

genüberstehen. Gut gemachte Verkaufsshows haben Unterhaltungswert<sup>3</sup>, und sollte die Angebotspalette auch Produkte des täglichen Gebrauchs erfassen<sup>4</sup>, bieten sich mit Teleshopping Möglichkeiten, die Ladenschlußzeiten<sup>5</sup> zu umgehen oder jedenfalls Zeit zu sparen. Der Beitrag behandelt die rundfunkrechtlichen Dimensionen von Teleshopping.

## II. Rechtspolitische Optionen

Ist Teleshopping eine bestimmte Programmform, die den Schutz des Art. 5 GG genießt oder handelt es sich lediglich um eine neue Vertriebsform für Waren und Dienstleistungen aller Art, die den allgemeinen Grenzen wirtschaftlicher Betätigungsfreiheit nach Art. 2, 12 GG unterliegt? Anders gefragt: Sind solche „Sendungen“<sup>6</sup> mit Hilfe des Mediums Fernsehen rundfunkrechtlich überhaupt zulässig? In diesen Fragen gehen die Ansichten auseinander und es fällt nicht schwer, die jeweiligen Positionen zu markieren. Die ökonomische und soziale Relevanz des Konflikts sollte an sich vermuten lassen, daß die rundfunkrechtliche Erörterung breiten Raum einnimmt. Dem ist nicht so<sup>6a</sup>. Bislang liegt erst eine rechtliche Analyse zum werblichen Charakter<sup>7</sup> und eine eher rechtspolitische Ausgangsbeschreibung vor<sup>8</sup>. Man wird den Eindruck nicht los, daß sich die interessierten Verkehrskreise bewußt bedeckt halten. So werden erst einmal Fakten geschaffen und die ungelösten rechtspolitischen Probleme an die Gerichte delegiert. Denn hinter der rechtlichen Entscheidung über die Zulässigkeit oder die Grenzen der Zulässigkeit verbergen sich weitreichende Konsequenzen, die nicht nur Teleshopping, sondern das ganze Geflecht von Traditionellen und Neuen Medien betreffen. Drei denkbare Optionen bieten sich an, denen die rechtlichen Argumentationsmuster der Beteiligten zugeordnet werden können:

(1) Teleshopping ist Rundfunk. Als Werbung gehört Teleshopping zu den zugelassenen Programmformen und unterliegt den rundfunkrechtlichen Werbebeschränkungen. Das ist die Position der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, die auf ihrer Sitzung am 9. 10. 1987 dahingehend Übereinstimmung erzielt hat, „daß Teleshopping in allen Erscheinungsformen Rundfunk ist“ und somit „eine zulässige Programmform darstellt“<sup>9</sup>. Diese Position deckt sich mit den Interessen all jener, die an der Zulassung der Neuen Medien ein wirtschaftliches Interesse haben. Sie liegt auf der Linie des Ausbaus eines dualen Rundfunksystems<sup>9a</sup>. Ein wie immer gearteter Regelungsbedarf existiert in dieser Perspektive nicht. Denn die Ausgestaltung von Teleshopping ist an den Vorgaben des Rundfunkrechts zu messen. Streit kann danach nur auftreten, ob und inwieweit Teleshopping die Grenzen der zulässigen Werbung berücksichtigt. Inner-

Dr. Hans-W. Micklitz, Wissenschaftlicher Referent am Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP), Bremen

## Rundfunkrechtliche Fragen des Teleshoppings\*

Dieser Beitrag untersucht drei mögliche rundfunkrechtliche Optionen: (1) Teleshopping ist Rundfunk, als Werbung gehört Teleshopping zu den zugelassenen Programmformen, (2) Teleshopping ist Rundfunk, jedoch handelt es sich um keine zugelassene Programmform und (3) Teleshopping ist eine neue Distributionsform, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 5 GG fällt. Der Verfasser plädiert für die zweite Option und skizziert die Konturen einer gesetzlichen Regelung.

### I. Einführung

Seit einiger Zeit strahlen die privaten Fernsehsender EUREKA-TV<sup>1</sup> und SAT 1 im Anschluß an das sogenannte Frühstückfernsehen und nachmittags Sendungen aus, in denen Konsumgüter, wie sie in Katalogen jedes größeren Versandhandelsunternehmens zu finden sind, so z. B. Kleidungsstücke, Schmuck, Unterhaltungselektronik sowie Pauschalreisen angeboten werden. Diesen Verkaufsveranstaltungen ist gemeinsam, daß der Zuschauer die vorgestellten Produkte und Dienstleistungen durch Telefonanruf unter einer während der Sendung eingeblendeten Telefonnummer bestellen bzw. buchen kann. Produkte selber werden in Bild und Ton unter Angabe der besonderen Merkmale, Vorzüge und des Preises vorgestellt. Durch die Sendung führt eine/ein Moderatorin/Moderator. Jeweils am Schluß der Sendung werden die vorgestellten Angebote anhand von Schrifttafeln erneut vorgeführt. Noch haben wir in der Bundesrepublik zwar keine italienischen oder gar amerikanischen Verhältnisse<sup>1a</sup>, dennoch ist bereits jetzt absehbar, daß auch wir auf diese Entwicklung hinsteuern<sup>2</sup>. Denn nur eine totale Vermarktung garantiert Teleshopping seine Überlebensfähigkeit. Gemessen an dem, was wirtschaftlich lukrativ ist, steckt Teleshopping in den Kinderschuhen. Ausländische Erfahrungen lehren uns, daß die Verbraucher selbst Teleshopping nicht ablehnend ge-

\* Überarbeitete Fassung eines Gutachtens für die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände. Die vertragsrechtlichen und wettbewerbsrechtlichen Fragen haben *Bultmann-Rahn* erörtert. Dieser Teil des Gutachtens ist in der NJW 1988, 2432ff. bereits veröffentlicht.

1) Eureka hat sich inzwischen vom Markt zurückgezogen. Dafür ist RTL plus hinzu gekommen.

1a) S. *Voigt*, epd, Kirche und Rundfunk Nr. 84 v. 28. 10. 1987, 14ff.

2) S. *Ortry*, AfP 1988, 122.

3) S. *Voigt*, epd, Kirche und Rundfunk Nr. 84 v. 28. 10. 1987, 15; Medien-Aktuell, Funk-Korrespondenz Nr. 5 v. 5. 2. 1988, 1.

4) Das ist derzeit sicherlich noch nicht der Fall; zu den Vorstellungen der Betroffenen s. *Neue Medien* 1987, 80ff.

5) Zur Diskussion um die Ladenschlußzeit s. *Ketterer*, VuR 1987, 142ff.

6) Wir haben Schwierigkeit, den Begriff überhaupt zu verwenden. Denn Sendungen der Fernsehanstalten decken jedenfalls bislang kein ganz anderes Spektrum von Angeboten ab.

6a) Neuerdings *Hök*, MDR 1989, 769ff.

7) S. *Ortry*, AfP 1988, 122.

8) *Hoffmann-Riem*, epd, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988.

