

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	15
EINLEITUNG	17
A. ANLASS DER ARBEIT	17
I. <i>Die Quotendiskussion</i>	17
II. <i>Die kulturpolitischen Argumente</i>	19
III. <i>Die wirtschaftspolitische Argumentation</i>	20
B. DAS ERKENNTNISINTERESSE	21
C. GANG DER DARSTELLUNG	23
 1. KAPITEL REGULIERUNGSMODELLE, GRUNDENTSCHEIDUNGEN UND ALTERNATIVINSTRUMENTE	27
A. REGULIERUNGSMODELLE	27
I. <i>Bereits vorhandene Quotenmodelle</i>	27
1. Die Fernseh-Richtlinie 89/552/EWG	27
a) Schutzziele der Quotenregelung	27
b) Die einzelnen Bestimmungen.....	28
c) Die rechtlichen Fragestellungen.....	28
2. Das Europaratsabkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen.....	29
3. § 6 RfStV	30
a) § 6 RfStV als Umsetzung von Fernseh-Richtlinie und Europaratsabkommen?.....	31
b) Schutzziele des § 6 RfStV.....	31
c) Die rechtlichen Problemkreise	32
4. Das Beispiel Frankreich	33
a) Die französische Quotenregelung	34

b) Der verfassungsrechtliche und rundfunkrechtliche Hintergrund.....	36
aa) Die Kultur als Funktionsaufgabe des Rundfunks.....	36
bb) Rundfunkfreiheit als Individualgrundrecht.....	37
c) Die Entwicklung des Rundfunkmarktes in Frankreich seit Einführung der Programmquote	41
II. Das 50:50-Modell der deutschen Musikwirtschaft.....	42

B. GRUNDENTSCHEIDUNGEN..... 43

1. Zwingendes Recht, freiwillige Selbstverpflichtung oder Empfehlung	43
2. Adressatenkreis	44
a) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	44
b) Privater Hörfunk	44
3. Privilegiertes Sendegut	45
a) Deutschsprachige Musik	45
b) Deutsche Produktionen	45
c) Europäische Produktionen	46
d) Neuheiten	46
e) Kombination der verschiedenen Schutzgütergruppen.....	47
4. Zu regelnde Detailfragen.....	48
a) Umsetzungsfrist.....	48
b) Sendezeiten und Erfüllungszeitraum.....	48
c) Reichweite des Gesetzesvorbehaltes und Konkretisierungskompetenz.....	48
d) Überwachung und Sanktionen	50

C. ALTERNATIVINSTRUMENTE..... 50

1. Steuerungswirkung durch freiwillige Selbstverpflichtung der Rundfunkveranstalter	51
a) Konstitutive Merkmale von freiwilligen Selbstverpflichtungen	52
b) Weitere Unterscheidungskriterien	53

c) Normakzessorische und normantizipierende Selbstverpflichtungen	53
2. Steuerungswirkung durch Verpflichtung zur Investition in nationale Produktionen	54
3. Steuerungswirkung durch Zwangsabgaben	54
4. Steuerungswirkung durch Wegfall des „Sendeprivilegs“ gemäß § 76 Abs. 2 UrhG	55

2. KAPITEL DIE ZULÄSSIGKEIT EINER GESETZLICHEN PROGRAMMQUOTE IM MUSIKPROGRAMM DES HÖRFUNKS AUS VERFASSUNGSRECHTLICHER SICHT	57
--	-----------

A. EXKURS: DIE HEUTIGE RADIOLANDSCHAFT IN DEUTSCHLAND	57
--	-----------

I. <i>Formatradios</i>	59
II. <i>Hörfunkketten</i>	63
1. Hörfunkvollprogramme	63
2. Tagesbegleitprogramme	64
3. Kulturprogramme	64
4. Zielgruppenprogramme	64

