

Grundzüge des Rundfunkrechts

Nationaler und europäischer
Regulierungsrahmen

von

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

Universität Rostock



Verlag C.H. Beck München 2003

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis.....	XV
Literaturverzeichnis.....	XXI

1. Teil. Geschichte des Rundfunks in Deutschland

I. Die Rundfunkordnung von 1923 bis 1945.....	1
1. Die Anfänge des Unterhaltungsrundfunks (1923 bis 1926).....	1
2. Die erste Rundfunkordnung in Deutschland (1926 bis 1932).....	3
3. Zentralisierung und weitere Verstaatlichung (1932 bis 1933).....	5
4. Die nationalsozialistische Rundfunkordnung (1933 bis 1945).....	6
II. Die Rundfunkordnung unter der Aufsicht der Alliierten.....	7
III. Die Rundfunkordnung nach 1949.....	9
1. Die Gründung weiterer Rundfunkanstalten.....	9
2. Das Erste Rundfunkurteil und die Gründung des ZDF.....	10
3. Die bundeseinheitliche Regelung der Rundfunkgebühr.....	11
IV. Der Weg zum dualen Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland.....	11
1. Die Beschränkung der Fernsehwerbung im öffentlich- rechtlichen Rundfunk.....	12
2. Die Einführung neuer Techniken.....	12
3. Das FRAG-Urteil.....	13
4. Die ersten Landesmediengesetze.....	13
5. Das Niedersachsen-Urteil.....	14
6. Der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens.....	14
V. Die Wiedervereinigung und der Aufbau der Rundfunkordnung in den neuen Ländern.....	15
1. Die Phase der „Wende“.....	15
2. Die Einrichtung nach Art. 36 EV.....	16
3. Der Aufbau der Rundfunkordnung in den neuen Ländern.....	16
a) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk.....	16
b) Privater Rundfunk.....	17
c) Beitritt zu den Rundfunkstaatsverträgen und Schaffung des DLR.....	17
VI. Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages.....	18

2. Teil. Grundrecht der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

I. Bundesverfassungsgerichtliche Konzeption der Rundfunkfreiheit.....	21
1. Grundrecht der Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit (Funktionsgrundrecht).....	22

2. Rundfunkspezifischer Ausgestaltungsvorbehalt	25
a) Zur Funktion des Ausgestaltungsvorbehalts: Verhinderung eines marktmäßigen Selbstlaufs als Voraussetzung für umfassende Information durch den Rundfunk	26
b) Ausgestaltung als Legitimationsgrundlage für die Veranstaltung von Rundfunk: Verboten ist, was nicht erlaubt ist	27
II. Maßstäbe für rundfunkrechtliche Regelungen: Zur Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen Ausgestaltung und Beschränkung der Rundfunkfreiheit.....	30
1. Ausgestaltungsbestimmungen.....	30
2. Schrankenbestimmungen.....	35
III. Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff	36
1. Merkmal der Darbietung.....	38
2. Merkmal der Allgemeinheit: Öffentlichkeitsbezug der Kommunikation.....	39
3. Merkmal der Verbreitung.....	41
4. Elektromagnetische Schwingungen als Übertragungsmedien.....	41
5. Sonderproblematik der rechtlichen Einordnung der Zugriffs- und Abrufdienste	41
a) Zeitliche Rezeptionsoptionen: „Gleichzeitigkeit“ der Informationsübermittlung als unverzichtbare Konstituante des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffes?.....	45
b) Kommunikationsinhaltliche Rezeptionsoptionen.....	46
6. Weitere Begriffsvoraussetzungen?.....	48
IV. Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	50
1. Sachlicher Schutzbereich	50
2. Persönlicher Schutzbereich	51
V. Staatsfreiheit des Rundfunks	57
1. Ursprung.....	57
2. Inhalt.....	58
3. Reichweite	61
4. Adressatenkreis	63

3. Teil. Kompetenzen im Rundfunkbereich

I. Grundsätzliches.....	65
II. Rundfunkrecht und allgemeines Wirtschaftsrecht	66
III. Rundfunk- und Telekommunikationsrecht	70
IV. Auslandsrundfunk.....	72
V. Jugendschutz.....	73

