

MEDIENRECHT

Liebe Studentinnen,
liebe Studenten,

der Besuch der Schwerpunktvorlesungen ist typischerweise eine erste Kontaktaufnahme mit dem Fach. In den mündlichen Vorlesungen zum Schwerpunkt konzentriere ich mich daher auf ausgewählte wichtige oder besonders anschauliche Inhalte und auf Verständniszusammenhänge in der Hoffnung, dass Sie auf diese Weise möglichst viel mitnehmen und verstehen, selbst wenn sie sich dem Fach zunächst möglicherweise nicht mit voller Kraft widmen können. Die mündliche Vorlesungsveranstaltung wird deshalb durch das Vorlesungsmanuskript ergänzt, das nach inhaltlicher Vollständigkeit strebt und manchmal über die mündliche Veranstaltung hinausgehen kann. Es führt zum Beispiel Querbezüge zu den anderen Fächern des Teilschwerpunkts auf. Diese werden in der Vorlesung nicht oder nicht in der gleichen Ausführlichkeit behandelt, soweit sich die Vorlesung auch an Einsteiger wendet, die das andere Fach noch gar nicht kennen.

Das Vorlesungsmanuskript soll den Schwerpunktstoff für Sie studierbarer machen, das Rekapitulieren der Vorlesung erleichtern und eine Grundlage für die Vorbereitung auf die Examensklausur liefern. Die Manuskripte werden im Laufe des Semesters, in dem die betreffende Vorlesung gehalten wird, ins Netz gestellt. Ich stelle sie grundsätzlich erst im Nachhinein zur Verfügung. So kann ich Dinge einarbeiten, die mir im Laufe der Vorlesung aufgefallen sind. Die Texte werden im Weiteren nicht aktualisiert, sondern drei Semester später, wenn die Vorlesung turnusgemäß wieder anzubieten ist, durch eine neue Version ersetzt. Wenn Sie sich anhand des Manuskripts auf die Examensklausur vorbereiten, sollten Sie jeweils auf die neuste Version zurückgreifen.

Viel Freude und Erfolg beim Schwerpunktstudium! (Gilt selbstverständlich auch für das Pflichtfachstudium.) Bitte wenden Sie sich an mich, wenn Sie Hinweise oder Anregungen zur Verbesserung der Vorlesung oder des Vorlesungsmanuskripts haben oder Ihnen Unrichtigkeiten auffallen.

I. TEIL: GRUNDLAGEN

§ 1: CHARAKTERISTIKA

A. Grundbegriffe

I. Medien

Medien sind nach der ursprünglichen Wortbedeutung („medium“ = lat.: das Dazwischenstehende) das Mittel zum Transport gedanklicher Inhalte, zum Beispiel die mündliche Sprache, Briefe, Rauchzeichen, Telefon, Fernsehen etc. Wenn wir im „Medienrecht“ von „Medien“ sprechen, dann meinen wir etwas, was über diesen bloßen Transport hinausgeht, nämlich Unternehmen, die gedankliche Inhalte nicht nur übermitteln, sondern auch generieren. Namentlich Presse und Rundfunk sind „Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“, § 26 Abs. 1 Satz 1 MStV (= Medienstaatsvertrag, *Fechner/Mayer*, Medienrecht, Vorschriftensammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 21), BVerfG vom 28.2.1961 (Deutschland-Fernsehen), BVerfGE 12, 205, 260.

Die Vorlesung behandelt in möglichst gleichen Teilen die Presse, den Rundfunk (Fernsehen und Radio) und die Telemedien, sofern sie journalistisch-redaktionell gestaltet sind.

Deutlich wird der Unterschied zwischen Massenmedien und bloßen Übermittlungsinstitutionen am Beispiel des früheren Postrechts. Es ist kein Teil des Medienrechts. Es regelt unter anderem die Beförderung von Briefen und sichert den Inhalt vor unbefugter Kenntnisnahme. Es befasst sich allein mit der Übermittlung, aber gerade nicht mit dem Inhalt der zu übermittelnden Post. Was ich einem anderen in einem Brief schreiben darf, ob ich zum Beispiel für einen beleidigenden Briefinhalt bestraft werde oder Schadensersatz leisten muss, bestimmt das Postrecht nicht.

