

GÜNTER HERRMANN

Fernsehen und Hörfunk  
in der Verfassung  
der Bundesrepublik  
Deutschland

---

Mohr Siebeck

# Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland

zugleich ein Beitrag  
zu weiteren allgemeinen verfassungsrechtlichen  
und kommunikationsrechtlichen Fragen

von

GÜNTER HERRMANN



1975

J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

**CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek**

**Herrmann, Günter**

Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der  
Bundesrepublik Deutschland: zugl. e. Beitr.  
zu weiteren allg. verfassungsrechtl. u.  
kommunikationsrechtl. Fragen.

ISBN 3-16-636672-5

eISBN 978-3-16-162934-1 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

Als Habilitationsschrift  
auf Empfehlung der Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät  
der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz gedruckt  
mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

©

Günter Herrmann

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1975

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,  
das Buch oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

Offsetdruck: Gulde-Druck, Tübingen

Einband: Heinrich Koch, Großbuchbinderei, Tübingen

## VORWORT

Diese Arbeit hat dem Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz Mitte 1973 als Habilitationsschrift vorgelegen.

Mein Dank gilt denen, die Zustandekommen und Publikation dieser Arbeit ermöglicht und gefördert haben: meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. Hans Brack (Köln), den Mainzer Ordinarien Walter Rudolf und Hans Heinrich Rupp, die liebenswürdigerweise die Arbeit als Referenten betreuten, der Deutschen Forschungsgemeinschaft für Stipendium und Druckkostenzuschuß sowie Herrn Dr. Hans Georg Siebeck für die Aufnahme in sein Verlagsprogramm.

Widmen möchte ich dieses Buch meiner Frau, die mich auch bei dieser Arbeit tatkräftig unterstützt hat.

Günter Herrmann



## INHALTSÜBERSICHT

### Erster Abschnitt

#### EINLEITUNG, RECHTSQUELLEN, ABGRENZUNG

§§ 1–2	1. Kapitel: Einleitung . . . . .	1
§§ 3–10	2. Kapitel: Fernsehen und Hörfunk in der staatlichen Verfassung . . . . .	8
§§ 11–17	3. Kapitel: Abgrenzung und Bestimmung des Tatbestands „Rundfunk“ (Fernsehen und Hörfunk) . . . . .	21

### Zweiter Abschnitt

#### ZU DEN VERFASSUNGSRECHTLICHEN GRUNDFREIHEITEN IM RUNDFUNKBEREICH

§§ 18–81	1. Kapitel: Zu den Grundfreiheiten der Rundfunkkommunikatoren . . . . .	48
§§ 82–94	2. Kapitel: Zu den Grundfreiheiten im Rezipientenbereich . . . . .	158
§§ 95–120	3. Kapitel: Zu den expliziten Schrankenormen des Grundgesetzes für die Bereiche der Rundfunkfreiheit . . . . .	174

### Dritter Abschnitt

#### DIE RUNDFUNKKOMMUNIKATION ALS OBJEKT DER VERFASSUNGSMÄSSIGEN ORDNUNG

§ 121	1. Kapitel: Einführung . . . . .	216
§§ 122–134	2. Kapitel: Art. 5 I GG als Teil der Gemeinschaftsordnung des Grund- gesetzes . . . . .	217
§§ 135–139	3. Kapitel: Demokratieprinzip und Rundfunkkommunikation . . . . .	242
§§ 140–163	4. Kapitel: Bundesstaatliche Ordnung und Rundfunkkommunikation . . . . .	258
§§ 164–165	5. Kapitel: Sozialstaatsprinzip und Rundfunkkommunikation . . . . .	297

### Vierter Abschnitt

#### FERNSEHEN UND HÖRFUNK IM GRUNDGESETZ: ZUSAMMENFASSUNG, FOLGERUNGEN, RECHTSDOGMATISCHE SCHLUSSBEMERKUNGEN

§§ 166–189	1. Kapitel: Spannungsfelder und Interessenkollisionen im Bereich der Rundfunkkommunikation . . . . .	303
§§ 190–205	2. Kapitel: Rechtsdogmatische und definitorische Schlußfragen . . . . .	347

### Fünfter Abschnitt

§ 206	THESEN . . . . .	380
	Quellenverzeichnis . . . . .	391
	Stichwortregister . . . . .	419



# INHALTSVERZEICHNIS

## Erster Abschnitt

### EINLEITUNG, RECHTSQUELLEN, ABGRENZUNG

	<i>1. Kapitel: Einleitung</i> . . . . .	1
§ 1	A) <i>Einführende Bemerkungen</i> . . . . .	1
§ 2	B) <i>Zum Stand der verfassungsrechtlichen Diskussion um Fernsehen und Hörfunk</i> . . . . .	3
	<i>2. Kapitel: Fernsehen und Hörfunk in der staatlichen Verfassung: Vorbemerkungen und Rechtsquellen</i> . . . . .	8
§ 3	A) <i>Vorbemerkungen</i> . . . . .	8
	I. <i>Zum Verhältnis zwischen Staatsverfassung und Rundfunkverfassung</i> . . . . .	8
§ 4	II. <i>Zum Gang der Untersuchung</i> . . . . .	9
	B) <i>Bemerkungen zu den Verfassungsrechtsquellen</i> . . . . .	11
	I. <i>Zur Normenkonkurrenz im Grundgesetz</i> . . . . .	11
§ 5	1. <i>Frage, Stand der Diskussion</i> . . . . .	11
§ 6	2. <i>Stellungnahme zur Normenkonkurrenz im Grundrechtsteil des GG</i> . . . . .	13
§ 7	3. <i>Verdrängung des Art. 2 I GG durch Einzelfreiheitsnormen?</i> . . . . .	15
	II. <i>Weitere Verfassungsrechtsquellen</i> . . . . .	18
§ 8	1. <i>UN-Menschenrechtsdeklaration</i> . . . . .	18
§ 9	2. <i>Europäische Menschenrechtskonvention</i> . . . . .	19
§ 10	3. <i>Länderverfassungen</i> . . . . .	20
	<i>3. Kapitel: Abgrenzung und Bestimmung des Tatbestands Rundfunk (Fernsehen und Hörfunk)</i> . . . . .	21
§ 11	A) <i>Der Rundfunk in der soziologischen Forschung und Publizistikwissenschaft</i> . . . . .	21
	B) <i>Zu den Faktoren des Feldes „Rundfunk“</i> . . . . .	24
§ 12	I. <i>Kommunikator</i> . . . . .	24
§ 13	II. <i>Aussage, Programm</i> . . . . .	27
§ 14	III. <i>Technisches Medium</i> . . . . .	32
	1. <i>Technik und Rundfunk</i> . . . . .	32

	2. Fernmeldetechnik als Essentiale des Rundfunks . . . . .	33
	a) Zur Fernmeldetechnik . . . . .	33
	b) „Kassettenfernsehen“, Schallplatte und Bildplatte . . . . .	34
	3. Kurzdarstellung der Hörfunk- und Fernsehtechnik . . . . .	34
	a) Hörfunk . . . . .	34
	b) Fernsehen . . . . .	36
	c) Drahtfunk und Kabelfernsehen . . . . .	38
	4. Notwendigkeit nationaler und internationaler Frequenzplanung	40
§ 15	IV. Rezipient . . . . .	42
§ 16	V. Zur „Allgemeinheit“ als Element der Rundfunkdefinition . . . . .	44
	1. Zielrichtung des Rundfunks: die Allgemeinheit . . . . .	44
	2. Zur Bestimmung des Rezipientenkreises . . . . .	44
	3. Zum qualitativen Aspekt eines für die „Allgemeinheit“ bestimmten Programms . . . . .	45
	4. Verbindung beider Aspekte . . . . .	46
§ 17	C) <i>Definition des Rundfunks (Zusammenfassung)</i> . . . . .	47

## Zweiter Abschnitt

ZU DEN VERFASSUNGSRECHTLICHEN GRUNDFREIHEITEN  
IM RUNDFUNKBEREICH

	1. Kapitel: <i>Zu den Grundfreiheiten der Rundfunkkommunikatoren</i> . . . . .	48
	A) <i>Freiheit der Aussagebestimmung und Programmgestaltung</i> . . . . .	48
§ 18	I. Vorbemerkung . . . . .	48
	II. Einzelne Auslegungsfragen zu Art. 5 I GG . . . . .	49
	1. Zu Art. 5 I 2 GG . . . . .	49
§ 19	a) Zum Rundfunkbegriff des Art. 5 I 2 GG . . . . .	49
	aa) „Rundfunk“ auch Fernsehen? . . . . .	49
	bb) „Rundfunk“ auch Drahtfunk und Drahtfernsehen/Kabel- fernsehen? . . . . .	51
§ 20	b) Freiheit der „Berichterstattung“ . . . . .	52
§ 21	c) Freiheit der Berichterstattung: Persönliche Handlungsfreiheit?	55
§ 22	d) Freiheit „wahrheitsgemäßer“ Berichterstattung? . . . . .	56
	2. Zur Interpretation des Art. 5 I 1 GG . . . . .	59
§ 23	a) Auf den Rundfunkbereich anwendbar? . . . . .	59
§ 24	b) Äußerung einer „Meinung“: auch Tatsachenbehauptung? . . . . .	60
§ 25	c) Meinungsäußerungen nur Stellungnahmen grundsätzlicher Art?	65
§ 26	d) Künstlerische Aussagen: Meinungsäußerungen? . . . . .	66
§ 27	e) Äußerungen zur Wirtschaftswerbung: Meinungsäußerungen?	68
§ 28	3. Zur Informationsfreiheit für Rundfunk-Kommunikatoren (Art. 5 I 1 sec. GG) . . . . .	73
	4. Zensurverbot (Art. 5 I 3 GG) und Rundfunkkommunikation . . . . .	75
§ 29	a) Zur Zensur des Rundfunks . . . . .	75

§ 30	b) Zensurverbot und staatliche Lenkung der Rundfunkkommunikation . . . . .	80
	III. Zwischenergebnis und Verdeutlichung: Welche Aussagebereiche und und -tätigkeiten des Rundfunks sind durch Art. 5 I GG erfaßt? . . . . .	82
	1. Zu einzelnen Aussagearten . . . . .	82
§ 31	a) Nachrichten . . . . .	82
§ 32	b) Kommentare . . . . .	82
§ 33	c) Musiksendungen . . . . .	83
§ 34	d) Unterhaltungssendungen . . . . .	83
§ 35	e) Wirtschaftswerbung in Fernsehen und Hörfunk . . . . .	85
	2. Beschaffen des für die Aussagegestaltung notwendigen Materials	91
§ 37	3. Gestaltung von Rundfunkprogrammen . . . . .	93
	IV. Modifizierung des Grundrechtsschutzes durch weitere Grundrechtsnormen? . . . . .	94
	1. Art. 5 III GG . . . . .	94
§ 38	a) Zur Kunstfreiheit . . . . .	94
§ 39	b) Zur Freiheit der Wissenschaft, der Forschung und der Lehre	97
§ 40	2. Zu Art. 2 I GG . . . . .	98
§ 41	3. Zu Art. 12 I GG . . . . .	99
§ 42	4. Zu Art. 4 GG . . . . .	99
	<i>B) Kommunikatorfreiheit und technisches Medium . . . . .</i>	100
§ 43	I. Aufnahmetechnik und Produktion . . . . .	100
§ 44	II. Zur fernmeldetechnischen Verbreitung (Leitungs- und Sendertechnik) . . . . .	100
	III. Verbreitungsfreiheit und staatliches Fernmeldeanlagenmonopol . . . . .	102
§ 45	1. Zur Verfügungsgewalt über Leitungen und Sender . . . . .	102
§ 46	2. Normierung eines staatlichen Fernmeldeanlagenmonopols durch das Grundgesetz? . . . . .	104
§ 47	3. Kommunikatorfreiheit und Betrieb fernmeldetechnischer Anlagen	106
	<i>C) Rundfunkkommunikatorfreiheit und Bestimmung der Empfänger . . . . .</i>	107
§ 48	I. Bestimmung der Empfänger . . . . .	107
§ 49	II. Insbesondere: Empfänger im Ausland . . . . .	108
	<i>D) Zur beruflichen Tätigkeit im Rundfunkkommunikatorbereich . . . . .</i>	110
§ 50	I. Vorbemerkung zur Freiheit beruflicher und unternehmerischer Tätigkeiten . . . . .	110
	II. Verfassungsrechtlicher Freiheitsschutz für Rundfunkberufe (ohne Rundfunkunternehmer) . . . . .	111
§ 51	1. Zur Interpretation des Art. 5 I GG . . . . .	111
§ 52	2. Zu Art. 12 I GG . . . . .	113
§ 53	3. Zu Art. 2 I GG . . . . .	114
§ 54	4. Zu den Normenkonkurrenzen im Bereich der Rundfunkberufe . . . . .	115
	<i>E) Zur Rundfunkunternehmerfreiheit . . . . .</i>	117
§ 55	I. Fragestellung, Streitstand . . . . .	117
	II. Art. 5 I GG und Rundfunkunternehmung . . . . .	119
§ 56	1. Zur Freiheit des Unternehmensbetriebes . . . . .	119