4. Teil. Allgemeine Rahmenbedingungen

I. Rundfunkbegriff nach dem Rundfunkstaatsvertrag: Abgrenzung zum Mediendienstestaatsvertrag.....	75
--	----

II. Jugendschutz.....	81
1. Jugendschutz als staatliche Aufgabe.....	81
2. Kompetenzfragen.....	82
a) Kompetenztitel.....	82
b) Art. 72 Abs. 2 GG.....	85
3. Die bisherige Konzeption des Jugendmedienschutzes	86
a) Verkörperte Medien.....	86
b) Rundfunk sowie Medien- und Teledienste.....	88
(1) Überblick	88
(2) Verbreitungsverbote nach § 3 Abs. 1 und 2 RStV	88
(3) Präventives Ausstrahlungsverbot für indizierte Filme nach § 3 Abs. 3 RStV.....	89
(4) Optische und akustische Warnhinweise (§ 3 Abs. 4 RStV).....	90
(5) Befristete Versuchsregelung für das kommerzielle digitale Fernsehen (§ 3 Abs. 5 RStV)	90
(6) Freiwillige Selbstkontrolle.....	91
(7) Jugendschutzbeauftragter (§ 4 RStV)	92
(8) Aufsicht.....	92
4. Die Neukonzeption des Jugendmedienschutzes	92
a) Abgrenzung nach Träger- oder Telemedien.....	93
b) Institutionen	94
c) Stärkung der Freiwilligen Selbstkontrolle	95
(1) JuSchG.....	95
(2) JMStV	96
(a) Aufsichtsmaßnahmen gegen einzelne Veranstalter.....	96
(b) Kontrolle der Einrichtungen Freiwilliger Selbstkontrolle	98
d) Vereinheitlichung der Standards.....	99
5. Jugendschutz im Rundfunk nach dem neuen Jugendmedienschutzstaatsvertrag.....	101
III. Kurzberichterstattung.....	104
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kurzberichterstattungsregelung des § 5 RStV.....	104
2. Die gesetzliche Regelung des Kurzberichterstattungsrechts in § 5 RStV	105
a) Der Begriff des „Veranstalters“	106
b) „Zu eigenen Sendezwecken“	108
c) „Fernsehveranstalter, die eine umfassende Versorgung des Landes sicherstellen“	110
d) „Billiges Entgelt“	111
IV. Werbung/Sponsoring.....	113
1. Werbung	113
a) Begriff der Werbung.....	114
b) Formelle Werbevorschriften	115
(1) Trennungs- und Kennzeichnungsgebot	116
(2) Blockwerbung.....	118
(3) Unterbrecherwerbung.....	118

(4) Werbedauer.....	119
(5) Sonstige formelle Vorgaben.....	120
c) Inhaltliche Werbeverbote und -beschränkungen	121
2. Sponsoring.....	122
a) Begriff des Sponsoring.....	122
b) Sponsoringvorschriften	123
V. Vergabe knapper terrestrischer Frequenzen	124
1. Frequenzordnung des Telekommunikationsrechts.....	125
2. Rundfunkrecht	127
a) Frequenzoberverwaltung	127
(1) Zuständigkeit	128
(2) Entscheidungskriterien	129
b) Zulassung des einzelnen Rundfunkveranstalters.....	130
(1) Zuständigkeit	130
(2) Auswahlgrundsätze bei Frequenzknappheit.....	130
5. Teil. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	
I. Überblick	133
II. Der Standort der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Verfassungsgefüge.....	133
1. Ausgestaltung als Anstalten des öffentlichen Rechts	133
2. Öffentliche Aufgabe im nichtstaatlichen Bereich.....	134
3. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Grundrechtsträger	134
III. Der grundrechtlich geschützte Funktionsbereich	135
1. Grundversorgung.....	135
a) Inhalt und Reichweite der Grundversorgung.....	135
b) Vom Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?.....	139
2. Zusatzversorgung.....	141
3. Weitere geschützte Tätigkeiten.....	142
a) Hilfstätigkeiten.....	142
b) Kooperationen mit privaten Rundfunkveranstaltern.....	143
c) Finanzierungstätigkeiten	144
IV. Binnenorganisation der Rundfunkanstalten	144
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen	144
2. Die Organe	145
a) Überblick	145
b) Der Rundfunkrat.....	145
(1) Zusammensetzung.....	145
(2) Aufgaben	146
(3) Stellung der Mitglieder.....	148
c) Der Verwaltungsrat	148
(1) Zusammensetzung.....	148
(2) Aufgaben	149
(3) Stellung der Mitglieder.....	149
d) Der Intendant.....	150
(1) Wahl.....	150

