

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1

Erster Teil

Rundfunkentwicklung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

A. Einleitung	7
B. Bundesrepublik Deutschland	8
I. Einführung	8
II. Anfangsphase	9
III. Rundfunk als Propagandainstrument der Nationalsozialisten	10
IV. Aufbau eines staatsfreien und föderalen öffentlichen Rundfunks	11
1. Vorgaben der Alliierten für die neue deutsche Rundfunkordnung	11
2. Ausbalancierung eines föderalen Rundfunksystems	13
a) Zusammenarbeit der Rundfunkanstalten und der Länder	13
b) Bund-Länder-Konflikt um die „Deutschland Fernsehen GmbH“	13
V. Einführung des privaten Rundfunks	14
1. Erste gescheiterte Initiativen	14
2. Organisierte Erprobung und die ersten Landesrundfunkgesetze	16
3. Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens	18
VI. Aufkommen neuer Verbreitungstechnologien	20
1. Kabelrundfunk	20
a) Errichtung der Kabelnetze	20
b) Einspeisung von Programmen	22
2. Satellitenrundfunk	22
VII. Rundfunk in den neunziger Jahren	24
1. Rundfunkentwicklung in Ostdeutschland	24
a) Rundfunksystem der DDR	24
b) Abwicklung des DDR-Rundfunks und Neubeginn	25
2. Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland	27
3. Erfahrungen mit der dualen Rundfunkordnung	27
C. Frankreich	29
I. Einführung	29

II. Anfangsphase	30
III. Rundfunk als Propagandainstrument im Zweiten Weltkrieg	31
IV. Reform des öffentlichen Rundfunkmonopols	31
1. Das Monopol des General de Gaulle	31
2. Gründung des ORTF	32
3. Aufsplitterung des ORTF	34
4. Errichtung einer unabhängigen Aufsichtsinstanz	35
V. Einführung des privaten Rundfunks	37
1. Erste Durchbrechungen des öffentlichen Rundfunkmonopols	37
2. Abschaffung des Monopols durch die Reform von 1982	38
3. Vorherrschaft des privaten Rundfunks	41
a) Kompetenzerweiterung für die Aufsichtsinstanz	41
b) Neuvergabe des fünften und sechsten Kanals	42
c) Privatisierung von TF 1 und weitere Starthilfen	43
4. Konsolidierung der dualen Rundfunkordnung	45
VI. Aufkommen neuer Verbreitungstechnologien	46
1. Kabelrundfunk	46
2. Satellitenrundfunk	48
VII. Rundfunk in den neunziger Jahren	49
1. Konkurs von La Cinq	49
2. Krise des öffentlichen Rundfunks	51
D. Großbritannien	52
I. Einführung	52
II. Anfangsphase	52
III. Rundfunk im Zweiten Weltkrieg	54
IV. Kontinuität eines unabhängigen öffentlichen Rundfunks	55
V. Einführung des privaten Rundfunks	55
1. Independent Television	55
2. Independent Local Radio	59
3. Channel 4	59
VI. Aufkommen neuer Verbreitungstechnologien	61
1. Kabelrundfunk	61
2. Satellitenrundfunk	63
VII. Rundfunk in den neunziger Jahren	65
1. Intensivierung des Wettbewerbs im privaten Rundfunk	65
2. Reformanstrengungen im öffentlichen Rundfunk	68
E. Italien	70
I. Einführung	70
II. Anfangsphase	70
III. Rundfunk als Propagandainstrument der Bewegung Mussolinis	71
IV. Reform des öffentlichen Rundfunks	71
1. Das Monopol der Democrazia Cristiana	71
2. Reformgesetz von 1975	72

V. Einführung des privaten Rundfunks	73
1. Erste Durchbrechungen des öffentlichen Rundfunkmonopols	73
2. Legalisierung des lokalen privaten Rundfunks	74
3. Herausbildung eines nationalen Rundfunkmarktes	75
4. Decreto Berlusconi	76
5. Legge Mammì	77
VI. Aufkommen neuer Verbreitungstechnologien	79
VII. Rundfunk in den neunziger Jahren	80
1. Die Pax Televisiva	80
2. Rückkoppelungseffekte der politischen Krise	81
F. Spanien	82
I. Einführung	82
II. Anfangsphase	83
III. Rundfunk als Propagandainstrument der franquistischen Bewegung	83
IV. Reform des öffentlichen Rundfunks	84
1. Entstaatlichung	84
2. Regionalisierung	86
V. Einführung des privaten Rundfunks	87
1. Verbreitung lokaler Rundfunksender	87
2. Zulassung nationaler Fernsehprogramme	88
VI. Aufkommen neuer Verbreitungstechnologien	89
VII. Rundfunk in den neunziger Jahren	90
G. Strukturelle Gemeinsamkeiten der Rundfunkentwicklung	91

