

CHRISTOPHER MICHAEL DAVIS

Die »dienende«  
Rundfunkfreiheit  
im Zeitalter der  
sozialen Vernetzung

*Schriften zum Medienrecht  
und Kommunikationsrecht*

6

---

Mohr Siebeck

# Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht

herausgegeben von  
Christian von Coelln, Karl-Nikolaus Peifer  
und Karl-Eberhard Hain

6





Christopher Michael Davis

# Die „dienende“ Rundfunkfreiheit im Zeitalter der sozialen Vernetzung

Zum Erfordernis einer Neuordnung  
der Rundfunkverfassung am Beispiel  
der Sozialen Medien

Mohr Siebeck

*Christopher Michael Davis*, geboren 1985; Studium der Rechtswissenschaft in München; 2012 Zweite Juristische Staatsprüfung; Referendariat am OLG München; derzeit Justiziar, MKT Krankentransport Schmitt/Obermeier oHG.

ISBN 978-3-16-158233-2 / eISBN 978-3-16-158234-9

DOI 10.1628/978-3-16-158234-9

ISSN 2512-7365 / eISSN 2569-4359 (Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde von der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität als Dissertation angenommen. Das Verfahren fand seinen Abschluss im März 2019. Im September 2019 wurde die Arbeit mit dem „Fakultätspreis 2018“ eben jener Fakultät ausgezeichnet.

Hinter dem vorigen Satz verbirgt sich, das dürfte jedem Leser eines solchen Vorworts bewusst sein, ein langer und teilweise auch ein schwerer Weg. Auf diesem Weg haben mich zahlreiche Personen begleitet und unterstützt, denen – mindestens – ein Wort des Dankes gebührt.

Mein Doktorvater, Herr Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Peter M. Huber, ist hier zweifellos zuerst anzuführen: Stets war er darauf bedacht, dass in der Arbeit der „rote Faden“ erkennbar ist und seine scheinbar beiläufig geäußerten Ratschläge und Hinweise haben sich mit geradezu gespenstischer Treffsicherheit immer als richtig erwiesen, auch wenn ich dies zum Teil erst Monate später erkannt habe. Aber er hat nicht nur diese Arbeit betreut, er hat mein juristisches Denken seit dem Grundkurs im öffentlichen Recht und während meiner Zeit als Hilfskraft an seinem Lehrstuhl über all die Jahre nachhaltig geprägt. Auch dafür will ich mich bedanken.

Seit demselben Zeitpunkt begleitet mich auch Herr Michael Guttner, der vom Kommilitonen zu einem meiner besten Freunde geworden ist. Nicht nur war er mir ein wichtiger Diskussionspartner, der wilde Gedanken in die richtigen Bahnen gelenkt hat. Er hat sich auch unter Zeitdruck und unter Vernachlässigung der eigenen Doktorarbeit durch mein Manuskript gequält und wertvolle Hinweise gegeben. Ohne ihn wäre die Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen. Dafür und für alles andere bedanke ich mich.

Zwar fachfremd, dafür aber den psychischen Auswirkungen einer Dissertation auf deren Verfasser umso mehr ausgesetzt gewesen, ist meine liebe Frau, Frau Dr. med. Isabel Davis. Sie hat mich nach einigen wegen dieser Arbeit ausgefallenen Urlauben und zahllosen einsamen Abenden und Wochenenden dennoch geheiratet. Ich hoffe, ich mache das irgendwann wieder gut.

Eine besondere Erwähnung gebührt auch noch Frau Patrizia Kadlec, Frau Barbara Ziegler und Herrn Dr. jur. Andreas Ehresmann. Alle drei haben sich

das erste Entwurfsmanuskript der Arbeit zur Brust genommen und es vorzeigbar gemacht.

Schließlich will ich mich bei meinem Zweitgutachter Herrn Professor Dr. Martin Burgi bedanken, dessen Gutachten noch einige interessante Hinweise enthielt, die in die vorliegende Druckfassung eingeflossen sind. Gleichmaßen gebührt mein Dank auch den Herausgebern der Reihe, Herrn Professor Dr. Christian von Coelln, Herrn Professor Dr. Karl-Eberhard Hain und Herrn Professor Dr. Karl-Nikolaus Peifer, die mich mit einer schnellen positiven Aufnahmeentscheidung angenehm überrascht haben.

Nach all dem Dank komme ich nicht umhin, fachliche Hinweise zu geben. Nach Abschluss des Dissertationsverfahrens aber vor Drucklegung dieser Arbeit ist zum 1. Mai 2019 der 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Kraft getreten, der die Vorschriften über die öffentlich-rechtlichen Telemedien zumindest sprachlich deutlich geändert hat. Durch diese Änderungen haben sich jedoch letztlich keine Änderungen in den Aussagen dieser Arbeit ergeben. Gleichwohl habe ich mit Genehmigung der Fakultät an den relevanten Stellen einen Exkurs zur neuen Rechtslage eingefügt. Nach Abgabe der Arbeit ist zum 18. Dezember 2018 eine Änderung der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste in Kraft getreten. Da hier eine Umsetzungsfrist bis zum 19. September 2020 gilt, wurden diese Änderungen im Rahmen der Drucklegung nicht mehr berücksichtigt. Geänderte Erkenntnisse dürften sich durch sie gleichwohl dennoch nicht ergeben. Im Übrigen befindet sich die Arbeit auf dem Stand von März 2019.

München, im August 2019

Christopher Davis

# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XI
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXIII
<i>Teil I: Einleitung und tatsächliche Grundlagen</i> . . . . .	1
§ 1 Fragestellung und Gang der Untersuchung . . . . .	1
§ 2 Internet und Soziale Medien . . . . .	6
<i>Teil 2: Verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme</i> . . . . .	21
§ 3 Die dienende Rundfunkfreiheit – eine Sonderdogmatik . . . . .	21
<i>Teil III: Erforderliche Abkehr von der dienenden Rundfunkfreiheit</i> . . . . .	39
§ 4 Grundrechtsverweigerung durch die dienende Rundfunkfreiheit? . . . . .	39
§ 5 Rundfunk in der Medienwirkungsforschung . . . . .	79
§ 6 Dienende Rundfunkfreiheit als zwingende Vorgabe des GG? . . . . .	92
§ 7 Zwischenergebnis Teil III . . . . .	112
<i>Teil IV: Grundrechtliche Rekonstruktion der Rundfunkfreiheit</i> . . . . .	113
§ 8 Einfachrechtliche Bestandsaufnahme . . . . .	114
§ 9 Schutzbereich einer Rundfunkveranstalterfreiheit . . . . .	180
§ 10 Objektivrechtliche Grundrechtsfunktionen . . . . .	185
§ 11 Eingriff in die Rundfunkfreiheit . . . . .	197
§ 12 Rechtfertigung eines Eingriffs in die Rundfunkfreiheit . . . . .	202
§ 13 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im System einer Rundfunkveranstalterfreiheit . . . . .	244
§ 14 Zwischenergebnis Teil IV . . . . .	283

<i>Teil V: Anschlussfähigkeit einer Rundfunkveranstalterfreiheit an inter- und supranationales Recht</i> . . . . .	287
§ 15 Internationales Recht . . . . .	287
§ 16 Unionsrecht . . . . .	306
§ 17 Zwischenergebnis Teil V . . . . .	346
<i>Teil VI: Ergebnis und Zusammenfassung</i> . . . . .	347
§ 18 Ergebnis der Untersuchung . . . . .	347
§ 19 Zusammenfassung der Arbeit in Thesen . . . . .	350
Literaturverzeichnis . . . . .	355
Sachregister . . . . .	377

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXIII
Teil 1: Einleitung und tatsächliche Grundlagen . . . . .	1
§ 1 Fragestellung und Gang der Untersuchung . . . . .	1
A. Hinführung . . . . .	1
I. Anforderungen an eine Medienordnung . . . . .	2
II. Besondere technische Entwicklung und deren Auswirkung . . . . .	3
B. Fragestellung . . . . .	5
C. Gang der Untersuchung . . . . .	5
§ 2 Internet und Soziale Medien . . . . .	6
A. Internet . . . . .	7
I. World Wide Web . . . . .	8
II. Hohe Datengeschwindigkeiten . . . . .	9
III. Verbreitung . . . . .	10
B. Soziale Medien . . . . .	11
I. Zum Begriff . . . . .	11
II. Verschiedene Typen Sozialer Medien . . . . .	12
1. Video- und Bildercommunitys . . . . .	12
2. Blogs . . . . .	13
3. Twitter . . . . .	15
4. Soziale Netzwerke . . . . .	16
5. Live-Streaming-Plattformen . . . . .	17
III. Verbreitung und Nutzung . . . . .	18
C. Auswirkungen auf die Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern . . . . .	19

Teil II: Verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme . . . . .	21
§ 3 Die dienende Rundfunkfreiheit – eine Sonderdogmatik . . . . .	21
A. Meinungsfreiheit in der Demokratie . . . . .	21
B. Bedeutung der Rundfunkfreiheit in der Demokratie: Die dienende Freiheit . . . . .	23
C. Ausgestaltung durch den Gesetzgeber . . . . .	24
I. Der Weg zur positiven Ordnung – die Sondersituation des Rundfunks . . . . .	25
II. FRAG-Entscheidung: Strukturprinzipien und Loslösung von der Sondersituation . . . . .	26
1. Ausarbeitung der Strukturprinzipien . . . . .	26
2. Loslösung von der Sondersituation . . . . .	27
III. Duale Ordnung und Grundversorgung . . . . .	29
IV. Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten . . . . .	32
1. Zum Begriff . . . . .	32
2. Präzisierungsversuche für Internetaktivitäten . . . . .	34
D. Subjektivrechtliche Aspekte in der Position des BVerfG . . . . .	35
E. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Ausgestaltungsgesetze . . . . .	37
F. Zusammenfassung: die „dienende“ Rundfunkfreiheit als Sonderdogmatik . . . . .	38
 Teil III: Erforderliche Abkehr von der dienenden Rundfunkfreiheit . . . . .	 39
§ 4 Grundrechtsverweigerung durch die dienende Rundfunkfreiheit? . . . . .	39
A. Grundlegende Kritik am Konzept der dienenden Freiheit . . . . .	40
B. Reaktion auf die technische Entwicklung im Rahmen des Rundfunk- konzeptes des BVerfG . . . . .	41
C. Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff . . . . .	42
I. Technisches Element . . . . .	43
1. Grundlagen . . . . .	43
2. Das technische Element als Ausgangspunkt von Abgrenzungsschwierigkeiten . . . . .	43
II. Darbietung . . . . .	46
1. Grundsatz . . . . .	46
2. Unklarheit über die Schwelle der erforderlichen Meinungsbildungsrelevanz . . . . .	46
3. Verzicht auf das Merkmal der Darbietung . . . . .	48
III. Verbreitung an die Allgemeinheit . . . . .	49
1. Grundsatz . . . . .	49

