

Vorlesung: „Rundfunkrecht (mit Bezügen zum Recht der neuen Medien)“

**Die Rundfunkurteile des
Bundesverfassungsgerichts
(Zusammenfassung)**

**Verfasser: Jannis Müller-Rüster,
Mitarbeiter am Lehrstuhl Prof. Dr. Langenfeld**

1. Rundfunkurteil – „Deutschland-Fernsehen“ (BVerfGE 12, 205 – vom 28. Februar 1961)

Sachverhalt

Am 25. Juli 1960 wurde von der Bundesrepublik Deutschland die Deutschland-Fernsehen-GmbH mit Sitz in Köln gegründet. Der Bund war zu 51% an der Gesellschaft beteiligt, den Ländern sollte in der Folge eine Beteiligung von 49% angeboten werden. Alleinige Inhaberin der Geschäftsanteile wurde mangels Beteiligung der Länder bereits kurz nach der Gründung die Bundesrepublik Deutschland. Grund für die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform war das vorherige Scheitern eines von der Adenauer-Regierung vorgeschlagenen Bundesrundfunkgesetzes im Bundestag, welches ebenfalls die Gründung eines bundesweit empfangbaren und vom Bund betriebenen Fernsehsenders namens „Deutschland-Fernsehen“ vorgesehen hatte.¹

Der Gesellschaftsvertrag sah als Aufgabe der Gesellschaft die Veranstaltung von Fernsehsendungen vor, welche den Rundfunkteilnehmern in ganz Deutschland und im Ausland ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln sollten. Das Deutschland-Fernsehen war als zweites bundesweit ausgestrahltes Programm neben der ARD geplant. Nachdem die Einzelheiten des Vertrages in enger Absprache mit den von der Union regierten Bundesländern festgelegt worden waren, wurde den übrigen Bundesländern ein Beitritt zum Vertrag zwar kurzfristig angeboten, weitere Änderungsvorschläge der sozialdemokratisch regierten Länder fanden jedoch keine Berücksichtigung.

Gegen die Gründung der Gesellschaft wandten sich deshalb die Bundesländer Hamburg und Hessen im Rahmen eines Bund/Länder-Streits vor dem Bundesverfassungsgericht gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG. Sie machten insbesondere eine Verletzung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes sowie einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und gegen den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens geltend.

Urteil

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 28. Februar 1961 gilt als „**Magna Charta**“ der verfassungsrechtlichen Rundfunkordnung. Sie legt ihre wesentlichen Merkmale fest und betont die besondere Bedeutung und die Aufgaben des Rundfunks in der Medienlandschaft.

¹ Daneben enthielt das Gesetz Regelungen zur Gründung der Deutschen Welle und des Deutschlandfunks (Heute: Deutschlandradio), beides öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten für Hörfunk, die unter Bundeseinfluss stehen. Die Gründung der Hörfunkanstalten erfolgte später gestützt auf die - unbestrittene - Zuständigkeit des Bundes zur Pflege auswärtiger Beziehungen gem. Art. 32 GG. Die Deutsche Welle sendete über Kurzwelle Programme ins Ausland, der Deutschlandfunk in die DDR und ins Europäische Ausland.

Das Gericht entschied erstmals über die seit der Entstehung des Rundfunks in der Weimarer Republik umstrittene Frage der **Kompetenzverteilung** zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Rundfunkgesetzgebung. Die zweite Kernaussage betraf die Feststellung, dass der Rundfunk **staatsfrei** zu organisieren ist. Das Bundesverfassungsgericht entwickelte in diesem Urteil außerdem seine Rechtsprechung zur **Sondersituation** des Rundfunks, an der es bis heute – mit gewissen Einschränkungen – grundsätzlich festgehalten hat. Das damals bestehende öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol wurde für zulässig erklärt. Das Urteil enthält des Weiteren Anforderungen an die **Rundfunkorganisation** insbesondere unter Berücksichtigung der **Vielfaltsicherung**.

Dem Versuch des Bundes, aus der **Kompetenz für das Fernmeldewesen gem. Art. 73 Nr. 7 GG a.F.** (heute „Telekommunikation“) eine Befugnis zur Regulierung des Rundfunks als Ganzes abzuleiten, erteilte das Gericht eine Absage.² Gleiches galt für eine vom Bund beanspruchte **Kompetenz kraft „Natur der Sache“** für den Rundfunk als überregionale Aufgabe nationaler Repräsentation sowie für den vom Bund gezogenen Rückschluss von der **Verwaltungskompetenz** des Bundes für die Bundespost gem. Art. 87 Abs. 1 GG a.F. auf eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Rundfunk als Ganzes.³ Das Gericht stellte fest, dass die Regelungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Nr. 7 GG a.F. allein auf **technische Aspekte der Übertragung** von Rundfunksignalen beschränkt ist. **Alle übrigen Bereiche des Rundfunks** – insbesondere Programmfragen, Organisation und Studioteknik – sind somit gem. Art. 30, 70 ff. GG **Sache der Bundesländer**.

Darüber hinaus war die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH mit der Bundesrepublik als zunächst mehrheitlicher und später alleiniger Gesellschafterin nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes verfassungswidrig, da sich aus der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG auch die **Freiheit des Rundfunks von staatlichen Einflüssen** ergebe, so das Gericht.⁴ Dieses Gebot der Staatsferne verbiete jegliche Veranstaltung von Rundfunk durch den Staat, auch wenn er sich dabei einer privatrechtlichen Rechtsform bediene.

Im Hinblick auf das Verhalten der Bundesregierung stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass auch das Procedere und der Stil der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern unter dem **Gebot bundesfreundlichen Verhaltens** stehen.⁵ Jener Grundsatz verbiete es der Bundesregierung in Verhandlungen, die alle Länder angingen, die einzelnen Landesregierungen nach parteipolitischen Erwägungen ungleich zu behandeln.

Das Gericht betonte in seiner Entscheidung, der Rundfunk sei zugleich **Medium** und **Faktor** der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.⁶ Daher müsse der Zugang aller gesellschaftlich

² BVerfGE 12, 205 (225 ff.)

³ BVerfGE 12, 205 (242)

⁴ BVerfGE 12, 205 (263 ff.)

⁵ BVerfGE 12, 205 (256 ff.)