Ebenso liegt es im Grundsatz mit dem Telekommunikationsrecht. Es beschäftigt sich insbesondere mit dem Betreiben von „Telekommunikationsnetzen“ und Telekommunikationsanlagen in Form von Kabel- oder Funkverbindungen (§ 3 Nr. 65, Nr. 67 TKG = *Fechner/Mayer*, Medienrecht, Vorschriftensammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 29), also allein mit den technischen „Hülsen“ einer Übermittlung.

II. Massenkommunikation

Man unterscheidet zwei Formen des gedanklichen Austauschs. Bei der Individualkommunikation „kommunizieren“ zwei oder mehrere Individuen miteinander, zum Beispiel in Gestalt eines persönlichen Gesprächs, eines Telefonats oder eines Briefs. Davon ist die Massenkommunikation zu unterscheiden, die gegenüber der Individualkommunikation Besonderheiten hat. Hier richtet sich ein „Kommunikator“ an eine Vielzahl von Menschen. Dieses Publikum ist für den Kommunikator unüberschaubar, heterogen und anonym.

Die Unterscheidung ist wichtig: Wer sich der Massenmedien bedienen kann, erreicht ein ungleich breiteres Publikum, als dies beispielsweise im Rahmen

persönlicher Gespräche möglich ist. Da Massenmedien die „Masse“ erreichen, haben sie besondere Bedeutung.

In einem demokratischen Gemeinwesen, das systembedingt auf der Herrschaft der Mehrheit basiert, sind Massenmedien das entscheidende Mittel, um bei allgemeinen Wahlen Mehrheiten zu erreichen. Aufgrund ihres Verbreitungs- und Wirkungsgrads haben Massenmedien auch eine wichtige wirtschaftliche Bedeutung, denn sie sind das ideale Instrument zur Information, Unterhaltung und Werbung. Die Unterscheidung zwischen Massen- und Individualkommunikation trennt das Medienrecht von dem sonstigen Recht, dem „Nichtmedienrecht“.

III. „Medienrecht“

Das Medienrecht ist ein heterogenes, nicht exakt definiertes und inhaltlich unterschiedlich begriffenes Rechtsgebiet. Bereits die Bezeichnung „Medienrecht“ ist als solche noch jung. Über den Inhalt der Materie besteht keine Einigkeit.

Das Gebiet lässt sich keinem der klassischen Rechtsgebiete zuordnen, sondern berührt im Grunde alle Bereiche, namentlich das Verfassungsrecht (Art. 5 GG), das Zivilrecht (§§ 823 ff. BGB), das Wirtschafts- und Immaterialgüterrecht (UWG, GWB, UrhG), das Strafrecht (§§ 131, 184, 185 ff. StGB), das Verwaltungsrecht (MStV, TKG) und das Prozessrecht. Das Medienrecht ist also fächerübergreifend. Der fächerübergreifende Charakter erklärt sich daraus, dass das Medienrecht ein junges, im Grunde nach wie vor im Entstehen befindliches Gebiet ist. Die von ihm berührten Bereiche sind zuvor unter anderen Gesichtspunkten geregelt worden und müssen unter medienrechtlichen Gesichtspunkten neu überdacht werden.

Das Medienrecht muss vielfach Fragen beantworten, die sich für Medien in gleicher Weise wie für andere Unternehmen stellen und insbesondere für den Privatmann typischerweise keine Rolle spielen. Medien sind im Grunde produzierende Einheiten. Ihr Hauptgeschäft ist es, Informationen zu erlangen, zu bearbeiten und sie anschließend zu veröffentlichen. Die Medien bedürfen also eines gewissen Rohstoffs, nämlich der Informationen, und machen daraus ein Produkt, zum Beispiel eine Zeitung oder ein Radioprogramm. Das Medienrecht regelt daher sowohl die Beschaffung und Zugänglichkeit von Informationen als auch eine ausgeprägte „Produkthaftung“ der Medien, die zum Beispiel für unzutreffende Berichte eintreten müssen. Diese Bereiche sind das Herzstück des Rechtsgebiets. Zugleich regelt das Recht die Gründung von Medienunternehmen, das „Innenrecht“ beziehungsweise Arbeitsrecht, die Finanzierungsmöglichkeiten, das wettbewerbliche Verhalten gegenüber anderen Medienunternehmen und schließlich die Frage, ob Medien in ihrer Programmgestaltung einer staatlichen Aufsicht, sonstigen Sanktionsmechanismen oder anderen regulativen Vorgaben unterliegen. Auch diese Fragen sind Teil des Medienrechts.