Zweiter Teil

*Gemeinsame normative Grundlagen der nationalen
Rundfunkordnungen*

Einleitung	97
Erstes Kapitel: Verfassungsrechtliche Vorgaben	98
A. Einleitung	98
B. Deutschland	99
I. Das Konzept der Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	99
II. Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung	101
1. Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	101
2. Anforderungen an den öffentlichen Rundfunk	102
3. Anforderungen an den privaten Rundfunk	103
C. Frankreich	105
I. Das Konzept der audiovisuellen Kommunikationsfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel	105

II. Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung	107
1. Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	107
2. Anforderungen an den öffentlichen Rundfunk	107
3. Anforderungen an den privaten Rundfunk	108
D. Großbritannien	109
E. Italien	111
I. Das Konzept der Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung der Corte Costituzionale	111
II. Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung	112
1. Anforderungen an den öffentlichen Rundfunk	112
2. Anforderungen an den privaten Rundfunk	114
F. Spanien	116
I. Das Konzept der Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des Tribunal Constitucional	116
II. Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung	117
1. Anforderungen an den öffentlichen Rundfunk	117
2. Anforderungen an den privaten Rundfunk	117
G. Zwischenergebnis	119
 Zweites Kapitel: Vorgaben der Europäischen Union	 123
A. Einleitung	123
B. Entwicklung und Zielsetzung der EG-Rundfunkpolitik	123
C. Das europäische Rundfunkrecht nach dem EG-Vertrag	128
I. Anwendbarkeit des EG-Vertrages im Rundfunkwesen	128
II. Der Rundfunk und die Kulturkompetenz des Art. 128 EGV	130
III. Der Rundfunk und die Dienstleistungsfreiheit	132
1. Integrationspolitische Bedeutung der Dienstleistungsfreiheit	132
2. Rundfunksendetätigkeit als Dienstleistung	133
a) Abgrenzung von Dienstleistung und Warenverkehr	133
b) Entgeltlichkeit der Dienstleistung	134
c) Grenzüberschreitung der Dienstleistung	136
d) Zwischenergebnis	138
3. Freistellung von den Dienstleistungsvorschriften nach Artt. 55 Abs. 1, 66 EGV	138
4. Rechtfertigung kommunikationsspezifischer Vorschriften nach den Vorbehalten der Dienstleistungsfreiheit	140
a) Rechtfertigung diskriminierender Regelungen	140
b) Rechtfertigung unterschiedslos geltender Regelungen	144
aa) Voraussetzungen des immanenten Vorbehalts i.S.d. Art. 59 Abs. 1 EGV	144
bb) Zwingende Gründe des Allgemeininteresses	145
cc) Verhältnismäßigkeit	147

c) Rechtfertigung im Umgehungsfall	149
d) Zwischenergebnis	150
5. Vereinbarkeit kommunikationsspezifischer Vorschriften mit den Gemeinschaftsgrundrechten	150
a) Gemeinschaftsgrundrechte als Prüfungsmaßstab	150
b) Auslegung des Art. 10 EMRK im Lichte der Rechtsprechung des EGMR	154
aa) Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK	154
bb) Rundfunkklausel des Art. 10 Abs. 1 S. 3 EMRK	155
cc) Schrankenregelung des Art. 10 Abs. 2 EMRK	157
c) Zwischenergebnis	160
IV. Der Rundfunk und die Wettbewerbsfreiheit	161
1. Einleitung	101
2. Kartell- und Mißbrauchsverbot	162
a) Anwendbarkeit der Vorschriften auf Rundfunkveranstalter	162
aa) Rundfunkveranstalter als Unternehmen	162
bb) Freistellung nach Art. 90 Abs. 2 EGV	163
b) Geltungsbereich der Art. 85 EGV und Art. 86 EGV	165
c) Prüfungs- und Entscheidungspraxis der EG-Kommission	166
aa) Überblick	166
bb) Programmbeschaffung	166
cc) Programminformation	168
dd) Werbetätigkeiten	169
ee) Gründung eines kooperativen Gemeinschaftsunter- nehmens	170
d) Berücksichtigung kommunikations- und kulturpolitischer Belange	171
3. Fusionskontrolle	172
a) Geltungsbereich der Fusionskontrollverordnung	172
b) Prüfungs- und Entscheidungspraxis der EG-Kommission	173
c) Verhältnis zu nationalen Regelungen der Konzentrations- begrenzung	174
d) Überlegungen für eine Gemeinschaftsaktion zur Konzentrations- begrenzung und Pluralismussicherung	175
4. Kontrolle nationaler Beihilfen	177
D. Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften durch die Fernseh- richtlinie vom 3. Oktober 1989	178
I. Entstehungsgeschichte	178
II. Zielsetzung und Regulierungskonzeption	179
III. Inhalt	181
1. Geltungsbereich	181
2. Regelungsgebiete	181
IV. Verbindlichkeit der Richtlinie	182
E. Zwischenergebnis	183