9) Beschl. der 16. Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten v. 8. und 9. 10. 1987, so auch Schleswig-Holsteins ULR am 1. 7. 1988 epd, Kirche und Rundfunk Nr. 53 v. 6. 7. 1988, 14ff.

9a) *Hök*, MDR 1989, 769f. untersucht denn auch die Zulässigkeit von Teleshopping unter dem Blickwinkel einer Finanzierungsquelle privater Rundfunkveranstalter.

halb der rundfunkrechtlichen Grenzen sollen sich die Neuen Medien entfalten können. Die „Ordnung“ des Marktgeschehens wird dem Wettbewerb übertragen. Ist die Zulassungsentscheidung gefallen und die Frequenz vergeben, hat der Staat seine Pflicht getan.

(2) Teleshopping ist Rundfunk. Jedoch handelt es sich um keine zugelassene Programmform. Denn Teleshopping ist ein alium zur Werbung einerseits und zur Informationsverbreitung andererseits. Rechtstechnisch gesehen besteht eine Regelungslücke, die auszufüllen ist. Das ist die Position der Deutschen Angestelltengewerkschaft<sup>10</sup>, tendenziell auch die der Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen<sup>11</sup> und die des Direktors der Hamburgischen Landesanstalt für Neue Medien<sup>12</sup>. Unlängst hat sich ebenfalls *Hoffmann-Riem* in diesem Sinne geäußert<sup>13</sup>. Danach sind die mit Teleshopping zusammenhängenden rundfunkrechtlichen Probleme noch nicht hinreichend geklärt<sup>14</sup>. Mehr oder weniger direkt klagen die Vertreter dieser Optionen die Forderung des *BVerfG* ein, daß die Rundfunkbetätigung einer rechtlichen Ausgestaltung ihres Rahmens bedürfe<sup>15</sup>. Verlangt wird eine gesetzlich niedergelegte Marktordnung für die Neuen Medien. Die Konstituierung soll nicht dem Wettbewerb und den Gerichten im Rahmen des UWG und des GWB überlassen werden. Theoretisch schließt eine solche Marktordnung nicht aus, bestimmte Erscheinungsformen der Neuen Medien gänzlich zu unterbinden<sup>16</sup>. So hat sich die Rheinland-Pfälzische SPD dezidiert für ein Verbot von Teleshopping ausgesprochen. Sie will den „Kaufrausch im Ohrensessel“ verhindern<sup>17</sup>.

(3) Teleshopping fällt nicht in den grundgesetzlich geschützten Bereich des Art. 5 GG, weil es sich um eine Distributionsform handelt, die über die bloße Wirtschaftswerbung hinausgeht. Wenn auch rechtspolitische Stellungnahmen bislang nicht vorliegen, so erscheint es doch denkbar, eine solche Position bei all jenen zu vermuten, die einer Privatisierung des Rundfunks das Wort reden. Und sie hätten gute Argumente auf ihrer Seite. Denn es fragt sich in der Tat, wie weit der Anwendungsbereich des Art. 5 GG noch ausgedehnt werden soll, um auch alle und jede erwerbswirtschaftliche Tätigkeit, die via Neue Medien transportiert wird, unter den Begriff des Rundfunks fassen zu können. Doch muß man sich die Konsequenzen einer solchen Position vor Augen führen. Teleshopping fiel als allgemeine wirtschaftliche Betätigung allein unter Art. 2 und 12 GG. Der Legitimationsbedarf für einen Eingriff in die Berufsfreiheit und die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung wäre ungleich höher als für die Regelung der Struktur des Rundfunkwesens in Art. 5 GG. Theoretisch bestünde zwar Spielraum, das Mandat des *BVerfG* auch für eine rechtliche Sonderregelung zur Struktur des Medienmarktes und des Medienwettbewerbes zu instrumentalisieren. Nur praktisch politisch sind die Realisierungschancen eines solchen Projekts gering. Denn mit dem GWB und dem UWG stehen zwei Gesetzeswerke bereit, die eine Einordnung von Teleshopping in das System einer wettbewerblichen Marktordnung erlauben. Die Wahrscheinlichkeit ist deshalb groß, daß mit der Herausnahme von Teleshopping aus dem Rundfunkbegriff Deregulierungs-Bemühungen unterstützt werden und am Ende die Neubestimmung der Marktordnung für Teleshopping dem Wettbewerb und in ihren Grenzen den Gerichten überlassen wird<sup>18</sup>.

### III. Rundfunkrechtliche Beurteilung

Die drei Optionen einer rechtlichen Bewertung von Teleshopping beleuchten die weitreichenden marktordnungs- und wettbewerbsrechtlichen Implikationen, die mit der Zuordnung verbunden sind. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn nun rechtsdogmatisch der Versuch unternommen werden soll, Teleshopping in den Anwendungsbereich von Art. 5 GG einzupassen oder auch auszugrenzen.

#### 1. Zulässigkeit von Teleshopping nach dem Staatsvertrag

Die rechtliche Qualifikation von Teleshopping würde erheblich erleichtert, wenn sich die Rundfunkanstalten selbst mit Teleshopping im System des Rundfunks auseinandersetzen würden. Eine Aussage wäre nicht rechtsverbindlich, sie könnte aber Anhaltspunkte für eine Einordnung liefern. Im Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 3. 4. 1987<sup>19</sup> ist Teleshopping nicht geregelt. Der Staatsvertrag enthält in Art. 3 II-VII und in Art. 7 Bestimmungen über die

rundfunkrechtliche Zulässigkeit von Werbung. Auch in den Landesmediengesetzen werden lediglich Bedingungen und Grenzen für die Ausstrahlung von Werbung geregelt<sup>20</sup>. Die Definition von Rundfunk ist im Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens<sup>21</sup> enthalten<sup>22</sup>. Mit dieser technischen Definition läßt sich nicht die Zulässigkeit von Programminhalten bestimmen<sup>23</sup>.

#### 2. Rundfunkbegriff in Art. 5 I 2 GG

Hier entscheidet sich, ob Teleshopping dem Schicksal des Rundfunkrechts folgt, mit im wesentlichen öffentlich-rechtlicher Verantwortung und mit der Möglichkeit, eine Rahmenordnung für die Neuen Medien zu entwerfen, in der Teleshopping seinen Platz findet oder ob Teleshopping das bisherige System des Rundfunkrechts sprengt und sich als „Trojanisches Pferd“<sup>24</sup> erweist, das das duale System aushöhlt und langfristig in ein eindimensionales rein marktlich organisiertes Rundfunkwesen überführt. Die ausgiebige Diskussion um die Zulässigkeit des Privatfernsehens und des Privaten Hörfunks bietet bei der Beantwortung unserer Frage Anhaltspunkte. Kriterien der Abgrenzung sind einmal die potentiellen Adressaten, juristisch eingekleidet in die Diskussion um Individual- oder Massenkommunikation, sowie die potentiellen Inhalte, juristisch übersetzt in die Abgrenzung von Information, Berichterstattung und Werbung.

a) *Individual- versus Massenkommunikation*. So lauten die Schlagworte, die im Zentrum der Überlegungen zu einer Bewältigung der rundfunkrechtlichen Einordnung der Neuen Medien stehen<sup>25</sup>. Massenkommunikation fällt in den Schutzbereich von Art. 5 I 2 GG, Individualkommunikation nicht. Falls Teleshopping als Massenkommunikation zu bewerten ist, steht einer Ausstrahlung der Verkaufsveranstaltung im Rahmen des normalen rundfunkrechtlichen Betriebes, wie er im Staatsvertrag geregelt ist, prinzipiell nichts im Wege, sofern es sich um eine zulässige Programmform handelt. Ist Teleshopping dagegen als Individualkommunikation einzustufen, bleibt den Veranstaltern der Zugriff auf das normale Rundfunk- und Fernsehnetz versperrt. Sie können Teleshopping nicht über das staatsvertraglich geregelte Rundfunkwe-

10) Information des Bundesvorstandes, Stellungnahme v. 2. 12. 1987.