	2. Zur Freiheit, Rundfunkunternehmen zu gründen: „Zulassungsfreiheit“? . . . . .	122
§ 57	a) Zur Fragestellung . . . . .	122
§ 58	b) Ausschluß einer Zulassungsfreiheit durch ausdrückliche Monopolisierung? . . . . .	123
§ 59	c) Gründung von Rundfunkunternehmen „wesentliche Staatsaufgabe“? . . . . .	124
§ 60	d) Staatliches Regal aus fernmeldetechnischen Gründen? . . . . .	127
§ 61	e) Staatliches Regal aus finanziell-wirtschaftlichen Gründen? . . . . .	132
§ 62	f) Staatliches Verwaltungsmonopol kraft Tradition? . . . . .	133
§ 63	g) Ausschluß einer Rundfunkunternehmerfreiheit wegen „öffentlicher Aufgabe“? . . . . .	135
§ 64	3. Ergebnis und Zusammenfassung . . . . .	135
	III. Art. 12 I GG und Rundfunkunternehmung . . . . .	136
§ 65	1. Fragestellung, Streitstand . . . . .	136
§ 66	2. Zur allgemeinen Anwendbarkeit des Art. 12 I GG auf Rundfunkunternehmer . . . . .	137
	3. Art. 12 I GG und „Rundfunkmonopol“ . . . . .	138
§ 67	a) Berufsfreiheit für Rundfunkunternehmer? . . . . .	138
§ 68	b) Zu Leisners „Commercial Broadcaster“ und „Private Broadcaster“ . . . . .	139
§ 69	c) Rundfunkunternehmer und Berufsbildlehre . . . . .	140
§ 70	4. Zwischenergebnis zu Art. 12 I GG . . . . .	142
§ 71	IV. Art. 2 I GG und Rundfunkunternehmerfreiheit . . . . .	142
§ 72	F) Zur Grundrechtsträgerschaft und Grundrechtsrichtung im Kommunikationsbereich . . . . .	143
	I. Kommunikatoren als Träger subjektiv-rechtlicher Grundrechtspositionen gegenüber staatlichen Organen . . . . .	143
	1. Kommunikatorpersonen unterschiedlicher Funktion . . . . .	143
§ 73	a) Natürliche Einzelpersonen . . . . .	143
	b) Personenmehrheiten einschließlich nicht-rechtsfähiger Organisationen . . . . .	144
§ 74	2. Zum Grundrechtsschutz juristischer Personen des privaten Rechts . . . . .	145
	3. Zum Grundrechtsschutz öffentlicher Rundfunkunternehmen (Rundfunkanstalten) . . . . .	146
§ 75	a) Zum Streitstand . . . . .	146
§ 76	b) Unmittelbarer Grundrechtsschutz der Rundfunkanstalten durch Art. 5 I GG? . . . . .	147
§ 77	c) Grundrechtsschutz für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten via Art. 19 III GG? . . . . .	148
	II. Kommunikatoren (insbesondere Rundfunkunternehmen) als Grundrechtsadressaten? . . . . .	153
§ 78	1. Frage und Streitstand . . . . .	153
	2. Allgemeine Grundrechtsbindung der Rundfunkkommunikatoren? . . . . .	154
§ 79	a) Keine allgemeine Drittwirkung der Grundrechtsnormen . . . . .	154

§ 80	b) Besondere unmittelbare Drittwirkung im Bereich der Äußerungsfreiheit? . . . . .	155
§ 81	3. Stoßrichtung der Grundrechtsnormen gegen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten? . . . . .	157
	<i>2. Kapitel: Zu den Grundfreiheiten im Rezipientenbereich . . . . .</i>	<i>158</i>
§ 82	<i>A) Zur Freiheit des Rundfunkempfangs . . . . .</i>	<i>158</i>
	<i>B) Zu den einzelnen Rechtsquellen . . . . .</i>	<i>160</i>
§ 83	I. Art. 5 I 1 sec. GG . . . . .	160
	1. Rundfunk als „allgemein zugängliche Quelle“ . . . . .	160
§ 84	2. Zu der Freiheit, sich zu unterrichten . . . . .	162
§ 85	3. „Ungehindert“ . . . . .	162
§ 86	II. Art. 5 I 1 pr. GG und Rundfunkempfang . . . . .	164
§ 87	III. Zu Art. 5 I 2 GG . . . . .	166
	IV. Zu Art. 5 I 3 GG . . . . .	166
§ 88	1. Grundrechtsschutz der Rezipienten? . . . . .	166
§ 89	2. Schutz bei Sendungen aus dem Ausland? . . . . .	167
§ 90	V. Zu Art. 2 I GG . . . . .	168
§ 91	<i>C) Zur Freiheit der Programmwahl durch Rezipienten . . . . .</i>	<i>169</i>
	<i>D) Rezipient und Rundfunktechnik . . . . .</i>	<i>170</i>
§ 92	I. Freiheit des Rundfunkrezipienten auch hinsichtlich der technischen Mittel . . . . .	170
§ 93	II. Rezipientenfreiheit und staatliches Fernmeldeanlagenmonopol . . . . .	172
§ 94	<i>E) Grundrechtsträger und Grundrechtsadressat . . . . .</i>	<i>173</i>
	<i>3. Kapitel: Zu den expliziten Schrankennormen des Grundgesetzes für die Bereiche der Rundfunkfreiheit . . . . .</i>	<i>174</i>
§ 95	<i>A) Vorbemerkung und Abgrenzung . . . . .</i>	<i>174</i>
	<i>B) Schrankennormen für Handlungen, die durch Art. 5 I GG erfaßt sind . . . . .</i>	<i>175</i>
	I. „Allgemeine Gesetze“ im Sinne des Art. 5 II GG . . . . .	175
§ 96	1. Zu verschiedenen Interpretationen der „allgemeinen Gesetze“ . . . . .	175
	2. Entscheidung für eine Interpretation . . . . .	178
§ 97	a) Attribut „allgemeine“ als Ausschluß der Meinungsdiskriminierung? . . . . .	178
§ 98	b) Zur Aussage der GG-Materialien . . . . .	179
§ 99	c) Interpretationsergebnis . . . . .	181
§ 100	d) Ergänzende Bemerkungen zu anderen Interpretationen . . . . .	182
§ 101	3. Zu einzelnen „allgemeinen Gesetzen“ . . . . .	184
§ 102	II. Gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der Jugend . . . . .	186
§ 103	III. Zum Recht der persönlichen Ehre . . . . .	187
	IV. Weitere Schrankennormen für die Äußerungsfreiheiten . . . . .	189
§ 104	1. Zu Art. 17 a GG . . . . .	189

§ 105	2. Zu Art. 18 GG . . . . .	189
§ 106	3. Zu Art. 5 III 2 GG . . . . .	192
	C) <i>Zu Schrankennormen für Handlungen, die durch Art. 12 I erfaßt sind</i> . . . . .	192
§ 107	I. Zu Beschränkungen der Berufsfreiheit . . . . .	192
§ 108	II. Zu subjektiven Berufswahlbedingungen . . . . .	193
§ 109	III. Zu objektiven Berufswahlbeschränkungen, insbesondere durch Monopolisierung . . . . .	194
	D) <i>Zu den Grenzen für Grundfreiheiten, die von Art. 2 I GG erfaßt sind</i> . . . . .	195
§ 110	I. Zur „Gültigkeit“ der Schrankentrias des Art. 2 I GG für Außen- erungstatbestände . . . . .	195
§ 111	II. Zur Verletzung von Rechten anderer . . . . .	196
§ 112	III. Zum Verstoß gegen das Sittengesetz . . . . .	199
	IV. Zum Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung . . . . .	201
§ 113	1. Bemerkungen zum Stand der Wissenschaft und Rechtsprechung . . . . .	201
	2. Zur Interpretation der „verfassungsmäßigen Ordnung“ in Art. 2 I GG . . . . .	202
§ 114	a) Zum Wortverständnis . . . . .	202
§ 115	b) Zur systematischen Interpretation der Schrankentrias . . . . .	203
§ 116	c) Zur Entstehungsgeschichte des Art. 2 I GG . . . . .	205
§ 117	3. Interpretationsentscheidung und Spezifizierung . . . . .	207
§ 118	E) <i>Zum Wesensgehalt der Grundfreiheiten</i> . . . . .	209
	F) <i>Zu Schrankenkonkurrenzen und Schrankensystematik</i> . . . . .	210
§ 119	I. Zur kumulierenden Normanwendung . . . . .	210
§ 120	II. Zur Systematik der Schrankennormen . . . . .	213

## Dritter Abschnitt

DIE RUNDFUNKKOMMUNIKATION ALS OBJEKT  
DER VERFASSUNGSMÄSSIGEN ORDNUNG

§ 121	1. Kapitel: Einführung . . . . .	216
	2. Kapitel: Art. 5 I GG als Teil der Gemeinschaftsordnung des Grundgesetzes . . . . .	217
	A) <i>Zur allgemeinen Kommunikation und zur Bildung der „allgemeinen Meinungen“ (sog. „öffentliche Meinung“)</i> . . . . .	217
§ 122	I. Allgemeine Kommunikation als Element des Gemeinschaftslebens . . . . .	217
§ 123	II. Zur Bildung allgemeiner Meinungen (sog. „öffentliche Meinungen“) . . . . .	218
	B) <i>Rundfunkkommunikation in der Sozialordnung der BRD</i> . . . . .	222
§ 124	I. Hervorhebung der Massenkommunikation in Art. 5 I GG . . . . .	222
	II. Zur besonderen Stellung des Rundfunks im gesellschaftlichen Zusammenleben . . . . .	224
§ 125	1. Vorbemerkung . . . . .	224
§ 126	2. Fernsehen und Hörfunk als Mittel der Masseninformatio- n . . . . .	224

