

# Rundfunkrecht

*Die Organisation des Rundfunks in  
der Bundesrepublik Deutschland*

von

Dr. Albrecht Hesse

Justitiar und Stellvertreter des Intendanten des Bayerischen Rundfunks,  
Professor an der Universität München

3., 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) Kanalvervielfachung .....	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 .....	87
2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen .....	88

3. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag .....	89
a) Entstehung .....	89
b) Anwendungsbereich .....	90
c) Inhaltliche Anforderungen .....	90
d) Verfahren und Vollzug .....	92
III. Kurzberichterstattung .....	94
1. Regelungsbedürfnis .....	94
2. Das Urteil des BVerfG zur Kurzberichterstattung .....	96
3. Gesetzliche Ausgestaltung .....	98
a) Inhalt des Kurzberichterstattungsrechts .....	98
b) Beschränkungen .....	99
c) Verfahren der Geltendmachung .....	100
4. Hörfunk .....	101
IV. Werbung .....	102
1. Begriff der Werbung .....	103
2. Anforderungen an den Inhalt der Werbung .....	104
3. Trennung von Werbung und Programm .....	105
a) Schutzzweck des Gebots der Trennung von Werbung und Programm .....	106
b) Einzelfälle .....	107
c) Split-screen und virtuelle Werbung .....	110
V. Sponsoring .....	111
1. Gegenstand .....	112
2. Der Begriff der Sendung .....	113
3. Der Sponsorhinweis .....	114
a) Zweck des Sponsorhinweises .....	114
b) Dauer des Sponsorhinweises .....	114
c) Platzierung des Sponsorhinweises .....	115
d) Gestaltung des Sponsorhinweises .....	116

#### 4. Kapitel: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

I. Die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System .....	117
II. Der Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....	120
1. Grundversorgung .....	120
a) Die Elemente der Grundversorgung .....	120
b) Verfassungsrechtliche Begründung .....	121
c) Grundversorgung als Zielwert .....	123
d) Grundversorgung keine Mindestversorgung .....	124
e) Bestands- und Entwicklungsgarantie .....	125
f) Programmautonomie .....	127
g) Keine Privatisierbarkeit der Grundversorgung .....	127
h) Funktionsauftrag statt Grundversorgung? .....	128
2. Der gesetzliche Programmauftrag .....	130
a) Die gesetzliche Ausgestaltung .....	130
b) Das Verhältnis zwischen gesetzlichem Programmauftrag und Programmautonomie .....	132
3. Die technische Verbreitung der Programme .....	134
a) Nutzung der Satellitentechnik .....	134
b) Die Bedeutung des Rundfunkbegriffs .....	135

4. Wirtschaftliche Betätigung der Rundfunkanstalten .....	136
a) Programmherstellung und -verwertung .....	137
b) Programmzeitschriften .....	138
c) Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk .....	139
d) Randnutzung .....	139
III. Die Rundfunkanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts .....	140
1. Die Anstaltsform in der verwaltungsrechtlichen Dogmatik .....	140
2. Die Bedeutung der Einordnung .....	141
3. Rundfunkanstalt als Sondertypus .....	143
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	143
b) Der Charakter der Aufgabe als entscheidendes Kriterium .....	143
c) Neuere Versuche der Differenzierung .....	146
IV. Grundrechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....	147
1. Bedeutung der Grundrechtsfähigkeit .....	147
2. Allgemeine Lehren zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts .....	148
3. Grundrechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....	149
a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG .....	149
b) Grundrechtsfähigkeit außerhalb der Rundfunkfreiheit .....	151
V. Interne Struktur der Rundfunkanstalten .....	151
1. Der Intendant .....	153
a) Allgemeines .....	153
b) Anstaltsleitung und Programmverantwortung .....	153
c) „Drittsendungen“ .....	156
2. Der Rundfunkrat .....	158
a) Aufgabe .....	158
b) Zusammensetzung .....	158
c) Stellung der Mitglieder .....	160
d) Verfahren .....	161
e) Befugnisse .....	161
3. Verhältnis zwischen Rundfunkrat und Intendant .....	163
4. Der Verwaltungsrat .....	166
5. Die Programmgrundsätze .....	168
a) Allgemeines .....	168
b) Insbesondere: Die „Ausgewogenheit“ .....	170
c) Der Zusammenhang zwischen Programmgrundsätzen und Organisation .....	170
VI. Staatliche Aufsicht .....	172
1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	172
2. Rechtliche Grundlagen .....	174
3. Grenzen staatlicher Aufsicht .....	175
a) Subsidiarität .....	175
b) Aufsichtsmaßstab .....	176
c) Bereiche .....	176
d) Aufsichtsmittel .....	177
e) Verfassungskonforme Auslegung .....	177
VII. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	178
1. Grundsatz funktionsgerechter Finanzierung .....	178