Die – unzutreffende – h.M. sieht das Medienrecht als ein Gebiet ohne genuin eigene Maßstäbe und Prinzipien an und begreift zum Beispiel das allgemeine

Zivil- und Wirtschaftsrecht als „Medienrecht“, soweit es eben auch für Medienunternehmen gilt. Danach erschöpft sich das Medienrecht in einer bloßen Ansammlung unterschiedlicher Normen.

Nach abweichenden Ansichten wird das Gebiet von genuinen materiellen Maßstäben definiert. Diese Vorlesung geht davon aus, dass es aufgrund der öffentlichen Aufgabe der Medien (dazu sogleich) medienspezifisch bedingte, rechtliche Sondermaßstäbe gibt. Zu nennen sind namentlich die besonderen verfassungsrechtlichen Garantien von **Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG** und die besondere Bedeutung der Massenmedien für die Demokratie. Dies gilt jedenfalls für die klassischen Massenmedien (Presse, Rundfunk, journalistisch-redaktionelle Telemedien), die den Gegenstand dieser Vorlesung bilden. Buch und Film werden nicht behandelt. Medienrecht ist das Sonderrecht der Massenmedien.

IV. Öffentliche Aufgabe der Massenmedien

Die Tätigkeit von Medien unterscheidet sich von privatem und von sonstigem unternehmerischen Handeln dadurch, dass die Medien eine „*öffentliche Aufgabe*“ erfüllen, **§ 3 PresseG** (Pressegesetz = *Fechner/Mayer*, Medienrecht, Vorschriftensammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 19). Aufgrund dieser öffentlichen Aufgabe sind die Massenmedien für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Die öffentliche Aufgabe ergibt sich aus der besonderen Funktion und Stellung von Massenmedien.

- Fragt man nach dem Inhalt der öffentlichen Aufgabe, so wird dieser vom Presserecht darin gesehen, dass die Presse „*insbesondere in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt, auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirkt*“, **§ 3 PresseG**. Inhaltlich hilft diese Formulierung freilich nicht sehr viel weiter, weil sie die öffentliche Aufgabe durch das „öffentliche Interesse“ und damit indirekt durch sich selbst definiert.
- Was unter öffentlicher Aufgabe zu verstehen ist, wird deutlicher, wenn man sie auf zwei Aufgaben beziehungsweise Funktionen der Massenmedien zurückführt. Zum einen auf die Aufgabe der Medien, Öffentlichkeit herzustellen (B.), und zum anderen auf die Funktionen der Massenmedien in der Gesellschaft (C.).

B. Herstellen von Öffentlichkeit

Die öffentliche Aufgabe liegt zunächst im Herstellen von Öffentlichkeit. Die Medien beschaffen Informationen, machen diese der Allgemeinheit zugänglich und bieten eine Plattform für das Entstehen einer öffentlichen Meinung in Rede und Gegenrede. Sie können so beispielsweise politische Missstände aufdecken und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit zuführen sowie zugleich die Diskussion etwaiger Abhilfe- und Verbesserungsmaßnahmen ermöglichen. Im Einzelnen sind dabei drei Funktionen voneinander zu trennen.

I. Informationsfunktion

Medien haben eine Informationsfunktion, machen also Informationen für den Einzelnen entweder überhaupt erst als solche zugänglich oder ermöglichen eine besonders gute Information.

Eine Liveübertragung aus dem Bundestag macht den Zuschauern Informationen zugänglich, die der weit überwiegenden Mehrzahl von ihnen sonst nicht offenstehen würden. Der Einzelne kann den Sitzungen des Bundestags unmittelbar beiwohnen, für die Gesamtheit der Bevölkerung reichen weder der Platz noch die logistischen Möglichkeiten aus.

Wer sich vor einer Anschaffung über Preisunterschiede verschiedener Anbieter schlau machen möchte, kann über das Internet Auskünfte erhalten, die sonstige Informationsmöglichkeiten des Einzelnen weit übersteigen.

Das Interesse an einer Information der Öffentlichkeit führt beispielsweise dazu, dass Medien nicht auf Schadensersatz für Veröffentlichungen haften, die sie zuvor pflichtgemäß auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft haben und die sich im Nachhinein doch als unzutreffend erweisen.

