

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hans H. Klein/Werner Lauff  
Neue Medientechnik –  
neues Rundfunkrecht

Bernd-Peter Lange  
Medienentwicklung und  
technischer, ökonomischer  
und sozialer Wandel

Zur Rundfunkpolitik  
nach dem FRAG-Urteil  
des Bundesverfassungsgerichts

Franz Kroppenstedt/Lothar Herberger/  
Paul B. Würzberger

Volks-, Berufs-, Wohnungs-  
und Arbeitsstättenzählung 1983

ISSN 0479-611 X

B 51/81  
19. Dezember 1981

Hans Hugo Klein, Dr. jur., geb. 1936 in Karlsruhe, o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Göttingen, Mitglied des Deutschen Bundestages seit 1972, Vorsitzender des Gesprächskreises „Medienpolitik“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und stellv. Vorsitzender des Koordinierungsausschusses für Medienpolitik von CDU und CSU.

Veröffentlichungen u. a.: Die Grundrechte im demokratischen Staat, Stuttgart 1972; Medienpolitik und Pressefreiheit, in: Archiv für Presserecht 1973; Die Rundfunkfreiheit, München 1978; Das Jedermannsrecht auf Zugang zu den Kommunikationsmitteln, Archiv für Presserecht 1979; Rundfunkmonopol oder Pressezensur — Medienfreiheit auf dem Prokrustesbett, in: Presserecht und Pressefreiheit, München 1980, S. 111 ff.

Werner Lauff, geb. 1957 in Vorst, Studium der Rechtswissenschaften in Münster, Saarbrücken und Bonn; Ausbildung am Centre de Formation et de Perfectionnement des Journalistes in Paris; Wiss. Mitarbeiter von Prof. Klein im Deutschen Bundestag.

Veröffentlichungen u. a.: Praxis der Rundfunkkontrolle, in: DAS PARLAMENT 49/79; Pressefreiheit versus Strafprozeßordnung?, in: fernseh-informationen 19/81; Wie Englands Privatfernsehen bei der Werbung kassiert, in: epd — Kirche und Rundfunk 75/81.

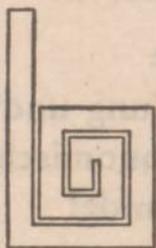
Bernd-Peter Lange, Dr. jur., Diplom-Volkswirt, geb. 1938; Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Osnabrück; Mitglied der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK 1974—1976); Mitglied der Gruppe zur wissenschaftlichen Begleitung des Bildschirmtextfeldversuches in Düsseldorf/Neuß im Auftrage der Landesregierung NRW.

Veröffentlichungen u. a.: Neue Medien — alte Probleme? Politische Weichenstellungen für die Zukunft der Kommunikation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/77, S. 3 ff.; zus. mit Wolfgang Kaiser u. a., Kabelkommunikation und Informationsvielfalt, München/Wien 1978; zus. mit Jürgen Reese u. a., Gefahren der informationstechnologischen Entwicklung. Perspektiven der Wirkungsforschung, Frankfurt/New York 1979; Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern, Frankfurt 1980; zahlreiche Zeitschriftenaufsätze zu Fragen der Medienentwicklung.

Franz Kroppenstedt, geb. 1931; Studium der Rechtswissenschaft in Marburg; 1971 bis 1979 als Ministerialdirigent Leiter der Unterabteilung „Reform des öffentlichen Dienstrechts“; Präsident des Statistischen Bundesamtes und Bundeswahlleiter.

Lothar Herberger, geb. 1924; Studium der Volkswirtschaft in Frankfurt/Main; Leiter der Abteilung „Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Wohnungswesen, Wahlen, Allgemeine Auslandsstatistik“ beim Statistischen Bundesamt und nebenamtlicher Direktor beim Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung; maßgeblich beteiligt an den Volkszählungen von 1961 und 1970.

Paul B. Würzberger, geb. 1936; Studium der Rechts- und Staatswissenschaft in Hamburg und Würzburg; seit 1978 als Ltd. Regierungsdirektor Leiter der Gruppe VIII A „Bevölkerungs- und erwerbsstatistisches Gesamtbild, Volks- und Berufszählungen, Grundstücke, Gebäude, Wohnungen, Wahlen“ im Statistischen Bundesamt.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Neue Medientechnik – neues Rundfunkrecht

Die Informations- und Kommunikationstechnik hat sich in den letzten Jahren sprunghaft entwickelt. Mikroprozessoren geben der Übermittlung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen eine neue Dimension. Computer werden miniaturisiert, ihre Programmierung vereinfacht, ihre Anwendung popularisiert. Digitale Codierung verändert den Zugriff zur Information; der Bildschirm wird mit Video-, Kabel- und Bildschirmtext je nach Bedarf zum Karteikasten oder zum Katalog, zum Lexikon oder zur Zeitung, zum Fernschreiber oder zum Briefkasten. Koaxial- und Glasfaserkabel vervielfachen die Kapazität der Übertragung von Informationen; ein Breitbandkabel ersetzt Tausende von Telefonleitungen und Hunderte von Dachantennen. Rundfunksatelliten ermöglichen die Ausdehnung der Reichweite von Informationen; grenzüberschreitendes Fernsehen wird praktikabel, die Internationalisierung der Kommunikation setzt sich durch. Videotechnik schließlich erleichtert den Umgang mit und den Zugang zum Medium Fernsehen; Zweifachweg-Fernsehen ermöglicht den Bildschirmdialog, eigene Produktionen eröffnen die Chance, von rezeptiver zu produktiver Kommunikation umzuschalten. „Es ist fraglich, ob die Öffentlichkeit irgendeine Vorstellung von der Revolution im Kommunikationswesen hat“,

das schrieb 1977 das britische „Post-Office Review Committee“ in seinem Abschlußbericht<sup>1)</sup>.

Diese „Revolution“ ist durch drei Hauptpunkte gekennzeichnet: die Vereinfachung von Übermittlung, Speicherung und Verarbeitung, die Ausdehnung von Reichweite und Kapazität, die Individualisierung von Zugang und Zugriff zur Information. Mit dieser Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten vergrößern sich die Kommunikationschancen des einzelnen, elektronische Medien werden bürgernah. Der Empfänger ist nicht mehr von einem Kommunikator abhängig, der über ein Medium relativ unbeeinflussbar Programme für Rezipienten verbreitet<sup>2)</sup>, er fragt sich vielmehr selbst zu seiner Information durch, bestellt Filme zur individuellen Überspielung, empfängt spezielle Informationen als Kunde eines bestimmten Kaufhauses oder als Stammgast eines bestimmten Restaurants, abonniert spezielle Dienste als Arzt, Student oder Rechtsanwalt und kann schließlich mit einfachen Mitteln seinen eigenen Beitrag leisten, also selbst zum Kommunikator werden. Die Einbahnstraße der Medien wird aufgehoben; es gibt keinen bloßen Empfänger mehr; der Oberbegriff „Kommunikation“ verliert seine abstrakt-theoretische Bedeutung — die Fiktion wird Realität.

### I. Neue Medientechnik

Unter dem Schlagwort „Neue Medien“ werden sowohl neue Übertragungstechniken als auch neue Techniken im Endgerätebereich diskutiert. Bei dem einen geht es um die Übermittlung elektrischer Signale, beim anderen um deren Be- und Verarbeitung. Um „Medien“ im eigentlichen Sinn handelt es sich — sprachlich strenggenommen — zwar nur bei den Techniken, die der reinen Übermittlung dienen. Einen vollständigen Eindruck von der Kommu-

nikationsrevolution kann man aber nur bekommen, wenn man auch die neuen Geräte an der Peripherie der Übertragungsnetze in die Betrachtung einbezieht.

<sup>1)</sup> Report of the Post-Office Review Committee, 1977, Tz. 12.30.

<sup>2)</sup> Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, 1963, S. 18 ff.

## Neue Übertragungstechnik

Die Übermittlung elektrischer Signale vollzog sich bisher fast ausschließlich entweder über das schmalbandige zweiadrige Telefon- bzw. Telexkabel, über das weder vernünftiger Hörfunk noch ein einziges bewegtes Fernsehbild übertragbar ist, oder in Form von Rundfunkwellen mit Hilfe von Sendemasten und Dachantennen, die — zumindest für den Empfang ultrakurzer Hörfunk- und Fernsehwellen — in einer lückenlosen Sichtverbindung zueinander stehen müssen. Diese Übermittlungsarten sind aus heutiger Sicht unzureichend, zumal die Bundesrepublik über relativ wenige Hörfunk- und Fernsehfrequenzen verfügt. Das Bundesverfassungsgericht sprach 1961 von einer „Sondersituation“<sup>3)</sup>, in der die Kommunikationsfreiheit durch technische Zwänge weitgehend eingeschränkt bleiben mußte.

Zwei neue Übertragungstechniken haben diese Situation überholt: das Breitbandkabel und die Direktsatelliten.

### *Breitbandkabel*

Bei Breitbandkabeln handelt es sich um Übertragungsmedien, die so beschaffen sind, daß viele verschiedene breit- und schmalbandige Informationen gleichzeitig von verschiedenen Sende- zu verschiedenen Empfangsstellen transportiert werden können. Ob es sich um Rundfunk oder ein Telefonat, um Textimpulse oder die Feuermeldung zur Feuerwehr handelt, dies alles kann gleichzeitig und individuell adressierbar an beliebige Empfänger übermittelt werden.

Schon längere Zeit verfügbar ist das Koaxialkabel, ein abgeschirmtes Kupferkabel, auf dem bis zu 30 Kanäle zur Verfügung stehen. In vielen Städten sind Abschattungsprobleme mit Hilfe dieses Kupferkabels gelöst worden; es ist übrigens das gleiche Kabel wie dasjenige, welches von der Dachantenne zu den Antennensteckdosen und von dort zum Fernsehgerät führt. Neu und weitaus vorteilhafter ist das Glasfaserkabel. Es besteht nicht mehr aus dem teuren Rohstoff Kupfer, sondern aus nahezu beliebig verfügbarem Quarzsand. Diese Übertragungsart nutzt die Tatsache, daß Lichtsignale durch Glasfäden mit spiegelnder Innen-

wand geschickt und diese Glasfäden um beliebig viele Ecken und Kurven geführt werden können. In simpler Form kennt man solche Lichtleiter bereits: bevor man wußte, was mit dieser Erfindung anzufangen sei, wurde daraus ein recht skurriler Raumschmuck in Form einer Vase, in deren Fuß sich eine Lampe befand, die an der Spitze der Glasfäden kleine bunte Lichtpunkte produzierte. Um von dieser technischen Spielerei zur Anwendbarkeit eines „integrierten Breitbandglasfaserfernmeldesetzes“<sup>4)</sup> zu kommen, müssen allerdings noch eine Reihe bei der Codierung, Decodierung und Übertragung entstehende Probleme gelöst werden; denn alle elektrischen Signale müssen zunächst in Laserimpulse umgesetzt und anschließend wieder in elektrische Signale verwandelt werden. Unter dem Titel BIGFON<sup>5)</sup> erprobt die Deutsche Bundespost derzeit die Anwendung der Glasfasertechnik, mit der künftig wohl ausschließlich digitale Signale übertragen werden; jede Information muß dazu in kurze Impulse verwandelt werden, denen im Endgerät ein Buchstabe, eine Farbe oder ein Ton zugeordnet sind. Das Lichtsignal aktiviert sozusagen einen „elektronischen Setzkasten“ beim Teilnehmer, es wird umgesetzt in für uns verständliche Zeichen, Bilder und Töne.

Für beide Kabel gilt, daß sie in beide Richtungen gleichzeitig nutzbar sind. Der Empfänger kann also selbst zum Kommunikator werden; er kann Antworten geben, Wünsche äußern und damit auch bestimmen, welche Informationen ihn erreichen sollen und welche nicht. Einen solchen „Rückkanal“ gibt es schon jetzt beim „Bildschirmtext“, der zur Zeit in Berlin und im Raum Düsseldorf/Neuss erprobt und vermutlich bis 1985 bundesweit eingeführt sein wird. Dort fragt sich der Rezipient zu den von ihm gewünschten Informationen durch; er muß nicht mehr alles sehen, was man ihm vorschickt, sondern bekommt und bezahlt nur, was er auch wirklich erhalten will. Die medientechnische Einbahnstraße ist also bereits jetzt mit Hilfe des Telefonkabels aufgehoben; in einem Kabelsystem wird man mit Hilfe des

<sup>4)</sup> Vgl. Beschlüsse der Bundesregierung vom 10. April 1981, Bulletin vom 10. 4. 1981, Ziffer 5.

<sup>5)</sup> Breitbandiges integriertes Glasfaserfernmeldesetz, vgl. Rede von Bundespostminister Gscheidle vom 8. Mai 1981 in Darmstadt, verf. Manuskript, 1981.

<sup>3)</sup> BVerfGE 12, 205 (261).

Rückkanals zukünftig auch breitbandige Informationen bestellen können und so einzelne Fernsehbeiträge individuell gegen Entgelt („Pay TV“) ins Haus bekommen.

### Direktsatelliten

Die „Direktsatelliten“ stellen die zweite neue Übertragungstechnik dar. Sie versorgen — anders als Nachrichtensatelliten — den Zuschauer „direkt“, also ohne Zwischenschaltung aufwendiger Erdfunkstellen, mit Rundfunkprogrammen. Zum Empfang des Satellitenprogramms benötigt der Zuschauer eine Parabolantenne von mindestens 90 cm Durchmesser; die Kosten einer solchen Antenne werden derzeit auf unter 1000 DM geschätzt (wesentlich billiger werden auch gute herkömmliche Dachantennen nicht angeboten). Diese Kosten entfallen aber, wenn man künftige Satellitenprogramme in Kabel- oder Gemeinschaftsantennenanlagen einspeist.

Auf der Internationalen Funkverwaltungs-konferenz 1977 in Genf wurden die technischen Daten für den Direktsatellitenrundfunk im 12-GHz-Bereich festgelegt und ein Plan über die Zuteilung von Kanälen und Orbitpositionen für die einzelnen Länder aufgestellt. Nach diesem Plan, der am 1. Januar 1979 in Kraft getreten ist, erhält der Satellit der Bundesrepublik Deutschland auf einer geostationären Umlaufbahn (das heißt: in ca. 35 800 km Höhe, wo die Umlaufgeschwindigkeit der Erddrehung entspricht und der Satellit somit scheinbar auf einem Punkt stehenbleibt) die Position 19° westlicher Länge, die auch von Belgien, Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg, Österreich, Italien und der Schweiz benutzt wird.

Der dem deutschen Satelliten vorgeschriebene Abstrahlwinkel ist so groß, daß die deutschen Satellitenprogramme auch in Teilen Dänemarks, der DDR, der Tschechoslowakei, Jugoslawiens, Österreichs, Italiens, der Schweiz, Belgiens, Luxemburgs und Hollands empfangbar sein werden. Ähnliches gilt für die Programme unserer Nachbarstaaten; dieses flächenmäßige Überlappen der Abstrahlellipse über die Grenzen des Staates hinaus, für den die Programme eigentlich gedacht sind, wird *Over-Spill* genannt.

Die Bundesrepublik kann demnach künftig über fünf Satellitenkanäle verfügen. Wenn

man zwei dieser Kanäle für die Übertragung der bisher terrestrisch ausgestrahlten ersten und zweiten Fernsehprogramme nutzt, so kann man damit nicht nur die ca. 400 000 Haushalte in den einsamen Orten mit weniger als 800 Einwohnern erreichen, die bisher noch keinen einwandfreien Fernsehempfang hatten, sondern auch die Probleme lösen, die in den großen Städten durch Abschattungen aufgrund des Hochbaus entstehen. Bis auf die terrestrischen Sender, die zunächst noch in die DDR einstrahlen müssen, könnte man die freiwerdenden Erdfrequenzen für regionale Sendungen anderer Veranstalter nutzen. Dies ist auch kostengünstiger: Eine komplette Vollversorgung über ein terrestrisches Netz verur-

### INHALT

- I. Neue Medientechnik  
Neue Übertragungstechnik  
Neue Peripherietechnik
- II. Neues Rundfunkrecht  
Der Rundfunkbegriff  
Möglichkeiten zu einer neuen Rundfunkpolitik  
Verfassungsrechtliche Vorgaben
- III. Das neue duale System  
Die neuen Rundfunkträger  
Die alten Rundfunkträger  
Das neue Kommunikationsverständnis

sacht Investitionskosten von rund 900 Mio. und jährliche Betriebskosten von rund 180 Mio. DM. Die Investitionskosten für einen Direktsatelliten liegen dagegen bei 300 bis 400 Mio., die jährlichen Betriebskosten pro Kanal nur bei rund 13 Mio. DM<sup>6)</sup>.

### Neue Peripherietechnik

Parallel zu den neuen Übertragungstechniken ist eine Vielzahl neuer Peripherietechniken entstanden. Die Elektroniker löten längst nicht mehr Kondensatoren, Transistoren und Widerstände zusammen, sondern bedienen sich industriell vorgefertigter Chips. Die Zahl

<sup>6)</sup> So der stellv. Intendant des Bayerischen Rundfunks, Scharf, in der Sitzung der Kommission für Fragen der Massenmedien der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft vom 5. Mai 1981, vgl. IPA-Drucksache 3 109, S. 32.

der Transistorfunktionen auf einem solchen Chip mit einer Größe von 10 mm<sup>2</sup> hat sich seit 1970 vertausendfacht; ein Chip in dieser Größe kostet heute nicht mehr 10, sondern nur noch 0,01 Pfennig, das ist tausendmal weniger als 1970<sup>7)</sup>.

Schon bald wird jeder zweite Deutsche mit einem Minicomputer ausgerüstet sein, der seine persönlichen Daten und einen Teil seines Wissens speichert. In der Unterhaltungselektronik lassen sich immer kleinere und immer feinere Geräte bauen. Schon bald werden Fernsehprogramme im Mehrkanalton ausgestrahlt. Schon jetzt funktionieren Bildschirmtext und Videotext in zufriedenstellender Weise. Die Datenbanken, die solche Textinformationen bereithalten, werden immer kleiner bei immer größerer gespeicherter Informationsmenge. Schon bald werden Bestellungen bei Kaufhäusern, Buchungen in Reisebüros, Überweisungen bei Banken und Fragen an die Stadtverwaltung vom Fernsehgerät als Terminal durchgeführt werden können. Hier wird auch deutlich, daß der Videotext, der über die sogenannte „Austastlücke“ im „Huckepack-Verfahren“ zusammen mit dem Fernsehbild ins Haus kommt, wegen der recht geringen Kapazität und der mangelnden Dialogfähigkeit wohl nur zur programmbegleitenden Information (Untertitelung, Programmvorschau) Verwendung finden wird. Nur dem dialogfähigen Textsystem mit vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten wird die Zukunft gehören.

1985 werden 24 Mio. Teilnehmer an das Telefonnetz angeschlossen sein und — wenn es keine medienpolitische Blockade gibt — 20 Mio. an ein Breitbandnetz. 150 000 Fernschreiber, 200 000 Teletex-Terminals, 93 000

Speicherschreibmaschinen und 1,2 Mio. Bildschirmtextgeräte werden zur Be- und Verarbeitung der Information dienen<sup>8)</sup>. Das Fernsehgerät wird zum Lern-, Arbeits- und Freizeitplatz, es wird zum Terminal der Spiele, Filme, Nachrichten, Daten und Briefe. Die Bildplatte, der Videorecorder, Pay-TV — also Fernsehen auf Abruf — werden das Angebot noch vergrößern.

Der Charakter der Ware Information wird sich wandeln — vom geistigen Eigentum zum allseits zugänglichen Datenbestand<sup>9)</sup>. Die automatische Textverarbeitung wird es demnächst vielen Autoren ermöglichen, ihre Texte direkt auf magnetische Datenträger zu bringen. Praktisch heißt dies, daß der Autor mit einem Computer zusammenarbeitet; durch diese Art der Erstellung wird die Information von vornherein computergerecht sein, das heißt in digitaler Form vorliegen. Damit kann man viel machen: die Information kann auf Papier ausgedruckt, auf Platten und Bänder übertragen, von Vorlesegeräten vorgelesen und auf Bildschirmen angezeigt werden. Jeder, der die Information in dieser Form kauft, kann sie selbst mit einem Heimcomputer bearbeiten. Die Preisrelationen werden sich verschieben: das meiste Geld wird nicht mehr für den Kauf des Informationsträgermaterials ausgegeben werden, sondern für die Information selbst.

Schnelligkeit, Originaltreue, Speicherfähigkeit, Dialogfähigkeit, Kombinationsfähigkeit und Vielfältigkeit<sup>10)</sup>, das sind die sechs entscheidenden Vorteile der Kombination von Peripherie- und Übertragungstechnik, die sechs entscheidenden Vorteile der „Neuen Medien“.

## II. Neues Rundfunkrecht

### Der Rundfunkbegriff

Im folgenden soll geprüft werden, welche rundfunkrechtlichen Konsequenzen diese neuen Techniken erfordern. Dabei ist zu-

nächst abzugrenzen, welche der „Neuen Medien“ überhaupt als „Rundfunk“ bezeichnet werden können, also nicht lediglich neue

<sup>7)</sup> Vöge, Technische Kommunikationsmittel und Kommunikationsmöglichkeiten, verf. Manuskript 1981, S. 17.

<sup>8)</sup> Vöge (oben FN 8), S. 22.

<sup>9)</sup> Vgl. Haefner, Der „Große Bruder“, 1980, S. 72.

<sup>10)</sup> Breitenstein, Die große Hoffnung, 1980, S. 257ff.

(technische) Formen der Individualkommunikation darstellen.

Art. 1 des Gebührenstaatsvertrages<sup>11)</sup> definiert „Rundfunk“ als „die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild, unter Benutzung elektrischer Schwingungen oder längs oder mittels eines Leiters“. Diese Definition ist von den Rundfunkreferenten der Länder in ihrem „Schliersee-Papier“<sup>12)</sup> vom April 1975 sehr extensiv interpretiert worden. Um Rundfunkveranstaltungen soll es sich danach auch handeln, wenn eine Jugendgruppe unter Verwendung von Kabeln der Post für mehrere Krankenhäuser ein Programm erstellt, wenn von der Hotelrezeption aus Programme in mehrere Etagen verbreitet werden, wenn in einem Kaufhaus ein spezielles Werbeprogramm über hauseigene Fernsehgeräte für die Kunden verbreitet wird oder wenn auf einem Passagierschiff ein eigener Fernsehdienst als Service die neuesten Nachrichten mitteilt.

Diese Ableitung wird — obwohl sachwidrig — möglich, weil die unbestimmten Begriffe „Allgemeinheit“, „Verbreitung“ und „Darbietung“ derart vielfältige Interpretationen zulassen, daß eine Aufblähung des Begriffs „Rundfunk“ mühelos möglich ist<sup>13)</sup>.

Durch eine solche extensive Subsumtion neuer Techniken unter eine alte Definition soll nicht nur eine Organisationskompetenz der Bundesländer konstruiert werden (denn „Rundfunk“ ist — mit Ausnahme des fernmeldetechnischen Bereichs<sup>14)</sup> — unstrittig Ländersache<sup>15)</sup>), sondern auch erreicht werden, daß für diese „neuen Medien“ das restriktive Recht des Rundfunks gilt.