B. DIE GESETZLICHE PROGRAMMQUOTE IM MUSIKPROGRAMM DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN HÖRFUNKS ALS KONKRETISIERUNG DES DIESEM ZUGEWIESENEN PROGRAMMAUFTRAGS	65
---	-----------

I. <i>Schutzziele der Programmquote als Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Programmauftrages</i>	66
1. Schutzziele einer Programmquote	66
a) Wahrung der kulturellen Identität	66
aa) Umschreibung von kultureller Identität	66
bb) Keine Legaldefinition der „kulturellen Identität“	69
cc) Verfassungsrechtliche Relevanz der „kulturellen Identität“	70
(1) Normative Aussagekraft des Begriffs der „kulturellen Identität“ nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	70

(2) Keine normative Herleitung aus verfassungsrechtlichem Kulturauftrag oder Kulturstaatszielbestimmung.....	71
(3) Verfassungsrechtlich relevante Inhalte und Funktionen der kulturellen Identität	72
(a) Kultur als gemeinschaftsstiftendes Gut, Homogenitätsgebot	73
(b) Absolutes staatliches Neutralitätsgebot	74
(c) Das interkulturelle Minimum	76
(d) „Kulturelles Minimum“ und der Kulturbegriff des Bundesverfassungsgerichts	80
dd) Privilegierte Musik als Träger der „kulturellen Identität“	81
(1) weiter Kulturbegriff.....	82
(2) enger Kulturbegriff.....	82
b) Schutz der musikalischen Vielfalt	83
aa) Definition der musikalischen Vielfalt	83
bb) Verfassungsrechtliche Relevanz der musikalischen Vielfalt.....	84
(1) Musikalische Vielfalt im weiten Sinn.....	84
(2) Musikalische Vielfalt im engen Sinn	84
(3) Zwischenergebnis	85
cc) Privilegierte Musik als Träger der musikalischen Vielfalt	85
c) Förderung der nationalen Musikwirtschaft	86
2. Einordnung der Schutzziele in den funktionellen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	87
a) Bestimmung des funktionellen Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	87
aa) Die „Grundversorgung“ im dualen System nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	88
bb) Vom Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag	90
b) Zuordnung der Schutzziele zum Funktionsauftrag	92
aa) Integrationsfunktion.....	93
bb) Kulturauftrag	95
cc) Forums-, Vorbild- und Komplementärfunktion	98
dd) Wirtschaftsförderung.....	98

3. Zwischenergebnis	99
II. Berücksichtigung dieser Schutzziele im gegenwärtigen Hörfunk-Musikprogramm der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten	100
1. Maßstab für die Berücksichtigung der Schutzziele im Musikprogramm.....	100
a) Anforderungen richten sich an das Gesamtprogramm.....	100
b) Anforderungen richten sich an einzelne Programme	101
2. Programmanalyse der öffentlich-rechtlichen Hörfunksender	103
a) Anteil der deutschsprachigen Musik	104
b) Anteil der Neuheiten.....	105
c) Anteil der deutschen Produktionen.....	106
d) Vergleich der erhobenen Zahlen mit denen des Privatfunks	106
3. Berücksichtigung der Schutzziele	107
III. Zulässigkeit einer verdeutlichenden gesetzlichen Konkretisierung des Funktionsauftrags durch Programmquote	108
1. Die Ausgestaltungs- und Schrankendogmatik zur Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	109
a) Die Lehre vom Ausgestaltungsvorbehalt	109
b) Die streng subjektiv-rechtliche Gegenposition	114
c) Ausgestaltung als Handlungsauftrag <i>und</i> Grundrechtsbeschränkung.....	116
2. Voraussetzungen und Grenzen der Konkretisierung	121
a) Eingriff in die Rundfunkfreiheit der Landesrundfunkanstalten gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	122
b) Rechtfertigung des Eingriffs.....	123
aa) Gesetzliche Programmquote als „allgemeines Gesetz“ im Sinn des Art. 5 Abs. 2 GG.....	123
bb) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	131
(1) Legitime Zwecke.....	133
(a) Rechtsgut der kulturellen Identität	134
(b) Rechtsgut der musikalischen Vielfalt	134
(c) Förderung der nationalen Musikwirtschaft.....	134

