

3. Teil: Einfachgesetzliche Grundlagen des Rundfunkrechts

I. Die Rechtsgrundlagen für die Veranstaltung von Rundfunk

1. Staatsverträge

- grds. Kompetenz der Länder zum Erlass von Rechtsvorschriften im Rundfunkbereich; Rundfunkstaatsverträge enthalten weitgehend einheitliche Regelungen sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch für den privatrechtlichen Rundfunk
- Gewährung von Garantien für den öffentlich-rechtlichen Bereich (Gebührenfinanzierung und Finanzierung über Werbung; Möglichkeit der Verbreitung in digitaler Form) und für den privaten Bereich, insbesondere zur Sicherung der Meinungsvielfalt

2. Landesrundfunk- und Mediengesetze

- Ergänzung und Ausgestaltung des Rundfunkstaatsvertrages
- Landesrundfunkgesetz erfassen i.d.R. die öffentlich-rechtlichen Anbieter, während die Mediengesetze die privaten Rundfunkanstalten erfassen

II. Der Rundfunkstaatsvertrag – Allgemeiner Teil

1. Begriffbestimmungen (insbes. Rundfunkbegriff)

- Der RStV bezieht sich gemäß § 1 Abs. 1 (Anwendungsbereich) auf Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk in Deutschland in einem dualen Rundfunksystem
- § 2 RStV enthält Legaldefinitionen zentraler Begriffe, nicht zuletzt der Begriffe des Rundfunks und der Telemedien (auf einfach-rechtlicher Ebene):
 - **Rundfunk** ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters. Der Begriff schließt Darbietungen ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind
 - **Telemedien** sind alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 TKG sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 TKG oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind. Telemedien sind auch Fernseh- und Radiotext sowie Teleshoppingkanäle

2. Allgemeine Programmgrundsätze

§ 3 - enthält sog. „Allgemeine Programmgrundsätze“

- Achtung der Menschenwürde
- Beitragen zur Stärkung der Achtung vor Leben, Freiheit, körperlicher Unversehrtheit, Glauben und Meinung anderer
- Achtung der sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung; unberührt bleiben weitergehende landesrechtliche Anforderungen und § 41 RStV

3. Kurzberichterstattung/Großereignisse

- §§ 5, 5 a RStV enthalten Regelungen zur Kurzberichterstattung und zur Übertragung von Großereignissen durch das Fernsehen

a. Die Problematik der Exklusiv-Senderrechte und das Recht auf Kurzberichterstattung

- Vermarktung von Senderechten bzgl. attraktiver Veranstaltungen ist insbes. interessant für Ereignis- und Programm-Veranstalter, wenn Exklusiv-Übertragungsrechte vereinbart werden, de-

ren Basis in der Ausübung des Hausrechts des Ereignis-Veranstalters liegt (vgl. Hesse, Rundfunkrecht, 3. Kap. Rdnr. 34)

- andererseits können nur wenige leistungsstarke Veranstalter Exklusiv-Rechte finanzieren
- exklusive Übertragung geht potenziell zu Lasten der Rezipienten, insbes. wenn die Übertragung nicht flächendeckend ist und/oder Meinungsvielfalt verkürzt wird, weil weitere journalistische Stellungnahmen in den Programmen anderer Veranstalter unterbleiben; letztlich droht vorherrschende Meinungsmacht in Gestalt von Informationsmonopolen (insbesondere Exklusivsenderechte im Bereich des Sports)
- 1990 Staatsvertrag der Länder über die Fernsehkurzberichterstattung, der dann in den RStV übernommen wurde; gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 RStV hat jeder in Europa zugelassene Fernsehveranstalter zu eigenen Sendezwecken das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind; Regelung entspricht Art. 9 der Europaratskonvention über das grenzüberschreitende Fernsehen, wonach sich die Konventionsstaaten verpflichtet haben, bei Bestehen exklusiver Senderechte rechtliche Maßnahmen zu prüfen, mit denen das Recht der Öffentlichkeit auf Information über bedeutende Ereignisse sichergestellt werden kann

b. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kurzberichterstattung

- Billigung der Regelung durch das BVerfG hat in der neunten Rundfunkentscheidung von 1998 - E 97, 228 ff.
- Eingriff in die Berufsfreiheit des Ereignis-Veranstalters (+); dieser sei aber durch vernünftige Gemeinwohlgründe (Sicherung freier Informationstätigkeit und -zugangs, Verhinderung von Informationsmonopolen und Sicherung der Pluralität der Informationsquellen) gerechtfertigt
- durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (als konfligierendem Recht) sei dabei die medienspezifische Informationsvermittlung, d.h. im Fernsehen: unter Verwendung von Bewegtbildern (s.a. BVerfGE 91, 125) geschützt
- i.Ü. hat das Gericht die Zuständigkeit der Länder bestätigt; Bund hatte die Regelungskompetenz für sich reklamiert, - Kompetenz für das Urheberrecht (Art. 73 Nr. 9 GG); das Gericht hielt indes die vom Bund angestrebte Lösung über das Zitatrecht nach § 51 UrhG nicht für gleichermaßen geeignet, da dieses Recht nur das Zitieren aus urheberrechtlich geschützten Werken, nicht aber die eigene redaktionelle Bearbeitung und Kommentierung trägt
- allerdings sei die - ursprünglich vorgesehene - Unentgeltlichkeit der Kurzberichterstattung unverhältnismäßig; dem „Kurzberichterstatter“ sei die Zahlung eines angemessenen Entgeltes zumutbar (s. die mit dem 5. RÄndStV erfolgte Regelung des § 5 Abs. 6 RStV); zudem dürfe zur Vermeidung einer Entwertung der Exklusiv-Senderechte die Kurzberichterstattung - so das Gericht in verfassungskonformer Interpretation - erst nach Ablauf einer den Rezipienten zumutbaren Karenzzeit zwischen Veranstaltungsende und Exklusivübertragung erfolgen.

c. Inhalt, Grenzen und Durchsetzung des Anspruchs

- prinzipiell hat - wie bereits unter a. erwähnt - jeder in Europa zugelassene Fernsehveranstalter zu eigenen Sendezwecken das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind (§ 5 Abs. 1 Satz 1 RStV); dies freilich unter der einschränkenden Voraussetzung, dass der Ereignis-Veranstalter nicht die Berichterstattung über die Veranstaltung generell ausschließt (§ 5 Abs. 5 Satz 4 RStV)

aa. Inhalt

- den Anspruch auf Zugang zum Ort der Veranstaltung (= Einschränkung des Hausrechts des Ereignis-Veranstalters) und

- die Befugnisse zur Herstellung und Verwendung des Signals (zur kurzzeitigen Direktübertragung, zur Aufzeichnung, zur deren anschließender Auswertung zu einem einzigen Beitrag und zur Wiedergabe gemäß Abs. 2 - 12).
- Zulässig ist eine dem Anlass entsprechende nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung; bei kurzfristig und regelmäßig wiederkehrenden Veranstaltungen beträgt die regelmäßig einzuhaltende Obergrenze 90 Sekunden (§ 5 Abs. 4 RStV)
- Der Kurzberichterstatter schuldet auf Verlangen des Ereignis-Veranstalters den ortsüblichen Eintritt; er hat den Ersatz notwendiger Aufwendungen zu leisten, die etwa durch Benutzung von Einrichtungen des Veranstalters entstehen (§ 5 Abs. 6 RStV).

bb. Grenzen

- Es gilt nicht gegenüber Kirchen und Religionsgemeinschaften (§ 5 Abs. 3 RStV).
- Es gilt nicht, falls der (Ereignis)-Veranstalter Übertragung oder Aufzeichnung der Veranstaltung insgesamt ausschließt (§ 5 Abs. 5 Satz 4 RStV).
- Das Recht ist ausgeschlossen, wenn das öffentliche Interesse an der Information überwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen (§ 5 Abs. 5 Satz 3 RStV).
- Die Ausstrahlung darf - so das BVerfG in verfassungskonformer Interpretation - erst nach Ablauf einer Karenzzeit zwischen dem Ende der Veranstaltung und der Übertragung durch den Exklusiv-Berechtigten erfolgen, um eine Entwertung seiner Senderechte zu vermeiden.
- Das Urheberrecht bleibt unberührt (§ 5 Abs. 2 RStV). Soweit es um urheberrechtlich geschützte Werke geht, müssen also zusätzlich die Voraussetzungen des UrhG - insbes. § 50, der die Berichterstattung über tagesaktuelle Fragen regelt, aber kein Zutrittsrecht gibt - erfüllt sein.
- I.Ü. muss das Recht so ausgeübt werden, dass vermeidbare Störungen unterbleiben (§ 5 Abs. 5 Satz 1 RStV).
- Für die Rechtsausübung im Hinblick auf berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen kann der Veranstalter ein billiges Entgelt verlangen (näher § 5 Abs. 7 RStV).

cc. Durchsetzung

- Fernsehveranstalter muss sich bis spätestens 10 Tage vor der Veranstaltung beim Ereignis-Veranstalter anmelden (§ 5 Abs. 8 Satz 1 RStV). Bei kurzfristigen Veranstaltungen/Ereignissen muss die Anmeldung frühestmöglich erfolgen (§ 5 Abs. 8 Satz 3 RStV).
- Ereignis-Veranstalter hat spätestens 5 Tage vor Beginn der Veranstaltung mitzuteilen, ob genügend räumliche und technische Möglichkeiten für Übertragung oder Aufzeichnung bestehen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 RStV).
- Im Knappheitsfall Vorrang für die Fernseh-Veranstalter, die vertragliche Vereinbarungen geschlossen haben; ansonsten besteht Auswahlrecht des Ereignis-Trägers/Veranstalters, bei dessen Ausübung zunächst Fernseh-Veranstalter zu berücksichtigen sind, die eine flächendeckende Versorgung des Landes sicherstellen, in dem das Ereignis/die Veranstaltung stattfindet (§ 5 Abs. 9 RStV).
- Kurzberichterstatter müssen Signal und Aufzeichnung gegen Ersatz der angemessenen Aufwendungen an nicht berücksichtigte Fernseh-Veranstalter weitergeben (§ 5 Abs. 10 RStV).
- Der Veranstalter/Träger eines Ereignisses, der eine vertragliche Vereinbarung mit einem Fernseh-Veranstalter trifft, muss dafür Sorge tragen, dass mindestens ein weiterer Fernseh-Veranstalter eine Kurzberichterstattung vornehmen kann (§ 5 Abs. 11 RStV).
- Zu Vernichtungs-Pflichten bezüglich nicht verwendeten Materials vgl. § 5 Abs. 12 RStV.
- Recht auf Kurzberichterstattung ist ggf. vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen, soweit Zutritt zu einer privaten Veranstaltung verlangt wird und der Ereignis-Veranstalter sein privatrechtliches Hausrecht betätigen muss; bzgl. der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes haben sich die Zivilgerichte allerdings als außerordentlich zurückhaltend erwiesen

d. Übertragung von Großereignissen

- Ausstrahlung von Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung (Großereignisse) ist in der BRD verschlüsselt oder im *pay tv* nur zulässig, wenn der Fernsehveranstalter oder ein Dritter zu angemessenen Bedingungen die zeitgleiche oder zeitnahe Ausstrahlung in einem *free tv*-Programm ermöglicht
- Großereignisse sind u.a. Olympische Spiele sowie Spiele der deutschen Fußball-Nationalmannschaft bei EM und WM sowie unabhängig von deutscher Beteiligung das Eröffnungsspiel sowie die *semi finals* und die *finals* (vgl. näher § 5a RStV).

4. Europäische, Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen (§ 6 RStV)

- § 6 Abs. 1 RStV weist den Fernsehveranstaltern eine Rolle bei der Sicherung von deutschen und europäischen Film- und Fernsehproduktionen als Kulturgut und Teil des audiovisuellen Erbes zu.
- dementsprechend und zur Darstellung im deutschen und europäischen Raum sollen die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer für Spielfilme, Fernsehspiele, Serien, Doku's und vergleichbare Produktionen vorgesehenen Sendezeit **europäischen Werken** entsprechend dem europäischen Recht vorbehalten (§ 6 Abs. 2 RStV)
- zudem sollen Fernsehvollprogramme sowie Spartenprogramme im Rahmen ihrer durch die inhaltlichen Schwerpunkte gegebenen Möglichkeiten einen wesentlichen Anteil an **Eigenproduktionen** sowie **Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen** aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten (§ 6 Abs. 3 RStV).