(2) Aufgaben	150
(3) Stellung	150
3. Weitere Organisationsstruktur	151
4. Gemeinschaftseinrichtungen und Tochtergesellschaften.....	152
V. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	152
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	152
2. Einzelne Finanzierungsarten.....	154
a) Finanzierung durch Rundfunkgebühren	154
(1) Entstehen der Gebührenpflicht.....	155
(2) Rechtscharakter der Rundfunkgebühr	155
b) Finanzierung durch Werbung und Sponsoring	156
c) Finanzierung durch Pay-TV?	156
VI. Staatliche Aufsicht und Rechnungsprüfung.....	156
1. Staatsaufsicht	156
a) Einfachgesetzliche Rechtslage.....	156
b) Staatsaufsicht und Verfassungsrecht.....	157
2. Rechnungsprüfung.....	158

6. Teil. Privater Rundfunk

I. Überblick	161
II. Die Landesmedienanstalten.....	162
1. Aufgaben der Landesmedienanstalten.....	163
2. Der Standort der Landesmedienanstalten im Staatsgefüge.....	163
a) Ausgestaltung als Anstalten des öffentlichen Rechts	163
b) Landesmedienanstalten als Träger der Rundfunkfreiheit?	164
3. Binnenorganisation	167
a) Hauptorgan	167
(1) Zusammensetzung.....	167
(2) Stellung der Mitglieder.....	170
(3) Aufgaben	170
b) Exekutivorgan	171
c) Übergreifende Organe.....	171
4. Finanzierung der Landesmedienanstalten.....	172
5. Staatliche Aufsicht	173
6. Grenzüberschreitende Angelegenheiten	174
III. Anforderungen an die Veranstaltung privaten Rundfunks.....	175
1. Zulassung privater Rundfunkveranstalter.....	176
a) Zulassungsgegenstand.....	176
b) Verfahren und Zuständigkeit	176
c) Zulassungsvoraussetzungen	178
2. Vielfaltsicherung im privaten Rundfunk.....	179
3. Rundfunkspezifisches Konzentrationsrecht.....	180
a) Materielle Regelungen	181
b) Formelle Regelungen	182
4. Aufsicht über private Rundfunkveranstalter	183
a) Programmgrundsätze.....	183

b) Aufsichtsmaßstab	185
c) Aufsichtsmittel	185
5. Justitiabilität von Entscheidungen der Landesmedienanstalten ..	186
IV. Finanzierung privaten Rundfunks	186
7. Teil. Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen	
I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	189
1. Von der Gemeinwirtschaftlichkeit zur Kommerzialisierung der Telekommunikation.....	189
2. Aufteilung der Kabelkapazitäten als verfassungsrechtliches Kompetenzproblem.....	190
a) Reichweite der Telekommunikationskompetenz des Bundes nach Art. 73 Nr. 7 GG.....	190
b) Reichweite des Infrastruktursicherungsauftrages des Bundes nach Art. 87 f Abs. 1 GG.....	193
c) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 16, 72 Abs. 2 GG	194
3. Grundrechtliche Einordnung des Kabelnetzbetreibers	195
II. Zugangsansprüche der Rundfunkveranstalter nach Telekommunikationsrecht.....	196
1. Netzzugang der Rundfunkveranstalter nach § 35 TKG.....	196
a) Anspruchsgegner: Betreiber eines Telekommunikationsnetzes mit marktbeherrschender Stellung	196
b) Anspruchsinhaber: Nutzer.....	198
c) Anspruchsgegenstand: Allgemeiner Netzzugang	198
d) Beschränkungen des freien Netzzugangs.....	199
e) Sachliche Rechtfertigung für Zugangsbeschränkungen	200
(1) Abschlussverweigerung	200
(2) Koppelungsbindungen.....	201
f) Anordnungsbefugnis der Regulierungsbehörde.....	202
2. Entgeltregulierung gemäß §§ 24 ff. TKG.....	203
a) Gegenstand der Entgeltregulierung: Entgelte für Telekommunikationsdienstleistungen.....	203
b) Maßstab der Entgeltregulierung: Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.....	204
c) Zum Problem der Entgeltdifferenzierung bei der Kabeleinspeisung.....	205
III. Rundfunkrechtliche Ausgestaltung des analogen Kabelrundfunks	206
1. Das Vorrangmodell.....	206
2. Das Auswahlmodell.....	207
3. Kabelbelegung durch Netzbetreiber unter Wahrung von must- carry-Regelungen.....	207
IV. Rundfunkrechtliche Ausgestaltung des digitalen Kabelrundfunks	208
1. Regelung der Rangfolge bei der Einspeisung in Kabelnetze: Drei-Gruppen-Modell.....	209
a) Erste Gruppe (§ 52 Abs. 3 RStV).....	209

