

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1284

Rundfunk und Staat

**Das Gebot der Staatsferne des Rundfunks
vor neuen Herausforderungen**

Von

Alexandra Rauchhaus



Duncker & Humblot · Berlin

ALEXANDRA RAUCHHAUS

Rundfunk und Staat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1284

Rundfunk und Staat

Das Gebot der Staatsferne des Rundfunks
vor neuen Herausforderungen

Von

Alexandra Rauchhaus



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Passau
hat diese Arbeit im Jahre 2014
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14450-1 (Print)
ISBN 978-3-428-54450-9 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84450-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Konvergenz der Medien birgt für das Kommunikationsverfassungsrecht viele Fragen, insbesondere wie mit dem Fortschritt der Technik und den dadurch bedingten Neuerungen umzugehen ist. Mit dieser Arbeit, die die Juristische Fakultät der Universität Passau im Sommersemester 2014 als Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft angenommen hat, habe ich daher den Versuch unternommen, das im Rundfunkverfassungsrecht verankerte Gebot der Staatsferne des Rundfunks unter Zugrundelegung des Prozesses der Konvergenz der Medien einer neuen Betrachtung zu unterziehen und die Grenzen des Gebots anhand von aktuellen Fragestellungen neu zu justieren. Rechtsprechung und Literatur konnten im Wesentlichen bis April 2014 Berücksichtigung finden.

Herzlich danken möchte ich an dieser Stelle meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Ralf Müller-Terpitz, der die Untersuchung dieses Themas anregte und mir bei der Bearbeitung sowohl beratend zur Seite stand als auch den nötigen inhaltlichen wie zeitlichen Freiraum zur Fortentwicklung der Arbeit ließ. Ebenso gilt mein Dank Herrn Professor Dr. Herbert Bethge für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Dank gebührt zudem meinen ehemaligen Kollegen vom Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wirtschaftsverwaltungs-, Medien- und Informationsrecht, insbesondere Frau Dr. Anna Bloch für die angenehme und bisweilen kreativ ausartende Bürogemeinschaft sowie Herrn Dr. Hannes Beyerbach für die wertvollen Gespräche während der Erstellung dieser Arbeit und die kritische Durchsicht des Manuskripts.

Von all denen, die mich im privaten Bereich unterstützt haben, gilt mein herzlichster Dank meinen Eltern, die meine Ausbildung uneingeschränkt gefördert und auch die Veröffentlichung dieser Arbeit ermöglicht haben. Nicht zuletzt möchte ich meinem Lebensgefährten Herrn Tim Alexander Kirchhoff für seinen steten Rückhalt und das Verständnis für manch langen Arbeitstag danken.

Kelkheim, im Juni 2014

Alexandra Rauchhaus

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
-------------------------	----

1. Kapitel

Die Veranstaltung von Rundfunk in Deutschland	25
A. Die Anfänge während der Weimarer Republik	25
B. Das Rundfunkwesen während des Nationalsozialismus	28
C. Die Nachkriegsjahre	30
D. Die Gründung der ARD	33
E. Die Deutschland-Fernsehen-GmbH	34
F. Das erste Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts	36
G. Die Gründung des ZDF	40
H. Die Entwicklung in den siebziger Jahren	41
I. Die Entwicklung in den achtziger Jahren	44
I. Das FRAG-Urteil	45
II. Das Niedersachsen-Urteil	48
III. Das Baden-Württemberg-Urteil	51
IV. Der „Staatsvertrag über die Neuordnung des Rundfunkwesens“	54
J. Die Entwicklung in den neunziger Jahren	55
I. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil	56
II. Der Hessen-3-Beschluss sowie das Rundfunkgebührenurteil I	59
1. Der Hessen-3-Beschluss	59
2. Das Rundfunkgebührenurteil I	60
K. Die Entwicklung im 21. Jahrhundert	63
L. Zusammenfassung und Ausblick	67

2. Kapitel

Das Gebot der Staatsferne des Rundfunks	71
A. Die Herleitung des Gebots der Staatsferne des Rundfunks	71
I. Der Grundsatz der Gewaltenteilung	72
II. Das Prinzip der Volkssouveränität	74
III. Die Chancengleichheit bei der politischen Mitwirkung	75
IV. Das Vielfaltsgebot	76
V. Stellungnahme	77
VI. Resümee	82