5. Werbung und Sponsoring

a. Vorbemerkung

- Werbung und in gewissem Maße auch das Sponsoring im Rundfunk sind ambivalente Phänomene: einerseits ermöglichen sie als Finanzierungsmittel die Programmveranstaltung (mit); andererseits **gilt es, dysfunktionale Einflüsse der werbetreibenden oder als Sponsor auftretenden Wirtschaft auf die Programmgestaltung zu verhindern**; nicht zuletzt begünstigt der durch den Hang zur Schaffung werbeattractiver Umfeldler entstehende Quotendruck eine Tendenz zur Orientierung am Massengeschmack, die tendenziell vielfaltshemmend wirken kann (vgl. nur BVerfGE 87, 181 [199])
- Den geschilderten Gefahren versuchen die §§ 7, 8 RStV entgegenzuwirken; von fundamentaler Bedeutung sind die **Verbote inhaltlicher und redaktioneller Beeinflussung** - bei Sponsoren auch der Beeinflussung des Programmplatzes der gesponserten Sendung - durch Werbetreibende und Sponsoren (§§ 7 Abs. 2, 8 Abs. 2 RStV)
- jeweils zulässiger Umfang der Werbung ist i.Ü. in den §§ 15, 44 f RStV für öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk unterschiedlich geregelt
- Einhaltung der Vorgaben wird von den jeweils zuständigen rundfunkspezifischen Aufsichts-/Kontrollinstanzen überwacht; Verstoß gegen die Vorschriften kann indes auch **zivilrechtliche - insbes. wettbewerbsrechtliche - Ansprüche** nach sich ziehen

b. Werbung

aa. Begriff

- Zentral für den Begriff der Werbung ist zum einen, dass für sie - soweit es sich nicht um Eigenwerbung handelt - eine **Gegenleistung** erbracht wird, und zum anderen das **Ziel der Förderung des Warenabsatzes oder der Dienstleistungserbringung** (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 5 RStV, zurückgehend auf den 4. RÄndStV, der insoweit die novellierte Fernseh-Rili umsetzt).

bb. Inhaltliche Anforderungen

- nach § 7 Abs. 1 RStV darf Werbung nicht irreführen, den Interessen der Verbraucher schaden, Verhaltensweisen fördern, die die Gesundheit oder die Sicherheit der Verbraucher sowie den Umweltschutz gefährden
- unzulässig ist **Werbung politischer** (weit ausgelegt: auch durch Gewerkschaften; vgl. OVG Lüneburg, NJW 1999, S. 515 ff), **weltanschaulicher oder religiöser Art** (§ 7 Abs. 8 Satz 1 RStV); Vorschrift dient der Verhinderung der Umgehung der Pluralismus-Anforderungen durch Kauf von Sendezeit (Hesse, 3. Kap., Rdnr. 51 m.w.N.); zulässig ist das sog. *social advertising* (z.B. Spendenaufrufe; § 7 Abs. 8 Satz 2 RStV) sowie die Einräumung von Sendezeit für Kirchen und Wahlwerbung durch politische Parteien im bundesweit verbreiteten Rundfunk nach Maßgabe des § 42 RStV

cc. Erkennbarkeit der Werbung und Trennungsgebot

- **Werbung und Teleshopping** müssen als solche **klar erkennbar** sein (zu den diesbzgl. Anforderungen an Dauerwerbesendungen § 7 Abs. 5 RStV). Sie müssen im Fernsehen durch optische Mittel, im Hörfunk durch akustische Mittel **eindeutig von anderen Programmteilen getrennt** sein (§ 7 Abs. 3 Satz 1 f RStV). (I.Ü. gilt das Verbot des Einsatzes unterschwelliger Techniken für Werbung und Teleshopping; § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV.)
- **Trennungsgebot** dient den **Zwecken** (1) der Unabhängigkeit der Programmgestaltung, (2) der Objektivität und der Neutralität des Rundfunks gegenüber dem Wettbewerb im Markt sowie (3) dem Schutz des Zuschauers vor einer Täuschung über den werbenden Charakter einer Sendung (grundlegend BGHZ 110, 278, 289 f - „*Wer erschoss Boro?*“).
- nicht jede werbende Wirkung einer - nicht als Werbung gekennzeichneten - Sendung verletzt das Trennungsgebot; unvermeidbar und damit zulässig ist programmlich Erforderliche, d.h., das aus redaktionellen, dramaturgischen oder journalistischen Gründen Gerechtfertigte (vgl. Hesse, 3. Kap., Rdnr. 58 m.w.N.). Ein Indiz für die Vermeidbarkeit ist die Entgeltlichkeit.
- Hinsichtlich folgender wichtiger Einzelfälle gilt:
 - Zulässig ist die journalistische **Berichterstattung über wirtschaftliche Vorgänge**, auch wenn sie werbende Wirkung entfaltet.
 - Dies gilt auch für „Ratgeber“-Sendungen (Nw. zur Rspr. bei Hesse, 3. Kap., Rdnr. 60, Fn. 72).
 - Unvermeidbar ist die (Mit-)Übertragung von **Bandenwerbung** bei Sportveranstaltungen, soweit die Ereignis-Veranstalter Bandenwerbung einsetzen (OLG München, WRP 1976, S. 393; s. aber u. zur virtuellen Werbung). Entsprechendes gilt für das sog. „Titel-Sponsoring“ (→“Daimler-Cup“); es ist unvermeidbar wegen ansonsten drohender Namensrechtsverletzung.
 - **Gewinnspiele** sind als Teil des redaktionellen Programms grds. zulässig. Die Preise dürfen dabei unter Vermeidung unnötiger Werbeeffekte präsentiert werden.
 - Hinweis auf direkt vom Programm abgeleitete **Begleitmaterialien** (etwa Wiederholung, Ergänzung, Vertiefung der Inhalte einer Sendung) ist zulässig. Eine Beteiligung des Senders an den Einnahmen kann allerdings indiziell für ein Handeln zur Förderung eigenen Wettbewerbs sprechen (BGHZ 110, 278).
 - **Merchandising** (etwa Verkauf von Nachbildungen der „Maus“) wird - was die öffentlich-rechtlichen Anstalten betrifft - unter dem Gesichtspunkt der sog. „Randnutzung“ als prinzipiell zulässig angesehen; problematisch im Hinblick auf die Wahrung redaktioneller Unabhängigkeit sei indes die missbräuchliche Einführung von Figuren in eine Sendung mit dem alleinigen Ziel der Vermarktung im Wege des Merchandisings.
 - problematisch hinsichtlich der Wahrung des Trennungsgebotes können sich auch das sog. **bartering** (= Zulieferung eines fertigen Programmes incl. Werbung durch den Werbetreibenden) sowie **Info-/Storymercials** erweisen.
- Zur Absicherung der Trennung von Werbung und sonstigem Programm dient das **Verbot der Schleichwerbung** (= die zu Werbezwecken absichtliche Erwähnung oder Darstellung von Waren,

Namen, Marken etc. in Programmen, wenn sie die Allgemeinheit hinsichtlich des Werbezwecks irreführen kann; § 2 Abs. 2 Nr. 6 RStV) gemäß § 7 Abs. 6 Satz 1 RStV. Bezüglich der Beurteilung des **product placement** ist zwischen Eigen- und Fremdproduktionen zu unterscheiden: In **Eigenproduktionen** ist bezahltes *product placement* unzulässig; dahingehende Verträge sind sittenwidrig (OLG München, AfP 1995, S. 655). Zulässig ist aus redaktionellen Gründen erforderliches *product placement*; das Produkt darf vom Produzenten auch kostenlos zur Verfügung gestellt werden. In Bezug auf Fremdproduktionen kann im Hinblick auf nicht ohne Aussageveränderung entfernbar Teile eine Abwägung zur Zulässigkeit der Ausstrahlung auch durch *product placement* werbender Teile führen.

- Eine Regelung der sozusagen personellen Trennung von Werbung und sonstigem Programm stellt § 7 Abs. 7 RStV dar. Danach dürfen in Werbung und Teleshopping keine Personen auftreten, die regelmäßig Nachrichtensendungen oder Sendungen zum politischen Zeitgeschehen vorstellen.

dd. split-screen

- Nach § 7 Abs. 4 RStV (eingeführt d.d. 4. RÄndStV) ist - außer bei der Übertragung von Gottesdiensten und Kindersendungen - eine **Teilbelegung des ausgestrahlten Bildes mit Werbung** zulässig, wenn diese vom übrigen Programm eindeutig optisch getrennt und als solche gekennzeichnet ist.
- Da der Zuschauer, der dem redaktionellen Teil des Programms folgen will, der Werbung nicht ausweichen kann, könnte die Regelung problematisch sein hinsichtlich der negativen Informationsfreiheit (vgl. *Fechner*, Rdnr. 930).
- Die *split-screen*-Werbung ist **voll auf die Werbezeiten anzurechnen** und von daher in erster Linie für die Privatsender interessant.

ee. Virtuelle Werbung

- **Virtuelle Werbung** ist zulässig, wenn am Anfang und Ende der betreffenden Sendung darauf hingewiesen wird und durch sie eine am Übertragungsort ohnehin bestehende Werbung ersetzt wird (§ 7 Abs. 6 RStV; eingeführt d.d. 4. RÄndStV - krit. wg. drohenden Dammbrochs bzgl. manipulativer Maßnahmen *Hesse*, 3. Kap., Rdnr. 69).
- Diese Regelung ermöglicht z.B., bei einer Fußballübertragung aus dem Ausland die reale fremdsprachige Bandenwerbung virtuell durch eingeblendete deutschsprachige Werbung - ggf. für andere Produkte als die im Original beworbenen - auszutauschen. In der Praxis verbietet der Ereignis-Veranstalter regelmäßig die virtuelle Werbung wegen drohender Einnahmeausfälle im Hinblick auf die Bandenwerbung.

ff. Ausblenden/Ausfiltern von Werbung

- Der BGH, NJW 2004, S. 3032 ff, hat Geräte grds. für wettbewerbskonform erklärt, die Werbung elektronisch ausblenden oder bei Video-Aufzeichnungen ausfiltern.

c. Sponsoring

aa. Begriff

- **Sponsoring** ist jeder Beitrag nicht an Rundfunktätigkeiten oder an der Produktion audiovisueller Werke Beteiligter zur direkten oder indirekten Finanzierung einer Sendung, um eigenen Namen, Marke etc. zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV).
- § 8 RStV regelt im vorgenannten Sinne das Sendungs-, nicht das Ereignissponsoring (Gesponserte Ereignisse dürfen i.Ü. übertragen werden, allerdings ohne gesonderten Hinweis auf den Ereignis-Sponsor; vgl. BGHZ 117, 353 [357 ff]). Das Sponsoring verzichtet auf Kaufappelle, sondern setzt auf **Imagegewinn durch Imagetransfer**.

bb. Der Sponsorhinweis

- Auf Sponsoring muss zu Beginn (ggf. bei einer Fußballübertragung erst unmittelbar vor dem Anpfiff) und am Ende (bei einem Spielfilm vor dem mehrminütigen Abspann) der betreffenden Sendung (= Teil des Programms mit eigenständigem Einschaltwert) in vertretbarer Kürze (Praxis: 7,5 Sek.) **deutlich hingewiesen** werden, ggf. auch durch Bewegtbild oder Einblendung des Firmenemblem oder der Marke (bei Unterbrechung der Sendung jeweils neuer Hinweis zulässig, zwingend, wenn dazwischen andere Sendung wie etwa Nachrichten). Vor und nach einer Unterbrechung der Sendung ist ebenfalls ein Hinweis zulässig, zwingend erforderlich im Falle einer Unterbrechung durch nicht sponsoringfähige Nachrichten.
- Der Hinweis hat Aufklärungs- und Warnfunktion, dient aber zugleich der Imagewerbung. Inhaltlich ist die Verwendung von Werbeslogans oder Teilen bereits gesendeter Werbespots unzulässig, weil nicht vom zulässigen Zweck des Sponsoring/Sponsor-Hinweises gedeckt.

cc. Beschränkungen des Sponsoring

- Der RStV enthält folgende **Beschränkungen des Sponsoring**: Gesponserte Sendungen dürfen nicht für den Sponsor und seine Produkte/Dienstleistungen werben (näher § 8 Abs. 3 RStV). Die Tabakindustrie darf nicht als Sponsor auftreten (§ 8 Abs. 4 RStV). Sponsoren aus der Pharma-Industrie dürfen nicht für bestimmte Arzneimittel oder medizinische Behandlungen sponsern, die nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind (§ 8 Abs. 5 RStV). Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen dürfen nicht gesponsert werden (§ 8 Abs. 6 RStV).

6. Pflichten der Veranstalter

a. Informationspflicht

- Nach § 9 RStV haben die Veranstalter den zuständigen Behörden die in Art. 6 Abs. 2 des Europäischen Übereinkommens über den grenzüberschreitenden Rundfunk aufgeführten Informationen zur Verfügung zu stellen
- Förderung von Transparenz, aber Gefahr der inhaltlichen Einflussnahme

b. Journalistische Sorgfaltspflichten

- nach § 10 Abs. 1 RStV haben Berichterstattung und Informationssendungen den anerkannten journalistischen Grundsätzen, auch beim Einsatz virtueller Elemente, zu entsprechen. Sie müssen unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. Kommentare sind von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen
- Reaktionsmöglichkeit: Beanstandungsrecht der Landesmedienanstalten; Gegendarstellungsrecht der Betroffenen bei Tatsachenbehauptungen, wenn berechtigtes Interesse vorliegt; Unterlassungsanspruch (Voraussetzung: rechtswidriger Eingriff in geschütztes Recht und Wiederholungsgefahr); Beseitigungsanspruch, Schadensersatzanspruch
- gemäß § 10 Abs. 2 RStV ist bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die von Rundfunkveranstaltern durchgeführt werden, ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind.

III. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

1. Der Funktionsbereich der Anstalten – „Grundversorgung“ und/oder „Funktionsauftrag“

- wichtigster Teil des Funktionsbereichs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist **Grundversorgung**; nach der Rechtsprechung des BVerfG (E 74, 297 [326]) wird die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeschriebene Grundversorgung durch drei Elemente gekennzeichnet:
 - Erstens durch eine **Übertragungstechnik, die den Empfang für jedermann sicherstellt**. Dies ist dynamisch zu verstehen. Der Empfang für jedermann ist auch unter veränderten technischen Bedingungen sicherzustellen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist daher nicht auf terrestrische Verbreitung beschränkt, er darf sich prinzipiell auch technischen Neuerungen - etwa der Satelliten- oder Kabeltechnik; momentan geht es um die Öffnung zum online-Bereich - öffnen.
 - Zweitens **in inhaltlicher Sicht ein umfassendes Programmangebot, das sowohl Sendungen für Minderheiten als auch massenattraktive Bestandteile beinhaltet**. Grundversorgung meint nach der Konzeption des BVerfG also in diesem Zusammenhang nicht eine reine Mindestversorgung oder Versorgung mit anspruchsvollen Minderheitenprogrammen. Die Grundversorgung umfasst die Schwerpunkte **Bildung, Information, Unterhaltung, Kultur** und neuerdings auch **Beratung** zusammen. Auch die inhaltliche Komponente ist entwicklungs offen und ermöglicht die Erfassung neuer Publikumsinteressen und Darbietungsformen. Dabei besteht i.Ü. keine exklusive Zuweisung der Aufgabe der Grundversorgung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, jedoch können die Anforderungen an die privaten Veranstalter gegenüber denjenigen, denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt, gesenkt werden.
 - Das dritte, die Grundversorgung kennzeichnende Element ist schließlich die **wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen**.
- „Gegenständlich und zeitlich offen und dynamisch ist der Begriff der Grundversorgung allein an die Funktion gebunden, die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat.“ (BVerfGE 83, 238 [326]).
- in der rundfunkrechtlichen Diskussion tritt an die Seite des Begriffes der Grundversorgung zunehmend der Terminus des „**Funktionsauftrages**“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vgl. z.B. *Holznapel*, Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens, 1999). Dieser Terminus unterscheidet sich von demjenigen der Grundversorgung unzweifelhaft dadurch, dass er ausschließlich auf die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezogen ist. I.Ü. streben Teile der Literatur und auch der Politik - nicht zuletzt unter dem Druck des europäischen Beihilfenrechts - an, unter dem Signum „Funktionsauftrag“ zu einer konkreteren und ggf. restriktiveren Eingrenzung des Tätigkeitsfeldes des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gelangen (kritisch dazu *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kap., Rdnr. 19 ff).