2. Streitigkeiten um die Erfassung von Verteil-, Zugriffs- und Abrufdiensten . . . . .	50
a) Vergleich mit dem klassischen Rundfunk . . . . .	50
b) Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	52
3. Allgemeinheit: Die Rundfunkfreiheit als Massen kommunikationsgrundrecht . . . . .	56
a) Begriff der Massenkommunikation . . . . .	56
aa) Massenkommunikation nach Maletzke als Ausgangspunkt . . . . .	56
bb) Ende der Massenkommunikation durch die technische Entwicklung? . . . . .	57
(1) Ende der Massenkommunikation? . . . . .	57
(2) Anpassung des Modells der Massenkommunikation . . . . .	59
(a) Zeitliche Individualisierung des dispersen Publikums nicht maßgeblich . . . . .	60
(b) Einseitigkeit keine zwingende Voraussetzung von Massenkommunikation . . . . .	60
(c) Anpassung des Feldschemas der Massenkommunikation an geänderte Rahmenbedingungen . . . . .	61
(3) Fazit: Massenkommunikation als Kategorie der Kommunikation . . . . .	63
cc) Interpersonal-öffentliche Kommunikation und individualisierte Massenkommunikation . . . . .	63
(1) Interpersonal-öffentliche Kommunikation . . . . .	64
(2) Individualisierte Massenkommunikation . . . . .	65
(3) Fazit: Abgrenzungskriterien . . . . .	66
(a) Maßgeblichkeit der echten Interaktivität . . . . .	66
(b) Möglichkeit eigener Themensetzung und Produktionsweise des Inhalts . . . . .	66
(c) Reichweite . . . . .	67
b) Folgen der Rückbesinnung auf den Massenkommunikationsbegriff . . . . .	67
IV. Fazit: Maßgeblichkeit der Massenkommunikation . . . . .	67
D. Einordnung der Sozialen Medien . . . . .	67
I. Generelle Betrachtung eines Mediums oder individuelle Betrachtung der Mediennutzung? . . . . .	68
II. Einzelne Typen Sozialer Medien . . . . .	69
1. Bilder- und Videocommunitys . . . . .	69
2. Blogs . . . . .	71
3. Twitter . . . . .	72
4. Soziale Netzwerke . . . . .	72
5. Live-Streaming-Plattformen . . . . .	74
6. Fazit hinsichtlich der vorgenommenen Einordnung . . . . .	75

III. Fazit: Rundfunk als „Jedermann-Tätigkeit“ . . . . .	75
E. Bewältigung der technischen Entwicklung durch das Konzept der abgestuften Regulierung? . . . . .	75
I. Kritik am Konzept der abgestuften Regulierung . . . . .	76
II. Notkonstruktion als Regelfall . . . . .	77
F. Fazit: Grundrechtsverweigerung als Folge der dienenden Rundfunkfreiheit . . . . .	78
§ 5 Rundfunk in der Medienwirkungsforschung . . . . .	79
A. Grundsätzliche Validität des Arguments „besondere Wirkungsweise“? . . . . .	79
I. Ansätze der Medienwirkungsforschung . . . . .	80
1. Phasen in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung . . . . .	80
2. Unterschiedliche Wirkungsbegriffe . . . . .	81
3. Persuasion-Forschung . . . . .	82
a) Stimulus-Response-Modell . . . . .	82
b) Stimulus-Organism-Response-Modell . . . . .	83
c) Unterschiedliche Wirkungen je nach Verarbeitung durch den Rezipienten . . . . .	84
4. Nutzen- und Belohnungsansatz . . . . .	85
5. Agenda-Setting-Forschung . . . . .	85
6. Framing-Forschung . . . . .	86
7. Wissensklufthypothese . . . . .	87
8. Die Theorie der Schweigespirale . . . . .	88
9. Schlüsselkonzepte der Medienwirkungsforschung nach Schenk . . . . .	89
II. Fazit: Besondere Wirkungsweise nur als Variable . . . . .	91
B. Fazit: Keine Rechtfertigung der Sonderdogmatik durch die besondere Wirkungsweise des Rundfunks . . . . .	92
§ 6 Dienende Rundfunkfreiheit als zwingende Vorgabe des GG? . . . . .	92
A. Grammatikalische Auslegung . . . . .	93
B. Historisch-teleologische Auslegung . . . . .	95
I. Keine Anhaltspunkte für eine dienende Rundfunkfreiheit . . . . .	95
1. Materialien der Sitzungen des Grundsatzausschusses . . . . .	95
2. Folgerungen aus der Diskussion im Grundsatzausschuss . . . . .	97
II. Historisch-teleologische Überlegungen . . . . .	98
1. Entwicklungen in der Weimarer Republik . . . . .	99
a) Vor 1926 . . . . .	99
b) Die Rundfunkgesellschaften . . . . .	100
aa) Die Deutsche Stunde . . . . .	100
bb) Die „Drahtloser Dienst AG für Buch und Presse“ (DraDAG) . . . . .	101

cc) Die Regionalgesellschaften . . . . .	102
dd) Die Reichsrundfunkgesellschaft mbH . . . . .	103
c) Die „erste“ Rundfunkordnung 1926 . . . . .	105
d) Die Rundfunkordnung 1932 . . . . .	106
e) Zusammenfassung der Rundfunkgeschichte bis 1933 . . . . .	107
2. Zeit des Nationalsozialismus . . . . .	108
a) Organisatorische Maßnahmen . . . . .	108
b) Bewertung . . . . .	109
3. Fazit zur historisch-teleologischen Auslegung . . . . .	110
C. Systematische Auslegung . . . . .	111
D. Fazit: Dienende Rundfunkfreiheit nicht zwingend . . . . .	112
§ 7 Zwischenergebnis Teil III . . . . .	112
Teil IV: Grundrechtliche Rekonstruktion der Rundfunkfreiheit . . . . .	113
§ 8 Einfachrechtliche Bestandsaufnahme . . . . .	114
A. Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff als Trennlinie . . . . .	115
I. Positive Merkmale des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs . . . . .	115
1. Linearität . . . . .	116
2. Bewegtbild oder Ton . . . . .	118
3. Verbreitung an die Allgemeinheit mittels elektromagnetischer Schwingungen . . . . .	119
II. Die negativen Merkmale des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs . . . . .	119
1. Weniger als 500 potenzielle Nutzer . . . . .	119
2. Bestimmung zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten . . . . .	120
3. Ausschließliche Verfolgung persönlicher oder familiärer Zwecke . . . . .	120
4. Fehlende journalistisch-redaktionelle Aufbereitung . . . . .	121
5. Sendungen, die gegen Einzelentgelt freigeschaltet werden . . . . .	122
III. Kein separates Kriterium der Darbietung mehr . . . . .	122
IV. Subsumtion der Sozialen Medien unter den einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff . . . . .	123
B. Der Begriff der Telemedien . . . . .	125
C. Zulassungserfordernis für privaten Rundfunk . . . . .	127
I. Rundfunkveranstalter . . . . .	127
II. Zulassungsvoraussetzungen . . . . .	128
1. Persönliche Zulassungsvoraussetzungen . . . . .	128
2. Zuverlässigkeit und sachliche Zulassungsvoraussetzungen . . . . .	129
a) Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit . . . . .	129
b) Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht . . . . .	130

aa) Grundlagen . . . . .	130
bb) Medienkonzentrationsrechtliche Zulassungs- voraussetzungen . . . . .	132
(1) Die Vermutungsregeln des § 26 Abs. 2 RStV . . . . .	132
(a) Zuschaueranteil . . . . .	133
(b) Zurechenbare Zuschaueranteile . . . . .	133
(c) Marktbeherrschende Stellung auf einem medienrelevanten verwandten Markt . . . . .	135
(d) Gesamtbeurteilung der Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten . . . . .	136
(e) Bonusregelung . . . . .	136
(2) § 26 Abs. 1 RStV als eigener Tatbestand . . . . .	137
(3) Rechtsfolgen vorherrschender Meinungsmacht . . . . .	140
cc) Binnenplurale Vielfaltssicherungen . . . . .	140
(1) Sendezeit für unabhängige Dritte . . . . .	140
(2) Einrichtung eines Programmbeirats . . . . .	142
3. Voraussetzungen bei juristischen Personen . . . . .	142
4. Ausschluss öffentlich-rechtlicher Organisationsformen . . . . .	143
III. Das Zulassungsverfahren . . . . .	143
D. Zusammenschlusskontrolle nach dem GWB . . . . .	145
E. Überblick über die einfachgesetzliche Rechtslage für private Telemedienangebote . . . . .	147
I. Ausschließlich persönlichen Zwecken dienende Telemedien . . . . .	148
II. Geschäftsmäßige, in der Regel gegen Entgelt angebotene Telemedien . . . . .	149
III. Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten . . . . .	150
F. Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Finanzierung . . . . .	151
I. Bestands- und Entwicklungsgarantie . . . . .	152
II. Finanzierung . . . . .	153
G. Vorschriften betreffend öffentlich-rechtliche Telemedien . . . . .	154
I. Überblick über den Regelungsmechanismus der §§ 11d ff. RStV . . . . .	155
II. Begriff des Telemedienangebots . . . . .	156
III. Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung . . . . .	157
IV. Sendungsbezogene und nicht sendungsbezogene Telemedien . . . . .	158
V. Verbot presseähnlicher nicht sendungsbezogener Angebote . . . . .	160
VI. Archive . . . . .	162
VII. Drei-Stufen-Test, § 11f Abs. 4 RStV . . . . .	162
1. Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft . . . . .	164
2. Beitrag zum publizistischen Wettbewerb . . . . .	165
3. Ermittlung der Kosten des geplanten Angebots . . . . .	168