⁶ BVerfGE 12, 205 (260)

relevanten Kräfte zum Programm sowie ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleistet werden.⁷ Dies ergebe sich insbesondere aus dem Umstand, dass die Veranstaltung von Rundfunk infolge der Frequenzknappheit und dem hohen technischen und finanziellen Aufwand nur einigen wenigen Veranstaltern vorbehalten bleibe und im Rundfunk somit – etwa im Vergleich zur Presse – eine **Sondersituation** im Hinblick auf die Meinungsmacht bestehe.⁸ Das **öffentlich-rechtliche Organisationsmodell** stelle vor diesem Hintergrund eine sachgerechte Lösung für die Wahrnehmung der Rundfunkveranstaltung als öffentliche Aufgabe dar.

⁷ BVerfGE 12, 205 (262 f.)

⁸ BVerfGE 12, 205 (261 f.)

2. Rundfunkurteil – „Mehrwertsteuer-Urteil“ (BVerfGE 31, 314 – vom 27. Juli 1971)

Sachverhalt

Eine Dekade nach dem ersten grundlegenden „Rundfunkurteil“ des Bundesverfassungsgerichts war die Änderung des Umsatzsteuergesetzes im Jahr 1967 der Anlass für das zweite „Rundfunkurteil“. Durch das Gesetz wurde die Tätigkeit der Rundfunkanstalten als gewerbliche und berufliche Tätigkeit eingestuft und diese somit mehrwertsteuerpflichtig. Hiergegen wandten sich sowohl die hessische Landesregierung mit einem Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG als auch insgesamt acht Landesrundfunkanstalten im Wege der Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

Die Beschwerdeführer machten geltend, die öffentliche Aufgabe der Rundfunkveranstaltung lasse sich nicht durch eine gesetzliche Fiktion in eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit umdeuten. Die Rundfunkveranstaltung sei nicht dazu bestimmt, Einnahmen zu erzielen, sondern diene dazu, die den Rundfunkanstalten durch Gesetz zugewiesene öffentliche Aufgabe der Rundfunkveranstaltung zu erfüllen. Mit der Besteuerung greife der Bund überdies in die durch die Länder geregelte Rundfunkfinanzierung ein und verstoße damit gegen die Kompetenzordnung.

Urteil

In seinem Urteil **bestätigte** das Gericht im Wesentlichen die im ersten „Rundfunkurteil“ entwickelten **Grundsätze** und konkretisierte diese insbesondere durch die Feststellung, dass es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk um eine **öffentliche Aufgabe** handelt.⁹ Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten steht nach Ansicht des Gerichts in öffentlicher Verantwortung und erfüllt dementsprechend eine integrierende Funktion für das Staatsganze.¹⁰ Daher könne die Haupttätigkeit, nämlich die Rundfunkveranstaltung, nicht gewerblicher oder beruflicher Art sein. Die von den Empfängern erhobene Rundfunkgebühr stelle **keine Gegenleistung** für eine bestimmte Leistung der Rundfunkanstalten dar, sondern das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung.¹¹ Die Frage, ob sonstige wirtschaftliche Tätigkeiten (z.B.

⁹ BVerfGE 13, 314 (329)

¹⁰ BVerfGE 13, 314 (329)

¹¹ BVerfGE 13, 314 (330)

Verkauf von Filmen, Verwertung von Inventar, Rundfunkwerbung) als gewerbliche Tätigkeit einzustufen sind, ließ das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen.¹²

Weiterhin bestätigte das Gericht die Bedeutung des Rundfunks als meinungsbildendes Massenmedium. Es stellte fest dass, der Rundfunk wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der damit einhergehenden Gefahr des Missbrauchs zur einseitigen Einflussnahme auf die öffentlichen Meinung **nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen** werden darf.¹³ Insbesondere verlange es Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, den der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe zu überlassen.

Die streitige Vorschrift im Umsatzsteuergesetz wurde vom Bundesverfassungsgericht mit dem Grundgesetz unvereinbar und für nichtig erklärt.

¹² BVerfGE 13, 314 (324)

¹³ BVerfGE 13, 314 (325)

3. Rundfunkurteil – „FRAG-Urteil“ (BVerfGE 57, 295 – vom 16. Juni 1981)

Sachverhalt

Weitere zehn Jahre vergingen, bis das Bundesverfassungsgericht sich erneut zur Auslegung der Rundfunkfreiheit äußerte. Nach dem Vorlagebeschluss eines saarländischen Verwaltungsgerichts hatte sich das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle gem. Art. 100 Abs. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG mit der Verfassungsmäßigkeit des saarländischen Rundfunkgesetzes (geändert durch Gesetz vom 7. Juni 1967) zu befassen. Dieses regelte nach seiner Änderung die Ausstrahlung deutschsprachiger Sendungen durch private Rundfunkunternehmen. Das Saarland hatte damit als erstes Bundesland den privaten Rundfunk grundsätzlich zugelassen und gesetzliche Anforderungen an die Veranstaltung formuliert.

Ausgangspunkt für den Streit beim vorlegenden Verwaltungsgericht war die Ablehnung des Konzessionsantrages der „Freien Rundfunkaktiengesellschaft in Gründung“ zur Veranstaltung von Rundfunk durch die Landesregierung des Saarlandes im Jahr 1976. Begründet wurde die Ablehnung im Wesentlichen mit der Konkurrenzstellung der privaten Veranstalter gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Saarländischen Rundfunk.

Urteil

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Interesses an der Veranstaltung von privatem Rundfunk und der sich langfristig andeutenden Erhöhung der Frequenzkapazitäten durch Satteliten- und Kabelversorgung schuf das Bundesverfassungsgericht in seinem dritten „Rundfunkurteil“ die **Grundlage der dualen Rundfunkordnung**, eine bis heute bestehende Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern. Das Gericht erkannte die **Verfassungsmäßigkeit von privatem Rundfunk** grundsätzlich an und formulierte erstmals **grundlegende Anforderungen an die Veranstaltung von privatem Rundfunk**.