II. Kontrollfunktion

Die Möglichkeit, Informationen öffentlich zu machen, weist den Medien in freiheitlichen Gesellschaften eine Kontrollfunktion zu. So kann – um mit den Worten eines der Gründungsväter der US-amerikanischen Verfassung zu sprechen – erreicht werden, dass die Bürger die Regierung zensieren und nicht umgekehrt die Regierung die Bürger. Medien sollen Missstände von öffentlicher Bedeutung aufdecken und auf diese Weise verhindern, dass Vorgänge von allgemeinem Interesse „unter der Decke“ gehalten werden und sich zuständige Stellen ihrer Verantwortlichkeit entziehen. Die Veröffentlichung setzt den Kritisierten unter Legitimationsdruck. Das drängt ihn zur Abhilfe beziehungsweise zu einer öffentlichen Antwort, wenn er etwa als Politiker wiedergewählt werden möchte oder als Unternehmer auf die öffentliche Wertschätzung seiner Produkte angewiesen ist.

Aus medienrechtlicher Sicht hat das Bedürfnis nach öffentlicher Kontrolle beispielsweise Bedeutung, wenn Medien Informationen publizieren wollen, die auf rechtswidrige Weise gewonnen wurden, zum Beispiel durch unzulässige Bestechung oder den Bruch dienstrechtlicher Geheimhaltungspflichten. Die Rechtswidrigkeit der Informationsgewinnung hat nicht automatisch auch die Unzulässigkeit der Informationsnutzung zur Folge. Die Information darf vielmehr rechtmäßig veröffentlicht werden, wenn zum Beispiel ein „sehr ernstes Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit“ daran besteht.

III. Dialogfunktion

Die Medien sind schließlich aufgrund ihrer Dialogfunktion das zentrale Verbindungsorgan zwischen der Öffentlichkeit und den von der öffentlichen Meinungsbildung Betroffenen, also namentlich zwischen dem Volk und den gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Die Presse „fasst die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und

Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können“, BVerfG vom 5.8.1966 (Spiegel), BVerfGE 20, 162, 174 f.

Das Interesse an öffentlichem Dialog ist die Wurzel vieler Anforderungen, die mediale Meinungsvielfalt sichern wollen. Namentlich das Rundfunkrecht kennt Bestimmungen, die sich ausdrücklich diesem Anliegen verschreiben, §§ 59 ff. MStV.

Die Dialogfunktion wirkt sich aber auch auf die Befugnisse von Medien gegenüber betroffenen Einzelpersonen und Inhabern von Schutzrechten aus. Sie ist der Grund, warum beispielsweise der Einzelne es hinnehmen muss, dass seine Äußerungen von anderen zitiert werden dürfen. Ebenso muss der Urheber das Zitat seines Werkes zum Zwecke der Auseinandersetzung dulden, § 51 UrhG. Dialog und Auseinandersetzung sind nur möglich, wenn auf andere Bezug genommen werden darf. Das korrekte Zitat fremder Äußerungen oder Werke gibt diese exakt wieder und ermöglicht dadurch eine besonders präzise Auseinandersetzung mit anderen Standpunkten.

Im Hinblick auf die Dialogfunktion ist es geboten, zwischen Massenmedien, die periodisch und in kurzen Zeitintervallen oder sogar permanent erscheinen (siehe zum Beispiel § 6 Abs. 4 LPrG M-V „*periodische Druckwerke*“; § 9 Satz 2 UWG „*periodische Druckschriften*“), und sonstigen Informationsquellen, wie zum Beispiel Büchern und Filmen, zu trennen. Letztere beschränken sich im Grunde auf eine „Einmalinformation“, selbst wenn diese im Wege der Massenkommunikation verbreitet wird. Nur die zuerst genannten Massenmedien können Diskussionsforen herstellen. Sie sind aufgrund ihrer Aktualität und Periodizität viel schneller, wirksamer und besser in der Lage, auch die übrigen gesellschaftlichen Aufgaben zu erfüllen, als dies dem Buch, dem Film und jedem Einzelnen möglich ist.

C. Gesellschaftliche Funktionen von Massenmedien

Das wichtigste spezielle Charakteristikum des Medienrechts ergibt sich aus den Funktionen, die Massenmedien für die Gesellschaft haben. Sie erklären, warum das Herstellen von Öffentlichkeit gut ist und welche Vorteile es bringt. Drei verschiedene gesellschaftliche Funktionen der Massenmedien sind zu unterscheiden.

