

Dr. Harald Vinke

Medienrecht

2. Teil

D. Rundfunkrecht

I. Geschichte des Rundfunks in Deutschland

1. Die Rundfunkordnung von 1923 bis 1932

- private Programmgesellschaften unter dem Dach der Reichsrundfunkgesellschaft (RRG)
- reines Unterhaltungsprogramm.
- beherrschender Einfluss der Deutschen Reichspost (zuständig für technische Verbreitung)
- Ausschluss politischer Parteien

2. Die Rundfunkordnung von 1932 bis 1933

- Organisation des Rundfunks in Richtung auf einen “Staatsrundfunk”
- das Reich hält 51 % an RRG und Programmgesellschaften, die Länder 49 %
- Verstärkte Einwirkungsmöglichkeiten von Reich und Ländern auf die RRG und die Programmgesellschaften

3. Die Rundfunkordnung von 1933 bis 1945

- Zentralisierung des Rundfunks
- Instrument der nationalsozialistischen Propaganda
- zuständig ist der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda
- technische Angelegenheiten des Rundfunks verblieben der DRP

4. Rundfunk zur Besetzungszeit

- Besatzungsmächte verbieten den Betrieb von Rundfunkanlagen durch deutsche Stellen
- die beschlagnahmten Sender werden von den Besatzungsmächten betrieben
- schrittweise Rückgabe
- Ziel: Ausschaltung staatlichen Einfluss auf den Rundfunk
- Bildung von öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in den drei westlichen Besatzungszonen
 - Recht der Selbstverwaltung
 - eng umrissene Staatsaufsicht.
 - Sicherung der Staatsfreiheit und der (partei-) politischer Neutralität.
 - Übereignung des gesamten Rundfunkvermögens der DRP und der RRG an die Rundfunkanstalten

5. Weitere Entwicklung

- 1950 Bildung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) (= vertraglicher Zusammenschluss der einzelnen Sendeanstalten)
- Anfang 1959: Deutsche Bundespost beginnt mit dem Aufbau eines zweiten Fernseh-sendernetzes
- September 1959: Bundeskabinett verabschiedet den Entwurf eines Bundesrundfunkge-setzes.
 - Schaffung eines Deutschen Rundfunkverbandes:
 - Deutsche Welle für das Ausland
 - Deutschlandfunk für Deutschland und das Ausland
 - Deutschland-Fernsehen.
 - Mehrheit im Bundestag nur für die Teile, die den Deutschlandfunk und die Deutsche Welle betreffen.
 - Regelungen über das Deutschland-Fernsehen werden abgelehnt ⇒ Gründung der **“Deutschland Fernsehen GmbH”** durch die Bundesregierung

BVerfG: Gesetz verfassungswidrig; Bund hat nur Kompetenzen für Fernmeldewe-sen

- 80er Jahre: Technische Entwicklung (Verkabelung) vergrößert Übertragungskapazitäten ⇒ Weg zum Privatrundfunk frei
- Rechtsprechung des BVerfG schafft duale Rundfunkordnung

II. Rundfunk unter dem Grundgesetz

1. Begriff des Rundfunks

Regelung in Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG

Definition:

Rundfunk ist die Verbreitung von *Darbietungen* aller Art, die für die *Allgemeinheit* bestimmt sind (Gegensatz: Individualkommunikation) und mit Hilfe *elektromagneti-scher Schwingungen* verbreitet werden

a) Darbietungen

- Begriff erfasst sämtliche für die öffentliche und private Meinungsbildung re-levanter Informationen.

- von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützt sind demnach sämtliche Programmsparten wie Bildungs-, Beratungs-, Informations- und Unterhaltungssendungen.
- Informationen, welche keine Relevanz für den Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung aufweisen, werden von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht erfasst (etwa Verbreitung von PC-Software zur Textverarbeitung auf digitalem Übertragungswege).

b) Allgemeinheit

- Darbietungen an eine “*beliebige Öffentlichkeit*”: unbestimmter Personenkreis
- einseitig an eine Vielzahl von Empfängern gerichtet ↔ Telekommunikation

c) Elektromagnetische Schwingungen als Übertragungsmedien

- sämtl. Erscheinungsformen elektromagnetischer Schwingungen ↔ Presse

III. Ausgestaltung des Rundfunkrechts durch das BVerfG

Das Rundfunkrecht ist in seinen Einzelheiten vom BVerfG aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 2.Alt. GG (Rundfunkfreiheit) ausgeformt worden

Besonderheit gegenüber anderen Grundrechten:

Die Rundfunkfreiheit ist eine **dienende Freiheit** (grundlegend BVerfGE 57, 295, 319f.).

Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ermächtigt ihren Träger nicht zu beliebigem Gebrauch. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit wird seinem Träger nicht "zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung" eingeräumt. Als dienende Freiheit wird sie nicht primär im Interesse der Rundfunkveranstalter, sondern im Interesse freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung gewährleistet.

Konsequenz:

Dieser dienenden Funktion gegenüber dem Prozeß freier Meinungsbildung kann die Rundfunkfreiheit nur entsprechen, wenn

1. der **Rundfunk frei von staatlicher Beherrschung und Einflussnahme** bleibt (status negativus),

2. sichergestellt ist, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Zur Erreichung dieses Normziels bedarf es materieller, organisatorischer und prozeduraler Regelungen, mithin einer vielfaltstiftenden und erhaltenden positiven Ordnung (Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit).

⇒ Grundversorgungsauftrag:

- Programme für die Gesamtheit der Bevölkerung
- Information in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags
- Sicherung der Meinungsvielfalt

Grundversorgung muss durch *öffentlich-rechtlichen Anstalten* sichergestellt werden

daraus folgt eine Bestands- und Entwicklungsgarantie: = ausreichende Mittel!

daneben auch *privater Rundfunk* zulässig:

- Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit und Sachlichkeit
- Verhinderung der Aushöhlung des öffentlichen Programmauftrages
- durch begrenzte Staatsaufsicht
- Meinungsvielfalt durch Außen- oder Binnenpluralismus

IV. Rechtlicher Regelungsrahmen

1. Staatsverträge

da grds. Länder zuständig sind, ist Rundfunkgesetzgebung Ländersache

Problem: Rundfunk überschreitet Ländergrenzen
→ einheitliche Reglung *durch Länder* erforderlich

Lösung: Staatsverträge = Länder einigen sich auf einen Vertrag, der in jedem teilnehmende Land durch ein Zustimmungsgesetz zum Landesrecht wird

z.B. Rundfunkstaatsvertrag,
Jugendmedienschutzstaatsvertrag,
MDR-Staatsvertrag (3 Länder beteiligt!)

2. Landesgesetze

sofern nicht grenzüberschreitende Regelungsmaterie, kann jedes Land alleine regeln

a) für öffentlich-rechtlichen Rundfunk

z.B. Gesetz über den Hessischen Rundfunk

b) Landesmediengesetze

regeln Privatrundfunk innerhalb der Länder

z.B. Thüringer Landesmediengesetz

V. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

1. Rechtsstellung

- Anstalten des öffentlichen Rechts
- aber keine staatlichen Verwaltungsträger, da Rundfunk keine staatliche, sondern eine im gesellschaftlichen Bereich wurzelnde Angelegenheit darstellt: Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen!
- die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten können sich daher auf Rundfunkfreiheit be-rufen

2. Organe und Aufgabenverteilung

- Rundfunkrat (beim ZDF: Fernsehrat);
- Verwaltungsrat;
- Intendant

a. Rundfunkrat

(1) Zusammensetzung

- Vertreter des Staates
- Repräsentanten der gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte

= binnenpluralistisches Organisationsmodell

- pluralistische Zusammensetzung soll sicherstellen, dass die gesamte Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk zur Geltung gelangt
- Berechtigung zur Entsendung der Mitglieder regelmäßig unmittelbar bei den gesellschaftlichen Organisationen.
- anders ZDF: nach Vorschlag der Organisationen Auswahl durch die Ministerpräsidenten.

(2) Stellung der Mitglieder

- keine Interessenvertreter, nur Repräsentanten der entsendungsberechtigten gesellschaftlichen Gruppe
- nur ihrem Gewissen und dem Gesetz unterworfen und an Weisungen nicht gebunden

(3) Aufgaben

- Wahl des Intendanten
- Wahl des Verwaltungsrats
- Beratung des Intendanten in allen Programmfragen;
- Repressive Programmkontrolle auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und Richtlinien
- mittelbare Programmgestaltung durch organisatorische Rahmensetzung der Programmarbeit
- Feststellung des Haushaltsplans

b. Verwaltungsrat

weiteres Kollegialorgan.