Drittes Kapitel: Vorgaben des Europarats	186
A. Aktivitäten im Rundfunkbereich	186
B. Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989	187
I. Entstehungsgeschichte	187
II. Zielsetzung und Regulierungskonzeption	189
III. Inhalt	190
1. Geltungsbereich	190
2. Regelungsgebiete	190
IV. Zwischenergebnis	191

Dritter Teil

Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Rundfunkordnungen

Einleitung	193
Erstes Kapitel: Allgemeine Strukturvorgaben für Rundfunktätigkeiten ...	195
A. Strukturvorgaben für die Tätigkeit öffentlicher Rundfunkver- anstalter	195
I. Zentrale Rechtsgrundlagen	195
II. Programmauftrag	200
III. Organisation	201
1. Errichtung und Aufgabenzuweisung	201
2. Interne Organisationsstruktur	203
a) Gegenstand und Aufgabe der Organisationsregeln	203
b) Monokratisches Leitungsorgan	204
c) Interne Kollegialorgane	205
aa) Aufsichtsratsmodell	205
bb) Rundfunkratsmodell	208
IV. Beaufsichtigung	210
1. Regelungsgegenstand	210
2. Interne Kontrolle	210
3. Externe Kontrolle	211
a) Überwachung durch einen Minister oder die Regierung	211
b) Überwachung durch parlamentarische Kommissionen	213
c) Überwachung durch unabhängige staatliche Aufsichts- instanzen	214
V. Finanzierung	215
1. Teilnehmergebühren	215
2. Werbung	217
3. Zuschüsse aus dem Staatshaushalt	218
VI. Zwischenergebnis	219

B. Strukturvorgaben für die Tätigkeit privater Rundfunkveranstalter	221
I. Zentrale Rechtsgrundlagen	221
II. Organisation	223
1. Das Lizenzierungsmodell	223
2. Lizenzierungs- und Aufsichtsinstanzen	224
a) Die Instanzen und ihre Aufgaben	224
aa) Regierung und Minister	224
bb) Unabhängige staatliche Aufsichtsinstanz	225
b) Sicherung der Unabhängigkeit	227
III. Zulassung	230
1. Verfahren	230
2. Vergabekriterien	231
a) Personenbezogene Zugangsbeschränkungen	231
b) Verhaltensbezogene Zugangsbeschränkungen	233
c) Auswahl unter mehreren Bewerbern	234
aa) Hoheitliches Auswahlmodell	234
bb) Versteigerungsmodell	235
d) Zulassungsentscheidung	237
aa) Form	237
bb) Dauer und Verlängerungsmöglichkeiten	238
IV. Beaufsichtigung	239
1. Interne Kontrolle	239
2. Externe Kontrolle	240
a) Zuschauerüberwachung	240
b) Freiwillige Selbstkontrolle	241
c) Staatliche Überwachung	241
aa) Verfahren	241
bb) Aufsichtsmittel	243
cc) Effektivität	246
V. Finanzierung	248
VI. Zwischenergebnis	248
Zweites Kapitel: Rundfunkrechtsvergleich in ausgewählten Bereichen	252
A. Programmgrundsätze	252
I. Regelungsgegenstand	252
II. Nachrichten und Informationssendungen	252
1. Sicherung von Pluralismus, Überparteilichkeit und Objektivität	252
a) Qualitative Standards	252
b) Quantitative Standards	253
c) Zugangsregeln zu bedeutenden Ereignissen	254
2. Wahrung journalistischer Sorgfaltsstandards	255
a) Sicherung von Sorgfalt und Fairneß	255
b) Präsentationsregeln	255
III. Übriges Programm	256
1. Sicherung von Pluralismus, Ausgewogenheit und Überparteilich- keit	256