I. Demokratiefunktion

Aufgrund der Demokratiefunktion kann es sein, dass Medien anderen rechtlichen Maßstäben unterliegen als Private oder sonstige Unternehmen. Die Medien sind ein Sicherungsinstrument für bestimmte Funktionsvoraussetzungen der Demokratie und letztlich ein Garant für das demokratische Staatswesen schlechthin. Das BVerfG hat in der Spiegel-Entscheidung die wesentlichen Grundfunktionen der Presse für ein demokratisches Gemeinwesen skizziert. Die Medien sind das zentrale Element der öffentlichen Meinungsbildung, das für eine Demokratie unverzichtbar ist. Sie sind gleichermaßen Plattform und Katalysator für die Information des Einzelnen und den öffentlichen

Meinungsbildungsprozess. Die Massendemokratie setzt voraus, dass die „Masse“ (= alle Wahlberechtigten) in der Lage ist beziehungsweise in die Lage versetzt wird, sich eine gleichermaßen fundierte, eigene und unabhängige Meinung zu bilden. Massenmedien ermöglichen und betreiben den öffentlichen Meinungsbildungsprozess, das Beschaffen von Informationen, Stellungnahmen und Auseinandersetzung.

„Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung“, BVerfG vom 5.8.1966 (Spiegel), BVerfGE 20, 162, 174 f.

1. Elemente der Demokratiefunktion

Im Einzelnen lassen sich unterschiedliche Elemente herauschälen. Massenmedien dienen

- als Verbindungsorgan zwischen Volk und gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. In den Massenmedien „artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung“, BVerfG vom 5.8.1966 (Spiegel), BVerfGE 20, 162, 174 f.
- als Kontrollorgan zwischen Volk und gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Zur Kontrollaufgabe der Presse gehört es, auf Missstände von öffentlicher Bedeutung hinzuweisen („public watchdog“), BVerfG vom 25.1.1984 (Wallraff), BVerfGE 66, 116, 137. Es gehört zu den legitimen Aufgaben der Presse, die Leserschaft über eine gefährliche, die Allgemeinheit interessierende Entwicklung zu unterrichten und in der Öffentlichkeit für ein Eingreifen des Gesetzgebers zu werben, BGH vom 26.10.1961 (Waffenhandel), BGHZ 36, 77, 81.
- zur Information des Einzelnen. „Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können“, BVerfG vom 2.3.1977 (Wahlwerbung), BVerfGE 44, 125, 147.

2. Auswirkungen, Haftungsrecht

Aus der Demokratiefunktion kann sowohl eine mildere als auch eine strengere Behandlung von Medien folgen. Ein besonders wichtiger Anwendungsfall ist die Haftung der Medien für Äußerungen. Äußerungen genießen verfassungsrechtlich einen unterschiedlich weit reichenden Schutz. Dieser ist besonders stark, wenn die Demokratiefunktion betroffen ist, das heißt wenn Äußerungen im Rahmen

des die Allgemeinheit interessierenden, in der Öffentlichkeit ausgetragenen Meinungskampfes gemacht werden. Die Demokratiefunktion zieht dem Haftungsrecht daher prinzipielle Grenzen.

Wegen der Demokratiefunktion dürfen die deliktsrechtlichen Sorgfaltspflichten der Medien nicht derart streng sein, dass sie auf eine Gefährdungshaftung der Medien hinauslaufen und insgesamt einschnürend wirken; BVerfG vom 9.10.1991 (Kritische Bayer-Aktionäre), BVerfGE 85, 1, 17. Es muss der Presse möglich sein, aktuell zu berichten und unter Umständen Angelegenheiten ans Licht zu bringen, die sie nicht ausreichend recherchieren kann, BGH vom 3.5.1977, NJW 1977, 1288, 1289; BGH vom 12.5.1987, NJW 1987, 2225, 2226. Dies kommt namentlich in Betracht bei Angelegenheiten, die die Öffentlichkeit berühren und denen mit pressemäßigen Mitteln nicht rechtzeitig auf den Grund zu kommen ist. Die Presse verfügt nicht über dieselben Mittel wie die Gerichte und muss keine richterliche Gewissheit über die Richtigkeit ihrer Mitteilungen haben.

Besonderen Schutz genießt die Parlamentsberichterstattung, siehe **Art. 42 Abs. 3 GG, § 37 StGB**, dazu BGH vom 18.12.1979, BGHZ 75, 384, 387; BGH vom 5.5.1981, NJW 1981, 2117, 2118. Wenn die Presse den Inhalt von Parlamentsdebatten „wahrheitsgetreu“ wiedergibt, dann haftet sie nicht, selbst wenn dieser Inhalt jemanden unzulässig verletzt.