Aufgaben:

- Beratung des Intendanten außer in Programmangelegenheiten, also vor allem in wirtschaftlichen und technischen Fragen
- Haushaltsprüfung
- Abschluss von Anstellungsverträgen leitender Mitarbeiter

c. Intendant

Aufgaben:

- Gerichtliche und außergerichtliche Vertretung
- Verantwortung für den Betrieb und die Programmgestaltung

3. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

a) Rundfunkgebühren

Verfahren zur Festsetzung der Gebühr

1. Stufe: Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

2. Stufe: Überprüfung der Bedarfsanmeldung durch ein externes, unabhängiges, sachverständig (“rundfunk- und politikfrei”) zusammengesetztes Gremium - KEF –

3. Stufe: Festsetzung der Rundfunkgebühren durch die Länderparlamente

b) Werbeeinnahmen

Werbebegrenzungen:

- In Fernsehprogrammen von ARD und ZDF 20 Minuten täglich
- Werbeverbot nach 20.00 Uhr und Sonntags sowie an bundesweiten Feiertagen
- keine Werbung in den weiteren bundesweit verbreiteten (Satelliten-) Programmen von ARD und ZDF (3Sat) sowie den Dritten Fernsehprogrammen
- die Länder sind berechtigt, den Landesrundfunkanstalten bis zu 90 Minuten werktäglich Werbung im Hörfunk einzuräumen.

VI. Privater Rundfunk

I. Die Landesmedienanstalten

grundlegend BVerfGE 57, 295, 324:

- Veranstaltung privaten Rundfunks nur auf der Grundlage eines Landesgesetzes zulässig
- Gesetz muss Regelungen über Zugang und Beaufsichtigung der privaten Veranstalter enthalten
- Zuständig: Landesmedienanstalten

a. Standort der Landesmedienanstalten im Staatsgefüge

zwar Anstalten des öffentlichen Rechts,
sie gehören aber nicht zur (mittelbaren) Staatsverwaltung

Begründung:

Zulassung, Auswahl und Aufsicht über privaten Rundfunk eröffnet Einwirkungsmöglichkeiten auf die Programmgestaltung privater Anbieter, denn Landesmedienanstalten sind bei Zulassung und Kontrolle privater Rundfunkprogramme mit der Anwendung einer Reihe von notwendigerweise unbestimmten Rechtsvorschriften betraut

→ wertende, programmbezogene Erwägungen und Prognosen erforderlich.

Gefahr: diese unbestimmten Rechtsvorschriften können “Einbruchstellen” für staatliche Einflüsse auf den gesellschaftlichen Kommunikationsprozess bilden

Da der gesellschaftliche Kommunikationsprozess im Interesse des Demokratieprinzips staatsfrei bleiben muss (siehe oben III. BVerfG), ist Zulassung und Beaufsichtigung privaten Rundfunks keine staatliche, sondern eine im gesellschaftlichen Bereich wurzelnde Angelegenheit.

→ Konsequenzen für Aufbau der Landesmedienanstalt

Exkurs: Können Landesmedienanstalten Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit sein?

BVerfGE 83, 238, 333: keine Grundrechtsträgerschaft der *Aufsichtsgremien* der Landesmedienanstalten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Schrifttum: teilweise a.A.

b. Organe und Aufgabenstellung

aa) **Hauptorgan** (“Versammlung”, “Landesrundfunkausschuss”, “Vorstand” etc.)

(1) Zusammensetzung

(a) Pluralistische Zusammensetzung (in fast allen Ländern):

Berechtigung zur Entsendung der Mitglieder regelmäßig unmittelbar bei den gesellschaftlichen Organisationen

(b) Sachverständige kollegiale Zusammensetzung

Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) und Landesmedienzentrale Baden-Württemberg: kleine Gruppe von Sachverständigen (Berlin / Brandenburg: 7; Baden-Württemberg: 5), die mit 2/3-Mehrheit durch die jeweiligen Länderparlament bestimmt werden.

(c) Hamburgisches Mischmodell

(2) Stellung der Mitglieder

- keine Interessenvertreter der entsendungsberechtigten gesellschaftlichen Gruppe, nur deren Repräsentanten
- nur ihrem Gewissen und dem Gesetz unterworfen, an Weisungen nicht gebunden

(3) Aufgaben

- Wahl und Abberufung des Exekutivorgans
- Zulassung und Kontrolle (Untersagung, Rücknahme, Widerruf) des privaten Rundfunks.
Ausnahme: konzentrationsrechtliche Fragen bei der Veranstaltung *bundesweiter* Fernsehprogramme → KEK und KDLM
- Erlass von Werbe- und Jugendschutzrichtlinien
- Zustimmung zur Einstellung und Entlassung der höheren Mitarbeiter der Landesmedienanstalt
- Feststellung des Haushaltsplans

bb) **Exekutivorgan** (“Geschäftsführer”, “Präsident”, “Direktor”, “Vorstand” etc.)