11) Presseerklärung der Hamburgischen Anstalt für Neue Medien v. 17. 12. 1987.

12) S. *Haackel*, Medien Dialog Nr. 8/88, 7ff.

13) S. *epd*, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988.

14) Vgl. auch Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung v. 16. 3. 1988.

15) Das sagt ausdrücklich *Hoffmann-Riem*, *epd*, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988, 18, ergibt sich aber auch indirekt aus der Stellungnahme der DAG, s. Nachweis in Information des Bundesverbandes, Stellungnahme v. 2. 12. 1987.

16) D. h. allerdings noch nicht, daß sie auch verfassungsrechtlich zulässig sind. Zu erinnern wäre an die Diskussion um ein Verbot von Maklern Anfang der 70er Jahre.

17) Presseerklärung der Rheinland-Pfälzischen SPD in *epd*, Kirche und Rundfunk Nr. 7 v. 30. 1. 1988.

18) Die Potentiale des GWB, kritischen Inhalten zum Durchbruch zu verhelfen, sind jedoch begrenzt; s. dazu die Analyse von *Reich-Micklitz*, Verbraucherschutz in der Bundesrepublik Deutschland 1980, 2. und 4. Kap.; sowie v. *Hippel*, Verbraucherschutz, 3. Aufl. (1986), Allg. Teil § 4 und § 5.

19) Abgedr. in: Funk-Korrespondenz Nr. 13/27. 3. 1987 Beil.: Dokumentation Medienpolitik.

20) Vgl. z. B. § 30 BdwürttMedienG, § 30 BayMedienG. § 28 HbgMedienG, § 26 NdsMedienG und § 22 NRWMedienG.

21) Rundfunkgebührenstaatsvertrag v. 5. 12. 1974.

22) „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.“

23) S. dazu *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I, II Rdnr. 123.

24) Das ist der Titel des Aufsatzes von *Hoffmann-Riem*, *epd*, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988.

25) S. dazu *Maunz-Dürig*, GG, Art. 5 Rdnr. 195.

sen einschleusen. Die Landesmedienanstalten wären nicht mehr zuständig. Damit ist nicht gesagt, daß eine solche Individualkommunikation verfassungsrechtlich verboten ist, nur bedürfte es einer speziellen gesetzlichen Regelung, wie sie etwa für das Telefon existiert. Doch was ist Massenkommunikation und was Individualkommunikation? Ganz generell und unabhängig vom politischen Standort der Kommentatoren – und insofern für alle drei Optionen gleichermaßen relevant – scheint sich ein weiter Begriff der Massenkommunikation durchzusetzen. So formuliert *Hoffmann-Riem*<sup>26</sup>:

„Massenkommunikation ist eine für die Allgemeinheit oder einen Teil von ihr zugängliche Kommunikation (Zugänglichkeit für mehrere, insbesondere einen größeren Teil der Bevölkerung, oder gar für alle), deren Inhalte durch besondere Träger (meist, aber nicht notwendig professionell-bürokratische Organisationen) erstellt werden und durch besondere, zur Kommunikation an die Allgemeinheit geeignete Vertriebsformen (durch Druckerzeugnisse, Funk, Filmvorführung) verteilt/verbreitet werden.“

Bezeichnenderweise handelt es sich um einen Konsens der Rundfunkrechtler<sup>27</sup>. Mit einem extensiven Verständnis von Massenkommunikation behalten die Öffentlichrechtler und die hinter ihnen stehenden politischen und sozialen Kräfte die Regelungszuständigkeit für alle oder fast alle Formen der Neuen Medien in der Hand. So kommt eine Allianz über alle Parteigrenzen zustande, die das gemeinsame Ziel eint, die Regelung des Rundfunks in der staatlichen Verantwortung zu belassen. Teleshopping wäre in dieser Denkrichtung tendenziell Massenkommunikation, da es sich um eine Verkaufsveranstaltung handelt, die mit Hilfe des Kommunikationsträgers Fernsehen die Masse der Zuschauer erreichen will. Das ist denn auch die Meinung der Landesmedienanstalten und auch von *Hoffmann-Riem* selbst<sup>28</sup>.

Die Befürworter einer Einordnung von Teleshopping als Individualkommunikation verfolgen, bzw. müssen einen anderen Argumentationsgang verfolgen. In der Logik einer Privatisierung der Neuen Medien läge es, den Begriff der Individualkommunikation weit zu fassen, um die Fesseln des Art. 5 GG zu sprengen und der drohenden Rahmenregelung des Rundfunkwesens zu entgehen. In Wahrheit verlaufen die Konfliktlinien komplizierter<sup>29</sup>. Läßt man die politische Dimension und Zielsetzung beiseite und konzentriert sich ganz auf den rechtlich-dogmatischen Aspekt einer notwendigen Abgrenzung von Individual- und Massenkommunikation, so bleibt als Faktum bestehen, daß Teleshopping als Vertriebsform den bisherigen Rahmen dessen, was allgemein konsentiert unter Massenkommunikation zu verstehen ist, sprengt. Nur begrenzt hilfreich ist die Diskussion um die rundfunkrechtliche Einordnung von Pay-TV. Dort besteht Einigkeit, daß eine Betätigung nicht schon deshalb aus Art. 5 I, II GG herausfällt, weil ein Kommunikationsangebot, das prinzipiell für die Allgemeinheit bestimmt ist, individuell abgerufen werden kann<sup>30</sup>. Als Argument dient die Bezugnahme zu den Printmedien, für die eine individuelle Rezeptionsentscheidung und eine individuelle Gestaltung der Rezeptionsmodalitäten schon immer kennzeichnend war. Auch die vertragsrechtliche Bindung des Rezipienten mit der Anstalt im Falle des Pay-TV ändere nichts am Charakter der Massenkommunikation.

