

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 biete, 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-

berechtigt sowie mit der Wettbewerbsfreiheit der privaten Konkurrenz. Gemeinsam haben die *Autoren* nur einen Abschnitt über Probleme und Grenzen bei der Veranstaltung von Sparten- und Zielgruppenprogrammen sowie eine eingehende Zusammenfassung am Ende verfasst.

Zunächst zeichnet sich die Untersuchung in der eigenen Analyse durch einen subtilen empirischen und sozialwissenschaftlichen Zugang aus. Dieser zeigt, dass ein Festhalten am Vollprogramm die soziale Realität alsbald nicht mehr einfangen kann, vielmehr die Anstalten dadurch bald auf eine fossile Randgruppe älterer Hörer beschränkt würden. Dies wird auch musiksoziologisch untermauert. Das öffnet den Weg der Rechtsdogmatik in ihre Anpassung an die Verhältnisse. Er ist schon geebnet dadurch, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – dem Charakter verfassungsrechtlicher Begriffe unter einer offenen Verfassung gemäß – den Rundfunkbegriff dynamisch versteht und dadurch befähigt, dem Wandel der Verhältnisse zu genügen. Dies ist umso bedeutsamer, als dies auch die allein richtige Antwort bietet auf andere Ausgrenzungen, wie sie etwa im Verlauf der Digitalisierung und durch die Teledienste unter einem statischen Rundfunkbegriff denkbar wären. Dasselbe gilt für den Begriff der Grundversorgung, der den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Sender in der dualen Rundfunkordnung prägt.

Mit der zunehmenden soziokulturellen Heterogenität entstehen vielfältige Musikstile. Sie werden diversifiziert nachgefragt. Das macht erforderlich, Programmformate zu entwickeln, die dem entsprechen. Dabei verändert sich zugleich das Hörverhalten hin zu einem *easy listening*, das notwendig Wortbeiträge, Nachrichten und Kommentare reduziert sowie auf Magazine überhaupt verzichtet. Die Entwicklung hat in den USA begonnen und tendiert schließlich in privaten Programmen dazu, die Übergänge zwischen Kulturindustrie und Werbung verschwimmen zu lassen. Vollprogramme erreichen die jüngere Bevölkerung überhaupt nicht mehr. Sie beruhen auf einer anderen Kultur des konzentrierten Hörens und des Verständnisses von Musik. Zugleich löst sich die Mas-

senkultur homogener Lebens- und Konsumstile auf, ebenso wie die normierten Dienstleistungs-, Produkt- und Arbeitserwartungen ausdifferenziert werden, ja zerfallen. Umso bedeutsamer wird die Kohäsionskraft des Wissens in einer Gesellschaft, die von solchen Entwicklungen geprägt wird. Denn eine fragmentierte Gesellschaft – aufgespreizt in weltweit kommunizierende private Segmente – hat nur noch das erforderliche Wissen gemeinsam, das ihr ermöglicht, ihre Fragmentierung zu vollziehen, stetig neu in kleineren „Wertegemeinschaften“ zu wiederholen und im Ganzen aufrechtzuerhalten, eine Fragmentierung, die im Übrigen dank transnationalen Wissens und globaler Kommunikation einzelne Staaten und ihre Gesellschaften im herkömmlichen Sinne sowie ihr Recht überwindet.

Dieser von *Vesting* hintergründig und eingehend geschilderte Prozess erfordert indes, dass die segmentierten Medien dieser fragmentierten Gesellschaft angeboten und genutzt werden, um jenes gemeinsame Wissen zu vermitteln. An dieser Stelle zeigt sich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit einem Verharren in Vollprogrammen seinen Auftrag verletzen würde. Es würde nämlich nicht nur sein Ende in der Versorgung älterer, allmählich sterbender Zielgruppen bedeuten, sondern er würde damit zugleich seinen Platz räumen, der dazu dient, in integrativer Weise eine Grundversorgung jenes Wissens in vielen verschiedenen medialen Gewändern zu vermitteln, ohne dass dabei – wie im privaten Sektor – diese Medien zu bloßen Werbeträgern werden, indem im Sinne von *Horkheimer* und *Adorno* Kulturindustrie und Werbung ineinander aufgehen. Daher haben die Anstalten die Entwicklung nicht nur beobachtet, sondern an ihr teilgenommen und schließlich Sparten- und Zielgruppenprogramme eingerichtet.

Als Antwort darauf findet sich in der akademischen wie in der Verbandsliteratur privater Veranstalter eine Kritik, die die Anstalten an der bisherigen Ausgestaltung ihres Programmauftrags festhalten will und dabei übersieht, dass die Programmautonomie der Anstalten verfassungsrechtlich auf höherer Ebene als im einfachen Recht verankert ist und diese Autonomie auch den Funktions-

auftrag der Grundversorgung erfasst, der demgemäß in die neuen Schläuche gegossen werden darf. Zudem wird vorgetragen, dass eine Verspartung und Zielgruppenorientierung in diversifizierten Programmen dem „Integrationsauftrag“ der Anstalten widerspreche, ohne dass hier wahrgenommen wird, in welcher Weise eben diesem Auftrag in besagten neuen Schläuchen nur noch genügt werden kann. Schließlich finden sich die Gesichtspunkte einer unzulässigen Konvergenz der Programme sowie einer existentiellen Bedrohung der privaten Veranstalter. Auch darauf geht die Schrift am Ende ein.