Das Bundesverfassungsgericht stellte im dritten „Rundfunkurteil“ erstmals ausdrücklich fest, dass die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung *dient*¹⁴ und prägte hierdurch die Sonderdogmatik der Rundfunkfreiheit als „**dienenden Freiheit**“.¹⁵ Die Rundfunkfreiheit ist nach Ansicht des Gerichtes nicht auf einen subjektiv-rechtlichen Abwehranspruch des Einzelnen gegenüber dem Staat

¹⁴ BVerfGE 57, 295 (319)

¹⁵ BVerfGE 57, 295 (320)

beschränkt. Sie **verpflichte** den Gesetzgeber darüber hinaus zur **gesetzlichen Ausgestaltung**¹⁶ des Grundrechtes und damit zur **Schaffung einer positiven Ordnung**, so das Gericht. Diese müsse sicherstellen, dass die **Vielfalt der bestehenden Meinungen** im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck komme und dadurch dem Rezipienten eine umfassende Versorgung mit Information geboten werde.¹⁷ Im Gesamtangebot sämtlicher inländischer Programme müssten alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen.¹⁸ Darüber hinaus habe der Gesetzgeber Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten und den Jugendschutz sicherten.

Die Notwendigkeit derartiger, die Rundfunkfreiheit ausgestaltungender, Regelungen besteht nach Ansicht des Gerichts auch dann weiter, wenn die aufgrund der Frequenzknappheit und des großen finanziellen Aufwands bestehende Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung langfristig entfallen sollte.¹⁹

Als Eckpfeiler für die Schaffung einer gesamtpluralistischen Rundfunklandschaft durch den (Landes)Gesetzgeber entwickelte das Gericht in seiner Entscheidung ein **binnenpluralistisches und ein außenpluralistisches Modell**. Eine binnenpluralistische Organisation verwirklicht die Meinungsvielfalt durch die pluralistische Zusammensetzung der Kontrollgremien der Rundfunkveranstalter. Das Modell des Außenpluralismus gewährleistet die Vielfalt der Meinungen durch die Vielfalt der unterschiedlichen Anbieter und ihrer jeweiligen Tendenzen. Daher genüge es, so die Richter, an die Programmvielfalt der einzelnen Rundfunkveranstalter lediglich bestimmte Mindestanforderungen zu stellen.²⁰ Zum Zeitpunkt dieser Entscheidung sah das Gericht jedoch die Knappheit der Übertragungswege nach wie vor als Hindernis für das außenpluralistische Modell an.²¹

Da das Saarländische Rundfunkgesetz den Anforderungen an die Meinungsvielfalt nicht entsprach, wurde es vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.

¹⁶ Bei der gesetzlichen Ausgestaltung eines Grundrechts unterliegt der Gesetzgeber anders als bei der Beschränkung durch ein Schrankengesetz nicht dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit sondern allein dem Erfordernis der Geeignetheit.

¹⁷ BVerfGE 57, 295 (320)

¹⁸ BVerfGE 57, 295 (320)

¹⁹ BVerfGE 57, 295 (322)

²⁰ Ein solcher Außenpluralismus besteht etwa auf dem durch die Angebotsvielfalt geprägten Pressemarkt.

²¹ BVerfGE 57, 295 (325)

4. Rundfunkurteil – „Niedersachsen-Urteil“ (BVerfGE 73, 118 – vom 4. November 1986)

Sachverhalt

Vor dem Hintergrund der Vorgaben des „FRAG“-Urteils erließ u.a. das Land Niedersachsen im Jahr 1984 in einem neuen Landesrundfunkgesetz Regelungen zum privaten Rundfunk. Hiergegen strengten die SPD-Abgeordneten des Bundestages ein Normenkontrollverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Nr. 1 BVerfGG vor dem Bundesverfassungsgericht an. Sie waren der Meinung, das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984 sichere nicht die verfassungsrechtlich gebotene Vielfalt im privaten Rundfunk. Bemängelt wurden insbesondere die Bestimmungen über die Anforderungen an die Träger von Rundfunkprogrammen, die Programmaufsicht, die Regelung der Finanzierung, sowie die Vorkehrungen gegen die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht und politischer Einflussnahme.

Urteil

Nachdem das Gericht in seiner dritten „Rundfunkentscheidung“ den privaten Rundfunk als verfassungsgemäß anerkannt hatte, erfolgte im nunmehr vierten „Rundfunkurteil“ eine weitere Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die duale Rundfunkordnung. Das Gericht betonte, es sei in der **dualen Rundfunkordnung** die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten, eine **Grundversorgung** der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu gewährleisten. Die Grundversorgung umfasst nach dem Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen **drei Elemente**: Die **Versorgung der gesamten Bevölkerung** mit Rundfunkprogrammen, die Veranstaltung eines **Vollprogramms** und die Gewährleistung der **Meinungsvielfalt** innerhalb des Programms.²² Für die Sicherung der Grundversorgung sei es daher erforderlich, so das Gericht, die **technischen, finanziellen, organisatorischen und personellen Bedingungen** so auszugestalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk dieser Aufgabe gerecht werden könne.

Nach Ansicht des Gerichtes ist es hinnehmbar, dass an den privaten Rundfunk **geringere Anforderungen** bzgl. der Breite des Programmangebotes und der Sicherung gleichwertiger Vielfalt gestellt werden, solange die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet ist.²³ Gleichwohl müsse der Gesetzgeber Vorkehrungen treffen, die ein möglichst

²² BVerfGE 73, 118 (157 f.)

²³ BVerfGE 73, 118 (158 f.)

hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt auch im privaten Rundfunk sicherten.²⁴ Der zu gewährleistende Mindeststandard müsse es grundsätzlich allen Meinungsrichtungen möglich machen, im privaten Rundfunk Verbreitung zu finden. Ein in hohem Maße ungleichgewichtigen Einfluss einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung muss nach Ansicht des Gerichts verhindert werden (Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht).

Das entsprechende niedersächsische Gesetz erfüllte zwar im Grundsatz diese Anforderungen. Einzelne Vorschriften wurden aber für mit dem Grundgesetz ganz oder teilweise nicht vereinbar erklärt. Hierzu gehörten Regelungen zur internen Ausgewogenheit einzelner Programme, zur Programmaufsicht, zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht sowie zum Zulassungsverfahren.

²⁴ BVerfGE 73, 118 (159 ff.)