B. „Staat“ im Sinne des Gebots der Staatsferne des Rundfunks	83
C. Die Ausprägung des Gebots der Staatsferne des Rundfunks	84
I. Der Inhalt des Gebots der Staatsferne des Rundfunks	84
II. Die Reichweite des Gebots der Staatsferne des Rundfunks	86
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	86
2. Sonstige Rechtsprechung	90
3. Zwischenresümee	92
4. Die Reichweite dargestellt an staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten	94
a) Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	94
aa) Rechtsprechung	94
bb) Schrifttum	95
cc) Resümee	97
b) Die rundfunkrechtliche Frequenzoberverwaltung	97
aa) Rechtsprechung	98
bb) Schrifttum	99
cc) Resümee	100
c) Das Rundfunklizenzenverfahren	101
aa) Meinungsstand	101
bb) Resümee	102
d) Die Staatsaufsicht über den Rundfunk	103
aa) Die Rechtsaufsicht	103
(1) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	103
(2) Die Landesmedienanstalten	106
(3) Zwischenresümee	106
bb) Die staatliche Finanzkontrolle	107
(1) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	107
(2) Die Landesmedienanstalten	108
(3) Zwischenresümee	108
cc) Resümee	109
e) Die interne Aufsicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	109
aa) Die Aufgaben und Befugnisse der Rundfunkgremien	110
bb) Rechtsprechung	113
cc) Schrifttum	116
dd) Stellungnahme	120
ee) Resümee	123
f) Die Aufsicht der Landesmedienanstalten	124
aa) Die Aufgabe der Organe	124
bb) Das Entsendungsverfahren	127
(1) Rechtsprechung	128
(2) Schrifttum	128
(3) Stellungnahme	129
(4) Zwischenresümee	131

cc) Die Besetzung	131
(1) Rechtsprechung	131
(2) Schrifttum	132
(3) Stellungnahme	132
(4) Zwischenresümee	133
dd) Resümee	134
g) Die Beteiligung des Staates an der Rundfunkveranstaltung	134
h) Der Parlamentsvorbehalt	134
III. Zwischenresümee	138
D. Resümee	139

3. Kapitel

Das Parlament als Rundfunkveranstalter 140

A. Das Parlament als Adressat des Gebots der Staatsferne des Rundfunks ...	140
B. Die Vereinbarkeit des Parlamentsfernsehens mit dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks	141
I. Art und Umfang des Parlamentsfernsehens	142
1. Das Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestags	142
2. Das Parlamentsfernsehen anderer Staaten	143
II. Einordnung des Angebots als Rundfunk	144
1. Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff	144
a) Verbreitung	145
b) Darbietung in Wort, Ton und Bild	145
aa) Stellungnahme	146
bb) Einordnung des Parlamentsfernsehens	148
c) Die übrigen Voraussetzungen	150
2. Resümee: Staatsrundfunk	151
III. Einfachrechtliche Ausgestaltung	151
IV. Rechtfertigung von Staatsrundfunk als zulässige Öffentlichkeitsarbeit? ..	154
1. Begriff der Öffentlichkeitsarbeit	155
2. Die Funktion und Legitimation der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments	157
3. Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments	159
a) Zuständigkeit: Kompetenzordnung des Grundgesetzes	160
aa) Grundsatz	160
bb) Ausnahmen	161
(1) Art. 42 GG – Die Verhandlungsöffentlichkeit des Bundestags	161
(2) Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	165
(3) Kompetenz kraft Natur der Sache	166
(4) Das amtliche Verlautbarungsrecht	167

(5) Die Aufgabe als Kompetenzgrundlage	168
(a) Die Aufgabe der Staatsleitung	168
(b) Die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit	170
(6) Zwischenresümee	175
cc) Resümee	175
b) Das Gebot der Neutralität	175
c) Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne des Rundfunks?	177
aa) Schützenswerte Rechtsposition des Bundestags	178
bb) Maßstab bei der Berücksichtigung der Rechtspositionen	179
cc) Abwägung	181
(1) Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft	182
(a) Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft	182
(b) Die freie öffentliche Meinungs- und Willensbildung	184
(2) Rolle des Staates innerhalb der Kommunikationsordnung	186
(3) Wandel der Medienlandschaft	189
(4) Angemessene Berücksichtigung des Gebots der Staatsferne des Rundfunks?	193
dd) Zwischenresümee	197
C. Resümee	197