Die entscheidende Frage ist aber, worin sich bestimmte Arten neuer technischer Kommu-

nikation denn eigentlich von denen eindeutig individueller (nicht-technischer) Art unterscheiden. Wenn A den B anruft und mündlich nach dem Wetter fragt, so unterscheidet sich diese private Unterhaltung nicht wesentlich davon, daß sich A im „Bildschirmtext“-Suchbaum zum Anbieter B durchfragt, in die Fernbedienung seines Fernsehgeräts die Ziffer mit der Bedeutung „Wetter“ eintippt und so von B über den Bildschirm eine schriftliche Antwort erhält. Wenn C von D einen Videofilm entleiht und diesen zu Hause auf seinem Videorecorder abspielt, so kann es nicht wesentlich anders zu beurteilen sein, wenn sich C aus dem Filmangebot des D zu einer von ihm gewählten Zeit über Kabel („Pay-TV“) einen bestimmten Western überspielen läßt. Das eine kann nicht als eindeutig individuelle, das andere als Massenkommunikation bezeichnet werden; die Begriffe „Allgemeinheit“, „Darbietung“ und „Veranstaltung“ sind daher eng und nur so sachgerecht zu definieren<sup>16)</sup>. „Allgemeinheit“ kann nur ein unbestimmter Empfängerkreis sein; eine „Darbietung“ kann nur dann vorliegen, wenn der Empfänger Informationen nicht mehr beeinflussen kann, also nur noch entscheidet, ob er die einseitig festgelegte Sendefolge durch den Druck auf den Ein/Aus-Knopf hereinholt oder aussperrt, und schließlich kann man von einer „Veranstaltung“ nur sprechen, wenn es sich um eine Folge von Einzelsendungen handelt, die den Empfänger gleichzeitig mit der Ausstrahlung erreichen (die bloße Bereithaltung einer Information kann keine „Veranstaltung“ im Sinne des Rundfunkbegriffs sein).

Die Rundfunkdefinition im Gebührenstaatsvertrag muß daher so ausgelegt werden, daß Rundfunk „eine fortlaufende Folge von Einzelsendungen“ ist, die „nach einem allein vom Anbieter festgelegten Programmschema einem unbestimmten Empfängerkreis zu gleichzeitigem Empfang zugeleitet wird, ohne daß der Empfänger eine über die bloße Programmwahl hinausgehende Auswahlentscheidung treffen kann“<sup>17)</sup>.

Damit sind Bildschirmtext, Videotext und Pay-TV in der Form des Abrufs von Einzelsen-

<sup>11)</sup> Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens, 5. Dezember 1974; abgedruckt z. B. im GVBl-NW 1975, S. 278.

<sup>12)</sup> Bericht der Rundfunkreferenten der Länder zur Frage der Veranstaltung privater Rundfunksendungen und des Rundfunkbegriffs, verf. Manuskript, 1975, S. 9.

<sup>13)</sup> Vgl. Sturm, Bildschirmzeitung und Rundfunkrecht, in: Ratzke, Die Bildschirmzeitung. Fernlesen statt Fernsehen, 1977, S. 94 ff.

<sup>14)</sup> Art. 73 Nr. 7 GG; vgl. BVerfGE 12, 205 (248).

<sup>15)</sup> Vgl. BVerfGE 12, 205 (249) sowie das Urteil des BVerfG zum Rundfunk im Saarland (FRAG-Urteil; 1 BvL 89/78), C II 1 b.

<sup>16)</sup> Vgl. Sturm (oben FN 14), S. 96.

<sup>17)</sup> Vgl. Neudefinition des Rundfunkbegriffs, Stellungnahme des Koordinierungsausschusses für Medienpolitik der CDU/CSU, verf. Manuskript, 1980.

dungen kein Rundfunk, weil der Nutzer selbst die Inhalte bestimmt, sich zu bestimmten Informationen durchfragt, bestimmte Sendungen „bestellt“ und individuell „geliefert“ bekommt oder Nachrichten empfängt, die nur für ihn bestimmt sind. Rundfunk ist nur das, was relativ unbeeinflussbar und gleichzeitig an eine Vielzahl verstreuter Empfänger geht.

### Möglichkeiten zu einer neuen Rundfunkpolitik

Die so vorgenommene Unterscheidung hat Konsequenzen für die Gesetzgebung im Kommunikationsbereich. Ebensowenig wie der Briefwechsel, das Telefongespräch, der Fernschreibetext oder das mündliche Gespräch einer inhaltlichen Kontrolle unterliegen (von Ausnahmen einmal abgesehen), kann es kein Gesetz geben, das Durchführung und Inhalte medialer Individualkommunikation (es sei denn aus technischen Gründen) restriktiv regelt. Aufsichtsgremien, Kontrolle, Auflagen, Lizenzvergabe, dies sind Vokabeln, die der Individualkommunikation fremd sind.

„Rundfunk“ dagegen kann die Rezipienten einseitig und ohne deren unmittelbaren Einfluß erreichen. Er ist „eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“<sup>18)</sup>. Völlig unabhängig von Person und Rechtsform des Veranstalters von Rundfunksendungen sind daher besondere Vorkehrungen zum Schutz Dritter oder bestimmter Interessen der Allgemeinheit erforderlich. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert für die Veranstaltung von Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung, in der Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks zu treffen sind, so das Bundesverfassungsgericht im ersten Leitsatz zum Urteil über den Rundfunk im Saarland (FRAG-Urteil)<sup>19)</sup>. Solche Vorkehrungen finden sich schon bisher in den Rundfunkgesetzen oder Staatsverträgen über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. In ihnen ist — mit Ausnahme des Saarlands, dessen abweichende Bestimmungen allerdings verfassungswidrig sind<sup>20)</sup> — ausdrücklich oder faktisch

die ausschließlich binnenpluralistische (also im Programm und in der Rundfunkaufsicht gesellschaftlich-relevante Gruppen integrierende), öffentlich-rechtliche Organisation eines hauptsächlich gebührenfinanzierten, mit inhaltlichen und formalen Auflagen versehenen Trägers normiert.

Ob Rundfunk auch fortan nur in dieser binnenpluralistischen Form veranstaltet werden darf oder ob weniger einschränkende Rahmenregelungen zulässig wären, ist eine Streitfrage des Verfassungsrechts.

Bislang war diese eher theoretischer Natur. Das Bundesverfassungsgericht hatte 1961 in seinem „ersten Fernsehurteil“<sup>21)</sup> die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der binnenpluralistischen Organisationsstruktur damit begründet, daß „sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben muß“<sup>22)</sup>.

Inzwischen aber ist die Frage sehr aktuell geworden. Mit Kabeln und Satelliten gibt es keinen bedeutenden Frequenzmangel mehr; mit der modernen Sende- und Peripherietechnik entfällt auch das Argument, daß ein ungewöhnlich hoher Finanzaufwand zum Herstellen und Senden von Hörfunk- und Fernsehprogrammen erforderlich sei. Neben den bisherigen Rundfunkanstalten könnte somit ein System konkurrierender Rundfunkveranstalter entstehen, das in der Summe Pluralität nicht durch die Integration gesellschaftlich relevanter Positionen, sondern durch die individuelle Zugangsmöglichkeit jeder einzelnen Gruppe, mithin durch Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Ausgangspunkten und Angeboten gewährleistet. „Externe Pluralität“ würde so die vier entscheidenden Strukturmerkmale eines binnenpluralistischen (integrativen) Systems ersetzen bzw. ausschließen: die Pflicht zur Ausgewogenheit, die Kontrolle durch gesellschaftliche Gruppen innerhalb der Anstalt, die Einhaltung umfassender Pro-

<sup>18)</sup> BVerfGE 12, 205 (260).

<sup>19)</sup> Oben FN 15.

<sup>20)</sup> FRAG-Urteil des BVerfG. III. Die Freie Rundfunk AG (FRAG), ein Zusammenschluß privatwirtschaftlicher Unternehmen, u. a. von Presseverlagen, hatte sich vergeblich um eine Lizenz für einen Privaten Rundfunk bemüht.

<sup>21)</sup> BVerfGE 12, 205.

<sup>22)</sup> BVerfGE 12, 205 (261).

grammrichtlinien und (als logische Folge) die zumindest teilweise Finanzierung durch Gebühren. Nicht die manchmal irreführende Unterscheidung zwischen „öffentlich-rechtlicher“ und „privatrechtlicher“ Rundfunkorganisation ist daher Angelpunkt der sich stellenden Gestaltungsaufgabe, sondern die Unterscheidung zwischen einem binnenpluralistischen und einem extern-pluralistischen Rundfunksystem.

Zwar ist die öffentlich-rechtliche Form des Binnenpluralismus bisher die einzig realisierte Rundfunkorganisationsform; aber auch eine privatrechtlich-binnenpluralistische Form ist zulässig, was das Bundesverfassungsgericht nicht nur 1961<sup>23)</sup>, sondern auch 1981<sup>24)</sup> unmißverständlich klargestellt hat. Freilich bleibt zu überlegen, ob es bei nüchterner Betrachtung ein großer Fortschritt ist, eine Anstalt des privaten Rechts zu errichten, deren Investitionen und — wichtiger noch — Programme von einem gesellschaftlichen Kontrollgremium bestimmt würden; auf jeden Fall ist eine solche Form von den derzeitigen Privatfunk-Befürwortern zumindest in erster Linie nicht gewünscht und daher auch nicht vordringliches Ziel politischer Forderungen.

Die Unterscheidung aufgrund der Begriffe „Öffentliches Recht“ und „Privatrecht“ führt auch insofern in die Irre, als auch ein extern-pluralistisches System öffentlich-rechtliche (hoheitliche) Eingriffsmöglichkeiten enthalten muß. Der Gesetzgeber muß nämlich — so das Bundesverfassungsgericht im FRAG-Urteil — eine „begrenzte Staatsaufsicht“ vorsehen<sup>25)</sup>. Deren institutionelle Ausformung wird häufig auch als „öffentlich-rechtliches Dach“ bezeichnet, womit eine Institution gemeint ist, die u. a. die Einhaltung der Auflagen an die privaten Programmveranstalter überwachen und Verstöße z. B. mittels Lizenzentzug ahnden soll.

### Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Frage, ob der Gesetzgeber in der Entscheidung zwischen extern-pluralistischer und binnenpluralistischer Organisationsform völlig frei ist oder mit Rücksicht auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einer der beiden Formen den Vorrang geben muß, ist grundrechtsdogmatischer

Natur: Es handelt sich um die verfassungsrechtliche Kernfrage nach der vorrangig individual-rechtlichen oder vorrangig institutionellen Bedeutung der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Rundfunkfreiheit. Diese Frage wurde vom Bundesverfassungsgericht 1981 nicht entschieden, weil nur zur Debatte stand, ob eine bereits bestehende gesetzliche Regelung den Anforderungen des Grundgesetzes genügt<sup>26)</sup>. Für künftige Regelungen ist die Problematik aber von entscheidender Bedeutung:

Wenn die Grundrechte unserer Verfassung vorrangig subjektive Individualrechte sind, dann werden objektiv-rechtlich motivierte Regelungswünsche des Gesetzgebers durch den individualrechtlichen Gehalt des Grundrechts in ihrer Verwirklichung beschränkt. Garantieren die Grundrechte hingegen in erster Linie einen objektiven Ordnungszusammenhang, also ein Wertesystem, in dem für subjektive Rechte nur insofern Raum ist, als sie den objektiven Zusammenhang und dessen Zweck nicht stören, so kommen die Grundrechte nur im Rahmen dieser objektiv-rechtlich vorgegebenen Funktionen zur Anwendung.

### *Institutionelle Grundrechtsinterpretation*

Für die Vertreter einer institutionellen Grundrechtsinterpretation<sup>27)</sup> sind staatliche Regelungen im Grundrechtsbereich Konkretisierungen eines objektiv vorgegebenen Ordnungsrahmens, in dem dem einzelnen die ihm zugedachte Rolle zugewiesen und in bestimmten Grenzen auch vorgeschrieben wird. Der Begriff der „Institution“ beschreibt in diesem Zusammenhang einen Komplex faktischer Verhaltenserwartungen, der zum inhaltlichen Maßstab der grundrechtlichen Gewährleistung wird. Am Beispiel des Mediums Fernsehen: Man hält eine Höchstdauer der Fernsehnutzung, eine Begrenzung der Fernsehauswahl, eine Beschränkung auf bestimmte Inhalte für erforderlich und legitim, weil die „In-

<sup>26)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), Cl.

<sup>27)</sup> Vgl. z. B. Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, S. 15 ff., sowie: Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen, ZRP 1976, 291 ff.; Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkfreiheit und Rundfunkgewährleistung, ZRP 1980, S. 132 ff. (135 f.).

<sup>23)</sup> BVerfGE 12, 205 (262).

<sup>24)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C II 2e.

<sup>25)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C II 2d.

stitution Fernsehen" die Verwirklichung bestimmter — von außen vorgegebener — Werte und Lebensweisen fördern soll. Die Freiheit schrumpft zu der Befugnis, sich im Sinne vorgegebener sozialer Erwartungen betätigen zu dürfen. Das Fernsehen wird zur moralischen Erziehungsanstalt, zum hoheitlichen Korrekturinstrument menschlicher Abweichungen vom tugendhaften Lebenspfad. Es soll „die“ Kommunikation sichern, „die“ politische Bildung, „die“ Mündigkeit, „die“ Demokratie, „die“ Chancengleichheit. Eine „Privatisierung des Rundfunks“ bringe zwingend Niveauverlust, Einbußen der Integrationsfähigkeit, die Dominanz bestimmter partikularer Interessen und damit insgesamt die „Enteignung des Bürgers“.

Indessen sind solche Befürchtungen nur insoweit verfassungsrechtlich relevant, als sie nachweislich nicht auch in einem Wettbewerbssystem durch geeignete Maßnahmen abwendbar sind und ihrerseits verfassungsrechtliches Gewicht haben, das heißt, sich in dem notwendigen Abwägungsprozeß mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit durchsetzen können. Dabei gilt zunächst, daß die Freiheit der Meinungsrezeption auch die Freiheit einschließt, sich von politischen Sendungen ab- und anderen zuzuwenden<sup>28)</sup>; der Gesetzgeber hat nicht das Recht, durch eine Beschränkung des Informationsangebots die Rezeptionschance bestimmter von ihm bevorzugter Programme zu erhöhen<sup>29)</sup>. Ebenso wenig kann er von sich aus das Niveau der Bürger festlegen; der freie Bürger bestimmt sein Niveau selbst<sup>30)</sup>. Daß die tatsächliche Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen in einem nach den Grundsätzen freier Konkurrenz organisierten Rundfunksystem weniger zur Geltung kommen werde als im System der Gegenwart, ist weder zu beweisen noch angesichts des durch die moderne Technik möglich gewordenen vielfältigen und differenzierten Informationsangebotes wahrscheinlich. Gegen Konzentrationserscheinungen können

und müssen gegebenenfalls geeignete Vorkehrungen getroffen werden. Andere Gefahrenmomente wiederum, wie etwa die für die Kinder, sind von der Organisationsform des Rundfunks ohnehin völlig unabhängig<sup>31)</sup>.

### *Individualrechtliche Grundrechtsinterpretation*

Der institutionellen steht die individualrechtliche Auslegung<sup>32)</sup> der Rundfunkfreiheit gegenüber. Danach handelt es sich bei den drei grundrechtlichen Gewährleistungen, die Art. 5 I 2 GG enthält (Garantie der Presse-, der Rundfunk- und der Filmfreiheit), um subjektive Freiheitsrechte, um die Garantie individueller Kommunikationsfreiheit. Die grundrechtsförmige Garantie einer Freiheit bedeutet, daß die Verfassung den entsprechenden Sachbereich grundsätzlich (also vorbehaltlich notwendiger, von der Verfassung selbst oder durch Gesetz aufgrund verfassungsrechtlicher Ermächtigung gesetzter Schranken) der privaten Hand, also jedermann, überläßt.

Das heißt: die Meinungsäußerung und -verbreitung ist frei, also privater Initiative und dem Wettbewerb überlassen, in den ordnend einzugreifen dem Gesetzgeber in einem noch darzulegenden Umfang vorbehalten bleibt. Das ist für den Bereich der Presse und des Films eine nahezu unbestrittene Selbstverständlichkeit. Daß es dies im Bereich des Rundfunks bisher nicht war, liegt ausschließlich daran, daß aus technischen Gründen Wettbewerb auf diesem Gebiet objektiv un-

<sup>31)</sup> Auch hierzu Bullinger (oben FN 28), S. 75, 78 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. z. B. Weber, Zur Diskussion über die Zuverlässigkeit eines privaten Fernsehens, in: Der Staat 11 (1972), S. 82 ff., Rundfunkfreiheit — Rundfunkmonopol, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, Hrsg.: Roman Schnur, 2. Aufl. 1974, S. 467 ff.; Scheuner, Das Rundfunkmonopol und die neuere Entwicklung des Rundfunks, AfP 1977, 367 ff.; Rudolf, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, 1971; Hermann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975; Scholz, Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz, 1976, bes. S. 117, 142 ff.; Schmitt/Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979; Starck, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, NJW 1980, 1359 ff., sowie die Grundrechte des Grundgesetzes, JuS 1981, 237 ff.; Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980; Kröger, Vor dem Ende des Rundfunkmonopols, NJW 1979, 2357 ff.; Graf von Pestalozza, Rundfunkfreiheit in Deutschland, Notizen aus der Provinz, ZRP 1979, 25 ff.; H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit 1978.

<sup>28)</sup> Vgl. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980, S. 73 f.

<sup>29)</sup> Ebd.

<sup>30)</sup> H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 71; vgl. auch Papier: Pressefreiheit zwischen Konzentration und technischer Entwicklung, in: Der Staat 18 (1979), S. 422 ff (439).

möglich war. Denn die Verfassung gibt der medienexternen unzweideutig den Vorrang vor einer medieninternen Pluralitätsstruktur; sie versagt es dem Gesetzgeber, zwischen beiden nach seinem Gutdünken zu wählen<sup>33)</sup>. Wäre dies nicht der Fall, so würde unter Berufung auf das „Gemeinwohl“ eine Entsubjektivierung der Grundrechte stattfinden. Gemeinwohlsgüter aber werden nicht durch einen organisationsrechtlichen Gesamtzugriff des Gesetzgebers, also nicht durch eine Verwandlung der Grundrechte, sondern durch Grundrechtsschranken geschützt, wie dies das Grundrecht ausdrücklich vorsieht.

#### *Das Mitbestimmungsurteil des BVerfG 1979*

Das Bundesverfassungsgericht hat 1979 im Mitbestimmungsurteil<sup>34)</sup> einen deutlichen Akzent zur Unterstützung der individualrechtlichen Grundrechtstheorie gesetzt, indem es ausführte, die Einzelgrundrechte seien „in erster Linie individuelle Rechte, Menschen- und Bürgerrechte, die den Schutz konkreter, besonders gefährdeter Bereiche menschlicher Freiheit zum Gegenstand haben. Die Funktion der Grundrechte als objektiver Prinzipien besteht in der prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft, hat jedoch ihre Wurzel in dieser primären (individualrechtlichen; d. Verf.) Bedeutung. Sie läßt sich deshalb nicht von dem eigentlichen Kern lösen und zu einem Gefüge objektiver Normen verselbständigen, in dem der ursprüngliche und bleibende Sinn der Grundrechte zurücktritt“<sup>35)</sup>. Der Staat ist also gegenüber dem Rundfunk ebensowenig wie gegenüber der Presse im Besitz einer Gestaltungsmacht, die es ihm ermöglichen würde, die Rundfunkkommunikation in seinem Sinn optimal zu ordnen<sup>36)</sup>. Der Grund ist: die Freiheitlichkeit der Kommunikationsordnung wäre beseitigt, würde dem Staat die Befugnis zugestanden, zu definieren, wie sie auszusehen hat. Die Regelungsmacht des Staates erschöpft sich daher in der Befugnis zur Rahmensetzung.

Aus all dem ergibt sich, daß die Organisation eines zusätzlichen privatrechtlichen Rund-

funksystems nur dann binnenpluralistisch sein darf, wenn und solange ein unüberwindlicher Mangel gemeinnützig verwaltet werden muß<sup>37)</sup>, nicht aber dann, wenn ein solcher Mangel nicht mehr besteht.

#### *Das Fernsehurteil des BVerfG 1981*

Das Urteil vom 16. Juni 1981<sup>38)</sup>, mit dem das BVerfG das saarländische Rundfunkgesetz von 1967 in Teilen für mit dem GG unvereinbar und daher nichtig erklärte, hat die vorerörterte Streitfrage bewußt und ausdrücklich offengelassen. Die Frage, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen grundrechtlichen Anspruch auf die Veranstaltung privater Rundfunksendungen gewährt, wurde, da dazu keine Veranlassung gegeben war, ebensowenig entschieden wie die Frage, ob das Rundfunkmonopol der öffentlich-rechtlichen Anstalten auch unter den heutigen und künftigen Bedingungen mit dem GG vereinbar ist<sup>39)</sup>. Das Gericht ließ an der Zulässigkeit privaten Rundfunks unter Bedingungen, wie sie auch im folgenden entwickelt werden<sup>40)</sup>, allerdings keinen Zweifel. Dem Gesetzgeber (der Länder) steht es danach frei — ob er u. U. dazu verpflichtet ist, bleibt einstweilen dahingestellt —, die gegenwärtige durch eine andere Rundfunkorganisation zu ersetzen.

Dieser Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers hat das Urteil allerdings gewisse Grenzen gezogen<sup>41)</sup>. So muß er seine Entscheidung durch Gesetz treffen. Die Rundfunkfreiheit bedürfe, so das BVerfG, einer „positiven Ordnung“, die sicherstellt, „daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, daß die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen und daß die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt“. Daß das BVerfG eine gesetzliche Regelung dieser Art verlangt, ist nicht zu beanstanden<sup>42)</sup>. Bedenken muß es allerdings hervorrufen, daß die Ausübung der Rundfunkfreiheit, deren grundrechtlichen Charakter das

<sup>37)</sup> Steinbuch, ZV + ZV 1976, S. 500.

<sup>38)</sup> Oben FN 15.

<sup>39)</sup> Vgl. unter C I der Urteilsbegründung.

<sup>40)</sup> So schon früher H. H. Klein, oben FN 30, passim.

<sup>41)</sup> Vgl. unter C II der Urteilsbegründung.

<sup>42)</sup> Siehe dazu H. H. Klein (oben FN 30), S. 47 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. H. H. Klein, Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, in: Der Staat 20 (1981), S. 177 ff. (192).

<sup>34)</sup> BVerfGE 50, 290.

<sup>35)</sup> BVerfGE, 50, 290 (337).

<sup>36)</sup> Vgl. H. H. Klein (oben FN 33), S. 196.

Gericht ja nicht ausschließt<sup>43)</sup>, zumindest scheinbar von gesetzlicher Zulassung abhängig gemacht wird. Das gibt es bei keinem anderen Grundrecht. Grundrechte dürfen zwar in bestimmten Umfang eingeschränkt, auch darf ihre Ausübung gelegentlich auf gesetzlicher Grundlage von einer staatlichen Genehmigung abhängig gemacht werden (die Aufnahme bestimmter Berufe beispielsweise), in keinem Falle ist aber bisher die Inanspruchnahme eines Grundrechts als solche von der vorherigen, nur schwer oder gar nicht erzwingbaren Regelung durch Gesetz abhängig gemacht worden. Das kann kaum anders denn als Verletzung des Wesensgehalts des Grundrechts qualifiziert werden, die Art. 19 Abs. 2 GG unter allen Umständen verbietet. Es verwundert, daß das BVerfG sich damit überhaupt nicht auseinandersetzt.