5. Rundfunkurteil – „Baden-Württemberg-Beschluss“

(BVerfGE 74, 297 – vom 24. März 1987)

Sachverhalt

Anlass für das fünfte „Rundfunkurteil“ war eine Verfassungsbeschwerde der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Süddeutscher Rundfunk (SDR) und Südwestfunk (SWF) gegen Teile des baden-württembergischen Landesmediengesetzes vom 16. Dezember 1985, da sie sich durch diese Regelungen in ihrer Rundfunkfreiheit verletzt fühlten. Das Landesmediengesetz untersagte den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern die Veranstaltung von zusätzlichen, bisher nicht gesendeten, regionalen und lokalen Rundfunkprogrammen. Diese sollten dem privaten Rundfunk zu dessen Aufbau vorbehalten bleiben. Des Weiteren machte das Gesetz das Anbieten von Ton- und Bewegtbilddiensten auf Abruf (Online-Dienste) von einer besonderen Zulassung durch Gesetz oder Staatsvertrag abhängig. Außerdem enthielt das Landesmediengesetz Bestimmungen, welche dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Einführung von Werbung in den bestehenden regionalen und lokalen Programmen untersagte. Die Beschwerdeführer sahen die Gefahr, der öffentlich-rechtliche Rundfunk könne durch diese Regelungen von zukünftigen Entwicklungen im Rundfunkbereich abgeschnitten werden und dadurch in seinem Bestand insgesamt gefährdet sein.

Urteil

In seinem Urteil konkretisierte das Bundesverfassungsgericht den im vierten „Rundfunkurteil“ entwickelten Begriff der **Grundversorgung**.²⁵ Es stellte fest, dass die Grundversorgung über eine bloße **Minimalversorgung** der Bevölkerung hinaus reicht.²⁶ Daher gehöre auch das Anbieten **neuer Dienste** wie etwa „rundfunkähnlicher Kommunikationsdienste“ (Online-Abrufdienste) zum Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anbieter. Der Rundfunkbegriff sei insoweit **dynamisch und entwicklungs offen** zu verstehen. Außerdem bedeute der Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine **strikte Grenzziehung oder Aufgabenteilung** zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk zu verstehen, etwa in dem Sinne, dass Programme der Grundversorgung allein dem öffentlich-rechtlichen, alle übrigen dagegen dem privaten Rundfunk vorbehalten seien.²⁷

²⁵ Siehe dazu bereits oben BVerfGE 73, 118

²⁶ BVerfGE 74, 297 (325 f.)

²⁷ BVerfGE 74, 297 (325)

Von der Grundversorgung umfasst waren nach Ansicht des Gerichts jedenfalls die zum Zeitpunkt des Urteils terrestrisch verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programme.²⁸ Diesen Programmen sprach es eine **Bestandsgarantie** aus. Die Veranstaltung von Programmen im regionalen und lokalen Bereich ordnete das Gericht dagegen nicht der Grundversorgung zu, sofern durch private Anbieter eine hinreichende Meinungsvielfalt gesichert wird.²⁹

Obwohl die Veranstaltung von Rundfunk im regionalen und lokalen Bereich und die Veranstaltung von Spartenprogrammen nach Meinung des Gerichts nicht grundsätzlich der Grundversorgung zuzuordnen ist³⁰, hielt das Gericht den Ausschluss der Landesrundfunkanstalten von diesem Bereich für nicht vereinbar mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, da dieser Ausschluss aus rein wirtschaftlichen Gründen, nämlich zum Schutz der privaten Anbieter vor der Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Sender, beschlossen worden sei.³¹ Hier werde das öffentlich-rechtliche Monopol schlicht durch ein neues Monopol der privaten Anbieter ersetzt, was der institutionellen Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG widerspreche.³²

Dagegen sei das Werbeverbot für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im bestehenden regionalen und lokalen Programm zum Schutz der privaten Sender vor übermächtiger wirtschaftlicher Konkurrenz als verhältnismäßig anzusehen.³³

²⁸ BVerfGE 74, 297 (325)

²⁹ BVerfGE 74, 297 (328)

³⁰ BVerfGE 74, 297 (325 f.)

³¹ BVerfGE 74, 297 (335)

³² BVerfGE 74, 297 (335)

³³ BVerfGE 74, 297 (343)

6. Rundfunkurteil – „WDR-Urteil“ (BVerfGE 83, 238 – vom 5. Februar 1991)

Sachverhalt

Aufgrund eines Normenkontrollantrages von Bundestagsabgeordneten hatte das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit des geänderten nordrhein-westfälischen Landesrundfunkgesetzes zu entscheiden. Die Antragssteller bemängelten eine darin festgeschriebene Übermacht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über die privaten Sender. Es ging um die Frage, welche Angebote zum Grundauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören. Gegenstand des Verfahrens war außerdem die Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie deren Einnahmen durch Werbung. Im Hinblick auf die Regelungen zur Vielfaltsicherung kritisierten die Antragsteller die aus ihrer Sicht überzogenen Anforderungen an den privaten Rundfunk sowie die Zusammensetzung der Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Urteil

Das Gericht bestätigte in diesem Urteil seine bisherige Rechtsprechung zur dualen Rundfunkordnung und der aus Art. 5 Abs.1 S. 2 GG resultierenden Aufgabe des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks innerhalb dieses Systems. Das Gericht stellte fest, dass die Grundversorgung nicht auf einem einmal erreichten Stand eingefroren werden und der Rundfunkbegriff somit nicht endgültig definiert werden kann. Die im fünften „Rundfunkurteil“ formulierte Bestandsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wurde zu einer an den dynamischen Rundfunkbegriff angelehnten **Entwicklungsgarantie** ausgeweitet, deren Grenze sich nach Ansicht des Gerichts allein aus der Funktion des Rundfunks im Rahmen des freien Meinungsbildungsprozesses ergibt.³⁴ Bestands- und Entwicklungsgarantie bedeute, so die Richter, die Sicherung der praktischen Voraussetzungen, die eine Grundversorgung der Bevölkerung möglich machten.³⁵ Dies umfasse auch die Erschließung **neuer Übertragungswege** (z. B. Satellit und Kabel), solange diese von der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks getragen sei.³⁶ Hier handele es sich insoweit um eine Erfüllung der Rundfunkfunktion mit neuen Mitteln.³⁷

³⁴ BVerfGE 83, 238 (299)

³⁵ BVerfGE 83, 238 (299)

³⁶ BVerfGE 83, 238 (299)

³⁷ BVerfGE 83, 238 (302)

Auch einer **Kooperation von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern** sei von Verfassung wegen nichts entgegen zu setzen, solange die unterschiedlichen Interessen nicht zu einer Gefährdung des Grundversorgungsauftrages führten.³⁸ Die duale Rundfunkordnung schreibe **keine strikte Trennung** von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern vor, allerdings gehe die Möglichkeit der Zusammenarbeit nicht soweit, dass sich die Beteiligten über das duale System hinweg setzten und sich eigenmächtig und ohne gesetzgeberische Entscheidung auf ein dauerhaftes Kooperationsmodell einigen dürften.³⁹