4. Kapitel

Die Angebote der Bundesregierung im Internet 198

A. Die Bundesregierung als Adressatin des Gebots der Staatsferne des Rundfunks	198
B. Die Vereinbarkeit der Angebote mit dem Gebot der Staatsferne	199
I. Art und Umfang der Angebote im Internet	199
II. Einordnung der Angebote als Rundfunk	201
1. Notwendigkeit einer Internetdienstefreiheit?	202
2. Einordnung von Vod- und Podcasts	204
a) Video-on-Demand	205
aa) Abgrenzung Individual- oder Massenkommunikation	205
(1) Schrifttum	206
(2) Stellungnahme	207
bb) Die massenmediale Wirkung des Rundfunks	208
(1) Die dynamische Offenheit des Rundfunkbegriffs	209
(2) Die Eignung zur Meinungsrelevanz	210
(a) Meinungsstand	212
(b) Stellungnahme	212
(aa) Zeitgleicher Empfang	212
(bb) Inhaltliche Rezeptionsoptionen	214
(cc) Einbindung in ein Gesamtprogramm	216
cc) Zwischenresümee	217

b) Die „Vod- und Podcasts“ der Bundeskanzlerin	218
c) Livestreaming	218
3. Einordnung des YouTube-Kanals der Bundesregierung	219
a) Die Bundesregierung als Rundfunkveranstalterin	220
b) Resümee	222
4. Die Einordnung von Twitter	222
a) Ist Twitter Individualkommunikation?	222
b) Potenzieller Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung	225
5. Resümee	226
III. Die Umsetzung des Gebots für Rundfunkangebote im Internet	226
1. Notwendigkeit der Staatsferne für Rundfunkangebote im Internet ..	226
a) Der Vielfaltsaspekt und Konzentrationsprozesse	227
b) Die Marktzutrittschranken	230
c) Missbrauchspotenzial	231
d) Vergleich zur Situation des Pressemarktes	232
e) Bewertung	234
2. Die Umsetzung des Gebots der Staatsferne des Rundfunks	236
a) Ansatz im Schrifttum	236
b) Eigener Ansatz	238
aa) Das Gebot der Staatsferne der Presse	238
bb) Zwischenresümee	241
c) Weitere verfassungsrechtliche Grenzen?	244
aa) Grundrechtsverständnis	245
bb) Rundfunkrecht	246
cc) Begründungspflicht für Rundfunkangebote der Regierung im Internet	247
(1) Verfassungsrechtliche Grundlage	248
(2) Zulässigkeit einer Begründungspflicht	250
(3) Gebotenheit einer Begründungspflicht	251
3. Zwischenresümee	252
C. Resümee	253

5. Kapitel

Die Rundfunkbeteiligung politischer Parteien 254

A. Politische Parteien als Adressaten des Gebots der Staatsferne des Rund- funks	255
I. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.3.2008 – BVerfGE 121, 30	255
II. Begründungsversuche im Schrifttum	258
III. Alternative Ansätze	259
IV. Stellungnahme	261
B. Resümee	268

6. Kapitel

**Das gemischtwirtschaftliche Unternehmen als Rundfunkveranstalter
unter besonderer Berücksichtigung der Deutschen Telekom AG** 269

A. Aktueller Anlass	269
B. Begriffserläuterung	271
C. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen als Adressaten des Gebots der Staats- ferne des Rundfunks	272
I. Das Verhältnis von Adressatenstellung und Grundrechtsfähigkeit	272
1. Meinungsstand	273
2. Stellungnahme	275
3. Resümee	278
II. Die Grundrechtsbindung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen	278
1. Das Fraport-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE 128, 226	279
2. Urteil des BGH vom 12. Dezember 2011 – „Einkauf Aktuell“	281
3. Beherrschungsansatz	283
4. Landgericht Hamburg, Urteil vom 6. November 2008 – 315 O 136/08	289
5. Rechtsform als Kriterium	289
6. Stellungnahme	290
III. Die Grundrechtsbindung der DTAG	292
1. Rechtsform- und Aufgabenansatz	292
2. Beherrschung	293
a) Beteiligung	293
b) Faktische Möglichkeiten der Einflussnahme	293
c) § 17 Abs. 1 AktG und Art. 2 Abs. 1 lit. f) der Richtlinie 2004/109/ EG	294
d) Art. 87f Abs. 2 S. 1 GG	295
aa) Inhalt und Reichweite des Art. 87f Abs. 2 S. 1 GG	296
bb) Stellungnahme	298
3. Zwischenresümee	303
IV. Resümee	303
D. Die Wahrung der Staatsferne durch Entherrschungsverträge	304
I. Die „Entherrschungserklärung“ der DTAG	304
II. Staatsferne durch Entherrschungsverträge?	306
E. „Staatssponsoring“ von privaten Rundfunkveranstaltern	309
I. Grenzen der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	310
II. Grenzen der Finanzierung der Presse	310
III. Zusammenfassung	311
Zusammenfassung	312
Literaturverzeichnis	337
Sachwortverzeichnis	375