Bedenken gegen eine Übertragbarkeit dieses Gedankenganges ergeben sich insofern, als bei Pay-TV der Vertrag mit der Anstalt selbst geschlossen wird und das Kommunikationsangebot unter den Rundfunkbegriff fällt. Bei Teleshopping hingegen bietet die Fernsehanstalt selbst keine Massenkommunikation an, sie stellt vielmehr einem Dritten, dem Betreiber des Teleshopping, das Medium Fernsehen zur Verfügung, um die potentiellen Käufer erreichen zu können. Die Fernsehanstalt fungiert als Mittler. Die Parallele zum Bild-

schirmtext liegt nahe. Dort haben die BTX-Anbieter immer den individuellen Charakter der Kommunikation betont<sup>31</sup>. Noch augenfälliger ist die Parallele dann, wenn Teleshopping-Anbieter und private Fernsehanstalt personell und ökonomisch miteinander verknüpft sind<sup>32</sup>. Dann liegt der Verdacht nahe, daß der Anbieter sich auf Umwegen eine eigene elektronische Verkaufsorganisation aufbauen will, die keinen massenkommunikativen Charakter mehr aufweist. Mag es sich insoweit noch um eine Ausnahme handeln, so bleibt als generelles Problem für die Beurteilung des rundfunkrechtlichen Charakters von Teleshopping die sich einbürgernde Praxis bestehen, daß die Fernsehanstalten selbst die Telefonanrufe der Besteller entgegennehmen und eine Verkaufsprovision erhalten<sup>33</sup>. Sie sind so unmittelbar an dem Vertragsschluß interessiert. Die Show, die möglicherweise massenkommunikativen Charakter trägt, ist nur das Vorspiel zu dem eigentlichen Zweck: dem Vertragsschluß. Damit beteiligen sich die Veranstalter aktiv an der Abwicklung des Geschäfts und werden faktisch zu einem wichtigen Glied in der Verkaufsorganisation des Anbieters – eine Art qualifizierter Vertreter, der mittels des Mediums Fernsehen dem Teleshopping-Anbieter die „Haustür“ öffnet<sup>34</sup>. Wer angesichts dieser Entwicklung vom massenkommunikativen Charakter von Teleshopping spricht, strebt eine Massenkommunikation an, die sich grundlegend von dem unterscheidet, was bislang hierunter verstanden wurde<sup>35</sup>. Die Konsequenz einer Qualifizierung von Teleshopping als Rundfunk gilt es sich vor Augen zu führen: der informationelle Gehalt der Massenkommunikation verliert an Gewicht und am Ende verkehren sich die Wertigkeiten von Werbung und Information in ihr Gegenteil. Massenkommunikation im rundfunkrechtlichen Sinne ist dann die voll kommerzialisierte Informationsverbreitung.

b) *Berichterstattung/Meinungsäußerung versus Werbung/Wirtschaftswerbung/Teleshopping*. Während die Abgrenzung Individual-/Massenkommunikation vordringlich die Form der Verbreitung ins Auge faßt, geht es nun um die Inhalte, die dem Rundfunkbegriff zuzuordnen sind. Denn noch ist zu klären, ob es sich um eine verfassungsrechtlich zulässige Programmform handelt. Konkret kommt es darauf an, die Grenzlinie zwischen zulässiger Berichterstattung und unzulässiger Werbung zu bestimmen.

26) *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I 2 Rdnr. 119.

27) Zu der wettbewerbsrechtlichen Dimension in einer spezifischen EG-Perspektive, s. *Reich*, in: Hans-Bredow-Institut, Rundfunk im Wettbewerb, 1988, 224 ff.

28) epd, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988, 19 „die rundfunkmäßige Verbreitung von Teleshopping-Inhalten dem Rundfunkbegriff (zuzuordnen), scheint mir vertretbar zu sein“ ... schreibt *Hoffmann-Riem*, ohne indes diese Problematik zu vertiefen.

29) Denn die Strategie scheint darauf hinauszulaufen, den Begriff der Massenkommunikation aufzuweichen, dort auch privatwirtschaftliche Tätigkeiten zu etablieren, gleichwohl aber vom Prestige des Art. 5 GG zu profitieren.

30) *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I 2 Rdnr. 125 m. w. Nachw. in Fußn. 250.

31) Um möglichen Anforderungen bzw. Einschränkungen an das Informationsangebot entgegen zu können. Nachw. etwa bei *Micklitz*, NJW 1982, 263, 264.

32) Wir spielen hier auf den Geschäftsführer der Firma *Allkauf* an, der gleichzeitig als Geschäftsführer der Fernsehanstalt EUREKA fungiert, dazu Funk-Korrespondenz Nr. 5, 5. 2. 1988, 2.

33) Letzteres berichtet *Hoffmann-Riem*, epd, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988, 19; Nachw. über die Beteiligung *Hök*, MDR 1989, 770..

34) Insoweit zustimmend die Rundfunkkommission der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen in Funk-Korrespondenz Nr. 12, 25. 3. 1988, 9.

35) Widersprüchlich *Hoffmann-Riem*, epd, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988, 8, der einerseits die Konsequenzen einer Kommerzialisierung des Rundfunks pointiert herausarbeitet, andererseits aber an dem massenkommunikativen Charakter festhalten will.

Die rechtliche Ausgangsposition scheint eindeutig: Einer Einordnung von Teleshopping als Rundfunk-Massenkommunikation könnte entgegenstehen, daß Teleshopping nicht mehr als Berichterstattung angesehen werden kann und somit aus dem Schutzbereich des Art. 5 I 2 GG herausfällt<sup>36</sup>. Nach heute unbestrittener Meinung umfaßt Berichterstattung sowohl Tatsachenmitteilungen als auch Meinungsäußerungen<sup>37</sup>. Teleshopping läßt sich eindeutig weder dem einen noch dem anderen zuordnen. Die Veranstalter selbst neigen dazu, Teleshopping als Werbung zu klassifizieren<sup>38</sup>, wenn gleich absehbar ist, daß die Bemühungen sich darauf konzentrieren werden, einzelne Programmteile als Information zu deklarieren, um der 20%igen Quotierung der Werbung entgegen zu können<sup>39</sup>. Die Frage ist dann, inwieweit auch Werbung über Art. 5 I 2 GG verfassungsrechtlich geschützt wird. Die ökonomischen Realitäten der Rundfunkfinanzierung sprechen eine deutliche Sprache. 50% des Gesamtertrags der ARD für das erste Programm wurden 1984 über Werbeeinnahmen finanziert, bei dem ZDF machten die Werbeeinnahmen in demselben Jahr 33% aus<sup>40</sup>. Ohne Werbeeinnahmen ist der öffentlichrechtliche Rundfunk nicht mehr finanzierbar, der Privatfunk dagegen soll sich ausschließlich über Werbeeinnahmen tragen<sup>40a</sup>. Soll das duale Rundfunksystem Wirklichkeit werden, kann die Frage nicht ausbleiben, inwieweit sich auch der Privatfunk auf die Funktionsgarantie<sup>41</sup> des Art. 5 I 2 GG berufen kann, um eine Ausdehnung der Werbung in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu rechtfertigen<sup>42</sup>. Das ist die Kernfrage einer verfassungsrechtlichen Bewertung von Teleshopping; rundfunk-verfassungsrechtlich zulässiger Teil des Programms oder rundfunk-verfassungsrechtlich unzulässiger Teil wirtschaftlicher Aktivitäten? Die juristische Diskussion dreht sich um den Begriff der Wirtschaftswerbung allgemein, unabhängig von der Art des Mediums.