Im Hinblick auf eine **wirtschaftliche Betätigung** der Rundfunkanstalten und die Kooperation mit Dritten im Bereich der Programmherstellung führte das Gericht aus, der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasse auch die **Herstellung von Rundfunkproduktionen und deren finanzielle Verwertung**, solange diese Betätigung nicht allein oder nur vorrangig dem wirtschaftlichen Zweck der Verwertung diene.⁴⁰

Des Weiteren erklärte das Gericht eine (neben die Gebührenfinanzierung tretende) Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender für verfassungsgemäß. Nach Ansicht des Gerichts werden durch diese **Mischfinanzierung** potentielle Abhängigkeiten sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber der Wirtschaft wechselseitig begrenzt und somit die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter insgesamt gestärkt.⁴¹ Eine überwiegende Finanzierung durch Werbeeinnahmen sei jedoch wegen der zu erwartenden Rückwirkungen auf die Programmgestaltung, insbesondere im Hinblick auf das Erreichen von Einschaltquoten, mit dem Grundversorgungsauftrag nicht vereinbar und somit verfassungswidrig.⁴²

Bezüglich der **programmlichen Anforderungen an den privaten Rundfunk** kam das Gericht – anknüpfend an seine bisherige Rechtsprechung – zu dem Schluss, dass diese durchaus geringer sein können (aber nicht müssen⁴³) als die Anforderungen an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁴⁴ Mindestanforderung sei jedoch eine ausgewogene, sachliche und umfassende Berichterstattung. Eine Verpflichtung zur Veranstaltung bestimmter Sendeformate lasse sich daraus jedoch nicht ableiten, so die Richter. Die duale Rundfunkordnung müsse vielmehr insgesamt, also durch das Zusammenwirken von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, den Meinungsvielfaltsanforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechen.⁴⁵ Hinsichtlich der zu untersuchenden Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen stellte das Gericht jedoch fest, dass die

³⁸ BVerfGE 83, 238 (306)

³⁹ BVerfGE 83, 238 (309)

⁴⁰ BVerfGE 83, 238 (303 f.) Eine wirtschaftliche Betätigung findet heute in einem erheblichen Umfang statt. Sie umfasst z.B. Merchandising, den Verkauf von Zeitschriften und Bücher zu Sendungen sowie den Handel mit Rechten an Produktionen.

⁴¹ BVerfGE 83, 238 (310)

⁴² BVerfGE 83, 238 (311)

⁴³ BVerfGE 83, 238 (316)

⁴⁴ BVerfGE 83, 238 (316)

⁴⁵ BVerfGE 83, 238 (316)

interne Gewährleistung von Meinungsvielfalt ein sachgerechtes Auswahlkriterium für die Zulassung privater Rundfunkteilnehmer darstellt.⁴⁶

Im Hinblick auf die **Kontrollgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk** betonte das Gericht, deren Aufgabe bestehe nicht darin, die Interessen der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen im Sinne von Lobbyarbeit zu vertreten. Die Gremien hätten vielmehr als **Sachwalter der Allgemeinheit** zu arbeiten. Sie müssten unabhängig von Staatsorganen sein, Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen und dadurch eine einseitige Einflussnahme von einzelnen Gruppen auf das Programm verhindern.⁴⁷ Der Gesetzgeber habe strukturell dafür zu sorgen, dass potentielle Interessenskonflikte der Mitglieder der Gremien weitestgehend vermieden werden.⁴⁸

Bezüglich der angegriffenen Regelungen kam das Gericht zu dem Ergebnis, dass diese den gestellten Anforderungen weitestgehend genügten und bis auf einzelne Regelungen (betreffend der Zuordnung der Übertragungskapazitäten) mit dem Grundgesetz vereinbar waren.

⁴⁶ BVerfGE 83, 238 (320)

⁴⁷ BVerfGE 83, 238 (333)

⁴⁸ BVerfGE 83, 238 (335)

7. Rundfunkurteil – „Hessen-3-Beschluss“ (BVerfGE 87, 181 – vom 6. Oktober 1992)

Sachverhalt

Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde des Hessischen Rundfunks hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit der Zulässigkeit des Werbeverbots in den Dritten Programmen auseinanderzusetzen. Eine bis dahin geltende Ausnahme vom Werbeverbot für den Hessischen Rundfunk war mit dem Inkrafttreten des neuen Rundfunkstaatsvertrags zum 1. Januar 1992 entfallen, wodurch der Hessische Rundfunk in finanzielle Schwierigkeiten geraten war. Er machte geltend, die Werbeeinnahmen des dritten Fernsehprogramms dienten im Rahmen der anstaltsinternen Umverteilung der Finanzierung des vierten Hörfunkprogramms.

Urteil

Das Gericht äußerte sich in diesem Urteil zu den **Grundsätzen der Finanzierung** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Der Gesetzgeber kann nach Auffassung des Gerichts die Rundfunkfinanzierung nach seinen Vorstellungen ausgestalten, solange er sich dabei im Rahmen der Rundfunkfreiheit bewegt. Daher sei auch ein **Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk** grundsätzlich eine **zulässige Ausgestaltung** der Rundfunkfreiheit, sofern die Finanzierung dabei gesichert bleibe, so die Richter.⁴⁹

Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die Erfüllung der den Rundfunkanstalten übertragenen Aufgaben gem. Art.5 Abs.1 S. 2 GG vom Gesetzgeber durch die Schaffung eines **funktionsgerechten Finanzierungsmodells** sichergestellt werden muss.⁵⁰ Nach Ansicht des Gerichts stellt das System der Gebührenfinanzierung für diesen Zweck ein geeignetes Modell dar, da es der Aufgabe der Grundversorgung durch den öffentlichen-rechtlichen Rundfunk entspreche und ihn somit von den **wirtschaftlichen Zwängen** befreie, die sich aus der Finanzierung durch Werbeeinnahmen ergeben könnten.⁵¹ Zwar sei eine Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung nicht grundsätzlich abzulehnen, sondern aus Gründen der redaktionellen Unabhängigkeit durchaus zu begrüßen.⁵² Eine den Gebührenanteil überwiegende Werbefinanzierung komme jedoch aus