VIII. Einordnung öffentlich-rechtlicher Sozialer Medien am Beispiel	
von tagesschau.de und der ARD-Korrespondenten . . . . .	168
1. Beispiel I: tagesschau.de . . . . .	168
a) Verwendete Erscheinungsformen der Sozialen Medien . . . . .	168
b) Telemedienkonzept „tagesschau.de“ und Weiterentwicklung . . . . .	169
c) Einfachrechtliche Bewertung des Angebotes von tagesschau.de in den Sozialen Medien . . . . .	170
aa) Facebook, Twitter und YouTube . . . . .	171
bb) Instagram . . . . .	173
2. Beispiel II: Aktivität der ARD-Korrespondenten in den Sozialen Medien . . . . .	174
a) Verwendete Erscheinungsformen . . . . .	174
b) Zurechnung zu den Rundfunkanstalten . . . . .	175
c) Einfach-rechtliche Bewertung . . . . .	175
3. Fazit: Existenz zulässiger und unzulässiger öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote . . . . .	176
IX. Zur Rechtslage nach dem 22. RÄStV . . . . .	176
1. Begriff des Telemedienangebots . . . . .	177
2. Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung . . . . .	178
3. Sendungsbezug und Verbot der Presseähnlichkeit . . . . .	178
4. Drei-Stufen-Test, § 11f Abs. 4 RStV n. F. . . . .	179
5. Bestandsschutz für bestehende Telemedienkonzepte . . . . .	179
6. Fazit: Erweiterung des Spielraums der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten . . . . .	180
§ 9 <i>Schutzbereich einer Rundfunkveranstalterfreiheit</i> . . . . .	180
A. Rundfunkbegriff . . . . .	180
B. Geschützte Tätigkeiten . . . . .	181
I. Publizistische Tätigkeiten . . . . .	181
II. Wirtschaftliche Tätigkeiten . . . . .	182
C. Grundrechtsträger . . . . .	184
§ 10 <i>Objektivrechtliche Grundrechtsfunktionen</i> . . . . .	185
A. Die bisherige Grundrechtsausgestaltung als Erfüllung einer Schutzpflicht . . . . .	186
I. Ursprung und Voraussetzungen von Schutzpflichten . . . . .	186
II. Schutzpflicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	190
III. Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren . . . . .	193
B. Objektivrechtliche Dimension einer Rundfunkveranstalterfreiheit . . . . .	196
C. Fazit: Schutzpflicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG verlangt pluralen Rundfunk . . . . .	196

§ 11 <i>Eingriff in die Rundfunkfreiheit</i> . . . . .	197
A. Dogmatik des Grundrechtseingriffs . . . . .	197
B. Regelungen der privaten Rundfunkordnung als Eingriffe in die Rundfunkfreiheit . . . . .	200
§ 12 <i>Rechtfertigung eines Eingriffs in die Rundfunkfreiheit</i> . . . . .	202
A. Der qualifizierte Gesetzesvorbehalt in Art. 5 Abs. 2 GG . . . . .	202
I. Qualifizierter Gesetzesvorbehalt in Art. 5 Abs. 2 GG . . . . .	202
1. Allgemeine Gesetze i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG . . . . .	202
a) Historische Ursprünge der allgemeinen Gesetze . . . . .	202
b) Sonderrechtslehre und Abwägungslehre . . . . .	204
c) Die Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	207
aa) Kombinationsansatz des BVerfG . . . . .	207
bb) Weiterentwicklung der Dogmatik im Wunsiedel-Beschluss . . . . .	208
cc) Fazit: Abschließende Zusammenfassung und Bewertung der BVerfG-Rechtsprechung . . . . .	211
d) Anwendung auf die Rundfunkfreiheit . . . . .	211
e) Fazit: Merkmale der allgemeinen Gesetze i. S. v. Art. 5 Abs. 2 GG . . . . .	213
2. Jugendschutz und das Recht der persönlichen Ehre i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG . . . . .	213
3. Wechselwirkungslehre . . . . .	215
II. Untersuchung von Regelungen der privaten Rundfunkordnung . . . . .	215
1. Telemedienbegriff und einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff . . . . .	216
2. Das Zulassungserfordernis für privaten Rundfunk . . . . .	217
3. Die Zusammenschlusskontrolle nach dem GWB . . . . .	217
4. An Telemedien privater Anbieter gestellte Impressumspflichten . . . . .	218
B. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung . . . . .	219
I. Verhältnismäßigkeit bei mehrdimensionalen Freiheitsproblemen . . . . .	220
II. Legitimer Zweck . . . . .	222
1. Erfüllung der Schutzpflicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	223
2. Weitere Zwecke . . . . .	224
III. Geeignetheit . . . . .	225
IV. Erforderlichkeit . . . . .	226
1. Normen zur Erfüllung der aus der Meinungsfreiheit fließenden Schutzpflicht . . . . .	226
a) Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers in Rechtsprechung und Schrifttum . . . . .	227
aa) Grundlagen . . . . .	227
bb) Anwendung auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG . . . . .	230
cc) Umsetzung in der privaten Rundfunkordnung . . . . .	231

b) Platz für ein Konzept der abgestuften Regulierung . . . . .	232
aa) Grundlagen . . . . .	232
bb) Konzept der abgestuften Regulierung in der privaten Rundfunkordnung . . . . .	234
(1) Zulassungserfordernis mit Konzentrationskontrolle und Zulassungsverfahren . . . . .	234
(2) Impressumspflichten bei Telemedien . . . . .	235
2. Zusammenschlusskontrolle nach dem GWB . . . . .	237
3. Fazit: Erforderlicher Eingriff in die Rundfunkfreiheit . . . . .	238
V. Zumutbarkeit . . . . .	238
1. Zulassungserfordernis mit Konzentrationskontrolle und Zulassungsverfahren . . . . .	239
2. Zusammenschlusskontrolle nach dem GWB . . . . .	241
3. Impressumspflichten . . . . .	242
4. Fazit: Zumutbarkeit der privaten Rundfunkordnung . . . . .	243
C. Fazit: Rechtfertigung von Regelungen der privaten Rundfunkordnung . . . . .	243

§ 13 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im System einer  
Rundfunkveranstalterfreiheit . . . . . 244

A. Das Verhältnis des Gesetzgebers zu privaten Rundfunkanbietern . . . . .	245
I. Eingriff durch Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks . . . . .	245
1. Eingriff in Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG durch Konkurrenz . . . . .	245
a) Kein Schutz vor publizistischer Konkurrenz im Rundfunkkonzept des BVerfG . . . . .	245
b) Unübertragbarkeit auf eine Rundfunkveranstalterfreiheit . . . . .	246
c) Öffentliche Konkurrenz und Art. 12 Abs. 1 GG . . . . .	247
aa) Schutzbereichslösung des BVerwG . . . . .	247
bb) Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	248
cc) Kritik in der Literatur . . . . .	248
dd) Eingriffsschwelle . . . . .	250
d) Übertragung der Grundsätze auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG . . . . .	251
2. Eingriff durch Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks . . . . .	253
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz . . . . .	254
1. Einhaltung des qualifizierten Gesetzesvorbehalts . . . . .	254
2. Insbesondere: Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie . . . . .	254
3. Verhältnismäßigkeitsprüfung . . . . .	256
a) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als solcher . . . . .	256
b) Insbesondere: Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk . . . . .	260
c) Insbesondere: Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks . . . . .	262

aa) Verhältnismäßigkeit eines sendungsbezogenen Telemedienangebots . . . . .	263
(1) Legitimer Zweck . . . . .	263
(2) Geeignetheit . . . . .	263
(3) Erforderlichkeit . . . . .	263
(4) Angemessenheit . . . . .	264
(5) Fazit: Sendungsbezogenes Telemedienangebot verfassungsgemäß . . . . .	265
bb) Verhältnismäßigkeit eines nicht-sendungsbezogenen Telemedienangebots . . . . .	266
(1) Legitimer Zweck und Geeignetheit . . . . .	266
(2) Erforderlichkeit . . . . .	266
(3) Angemessenheit . . . . .	266
(a) Presseähnlichkeit . . . . .	267
(b) Orientierungsfunktion . . . . .	267
(c) Grundrechtliche Aufladung des Drei-Stufen-Tests . . . . .	268
(4) Fazit: § 11d Abs. 2 Nr. 3 und 4 RStV sowie § 11f RStV verfassungsgemäß . . . . .	269
III. Fazit: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in derzeitiger Ausprägung verfassungsrechtlich gerechtfertigt . . . . .	270
IV. Zur Rechtslage nach dem 22. RÄStV . . . . .	270
1. Presseähnlichkeit . . . . .	271
2. Grundrechtliche Aufladung des Drei-Stufen-Tests . . . . .	271
3. Orientierungsfunktion . . . . .	271
4. Fazit: Öffentlich-rechtlicher Telemedienauftrag auch nach dem 22. RÄStV gerechtfertigt . . . . .	272
B. Das Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu den privaten Rundfunkveranstaltern . . . . .	272
I. Grundrechtsbindung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten . . . . .	272
II. Folgen der Rechtfertigungsbedürftigen Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks . . . . .	273
C. Das Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum Gesetzgeber . . . . .	274
I. Grundrechtsträgerschaft öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten . . . . .	275
II. Regelungsspielraum des Gesetzgebers . . . . .	278
III. Rechtfertigungsbedürfnis für Vorgaben bzgl. öffentlich-rechtlicher Telemedien? . . . . .	280
IV. Zur Rechtslage nach dem 22. RÄStV . . . . .	282
D. Fazit: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in derzeitiger Ausprägung als Möglichkeit . . . . .	282
§ 14 Zwischenergebnis Teil IV . . . . .	283

Teil V: Anschlussfähigkeit einer Rundfunkveranstalterfreiheit an inter- und supranationales Recht . . . . .	287
§ 15 Internationales Recht . . . . .	287
A. Art. 10 EMRK . . . . .	287
I. Der Einfluss der EMRK auf das Grundgesetz . . . . .	288
II. Anschlussfähigkeit einer Rundfunkveranstalterfreiheit an Art. 10 EMRK . . . . .	289
1. Schutzniveau des Art. 10 EMRK . . . . .	289
a) Einheitliches Kommunikationsgrundrecht . . . . .	289
b) Rundfunkfreiheit als subjektives Recht . . . . .	290
c) Organisation der Rundfunkordnung unter Art. 10 EMRK . . . . .	292
aa) Grundsätzliche Funktion des Abwehrmechanismus von Art. 10 EMRK . . . . .	293
bb) Ausdehnung der möglichen Rechtfertigungsziele durch Art. 10 Abs. 1 S. 3 EMRK . . . . .	296
cc) Vom EGMR anerkannte Rechtfertigungsziele für Regelungen der Rundfunkordnung . . . . .	297
dd) Besonderheiten für neue Medien? . . . . .	299
2. Vergleich der Schutzniveaus von Art. 10 EMRK und einer Rundfunkveranstalterfreiheit des GG . . . . .	302
B. Weitere internationale Rechtsquellen . . . . .	303
I. Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen . . . . .	304
II. UNESCO Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen . . . . .	304
III. Fazit: Anschlussfähigkeit gegeben . . . . .	305
C. Fazit: Kein entgegenstehendes internationales Recht . . . . .	305
§ 16 Unionsrecht . . . . .	306
A. Primärrecht . . . . .	306
I. Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 AEUV . . . . .	306
1. Einfluss der Dienstleistungsfreiheit auf die nationale Rundfunkordnung . . . . .	307
2. Rundfunk unter der Dienstleistungsfreiheit . . . . .	310
a) Rundfunk als grenzüberschreitende Dienstleistung . . . . .	310
aa) Entgeltlichkeit der Dienstleistung . . . . .	310
bb) Grenzüberschreitendes Element . . . . .	312
cc) Rechtsprechung des EuGH . . . . .	313
b) Berücksichtigung objektiver Aspekte bei der Rechtfertigung einer Beschränkung . . . . .	314

