

# Rundfunkrecht / Rundfunkregulierung

## Episode 1: Einführung

**Prof. Dr. Iris Kirchner-Freis, LL.M.Eur.**

Direktorin, Institut für IT-,  
Medien- und Immaterialgüterrecht (MLS LEGAL), Bremen  
Professorin für Deutsches und Europäisches IT-, Medien- und  
Immaterialgüterrecht am Fachbereich 3 – Informatik,  
Universität Bremen

eGeneral Studies: Recht der digitalen Medien



# Übersicht der Lerneinheit

**Episode 1:**  
**Einführung**

Episode 2:  
Blick in die Praxis

Episode 3:  
Interview

# Lernziele der Episode

## **Lernziel 1:**

Sie kennen die rundfunkrechtlichen Grundlagen für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk.

## **Lernziel 2:**

Sie können den Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmen.

## **Lernziel 3:**

Sie können die rundfunkrechtliche Einordnung von Diensten des Internetfernsehens und des IP-TV vornehmen.

# Rundfunk im Unionsrecht: Primärrecht

- Die Kompetenz der Europäischen Union im Rundfunkbereich reicht relativ weit. Die Dienstleistungsfreiheit ([Art. 57 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV](#)) ist insoweit im Primärrecht die europarechtliche Grundlage. Eine Begrenzung enthält [Art. 167 Abs. 2 AEUV](#). Für den zum Kultursektor zählenden audiovisuellen Bereich ist die Unionskompetenz wegen [Art. 167 Abs. 5 AEUV](#) auf Fördermaßnahmen beschränkt.



# Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

- Die Europäische Union hat die europäische Medienordnung durch die [EG-Fernsehrichtlinie \(1989/1997\)](#) und die [AVMD-Richtlinie \(2007\)](#) im Bereich der Fernseh- bzw. audiovisuelle Mediendienste im erheblichen Umfang ausgestaltet.
- Grund zur Revision der EG-Fernsehrichtlinie waren insbesondere die Digitalisierung und Konvergenz der Medien.
  - Bisher getrennte Übertragungswege, Inhalte und Empfangsgeräte werden aufgrund der Digitalisierung einander angenähert und kompatibel gemacht (z.B.: TV mit Internetverbindung).

## AVMD-Richtlinie: Regelungsbereich

- Erweiterung des Anwendungsbereichs auf audiovisuelle Mediendienste: Die Richtlinie umfasst neben Fernsehdiensten auch Abrufdienst (z.B. Video-on-Demand), soweit sie für die allgemeine Öffentlichkeit bestimmt sind.
- Konzept einer abgestuften Regulierung. Es existieren zwei Stufen – für lineare und für nichtlineare Dienste:
  - Am stärksten reguliert sind die linearen audiovisuellen Mediendienste und damit die Fernsehdienste, da der Nutzer keine oder nur eingeschränkte Auswahl- und Steuerungsmöglichkeit hat und lineare Dienste in der Regel eine größere Wirkung entfalten.

# AVMD-Richtlinie: Rechtliche Einordnung

- Analoges/digitales Fernsehen wie Angebote zum Internetfernsehen / IP-TV in Form von Live-Streaming, Webcasting sowie die Angebote des Near-Video-on-Demands zählen zu den Fernsehprogrammen.
- Video-Download- und Video-on-Demand-Angebote und Angebote des Pay-per-View zählen zu den audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf.

# Rundfunk im Deutschen Recht

## Gesetzgebungskompetenzen im Rundfunkbereich nach dem Grundgesetz (GG)

- Rundfunk umfasst die elektromagnetische Verbreitung von Informationen (Fernsehen und Hörfunk).
- Mangels ausdrücklicher Kompetenzzuweisung an den Bund liegt die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk bei den Ländern ([Art. 30, 70 ff. GG](#)).

# Rundfunk im Deutschen Recht

## Gesetzgebungskompetenzen im Rundfunkbereich nach dem Grundgesetz (GG)

- Für die Telekommunikation liegt die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund ([Art. 73 Nr. 7 GG](#), [Art 87 f. GG](#)), der insoweit die technischen Rahmenbedingungen für die Ausstrahlung von Rundfunksendungen festlegt.
  - Telekommunikation ist gemäß [§ 3 Nr. 24 Telekommunikationsgesetz \(TKG\)](#) als der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfanges von Signalen definiert. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Signalübermittlung die Übermittlung von Daten oder Sprache betrifft.

# Rundfunk im Grundgesetz

- Verfassungsrechtlich ist die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk in [Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG](#) geregelt.
- Begriff des Rundfunks wird im Grundgesetz nicht definiert, sondern vorausgesetzt. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist der Rundfunkbegriff dynamisch zu interpretieren und damit für neue technische Entwicklungen flexibel und offen. Der Rundfunkbegriff lasse sich in einer ein für allemal gültigen Definition nicht erfassen.

# Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff

- Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff lässt sich aber anhand der Kriterien der Allgemeinheit (Angebote an einen unbestimmten Empfängerkreis), der Verbreitung unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen (sämtliche fernmeldetechnische Wege) und der Bedeutung der Inhalte für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung (Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung) beschreiben.

# Meinungsbildungsrelevanz: IP-TV, Internetfernsehen

- Breitenwirkung (Reichweite des Mediums) – vgl. ARD/ZDF-Online-Studie:
  - 67,1 % und damit 43,5 Millionen Erwachsene waren 2009 in Deutschland online.
  - Großteil der Videonutzung erfolgte zeitsouverän.
  - 96,1 % der 14 bis 29-Jährigen waren in 2009 regelmäßig online: Jugendliche verbringen mehr Zeit im Internet als mit klassischen Hörfunk und Fernsehen.
  - 40,7 % der über 50-Jährigen nutzen das Internet. Bei der Generation “60plus” bestehen große Wachstumspotenziale mit 19,4 Millionen Menschen.
  - Keine zu vernachlässigende Breitenwirkung: eine dem Fernsehangebot vergleichbare Beeinflussungssituation besteht.

# Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- **Ausgangsfrage:** Inwieweit sind die Internetaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (wie Angebote des Internetfernsehens und des IP-TV) mit dem verfassungsrechtlich verankerten Grundversorgung- und Funktionsauftrag vereinbar?
  - Zur Beschreibung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf der Ebene des Verfassungsrechts wurde früher klassischerweise der Begriff der Grundversorgung verwendet, der zunehmend zu Gunsten des Begriffs Funktionsauftrag aufgegeben wird.

# Verankerung des Internet-Funktionsauftrags

- Nach dem Zweiten Gebührenurteil des BVerfG vom 11.9.2007 muss das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate, Genres und Verbreitungsformen offen bleiben:
  - Legitimationsbasis für die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet,
  - Funktionsauftrag und Entwicklungsgarantie auch für das Internet bescheinigt: IP-TV und Internetfernsehen als moderne Verbreitungsformen nutzbar.
- Grenzen der Betätigung in einfachgesetzlicher Ausgestaltung.

# Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff

- In der deutschen Rechtsordnung ist zwischen einem weiten verfassungsrechtlichen und einem engeren einfachrechtlichen Rundfunkbegriff zu unterscheiden.
- BVerfG: Die Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der einen weiten Gestaltungsspielraum hat auch für Differenzierungen hinsichtlich Regelungsart und Regelungsdichte.

# Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff

- Rundfunkrecht kennt mit den Staatsverträgen eine besondere Rechtsquelle:
  - Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (RStV),  
ARD-Staatsvertrag, ZDF-Staatsvertrag, Staatsvertrag  
über die Körperschaft des öffentlichen Rechts  
„Deutschlandradio“

# Unterscheidung zwischen Rundfunk und Telemedien

- Im RStV wird dem Modell der abgestuften Regulierungsdichte gefolgt, mit einer Differenzierung zwischen Rundfunk und Telemedien.
- Telemedien werden in [§ 2 Abs. 1 Satz 3 RStV](#) negativ zum Rundfunk und zur Telekommunikation abgegrenzt.
- Telemedien sind zulassungs- und anmeldefrei ([§ 54 Abs. 1 RStV](#) und [§ 4 TMG](#)).

# Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff

- **Legaldefinition gem. [§ 2 Abs. 1 Satz 1 RStV](#):**

Rundfunk ist ein *“linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen”*.

# Tatbestandsausschluss gemäß § 2 Abs. 3 RStV

- § 2 Abs. 3 RStV
  - Kein Rundfunk sind Angebote, die “weniger als 500 potenziellen Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden” (Nr. 1).
  - Kein Rundfunk sind Angebote, die “zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten bestimmt sind” (Nr. 2).
  - Kein Rundfunk sind Angebote, die “ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen (Nr. 3) oder “nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sind” (Nr. 4).
  - Kein Rundfunk sind Angebote, die “aus Sendungen bestehen, die jeweils gegen Einzelentgelt freigeschaltet werden” (Nr. 5).

# Rundfunkbegriff und Neue Medien

- Rundfunkbegriff umfasst Hörfunk und Fernsehen mit der Verbreitung über Breitbandkabel, Satellit, per Terrestrik, per IP-Protokoll über DSL-Leitung im Internet.
- Problematisch hinsichtlich der Einordnung als Rundfunk (oder als weniger streng regulierter Telemediendienst nach dem Telemediengesetz) kann das Angebot von neuen Medien und neuen Dienste sein wie beispielsweise Angebote im Bereich des Internetfernsehen und des IP-TV.

# Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- Das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte duale Rundfunksystem besteht aus den beiden Säulen des *öffentlich-rechtlichen Rundfunks* und des *privaten Rundfunks*.