Ein weiteres Bedenken gegen das Urteil ist, daß es der Rundfunkfreiheit eine überwiegend dienende Rolle (gegenüber dem Kommunikationsprozeß) zuweist. Sie sei — merkwürdige Begriffsbildung! — eine „dienende Freiheit“; ihre „Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten“, bestimme ihre „Eigenart und Bedeutung“. Anstößig sind nicht die konkreten Folgerungen, die das Urteil aus diesen grundsätz-

lichen Feststellungen zieht, wohl aber der Rückfall in eine Position, die seit dem Mitbestimmungsurteil des BVerfG<sup>44)</sup> als überwunden gelten durfte. Während dort<sup>45)</sup> der individualrechtlichen Bedeutung der Grundrechte Priorität eingeräumt und ihren objektivrechtlichen Elementen lediglich eine diese Bedeutung stützende Funktion zugewiesen wird, erscheinen nunmehr die in Art. 5 Abs. 1 GG enthaltenen, einander bedingenden und stützenden, subjektiv- und objektivrechtlichen Elemente als ins Gleichgewicht gebracht. Das ist gefährlich, weil es dem Verfassungsinterpreten Spielraum schafft, nahezu beliebig entweder die einen oder die anderen Elemente zu betonen. Die Schutzfunktion der Grundrechte wird beeinträchtigt, die Bindung des Gesetzgebers an sie gelockert, Rechtsunsicherheit bei ihrer Anwendung produziert. Eine „dienende Freiheit“, die ausschließlich oder vor allem als Aufgabe definiert wird, ist keine Freiheit mehr. Diese und andere dogmatische Schwächen des Urteils<sup>45a)</sup> sind für unseren Zusammenhang allerdings deshalb von nur sekundärem Interesse, weil die im folgenden entwickelte rundfunkpolitische Konzeption mit den vom BVerfG für den Fall, daß der Gesetzgeber sich zur Zulassung privaten Rundfunks entschließt, gezogenen Folgerungen ohne jede Einschränkung übereinstimmt.

### III. Das neue duale System

Externe Pluralität — unter diesem Stichwort kann (wie dargestellt) die Konkurrenz freier Veranstalter zusammengefaßt werden, die nicht inhaltlich umfassenden Programmauflagen unterliegen und folglich auch keine Kon-

trollgremien mit externen Kontrolleuren in ihr (internes) Organogramm aufnehmen müssen. Damit sind Schranken geöffnet, ohne daß Schrankenlosigkeit eintreten darf. Ein Landes-

<sup>43)</sup> Die Aussagen des Urteils sind allerdings nicht frei von Widersprüchen. Einerseits läßt es, wie gesagt, die Frage offen, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen grundrechtlichen Anspruch auf die Veranstaltung privaten Rundfunks gewährt. Andererseits wird gesagt, das GG schreibe dem Gesetzgeber keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor, womit die Möglichkeit einer grundrechtlichen Direktive eigentlich ausgeschlossen wird, aber auch: Die Aufgabe, die Rundfunkfreiheit rechtlich auszugestalten, berechtige (außerhalb des Art. 5 Abs. 2 GG) nicht zu einer Beschränkung des „Grundrechts“ (sic!).

<sup>44)</sup> BVerfGE 50, 290.

<sup>45)</sup> So schon oben B III 3.

<sup>45a)</sup> Zur Kritik des Urteils vgl. auch Kull, Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit, Archiv für Presse-recht 3/1981, S. 378; Pestalozza, Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 1981, 2158; Ricker, Freiheit und Ordnung des Rundfunks nach dem dritten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1981, 1921; Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1981, 561, sowie H. H. Klein, Der Begriff der Rundfunkfreiheit im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. 6. 1981, Funk-Korrespondenz Nr. 4/1981, S. 1.

rundfunkgesetz zur Regelung dieses Systems externer Pluralität muß daher auch die Grenzen der subjektiven Rundfunkveranstaltungs-freiheit definieren, muß objektive Rahmenrichtlinien bestimmen, die der besonderen Bedeutung des Mediums gerecht werden (dazu unten: Die neuen Rundfunkträger). Gleichzeitig muß die bisherige Aufgabenzuweisung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überprüft und ihre Reform unter Berücksichtigung der neuen Konkurrenzsituation — in der sie zwar aufgrund der Gebührenfinanzierung begünstigt, aber trotzdem betroffen sind — eingeleitet werden (Die alten Rundfunkträger). Beide „Schienen“ bilden das „neue duale System“, das die Rundfunklandschaft für lange Zeit prägen wird.

## Die neuen Rundfunkträger

### Konzeption

Die Pluralität des Angebots und die Möglichkeit freier Auswahl durch den Rezipienten können — so deutlich das Bundesverfassungsgericht<sup>46)</sup> — die Ausgewogenheit des Einzelprogramms ersetzen. Gleichwohl würde es dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Freiheit des Rundfunks zu gewährleisten, nicht gerecht werden, wenn nur staatliche Eingriffe ausgeschlossen würden und der Rundfunk dem freien Spiel der Kräfte überlassen würde<sup>47)</sup>; es liegt vielmehr in der Verantwortung des Gesetzgebers, daß ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt<sup>48)</sup>. Es bedürfe gesetzlicher Bestimmungen, die im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können<sup>49)</sup>.

Darüber hinaus habe der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlich-

keit und gegenseitiger Achtung gewährleisten<sup>50)</sup>. Daneben seien alle Veranstalter an die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG gebunden. Namentlich für den Jugendschutz wird in den Rundfunkgesetzen Sorge zu tragen sein<sup>51)</sup>. Ebenfalls zu den erforderlichen gesetzlichen Regelungen privaten Rundfunks gehöre die Normierung einer begrenzten Staatsaufsicht, die — nur — der Aufgabe zu dienen hat, die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherzustellen<sup>52)</sup>. Schließlich sei bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung unverzichtbar, ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den dargelegten Anforderungen Genüge getan ist. Ein solches Erlaubnisverfahren dürfe neben der Überprüfung allgemeiner Voraussetzungen wie etwa Geschäftsfähigkeit oder Zuverlässigkeit des Antragstellers nur der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit dienen, um derentwillen es verfassungsrechtlich geboten sei. Dabei obliege es dem Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Erteilung oder Versagung der Erlaubnis selbst zu bestimmen<sup>53)</sup>. Zur Ausgestaltung dieser Grundsätze ist also aufgrund eines Gesetzes zu regeln, wer zu welcher Zeit die Sendemöglichkeiten nutzen darf. Im Rundfunkbereich wird es einer für die vorbezeichneten Zwecke erforderlichen rundfunkrechtlichen Lizenz bedürfen neben einer fernmelderechtlichen Erlaubnis (von der Deutschen Bundespost zu erteilen). Nur so kann die Pluralität des Programmangebotes in seiner Gesamtheit gewährleistet, unerwünschten Konzentrationsbestrebungen wirksam begegnet und notwendigen Auflagen Geltung verschafft werden. Auf die Erteilung der notwendigen Lizenzen besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch.

Zum Schutz von Jugend und Familie kann beispielsweise die Ausstrahlung von Sendungen, die sich speziell an Kinder im schulpflichtigen Alter wenden, auf bestimmte Tageszeiten beschränkt werden. Die Berichterstattung muß wahrheitsgetreu und sachlich sein. Herkunft

<sup>50)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C II 2c; vgl. auch BVerfGE 12, 205 (263).

<sup>51)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C II 2c.

<sup>52)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C II 2d; vgl. auch BVerfGE 12, 205 (261).

<sup>53)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C II 2e.

<sup>46)</sup> Im FRAG-Urteil (oben FN 15) unter C I.

<sup>47)</sup> Ebd.; vgl. auch BVerfGE 31, 314 (325).

<sup>48)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C I.

<sup>49)</sup> FRAG-Urteil (oben FN 15), C II 2b.

und Inhalt der zur Veröffentlichung bestimmten Nachrichten und Berichte sind sorgfältig zu prüfen. Vor der Verbreitung von Tatsachenbehauptungen, die sich gegen eine bestimmte Person oder Institution richten, sind die Betroffenen nach Möglichkeit zu hören; ihre Auffassung ist bei der Gestaltung der Sendungen zu berücksichtigen. Das Recht der Gegendarstellung ist zu gewährleisten. Nachrichten sind von Kommentaren und Stellungnahmen zu trennen. Die Grundsätze des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes sind bei der Gestaltung des Programms zu achten.

Die (mindestens teilweise) Finanzierung<sup>54)</sup> zusätzlicher Rundfunkprogramme aus Werbung kann aus rechtlichen wie aus wirtschaftlichen Gründen nicht ausgeschlossen werden. Es kann und sollte jedoch die erkennbare Trennung von Werbesendungen und anderen Programmteilen vorgeschrieben (Blockwerbung) werden. Außerdem kann und muß u. U. der Umfang der Werbung begrenzt werden. Zur Gewährleistung eines angemessenen Einflusses des Rezipienten auf das Programm wäre ferner zu erwägen, die Finanzierung mindestens teilweise auf ein beim Empfänger zu erhebendes Entgelt zu gründen.

Im Interesse des publizistischen Wettbewerbs wie der intermediären Kontrolle sind aber insbesondere im lokalen und regionalen Bereich alle Möglichkeiten zu nutzen, um in Ein-Zeitungs-Kreisen die publizistische Alleinstellung durch elektronische Konkurrenz zu beenden. Unternehmen, die bereits jetzt in solchen Kreisen über ein Monopol verfügen, dürfen nicht auch noch die Neuen Medien kontrollieren. Nicht auszuschließen ist freilich die (auch mehrheitliche) Beteiligung von Zeitungsverlagen mit örtlicher Alleinstellung an elektronischen Medien in einem anderen geographischen Bereich.

#### *Die Rolle der Deutschen Bundespost*

In der Erkenntnis, daß die Verkabelung entscheidend die materielle Rundfunkorganisation determiniert, hat die Bundesregierung 1979 den Versuch unternommen, die aus ihrer Sicht politisch unerwünschten Änderungen

<sup>54)</sup> Auch die Frage der Finanzierung hat das BVerfG im FRAG-Urteil ausdrücklich ausgeklammert.

des bestehenden Rundfunksystems zu verzögern und damit so spät wie möglich eintreten zu lassen. Sie hatte am 26. September 1979 beschlossen, daß die projektierte flächendeckende Verkabelung von elf Städten mit dem Kupferkoaxialkabel eingestellt werden solle<sup>55)</sup>. Zwar hat die Post in Einzelfällen und punktuell weiterhin Breitbandkabel verlegt, um Empfangsprobleme durch Abschattungen zu beseitigen, die Schaffung von zusammenhängenden Netzen oder den Anschluß aller Wohnungen in einem Wohngebiet an das Koaxialkabel hat sie aber seit diesem Beschluß konsequent abgelehnt. Mit diesen Entscheidungen haben die Bundespost und die Bundesregierung unmittelbar die Medienorganisation gesteuert. Die Bestimmung der Rundfunkorganisation ist aber eindeutig und unstrittig Sache der Länder<sup>56)</sup>. Sie sollten daran gehindert werden, Veränderungen der Medienlandschaft vorzunehmen. Da dieses Verhalten der Entscheidung gleichkam, alles so zu lassen wie es ist, übte die Bundesregierung de facto Kompetenzen der Länder aus. Dort, wo die Post eigenmächtig handelte, traf eine Verwaltungsbehörde inhaltliche Entscheidungen für Verfassungsorgane.

Diese Kompetenzanmaßung war nicht nur formell — im Hinblick auf die Zuständigkeit der Länder —, sondern auch materiell — im Hinblick auf die grundgesetzliche Gewährleistung der Kommunikationsfreiheit — verfassungswidrig.

Die Grundrechte sind nämlich nicht nur Grenzen staatlicher Tätigkeit, sondern auch die Grenzen staatlicher Untätigkeit. Sie begrenzen nicht nur staatliches Handeln, sondern verpflichten auch dazu. Zwar wird man aus ihnen keinen konkreten, nur so und nicht anders auszuführenden Auftrag an den Gesetzgeber herleiten können<sup>57)</sup>, immerhin aber verpflichten die Grundrechte den Staat dazu, bestimmte Handlungen nicht willkürlich, daß heißt ohne sachlichen Grund, zu unterlassen<sup>58)</sup>, zumal dann, wenn er sich (wie durch das Monopol der Post für die Errichtung von Fernmeldeanlagen) das ausschließliche Recht, et-

<sup>55)</sup> Bulletin vom 10. Oktober 1979.

<sup>56)</sup> Vgl. zuletzt FRAG-Urteil (oben FN 15), passim.  
<sup>57)</sup> Vgl. H. H. Klein, Ein Grundrecht auf saubere Umwelt? in: Festschrift Werner Weber, Berlin 1974, S. 643 ff.

<sup>58)</sup> Vgl. BVerfGE 1, 97 (1. Leitsatz sowie 105).

was zu tun, vorbehält. Die Bundesregierung darf nicht die untergeordnete Rolle der Medientechnik ignorieren und so die Ausübung des Grundrechts aus Artikel 5 des Grundgesetzes verhindern oder entscheidend behindern.

Für eine Bindung der Deutschen Bundespost an solche medienpolitischen Vorstellungen der Bundesregierung liefert das geltende Recht im übrigen keine Handhabe. Gemäß § 2 I des Postverwaltungsgesetzes<sup>59)</sup> ist die Verwaltung der Bundespost an die „Grundsätze der Politik der Bundesrepublik Deutschland“ gebunden. Dies kann nicht bedeuten, daß die Post Kompetenzüberschreitungen der Bundesregierung automatisch zu vollziehen hat. Es kann vielmehr nur heißen, daß die dafür vorgesehenen Instanzen im dafür vorgesehenen Verfahren Entscheidungen treffen, die die Post zu vollziehen hat. Die für die Rundfunkorganisation zuständigen politischen Instanzen sind die Länder; das vorgesehene Verfahren ist die Verabschiedung eines materiellen Rundfunkgesetzes.

Außerdem hat die Bundespost ihre Anlagen gemäß § 2 III des Postverwaltungsgesetzes „weiterzuentwickeln und zu vervollkommen“. Das heißt, daß die Einführung neuer Entwicklungen im Bereich der Fernmeldetechnik keineswegs in das Belieben der Post gestellt ist, sie ist vielmehr dem technischen Fortschritt verpflichtet. Wenn sie Investitionen verweigert und Innovation hemmt, dann muß notfalls ein Instrumentarium entwickelt werden, mit dessen Hilfe die Post verbindlich veranlaßt werden kann, ihrem Auftrag zur technischen Weiterentwicklung nachzukommen.

Aus all dem folgt, daß die Bundesregierung und die Bundespost verpflichtet sind, ohne willkürliche Verzögerung die Bedingungen herzustellen, die es grundsätzlich jedem ermöglichen, am medialen Kommunikationsprozeß teilzunehmen. Der Frequenzmangel darf nicht künstlich verlängert werden, um das binnenpluralistische öffentlich-rechtliche Rundfunksystem zu konservieren; eine ausschließlich binnenpluralistische Organisation ist kein Selbstzweck und keine Selbstverständlichkeit, sondern nur die hilfswise Lösung eines Knappheitsproblems.

<sup>59)</sup> BGBl 1973 I, S. 676.

## Die alten Rundfunkträger

Das Weiterbestehen der vorhandenen Rundfunkanstalten ist zur Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung der Bevölkerung mit Information, Bildung und Unterhaltung allgemein erwünscht; ihr Programm bleibt eine „Sache der Allgemeinheit“<sup>60)</sup>, die zu Neutralität, Überparteilichkeit und Ausgewogenheit verpflichtet. Dies schließt freilich nicht aus, daß die Anstalten in einigen wesentlichen Punkten der Reform bedürfen.

Zunächst muß wieder klargestellt werden, daß die dem Rundfunk aufgegebenen Meinungspluralität nicht mit dem etwa vorhandenen Pluralismus der Meinungen der Programmierer identisch, sondern von ihnen darzustellen ist. Ihr Grundrecht auf freie Äußerung und Verbreitung eigener Meinungen über den Rundfunk ist durch dessen Aufgabenstellung beschränkt<sup>61)</sup>. Das Grundrecht auf individuelle Meinungsäußerung kann nicht auf die Person der Journalisten reduziert werden. Die subjektive Rundfunkfreiheit ist über den Programmauftrag stellvertretend in die Hände von Journalisten gelegt. Sie erhalten die Legitimation ihrer Tätigkeit nur aus dem gesellschaftlichen Auftrag, der durch die gesellschaftlich-relevanten Kräfte definiert und dessen Einhaltung von ihnen kontrolliert wird.

Es hat sich aber erwiesen, daß diese stellvertretende Wahrnehmung von Bürgerinteressen nicht befriedigend funktioniert: Zum einen erscheint es bereits fraglich, ob die Interessen der Gruppenmitglieder wirklich zu den Gruppenrepräsentanten gelangen<sup>62)</sup>; zum anderen hat die Praxis in den Rundfunkanstalten dazu geführt, daß häufig nur noch Grundpositionen vertreten werden, die sich nach „Fraktionen“ ordnen lassen. Zum dritten ist das „Haus“, also die jeweilige zu kontrollierende Rundfunkanstalt, oftmals übermächtig. Schließlich scheitert eine solche stellvertretende Interessen-

<sup>60)</sup> BVerfGE 31, 314 ff. (327).

<sup>61)</sup> H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 17 ff. m. w. N.; ferner Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Bullinger/Kübler (Hg), Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, 1980, S. 22 ff., 53 ff.

<sup>62)</sup> Vgl. hierzu Praxis der Rundfunkkontrolle I bis III, in: DAS PARLAMENT, 45, 47 und 49/1979, Seite „Teleforum“.

wahrnehmung durch die Journalisten oftmals an ihrem Selbstverständnis: zu oft wird gerade in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die vollständig freie Entscheidung des Redakteurs hinsichtlich Auswahl und Behandlung der Themen postuliert, die aber gerade so dem Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten widerspricht.

Die Aufgaben und Programmgrundsätze sollten daher aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungen in der Bundesrepublik präzisiert werden. Hierbei sollte auf größere Rechtsklarheit für den Rundfunkbetrieb geachtet und für alle dort tätigen Programmmitarbeiter vergleichbare Anforderungs- und Verbotskriterien hergestellt werden. Diese Grundsätze müssen die Informations- und Meinungsfreiheit garantieren — insbesondere, daß der Rundfunk sich nicht einseitig in den Dienst einer Person, einer Weltanschauung oder einer Gruppe stellt — und die Ausgewogenheit des Programms, die Beachtung der journalistischen Fairneß-Regeln sowie das Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung sicherstellen.

Die Zahl der in die Rundfunkgremien zu entsendenden bzw. zu wählenden Vertreter des Staates, der gesetzgeberischen Körperschaften und der Parteien sollte ein Drittel der Gesamtzahl der Gremienmitglieder nicht überschreiten. Um ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können, müssen die Rundfunkräte stärker als bisher die Möglichkeit haben, auf die Einhaltung von Sende- und Programmgrundsätzen im Interesse der öffentlichen Aufgaben der Anstalten hinzuwirken. Unter Beachtung der Intendantenverfassung sollten ihnen ausreichende Beratungs- und Richtlinienkompetenzen in Fragen des grundsätzlichen Programms sowie dessen Struktur eingeräumt werden.

Mehr noch als bisher müßten die Grundsätze einer sparsamen Wirtschaftsführung beachtet werden. Ausgaben und Einnahmen müssen sich decken; Kapazitätsengpässe brauchen nicht gefürchtet zu werden, sondern können durch gezielte Auftragsvergabe an private Unternehmen behoben werden. Schließlich ist die für eine Versorgung der Rundfunkteilnehmer mit guten Programmangeboten erforderliche Kreativität der „Macher“ dadurch zu för-

dern, daß alle unnötige Bürokratie abgebaut wird.

### Neues Kommunikationsverständnis

Kabelfernsehen, Satelliten, Teletexte, Rückkanal, offener Kanal, Pay-TV — dies alles versucht man derzeit mit irrationalen Vorhersagen zum Scheitern zu bringen. „Spirale der Programmverflachung“, „Kommerz auf Kosten des Publikums“, „Massenattraktivität statt niveauvoller Programme“, das sind nur einige der geäußerten Befürchtungen. Aber die Medien sind ein Teil unserer Welt<sup>63</sup>). Sie sind kein Naturereignis und kein unerforschtes Phänomen. Sie sind gestaltbar und regelbar. Niemand will ein wildes Fernsehsystem, in dem Werbung, Sex und Crime sich ablösen. Aber der von unserer Verfassung für mündig erklärte Bürger muß auch kommunikationspolitisch als mündig angesehen werden. Wer bei Wahlen frei entscheiden soll, muß seine Auswahlentscheidung zwischen verschiedenen Informationsangeboten in gleicher Freiheit treffen dürfen.

Medien können Kreativität und Kommunikation fördern, Informationen und Bildung vermitteln, fehlende Mobilität und Einsamkeit mildern. Dies sind nur einige der zahlreichen Möglichkeiten, Medien zu nutzen. Welche der Bürger davon wahrnimmt, entscheidet er selbst. Diejenigen, die Angst vor Medien schüren, haben in Wirklichkeit Angst vor dem Menschen. Sie trauen ihm nicht zu, eine für ihn sinnvolle Auswahl zu treffen. Wer behauptet, der Mensch ließe sich willenlos durch die Technik beherrschen, es drohe allgemeine Apathie durch „zu viel Fernsehen“, der hält offenbar nicht viel von Mündigkeit und Selbstverantwortung. Wer gezielt Furcht verbreitet, von „Enteignung“, „Zerschlagung“ oder „Fremdkommerz“ spricht, der glaubt offenbar, für rationale Gründe reiche die Vernunft der Bürger nicht aus. Wer meint und verkündet, alle vielfältigen und unterschiedlichen Bürgerinteressen reduzierten sich in einem neuen Rundfunksystem auf das Bedürfnis, unterhalten zu werden, der nimmt die Bürger und ihre Inter-

<sup>63</sup>) Stolte, Kommunikationspolitische Aspekte der Entwicklung des Programmangebots im Fernsehen, verf. Manuskript 1980.

essen nicht ernst. Wer Unterhaltung für schlecht und nur sein eigenes „Niveau“ für gut hält, der setzt seinen Geschmack elitär-absolut vor den seiner Mitmenschen.

Das alles sind falsche Argumente für eine pessimistische Zukunftsverweigerung. Ein neues Kommunikationsverständnis tut not. Wenn

wir ängstlichen Medienpropheten folgen und alles so lassen, wie es immer schon war, dann wird man im Rückblick auf die deutsche Kommunikationsprovinz den Mangel an Kreativität, Phantasie, Individualität und kommunikativer Kompetenz später ganz einfach erklären können: „Die Grenzen ihrer Medien waren die Grenzen ihrer Welt.“

# Medienentwicklung und technischer, ökonomischer und sozialer Wandel

## Zur Rundfunkpolitik nach dem FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

### I. Rahmenbedingungen, Entwicklungstrends, Diskussionsfelder

Technische Neuerungen im Medienbereich werden oft als vorgegebene Größen des ökonomischen und sozialen Wandels verstanden. Ist die neue Technik einmal anwendungsreif, wie es heute z. B. für die „Neuen Medien“ Bildschirm- und Videotext, Kabel- und Satellitenfernsehen behauptet wird, so erscheint es quasi naturnotwendig, daß sie marktmäßig durchgesetzt wird. Aufgabe staatlicher Rundfunkpolitik ist es nach diesem Vorverständnis, daß sogenannte Innovationsbarrieren beseitigt und die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend angepaßt werden. Dem ist dreierlei entgegenzuhalten:

#### 1. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Rundfunk- und Postpolitik

1. Medien sind nicht reine technische Übertragungssysteme, sondern sie stellen je spezifische sozio-technische Systeme dar, die geprägt sind von der technischen Infrastruktur, den Organisations- und Finanzierungsformen für die jeweilige Produktion bzw. die Programmveranstaltung, die Zugangsbedingungen für die Kommunikatoren und Rezipienten und die Komplementaritätsbeziehungen zu anderen Medien. Außerdem sind Medien als sozio-technische Systeme gekennzeichnet durch ihre Einbettung in die soziale Umwelt, das heißt, die Nutzungsgewohnheiten und die Funktionen, die sie im Alltag spielen, machen ihren typischen Charakter aus. Kabelfernsehen zum Beispiel stellt ein je anderes sozio-technisches System dar, ob es genutzt wird für die massenhafte Verteilung eines in öffentlich-rechtlicher Verantwortung veranstalteten Lokalprogramms ohne Werbung, das durch eine Gesamtgebühr finanziert wird,

oder ob es genutzt wird für den individuellen Abruf von Filmen nach Pay-TV-Muster gegen ein Einzelentgelt, das nach der „Qualität“ der abgerufenen Dienste gestaffelt ist — um nur zwei Extreme der Anwendung der zukünftigen Informationstechnologie zu nennen, wobei die Kombinationsmöglichkeiten bzw. die Konkurrenz- und Substitutionsbeziehungen zum Beispiel mit Satellitenfernsehen und netzunabhängigen Videokassettenrecordern noch gar nicht berücksichtigt wurden. Eine Diskussion, die rein auf die technischen Möglichkeiten abstellt, greift daher zu kurz.