3. Fazit: Anschlussfähigkeit einer Rundfunkfreiheit an die Dienstleistungsfreiheit . . . . .	317
II. Das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk . . . . .	317
III. Wettbewerbsrecht . . . . .	320
1. Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln im Rundfunkbereich . . . . .	320
2. Verhältnis zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten sowie dem Wettbewerbsrecht . . . . .	322
3. Anforderungen des sog. Beihilfenkompromisses . . . . .	323
IV. Art. 11 Abs. 2 GRCh . . . . .	325
1. Bindung der Mitgliedstaaten an die unionalen Grundrechte . . . . .	326
2. Das dogmatische Konzept des Art. 11 Abs. 2 GRCh . . . . .	329
a) Zusammenhang mit Art. 10 EMRK . . . . .	330
b) Art. 11 Abs. 2 GRCh als eigenes Grundrecht . . . . .	330
c) Das Grundrechtsverständnis des Art. 11 Abs. 2 GRCh . . . . .	331
aa) Wortlautanalyse . . . . .	331
bb) Übertragbarkeit der Bedeutung und Tragweite des Art. 10 EMRK nach Art. 52 Abs. 3 GRCh . . . . .	332
(1) Entsprechung . . . . .	333
(2) Rechtsfolge: Übertragung von Bedeutung und Tragweite . . . . .	336
(3) Anwendung auf Art. 11 Abs. 2 GRCh . . . . .	338
cc) Berücksichtigung objektivrechtlicher Rechtfertigungs- ziele in einer abwehrrechtlichen Dogmatik: Die Familia- press-Entscheidung des EuGH . . . . .	340
(1) Die Entscheidung im Einzelnen . . . . .	340
(2) Gültigkeit für den Rundfunk unter Art. 11 Abs. 2 GRCh? . . . . .	342
3. Anschlussfähigkeit einer Rundfunkveranstalterfreiheit . . . . .	344
B. Sekundärrecht . . . . .	344
C. Fazit: Einfachere Integration durch Rundfunkveranstalterfreiheit . . . . .	345
 <i>§ 17 Zwischenergebnis Teil V</i> . . . . .	 346
 Teil VI: Ergebnis und Zusammenfassung . . . . .	 347
<i>§ 18 Ergebnis der Untersuchung</i> . . . . .	347
<i>§ 19 Zusammenfassung der Arbeit in Thesen</i> . . . . .	350
Literaturverzeichnis . . . . .	355
Sachregister . . . . .	377

## Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARPA	Advanced Research Project Agency der Vereinigten Staaten von Amerika
AVMD-RiL	Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) 2010/13/EU, Abl. L 95 v. 15.04.2010, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2018/1808/EU, ABl. EU L. 303 vom 28.11.2019, S. 69. Die in dieser Arbeit zitierten Erwägungsgründe beziehen sich auf die bis zum 18.12.2018 geltende Fassung
BArch	Bundesarchiv
BaWüLT	Landtag von Baden-Württemberg
BayLT	Bayerischer Landtag
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (Europäische Organisation für Kernforschung)
CR	Computer und Recht
Dass.	Dasselbe
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselbe
Drs.	Drucksache
DraDAG	Drahtloser Dienst Aktiengesellschaft für Buch und Presse
DSL	Digital Subscriber Line
DSZR	Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten über die Sendezeit für unabhängige Dritte nach § 31 RStV (Drittssendezeitrichtlinie)

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EÜGF	Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
FfHrsg.	Fortführender Herausgeber
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hervh. d. d. Verf.	Hervorhebung durch den Verfasser
HGR	Handbuch der Grundrechte
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
IP-TV	Internet Protocol Television
JCom	Journal of Communication
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KB/s	Kilobyte pro Sekunde (Maßeinheit für Datenübertragungsgeschwindigkeit)
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
KuR	Kommunikation und Recht
LA	Liber Amicorum
LMA	Landesmedienanstalt
MdB	Mitglied des Bundestages
MMR	Multimedia und Recht
MP	Media Perspektiven
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NRWLT	Landtag Nordrhein-Westfalen
NSF	National Science Foundation der Vereinigten Staaten von Amerika
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. O.	ohne Ort
PBR	Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten über die Berufung, Zusammensetzung und Verfahrensweise von Programmbeiräten nach § 32 RStV (Programmbeiratsrichtlinie)
RÄStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (heute Bundesnetzagentur)
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RiL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache

RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RT	Reichstag
RuF	Rundfunk und Fernsehen (heutiger Titel Medien & Kommunikationswissenschaft)
s. a.	siehe auch
SMS	Short Message Service (Kurznachrichtendienst für Mobiltelefone)
TCP/IP	Transmission Control Protocol/Internet Protocol
ThürLT	Thüringer Landtag
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
U. S.	United States Reports
VDSL	Very High Speed Digital Subscriber Line
vgl.	vgl.
Verf.	Verfasser
VuR	Verbraucher und Recht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRP	Wettbewerb in Praxis und Recht
WWW	World Wide Web
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
ZUM	Zeitschrift für Urheber und Medienrecht

Im Übrigen werden die gebräuchlichen Abkürzungen verwendet.



## Teil I

# Einleitung und tatsächliche Grundlagen

## § 1 Fragestellung und Gang der Untersuchung

### A. Hinführung

„Das Internet ist für uns Alle Neuland.“<sup>1</sup> Diesen Satz bezog Bundeskanzlerin *Angela Merkel* zwar auf die im Juni 2013 bekanntgewordenen Internetüberwachungsmaßnahmen der Vereinigten Staaten von Amerika. Er zeigt aber, wie es prägnanter kaum möglich ist, die generellen Schwierigkeiten auf, vor die die schnelle gesellschaftliche Adaption neuer internetbasierter Technologien die im Vergleich tendenziell eher langsamen staatlichen Erkenntnisprozesse und Abläufe stellen. Denn technisch und in den Köpfen der Menschen ist das Internet schon lange „angekommen“<sup>2</sup>: Dies mag damit zu tun haben, dass einerseits die Übermittlung von Information über Distanz dem Menschen seit jeher ein großes Bedürfnis war<sup>3</sup> und die nötigen Technologien deswegen schnell adaptiert wurden. Andererseits aber passen sich die rechtlichen Rahmenbedingungen i. d. R. erst nachträglich an neue Gegebenheiten an, was bei sich schnell entwickelnden Regelungsmaterien vielfach zu einer erheblichen Differenz zwischen Regelungsbedarf und Regelungsbestand führt. Diese Differenz und ihre anzustrebende Verringerung wird wohl das Phänomen gewesen sein, das Bundeskanzlerin *Merkel* mit dem Begriff „Neuland“ zu umschreiben versucht hat.

---

<sup>1</sup> So die Bundeskanzlerin *Angela Merkel* auf der Pressekonferenz zum Staatsbesuch von US-Präsident *Obama* am 19.06.2013.

<sup>2</sup> *Warnke, M.*, Theorien des Internet, S. 11 verwendet gar die Formulierung „seiner [des Internets] seit einem halben Jahrhundert anhaltenden Blüte“.

<sup>3</sup> Siehe *Fechner, F.*, MedienR, Einleitung S. 1, der Medien als Mittel zur Abwehr von inneren und äußeren Gefahren sowie zur Verwaltung und zur Machterlangung und -bewahrung sieht, sowie Kap. 12 Rn. 6–7 wo dem Internet eine Völkerverständigungs- und Demokratiestärkungsfunktion zugesprochen wird. Auch *Abbate, J.*, *Inventing the Internet*, S. 93 f., nennt Kommunikation zwischen den Beteiligten als einen wesentlichen Gebrauch, für den der Vorläufer des Internets eigentlich gar nicht vorgesehen war. Bereits dort taucht auch das Problem des stetig zunehmenden Datenverkehrs, des „heavy traffic“ auf.

### I. Anforderungen an eine Medienordnung

In diesem unvermeidbaren „Zustand der Unvollständigkeit“<sup>4</sup> liegt die Konzeption des BVerfG einer an ihrer der Meinungsfreiheit dienenden Funktion ausgerichteten Rundfunkfreiheit seit über 60 Jahren wie ein Fels in der Brandung. Aus einer Zeit stammend, in der das Fernsehen noch nicht rund um die Uhr Programmbetrieb auf hunderten Sendern veranstaltete, transponierte das BVerfG sie bis in die heutige Medienwelt.<sup>5</sup> Nach wie vor muss der Gesetzgeber daher zur Erfüllung seiner durch das BVerfG interpretierten verfassungsrechtlichen Aufgabe die Rundfunkordnung einer der Meinungsfreiheit dienenden Rundfunkfreiheit entsprechend ausgestalten. Subjektive Rechtspositionen gibt es in diesem Konzept nur nach Maßgabe des einfachen Gesetzgebers. Die Rundfunkfreiheit stellt sich so als ein normgeprägtes Grundrecht dar.<sup>6</sup>

Gleichzeitig muss der Gesetzgeber aber auch Vorgaben europäischen Ursprungs gerecht werden: Die unionale Rechtsordnung erfasst den Rundfunk durch die Dienstleistungsfreiheit und nimmt so eine überwiegend wirtschaftliche Perspektive ein. Diese liegt den europäischen Rechtsakten auf dem Gebiet des Medienrechts, namentlich der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RiL<sup>7</sup>), und ebenso der Anwendung der Beihilfavorschriften des AEUV auf die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugrunde.