a) Regelungsgegenstand	256
b) Anforderungen an jedes einzelne Programm	257
c) Anforderungen an die Gesamtheit der Programme	259
2. Beeinflussungsverbot	261
3. Schaffung eines breiten und qualitativ hochstehenden Programmangebots	262
a) Allgemeine Grundsätze	262
b) Anforderungen an einzelne Programmkategorien	263
4. Schutz von Rechtsgütern Dritter und der Allgemeinheit	264
IV. Zwischenergebnis	265
B. Sicherung kultureller Identität	267
I. Regelungsgegenstand	267
II. Sicherung lokaler und regionaler Berichterstattung	267
III. Schutz der Sprache	268
IV. Schutz europäischer und nationaler Produktionen und der Ausbau der Programmindustrie	269
1. Regelungsgegenstand	269
2. Förderung europäischer Produktionen	269
a) Begriff des europäischen Werks	269
b) Festlegung von Programmanteilen	270
3. Förderung nationaler Produktionen	272
a) Festlegung von Programmanteilen	272
aa) Quotenregelungen	272
bb) Fixierung von Programmstunden	273
b) Kauf- und Produktionsverpflichtungen	274
4. Schutz für Kinospielefilme	274
a) Regelungsgegenstand	274
b) Beschränkungen der Fernsehausstrahlung	274
c) Festlegung von Programmanteilen	275
d) Kauf- und Produktionsverpflichtungen	276
5. Förderung unabhängiger Produktionen	276
a) Regelungsgegenstand	276
b) Begriff des unabhängigen Produzenten	276
c) Festlegung von Programmanteilen	277
d) Kauf- und Produktionsverpflichtungen	278
e) Beschränkungen der Eigenproduktion	278
V. Zwischenergebnis	279
C. Zugangsrechte zum Rundfunk	280
I. Regelungsgegenstand	280
II. Zugangsrechte für religiöse, politische und soziale Gruppen	281
III. Zugangsrechte für politische Parteien	283
1. Regelungsgegenstand	283
2. Außerhalb des Wahlkampfes	283
a) Bereitstellung von Sendezeit	283
b) Übertragung von Parlamentsdebatten	284

3. Im Wahlkampf	285
IV. Verlautbarungen der Regierung	288
V. Zugangsregeln für den Kabelrundfunk	290
1. Programme lokaler Gruppen	290
2. Rangfolge bei der Einspeisung	290
VI. Zwischenergebnis	291
D. Konzentrationsbegrenzung	292
1. Bedeutung in einer dualen Rundfunkordnung	292
II. Vorkehrungen gegen die intramediare Konzentration	294
1. Regelungsgegenstand	294
2. Begrenzung mehrfacher Programm- und Lizenzträgerschaft	294
a) Fernsehen	294
aa) Kumulation nationaler Lizenzen	294
bb) Kumulation regionaler und lokaler Lizenzen	295
cc) Kumulation nationaler und regionaler bzw. lokaler Lizenzen	296
b) Hörfunk	297
aa) Kumulation nationaler Lizenzen	297
bb) Kumulation regionaler und lokaler Lizenzen	297
cc) Kumulation nationaler und regionaler bzw. lokaler Lizenzen	298
3. Begrenzung mehrfacher Beteiligungen	298
a) Fernsehen	298
b) Hörfunk	299
III. Vorkehrungen gegen die diagonale Konzentration	300
1. Regelungsgegenstand	300
2. Zugangssperren	300
a) Betätigungsverbot ohne Wahlmöglichkeit	300
b) Betätigungsverbot mit Wahlmöglichkeit	301
3. Kumulations- und Beteiligungsbegrenzungen	302
a) Verflechtung zwischen Fernsehen und Hörfunk	302
b) Verflechtung zwischen Rundfunk und Presse	302
4. Umsatzbegrenzungen	303
IV. Vorkehrungen gegen die vertikale Konzentration	304
1. Regelungsgegenstand	304
2. Programmmittelhersteller	305
a) Verflechtungsformen	305
b) Zulieferer als mittelbare Programmveranstalter	306
c) Quantitative Begrenzungen	306
3. Werbeagenturen	307
a) Verflechtungsformen	307
b) Zugangssperren	307
c) Akquisitionsbegrenzungen	307
d) Begrenzung der Einflußnahme auf Werbeagenturen	308
4. Netzanbieter	308
V. Binnenstrukturelle Konzentrationsvorkehrungen	309