⁴⁹ BVerfGE 87, 181 (200)

⁵⁰ BVerfGE 87, 181 (198)

⁵¹ BVerfGE 87, 181 (190)

⁵² S. bereits oben BVerfGE 83, 238 (310)

verfassungsrechtlicher Sicht nicht in Betracht.⁵³ Die Art der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könne schon deshalb nicht im uneingeschränkten Ermessen des Gesetzgebers stehen, da dieser etwa durch eine Versagung von Gebühreneinnahmen mittelbar Einfluss auf das Programm nehmen könnte.⁵⁴

Die Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richtet sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgericht zwar nach dem Auftrag der öffentlich-rechtlichen Sender, sie ist aber nicht ausschließlich auf solche Programme begrenzt, die der Grundversorgung zuzurechnen sind, sondern erstreckt sich auch auf einzelne Sendungen, die über die Grundversorgung hinaus gehen.⁵⁵

Die Finanzierungsgarantie bezieht sich insoweit auf den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, welcher in seinem Umfang über den Grundversorgungsauftrag hinaus reicht.

Abschließend stellte das Gericht fest, dass eine Verpflichtung des Staates zum Ausgleich für gesetzlich entzogene Einnahmen nur dann besteht, wenn das Programmangebot einer Rundfunkanstalt anders nicht aufrecht zu erhalten ist.

Im Ergebnis wurde die Verfassungsbeschwerde des Hessischen Rundfunks als unbegründet zurückgewiesen.

⁵³ BVerfGE 87, 181 (202)

⁵⁴ BVerfGE 87, 181 (202)

⁵⁵ BVerfGE 87, 181 (203)

8. Rundfunkurteil – „Gebührenurteil“ (BVerfGE 90, 60– vom 22. Februar 1994)

Sachverhalt

Mitte der Achtziger Jahre kam es in Bayern zu einer Klage einzelner Rundfunkteilnehmern gegen den Bayerischen Rundfunk auf Rückzahlung eines Teils der erhobenen Rundfunkgebühr. Hintergrund war die Einführung des sog. „Kabelgroschens“ i.H.v. DM 0,20 durch Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühren aus dem Jahre 1982. Hierbei handelte es sich um einen Gebührenanteil, der von den Rundfunkanstalten zur Finanzierung von Kabelpilotprojekten zur Verfügung gestellt werden sollte. Kritisiert wurde der „Kabelgroschen“ mit dem Argument, er diene nicht der Erfüllung des Auftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Nachdem die Klage vom zuständigen Verwaltungsgericht abgewiesen worden war, führte die Berufung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zur Vorlage beim Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle. Es stellte sich die Frage, ob der Zustimmungsbeschluss des bayerischen Landtages zu dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag von 1982 wegen der darin enthaltenen Gebührenfestlegung verfassungswidrig war, da sich in diesem Fall ein Rückzahlungsanspruch der Kläger ergeben hätte.

Vor diesem Hintergrund hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit der grundsätzlichen Frage zu beschäftigen, ob das bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführte Gebührenfestsetzungsverfahren, welches die Gebührenfestsetzung mittels eines Staatsvertrages vorsah und dadurch den Länderparlamenten letztlich die Entscheidung überließ, einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit darstellte. Die bereits 1975 gegründete Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) diene zu dieser Zeit lediglich als Hilfsorgan der Ministerpräsidenten.

Urteil

Anknüpfend an das siebte „Rundfunkurteil“ konkretisierte das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil die Anforderungen an die **Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**. Das Urteil kann als vorläufiger Höhepunkt der Rundfunkrechtsprechung angesehen werden, da das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rundfunkordnung mit dieser Entscheidung zu einem nahezu abgeschlossenen System abgerundet hat.

Das Bundesverfassungsgericht betonte in seiner Entscheidung, das **Gebührenfestsetzungsverfahren** müsse in der Weise ausgestaltet sein, dass es – erstens – eine **funktionsadäquate Finanzierung** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleiste, die den Grundversorgungsauftrag absichere und – zweitens – die **Staatsfreiheit** und **Programmautonomie** garantiere und somit eine Einflussnahme des Staates durch die Gebührenfestsetzung ausschließe. Ausgehend von der Feststellung, dass das bisherige Verfahren diesen Voraussetzungen nicht entsprach⁵⁶, entwickelte das Bundesverfassungsgericht in seiner achten Rundfunkentscheidung ein **gestuftes bzw. kooperatives Verfahren** zur Gebührenfestsetzung welches den Ländern als Vorgabe für das bis heute durch den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) festgelegte Verfahren diente.⁵⁷ Ausgangspunkt dieses **dreistufigen Verfahrens** ist der von den Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer Programmautonomie selbst festgestellte Bedarf zur Finanzierung ihres Programms. Dieser wird fachlich durch die KEF geprüft. Die Zusammensetzung der KEF wurde ebenfalls neu geregelt und ist nun wesentlich staatsferner ausgestaltet als zuvor. Abschluss des Verfahrens ist eine Verabschiedung der Gebührenhöhe durch den Gesetzgeber im Wege eines Staatsvertrages. Abweichungen von den Ergebnissen der KEF sind dabei nur in Ausnahmefällen möglich und müssen begründet werden.

Gegenstand der Prüfung des von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarfs ist in diesem Verfahren ausschließlich die Frage, ob die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten ihrem **Auftrag der Grundversorgung** entsprechen und ob die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** eingehalten worden sind.⁵⁸ Die Kontrolle kann sich nicht auf Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Programmentscheidungen beziehen.

⁵⁶ BVerfGE 90, 60 (96 ff.)

⁵⁷ BVerfGE 90, 60 (101 ff.)

⁵⁸ BVerfGE 90, 60 (103)

9. Rundfunkurteil – „EG-Fernsehrichtlinie“ (BVerfGE 92, 203) – vom 22. März 1995

Sachverhalt

Gegenstand des Verfahrens im neunten „Rundfunkurteil“ war ein vom Freistaat Bayern initiiertes Bund/Länder-Streit anlässlich der Zustimmung der Bundesregierung zur EG-Fernsehrichtlinie aus dem Jahr 1989. Dem Streit sind acht weitere Bundesländer beigetreten. Die Länder sahen sich in ihren Gesetzgebungskompetenzen gem. Art. 30 GG verletzt und beehrten die Feststellung, dass es sich bei der Richtlinie wegen eines Verstoßes gegen die föderalen Schranken des Art. 24 Abs. 1 GG a.F. um nicht anwendbares Recht handelte. Die Länder waren der Auffassung, die Bundesregierung hätte der Richtlinie nicht zustimmen dürfen und beriefen sich auf ihre Kulturhoheit.