Diesen europa- und verfassungsrechtlichen Anforderungsprofilen versuchte der Gesetzgeber mit dem zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag gerecht zu werden, der am 18.12.2008 unterzeichnet und im Folgenden von den einzelnen Landesparlamenten ratifiziert wurde,<sup>8</sup> um am 01.06.2009 in Kraft zu treten (Art. 7 Abs. 4 12. RÄStV). Durch ihn wurden Änderungen am einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff und damit am Zentralbegriff des einfachgesetzlichen

<sup>4</sup> *Fechner, F.*, MedienR, Kap. 12 Rn. 1.

<sup>5</sup> Die letzte „große“ Rundfunkentscheidung ist derzeit BVerfGE 119, 181 – Rundfunkgebühren II, aber auch in neueren Entscheidungen wurde an der Dogmatik festgehalten, vgl. BVerfGE 121, 30, 63 ff. – Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen und BVerfGE 136, 9, 28 ff. – ZDF-Aufsichtsgremien und BVerfG Urt. v. 18.07.2018, 1 BVR 1675/16 u. a., Rn. 77 ff. – Rundfunkbeitrag.

<sup>6</sup> *Kingreen, T./Poscher, R.*, Grundrechte, Rn. 679; *Bethge, H.*, in: Sachs, GG, Art. 5 Rn. 95; vgl. auch *Flitsch, M.*, Die Funktionalisierung der Kommunikationsgrundrechte, S. 141.

<sup>7</sup> Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste 552/1989/EWG, ABl. EU L 298 vom 17.10.1989, S. 23, zuletzt geändert durch die Richtlinie 65/2007/EG, ABl. EU L 332 v. 18.12.2007, S. 27; mittlerweile abgelöst durch die neue Fassung der Richtlinie 13/2010/EU, ABl. EU L 95 v. 15.04.2010, S. 1, diese geändert durch die Richtlinie 2018/1808/EU, ABl. EU L 303 vom 28.11.2019, S. 69. Die in dieser Arbeit zitierten Erwägungsgründe beziehen sich auf die bis 18.12.2018 geltende Fassung.

<sup>8</sup> Vgl. z. B. BayLT-Drs. 16/260, BaWüLT-Drs. 14/3859, ThürLT-Drs. 4/4957.

Medienrechts vorgenommen, um ihn der AVMD-RiL entsprechend europarechtskonform zu gestalten, aber den alten, sich an der Rechtsprechung des BVerfG orientierenden Rundfunkbegriff dadurch nicht aufgeben zu müssen.<sup>9</sup> Zum anderen wurde mit dem 12. RÄStV der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Bezug auf Telemedien in den §§ 11d ff. RStV grundlegend konkretisiert.<sup>10</sup> Dies war (auch) der Umsetzung des sogenannten Beihilfenkompromisses geschuldet: Die Bundesrepublik hatte sich verpflichtet, den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Bezug auf Telemedien zu konkretisieren, um so die Rechtsansicht der EU-Kommission umzusetzen, nach der die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Beihilfe im Sinne der Art. 107 ff. AEUV darstellt.<sup>11</sup>

Diese europarechtlich bedingten Änderungen der einfachgesetzlichen Rundfunkordnung bilden einen Schlussstein einer Diskussion, die bereits nahezu ein Jahrzehnt zuvor einen Höhepunkt erreicht und schon in den 1980er Jahren begonnen hatte: Hatte das Aufkommen der sogenannten „neuen Dienste“ – gemeint sind vom klassischen Bild des Rundfunks als Fernsehen und Hörfunk abweichende Erscheinungsformen – Anfang der 1980er Jahre die Frage nach deren verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Behandlung aufgeworfen, erreichte die Diskussion 1998 den angesprochenen Höhepunkt, als der Rundfunkrechtsdogmatik des BVerfG „Revisionsbedürftigkeit“<sup>12</sup> attestiert wurde. Das BVerfG hielt jedoch an seinem Rundfunkkonzept fest, es betonte sogar dessen besondere Bedeutung gerade wegen der technischen Entwicklung.<sup>13</sup>

## II. Besondere technische Entwicklung und deren Auswirkung

Im letzten Jahrzehnt haben sich allerdings besondere Weiterentwicklungen bei den im Internet verfügbaren Angeboten abgezeichnet. Diese Weiterentwicklungen gehen über die im Rahmen des technischen Fortschritts gewöhnliche Etablierung neuer Standards und Qualitätsverbesserungen hinaus: Soziale Medien ermöglichen „das Internet zum Mitmachen“<sup>14</sup> (zur genauen Begriffsklärung siehe

---

<sup>9</sup> Z. B. NRWLT-Drs. 14/8630, S. 55 oder BayLT-Drs. 16/260, S. 12; zurecht kritisch dagegen *Schütz, R.*, MMR 2009, S. 228, 229 f.

<sup>10</sup> z. B. BayLT-Drs. 16/260, S. 16.

<sup>11</sup> Probleme werden/wurden in der Literatur insbesondere bei der Zurechnung des gewährten finanziellen Vorteils zum Staat gesehen, vgl. *Grzeszick, B.*, NVwZ 2008, S. 608, 611; *Hesse, A.*, AfP 2005, S. 499, 500.

<sup>12</sup> Statt aller hier: *Schoch, F.*, VVDStRL 57 (1998), S. 158, 193; daran hat sich auch weitere 20 Jahre später nichts geändert, vgl. *Cornils, M.*, ZUM 2019, S. 89, 96 f.

<sup>13</sup> BVerfGE 119, 181, 215 ff. – Rundfunkgebühren II und BVerfG Ur. v. 18.07.2018, 1 BVR 1675/16 u. a., Rn. 77 ff. – Rundfunkbeitrag.

<sup>14</sup> *Gscheidle, C./Fisch, M.*, MP 2007, S. 393.

unten § 2 B.). „Mitmachen“ meint hierbei einerseits das Erstellen von Inhalten, das selbst für nicht-technikaffine Nutzer immer einfacher und billiger wird. Andererseits nimmt es Bezug auf die Verbreitung der Inhalte, denn es ist nicht mehr erforderlich, dass eine Internetseite „von alleine“ ihr Publikum erreicht; dies erledigt der mitmachende Benutzer, der den jeweiligen Inhalt erneut über seine eigenen Sozialen Medien verbreitet. Nach und nach kann sich so ein Schneeballsystem der Verbreitung ergeben, das zu großer Reichweite führen kann.

Diese Entwicklung betrifft nicht nur Privatleute. Sowohl Print- als auch Onlinejournalisten nutzen beispielsweise Twitter zur Informationsgewinnung und -verbreitung.<sup>15</sup> Wie selbstverständlich haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten rege Aktivität im Bereich der Sozialen Medien entfaltet: Die ARD-„Tagesschau“ besitzt ein Facebook-Profil<sup>16</sup> und einen Twitter-Account<sup>17</sup> und das ZDF-Pendant „heute“ nutzt ebenfalls diese beiden Kanäle.<sup>18</sup> Ebenso verwenden die Landesrundfunkanstalten Twitter<sup>19</sup> und Facebook.<sup>20</sup> Auch die privaten Rundfunkveranstalter setzen ebenso diese Dienste ein.<sup>21</sup> Die seit der Einführung des Privatrundfunks bestehende Konkurrenz zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Anbietern<sup>22</sup> hat sich so zunächst auf Internetdienste und nun auch auf die Sozialen Medien übertragen. Die Angebote der professionellen Nutzer befinden sich auf technisch hohem Niveau – gleichzeitig werden aber die Angebote der nebenberuflichen oder hobbymäßigen Benutzer immer ausgereifter: Hochwertig produzierte Videos sind mit geringerem finanziellen Aufwand als früher zu erreichen und keine Seltenheit mehr. Den Nutzern gelingt es immer häufiger, sich zu professionalisieren und ihre Angebote hauptberuflich zu bereitzustellen.<sup>23</sup>

<sup>15</sup> So z. B. die Redaktion des Spiegel: @DerSPIEGEL (<https://twitter.com/DerSPIEGEL>, zuletzt abgerufen am 13.05.2019) oder die Redaktion der vom Printmagazin vollständig getrennten Nachrichteninternetseite Spiegel Online: @SPIEGELONLINE (<https://twitter.com/SPIEGELONLINE>, zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>16</sup> <https://www.facebook.com/tagesschau> (zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>17</sup> @tagesschau (<https://twitter.com/tagesschau>, zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>18</sup> Facebook: <https://www.facebook.com/ZDFheute> (zuletzt abgerufen am 13.05.2019) und Twitter: @ZDFheute (<https://twitter.com/ZDFheute>, zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>19</sup> Der Bayerische Rundfunk betreibt aktuell z. B. für sein Telemedienangebot BR 24 einen Twitter Account @BR24 (<https://twitter.com/br24>, zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>20</sup> Z. B. der Bayerische Rundfunk <https://de-de.facebook.com/BR24/> (zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>21</sup> Für den Sender ProSieben: Facebook: <https://www.facebook.com/ProSieben> (zuletzt abgerufen am 13.05.2019) und Twitter: @ProSieben (<https://twitter.com/ProSieben>, zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>22</sup> Dazu ausführlich statt aller *Jungheim, S.*, Medienordnung und Wettbewerbsrecht, S. 115 ff.

<sup>23</sup> Ein Beispiel hierfür ist z. B. das Komikertrio Y-Titty, das bis 2015 den in Deutschland

Die gerade geschilderten Entwicklungen sind mithin nicht nur bloßer technischer Fortschritt, sondern stellen vielmehr einen „fundamentalen Paradigmenwechsel“<sup>24</sup> in der Herstellung von Öffentlichkeit dar. Der Zugang zu publizistischer Macht ist durch sie erheblich erleichtert worden.<sup>25</sup> Es können nun Alle im Wege der Massenkommunikation mit Allen kommunizieren. Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne ist egalitär geworden.<sup>26</sup>

### B. Fragestellung

Eine Auslegung der Rundfunkfreiheit, wie sie das BVerfG seit 60 Jahren vornimmt, steht damit vor der Frage, ob sie dem gerade beschriebenen Paradigmenwechsel gerecht werden kann, oder ob die eingetretenen Veränderungen nicht einem Grundrechtsverständnis, das subjektive Rechte nur nach Ausgestaltung des einfachen Gesetzgebers zuerkennt, entgegenstehen. Letzterenfalls wäre eine Rekonstruktion von Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG in der klassischen Grundrechtsdogmatik angezeigt. Damit einher geht die Frage, ob eine solche grundrechtliche Rekonstruktion Veränderungen der einfachgesetzlichen Rundfunkordnung mit sich bringen muss und ob sie den internationalen und europäischen Anforderungen an die Rundfunkordnung gerecht werden kann.

### C. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit beantwortet diese Fragen, indem sie zunächst die für das Verständnis der „neuen Verbreitungsformen“ und den eingangs erwähnten Paradigmenwechsel notwendigen technischen Grundlagen knapp erörtert.