§ 127	3. Zur Selektivfunktion der Rundfunkkommunikatoren . . . . .	226
§ 128	4. Fernsehen und Hörfunk als Faktoren der allgemeinen Meinungsbildung . . . . .	228
§ 129	5. Zur Gleichzeitigkeit der Rundfunkkommunikation . . . . .	230
§ 130	6. Zur Bindung an technische Medien . . . . .	230
§ 131	7. Zur Macht der aktuellen Masseninformation durch Fernsehen und Hörfunk . . . . .	231
	<i>C) Zur verfassungsrechtlichen Wertung der Rundfunkkommunikation durch Art. 5 GG . . . . .</i>	<i>235</i>
§ 132	I. Art. 5 GG als Element der Gemeinschaftsordnung zur Sicherung einer sozialen, nicht staatsgebundenen Rundfunkkommunikation . .	235
§ 133	II. Zur materiell-verfassungsrechtlichen Wertung der Kommunikation, der Massenkommunikation und der informierenden Rundfunkkommunikation . . . . .	238
§ 134	III. Höherer „Wert“ und größere Macht: höhere Verantwortung . . .	240
	<i>3. Kapitel: Demokratieprinzip und Rundfunkkommunikation . . . . .</i>	<i>242</i>
§ 135	<i>A) Zur allgemeinen Kommunikation in der Demokratie . . . . .</i>	<i>242</i>
§ 136	<i>B) Macht der Masseninformation und Demokratieprinzip . . . . .</i>	<i>244</i>
	<i>C) Demokratie und Struktur der Massenmedien . . . . .</i>	<i>246</i>
§ 137	I. Demokratieprinzip, sog. „Staatsrundfunk“ und „Neutralität“ der Rundfunkunternehmung . . . . .	246
	1. Demokratieprinzip und sog. „Staatsrundfunk“ . . . . .	246
	2. Demokratieprinzip und Neutralität der Rundfunkunternehmung	250
§ 138	II. Demokratieprinzip und sog. „innere Rundfunkfreiheit“ . . . . .	252
§ 139	III. Demokratieprinzip und sog. „publizistische Gewaltenteilung“ . . .	255
	<i>4. Kapitel: Bundesstaatliche Ordnung und Rundfunkkommunikation . . . . .</i>	<i>258</i>
	<i>A) Vorbemerkungen . . . . .</i>	<i>258</i>
§ 140	I. Fragestellung und Streit um die Rundfunkkompetenz . . . . .	258
§ 141	II. Zu den Quellen der Kompetenzregelung . . . . .	259
	<i>B) Zur Kompetenz für das „Rundfunkwesen“ . . . . .</i>	<i>261</i>
	I. Bundeskompetenz? . . . . .	261
	1. Zur Bundeszuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen . .	261
§ 142	a) Art. 73 Nr. 7 GG im Zentrum des Bund-Länder-Streitiges . .	261
§ 143	b) Zur Definition des Fernmeldewesens . . . . .	262
§ 144	c) Rundfunk: Teilbereich des Fernmeldewesens? . . . . .	263
§ 145	d) Gehören Teilbereiche des Rundfunks zum Fernmeldewesen? .	266
§ 146	e) Art. 73 Nr. 7 GG und die sog. „Fernmeldehoheit“ . . . . .	267
§ 147	f) Fernmeldewesen und Organisation entsprechender Institutionen . . . . .	268

	2. Zur Bundeszuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten (Art. 73 Nr. 1 GG) . . . . .	270
§ 148	a) Rundfunkunternehmen des Bundes? . . . . .	270
§ 149	b) Zuständigkeit für ausländische Rundfunkstationen auf Bundesgebiet? . . . . .	273
§ 150	3. Bundeskompetenzen für Teilaspekte und einzelne Rechtsfragen .	275
§ 151	4. Bundeskompetenz für Grundgesetzänderungen . . . . .	277
§ 152	5. Zu den Verwaltungskompetenzen des Bundes . . . . .	277
	II. Zur Kompetenz der Länder für das Rundfunkwesen . . . . .	278
§ 153	1. Allgemeiner Schluß auf eine Länderkompetenz . . . . .	278
§ 154	2. Positive Gründe für eine Länderkompetenz . . . . .	279
	III. Weitere Beispiele für Kompetenzen zur Rundfunkorganisation . .	281
§ 155	1. Zuständigkeit für eine Monopolisierung der Rundfunkunternehmung . . . . .	281
§ 156	2. Gründung öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen . . . . .	282
	3. Zur Gründung privatrechtlicher Rundfunkunternehmen . . . . .	286
§ 157	a) „Kompetenz“ für Unternehmensgründung durch Bund oder Länder? . . . . .	286
§ 158	b) Zur Kompetenz für die gesetzliche Regelung privatrechtlicher Formen für Rundfunkunternehmen . . . . .	290
	C) <i>Zum sog. Rundfunkföderalismus: Gewaltenteilung, Kooperation und Bundestreue</i> . . . . .	290
§ 159	I. Rundfunkföderalismus und Gewaltenteilung . . . . .	290
§ 160	II. Zur Kooperation der Rundfunkunternehmen . . . . .	292
	III. Rundfunkkommunikation und Bundestreue . . . . .	294
§ 161	1. Zum Grundsatz der Bundestreue . . . . .	294
§ 162	2. Bund-Länder-Verhältnis . . . . .	294
§ 163	3. Zur Bundestreue im Verhältnis der Länder zueinander . . . . .	295
	5. Kapitel: <i>Sozialstaatsprinzip und Rundfunkkommunikation</i> . . . . .	297
§ 164	A) <i>Die verfassungsrechtliche Bestimmung des Sozialstaatsprinzips in seiner Beziehung zum Rundfunkwesen</i> . . . . .	297
§ 165	B) <i>Konkretisierung aufgrund der realen Rundfunkordnung</i> . . . . .	300

#### Vierter Abschnitt

### FERNSEHEN UND HÖRFUNK IN DER VERFASSUNG DER BRD: ZUSAMMENFASSUNG, FOLGERUNGEN, RECHTSDOGMATISCHE SCHLUSSBEMERKUNGEN

	1. Kapitel: <i>Spannungsfelder und Interessenkollisionen im Bereich der Rundfunkkommunikation</i> . . . . .	303
§ 166	A) <i>Dialektische Erfassung des verfassungsrechtlichen Standortes des Rundfunks</i> . . . . .	303

	B) Zur verfassungsrechtlichen Fixierung einzelner Individual- und Gemeinschaftsinteressen . . . . .	304
§ 167	I. Zum Schutz von Individualinteressen an der Rundfunk­ tätigkeit . . . . .	304
§ 168	II. Individualinteressen, die zur Beschränkung der Rundfunk­ tätigkeit führen können . . . . .	305
§ 169	III. Zu Gemeinschaftsinteressen im Rundfunkbereich . . . . .	307
§ 170	C) Konkretisierung der grundgesetzlichen Aussagen als staatliche Aufgabe	310
§ 171	D) Beispiele für einen Interessenausgleich durch Verhaltensregelungen . .	312
	E) Zu verfassungsrechtlichen Prinzipien für die Rundfunkorganisation . .	317
§ 172	I. Rundfunkorganisation und Verfassungsordnung . . . . .	317
	II. Verfassungsrechtliche Prinzipien für die Rundfunkorganisation . .	318
§ 173	1. Rundfunkfreiheit, Rundfunkunternehmerfreiheit . . . . .	318
§ 174	2. Zum Gemeinschaftsinteresse „publizistische Gewaltenteilung“ . .	319
	3. Nachteile einer Unternehmensvielfzahl? . . . . .	320
§ 175	a) Zur Vermehrung der Unternehmenszahl . . . . .	320
§ 176	b) Besondere Umstände bei Fernsehen und Hörfunk . . . . .	320
§ 177	4. Folgerungen für die Struktur der Rundfunkkommunikation . .	322
§ 178	a) Zum sog. Integrationsrundfunk . . . . .	322
§ 179	b) Zur Neutralität der Rundfunkunternehmen . . . . .	323
§ 180	c) Zum sog. Koordinationsrundfunk . . . . .	328
	5. Unternehmensvielfzahl auch bei Integrationsstruktur ? . . . . .	329
	III. Zur Organisation öffentlicher Rundfunkunternehmen . . . . .	332
§ 181	1. Öffentliche Interessen für Gründung und Betrieb öffentlicher Rundfunkunternehmen . . . . .	332
§ 182	2. Zur Struktur öffentlicher Rundfunkunternehmen . . . . .	333
	IV. Zum staatlichen Vorbehalt für die Veranstaltung von Rundfunk­ sendungen (insbesondere zum sog. Rundfunkmonopol) . . . . .	336
§ 183	1. Fragestellung und Streitstand . . . . .	336
	2. Grundsätze zur Zulässigkeit staatlicher Vorbehalte . . . . .	338
§ 184	a) Formale Mittel für staatliche Vorbehalte im Rundfunkunter­ nehmensbereich . . . . .	338
§ 185	b) Zur materiellen Begründung staatlicher Vorbehalte . . . . .	338
§ 186	c) Modalitäten staatlicher Vorbehalte . . . . .	339
	3. Einzelne materiell-verfassungsrechtliche Gründe für und gegen einen staatlichen Betriebsvorbehalt im Rundfunkwesen . . . . .	340
§ 187	a) Zum einfachgesetzlichen Betriebsvorbehalt für die Rundfunk­ unternehmung . . . . .	340
§ 188	b) Konkrete materiell-verfassungsrechtliche Gründe für einen staatlichen Betriebsvorbehalt . . . . .	344
	aa) Chancengleichheit und staatlicher Betriebsvorbehalt . . .	344
	bb) Schutz vor dem Mißbrauch der Macht der Rundfunk­ kommunikation? . . . . .	345
	cc) Sozialstaatsgebot und staatlicher Betriebsvorbehalt . . .	346
§ 189	c) Zusammenfassung zum staatlichen Betriebsvorbehalt für die Rundfunkunternehmung (status quo und weitere Entwicklung)	346

	2. Kapitel: Rechtsdogmatische und definitorische Schlußfragen . . . . .	347
§ 190	A) Vorbemerkung . . . . .	347
	B) Rundfunkkommunikation: verfassungsrechtlich „öffentliche Aufgabe“? . . . . .	348
§ 191	I. Zum Stand der Meinungen . . . . .	348
§ 192	II. Versuch der Begriffsklärung und Begriffsfestlegung . . . . .	350
§ 193	III. Grundgesetz und „öffentliche Aufgabe“ . . . . .	353
	C) Zur sog. „institutionellen Rundfunkfreiheit“ . . . . .	356
	I. Vorbemerkung zum Stand der Meinungen . . . . .	356
§ 194	1. Zu den Auffassungen über eine sog. „institutionelle Rundfunk- freiheit“ . . . . .	356
§ 195	2. Zu den verschiedenen „Einrichtungsgarantien“ . . . . .	358
	II. Rundfunkfreiheit: Institutionelle Garantie im Sinne der Sicherung einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung? . . . . .	359
§ 196	1. Grundgesetzliche Garantie eines nur durch öffentlich-rechtliche Anstalten betriebenen Rundfunks? . . . . .	359
§ 197	2. Garantie eines nach bestimmten Prinzipien öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunks? . . . . .	360
§ 198	III. Rundfunkfreiheit: Rechtsinstitutsgarantie? . . . . .	363
§ 199	IV. Rundfunkfreiheit: Einrichtungsgarantie als Garantie eines gesell- schaftlichen Sachverhalts im Sinne Friedrich Kleins? . . . . .	363
§ 200	V. Zur „institutionellen Freiheit“ in der Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	365
§ 201	VI. Ergebnis . . . . .	367
	D) Zum verfassungsrechtlichen Standort des Fernsehens und des Hörfunks . . . . .	368
§ 202	I. Vorbemerkung . . . . .	368
§ 203	II. Grundfreiheiten im Bereich der Rundfunkkommunikation . . . . .	368
§ 204	III. Zur Gemeinschaftsordnung der Rundfunkkommunikation . . . . .	372
§ 205	IV. Zusammenfassung zum verfassungsrechtlichen Standort der Rund- funkkommunikation . . . . .	373

## Fünfter Abschnitt

§ 206	THESEN . . . . .	380
	Quellenverzeichnis . . . . .	391
	Stichwortregister . . . . .	419

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS<sup>1</sup>

Abg.	Abgeordneter
AFN	American Forces Network, Europe
ArchFR	Archiv für Funkrecht (Jahrgang, Seite)
ArchPR, APR	Archiv für Presserecht (Jahrgang, Seite)
APF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen (Jahrgang, Seite)
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.
BFBS	British Forces Broadcasting Service
BK	Bonner Kommentar (siehe <i>Abraham</i> , u. a.)
BR	Der Bayerische Rundfunk
BR-Gesetz	(Bayerisches) Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ vom 10. 8. 1948
BRFG	Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. 11. 1960
CAE	Radio Canadian Army Europe
CFN	Canadian Forces Network
DB	Der Betrieb (Jahrgang, Seite)
diss. op.	dissenting opinion
DLF	Deutschlandfunk
DW	Deutsche Welle
E	BVerfGE (im Anschluß an die Benennung des Gerichts)
EvStL	Evangelisches Staatslexikon (siehe <i>Kunst</i> , <i>Hermann</i> , u. a.)
FAG	Fernmeldeanlagen-gesetz vom 14. 1. 1928
FFB	Radio Forces Françaises de Berlin
FK	Funk-Korrespondenz
FN	Fußnote
G	Gesetz
GR	Die Grundrechte; siehe <i>Bettermann</i> , <i>Karl</i> , u. a. (Band, Seite)
GVRs	Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. 8. 1968
HbPubl.	Handbuch der Publizistik; siehe <i>Dovifat</i> , <i>Emil</i> (Band, Seite)
HCHE	Entwurf Herrenchiemsee nach dem Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. 8. 1948

---

<sup>1</sup> Genannt werden nur die Abkürzungen, die nicht als allgemein bekannt gelten können (hierzu Angaben in *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Auflage, Berlin 1968). Fundstellen und Texte der zitierten Gesetze und Staatsverträge in *Delp*, a.a.O., *Herrmann*, Rundfunkgesetze, sowie *Lehr-Berg*, a.a.O.

