

Rundfunkrecht

*Die Organisation des Rundfunks in
der Bundesrepublik Deutschland*

von

Dr. Albrecht Hesse

Justitiariat des Bayerischen Rundfunks,
Lehrbeauftragter an der Universität München

2., neubearbeitete Auflage

Verlag Franz Vahlen München

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV

1. Kapitel: Geschichte des Rundfunks

I. Von 1923 bis 1945	1
1. Weimarer Republik	1
a) Die Anfänge des Unterhaltungsrundfunks	1
b) Die Rundfunkordnung von 1926	3
c) Die Rundfunkordnung von 1932	5
2. Das „Dritte Reich“	6
3. Zusammenfassung	7
II. Der Wiederaufbau des Rundfunks	8
1. Unter der Aufsicht der Alliierten	8
2. Die Wiedererlangung der Souveränität	11
III. Die bundesstaatliche Entwicklung	12
1. Länderkooperation	12
a) Kooperation auf der Ebene der Rundfunkanstalten	12
b) Kooperation auf staatlicher Ebene	13
2. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern	15
a) Die Entwicklung von 1949 bis 1961	15
b) Das Fernsehurteil	16
c) Die Folgen des Fernsehurteils	17
d) Der Streit um die Rundfunkgebühr	18
3. Zusammenfassung	19
IV. Der Weg zur Einführung privaten Rundfunks	20
1. Der Streit um die Rundfunkwerbung	20
2. Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern	21
3. Das Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland und die „Freie Rundfunk AG“	22
4. Der Weg zum dualen Rundfunksystem	24
a) Die Argumente für und gegen privaten Rundfunk	24
b) Die Einführung der neuen Techniken	26
c) Die Landesmediengesetze	27
d) Die Auseinandersetzungen im Vorfeld des Staatsvertrages	29
e) Das Niedersachsen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts	31
f) Der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens	32
V. Die Wiedervereinigung	33
1. Rundfunk in der sowjetischen Besatzungszone	33
2. Entwicklung des Rundfunks in der DDR	34
3. Die Phase des Umbruchs	35
a) Mediengesetzgebungskommission und Medienbeschluß der Volkskammer	35

b) Der Medienkontrollrat	36
c) Medienministerium und Medienausschuß	36
d) Das Rundfunküberleitungsgesetz	36
4. Die Einrichtung nach Art. 36 Einigungsvertrag	37
5. Konstituierung der Rundfunkordnung in den neuen Ländern	38
a) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	38
b) Privater Rundfunk	40
c) Beitritt zu den Rundfunkstaatsverträgen	41
6. Verpaßte Chancen bei der Neuordnung	42
2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Rundfunkorganisation	
I. Die Kompetenzen im Rundfunkbereich nach dem Grundgesetz	46
1. Grundlinien der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und ihre Bedeutung	46
2. Rundfunk und Telekommunikation	48
a) Die Abgrenzung seit dem Fernsehurteil	48
b) Liberalisierung und Infrastrukturauftrag	50
c) Folgen für die Kapazitätsbereitstellung	51
3. Rundfunk und Wirtschaftsrecht	54
4. Europarecht	55
5. Auslandsrundfunk	56
6. Kooperation im Bundesstaat	57
II. Die Rundfunkfreiheit	59
1. Die Funktion des Rundfunks	60
2. Staatsfreiheit des Rundfunks	64
3. Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit	65
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	66
b) Zur Kritik der Rechtsprechung	67
c) Rechtslage im Ausland	68
4. Vorbehalt gesetzlicher Regelung	71
5. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	72
6. Normziel und Wandel der tatsächlichen Verhältnisse	74
3. Kapitel: Rundfunkstaatsvertrag – Allgemeiner Teil	
I. Der Rundfunkbegriff	77
1. Die Bedeutung des Rundfunkbegriffs	77
2. Der technische Sachverhalt	78
a) Interaktivität	78
b) Kanalervielfachung	79
c) Digitaler Hörfunk – DAB	80
3. Verfassungsrechtliche Anforderungen	80
4. Gesetzliche Ausgestaltung	82
a) Der Rundfunkstaatsvertrag	82
b) Der Mediendienstestaatsvertrag	82
c) Das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz des Bundes	84
d) Bewertung	85
II. Jugendschutz	86
1. Regelungsbedürfnis	86
2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	87

3. Gesetzliche Ausgestaltung	88
a) Unzulässigkeit von Sendungen	89
b) Sendezeitbeschränkungen	90
4. Verfahren	91
III. Kurzberichterstattung	93
1. Regelungsbedürfnis	93
2. Das Urteil des BVerfG zur Kurzberichterstattung	95
3. Gesetzliche Ausgestaltung	97
a) Inhalt des Kurzberichterstattungsrechts	97
b) Beschränkungen	98
c) Verfahren der Geltendmachung	98
4. Hörfunk	100
(IV) Werbung	100
1. Begriff der Werbung	101
2. Anforderungen an den Inhalt der Werbung	103
3. Trennung von Werbung und Programm	104
a) Schutzzweck des Gebots der Trennung von Werbung und Programm	104
b) Einzelfälle	105
(V) Sponsoring	108
1. Gegenstand	109
2. Der Begriff der Sendung	111
3. Der Sponsorhinweis	111
a) Zweck des Sponsorhinweises	111
b) Dauer des Sponsorhinweises	112
c) Platzierung des Sponsorhinweises	112
d) Gestaltung des Sponsorhinweises	113