In einem ersten Hauptteil erfolgt dann eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme, in der als Ausgangspunkt der Überlegungen das Rundfunkkonzept des BVerfG dargestellt wird.

In einem zweiten Hauptteil wird sodann untersucht, ob dieses Rundfunkkonzept noch länger aufrechterhalten werden kann, und so der erste Teil der Frage-

---

meistgesehenen YouTube-Kanal – <http://www.youtube.com/user/YTITTY> (zuletzt abgerufen am 13.05.2019) – betrieb; weiteres Beispiel ist der YouTube Chanel Bibis Beauty Palace, <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/youtube-star-bibi-wirbt-junge-menschen-das-neue-werbe-business-a-1066678.html> (zuletzt abgerufen am 13.05.2019).

<sup>24</sup> Hohlfeld, R./Godulla, A., Das Phänomen der sozialen Medien, in: Hornung/Müller-Terpitz, *Rechtshandbuch Social Media*, Kap. 2 Rn. 58 a.E.; vgl. auch Fechner, F., *MedienR*, Kap. 12 Rn. 5, der von nachhaltiger Veränderung gesellschaftlicher Strukturen spricht.

<sup>25</sup> Hohlfeld, R./Godulla, A., Das Phänomen der sozialen Medien, in: Hornung/Müller-Terpitz, *Rechtshandbuch Social Media*, Kap. 2 Rn. 51 ff.; vgl. auch Paulus, A./Nölscher, P., *ZUM* 2017, S. 177, 183.

<sup>26</sup> Gersdorf, H., *Legitimation und Limitierung*, S. 57.

stellung beantwortet. Dafür maßgeblich ist zum einen die Situation der potentiellen Grundrechtsträger im Konzept einer dienenden Rundfunkfreiheit und welche Auswirkungen die technischen und gesellschaftlichen Veränderungen des letzten Jahrzehnts auf das Rundfunkkonzept des BVerfG bereits gezeitigt haben. Weiter ist zu erörtern, ob die Erkenntnisse der Medienwirkungsfor- schung überhaupt eine ausreichende Grundlage dafür bieten, die Rundfunkfrei- heit anders als andere Grundrechte zu verstehen. Überprüft werden muss zu- letzt, ob das GG überhaupt ein anderes Rundfunkkonzept als das des BVerfG zulässt.

Hierauf aufbauend erfolgt in einem dritten Hauptteil eine grundrechtliche Rekonstruktion der Rundfunkfreiheit in der klassischen Grundrechtsdogmatik. Dabei wird an exemplarisch ausgewählten Normen der einfachgesetzlichen Rundfunkordnung überprüft, ob die Rekonstruktion der Rundfunkfreiheit zwingende Änderungen auf einfachgesetzlicher Ebene nach sich ziehen muss. Auf eine einfachrechtliche Bestandsaufnahme folgt die Überprüfung der exem- plarisch ausgewählten Normen am Maßstab einer grundrechtlich rekonstruierten Rundfunkfreiheit. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dabei gesondert betrachtet.

Der vierte und letzte Hauptteil geht schließlich der Frage nach, ob das gefun- dene Ergebnis international- und europarechtlich anschlussfähig ist. Dabei wer- den die EMRK, weitere internationale Rechtsquellen sowie auf unionsrechtlicher Ebene das Primär- und Sekundärrecht in den Blick genommen.

## § 2 Internet und Soziale Medien

Das Internet – und damit neben der Digitalisierung der Inhalte<sup>27</sup> die Grundlage für die neuen Verbreitungsformen – entwickelte sich von einem Instrument der Individualkommunikation immer weiter hin zu einem der Massenkommunika- tion, das sich anschickt, selbst dem Fernsehen im klassischen Sinne den Rang abzulaufen. Diese Entwicklung wird dadurch befeuert, dass sich im Grunde alle „klassischen“ Medien wie Zeitung und Fernsehen des Internets (A.) als Übertra- gungsmedium bedienen.<sup>28</sup> Auf Empfängerseite wird die gesamte Medienland- schaft weniger durch verschiedenartige Empfangsgeräte rezipiert, sondern immer mehr durch Computer in unterschiedlichsten Formen (Desktop-PC, Lap-

<sup>27</sup> Dazu *Hamacher, A.*, Rundfunkbegriff im Wandel, S. 259.

<sup>28</sup> Ein Beispiel dafür ist etwa der Streit um die Tagesschau-App, einem Programm für mobile Endgeräte wie Smartphones und Tablet-PCs, über das die ARD Tagesschauh Inhalte über das Internet verbreitet; s. a. *Neuhoff, H.*, ZUM 2012, S. 371 und *Hain, K.-E./Brings, T.*, WRP 2012, S. 1495, 1496.

top-PC, Tablet-PC, Smartphone – letzteres wird von *Ory* sogar als „Konvergenzmaschine“<sup>29</sup> bezeichnet; sog. Endgerätekonvergenz<sup>30</sup>) und die mobile Nutzung nimmt weiter zu.<sup>31</sup> Das wiederum führt dazu, dass die rechtlichen Grenzen, die sich bisher an den technischen Grenzen orientierten (z. B. „Rundfunk“ wird über Antenne oder Kabel übertragen und von einem Fernseher oder Radio empfangen), ebenfalls verschwimmen. Diskutiert wird dies bereits seit fast 25 Jahren als „Konvergenz der Medien“.<sup>32</sup> Als aktuell letzte Stufe der Entwicklung hat sich das Internet durch die Sozialen Medien zu einem „Internet zum Mitmachen“ entwickelt (B.). Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern (C.).

### A. Internet

Das Internet selbst hat zwei auf den Anfang der 1960er Jahre zurückgehende Wurzeln: Die eine war der Wunsch des US-Militärs, in Zeiten der atomaren Bedrohung des Kalten Krieges ein Befehlsnetzwerk zu haben, das auch nach potentiellen Ausfällen einzelner Knoten noch in der Lage wäre, Befehle zu transportieren. Dies war bis dato mit den verwendeten Standleitungen, die immer nur Punkt A mit Punkt B verbanden, nicht zu erreichen.<sup>33</sup> Die andere Wurzel liegt in Großbritannien.<sup>34</sup> Dort sollten Großrechner effizienter genutzt werden, um nicht den Anschluss an die technische Entwicklung in den USA zu verlieren: Es sollten mehrere Aufgaben gleichzeitig bearbeitet werden können. Beide Probleme ließen sich mittels sog. *paketvermittelter Kommunikation* lösen: Der Befehl oder die Berechnung wurde in Pakete geteilt, die jeweils den effizientesten Weg zum Ziel nehmen konnten. Dort wurden sie wieder zu dem ursprünglichen Befehl oder der ursprünglichen Berechnung zusammengesetzt.

<sup>29</sup> *Ory, S.*, AfP 2010, S. 20, 20 f.

<sup>30</sup> *Holznagel, B./Dörr, D./Hildebrand, D.*, Elektronische Medien, S. 320 f.

<sup>31</sup> v. *Eimeren, B.*, MP 2013, S. 386, 387 ff.

<sup>32</sup> Der Begriff geht laut *Ory, S.*, AfP 2011, S. 19, 19, Fn. 2 zurück auf das „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen“ der Kommission, KOM 97/623, S. ii; *Gersdorf, H.*, Digitalisierung, S. 1 f. spricht das Phänomen schon 1995 an, freilich ohne den Begriff „Konvergenz“ zu verwenden. Zur Diskussion im Übrigen: *Vesting, Th.*, in: *Binder/Vesting*, Kommentar RundfunkR, Einf Rn. 18; *Fechner, F.*, MedienR Kap. 1 Rn. 4, Kap. 12 Rn. 3; *Neuhoff, H.*, ZUM 2012, S. 371, 371; *Hesse, A.*, RundfunkR, Kap. 6 Rn. 1; *Dörr, D.*, in: HK-RStV, § 2 RStV Rn. 11; sehr ausführlich auch zu den technischen Grundlagen *Jungheim, S.*, Medienordnung und Wettbewerbsrecht, S. 5 ff.; *Holznagel, B.*, NJW 2002, S. 2351, 2352; *Schoch, F.*, JZ 2002, S. 798, 798; sehr ausführlich ebenfalls mit technischen Grundlagen *Holznagel, B./Dörr, D./Hildebrand, D.*, Elektronische Medien, S. 320 ff.

<sup>33</sup> *Warnke, M.*, Theorien des Internet, S. 20 f.

<sup>34</sup> *Warnke, M.*, Theorien des Internet, S. 26 ff.

Diese Ideen fanden ihren Niederschlag im durch die staatliche Advanced Research Project Agency (ARPA) finanzierten „Erforschungs“-netz ARPANET, das die Universitäten Berkley, Los Angeles, Utah und Stanford verband und am 29.10.1969 um 22:20 den Betrieb aufnahm.<sup>35</sup> An Kommunikation über Bilder, Ton oder gar Videos war jedoch noch nicht zu denken.

Die erste Email wurde 1972 versandt<sup>36</sup> und war mehr ein Zufallsergebnis, weil das ARPANET entgegen seiner Bestimmung immer mehr zur Kommunikation zwischen den Entwicklern anstelle für den Transport militärischer Befehle gebraucht wurde.<sup>37</sup> 1983 schließlich wurde das ARPANET zu Forschungszwecken von dem militärischen Teil MILNET zusammen mit der Einführung des Kommunikationsprotokolls TCP/IP („Transmission Control Protocol/Internet Protocol“) abgetrennt.<sup>38</sup> TCP/IP ist auch heute noch die Grundlage des Internets und dient der Kommunikation zwischen den Knotenpunkten und der Übertragung von Daten in andere Teilnetze (deswegen „inter“-net). In den USA wurde seit 1983 bereits von der National Science Foundation ein eigenes Wissenschaftsnetz – das NSFNET – entwickelt, das 1986 online ging. 1990 schließlich wurde der Betrieb des ARPANET eingestellt und auf das NSFNET übertragen. Damit begann, da die staatlichen und militärischen Restriktionen endgültig weggefallen waren, das exponentielle Wachstum.<sup>39</sup>

### I. World Wide Web

Das, was den meisten Menschen als „Internet“ geläufig ist, ist das World Wide Web (WWW), d. h. ein System von über das Internet (i. S. d. vorherigen Absatzes) abrufbaren und über Links verbundenen Dokumenten. Im August 1992 wurde das bisher intern am Forschungszentrum CERN in der Schweiz entwickelte System von seinem Erfinder öffentlich gemacht.<sup>40</sup> Im engeren Sinn stellt das WWW nur einen der möglichen Dienste dar, die über das Internet angeboten werden, jedoch ist es sicherlich derjenige, der am stärksten zur Verbreitung dieses Mediums beigetragen hat und mittlerweile selbst zum Medium geworden ist – denn zahlreiche Angebote, seien es Übertragungen von Fernsehsendungen oder lediglich einen Text übertragende Ticker, werden über Seiten des WWW abgerufen.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> Warnke, M., Theorien des Internet., S. 33; Abbate, J., Inventing the Internet, S. 43 ff.