HR	Hessischer Rundfunk
HR-Gesetz	(Hessisches) Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. 10. 1948
Hs.	Halbsatz
Hz	Hertz (= Schwingungen/sec.)
IBA	Independent Broadcasting Authority
IFV	Internationaler Fernmeldevertrag
ITA	Independent Television Authority
ITCA	Independent Television Companies Association
ITV	Independent Television
kHz	Kilohertz (= 1000 Hertz)
kW	Kilowatt
KW	Kurzwelle
LPG	Landespressegesetz
LW	Langwelle
MHz	Megahertz (= 1 000 000 Hertz)
Mio.	Millionen
MW	Mittelwelle
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-Staats- vertrag	Staatsvertrag (der Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg) über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. 2. 1955
NS	nationalsozialistisch, Nationalsozialismus
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
NWRV	Nord- und Westdeutscher Rundfunkverband
pr.	primo = erster Halbsatz
PR	Parlamentarischer Rat
RB	Radio Bremen
RB-Gesetz	(Bremisches) Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ vom 22. 11. 1948
RFE	Radio Free Europe
RIAS	Rundfunk im amerikanischen Sektor Berlins
RL	Radio Liberty
RMVP	Reichsminister(ium) für Volksaufklärung und Propaganda
RRG	Reichsrundfunkgesellschaft mbH
RTM	Rundfunktechnische Mitteilungen (Jahrgang, Seite)
RuF	Rundfunk und Fernsehen (Jahrgang, Seite)
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SDR-Gesetz	(Württemberg-badisches) Gesetz Nr. 1096 – Rundfunkgesetz – vom 21. 11. 1950
sec.	secundo = zweiter Halbsatz
SFB	Sender Freies Berlin
SFB-Gesetz	(Berliner) Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ vom 12. 11. 1953
SR	Saarländischer Rundfunk
StL	Staatslexikon
SWF	Südwestfunk
SWF-Staats- vertrag	Staatsvertrag (der Länder Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern) über den Südwestfunk vom 27. 8. 1951

UHF	ultra high frequency
UKW	Ultrakurzwelle
VOA	Voice of America
WDR	Westdeutscher Rundfunk Köln
WDR-Gesetz	(Nordrhein-westfälisches) Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 25. 5. 1954
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	Staatsvertrag (aller Bundesländer) über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6. 6. 1961
ZV+ZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag GmbH (Jahrgang und Seite)



Erster Abschnitt  
EINLEITUNG, RECHTSQUELLEN, ABGRENZUNG

1. Kapitel  
EINLEITUNG

*A) Einführende Bemerkungen* § 1

Der tägliche weltweite Einsatz des Fernsehens und des Hörfunks ist für uns fast selbstverständliche Wirklichkeit geworden und hat durch Ton- und Bildübertragungen aus dem Weltall extraterrestrische Dimensionen erhalten. Carl Friedrich von Weizsäcker meinte schon 1950, die Erfindung des Radio erlege dem Menschen eine noch größere Verantwortung auf als die Erfindung der Atombombe, „denn Propaganda greift tiefer als Bomben“, das Bombenwerfen setze eine entsprechende Bewegung der Seelen voraus<sup>1</sup>. In seiner Rede vor der UN-Vollversammlung am 13. August 1958 betonte Dwight D. Eisenhower die globale Bedeutung der fernmeldetechnischen Massenmedien: „The nature of today’s weapons, the nature of modern communications, and the widening circle of new nations make it plain that we must, in the end, be a world community of open societies.“<sup>2</sup> Wenn man sich mit den Phänomenen Fernsehen und Hörfunk befaßt, ist auch an die kulturkritischen Anmerkungen von Günther Anders zu denken, der ein durch die globale Bilderflut von heute verursachtes postliterarisches Analphabetentum und die Entwicklung des Menschen zum „Masseneremiten“ konstatiert<sup>3</sup> – eine Feststellung, die in den umstrittenen Büchern McLuhan’s ausgeführt<sup>4</sup> und die von der weitgehenden Freizeitprägung durch Fernseh- und Hörfunkempfang auch bei großen Teilen der deutschen Bevölkerung bestätigt wird<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Festvortrag „Wohin führt uns die Wissenschaft?“ anlässlich der 1. Ordentlichen Hauptversammlung der Max-Planck-Gesellschaft am 5./6. Oktober 1950; Sonderdruck S. 35 f.; Zitat auch bei *Reichert*, *Autonomie des Rundfunks*, Vorwort.

<sup>2</sup> Publikation des Information Office USIS, 5, Grosvenor Square, W. 1, London. Deutsch: Archiv der Gegenwart vom 16. 8. 1958, S. 7241.

<sup>3</sup> *Die Antiquiertheit des Menschen*, S. 102.

<sup>4</sup> *The Gutenberg Galaxy*, deutsch: *Die Gutenberg-Galaxis*. Düsseldorf-Wien, 1968; *The Medium is the Massage*, 1967.

<sup>5</sup> Signifikant ist die Überschrift eines – gegenüber diesem Schlagwort differenzierend-

Die offenkundige Faszination, die vom Rundfunk – in den letzten zwei Jahrzehnten besonders vom Fernsehen – ausgeht, mag erklären, daß die Entwicklung des Rundfunks seit Anbeginn von Unruhe und Spannung begleitet worden ist und von massiven Interessen und Interessenkollisionen hin- und hergeschüttelt wird: Regierungen und politische Parteien wollen die Programme des Fernsehens und des Hörfunks in ihrem Sinne – jedenfalls nicht gegenläufig – gestaltet sehen und den Inhalt der Rundfunkaussagen beeinflussen; Industrie- und Handelsunternehmen bemühen sich, Fernsehen und Hörfunk für Wirtschaftswerbung zu nutzen; Journalisten wollen im Rundfunk nach ihren privaten Vorstellungen gestaltete Sendungen verbreiten; weite Rundfunkteilnehmerkreise wollen von Fernsehen und Hörfunk vorwiegend unterhalten werden, andere bevorzugen objektive Informationssendungen.

Bei dieser umfassenden Bedeutung des Rundfunks und bei der Vielzahl möglicher Interessenkollisionen – deren Ordnung vornehme Aufgabe des Juristen ist –, ist es erstaunlich, daß der „Rundfunk“ in seinen rechtlichen Grundlagen, insbesondere in seiner Verankerung in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, noch nicht in dem erforderlichlich scheinenden Maß und nicht mit einem allgemein anerkannten Ergebnis erforscht worden ist. Zwar sind einige Sentenzen des Fernsehurteils<sup>6</sup> relativ weit verbreitet und gehören zur gängigen Münze der juristischen oder politischen Diskussion; dies gilt insbesondere für die sog. gesellschaftlich relevanten Kräfte und für die Würdigung der Rundfunkveranstaltung als öffentliche oder staatliche Aufgabe<sup>7</sup>. Es ist auch relativ bekannt, daß der Rundfunk in der BRD durch Anstalten des öffentlichen Rechts betrieben wird, die mit Selbstverwaltungsrecht ausgestattet sind und als „atypische“ Anstalten gewertet werden<sup>8</sup>; auch ist die Meinung allgemein, der Rundfunk gehöre – scil. in seiner gegenwärtigen Gestaltung – materiell-verwaltungsrechtlich zur sog. „öffentlichen Leistungsverwaltung“<sup>9</sup>. Bei näherem Hinsehen verwandelt sich aber dieses Bild scheinbarer communis opinio in ein unentwirrbar scheinendes Kaleidoskop unter-

kritischen – Artikels von *Gerhard Maletzke* „Passivität durch Fernsehen?“ (RuF 1962, 1).

Angaben über den Umfang der Fernsehnutzung durch die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland finden sich in den Beiträgen „Massenkommunikation 1970“ in: *Media-Perspektiven* 1971, 245 ff. sowie 1972, 57 ff., 147 ff. und 259 ff. Danach hat im Jahr 1970 ein erwachsener Bundesbürger durchschnittlich pro Werktag 3 1/2 Stunden – das sind etwa 40 % seiner Freizeit – auf die Nutzung der Medien Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung verwendet; Personen in Haushalten mit Fernsehgeräten haben davon werktäglich etwa 2 Stunden 10 Minuten mit Fernsehempfang verbracht (a.a.O., 1971, 249, 251).

<sup>6</sup> *BVerfGE* 12, 205.

<sup>7</sup> *BVerfGE* 12, 205 ff., 243 ff., 262.

<sup>8</sup> *Ernst Forsthoff*, *Verwaltungsrecht*, S. 461 FN 6: „Sondertypus“; *Ipsen*, *NJW* 1963, 2050 f.; *Jecht*, *Anstalt*, S. 102.

Die weitestgehende Abweichung vom Typ der öffentlich-rechtlichen Anstalt hat *Apelt* behauptet, als er einen Anstaltscharakter für die Rundfunkanstalt generell leugnete (*Nawiasky-Festschrift*, S. 380; hiergegen schon zu Recht *Quaritsch*, *JIR* 8, 340). Zu den Fragen der Rundfunkanstalt *Verf.*, *AöR* 90, 286 ff.

<sup>9</sup> Nachweise in *AöR* 90, 313 sowie bei *Stern*, der dies als „absolut herrschende Mei-

schiedlicher Rechtsauffassungen, die in zahlreichen, oft aus Rechtsgutachten hervorgegangenen<sup>10</sup> und deshalb auf *eine* Einzelfrage ausgerichteten, Heften und Beiträgen publiziert sind. So blieb es nicht aus, daß die rechtswissenschaftliche Erforschung des Rundfunks – trotz der bisherigen, z. T. sehr verdienstvollen Einzeluntersuchungen – allgemein unzureichend und als wissenschaftlicher Bemühungen außerordentlich bedürftig bezeichnet wurde<sup>11</sup>.

Die Vielzahl der Rechtsprobleme und der verfassungsrechtliche Streitstand, dessen Diffusität zum weiteren Male in den Arbeiten von Rudolf, Herzog, Lerche und Stern mit ihren unterschiedlichen Positionen evident wurde<sup>12</sup>, sowie die fundamentale Bedeutung verfassungsrechtlicher Erkenntnisse für jede weitere rechtswissenschaftliche Würdigung lassen es zweckmäßig und notwendig erscheinen, die folgende Untersuchung auf die *verfassungsrechtlichen* Probleme des Fernsehens und des Hörfunks zu konzentrieren<sup>13</sup>.

### B) Zum Stand der verfassungsrechtlichen Diskussion um Fernsehen und Hörfunk

§ 2

Die bisherige Diskussion von Verfassungsfragen des Fernsehens und des Hörfunks offenbart die Schwierigkeit, einen komplexen Sachverhalt mit den kargen

---

nung“ feststellt (Funktionsgerechte Finanzierung, S. 5 FN 9); ebenso außer den dort Genannten: *Mallmann*, in: Fernsehstreit I, S. 270; *Rüfner*, Formen öffentlicher Verwaltung, S. 246; vgl. auch die Wertungen des Anstaltsrundfunks als Daseinsvorsorge zuerst durch *Werner Weber*, Rechtslage des Rundfunks, S. 67, sodann z. B. durch *Quaritsch*, JIR 8, 341; *Leisner*, Werbefernsehen und Öffentliches Recht, S. 31.

