

INHALTSÜBERSICHT

TEIL 1	EINFÜHRUNG: ÖFFENTLICHER RUNDFUNK ALS VIELFALTSGARANT	1
A	Untersuchungsgegenstand und Zielsetzung	1
B	Rechtsvergleichender Ansatz	4
C	Gang der Untersuchung	16
TEIL 2	EUROPÄISCHE RUNDFUNKFREIHEIT UND -VIELFALT.....	19
A	Technischer Wandel und europäische Öffentlichkeit	19
B	Haltung der Europäischen Union zum öffentlichen Rundfunk	22
C	Zusammenfassung zur europäischen Rundfunkfreiheit und -vielfalt	57
TEIL 3	DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK IN DEUTSCHLAND	61
A	Historische Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	61
B	Pluralismussicherung in der Verfassungsrechtsprechung	75
C	Rundfunkpolitik: An- und Absichten politischer Parteien.....	87
D	Verfassungsrechtliche Vorgaben	90
E	Materielle Pluralismussicherung auf einfachgesetzlicher Ebene	152
F	Formeller Pluralismus und strukturelle Regelungen	166
TEIL 4	DER ÖFFENTLICHE RUNDFUNK IN DEN NIEDERLANDEN...	211
A	Historische Entwicklung des öffentlichen Rundfunks	211
B	Niederländische Rundfunkpolitik: Ansichten politischer Parteien	272
C	Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Vielfaltssicherung	289
D	Materielle Pluralismussicherung auf einfachgesetzlicher Ebene	326
E	Formeller Pluralismus und strukturelle Vielfaltssicherung	347
TEIL 5	RECHTSVERGLEICH	405
A	Historische und europarechtliche Determinanten des Pluralismus	405
B	Verfassungsrechtliche Vielfaltssicherung im öffentlichen Rundfunk	411
C	Einfachgesetzliche Umsetzung der Vielfaltsanforderungen	420
TEIL 6	BEWERTUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG.....	457
TEIL 7	THESEN.....	461