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
Abb.	Abbildung
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht (Z)
AG	Aktiengesellschaft
AK	Alternativkommentar
AktG	Aktiengesetz
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Z)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Z)
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BayGVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayMG	Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern (Bayerisches Mediengesetz)
BayRG	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (Bayerisches Rundfunkgesetz)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Z)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (Amtliche Sammlung)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Der Betriebs-Berater (Z)
BBC	British Broadcasting Corporation

Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter(in)
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (Amtliche Sammlung)
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Bayerischer Rundfunk
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
Brem. Gbl.	Bremisches Gesetzblatt
BremLMG	Bremisches Landesmediengesetz
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BritMRVO	Britische Militärregierungsverordnung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CR	Computer und Recht (Z)
C-SPAN	Cable Satellite Public Affairs Network
CSU	Christlich Soziale Union in Bayern
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ddvg	Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft
ders.	derselbe
DIAS	Drahtfunk im amerikanischen Sektor
dies.	dieselbe(n)
DLR-StV	Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag)

DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Z)
DStR	Deutsches Steuerrecht (Z)
DTAG	Deutsche Telekom AG
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Z)
Einl.	Einleitung
Entsch.	Entscheidung
epd	Evangelischer Pressedienst
EU	Europäische Union
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung (Z)
ff.	[und] die folgenden
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FRAG	Freier Rundfunk AG
FrMRVO	Französische Militärregierungsverordnung
FS	Festschrift
Gbl.	Gesetzblatt
GBL. BW	Gesetzblatt für das Land Baden-Württemberg
GBL. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
gem.	gemäß
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVK	Gremienvorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten
GV. NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVOBl.	
Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Schleswig-Holstein
GVRs	Das Zweite Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland
Ham. GVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hess GVBl.	Hessisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa

HPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz)
HR	Hessischer Rundfunk
HR-G	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. d. F.	in der Fassung
i. E.	im Ergebnis
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung (Z)
JZ	Juristen Zeitung (Z)
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten
K&R	Kommunikation und Recht (Z)
KritJ	Kritische Justiz (Z)
KtK	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
LG	Landgericht
lit.	littera
LMedienG BW	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
LMG	Landesmediengesetz (Rheinland-Pfalz)
LMG NRW	Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen
LRG	Landesrundfunkgesetz
Ls.	Leitsatz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MDR-StV	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk
MedienG LSA	Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
MEG	Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern
MMR	Multimedia und Recht (Z)
MP	Media Perspektiven (Z)

MStV	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks
MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein
MüKo	Münchener Kommentar
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
Nds. StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Z)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Z)
NMedienG	Niedersächsisches Mediengesetz
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde Ungarn)
Nr.	Nummer
NRWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Z)
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
NWVBL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Z)
o. g.	oben genannte(n)
ORB	Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg
ORF	Österreichischer Rundfunk
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
RÄStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RB	Radio Bremen
RBB-StV	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg
RBG	Radio-Bremen-Gesetz
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RGBL	Reichsgesetzblatt
Rh.-Pf. GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
RIAS	Rundfunk im amerikanischen Sektor
RM	Reichsmark
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung

RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag)
RuF	Rundfunk und Fernsehen (Z)
RundfG M-V	Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
RW	Rechtswissenschaft (Z)
S.	Seite
SaarlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SächsPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz)
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SFB	Sender Freies Berlin
SMG	Saarländisches Mediengesetz
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SWF	Südwestfunk
SWR-StV	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk
SZ	Süddeutsche Zeitung (Z)
ThürLMG	Thüringer Landesmediengesetz
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u. a.	unter anderen(m)
UmwG	Umwandlungsgesetz
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	von/vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Z)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Z)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR	Westdeutscher Rundfunk Köln
WDR-G	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Württ.-Bad.	
Reg. Bl.	Regierungsblatt der Regierung Württemberg-Baden
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Z)
Z	Zeitschrift
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
ZfSH/SGB	Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (Z)
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (Z)
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium (Z)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Z)
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (Z)
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht Rechtsprechungsdienst (Z)