2. Der gesetzliche Programmauftrag

- **Die Organisationsgesetze/-staatsverträge bezüglich der öffentlich-rechtlichen Anstalten legen den gesetzlichen Programmauftrag der einzelnen Anstalten fest**. Dies geschieht entweder im Wege einer Generalklausel, zum anderen zunehmend programmspezifisch. Die einschlägigen Regelungen konkretisieren auch inhaltliche Anforderungen an die Programme.
- Konkrete Beschreibungen des Programmauftrags bestehen vor allem im Bereich des Fernsehens; vgl. insoweit etwa § 1 ARD-StV (Veranstaltung eines gemeinsamen Ersten Fernsehprogramms aller in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten); § 2 Abs. 1 ZDF-StV (Veranstaltung eines Fernsehvollprogramms).

- Was den RStV betrifft, sind die - im Zuge des 7./8. RÄndStV mit dem unter dem Druck des Beihilfenrechts der EG verfolgten Ziel der Konkretisierung des Programmauftrages geänderten - Regelungen der **§§ 11, 19 RfStV** von zentraler Bedeutung
- § 11 Abs. 1 - 4 RStV thematisiert und konkretisiert die in der Verfassungsrechtsprechung entwickelten Vorgaben im Hinblick auf Funktion, Auftrag und Programmgrundsätze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
- Unter Rücksichtnahme auf die Programmautonomie der Anstalten wurde diesen die weitere Ausgestaltung ihres Auftrages durch Satzungen und Richtlinien selbst überlassen (§ 11 Abs. 4 RStV); es handelt sich um ein Konzept sog. „regulierter Selbstregulierung“. ARD-Anstalten, ZDF und DR müssen ab 01.10.2004 alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen veröffentlichen (§ 11 Abs. 4 Satz 3 RStV). Damit soll das Qualitätsbewusstsein innerhalb der Anstalten gestärkt und zugleich die besondere Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden
- Länder überprüfen drei Jahre nach In-Kraft-Treten dieser Regelung die Anwendung der Vorgaben des § 11 Abs. 4 RStV (§ 11 Abs. 5 RStV). § 19 regelt Anzahl - z.T. Programmfarbe - und technischen Verbreitungsmodus von Programmen. Auf der Basis des § 19 Abs. 2 RStV werden 3sat, Phoenix, Kinderkanal und ARTE veranstaltet. § 19 Abs. 4 ermöglicht die Partizipation an digitaler Technik und die Bildung von Programmbouquets. Dabei dürfen diese Angebote den Umfang von 2 analogen Fernsehkanälen nicht übersteigen (§ 19 Abs. 5 RStV).
- Von entscheidender Bedeutung zur Begrenzung der öffentlich-rechtlichen Programmaktivitäten - daher auch von den Vertretern der Anstalten als Eingriff in deren Programmautonomie massiv kritisiert - ist die „Austauschklausel“ des § 19 Abs. 6 RStV: Neue Fernsehprogramme dürfen die ARD-Anstalten und das ZDF nur veranstalten, wenn im Austausch auf ein bisheriges Programmangebot verzichtet wird, das neue Angebot im Rahmen des gesetzlichen Programmauftrags liegt und der Tausch kostenneutral ist. Zum Hörfunk vgl. die Vorgaben des § 19 Abs. 7 RStV. Die ARD-Anstalten sind i.Ü. verpflichtet, auf eine Bündelung ihrer Hörfunkprogramme und weitere Kooperationen hinzuwirken; diesbezüglich besteht Berichtspflicht (§ 19 Abs. 8 RStV).

3. Die wirtschaftliche Betätigung der Anstalten

- Da die Hauptaufgabe öffentlicher Rundfunkanstalten in der Veranstaltung von Rundfunk liegt, stellt sich die Frage, ob andere - wirtschaftliche - Tätigkeiten noch vom Funktionsbereich umfasst sein können. Diese Frage bezieht sich etwa auf Programmproduktion und -verwertung, Programmzeitschriften, Kooperationen mit dem privatem Rundfunk oder Randnutzungen wie Studiovermietungen und Merchandising. Zu Recht wird insoweit argumentiert, die verfassungsrechtliche Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schwinde in dem Maße, in dem er sich wie ein Quasi-Wirtschaftsunternehmen verhalte (*Lerche*, AfP 1984, S. 183 [191]). Nach h.M. (Nw. bei *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kap., Rdnr. 38) sind wirtschaftliche Aktivitäten dann zulässig, wenn ein sachlicher Zusammenhang zum Programmauftrag besteht.
- Die positiv-rechtliche Regelung eines - zeitweise erheblich umstrittenen - Aspekts der Problematik enthält mittlerweile **§ 11 Abs. 1 Satz 2 RStV**: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf programmbegleitend Druckwerke und Mediendienste mit programmbezogenem Inhalt anbieten. Relativ unproblematisch ist im vorliegenden Zusammenhang die Programmproduktion, soweit sie zur Erfüllung des Auftrages erforderlich ist. Die Programmverwertung wird unter dem Aspekt der Finanzierung (der Produktionstätigkeit) als zulässig angesehen. Die sog. „Randnutzung“, die bei Gelegenheit, aber nicht in Ausübung der Programmveranstaltung erfolgt, um ansonsten nicht genutztes Anstaltsmittel wirtschaftlich zu verwerten, wird unter Hinweis auf das Gebot der

sparsamen Haushaltsführung gebilligt (*Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kap., Rdnr. 42). Das mag in einzelnen Fällen der Vermietung von Studios hinnehmbar sein. Problematisch und kaum als Randnutzung qualifizierbar war indes das Projekt des ZDF-Media-Parks, welches in fragwürdiger Weise wegen sachlichem Zusammenhang mit dem Programmauftrag gerechtfertigt wurde (so das LG Mainz, ZUM-RD 2000, S. 389; s. zum Mediapark auch OLG Koblenz, MMR 2001, S. 812); hier offenbart sich i.Ü. die normative Schwäche des Merkmals des Zusammenhangs mit dem Programmauftrag

- Kooperation mit privaten Veranstaltern ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen, allerdings sind auch angesichts solcher Kooperationen, die in den meisten Rundfunkgesetzen ausdrücklich geregelt werden, die normativen Standards für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu wahren.

4. Organisationsform und Grundrechtsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

a. Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts als Bestandteil der Staatsverwaltung

- bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten handelt es sich um Anstalten des öffentlichen Rechts, die teils ausdrücklich, teils konkludent über das Recht der Selbstverwaltung verfügen. Eine Ausnahme bildet hierbei das Deutschlandradio, welches eine öffentlich-rechtliche Körperschaft unter der Trägerschaft von ARD und ZDF darstellt.
- Anstalten des öffentlichen Rechts sind gekennzeichnet durch einen Bestand von Sach- und Personalmitteln, welche in der Hand eines Trägers der öffentlichen Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck zu dienen bestimmt sind. Diese Organisationsform wird vielfach verwendet im Bereich so genannter mittelbarer Staatsverwaltung. Es liegt denn auch *prima facie* nicht so fern liegend, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als mittelbare Staatsverwaltung zu qualifizieren.
- gleichwohl wenden sich die Vertreter der h.M. massiv gegen diese Einordnung und sehen im Rundfunk einen Sondertypus unter den öffentlich-rechtlichen Anstalten (so etwa *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kap., Rdnr. 48 ff). Der Streit um die Einordnung der Rundfunkanstalten ist dabei nicht rein akademischer Natur: Er wird bedeutsam in der Frage nach der Rechtsaufsicht und der Rechnungshofkontrolle über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Beides greift nämlich nur im Bereich mittelbarer Staatsverwaltung ein.
- entscheidendes Argument der Kritiker einer Einordnung in die mittelbare Staatsverwaltung besteht in der Berufung auf die „Staatsfreiheit“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; da Art. 5 GG verlange, dass der Rundfunk weder dem Staat noch der Gesellschaft ausgeliefert werde, könne der Rundfunk keine staatliche Aufgabe sein (so pointiert *Ossenbühl*, Die Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 1969, S. 32 ff, 47 f, frei nach der Maxime: „Es kann nicht sein, was nicht sein darf.“; s.a. *Scheuner*, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, 1982, S. 39 ff; *Starck*, in: vMKISt, GG, Bd. 1, Art. 5 Abs. 1, 2, Rdnr. 70).
- Dieser Argumentation liegt die m.E. falsche Prämisse zugrunde, die öffentlich-rechtlichen Anstalten veranstalteten Rundfunk auf der Basis des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (dazu sogleich). Richtig ist m.E. demgegenüber die Einschätzung, die Veranstaltung von Rundfunk werde zu einer staatlichen Aufgabe, wenn sich der Staat in irgendeiner Form mit dieser Aufgabe befasse (BVerfGE 12, 205 [243 ff]), und die Länder hätten den Rundfunkanstalten eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung übertragen (BVerfGE 31, 314 [329]).
- Verwaltungsaufgabe der Anstalten ist gerichtet auf die Erfüllung ihrer Rolle als Medium und Faktor in einem freien Prozess der Meinungsbildung, der die Voraussetzung individueller Selbstentfaltung und demokratischer Partizipation bildet. Sie ist auf der Basis des Demokratie- und des Sozialstaatsprinzips zu rechtfertigen. Richtig ist weiterhin, dass diese Aufgabe wegen deren Natur nicht in unmittelbarer Staatsverwaltung erfolgen darf (vgl. nur BVerfGE 31, 314 [329]).

- Die „Staatsfreiheit“ oder besser: die aufgabenadäquate, hinreichende Distanz zum Staat kann aber gerade mit der Organisationsform einer rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Selbstverwaltungsrechten sichergestellt werden, gegebenenfalls durch spezifische, aufgabenadäquate Ausgestaltung des Organisationstyps, wie sie in den einschlägigen Organisationsgesetzen angestrebt und i.W. wohl auch erreicht worden ist (binnenplurale Organisation, keine Fachaufsicht, nur beschränkte Rechtsaufsicht unter Vorrang der internen Kontrolle). Gegen eine Zuordnung der Anstalten zur mittelbaren Staatsverwaltung könnte allerdings eine zu treffende Differenzierung zwischen mittelbarer Staatsverwaltung und Selbstverwaltung sprechen, die eine besondere Akzentuierung der Selbstverwaltung gegenüber Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung verlangte, soweit diese nicht in Ausübung von Selbstverwaltungsrechten handeln

b. Selbstverwaltungsrechte, keine Grundrechte

- nach herrschender Meinung sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit. Maßgebliche Norm ist hierfür Art. 19 Abs. 3 GG, wonach inländische juristische Personen Träger von Grundrechten sind, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Grundsätzlich scheidet eine Grundrechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher juristischer Personen aus, da der Staat nicht zugleich Berechtigter und Verpflichteter der Grundrechte sein können soll.
- Ausnahmen von dieser Regel werden in zwei Konstellationen zugelassen: Zum einen, wenn auf eine grundrechtstypische Gefährdungslage abzustellen ist (etwa Anstalt als Beklagte). Zum anderen dort, wo die juristische Person des öffentlichen Rechts einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich dergestalt zugeordnet werden kann, dass sie die Grundrechte der Bürger schützt oder fördert. Anerkannt ist dies bei Kirchen, Universitäten und eben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Das BVerfG begründet die Grundrechtsfähigkeit der Rundfunkanstalten mit, dass sie in einem ihnen ausdrücklich zugewiesenen und vom Staat unabhängigen Bereich Grundrechte verteidigten (vgl. nur BVerfGE 31, 312 [321 f]; 59, 231 [254 f]; s.a. *Degenhart*, in: BK GG, Bd. 1, Art. 5 Abs. 1, 2, Rdnr. 670).
- Diese Dogmatik und ihre Auswirkungen auch die Grundrechtsfähigkeiten der Rundfunkanstalten bietet Anlass zur Kritik: Für öffentlich-rechtliche juristische Personen existiert keine grundrechtstypische Gefährdungslage. Denn diese verfügen nicht wie natürliche Personen über ein personales Selbst, dass in seiner Verwirklichung zu schützen wäre; sie existieren überhaupt nur im Hinblick auf die Umsetzung ihnen fremdbestimmend - gesetzlich - zugewiesener Aufgaben, nicht um ihrer selbst willen. Die Zuordnung zu einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich als Anknüpfungspunkt trägt nicht. Niemand wird Inhaber eines fremden Grundrechts, weil er es schützt und fördert. Es handelt sich weiterhin um ein fremdes Recht. Zudem kommt hinzu, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten niemandes Rundfunkfreiheit schützen. Sie schützen vielmehr die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Im Ergebnis ist daher den öffentlich-rechtlichen Anstalten die Grundrechtsfähigkeit abzuspochen.
- Zur Absicherung der Erfüllbarkeit ihrer Aufgabe im Rahmen des Prozesses der Meinungsbildung verfügen die Anstalten selbst über einfach-rechtliche Selbstverwaltungsrechte, die sie vor den Verwaltungsgerichten verteidigen können. Die Verletzung der Selbstverwaltungsrechte der Anstalten hat allerdings auch verfassungsrechtliche Weiterungen, soweit durch Eingriffe des Staates in die Anstaltstätigkeit zugleich die Aktualisierung der Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG gestört wird. Die Träger dieser Rechte können dann ggf. Verfassungsbeschwerde erheben.
- Auf andere Grundrechte als das der Rundfunkfreiheit können sich die Rundfunkanstalten auch nach herrschender Meinung grundsätzlich nicht berufen. Eine Ausnahme hiervon besteht lediglich bei Verletzung des Willkürverbots und von Prozessgrundrechten.