INHALT

ABKÜRZUNGEN.....	XXI
------------------	-----

TEIL 1 EINFÜHRUNG: ÖFFENTLICHER RUNDFUNK ALS VIELFALTSGARANT	1
---	---

A Untersuchungsgegenstand und Zielsetzung	1
---	---

B Rechtsvergleichender Ansatz.....	4
------------------------------------	---

I. Komparativer Erkenntnisgewinn	4
--	---

II. Rechtsvergleich im Rundfunkrecht	5
--	---

III. Deutschland und Niederlande als Vergleichsländer.....	7
--	---

IV. Basisdaten der Vergleichsländer	12
---	----

1. Deutschland	12
----------------------	----

2. Niederlande	15
----------------------	----

C Gang der Untersuchung	16
-------------------------------	----

TEIL 2 EUROPÄISCHE RUNDFUNKFREIHEIT UND -VIELFALT.....	19
--	----

A Technischer Wandel und europäische Öffentlichkeit	19
---	----

B Haltung der Europäischen Union zum öffentlichen Rundfunk	22
--	----

I. Europarechtliche Vielfaltssicherung im Rundfunk	22
--	----

1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	23
--	----

2. Rundfunk als Dienstleistung.....	24
-------------------------------------	----

3. Kulturell bedingte Zuständigkeiten im Rundfunkbereich	29
--	----

4. Medienvielfalt und Demokratieprinzip	34
---	----

5. Schwerpunktmäßige Handlungskompetenz	35
---	----

II. Rundfunkpolitische Aktivitäten auf europäischer Ebene	36
---	----

1. Fernsehrichtlinie und Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ..	37
---	----

2. Positionen des Europäischen Parlaments zum öffentlichen Rundfunk.....	39
---	----

3. Entschließungen des Europäischen Rats zum Rundfunkpluralismus ...	41
--	----

4. Rundfunkmitteilungen der Europäischen Kommission und Amsterdam-Test	42
III. Meinungsfreiheit und Medienvielfalt in der Europäischen Union.....	47
1. Europäischer Grundrechtsschutz	47
2. Art. 10 EMRK	48
a) Rundfunkfreiheit als subjektives Abwehrrecht	48
b) Objektiv-rechtliche Dimension der europäischen Rundfunkfreiheit	50
c) Berücksichtigung subjektiv-rechtlicher Elemente auf Schrankenebene	51
3. Art. 11 EGRC	52
a) Abwehrrechtliche Kompetenzlage.....	52
b) Pluralismus als objektiv-rechtliche Gewährleistung	54
c) Schrankenbestimmung zwischen Medienfreiheit und Pluralität.....	55
C Zusammenfassung zur europäischen Rundfunkfreiheit und -vielfalt.....	57
TEIL 3 DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK IN DEUTSCHLAND	61
A Historische Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	61
I. Rundfunk in der Weimarer Republik.....	61
II. Rundfunk im Nationalsozialismus	65
III. Weichenstellung im Rundfunk nach 1949.....	66
1. Rundfunk in den Besatzungszonen	66
2. Gründung der ARD	69
3. Rundfunkwerbung.....	70
4. Gründung des ZDF	70
5. Regionalprogramme der ARD	72
6. Duale Rundfunkordnung	72
IV. Rundfunkordnung im vereinten Deutschland	74
B Pluralismussicherung in der Verfassungsrechtsprechung	75
I. Deutschland-Fernseh-GmbH-Urteil (BVerfGE 12, 205)	75
II. Umsatzsteuer-Urteil (BVerfGE 31, 314).....	77

III. FRAG-Entscheidung (BVerfGE 57, 295)	77
IV. Niedersachsen-Urteil (BVerfGE 73, 118)	78
V. Baden-Württemberg Beschluss (BVerfGE 74, 297)	79
VI. Urteil zum WDR-Gesetz (BVerfGE 83, 238)	80
VII. HR 3-Beschluss (BVerfGE 87, 181)	80
VIII. Erste Rundfunkgebühren-Entscheidung (BVerfGE 90, 60).....	81
IX. EG-Fernsehrichtlinien-Urteil (BVerfGE 92, 203)	82
X. Kurzberichterstattungs-Urteil (BVerfGE 97, 228)	82
XI. Extra-Radio-Urteil (BVerfGE 97, 298)	83
XII. Zweites Rundfunkgebühren-Urteil (BVerfGE 119, 181).....	84
XIII. SPD-Medienbeteiligungs-Urteil (BVerfGE 121, 30)	86
C Rundfunkpolitik: An- und Absichten politischer Parteien.....	87
I. Rundfunkföderalismus und Bundesparteipolitik	87
II. Koalitionsvertrag	87
III. SPD	88
IV. CDU	88
V. CSU	89
VI. Bündnis 90/Die Grünen	89
VII. FDP	89
VIII. PDS/Die Linke	90
IX. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Parteiprogrammen	90
D Verfassungsrechtliche Vorgaben	90
I. Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2, Var. 2 GG	90
1. Sachlicher Schutzbereich	91
a) Rundfunkbegriff.....	91
aa) Definitionsbedürfnis	91
bb) Auslegung und historischer Ursprung.....	91
b) Verfassungsrechtliche Begriffsdeutung	92
c) Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff	93
2. Persönlicher Schutzbereich	95
a) Primär subjektiv-rechtliches Verständnis der Rundfunkfreiheit	95