(2) Geeignetheit	135
(a) Privilegierte Musik	135
(aa) Deutschsprachige Musik.....	135
(bb) Produktionsstandort Deutschland	137
(cc) Produktionsstandort Europäische Union	138
(dd) Neue Musik.....	139
(b) Ausformung der gesetzlichen Regelung	140
(c) Zwischenergebnis.....	141
(3) Erforderlichkeit.....	141
(a) Freiwillige Selbstverpflichtung des öffentlich- rechtlichen Hörfunks.....	142
(aa) Denkbare Modelle freiwilliger Selbstverpflichtung anstelle einer obligatorischen Programmquote	142
(bb) Tauglichkeit und Erforderlichkeit dieser Modelle gegenüber gesetzlicher Programmquote	143
(b) Verpflichtung zur Investition in nationale Produktionen	147
(c) Zwangsabgaben.....	148
(aa) Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit	149
(bb) Milderes, gleich wirksames Mittel gegenüber gesetzlicher Programmquote	151
(d) Wegfall des „Sendeprivilegs“ gemäß § 76 Abs. 2 UrhG	152
(e) Zwischenergebnis.....	155
(4) Angemessenheit	155
(a) Staatsfreiheit.....	158
(b) Weiterhin hinreichender Freiraum für die Programmgestaltung.....	159
(c) Keine Erdrosselung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Wettbewerb mit privater Konkurrenz.....	163
cc) Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG.....	165

3. Zwischenergebnis	166
---------------------------	-----

*IV. Verfassungsrechtlicher Handlungsauftrag des Gesetzgebers zur
Konkretisierung des Funktionsauftrags der Landesrundfunkanstalten.....* 167

1. Tatbestand der Grundrechtsgefährdung.....	168
a) Objekt der Gefährdung.....	168
aa) Der objektiv-rechtliche Gehalt der Rundfunkfreiheit.....	168
bb) Der objektiv-rechtliche Gehalt der Kunstfreiheit.....	169
b) Rechtswidriger Eingriff durch Privaten.....	170
2. Rechtsfolge der Grundrechtsgefährdung.....	171
3. Zwischenergebnis	173

**C. DIE ZULÄSSIGKEIT EINER GESETZLICHEN PROGRAMMQUOTE
IM MUSIKPROGRAMM DES PRIVATEN HÖRFUNKS** 174

I. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG..... 174

1. Die unterschiedlichen Auffassungen	175
a) Subjektiv-rechtliches Verständnis	175
b) Objektiv-rechtliche Auffassung	175
c) Die subjektiv-objektiv-rechtliche Sicht des Bundesverfassungsgerichts: Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit.....	176
d) Schlussfolgerung für die weitere Untersuchung.....	177
2. Der subjektiv-rechtliche Ansatz	178
a) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.....	178
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	178
aa) Die gesetzliche Programmquote als „allgemeines Gesetz“ nach Art. 5 Abs. 2 GG	178
bb) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	178
(1) Intensität des Eingriffs	179
(2) Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Sender.....	180
(3) Hoher Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Quotierung.....	183
(4) Berücksichtigung des Aspektes der „dienenden“ Rundfunkfreiheit nach subjektiv-objektiv- rechtlichem Verständnis	184

(5) Anwendung der erarbeiteten Maßstäbe auf die gesetzliche Programmquote.....	185
(6) Freiwillige Selbstverpflichtungen als zumutbare Alternative	187
(a) Die Art und Weise der Selbstverpflichtung.....	188
(aa) Einbeziehung der Beteiligten und Verbindlichkeit der Selbstverpflichtung.....	188
(bb) Staatliche Ziel- und sonstige Rahmenvorgaben.....	189
(cc) Überwachung der Ergebnisse und Einschaltung der Öffentlichkeit als Kontrollinstanz	189
(b) Die Ausgestaltung der angedrohten gesetzlichen Regelung.....	189
3. Zwischenergebnis	190

