Frage angesprochen, ob Spartenprogramme desintegrierende Faktoren darstellen können, was, wie richtig gesehen wird, verfassungsrechtlich freilich dann erst relevant wird, wenn Meinungsvielfalt als verfassungsrechtliche Vorgabe für eine Rundfunkordnung nicht nur „dem Bestand einer Meinungspluralität im Sinne einer pluralistischen Zerrissenheit, sondern eine Zusammenführung der Meinungen“ bedeutet und Integration deshalb eine „grundrechtliche Vorgabe der Rundfunkfreiheit“ sein kann (S. 82). Diese eher beiläufig gestellte Frage scheint mir ein wesentliches Anliegen der Untersuchung zu bezeichnen.

Der zweite Teil der Untersuchung ist schlicht mit *Spartenprogramme* überschrieben (S. 85–127), der dritte Teil mit *Pluralismus im Rundfunk* (S. 129–261). In diesen beiden zentralen Abschnitten werden die Grundlagen für die Beurteilung von Spartenprogrammen geschaffen. Dabei werden in einer begrifflichen Vorabklärung Spartenprogramme von Vollprogrammen abgesetzt, wobei das Vollprogramm aus den Pflichtbereichen der „Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung“ definiert wird unter

Einbeziehung von Zielgruppenvielfalt als immanenter, ungeschriebener Voraussetzung. Begrüßenswert und insgesamt glücklich erscheint der Versuch einer klaren begrifflichen Trennung von Spartenprogrammen und Zielgruppenprogrammen. Denn Spartenprogramme sind zwar typischerweise zielgruppenbezogen, während zielgruppenbezogene Programme, wie etwa auf Jugendliche ausgerichtete Programme, nicht notwendig Spartenprogramme sind. Schließlich erlaubt die Programmgestaltungsfreiheit jedenfalls des privaten Veranstalters diesem auch innerhalb eines Vollprogramms Schwerpunktsetzung. Zu Recht wird daher betont, dass der Entscheidung der Landesmedienanstalt über die Programmart besonderes Gewicht zukommt, sie die bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten auflösen muss (S. 108). Nach einem informativen Überblick über die Inhalte von Spartenprogrammen in der Praxis befasst sich *Poll* näher mit der Entwicklung der Spartenprogramme, die sie als Programmgenre der Zukunft bezeichnet. Dass deren Vorteile sowohl für den Veranstalter als auch für den Zuschauer deutlich überwiegen, wird durchaus plausibel belegt, wenngleich darüber nicht vernachlässigt werden sollte, dass das herkömmliche Vollprogramm auf absehbare Zeit seine beherrschende Stellung für die Meinungsbildung beibehalten dürfte. Dass Spartenprogramme sich in besonderer Weise für Pay-TV eignen, ist evident. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnimmt *Poll* eine Grundsatzaussage für die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme; in der Tat hat sich das BVerfG in seiner „Baden-Württemberg-Entscheidung“ (BVerfG E 74, 297) in dieser Richtung, wenn auch eher beiläufig geäußert.

Etwas unvermittelt erfolgt nunmehr eine eingehende verfassungstheoretische Auseinandersetzung mit dem Begriff des Pluralismus, ohne dass an dieser Stelle die Relevanz für Spartenprogramme im Fernsehen bereits offengelegt wird. Doch erinnert sich der Leser hier an die einleitende Frage nach Pluralismus als Kriterium der Meinungsvielfalt in ihrer Bedeutung für eine integrierende Funktion des Rundfunks. Die Genossenschaftslehre *Otto von Gierkes*, die Pluralismustheorie *Henry Laskes*, die Begründung