2. Gebührenfinanzierung .....	179
a) Rechtsgrundlagen .....	179
b) Eigenart und Bedeutung .....	180
c) Verfahren der Festsetzung .....	182
aa) Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts .....	183
bb) Die gesetzliche Neuregelung .....	185
cc) Bewertung des neuen Verfahrens .....	186
d) Rundfunkgebühr und Konvergenz .....	190
aa) Kommunikationsabgabe .....	190
bb) Steuer .....	191
cc) Geräteabgabe .....	191
dd) Modifizierte Rundfunkgebühr .....	192
3. Finanzierung aus Werbeeinnahmen .....	192
a) Bedeutung und Eigenart der Werbung im bestehenden Finanzierungssystem .....	192
b) Gesetzliche Regelung .....	194
4. Pay-TV .....	195
5. Rechnungskontrolle .....	196
a) Kontrollmechanismen .....	196
b) Kontrollmaßstab .....	197
c) Grenzen staatlicher Finanzkontrolle .....	198
VIII. ARD .....	200
1. Aufgaben und Rechtsgrundlagen .....	200
2. Organisation .....	203
a) Satzung .....	203
b) Fernsehvertrag .....	204
c) Mehrheiten .....	204
3. Programmverantwortung .....	205
4. Finanzverteilung .....	207

## 5. Kapitel: Privater Rundfunk

I. Funktion des privaten Rundfunks im dualen System .....	211
II. Rechtsgrundlagen .....	214
III. Organisation .....	218
1. Landesmedienanstalten .....	219
a) Rechtsform .....	219
b) Aufgaben .....	221
c) Kooperation zwischen den Landesmedienanstalten .....	222
d) Organe .....	224
e) Staatliche Aufsicht über die Landesmedienanstalten .....	226
f) Finanzierung .....	227
2. Erlaubnisverfahren .....	228
a) Erlaubnisvorbehalt .....	228
b) Eigenart der Erlaubnis .....	229
c) Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze .....	230
3. Aufsicht über private Veranstalter .....	230
a) Mittel .....	231
b) Aufsichtsmaßstab .....	233
c) Effektivität der Aufsicht .....	233
4. Die Anforderungen an private Programmveranstalter .....	234
a) Persönlichkeitsschutz .....	235

b) Programmgrundsätze .....	235
c) Eigenproduktionsquoten .....	236
d) Werbevorschriften .....	236
5. Gerichtliche Kontrolle .....	239
IV. Zugang .....	241
1. Inkompatibilitätsregelungen .....	242
2. Vielfaltsicherungen .....	243
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen .....	243
b) Die Gründe für die Konzentration im Rundfunk .....	245
c) Die Wege der gesetzlichen Ausgestaltung .....	245
d) Vielfaltsicherung im bundesweiten Fernsehen nach RfStV .....	246
aa) Die Regelung im RfStV 1991 .....	246
bb) Das Zuschaueranteilsmodell .....	247
cc) Kooperation der Landesmedienanstalten und die KEK .....	248
dd) Kritik der Neuregelung .....	249
e) Vielfaltsicherung nach den Landesmediengesetzen .....	251
aa) Außenpluralismus .....	251
bb) Binnenpluralismus .....	253
cc) Verbot mehrfacher Programmveranstaltung .....	253
dd) Verflechtung von Presse und Rundfunk .....	254
f) Verhältnis zum Kartellrecht .....	255
3. Verteilung knapper Übertragungskapazitäten .....	257
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen und praktische Bedeutung .....	257
b) Gesetzliche Ausgestaltung .....	258
c) Frequenzverteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk .....	260
4. Sonstige Zugangsmöglichkeiten .....	262
a) Offener Kanal und nicht-kommerzieller Rundfunk .....	262
b) Drittsenderechte der Kirchen .....	263
c) Wahlwerbung der politischen Parteien .....	264
V. Sonderformen der Rundfunkorganisation .....	265
1. Die öffentlich-rechtliche Trägerschaft in Bayern .....	266
a) Art. 111 a Abs. 2 BV .....	266
b) Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 22. 11. 1986 .....	267
c) Duales System auch in Bayern? .....	268
2. Das „Zwei-Säulenmodell“ in Nordrhein Westfalen .....	269
a) Regelungsziel .....	270
b) Veranstaltergemeinschaft .....	270
c) Betriebsgesellschaft .....	270
d) Abstimmung zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesell- schaft .....	271
VI. Die Regelungen über die Weiterverbreitung .....	272
1. Praktische Bedeutung .....	272
2. Rechtliche Einordnung .....	273
3. Rechtliche Ausgestaltung .....	273
a) Anwendungsbereich .....	273
b) Anzeigepflicht .....	274
c) Inhaltliche Anforderungen .....	275
d) Durchsetzbarkeit der materiellen Anforderungen .....	276
4. Einspeisungsrangfolge .....	277
a) Entscheidung durch Landesmedienanstalten .....	277