II. Weitere Grundrechte 191

1. Anwendung des Art. 12 Abs. 1 GG auf die Rundfunkveranstaltung.....	191
2. Allgemeiner Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.....	192
3. Zwischenergebnis	194

3. KAPITEL DIE VEREINBARKEIT NATIONALER PROGRAMMQUOTEN IM HÖRFUNK MIT EUROPÄISCHEM RECHT UNTER EINBEZIEHUNG WELTHANDELS-RECHTLICHER ASPEKTE..... 195

A. EUROPARECHT 195

1. Rundfunkfreiheit gemäß Art. 10 EMRK.....	195
1. Bedeutung der EMRK.....	195
2. Rechte der Programmveranstalter.....	197
a) Eingriff in den sachlichen und personellen Schutzbereich von Art. 10 EMRK.....	197
b) Rechtfertigung des Eingriffs.....	198
aa) Verhältnis von Art. 10 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 EMRK.....	198

bb) Die Schrankensystematik nach dem Groppera-Urteil und dem Lentia-Urteil	198
cc) Zulässige Schranke gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK.....	200
(1) Vom Gesetz vorgesehen	201
(2) Verfolgtes Ziel.....	202
(3) Notwendig in einer demokratischen Gesellschaft.....	204
3. Zwischenergebnis	207

II. Gemeinschaftsrecht	207
1. Die Fernsehrichtlinie als harmonisierte gemeinschafts- rechtliche Regelung mit abschließendem Charakter?	207
2. Primäres Gemeinschaftsrecht	208
a) Geltung des Gemeinschaftsrechtes für eine gesetzliche Programmquote.....	208
b) Eröffnung des Schutzbereichs der Warenverkehrs- sowie der Dienstleistungsfreiheit	210
aa) Relevante Leistungen.....	211
(1) Die Senderechte an Musiktiteln	211
(2) Die Veranstaltung und Sendung der Radioprogramme	213
(3) Der Vertrieb von Tonträgern	215
bb) Grenzüberschreitende Sachverhalte.....	215
(1) Die Senderechte an Musiktiteln	216
(2) Die Veranstaltung und Sendung von Radioprogrammen.....	216
(3) Der Vertrieb von Tonträgern	217
cc) Zwischenergebnis	217
c) Beeinträchtigung des Schutzbereichs	217
aa) Privilegierung deutscher Produktionen	218
bb) Privilegierung deutschsprachiger Produktionen	218
cc) Privilegierung von Neuheiten	220
d) Rechtfertigung der Beeinträchtigungen	220
aa) Ausdrückliche Einschränkungsvorbehalte.....	221
bb) Zwingende Erfordernisse	224
(1) Zielsetzungen der gesetzlichen Programmquote.....	224

(2) Verhältnismäßigkeit.....	229
(a) Geeignetheit.....	229
(b) Erforderlichkeit	230
(c) Angemessenheit.....	230
3. Zwischenergebnis	232
 B. WELTHANDELSRECHT	233
I. <i>Abgrenzung von GATT und GATS</i>	236
II. <i>Die Zulässigkeit einer gesetzlichen Programmquote nach Maßgabe der Vorschriften über den Dienstleistungshandel (GATS)</i>	240
1. Der Marktzugang nach Art. XVI GATS.....	242
2. Inländerbehandlung gemäß Art. XVII Abs. 1 GATS.....	242
III. <i>Schaffung einer kulturellen Bereichsausnahme als Lösungsvorschlag angesichts der unklaren Einordnung kultureller Leistungen</i>	243
 4. KAPITEL ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG IN THESEN	245
 LITERATURVERZEICHNIS.....	251
 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	281
 ANHANG	285