des Totalitarismus durch den offenbar auch hier unvermeidlichen *Carl Schmitt*, der Neopluralismus *Ernst Fraenkel*s und die Integrationslehre *Rudolf Smends* werden aneinander gereiht, ehe die *Autorin* über Ziele, Schwächen und heutige Bedeutung der Pluralismustheorie zum Rundfunk gelangt, wo der Pluralismusgedanke als Ordnungsprinzip auftritt (S. 152). Wichtig erscheint mir hier die Feststellung, dass es dem Rundfunkbereich an einem für die Pluralismustheorie essentiellen Element fehle, dem dialektischen Prozess, aus einer Vielfalt eine Einheit zu schaffen, andererseits der Rundfunk in seiner Funktion für einen freiheitlichen Kommunikationsprozess durch pluralistische Grundsätze bestimmt sein muss (S. 156f.). Diese Grundsätze werden dann anhand der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschrieben, wobei die Wiedergabe der acht Fernsehurteile des BVerfG freilich eher dem üblichen Pflichtprogramm rundfunkrechtlicher Dissertationen entspricht. Die Feststellung, dass der Pluralismus in seiner Funktion für freie umfassende Meinungsbildung gesehen wird, ist sicherlich richtig, wenn auch nicht sonderlich überraschend. Beizutreten ist der *Autorin* schließlich in der Bewertung des Pluralismus als eines Zielwerts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (S. 194). Ob und in welchem Maße dieser Zielwert in der gegenwärtigen Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung erreicht wird, dazu bringt der folgende Abschnitt über pluralistische Regelungen der Landesgesetzgeber (S. 195–257) keine eindeutige Aussage. Die Modelle des Binnenpluralismus und des Außenpluralismus werden vorgestellt, wobei die Frage nach Gleichwertigkeit aufgeworfen, aber nicht beantwortet wird. So wird auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Rolle des Rundfunkrats insgesamt zu unkritisch dargestellt, bleibt für die Organisation der Landesmedienanstalten der Vergleich von Versammlungsmodell und Ratsmodell wiederum unentschieden. Auch die Wiedergabe der materiellen Vielfaltsregelungen im privaten Rundfunk bleibt eher deskriptiv. Einer zunehmenden Infragestellung föderalistischer Strukturen, wobei die Gründung der FSF als institutionalisierter Angriff auf die Landesmedienanstalten gewertet wird (S. 256), setzt *Poll* die Forderung nach ko-

operativem Föderalismus entgegen. Dass das Pluralismusgebot für den Rundfunk seine Bedeutung behalten wird und deshalb eine völlige Entrechtlichung dieses Bereichs nicht in Betracht kommen kann, dahin gehend formuliert die *Autorin* ihre entscheidende Schlussfolgerung zur Thematik *Pluralismus im Rundfunk* (S. 261).

Im abschließenden vierten Teil der Untersuchung entwickelt die *Autorin* nun hieraus die Folgerungen für Spartenprogramme im pluralistischen Rundfunk, dies einerseits für privaten, andererseits für öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Wenn nun hier zunächst das Spartenprogramm am Maßstab des Binnenpluralismus gemessen wird, so wird hierbei freilich nicht hinreichend berücksichtigt, dass dieses Modell privatem Rundfunk letztlich inadäquat ist. Ebenso erscheint die Konfliktstellung Spartenprogramme versus Integrationsfunk hier nicht recht weiterführend, wenngleich dann die reale Integrationsfunktion des Rundfunks plausibel beschrieben wird. Doch erscheint mir ein verfassungsrechtlicher Integrationsauftrag privaten Rundfunks, aus dem verfassungsrechtliche Bedenken gegen Spartenprogramme wegen ihrer desintegrierenden Wirkung hergeleitet werden könnten, schwerlich begründbar. Ein zutreffend gesehener relevanter Integrationsbeitrag auch des Spartenprogramms wird aber letztlich als hinreichender Ausgleich für etwaige Integrationsdefizite gewertet (S. 306). An diese Feststellung schließt sich eine Darstellung bestehender rechtlicher Regelungen für Spartenprogramme im privaten Rundfunk an, wobei die Forderung nach ausdrücklichen Verpflichtungen zur Meinungsvielfalt dem Modell eines außenpluralen privaten Rundfunks verfassungsrechtlich freilich nur schwerlich gerecht wird.

Zu öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen wird zunächst die aktuelle verfassungs-, wettbewerbs- und europarechtliche Diskussion wiedergegeben (S. 316–362), unter durchaus akzentuierter Kritik am Integrationsmodell (S. 340). Die eigene Auffassung der *Autorin* geht dahin, dass der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allein durch Spartenprogramme nicht geleistet werden kann und grundver-

sorgende Inhalte auch nicht aus den Vollprogrammen entnommen werden dürfen, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich daher im Spartenprogramm auf ein „anspruchsvolles Alternativprogramm“ beschränken sollte (S. 363–366). Letztere Forderung dürfte in der Tendenz wohl konsensfähig sein, bedürfte freilich der gegenständlichen Konkretisierung.