Einleitung

Vor dreiundfünfzig Jahren hat das Bundesverfassungsgericht in seinem ersten Rundfunkurteil das Gebot der Staatsferne des Rundfunks aus dem Grundgesetz hergeleitet¹ und in zahlreichen Rundfunkurteilen bis in die Gegenwart weiterentwickelt.² Zur Gewährleistung der freien öffentlichen und individuellen Meinungsbildung muss der Rundfunk als Medium und Faktor in diesem Prozess frei von staatlichem Einfluss sein.³ Ungeachtet der Existenz dieses Gebots zeigen die aktuellen Geschehnisse, dass Hoheitsträger immer wieder versuchen, nicht nur den Rundfunk, sondern die Arbeit der Medien insgesamt zu beeinflussen.

Diese Vorgänge waren und sind zumeist im Ausland zu beobachten. In jüngster Zeit bereitet insbesondere die Lage der Medien in Ungarn Sorgen. Zwar wurde das umstrittene Mediengesetz, das in seiner ursprünglichen Fassung der von der Regierungspartei kontrollierten neuen Medienaufsichtsbehörde NMHH⁴ nicht nur die Aufsicht der staatlichen Medien, sondern auch die Kontrolle über die privaten Fernseh- und Radiosender sowie Zeitungen und Internetportale erteilte, entschärft. Von der geplanten inhaltlichen Kontrolle hat man nun hinsichtlich der Presse und Internetportale abgesehen. Alle audiovisuellen Medien und damit auch der einzige oppositionelle Rundfunksender Klubradio unterliegen jedoch weiterhin dieser Kontrolle. Zudem ist die NMHH mit regierungsnahen Vertretern besetzt, sodass an ihrer Unabhängigkeit als Medienaufsichtsbehörde zu zweifeln ist.

Bedenklich war die Situation in den letzten Jahren auch in Italien. Durch den Besitz dreier großer Fernsehsender konnte der damalige Ministerpräsident Silvio Berlusconi über dieses Medium maßgeblichen Einfluss auf die Bevölkerung nehmen. Die Möglichkeit, sich in einem eigenen Sender darzustellen und seine Politik zu präsentieren, ist ihm insbesondere in der Wahlkampfzeit zugute gekommen.

Der Blick ins Ausland soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in Deutschland die Medien nicht immer frei von staatlichen Einflüssen

¹ BVerfGE 12, 205.

² Zuletzt BVerfG, UrT. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11.

³ BVerfGE 12, 205 (262).

⁴ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde Ungarn).

sind, wenngleich nicht von Repressionen in dem oben beschriebenen Sinne gesprochen werden kann. Dennoch mehrten sich auch hierzulande die staatlichen Einflussnahmeversuche, wobei damit noch nichts über deren Rechtswidrigkeit gesagt ist.

Eines der bekanntesten nationalen Beispiele dürfte das Geschehen um den ehemaligen ZDF-Chefredakteur Nikolaus Brender sein, dessen Vertrag mit dem Sender wohl aus politischen Gründen nicht fortgesetzt wurde.⁵ Diese Vorgänge haben bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des ZDF-Staatsvertrags zu einer abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht geführt, über die das Gericht Anfang diesen Jahres entschieden hat.⁶

In letzter Zeit haben verschiedentliche Anrufe von Staatsorganen oder Politikern bei Presse- und Rundfunkorganen für eine lebhafte Diskussion in der Öffentlichkeit gesorgt. Im Einzelnen ist hier der Anruf des ehemaligen Bundespräsidenten Christian Wulff bei Kai Diekmann, dem Chefredakteur der BILD-Zeitung, zu nennen. In seiner damaligen Funktion als Bundespräsident bat er den Redakteur, von einer angekündigten Berichterstattung abzugehen. Ähnlich gestaltet sich der Fall der sogenannten „ZDF-Affäre“. In deren Rahmen hatte der Sprecher der CSU, Hans Michael Strepp, bei der ZDF-heute-Redaktion angerufen und darum gebeten, von einer Berichterstattung über den SPD-Parteitag abzugehen, andernfalls würde dies Diskussionen hervorrufen. Etwas anders gelagert ist der Anruf der Sprecherin von CSU-Minister Markus Söder. Diese rief bei der BR-Nachrichtensendung Rundschau an und fragte nach, ob eine Wiederholung eines bloßstellenden Berichts über Markus Söder zur Atomkraft geplant wäre. Der Bericht wurde sodann nicht mehr gesendet. In den neunziger Jahren, während der Regierungszeit von Johannes Rau, war der Einfluss der SPD auf den WDR Gegenstand der Diskussionen. Dies zeigte sich insbesondere beim Landesmagazin Westpol, deren Redaktion recherchiert hatte, dass die damalige Ministerin für Wissenschaft und Forschung, Anke Brunn (SPD), ihrem Ehemann möglicherweise eine Professur hatte zukommen lassen. In der Folge wurde die Sendung nicht nur inhaltlich neu ausgerichtet. Sie bekam mit Horst-Werner Hartelt auch einen als Vertrauten von Johannes Rau geltenden Kommentator.