2. Die Medienentwicklung, insbesondere die Entwicklung des Rundfunks, erfolgt in der Bundesrepublik nicht nach den Gesetzen des ökonomischen Wettbewerbs privatwirtschaftlicher Unternehmen. Rundfunksendungen stellen nicht Waren dar, die den Konsumenten auf dem Markt angeboten werden, sondern sie werden im Zusammenhang einer öffentlichen Aufgabe in kultureller Verantwortung diskutiert<sup>1)</sup>. Dies bedeutet, daß sich auch die Märkte, die sich an der Peripherie der Medienentwicklung befinden, wie zum Beispiel die Märkte für Endgeräte (zum Beispiel Fernseh- und Hörfunkgeräte), nach den Vorgaben der Medienpolitik zu richten haben. Daß von der originären Entwicklungsdynamik der Märkte her Druck auf die Medienpolitik ausgeübt wird, kann freilich nicht geleugnet werden.

<sup>1)</sup> Im sog. „Mehrwertsteuerurteil“ des Bundesverfassungsgerichts von 1971 wurde festgestellt, daß die Tätigkeit der Rundfunkanstalten nicht gewerblicher oder beruflicher Art ist. Zum Verständnis des Rundfunks als „Angelegenheit öffentlicher Verantwortung“ vgl. Peter Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Martin Bullinger, Friedrich Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Baden-Baden 1979, S. 15ff, S. 23ff.

3. Die inzwischen über 20 Jahre in ihren wesentlichen Punkten unveränderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkordnung umreißt einen klaren Ordnungsrahmen für die Rundfunkentwicklung, der bei allen medienpolitischen Forderungen nach „neuen Medien“ und „neuem Rundfunkrecht“ zu beachten ist. Hierzu gehört — und dies zieht sich durch alle Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts leitmotivisch hindurch — die Forderung nach Unabhängigkeit gegenüber dem Staat und gegenüber einer bzw. einzelnen gesellschaftlichen Gruppen. Hierzu gehört auch die klare Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rundfunkbereich. Die Deutsche Bundespost ist für das Errichten und Betreiben der Sendernetze zuständig; sie stellt die technische Infrastruktur bereit, während den Bundesländern die Kompetenz zusteht, die Organisation der Rundfunkveranstalter und die Finanzierungsfragen zu regeln.

Die bisherige gesellschafts- und parteipolitische Auseinandersetzung um die informationstechnologische Entwicklung wurde in jüngster Zeit beherrscht durch die Kontroverse um das kommerzielle Fernsehen, das heißt, daß privatwirtschaftliche, rentabilitätsorientierte Unternehmen über Werbung finanzierte Rundfunkprogramme veranstalten sollten in angeblich fruchtbarer Konkurrenz zu den bestehenden öffentlich-rechtlichen, binnenpluralistisch kontrollierten Rundfunkanstalten<sup>2)</sup>. Diese Diskussion ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der Privatfunkklauseln des saarländischen Rundfunkgesetzes<sup>3)</sup>, in dem Kommerzfunkplänen eine eindeutige Absage erteilt und die öffentliche Aufgabe des Rundfunks bestätigt wird, zu einem vorläufigen Abschluß gebracht worden. So wie es in der Medienpolitik bis zu diesem Urteil eine Diskus-

<sup>2)</sup> Vgl. dazu Bernd-Peter Lange, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern. Eine Untersuchung aus wirtschaftswissenschaftlicher und kommunikationstheoretischer Sicht, Frankfurt 1980.

<sup>3)</sup> FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981, Media-Perspektiven 6/1981, S. 421 ff. Die *Freie Rundfunk AG* (FRAG), ein Zusammenschluß privatwirtschaftlicher Unternehmen, u. a. auch von Presseverlagen, hatte sich vergeblich um eine Lizenz für Privaten Rundfunk bemüht.

sion über das „Rundfunkmonopol<sup>4)</sup>“ gab, gibt es jetzt im Telekommunikationsbereich eine ordnungspolitische Diskussion um das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost<sup>5)</sup>. Die Monopolkommission, die in ihrem jüngsten Sondergutachten vom Februar 1981 „die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“ kritisch analysiert hat, geht dabei jedoch davon aus, daß im Netzbereich *gegenwärtig* die Zulassung privatwirtschaftlichen Wettbewerbs und damit die Auflösung des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost nicht vertreten werden könne<sup>6)</sup>. Es zeigt sich damit, daß im Bereich des Rundfunks die gegenwärtigen Strukturen und Organisationsformen nicht zur Disposition stehen. Die Deutsche Bundespost ist weiterhin allein für die fernmeldetechnische Infrastruktur verantwortlich, während die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten allein die Programme veranstalten.

## 2. Technische Entwicklungen, Anwendungstrends und Pilotprojekte

Im Rahmen dieser Vorgaben sind nun die sich abzeichnenden technischen und ökonomischen Anwendungen zu analysieren und zu bewerten. Zu Zeiten der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssy-

<sup>4)</sup> Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten binnenpluralistisch organisiert sind, d. h., daß die gesellschaftlichen relevanten Gruppen in den Organen vertreten sind und im Gesamtprogramm zu Wort kommen, die Rundfunkprogramme also die Pluralität der Meinungen widerspiegeln, ist ein Meinungsmonopol ausgeschlossen. Da die Rundfunkanstalten über die Gebührenhöhe nicht selbst bestimmen — sie wird durch einen von allen Landtagen zu ratifizierenden Staatsvertrag geregelt —, ist eine Anwendung der Vorstellungen eines privatwirtschaftlichen Marktmonopols auch nicht zulässig; vgl. dazu Bernd-Peter Lange, Zum Monopolbegriff in der Medienpolitik, Media-Perspektiven 9/79, S. 581 ff.

<sup>5)</sup> „Nachdem es (das Fernmeldemonopol, der Verf.) lange Zeit verfassungsrechtlich dahingedämmert hatte, auf dem bequemen Polster einer gewissen natürlichen Selbstverständlichkeit...“, so darf heute gesagt werden, daß die Fragen des Fernmeldemonopols zu einem der wichtigsten Verfassungsprobleme der Gegenwart und der nahen Zukunft gediehen sind.“ Peter Lerche, Das Fernmeldemonopol — öffentlich-rechtlich gesehen, in: Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole. Über Legitimation und Grenzen des Fernmeldemonopols, Baden-Baden 1981, S. 140.

<sup>6)</sup> Vgl. im hektographierten Manuskript der Monopolkommission S. 12.

stems (KtK 1974—1976) gab es noch säuberlich getrennte Denkmuster für die Individualkommunikation (zum Beispiel Telefonieren zwischen zwei Privatpersonen) und die Massenkommunikation (zum Beispiel Verteilung des bundesweiten ZDF-Fernsehprogramms an unbestimmt viele, gleichzeitig das Programm nutzende Haushalte) und dementsprechend für schmalbandige vermittelte Netze (Fernmeldenetz) und breitbandige Verteilnetze (zum Beispiel terrestrische oder Satelliten-Fernsehsendernetze, aber auch Kabelfernseh-verteilanlagen<sup>7)</sup>). Außerdem hat die KtK zwar erstmals für die Bundesrepublik den umfassenden Versuch gemacht, die einzelnen Telekommunikationsformen und -dienste *gemeinsam* zu betrachten — also zum Beispiel bezüglich der Bürokommunikation die einander ergänzenden Funktionen von Telefonieren, Fernkopieren und Fernschreiben bzw. elektronischer Post herauszustellen —, aber es fehlt eine umfassende Analyse des sich abzeichnenden Zusammenwachsens von Telekommunikation und Datenverarbeitung.

Wenn man bedenkt, daß die KtK 1975 Überlegungen für die Zeit von 1985 bis zum Jahr 2000 angestellt hat und dann berücksichtigt, daß heute alle diese Denkmuster als wenig tragfähig für die Zukunft erscheinen, dann wird der atemberaubende technische und infrastrukturelle Wandel deutlich. Zunächst gilt es zu konstatieren, daß ein zunehmendes Potential von technischen Kombinationen von Datenverarbeitung und -speicherung einerseits und nachrichtentechnischer Übertragung andererseits geschaffen wurde, das viele neue Anwendungen<sup>8)</sup> denkbar macht. So liegt das Potential von Bildschirmtext gerade in dem individuellen Zugriff auf Datenspeicher und Datenverarbeitungsanlagen, zum Beispiel beim Ferneinkauf über den Bildschirm oder beim Fernbezahlen vom heimischen Sessel aus<sup>9)</sup>, und so

<sup>7)</sup> Vgl. Telekommunikationsbericht der KtK, Bonn 1976.

<sup>8)</sup> Ob derartige neue Anwendungen dann neue Medien sein werden im Sinne spezifisch neuer soziotechnischer Systeme oder aber ob es sich lediglich um neue Übertragungs- bzw. Vermittlungstechnologien handeln wird, ist damit noch nicht entschieden.

<sup>9)</sup> Die einzelnen Dienste, die über Bildschirmtext abgewickelt werden, sind so unterschiedlich, daß das Wort „Bildschirmtext“ — zunächst jedenfalls — nur als Oberbegriff für ein einheitliches technisches Übertragungssystem brauchbar ist.

liegt das eigentlich Neue hierbei in dem Zusammenführen von Telekommunikation und Informatik, in den neuen „Telematik“-Diensten. Das gleiche gilt für breitbandige Abrufdienste, also zum Beispiel für den in Kabelfernsehanlagen mit Rückkanal technisch möglichen individuellen Zugriff auf gespeicherte Filme, Fernsehsendungen etc.

Gerade in bezug auf derartige Abruf- bzw. Dialogdienste stellt sich die Frage, ob sie eher der Individual- oder aber der Massenkommunikation zuzurechnen sind oder ob sie eine spezifisch neue Zwischenstufe im Sinne eines neuen sozio-technischen Systems darstellen werden, das vorhandene Kommunikationsstrukturen stark verändert. Die angebotenen Dienste sind zum Teil jedenfalls für den Abruf durch eine unbestimmte Vielzahl von Teilnehmern gedacht und insofern für die Information „der Massen“ geeignet. Der Zugriff erfolgt aber durch individuelles Anwählen zu der vom Abrufer gewünschten Zeit, unabhängig von dem, was gerade in anderen Haushalten an technischer Kommunikation genutzt wird, und insofern ähneln diese Dienste Dialogdiensten der Individualkommunikation.

Schließlich gehen inzwischen die Planungen der Deutschen Bundespost dahin, mittel- bis langfristig alle ihre Telekommunikationsdienste über integrierte Netze in Glasfasertechnik abzuwickeln, also insbesondere das schmalbandige Kupferkabelnetz zum Telefonieren zu ersetzen und leistungsfähiger zu machen. Dies bedeutet, daß auch die bisher installierten breitbandigen Kupferkoaxialkabel für Gemeinschaftsantennen bzw. Kabelfernsehanlagen langfristig in derartige Netze integriert werden. Derartige integrierte Netze werden für ganz verschiedene Dienste wie das Telefonieren und das Bildtelefonieren, das Bürofern-schreiben, Bildschirm- und Kabeltext, breitbandige Abrufdienste, aber auch, wenn einmal eine bundesweite Verbreitung der Netze erreicht sein sollte, für die Verteilung der vorhandenen Hörfunk- und Fernsehprogramme im herkömmlichen Sinne geeignet sein. Aus diesen Zukunftsperspektiven, die aber nur bei gewaltigen Investitionen in die Modernisierung der technischen Kommunikationsinfrastruktur zu realisieren sein werden, folgt viererlei:

1. Es ist zu prüfen, ob und wenn ja, wieweit technische Netzstrukturen der Zukunft be-

stimmte Nutzungsformen präjudizieren und wie ein „bedarfsgerechter“ Ausbau vonstatten gehen soll.

2. Zukünftige Dienste werden nicht mehr wie bisher bei den vorhandenen Medien durch eine bestimmte Produktions- bzw. Übermittlungstechnik gekennzeichnet sein. Zum Fernsehen zum Beispiel gehört bisher die drahtlose Ausstrahlung über ein terrestrisches Sendernetz.

3. Auch die Wiedergabegeräte können zu multifunktionalen Terminals werden. Das Fernsehgerät — bisher ausschließlich zum Fernsehen genutzt — wird zum Bildschirm, der zum Beispiel auch Bildschirmtext mit seinen je spezifischen Diensten sichtbar macht.

4. Dies hat zur Konsequenz, daß unternehmerisch-geschäftliche Information und Kommunikation (zum Beispiel Bürofernreiben, Datenaustausch etc.), privat-geschäftliche Inanspruchnahme von „Telematik-Diensten“ durch die Haushalte (zum Beispiel Abruf von Testberichten, Ferneinkauf, Buchung von Reisen, Zugriff auf Rechtsprechungsdatenbanken durch Rechtsanwälte, aber auch durch „Laien“) und individuelle und massenhafte Nutzung von publizistisch relevanten Informationen und Programmen in den Familien (insbesondere Hörfunk- und Fernsehprogramme, aber auch neue Abrufdienste) einerseits und von Unterhaltungsangeboten (zum Beispiel Filme, Shows, Telespiele) andererseits über die gleiche technische Infrastruktur mit den gleichen Ein- und Ausgabegeräten abgewickelt wird. Die erwähnten „Individualisierungsmöglichkeiten“ in der Nutzung dieser denkbaren neuen sozio-technischen Systeme werfen eine Reihe von Fragen auf hinsichtlich der politischen Gestaltungserfordernisse und -möglichkeiten.

Festzuhalten bleibt freilich, daß die neuen Techniken der „Telematik“ heute und auch morgen noch nicht massenhaft zur Verfügung stehen und wir uns zunächst mit den getrennten Übertragungstechniken des schmalbandigen Telefonnetzes und des breitbandigen Fernsehnetzes begnügen müssen. Eine wissenschaftliche Beschäftigung mit möglichen sozio-technischen Systemen der Zukunft hat das Ziel, rechtzeitig für die politische Gestaltung die Konsequenzen alternativer Organisations- und Finanzierungsformen aufzuzeigen.

In dieser gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung vertrauen — grob vereinfacht — die einen auf die weitgehende Regulierung über den privatwirtschaftlichen Wettbewerb am Markt, und sie wollen — falls es zu negativen Auswirkungen zum Beispiel durch Programme mit rohen Gewaltdarstellungen auf Kinder kommt — der Medienpädagogik die Aufgabe zuweisen, im Nachhinein eine gesellschaftliche Verträglichkeit zu sichern<sup>10)</sup>. Die anderen hingegen fordern von vornherein einen Ordnungsrahmen, der durch Strukturentscheidungen — wie zum Beispiel Begrenzung der Werbungsfinanzierung von Fernsehprogrammen — dazu beiträgt, daß negative Auswirkungen gar nicht erst eintreten<sup>11)</sup>.

Da nun die Möglichkeiten der Prognose sowohl hinsichtlich der Frage, welche potentiellen sozio-technischen Systeme sich in der Zukunft real, in welcher Geschwindigkeit und in welcher Ausgestaltung werden durchsetzen (lassen), also auch hinsichtlich der Frage, welche möglichen negativen Auswirkungen dann eintreten können, sehr begrenzt sind<sup>12)</sup>, und auch vorhandene ausländische Erfahrungen nicht immer direkt auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik übertragen werden können<sup>13)</sup>, bleibt als Weg der Versachlichung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen nur der Test über begrenzte und befristete Pilotprojekte. Zwar haben die jetzt inzwischen fünf Jahre andauernden Diskussionen über Pilotprojekte insbesondere zum Kabelfernsehen die Restriktionen aufgezeigt, unter denen aus Modellversuchen

<sup>10)</sup> Von einer derartigen Innovationsphilosophie geht etwa die Expertenkommission Neue Medien-EKM Baden-Württemberg aus; vgl. Abschlußbericht I, Stuttgart 1981.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu z. B. Wolfgang Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen. Rundfunkfreiheit zwischen ökonomischer Nutzung und staatlicher Regelungsverantwortung: Das Beispiel USA, Baden-Baden 1981, insb. S. 309.

<sup>12)</sup> Befragungen potentieller Nutzer sind wenig ergiebig, da diese die neuen Anwendungsmöglichkeiten nicht kennen und ihr zukünftiges Verhalten auch nicht abschätzen können. Einfache Trendextrapolationen sind auch nicht möglich, weil sie die Beständigkeit der sonstigen Umweltfaktoren voraussetzen.

<sup>13)</sup> Die jeweiligen Medien und deren Entwicklung sind sehr stark geprägt von den spezifischen kulturellen, politischen und ökonomischen Bedingungen der einzelnen Länder. So ist die Verbreitung des Pay-TV in den USA nur zu verstehen als Reaktion auf bzw. als Ergänzung zu einem rein durch Werbespots finanzierten Rundfunk.

Schlüsse auf zukünftige Nutzungen, Verbreitung, Ausgestaltung etc. gezogen werden können — so kann es insbesondere keine echte Repräsentativität geben sowohl hinsichtlich der Teilnehmerpopulation als auch hinsichtlich der „realistischen“ Preise bzw. Gebühren für die Dienste<sup>14)</sup> —, aber wenn „Wildwuchs“ nach Laissez-fair-Vorstellungen nicht zum Prinzip erhoben werden soll, dann gibt es zu „gesellschaftlichen Experimenten“ in der Form von Modellversuchen keine realistischen Alternativen<sup>15)</sup>.

Die 1978 von den Ministerpräsidenten der Länder im Prinzip beschlossenen vier Pilotprojekte zum Kabelfernsehen befinden sich immer noch in der Schwebe der Planungsprozesse. Für Ludwigshafen gibt es zwar ein rheinland-pfälzisches Gesetz<sup>16)</sup>, aber die Anwendung dieses Gesetzes scheint doch gerade auch im Lichte des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum saarländischen Rundfunkgesetz — Staatsunabhängigkeit und realer Außenpluralismus<sup>17)</sup> — einige Schwierigkeiten zu machen<sup>18)</sup>. Für alle Pilotprojekte ist die Finanzierung nach wie vor das Hauptproblem<sup>19)</sup>.

<sup>14)</sup> Die Pilotprojekte im Telekommunikationsbereich können außerdem nur dann zu relevanten Aussagen führen, wenn gleichzeitig die Entwicklung der Medienangebote im netzungebundenen Umfeld, z. B. bei den Videokassetten und den dazugehörigen Abspielgeräten, berücksichtigt wird. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Diskussion um Kabelfernsehpilotprojekte belastet worden ist durch die allgemeine mediopolitische Kontroverse um die Rundfunkorganisation.

<sup>15)</sup> Die bisherigen Erfahrungen mit dem Bildschirmtextversuch in Düsseldorf/Neuß zeigen, daß Fragen der politischen Gestaltung der Rahmenbedingungen für die neuen Dienste wesentlich besser in bezug auf konkret vorliegende Angebote diskutiert werden können als am grünen Tisch.

<sup>16)</sup> Gesetz des Landes Rheinland-Pfalz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980, GV B.Rh.Pf. 24/1980, S. 229 ff.

<sup>17)</sup> Nach diesem Gesetz können unter einem „öffentlichen-rechtlichen Dach“ auch private Rundfunkveranstalter zugelassen werden. Bei der Konzessionsvergabe an diese „freien Veranstalter“ wirkt auch die Landesregierung mit, was mit der geforderten Staatsferne des Rundfunks nur schwer zu vereinbaren sein dürfte. Zum Problem der Widerspiegelung aller relevanten Meinungen im Gesamtprogramm vgl. weiter unten.

<sup>18)</sup> Vgl. dazu Hartwin-Vieweg, Das rheinland-pfälzische Versuchsgesetz für Ludwigshafen im Lichte des FRAG-Urteils, in: Film und Recht 8/1981, S. 421 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. dazu die Vorschläge der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten zur Anhebung der Rundfunkgebühren und deren Berechnungen zum Finanzrahmen für den Pro-

Auch wenn Kabelfernsehpilotprojekte noch in der „alten“ Kupferkoaxialkabeltechnik ausgelegt werden, so sollten doch zur möglichst umfassenden Simulation zukünftiger Anwendungsmöglichkeiten neuere Trends wie die geschilderten Planungen zu integrierten Netzen und damit auch zu breitbandigen Abrufdiensten Berücksichtigung finden<sup>20)</sup>. Eine Diskussion über den erforderlichen Ordnungsrahmen für bundesrepublikanische Pay-TV-Angebote kann dann besser als bisher geführt werden.

Dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn erst nach Abschluß von Pilotprojekten Entscheidungen über die Einführung neuer Dienste und Organisationsstrukturen getroffen werden. Vor diesem Hintergrund ist das „Vorpreschen“ von Baden-Württemberg mit dem Ziel, ohne Pilotprojektergebnisse abzuwarten direkt ein Mediengesetz in bezug auf die neuen Übertragungsmöglichkeiten zu machen, mehr als bedenklich. Wenn es hier zu keiner Einigung zwischen den einzelnen Bundesländern mehr kommen sollte, dann ist der letzte Rest von Gemeinsamkeit in der Rundfunkpolitik zwischen den großen Parteien endgültig verspielt.

### 3. Ökonomische Imperative und soziale Auswirkungen

Die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung um die Medienentwicklung wird momentan geführt in der unversöhnlichen Gegenüberstellung von volks- und betriebswirtschaftlichen Innovationsimperativen einerseits und arbeitsmarktpolitischer und kulturkritischer Hervorhebung negativer sozialer Auswirkungen des informationstechnologischen Wandels andererseits.

*Volkswirtschaftlich* geht es zunächst um die Modernisierung der technischen Kommunika-

grammaufwand bei den Kabelpilotprojekten: KEF. 3. Bericht vom 15. Oktober 1981, S. 48: Für die Jahre 1982 — 1985 wird für die vier Pilotprojekte von einem Gesamtaufwand von ARD und ZDF von 663 Mio. DM ausgegangen! Zur Finanzierungsproblematik vgl. im übrigen Bernd-Peter Lange, Finanzierungsmöglichkeiten, in: Kabelfernsehprojekte — Rechtsprobleme der Praxis, von Heinz Hübner, Dietrich Elias, Heinrich Hubmann, Bernd-Peter Lange, Paul Twaroch, München 1980, S. 37 ff.

