

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Abbildungsverzeichnis	XXIX
Kapitel 1: Einleitung.....	1
A. Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	1
B. Kommerzialisierungstendenzen.....	2
C. Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen.....	5
D. Zielstellung der Arbeit.....	7
E. Gang der Untersuchung	8
Kapitel 2: Duale Rundfunkordnung	11
A. Grundlinien der dualen Rundfunkordnung.....	11
I. Entstehungsgeschichte	11
II. Rundfunkspezifische Ausgangslage.....	13
III. Akteure der dualen Ordnung.....	15
IV. Systembedingte Aufgabenverteilung	17
B. Basisdaten	20
I. Senderlandschaft Privatrundfunk	20
1. Marktanteile	21
2. Spartenprofile.....	24
3. Finanzierung.....	24
II. Senderlandschaft Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	25
1. Marktanteile	26
2. Spartenprofile.....	27
3. Finanzierung.....	28
C. Zusammenfassung	32

Kapitel 3: Verfassungsimmanente Präzisierungsvorgaben	35
A. Rechtsquellen des Rundfunkverfassungsrechts.....	35
B. Kerngehalt der Rundfunkfreiheit.....	36
C. Dogmatische Fundierung.....	39
I. Grundrechtsdogmatische Ausgangslage	39
1. Grundrechte als institutionelle Garantien	40
2. Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien.....	42
3. Grenzen objektiver Grundrechtsgehalte	43
II. Konzeption des Bundesverfassungsgerichts	44
1. Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit.....	44
2. Dogmatische Verankerung im Verfassungsgefüge.....	47
3. Begründung der objektiv-rechtlichen Erweiterung.....	48
4. Rundfunkfreiheit verfassungsgerichtlicher Prägung.....	50
III. Kritik	51
1. Desubjektivierung der originären Funktion	51
2. Bundesverfassungsgericht als „Quasi-Gesetzgeber“	53
3. Keine Erforderlichkeit der Objektivierung	55
4. Zusammenfassung.....	55
IV. Eigener Ansatz	56
1. Konzeptionelle Ausgangslage.....	56
a) Notwendigkeit objektiven Schutzes	56
b) Normimmanente Vorgaben	58
c) Notwendigkeit originären, subjektiven Schutzes	61
d) Bisher anerkannte Reichweite subjektiven Schutzes	62
e) Zusammenfassung	64
2. Subjektiv-objektive Rundfunkfreiheit	64
V. Perspektive	68
D. Konsequenzen der objektiv-rechtlichen Absicherung.....	69
I. Pluralismusebot als Leitprinzip der dualen Ordnung.....	69
II. Ausgestaltungspflicht des Rundfunkgesetzgebers	72
E. Konkretisierungen des Bundesverfassungsgerichts	73
I. Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks.....	74
II. Aufgabenverteilung im dualen System	76
1. Grundversorgung	77
a) Begründung für die Zuweisung.....	78
b) Grundversorgung als Pflichtaufgabe.....	78

c) Inhaltliche Bestimmung.....	80
(i) Technische Dimension.....	80
(ii) Inhaltliche Dimension.....	81
(iii) Prozedurale Dimension.....	85
d) Bestands- und Entwicklungsgarantie	86
2. Funktionsauftrag	89
a) Vorbemerkung: Terminologische Stringenz	90
b) Terminologische Herleitung.....	91
c) Abstrakte Reichweite des Funktionsauftrages	92
d) Verfassungsrechtliche Leitlinien der Aufgabenbestimmung	93
e) Sektorale Inhaltsbestimmung	97
(i) Programmliche Zusatzversorgung	97
(ii) Kompetenzen außerhalb der Programmtätigkeit	98
(1) Programm bezogene Annextätigkeiten.....	99
(2) Wirtschaftliche oder fiskalische Randnutzung.....	100
3. Kooperationen mit privatem Rundfunk	100
III. Anstaltsform und Binnenpluralismus.....	101
1. Grundkonzept der Rundfunkanstalt	102
2. Autonomiebereich der Anstalten	103
3. Begrenzte staatliche Aufsicht.....	104
4. Organisatorische Struktur: Binnenpluralismus	106
F. Zusammenfassung	108
I. Ausgestaltungspflicht des Rundfunkgesetzgebers	109
II. Strukturvorgaben der Präzisierung.....	110
1. Aufgabenverteilung im dualen System.....	110
2. Anstaltsform und Binnenpluralismus	111
Kapitel 4: Gemeinschaftsrechtliche Präzisierungsvorgaben	113
A. Zuständigkeit der Gemeinschaft.....	113
I. Grundsätze der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung.....	113
II. Kulturelle Dimension des Rundfunks	114
III. Wirtschaftliche Dimension des Rundfunks.....	115
IV. Handlungskompetenzen der Gemeinschaft.....	115
V. Kulturell bedingtes Zuständigkeitsprivileg.....	116
B. Rangverhältnis der Normen.....	117
C. Gemeinschaftsrechtliches Regulierungsregime.....	119