4. Kapitel: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

I. Die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System	115
II. Der Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	118
1. Grundversorgung	118
a) Die Elemente der Grundversorgung	118
b) Verfassungsrechtliche Begründung	119
c) Grundversorgung als Zielwert	121
d) Grundversorgung keine Mindestversorgung	122
e) Bestands- und Entwicklungsgarantie	123
f) Programmautonomie	125
g) Keine Privatisierbarkeit der Grundversorgung	125
2. Der gesetzliche Programmauftrag	126
a) Die gesetzliche Ausgestaltung	126
b) Das Verhältnis zwischen gesetzlichem Programmauftrag und Programmautonomie	128
3. Die technische Verbreitung der Programme	130
a) Nutzung der Satellitentechnik	130
b) Die Bedeutung des Rundfunkbegriffs	131
4. Wirtschaftliche Betätigung der Rundfunkanstalten	132
a) Programmherstellung und -verwertung	133
b) Programmzeitschriften	134

c) Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk	135
d) Randnutzung	135
III. Die Rundfunkanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts	136
1. Die Anstaltsform in der verwaltungsrechtlichen Dogmatik	136
2. Die Bedeutung der Einordnung	137
3. Rundfunkanstalt als Sondertypus	138
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	138
b) Der Charakter der Aufgabe als entscheidendes Kriterium	139
c) Neuere Versuche der Differenzierung	142
IV. Grundrechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	143
1. Bedeutung der Grundrechtsfähigkeit	143
2. Allgemeine Lehren zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts	144
3. Grundrechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	145
a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	145
b) Grundrechtsfähigkeit außerhalb der Rundfunkfreiheit	146
V. Interne Struktur der Rundfunkanstalten	147
1. Der Intendant	148
a) Allgemeines	148
b) Anstaltsleitung und Programmverantwortung	149
c) „Drittssendungen“	152
2. Der Rundfunkrat	153
a) Aufgabe	153
b) Zusammensetzung	154
c) Stellung der Mitglieder	156
d) Verfahren	157
e) Befugnisse	157
3. Verhältnis zwischen Rundfunkrat und Intendant	159
4. Der Verwaltungsrat	162
5. Die Programmgrundsätze	164
a) Allgemeines	164
b) Insbesondere: Die „Ausgewogenheit“	166
c) Der Zusammenhang zwischen Programmgrundsätzen und Organisation	166
VI. Staatliche Aufsicht	168
1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	168
2. Rechtliche Grundlagen	170
3. Grenzen staatlicher Aufsicht	171
a) Subsidiarität	172
b) Aufsichtsmaßstab	172
c) Bereiche	173
d) Aufsichtsmittel	173
e) Verfassungskonforme Auslegung	174
VII. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	174
1. Grundsatz funktionsgerechter Finanzierung	174
2. Gebührenfinanzierung	175
a) Rechtsgrundlagen	175
b) Eigenart und Bedeutung	176

c) Verfahren der Festsetzung	178
aa) Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts	180
bb) Die gesetzliche Neuregelung	181
cc) Bewertung des neuen Verfahrens	182
3. Finanzierung aus Werbeeinnahmen	186
a) Bedeutung und Eigenart der Werbung im bestehenden Finanzierungssystem	186
b) Gesetzliche Regelung	187
4. Pay-TV	189
5. Rechnungskontrolle	190
a) Kontrollmechanismen	190
b) Kontrollmaßstab	191
c) Grenzen staatlicher Finanzkontrolle	192
VIII. ARD	194
1. Aufgaben und Rechtsgrundlagen	194
2. Organisation	196
a) Satzung	196
b) Fernsehvertrag	197
c) Mehrheiten	198
3. Programmverantwortung	199
4. Finanzverteilung	201
5. Kapitel: Privater Rundfunk	
I. Funktion des privaten Rundfunks im dualen System	205
II. Rechtsgrundlagen	208
III. Organisation	212
1. Landesmedienanstalten	213
a) Rechtsform	214
b) Aufgaben	215
c) Kooperation zwischen den Landesmedienanstalten	216
d) Organe	218
e) Staatliche Aufsicht über die Landesmedienanstalten	221
f) Finanzierung	221
2. Erlaubnisverfahren	222
a) Erlaubnisvorbehalt	222
b) Eigenart der Erlaubnis	223
c) Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze	224
3. Aufsicht über private Veranstalter	225
a) Mittel	225
b) Aufsichtsmaßstab	227
c) Effektivität der Aufsicht	228
4. Die Anforderungen an private Programmveranstalter	228
a) Persönlichkeitsschutz	229
b) Programmgrundsätze	229
c) Eigenproduktionsquoten	230
d) Werbevorschriften	231
5. Gerichtliche Kontrolle	234
IV. Zugang	236
1. Inkompatibilitätsregelungen	236