<sup>20)</sup> Zumindest in Teilen der Projekte sollten die Anwendungsmöglichkeiten zukünftiger Glasfasernetze simuliert werden.

tionsinfrastruktur durch die Deutsche Bundespost, um dadurch die Leistungsfähigkeit der in der Bundesrepublik angesiedelten Unternehmen auch in der internationalen Konkurrenz zu stärken<sup>21)</sup>. Der „Faktor“ Information und Kommunikation gewinnt in der wettbewerblichen Auseinandersetzung um bessere Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen eine immer größere Bedeutung. Volkswirtschaftlich gesehen stellen Investitionen im Infrastrukturbereich — und der Ausbau der Telekommunikationsnetze<sup>22)</sup> und Telematikdienste gehört hierzu — nicht nur eine Ergänzung nach dem Subsidiaritätsprinzip<sup>23)</sup> zu den Marktfunktionen privatwirtschaftlichen Wettbewerbs dar, sondern sie bilden geradezu die Voraussetzung für eine bessere Funktionsweise der Marktwirtschaft<sup>24)</sup>. Vor diesem Hintergrund gewinnen die Tätigkeit und die Planungen der Deutschen Bundespost als öffentliches Unternehmen mit Infrastrukturverantwortung ihre Legitimation über die bloße Argumentation mit dem Subsidiaritätsprinzip hinaus. Dies bedeutet aber, daß die Netzausbaustrategie und das Angebot neuer Dienste vorrangig am Bedarf von Wirtschaft und Verwaltung nach effizienten und das heißt kostengünstigeren Telekommunikationsdiensten orientiert wird und dabei über die Nachfrage der Deutschen Bundespost nach Leistungen zur Errichtung der verbesserten Infrastruktur die Innovationskraft und die Exportchancen der nachrichtentechnischen Industrie der Bundesrepublik gestärkt werden. Der Ausbau von Netzen zur vermehrten

<sup>21)</sup> Bei der sich abzeichnenden Vollversorgung mit Telefonhauptanschlüssen ist die Deutsche Bundespost im übrigen bemüht, neue Dienste zu erschließen, um das bisherige Investitionsvolumen und die bisherige Beschäftigung zu halten.

<sup>22)</sup> Die Netze stellen insofern „natürliche Monopole“ dar, als es volkswirtschaftlich eine sinnlose Vergeudung von Ressourcen wäre, wollte man parallele Netze errichten, um privatwirtschaftlichen Wettbewerb zu simulieren. Im übrigen gibt es erhebliche Verbundvorteile, wenn Telekommunikationsnetze und Telematikdienste von ein und demselben öffentlichen Unternehmen betrieben bzw. angeboten werden.

<sup>23)</sup> Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist eine Betätigung öffentlicher Unternehmen nur dann legitimiert, wenn der Nachweis erbracht wird, daß privatwirtschaftlicher Wettbewerb nicht funktionsfähig ist.

<sup>24)</sup> Die Monopolkommission, die nur die Möglichkeiten des Wettbewerbs im Fernmeldebereich selbst analysiert hat, hat diesen Aspekt nicht hinreichend gewürdigt.

Verteilung von Hörfunk und Fernsehprogrammen spielt in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle.

*Betriebswirtschaftlich* wird Druck auf die schnelle „Modernisierung“ der technischen Kommunikationsinfrastruktur ausgeübt, zum einen von der Geräteindustrie, zum anderen von bestimmten Presseverlagen und zum Dritten von der werbetreibenden Wirtschaft. Die Geräteindustrie erhofft sich bei leistungsfähigeren Telekommunikationsnetzen und neuen Telematikdiensten mittel- bis langfristig Umsatzsteigerungen durch den Verkauf neuer Ein- und Ausgabegeräte. Diese materiellen Unternehmensinteressen werden zum Teil verbrämt durch Kritik am „Monopol“ der Deutschen Bundespost, die durch ihre restriktive Zulassungspraxis sich als Innovationshemmer betätigt<sup>25)</sup>. Daß der Markt aber keineswegs blockiert ist, sieht man gerade an dem „take off“ des Umsatzes mit Videokassettenrecordern.

Einige große Presseverlage drängen nicht nur deshalb auf die Einführung „neuer Medien“, weil sie nach neuen Kapitalanlagesphären suchen, sondern auch, weil sie die realistische Chance zu Renditesteigerungen durch multimedia-Vertrieb von Inhalten und Programmen sehen. Diversifikation von inhaltlich gleichen Angeboten auf vielen Kanälen und Medien aus einer Hand!

Die werbetreibende Wirtschaft erhofft sich die Chance, insbesondere über Abrufdienste Zielgruppen ohne große Streuverluste erreichen und die „neuen Medien“ als direkten Vertriebsweg nutzen zu können.

Was nun die möglichen negativen gesellschaftlichen Auswirkungen angeht, so wird zu Recht darauf hingewiesen, daß sich der Einsatz der Informationstechnologie in Wirtschaft und Verwaltung als Rationalisierung darstellt — dies ist ja das „Modernisierungsziel“ ihrer Anwendung! Die in diesem Zusammenhang aufzumachende *Arbeitsmarktbilanz*

<sup>25)</sup> Die Monopolkommission z. B. geht mit einem derartigen kritischen Vorverständnis an die Erstellung ihres Gutachtens heran, wenn sie ausführt, daß „sich mit dem *raschen technologischen Wandel* in diesem Gebiet die *Gefahr* (Hervorhebung vom Verf.) verbindet, daß die Bundespost ihren Monopolanspruch auf die sich neu entwickelnden Kommunikationsmärkte ausdehnt“ (Hektographiertes Manuskript, S. 2).

— Aufrechnungsversuch der durch Rationalisierung ausgelösten Freisetzungen gegen zusätzliche Arbeitsplätze durch Entwicklung, Produktion, Installation, Betrieb und Wartung der neuen informationstechnologischen Anwendungen — wird beeinflusst von der Geschwindigkeit des ökonomischen und technischen Wandels und den allgemeinen Wachstumsraten des Sozialprodukts. Befürchtet wird unter Status-quo-Annahmen niedriger Wachstumsraten und eines schnellen Prozesses der Innovationen, daß die Arbeitsmarktbilanz negativ ausfällt<sup>26)</sup>.

Bezüglich der Möglichkeiten zur Vermehrung von Rundfunk-, insbesondere Fernsehprogrammen werden negative Auswirkungen auf die Gruppe der heute schon vorhandenen *Vielseher* und auf die *Kinder* in kognitiver und emotionaler Hinsicht befürchtet<sup>27)</sup>. In diesem Zusammenhang erscheint der Verweis auf den „mündigen Bürger“, der souverän aus dem Medienangebot auswählt und auswählen wird und der seine Kinder entsprechend sozialisiert, mehr als fragwürdig. Die geäußerten Befürchtungen erscheinen noch plausibler, wenn man berücksichtigt, daß ein Großteil zusätzlicher technisch vermittelter Medienangebote über Werbung finanziert werden dürfte und von daher die inhaltliche Orientierung an der Rolle des einzelnen als Konsument dominieren wird. Dies kann dann eine Verstärkung der Wert- und Handlungsorientierung insbesondere bei Kindern an den Maßstäben einer schein-heilen Konsumwelt zur Folge haben. Schließlich wird in den möglichen zukünftigen Abrufdiensten die Gefahr einer Segmentierung und einer weiteren sozialstrukturellen Differenzierung gesehen. Nur einkommenskräftige Haushalte können sich die wichtigen Informations- und „gehobenen“ Unterhaltungsangebote leisten, und da jeder nur nach den eigenen „Vorurteilen“ auswählt, gibt es keine Diskussionsanlässe mehr in bezug auf

<sup>26)</sup> Zunächst kann noch mit der Schaffung einiger neuer Arbeitsplätze durch die Schaffung der neuen informationstechnologischen Anwendungen gerechnet werden, aber dann dürfte der Rationalisierungseffekt insbesondere im Dienstleistungsbe-  
reich größer sein.

<sup>27)</sup> Vgl. die Zusammenfassung erwarteter Auswirkungen auf den Menschen, EKM Bericht I, a. a. O., S. 105ff., insbesondere zur Verminderung von Kreativität, Verstärkung emotionalen Streß und von Fernsehängsten.

kontroverse, von vielen gleichzeitig angesehene Programme<sup>28)</sup>.

Nimmt man sowohl die geschilderten volks- und betriebswirtschaftlichen Imperative zur Einführung neuer Telematikdienste als auch die kritischen Einwände ernst, so muß man feststellen, daß Wirtschafts-, Technologie- und Postpolitik einerseits und Arbeitsmarkt-, Gesellschafts- und Medienpolitik andererseits sich in einem als unauflösbar erscheinenden Spannungsverhältnis befinden.

#### 4. Diskussionsfelder und offene Fragen

Hält man sich diese Perspektiven der informationstechnologischen und der Medienentwicklung vor Augen, so ergeben sich folgende Fragen:

1. Welcher ordnungspolitische Rahmen ist von der Verfassung her der weiteren Entwicklung gezogen? Insbesondere: Welches ist die Reichweite des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Privatfunkklauseln des saarländischen Rundfunkgesetzes?
2. Welcher Ordnungsrahmen sollte für die zukünftigen schmal- und breitbandigen Abrufdienste gezogen werden?
3. Welche Finanzierungsalternativen kommen in Betracht?
4. Wie können in Zukunft die Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Telekommunikationsbereich abgegrenzt werden?
5. Läßt sich eine Integration der verschiedenen und auseinanderstrebenden Politikbereiche in bezug auf die Medienentwicklung erreichen, eine Integration, die in einer demokratischen Gesellschaft das ökonomisch Vernünftige und Notwendige mit dem gesellschaftlich und kulturell Wünschenswerten verbindet? Kann es zu diesen Fragen, die die Grundlagen unseres Gesellschaftssystems betreffen, in absehbarer Zeit wieder einen Grundkonsens zwischen den großen politischen Parteien geben?

<sup>28)</sup> Hinter den Befürchtungen stehen immer Annahmen zur speziellen Ausgestaltung sozio-technischer Systeme, hier insbesondere die Annahme, daß die reine Marktökonomie treibender Motor für die Entfaltung neuer Medienangebote ist. Die Diskussion über derartige mögliche Entwicklungstrends hat den Zweck, einen Ordnungsrahmen zu finden, der hilft, die Gefahren zu vermeiden.

## II. Das FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Konsequenzen

### 1. Die Ausgangslage

Aufgrund schlechter historischer Erfahrungen ist der Rundfunk in der Bundesrepublik so organisiert worden, daß sowohl Unabhängigkeit dem Staat gegenüber als auch gegenüber einseitigem Druck gesellschaftlicher Gruppen gewährleistet ist. Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung gewinnt der öffentlich-rechtliche, das heißt der binnenpluralistisch organisierte, nicht kommerzielle und einem gesetzlich fixierten Programmauftrag verpflichtete Rundfunk seine spezifische Legitimation. Dies ist insbesondere im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Jahre 1961 gegen das sogenannte Adenauer-Fernsehen in seiner Verquickung von parteipolitischen mit kommerziellen Interessen auf Bundesebene klargestellt worden, damals allerdings noch mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Sondersituation des Rundfunks, die gekennzeichnet war und ist durch den Frequenzmangel und den unverhältnismäßig hohen finanziellen Aufwand für die Rundfunkveranstaltung<sup>29)</sup>. Das Urteil, das unter anderem auch wegen der großen Wirkungen des Rundfunks dessen Bedeutung als Medium und Faktor für die Bildung der öffentlichen Meinung herausstellt, ist richtungsweisend in bezug auf die Anforderungen an die gesellschaftliche Kontrolle über den Rundfunk durch die gesellschaftlich-relevanten Gruppen und in bezug auf die unter damaligen Verhältnissen klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern.

1967 sind im Saarland in Abweichung von der bisherigen Rundfunkorganisation erstmals in der Bundesrepublik durch Gesetz Voraussetzungen für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen (Hörfunk und Fernsehen) geschaffen worden. Durch staatliche Konzession, so bestimmte es das Gesetz, konnten private Veranstalter in der Rechtsform von Aktiengesellschaften zugelassen werden, wenn ihnen ein Beirat aus Vertretern gesellschaftlich-relevanter Gruppen zugestellt war, der die Allgemeinheit gegenüber dem Veranstalter vertreten sollte<sup>30)</sup>. Über die Vereinbarkeit dieser Be-

<sup>29)</sup> BVerfGE 12/205 ff.

<sup>30)</sup> Abschnitt II des saarländischen Rundfunkgesetzes, abgedruckt im FRAG-Urteil von 1981, Media-Perspektiven 6/81, S. 421 ff.

stimmungen mit dem Grundgesetz, insbesondere Art. 5 GG, hatte das Bundesverfassungsgericht 1981 zu entscheiden. Dabei wurde das Verfahren insofern kompliziert, als insbesondere die niedersächsische Landesregierung und der Bundesverband deutscher Zeitungsverleger zur Begründung der Übereinstimmung dieser Vorschriften mit dem Grundgesetz den Wegfall der „Sondersituation“ eines Frequenzmangels behaupteten und daraus folgerten, daß die Aufrechterhaltung des Monopols<sup>31)</sup> der öffentlich-rechtlichen Anstalten verfassungsrechtlich nicht mehr haltbar sei. Aus Art. 5 GG als individuellem Freiheitsrecht und aus der Berufsfreiheit des Art. 12 GG folge ein Zugangsrecht Privater zur Veranstaltung von Rundfunksendungen<sup>32)</sup>. Auf diese Weise wurde sozusagen von der Flanke der neuen Medientechnologien her, die im übrigen bisher nur als Möglichkeiten diskutiert werden, der Angriff auf den Kernbestand der Rundfunkorganisation, die öffentlich-rechtliche Struktur, geführt.

### 2. Was ist entschieden worden?

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem FRAG-Urteil von 1981 die Bestimmungen des

<sup>31)</sup> Willi Geiger, Rechtsgutachten über „Die Entwicklung im Bereich des öffentlichen Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland und ihre verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen“ für die niedersächsische Landesregierung, versteigt sich bei dem Versuch, den Rundfunkanstalten ein Monopol nachzuweisen, zu der Behauptung, daß es nicht auf formale Selbständigkeit einer Mehrzahl von Anstalten ankomme, „sondern auf die Einheit und Uniformität in der Publizierung des Gesamtstoffes, die durch die gleiche Struktur der verschiedenen Anstalten hergestellt wird“ (Manuskript, S. 81). „Das Monopol der bestehenden Rundfunkanstalten ist verfassungswidrig geworden“ (Manuskript, S. 200). Die Ausführungen dieses Gutachtens, das eine eigenständige niedersächsische Medienpolitik legitimieren sollte, sind sowohl in ihren Würdigungen tatsächlicher Verhältnisse als auch in ihren verfassungsrechtlichen Interpretationen im wesentlichen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im FRAG-Prozeß überholt.

<sup>32)</sup> Vgl. Hans H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, München 1978, S. 41 ff., S. 105: „Unberührt von der staatlichen Funktionsverantwortung für den Rundfunk bleibt das — nach Wegfall der ‚Sondersituation‘ auflebende — sich aus der Rundfunkfreiheit ergebende Recht eines jeden, Rundfunk zu veranstalten.“ Auch diese Meinung findet in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinerlei Stütze.

saarländischen Rundfunkgesetzes zum Privatfunk für verfassungswidrig erklärt. Damit ist nach langen Auseinandersetzungen der erste Versuch, auf gesetzlicher Basis Privatfunk einzuführen, gescheitert.

Das Bundesverfassungsgericht hat entgegen den vorgetragenen Meinungen, die aus den Grundrechten als individuelle Freiheitsrechte Ansprüche auf privaten Zugang zur Rundfunkveranstaltung ableiten wollten, zumindest implizit den institutionellen Charakter der Grundrechtsgewährleistungen des Art. 5 GG hervorgehoben, das heißt, daß der Rundfunk als Institution auszugestalten und nicht nur vor staatlichen Übergriffen zu schützen ist.

„Der Rundfunk ist ‚Medium‘ und ‚Faktor‘ dieses verfassungsrechtlich geschützten Prozesses freier Meinungsbildung. Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen *dienende* Freiheit: Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten.“<sup>33)</sup>

Daran anschließend wird hervorgehoben, daß der (Landes-)Gesetzgeber einen Ordnungsrahmen zu schaffen hat, der der institutionellen Garantie der Rundfunkfreiheit in der Realität gerecht wird.

„Freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Insofern hat die Rundfunkfreiheit, wie die klassischen Freiheitsrechte, abwehrende Bedeutung. Doch ist damit das, was zu gewährleisten ist, noch nicht sichergestellt. Denn bloße Staatsfreiheit bedeutet noch nicht, daß freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk möglich wird; dieser Aufgabe läßt sich durch eine lediglich negatorische Gestaltung nicht gerecht werden. Es bedarf dazu vielmehr einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet

<sup>33)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 435.

und das auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Um dies zu erreichen, sind materielle und organisatorische Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 GG gewährleisten will.“<sup>34)</sup>

Das Entscheidende ist nun — und darin liegt die große Bedeutung des Urteils als Rahmensezung für die Medienentwicklung insgesamt —, daß das Bundesverfassungsgericht zu dieser geforderten positiven Ordnung auf gesetzlicher Basis nicht nur abstrakte Ausführungen macht, sondern aufgrund von gesicherten Erfahrungen mit privatwirtschaftlicher Medienorganisation und Medienkonzentration dem rentabilitätsorientierten Wettbewerbsmodell im Rundfunkbereich eine klare Absage erteilt. Es stellt die verfassungsrechtliche Zielvorstellung für den Rundfunk, daß die Vielfalt der Meinungsrichtungen *tatsächlich* und *unverkürzt* im Gesamtangebot zum Ausdruck gelangen muß, in den Vordergrund und hält das freie Spiel der privatwirtschaftlichen Kräfte für unvereinbar mit dieser Zielvorstellung — und dies auch bei einem in der Zukunft möglichen Fortfall des Frequenzmangels.

„Auch bei einem Fortfall der bisherigen Beschränkungen könnte nicht mit hinreichender Sicherheit erwartet werden, daß das Programmangebot in seiner Gesamtheit kraft der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen werde. Gewiß mag manches dafür sprechen, daß sich dann eine begrenzte Vielfalt einstellen werde, wie sie heute etwa im Bereich der überregionalen Tageszeitungen besteht. Doch handelt es sich dabei nur um eine Möglichkeit. Während bei der Presse die geschichtliche Entwicklung zu einem gewissen bestehenden Gleichgewicht geführt hat, so daß es heute zur Sicherung umfassender Information und Meinungsbildung durch die Presse grundsätzlich genügen mag, Bestehendes zu gewährleisten, kann von einem solchen Zustand auf dem Gebiet des privaten Rundfunks zumindest vorerst nicht ausgegangen werden. Demgemäß ist ungewiß, ob bei einer Behebung des bisherigen Mangels in dem ‚Gesamtprogramm‘ als Inbegriff aller gesendeten inländischen Programme alle oder wenig-

<sup>34)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 436.

stens ein nennenswerter Teil der gesellschaftlichen Gruppen und geistigen Richtungen auch tatsächlich zu Wort kommen, ob mithin ein ‚Meinungsmarkt‘ entsteht, auf dem die Vielfalt der Meinungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt. Zudem müssen gerade bei einem Medium von der Bedeutung des Rundfunks die Möglichkeiten einer Konzentration von Meinungsmacht und die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung in Rechnung gestellt werden. Bei dieser Sachlage würde es dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Freiheit des Rundfunks zu gewährleisten, nicht gerecht werden, wenn nur staatliche Eingriffe ausgeschlossen würden und der Rundfunk dem freien Spiel der Kräfte überlassen würde; dies um so weniger, als einmal eingetretene Fehlentwicklungen — wenn überhaupt — nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden könnten. Es liegt vielmehr in der Verantwortung des Gesetzgebers, daß ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt. Es muß der Gefahr begegnet werden, daß auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden und Meinungsträger, die sich im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befinden, an der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschend mitwirken. Dies ist sicher nicht mit letzter Gewißheit möglich; zumindest muß aber eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, daß sich in dem gesetzlich geordneten Rundfunksystem eine solche gleichgewichtige Vielfalt einstellt.“<sup>35)</sup>

Die ganze Tragweite dieser Ausführungen wird erst deutlich, wenn man sie konfrontiert mit den im Urteil zurückgewiesenen Meinungen, die aus der Interpretation der Rundfunkfreiheit des Art. 5 GG als Individualgrundrecht der Unternehmerfreiheit die zwingende Notwendigkeit eines ökonomischen Marktmodells für den Rundfunk analog zur Presse ableiten wollten<sup>36)</sup>.

<sup>35)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 437. Zu den Grundlagen derartiger Ausführungen vgl. u. a. Bernd-Peter Lange, Kommerzielle Ziele ... a. a. O.; Wolfgang Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen ... a. a. O.

<sup>36)</sup> Willi Geiger, a. a. O., S. 201: „Art. 12 GG garantiert auch die freie Wahl des Berufs eines Rund-

Nun hat das Bundesverfassungsgericht auch — wie schon 1961 — ausgeführt, daß Rundfunkveranstalter in privatrechtlicher Organisationsform zugelassen werden können, sofern der Gesetzgeber sicherstellen kann, daß das Gesamtangebot den geschilderten Anforderungen der Rundfunkfreiheit auch tatsächlich gerecht wird. Er kann sich hierzu an den Modellen des Binnen- oder Außenpluralismus orientieren. Die gesetzliche Gewährleistung der Rundfunkfreiheit kann dadurch erfüllt werden, daß bei jedem einzelnen — also auch privatrechtlichen — Rundfunkveranstalter eine binnenpluralistische Struktur vorgeschrieben wird.

„Doch kommt es bei dieser Organisationsform in besonderem Maße darauf an, daß alle gesellschaftlich relevanten Kräfte in dem Organ vertreten sind, welches ihren Einfluß vermitteln soll, und daß dieser Einfluß ein *effektiver* ist; darin liegt nach der Konzeption dieses Modells die ausschlaggebende Gewähr dafür, daß der Rundfunk nicht nur einer Richtung oder einem Interesse, insbesondere dem unternehmerischen Interesse der Trägergesellschaft, zu Lasten der durch die Rundfunkfreiheit geschützten Belange dienstbar gemacht wird. Insofern sind daher an gesetzliche Regelungen privaten Rundfunks strenge Anforderungen zu stellen.“<sup>37)</sup>

In dieser Formulierung wird deutlich, daß das Bundesverfassungsgericht Garantien dafür verlangt, daß das privatwirtschaftliche Unternehmensinteresse eines kommerziellen Rundfunkveranstalters nicht das Programmangebot bestimmt<sup>38)</sup>. Der Gesetzgeber kann aber auch die Rundfunkfreiheit durch Regelungen für

---

funkveranstalters. Objektive Zulassungsvoraussetzungen für diesen Beruf sind bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.“ Hans H. Klein, a. a. O., S. 204: „Vermöge der grundrechtsförmigen Garantie ihrer Freiheit im Grundgesetz sind Individual- und Massenkommunikation prinzipiell der privaten Hand überlassen. Die derzeitige öffentlich-rechtliche Monopolstruktur des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland steht deshalb grundsätzlich im Widerspruch zur Verfassung und ist nur als Folge einer ‚Sondersituation‘ tolerabel“.

<sup>37)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 441.

<sup>38)</sup> Hierin sind auch die Gründe dafür zu suchen, weshalb die Beiratslösung nach dem saarländischen Rundfunkgesetz als unzureichend angesehen wurde. Dort handelte es sich lediglich um Beiwerk, das die reine Rentabilitätsorientierung der privaten Rundfunkunternehmer verschleiern sollte.

eine externe („außenpluralistische“) Vielfalt sichern, „sofern er durch geeignete Vorkehrungen gewährleistet, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch *tatsächlich* im wesentlichen entspricht“ (Hervorhebung vom Verfasser).

„Darüber hinaus hat der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten.“<sup>39)</sup>

Bei binnenpluralistischer Struktur der Veranstalter gilt diese Anforderung für das Gesamtprogramm jedes einzelnen Veranstalters. Beim außenpluralistischen Modell obliegt den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit; doch bleiben sie zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet. Daneben sind alle Veranstalter an die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG gebunden. Namentlich für den Jugendschutz wird in den Rundfunkgesetzen Sorge zu tragen sein.