<sup>10</sup> Der von *Ipsen* (RuF 1968, 304) erwähnte Nutzen von Rechtsgutachten für die Förderung der wissenschaftlichen Diskussion soll damit nicht bestritten werden; er ist in der Tat groß, auch weil sich dabei wissenschaftliche Erkenntnisse und Lehren am praktischen Lebenssachverhalt zu bewähren haben. Nur muß man bei der Würdigung der Rechtsgutachten selbst im Auge behalten, daß sie in der Regel durch eine bestimmte Einzelfrage ausgelöst werden, zu wesentlichen Teilen vorwiegend auf den Informationen des Auftraggebers beruhen und in der Regel, im Rahmen der Beurteilung eines evtl. anzustrengenden Rechtsstreits, die „h. M.“, im öffentlichen Recht z. B. insbesondere die Rechtsprechung des BVerfG, stärker berücksichtigen müssen als dies in einer rein wissenschaftlichen Untersuchung möglich und notwendig ist (vgl. hierzu z. B. die zutreffende Bemerkung von *Bachof*, Verbot des Werbefernsehens, S. 39).

<sup>11</sup> *Scheuner* spricht in bezug auf die „Rundfunkfreiheit“ von einem „unfertigen Zustand der Rechtsentwicklung“ (VVDSrRL 22, 13); hieran hat sich, wie diese Arbeit zeigen wird, auch in der Zeit seit der Saarbrücker Staatsrechtslehrrertragung im Prinzip nichts geändert (vgl. auch *Bachof*, Verbot des Werbefernsehens, S. 18 FN 53).

<sup>12</sup> *Rudolf*, Zulässigkeit; *Herzog*, Anm. 223 ff. zu Art 5 GG sowie ausführlich in einem unveröffentlichten Rechtsgutachten „Zu Fragen des Rundfunkgesetzes Saar“ (erwähnt von *Lerche*, Rundfunkmonopol, S. 14 FN 25); *Lerche*, Rundfunkmonopol; *Stern*, Funktionsgerechte Finanzierung.

<sup>13</sup> Damit kann zugleich versucht werden, eine Grundlage für die spätere Erfassung und Würdigung der durch Rundfunkgesetze und Verwaltungshandeln geformten Rundfunkordnung in der BRD zu schaffen.

Regelungen des Verfassungstextes zu erfassen. Zu Recht spricht Konrad Hesse unter dem besonderen Aspekt des zentral interessierenden Art. 5 GG von vielfältigen Interpretationsproblemen<sup>1</sup>. Außer den allgemein bekannten Mängeln und Unsicherheiten in der Grundlagenforschung und in der allgemeinen Grundrechtsdogmatik haben dabei manchmal einseitig bestimmte Standpunkte und Ausgangsfragen, von der Sache nicht gebotene Begriffsschöpfungen und ungenaue Erfassung des Sachverhaltes das Vorhaben erschwert, den Standort des Fernsehens und des Hörfunks in der Verfassung der BRD zu ermitteln.

In der Grundrechtsdiskussion hat es sich eingebürgert, abweichend vom Text des Grundgesetzes das Wort „Rundfunkfreiheit“ zu verwenden<sup>2</sup>. Unter „Rundfunkfreiheit“ wird nicht nur in Details, sondern im Grundsatz Unterschiedliches verstanden: Manche sehen in der „Rundfunkfreiheit“ einen Freiheitsbereich für die Rundfunkanstalten – dies mit oder ohne Rekurs auf Art. 19 III GG<sup>3</sup> –, andere stellen zusätzlich oder ausschließlich<sup>4</sup> Freiheitsrechte der einzelnen Rundfunkmitarbeiter fest: Freiheitsrechte gegenüber staatlichen Organen oder auch gegenüber der Rundfunkanstalt oder überhaupt Dritten<sup>5</sup>. Einige Interpreten beschränken den Bereich der geschützten Fernseh- oder Hörfunkaussagen auf die Berichterstattung im engeren Sinne oder auf Meinungsäußerungen – wiederum mit unterschiedlichen Interpretationen –, andere fassen hierunter *alle* durch Rundfunk verbreiteten Inhalte<sup>6</sup>. Zu den subjektiv-rechtlichen Interpretationen der „Rundfunkfreiheit“ ist entsprechend den Interpretationen der Pressefreiheit und anderer Grundrechte in steigendem Maße ein „institutionelles“ Verständnis hinzutreten<sup>7</sup>, das z. B. zu der Auffassung weiterentwickelt wurde, Art. 5 GG ent-

<sup>1</sup> Grundzüge, S. 158.

<sup>2</sup> Beispiele: C. Haensel, UFITA 50, 503 ff. (dort auch ausführlich zu Begriff und Entwicklung; C. Haensel erwähnt, daß das Wort „Rundfunkfreiheit“ zunächst Schlagwort für die Nationalsozialisten war, um für Adolf Hitler vor 1933 das Recht zu erhalten, unzensuriert im Rundfunk sprechen zu dürfen); ders., Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol (Titel und passim); Dürig, Anm. 53 zu Art. 19 III GG; A. Arndt, JZ 1965, 341; Arning, in: Fernsehen in Deutschland, S. 61; Bettermann, JZ 1964, 602 FN 18; Brack, Organisation, S. 12; Maunz, in: Fernsehstreit I, S. 276; Mallmann, in: Fernsehstreit I, S. 257; Leisner, Werbefernsehen und Öffentliches Recht, S. 77, 82 ff.; Bericht der Wettbewerbskommission, S. 225 (ähnlich: „Fernsehfreiheit“ a.a.O., S. 232); Kleinschmidt, a.a.O., S. 179 f.; Scheuner, VVDStRL 22, 13; Wufka, Grundlagen, passim; Volle, a.a.O., S. 49 et passim; W. Lehr, in: Fernsehen in Deutschland, S. 55 („Rundfunkprogrammfreiheit“); BVerfGE 12, 249; 13, 80 („in Art. 5 Abs. 1 GG garantierte Rundfunkfreiheit“, „in Art. 5 Abs. 1 enthaltene Garantie der Freiheit des Rundfunks“); 20, 97.

Die Formulierung „Freiheit von Rundfunk, Film und Fernsehen“ (so z. B. die Überschrift des entsprechenden Kommentierungsabschnittes IV. bei Herzog vor Anm. 193 ff. zu Art. 5 GG) sollte wegen ihrer Mißverständlichkeit vermieden werden: ein – durch Art. 5 GG gerade ausgeschlossenes – absolutes staatliches Verbot des Rundfunks würde „von Rundfunk frei“ machen.

Weiteres zum Begriff „Rundfunkfreiheit“ s. u. § 203–205.

<sup>3</sup> Erörterung dieser Frage unten § 77.

<sup>4</sup> Ein Grundrecht der Rundfunkanstalt selbst wird z. B. von Scheuner, VVDStRL 22, 13 abgelehnt. Weiteres hierzu s. u. §§ 72–77.

<sup>5</sup> Hierzu s. u. §§ 78–81.

<sup>6</sup> Hierzu s. u. §§ 20–27, 31–35.

<sup>7</sup> Zu dieser Frage unten §§ 194–201.

halte auch eine institutionelle Garantie eines „ebenso ‚staatsfreien‘ wie dem bestimmenden Einfluß einzelner gesellschaftlicher Gruppen entzogenen, mit dem Recht der Selbstverwaltung versehenen Rundfunks als Träger einer der öffentlich-rechtlichen (Leistungs-)Verwaltung zugehörenden Aufgabe, gleichgültig, ob diese in den Organisationsformen des privaten oder des öffentlichen Rechts ausgeführt werde“<sup>8</sup>. Gegen zu weitgehende Institutionalisierungen der „Rundfunkfreiheit“ wandten sich bisher insbesondere Carl Haensel, Werner Weber, Roman Herzog, Walter Rudolf<sup>9</sup>. Hinzutreten unterschiedliche Antworten auf die Fragen nach einer verfassungsrechtlichen Relevanz der sog. „öffentlichen Aufgabe“ des Rundfunks, nach Zulässigkeit und Normierung eines „Rundfunkmonopols“, nach Aussagen des Grundgesetzes zur sog. „publizistischen Gewaltenteilung“ sowie die mit der technischen Weiterentwicklung aufkommenden Fragen des sog. Kabelfernsehens, des 12-Gigahertz-Bereiches und des Satellitenfernsehens.

Die Unsicherheit in der verfassungsrechtlichen Erfassung des Fernsehens und des Hörfunks wird dadurch verstärkt, daß allgemein das Recht der Massenmedien zu den *terrae incognitae* gehört – die Vielzahl der Bände und der kleineren Schriften über Pressefreiheit und andere Presserechtsfragen darf über diesen Grundmangel nicht hinwegtäuschen. Hans Heinrich Rupp stellte in seinem Bericht über die Saarbrücker Staatsrechtslehrertagung fest, die beiden Referate von Scheuner und Schnur hätten mit fast erschreckender Deutlichkeit gezeigt, daß sich die Pressefreiheit erst im Vorfeld einer rechtlichen Erfassung befinde<sup>10</sup>. Mallmann konstatierte 1966, daß Staatsrechtslehre und Presserechtswissenschaft den Gerichten für die Entscheidung der Konflikte wenig wirksame Hilfe geboten haben, ein auch nur in Grundlinien gesichertes Fundament gebe es noch nicht<sup>11</sup>.

Auch die allgemeine Grundrechtsinterpretation und -dogmatik mit den Fragen der Grundrechtskollisionen und Grundrechtskonkurrenzen sowie der sog. inneren und äußeren, materiellen und formellen, subjektiv-rechtlichen und institutionellen Freiheiten kann nicht zu den geklärten Rechtsgebieten zählen. Viele dieser Rechtsfragen stehen „im Sturmzentrum rechtskritischer Auseinandersetzungen“<sup>12</sup>.

Die rechtswissenschaftliche Erfassung des Fernsehens und Hörfunks leidet schließlich auch unter dem Mangel einer ausreichenden Rechtsstatsachenforschung. Eine „Rundfunklehre“, die den Sachverhalt „Rundfunk“ für die rechtsdogmatische Würdigung aufbereitet und damit die rechtswissenschaftliche Erörterung fördern

<sup>8</sup> So *Stern*, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 38 (a.a.O., S. 37 FN 114: „Eine echte Privatisierung [scil. des Fernsehens] ist unzulässig.“). Weitere Nachweise unten § 194.

<sup>9</sup> C. *Haensel*, Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, S. 101 ff.; *Herzog*, Anm. 223 ff. zu Art. 5 GG; *Rudolf*, Zulässigkeit, S. 18 ff.; *Werner Weber*, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, S. 467 ff.

<sup>10</sup> AöR 89, 247.

<sup>11</sup> JZ 1966, 627. Etwa zur gleichen Zeit bemerkte *A. Arndt*, die Probleme der Wort- und Bildberichterstattung seien „mit den herkömmlichen Mitteln“ nicht mehr lösbar (NJW 1966, 871); zustimmend zitiert von *K.-E. Wenzel*, Wort- und Bildberichterstattung, S. 1.

<sup>12</sup> So *Scholler* (Person und Öffentlichkeit, S. 196) zur Meinungs- und Pressefreiheit.

könnte<sup>13</sup>, existiert nicht. Die allgemeinen soziologischen und publizistikwissenschaftlichen Untersuchungen der Massenmedien sind größtenteils so diffus<sup>14</sup>, daß auch hier nicht von einem festen Boden publizierter Befunde ausgegangen werden kann<sup>15</sup>. Daß aber die rechtswissenschaftliche Würdigung eines im Tatsächlichen wurzelnden Phänomens nur bei Kenntnis der Tatsachen möglich ist, darf heute als allgemein bekannt und anerkannt gelten<sup>16</sup>.