5. Interne Struktur der Anstalten

- innere Struktur der Anstalten muss adäquat zu ihrem Auftrag ausgestaltet sein; dabei spielt insbesondere das Gebot der „Staatsfreiheit“ - im Sinne einer hinreichenden Distanz vom Staat - eine entscheidende Rolle. Des Weiteren muss – korrespondierend zum Grundversorgungsauftrag der Anstalten – durch die Struktur die Binnenpluralität der Anstalten gewährleistet werden. Zwar besitzt der Gesetzgeber insoweit einen nicht unerheblichen Spielraum, doch muss er die verfassungsrechtlichen Direktiven einhalten.
- in allen Bundesländern hat sich ein einheitliches Modell der Organisationsstruktur herausgebildet, wonach alle Anstalten über einen Intendant, einen Rundfunkrat (beim ZDF heißt dieser „Fernsehrat“ und beim Deutschlandradio „Hörfunkrat“) sowie einen Verwaltungsrat verfügen. Auch die Zuständigkeiten der Organe sind weitgehend identisch.

a. Intendant

- Der Intendant wird vom Rundfunkrat für einen begrenzten Zeitraum gewählt. Dem Intendanten obliegen zwei wesentliche Funktionen: Zum einen **vertritt** der Intendant **die Rundfunkanstalt im Rechtsverkehr**. Zum anderen hat er die **Leitung der Anstalt** inne und ist **Träger der Programmverantwortung**. Die Rechte und Pflichten des Intendanten sind in den Rundfunkgesetzen regelmäßig nicht *en detail* geregelt, vieles ergibt sich jedoch aus Systematik und Telos der maßgeblichen Vorschriften. Zur Ausübung seiner Leitungskompetenz verfügt der Intendant über Organisationsbefugnisse, Personalauswahlbefugnisse sowie Sachentscheidungs-, Überwachungs- und Weisungsrechte.
- Die **Organisationsbefugnis** wird von den Regelungen der einschlägigen Gesetze über den Intendanten vorausgesetzt. Für die Ausübung dieser Befugnis geben die Gesetze einen gewissen, weiten Rahmen vor: Gesetzlich vorgeschrieben ist eine Direktorenebene unmittelbar unter dem Intendanten, die in der Regel aus einem Fernseh-, Hörfunk-, Verwaltungs-, einem technischen Direktor sowie dem Justitiar besteht. Sie sind weisungsabhängige Organwalter, die die Zuständigkeiten des Intendanten für ihren Geschäftsbereich im Namen des Intendanten wahrnehmen. Über die Einrichtung der nächsten Stufen der Hierarchie (regelmäßig: Hauptabteilung, Abteilung, Redaktion) kann der Intendant jedoch selbst befinden (Ausnahme: Art. 12 Abs. 4 BR-G), sein Ermessen wird hierbei gebunden durch das Gebot einer sachgemäßen Arbeitsteilung und Verantwortungsdelegation. So müssen etwa zusammenhängende Programmgestaltungen und Programmplätze eine gewisse Sachnähe und Sachbezogenheit aufweisen. Das gängige Grundmuster besteht in der Unterteilung in Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung.
- Die **Personalauswahl** ist vor allem für die Programmgestaltung von zentraler Bedeutung und erwächst daher dem Intendanten nicht zuletzt durch seine Programmverantwortung. Personalpolitik wird nicht zu Unrecht als vorweggenommene Programmpolitik bezeichnet.
- Der Intendant hat das Recht zur **Entscheidung**, er kann eine Sache jederzeit (wieder) an sich ziehen; er darf generelle oder einzelfallbezogene **Weisungen** erteilen. Er **überwacht** die Tätigkeit ihm untergeordneter Amtswalter.
- Wegen der dem Intendanten nach dem Gesetz eingeräumten starken Stellung spricht man von der "Intendantenverfassung" bzw. vom "Intendantenprinzip". Die Stellung des Intendanten unterliegt allerdings je nach Ausgestaltung unterschiedlichen Bindungen durch das notwendige Zusammenwirken mit den anderen Organen und deren Kontrollbefugnisse über seine Tätigkeit.

b. Rundfunkrat

- Rundfunkrat vertritt die **Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks**. So formulieren es nahezu gleich lautend alle gesetzlichen Bestimmungen, vgl. etwa § 18 Abs. 1 NDR-StV, und bringen somit die besondere öffentliche Verantwortung des Rundfunks zum Ausdruck. Aufgabe des Rundfunkrates ist es nicht, bestimmte Meinungen zu promoten, also den Prozess der Meinungsbildung in eine bestimmte Richtung zu lenken, sondern die Repräsentation der Pluralität der Meinungen innerhalb der Anstalt zu sichern und damit die Abbildung von Meinungsvielfalt zu bewirken.
- An der Aufgabe des Rundfunkrates orientiert sich seine **Zusammensetzung**. Sie soll eine intern plurale - "binnenplurale" – Struktur gewährleisten. Daraus folgt, dass in dem Gremium die wesentlichen gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten sein sollen, beispielsweise aus den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Bildung, Wissenschaft, Sport, Kirche oder Parteien. Zur Vermeidung staatlichen Einflusses obliegt das Entsenderecht unmittelbar den repräsentierten Gruppen, wobei die Rundfunkgesetze jedoch keine Regelungen über das Wahlverfahren enthalten. Die Anzahl der Mitglieder variiert zwischen 16 und 77. Der Gesetzgeber hat bei der Festlegung der Gruppen und der Anzahl ihrer Vertreter einen Gestaltungsspielraum, zu vermeiden ist jedoch eine grob einseitige Zusammensetzung durch Über-/Unterrepräsentanz einzelner Gruppen (BVerfGE 83, 238 [332 ff]). Daraus erwächst jedoch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen kein Anspruch auf Beteiligung in den Kontrollgremien. Was die Parteien betrifft, so zählen sie zu den gesellschaftlich relevanten Gruppen, da sie an der politischen Willensbildung – verfassungsrechtlich in Art. 21 Abs. 1 GG garantiert – mitwirken. Sie dürfen aber nicht privilegiert behandelt werden. Vertreter des Staates selbst dürfen aufgrund der an sich staatsfreien Zusammensetzung des Rundfunkrates nur begrenzt vertreten sein. In Bayern wird die Anzahl der staatlichen Vertreter durch Art. 111a der Bayerischen Verfassung auf ein Drittel beschränkt, was m. E. bereits zuviel ist. Problematisch ist, dass Vertreter der Mehrheitsparteien einen quasi-staatlichen Einfluss ausüben. Dies ist bei der Bestimmung der durch die Staatsfreiheit vorgeschriebenen Grenze zu beachten. Insoweit ist daher auch ein Übergewicht der Parteienvertreter zu verhindern. In der Realität sind die Rundfunkräte - auch soweit sie nicht von den politischen Parteien entsandt wurden - i.Ü. durch die sog. „Freundeskreise“ weitgehend parteipolitisch polarisiert.
- Die **Stellung der Räte** ist so konzipiert, dass sie nicht als Interessenvertreter ihrer Gruppe fungieren, sondern der Allgemeinheit verpflichtet sind. Sie sind nur ihrem Gewissen und dem Gesetz unterworfen und nicht an Weisungen aus ihrer Gruppe gebunden. Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Räte enthalten die Gesetze Inkompatibilitäts-Vorschriften. Zu dem hiervon betroffenen Personenkreis zählen in erster Linie Mitglieder von Regierung und Parlament sowie Beschäftigte der Anstalten. Eine Beteiligung von Vertretern des privaten Rundfunk schließt nur bisher nur § 13 Abs. 3 Nr. 4 WDRG ausdrücklich aus.
- Der Rundfunkrat **tagt in regelmäßigen Abständen** unter Leitung seines Vorsitzenden. Nur z.T. sehen die Gesetze die Öffentlichkeit der Sitzungen vor. Der Rat gibt sich eine Geschäftsordnung, in welcher auch die Arbeit der Ausschüsse des Rundfunkrates geregelt ist, die nicht öffentlich tagen.
- Die **Kompetenzen des Rundfunkrates** beziehen sich auf die gesamte Anstaltstätigkeit. Die Schwerpunkte liegen allerdings in den Bereichen. Programm, Personal, Haushalt. Seine wichtigste Tätigkeit stellt in diesem Zusammenhang die **Beratung des Intendanten** in allen Rundfunkfragen dar. Dies setzt natürlich voraus, dass der Intendant den Rat über wichtige Fragen informiert – der Rat besitzt also ein **Informationsrecht** gegenüber dem Intendanten. Bezüglich des **Programms** hat der Rundfunkrat auf die Einhaltung der gesetzlichen Programmgrundsätze zu achten. Nach h.M. besteht kein Recht zur Vorab-Kontrolle (m.E. indes, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine drohende Verletzung elementarer Programmgrundsätze wie der Verpflichtung

tung auf die Achtung der Menschenwürde vorliegen). Der Rundfunkrat kann Sendungen aufgrund von Gesetzesverstößen beanstanden; eine unmittelbar rechtliche Wirkung ergibt sich daraus aber nur, wenn dies ausdrücklich gesetzlich geregelt ist. Zum Teil kann an eine Beanstandung die Anweisung geknüpft werden, die Fortsetzung des Verstoßes zu unterlassen (vgl. etwa § 16 Abs. 4 Satz 1 WDRG). Im Bereich der **Personalentscheidungen** verfügt der Rundfunkrat über weitgehende rechtliche Befugnisse: Er wählt den Intendanten, der demzufolge trotz seiner starken Stellung vom Rat abhängig ist. Weiterhin bestehen zum Teil Zustimmungsrechte des Rundfunkrates hinsichtlich der Besetzung von Führungspositionen unterhalb der Intendantenebene (stv. Intendant, Direktoren, Hauptabteilungsleiter). Im Bereich der Finanzen obliegt dem Rundfunkrat die Feststellung des jährlichen Haushaltsplans, wodurch der Rat letztlich auf die gesamte Anstaltstätigkeit Einfluss nehmen kann; ansonsten fällt die Aufsicht über das Finanzwesen in die Kompetenz des Verwaltungsrates.

- Streitig ist., ob die Kontrolle durch den Rundfunkrat nur eine Rechts- oder auch eine Zweckmäßigkeitprüfung beinhaltet. Konsequenterweise aufgrund der Einbeziehung des Rates in Innenbereich der Anstalt - derzufolge es also gerade nicht um externe staatliche Aufsicht geht - ist es, ihm auch Letzteres zuzugestehen.

c. Verwaltungsrat

- **Aufgabe** des Verwaltungsrates ist es, die **Geschäftsleitung des Intendanten außerhalb der Programmgestaltung zu überwachen**, seine Tätigkeit bezieht sich vorrangig auf wirtschaftliche und technische Fragen.
- Von seiner **Zusammensetzung** her umfasst der Verwaltungsrat zwischen sechs und neun Mitglieder, die zum überwiegenden Teil oder ausschließlich vom Rundfunkrat gewählt werden. Die verbleibenden Sitze werden entweder staatlicherseits beschickt oder von Vertretern der in der Anstalt Beschäftigten besetzt. Da der Verwaltungsrat keinen unmittelbaren Einfluss auf die Programmgestaltung besitzt, ist auch eine binnenplurale Ausgestaltung nicht erforderlich; im Verwaltungsrat steht die Beschickung nach Sachkenntnis im Vordergrund. Auch hier kann sich das Problem der Überrepräsentanz des Staates stellen.
- Zu den **Aufgaben** des Verwaltungsrates zählt die Beratung des Intendanten in wirtschaftlichen und technischen Fragen. Dies wird teilweise flankiert durch Befugnisse zur Akteneinsicht und zur Herbeiziehung von Sachverständigen, z. B. nach § 25 NDR-StV. Der Rundfunkrat prüft den Haushalt, bevor dieser an den Rundfunkrat zur Genehmigung weitergeleitet wird. Darüber hinaus hat der Verwaltungsrat ein Zustimmungsrecht zu zahlreichen Rechtsgeschäften des Intendanten, vor allem zu solchen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen. Hierunter fällt etwa der Abschluss von Anstellungsverträgen mit hoch dotierten Mitarbeitern in Führungspositionen, woraus sich i.Ü. ein mittelbarer Programmeinfluss ergibt. In manchen Anstalten besitzt der Verwaltungsrat auch Zustimmungsbefugnisse bei der Besetzung von (sonstigen) Führungspositionen. Dazu gehört etwa die Mitwirkung bei der Wahl des Intendanten, sei es in Form eines Vorschlagsrechts gegenüber dem Rundfunkrat, sei es, dass Rundfunk- und Verwaltungsrat gemeinsam den Intendanten wählen.

6. Die Programmgrundsätze

- Die Programmgrundsätze sind in den einzelnen Rundfunkgesetzen festgelegt und, trotz teils unterschiedlicher Formulierungen, in ihrem sachlichen Gehalt weitgehend identisch. Sie umfassen zunächst einmal diejenigen Regelungen, die als Verhaltensnormen klassifiziert werden können. Hierunter fallen Bestimmungen, die - in Entsprechung etwa zu presserechtlichen Regelungen der journalistischen Sorgfaltspflichten - **Standards professionellen journalistischen Arbeitens** normieren wie z. B. die Prüfung der Zuverlässigkeit von Informationsquellen.

