

Schriftenreihe zur  
Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung

---

Band 83

# Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland

Von

Johannes Fechner



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNES FECHNER

Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland

**Schriftenreihe zur  
Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung**

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. Ernst E. Hirsch  
Herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder

**Band 83**

# Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland

Von

Johannes Fechner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg hat diese Arbeit  
im Jahre 2001/2002 als Dissertation angenommen.

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

D 25

Alle Rechte vorbehalten  
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0720-7514  
ISBN 3-428-10911-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	13
-------------------------	----

## *Kapitel 1*

### **Rechtliche Grundlagen der Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland** 15

I. Die Landesmedienanstalten in der deutschen Rundfunkordnung .....	15
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes .....	15
2. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes an die Veranstaltung von Privatrundfunk .....	16
3. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Aufsicht über den Privatrundfunk .....	17
II. Die Landesmedienanstalten .....	18
1. Rechtsgrundlagen der Aufsicht .....	19
a) Grundgesetz .....	19
b) Landesmediengesetze .....	19
c) Rundfunkstaatsvertrag .....	19
d) Europarecht .....	20
2. Die Aufgaben der Landesmedienanstalten .....	20
a) Die Zulassung .....	21
aa) Zuständigkeiten .....	21
bb) Besonderheiten einzelner Übertragungswege .....	22
(1) Terrestrische Verbreitung .....	22
(2) Kabelkanäle .....	22
(3) Satellitenkanäle .....	23
b) Die Vergabe der Übertragungskapazitäten .....	23
aa) Die sog. Ausweisung der Übertragungskapazitäten .....	23
bb) Die sog. Zuweisung der Übertragungskapazitäten .....	23
cc) Must-carry-rules .....	25
c) Laufende Programmkontrolle .....	25
d) Konzentrationskontrolle .....	25
3. Rechtsform .....	26
4. Aufbau und Organe der Landesmedienanstalten .....	26
a) Das Hauptorgan .....	26
b) Das Exekutivorgan .....	27
c) Finanzierung .....	27
d) Aufsichtsmittel .....	28

- e) Aufsicht über die Landesmedienanstalten..... 28
- f) Gemeinsame Einrichtungen der Landesmedienanstalten ..... 28

*Kapitel 2*

**Das Gebot der Staatsferne** 31

- I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Gebotes der Staatsferne..... 31
- II. Fehlende Staatsferne der Landesmedienanstalten ..... 32
  - 1. Finanzierung ..... 32
  - 2. Zusammensetzung des Vorstandes ..... 33
  - 3. Der Wahlmodus des Vorstandes ..... 34
    - a) Beispiel Baden-Württemberg ..... 34
    - b) Andere Landesmediengesetze ..... 35
  - 4. Der Einfluß der Parteien ..... 35
  - 5. Pluralistisch besetzte Gremien ..... 37
  - 6. Die Wahl der Mitglieder der KEK..... 38
- III. Zwischenergebnis..... 39

*Kapitel 3*

**Die Effektivität der Aufsicht** 40

- I. Das Gebot der Effektivität ..... 40
- II. Die Aufsichtspraxis der Landesmedienanstalten..... 41
  - 1. Zersplitterung der Aufsicht ..... 41
    - a) Koordination der Landesmedienanstalten ..... 42
      - aa) Effektivität des Koordinationssystems der Landesmedienanstalten ..... 42
      - bb) Aufsicht über bundesweites Privatfernsehen ..... 44
      - cc) Die Gemeinsamen Stellen ..... 45
      - dd) Die Richtlinien der KDLM..... 46
      - ee) Die Aufsichtspraxis der KDLM und der ALM..... 47
      - ff) Unterschiedliche Gerichtsstände..... 48
    - b) Der Standortwettbewerb ..... 48
  - 2. Die Aufsichtsaufgaben im Verhältnis zur personellen Ausstattung ..... 51
  - 3. Identifikation mit den Interessen der Privatveranstalter ..... 53
  - 4. Die Aufsichtspraxis: Kooperatives Verwaltungshandeln der Landesmedienanstalten ..... 55
    - a) Kooperatives Verwaltungshandeln ..... 55
    - b) Selbstverständnis der Landesmedienanstalten ..... 55
    - c) Grenzen des kooperativen Verwaltungshandelns ..... 57
    - d) Die Effektivität des Verwaltungshandelns der Landesmedienanstalten ..... 57
      - aa) Zurückhaltung gegenüber den Veranstaltern..... 57