b)	Primär objektiv-rechtliche Auffassung der Rundfunkfreiheit	97
c)	Kritik und Konsequenz.....	102
aa)	Wortlaut und Geschichte	103
bb)	Vielfaltsgefährdung durch Werbefinanzierung und Medienkonzentration.....	104
cc)	Digitalisierung und Individualisierung	110
dd)	Europäisierung des Rundfunks und Rückwirkung des Europarechts	115
ee)	Folgerung für den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit	117
3.	Schranken und Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit	118
II.	Verfassungsrechtliche Programmanforderungen	119
1.	Vielfaltsgewähr durch Grundversorgung	119
a)	Einführung des Grundversorgungsbegriffs	119
b)	Die Grundversorgung in der Verfassungsrechtsprechung	120
c)	Konkretisierung des Grundversorgungsbegriffs.....	122
aa)	Klassischer Rundfunkauftrag	122
(i)	Bildung	123
(ii)	Information.....	124
(iii)	Unterhaltung	124
(iv)	Kultur.....	128
bb)	Klassische Art der Darbietung	129
(i)	Ausgewogene Vielfalt	130
(ii)	Vollprogramm	132
(iii)	Programmniveau	136
cc)	Technische Erreichbarkeit, Bestands- und Entwicklungsgarantie	137
2.	Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	141
a)	Verhältnis des Funktionsauftrags zum Grundversorgungsauftrag	141
aa)	Der Funktionsauftrag reicht weiter als der Grundversorgungsauftrag ..	142
bb)	Funktionsauftrag und Grundversorgungsauftrag sind deckungsgleich...	143
cc)	Stellungnahme zum Verhältnis von Funktions- und Grundversorgungsaufgabe	143
b)	Inhalte des Funktionsauftrags	145

aa) Forumsfunktion	145
bb) Integrationsfunktion	146
cc) Informationsfunktion	147
dd) Kontrollfunktion	147
ee) Komplementärfunktion	148
ff) Kulturfunktion	148
gg) Vorbildfunktion	148
III. Staatsferne und Programmautonomie.....	149
E Materielle Pluralismussicherung auf einfachgesetzlicher Ebene	152
I. Meinungsvielfalt im Rundfunkstaatsvertrag	152
1. Anwendungsvorrang des Staatsvertrages und Amsterdam-Test.....	152
2. Präambel zum Rundfunkstaatsvertrag	154
3. § 11 RStV	154
a) § 11 Abs. 1 RStV.....	155
aa) § 11 Abs. 1 S. 1 RStV	155
bb) § 11 Abs. 1 S. 2 RStV	155
cc) § 11 Abs. 1 S. 3, 4 und 6 RStV	156
b) § 11 Abs. 2 RStV.....	157
c) § 11e RStV	157
d) § 11f RStV.....	158
II. Landesrechtliche und staatsvertragliche Vielfaltsvorgaben.....	158
1. Vielfalt der Programmsparten sowie gegenständliche Vielfalt im Programm	159
2. Raumbezogene Vielfalt	160
3. Personen- und institutionsbezogene Vielfalt.....	160
III. Meinungsvielfalt durch anstaltsautonome Vorgaben	161
1. Regelungsbefugnis	161
2. Verwaltungsvereinbarungen	162
3. Richtlinien und Berichte	163
a) ARD.....	163
b) ZDF	165

F Formeller Pluralismus und strukturelle Regelungen	166
I. Vielfaltssicherung durch Aufsicht	166
1. Staatliche Aufsicht über die Rundfunkanstalten	166
2. Aufsicht durch Landesrundfunkanstalten	168
a) Gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts	168
b) Rundfunkrat	171
aa) Aufgabe, Funktion und Befugnisse des Rundfunkrats	171
bb) Amtszeit und Zusammensetzung des Rundfunkrats	174
cc) Kritik am Rundfunkrat	176
(i) Fehlende Effektivität und Transparenz bei der Tätigkeit	176
(ii) Mangelnder Sachverstand und Interessenskonflikte	178
(iii) Zusammensetzung und Politisierung der Rundfunkgremien	179
c) Verwaltungsrat	184
aa) Aufgabe und Funktion des Verwaltungsrats	184
bb) Zusammensetzung des Verwaltungsrats und Status der Mitglieder	185
d) Intendant	187
II. Vielfaltssicherung durch die ARD als Mehrländeranstalt	189
III. Spartenprogramme und Telemedien als Beitrag zur Vielfalt	193
IV. Programme durch Dritte	194
V. Vielfaltsgewähr durch Finanzierung	194
1. Sicherung einer staatsfernen Finanzierung durch Verfahren	194
2. Funktionsgerechte Finanzierung und Beihilfekompromiss	197
3. Finanzierungsart	202
a) Rundfunkgebühr und Haushaltsabgabe	202
b) Finanzausgleich der Länder	206
c) Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	206
d) Sonstige Einnahmen, kommerzielle Tätigkeiten und Randnutzung	210