- Der zweite Bereich enthält **materielle Vorgaben** bezüglich bestimmter Rechtsgüter wie die Pflicht zur Achtung der Menschenwürde, das Verbot der Diskriminierung von Minderheiten und das Verbot einer Verletzung sittlicher Gefühle der Bevölkerung. Teilweise werden den Anstalten auch Förderungspflichten auferlegt, etwa hinsichtlich der Gleichberechtigung von Mann und Frau oder der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Dies wird als problematisch angesehen, da die Pflicht zur Förderung bestimmter Auffassungen mit der Programmfreiheit kollidiert (kritisch auch Hesse, Rundfunkrecht, 4. Kap., Rdnr. 101).
- Schließlich bildet - auf der Basis der den Anstalten im Prozess freier Meinungsbildung zugeordneten Funktion - die Verpflichtung zur **Ausgewogenheit** einen ganz wesentlichen Programmgrundsatz: Hiermit soll sichergestellt werden, dass im Rundfunk alle Meinungsrichtungen angemessen zu Wort kommen. Im Gegensatz etwa zur Presse darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Berichterstattung keine bestimmte Tendenz verfolgen, sondern ist einem Konzept gleichgewichtiger Vielfalt verpflichtet. Diese Anforderung bezieht sich auf das gesamte Programm, also auch auf die Unterhaltung. Dabei muss nicht jede einzelne Sendung ausgewogen sein. Andererseits kann aber auch nicht auf das Gesamtprogramm als Maßstab abgestellt werden, da sonst die Gefahr mangelnder Handhabbarkeit besteht. Richtiger ist es wohl, der Anforderung der Ausgewogenheit jeweils bestimmte Gattungen von Sendungen zu unterwerfen, indem man beispielsweise vom Bereich der politischen Berichterstattung Ausgewogenheit verlangt.

7. Staatliche Aufsicht

- Fachaufsicht des Staates über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist aufgrund dessen staatsfreier Konzeption von vornherein ausgeschlossen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (E 12, 205 [261]; 57, 295 [326]) ist aber eine beschränkte staatliche Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten zulässig. In der einfachgesetzlichen Ausgestaltung ergibt sich diesbezüglich kein einheitliches Bild: Die meisten Rundfunkgesetze sehen eine Rechtsaufsicht vor. Keine Regelung enthielt etwa das Gesetz über den SFB; das OVG Berlin (DVBl. 1969, S. 881), hat aber aus den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts das Bestehen einer Rechtsaufsicht gefolgert. Das Gesetz über den Hessischen Rundfunk schließt hingegen in § 1 Abs. 1 Satz 2 eine staatliche Aufsicht ausdrücklich aus.
- Die Zuständigkeit für die Rechtsaufsicht liegt in der Regel bei der Regierung, in Bayern gem. Art. 23 a BR-G beim Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst. Bei Mehrländeranstalten ist in den Staatsverträgen ein turnusmäßiger Wechsel der Rechtsaufsicht unter den Ländern vorgesehen.
- Nicht überall finden sich Verfahrensregelungen zur Ausgestaltung der Rechtsaufsicht. Sofern keine (anderweitigen) Regelungen bestehen, stehen der staatlichen Aufsicht zunächst Informationsrechte zu. Weiterhin kommt als Aufsichtsmittel eine Beanstandung in Betracht. Die Anweisung ist zulässig, soweit sie gesetzlich vorgesehen ist (z.B. § 37 Abs. 3 NDR-StV). Ein unmittelbares Tätigwerden des Staates ist ausgeschlossen, eine Ersatzvornahme oder die Einsetzung eines Staatskommissars daher unzulässig.
- Beschränkung der staatlichen Rechtsaufsicht ergibt sich auch aus der Subsidiarität gegenüber der anstaltsinternen Kontrolle (vgl. VG Mainz, JZ 1979, S. 303; ausdrücklich etwa § 54 Abs. 4 WDRG); Aufsichtsdichte ist an der Regelungsdichte der maßgeblichen Normen zu orientieren; d.h. materielle Unbestimmtheit der Maßstäbe zieht Reduktion der Aufsichtsdichte nach sich.
- Beschränkungen der Rechtsaufsicht (Subsidiarität, keine Ersatzvornahme etc.) sind in den Rundfunkgesetzen nicht durchweg ausdrücklich genannt. Soweit sie auf Verfassungsrecht beruhen – und damit insbesondere auf dem Gebot hinreichender Distanz des Staates zu den Anstalten –, sind sie im Wege verfassungskonformer Auslegung der einfachen Gesetze zu gewinnen.

8. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- Aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergibt sich auch das Gebot einer funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
- dem Rundfunk müssen die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, die ihn in den Stand versetzen, seine Aufgaben zu erfüllen und ihn vor fremder Einflussnahme schützen (BVerfGE 83, 238 [310]); 87, 181 [199]; 90, 60 [90]; s.a. § 12 Abs. 1 RStV). Der Gesetzgeber hat hierbei grundsätzlich einen Gestaltungsspielraum, wie die Finanzierung des Rundfunks erfolgen soll. Allerdings besteht ein Vorrang der Gebührenfinanzierung (so geregelt in § 13 Abs. 1 Satz 1 RStV), da sie unabhängig von Einschaltquoten macht und daher dem marktunabhängigen Grundversorgungsauftrag am besten gerecht wird. Zudem wird bei einer Gebührenfinanzierung die Staatsfreiheit besser gewährleistet wie etwa bei einer Finanzierung aus Steuermitteln, über welche der Staat Einfluss auf das Programm nehmen könnte. Neben der Gebühr sind auch ergänzende Arten der Finanzierung zulässig, weshalb sich in der Praxis eine Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung etabliert hat

a. Gebührenfinanzierung

- Die **rechtliche Grundlage der Gebührenfinanzierung** stellt der 1970 - nach einem die Länderkompetenz betonenden Urteil des BVerwG (E 29, 214) - von den Ländern geschlossene Rundfunkgebühren-Staatsvertrag dar, der die Festsetzung der Gebührenhöhe einem besonderen Staatsvertrag - dem Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertrag - überließ. Die Staatsverträge wurden durch Zustimmungsgesetze der einzelnen Bundesländer in Landesrecht transformiert, welche - ergänzt durch länder einheitliche Befreiungsordnungen - die gesetzliche Grundlage der Gebührenerhebung bilden. Auf ihr beruht die Gebühreinzahlung durch die durch Verwaltungsvereinbarung der Rundfunkanstalten 1976 gegründete Gebühreinzugszentrale (GEZ). Sie übernimmt den verwaltungsmäßigen Einzug im Namen und auf Rechnung der jeweiligen Landesrundfunkanstalt.
- Der **Gebührentatbestand** wird erfüllt durch das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zum Empfang (§ 2 Abs. 2 RGebStV). Voraussetzung ist aber nicht der tatsächliche Empfang der öffentlich-rechtlichen Programme. Daher handelt es sich streng genommen nicht um eine reine Gebühr, die für die konkrete Inanspruchnahme eines Vorteils gezahlt wird. Vielmehr sind auch Beitragselemente im Spiel, die an die potentielle Inanspruchnahme des Angebots öffentlich-rechtlichen Rundfunks anknüpfen.
- Zur Objektivierung des **Verfahrens der Gebührenfestsetzung** wurde 1975 die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) eingesetzt. In seinem Gebührenurteil aus dem Jahre 1994 hat das BVerfG (E 90, 60) grundlegend Maßstäbe für das Verfahren der Gebührenfestsetzung vorgegeben. Das Verfahren der Gebührenfestsetzung muss nach den Vorgaben des Gerichts sicherstellen, dass die Anstalten die zur Erfüllung ihres Auftrages erforderlichen Mittel erhalten und politische Einflussnahmen auf die Programmgestaltung mittels der Gebührenfinanzierung wirksam ausgeschlossen werden. Dem werde am ehesten ein gestuftes und kooperatives Verfahren gerecht. Die Folge war die Einführung eines dreistufigen Verfahrens in den §§ 1-7 RFinStV:
 - Gem. § 1 RFinStV melden die Anstalten ihren Finanzbedarf bei der KEF an.
 - Die KEF überprüft und ermittelt nun den Finanzbedarf (§ 3 Abs. 1 RFinStV). (Die KEF ist eine unabhängige Kommission mit 16 Mitgliedern aus Wirtschaft, Technik, Medien und den Rechnungshöfen. Sie werden auf 5 Jahre von den Ländern berufen. Abberufungen sind aus wichtigem Grund zulässig, eine Wiederberufung ist möglich.) Nach den gesetzlichen Vorgaben ist der Finanzbedarf der Anstalten unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermitteln (§ 3 Abs. 1 S. 2 RFinStV; s.a. § 14 Abs. 1 RStV). Gem. § 3 Abs. 5 RFinStV legt die KEF in einem Bericht

die Finanzlage der Anstalten dar und nimmt Stellung zur Frage, ob eine Gebührenerhöhung gerechtfertigt ist.

- Die Gebühr wird dann in einem dritten Schritt durch einen Staatsvertrag der Länder festgesetzt (§ 13 Abs. 4 RFinStV, § 7 Abs. 2 RFinStV). Die Ländergesetzgeber sind hierbei weitgehend an die Empfehlung der KEF gebunden, denn sie dürfen nur aus Gründen des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Teilnehmer abweichen und müssen die Abweichung begründen.

b. Werbefinanzierung

- Der Anteil der Werbefinanzierung liegt bei den ARD-Anstalten im Schnitt bei 4%, beim ZDF bei 20%. Der Vorteil einer partiellen Werbefinanzierung liegt darin, dass er den Anstalten eine gewisse Unabhängigkeit von der Gebührenfinanzierung verschafft. Andererseits bringt Werbefinanzierung immer auch Quotendruck mit sich, da Werbetreibende eine möglichst große Anzahl von Zuschauern erreichen wollen. Dies kann zu Kollisionen mit dem Grundversorgungsauftrag der Anstalten führen. Das BVerfG (E 90, 60 [91]) hat aber zuletzt im Gebührenurteil die Mischfinanzierung gebilligt: Sie sei in besonderer Weise geeignet, einseitigen Abhängigkeiten vorzubeugen (s.a. § 13 Abs. 1 Satz 1 RStV).
- Die §§ 14-18 RStV enthalten einheitliche Vorschriften für alle Anstalten. Hinsichtlich der **Dauer der Werbung** sind demnach im ersten Programm der ARD und im zweiten Programm des ZDF maximal 20 Minuten pro Werktag gestattet, die nur vor 20 Uhr und nicht an Sonn- und bundesweiten Feiertagen ausgestrahlt werden dürfen. Im Hörfunkbereich ist die Werbung auf den Stand vom 1.1.1987 eingefroren. Nach § 17 RStV können diese Vorgaben im Wege einer Vereinbarung der Ministerpräsidenten geändert werden.
- Die **Ausgestaltung der Werbung** im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist in § 15 RStV geregelt: **Grundsätzlich** muss die Werbung in Blöcken zwischen Sendungen eingefügt werden (**Blockwerbung**). Unterbrecherwerbung ist im geringeren Umfang als bei den Privaten erlaubt und darf erst bei Sendungen ab 45 Minuten eingesetzt werden. Kürzere Abstände sind bei Sportübertragungen möglich, aber immer nur in deren Pausen. Gottesdienste und Kindersendungen dürfen nicht durch Werbung unterbrochen werden. Für die Gestaltung der Werbung und das **Gebot der Trennung von Werbung und Programm** gelten die allgemeinen Regeln des Rundfunkstaatsvertrages.

c. Pay-TV

- Pay-TV als Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht gänzlich ausgeschlossen, bedarf aber nach der Feststellung des BVerfG einer ausdrücklichen gesetzlichen Zulassung (E 74, 297 [347]). Pay-TV-Finanzierung soll aber nur außerhalb der Grundversorgung denkbar sein (so Hesse, Rundfunkrecht, 4. Kap., Rdnr. 161), da diese zu gleichen sozialadäquaten Bedingungen allen Nutzern zur Verfügung stehen muss. Angesichts dieser Position stellt sich indes die Frage, ob Pay-TV dann - nämlich außerhalb der Grundversorgung - überhaupt von den Anstalten veranstaltet werden darf.

9. Rechnungskontrolle

- Die Notwendigkeit einer Kontrolle über die Verwendung der Rundfunkgebühren ist unbestritten, problematisch allerdings deren verfassungskonforme Ausgestaltung (Stichwort: hinreichende Distanz des Staates zur Programmveranstaltung).
 - Die Überprüfung der Haushaltsführung erfolgt folgendermaßen:
- Zunächst findet eine hauseigene Innenrevision statt, die über die einzelnen Tätigkeitsbereiche Bericht erstattet.

- Des Weiteren wird jede Anstalt einmal im Jahr von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft. Auf dieser Grundlage kontrollieren und genehmigen der Verwaltungsrat, der Finanzausschuss und das dann Plenum des Rundfunkrats die Jahresrechnung und den Jahresbericht.
- In dieses Verfahren integriert sind die Landesrechnungshöfe, die das Finanzgebaren der Anstalten auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit prüfen. Die Tätigkeit der Rechnungshöfe verstößt jedenfalls dann nicht gegen das Gebot hinreichender Distanz des Staates, wenn die Rechnungshöfe – wie es derzeit Praxis ist – im Auftrag der jeweiligen Anstalt ihren Sachverstand zur Verfügung stellen.