Angesichts der Diskrepanz zwischen der Bedeutung des Rundfunks für das soziale Zusammenleben einerseits und den Mängeln verwertbarer Vorarbeiten andererseits erscheint der Versuch einer rechtsdogmatischen Untersuchung schwierig, zugleich aber berechtigt und reizvoll: Gilt es doch, durch eine Untersuchung der verfassungsrechtlichen Befunde zu Fernsehen und Hörfunk eine Basis für die Beantwortung der zahlreichen weiteren Fragen zu gewinnen, die durch die Konfrontation der im Rundfunkbereich aufeinanderprallenden Interessen aufgeworfen werden. Bemüht man sich dabei um eine treffende Erfassung der Fakten, Interessenkollisionen und Kontroversen<sup>17</sup> und um eine möglichst vorurteilsfreie Gedankenfolge, so werden bisher heftig umstrittene Fragen zu Scheinproblemen<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Erst jüngst vermißte *Ossenbühl* eine Aufbereitung des technischen Materials als Grundlage für den Juristen (DÖV 1972, 293).

<sup>14</sup> So *Maletzke* (Psychologie, S. 11 u. a.), der allerdings selbst eine gut verwertbare und im folgenden verwertete Darstellung gibt.

Zum Stand der soziologischen und publizistikwissenschaftlichen Forschung, deren Verständnis manchmal durch übertriebene Fremdwortwahl erschwert wird, Weiteres unten im dritten Kapitel (§§ 11–17).

<sup>15</sup> Diese Mängel, die vielleicht auch in der Zurückhaltung der Massenmedien bei der Behandlung von Themen „in eigener Sache“ wurzeln, zeigen sich auch in rechtswissenschaftlichen Erörterungen, die von einem unrichtigen Tatbestand ausgehen. Als Beispiele seien genannt: *Herzog* (Anm. 220 zu Art. 5 GG) schiebt die Hauptschuld am Frequenzmangel dem „Kopenhagener Wellenplan“ zu, der jedoch zu der im Vordergrund stehenden Frage des Fernsehens nichts und hinsichtlich des Hörfunks nur etwas für den Bereich der Mittel- und Langwellen aussagen kann. Die Ordnung der Ultrakurzwellen war Gegenstand des Stockholmer Wellenplans 1961, der für die BRD nicht ungünstig war; vgl. auch unten § 14. Zu *Leisner* (Werbefernsehen und Öffentliches Recht, S. 122, 123 mit FN 482) ist festzustellen, daß „Überwachungsgremien“ für die Werbefernsehgesellschaften nicht erst geschaffen werden müssen, sondern bereits existieren, daß die Sendezeiten für das Werbefernsehen heute schon nicht „ausschließlich nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen“ verteilt werden und daß sich auch die NWF-GmbH zu „100 %“ in der Hand von öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten befindet (NDR 92,5 %, RB 7,5 %), also keine „Ausnahme“ bildet. Weitere Beispiele im weiteren Verlauf der Arbeit.

<sup>16</sup> Vgl. *Hans Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, Vorwort; *ders.*, VVDStRL 19, 256; *Scheuner*, VVDStRL 22, 17; *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, S. 54; *Wolff*, Rechtsgestalt der Universität, S. 6; *Scholler*, Person und Öffentlichkeit, S. 39; *Troller*, UFITA 50, 385.

<sup>17</sup> Bei dieser Erfassung mag dem *Verf.* seine Kenntnis der Ereignisse, Materialien etc. von fünfzehn Jahren Rundfunkpolitik helfen. Zum möglichen Nutzen eigener praktischer Erfahrungen für die wissenschaftliche Erfassung vgl. z. B. *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. IX; *Hans Peters*, Habilitationsschrift, S. 2 (zitiert von *Friesenbahn*, Gedächtnisschrift für Hans Peters, S. 2).

<sup>18</sup> Z. B. die jahrzehntealte Debatte um Vor- und Nachzensur; hierzu s. u. § 29.

und bisher sicher erscheinende Positionen fraglich<sup>19</sup>. Die Meinungsvielfalt, die sogar bei so traditionsreichen Instituten wie „Zensur“ und deren Verbot zu beobachten ist, macht es manchmal nötig, scheinbar selbstverständliche Feststellungen zu treffen und einfache Formulierungen zu verwenden. Vielleicht vermag diese Untersuchung die z. T. festgefahrene Diskussion<sup>20</sup> der Rechtsprobleme des Fernsehens und des Hörfunks zu beleben. Der Zeitpunkt für eine solche Untersuchung erscheint nicht ungünstig: Die im Prinzip über 25 Jahre bestehende Rundfunkorganisation hat sich nach den Stürmen des aktiven Bund-Länder-Streits<sup>21</sup> fest geformt und strukturiert; gleichzeitig sind technische und gesellschaftliche Neu- und Weiterentwicklungen möglich<sup>22</sup>, denen man besser nach einer kritischen Würdigung und mit der Kenntnis des verfassungsrechtlichen Standorts des Rundfunks und ohne, auch auf diesem Gebiet zu beobachtende, Vorurteile gegenüberzutreten sollte.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die rechtswissenschaftliche Behandlung des Fernsehens und des Hörfunks auch für die allgemeinen Fragen des Verfassungsrechts fruchtbare Auswirkungen haben kann. Schon Leisner hat im Jahre 1967 darauf aufmerksam gemacht, daß z. B. das vieldiskutierte Werbefernsehen Begriffe wie Anstaltsnutzung und Meinungsäußerung, Finanzmonopol und Grundrechtsbindung, föderalistische Struktur und Fiskusprobleme wieder zu *Fragen* gemacht habe; es zeige sich aber auch, daß das Deutsche Öffentliche Recht neuartige Phänomene nicht nur zu neuem Recht machen könne, sondern sie bestehender Ordnung unterwerfe, die sich in ihnen erneuere<sup>23</sup>. Auch die Nah- und Fernwirkung des sog. „Fernsehurteils“ auf das Verständnis des Bundesstaates<sup>24</sup> erscheint als Zeichen der fruchtbaren Wechselbeziehungen, die zwischen der allgemeinen staats- und verwaltungsrechtlichen Dogmatik einerseits und den durch Fernsehen und Hörfunk aufgeworfenen speziellen Rechtsfragen andererseits bestehen, eine Wechselbeziehung, die auch in der Formel „Das Recht der Massenmedien . . . ist konkretisiertes Verfassungsrecht“<sup>25</sup> Ausdruck gefunden hat.

<sup>19</sup> Z. B. die sog. „Fernmeldehoheit“ mit einem Fernmeldeanlagenbetriebsmonopol des Bundes; hierzu s. u. §§ 45–47 und §§ 146, 147.

<sup>20</sup> Die Behandlung des Fernsehurteils (*BVerfGE* 12, 205) als Magna Charta hat dazu einiges beigetragen. Das Minderheitsvotum zum Urteil vom 27. 7. 1971 (*BVerfGE* 31, 337) bringt interessante Modifizierungen; dazu Weiteres im Verlaufe dieser Arbeit.

<sup>21</sup> Der Bund-Länder-Streit (dazu z. B. *Brack*, Organisation, S. 13 sowie RuF 1962, 30) hat seinen Kulminationspunkt im Fernsehurteil vom 28. 2. 1961 (*BVerfGE* 12, 205) gefunden. Hierzu auch unten §§ 140 ff.

<sup>22</sup> Erschließung des 12-Gigahertz-Bereiches, Ausnutzung des sog. Kabelfernsehens, Entwicklung des sog. „Kassettenfernsehens“, des Satelliten-Fernsehens und der „gefunkteten Zeitung“; hierzu auch unten §§ 14, 16, 189.

<sup>23</sup> *Leisner*, Werbefernsehen und Öffentliches Recht, Vorwort.

<sup>24</sup> *Badura*, Verwaltungsmonopol, S. 175, spricht hinsichtlich des Fernsehurteils von einem „vorläufigen Schlußpunkt . . . unter eine der anhaltendsten und weitläufigsten Kontroversen der heutigen deutschen Staatsrechtslehre“.

<sup>25</sup> *Rudolf*, Presse und Rundfunk, S. 604; ähnlich für das Rundfunkrecht: *Stern*, Aspekte, S. 51.

## 2. Kapitel

FERNSEHEN UND HÖRFUNK IN DER STAATLICHEN VERFASSUNG:  
VORBEMERKUNGEN UND RECHTSQUELLEN

## A) Vorbemerkungen

## I. Zum Verhältnis zwischen Staatsverfassung und Rundfunkverfassung § 3

In dem Maße, in dem die Bedeutung des Rundfunks als Massenkommunikationsmittel stieg und diese steigende Bedeutung erkannt wurde, wuchsen das Bestreben und die Praxis, in der Staatsverfassung die grundsätzliche Stellung des Rundfunks, insbesondere sein Verhältnis zur staatlichen Organisation<sup>1</sup>, zu verankern. In erster Linie ging es dabei um die Gewährung von Grundfreiheiten für die am Rundfunk beteiligten Veranstalter, Journalisten, Künstler, Informanten, Rundfunkhörer und Fernsehzuschauer oder um die Nicht-Gewährung solcher Freiheiten durch eine entsprechende „Lücke“ in der Verfassung oder durch die Verankerung von Kompetenzen des Staates zur Rundfunkveranstaltung. In einem Bundesstaat wie der BRD ist außerdem noch die Verteilung staatlicher Kompetenzen auf Zentralstaat und Gliedstaaten zu regeln.

Die Untersuchung der Stellung, die das aktuell einsetzbare Massenkommunikationsmittel Rundfunk in Wortlaut und Wirklichkeit der einzelnen Staatsverfassungen einnimmt, hat bereits mehrfach zu der Feststellung geführt, der jeweilige Organisationstyp des Rundfunks sei ein „Spiegelbild“ der betreffenden Staatsverfassung<sup>2</sup>: Während in Diktaturen der Rundfunk als publizistisches Propagandamittel der Regierung (oder der herrschenden Einheitspartei) organisiert und eingesetzt wird<sup>3</sup>, wird der Rundfunk in demokratischen Staaten als ein Vorfeld der öffentlichen Meinungs- und Staatswillensbildung – oft ausdrücklich per constitutionem – von Einflüssen staatlicher Organe, insbesondere der staatlichen Regierung und Exekutive, freigehalten und entweder privatwirtschaftlichen oder gemeinnützigen Rundfunkunternehmen überlassen. Dies führte zu der gängigen Dreiteilung der Rundfunkorganisationstypen: Staatsrundfunk, kommerzieller Rundfunk, gemeinnütziger Rundfunk<sup>4</sup>. Wie bei den Staatsformen steht allerdings

<sup>1</sup> Auch *Badura* meint, daß dieses Verhältnis im Vordergrund der staatsrechtlichen Problematik des Rundfunks steht (Verwaltungsmonopol, S. 177).

<sup>2</sup> *Bausch*, Weimarer Republik, S. 2, unter Bezugnahme auf *von Mangoldt*, Rundfunk im Ausland, S. 8 (kritisch gegenüber dieser These: *V. Böhmert*, JIR 7, 429); s. auch *Werner Weber*, Rechtslage des Rundfunks, S. 63; *Quaritsch*, JIR 8, 342; *Albath*, a.a.O., S. 1; *Wufka*, Rundfunkfreiheit, S. 33.

<sup>3</sup> Hierzu auch *Werner Weber*, Rechtslage, S. 63; *Wulf*, Presse und Rundfunk im Dritten Reich, passim; *Pohle*, Der Rundfunk als Instrument der Politik, S. 186 ff.; *Brack*, Organisation, S. 10. Signifikant ist der Titel der im Jahre 1941 publizierten Arbeit von *Gerhard Eckert* „Der Rundfunk als Führungsmittel“.