Inhaltsverzeichnis	7
bb) Kooperatives Verwaltungshandeln flexibler?.....	59
cc) Fehlendes Drohpotential der Landesmedienanstalten.....	59
dd) Vollzugsdefizite durch Duldung von Rechtsverstößen.....	60
ee) Unzulässige Kooperationsformen .....	61
ff) Rechtsschutzdefizite durch kooperatives Verwaltungshandeln.....	62
gg) Verwaltungsrechtliche Grenzen des kooperativen Verwaltungshandeln .....	62
e) Zwischenergebnis.....	64
5. Fehlende Transparenz .....	64
a) Das Transparenzgebot.....	64
b) Fehlende Transparenz bei den Landesmedienanstalten.....	64
c) Zwischenergebnis .....	66
6. Die Besitzstandswahrung der Landesmedienanstalten .....	66
7. Insbesondere: Die Effektivität der Konzentrationskontrolle.....	66
a) Erfordernis der Konzentrationskontrolle .....	67
b) Konzentrationstendenzen im Medienbereich.....	67
c) Die KEK .....	69
aa) Die Aufsichtspraxis der KEK.....	69
bb) Zwischenergebnis .....	70
8. Beispiel: „big brother“ .....	71
III. Zwischenergebnis.....	71

## *Kapitel 4*

<b>Globalisierung der Medienmärkte und technische Entwicklungen</b>	73
I. Globalisierung der Medienmärkte.....	73
II. Technische Entwicklungen .....	74
1. Neue Übertragungswege.....	74
2. Globalisierung der Übertragungswege.....	76
3. Neue Medien.....	77
a) Konvergenz.....	77
b) Zukünftige Aufgaben der Aufsicht über den Privatrundfunk .....	78
aa) Internetinhalte .....	78
bb) Mediendienste.....	79
cc) Teledienste .....	80
dd) Beispiel set-top-box.....	80
ee) Navigationssysteme.....	81
ff) multiplexing .....	82
gg) Programmpakete .....	83
hh) Zuständigkeit für Presse?.....	83
III. Zwischenergebnis.....	83

*Kapitel 5*

**Die Zulässigkeit des Kabelbelegungsmonopoles  
der Landesmedienanstalten**

85

- I. Das Kabelbelegungsmonopol der Landesmedienanstalten ..... 85
  - 1. Grundsätze der Belegung der Kabelkanäle ..... 85
    - a) Analoge und digitale Verbreitung ..... 85
    - b) Must-carry-Regelungen ..... 86
  - 2. Verfassungsmäßigkeit des Kabelbelegungsmonopoles ..... 86
    - a) Eingriff in die Informationsfreiheit der  
Kabelkunden (Art. 5 Abs.1 S. 1 GG) ..... 86
    - b) Eingriff in Grundrechte der Kabelnetzbetreiber ..... 88
    - c) Eingriff in Grundrechte der Programmveranstalter ..... 89
    - d) Vereinbarkeit mit dem allgemeinen  
Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ..... 89
  - 3. Zwischenergebnis ..... 90
- II. Das Belegungsmonopol und EU-Recht ..... 90
  - 1. Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 EUV)? ..... 90
  - 2. Das Belegungsmonopol als unzulässiges Handelsmonopol (Art. 37 EUV)? ..... 92
  - 3. Vereinbarkeit mit Art. 10 Abs. 1 EMRK ..... 93
- III. Zwischenergebnis ..... 93

*Kapitel 6*

**Die finanziellen und personellen Mittel  
der Landesmedienanstalten**

94

- I. Die Finanzmittel der Landesmedienanstalten ..... 94
  - 1. Die Einnahmequellen der Landesmedienanstalten ..... 94
  - 2. Einnahmen und Ausgaben der Landesmedienanstalten ..... 95
    - a) Die Einnahmen der Landesmedienanstalten ..... 95
      - aa) Die Entwicklung der Einnahmen seit 1988 ..... 95
      - bb) Die Einnahmen im Einzelnen ..... 96
    - b) Die Ausgaben der Landesmedienanstalten ..... 97
      - aa) Ausgaben im Jahr 2000 ..... 97
      - bb) Die Ausgaben im Einzelnen ..... 98
    - c) Kritik an der Ausgabenpolitik der Landesmedienanstalten ..... 101
- II. Die personelle Besetzung der Landesmedienanstalten ..... 101
  - 1. Die Entwicklung seit 1985 ..... 102
  - 2. Die Personalstruktur ..... 102
- III. Zwischenergebnis ..... 104

*Kapitel 7*

<b>Die deutsche Aufsicht über den Privatrundfunk im Vergleich</b>	<b>105</b>
I. Ausländische Rundfunkordnungen .....	105
1. Großbritannien .....	105
2. Frankreich.....	107
3. USA.....	108
4. Kanada .....	110
5. Zwischenergebnis.....	111
II. Die Rundfunkaufsicht im Vergleich zur Regulierung anderer Medienbereiche.....	112
1. Regulierung der Printmedien .....	112
2. Teledienste und Mediendienste .....	114
3. Zusatzdienste .....	115
III. Zwischenergebnis.....	115