1. Regelungsgegenstand	309
2. Anbietergemeinschaften	309
3. Beiräte	309
4. Gewährleistung redaktioneller Eigenständigkeit	311
5. Zwei-Säulen-Modell	312
VI. Umgehungsverbote und Zurechnungsklauseln	312
1. Regelungsgegenstand	312
2. Umgehungsverbote	313
3. Zurechnungsklauseln	313
VII. Transparenzregeln	314
1. Regelungsgegenstand	314
2. Vorgaben für die Organisationsform	314
3. Informationsobliegenheiten des Veranstalters	315
a) Auskunftspflichten	315
b) Anzeigepflichten	316
c) Registrierpflichten	316
4. Berichtspflichten der Aufsichtsinstanz	317
VIII. Zwischenergebnis	317
E. Werbebeschränkungen	320
I. Regelungsgegenstand	320
II. Inhaltliche Anforderungen an Werbesendungen	320
1. Allgemeine Grundsätze	320
2. Produkt- und tätigkeitsbezogene Werbebeschränkungen	321
3. Schutzvorschriften für an Minderjährige gerichtete Werbung	321
a) Inhaltliche Standards	322
b) Plazierungsregeln	323
4. Beschränkungen für politische, weltanschauliche und religiöse Werbung	324
III. Beschränkungen der Spotgestaltung, -einfügung und -dauer	324
1. Aufmachung	324
2. Plazierung	325
a) Trennungs- und Kennzeichnungsgebot	325
b) Blockwerbegebot	325
c) Unterbrechungsverbote	326
3. Schutz der Integrität künstlerisch wertvoller Filme	327
4. Zeitliche Beschränkungen	327
IV. Neue Werbeformen, insbesondere Sponsoring	329
V. Zwischenergebnis	330
F. Jugendschutz	331
I. Regelungsgegenstand	331
II. Negativer Jugendschutz	332
1. Absolute Sendeverbote	332
2. Beschränkungen des Konsums jugendgefährdender Sendungen	335
3. Anforderungen an Programmankündigungen	337
4. Kennzeichnung von kinder- und jugendgefährdenden Sendungen ...	337

5. Beauftragte für den Jugendschutz	338
III. Positiver Jugendschutz	338
IV. Zwischenergebnis	340
G. Persönlichkeitsschutz	340
I. Regelungsgegenstand	340
II. Gegendarstellungsanspruch	341
1. Anspruchsvoraussetzungen	341
2. Anforderungen an die Gegendarstellung	342
3. Anspruchsdurchsetzung	344
III. Beschwerderecht	345
IV. Zwischenergebnis	346
Drittes Kapitel: Gesamtschau	347
A. Sicherung der Unabhängigkeit vor staatlicher Einflußnahme	347
B. Sicherung pluralistischer Vielfalt	349
I. Öffentlicher Rundfunk	349
II. Privater Rundfunk	350
C. Sicherung der Funktionsweise des Rundfunkmarktes	351
D. Schutz von Rechtsgütern Dritter und der Allgemeinheit	352

Vierter Teil

Weiterentwicklung des Rundfunkrechts

A. Einleitung	355
B. Gegenwärtiger Harmonisierungsbedarf	355
I. Bedingungen einer weiteren Rechtsvereinheitlichung	355
II. Sicherung pluralistischer Vielfalt	356
1. Konzentrationsbegrenzung	356
2. Programmgrundsätze	358
III. Jugendschutz	359
C. Probleme der Rundfunkregulierung angesichts neuer Techniken und multimedialer Angebote	360
I. Veränderungen im Rundfunksektor	360
II. Legitimation staatlicher Regulierung	362
III. Allgemeine Strukturvorgaben für Rundfunktätigkeiten	363
1. Zulassung	363
2. Zugang zu den Übertragungswegen	366
3. Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen	367
a) Regelungsgegenstand	367
b) Endgeräte und Abonnentenverwaltung	368

c) Paketbildung	370
d) Navigationssysteme	371
e) Geographische und soziokulturelle Zugänglichkeit	372
4. Beaufsichtigung	373
IV. Ausgewählte Regelungsbereiche	374
1. Förderung vernachlässigter Programmsegmente	374
2. Konzentrationsbegrenzung	375
3. Werbebeschränkungen	376
4. Jugendschutz	376
5. Verbraucherschutz	376
V. Schlußbemerkung	377
Verzeichnis höchstrichterlicher Entscheidungen	379
Verzeichnis maßgeblicher Rechtsvorschriften	383
Quellen- und Literaturverzeichnis	392