Die für die Untersuchung kennzeichnende Zurückhaltung in der Formulierung eindeutiger Ergebnisse zeigt sich auch in der Frage einer Gebührenfinanzierung öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme, die in der gegenwärtigen Situation aus europarechtlicher Sicht abzulehnen sei, wobei jedoch der EG-Vertrag hinreichend Möglichkeiten bietet, sie nicht an Art. 92 scheitern zu lassen (S. 387). Zur Finanzierung durch Pay-TV werden die unterschiedlichen hierzu vertretenen Auffassungen eher unkritisch einander gegenüber gestellt; die *Autorin* will offenbar Pay-TV als eine „selektiv erhobene Gebühr“ (S. 396) dann zulassen, wenn sich die ganze Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am konkreten Konsum des Rezipierenden ausrichtet (S. 396). Vorrangige Einspeisung öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme wird zu Recht als problematisch gesehen.

Die Untersuchung schließt mit einem Überblick über die gegenwärtige Situation von Fernsehspartenprogrammen, die jeweils nach Programmphilosophie und Zielgruppe vorgestellt werden.

Die Verdienste der breit, vielleicht zu breit angelegten und insgesamt soliden Untersuchung liegen vor allem in der umfassenden und zuverlässigen Darstellung der aktuellen tatsächlichen und normativen Situation von Spartenprogrammen im dualen Rundfunksystem, der aktuellen rundfunk- und rundfunkverfassungsrechtlichen Diskussion. Die unterschiedlichen Positionen werden korrekt wiedergegeben, systematisch aufbereitet und einander gegenübergestellt, eigene Auffassungen allerdings nur sehr zurückhaltend entwickelt, jedenfalls oft nicht hinreichend kenntlich gemacht. Verdienstvoll ist sicher auch die theoretische Aufbereitung des Pluralismusgedankens

und seiner Realisierung in der aktuellen Rundfunkgesetzgebung, ohne dass freilich der entscheidende Brückenschlag zwischen diesen beiden Bereichen überzeugend gelingt. Insgesamt erscheint mir die Untersuchung sehr stark an der überkommenen Vielfaltsstrukturierung ausgerichtet. Moderne Fragestellungen wie die nach einem Übergang von „Vielfaltspflege“ zur „Offenheitspflege“ (Bullinger) kommen nicht vor.

Prof. Dr. Christoph Degenhart

Beiträge zum Rundfunkrecht	49
Bernd Holznapel/Thomas Vesting	
Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk	
 Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden	

**Bernd Holznapel/Thomas Vesting:**

*Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk.*  
Beiträge zum Rundfunkrecht, hg. im Auftrag der ARD vom Hessischen Rundfunk, (Band. 49).  
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.  
32,00 DM, 132 Seiten.

Die Schrift geht auf ein gemeinsames Gutachten der *Autoren* zurück, das vornehmlich dem NDR dazu dienen sollte, seine Versparungen im Hörfunk zu legitimieren. Das Thema ist aber bundesweit von Interesse. Der letzte große Streit um eine zusätzliche Frequenzvergabe in Sachsen-Anhalt dazu endete vor dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. BVerwG Urt. v. 21.10.1998 – 6 A 1.97 – BVerwGE 107, S. 275 ff. = ZUM 1999, S. 339 ff., dazu K. Wille/G. Schneider-Freyermuth, ZUM 1999, S. 71 ff. sowie H. Goerlich, ZUM 1999, S. 472 ff.) mittelbar mit einem Sieg des MDR zugunsten einer größeren Verbreitung seines Programms *Sputnik*. Die *Autoren* haben das kleine Buch arbeitsteilig hergestellt und weisen dies aus. *Vesting* verfasste die Abschnitte über neuere Entwicklungen im Hörfunk, ihre Ursachen und die Reaktion des öffentlich-rechtlichen Hörfunks auf sie, die Kritik der Programmstrategie der ARD-Anstalten sowie zur Vereinbarkeit von Sparten- und Zielgruppenprogrammen mit dem öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag und den hierzu gehörenden Abschnitten zu Funktionsauftrag und Grundversorgung und zum programmlichen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der ARD-Anstalten. *Holznapel* hingegen bearbeitete Fragen der Finanzierung solcher Programme, insbesondere ihre Vereinbarkeit mit nationalem Rundfunkrecht, mit dem EG-Beihilferecht und mit dem Frequenzverga-