Zunächst wird auf jene Kritik mit einem philosophischen Rückgriff auf *Ernst Cassirer* dargetan, in welcher Weise moderne verfassungsrechtliche Begriffe ähnlich anderen wissenschaftlich geprägten Terminologien heute offen sind. Dann folgt eine eingehende dogmatische Fundierung aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heraus, die die funktionale Dimension des Rundfunks, seine Grundlagen in einer prozeduralen Grundrechtsdogmatik bis hin zur Programmfreiheit als Grundlage einer spezifischen Autonomie darstellt, um dann zur Grundversorgung in einer dualen Rundfunkordnung zu kommen. Sie wird als sozialstaatliches Erbe des Gleichheitsideals einer Massendemokratie gesehen, die auf einer verklammernden Funktion der Meinungsbildung auf der Grundlage einer im dualen System des Rundfunks auf allen aktuellen kulturellen Ebenen zu präsentierenden Informationsvermittlung fußt. Deshalb muss der Begriff der Grundversorgung offen sein, was sich indes aus seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen ohne weiteres ergibt. Mithin ist die publizistische Konkurrenz als Lebenselement der Meinungsfreiheit, der der Rundfunk dient, in einer Verspartung und Zielgruppenorientierung unter heutigen Bedingungen einer Zunahme der Verbreitungsmöglichkeiten geboten. Dabei sind aufgrund der Programmautonomie der Anstalten gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gesetzliche Begrenzungen der Programmzahl ausgeschlossen, wobei die Schrift hier zu einem kleinen Compendium der Grundlagen des geltenden Rundfunkrechts gerät und auf dieser Grund-

lage die genannten Einwendungen gegen die Programmentwicklung der öffentlich-rechtlichen Anstalten schon im Ansatz auf verfassungsrechtlicher Ebene widerlegt. Das ergibt, dass kein Verstoß gegen den Programmauftrag in der Entwicklung liegt, ebenso wenig ein solcher gegen einen „Integrationsauftrag“, der einmal postuliert wurde, was ihn aber nicht zum verbindlichen *Petitum* als solches macht (dazu im Einzelnen S. 66 ff.). Dann wird gezeigt, dass die These von einer Konvergenz privater und öffentlich-rechtlicher Programme ins Leere geht. Und in einem Zwischenschritt, den beide *Autoren* verantworten, wird dann gezeigt, dass an die Stelle eines vermeintlichen Integrationsauftrags hin in einen gesamtgesellschaftlichen Grundkonsens heute nur die Gewährleistung einer pluralen Informationsvermittlung treten kann, die erreicht, dass eine Vernetzung ganz unterschiedlicher fragmentierter Milieus möglich bleibt – trotz des Verlusts der – vermeintlichen – Mitte in einem Gemeinwesen. Dies deutet sich in der Rechtsprechung an, die diese Permeabilität etwa in der Entscheidung zur Kurzberichterstattung einfordert.

Der Verwirklichung des Programmauftrags im Sinne der Autonomie für diese Zwecke dient im Übrigen auch das Rundfunkverfassungsrecht, das die Willensbildung in den Anstalten und die Entscheidungen für ihre Finanzierung ermöglicht.

Sodann folgen die Abschnitte, die aus der Feder von *Holzner* stammen und Fragen der Finanzierung und der Frequenzzuweisung sowie der Vereinbarkeit mit EG-Beihilfe- und nationalem Wettbewerbsrecht betreffen. Diese Abschnitte sind auf den ersten Blick konventioneller ausgefallen. Dies liegt indes vor allem daran, dass das dogmatische Feld hier jeweils keiner Rekonstruktion bedarf, nachdem soziale und technische Veränderungen eingetreten sind. Vielmehr geht es hier um eher herkömmliche Rechtsprobleme. Auch ergeben sich Antworten aus den vorstehenden Ausführungen, etwa aus dem Begriff der Grundversorgung für die Frage der Gebührenfinanzierung von Sparten- und Zielgruppenprogrammen.

Zudem hat ein verbindliches Protokoll zum Amsterdamer Vertrag 1997 klargestellt, dass das Beihilferecht der EG nicht zur An-

wendung kommen kann, wie sich zugleich in der Sache bei näherer Betrachtung schon zuvor ergab. Wiederum folgt aus einem zutreffenden Begriff der Grundversorgung, dass terrestrische Frequenzen für die öffentlich-rechtlichen Zielgruppen- und Spartenprogramme zur Verfügung stehen müssen, wobei damit noch nicht geklärt ist – das lässt die Schrift nämlich offen –, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk für seine Berücksichtigung bei der Belegung von Kabelkanalplätzen oder bei der Zuteilung von Kapazitäten in den digitalen Datencontainern geltend machen kann, wobei es auf einen angemessenen Ausgleich der heute grundrechtsbewehrten Interessen der Netzbetreiber und der verfassungsrechtlich durch ihren Funktionsauftrag legitimierten Anstalten ankommen wird. Ebenso ist schließlich ein solcher Ausgleich im Wettbewerb zwischen privaten Veranstaltern und öffentlich-rechtlichen Anstalten kein Hindernis, zumal keine Anzeichen für einen erdrosselnden Wettbewerb um Werbeeinkünfte zu erkennen sind und ein Verdrängungswettbewerb im Verhältnis zu den privaten Veranstaltern ebenfalls nicht nachzuweisen ist.

Insgesamt liegt mit diesem kleinen Buch, das durch einen beigelegten Anhang zum Nachweis des Hörerverhaltens ergänzt wird, eine knappe, aber sehr lesenswerte Studie vor, die jedem zugleich Grundlagen und Grundstrukturen der dualen Rundfunkordnung exemplarisch verständlich machen kann.

Prof. Dr. Helmut Goerlich