Ältere Entscheidungen des *BVerfG* faßten die kommerzielle Werbung nicht unter Art. 5 GG, sondern unter Art. 12 GG<sup>43</sup>. Neuere Entscheidungen beziehen die Wirtschaftswerbung dagegen in den Schutz des Art. 5 GG ein<sup>44</sup>. Das *BVerfG* definiert<sup>45</sup>:

„... das Grundrecht der Meinungsfreiheit (kommt) auch für eine Wirtschaftswerbung jedenfalls dann in Betracht, wenn eine Ankündigung einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat oder Angaben enthält, die der Meinungsbildung dienen...“

Es erscheint nicht überinterpretiert, die Entwicklung der Rechtsprechung in einen Zusammenhang zur Ausdehnung des Werbevolumens in den öffentlichen Rundfunkanstalten zu stellen. Versuche, der Werbung im Fernsehen einen Meinungs- und Informationswert abzusprechen, datieren in die Anfänge des Fernsehens zurück<sup>46</sup>. Sieht man von einigen Nachhutgefechten ab<sup>47</sup>, wird deutlich, daß sich die Literatur mit der Rechtsprechung des *BVerfG* arrangiert hat. Lediglich die Begründungen differieren. So folgt *Fuhr*<sup>48</sup> strikt dem Gericht und stellt für die Abgrenzung darauf ab, ob die Werbung Informationswert besitzt und der Meinungsbildung förderlich ist. Ihm dient die Rechtsprechung des *BVerfG* zur Pressefreiheit, wonach Annoncen als Nachrichten anzusehen sind und deshalb dem Schutzbereich des Art. 5 I GG unterfallen<sup>49</sup>, als Rechtfertigungsgrund für eine Einbeziehung der Wirtschaftswerbung in die Rundfunkfreiheit. *Hoffmann/Riem*<sup>50</sup> zieht eine Trennlinie zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten kommunikativen Inhalt der Werbung, der von Art. 5 GG erfaßt werde und der erwerbswirtschaftlichen Betätigung, die Art. 2 GG unterliegen soll. Das läuft im Ergebnis auf eine unterschiedliche Beurteilung von Werbung hinaus, je nachdem ob Werbung als integraler Bestandteil der Funktionsgarantie der Rundfunkfreiheit zur Debatte steht oder ob es gilt, das Verhältnis der Werbung zu den verfas-

sungsrechtlich geschützten Inhalten von Rundfunk zu bestimmen.

Eine Einpassung von Teleshopping in dieses Informationsgefüge fällt nicht leicht. Denn legt man die Rechtsprechung des *BVerfG* zugrunde, so wäre darüber zu entscheiden, ob Teleshopping einen „Informationswert“ besitzt und der „Meinungsbildung“ dient. Nimmt man die Begrifflichkeiten ernst und bildet sie vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zur Berichterstattung ab, so kann die Konsequenz an sich nur lauten, Teleshopping aus dem Anwendungsbereich des Art. 5 GG herauszunehmen. Jede andere Entscheidung würde auf eine völlige Verwässerung der bisherigen Begrifflichkeiten bzw. Umpolung auf die Bedürfnisse eines privatwirtschaftlich organisierten Rundfunkwesens hinauslaufen. Der Tag kann nicht mehr fern sein, an dem Kaffeefahrten ein Bildungswert zugesprochen wird. Rechtsdogmatisch hätte eine Einbeziehung von Teleshopping in den Schutzbereich des Art. 5 GG eine Ausdehnung der Funktionsgarantie des Rundfunks zur Folge. Darunter würden auch erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten fallen, soweit sie dazu beitragen, den Betrieb privater Rundfunkanstalten sicherzustellen. Ob diese Einnahmen aus der Werbung unmittelbar herrühren oder ob sie mittelbar aus Abschlußprovisionen resultieren, erscheint als vernachlässigenswertes Detail. Teleshopping wird, und da ist *Hoffmann/Riem* zuzustimmen, zu einer „Einstiegsdroge für die Vollkommerzialisierung des Rundfunks“<sup>51</sup>. Die Ausdehnung des verfassungsrechtlich zulässigen Programmangebotes müßte auf der anderen Seite mit einer größeren Gestaltungsfreiheit bei der Bestimmung der Grenzen für den Betrieb von Teleshopping korrelieren<sup>52</sup>. Mit anderen Worten: es läge in der Logik der von Art. 5 GG her gedachten Neuen Medien, von einem weiten Werbebegriff auszugehen, aber an diesen Schritt die politische Legitimation zu knüpfen, auf eine Einlösung des Mandats des *BVerfG* zur Festlegung einer Rahmenstruktur zu drängen. Umgekehrt macht es die fehlende Möglichkeit, eine stringente rundfunkrechtliche Zuordnung zu treffen, leicht, die Argumente in ihr Gegenteil zu verkehren und eine Lösung außerhalb des Art. 5 GG zu suchen.

Einen Mittelweg zwischen der Alternative rundfunk-verfassungsrechtlich zulässige Wirtschaftswerbung oder erwerbswirtschaftliche Tätigkeit im Rahmen der Art. 2, 12 GG

36) Unstreitig schützt Art. 5 GG auch das Fernsehen, vgl. insoweit *BVerfGE* 12, 205 (259) = NJW 1961, 547; *BVerfGE* 57, 295 (318) = NJW 1981, 1774; Herzog in: *Maunz-Dürig*, Art. 5 II Rdnr. 197.

37) Vgl. Herzog (o. Fußn. 36) Art. 5 II Rdnr. 2.

38) S. Nachw. o. Fußn. 3.

39) S. zu dieser Einschätzung Funk-Korrespondenz Nr. 5, 5. 2. 1988, 1 und noch unter II 3b.

40) Kühn, ZUM 1986, 372.

40a) Konsequent fordert Hök, MDR 1989, 772, eine gesetzliche Regelung der Finanzierung privaten Rundfunks.

41) Dazu noch II 3 in der Einleitung.

42) Verständlich wird der Streit um die Werbebeschränkungen erst, wenn man sich in die Wettbewerbssituation zwischen privaten und öffentlichen Rundfunkanstalten einerseits und den Printmedien andererseits hineinsetzt, sehr aufschlußreich sind insbesondere die Äußerungen zur Bestandsgarantie der Presse, s. dazu noch unter 3d und die Nachw. in der Fußn. 73.

43) *BVerfGE* 40, 371 = NJW 1976, 559.

44) *BVerfGE* 71, 163 = NJW 1986, 1533, zum ganzen s. die Nachw. bei *Fuhr*, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. (1985), § 23 III 3.

45) *BVerfGE* 71, 163 (175) = NJW 1986, 1533.

46) Dazu gehören die Versuche von *Lerche*, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, 1965, S. 14.

47) Nachw. bei *Fuhr* (o. Fußn. 44), § 23 III 4b, 386.

48) O. Fußn. 44, § 23 III 4b, 387.

49) NJW 1967, 376 ff.

50) *Hoffmann/Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I 2 Rdnr. 130.

51) O. Fußn. 8, 20, 21.