TEIL 4 DER ÖFFENTLICHE RUNDfunk IN DEN NIEDERLANDEN	211
A Historische Entwicklung des öffentlichen Rundfunks	211
I. Das Gesellschaftsmodell der Versäulung	211
II. Anfänge des Rundfunks 1919-1940	214
1. Iderzas Niederländische Konzerte	214
2. Drahtloser Rundfunk in Hilversum	215
3. Meinungsrundfunk und Hörfunkvereine	216
4. Anfänge einer Regulierung und Institutionalisierung des Rundfunks	218
a) Versäultes Rundfunksystem	218
b) Radiogesetz und Radioreglement (1928/1930)	218
c) Sendezeitbeschluss und Allgemeines Programm	221
III. Deutsche Besatzungs- und Nachkriegszeit	222
1. Fernsehen als neues Medium	224
2. Entsäulung und Konsultationspolitik	225
3. Kommerzieller Rundfunk und Piratensender	228
IV. Rundfunkgesetz (1967)	229
1. Niederländische Rundfunkstiftung	230
2. Anbietervielfalt durch einen offenen Zugang	231
3. Vielfaltsgefährdung durch Programmverflachung	232
4. Rundfunkwerbung	233
V. Kabeltechnik und Protektionismus	234
1. Weihnachtsverordnung (1971)	234
2. Kulturauftrag und Veronica	235
3. Lokal- und Regionalrundfunk	237
4. Kohärente Medienpolitik	238
5. Kabelregulierung und Rundfunkfreiheit (1984)	239
VI. Mediengesetz (1988)	241
1. Niederländische Rundfunkprogrammstiftung	241
2. Niederländische Rundfunkproduktionsgesellschaft	241
3. Rundfunkvereine	242

a) Zulassungsvoraussetzung zur Vielfaltssicherung	242
b) Programmquoten zur Vielfaltssicherung	243
4. Medienkommissariat	245
5. Förderfonds für kulturelle niederländische Rundfunkproduktionen	246
VII. Duales Rundfunksystem (1989)	246
1. Nederland 3	246
2. Europäische Liberalisierung	247
VIII. Gesetz zur Stärkung des öffentlichen Rundfunks (1994)	250
1. McKinsey, Hedy d'Ancona und Kommission Donner	250
2. Gesetzliche Absicherung der Programmvietfalt	251
a) Kooperation durch Senderfamilien	251
b) Niederländische Programmstiftung	252
3. Rapport Ververs	253
IX. Organisationsgesetz (1997)	254
1. Öffentlicher Programmauftrag, Art. 13 c Mw aF	254
2. Kernaufgaben und andere Programmaktivitäten	256
a) Kernaufgabe des öffentlichen Rundfunks	256
b) Untergeordnete Aufgaben	256
c) Nebenaktivitäten des öffentlichen Rundfunks	257
d) Vereinstätigkeiten	257
3. Vielfaltssichernde Programmquoten und Qualitätskarte	257
4. NOS und Rundfunkvereine	258
X. Konzessionsgesetz (2000)	259
XI. Die Krise des öffentlichen Rundfunks im neuen Jahrtausend	261
1. Untersuchungskommission Rinnooy Kan	261
2. Funktionen im Fokus	262
3. Kulturrat	264
4. Stellungnahme Medy van der Laans	264
5. Vielfalt nach Stundenplan und Senderprofil	265