Diese Fälle zeigen, dass insbesondere das Bedürfnis nach Korrektur der Darstellung der eigenen Person und Politik das Interesse der Staatsorgane

⁵ Im Streit um parteipolitisch motivierte Personalentscheidungen hat sich jüngst auch der Redateursrat des ORF an den österreichischen Verfassungsgerichtshof gewandt und um eine Prüfung des ORF-Gesetzes gebeten. Die Redakteure bringen vor, das Gesetz sehe insbesondere keine Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen ihre Anhörungs- und Mitwirkungsrechte bei Postenbesetzungen vor; dazu ZEIT-Online v. 3.1.2013.

⁶ BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11.

begründet, Einfluss auf die inhaltliche Arbeit der Medien zu nehmen. Dieses Bedürfnis ist menschlich nachvollziehbar und eine unsachgemäße Darstellung durch die Medien muss auch nicht in jedem Fall akzeptiert werden. Ein Anruf bei einer Redaktion mit der Bitte, man möge eine falsche oder auch über die Maßen unfaire Darstellung berichtigen, führt keinesfalls zu einem Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne des Rundfunks oder der Presse. Es ist vielmehr das Recht eines jeden auf die Wahrung der eigenen Persönlichkeitsrechte zu achten. Im Übrigen – ohne den folgenden Ausführungen vorzugreifen zu wollen – steht es einem Hoheitsträger jedoch nicht zu, über Inhalte, Zeitpunkt und Gestaltung von Rundfunk und Presse zu bestimmen.

Als weitere Entwicklung auf dem Medienmarkt ist die Zunahme von staatlichen Medienangeboten zu registrieren. Die Bundes- und jede Landesregierung verfügt mittlerweile über einen eigenen Internetauftritt. Vielfach werden dort nicht nur Text-, sondern auch Video- und Hörfunkangebote zur Verfügung gestellt, wie beispielsweise die Vod- und Podcasts der Bundeskanzlerin. Zudem betreibt der Bundestag einen eigenen Fernsehsender.

Diese Entwicklungen der letzten Jahrzehnte bieten Anlass genug, das rundfunkrechtliche Strukturprinzip des Gebots der Staatsferne des Rundfunks auch speziell vor dem Hintergrund der neuen Medien zu untersuchen. Insoweit soll die Arbeit dazu dienen, sich der aus dem Gebot ergebenden verfassungsrechtlichen Direktiven zu vergewissern, aber auch dem technischen Fortschritt geschuldete Anpassungen vorzunehmen. Zugleich sollen damit die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Gesetzgeber herausgearbeitet werden.

Hierzu wird im ersten Kapitel der Arbeit ein Überblick über die Geschichte und Entwicklung des Rundfunks unter dem Blickwinkel der Einflussnahme des Staates auf dieses Medium gegeben, wobei auf die Rundfunkurteile einzugehen sein wird, um den status quo der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung zu bestimmen.

Das zweite Kapitel beschäftigt sich sodann mit dem Verständnis des Gebots der Staatsferne des Rundfunks, wie es in Rechtsprechung und Schrifttum für die klassischen Rundfunkangebote interpretiert wird. Dieses Kapitel soll als Grundlegung für die weiteren dienen. Die sich daran anschließenden Kapitel drei bis sechs widmen sich den angesprochenen aktuellen Herausforderungen des Gebots.

Zunächst wird auf das Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestags einzugehen sein. Immerhin betreibt damit ein Staatsorgan Fernsehen im herkömmlichen Sinne. Man kann davon sprechen, dass die Situation ein wenig an die von Konrad Adenauer ins Leben gerufene Deutschland-Fernsehen GmbH erinnert. Auf den ersten Blick scheint es sich daher um einen