Die Presse darf im Zusammenhang mit möglichen Straftaten auf bloße Verdachtsmomente hinweisen, muss aber der Leserschaft den Mangel einer Bestätigung mitteilen und darf bei der Abwägung, ob die Veröffentlichung letztlich unbestätigter Vorwürfe den Betroffenen unzumutbar trifft, die Interessen des Betroffenen nicht aus den Augen verlieren.

Dagegen reicht das gewerbliche Interesse von Medienunternehmen an der Verbreitung bloßer Sensationsnachrichten („Knüller“) nicht aus, um Haftungserleichterungen zu rechtfertigen. BGH vom 3.5.1977 (Abgeordnetenbestechung), NJW 1977, 1288, 1289; BGH vom 26.11.1996, NJW 1997, 1148, 1149. Wenn nicht wenigstens ein Mindestmaß an Beweismaterial für den Wahrheitsgehalt vorliegt, dessen Umfang dem Grad der Gefährdung des Betroffenen entspricht, dann hat eine Veröffentlichung grundsätzlich zu unterbleiben. Im Fall bloßer gewerblicher Interessen ist die Demokratiefunktion gerade nicht gefragt, hier muss allein der Masseneffekt den Ausschlag geben.

Die zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen verlangen durchweg eine Abwägung, §§ **823 Abs. 1, 824 Abs. 2 BGB, 193 StGB**. In diesem Rahmen sind auch die Informationsinteressen der Allgemeinheit zu berücksichtigen, die unter Umständen eine Haftung der Medien selbst für unzutreffende Aussagen im Einzelfall ausschließen können. Es würde der Funktion der Meinungs- und Pressefreiheit in der durch das GG konstituierten Ordnung zuwiderlaufen, wenn die bloße Befürchtung, wegen einer wertenden Äußerung einschneidenden gerichtlichen Sanktionen (= Verurteilung zur Schadensersatzpflicht) ausgesetzt zu werden, die öffentliche Kritik und öffentliche Diskussion lähmen oder einengen würde, BVerfG vom 13.5.1980 (Römerberg-Gespräche), BVerfGE 54, 129, 139.

„Bei der Abwägung zwischen der Pressefreiheit und anderen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern kann berücksichtigt werden, ob die Presse im konkreten Fall eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse ernsthaft und sachbezogen erörtert, damit den Informationsanspruch des Publikums erfüllt und zur Bildung der öffentlichen Meinung beiträgt oder ob sie lediglich das Bedürfnis einer mehr oder minder breiten Leserschicht nach oberflächlicher Unterhaltung befriedigt“, BVerfG vom 14.2.1973 (Soraya), BVerfGE 34, 269, 283; BGH vom 10.11.2021 (Abschiedsgruß), GRUR 2021, 879, 882 Rn. 23 mwN.

„Das Motiv ist für die Beurteilung einer Äußerung unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Meinungsbildung nicht allein ausschlaggebend. Meinungsäußerungen auch in der Presse sind häufig durch andere Motive als durch das Bestreben, der Öffentlichkeit zu dienen, bestimmt; persönliche Wertungen und Interessen verschiedenster Art pflegen im Spiel zu sein. Dennoch dienen sie der Unterrichtung und tragen zur öffentlichen Meinungsbildung bei“, BVerfG vom 25.1.1961, BVerfGE 12, 113, 128 f.

II. Wirtschaftsfunktion

Die Wirtschaftsfunktion der Medien betrifft wie die Demokratiefunktion das Herstellen von Öffentlichkeit, das Informieren des Einzelnen und die Kontrollaufgabe im Hinblick auf Missstände. Sie ist auf Informationen und Vorgänge von wirtschaftlicher Natur bezogen, nicht auf politische Aspekte. Die Medien nehmen auch insoweit eine wichtige Informationsaufgabe wahr.