<sup>36</sup> Abbate, J., Inventing the Internet, S. 106 ff.; vgl. auch Teil I, Fn. 3.

<sup>37</sup> Abbate, J., Inventing the Internet, S. 107 zeigt, dass bereits nach kurzer Zeit der Traffic, der durch Email verursacht wurde, den aller anderen Netzwerkanwendungen überstieg.

<sup>38</sup> Warnke, M., Theorien des Internet, S. 44 ff.

<sup>39</sup> Warnke, M., Theorien des Internet, S. 49 f.

<sup>40</sup> Berners-Lee, T., Der Web Report, S. 79.

<sup>41</sup> Warnke, M., Theorien des Internet, S. 50.

## II. Hohe Datengeschwindigkeiten

Den Vorteilen, welche die paketvermittelte Kommunikation über eine Netzstruktur mit sich bringt, stehen auch Nachteile gegenüber. Die Zerlegung von Informationen in Pakete ist bei statischen Inhalten wie z. B. Text unproblematisch. Dies ändert sich jedoch, wenn auf beiden Seiten, d. h. bei Sender und Empfänger, der Zeitablauf eine Rolle zu spielen beginnt, beispielsweise bei Gesprächen oder audiovisuellen Inhalten. Um diese paketvermittelt übertragen zu können, muss sichergestellt sein, dass sie innerhalb kurzer Zeit beim Empfänger ankommen, damit die Pakete dort wieder in dem vom jeweiligen Inhalt vorgegeben Zeitrahmen zu einem zusammenhängenden Ganzen zusammengesetzt werden können. Da gleichzeitig der Sender auf eine Antwort wartet – etwa bei einem Telefongespräch über das Internet<sup>42</sup> – kann hierfür nicht einfach beliebig viel Zeit aufgewendet werden. Ebenso wenig kann dies bei Live-Übertragungen von audiovisuellen Inhalten geschehen: Eine langsame Verbindung würde hier zu einem „Stau“ und großen Wartezeiten zwischen den Einzelbildern der Übertragung führen.

Diesem systemimmanenten Problem kann man nur durch eine Erhöhung der Verbindungsgeschwindigkeit begegnen.<sup>43</sup> Die dazu nötigen Breitbandverbindungen<sup>44</sup> kamen in Deutschland mit der *DSL-Technologie* (Digital Subscriber Line) Ende der 1990er Jahre, also ca. sechs bis acht Jahre nach Veröffentlichung der Technologie des WWW, für Endkunden auf den Markt.<sup>45</sup> Zwischenzeitlich wurden andere Übertragungsnetze für eine Hochgeschwindigkeitsdatenübertragung nutzbar gemacht, wie Fernseekabel, Satellitenverbindungen und Stromleitungen; DSL bleibt aber mit einem Anteil von 75 % an den Breitbandzugängen die dominierende Technologie.<sup>46</sup> Bei einer DSL-Verbindung wird das i. d. R. schon bestehende Kupferkabel des Telefonnetzes, das noch Datenübertragungskapazität in Frequenzen jenseits der der Telefongespräche bietet, für die Inter-

---

<sup>42</sup> Das Beispiel der Telefonate bringt auch *Warnke, M.*, Theorien des Internet, S. 25. Jeder kennt das ähnlich gelagerte Problem einer schlechten Mobilfunkverbindung.

<sup>43</sup> *Gersdorf, H.*, Digitalisierung, S. 1. sieht die digitale Datenkompression als Grund für die Konvergenz – dies ist zu pauschal, denn zum einen ist digitale Kompression nur bis zu einem bestimmten Grad quasi datenverlustfrei möglich, zum anderen hat trotz der Kompression die Datenmenge z. B. eines Videos aufgrund der weiteren Steigerung der Auflösung immer weiter zugenommen. Lösung kann daher nur eine schnellere Verbindung sein. Eine gute Erklärung der Verbindungsgeschwindigkeit findet sich bei *Herrmann, G./Lausen, M.*, RundfunkR, § 2 Rn. 56.

<sup>44</sup> Es gibt verschiedene Auffassungen darüber, wann eine Verbindung abhängig von der Verbindungsgeschwindigkeit eine *Breitbandverbindung* ist. Das Statistische Bundesamt verwendet beispielsweise einen Grenzwert von 256 KB/s.

<sup>45</sup> *RegTP*, Jahresbericht 1999, S. 18.

<sup>46</sup> *BNetzA*, Jahresbericht 2016, S. 50.

netzverbindung nutzbar gemacht. Dies hat den Vorteil, dass keine zusätzlichen Leitungen verlegt werden müssen. Schließlich sind noch höhere Übertragungsgeschwindigkeiten über *VDSL* erzielbar, (Very High Speed Digital Subscriber Line), das über Glasfasernetze<sup>47</sup> ermöglicht wird. Diese bieten die Möglichkeit des sog. „Tripple Play“,<sup>48</sup> d. h. Telefonie, Internet und Fernsehen gleichzeitig zu übertragen. Hinzu kommt, dass im Wege der *Technologie-Konvergenz* verschiedene Netze zusammenfallen bzw. mehrere Netze durch ein anderes ersetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist die Substitution des (Telefon-) Festnetzes durch das Mobilfunknetz, weil die Menschen immer mobiler werden und der Mobilfunk immer günstiger wird.<sup>49</sup>

### III. Verbreitung

Im Jahr 1998, nur sechs Jahre nach dem Onlinegang des WWW, besaßen bereits 8 % der bundesdeutschen Haushalte einen Internetzugang,<sup>50</sup> 2003 waren es schon 43 %<sup>51</sup> und 2018 schließlich 88 %.<sup>52</sup> 87 % aller Haushalte verfügen über einen Breitbandanschluss.<sup>53</sup> Tatsächlich genutzt wurde das Internet 2018 von 84 % der Bevölkerung,<sup>54</sup> was ca. 69,344 Millionen Einwohnern entspricht. 2018 nutzten 46 % der Internetnutzer im Alter über 10 Jahren das Internet zum Ansehen von Sendungen, die auch Bestandteil des klassischen Fernsehprogramms waren, 30 % zum Betrachten von Filmen oder Serien, die ausschließlich über das Internet verbreitet wurden, und 64 % nutzten Videocommunitys wie z.B. YouTube.<sup>55</sup> Diese Zahlen sagen aus, dass nahezu zwei Drittel der Bundesbürger über 10 Jahren diesen Verbreitungsweg des Rundfunks – zumindest auch – nutzen.

<sup>47</sup> Bis zum jeweiligen Verteiler; die restliche Verbindung bis zum jeweiligen Haushalt („Teilnehmeranschlussleitung“) erfolgt nach wie vor über Kupferkabel.

<sup>48</sup> *Jungheim, S.*, Medienordnung und Wettbewerbsrecht, S. 19 ff.; *Holznagel, B./Dörr, D./Hildebrand, D.*, Elektronische Medien, S. 320 f.

<sup>49</sup> *Holznagel, B./Dörr, D./Hildebrand, D.*, Elektronische Medien, S. 325 f.

<sup>50</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Informationstechnologie 2003, S. 8; vgl. auch die Diagramme bei *Warnke, M.*, Theorien des Internet, S. 49, die den Übergang von einem linearen zu einem exponentiellen Wachstum ab ca. 1992 zeigen.

<sup>51</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Informationstechnologie 2003, S. 8.

<sup>52</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Jahrbuch 2018, S. 217.

<sup>53</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Jahrbuch 2018, S. 217; vgl. dagegen *Hesse, A.*, RundfunkR, Kap. 3 Rn. 17, der noch 2003 die These aufstellt, das Internet sei nicht in der Lage, den Rundfunk zu verdrängen oder spürbar zu beeinträchtigen, es könne allenfalls zu einer langsam fortschreitenden Einführung kommen. Siehe auch die Statistiken aus anderer Quelle mit ähnlichem Ergebnis bei *Jungheim, S.*, Medienordnung und Wettbewerbsrecht, S. 44 f.

<sup>54</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Jahrbuch 2018, S. 217;

<sup>55</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Informationstechnologie 2018, S. 18.

# Sachregister

- Abrufdienst 50
  - fehlende Rezeptionsgleichheit 53
- Abwägungslehre 204
  - Kombinationstheorie 207
- Agenda-Setting 86
- Aktualität, *siehe* Suggestivkraft
- Allgemeine Gesetze 202
- Allgemeine Gesetze – *siehe auch*
  - Abwägungslehre
  - *siehe auch* Sonderrechtslehre
  - Inhaltsschutz 211
  - Ursprung 203
- Aufbereitung, journalistisch-redaktionell 121, 150, 157
- Auftrag, *siehe* Funktionsauftrag
- Ausgestaltung 24, 27, 37, 38, 78, 94
  - *siehe auch* Rundfunkfreiheit
  - Entfall 113
  - Erfüllung der Schutzpflicht 195, 259, 284
- Bedeutung und Tragweite, *siehe* Grundrechtsentsprechung
- Beihilfe 324
- Beihilfenkompromiss 155, 323
- Berufsfreiheit 195, 201, 224
  - Konkurrenz 247, 250
- Bestands- und Entwicklungsgarantie 31
  - einfachgesetzlich 152
  - Grundrechtsschranke 260
- Bildercommunity, *siehe* Videocommunity
- Binnenmarkt 323
- Blog 13
  - verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 71
- Breitenwirkung, *siehe* Suggestivkraft
- Brutto/Netto-Streit 307
- Bundesverfassungsgericht 23, 78, 232
  - Allgemeine Gesetze 207
  - EMRK 288
  - Gemeinschaftsgrundrechte 328
  - Schutzpflichten 186, 189
  - Einschätzungsspielraum 227
- Darbietung, 46, 48, 122
  - *siehe auch* Rundfunkbegriff
- Demokratie 21
- Deutsche Stunde 100
- Dienende Freiheit 23, 38, 39, 49, 77, 181, 278
  - *siehe auch* Rundfunkfreiheit
  - Kritik 40, 92
- Dienstleistung 310, 313
- Dienstleistungsfreiheit 306, 310, 322, 340, 344
  - Beschränkung 316
- DraDAG 101
- Drahtloser Dienst, *siehe* DraDAG
- Drei-Stufen-Test 162
  - Grundrechtsrelevanz 268, 271
  - Prüfungsschritte 164
  - Rechtsschutz 274
- Drittwirkung, mittelbare 185
- DSL 9
- Durchführung des EU-Rechts 326
- Durchschnittskostendegression 237
- Eingriff 197
  - EMRK 291
  - Grundrechtecharta 342
- Eingriff – Konkurrenz 245, 250
- Einschätzungsspielraum 227, 257, 261, 309
- E-Mail 8
- EMRK 288