52) Zu dieser Tendenz in der Rechtsprechung des *BVerfG*, den Inhalt der GG-Artikel zu verflüssigen, um in der Grenzziehung flexibler agieren zu können, *Denninger*, in: *Festschr. f. Wassermann*, 1985, S. 279 ff.

gehen *Bultmann-Rahn*<sup>53</sup>. Sie knüpfen an der Unterscheidung der Rundfunkanstalten an, die selbst zwischen instrumentaler und medialer Werbung differenzieren<sup>54</sup>. Erstere wird von Dritten angeboten, letztere bezeichnet die Eigen-Werbung der Fernsehanstalten für sich selbst und ihr Programmangebot. Die Anstalten begreifen die mediale Eigenwerbung nicht als Sendezeit, die den Werbebeschränkungen der Fremdwerbung unterliegt. Eigenwerbung und Fremdwerbung bilden denn auch die Stichworte für *Bultmann-Rahn*. Als integraler Bestandteil der Funktionsgarantie sei Teleshopping auch in seiner intensivsten Form vom Grundrechtsschutz des Art. 5 I GG gedeckt, soweit es sich um Dritt(Fremd-)werbung handle. Eigenwerbung für eigene Produkte des Veranstalters, wenn etwa für Bestellungen die Telefonnummer des Senders angegeben wird und ein Drittanbieter, mit dem der Vertrag zu schließen ist, nicht genannt wird, unterliege dagegen nicht mehr dem Grundrechtsschutz des Art. 5 I GG, da es sich nicht um eine Veranstaltung von Rundfunk als Beteiligung der Meinungsbildung drehe. Einmal berücksichtigt die Unterscheidung Fremd-/Eigenwerbung nicht hinreichend die Herkunft dieser Kriterien. Es handelt sich um keine verfassungsrechtliche Kategorien, sondern um Definitionsanstrengungen der Rundfunkanstalten, die den Eigenanteil an anrechnungsfähigen Werbezeiten möglichst gering halten wollen. Hier aber geht es um Wirtschaftswerbung im Kontext zur Rundfunkfreiheit entweder als Teil der Funktionsgarantie oder als Teil der Inhaltsgarantie des Art. 5 GG. Zum anderen werden Abgrenzungsschwierigkeiten heraufbeschworen, die sich innerhalb des UWG austragen lassen mögen<sup>55</sup>, die aber nicht ausreichen, um die verfassungsrechtliche Dimension von Teleshopping im Netz der Alten und Neuen Medien zu bewältigen.

### 3. Grenzen der Rundfunkfreiheit

Unterstellt, Teleshopping sei wegen des massenkommunikativen Charakters prinzipiell als Rundfunk anzusehen, so ist damit noch nicht gesagt, daß diese „Programmform“ in ähnlicher Weise verbreitet und ausgestrahlt werden kann wie das klassische Fernsehen mit seinem Berichts- und Unterhaltungsteil. Denn gerade die Vielfalt der Neuen Medien, die alle tendenziell vom Rundfunkbegriff abgedeckt werden, macht es notwendig, nach Kriterien zu suchen, die eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Programmformen erlauben. Den Ausgangspunkt bildet der inzwischen wohl allgemein konsenterte Charakter des Art. 5 I 2 GG als sogenanntes Funktions-Grundrecht<sup>56</sup>. Art. 5 I 2 GG erwähnt Presse, Rundfunk und Film, hinzuzudenken sind die Neuen Medien, die ebenfalls in den Schutzbereich fallen, wenn sie massenkommunikativen Charakter tragen. Die staatlich garantierte Kommunikationsfreiheit, die gleichzeitig eine staatliche Gewährleistungspflicht darstellt, richtet sich in Inhalt und Ausmaß nach den spezifischen Eigenheiten der jeweiligen Kommunikationsträger<sup>57</sup>. Hierher gehören Fragen der Verteilung von Funkfrequenzen und auch der für den Betrieb der Funkanstalten erforderliche Finanzaufwand; Kriterien, die bei der bisherigen Form der Verbreitung von Teleshopping noch nicht zum Tragen kommen<sup>58</sup>. Hierher gehören aber auch Inhalt und Ausmaß möglicher Gefahren des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme oder vorhersehbare Mängel einer bestimmten Wirtschaftsform<sup>59</sup>.

a) *Rezipientenfreiheit*. Die Kommunikationsfreiheit des Art. 5 I 2 GG ist keine Einbahnstraße, der Kommunikationsfreiheit steht die Rezipientenfreiheit gegenüber<sup>60</sup>, die zu berücksichtigen ist, wenn Inhalt und Ausmaß der verfassungsrechtlich zulässigen Funktionsbedingungen des jeweiligen Mediums festgelegt werden. Teleshopping will den Besteller beeinflussen, es will einen fließenden Übergang von der

Show über die Werbung hin zum Kaufentschluß schaffen. Ein solcher Eingriff in die Privatsphäre des Verbrauchers verlangt, seine Entscheidungsautonomie aufrecht zu erhalten. Denn andernfalls ist die Rezipientenfreiheit nicht gewährleistet. Das Streben der Veranstalter, Verträge über das Medium Fernsehen abzuwickeln und das Fernsehen als Vertragsschlußmedium zu benutzen, legt es nahe, eine derartige wirtschaftliche Betätigung an den Standards zu messen, die für den Bereich des Zivil- und Wirtschaftsrechts Anwendung finden. Das Zivilrecht verlangt die Wahrung bzw. die Wiederherstellung der Privatautonomie. Danach hätte der Anbieter von Teleshopping alles zu unterlassen, was den Verbraucher in seiner Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt. Gefahren drohen dem Verbraucher aus der untrennbaren Vermischung von Werbung und Information (über den Vertragsschluß). Genau hier hilft das Zivilrecht aber nur bedingt, da die Werbung als dem Vertragsschluß vorgelagert angesehen wird<sup>61</sup>. Aus dem Zivilrecht lassen sich Informations- und Aufklärungspflichten über die Ausgestaltung und das Angebot von Teleshopping ableiten. Die Grenzen der Werbung regelt indessen das UWG<sup>62</sup>. Es liefert eine Kasuistik, die nur in begrenztem Umfang Maßstäbe zur Beurteilung von Teleshopping bereithält. Der Exkurs in das Zivilrecht und das UWG erweist sich deshalb nur sehr bedingt als hilfreich, um die Grenzen der Rundfunkfreiheit zu bestimmen. Das muß kein Fehler sein. Im Gegenteil bietet das öffentliche Recht dem Gesetzgeber eine größere Gestaltungsfreiheit, zumal dann, wenn man von einer Neu-Regelung der Rundfunkordnung ausgeht.

Will man mit der Rezipientenfreiheit Ernst machen, wäre es notwendig, über einen Mechanismus nachzudenken, der es erlaubte, Werbung und eigentlichen Verkauf streng voneinander zu trennen. Als Vorbild kann die französische Regelung dienen<sup>63</sup>. Demnach erschiene es verfassungsmäßig geboten, die Anbieter zu verpflichten, Teleshoppingsendungen als solche zu kennzeichnen und sie streng von anderen Sendungen zu trennen. Sie dürften auch nicht von Werbung unterbrochen werden. Denn andernfalls bestünde wieder die Gefahr der Vermischung von Werbung und Information. Teleshopping bliebe zulässig, aber nur in der Form, daß dem Verbraucher die Verkaufsangebote hintereinander präsentiert werden<sup>64</sup>. Um eine Verquickung mit dem Anbieter zu verhindern, müßte gesetzlich klargestellt werden, daß die Veranstalter die Anrufe der Verbraucher nicht selbst entgegennehmen dürfen.