*Kapitel 8*

<b>Alternativen zum bestehenden Modell der Aufsicht über den Privatrundfunk</b>	<b>116</b>
I. Selbstregulierung als Alternative?.....	116
1. Begriff .....	116
2. Marktregulierung als Alternative?.....	117
3. Selbstkontrolle in Form der „regulierten Selbstregulierung“ .....	117
a) Die bisherigen Erfahrungen mit der Selbstregulierung.....	117
b) Das Modell der regulierten Selbstregulierung .....	118
II. Fusion von Landesmedienanstalten .....	119
III. Einrichtung einer zentralen Medienanstalt.....	120
1. Notwendigkeit einer zentralen Medienaufsicht .....	120
a) Der status quo .....	120
b) Vorteile der zentralen Rundfunkaufsicht .....	120
2. Rechtsgrundlage einer zentralen Aufsicht über den Privatrundfunk .....	121
a) Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG).....	122
b) Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 S.1 GG).....	123
c) Vereinbarkeit mit sonstigen Verfassungsgrundsätzen.....	124
d) Integration der Landesmedienanstalten .....	124
3. Zwischenergebnis.....	124
IV. Gemeinsame Aufsichtsbehörde für Rundfunk und Telekommunikation.....	124
1. Notwendigkeit der gemeinsamen Aufsicht.....	124
2. Rechtliche Grundlage .....	125
a) Verzicht des Bundes auf die Zuständigkeit für den Telekommunikationsbereich? .....	126

b) Einrichtung einer Bund-/Länderanstalt.....	126
aa) Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 S.1 GG) ...	127
bb) Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG).....	128
cc) Vereinbarkeit mit dem Verbot der Mischverwaltung .....	128
(1) Änderung der Art. 91 a, 91 b GG.....	129
(2) Änderung des Art. 87 f GG .....	130
dd) Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Änderungen des Art. 87 f GG mit Art. 79 Abs. 3 GG.....	130
ee) Zwischenergebnis .....	131
c) Einrichtung eines Kommunikationsrates.....	131
d) Gemeinschaftskompetenz für Kommunikations- und Informationsdienste.	131
3. Wichtige Elemente der zukünftigen Medienaufsicht .....	132
V. Einrichtung einer europäischen Medienanstalt? .....	132
1. Die europäische Medienordnung.....	132
2. Schaffung einer europäischen Medienanstalt? .....	133
VI. Konzentrationskontrolle allein durch das Bundeskartellamt?.....	134
1. Argumente für die alleinige Konzentrationskontrolle durch das Bundeskartellamt.....	135
2. Argumente gegen die alleinige Zuständigkeit des Bundeskartellamtes .....	135
3. Stellungnahme.....	135
4. Zukünftige Konzentrationskontrolle .....	137
VII. Zwischenergebnis .....	137
<b>Zusammenfassung</b> .....	139
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	144
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	150

## Abkürzungsverzeichnis

Die im weiteren verwendeten Abkürzungen orientieren sich grundsätzlich an den Vorgaben von Kirchner<sup>1</sup>. Auf folgende Abkürzungen wird besonders hingewiesen:

AfP	Archiv für Presserecht
ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten
Epd	Evangelischer Pressedienst
KDLM (auch DLM)	Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung von Konzentrationstendenzen
KJ	Kritische Justiz
K & R	Kommunikation und Recht
JZ	Juristenzeitung
MP	Media Perspektiven
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RuF	Rundfunk und Fernsehen
StWSp	Staatswissenschaften und Staatspraxis
TKG	Telekommunikationsgesetz
ZfRsoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

---

<sup>1</sup> Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache.



## Einleitung

Zu den entscheidenden Herausforderungen moderner Gesellschaften gehört die Freiheitssicherung. Dies gilt insbesondere im Bereich der Rundfunkfreiheit. Denn wie das Bundesverfassungsgericht zurecht ausführte, kommt dem Rundfunk aufgrund seiner Breitenwirkung in einer demokratischen Gesellschaft eine besondere Bedeutung zu. Die Sicherung der Rundfunkfreiheit ist deshalb eine wichtige Zukunftsaufgabe, nicht zuletzt nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus.

Die Regulierung des Privatrundfunks dient der Sicherung der Rundfunkfreiheit. Seit Einführung des privaten Rundfunks in den achtziger Jahren kam es zu Änderungen der privaten Rundfunkordnung, zuletzt durch die am 6.6.2000 in kraft getretene fünfte Änderung des Rundfunkstaatsvertrages. Die Dynamik der technischen Entwicklungen und der Internationalisierung der Medienmärkte stellt die Aufsicht über den Privatrundfunk vor neue Herausforderungen und wird erhebliche Veränderungen mit sich bringen. Denn die Regulierung des Privatrundfunks muß auf diese Entwicklungen reagieren.