I. Primärrecht	119
1. Europäische Rundfunkfreiheit	119
a) Herleitung	120
(i) Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen	120
(ii) Art. 10 EMRK als Leitlinie	121
(iii) Europäische Rundfunkfreiheit	122
b) Rückwirkung auf das nationale Recht	123
c) Perspektive: EU-Verfassung	125
2. Dienstleistungsfreiheit, Art. 49 ff. EG	126
3. Beihilferegime, Art. 86, 87 EG	127
a) Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 1 EG	128
(i) Verwendung staatlicher Mittel	128
(ii) Gewährung eines Vorteils	131
(1) Hinreichend präzise Betrauung	132
(2) Objektive und transparente Parameter	133
(3) Keine Überkompensation	134
(4) Absicherung marktgerechter Kosten	135
(5) Zwischenergebnis	137
(iii) Wettbewerbsverfälschung	138
(iv) Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels	138
(v) Ergebnis: Grundsätzlich unzulässige Beihilfe	139
b) Rechtfertigung nach Art. 86 Abs. 2 EG	139
(i) Hinreichend präzise definierte Dienstleistung	140
(ii) Formelle Beauftragung und hinreichende Kontrolle	143
(iii) Keine Überkompensation	144
(iv) Ergebnis: Keine ausnahmsweise Rechtfertigung	145
II. Sekundärrecht	145
1. Transparenzrichtlinie	145
a) Anwendbarkeit	146
b) Resultierende Verpflichtungen	147
2. Fernsehrichtlinie	148
a) Inhaltliche Vorgaben	149
b) Resultierende Verpflichtungen	150
D. Zusammenfassung	150
I. Beihilferechtlich bedingte Strukturvorgaben	151
II. Rückwirkungen auf nationales Verfassungsrecht	153

Kapitel 5: Rechtsrahmen für präzisierende Regulierung	155
A. Primärer Handlungsadressat	155
I. Primat der Legislative	155
1. Ausgestaltungspflicht des Rundfunkgesetzgebers	155
2. Grenzen der Ausgestaltungspflicht	157
a) Staatsfreiheit des Rundfunks	157
b) Reichweite des Gebotes der Staatsfreiheit	158
c) Korrektur bestehender Fehlentwicklungen	161
II. Kompetenzielle Zuständigkeit	162
1. Übertragungstechnik	162
2. Wirtschaftliche Dimension des Rundfunks	163
3. Auslandsrundfunk	163
B. Rechtliche Einordnung der Handlungsalternativen	164
I. Schrankengesetze	164
1. Zielsetzung	164
2. Materielle Anforderungen	165
a) Spezifische Schrankenforderungen	165
b) Allgemeine Schrankenforderungen	166
II. Ausgestaltungen	167
1. Zielsetzung	168
2. Materielle Anforderungen	169
a) Freistellung von spezifischen Schrankenforderungen	169
b) Eingeschränkte Verhältnismäßigkeit	169
c) Untermaßverbot	171
III. Kategorisierung präzisierender Regulierung	172
1. Generelle Leitlinien der Kategorisierung	173
2. Kategorisierung der Präzisierungen	173
3. Leitlinien zur Bewertung von Ausgestaltungen im Einzelfall	174
C. Inhaltliche Handlungsalternativen	176
I. Materielle Ausgestaltungsoptionen	177
1. Qualitative Vorgaben	177
a) Inhaltliche Aufgabenpräzisierung	178
b) Sachliche Aufgabenpräzisierung	180
c) Programmliche Qualitätsvorgaben	181
2. Quantitative Vorgaben	181
a) Quotenvorgaben	182