- Entgeltlichkeit 310, 321
- Europäischer Gerichtshof 327
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 288, 290, 294, 297, 337
- Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen 304
  
- Familiapress-Entscheidung 340, 343
- Finanzierung 153, 311
  - öffentlich-rechtlicher Rundfunk 253, 280, 311, 319
- Framing 86
- Freiheitsproblem, mehrdimensionales 222, 229
- Funktionsauftrag 32, 34, 259, 281, 319, 325
  
- Geeignetheit 225
- Gemeinschaftsgrundrechte, *siehe* Grundrechtecharta
- Gesetzesvorbehalt 202
  - *siehe auch* Allgemeine Gesetze
  - Jugendschutz 213
  - Recht der persönliche Ehre 213
- Gestaltung, journalistisch-redaktionelle 157, 178
- Gewaltmonopol 188
- Gleichbehandlungsgebot 201
- Grenzüberschreitendes Element 312
- Grundfreiheit 306, 310
  - *siehe auch* Dienstleistungsfreiheit
  - Abwehrrecht 314
  - Verhältnis zum Sekundärrecht 307
  - Verhältnis zum Wettbewerbsrecht 322
- Grundrechtecharta 306, 326
  - Bindungswirkung 326
- Grundrechtsberechtigung 272, 275, 303
- Grundrechtsentsprechung 332, 336
- Grundrechtsfunktionen, objektive 185
- Grundsatzausschuss 95
- Grundversorgung 29
  
- Herkunftslandprinzip 307
  
- Identitätskontrolle 327
- Impressumpflicht 147, 202, 218, 223, 233, 235, 242
- Informations- und Kommunikationsdienst 125
  
- Internet 3, 7
  - Meinungsbildung 257
- KEF 154
- Kohärenz der Grundrechtsordnungen 303, 323, 333, 336
- Kommunikation, interpersonal-öffentliche 64
- Kommunikationsgrundrecht 289
- Konfusion 277
- Konkordanz, praktische 222
- Konkurrenz 19, 245, 249 273
  - Rechtsschutz 273
- Konvergenz 6, 19, 41, 43, 55
- Konzentration 192
  - Kartellrecht 145, 218, 237, 241
  - Rundfunkrecht 132, 217, 233, 235, 239
- Kooperationsverhältnis 328
- Korrespondenten 167, 174, 179
  
- Linearität 116, 120
- Live-Streaming-Plattformen 17
  - verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 74
  
- Margin of Appreciation 293
- Massenkommunikation 56
  - Abgrenzungskriterien 66
  - Einseitigkeit 60
  - Feldschema 58, 62
  - individualisierte 63, 65
  - Rezeptionsgleichheit 60
  - verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 56
  - Zwischenformen 63
- Medienfreiheit 306, 325, 329
- Medienkonvergenz, *siehe* Konvergenz
- Medienwirkung 81
- Medienwirkungsforschung 79, 89, 230, 261
- Meinungsbildung 190, 315
- Meinungsbildungsrelevanz 46
- Meinungsfreiheit 22, 190
- Meinungsmacht 130, 132, 137, 190
  - Rechtsfolgen 140
- Menschenwürdekern 327
  
- Online-Zeitung 44
- Organisation und Verfahren 193

- Orientierungsfunktion 267, 271
- Paketvermittlung 6, 9
- Persuasion 82, 231
- Pluralität 25, 196, 279
- EMRK 297, 305
  - Europarecht 314, 318, 338, 341
- Portal 171, 180, 268, 271
- Presseähnlichkeit 160, 178, 267, 271
- Pressefreiheit 182, 191, 252, 290
- Primärrecht 306
- Programmautonomie 33, 181, 280, 348
- Programmqualität 315
- Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk 317
- Rechtfertigung 202
- EMRK 293
- Rechtfertigungsziele 296, 298
- neue Medien 299, 301
- Regelungsbereich 334, 338
- Regelungsspielraum 278, 280
- Regulierung, abgestufte 41, 75, 77, 257
- Verhältnismäßigkeit 232, 234
  - Sekundärrecht 254
- Reichsrundfunkgesellschaft 103
- Rezeptionsgleichheit 53, 60
- Rundfunk, öffentlich-rechtlicher 256
- *siehe auch* Finanzierung
  - *siehe auch* Rundfunkanstalten
- Rundfunkänderungsstaatsvertrag, zweiundzwanzigster 176, 270, 282
- Rundfunkanstalten 26, 29, 97
- Grundrechtsberechtigung 275, 279
  - Grundrechtsbindung 272
  - Regelungsspielraum 280
- Rundfunkbegriff, einfachgesetzlicher 115
- Darbietung 122
  - Gesetzesvorbehalt 216
  - Negativmerkmale 119
- Rundfunkbegriff, verfassungsrechtlicher 42, 180
- Allgemeinheit 49
  - Darbietung 46, 48
  - Massenkommunikation 56, 67
  - technisches Element 43
- Rundfunkbeitrag 154, 253, 311, 322
- Beihilfe 324
- Rundfunkfreiheit 23
- *siehe auch* Rundfunkveranstalterfreiheit
  - Ausgestaltung 24, 27, 37, 78
  - EMRK 287
  - grammatikalische Auslegung 93, 331
  - Grundrechtecharta 330
  - Grundrechtsverweigerung 78
  - historisch-teleologische Auslegung 95
  - subjektive Rechtspositionen 35, 78, 290
- Rundfunkgeschichte 99, 108
- Rundfunkgesellschaften 100, 102
- Gleichschaltung 106
  - Staatseinfluss 100, 102, 103, 109
- Rundfunkveranstalter 127, 129
- *siehe auch* Rundfunkanstalten
- Rundfunkveranstalterfreiheit , 113, 180, 290
- Grundrechtsträger 184
  - Konkurrenz 246, 251, 253, 273
  - qualifizierter Gesetzesvorbehalt 212
  - Rundfunkbegriff 180
  - Schutzbereich 180
  - wirtschaftliche Grundlagen 183
- Schutzbereich 180
- Grundrechtecharta 333
- Schutzniveau 302
- Schutzpflicht 185
- Eingriffszweck 223
  - EMRK 297
  - Entstehensvoraussetzungen 189
  - Mindeststandard 186
  - Schutz der Meinungsbildung 191, 196, 315
  - Staatstheorie 187
  - Untermaßverbot 279
  - Verhältnis zur Ausgestaltung 195
- Schweigespирale 88, 231
- Schwellenwerte 146
- Sekundärrecht 307, 344
- Sendeplan 117
- Sendungsbezug 158, 178
- Sonderdogmatik 21, 28, 38
- Sonderrechtslehre 204
- Jugendschutz 214
  - Kombinationstheorie 207
  - Recht der persönlichen Ehre 214
  - Wunsiedel-Beschluss 208

- Sondersituation 25, 27, 29  
 Soziale Medien 11  
 – Rundfunkbegriff, einfachgesetzlicher 124  
 – verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 67  
 – Telemedien 126  
 – Typen 12  
 – Verbreitung 18  
 Soziale Netzwerke –Begriff 16  
 – verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 72  
 Sprache, authentische 300  
 Staatsferne 25, 110, 279  
 Stimulus-Organism-Response-Modell 83  
 Stimulus-Response-Modell 82  
 Strukturprinzipien 25  
 Suggestivkraft 28, 91, 135  
 – *siehe auch* Medienwirkungsforschung  
 – Einschätzungsspielraum 227, 257  
 – Rundfunkbegriff, einfachgesetzlicher 122  
 Synallagma 311
- tagesschau.de 168  
 – Instagram 173, 179  
 – Soziale Medien 171  
 Tagesschau-App 162  
 TCP/IP 8  
 Telemedien 125, 216  
 – geschäftsmäßiges Angebot 149  
 – öffentlich-rechtliche 155, 262, 266, 280  
 Telemedienangebot 156, 177  
 Telemedienkonzept 157, 169, 177  
 – Bestandsschutz 179  
 Twitter 15  
 – verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 72
- Ultra-Vires-Akt 328  
 UNESCO Übereinkommen 304  
 UNESCO 304  
 Untermaßverbot 278  
 Unternehmen 320, 323  
 Unverletzlichkeit der Wohnung 201  
 Uses and Gratifications 85
- Verarbeitung, elaborierte 84  
 Verarbeitung, periphere 84  
 VDSL, *siehe* DSL  
 Verbindungsgeschwindigkeit 9, 267  
 Verfassungsidentität 327  
 Verhältnismäßigkeit 219  
 – EMRK 293, 303  
 – EuGH 309  
 – Mehrdimensionale Freiheitsprobleme 220  
 – Wechselwirkungslehre 215  
 Verteildienst 50  
 Videocommunity 12  
 – verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 69  
*Vielfalt*, *siehe* Pluralismus
- Wechselwirkungslehre 215  
 Werbung 182, 253, 311, 322  
 Wesentlichkeitstheorie 254  
 Wettbewerb, publizistischer 165, 268  
 Wettbewerb, *siehe* Konkurrenz  
 Wettbewerbsrecht 251, 320  
 – Verhältnis zu Grundfreiheiten 322  
 Wirkungsweise, besondere 79, 92  
 – *siehe auch* Suggestivkraft  
 Wissenskluthypothese 87, 231  
 World Wide Web 8  
 – EMRK 299  
 – Verbreitung 10  
 Wunsiedel-Beschluss, *siehe* Sonderrechtslehre  
 WWW, *siehe* World Wide Web
- Zugriffsdienst 50  
 Zulassungsverfahren 143, 201, 223, 233, 235, 239  
 Zulassungsvoraussetzungen 128, 201, 217, 223, 233, 235, 239  
 Zumutbarkeit 238  
 Zuschaueranteil 133  
 – Bonusregelung 136  
 Zweck, legitimer 222  
 Zwecke, persönliche 120, 148  
 Zweitverwertung 158