Ein Interesse der Allgemeinheit an wirtschaftlichen Fragen kann sich insbesondere daraus ergeben, dass die Marktteilnehmer in einer Marktwirtschaft über ein möglichst hohes Maß an Informationen über marktrelevante Faktoren verfügen müssen, BGH vom 16.12.2014 (Hochleistungsmagneten), NJW 2015, 773, 775 Rn. 23. In Betracht kommen vor allem Aspekte des Verbraucherschutzes, etwa Berichte über die Anwendung gentechnischer Verfahren bei der Lebensmittelproduktion oder über die schlechte Beratungsqualität von privaten Versicherungsmaklern. Das Informationsinteresse kann auch weitere Bereiche betreffen, zum Beispiel unternehmerische Praktiken in Bezug auf den Umweltschutz oder die Wohnungsnot in Großstädten. Betrifft ein Beitrag zur Meinungsbildung eine die Öffentlichkeit wesentlich berührende Frage, weil er sich zum Beispiel mit Missständen in einem ganzen Zweig der Wirtschaft auseinandersetzt, so ist die Zulässigkeit einer solchen Kritik an Unternehmen, Waren und Leistungen zu vermuten, BVerfG vom 20.4.1982 (Kredithaie), BVerfGE 60, 234, 241.

Massenmedien sind aufgrund ihres Verbreitungsgrads und ihrer Periodizität das optimale Mittel zur Verbreitung von Informationen und dementsprechend auch die wohl wichtigste Informationsmöglichkeit des Einzelnen in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Das Internet ist die ultimative Informationsmöglichkeit schlechthin. Es verschafft überdies den Verbrauchern bislang ungeahnte Möglichkeiten, sich zusammenzuschließen, auf diese Weise ihre wirtschaftlichen Interessen zu bündeln und so besonders effektiv wahrnehmen zu können. Wirtschaftliche Informationen liegen im Interesse des Verbrauchers, weil er sich solche Kenntnisse ansonsten nur sehr mühevoll und aufwändig verschaffen könnte.

Die vielleicht bedeutendste Folge der Wirtschaftsfunktion ist, dass wirtschaftsbezogene Aussagen der Medien grundsätzlich an den milden deliktsrechtlichen Maßstäben und nicht am Wettbewerbsrecht gemessen werden. Medien werden dadurch großzügiger behandelt als in Konkurrenz stehende Wirtschaftsunternehmen.

Stammen öffentliche Äußerungen über die Qualität unternehmerischer Leistungen von einem konkurrierenden Unternehmen, so sind sie grundsätzlich nach den wettbewerbsrechtlichen Maßstäben des UWG zu beurteilen. Diese sind typischerweise „streng“ beziehungsweise im Hinblick auf die hier interessierende Problematik tendenziell äußerungsfeindlich. Die wichtigste Wurzel für die Äußerungsfeindlichkeit des Wettbewerbsrechts ist das richterliche Wunschbild eines „friedlichen Wettbewerbs“ [so wörtlich RG vom 10.1.1902 (Künstliches Mineralwasser), RGZ 50, 107, 108!], das die Materie über fast 100 Jahre entscheidend geprägt hat. Ein solches Wunschbild ist mit medienrechtlichen Zielsetzungen schlechterdings unvereinbar, was das Entstehen von Sondermaßstäben für die Medien stark begünstigt haben dürfte. Meinungsfreiheit ist per se auf Widerstreit angelegt. Bereits jede Meinungsäußerung als solche trägt die Tendenz zu Streit und Ärger in sich. Dies gilt erst recht, wenn man die Aufgabe von Medien darin sieht, auf Missstände von öffentlicher Bedeutung hinzuweisen, die Leserschaft über eine gefährliche, die Allgemeinheit interessierende Entwicklung zu unterrichten und in der Öffentlichkeit für ein Eingreifen des Gesetzgebers zu werben. Es ist daher nur folgerichtig, dass Äußerungen der Medien grundsätzlich nicht dem UWG, sondern einem „Sonderrecht“ unterworfen werden.

III. Integrationsfunktion

Die Massenmedien haben weiterhin eine Integrationsfunktion. Massenmedien schaffen grundsätzliche kulturelle Gemeinsamkeiten. Die Bereiche möglicher Wirklichkeitserfahrung sind in komplexen Industriegesellschaften so vielfältig geworden, dass es für den Einzelnen unmöglich ist, über alle in einer Gesellschaft bereitgestellten Erfahrungs-, Denk- und Handlungsweisen verfügen zu können. Mit ihrer sozialen Orientierungsleistung bringen die Massenmedien gleichsam ein Stück dieser verloren gegangenen Gemeinsamkeit im Erleben und Handeln der Menschen wieder zurück.