b) Territoriale Begrenzungen.....	183
c) Programmzahlbegrenzungen	183
d) Sendezeitvorgaben.....	184
3. Wirkintensität der Vorgaben.....	184
4. Notwendige Abstraktionshöhe.....	186
II. Formelle Ausgestaltungsoptionen.....	187
1. Notwendigkeit prozeduralen Schutzes.....	188
2. Verfahrenstypen	188
a) Selbstbestimmte, eigenverantwortliche Präzisierung.....	188
b) Selbstbestimmte, kooperative Präzisierung.....	189
c) Fremdbestimmte Präzisierung	189
3. Intensität der prozeduralen Vorgaben	190
a) Festlegung des Zielwertes	190
b) Festlegung der Verfahrensgrundsätze	190
4. Handlungsformen prozeduraler Aufgabenbestimmung.....	191
5. Durchsetzbarkeit	192
D. Zusammenfassung	193
 Kapitel 6: Bestehende Präzisierungsbestimmungen.....	 199
A. Bestandsaufnahme nationaler Präzisierungen	199
I. Methodik und Systematik der Bestandsaufnahme	200
1. Legislative Präzisierungen	200
2. Anstaltsautonome Präzisierungen	201
II. Legislative Präzisierungen	201
1. Mindestpräzisierungsniveau.....	201
2. Gesamtdeutsche Staatsverträge.....	203
a) Rundfunkstaatsvertrag.....	203
(i) Zielsetzung und Anwendungsbereich	204
(ii) Materielle Präzisierungen	204
(1) Inhaltliche Präzisierungen	204
(2) Sachliche Präzisierungen	206
(3) Quantitative Präzisierungen.....	207
(iii) Formelle Präzisierungen	209
(iv) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	212
b) Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag	212
c) ARD-Staatsvertrag	213

(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	213
(ii) Materielle Präzisierungen	214
(iii) Formelle Präzisierungen	214
d) ZDF-Staatsvertrag	215
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	215
(ii) Materielle Präzisierungen	215
(1) Inhaltliche Präzisierungen	215
(2) Sachliche Präzisierungen	216
(iii) Formelle Präzisierungen	217
(iv) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	217
e) DLR-Staatsvertrag	218
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	218
(ii) Materielle Präzisierungen	218
(1) Inhaltliche Präzisierungen	218
(2) Sachliche Präzisierungen	218
(iii) Formelle Präzisierungen	219
(iv) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	219
3. Bundesgesetz: DW-Gesetz	220
a) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm	220
b) Materielle Präzisierungen	221
(i) Inhaltliche Präzisierungen	221
(ii) Sachliche Präzisierungen	221
(iii) Quantitative Präzisierungen	223
c) Formelle Präzisierungen	223
d) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	226
4. Mehr-Länder-Staatsverträge	226
a) SWR-Staatsvertrag	227
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	227
(ii) Materielle Präzisierungen	227
(1) Inhaltliche Präzisierungen	227
(2) Sachliche Präzisierungen	228
(iii) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	229
b) NDR-Staatsvertrag	229
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	230
(ii) Materielle Präzisierungen	230
(1) Inhaltliche Präzisierungen	230
(2) Sachliche Präzisierungen	230

(3) Quantitative Präzisierungen.....	231
(iii) Formelle Präzisierungen	232
(iv) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	232
c) MDR-Staatsvertrag.....	233
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	233
(ii) Materielle Präzisierungen	234
(1) Inhaltliche Präzisierungen	234
(2) Sachliche Präzisierungen.....	234
(3) Quantitative Präzisierungen.....	235
(iii) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	235
d) RBB-Staatsvertrag.....	236
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	236
(ii) Materielle Präzisierungen	236
(1) Inhaltliche Präzisierungen	236
(2) Sachliche Präzisierungen.....	236
(iii) Formelle Präzisierungen	237
(iv) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	238
5. Landesgesetze	238
a) WDR-Gesetz.....	238
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	238
(ii) Materielle Präzisierungen	239
(1) Inhaltliche Präzisierungen	239
(2) Sachliche Präzisierungen.....	239
(iii) Formelle Präzisierungen	241
(iv) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	242
b) BR-Gesetz.....	243
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	243
(ii) Materielle Präzisierungen	243
(1) Inhaltliche Präzisierungen	243
(2) Sachliche Präzisierungen.....	243
(iii) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	244
c) HR-Gesetz	244
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	245
(ii) Materielle Präzisierungen	245
(1) Inhaltliche Präzisierungen	245
(2) Sachliche Präzisierungen.....	245
(iii) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	245