53) Fußn. \*, unter II; dagegen *Hök*, MDR 1989, 771.

54) Dazu *Fuhr* (o. Fußn. 44), § 22 III Anm. 1, und *Ortry*, AfP 1988, 122 unter d.

55) S. *Bultmann-Rahn* (o. Fußn. \*), unter IV.

56) S. *Herzog* (o. Fußn. 35), Art. 5 Rdnrn. 199 ff.

57) S. dazu *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I 2 Rdnrn. 123, 126.

58) Das kann aber sehr schnell wichtig werden, wenn der Sender sich mit Teleshopping finanziert; die Funk-Korrespondenz Nr. 5/5. 2. 1988, S. 3 spricht von Bartering, einer Art Naturaltausch, bei dem EUREKA nicht die TV-Rechte erwerben mußte sondern dem Programmanbieter kostenlos Werbezeit zur Verfügung stellt.

59) S. Nachw. aus der Rechtsprechung bei *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I 2 Rdnr. 126.

60) Dazu *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I 2 Rdnrn. 82 ff.

61) Eine systematische Einbeziehung der Werbung in den Vertragsschluß würde voraussetzen, das Verhältnis von invitatio, Angebot und Annahme neu zu bestimmen, dazu *Bultmann-Rahn* (o. Fußn. \*), unter III 1.

62) S. *Bultmann-Rahn* (o. Fußn. \*), unter IV.

63) *Décision no 88-36 du 4 février 1988* fixant les règles de programmation des émissions dites „télé-achat“, Dalloz 1988. L. 154 ff.; in diese Richtung weisen auch Überlegungen des ULR von Schleswig-Holstein epd/Kirche und Rundfunk Nr. 53 v. 6. 7. 1988, 14 ff.

64) S. zu dieser Konsequenz für Frankreich Funk-Korrespondenz Nr. 9, 4. 3. 1988, 10.

Die Problematik einer so verstandenen Rezipientenfreiheit liegt auf der Hand. Genau jene Vermischung von Werbung und Information, die Teleshopping für die Anbieter so attraktiv macht, wäre gesetzlich verboten. Vermarktungsvorschriften würden deshalb de facto ein Verbot von Teleshopping bewirken bzw. Teleshopping als Vertriebsform ökonomisch uninteressant machen. Die politischen Auseinandersetzungen um eine solche Regelung lassen sich leicht prognostizieren. Die Landesmedienanstalten gehen denn auch einen anderen Weg.

b) *Grenzen der zulässigen Werbung.* Sie ordnen Teleshopping der Werbung zu. Folgerichtig ergeben sich die Grenzen der zulässigen Verbreitung von Teleshopping aus den Landesmediengesetzen und dem Staatsvertrag vom 3. 4. 1987<sup>65</sup>. Denn wenn Teleshopping als Rundfunk zu qualifizieren ist, so gelten die im Staatsvertrag vorgesehenen Werbebeschränkungen. Für die Verbreitung von Werbung bestehen folgende Regeln<sup>66</sup>:

Werbung ist vom übrigen Programm deutlich zu trennen und als solche zu kennzeichnen<sup>67</sup>. Die Kennzeichnung soll durch ein akustisches Signal vor Beginn der Werbesendung erfolgen. Darüber hinaus soll durch ein optisches Signal, ein Werbelogo o. ä. im Rahmen der laufenden Sendung Werbung angekündigt werden und – zur Erkennbarkeit für den zuschaltenden Zuschauer – eine Kennzeichnung für die gesamte Dauer der Sendung enthalten<sup>68</sup>. Werbung darf das übrige Rundfunkprogramm inhaltlich nicht beeinflussen. Sie darf sich nicht an Jugendliche wenden und deren Unerfahrenheit ausnutzen<sup>69</sup>. Fernsehwerbung darf nur in Blöcken verbreitet werden<sup>70</sup>. Werbung darf in der täglichen Sendezeit nicht mehr als einen Anteil von 20 von Hundert einnehmen<sup>71</sup>. Ausnahmen bestehen für gesponserte Sendungen, zu denen Teleshopping aber bereits begrifflich nicht gehört, weil Sponsorensendungen gerade nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Interessen des Sponsors oder eines anderen stehen dürfen<sup>72</sup>. Dieser Regelungsansatz deckt sich mit der *EG-Kommission* zur Festlegung gemeinschaftsweiter Werbebeschränkungen<sup>73</sup>.

Überträgt man diese Regelungen auf Teleshopping, ergäbe sich: Der Umfang von Teleshopping bliebe begrenzt neben anderen Werbesendungen. Bei einem Vollprogramm von 14–16 Stunden Sendezeit stünden täglich für Werbesendungen etwa 3 Stunden zur Verfügung. Insbesondere für Rundfunkveranstalter, die lediglich Teilprogramme in den Vormittags- oder in den frühen Abendstunden senden, würde die Möglichkeit zur Vorbereitung von Teleshopping weiter verringert.

Eine simple Übertragung der Werbebeschränkungen auf Teleshopping verkennt jedoch den spezifischen Charakter dieser Sendeform, auf den keine der geltenden Einzelregelungen passen kann und will. Teleshopping verliert aus der Perspektive der Anbieter seinen Sinn, wenn Werbung und Information voneinander getrennt werden. Kennzeichnungspflichten lassen sich faktisch nicht realisieren. Die aus der Diskussion um die Einführung von BTX übernommene Pflicht verfehlte schon dort seinen Zweck<sup>74</sup>, bei der ungleich entwickelteren Vertriebsform Teleshopping läßt sie sich nicht durchhalten. Dasselbe gilt für das Gebot der Blockwerbung. *Hoffmann/Riem* ist uneingeschränkt beizupflichten, wenn er schreibt<sup>75</sup>:

„Mit den für Werbung bestehenden Beschränkungen kann Teleshopping nach allem nur leben, wenn sie in der Praxis bis zur Unkenntlichkeit entstellt werden.“

*Hoffmann/Riem* zieht aus diesem Gedankengang den Schluß, daß Teleshopping sich von den rundfunkrechtlichen Werbebeschränkungen befreien muß und so den Weg ebnet für eine wesentlich liberalere Handhabung von Werbung in den öffentlichrechtlichen und den privaten Rundfunkanstalten<sup>76</sup>.

c) *Verbot lokaler Rundfunkwerbung: das sogenannte Verleger-Privileg*<sup>77</sup>. Als Stolperstein für den Einsatz von Teleshopping

könnte sich das in den Landesmediengesetzen eingefügte Verleger-Privileg erweisen. Zum Schutz der lokalen Verleger haben einige Landesmediengesetze die lokale Rundfunkwerbung verboten<sup>78</sup>. Danach bleibt den regionalen Rundfunkveranstaltern der Zugang zu dem lokalen Werbemarkt versperrt<sup>79</sup>. Die Regelung dient der Existenzsicherung lokaler zumeist wirtschaftlich schwächerer Kleinverleger, die ihre Haupteinnahmen aus dem lokalen Anzeigemarkt erzielen. Hier interessiert nicht, inwieweit diese Bestandsschutzgarantie der lokalen Presse mit der Verfassung vereinbar ist. Wir möchten uns allein auf die Frage konzentrieren, ob Teleshopping das lokale Verleger-Privileg verletzt.