Bei der Frage der gesetzlichen Regelung zur Lizenzvergabe wird nochmals ausdrücklich betont, daß das freie Spiel privatwirtschaftlicher Kräfte hier nicht ausschlaggebend sein darf.

„Sofern die zur Verfügung stehenden Verbreitungsmöglichkeiten es nicht erlauben, allen auftretenden Bewerbern den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen zu schaffen, müssen in die Zugangsregelungen auch Regeln über die Auswahl der Bewerber aufgenommen werden. Das gebietet der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Die Frage, wem eine der knappen Möglichkeiten zur Programmveranstaltung zugutekommen soll, darf daher nicht dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben werden. Es genügt auch nicht, die Entscheidung dem ungebundenen Ermessen der Exekutive zu überlassen. Dies wäre mit dem Vorbehalt des Gesetzes unvereinbar. Vielmehr muß der Gesetzgeber selbst die Voraussetzungen bestimmen, unter denen der Zugang zu eröffnen oder zu versagen ist, und er muß ein rechtsstaatliches Ver-

fahren bereitstellen, in dem hierüber zu entscheiden ist.“<sup>40)</sup>

Durch diese Ausführungen zum theoretisch möglichen Modell des Außenpluralismus von Rundfunkveranstaltern in der Form privaten Rechts wird nochmals die Ablehnung des Wettbewerbsmodells kommerziellen Rundfunks deutlich.

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Organisationsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestätigt, auch unabhängig von etwaigen Sondersituationen.

„Sofern sich der Gesetzgeber für eine — nach dem Fernsehurteil verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende — ‚binnenpluralistische‘ Struktur der Veranstalter, also eine Organisation entscheidet, bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird, bedarf es namentlich einer sachgerechten, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und der Sicherstellung des effektiven Einflusses desjenigen Organs, in dem diese vertreten sind.“<sup>41)</sup>

Die strengen Anforderungen an Privatfunk gelten auch dann, wenn dieser neben öffentlich-rechtlichen Anstalten zugelassen wird.

„Eine zusätzliche einseitige Berücksichtigung nur einzelner Meinungsrichtungen im privaten Rundfunk würde das für die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme wesentliche Gleichgewicht des ‚Zu-Wort-Kommens‘ der gesellschaftlichen Gruppen stören, wenn nicht aufheben.“<sup>42)</sup>

An diesen Ausführungen wird deutlich, daß das Bundesverfassungsgericht einen Wettbewerb unterschiedlicher Rundfunkveranstalter nur dann für sinnvoll hält, wenn sie nach den gleichen Organisationsprinzipien ausgestaltet sind und das heißt, wenn der publizistische Wettbewerb unter gleichen Voraussetzungen stattfindet.

<sup>40)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 439.

<sup>41)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 438.

<sup>42)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 438. Dies ist besonders wichtig zur Ausschaltung einer sonst zu erwartenden ruinösen Konkurrenz. Vgl. dazu Bernd-Peter Lange, Kommerzielle Ziele ..., a. a. O., S. 71 ff.

<sup>39)</sup> Media-Perspektiven, a. a. O., S. 438.

### 3. Was ist offengeblieben?

Offen geblieben sind folgende Fragen, die in der zukünftigen medien- und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung sicher eine große Rolle spielen werden:

1. Wieweit entsprechen die Landesrundfunkgesetze beziehungsweise die Praxis der Gremienzusammensetzung und der Gremienmitwirkung den zitierten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts in bezug auf Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte?

2. Ist das rheinland-pfälzische Gesetz für das Pilotprojekt Ludwigshafen mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere hinsichtlich der staatlichen Konzessionsvergabe und der konkreten Sicherung der pluralistischen Ausgewogenheit des Gesamtprogramms, vereinbar<sup>43)</sup>?

3. Ist ein außenpluralistisches Modell in der Realität entsprechend den sehr präzisen und hohen Zielvorgaben des Bundesverfassungsgerichts herstellbar? Wenn sich zum Beispiel der Axel-Springer-Verlag um eine Lizenz bemüht, wer „wiegt“ ihn dann aus, um ein pluralistisches Spektrum des Gesamtangebots zu sichern? Wenn sich der Bundesverband der Deutschen Industrie bewirbt, der DGB aber

gar nicht Rundfunkveranstalter werden will beziehungsweise die erforderlichen Finanzmittel nicht aufbringen kann, ist dann privater Rundfunk zum Scheitern verurteilt?

4. Wie soll beziehungsweise wie darf der Rundfunk in Zukunft finanziert werden<sup>44)</sup>? Ist zum Beispiel eine ausschließliche Werbefinanzierung privaten Rundfunks wegen der Rückwirkung auf die Programmangebote zulässig? Sind bei Finanzierungsfragen auch Rückwirkungen auf andere Medien, zum Beispiel auf die Werbeeinnahmen der Presse, zu berücksichtigen?

5. Wo sind in Zukunft die Linien der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern gezogen? Wie weit tragen hier noch die Begriffe der Individual- und der Massenkommunikation? Ist der Bund, das heißt die Deutsche Bundespost, auf Wunsch bestimmter Länder zum Beispiel zur Durchführung von Kabelfernsehpilotprojekten verpflichtet, Kabelnetze auch noch in veralteter Koaxialkabeltechnik zu installieren?

6. Wieweit trägt angesichts der neuen Abrufdienste der Rundfunkbegriff, das heißt konkret, auf welche Medienangebote treffen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu?

### III. Ausgrenzung der Abrufdienste aus dem Rundfunkbegriff?

Angesichts der klaren Absage des Bundesverfassungsgerichts an kommerziellem Rundfunk scheint sich die medienpolitische Auseinandersetzung auf die schmal- und die breitbandigen Abrufdienste zu verlagern. Es wird die Meinung vertreten, daß die „Grundversorgung“ mit Informationen, Meinungen und

eventuell auch Unterhaltungsangeboten von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgen, daß aber ein darüber hinaus gehender individueller Bedarf über den Wettbewerb am Markt gedeckt werden sollte<sup>45)</sup>. Die neuen Abrufdienste wären dann nach dem Modell

<sup>43)</sup> Vgl. dazu Hartwin-Vieweg, a. a. O. Grundsätzlich zu den Rahmenbedingungen und den tatsächlichen Realisierungsmöglichkeiten und Auswirkungen eines außenpluralistischen Rundfunks: Martin Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, Baden-Baden 1981, und Martin Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch. Das Kabelpilotprojekt (Mannheim-) Ludwigshafen, Berlin 1981. Es dürfte in der Realität praktisch undurchführbar sein, eine außenpluralistische Rundfunkorganisation derart herzustellen, daß das Gesamtangebot der einzelnen privaten Veranstalter dem Pluralismus der Meinungen in der Gesellschaft auch faktisch entspricht und dabei gleichzeitig das Gebot der Staatsferne einzuhalten.

<sup>44)</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat im FRAG-Urteil eine Stellungnahme zu Finanzierungsfragen ausdrücklich offen gelassen. Es bleibt daher zu fragen, ob es — dem bisherigen Rhythmus der Fernsehurteile entsprechend — bis 1991 dauern wird, bis ein Urteil hierzu ergeht.

<sup>45)</sup> Vgl. etwa Peter Lerche, Das Fernmeldemonopol — öffentlich-rechtlich gesehen, a. a. O., S. 154. Derartige Argumente erinnern sehr stark an die Diskussion um „Rosinenpickerei“ bei der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Demgegenüber ist immer wieder darauf hinzuweisen, daß Rundfunkprogramme, die u. a. alle Sparten der Angebote umfassen und alle Meinungsrichtungen zu Wort kommen lassen, insgesamt eine integrierende Funktion auf die Gesellschaft ausüben.

des Außenpluralismus der privatwirtschaftlichen Angebotsvielfalt zu organisieren. Es wird darauf verwiesen, daß hier eine ähnliche Situation wie beim Film entstehen könne, daß individuell ausgewählt werde und daher nicht eine Vielzahl zum gleichen Zeitpunkt das gleiche Programm ansehe. Der Rundfunkbegriff mit der Konsequenz der Anforderungen an faktische Widerspiegelung der Meinungsströmungen in der Gesellschaft stelle demgegenüber insbesondere auf die Wirkungen ab, die sich durch das feste Programmschema einerseits und die massenhafte Nutzung andererseits ergeben<sup>46)</sup>. Sofern die praktische Nutzung von Abrufdiensten von diesen Kriterien abweichen werde, würden sie nicht dem Rundfunkbegriff unterfallen. Diese sich abzeichnende Ausgrenzungsmöglichkeit zum Beispiel des Pay-TV aus dem Rundfunkbegriff — wenn die Sendung nur erfolgt bei individuellem Anwählen, und dies nicht zeitgleich von vielen Teilnehmern erfolgt — legt dann nahe, die Anforderungen an externe Pluralität zu diskutieren. Hier muß dann insbesondere ökonomi-

sche Konzentration des Angebots durch Multimediakonzerne verhindert<sup>47)</sup> und Marktzugang zum Beispiel auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesichert werden. Hierbei spielen die Finanzierungsfragen eine ausschlaggebende Rolle.

Ob die angedeuteten Kriterien der Ausgrenzung aus dem Rundfunkgeschäft tragfähig sind oder ob nicht von den Wirkungen her breitbandige Abrufdienste genauso zu behandeln sind wie bisher der Rundfunk als Medium der Massenkommunikation und dann die Technik der Übermittlung eine untergeordnete Rolle spielt, dies sind Fragen, die soweit wie möglich durch Pilotanwendungen geklärt werden sollten. Nachdem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts den Kernbestand des Rundfunks in der bisherigen Struktur abgesichert hat, sollte man den Test auf die politische Gestaltung der Rahmenbedingungen für diese neuen Dienste mit einigem Selbstbewußtsein angehen — in rückholbaren Modellversuchen!

#### IV. Zur Finanzierungsproblematik

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten hat im Oktober 1981 vorgeschlagen, die Rundfunkgebühren zum 1. Januar 1984 um insgesamt 2,25 DM auf dann 15,25 DM anzuheben<sup>48)</sup>. Die Rundfunkanstalten haben diesen Vorschlag als unzureichend in der Höhe und zu spät vom Zeitpunkt her kritisiert. In dieser Auseinandersetzung geht es um folgende Punkte:

1. In einer Zeit des allgemeinen Null-Wachstums werden auch die Rundfunkanstalten mit Spar-Forderungen konfrontiert, bzw. mit Forderungen, bei ihren Zielsetzungen Prioritäten zu setzen.
2. Die Gefahr dieser Auseinandersetzung liegt darin, daß der „politische Preis“ der Rundfunkgebühren niedrig gehalten wird und dann von den Rundfunkanstalten — als Ausweichstrategie — der Versuch gemacht wird, über mehr Werbung, zum Beispiel beim Hörfunk, oder aber durch den vermehrten Ankauf von billigen Serien doch noch auf die Kosten zu kommen. Dies würde eine schleichende Binnenkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks bedeuten, die im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Funktionserwartungen an den Rundfunk steht. Es geht nicht an, noch mehr Unterhaltungsserien, die für den rein werbungsfinanzierten US-amerikanischen Rundfunk produziert wurden und die daher geprägt sind von den Interessen der Werbetreibenden, nach Herausschneiden der Werbespots im bundesrepublikanischen Rundfunk zu senden. Bei allem Verständnis für die Diskussion um Einsparungsmöglichkeiten bei den Ausgaben der Rundfunkanstalten muß daher die Forderung aufgestellt werden, daß die Gebührenerhöhung so gestaltet wird, daß wieder mehr — auch kostspielige — Eigenproduktionen mög-

<sup>46)</sup> Vgl. dazu das Würzburger Papier der Rundfunkreferenten der Länder, Media-Perspektiven 6/79, S. 400 ff.

<sup>47)</sup> Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Gefahr von Meinungsmonopolen durch ökonomische Konzentration im privatwirtschaftlichen Wettbewerb sollten sehr skeptisch stimmen, ob allein durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen hier ein funktionsfähiger Außenpluralismus hergestellt werden kann.

<sup>48)</sup> 3. Bericht der KEF. S. 88 ff.

lich werden. Dies ist auch aus Gründen kultureller Identität und darüber hinaus aus arbeitsmarktpolitischen Gründen von großer Bedeutung.

3. Bei der Auseinandersetzung um die Gebührenhöhe geht es auch um die Frage, welchen Spielraum die Rundfunkanstalten erhalten, um ihre Angebote auch in Zukunft über neue Übertragungssysteme anzubieten, beziehungsweise wieweit sie bei der Ausgestaltung neuer sozio-technischer Systeme im Kommunikationsbereich mitwirken können. Es besteht die Gefahr, daß diejenigen Ministerpräsidenten, die bisher und auch nach dem FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts für die Zulassung privater Rundfunkveranstalter eintreten, die Rundfunkgebühren als Hebel benutzen könnten, um die Rundfunkanstalten auf dem Status quo ihres Programmangebots festzuhalten, um dann die zukünftigen „Lücken“ im Angebot, wenn die Rundfunkanstalten finanziell nicht in der Lage sind, die neuen Übertragungskapazitäten mit Inhalten zu füllen, für die privaten Veranstalter freizuhalten. Hier zeichnet sich — nachdem die Fragen der Rundfunkorganisation durch das FRAG-Urteil weitgehend geklärt erscheinen — eine Verlagerung der medienpolitischen Auseinandersetzung auf das Gebiet der Finanzierung ab.

Bei den Finanzierungsfragen in bezug auf Rundfunkprogramme geht es grundsätzlich um das Problem, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen eine Finanzierung über Werbung als mit der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks vereinbar angesehen werden kann.

Kommerzielle Rundfunkprogramme werden in der Regel ausschließlich über Werbung („Commercials“ als Einschaltungen in das Programm oder aber als Nennung der kommerziellen Sponsoren am Anfang und Ende des Programms) finanziert. Jedermann kann sie dann — vordergründig — kostenlos empfangen. Diese Finanzierungsart wirkt auf Grund ökonomischer Mechanismen auf die Programmproduktion zurück.

„Der erste und bedeutsamste Fehler, den ein Analytiker der Fernsehindustrie machen kann, ist es, anzunehmen, daß Fernsehstationen geschäftig Programme produzieren. Sie tun es nicht. Fernsehstationen betreiben das

Geschäft, *Zuhörer- bzw. Zuschauerschaften* zu produzieren. Diese Zuhörer- bzw. Zuschauerschaften, oder aber der Zugang zu ihnen, werden den Werbetreibenden verkauft. Das Produkt einer TV-Station wird gemessen in den Dimensionen der Teilnehmerzahlen und der Zeit. Der Preis des Produkts wird berechnet in Dollar pro tausend Zuschauer pro Minute Werbezeit.“<sup>49)</sup>

Die Maximierung der Einschaltquoten beziehungsweise korrekter die Bindung von möglichst vielen kaufkräftigen Rundfunkteilnehmern an ein bestimmtes Programm dient dem Ziel, ein für die Werbetreibenden möglichst attraktives Publikum diesen anbieten zu können, um so über die Preisgestaltung für die Werbung die eigenen Gewinne zu maximieren: Zielgruppen für die Angebote kommerzieller Rundfunkveranstalter sind also die potentiellen Konsumenten industrieller Produkte oder von Dienstleistungen, die über den Markt angeboten werden, nicht aber — wie fälschlicherweise immer wieder suggeriert wird — die mündigen Bürger, die aus einem qualitativ vielfältigen inhaltlichen Angebot von Informationen, Meinungen und Unterhaltung nach ihren Bedürfnissen auswählen. Das inhaltliche Angebot im Umfeld um die Werbespots muß also so gestaltet werden, daß die „Werbebotschaften“ unterstützt werden. Dies geht über die Themenauswahl bis hin zur von der zeitlichen Abfolge der Werbeeinblendungen bestimmten Dramaturgie der Sendungen — Höhepunkte der Handlungen sind so zu gestalten, daß sie unmittelbar mit der Unterbrechung durch die Werbeeinblendung zusammenfallen, um „die Aufmerksamkeit der Zuschauer auf die Werbebotschaften“ zu übertragen. Da alle kommerziellen Rundfunkveranstalter nach den gleichen ökonomischen Prinzipien agieren — die Konkurrenz um die Werbung zwingt sie dazu —, sind die Programme auch inhaltlich gleich und konform — more of the same! Zielgruppenprogramme für einzelne Gruppen der Gesellschaft, die nicht über eine entsprechende Kaufkraft verfügen, haben in diesem Unternehmerkalkül keinen Platz.

Die Kritik an der möglichen beziehungsweise sich abzeichnenden Werbungsfinanzierung weiterer Rundfunkprogramme beziehungs-

<sup>49)</sup> Bruce M. Owen, Jack H. Beebe, Willard G. Manning, Jr., *Television Economics*, Lexington, Toronto, London 1974, S. 4.

weise breitbandiger Abrufdienste wird jedoch noch von einer anderen Seite vorgetragen. Da der zu verteilende „Werbekuchen“ nicht unbegrenzt wachsen kann, bedeutet die Verlagerung von Werbung auf die „neuen Medien“ gleichzeitig eine Einschränkung der Werbung bei den vorhandenen Medien, insbesondere also im lokalen Bereich bei der Presse. Wenn man nun medienpolitisch im Pressebereich sich begnügen will, „Bestehendes zu gewähr-

Die Diskussion um die Zukunft des Rundfunks und um die „neuen Medien“ sollte von den verfassungsrechtlichen Vorgaben, wie sie im FRAG-Urteil präzisiert wurden, ausgehen und Medien als sozio-technische Systeme zu begreifen versuchen, für die die Finanzierungsfragen von ausschlaggebender Bedeutung sind. Es wird bei der zukünftigen Ausgestaltung des Rundfunks und der schmal- und breitbandigen Abrufdienste darauf ankommen, daß Bund und Länder sich bei Wahrung ihrer je spezifischen Verantwortungsbereiche über die Ausgestaltung der „Medienlandschaft“ verständigen, denn die technische Infrastruktur und die politische Gestaltung von Organisationen und Finanzierungsalternati-

leisten“, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert<sup>50)</sup>, so kann es nicht darum gehen, den Zeitungsverlegern den unbeschränkten Zugang zu den elektronischen Medien zu eröffnen — sie würden dann lediglich das, was ihnen an Pressewerbung verlorengeht, in die dann eigene Rundfunktasche übertragen —, sondern es sollten die Möglichkeiten der Begrenzung der reinen Werbungsfinanzierung bei den neuen Medien erörtert werden.

## V. Resümee

ven gehören zusammen, wenn sozio-technische Systeme funktionieren sollen. Die Medienentwicklung, so wie sie sich im technischen, ökonomischen und sozialen Wandel abzeichnet, bewegt sich im Spannungsfeld von verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Anforderungen einerseits und politischen und ökonomischen Macht- und Marktinteressen andererseits. Der politische Gestaltungsraum ist vorhanden. Er sollte mit sozialer Phantasie genutzt werden, denn die Perspektiven der Marktideologie im Rundfunkbereich sind begrenzt und wenig attraktiv.

---

<sup>50)</sup> Vgl. oben das ausführliche Zitat aus dem FRAG-Urteil.

# Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung 1983

## Vorbemerkung

Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählungen haben die Aufgabe, die wichtigsten Eckdaten über

- die Größe der Bevölkerung
- ihre Zusammensetzung nach wirtschaftlichen, beruflichen und sozialen Strukturmerkmalen
- ihre räumliche Verteilung
- die Zahl der Gebäude und Wohnungen
- die Zusammensetzung des Gebäude- und Wohnungsbestandes nach Alter, Größe und Qualität
- die wohnungsmäßige Versorgung der Bevölkerung
- die Anzahl und Größe der Unternehmen, Betriebe und Arbeitsstätten
- die regionale Verteilung und wirtschaftliche Struktur der Arbeitsstätten

zu liefern. Diese Eckdaten können auch beim heutigen Stand der Verwaltungsautomation nur über eine totale Bestandsaufnahme gewonnen werden. Auf diesen Daten sind die Informationssysteme (u. a. Fortschreibungen, Vorausschätzungen, Stichproben) aufgebaut, die für Planungen und Maßnahmen im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Raum die unerläßliche Grundlage bilden. Da die den Informationssystemen zugrunde liegenden Daten aus mehreren Gründen schnell veralten (z. B. durch Änderungen in der Bevölkerungsentwicklung oder der wirtschaftlichen Entwicklung), müssen sie in gewissen zeitlichen Abständen durch neue Bestandsaufnahmen aktualisiert werden. Ein Verzicht auf die Zählung hätte deshalb schwerwiegende Folgen für das gesamte statistische Informationssystem und würde die Aktualität und Genauigkeit vieler statistischer Ergebnisse in den kommenden Jahren stark gefährden. Planungen und Maßnahmen im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Raum müß-

ten dann ohne gesicherte Grundlagen erfolgen. Dies könnte zu Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen in Milliardenhöhe führen.

Volkszählungen hat es bereits im Altertum gegeben, und zwar in den Hochkulturen des Nahen und Fernen Ostens, in Israel, im Römischen Reich und in Griechenland. Servius, Tul-

### INHALT

#### Vorbemerkung

#### I. Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung

Bevölkerungszahl und -struktur

Arbeitsmarktpolitik

Zahlenbasis für den Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung und für die Strukturberichterstattung

Altersversorgung und Rentenversicherung

Bildungswesen und -politik

Bevölkerungszahlen für Politik und Verwaltung

Neuer Bevölkerungsbegriff und Bevölkerungsfortschreibung

#### II. Gebäude- und Wohnungszählung

Bevölkerung und Wohnungsbedarf

Staatliche Förderung im Wohnungs- und Städtebau

Miete und Wohnen

Wohnraumversorgung bestimmter Bevölkerungskreise

Energieversorgung der Haushalte

Gebäude- und Wohnungsfortschreibung

#### III. Bisherige parlamentarische Beratung des Volkszählungsgesetzes

In der 8. Legislaturperiode

In der 9. Legislaturperiode

lius und Augustus ließen im Römischen Reich alle fünf Jahre aus militärischen und steuerlichen Gründen zählen. Nach der letzten Zählung im Römischen Reich (73 n. Chr.) hat es im Europa des Mittelalters selten, meist nur in

Notzeiten, Zählungen gegeben. Hierbei spielten auch soziale Gesichtspunkte, insbesondere die Versorgung der Bevölkerung, eine Rolle. Als entscheidender Wendepunkt auf dem Weg zum heutigen Konzept einer Volkszählung kann die Volkszählung von Kanada aus dem Jahre 1666 gewertet werden, bei der die Bevölkerung zu einem bestimmten Tag mit Namen, Alter, Familienstand, Beruf und Stellung zum Haushaltsvorstand gelistet wurde. In den Vereinigten Staaten von Amerika ist die Durchführung von Volkszählungen (in einem zehnjährigen Turnus) wegen ihrer Bedeutung für das Staatswesen in der Verfassung verankert.

Die erste Volkszählung im Deutschen Reich fand 1871 statt, ab 1875 gefolgt von weiteren Zählungen mit Abständen von jeweils fünf Jahren. Diese Folge wurde nach 1910 häufig durch Kriegs- und Krisenzeiten unterbrochen. Es gab Volkszählungen in den Jahren 1919, 1925, 1933 und 1939. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in der Bundesrepublik Deutschland 1946, 1950, 1961 und 1970 Volkszählungen durchgeführt. Mit der Industrialisierung und den daraus entstehenden Problemen auf dem Arbeitsmarkt wuchs der Bedarf an erwerbsstatistischen Daten. Aus diesem Grund hat es neben den Volkszählungen vereinzelt gesonderte Berufszählungen gegeben, in denen in erster Linie erwerbsstatistische Tatbestände erhoben wurden (1882, 1895, 1907). Ab 1925 wurden Volks- und Berufszählungen grundsätzlich gemeinsam durchgeführt.