d) Saarländisches Mediengesetz	246
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	246
(ii) Materielle Präzisierungen	246
(1) Inhaltliche Präzisierungen	246
(2) Sachliche Präzisierungen	246
(iii) Formelle Präzisierungen	247
(iv) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	247
e) RB-Gesetz.....	247
(i) Anwendungsbereich und zentrale Aufgabennorm.....	248
(ii) Materielle Präzisierungen	248
(1) Inhaltliche Präzisierungen	248
(2) Sachliche Präzisierungen	248
(iii) Interne Programmkontrolle und Rechtsaufsicht	249
III. Anstaltsautonome Präzisierungen	249
1. Zwischenanstaltliche Verwaltungsvereinbarungen	249
a) ARD-Fernsehvertrag	250
b) 3Sat-Vertrag	251
(i) Materielle inhaltliche Präzisierungen.....	251
(ii) Materielle quantitative Präzisierungen.....	252
c) Gründungsvertrag ARTE G.E.I.E.	252
(i) Materielle inhaltliche Präzisierungen.....	252
(ii) Materielle quantitative Präzisierungen.....	253
d) Verwaltungsvereinbarung Kinderkanal.....	253
(i) Materielle inhaltliche Präzisierungen.....	253
(ii) Materielle sachliche Präzisierungen.....	253
(iii) Materielle quantitative Präzisierungen.....	254
e) Verwaltungsvereinbarung PHOENIX.....	254
(i) Materielle inhaltliche Präzisierungen.....	254
(ii) Materielle sachliche Präzisierungen.....	254
2. Anstaltsinterne Normsetzung	254
a) Richtlinien	255
(i) Präzisierungspflicht aus § 11 Abs. 4 S. 1 RfStV	256
(1) ARD	256
(2) ZDF.....	258
(3) DLR	259
(ii) Präzisierungspflicht aus § 5 Abs. 3 S. 1 NDR-StV.....	260
(1) Materielle Präzisierungen	261

(2) Formelle Präzisierungen	261
(iii) Präzisierungspflicht aus § 23 Abs. 4 S. 1 SMG	261
(1) Materielle Präzisierungen	261
(2) Formelle Präzisierungen	262
b) Satzungen	262
(i) ZDF	262
(ii) Andere	263
3. Selbstverpflichtungen	263
a) Präzisierungspflicht aus § 11 Abs. 4 S. 3 RfStV	265
(i) ARD	265
(1) Leitlinien 2005/2006	265
(2) Bericht 2005/2006 und Leitlinien 2007/2008	268
(ii) ZDF	269
(1) Programmperspektiven 2005/2006	269
(2) Programmperspektiven 2007/2008	271
(iii) DLR	272
(1) Bericht 2005/2006	272
(2) Bericht 2007/2008	273
b) Präzisierungspflicht aus § 4 Abs. 6 RBB-StV	274
c) Präzisierungspflicht aus § 4a Abs. 1 S. 1 WDR-G	275
d) Präzisierungspflicht aus § 23 Abs. 4 S. 3, 4 SMG	277
e) Präzisierungspflicht aus § 5 Abs. 3 S. 2 NDR-StV	278
f) Präzisierungspflicht aus § 4a Abs. 1 S. 1, 2 DW-G	279
(i) Aufgabenplanung 2006-2009	279
(ii) Aufgabenplanung 2007-2010	282
B. Bewertung des nationalen Regulierungsregimes	282
I. Legislative Präzisierungen	283
1. Gesamtdeutsche Staatsverträge	284
a) Rundfunkstaatsvertrag	284
(i) Materielle Präzisierungen	284
(ii) Formelle Präzisierungen	285
b) ARD-, ZDF- und DLR-Staatsvertrag	286
(i) Zentrale Aufgabennormen	286
(ii) Materielle Präzisierungen	286
(iii) Formelle Präzisierungen	286
2. Bundesgesetz: DW-Gesetz	287
a) Zentrale Aufgabennorm	287