2. Vielfaltsicherungen	238
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen	238
b) Die Gründe für die Konzentration im Rundfunk	239
c) Die Wege der gesetzlichen Ausgestaltung	240
d) Vielfaltsicherung im bundesweiten Fernsehen nach RfStV	241
aa) Die Regelung im RfStV 1991	241
bb) Das Zuschaueranteilsmodell	241
cc) Kooperation der Landesmedienanstalten und die KEK	243
dd) Kritik der Neuregelung	244
e) Vielfaltsicherung nach den Landesmediengesetzen	245
aa) Außenpluralismus	246
bb) Binnenpluralismus	247
cc) Verbot mehrfacher Programmveranstaltung	248
cd) Verflechtung von Presse und Rundfunk	248
f) Verhältnis zum Kartellrecht	250
3. Verteilung knapper Übertragungskapazitäten	251
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen und praktische Bedeutung	251
b) Gesetzliche Ausgestaltung	253
c) Frequenzverteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk	255
4. Sonstige Zugangsmöglichkeiten	256
a) Offener Kanal und nicht-kommerzieller Rundfunk	256
b) Drittsenderechte der Kirchen	257
c) Wahlwerbung der politischen Parteien	258
V. Sonderformen der Rundfunkorganisation	260
1. Die öffentlich-rechtliche Trägerschaft in Bayern	260
a) Art. 111 a Abs. 2 BV	260
b) Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 22. 11. 1986	261
c) Duales System auch in Bayern?	262
2. Das „Zwei-Säulenmodell“ in Nordrhein Westfalen	264
a) Regelungsziel	264
b) Veranstaltergemeinschaft	264
c) Betriebsgesellschaft	265
d) Abstimmung zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft	265
VI. Die Regelungen über die Weiterverbreitung	266
1. Praktische Bedeutung	266
2. Rechtliche Einordnung	267
3. Rechtliche Ausgestaltung	268
a) Anwendungsbereich	268
b) Anzeigepflicht	269
c) Inhaltliche Anforderungen	270
d) Durchsetzbarkeit der materiellen Anforderungen	271
4. Einspeisungsrangfolge	271
a) Kabelbelegung als planerische Entscheidung	271
b) Das Vorrangmodell	272
c) Das Auswahlmodell	274
d) Gerichtliche Überprüfbarkeit	274
e) Verhältnis zum europäischen Recht	275

6. Kapitel: Digitaler Rundfunk

I. Sachverhalt	277
1. Allgemeine Entwicklungslinien	277
2. Übertragungstechnik	279
3. Technisch-administrative Dienstleistungen	279
II. Regelungsbedürfnis	281
III. Einzelfragen	284
1. Rechtsgrundlagen	284
2. Offenheit der Vertriebsstrukturen	285
3. Elektronische Benutzerführungssysteme	288
4. Exklusivrechte	290
5. Kabeleinspeisung	292
6. Jugendschutz	293
7. Datenschutz	294

7. Kapitel: Rundfunk im europäischen Rahmen

I. Regelungsbedürfnis	297
1. Die technische Entwicklung	297
2. Auswirkungen auf die innerstaatliche Rundfunkordnung	299
3. Innerstaatliche Regelungsmöglichkeiten gegenüber ausländischen Rundfunkprogrammen	301
a) Die allgemeine Rechtsordnung	301
b) Durchsetzbarkeit rundfunkspezifischer Regelungen	303
II. Medienrecht der Europäischen Gemeinschaft	306
1. Das Europäische Gemeinschaftsrecht	306
a) Bestand und innerstaatliche Geltung des Gemeinschaftsrecht	306
b) Gemeinschaftsrecht und nationales Recht	307
2. Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für die deutsche Rundfunkordnung	309
a) Der Einfluß der EG und seine Auswirkungen	309
b) Fragen des Primärrechts	311
aa) Die Dienstleistungsfreiheit	311
bb) Art. 92 EG-Vertrag und die Protokollerklärung	313
cc) Art. 128 EG-Vertrag	316
dd) Demokratische Funktion des Rundfunks und Subsidiaritätsprinzip ..	316
c) Sekundärrecht: Die Fernsehrichtlinie und weitere Richtlinien	318
aa) Entstehungsgeschichte	318
bb) Regelungsgehalt der Fernsehrichtlinie	320
cc) Revision der Fernsehrichtlinie	323
dd) Weitere Richtlinien und Richtlinienvorhaben der EU mit Auswirkung auf den Rundfunk	325
ee) Exkurs: Die Konvention des Europarats über grenzüberschreitendes Fernsehen	327
d) Die Rechtsprechung	329
aa) Europäischer Gerichtshof	329
bb) Bundesverfassungsgericht	331
3. Neue Entwicklungen und Ordnungsvorstellungen der Kommission	333
a) Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie	333
b) Electronic commerce	334

c) Konvergenz von Telekommunikation und audiovisuellem Sektor	334
d) Transparenzrichtlinie	336
4. Ausblick	337
Verzeichnis grundlegender Rechtsprechung und Literatur	339
Register	343