IV. Der private Rundfunk

- Entscheidend für Einführung des privaten Rundfunks war Motivation der Gesetzgeber, den Wettbewerb als tragendes Element einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung eines freiheitlichen Staatswesens auch für den Rundfunk nutzbar zu machen (siehe etwa Lt-Drs. BW 9/955)
- intendiert ist Ziel der Vielfaltsförderung durch die Kräfte des Wettbewerbes als eines tragenden Elements der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung eines freiheitlichen Staatswesens
- auch der private Rundfunk kann sich indes nicht an rein ökonomischen Kriterien orientieren, er ist vielmehr seinerseits zur Wahrung zumindest eines "Grundstandards an gleichgewichtiger Vielfalt" verpflichtet (BVerfGE 73, 118 [159]). Soweit die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet ist, steht es dem Gesetzgeber frei, den von den Privaten normativ geforderten Standard auf einen Mindeststandard absenken, dazu verpflichtet ist er allerdings nicht (BVerfGE 83, 238 [316])

1. Rechtsgrundlagen

- Rechtsgrundlagen für Veranstaltung privaten Rundfunks finden sich im **Rundfunkstaatsvertrag** sowie den **Landesrundfunk-(bzw. -medien-)gesetzen**; nach § 1 Abs. 2 RStV findet das Landesrundfunkrecht nur Anwendung, soweit der Staatsvertrag keine anderweitigen Regelungen enthält oder zulässt
- dementsprechend sind zunächst die auch für die privaten Veranstalter geltenden allgemeinen Vorschriften des RStV (§ 1 ff RStV) - etwa bzgl. Kurzberichterstattung, Werbung oder Sponsoring - sowie die besonderen Vorschriften des RStV für den privaten Rundfunk (§ 20 ff RStV) - etwa bzgl. Zulassungsverfahren, Programmgrundsätze - maßgeblich. Ausschließlich für bundesweites Fernsehen gelten gem. § 39 Satz 1 RStV die §§ 21-38 RStV, die das Zulassungsverfahren und die Sicherung der Meinungsvielfalt beinhalten.
- Für Landesrundfunkrecht verbleibt i.W. die Regelung nicht bundesweit verbreiteter Hörfunk- und Fernsehprogramme, wobei auch auf diese die allgemeinen und die auf den Umfang der Werbung bezogenen Vorschriften des RStV anzuwenden sind; ergänzend finden auch landesrundfunkrechtliche Bestimmungen auch auf bundesweite Programme Anwendung, soweit der RStV keine Regelungen enthält oder zulässt. - Vom Regelungsansatz her findet sich in den meisten Ländern das Lizenzierungsmodell mit Zulassungspflicht
- Ob ein Programm **bundes- oder landesweit verbreitet** wird, hängt von der Verbreitungstechnik ab. Da bei **terrestrischer Verbreitung** Einzelsender oder auf das Gebiet eines Landes zugeschnittene Senderketten lizenziert werden, ist stets schwerpunktmäßig das örtliche Landesrundfunkrecht anzuwenden. So fällt der Hörfunk faktisch aufgrund seiner überwiegend terrestrischen Verbreitung unter die landesrechtlichen Bestimmungen.
- Beim Fernsehen beträgt der Anteil terrestrischer Verbreitung nur noch ca. 7 %, hier findet die Übertragung überwiegend mittels Satellit oder Kabel statt, wobei den Kabelstationen Programme via Satellit zugeführt werden. Über **Satelliten** verbreiteter Rundfunk ist immer bundesweiter Rundfunk, da jeder Satellit das gesamte Bundesgebiet erreicht. Rechtlich hat dies zur Folge, dass für das Fernsehen ganz überwiegend die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages zur Anwendung kommen. Ein privater Anbie-

ter bundesweiten Rundfunks bedarf also etwa der Zulassung durch die örtlich zuständige Landesmedienanstalt, welche sich mit den übrigen Landesmedienanstalten abzustimmen hat (§ 38 Abs. 2 RStV).

- Anders sieht es jedoch aus bei der Programmeinspeisung in **Kabelnetze**. Diese muss nicht notwendig bundeseinheitlich erfolgen, sondern kann pro Land oder Kabelanlage getrennt vorgenommen werden. Da Kabeleinspeisung Satellitenverbreitung voraussetzt, für die eine Zulassung erforderlich ist, genügt für die Kabeleinspeisung eine Anzeige gem. § 52 Abs. 1 RStV gegenüber der jeweiligen Landesmedienanstalt, die dann noch lediglich einen freien Kabelkanal zuweist und bei Kapazitätsengpässen eine Auswahlentscheidung nach landesrechtlichen Vorgaben trifft.
- Wieder anders verhält es sich mit der bundesweiten terrestrischen Verbreitung aufgrund einer Zuführung durch Satellit: Obwohl von der Sache nach der Verbreitung via Kabel vergleichbar, ist in diesen Fällen für jedes Bundesland eine gesonderte Genehmigung erforderlich.

2. Organisation des privaten Rundfunksektors

- Bei Organisation des privaten Rundfunks orientiert sich der Gesetzgeber stark an der Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkfreiheit und insbes. bzgl. der Konfiguration der Landesmedienanstalten am bestehenden Anstaltsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

a) Aufsichtsbehörden: die Landesmedienanstalten

- Funktion der Überwachung privaten Rundfunks obliegt Landesmedienanstalten (LMA's); aktuell bestehen insgesamt 15, da Berlin und Brandenburg eine gemeinsame Anstalt gegründet haben; die Anzahl wird sich durch die bereits beschlossene Fusion der Anstalten Hamburgs und Schleswig-Holsteins weiter verringern; Landesmedienanstalten (die Namen der Anstalten variieren) sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts; Ausgliederung aus unmittelbarer Staatsverwaltung und **Recht auf Selbstverwaltung** sind zur Wahrung hinreichender Distanz des Staates zum Rundfunk verfassungsrechtlich gefordert; Recht auf Selbstverwaltung umfasst auch die Satzungsautonomie in Bezug auf die Regelung eigener Angelegenheiten; außenwirksame Regelungen erfordern eine gesetzliche Grundlage.
- Ob die LMA's sich auf das **Grundrecht** der Rundfunkfreiheit berufen können, ist mehr als fraglich (offen gelassen durch BVerfG, ZUM 1997, S. 202; Nw. zum Streitstand bei *Hesse*, Rundfunkrecht, 5. Kap., Rdnr. 16); in Parallele zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lässt sich dies nicht ohne weiteres konstruieren (so aber *Hesse*, a.a.O.), selbst wenn - anders als hier vertreten - von der Grundrechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgegangen wird.
- Grundsätzlich umfasst der **Aufgabenbereich** der LMA's die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben der einschlägigen Staatsverträge und Landesmediengesetze. Zu den zentralen einzelnen Aufgaben in Bezug auf den Rundfunk gehören:
 - die Erteilung der Erlaubnis für die Veranstaltung privaten Rundfunks,
 - die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen und ggf. in der Erlaubnis enthaltenen Vorgaben für den Sendebetrieb
 - die Exekution der Regelungen über die Weiterverbreitung durch andere Anstalten lizenzierte Programme in Kabelnetzen, insbes. Auswahlverfahren bei Kapazitätsengpässen
 - der Jugendschutz
 - die Förderung offener Kanäle
 - die Förderung des Ausbaus technischer Infrastrukturen
 - die Medienforschung.
- In der Regel verfügen die LMA's über zwei **Organe**:
 - ein meist monokratisch, bisweilen auch kollegial strukturiertes Exekutivorgan („Direktor“, „Präsident“, „Vorstand“),

- ein Hauptorgan, entweder nach dem Versammlungsmodell gruppenplural, oder nach dem Ratsmodell durch auf der Basis der Kriterien Sachkunde und Medienefahrung vom Parlament mit 2/3-Mehrheit Gewählte zusammengesetzt (kombinierte Modelle in BW und Hmbg).
- Bei der **Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Exekutiv- und Hauptorgan** wird grundsätzlich von einer Allzuständigkeit des Hauptorgans ausgegangen. Kompetenzen des Exekutivorgans bestehen nur, soweit sie gesetzlich angeordnet werden. Danach werden Grundsatzentscheidungen vom Hauptorgan getroffen, Geschäfte der laufenden Verwaltung und Eilentscheidungen vom Exekutivorgan geführt.
- Landesmedienanstalten unterliegen einer **beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht**. Die einschlägigen Normen schließen z.T. ausdrücklich Ersatzvornahmen und eine Aufsicht in Programmangelegenheiten aus. Andernfalls sind die Beschränkungen der Rechtsaufsicht im Wege der verfassungskonformen Interpretation zu ermitteln.
- Aufgrund ihrer rechtlichen Selbstständigkeit werden die Landesmedienanstalten nicht aus dem Staatshaushalt **finanziert**. Sie erhalten 2% des Anteils aus dem Rundfunkgebührenaufkommen, aus dem sie aber auch die technische Infrastruktur der terrestrischen Verbreitung privater Programme und die Einrichtung offener Kanäle zu fördern haben (§ 40 Abs. 1 RfStV).
- Im Hinblick auf die effektive Erledigung der Sachaufgaben sowie die Interessen der Veranstalter ist ein hohes Maß an **Kooperation der einzelnen LMA's** erforderlich und auch in § 38 Abs. 2 RStV vorgesehen.
- Zentrales Koordinationsforum ist die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (**ALM**). Die Gesamtkonferenz (**GK**) beschließt über Grundsatzfragen des dualen Rundfunksystems. Die Gremienvorsitzendenkonferenz (**GVK**) befasst sich mit programminhaltlichen Fragen. Die Direktorenkonferenz (**DLM**) koordiniert die Exekutivaufgaben; ihr nachgeordnet sind die gemeinsamen Stellen gemäß § 38 Abs. 2 Satz 2 RStV (Programm, Werbung und Medienkompetenz; Digitaler Zugang). Daneben existieren Arbeitskreise/-gruppen für verschiedene Sachbereiche. Zusätzlich existieren Kommissionen: die technische Kommission der LMA's (**TKLM**, bearbeitet medientechnische Fragen und bereitet in diesem Feld medienpolitische Grundsatzentscheidungen innerhalb der DLM vor.), die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (**KEK**) und die Kommission für Jugendmedienschutz (**KJM**). KJM und KEK fungieren bei der Erledigung ihrer Aufgaben als Organe der jeweils zuständigen LMA.
- Soweit eine einzelne LMA eine Zulassung erteilt hat, können die anderen LMA's beanstanden, dass ein bundesweit verbreitetes Programm gegen den RStV verstößt. Die zust. LMA muss sich mit der Beanstandung befassen und die beanstandende LMA vom Fortgang unterrichten (§ 38 Abs. 3 RStV). Diese Vorschriften über die Verfahrensbeteiligung beinhalten subjektiv-öffentliche Rechte (BVerwG, AfP 1997, S. 742).

b) Zulassungsverfahren

- Das Veranstalten von privatem Rundfunk steht nach den Mediengesetzen unter dem Vorbehalt der **Genehmigung** (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, d.h., bei Erfüllung der Voraussetzungen besteht ein Anspruch auf Erteilung der Zulassung; s.a. Hesse, Rundfunkrecht, 5. Kap., Rdnr. 36 ff).
- Das Verfahren, bezüglich dessen - soweit nicht in den LMedGen ausgeschlossen - ergänzend die Vorschriften der VwVfGe anwendbar sind, läuft in folgenden Schritten ab:
 - Sobald eine Landesmedienanstalt über freie Übertragungskapazitäten verfügt, werden diese ausgeschrieben, um die Chancengleichheit der Bewerber zu wahren.
 - Sodann ist zunächst zu prüfen, ob der Antragsteller die persönlichen Voraussetzungen (Wohnsitz in der Bundesrepublik, unbeschränkte gerichtliche Verfolgbarkeit, Zuverlässigkeit i.S.d. Erwartbarkeit der Einhaltung des gesetzlichen Anforderungen an die Veranstaltung von Rundfunk) erfüllt.

- Weiterhin müssen bestimmte sachliche Voraussetzungen beim Antragsteller vorliegen: Er muss Schema für das von ihm beabsichtigte Programm vorlegen und den Nachweis führen, dass er dieses auch finanzieren kann.
- Ggf. muss ein Auswahlverfahren unter mehreren Bewerbern stattfinden.
- Wenn Voraussetzungen erfüllt sind und ist keine Auswahl unter mehreren Bewerbern erforderlich ist oder ein bestimmter Bewerber ausgewählt ist, wird (diesem) die Erlaubnis erteilt. Der Zeitraum, für welche die erteilte Lizenz gilt, variiert je nach Bundesland zwischen mindestens zwei (Bremen) und höchstens zehn Jahren (in den meisten Landesmediengesetzen die Höchstgrenze). Für bundesweite Fernsehprogramme sind Verfahrensvoraussetzungen einheitlich in § 21 RStV geregelt. In diesem Fall hat der Antragsteller erhebliche Mitwirkungspflichten (etwa Beibringungspflichten) im Genehmigungsverfahren, bei deren Nichteinhaltung der Antrag abgelehnt werden kann

c) **Aufsicht über private Veranstalter**

Neben der präventiven Kontrolle verfügen die LMA's über ein gestaffeltes Instrumentarium repressiver Kontrolle:

- Programmbeobachtung durch Stichproben oder auf konkrete Beschwerden hin. Zur Erleichterung der Informationsbeschaffung Recht auf Auskunft und Vorlage von Unterlagen. Nach § 21 Abs. 6 RStV Anzeigepflichten der Veranstalter.
- Bei Verstoß Hinweis und Beanstandung, verbunden mit der Androhung des Zulassungsentzugs im Wiederholungsfall.
- Als ultima ratio Widerruf der Zulassung; bei Ermessen der LMA kommen als weniger einschneidende Mittel die vorübergehende Aussetzung der Zulassung oder nachträgliche Auflagen in Betracht.
- Z.T. Bußgeldverhängung; Mehrerlösabschöpfung bei Verstöße gegen Werbebestimmungen

d) **Anforderungen an das Programm privater Veranstalter**

In den Landesmediengesetzen findet sich ein weit gehend übereinstimmender Katalog an Programmvorschriften für die privaten Rundfunkveranstalter:

aa) **Persönlichkeitsschutz**

- Zum Schutz der Persönlichkeiten bestehen - aus dem Presserecht bekannte - Sorgfaltspflichten bezüglich der Informationsbeschaffung, wie zum Beispiel die Überprüfung der Herkunft einer Nachricht. Dem Betroffenen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Um die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche der Betroffenen zu erleichtern, besteht eine „Impressumpflicht“: Aus Beweissicherungsgründen sind alle Sendungen aufzuzeichnen und sechs Wochen lang aufzubewahren

bb) **Programmgrundsätze**

- Der sehr umfangreiche Katalog der Programmgrundsätze umfasst zunächst die Achtung der Menschenwürde. Das ebenfalls normierte Toleranzgebot verlangt, dass die Überzeugungen anderer zu achten sind. Weiterhin müssen sich Programme i.R.d. verfassungsmäßigen Ordnung bewegen. Als weitere Programmgrundsätze sind etwa normiert die Völkerverständigung, das Zusammenleben im wiedervereinigten Deutschland, die Erhaltung der Umwelt, die Gleichberechtigung von Mann und Frau und Integration ausländischer Mitbürger. Soweit eine positive Förderung dieser Grundsätze gefordert wird, liegt darin ein nicht unerheblicher Grundrechtseingriff.