Arbeitsstättenzählungen fanden im Deutschen Reich zunächst weniger häufig statt als Volkszählungen. Sie wurden erforderlich, um einen Überblick über Struktur und Entwicklung der einzelnen Wirtschaftszweige zu gewinnen; zunächst wurden sie noch losgelöst von Volkszählungen organisiert, z. T. aber mit Berufszählungen verbunden. Erst ab 1925 hat man sie — von einer Ausnahme abgesehen — regelmäßig zusammen mit einer Volkszählung durchgeführt.

Gebäude- und Wohnungszählungen, die anfänglich auf größere Gemeinden beschränkt und auch später meistens unabhängig von den übrigen Zählungsteilen organisiert waren, wurden bisher unregelmäßig durchgeführt. Die erste einheitliche Wohnungszählung im Reichsgebiet fand 1918 statt. Sie hatte insbe-

sondere den Zweck, den Wohnungsbedarf nach dem Kriege festzustellen. Weitere Zählungen folgten 1927 und 1939. Die politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges führten zu einer umfassenden Gebäude- und Wohnungszählung einschließlich der Gebäude ohne Wohnraum im Jahre 1950. Danach wurden Angaben über Gebäude mit Wohnraum und über Wohnungen 1956 sowie anschließend im Rahmen der Volkszählung 1961 erfaßt. Im Jahre 1968 wurde die bisher letzte Zählung der Gebäude mit Wohnraum und der Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt.

Die Bedeutung der Volkszählungen hat ihren Niederschlag auch in den Empfehlungen der Vereinten Nationen gefunden. Nach diesen Empfehlungen sollen alle zehn Jahre, und zwar in den Jahren mit der Endziffer 0 (oder einem benachbarten Jahr), Volkszählungen stattfinden. Den ersten von den Vereinten Nationen vorgeschlagenen „Weltzensus“ hat es 1950 gegeben, die folgenden um 1960 und 1970. Anlaß für die internationale Synchronisierung der Zensen waren die zunehmenden weltweiten Verflechtungen und die Notwendigkeit, internationale Organisationen über die demographische und wirtschaftliche Lage in den Mitgliedstaaten zu informieren. Für den europäischen Bereich sehen die Empfehlungen der Europäischen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen und der Konferenz Europäischer Statistiker die Durchführung einer Volks- und Wohnungszählung um das Jahr 1980 vor. Nach einer Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 22. November 1973 zur Synchronisierung der allgemeinen Volkszählungen (Dokument 73/403/EWG) sollte die nächste Volkszählung in den Mitgliedstaaten im Jahre 1981 stattfinden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat diesen Empfehlungen zugestimmt. Bisher ist sie die einzige große Industrienation der Welt, die nach 1970 keine weitere Volkszählung durchgeführt bzw. keine entsprechenden gesetzlichen Vorschriften hierzu erlassen hat.

Die Notwendigkeit einer erneuten Zählung ist unbestritten. Sie ist zusammen mit dem auf ihr aufbauenden Informationssystem für die nächsten zehn Jahre unverzichtbare Grundlage für gesellschafts- und wirtschaftspolitische Pla-

nungen der öffentlichen Hände, stellt notwendiges Material für Verbände, wissenschaftliche Organisationen und Institutionen unterschiedlicher Art bereit und liefert zahllosen Unternehmen Entscheidungshilfe für ihre Dispositionen; zahlreiche gesetzliche Vorschriften nehmen auf ihre Ergebnisse Bezug. Die von den betroffenen Stellen wiederholt vorge-

tragenen Bedenken über das Ausbleiben der Zählung verdeutlichen diese Tatsache. Deshalb hat die Bundesrepublik Deutschland nunmehr bei der Europäischen Gemeinschaft die Zustimmung zur Durchführung einer Zählung im Jahre 1983 beantragt. Die Bedeutung der einzelnen Zählungsteile soll nachfolgend an einigen Beispielen erläutert werden.

## I. Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung

### Bevölkerungszahl und -struktur

Genauere Kenntnisse über die Bevölkerungsstruktur sind für Bund, Länder und Gemeinden aus einer Vielzahl von Gründen von ganz erheblicher Bedeutung. Ohne diese Kenntnisse ist z. B. eine Beurteilung der laufend beobachteten Geburtenzahlen, Sterbefälle und Eheschließungen nicht möglich. Nimmt beispielsweise die absolute Zahl der Geburten zu, so stellt sich sofort die Frage, ob das vielleicht damit zusammenhängt, daß es mehr Frauen im entsprechenden Alter gibt als früher. Oder man denke an die Ausländerpolitik, die ohne gesicherte regionale Bevölkerungszahlen als Ausgangspunkt nicht zu planen ist, denn die Verteilung der Ausländer im Bundesgebiet hat eindeutig regionale Schwerpunkte.

Wesentliche Bedeutung haben exakte Daten über die Bevölkerungszahl und -struktur auch für die Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung. Dadurch, daß ihre Basis — die Volkszählung 1970 — nunmehr elf Jahre zurückliegt, hat sich eine zunehmende Kumulierung der der bisherigen Fortschreibung innewohnenden Fehler ergeben, die bis jetzt zu einer Überhöhung der Bevölkerungszahl geführt haben, die auf eine Million geschätzt wird.

Genauere Unterlagen über den heutigen Altersaufbau (sogenannte Alterspyramide) der Bevölkerung sind ferner eine wesentliche Voraussetzung für Fortschreibungen und Voraussetzungen der Bevölkerung und damit für die Beurteilung künftiger Entwicklungen in vielen weiteren Politikbereichen, wie z. B. der Altersversorgung, des Bildungswesens und des Arbeitsmarktes. Hierauf wird im folgenden noch näher eingegangen.

### Arbeitsmarktpolitik

Die Ergebnisse der Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung sind eine wichtige Basis zur Beurteilung aller Fragen des Arbeitskräftebedarfs und des Arbeitskräfteangebots und somit eine entscheidende Grundlage für die Beurteilung der Lage des Arbeitsmarktes unter langfristigen und strukturellen Gesichtspunkten, unabhängig von saisonalen und konjunkturellen Schwankungen. Sie werden z. B. zur Feststellung und Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Regionen benötigt (hierbei spielt die Feststellung der regionalen Arbeitslosigkeit und ihre Beurteilung unter Gesichtspunkten der demographischen Struktur eine Rolle), ferner zur Feststellung und Förderung gefährdeter Branchen, zur Feststellung des zukünftigen Bedarfs an Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikationsstufen (u. a. Berechnungen für den Ersatz zukünftig ausscheidender Erwerbstätiger) sowie als Hilfe für die Arbeitsverwaltung bei der Arbeitsvermittlung und Berufswahl. Die gemeinsame Durchführung der Volks- und Berufszählung mit der Arbeitsstättenzählung ermöglicht es, daß für beide genannten Seiten des Arbeitsmarktes ein zeitlich, inhaltlich und räumlich tief gegliedertes Datenangebot zur Verfügung steht, und zwar als Grundlage für vielfältige Aktivitäten des Bundes, der Länder und Gemeinden.

So ist es z. B. für eine effiziente regionale Wirtschaftspolitik unabdingbar, das Bundesgebiet in Arbeitsmärkte („Arbeitsmarktregionen“) aufzugliedern. Ohne Daten aus der Volks- und Berufszählung ist es nicht einmal möglich, derartige Märkte abzugrenzen. Erst die in der Volks- und Berufszählung festgestellten Pend-

lerströme, die die räumlichen Verflechtungen von Wohn- und Arbeitsorten zeigen, erlauben eine Abgrenzung regionaler Arbeitsmärkte mit ihren engeren und weiteren Einzugsbereichen.

Auch für regional gezielte Förderungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt sind zuverlässige Angaben über die Bevölkerung und einzelne Bevölkerungsgruppen (u. a. Erwerbstätige, Erwerbslose) unverzichtbar. So werden beispielsweise für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Vorausschätzungen über die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und das entsprechende Angebot in den einzelnen Regionen benötigt. Diese Aufgabe ist in einem speziellen Gesetz begründet und hat zum Ziel, Lebensräume zu schaffen, die ohne staatliche Förderung funktionsfähig sind.

Auch für Maßnahmen, die auf den Abbau unerwünschter Erscheinungen in Ballungsgebieten (z. B. zu große Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, Verödung der Zentren außerhalb der Geschäftszeiten) zielen, werden Ergebnisse der Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung benötigt. So werden z. B. für die Abgrenzung der von der Ministerkonferenz für Raumordnung definierten Ballungsgebiete („Verdichtungsräume“) Einwohnerzahlen sowie Angaben über die Einwohner-Arbeitsplatzdichte aus der Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung benötigt. Hingewiesen sei auch darauf, daß Ergebnisse der Volks- und Berufszählung eine wesentliche Grundlage für die Kommentierungen im Raumordnungsbericht der Bundesregierung darstellen.

Die Arbeitsverwaltung benötigt aus mehreren Gründen Ergebnisse der Volks- und Berufszählung. Ohne sie ist keine gezielte Aussage über Beschäftigungschancen einzelner Ausbildungsqualifikationen und damit auch keine ausreichende Berufsberatung möglich. Hierzu sind Unterlagen über die Alters- und Ausbildungsstruktur der Berufe erforderlich, aus denen sich Angaben über Bedarf und Berufsaussichten als eine wesentliche Information für die Berufsberatung ableiten lassen. Nur die Volkszählung kann entsprechend aktuelle Daten für alle Berufe und alle Erwerbstätigen zur Verfügung stellen.

Auch die regionale Arbeitsvermittlung und damit die Bestrebungen für die Beseitigung

der regionalen Arbeitslosigkeit werden durch die Basisdaten der Volks- und Berufszählung erheblich verbessert. Eine wichtige Grundlage für diesen Zweck bilden, in Verbindung mit den Ergebnissen der Arbeitsstättenzählung, die auf der jeweils letzten Volkszählung aufbauenden Unterlagen der Arbeitsverwaltung über „Strukturdaten für die Dienststellen“.

### **Zahlenbasis für den Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung und für die Strukturberichterstattung**

Bei Durchsicht der Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung aus der Sicht der verwendeten statistischen Daten wird deutlich, daß eine Vielzahl statistischer Reihen herangezogen wird, deren Basis die Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung ist. Entscheidende Aussagen zu Fragen der Politik zur Förderung der Beschäftigung, des Wachstums und der Stabilität erfordern neben Daten über die allgemeine Wirtschaftsentwicklung vor allem solche über die Bevölkerung und ihre Struktur nach Geschlecht, Alter, Familienstand, Familiengröße, Kinderzahl und Beteiligung am Erwerbsleben, über Erwerbstätige und ihre Struktur nach Geschlecht, Alter, Stellung im Betrieb und Berufen, über Arbeitsstätten in fachlicher und regionaler Unterteilung, über die Einkommen der Beschäftigten sowie über die Quellen des überwiegenden Lebensunterhalts. Alle statistischen Reihen über diese Tatbestände setzen verlässliche und aufeinander abgestimmte Grunddaten aus den Zählungen voraus.

Für das weite Spektrum ordnungs- und strukturpolitischer Überlegungen und Maßnahmen werden insbesondere Unterlagen über Unternehmen und Arbeitsplätze in tiefer fachlicher und regionaler Gliederung, über Rechtsform und Größe der Unternehmen (Umsatz- und Beschäftigtengrößenklassen), ferner über Beschäftigte — u. a. über ihre schulische und berufliche Bildung — sowie über die Bevölkerung nach Altersklassen benötigt.

Der in den letzten Jahren verstärkte Bedarf an Untersuchungen über die Strukturveränderungen in der Volkswirtschaft, wie er z. B. in der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen sektoralen Strukturberichterstattung durch die wirtschaftswissenschaftlichen For-

schungsinstitute zum Ausdruck kommt (vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1978), stellt entsprechende Anforderungen an das statistische Ausgangsmaterial. Die Strukturanalysen sollen auf den Ergebnissen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen basieren und strukturelle Veränderungen der Nachfrage, der Produktion und Produktionsfaktoren sowie deren Ursachen in tiefer Gliederung nach Wirtschaftsbereichen untersuchen. Hierzu sind fachlich tief gegliederte statistische Angaben über die betreffenden Tatbestände erforderlich. Von ausschlaggebender Bedeutung für den längerfristigen Vergleich und als Basis für die Fortschreibungsreihen dienen die Ergebnisse der Arbeitsstättenzählung über Unternehmen, Beschäftigte, Umsätze, Löhne und Gehälter. Auch für Zwecke der regionalen Strukturpolitik, hier u. a. — wie bereits erwähnt — zur Neuabgrenzung der Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ — werden zeitnahe Arbeitsmarkt-, Einkommens- und Infrastrukturindikatoren benötigt. Man muß sich im klaren sein, daß eine Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung ohne die genannten Informationen aus der Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung nicht möglich ist.

### **Altersversorgung und Rentenversicherung**

Nach § 1383 Reichsversicherungsordnung bzw. § 110 des Angestelltenversicherungsgesetzes sind die Einnahmen, die Ausgaben, das Rentenniveau und das Vermögen der gesetzlichen Rentenversicherung nach den letzten Ermittlungen der Zahl der Pflichtversicherten und der Zahl der Rentner für die künftigen 15 Kalenderjahre vorzuschätzen und jährlich fortzuschreiben. Im Rentenanpassungsbericht 1981 der Bundesregierung wird nachdrücklich festgestellt, daß die zugrunde liegenden Berechnungen zunehmend problematisch werden. Auch hier kann nur die Volkszählung eine neue Datenbasis schaffen. Die von der letzten Volkszählung von 1970 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen sind für derartige Vorausschätzungen keine sichere Basis mehr. Wichtig hierbei ist, daß es nicht nur um eine Vorausschätzung der Rentner, sondern auch um eine solche der Beitragszahler geht. Für

die Vorausschätzung der Beitragszahler spielt nicht nur ihre Zahl, sondern auch die erwartete Dauer ihrer Erwerbstätigkeit eine Rolle. Zweifellos handelt es sich bei diesen Schätzungen um statistisch-methodisch schwierige Aufgaben. Durch ungenaue Basiszahlen über die Bevölkerung werden die Ergebnisse dieser Berechnungen mit erheblichen zusätzlichen Unsicherheiten behaftet. Bei der Vorausschätzung der Zahl der Rentner z. B. ist neben dem Beginn des Rentenalters die richtige Einschätzung der Lebenserwartung dieses Personenkreises von großer Bedeutung. Diese ist nur anhand verlässlicher Basiszahlen über die Bevölkerungsstruktur möglich.

### **Bildungswesen und -politik**

Einige Aspekte der Bedeutung der Volks- und Berufszählungsergebnisse für das Bildungswesen sind bereits im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt angeklungen. Für Entscheidungen, die primär im Bildungsbereich anstehen oder künftig zu treffen sein werden, seien einige Datenanforderungen kurz herausgestellt.

Wichtig für die Berechnung des gegenwärtigen und zukünftigen Bedarfs an Lehrkräften, Schulen und Hochschulen sind vor allem Zahlen über den künftigen Bestand der Schüler und Studierenden. Dieser hängt eng von dem gegenwärtigen Altersaufbau der Bevölkerung und der geschätzten Bevölkerungsentwicklung ab. Ohne exakte Zählungsdaten können Berechnungen hierüber zu keinen genauen Ergebnissen führen.

Auch für den gegenwärtigen und vor allem zukünftigen Bedarf an Schulen in den Gemeinden und Gemeindeteilen werden — regional tief untergliederte — Strukturdaten benötigt, wie sie nur in einer Volkszählung zu beschaffen sind.

Die Beurteilung des Ausbildungsbereiches und seiner jetzigen Struktur (insbesondere der beruflichen Ausbildung) bedarf dringend einer Grundlage, von der aus sich der Ersatzbedarf in den einzelnen Berufen berechnen läßt, der sich aus dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ergibt. Als Basis dafür werden für jeden Beruf differenzierte Angaben über die Altersgliederung benötigt. Dabei müssen auch Un-

terlagen über die Wandlungen der Berufs- und Qualifikationsstruktur gewonnen werden. Derartige Aussagen erfordern aktuelle Zahlen aus der Volks- und Berufszählung — u. a. im Vergleich mit entsprechenden Daten der letzten Zählung von 1970 — über den gegenwärtigen Bestand an Erwerbstätigen, ihren Altersaufbau sowie ihren schulischen und beruflichen Werdegang und ihre Verteilung auf die Wirtschaftszweige und Berufe.

### **Bevölkerungszahlen für Politik und Verwaltung**

Ungenauere Bevölkerungszahlen werfen erhebliche Probleme für die — am Willen des Gesetzgebers orientierte — Zusammensetzung staatlicher und kommunaler Organe auf. In diesem Bereich werden für die verschiedensten Zwecke genaue Einwohnerzahlen, wie sie in ihren Eckdaten nur die Volkszählung ermitteln kann, verwendet, so z. B.

— für die Berechnung der Stimmen der Länder im Bundesrat,

— für die Festlegung von Zahl und Größe der Wahlkreise (für Bundes- und Landtagswahlen) und die Verteilung der Bundestagswahlkreise auf die Länder sowie die Verteilung der Landtagswahlkreise in den Ländern,

— für die Berechnung der Sitze in den kommunalen Vertretungsorganen,

— für die besoldungsmäßige Einstufung kommunaler Wahlbeamter.

Auch im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist für die Verteilung der Umsatzsteuer die Einwohnerzahl, und zwar für die einzelnen Länder zum 30. Juni des Rechnungsjahres, zugrunde zu legen. Ebenso ist für den Finanzausgleich von Land zu Land von der Einwohnerzahl am 30. Juni des Rechnungsjahres auszugehen. Beim Finanzausgleich Länder/Gemeinden ist ebenfalls die fortgeschriebene amtliche Einwohnerzahl maßgeblich.

Bei der derzeitigen Abweichung zwischen tatsächlicher und fortgeschriebener Bevölkerungszahl insgesamt und den unterschiedlichen regionalen Entwicklungen dieser Abweichungen ist bereits seit einiger Zeit nicht mehr gewährleistet, daß die in den Gesetzen vorgesehenen Ausgleichszahlungen entsprechend den tatsächlichen Bevölkerungszahlen

geleistet werden. Ungenauigkeiten in den Bevölkerungszahlen können zu ebensolchen Ungenauigkeiten bei der umzuschichtenden Finanzmasse führen. Gerade bei der Verteilung von Steuergeldern sind genaue Daten angebracht.

Nach § 50 Bundeswahlgesetz erstattet der Bund den Ländern zugleich für ihre Gemeinden die durch die Wahl verursachten notwendigen Ausgaben durch einen festen, nach Gemeindegrößen abgestuften Betrag je Wahlberechtigten. Nach § 18 Parteiengesetz werden den Parteien, die sich an einer Bundestagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen beteiligen, soweit sie eine bestimmte Anzahl von Stimmen erhalten haben, Wahlkampfkosten erstattet. Die Wahlkampfkosten werden mit einem Betrag von 3,50 DM je Wahlberechtigten der Bundestagswahl pauschaliert. Sie basieren, wie die Erstattungen nach dem Bundeswahlgesetz, auf den Bevölkerungszahlen der Melderegister. Diese Zahlen sind aber genauso fehleranfällig wie die allgemeine Bevölkerungsfortschreibung. Die genaue Zahl der Wahlberechtigten kann daher erst durch einen Registerabgleich im Rahmen einer Volkszählung festgestellt werden.

### **Neuer Bevölkerungsbegriff und Bevölkerungsfortschreibung**

Mit dem neuen Melderechtsrahmengesetz ist erstmalig für alle Bereiche der Verwaltung ein einheitlicher Bevölkerungsbegriff verbindlich eingeführt worden. Die Melderegister sind innerhalb eines vorgegebenen Zeitraumes an den neuen Bevölkerungsbegriff anzupassen. Die Anpassung läßt sich am rationellsten und einfachsten in Verbindung mit der Volkszählung durchführen, da bei ihr ohnehin alle Haushalte aufgesucht werden. Andernfalls müßten die Meldebehörden ihre Register auf der Grundlage eigener Erhebungen bereinigen, die aller Wahrscheinlichkeit nach weder zeitlich noch methodisch aufeinander abgestimmt wären und somit neue Fehlerquellen für die Fortschreibung der Bevölkerung darstellten. Nur wenn für das gesamte Bundesgebiet diese Umstellung einheitlich erfolgt, ist die Gewähr dafür gegeben, daß die sogenannte Bevölkerungsfortschreibung, bei der mit Hilfe der Meldungen über Geburten, Sterbefälle

und Wanderungen die Bevölkerungszahl für die einzelnen Gemeinden fortgeschrieben wird, künftig genauer ermittelt wird, als es jeweils zwischen den letzten Volkszählungen der Fall war. Ohne neue Volkszählung könnte diese für das statistische Informationssystem entscheidende Verbesserungsmöglichkeit nicht wahrgenommen werden, die für eine Vielzahl gesetzlicher Bestimmungen (rd. 80) von Bedeutung ist.

Die Ergebnisse der Volkszählung sind, was bereits verschiedentlich angeklungen ist, die Grundlage für die Bevölkerungsfortschreibung und für Vorausschätzungen. Beide dienen der Beobachtung der laufenden Bevölke-

rungsentwicklung. Die Bevölkerungsfortschreibung aber ist sehr fehleranfällig (insbesondere durch fehlende Abmeldungen bei Fortzügen); deshalb wird dringend eine neue Zählungsgrundlage benötigt. Aufgrund von Untersuchungen bei der Volkszählung 1970 wird, wie bereits erwähnt, angenommen, daß die fortgeschriebene Bevölkerungszahl gegenwärtig um etwa 1 Million erhöht ist. Dabei muß man bedenken, daß sich die Fortschreibungsfehler nicht gleichmäßig auf die Gemeinden der Bundesrepublik verteilen. Je nach Häufigkeit der Wanderungen gibt es von Gemeinde zu Gemeinde erhebliche Unterschiede.

## II. Gebäude- und Wohnungszählung

### Bevölkerung und Wohnungsbedarf

Die Verbindung einer Gebäude- und Wohnungszählung mit einer Volkszählung schafft die Möglichkeit, das Wohnen der Bevölkerung in seinem räumlichen Bezug differenziert zu untersuchen und dabei nicht nur räumliche Bedarfsschwerpunkte zu ermitteln, sondern auch die Bevölkerungsgruppen, für die ein Wohnungsbedarf besteht, in ihrer zahlenmäßigen Größe abzuschätzen. Die zur Zeit aus verschiedenen Statistiken vorliegenden Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungszahlen lassen keine Schlüsse auf die tatsächliche Wohnungsversorgung der Bevölkerung und damit den tatsächlichen Wohnungsbedarf zu. Bei der bereits mehrfach erwähnten Überschätzung der jetzigen Bevölkerungszahlen von etwa 1 Million Personen ergeben sich für die Haushaltszahlen Differenzen von bis zu 500 000 Haushalten. Welche Folgen sich aus einer überhöhten Bevölkerungszahl von 1 Million Einwohnern für den Bau- und Wohnungssektor ergeben können, wird aus folgendem Beispiel deutlich: Legt man die Zahl von 2,6 Personen je Wohnung — wie sie sich aus der Bevölkerungs- und Wohnungsstichprobe 1978 ergibt — zugrunde, bedeutet eine Abweichung von 1 Million Personen rd. 380 000 Wohnungen zu viel oder zu wenig. Ungenaue Zahlen können einen Bedarf in Gebieten signalisieren, wo er nicht besteht, oder umgekehrt. Dies kann zu Fehlplanungen und letzen Endes so-

gar zu Fehlinvestitionen in Milliardenhöhe führen.