aa) Kabelbelegung als planerische Entscheidung .....	277
bb) Das Vorrangmodell .....	278
cc) Das Auswahlmodell .....	279
dd) Gerichtliche Überprüfbarkeit .....	280
ee) Verhältnis zum europäischen Recht .....	280
b) Belegung durch Kabelnetzbetreiber .....	282

## 6. Kapitel: Digitaler Rundfunk

I. Sachverhalt .....	285
1. Allgemeine Entwicklungslinien .....	285
2. Übertragungstechnik .....	287
3. Technisch-administrative Dienstleistungen .....	287
II. Regelungsbedürfnis .....	289
III. Einzelfragen .....	292
1. Rechtsgrundlagen .....	292
2. Kabeleinspeisung .....	294
a) Die Empfangssituation in der Bundesrepublik .....	294
b) Liberalisierung der Telekommunikation .....	294
c) Must-carry-Regelung .....	295
d) Einspeisebedingungen .....	296
3. Zugangsfreiheit nach § 53 RfStV .....	297
a) Die zentrale Bedeutung der Set-Top-Box .....	298
b) Die Anforderungen aus § 53 Abs. 1 RfStV .....	300
aa) Programmierschnittstelle .....	300
bb) Common Interface .....	302
4. Elektronische Benutzerführungssysteme .....	302
5. Exklusivrechte .....	303
a) Listenregelung .....	304
b) Verschlüsselung von Free-TV .....	306
6. Jugendschutz .....	307
7. Datenschutz .....	308
8. DVB-T .....	308

## 7. Kapitel: Rundfunk im europäischen Rahmen

I. Regelungsbedürfnis .....	311
1. Die technische Entwicklung .....	311
2. Auswirkungen auf die innerstaatliche Rundfunkordnung .....	313
3. Innerstaatliche Regelungsmöglichkeiten gegenüber ausländischen Rundfunkprogrammen .....	315
a) Die allgemeine Rechtsordnung .....	315
b) Durchsetzbarkeit rundfunkspezifischer Regelungen .....	317
II. Medienrecht der Europäischen Gemeinschaft .....	320
1. Das Europäische Gemeinschaftsrecht .....	320
a) Bestand und innerstaatliche Geltung des Gemeinschaftsrecht .....	320
b) Gemeinschaftsrecht und nationales Recht .....	321
2. Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für die deutsche Rundfunkordnung .....	323
a) Der Einfluss der EG und seine Auswirkungen .....	323
b) Fragen des Primärrechts .....	325
aa) Die Dienstleistungsfreiheit .....	325



bb) Art. 87 EG-Vertrag und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	327
cc) Art. 151 EG-Vertrag .....	331
dd) Demokratische Funktion des Rundfunks und Subsidiaritätsprinzip .....	332
c) Sekundärrecht: Die Fernsehrichtlinie und weitere Richtlinien .....	334
aa) Entstehungsgeschichte .....	334
bb) Regelungsgehalt der Fernsehrichtlinie .....	336
cc) Revision der Fernsehrichtlinie .....	338
dd) Weitere Richtlinien und Richtlinienvorhaben der EU mit Auswirkung auf den Rundfunk .....	341
ee) Exkurs: Die Konvention des Europarats über grenzüberschreitendes Fernsehen .....	343
d) Die Rechtsprechung .....	345
aa) <i>Europäischer Gerichtshof</i> .....	345
bb) Bundesverfassungsgericht .....	346
3. Neue Entwicklungen und Ordnungsvorstellungen der Kommission .....	348
a) Transparenzrichtlinie .....	348
b) E-Commerce-Richtlinie .....	350
c) Das Telekommunikationsrichtlinienpaket .....	351
d) Fernsehrichtlinie als Content-Richtlinie? .....	353
4. Ausblick .....	354
a) Anerkennung der Besonderheiten des Rundfunks und Europäische Grundrechtecharta .....	354
b) Infragestellung durch Konvergenz .....	355
c) Der Einfluss von WTO/GATS auf das Europäische Recht .....	355
d) Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im europäischen und globalen Kontext .....	357
Verzeichnis grundlegender Rechtsprechung und Literatur .....	359
Register .....	363