Friktionen zwischen der lokalen Presse und einem Anbieter von Teleshopping sind denkbar, wenn ein lokal ansässiges Unternehmen seine Produkte mittels dieser neuen Distributionsform verkaufen will. Ein solcher Anbieter würde sich nicht mehr an die lokale Presse wenden und dort für seine Produkte werben. Teleshopping könnte die Annonce wenigstens zum Teil ersetzen, zumal Werbung und Vertragschluß stufenlos ineinander fließen. Die Grenze zur überregionalen Werbung läßt sich vergleichsweise einfach ziehen. Auftraggeber von Annoncen in lokalen Tageszeitungen sind typischerweise kleine Gewerbetreibende, deren Einzugsgebiet lokal beschränkt ist bzw. Kaufhäuser oder Ladenketten, die ihre Produkte über ein engmaschiges Filialnetz anbieten. Nun fällt es schwer, sich vorzustellen, daß beide Anbietergruppen auf Teleshopping umstellen und den normalen Ladenverkauf einstellen. Eine solche Entwicklung müßte bei den überregionalen Handelshäusern mit einem engen Filialnetz zu einer Konzentration des Warenangebotes an einem Ort führen. Gleichwohl handelt es sich um keine bloße Fiktion, wie das Beispiel von Allkauf zeigt<sup>80</sup>, das seine Produkte, erleichtert durch die personelle Verflechtung, über einen privaten Rundfunkveranstalter anbietet. Hier scheint das lokale Werbeverbot bereits verletzt zu sein. Umgekehrt sollte nicht übersehen werden, daß das lokale Werbeverbot verfassungsrechtlich auf tönere-

65) Abgedr. in: Funk-Korrespondenz Nr. 13/27. 3. 1987 Beil.: Dokumentation Medienpolitik.

66) Diese Ausführungen sind von *Bultmann-Rahn* (o. Fußn. \*) übernommen.

67) Art. 7 IV Rundfunkstaatsvertrag v. 3. 4. 1987, vgl. auch § 30 Nr. 3 BadWürttMedienG, § 35 II SaarlMedienG, § 22 I NRWMedienG.

68) Pressemitteilung der Hamburgischen Anstalt für neue Medien v. 26. 5. 1988.

69) Art. 7 VI Rundfunkstaatsvertrag.

70) Art. 7 III Rundfunkstaatsvertrag.

71) Art. 7 VII Rundfunkstaatsvertrag, die Landesmediengesetze orientieren sich an dieser 20%-Regelung, im Detail zeigen sich aber erhebliche Unterschiede, dazu *Kühn*, ZUM 1986, 370 ff.

72) Art. 7 VII Rundfunkstaatsvertrag.

73) KOM (86) 146/2 endg. v. 6. 6. 1986 Vorschlag der Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit; s. auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses AmtsBl Nr. C 232/29 v. 31. 8. 1987; Stellungnahme des EP AfP Nr. C 49 v. 22. 2. 88, 53 ff., geänderter Vorschlag der Kommission KOM (88) 154 endg. v. 21. 3. 88 AfP C 110 v. 27. 4. 1988, 3 ff.; s. in einer europäischen Perspektive, die hier nicht vertieft behandelt wird: *Sepstrup Media Perspektiven 2/85*, 99 ff.; *Henning-Bodewig*, GRUR Int. 1987, 538 ff.; Arbeitskreis Werbefernsehen der dt. Wirtschaft (Hrsg.) *Europafernsehen u. Werbung. Chancen für die dt. und europäische Medienpolitik*, Baden-Baden 1987, *Kresse*, WRP 1988, 575 ff.; *Schwartz*, EuR 1989, 1 ff.

74) So schon *Micklitz*, NJW 1982, 264, 266.

75) epd, Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 8. 6. 1988, 20 dritter Absatz a. E.

76) In diesem Sinne auch *Haeckel*, Medien Dialog Nr. 8/88, 7 ff.

77) *Stammler*, AfP 1987, 959 ff., und *Degenhart*, AfP 1987, 649 ff.

78) Darauf laufen die Landesmediengesetze von Niedersachsen und Schleswig-Holstein jedenfalls im Ergebnis hinaus, Nachw. bei *Stammler*, AfP 1987, 666 Fußn. 64; für Baden-Württemberg s. auch *Bullinger-Gödel*, BadWürttMedienG, 1985 § 30, 228 ff.

79) Sog. Fensterendungen sind jedoch erlaubt, Nachw. o. Fußn. 77.

80) Nachw. o. Fußn. 32.

nen Füßen steht, und daß der Konzentrationsprozeß innerhalb der Presse weiter voranschreitet<sup>81</sup>.

#### IV. Schlußfolgerungen

Eine Entscheidung darüber, ob Teleshopping als Rundfunk zu behandeln ist oder nicht, hat weitreichende Auswirkungen auf die Bewertung der Neuen Medien insgesamt. Geht man diesen Schritt, erscheint es nur konsequent, Teleshopping als zulässige Programmform zu akzeptieren. Dann aber gerät der bisherige Begriff des Rundfunks, der zwischen zulässiger Wirtschaftswerbung und unzulässiger erwerbswirtschaftlicher Betätigung differenziert, ins Wanken. Denn konsequenterweise müßten auch Formen der erwerbswirtschaftlichen Betätigung in den Rundfunkbegriff integriert werden. Als Legitimation würde das duale Rundfunksystem und die notwendige Funktionsgarantie auch für private Anbieter dienen. Die Gefahr einer solchen Entwicklung liegt auf der Hand. Der Vollkommerzialisierung des Rundfunks stünde nichts mehr im Wege. Zwei Überlegungen können indessen diesen Schritt rechtfertigen. Ein weiter Rundfunkbegriff schafft eine gute Legitimation für die vom *BVerfG* geforderte Rahmenordnung für die Neuen Medien. Schließlich verbliebe die Regelung der Neuen Medien so im Öffentlichen Recht, der Gesetzgeber hätte tendenziell gute Voraussetzungen, einen Eingriff in die Marktstruktur zu begründen. Hilfreich erscheint der Vorschlag von *Haackel*, Teleshopping in einen eigenen Kanal zu verlegen und die Sendezeiten an potentielle Anbieter zu verkaufen<sup>82</sup>. Jedenfalls ist es an der Zeit, die zukünftige rundfunkrechtliche Ausgestaltung von Teleshopping öffentlich zu diskutieren.

---

81) Zu beiden Gesichtspunkten s. *Stammler*, AfP 1987, 666f., und *Degenhart*, AfP 1987, 655.

82) S. *Medien Dialog* Nr. 8/88.