Urteil

Verfahrensgegenstand war die Beurteilung des Zustimmungsaktes des Bundes im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Um die Frage, ob der EG überhaupt eine Kompetenz zum Erlass der Richtlinie zustand, ging es in dem Verfahren hingegen nicht.

Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass es Sache des Bundes ist, die Rechte der gesamten Bundesrepublik gegenüber der EG zu vertreten. Da die Länder nicht in der Lage seien, ihre Interessen selbst zu vertreten, müsse der Bund im Falle einer innerstaatlichen Zuständigkeit der Länder als deren Sachwalter die Länderechte gegenüber den Gemeinschaftsorganen wahrnehmen.⁵⁹

Aus dem Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens ergebe sich für den Bund im Rahmen der innerstaatlichen Einigung eine **prozedurale Pflicht zu bundesstaatlicher Zusammenarbeit und Rücksichtnahme**. Hierzu gehöre etwa die rechtzeitige Informierung der Länder über die Pläne der Gemeinschaft und die Erörterung dieser Vorhaben mit dem Bundesrat.⁶⁰ Dabei sei ein gemeinsamer Standpunkt zu erarbeiten, der vom Bund konsequent gegenüber den Organen der EG vertreten werden müsse.⁶¹ Ein Abweichen sei nur **zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen** möglich.⁶² Im dem zu entscheiden Fall war die Bundesregierung nach Ansicht des Gerichtes dieser Pflicht nicht nachgekommen. Die Regierung habe den gemeinsamen Standpunkt,

⁵⁹ BVerfGE 92, 203 (231)

⁶⁰ BVerfGE 92, 203 (235)

⁶¹ BVerfGE 92, 203 (236)

⁶² BVerfGE 92, 203 (236)

der EG fehle es an der Kompetenz für die Quotenregelungen, nicht konsequent vertreten, sondern sich lediglich darauf beschränkt, die Regelung durch eine Kompromisslösung inhaltlich abzumildern bzw. ihre Verbindlichkeit durch eine Protokollerklärung zu beschränken.⁶³

Die Länder wurden nach Ansicht des Gerichts allein durch die Zustimmung zu den in der Richtlinie enthaltenen **Quotenregelungen** für europäische Produktionen verletzt, da hier der **kulturelle Aspekt** der Rundfunkveranstaltung im Vordergrund stehe. Dagegen folge aus der Zustimmung zu den Bereichen Werbung, Sponsoring, Jugendschutz und Gegendarstellung keine Verletzung von Länderrechten, da hier in erster Linie wirtschaftliche Fragen nicht jedoch der Kernbereich der Landeskompetenzen zur Regelung der organisatorischen sowie politisch-kulturellen Materien des Rundfunks berührt seien.⁶⁴

⁶³ BVerfGE 92, 203 (238 ff.)

⁶⁴ BVerfGE 92, 203 (241)

10. Rundfunkurteil – „Kurzberichterstattung“ (BVerfGE 97, 228 – vom 17. Februar 1998)

Sachverhalt

Anlass des Rechtsstreits vor dem Bundesverfassungsgericht war ein Normenkontrollantrag der Bundesregierung, welcher sich gegen die §§ 3a des WDR-Gesetzes und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen richtete. Beide Regelungen sahen die Berechtigung der Fernsehsender zur unentgeltlichen Kurzberichterstattung (i.d.R. mit einer Länge von 90 Sekunden) über öffentlich zugängliche Veranstaltungen und Ereignisse von allgemeinem Informationsinteresse vor. Ziel der Regelung war die Verhinderung von Informationsmonopolen und die Sicherung einer umfassenden Berichterstattung im Free-TV.

Im Wettstreit zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehsendern um die Zuschaueranteile war es im Vorfeld vereinzelt zum Erwerb von Exklusivrechten an Sportveranstaltungen durch private Sender gekommen. Da diese jedoch (zur Zeit des Rechtsstreits) noch nicht flächendeckend zu empfangen waren, stellte sich die Frage, wie ein Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von der Berichterstattung über wichtige Ereignisse wirksam verhindert werden könnte.

Die Einräumung eines unentgeltlichen Kurzberichterstattungsrechts steht in Konflikt mit dem Interesse des Veranstalters auf wirtschaftliche Verwertung der Veranstaltung, z.B. bei Kultur- und Sportveranstaltungen. Hier sah die Antragstellerin u.a einen Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG als gegeben an. Daneben machte sie geltend, die Regelung betreffe das Urheberrecht, für das gem. Art. 73 Nr. 9 GG ausschließlich der Bund zuständig sei. Insbesondere das Zutrittsrecht der Sender zu den Veranstaltungen, die kurzzeitige Direktübertragung und die Berechtigung zur vollständigen Aufzeichnung stellten aus Sicht der Antragsteller schwerwiegende Grundrechtseingriffe dar.

Diesen wirtschaftlichen Interessen stand das öffentliche Interesse an einer umfassenden Berichterstattung entgegen. Das Land Nordrhein-Westfalen machte geltend, die Regelung diene der Konkretisierung des Verfassungsauftrages zur Schaffung einer positiven Rundfunkordnung und sei daher als zulässige Ausgestaltung verfassungsgemäß.

Urteil

Hinsichtlich der Verletzung der **Berufsfreiheit** gem. Art. 12 Abs. 1 GG stellte das Bundesverfassungsgericht sowohl die Eröffnung des Schutzbereiches als auch einen Eingriff mit

objektiv berufsregelnder Tendenz fest, hielt diesen jedoch – mit Ausnahme der Festlegung der Unentgeltlichkeit - für **gerechtfertigt**. Den freien Informationszugang für die gesamte Öffentlichkeit sah das Gericht in diesem Zusammenhang als **Gemeinwohlbelang** an.⁶⁵ Ein legitimer Zweck der Regelung sei weiterhin die **Verhinderung von Informationsmonopolen**, die durch eine vollständige **Kommerzialisierung von Information** durch Veranstalter und Medien drohten. Gleiches gelte für die Gewährleistung der **Pluralität der Informationsquellen**. Zwar sei eine flächendeckende Berichterstattung durch die privaten Sender infolge der technischen Entwicklung seit Inkrafttreten der Regelung inzwischen gewährleistet. Die Frage des freien Informationszugangs stelle sich aber dennoch im Hinblick auf den Erwerb von Exklusivrechten durch Pay-TV-Sender, wodurch auch in Zukunft ein erheblicher **Teil der Öffentlichkeit von der Berichterstattung ausgeschlossen** sein könnte.⁶⁶ Der Gemeinwohlbezug werde durch den dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit im Bezug auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung unterstrichen⁶⁷ Eine **Monopolisierung der Berichterstattung** würde dieses Ziel gefährden.