b) Materielle Präzisierungen.....	287
c) Formelle Präzisierungen.....	287
3. Mehr-Länder-Staatsverträge und Landesgesetze.....	289
a) Zentrale Aufgabennormen.....	289
b) Materielle Präzisierungen.....	289
c) Formelle Präzisierungen.....	290
4. Ergebnis.....	291
II. Anstaltsautonome Präzisierungen.....	292
1. Zwischenanstaltliche Verwaltungsvereinbarungen.....	293
2. Anstaltsinterne Normsetzung.....	293
3. Selbstverpflichtungen.....	296
4. Ergebnis.....	298
III. Interne Programmkontrolle.....	300
IV. Rechtsaufsicht.....	300
V. Ergebnis: Tatsächliches Präzisierungsbedürfnis.....	301
 Kapitel 7: Rechtliche Präzisierungspflicht.....	305
A. Präzisierung als verfassungsrechtliches Gebot.....	305
I. Konzeption des Bundesverfassungsgerichts.....	305
1. Beeinträchtigungen anderer Grundrechtsträger.....	306
a) Übermaßverbot.....	307
(i) Beeinträchtigungen privater Anbieter.....	307
(ii) Beeinträchtigungen der Gebührenzahler.....	310
b) Untermassverbot.....	312
2. Wesentlichkeitstheorie.....	313
3. Bestimmtheitsgebot.....	316
4. Gewaltenteilungsprinzip.....	320
5. Staatliche Schutzpflicht gegenüber Dritten.....	323
a) Dogmatische Grundlagen.....	323
b) Tatbestand der Schutzpflicht.....	324
6. Ergebnis.....	325
II. Subjektiv-objektiver Ansatz.....	326
1. Staatliche Schutzpflicht gegenüber Dritten.....	326
a) Tatbestand der Schutzpflicht.....	327
(i) Störer und Opfer.....	327
(ii) Grundrechtliches Schutzgut.....	328

(1) Maßnahmen jenseits des Kernbereiches	328
(2) Rundfunkunternehmerfreiheit	329
(iii) Rechtswidriger Eingriff	333
b) Rechtsfolge: Staatliche Schutzpflicht	335
(i) Objektiver Schutzbedarf	335
(ii) Subjektives Schutzbedürfnis	336
(iii) Umfang der Schutzpflicht	336
2. Beeinträchtigungen privater Anbieter	339
3. Sonstige verfassungsrechtliche Pflichten	340
4. Ergebnis	340
B. Präzisierung als gemeinschaftsrechtliches Gebot	341
I. Beihilferegime	341
II. Transparenzrichtlinie	343
III. Ergebnis	345
C. Zusammenfassung	345
I. Verfassungsrechtliche Präzisierungspflicht	345
II. Gemeinschaftsrechtliche Präzisierungspflicht	348
Kapitel 8: Maßnahmenkatalog	351
A. Konkreter Adressat der Präzisierungspflichten	351
B. Legislative Auftragspräzisierungen	352
I. Materielle Präzisierungen	352
1. Notwendige Präzisierungen	353
2. Optionale Verbesserungsmöglichkeiten	354
II. Formelle Präzisierungen	354
1. Notwendige Präzisierungen	354
2. Optionale Verbesserungsmöglichkeiten	357
a) Intensivierung der Bindungswirkung	357
b) Einführung einer externen Aufsichtsinstanz	358
(i) Leitbild Medienanstalt Berlin-Brandenburg	358
(ii) Bundesmedienanstalt	359
c) Intensivierung kooperativer Präzisierung	360
d) Restrukturierung der anstaltsinternen Aufsicht	361
C. Ergänzende Maßnahmen	362
I. Werbeverbot	362

II. Strategierat Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	363
III. Zentralstelle für Programmbeschwerden	364
D. Perspektive.....	364
I. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Ökonomisierung.....	365
II. Zusammenführung der Institutionen	366
1. Leitbild Office of Communications	367
2. Bundesmedienanstalt	367
3. Bundesagentur für Infrastruktur und Inhalte?.....	368
III. „Positive Approach“ als offensive Strategie.....	368
 Kapitel 9: Ergebnis der Untersuchung	371
A. Zur Dogmatik der Rundfunkfreiheit.....	371
B. Verfassungsrechtliche Präzisierungsvorgaben	372
C. Gemeinschaftsrechtliche Präzisierungsvorgaben	373
D. Rechtsrahmen präzisierender Regulierung	375
I. Rechtliche, legislative Handlungsalternativen	375
II. Tatsächliche, legislative Handlungsalternativen.....	375
E. Tatsächliches Präzisierungsbedürfnis.....	377
I. Legislative Präzisierungen	377
II. Anstaltsautonome Präzisierungen	378
III. Nebenergebnisse.....	380
F. Rechtliche Präzisierungspflicht	380
G. Maßnahmenkatalog	381
 Literaturverzeichnis	383
Relevante Rechtsprechung	401