e) **Eigenproduktionsquoten**

Einige Gesetze verlangen einen gewissen Anteil an Eigenproduktionen im Programm, um die europäische Programmindustrie zu stärken. Es handelt sich indes um Soll-Vorschriften im Hinblick auf die Wahrung eines „angemessenen“ Anteils an Eigenproduktionen.

f) Werbevorschriften

- Werbung ist die praktisch bedeutsamste Einnahmequelle der privaten Veranstalter. Daher sind die Werbevorschriften von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. Andererseits ist zu verhindern, dass die Programmgestaltung für die Zwecke der werbetreibenden Wirtschaft in einer Weise instrumentalisiert wird, die mit der Rechtsposition insbes. der Rezipienten nicht vereinbar ist.
- Von größter Bedeutung sind insoweit die - bereits erwähnten - Vorgaben aus dem allgemeinen Teil des RStV, dass Werbung und Werbetreibende das übrige Programm inhaltlich und redaktionell nicht beeinflussen dürfen, und dass Werbung und übriges Programm zu trennen sind (§ 7 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 RStV)
- Speziell für private Veranstalter gelten weiterhin die §§ 44 ff RStV. **Regelmäßig** gilt das **Verbot der Unterbrecherwerbung und das Gebot der Blockwerbung** (§ 44 Abs. 2 RStV); dabei bildet die inhaltliche Geschlossenheit das Kriterium, anhand dessen das Vorliegen einer - grds. nicht zu unterbrechenden - Sendung zu beurteilen ist.
- Unterbrecherwerbung bildet demnach die Ausnahme von der Regel und darf nur in den in § 44 RStV vorgesehenen Fällen und unter den dort normierten Bedingungen gesendet werden. So darf etwa in den Pausen von Sportereignissen geworben werden (§ 44 Abs. 3 Satz 1 RStV). Grds. soll i.Ü. der Abstand zwischen zwei Unterbrechungen mindestens 20 Minuten betragen (§ 44 Abs. 3 Satz 2 RStV). Für Kino- und Fernsehfilme gelten nach § 44 Abs. 4 RStV längere Abstände: Bis zu einer Dauer von 45 Minuten ist eine Unterbrechung, bei 90 Minuten zwei und bei 110 Minuten drei Unterbrechungen zulässig. Für Nachrichten, Dokumentationen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen gilt gem. § 44 Abs. 5 RStV, dass nach den vorgenannten Regeln nur Sendungen mit einer Länge von mehr als 30 Minuten unterbrochen werden dürfen. Ausnahmslos gilt i.Ü. gemäß § 44 Abs. 2 RStV für alle Arten der Unterbrecherwerbung, dass diese nicht den Gesamtzusammenhang und den Charakter der Sendung beeinträchtigen darf. Bei der Übertragung von Gottesdiensten und Kindersendungen, die sich an die Zielgruppe der unter 14-Jährigen richten, ist Unterbrecherwerbung nicht zulässig (§ 44 Abs. 1 RStV). Soweit es auf die Dauer der jeweiligen Sendung ankommt, ist die eingefügte Werbung einzurechnen; mit dem 4. RÄndStV hat sich allerdings das Brutto-Prinzip durchgesetzt (*Fechner*, Medienrecht, Rdnr. 924).
- zeitliche Höchstgrenzen für Werbung sind in § 45 RStV geregelt: Danach darf Werbung grds. insgesamt 20% der täglichen Sendezeit ausmachen (Werbespots ≤ 15 %) (§ 45 Abs. 1 RStV). Zudem gilt die Grenze von 20% Spottwerbeanteil/Stunde (§ 45 Abs. 3 RStV). Programmhinweise, unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit wie Spendenaufrufe zu Wohlfahrtzwecken gelten nicht als Werbung i.S.d. § 45 Abs. 1, 2 RStV (§ 45 Abs. 3 RStV). Anders als für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten für private Veranstalter keine tageszeitlichen Begrenzungen oder ein Sonn- und Feiertagswerbeverbot. Besondere Regeln bestehen für Teleshopping-Fenster (§ 45 a RStV); zu beachten ist in diesem Zusammenhang i.Ü., dass reine Teleshopping-Kanäle gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 MDStV nicht als Rundfunk eingestuft werden; folglich gelten für sie nicht die vorgenannten Beschränkungen.

g) Gerichtliche Kontrolle

- Maßnahmen der LMA's gegenüber privaten Veranstaltern sind von den Verwaltungsgerichten überprüfbar. Jedenfalls im Hinblick auf die Sicherung der Meinungsvielfalt sind Beurteilungsspielräume anzuerkennen (vgl. nur *Hesse*, Rundfunkrecht, 5. Kap., Rdnr. 57 m.w.N.).

h) Zugang zur Programmveranstaltung

- Zugangsregelungen sind bedeutend für die Möglichkeit der verschiedenen gesellschaftlichen Meinungen, mittels Rundfunk an der öffentlichen Meinungsbildung teilzunehmen; lassen sich in Inkompatibilitäts- sowie Vielfaltssicherungsregeln unterteilen:

aa. Inkompatibilitätsregelungen

- Zur Sicherung der „Staatsfreiheit“ des Rundfunks sind bestimmte staatliche Stellen, Gebietskörperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Religionsgemeinschaften vom Zugang zum privaten Rundfunk ausgeschlossen
- Ausnahme bildet das Verlautbarungsrecht, das schnelle Informationen durch staatliche Stellen etwa in Katastrophenfällen ermöglicht. In manchen Gesetzen vorgesehen werden auch politische Parteien ausgeschlossen. Dies wurde vom BVerfG (E 73, 118 [190]) gebilligt, da auf diese Weise die Überparteilichkeit des Rundfunks gesichert werde. Nach den meisten Landesmediengesetzen ist auch eine Lizenzerteilung an öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ausgeschlossen.

bb. Vielfaltssicherung

aaa. Einführung

- Zur Sicherung der Meinungsvielfalt hat das BVerfG (E 73, 118 [160]) an den privaten Rundfunk bestimmte **verfassungsrechtliche Anforderungen** gestellt: So müssen die Veranstalter einen Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt einhalten, indem sie einseitigen oder ungleichgewichtigen Einfluss auf die Meinungsbildung ausschließen und allen Meinungsrichtungen die Möglichkeit einräumen, im privaten Rundfunk zu Wort zu kommen. **Die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht ist von vornherein zu verhindern.** Wegen der kaum gegebenen Reversibilität von Fehlentwicklungen ist eine ex-ante-Sonderregulierung erforderlich.
- Die Erforderlichkeit von Vielfaltssicherungen nicht zuletzt gegeben, weil der **private Rundfunkmarkt hochgradig konzentrationsanfällig** ist. So steigen die Programmkosten nicht bei steigender Zuschauerzahl. Zusätzlich drängt die Werbewirtschaft auf möglichst hohe Zuschaueranteile, wobei mit deren Steigen auch die Werbezeiten teurer werden. Zudem bestehen erhebliche Tendenzen zur vertikalen und cross-medialen Konzentration wegen zu erzielender Größenvorteile und Risikostreuung.
- Um den verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Rundfunk einfachgesetzlich nachzukommen, beinhalten die **Landesmediengesetze**, sofern sie nicht ohnehin Binnenpluralismus eines jeden Programms verlangen, die Maxime der Repräsentation der Meinungsvielfalt i.W. und das Verbot von vorherrschendem oder sonst in hohem Maße ungleichgewichtigen Einfluss einzelner gesellschaftlicher Kräfte auf die öffentliche Meinungsbildung. Bei der Konkretisierung weichen jedoch die landesrechtlichen Regelungsmodelle voneinander ab. Für den lokalen/regionalen Markt tritt noch das Problem der Doppelmonopole von Rundfunk und Presse hinzu, welchem durch für diesen Sektor tendenziell strengere Regulierung begegnet werden soll.

bbb. Konzentrationskontrolle nach dem Rundfunkstaatsvertrag

- **Für das bundesweite Fernsehen bestimmt sich die Vielfaltssicherung nach dem Rundfunkstaatsvertrag.** Erstmals wurden dort 1991 Regeln zur Vielfaltssicherung aufgenommen: § 21 RStV in der damaligen Fassung sah für Vollprogramme und Spartenprogramme mit Schwerpunkt Information ein Verbot von Alleinbesitz vor und ließ nur Beteiligungen zu (**Beteiligungsmodell**), was zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften im bundesweiten Rundfunk führte. Diese Regelung förderte die Konzentration in zwei große Gruppen, nämlich Bertelsmann und Kirch. Dabei war die Entstehung international konkurrenzfähiger (und nicht übernahmegefährdeter) national radizierter Unternehmen durchaus intendiert.
- Angesichts der wachsenden Kritik an dem zunächst gewählten Modell erfolgte 1996 durch den 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Wechsel zum **Zuschaueranteilsmodell** (§ 26 ff RStV):
 - Dieses sieht vor, dass ein Unternehmen und die ihm zurechenbaren Einheiten **bis zur Grenze vorherrschender Meinungsmacht beliebig viele Programme** veranstalten dürfen (§ 26 Abs. 1 RStV).
 - Nach **§ 26 Abs. 2 Satz 1 RfStV** wird vorherrschende Meinungsmacht bei Erreichen eines Zuschaueranteils von jahresdurchschnittlich **30%** vermutet.

- Vorherrschende Meinungsmacht wird gemäß **§ 26 Abs. 2 Satz 2 RStV** ebenfalls vermutet,
 - wenn ein Zuschaueranteil von **25%** erreicht wird und zusätzlich der Veranstalter entweder auf medienrelevanten verwandten Märkten (Presse, Hörfunk, Programmbeschaffung etc.) eine marktbeherrschende Stellung inne hat (**1. Alt.**) - wobei grds. die kartellrechtlichen Kriterien einschlägig sind, aber ggf. (etwa bei der Marktabgrenzung) entsprechend der Zwecke rundfunkrechtlicher Konzentrationskontrolle zu modifizieren sein können -
 - oder eine Gesamtbeurteilung der Stellung sowohl auf medienrelevanten verwandten Märkten als auch im Fernsbereich zu einem dem 30%-Anteil im Fernsehen entsprechenden Einfluss führt (**2. Alt.**).
 - Bei der Berechnung des Zuschaueranteils nach § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV kann das betroffene Unternehmen durch Regionalfenster und Sendezeit für Dritte einen **Bonus** von max. 5% erreichen (§ 26 Abs. 2 Satz 3 RStV).
- Zur Bestimmung der Zuschaueranteile und zur Zurechnung von Programmen zu bestimmten Unternehmen vgl. §§ 27 f RStV.
- Einen zentralen Streitpunkt des Medienkonzentrationsrechts bildet die **Frage nach dem Charakter der Regelungen des § 26 Abs. 2 RStV**, die nicht zuletzt angesichts der 2005 verfolgten Fusion der Pro7Sat.1-Gruppe mit der Axel Springer AG sehr kontrovers diskutiert wurde: Determinieren diese Bestimmungen nach einem ausschließlich materiell-rechtlichen Verständnis, wann vorherrschende Meinungsmacht vorliegt, so dass etwa unterhalb eines Zuschaueranteils von 25% vorherrschende Meinungsmacht kategorisch ausgeschlossen ist (so wohl *Möschel*, K&R 2005, Heft 9, Die erste Seite)? Oder handelt es sich um grds. die Verteilung der materiellen Beweislast regelnde Vermutungsregeln, denen indes zusätzlich materielle Leitbildfunktion zukommt (so die KEK, Beschluss v. 10.01.2006 (Az.: KEK 293-1 bis -5), Quelle: www.kek-online.de/kek/verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf, Ausdruck, S. 78 ff, III 5)? Oder handelt es sich ausschließlich um die Verteilung der materiellen Beweislast regelnde Vermutungsregeln (so *Hain*, MMR 2000, S. 537 [539 ff]; *Prütting*, in: Stern/ders., Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, 2000, S. 115 [121 ff])? Die Einwände gegen eine (rein) materiell-rechtliche Deutung der Vermutungsregelungen hat die KEK in ihrem zit. Beschluss sehr gründlich widerlegt. Zudem hätte es aber auch zur Gewinnung der Ergebnisse, die die KEK aus ihrer auf - immerhin gewisse - materiell-rechtliche Gehalte rekurrende „Leitbild“-These ableitet, derselben gar nicht bedurft: Dass der Zuschaueranteil ein zentrales Kriterium vorherrschender Meinungsmacht bildet, dass diese auch „durch die Kumulation von Einflüssen im bundesweiten Fernsehen und in medienrelevanten verwandten Märkten entstehen kann“, und dass auch vielfaltverstärkende Aspekte in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen sind, lässt sich ohne größeren Aufwand im Wege der Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der vorherrschenden Meinungsmacht unter Einbeziehung der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erweisen. Bezüglich der Begründung der Validität von Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität als Gewichtungsfaktoren greift die KEK ohnehin auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück. Wer behauptet, eine Norm fungiere zugleich als materiell-rechtliches Leitbild wie auch als die materielle Beweislast regelnde Vermutung, bürdet sich schließlich eine kaum einlösbare Begründungslast auf. Dementsprechend gilt m.E.: § 26 Abs. 2 RStV statuiert Vermutungen und - nichts anderes oder weiteres als - nur Vermutungen. Diese betreffen die Verteilung der materiellen Beweislast, die auch im Verwaltungsrecht und bei prinzipieller Geltung des Untersuchungsgrundsatzes für den Fall von Bedeutung ist, dass der Behörde trotz aller zumutbaren Bemühungen nicht gelingt, den für ihre Entscheidung relevanten Sachverhalt völlig aufzuklären. Die Vermutungen greifen also erst und nur ein, wenn die KEK als für die örtlich zuständige Landesmedienanstalt agierendes Organ es trotz aller zumutbaren Anstrengungen nicht erreicht, den für die Beurteilung vorherrschender Meinungsmacht i.S.d. § 26 Abs. 1 RStV relevanten Sachverhalt hinreichend aufzuklären. D.h. aber: Auch unterhalb von 25% Zuschaueranteil kann vorherrschende Mei-

nungsmacht vorliegen, andererseits können die Vermutungen des § 26 Abs. 2 RStV, so sie eingreifen, grundsätzlich widerlegt werden.