Die **Unentgeltlichkeit** des Kurzberichtserstattungsrechts stellte nach Auffassung der Richter jedoch eine unverhältnismäßige Einschränkung der Berufsfreiheit dar, da die hierdurch entstehenden Vermögenseinbußen des Veranstalters nicht ausschließlich der Allgemeinheit sondern auch den Konkurrenten desjenigen Fernsehveranstalters zugute komme, dem der Ereignisveranstalter die Erstverwertungsrechte vertraglich eingeräumt hat. Das Bundesverfassungsgericht hielt die Zahlung eines angemessenen Entgeltes somit für zumutbar.⁶⁸

Das Gericht verneinte die vom Bund gem. Art. 73 Nr. 9 GG (Urheberrecht) geltend gemachte Kompetenz. Bei der **Kompetenzzuordnung** einzelner Teilregelungen komme es auf den Gesamtzusammenhang des Regelungskomplexes an, der im vorliegenden Fall wegen der **publizistischen Zielsetzung** der Regelung dem Rundfunkrecht und damit der Zuständigkeit der Länder zuzuordnen sei.⁶⁹ Das Bundesverfassungsgericht hielt die Bestimmungen für vereinbar mit den Grundrechten der Betroffenen und der Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

⁶⁵ BVerfGE 97, 228 (254 ff.)

⁶⁶ BVerfGE 87, 228 (256)

⁶⁷ BVerfGE 97, 228 (256 f.)

⁶⁸ BVerfGE 97, 228 (262 f.)

⁶⁹ BVerfGE 97, 228 (251 f.)

11. Rundfunkurteil – „Extra-Radio“ (BVerfGE 97, 298 – vom 20. Februar 1998)

Sachverhalt

Das elfte „Rundfunkurteil“ erging nach einer Verfassungsbeschwerde des Radiosenders „Extra-Radio“ aus Bayern. Dieser war seit 1987 als privater Radiosender zugelassen und verbreitete täglich für vier Stunden ein lokales Programm. Dabei teilte sich der Sender eine Frequenz mit dem Sender „Radio Euroherz“. Die für die Rundfunkzulassung zuständige Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) wollte dieses Frequenzsplitting beenden und regte eine Kooperation der beiden Sender an. Dies verweigerte die Beschwerdeführerin, weil sie befürchtete in einer gemeinsamen Gesellschaft in die Minderheit zu geraten und ihre programmlichen Vorstellungen nicht mehr umsetzen zu können.

Im Anschluss an die gesetzlich vorgeschriebene Neuausschreibung der Frequenz nach Ablauf von vier Jahren vergab die BLM die von „Extra-Radio“ mitbenutzten Frequenzen allein an den Sender „Euroherz“. Der von der Beschwerdeführerin beantragte Eilrechtsschutz hatte vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof schließlich Erfolg, wurde auf Verfassungsbeschwerde der BLM zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof jedoch wieder aufgehoben.

Hintergrund ist eine Besonderheit der bayerischen Verfassung. Zwar ist privater Rundfunk auch in Bayern grundsätzlich zugelassen, allerdings wird dieser gem. Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft durch die BLM veranstaltet. Aus rechtlicher Sicht gilt also die BLM als Veranstalterin der privaten Rundfunkprogramme in Bayern. Aufgrund dieser Regelung kam der Bayerische Verfassungsgerichtshof zu dem Ergebnis, die privaten Rundfunksender seien selbst nicht Träger der Rundfunkfreiheit. Gegen diese Einschätzung erhob der Sender „Extra-Radio“ schließlich Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.

Urteil

Im Kern ging es in dieser Entscheidung um die **Grundrechtsträgerschaft** im Rahmen der Rundfunkfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass sich alle **tatsächlichen (zugelassenen) Anbieter** von Rundfunk, unabhängig davon, ob sie auch rechtlich als Veranstalter gelten, auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit berufen können.⁷⁰ Die Rundfunkfreiheit sei in

⁷⁰ BVerfGE 97, 298 (310 ff.)

erster Linie als **Programmfreiheit** zu verstehen, woraus sich ergebe, dass der Schutz auch in der Praxis demjenigen zustehen müsse, der das Programm tatsächlich veranstalte und dem deshalb auch die entsprechenden Freiheitseinschränkungen drohten.⁷¹ Aus der landesverfassungsrechtlichen Regelung der Veranstaltereigenschaft könne sich keine andere Auslegung des Grundgesetzes ergeben.⁷² Als Veranstalter sei anzusehen, wer die Struktur des Programms festlege, die Abfolge plane, die Sendungen zusammenstelle und unter einheitlicher Bezeichnung dem Publikum anbiete. Des Weiteren stellte das Gericht fest, dass sich auch **Bewerber im Zulassungsverfahren für Rundfunklizenzen** auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit berufen können.⁷³ Die Gefahr der Einflussnahme auf das Programm bestehe bereits vor der eigentlichen Zulassung, wenn Bewerber nach der inhaltlichen Ausrichtung ihres Programms ausgewählt würden. Daher müsse den Bewerbern neben der objektiv-rechtlichen Verpflichtung des Rundfunkgesetzgebers zur Schaffung eines mit der Rundfunkfreiheit in Einklang stehenden Auswahl- und Zulassungsverfahrens auch eine subjektiv-rechtliche Position zur Durchsetzung ihrer Rechte zur Verfügung gestellt werden.⁷⁴ Die Frage nach dem Bestehen einer **originären Rundfunkveranstalterfreiheit** ließ das Gericht allerdings offen.

⁷¹ BVerfGE 97, 298 (310)

⁷² BVerfGE 97, 298 (312)

⁷³ BVerfGE 97, 298 (312 ff.)

⁷⁴ BVerfGE 97, 298 (313)