XII. Mediengesetz 2008	267
1. Öffentliche Mediendienste und europarechtliche Anpassungen	267
2. Rundfunkvereine	269
3. Zielvereinbarung	269
4. Nebenaktivitäten des öffentlichen Rundfunks	271
5. Finanzierung und Amsterdam-Test	271
B Niederländische Rundfunkpolitik: Ansichten politischer Parteien	272
I. Politisches System und Bedeutung der Parteien im Rundfunk	272
II. Der öffentliche Rundfunk im politischen Wechsel	275
III. Rundfunkpolitische Stellungnahmen bestehender Parteien	278
1. VVD	278
2. PvdA	279
3. Groep Wilders/PVV	280
4. CDA	281
5. SP	282
6. D66	283
7. GL	284
8. CU	285
9. Kleinere Parteien	286
10. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Parteiprogramme	286
C Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Vielfaltssicherung	289
I. Verfassungsrechtliche Besonderheiten	289
1. Verfassungsverständnis und Grundrechtsschutz	290
2. Europa- und völkerrechtliche Offenheit des Grundgesetzes	294
3. Verfassungsrechtliches Normenkontrollverbot (120 Gw)	296
4. Demokratieprinzip	299
II. Rundfunkfreiheit nach Art. 7 Abs. 2 S. 1 Gw	300
1. Sachlicher Schutzbereich	300
a) Gerätespezifischer Ausgestaltungsvorbehalt für Radio und Fernsehen ...	300
b) Umfassender Rundfunkbegriff und europarechtliche Harmonisierung ...	303
2. Persönlicher Schutzbereich	307

a) Subjektive Elemente der Rundfunkfreiheit und Staatsferne als Politikmaxime	307
b) Objektiv-rechtlicher Bedeutungsgehalt der Rundfunkfreiheit	311
c) Verhältnis subjektiv- und objektivrechtlicher Elemente	314
aa) Wortlaut, Systematik und Geschichte von Art. 7 Abs. 2 Gw	314
bb) Marktversagen und demokratie-, sozialstaatliche und kulturelle Erwägungen	316
d) Rückwirkung europäischer Regelungskonzepte	322
e) Folgerung für den Schutzbereich von Art. 7 Abs. 2 Gw	324
3. Einschränkung der Rundfunkfreiheit und Reformforderungen	325
D Materielle Pluralismussicherung auf einfachgesetzlicher Ebene	326
I. Regelungskompetenzen	326
II. Materielle Pluralismusverpflichtungen	328
1. Mediengesetz	328
a) Allgemeiner öffentlicher Medienauftrag, Art. 2.1 Mw	328
aa) Von Sendezeituteilung zum Funktionsauftrag	328
bb) Inhalt des allgemeinen öffentlichen Medienauftrags	329
(i) Klassische Programmgegenstände, Art. 2.1 Abs. 1 a Mw	329
(ii) Vielfalt in der Darstellung, Art. 2.1. Abs. 2 lit. a bis c Mw	331
(iii) Unabhängigkeit und Qualität, Art. 2.1 Abs. 2 lit. d und e Mw	333
cc) Technischer Medienauftrag, Art. 2.1 Abs. 1 lit. a; Abs. 2 lit. f; Abs. 4 Mw ..	334
b) Besondere öffentliche Programmvorschriften	335
aa) Besonderes Programm der NOS, Art. 2.34 a Mw	335
bb) Ergänzende Programmangebote, Art. 2.35 Abs. 1 Mw	336
cc) Programmangebote für Mitglieder, Art. 2.24 Abs. 2 lit. c Mw	337
dd) Bildungsauftrag, Art. 2.28 Mw	337
2. Medienbeschluss	338
3. Selbstverpflichtungen und Zielvereinbarungen	339
a) Konzessionsstrategieplan	339
aa) Konzessionsstrategieplan für die Jahre 2000 bis 2010	340

bb) Konzessionsstrategieplan für die Jahre 2010 bis 2016	342
b) Zielvereinbarungen	345
E Formeller Pluralismus und strukturelle Vielfaltssicherung	347
I. Organisationspluralismus	347
1. Rundfunkorganisationen mit gesetzlichem Auftrag	348
a) NPO	348
aa) Rechtsform	348
(i) Spaltung zwischen NOS und NPO	348
(ii) Stiftungen als juristische Person des Privatrechts	349
(iii) Selbständige Verwaltungseinheit	351
aa) Organisation	354
(iv) Verwaltungsrat	355
(v) Aufsichtsrat	357
(vi) Rundfunkkollegium	358
b) NOS	359
aa) Rechtsform und gesellschaftliche Akzeptanz	359
bb) Organisation	360
c) NPS und NTR	361
d) STER	362
2. Rundfunkvereine	363
a) Rechtsform	363
b) Organisation	365
c) Bestehende Vereine	367
aa) TROS	367
bb) AVRO	369
cc) KRO	370
dd) NCRV	371
ee) EO	371
ff) VARA	373
gg) VPRO	374