b) Zweite Gruppe (§ 52 Abs. 4 Nr. 1 RStV).....	211
c) Dritte Gruppe (§ 52 Abs. 4 Nr. 2 RStV).....	211
2. Novellierungsbedarf	211
3. Entgeltregulierung	213

8. Teil. Dienstleistungen im Bereich des digitalen Fernsehen

I. Einführung.....	217
II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	219
1. Grundrechtlicher Schutz von DVB-Dienstleistungen.....	219
a) System der Zugangskontrolle	219
b) Navigationssysteme	221
c) Programmbündelung und -vermarktung.....	222
2. Verpflichtung des Gesetzgebers zur Wahrung kommunikativer Chancengleichheit.....	222
III. Regulierung nach dem RStV	224
1. System der Zugangskontrolle	224
a) Normberechtigte und -verpflichtete der Regelungen über Zugangsberechtigungsdienste	225
b) Zugangs- und Nutzungsbedingungen.....	226
c) Verfahrensrechtliche und organisatorische Regelungen.....	227
2. Navigationssysteme	228
a) Der Begriff des Navigators.....	228
b) Zugangs- und Nutzungsbedingungen.....	229
c) Verfahrensrechtliche und organisatorische Regelungen.....	230
3. Programmbündelung und -vermarktung.....	230
a) Anwendungsbereich der Vorschriften über die Programmbündelung und -vermarktung.....	231
b) Zugangs- und Nutzungsbedingungen.....	231
c) Verfahrensrechtliche und organisatorische Regelungen.....	231

9. Teil. Rundfunk im europäischen Rahmen

I. Entwicklung eines Regelungsbedürfnisses.....	233
II. Primärrecht: EG-Kompetenzen im Bereich des Rundfunks.....	233
1. Kulturkompetenz (Art. 151 EGV)	235
2. Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EGV).....	236
a) Rundfunk als Dienstleistung.....	236
b) Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit	237
c) Rechtfertigung der Beschränkungen	237
3. Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV).....	240
a) Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit.....	240
b) Rechtfertigung der Beschränkungen	241
4. Wettbewerbsregeln (Art. 81 ff. EGV).....	241
a) Regelungen zur Konzentrationskontrolle (Art. 81 EGV, Fusionskontrollverordnung).....	241
(1) Art. 81 EGV.....	241
(2) Verfahren zur Fusionskontrolle.....	243
(3) Medienspezifische Konzentrationskontrolle	244

b) Das Beihilferegime der Art. 87 ff. EGV.....	245
(1) Grundlagen	245
(2) Rundfunkgebühren als Beihilfen i.S.d. Art. 87 Abs. 1 EGV?	245
(a) Begünstigung/Gewährung eines finanziellen Vorteils	245
(b) Staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt	249
5. Die Rolle des Amsterdamer Protokolls zum öffentlich- rechtlichen Rundfunk	250
III. Sekundärrecht.....	251
1. Überblick über die Regelungsinstrumente	251
a) Richtlinie „Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung“	251
b) Transparenzrichtlinie.....	252
c) Richtlinien auf dem Telekommunikationssektor	253
2. Die EG-Fernsehrichtlinie.....	254
a) Geschichte der Fernsehrichtlinie	254
b) Regelungsgehalt.....	255
(1) Anwendungsbereich.....	255
(2) Sendestaatsprinzip	256
(3) Quotenregelungen.....	257
(4) Werberegeln.....	258
(5) Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung..	258
(6) Sonstige Regelungen.....	260
c) Perspektiven	260
(1) Die technologische Entwicklung	261
(2) Weitere Pläne der Kommission.....	262
IV. Aktivitäten des Europarats.....	263
Stichwortverzeichnis	267