- Was die **Rechtsfolgen des Bestehens vorherrschender Meinungsmacht** betrifft, so gilt:
 - Einem Unternehmen mit vorherrschender Meinungsmacht darf für diesem zurechenbare Programme **keine Zulassung** erteilt oder der **Erwerb weiterer zurechenbarer Beteiligungen** an Veranstaltern **nicht als unbedenklich bestätigt** werden.
 - Angesichts des Bestehens vorherrschender Meinungsmacht sieht § 36 Abs. 4 Satz 1 RStV verschiedene in Betracht kommende **Maßnahmen** vor:
 - die Aufgabe von Beteiligungen, bis der zurechenbare Zuschaueranteil unter 30 % fällt,
 - die Verminderung der Marktmacht auf medienverwandten relevanten Märkten oder die Abgabe von Beteiligungen an Fernsehveranstaltern, bis keine vorherrschende Meinungsmacht nach § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV mehr gegeben ist,
 - die Ergreifung vielfaltssichernder Maßnahmen i.S.d. §§ 30 - 32 RStV, d.h., die Einräumung von Sendezeit an unabhängige Dritte (sog. Fensterprogramm, erhält eigene Lizenz und muss redaktionell unabhängig sein) oder die Einrichtung eines Programmbeirats (näher die Programmbeirats-Rili der LMA's). (Ohnehin muss i.Ü. ein Veranstalter Sendezeit für unabhängige Dritte einräumen, wenn er mit einem Vollprogramm oder einem Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information 10% Zuschaueranteil erreicht; näher § 26 Abs. 5 RStV).
 - Komm eine einverständliche Lösung zwischen KEK und Veranstaltern nicht zustande oder wird sie nicht rechtzeitig umgesetzt, haben die LMA's so viele Zulassungen zu widerrufen, dass keine vorherrschende Meinungsmacht eines Unternehmens mehr gegeben ist (§ 26 Abs. 4 Satz 2 f RStV).
 - Nach § 35 Abs. 1 RStV verbleibt die **Kompetenz** für die Aufsicht bei den örtlich zuständigen **Landesmedienanstalten**. In Fragen der rundfunkrechtlichen Konzentrationskontrolle bedienen sie sich indes der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (**KEK**) und der Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (**KDLM**) (§ 35 Abs. 2 RStV). KEK und KDLM sind zuständig für die *abschließende* Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Hinblick auf das bundesweite Fernsehen (§ 36 Abs. 1 Satz 1 RStV) und fungieren als Organe der je örtlich zuständige LMA (§ 35 Abs. 2 Satz 2 RStV).
 - Die **KEK** wurde zur Ausblendung standortpolitischer Motive anlässlich der Konzentrationskontrolle geschaffen. Sie besteht aus sechs weisungsfreien (§ 35 Abs. 6 Satz 1 RStV) Sachverständigen des Rundfunk- und Wirtschaftsrechts, die nach § 35 Abs. 3 RStV von den Ministerpräsidenten berufen werden. Ihre Beschlüsse sind für die anderen Organe der LMA grds. bindend (§ 37 Abs. 1 Satz 5 f RStV). Will das über die Zulassung entscheidende Organ einer LMA von einem Beschluss der KEK abweichen, muss es binnen Monatsfrist die KDLM anrufen, die die KEK mit ¾-Mehrheit überstimmen kann (§ 37 Abs. 2 RStV)

ccc. Länderregelungen

- Die vielfaltssichernden Bestimmungen der jeweiligen Landesmediengesetze greifen ein, sofern es um Hörfunk oder nicht bundesweit verbreitetes Fernsehen geht.
- **Überwiegend sehen die LMedGe Außenpluralismus vor, gekoppelt mit der Möglichkeit, auf Binnenpluralismus „umzuschalten“**, falls aufgrund einer ungenügenden Anzahl von Veranstaltern externe Ausgewogenheit nicht erreicht wird. Die Verpflichtung zur Ausgewogenheit gilt jedoch nur hinsichtlich der Vollprogramme. Spartenprogramme sind lediglich verpflichtet, nicht einseitig Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung zu nehmen.

- Abweichend von diesem Modell verlangen **Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen** von den dort ansässigen **Vollprogrammen stets Binnenpluralismus**.
- In unterschiedlicher Intensität bestehen zudem **Verbote der Mehrfachveranstaltung**. In der Regel ist die Veranstaltung von je einem Voll- und einem Spartenprogramm im Fernsehen und im Hörfunk zulässig, also von vier Programmen insgesamt.
- Ferner finden sich in den meisten Landesmediengesetzen Regelungen, um die so genannte Cross-Ownership-Problematik im Hinblick auf Presse und Rundfunk in den Griff zu bekommen: So finden sich Zulassungsverbote beziehungsweise Beschränkungen für marktbeherrschende oder auflagenstarke Presseunternehmen. Zum Teil wird ihnen die Lizenz nur bei Bildung einer Anbietergemeinschaft oder eines Programmbeirats erteilt.

ddd. Verhältnis zum Kartellrecht

- Das Kartellrecht ist auf der Basis der Annahme individueller Freiheit auf die Schaffung und Erhaltung eines marktwirtschaftlich-wettbewerblichen Wirtschaftssystems für alle Marktteilnehmer auf wirtschaftlichem Gebiet gerichtet; es dient als Marktordnungsrecht der Gewährleistung der Rahmenbedingungen funktionierender und leistungsfähiger ökonomischer Märkte mit freiem Wettbewerb (*Lettl*, Kartellrecht, 2005, Rdnr. 467 m.w.N).
- Die medienrechtliche Sonderregulierung dient demgegenüber - ebenfalls auf der Basis der Autonomie-These - neben dem Schutz basaler Werte wie Menschenwürde, Jugendschutz etc. gegen medienspezifische Gefährdungen - insbesondere der Gewährleistung eines Marktes der Meinungen, besser: eines für individuelle Selbstentfaltung wie demokratische Partizipation essentiellen freiheitlichen Prozesses der Meinungsbildung.
- Kartellrechtliche und rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle sind - wie mittlerweile unstreitig sein dürfte - nebeneinander anwendbar. Entsprechend der jeweiligen Regelungszwecke differieren die Regulierungsansätze und -mittel. Ein ganz wesentlicher Unterschied ist, dass das (deutsche) Kartellrecht zwar eine ex-ante-Fusionskontrolle vorsieht, die Entstehung marktbeherrschender Stellungen durch internes Unternehmenswachstum aber toleriert und nur einer ex-post-Missbrauchskontrolle unterwirft, während das Rundfunkrecht die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht auch durch internes Wachstum ex ante abwehren muss. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle derzeit unverzichtbar, während i.Ü. das vom Bund zu erlassende Kartellrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG) mittelbar - wegen der bestehenden Länderkompetenz im Rundfunkrecht nicht unmittelbar - auch der Meinungsvielfalt dienen kann und darf (wie etwa das u. zu behandelnde Sonderkartellrecht der Presse).

i) Verteilung knapper Frequenzen

- Zur Verteilung knapper Übertragungskapazitäten stehen zwei Verfahren zur Verfügung, nämlich das Frequenzsplitting oder das Auswahlverfahren (BVerfGE 57, 295 [327]). Von Bedeutung sind die Verteilungsregeln vor allem im Hinblick auf die knappen technischen Übertragungskapazitäten im terrestrischen Bereich.
- Die Landesmediengesetze sehen **grundsätzlich das Auswahlverfahren** vor, in dem ein Bewerber nach objektiv sachgerechten und individuell zumutbaren bestimmten Kriterien den Vorrang erhält. Für **Ausnahmefälle** kann aber nach manchen Gesetzen auch das **Splittingverfahren** zur Anwendung kommen.
- Das **Verteilungsverfahren** ist durchzuführen, wenn die Anzahl der Zuteilungsanträge die zur Verfügung stehenden Kapazitäten übersteigt. Zunächst ist eine konsensuale Lösung der Bewerber anzustreben. Gelingt dies nicht, entscheidet die Anstalt. Dabei ist zum einen das **Kriterium** des Beitrages zur **Vielfalt** des Gesamtprogramms von Bedeutung, welcher anhand des Programmschemas und organisatorischer Vielfaltssicherungen prognostiziert werden kann. Zum anderen kommt es wesentlich auf den inhaltlichen **Bezug** des Programms **zum Verbreitungsgebiet** an. Weitere Kriterien sind je nach LMedG die von den

Veranstaltern den Mitarbeitern eingeräumte redaktionelle Mitbestimmung, die Professionalität der Programmgestaltung und der Produktionsanteil im Sitzland. Für den nicht zum Zuge kommenden Antragsteller besteht die Möglichkeit der Konkurrentenklage; oft wird einstweiliger Rechtsschutz begehrt.

- Die Verteilung von Frequenzen zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privatem Rundfunk richtet sich i.d.R. nicht nach den eben beschriebenen Vorgaben. In den meisten Ländern obliegt die Entscheidung über eine Zuteilung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder die LMG's den Landesregierungen, teilweise auch den Landesmedienanstalten. In der Regel findet zunächst ein Einigungsverfahren statt, für welches manche Bundesstellen die Einschaltung von Schiedsstellen vorsehen. Scheitert das Einigungsverfahren, erfolgt die Vergabe nach den maßgeblichen Kriterien der Landesmediengesetze; Vorrang hat die Gewährleistung der Grundversorgung.
- LMG's sehen i.Ü. in verschiedener Ausgestaltung auch die Zuteilung von technischen Übertragungskapazitäten an offene Kanäle bzw. nicht-kommerzielle Rundfunkkanäle vor. Weitere Zugangsrechte für Rundfunkkapazitäten bestehen für die Kirchen in Form von Drittsenderechten und für die Wahlwerbung der politischen Parteien gegen Erstattung der Selbstkosten.

j) Sonderformen der Rundfunkorganisation

- Nach Art. 111 a Abs. 2 der Bayerischen Verfassung wird der Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. Diese Vorschrift wurde durch ein Volksbegehren 1973 in die Verfassung eingefügt.
- Da im Zuge der allgemeinen medienpolitischen Entwicklung auch in Bayern Privaten der Zugang zum Rundfunk ermöglicht werden sollte, aufgrund der Verfassung aber eine Lizenzierung durch die Landesmedienanstalt nicht denkbar war, mussten so genannte Kabelgesellschaften zwischengeschaltet werden, die von der Medienanstalt lizenziert wurden und die dann mit den privaten Veranstaltern Verträge abschlossen. 1997 sind die Kabelgesellschaften aber abgeschafft worden, durch eine extensive Auslegung der Verfassungsbestimmung (BayVfGH n.F. 39, 96) hat mittlerweile eine weitgehende Annäherung an das Lizenzmodell der übrigen Bundesländer stattgefunden.
- In Nordrhein-Westfalen wird zwischen landesweitem und lokalem Rundfunk unterschieden. Für den lokalen Rundfunk gilt das - vom BVerfG (E 83, 238 [324 ff]) - Zwei-Säulen-Modell. Damit sollen zum einen Doppelmonopole im lokalen Bereich in der Verbindung von Presse mit Rundfunk verhindert und zum anderen ein Umschichten der Werbeeinnahmen von der Presse auf den Rundfunk vermieden werden.
- Zur Erreichung dieser Ziele werden die journalistische und die wirtschaftliche Verantwortung getrennt. Lokaler Rundfunk darf nur von einer pluralistisch zusammengesetzten Veranstaltergemeinschaft mit mindestens acht Mitgliedern veranstaltet werden; dies ist die erste Säule. Die Gemeinschaft muss wie ein nicht-wirtschaftlicher Verein gem. § 21 BGB strukturiert sein. Die zweite Säule besteht aus einer Betriebsgesellschaft. Ihre Aufgabe besteht in der Beschaffung der technischen Einrichtung für Produktion und Sendung sowie die Finanzierung. Meistens werden die Betriebsgesellschaften von Verlagsunternehmen getragen.
- Während Veranstaltergemeinschaft auf dem Prinzip der Gemeinwohlbindung basiert, steht für Betriebsgesellschaft die Gewinnerzielung im Vordergrund. Um diese – nicht selten – gegenläufigen Interessen miteinander vereinbaren zu können, ist ein Koordinationsverfahren vorgeschrieben: Zunächst vereinbart die Veranstaltergemeinschaft mit der Betriebsgesellschaft die Einzelheiten über Finanzierung und technische Ausstattung. Außerdem besitzt die Betriebsgesellschaft ein Mitspracherecht bei wichtigen Entscheidungen, wie etwa die Berufung der Chefredakteure. Damit wird soll verhindert werden, dass die eine Säule das unternehmerische Risiko trägt, ohne Einfluss auf den Inhalt des Programms zu haben