<sup>4</sup> *Z. B. Heinz Pohle*, a.a.O., S. 146 f. (mit Erwähnung der internationalen Terminologie

auch beim Rundfunk nicht schwarz neben weiß. Vielmehr sind auch hier fließende Übergänge zwischen den genannten Typen zu beobachten<sup>5</sup>; ja, man kann sagen, daß Mischformen die Regel sind. Wird damit die Verfassung des Rundfunks als ein Spiegelbild der betreffenden Staatsverfassung verstanden, so ist damit zugleich gesagt, daß die Freiheit oder Unfreiheit der Rundfunkkommunikation wie der Pressekommunikation das Gesamturteil über die Staatsverfassung des betreffenden Gebietes beeinflussen kann<sup>6</sup>. Schon in diesem Zusammenhang allgemeiner Wechselbeziehungen zwischen Staat und Rundfunk ist darauf hinzuweisen, daß wegen der in allen Staaten zu beobachtenden staatlichen Verwaltung und Überwachung der fernmeldetechnischen Frequenzen Fernsehen und Hörfunk mehr als andere Massenmedien in Gefahr sind, vom Staat in Beschlag genommen zu werden<sup>7</sup>; wie diese fernmeldetechnische Gegebenheit wirksames Druckmittel für einen Einfluß auf die publizistischen Funktionen des Rundfunks sein kann, zeigt das klassische Beispiel der eigentlich fernmelderechtlichen „Genehmigung zur Benutzung von Funksendeanlagen der DRP für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks“ aus dem Jahre 1926<sup>8</sup>.

## II. Zum Gang der Untersuchung

### § 4

Fernsehen und Hörfunk ist Massenkommunikation, betrieben von Kommunikatoren, deren Aussagen und Programme von Rezipienten empfangen werden können. Für die menschlichen Tätigkeiten im Rundfunkbereich, die im dritten Kapitel dieses Abschnitts erörtert werden, normiert das Grundgesetz *prima facie*: Jeder hat das Recht, seine Meinung frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten; die Freiheit der Berichterstattung wird gewährleistet; alle Deutschen haben das Recht, auch im Rundfunkbereich einen Beruf frei zu wählen und auszuüben; jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit auch im Bereich der Rundfunkkommunikation. Diese den Art. 5, 12 und 2 GG entnommenen Sätze legen zusammen mit dem Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 1 II GG und mit der Bindung der staatlichen Gewalt in Art. 1 III GG Zeugnis dafür ab, daß die Freiheit für bestimmte persönliche Handlungen verfassungsrechtlicher Primärinhalt der Grundrechtsnormen ist. Kurz und prägnant die Formel im Beschluß des BVerfG vom 2. Mai 1967: „Die Grundrechte sollen in erster Linie die Freiheitssphäre des Einzelnen gegen

„state own system“, „american system“, „british system“); *Maletzke*, Psychologie, S. 49 f. (die dort gewählte Benennung der dritten Gruppe als „öffentlich-rechtlich“ ist allerdings nicht zweckmäßig, weil auch der Staatsrundfunk „öffentlich-rechtlich“ organisiert ist).

<sup>5</sup> So auch *Brack*, Organisation, S. 7, mit Beispielen (S. 2 ff.); vgl. auch *Maletzke*, Psychologie, S. 51.

<sup>6</sup> Zur tatsächlichen Freiheit oder Unfreiheit der Massenmedien, insbesondere der Presse, vgl. die Jahresberichte des International Press Institute (IPI), Zürich.

<sup>7</sup> *Brack*, Organisation, S. 1 ff.

<sup>8</sup> Weiteres dazu s. u. §§ 44–47 sowie bei *Schuster*, APF 1949, S. 315 f., 330 ff.; *Lerg*, Entstehung des Rundfunks, S. 252 ff.; *Brack*, Organisation, S. 9 f.

Eingriffe der staatlichen Gewalt schützen und ihm insoweit zugleich die Voraussetzungen für eine freie aktive Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen sichern.“<sup>1</sup>

In der bisherigen Diskussion der Verfassungsfragen im Rundfunkbereich ist die auf die handelnden Personen bezogene Aussage der Grundrechtsartikel – wohl wegen der Anstalts-Monopolverfassung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, wegen der weitgehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen für die Rundfunkunternehmen und wegen anderer Elemente des status quo – stark in den Hintergrund geschoben worden. Es ist und bleibt aber von grundlegender Bedeutung, daß auch für den Bereich der sog. „Rundfunkfreiheit“ das Verhältnis zwischen Bürger und Staat (vertreten durch die staatlichen Organe) die Grundlage der staatlichen Grundrechtsverfassung ist<sup>2</sup> – so, wie es allgemein nicht anachronistisch erscheint, die erstrangige Funktion der Grundrechtsnormen auch im demokratischen Staat in der Regelung dieses Verhältnisses und insbesondere in der Abwehr übermäßiger Eingriffe staatlicher Organe zu sehen<sup>3</sup>. Deshalb wird ein subjektiv-rechtlicher Grundrechtsinhalt im folgenden an erster Stelle geprüft werden, so wie dies auch Autoren tun, die stark institutionelle Auffassungen vertreten<sup>4</sup>.

Bei der Untersuchung der subjektiv-rechtlichen Grundrechtselemente<sup>5</sup> ist es außerdem zweckmäßig, zunächst den Kommunikator-Bereich und dann den Rezipienten-Bereich zu behandeln, da Interessenlagen und Verfassungsaussagen unterschiedlich sind (1. und 2. Kapitel des 2. Abschnitts). Im Anschluß werden die „Grenzen“ der subjektiv-rechtlichen Freiheitsrechte zu erörtern sein (3. Kapitel). Der dann folgende 3. Abschnitt der Arbeit ist der Frage gewidmet, ob die Staatsverfassung die Rundfunkkommunikation auch als Element des Gemeinschaftslebens und ihre verfassungsrechtliche Regelung als einen Teil der Gemeinschaftsordnung versteht. Nach diesen, vor allem der Einzelexegese dienenden Erörterungen werden im 4. Abschnitt einige dogmatische Fragen zu beantworten sein; unter anderem die Frage, ob das Grundgesetz in bezug auf den Rundfunkbereich „öffentliche Aufgaben“ normiert oder ob es eine „institutionelle Garantie“ enthält.

<sup>1</sup> BVerfGE 21, 369.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die eindrucksvollen Darlegungen von *Hans Peters*, Grundfragen, S. 234 ff.; s. auch *Maunz*, in: Fernsehstreit I, S. 277, *Mallmann*, in: Fernsehstreit I, S. 256 f.

<sup>3</sup> Hierzu auch *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 536 ff.; anders z. B. *Wufka*, Rundfunkfreiheit, S. 78 f.; aber: auch wenn die Staatsorgane demokratisch gebildet werden, ist – wie z. B. die verfassungsgerichtliche und verwaltungsgerichtliche Judikatur zeigt! – ein Schutz des Bürgers gegenüber Akten dieser staatlichen Organe notwendig.

<sup>4</sup> So schon *Smend* (VVDSrL 4, 71), der nach der geschichtemachenden Interpretation der Grundrechte als verfassungskräftige, d. h. gegenüber einfachen Gesetzen höherrangige Abwehrpositionen auch auf die institutionelle Seite und Bedeutung von Grundrechten hinwies (gebilligt u. a. von *Erich Kaufmann* in der Aussprache; VVDStRL 4, 78). Auch die Bemerkung *Scheuners* (VVDStRL 22, 94), man solle den Inhalt des Art. 5 GG nicht „nur“ im Gegensatz individueller Freiheit und staatlichen Zwanges sehen, weist in diese Richtung. S. auch *Stern*, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 15 ff., 22 ff.

<sup>5</sup> Scil. einschließlich wirklich „immanenter Schranken“, die – auf das rechte Maß beschnitten und recht verstanden – Inhaltsbestimmungen sind. Als Beispiel ist die Frage zu

## STICHWORTREGISTER

(Zahlen = Seiten)

- Abhörverordnung 20, 74, 160, 163, 170  
Allgemeinheit 44–47, 380, 382 f.  
Anstalten des öffentlichen Rechts → Rundfunkanstalten  
Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland 26 f., 292 f., 306, 330  
Aufgabe, öffentliche 32, 71, 90 f., 114, 135, 137, 287–289, 347, 348–355, 372, 390  
–, staatliche 127, 288–290, 310–316, 378 f., 390  
Ausgewogenheit 28, 185 f., 234, 293, 323–328, 344, 385, 389; → Neutralität, Integrationsrundfunk, Chancengleichheit  
Auskunftsanspruch 73–75, 91–93; → Informationsfreiheit  
Ausland 108–110, 270–275, 282; Sendungen aus dem – 160, 167 f.  
Aussage 27–32  
–, künstlerische 66–68
- Bayern 124  
Bekennnisfreiheit 99 f.  
Berichterstattung 52–59, 89 f., 91–93, 223, 239, 308, 312–314, 381, 386  
Berufsbildlehre 113, 138–142  
Berufsfreiheit 99, 110–142, 192–195, 339, 383  
Berufswahlbedingungen 193–195  
Beschlagnahmeverbot → Zeugnisverweigerungsrecht  
Bestandsgarantie 308 f., 359 f.  
Betriebsvorbehalt, staatlicher 336–347, 383, 385, 389  
Bild, Recht am eigenen – 308, 314  
Bildplatte 34, 381  
Bürgerliches Recht 184, 312  
Bund 261–278; Rundfunkunternehmen des Bundes 270–273; → Kompetenzregelung  
Bund-Länder-Verhältnis 258–270, 294–296  
Bundespost 105, 277, 295; → Fernmeldeanlagenmonopol  
Bundesstaat 258–296, 318, 386  
Bundestreue 294–296  
Bundesverfassungsgericht → Fernsehurteil, Lebach-Urteil, Mehrwertsteuerurteil  
Chancengleichheit 59, 178–183, 209 f., 243, 244, 247, 250–257, 307 f., 318–331, 344–347, 372, 381 f., 384–386, 388 f.  
Daseinsvorsorge 297–302, 378  
Demokratieprinzip 242–257, 307, 318 f., 386, 388  
Deutsche Welle 270–273  
Deutschland-Fernsehen-GmbH. → Fernsehurteil  
Deutschlandfunk 270–273  
Drahtfunk 38–40, 51 f., 131, 346 f., 381  
Drittwirkung der Grundrechtsnormen 154–158, 310, 377  
Durchsuchungsverbot → Zeugnisverweigerungsrecht  
Ehre, Recht der persönlichen – 187 f., 240, 305 f., 312, 333, 385, 386  
Eigentum 306  
Einrichtungsgarantie 357–368; → Rundfunkfreiheit (institutionelle)  
Einstweilige Verfügung 78 f., 315  
Empfänger → Rezipient, Informationsfreiheit, Rundfunkempfangsfreiheit  
Farbfernsehen 38  
Fernmeldeanlagengesetz 49, 184, 285  
Fernmeldeanlagenmonopol 102–107, 128, 172, 382; → Senderbetrieb  
Fernmeldehoheit 267 f.  
Fernmeldetechnik 33–42, 100–107, 284–286, 382; → Frequenzen, Technik  
Fernmeldevertrag, Internationaler 23, 40, 263, 294

- Fernmeldewesen 261–270; → Technik  
 Fernsehen: Rundfunk i. S. des Art. 5 I 2 GG?  
 49–51; → Rundfunk  
 Fernsehen, Deutsches 26 f., 37, 293, 330  
 Fernsehtechnik 36–38; → Technik  
 Fernsehurteil 7, 13, 28, 85, 87, 92, 103,  
 106, 132, 133, 226, 243, 245, 258 f., 261,  
 264–270, 281 f., 284–286, 286–289, 294 f.,  
 296, 308 f., 317, 324, 325, 333, 341, 352,  
 356 f., 359–361, 365–368, 386  
 Film, Filmfreiheit 76, 184 f., 222, 237, 240,  
 245, 265, 277, 281, 364, 371  
 Finanzierung 88 f., 121 f., 132 f., 283 f.;  
 → Rundfunkanstalt, Rundfunkgebühr,  
 Rundfunkunternehmen, Wirtschaftswer-  
 bung  
 Finanzmonopol 133  
 Föderalismus 258–296, 372, 386; → Gewalt-  
 teilung (publizistische)  
 Freiheit der Wissenschaft, Forschung und  
 Lehre 97 f., 192  
 Frequenzen 35–42, 127–132, 321; → Fern-  
 meldetechnik  
 Funktionsgarantie Rundfunkfreiheit 375–  
 378, 384, 387, 390  
  