hh) BNN.....	375
ii) LLiNK.....	377
jj) MAX.....	378
3. Rundfunkanwärter	378
a) Anforderungen	378
b) WNL	379
c) PowNed.....	380
4. Andere Sendeermächtigte.....	380
a) Glaubensgemeinschaften, Kirchen und Muslime im öffentlichen Rundfunk	380
b) Bildungsrundfunk	382
c) Politische Parteien und Regierung	382
5. Regionaler und lokaler Rundfunk, Art. 2.61 Mw.....	383
II. Sicherung der Vielfalt durch Aufsicht	384
1. Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur	384
2. Medienkommissariat.....	385
a) Aufgabe und Funktion	385
b) Selbstständiges Verwaltungsorgan	386
c) Zusammensetzung	388
d) Aufsichtsmaßnahmen.....	389
3. Untersuchungskommission	390
a) Aufgabe.....	390
b) Zusammensetzung	391
c) Aufsichtsmaßnahmen.....	391
4. Kulturrat.....	392
5. Kommission Integrier Öffentlicher Rundfunk	392
III. Finanzierung des öffentlichen Rundfunks	392
1. Rundfunksteuer	392
2. Gesetzliche Indexierung und Fixierung der Rundfunksteuer, Art. 2.144 Mw.....	394
3. Verfahren der Rundfunkmedienfinanzierung	395

4. Mitgliedergebundene Mittelzuweisung	397
5. Programmförderbudget	399
6. Werbung und Sponsoring	400
7. Sonstige Finanzierung	401
a) Eigene Einnahmen der Rundfunkvereine	401
b) Vereinsrücklagen	401
c) Allgemeine Medienrücklage und Ad-hoc-Finanzierung	402
TEIL 5 RECHTSVERGLEICH	405
A Historische und europarechtliche Determinanten des Pluralismus	405
I. Versäulung und Föderalismus als Strukturprinzipien des Rundfunks	405
II. Länderspezifische Reaktionen auf europäische Harmonisierung	408
B Verfassungsrechtliche Vielfaltssicherung im öffentlichen Rundfunk	411
I. Kompetenzen zur Vielfaltsregelung im Rundfunk	411
II. Rundfunkfreiheit im Grundgesetz und Grundwet	413
C Einfachgesetzliche Umsetzung der Vielfaltsanforderungen	420
I. Materielle Pluralismusverpflichtungen	420
1. Mediengesetzlicher und rundfunkrechtlicher Programmauftrag	420
2. Zielvereinbarungen zur Vielfaltssicherung	421
3. Quotenregelungen und Programmvielfalt	423
4. Kernkompetenzen des öffentlichen Rundfunks und freier Markt	424
II. Formelle Pluralismussicherung im öffentlichen Rundfunk	428
1. Föderale Strukturen und dezentrale Einheitlichkeit	428
2. Instrumentalisierung und Politisierung des Rundfunks	431
3. Staatsferne Kontrolle und zentralisierte Aufsicht im öffentlichen Rundfunk	434
4. Ausbalancierung des Kräfteverhältnis zwischen Politik und Zivilgesellschaft	437
5. Legitimation im Wandel: Rundfunkrat und Volkswahl	438
6. Effektive Kontrolle, Sachverstand und Professionalisierung der Aufsicht	441

7. Transparenz und Selbstevaluation	444
8. Finanzierung des öffentlichen Rundfunks zur Sicherung der Vielfalt	447
a) Rundfunksteuer, -gebühr und -beitrag und europarechtliche Anforderungen	448
b) Werbefinanzierung des öffentlichen Rundfunks.....	453
TEIL 6 BEWERTUNG UND SCHLUSSBETRACHTUNG	457
TEIL 7 THESEN	461
LITERATUR	463
ENTSCHEIDUNGEN	543
Europa	543
Deutschland	544
Niederlande	546
WEBSEITEN UND WEBDOKUMENTE	549