Beklagt wird, daß es eine medienpolitische Diskussion über Regulierungsbedürfnisse und Regulierungsmöglichkeiten in Deutschland nur in höchst begrenzter Weise gebe<sup>2</sup>. Die vorliegende Arbeit soll ein Beitrag zur Diskussion dieser wichtigen Zukunftsaufgabe sein. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland durch die Landesmedienanstalten nach dem derzeitigen Aufsichtsmodell zukunftsfähig ist.

Im ersten Kapitel werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die Aufgaben der Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland dargestellt. In den folgenden Kapiteln wird die Tätigkeit der Landesmedienanstalten untersucht und bewertet. Zunächst wird die Aufsicht der Landesmedienanstalten am Gebot der Staatsferne (Kapitel 2) und dem Gebot der Effektivität (Kapitel 3) gemessen.

Dem schließt sich eine Untersuchung über die Auswirkungen der technischen Entwicklungen und der Internationalisierung der Märkte auf das Aufsichtswesen der Landesmedienanstalten an (Kapitel 4). Inhalt des fünften Kapitels ist die personelle und finanzielle Ausstattung der Landesmedienanstalten. Die Zulässigkeit des in wichtigen Bereichen nach wie vor noch bestehenden Monopoles

---

<sup>2</sup> So z.B. Hoffmann-Riem, Medienregulierung unter Viel-Kanal-Bedingungen, S. 203.

der Landesmedienanstalten bei der Vergabe der Übertragungswege wird in einem weiteren Kapitel untersucht (Kapitel 6).

Für die Frage, wie die zukünftige Rundfunkregulierung gestaltet werden sollte, kann ein Blick auf ausländische Rundfunkordnungen interessante Impulse geben. Im siebten Kapitel wird deshalb auf einige ausgewählte ausländische Rundfunkregulierungen eingegangen. Darüber hinaus wird die Rundfunkregulierung mit der deutschen Regulierung anderer Medienbereiche verglichen. Schließlich werden Alternativen zum bisherigen Aufsichtsmodell der Landesmedienanstalten untersucht (Kapitel 8).

In der abschließenden Zusammenfassung werden die Ergebnisse der Arbeit dargestellt und auf den Handlungsbedarf des Gesetzgeber hingewiesen.

## *Kapitel 1*

# **Rechtliche Grundlagen der Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland**

## **I. Die Landesmedienanstalten in der deutschen Rundfunkordnung**

### **1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes**

Die Rundfunkordnung in Deutschland ist ganz wesentlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Das Bundesverfassungsgericht versteht die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als dienende Freiheit aufgrund der unentbehrlichen Funktion des Rundfunks für die freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung<sup>3</sup>. Die Rundfunkfreiheit hat der freien individuellen und der öffentlichen Meinungsbildung zu dienen<sup>4</sup>. Der Rundfunk ist Medium und Faktor der Meinungsbildung und damit eine essentielle Voraussetzung der freiheitlichen Grundordnung<sup>5</sup>.

Die Freiheit der Meinungsbildung ist nur gewährleistet, wenn der Rundfunk die Vielfalt der Meinungen wiedergibt<sup>6</sup>. Organisation und Kontrolle des Rundfunks müssen vom Gesetzgeber so ausgestaltet werden, daß die freie Meinungsbildung gewährleistet ist. Aufgabe des Gesetzgebers ist es deshalb, eine positive Ordnung zur Sicherung der Meinungsbildung zu schaffen und zu gewährleisten<sup>7</sup>. Hauptargument für diese Gewährleistungspflicht des Gesetzgebers war zunächst die beschränkte Zahl der Übertragungswege. Als Konsequenz aus der späteren technischen Weiterentwicklung stellt das Bundesverfassungsgericht nun jedoch vor allem auf den dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit ab<sup>8</sup>.

Die vom Gesetzgeber zu schaffende positive Ordnung soll einerseits sicherstellen, daß die Vielfalt der Meinung im Rundfunk Ausdruck findet. Andererseits darf der Rundfunk weder dem Staat noch gesellschaftlichen Kräften aus-

---

<sup>3</sup> BVerfGE 57, 295, 320.

<sup>4</sup> BVerfGE 74, 297, 323.

<sup>5</sup> BVerfGE 12, 205, 260.

<sup>6</sup> BVerfGE 57, 295, 324.

<sup>7</sup> BVerfGE 74, 297, 324.

<sup>8</sup> Näher Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, S. 104.