- Ausführung der laufenden Geschäfte
- Gerichtliche und außergerichtliche Vertretung
- Einstellung und Entlassung der Mitarbeiter der Landesmedienanstalt
- Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Hauptorgans
- Eilzuständigkeiten für unaufschiebbare Entscheidungen

c. Finanzierung der Landesmedienanstalten

bestimmter Anteil am Rundfunkgebührenaufkommen (§ 10 RFinStV).

d. Staatliche Aufsicht

nur Rechtsaufsicht

2. Zulassung privater Rundfunkveranstalter

Veranstaltung privaten Rundfunks ist an eine *rundfunkrechtliche Zulassung* geknüpft

- *Persönliche* Zulassungsvoraussetzungen u.a.:
 - Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EU
 - Zuverlässigkeit.
- *Sachliche* Zulassungsvoraussetzungen u.a.:
 - Beabsichtigte Programm muss den für die Veranstaltung privaten Rundfunks geltenden Programmgrundsätzen (Wahrung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Achtung der Menschenwürde etc.) und den Vielfaltsanforderungen (Programm- und Meinungsvielfalt) genügen
 - Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
 - Verbot der Beteiligung staatlicher Stellen oder politischer Parteien am privaten Rundfunk).

3. Formelles und materielles Konzentrationsrecht

Rundfunkrecht	allgemeine Wettbewerbsordnung
Gefahr des Verlustes des Meinungsvielfalt durch Konzentration der privaten Veranstalter	Gefahr durch marktbeherrschende Stellungen
<u>Rundfunkrecht</u> : Schutz des <u>publizistischen</u> Wettbewerbs	↔ <u>GWB</u> : Schutz des <u>ökonomischen</u> Wettbewerbs

⇒ Unterschiedliche Ziele erfordern andere Handlungsmaßstäbe

a) Materielles Konzentrationsrecht

aa) früher: ein Veranstalter durfte bundesweit im Hörfunk und Fernsehen jeweils lediglich bis zu zwei Programme verbreiten, darunter jeweils nur ein Vollprogramm oder ein Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information

= Anknüpfung an Veranstalterstatus ohne Berücksichtigung der jeweils erzielten Zuschauer- und Marktanteile

→ nicht praktikabel, viele Verflechtungen zur Umgehung

bb) jetzt: Zuschaueranteilsmodell

jedes Unternehmen darf bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, es sei denn, es erlangt hierdurch *vorherrschende Meinungsmacht* (§ 26 Abs. 1 RStV)

(1) "**vorherrschender Meinungsmacht**" wird in folgenden Fällen vermutet (§ 26 Abs. 2 S. 1 RStV):

- die einem Unternehmen zurechenbaren Programme erreichen im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30%.

oder

- Erreichen eines Zuschaueranteils von 25%

und

Unternehmen hat auf einem medienrelevanten **verwandten Markt** eine marktbeherrschende Stellung und die Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zu-

schaueranteil von 30% im Fernsehen entspricht (bei Einräumung von Fernsehprogrammen werden 2 % vom tats. Marktanteil in Abzug gebracht)

Konsequenzen: hat ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Programmen vorherrschende Meinungsmacht erlangt:

- keine weitere Zulassung
- Erwerb weiterer zurechenbarer Beteiligungen an Veranstaltern nicht zulässig

Abhilfemöglichkeiten:

- Aufgabe von Beteiligungen an Rundfunkveranstaltern
- Verminderung der Marktstellung auf den medienrelevanten verwandten Märkten vermindern
- vielfalsichernde Maßnahmen
 - Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte
 - Einrichtung eines Programmbeirats

(2) Zuschaueranteil von mindestens 10%

→ Sendezeit für unabhängige Dritte

b) Formelles Konzentrationsrecht

zuständige Landesmedienanstalt überprüft vor und nach Zulassung die Einhaltung der für die privaten Veranstalter geltenden Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt

zur Erfüllung dieser Aufgaben werden gebildet:

- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK); Mitglieder von den Ministerpräsidenten für die Dauer von fünf Jahren einvernehmlich berufen (§ 35 Abs. 3 S. 1 und 2 RStV).
- Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM). Die KDLM setzt sich aus den Exekutivorganen als gesetzliche Vertreter der Landesmedienanstalten zusammen (§ 35 Abs. 4 RStV).

4. *Aufsicht über private Rundfunkveranstalter*

a) Aufsichtsmittel

- Beanstandung;
- Widerruf oder Rücknahme der Zulassung;

b) Anforderungen im einzelnen

- Persönlichkeitsschutz;
- Programmgrundsätze (Wahrung der freiheitlich demokratischen Grundordnung, Achtung der Menschenwürde, Toleranzgebot, Völkerverständigung);
- Jugendschutz (vgl. § 3 RStV);
- Werbevorschriften
 - Gebot der Trennung von Werbung und Programmgestaltung (§ 7 Abs. 2 RStV);
 - Gebot der Blockwerbung (§ 44 Abs. 2 RStV);
 - Unterbrecherwerbungsregelungen (§ 44 Abs. 3 bis 5 RStV);
 - Dauer der Werbung: 20% bei Werbung, 15% bei Spotwerbung.