Der Wohnungsbedarf konzentriert sich auf bestimmte Gebiete; zuverlässige, kleinräumlich differenzierte Informationen darüber fehlen jedoch. Wenn räumlich gezielte Abhilfe geschaffen werden soll und vor allem es darum geht, das gesamte Ausmaß notwendiger investiver Maßnahmen und die finanziellen Auswirkungen (Lasten) zu beurteilen, kann ohne gesicherte Daten der Volkszählung keine rationale Wohnungspolitik betrieben werden.

Die Ministerkonferenz der ARGEBAU<sup>1)</sup> hat bei ihrer Sitzung am 11. Dezember 1980 in Bonn u. a. die Befürchtung geäußert, „daß bei einem Fehlen des aktuellen Datenmaterials Fehlinvestitionen getroffen werden, die die Kosten einer solchen Erhebung (Volkszählung) bei weitem übersteigen“.

Die Gebäude- und Wohnungszählung in der vorgesehenen Form enthält alle Daten über Gebäude und Wohnungen, die zur Beurteilung der verschiedenen Aspekte des Wohnungsmarktes und zur Beurteilung der Wohnsituation der Bevölkerung in Stadt und Land erforderlich sind.

<sup>1)</sup> Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder.

## **Staatliche Förderung im Wohnungs- und Städtebau**

Bei der zur Zeit diskutierten Überprüfung des bisherigen staatlichen Förderungssystems im Wohnungs- und Städtebau wird unter anderem an eine Neuauflage des Modernisierungs- und Energiesparprogramms, an eine Neugestaltung des § 7b Einkommensteuergesetz, der Grunderwerbsteuer sowie des steuerlichen Instrumentariums für die Bodenpolitik gedacht. Wichtige Grundinformationen zur objektiven Beurteilung des bisherigen Förderungssystems, auch in seinen regionalen Auswirkungen, können nur durch die Gebäude- und Wohnungszählung geliefert werden. Eine sachgerechte Neugestaltung in diesen Bereichen ist ohne die tief gegliederten Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung nicht möglich.

Um die ohnehin knappen Mittel der öffentlichen Hand, die für wohnungspolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen (z. B. Modernisierung von Gebäuden und Wohnungen), möglichst effizient einsetzen zu können, werden dringend Informationen über das tatsächliche Qualitätsniveau der vorhandenen Wohnungen und die regionale Verteilung der Wohnungen minderer Qualität benötigt.

Überlegungen, die einen Beitrag zum Abbau von Fehlbelegungen öffentlich geförderter Wohnungen leisten sollen, kommen ebenfalls ohne Daten über regionale Verteilung, Qualität, Mietenniveau und Belegung dieser Wohnungen nicht aus. Derartige Daten lassen sich nur aus einer totalen Volks- sowie der Gebäude- und Wohnungszählung gewinnen.

## **Miete und Wohnen**

In der Diskussion um die Wohnungsversorgung spielen nicht nur die Fragen des Mietrechtes eine Rolle, sondern auch Fragen der Miethöhe. Die Höhe der Miete einer Wohnung richtet sich nach einer Reihe von Faktoren. Die Gebäude- und Wohnungszählung ermittelt davon wesentliche Faktoren, wie z. B. das Baualter des Gebäudes, Größe und Ausstattung der Wohnung sowie die öffentliche Förderung der Gebäude und Wohnungen. Ihre Ergebnisse geben damit einen umfassenden Überblick über das Mietengefüge in seiner gesam-

ten regionalen Differenzierung. Damit werden auch für die Aufstellung neuer und die Beurteilung vorhandener regionaler Mietspiegel die dringend benötigten Informationen gewonnen. Die Basis zuverlässiger Mietspiegel ist die Kenntnis der Gesamtzahl der Mietwohnungen in den einzelnen Regionen und ihre Verteilung nach einer Reihe wichtiger Merkmale, wie z. B. der öffentlichen Förderung.

## **Wohnraumversorgung bestimmter Bevölkerungskreise**

Nach § 26 des 2. Wohnungsbaugesetzes sind unter anderem die Wohnbedürfnisse kinderreicher Familien, junger Ehepaare, älterer Menschen und alleinstehender Elternteile mit Kindern zu fördern und den gesetzlichen Regelungen entsprechend zu unterstützen. Die Wohnungszählung und die Volkszählung liefern hierüber die regional tief gegliederten Informationen über die mit den bereits eingesetzten Mitteln erzielten Wirkungen und über das Ausmaß der in Zukunft hierfür benötigten Mittel, weil sie zeigt, ob und in welchen Gebieten diese Gruppen besonders stark vertreten sind und welche Bedarfsschwerpunkte sich daraus ergeben.

Grundvoraussetzung z. B. für die soziale Integration der ausländischen Familien ist eine angemessene Versorgung mit Wohnraum. Dies wird in Zukunft eine der zentralen Aufgaben der Wohnungspolitik sein, insbesondere dann, wenn die heute in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Kinder und Jugendlichen in ein Alter kommen, in dem sie eigene Familien gründen werden. Die geplante Zählung liefert dazu die Grundinformationen.

## **Energieversorgung der Haushalte**

Durch die Frage nach Heizungsarten und verwendeten Brennstoffen bei der Gebäude- und Wohnungszählung sollen zur Zeit nicht bekannte kleinräumliche Informationen über das bestehende Energieversorgungsniveau und -system gewonnen werden. Damit können zugleich aktuelle Bezugsdaten für regionale energiepolitische Maßnahmen zur Sicherung des künftigen Energiebedarfs bereitgestellt werden. Mit der Frage nach Heizungsarten

und verwendeten Brennstoffen würden darüber hinaus regional differenzierte Aufschlüsse über Umweltbelastungen gewonnen.

### Gebäude- und Wohnungsfortschreibung

Wie für die Bevölkerungszahlen gibt es auch für die Gebäude und Wohnungen eine Fortschreibung auf der Basis der letzten Gebäude- und Wohnungszählung von 1968. Wesentliche Daten dafür liefert die Bautätigkeitsstatistik, die die Zugänge an Gebäuden und Wohnungen nahezu vollständig erfaßt. Andererseits aber sind für die Fortschreibung von Gebäuden und Wohnungen die Umwidmungen und Zusammenlegungen von Wohnungen sowie Abbrüche von Gebäuden wichtige Tatbestände, die nicht oder nur unvollständig gemeldet werden. Außerdem ist zu bedenken, daß die Bautätigkeitsstatistik die Zahl der Wohnungen gemäß Baugenehmigung erfaßt

und nicht gemäß der tatsächlichen Nutzung, wie z. B. bei Einfamilienhäusern mit einer sogenannten Einliegerwohnung. Auch für die Fortschreibung der Gebäude und Wohnungen gilt, daß derartige Ungenauigkeiten regional zu erheblichen Verzerrungen führen können. Die Wohnungszahlen können insgesamt Differenzen von etwa 500 000 oder mehr Wohnungen aufweisen. Klarheit kann hier nur eine Volks- und Wohnungszählung schaffen.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß die Basis für die Fortschreibung mittlerweile 13 Jahre als ist, was zu einer zunehmenden Kumulierung der erwähnten Fortschreibungsfehler führt. Da eine neue Basis für die Fortschreibung der Gebäude und Wohnungen fehlt, können auch die Möglichkeiten zur inhaltlichen Verbesserung der Fortschreibung, die sich durch die Reform der Bautätigkeitsstatistik ergeben, nicht voll genutzt werden.

## III. Bisherige parlamentarische Beratung des Volkszählungsgesetzes

### In der 8. Legislaturperiode

Angesichts fehlender gesicherter Angaben über Bevölkerung, Gebäude, Wohnungen und Arbeitsstätten hat die Bundesregierung im Herbst 1978 den „Entwurf eines Gesetzes über eine Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1981)“ mit einem Zählungstermin 20. Mai 1981<sup>2)</sup> in die parlamentarische Beratung eingebracht. Vom Bundestag wurde das Gesetz über alle Parteien hinweg einstimmig verabschiedet. Auch der Bundesrat war einstimmig der Auffassung, daß dieses Gesetz nicht nur notwendig, sondern auch unverzichtbar sei. Genauso einmütig und unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der einzelnen Länderregierungen forderten jedoch die Länder von der Bundesregierung einen Zuschuß zu ihren Kosten<sup>3)</sup>. Bisher hatte nämlich der Bund in den Nachkriegsjahren den Ländern jeweils einen Kostenzuschuß für die Großzählungen gezahlt, wenn auch teilweise erst nach harten Ver-

handlungen und längeren Vermittlungsverfahren.

Im Kern der finanzpolitischen Auseinandersetzung stand eine finanzpolitische Prinzipienfrage: Die Länder beriefen sich auf eine Bestimmung in Artikel 106 des Grundgesetzes, wonach sich der Bund an finanziellen Mehrbelastungen beteiligen kann, die den Ländern durch Bundesgesetze entstehen. Der Bund wiederum lehnte dies mit dem Argument ab, daß sich seit 1970 seine Finanzlage im Verhältnis zur Gesamtheit der Länder verschlechtert habe und zu seinen Lasten unausgewogen sei. Dabei stand im Hintergrund die Diskussion um eine Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern.

Wegen des geforderten Bundeszuschusses wurde vom Bundesrat Ende 1979 der Vermittlungsausschuß angerufen, der eine Finanzzuweisung von 4,30 DM je Einwohner an die Länder und Gemeinden empfahl. Der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses wurde vom Bundestag abgelehnt, worauf der Bundesrat dem Volkszählungsgesetz 1981 seine Zu-

<sup>2)</sup> Bundestagsdrucksache 8/2516 vom 26. 1. 1979.

<sup>3)</sup> Bundestagsdrucksache 8/2516 vom 26. 1. 1979.

stimmung versagte. Die Bundesregierung rief dann ihrerseits den Vermittlungsausschuß an. Der Vermittlungsausschuß bat daraufhin die Bundesregierung, im Einvernehmen mit den Ländern und unter Berücksichtigung der Kosten- und Nutzensgesichtspunkte einige Kürzungsmodelle zu erarbeiten.

Insgesamt wurden zehn Kürzungsmodelle erörtert, von denen die meisten jedoch nicht die Zustimmung der Vertreter des Bundes und der Länder fanden, da die Kürzungen so weit gingen, daß die grundlegenden Ziele einer Volkszählung nicht erreicht worden wären und — wegen der hohen Fixkosten der Zählung — ein Mißverhältnis zwischen Kosten und Nutzen entstanden wäre. Im Vermittlungsausschuß waren sich dann alle Beteiligten einig, daß die Zählung möglichst im ursprünglichen beschlossenen Umfang durchgeführt werden sollte. Der Vermittlungsausschuß schlug daher im Mai 1980 vor, das bisherige Programm der Volkszählung nicht zu kürzen und eine Finanzaufweisung des Bundes von 4,30 DM je Einwohner vorzusehen. Der Deutsche Bundestag lehnte den Vermittlungsvorschlag jedoch wiederum ab, und der Bundesrat verweigerte daraufhin dem Gesetz erneut seine Zustimmung. Damit war die Verabschiedung des Volkszählungsgesetzes in der 8. Legislaturperiode gescheitert. Der Termin der Volkszählung — 20. Mai 1981 — war damit zunächst auf dem „Altar eines finanzpolitischen Prinzipienstreits“ geopfert. Erhebliche Vorbereitungsarbeiten in den Statistischen Ämtern des Bundes, der Länder und Gemeinden waren hinfällig geworden. Steuergelder waren teilweise nutzlos vertan.

### In der 9. Legislaturperiode

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode wurde von der Bundesregierung der Entwurf eines Volkszählungsgesetzes 1982 vorgelegt<sup>4)</sup>. Als neuer Zählungstermin war der 19. Mai 1982 vorgesehen. Der Fragenkatalog blieb im wesentlichen unverändert. Das Plenum des Bundesrates beschloß im ersten Durchgang, dem Volkszählungsgesetz für den Fall zuzustimmen, daß der Bund sich „seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung aus Artikel 106 Abs. 4

<sup>4)</sup> Bundesratsdrucksache 86/81 vom 20. 2. 1981.

Satz 2 des Grundgesetzes nicht entzieht“ und die vorgesehenen Erhebungen auf das unverzichtbar Notwendige beschränkt werden. Außerdem wurden einige kleine formelle Änderungen vorgeschlagen.

In ihrer Gegenäußerung stimmte die Bundesregierung den formellen Änderungsvorschlägen des Bundesrates zu. Hinsichtlich der Frage eines Bundeszuschusses verwies sie jedoch erneut auf ihre bisher vertretene Auffassung, wonach die Voraussetzungen für die Gewährung eines Bundeszuschusses nicht gegeben sind. Der Gesetzentwurf<sup>5)</sup> wurde im Juni 1981 im Bundestag in erster Lesung beraten und an die Ausschüsse verwiesen. Der Innenausschuß des Bundestages bildete eine Arbeitsgruppe, die Kürzungsvorschläge erarbeiten sollte. Das Statistische Bundesamt wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern das bisherige Zählungsprogramm und die in der vergangenen Legislaturperiode erörterten drei Kürzungsmodelle auf mögliche Kosteneinsparungen hin zu überprüfen. Unter Berücksichtigung gewisser Umstellungen und Einsparungen ergaben sich für das ursprüngliche Zählungsprogramm sowie für drei Kürzungsmodelle (I, II und III) für Bund, Länder und Gemeinden folgende Gesamtkosten

ursprüngliches Programm	rd. 460 Mill. DM
Modell I <sup>6)</sup>	rd. 341 Mill. DM
Modell II <sup>7)</sup>	rd. 369 Mill. DM
Modell III <sup>8)</sup>	rd. 313 Mill. DM

Die Überlegungen zu einem möglichen Alternativprogramm zum bisherigen vollständigen Zählungsprogramm konzentrierten sich auf das Kürzungsmodell I, das bei den Vermittlungsbemühungen in der vergangenen Legislaturperiode noch die breiteste Zustimmung

<sup>5)</sup> Bundestagsdrucksache 9/451 vom 18. 5. 1981.

<sup>6)</sup> Modell I: Ohne Grundstücke, reduziertes Fragenprogramm für Gebäude, Wohnungen und Arbeitsstätten, volles Programm für den Bevölkerungsteil.

<sup>7)</sup> Modell II: Ohne Grundstücke, reduziertes Fragenprogramm für Gebäude, Wohnungen und Arbeitsstätten, 10%-Stichprobe für Grundstücke und Gebäude nach zwei Jahren, volles Programm für den Bevölkerungsteil.

<sup>8)</sup> Modell III: Ohne Grundstücke, reduziertes Fragenprogramm für Gebäude, Wohnungen, Arbeitsstätten und Bevölkerung, zusätzlich 5%-Stichprobe bei Bevölkerung und Wohnungen. (Dieses Modell wurde von den Ländern und Gemeinden abgelehnt, da es nicht die von ihnen benötigten Regionaldaten liefert.)

bei Bund, Ländern und Gemeinden gefunden hatte, wobei die Mehrheit der Länder auf die Merkmale Größe der Wohnung und Miete nicht verzichten wollte. Auch vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) wurden diese Merkmale als unverzichtbar für wohnungspolitische Maßnahmen angesehen. Nach seiner Auffassung war darüber hinaus eine Mindestinformation über Gebäude für wohnungspolitische Maßnahmen unbedingt erforderlich, weshalb es das Modell I ablehnte. Es ist daher eine Variante zum Modell I (Modell I A) entwickelt worden, die den Anforderungen des BMBau besser Rechnung trägt. Bei diesem Modell I A werden folgende Gebäudeangaben erhoben: Art des Gebäudes, Baujahr, Eigentumswohnung, öffentliche Förderung. Die wohnungsbezogenen Fragen dieses Modells bleiben gegenüber dem von der Regierung eingebrachten Entwurf im wesentlichen unverändert.

Nach Beratungen mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und dem Bundesministerium des Innern wurde vereinbart, das Modell I A als mögliche Alternative zum bisherigen vollständigen Zählungsprogramm den Berichterstatlern des Innenausschusses vorzulegen. Man ging davon aus, daß bei der derzeitigen schwierigen Finanzlage von Bund, Ländern und Gemeinden die Verabschiedung eines Volkszählungsgesetzes nur mit einem reduzierten Zählungsprogramm zu erreichen sein dürfte, das jedoch genügend Informationen für Bund, Länder und Gemeinden liefert,

um die anstehenden Aufgaben bewältigen zu können.

Der federführende Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat sich am 28. Oktober 1981 für dieses gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf reduzierte Zählungsprogramm I A ausgesprochen. In der umstrittenen Frage der Kostenfinanzierung hat die Bundesregierung Kompromißbereitschaft signalisiert. Der Bundesminister der Finanzen hat nunmehr erklärt, daß die Bundesregierung zwar an ihrer bisherigen Rechtsauffassung zur Frage der Finanzaufweisung des Bundes an die Länder festhalte, daß sie aber in Anbetracht der Bedeutung der geplanten Großzählung bereit sei, Finanzaufweisungen in Höhe von 1 DM je Einwohner an die Länder zu zahlen. Vertreter der Länder haben die Erklärung des Bundesministers der Finanzen als einen ersten Schritt in die von ihnen gewünschte Richtung grundsätzlich begrüßt. Sie haben jedoch darauf hingewiesen, daß nach ihrer Auffassung der vom Bundesminister der Finanzen genannte Betrag von 1 DM je Einwohner keine angemessene Kostenbeteiligung im Sinne des Beschlusses des Bundesrates vom 3. April 1981 darstelle.

Der Deutsche Bundestag hat das Volkszählungsgesetz am 2. Dezember 1981 in 2. und 3. Lesung verabschiedet. Der Bundesrat wird am 18. Dezember 1981 das Gesetz beraten. Es bleibt nun zu hoffen, daß das Volkszählungsgesetz nicht erneut am finanzpolitischen Prinzipienstreit zwischen Bund und Ländern scheitert.

## **Hans H. Klein, Werner Lauff: Neue Medientechnik — neues Rundfunkrecht**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/81, S. 3—17

Die Informations- und Kommunikationstechnik hat sich in den letzten Jahren sprunghaft entwickelt. Vereinfachung der Übermittlung, Speicherung und Verarbeitung, Ausdehnung von Reichweite und Kapazität sowie Individualisierung des Zugangs und des Zugriffs zu Informationen — das sind die Kennzeichen der Kommunikationsrevolution, mit der sich die Kommunikationschancen des einzelnen Bürgers vergrößern und elektronische Medien bürgerlich werden. Das Geheimnis liegt in der Kombination von neuen Übertragungsmedien (Koaxialkabel, Glasfaserkabel, Direktsatelliten) und neuen Peripherietechniken, die vor allem durch die rasante Entwicklung in der Mikroelektronik möglich wurden.

Diese neue Medientechnik erfordert ein neues „Rundfunk“-Recht. Zunächst bedarf es dazu der Abgrenzung, welche Nutzungsformen im Rahmen der neuen Techniken überhaupt noch als „Rund“-Funk bezeichnet werden können und somit einer intensiveren und im Einzelfall auch restriktiveren Gesetzgebung zugänglich sind als technische Formen der Kommunikation zwischen Individuen. Der Schlüssel für diese Abgrenzung liegt im Rundfunkbegriff, dessen zuweilen extensive Interpretation sich angesichts der neuen Nutzungsformen als nicht sachgerecht, ja als mißbräuchlich erweist.

Art. 5 des Grundgesetzes fordert für die Veranstaltung von Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung, in der Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks zu treffen sind. Dieser erste Leitsatz des „Dritten Fernsehurteils“ des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 1981 muß auch Leitsatz künftiger Rundfunkpolitik sein. Mögliche Rundfunkorganisationsformen sind dabei sowohl das „binnenpluralistische“ als auch das „externpluralistische“ Modell; bei der Wahl zwischen beiden — zulässigen — Formen hat sich der Gesetzgeber aber am vorrangig individual-rechtlichen Gehalt des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu orientieren. Die Vergesellschaftung der Rundfunkfreiheit kann nur die Notlösung in einer Mangelsituation sein, wie sie nur bis zur Einführung der neuen Übertragungstechniken vorlag.

Externe Pluralität — unter diesem Stichwort kann daher die Konkurrenz freier Veranstalter zusammengefaßt werden, die nicht inhaltlich umfassenden Programmauflagen unterliegen und folglich auch keine Kontrollgremien mit externen Kontrolleuren in ihr Organogramm aufnehmen müssen. Damit sind Schranken geöffnet, ohne daß Schrankenlosigkeit eintreten darf. Ein Landesrundfunkgesetz zur Regelung dieses Systems externer Pluralität muß daher auch die Grenzen der subjektiven Rundfunkveranstaltungsfreiheit definieren, muß objektive Rahmenrichtlinien bestimmen, die der besonderen Bedeutung des Mediums gerecht werden. Gleichzeitig muß die bisherige Aufgabenzuweisung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überprüft und ihre Reform unter Berücksichtigung der neuen Konkurrenzsituation eingeleitet werden. Beide „Schienen“ bilden das „neue duale System“, das die Rundfunklandschaft für lange Zeit prägen wird.

## **Bernd-Peter Lange: Medienentwicklung und technischer, ökonomischer und sozialer Wandel. Zur Rundfunkpolitik nach dem FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/81, S. 19—33

Die Medienentwicklung ist nicht als rein technisches Problem bzw. als Problem der markt-mäßigen Durchsetzung technischer Innovationen zu verstehen. Vielmehr kommt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Ordnungsrahmens für die Medien als sozio-technische Systeme eine maßgebende Rolle in kultureller Verantwortung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem FRAG-Urteil von 1981 für die weitere Rundfunkpolitik klare Daten gesetzt und reinen kommerziellen Rundfunk in der Bundesrepublik praktisch unmöglich gemacht. Die Freie Rundfunk AG (FRAG), ein Zusammenschluß privatwirtschaftlicher Unternehmen, u. a. auch von Presseverlagen, hatte sich um eine Lizenz für einen Privaten Rundfunk bemüht. Offengeblieben und daher in öffentlicher Auseinandersetzung weiter diskussionsbedürftig sind vor allem die Fragen nach der Ausgestaltung von Abrufdiensten und die Finanzierungsproblematik. Gewisse Hinweise hierzu können von den laufenden bzw. geplanten Pilotprojekten erwartet werden.

**Franz Kroppenstedt, Lothar Herberger, Paul B. Würzberger: Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung 1983**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/81, S. 35—45

Das bisherige Ausbleiben einer längst überfälligen Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung wird von öffentlicher wie privater Seite mit zunehmender Sorge betrachtet. Von den auf die Zählung angewiesenen Bundes- und Landesministerien, den Gemeinden, der Bundesanstalt für Arbeit, den Verbänden, den wissenschaftlichen Instituten und dem Statistischen Beirat und seinen Fachausschüssen wird immer wieder auf die Notwendigkeit der Zählung hingewiesen, die in dem vorliegenden Aufsatz an Beispielen konkretisiert wird.

Die bei einem Ausfall der Zählung drohenden Fehlplanungen und Fehlinvestitionen dürften den Bund, die Länder und die Gemeinden kostenmäßig wesentlich teurer zu stehen kommen als der ohnehin auf mehrere Jahre verteilte Kostenaufwand der Volkszählung. Zudem wären die Länder und Gemeinden gezwungen, eigene Erhebungen durchzuführen, die nicht abgestimmt und deshalb überregional nicht vergleichbar wären und zum anderen einen wesentlich höheren Kostenaufwand erfordern würden. Bei einem erneuten Scheitern wegen finanzpolitischer Gründe wären zudem die nicht unerheblichen Kosten der bisherigen Vorbereitungsarbeiten vergebens ausgegeben.