# Grundversorgungs- und Funktionsauftrag

- Im dualen Rundfunksystem hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrag wahrzunehmen.
  - Nach [§ 11 Abs. 1 RStV](#) hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk „durch die Herstellung und Verbreitung von Hörfunk und Fernsehprogrammen als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken.“
- Nach [§ 11 d RStV](#) erstreckt sich der öffentliche-rechtliche Auftrag auch unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. insbesondere Drei-Stufen-Test, [§ 11 f RStV](#)) auf das Angebot von Telemedien und damit auf seine Aktivitäten im Internet.

## Drei-Stufen-Test

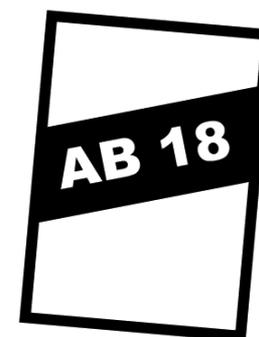
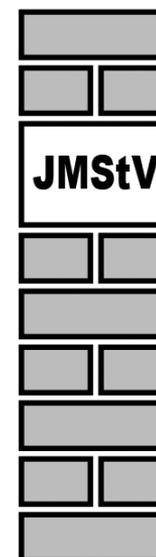
- Telemedienangebote haben gem. [§11 f Abs. 4 RStV](#) einen Drei-Stufen-Test zu durchlaufen, soweit Rundfunkanstalten Sendungen ihrer Programme auf Abruf bzw. sendungsbezogene Telemedien über festgelegte Fristen ([§11 d Abs. 2 Nr. 1+2](#)) zur Verfügung stellen bzw. nicht sendungsbezogene Telemedien im Internet präsentieren.
- Drei Stufen: Zugehörigkeit zum Öffentlichen Auftrag, Beitrag zum publizistischen Wettbewerb, welcher finanzieller Aufwand erforderlich?

# Regulierung des privaten Rundfunks

- Private Rundfunkveranstalter bedürfen gemäß der Landesmedien- bzw. der Landesrundfunkgesetze grds. der Zulassung ([§§ 20 ff. RStV](#)), über deren Vergabe und Einhaltung die Landesmedienanstalten entscheiden bzw. wachen.
- Medienkonzentrationsrecht [§§ 25 ff. RStV](#): Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen.

# Jugendschutz als besonderer Regulierungsfall

- Am 1.4.2003 ist der [Jugendmedienschutzstaatsvertrag \(JMStV\)](#) in Kraft getreten.
- Ziel des JMStV ist die Schaffung eines einheitlichen Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungs- und erziehungsbeeinträchtigenden Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien.



# Jugendmedienschutzstaatsvertrag

- Inhaltliche Regelungen des JMStV umfassen detaillierte Regelungen zum Schutz Minderjähriger, also Verbote von Angeboten, die Gewalt verharmlosen oder verherrlichen, die zum Rassenhass aufstacheln, Kinder und Jugendliche sittlich schwer gefährden, Verbot der Verbreitung von Pornografie.
- Vorschriften zu Sendezeitbeschränkungen sind für bestimmte Altersgruppen vorgesehen.

# Werbung im Rundfunk

- Für private Rundfunkveranstalter ist Werbung eine wesentliche Einnahmequelle, sie wird in [§ 43 RStV](#) als erste Finanzierungsmöglichkeit für private Rundfunkunternehmen genannt, während [§ 13 RStV](#) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Rundfunkgebühr als vorrangige Finanzierungsquelle anführt.



# Werbung im Rundfunk

- Wesentliches Prinzip im Werberecht ist das Gebot der Trennung von Programm und Werbung. Nach [§ 7 Abs. 3 RStV](#) müssen Werbung und Teleshopping als solche klar erkennbar sein. Sie müssen im Fernsehen durch optische Mittel und im Hörfunk durch akustische Mittel eindeutig von anderen Programmteilen getrennt sein.
- Vgl. Vorschriften zum Sponsoring ([§ 8 RStV](#)), Dauerwerbesendung ([§ 7 Abs. 5 RStV](#)), Split Screen ([§ 7 Abs. 4 RStV](#)), Umfang und Einfügung von Werbung ([§ 15, 16, 44, 45 RStV](#)).

# Aufgaben für das Selbststudium

1. Was versteht man unter dem Begriff „Grundversorgung“? Welche Verpflichtungen ergeben sich hieraus und wer hat diese zu erfüllen?
2. Erläutern Sie den Drei-Stufen-Test und recherchieren Sie Anwendungsbeispiele.

## Aufgaben für das Selbststudium

### 3. Prüfen Sie die folgende Fallgestaltung:

X möchte im Internet einen rundfunkähnlichen Mediendienst zur Verfügung stellen.

Was wäre in diesem Fall zu beachten und welche Stelle wäre zuständig?

## Literatur und weiterführende Quellen

- *Hesse*: Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2003.
- *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, 2. Aufl., München 2004.
- *Hahn/Vesting (Hrsg.)*: Rundfunkrecht Kommentar, 3. Aufl., München 2012.

# ENDE

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Weitere Informationen:

[www.mls-legal.de/eGeneralStudies](http://www.mls-legal.de/eGeneralStudies)