 Garantie, institutionelle 356–368; → Rund-  
 funkfreiheit (institutionelle)  
 Gegendarstellung 276, 315  
 Gemeinschaftsantennen 33, 171 f.  
 Gemeinschaftsordnung, Rundfunk in der –  
 216–257, 297–302, 307–309, 386 f., 390  
 Genehmigungsvorbehalt für Rundfunkun-  
 ternehmen 136, 339, 385; → Betriebsvor-  
 behalt, Verhältnismäßigkeit  
 – für Rundfunkempfänger 172 f.  
 Gesetze, allgemeine 175–186, 307, 384 f.  
 Gesetzeskonkurrenz → Normenkonkurrenz  
 Gewaltenteilung, publizistische 255–257,  
 291 f., 318 f., 330 f., 345, 372, 386, 389  
 Giga-Hertz-Bereich 35 f., 40 f., 347  
 Gleichheitsgebot 310 f.; → Chancengleich-  
 heit, Gesetze (allgemeine), Parteien (Wahl-  
 sendungen)  
 Grundfreiheiten, Grundrechte 48–173, 304,  
 368–371, 389 f.; → Rundfunkfreiheit  
 Grundrechtsadressat, Grundrechtsbindung  
 143, 153–158, 173  
 Grundrechtsnormenkonkurrenz → Normen-  
 konkurrenz  
 Grundrechtsträger 143–153, 173  
 Grundversorgung 322, 328 f., 332 f., 345–  
 347, 378; → Sozialstaat  
  
 Haftung 241, 314; → Verantwortung, Bür-  
 gerliches Recht, Strafrecht  
 Handlungsfreiheit, allgemeine 98 f., 195–  
 209, 371  
 Hörfunk → Rundfunk  
 Hörfunktechnik 34–36; → Technik  
  
 Idealkonkurrenz → Normenkonkurrenz  
 Information 29, 238 f.; → Berichterstattung  
 Informationsdefizit und -flut 225–229, 344,  
 346, 386, auch 231–235  
 Informationsfreiheit 73–76, 158–173  
 Institutsgarantie 359, 363–365  
 Integrationsrundfunk 251, 322–328, 329–  
 336, 344  
 Intimsphäre 208, 385  
  
 Journalist → Kommunikator  
 Jugendschutz 186, 309, 333, 385, 386  
 Juristische Personen 145–153, 157 f., 383  
  
 Kabelfernsehen 38–40, 51 f., 131, 346 f.,  
 381  
 Kassettenfernsehen 34, 381  
 Kommerzialisierung 298 f.; → Rundfunk-  
 organisation  
 Kommunikationsfreiheit 64, 73, 106, 371,  
 381; → Grundfreiheiten, Rundfunkfrei-  
 heit  
 Kommunikator 24–27  
 Kompetenzregelung 258–290, 375, 386  
 Konzession 136, 339  
 Koordinationsrundfunk 130 f., 251, 328 f.  
 Kopenhagener Wellenplan 6, 35, 41  
 Kultur, Kulturhoheit 279–281  
 Kunstfreiheit 94–97; → Aussage (künstleri-  
 sche)  
  
 Länderkompetenz 278–281; → Kompetenz-  
 regelung, Rundfunkanstalten, Rundfunk-  
 gebühr  
 Länderverfassungen 20 f., 124  
 Landesrundfunkanstalten 25 f., 340; → Ar-  
 beitsgemeinschaft, Rundfunkanstalten,  
 Rundfunkorganisation  
 Lebach-Urteil 239, 313  
 Leistungsverwaltung, öffentliche 2, 300–302,  
 360–362; → Daseinsvorsorge, Rundfunk-  
 anstalten, Sozialstaat  
 Leitungstechnik → Fernmeldetechnik  
  
 Macht der Masseninformation 231–235, 240–  
 242, 244–246, 314, 318 f., 325, 386, 389;

- Gewaltenteilung (publizistische), Verantwortung
- Machtmonopol 125–127, 233
- Massenkommunikation 43, 222–235, 238 f., 244–246; → Macht der Masseninformatio-  
tion
- Mehrwertsteuerurteil 233, 239, 253, 258, 277, 286, 352 f.
- Meinung 60–72, 381
- , allgemeine (sog. öffentliche –) 31 f., 217–222, 231–235, 242–257
- Meinungsbildung 73, 217–229, 231–235, 240–242, 242–257, 348; Faktoren der – 228 f.
- Menschenrechtskonvention, Europäische 19 f.
- Menschenwürde 305 f., 385
- Mitbestimmung 252–254
- Musiksendungen 83
- Nachrichten 82, 298; → Berichterstattung
- Nachrichtenbeschaffung 91–93; → Auskunftsanspruch
- Neutralität 178, 185 f., 246–251, 318, 323–328, 332, 334–336, 344, 388; → Ausgewogenheit, Chancengleichheit, Integrationsrundfunk
- Niederländisches System 130 f.
- Norddeutscher Rundfunk 106 f., 269, 341 f.
- Normenkonkurrenz 11–18, 96 f., 98 f., 115 f., 210–215, 369 f., 381, 385
- Parlamentarischer Rat 53–55, 57, 59, 64, 75 f., 81, 112, 123, 132, 134, 158, 163, 165, 179–181, 186 f., 205 f., 223 f.
- Parteien, politische 324, 327 f., 331, 333–336, 372, 386, 388, 389
- , Wahlsendungen 29, 70, 71, 150, 153, 250, 275, 310
- Persönlichkeitsrecht 312–314
- Piratensender 275
- Polizeigesetze 184
- Post- und Fernmeldewesen 261 f., 277 f.; → Fernmeldewesen
- Presse 75 f., 121, 229, 233, 237, 240, 257, 265, 277, 281, 306, 326, 330, 348–355, 363, 365–367; → Gewaltenteilung (publizistische)
- Pressefreiheit 53 f., 57, 89, 123, 222, 238, 243, 245, 371
- Pressegesetze 183–185, 241
- Privatfernsehen → Rundfunkorganisation, Rundfunkunternehmen (private)
- Programm 27–32
- Programmgestaltung 28, 48–100, 121
- Publizistik 280 f.; Freiheit der – 371
- Publizistikwissenschaft 6, 21–24, 232
- Rechte anderer (Art. 2 I GG) 196–199
- Rechtseinstitutsgarantie 358, 363
- Rechtsschutz 333, 346; → Bürgerliches Recht, Einstweilige Verfügung, Strafrecht
- Redakteur → Kommunikator
- Redakteursstatut 252–254; → Rundfunkfreiheit (innere)
- Religionsausübung 99 f.
- Repräsentation 323
- Rezipient 42 f., 44–47, 107–110, 158–173
- Rollenverhalten 164, 369, 381
- Rundfunk (Fernsehen und Hörfunk) 22
- , Definition, Tatbestand 21–47, 112, 380
- – im Internationalen Fernmeldevertrag 23
- als Objekt der verfassungsmäßigen Ordnung 216–302
- Rundfunkanstalten 2, 4, 123 f., 146–153, 157 f., 300, 317, 322, 354, 359 f., 387; → Rundfunkunternehmen, öffentliche
- Rundfunkempfangsfreiheit 20, 158–173, 370, 384; → Informationsfreiheit
- Rundfunkfreiheit 3–5, 8–10, 48–173, 174–215 (Schranken), 304, 318, 368–371, 373–379, 380–385, 387, 389 f.
- , innere 154–158, 252–254, 377, 383 f.
- , institutionelle 4 f., 347, 348, 356–368, 372, 373, 375, 390
- Rundfunkgebühr 122, 163, 209, 259, 262, 283 f., 301, 317, 378
- Rundfunkgesetze 183–186, 354
- Rundfunkhoheit 267 f., 372, 390
- Rundfunkkommunikatorfreiheit 48–158, 370
- Rundfunklehre 5; → Rundfunk (Definition)
- Rundfunkmonopol 122–142, 234 f., 256, 281, 318, 336–347, 383, 388 f.
- Rundfunkorganisation 2, 8 f., 25 f., 80 f., 120, 123–142, 155–158, 236, 246–257, 268–275, 290–292, 295 f., 317–347, 359–362, 375, 377, 388 f.
- Rundfunkstationen, ausländische 273–275
- Rundfunkteilnehmer 310; → Rundfunkanstalten, Rundfunkgebühr, Rezipient
- Rundfunkunternehmen 25 f., 28 f., 31, 47, 110 f., 140 f., 320–322
- , öffentliche 282–286, 332–336, 360–362
- , private 236, 286–290
- Rundfunkunternehmensverband 26 f.

- Rundfunkunternehmerfreiheit 117–142, 318, 337, 371, 383, 388
- Saarland 125, 290, 295 f., 337, 343
- Sachlichkeit 325 f.
- Satellitenrundfunk 347; → Technik
- Schranken (der Grundfreiheiten) 174–215, 305–309, 338, 384 f.
- Schrankenkonkurrenz 210–213, 370
- Schrankensystematik 213–215
- Selbstverwaltung, publizistische 378; → Rundfunkanstalten
- Sender, Senderbetrieb 33, 35 f., 37 f., 102–107, 129 f., 262–270, 284–286, 295
- Sittengesetz 58, 199 f., 309, 333, 385
- Sorgfaltspflicht 314; → Haftung, Verantwortung
- Sozialbindung, sozialpflichtiges Grundrecht 374 f.
- Sozialistengesetz 185
- Sozialstaat 297–302, 308, 318, 332 f., 346, 372, 378, 386 f.
- Soziologische Forschung 21–24, 232
- Spiegelfall 309, 313
- Staat (und Rundfunk) 8 f., 80 f., 236–238, 244, 333–336, 372, 386, 389
- Staatsaufgabe, Rundfunk als wesentliche – 124–127, 390
- Staatsrundfunk 8, 81, 236–238, 246–250, 318, 327 f., 333–336, 388
- Staatschutz 208
- Strafgesetze, Strafrecht 184, 276, 312
- Strafvollzug 276, 316
- Studiotechnik 34 f., 36 f., 100
- Südwestfunk 341
- Tatsachenbehauptung 60–65
- Technik 6, 32–42, 100–107, 170–172, 230 f.; → Fernmeldetechnik, Frequenzen, Sender
- Teilhaberrechte, soziale 378, 387 f., 390; → Sozialstaat
- UN-Menschenrechtsdeklaration 18 f.
- Unterhaltung 18, 27, 83–85, 98, 349
- Unterlassungsgebot 315
- Unternehmerfreiheit 110 f., 114 f., 117–142, 195; → Rundfunkunternehmerfreiheit
- Urheberrecht 184, 239, 275, 306, 308, 314
- Verantwortung 58, 95, 193, 223, 239, 240–242, 276, 355, 386
- Verbringungsverbotsgesetz 93, 96
- verfassungsmäßige Ordnung (Art. 2 I GG) 15 f., 201–209, 309, 339, 385
- Verfassungsrechtsquellen 11–21
- Verhältnismäßigkeit, Grundsatz der – 311, 314, 339, 385
- Verlautbarungen der Regierungen 29
- Verwaltungskompetenz 277; → Kompetenzregelung
- Verwaltungsmonopol kraft Tradition 133 f.
- Volksempfänger 163, 171
- Wahrnehmung berechtigter Interessen 313
- Wechselwirkungstheorie 80, 238, 310, 313, 379
- Wellenlängen 35–42; → Frequenzen
- Werbefernsehgesellschaften 6, 26, 29–31, 35
- Werbung → Wirtschaftswerbung, Parteien (Wahlsendungen)
- Wesensgehalt 209 f., 304, 381 f., 388
- Westdeutscher Rundfunk 25
- Wirtschaftswerbung 18, 29, 68–72, 85–91, 98 f., 121, 139 f., 153 f., 258, 283 f., 299 f., 354, 381
- Zensur 75–81, 120, 153, 166–168, 187, 374, 381 f.
- Zentimeterwellen → Giga-Hertz-Bereich
- Zeugnisverweigerungsrecht 92 f., 276, 315, 386
- Zulassung 136
- Zulassungsfreiheit 122–135
- Zuständigkeit → Kompetenzregelung
- Zweites Deutsches Fernsehen 25, 306 f., 330, 334, 340–343, 379