Die Übertragung von Fußballspielen beispielsweise beschränkt sich nicht auf die Unterhaltung des einzelnen Zuschauers. Sie ist vielfach eine Art „sozialer Kitt“, der gemeinsamen Gesprächsstoff schafft und Menschen zusammenführt. Wer umgekehrt von diesem „Medienerlebnis“ ausgeschlossen ist, läuft auch Gefahr einer gesellschaftlichen Isolation. Sportereignisse erschöpfen sich in den Augen des BVerfG nicht in ihrem Unterhaltungswert, sondern bieten „Identifikationsmöglichkeiten im lokalen und nationalen Rahmen“ und sind „Anknüpfungspunkt für eine breite Kommunikation in der Bevölkerung“, BVerfG vom 17.2.1998 (Kurzberichterstattung), BVerfGE 97, 228, 257.

Der Integrationsaspekt hat damit eine eminent staatstragende Funktion. Die erfolgreiche Integration sorgt dafür, „dass der Mensch über seinen eigenen Erfahrungshorizont ... hinaus die Gesellschaft als Ganzes sieht und sich ihr zugehörig fühlt, sich mit ihr identifiziert“, Maletzke, Bausteine zur Kommunikationswissenschaft, 1984, S. 137, 139.

Die rechtliche Bedeutung der Integrationsfunktion liegt vornehmlich in der Frage, ob an Informationen, die irgendwie „trivial“ erscheinen oder reinen Unterhaltungscharakter haben, ein öffentliches Interesse besteht und welches Gewicht diesem Interesse bei der Abwägung mit kollidierenden Schutzinteressen gegebenenfalls zukommt. Die Problematik mutet einfach an, ist aber zum Teil sehr umstritten und immer wieder Auslöser neuer Kontroversen.

- Für die Berichterstattung über Prominente ist in den Augen des BVerfG zu bedenken, dass solche Menschen für bestimmte Wertvorstellungen und Lebenshaltungen stünden. „Vielen bieten sie deshalb Orientierung bei eigenen Lebensentwürfen. Sie werden zu Kristallisationspunkten für Zustimmung oder Ablehnung und erfüllen Leitbild- oder Kontrastfunktionen. Darin hat das öffentliche Interesse an den verschiedensten Lebensbezügen solcher Personen seinen Grund“, BVerfG vom 15.12.1999 (Caroline von Monaco), BVerfGE 101, 361, 390.
- Der verfassungsrechtliche Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur „Grundversorgung“ erstreckt sich ausdrücklich auch auf Unterhaltung, weil die Rundfunkanstalten in öffentlicher Verantwortung stehen, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und „eine integrierende Funktion für das Staatsganze“ erfüllen, BVerfG vom 27.7.1971 (Mehrwertsteuer), BVerfGE 31, 314, 329. Zur Information im Sinne des klassischen Rundfunkauftrags gehört deshalb auch „die gegenständlich uneingeschränkte Information über alle Lebensbereiche unter Zugrundelegung publizistischer Kriterien“, zum Beispiel die Berichterstattung über Fußballspiele, BVerfG vom 17.2.1998 (Kurzberichterstattung), BVerfGE 97, 228, 257.
- **§ 13 MStV** soll sicherstellen, dass Ereignisse von „*erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung*“ (= Olympische Spiele und Fußballspiele, § 13 Abs. 2 MStV) im frei empfangbaren und allgemein zugänglichen Fernsehprogramm gesendet und gesehen werden können.

§ 2: RECHTSGESCHICHTE

A. Allgemeines

Die historische Entwicklung des Medienrechts ist sozusagen „branchenabhängig“ verlaufen. Sie wurde im 19. Jahrhundert ausschließlich vom Presserecht geprägt (unter anderem ReichspreßG von 1874). Der Rundfunk begann gegen Ende der Weimarer Republik und ein eigentliches Rundfunkrecht ist erst in der Bundesrepublik entstanden. Das Telemedienrecht ist als eine Reaktion auf das Internet noch ein ganz junges Gebiet.

Für das Entstehen und die Entwicklung des Medienrechts sind zum einen gesellschaftliche, technische und ökonomische Veränderungen wichtig gewesen. Massenmedien können nur entstehen, wirken und besonderen rechtlichen Beurteilungsbedarf aufkommen lassen, wenn sie die „Massen“ auch tatsächlich erreichen und beeinflussen können.

- Die Notwendigkeit eines speziellen Presserechts setzt eine „Massenpresse“ voraus, die nur in einer Gesellschaft entstehen kann, in der viele Menschen lesen können. In Deutschland bildete sich dieser Nährboden mit dem Aufkommen der allgemeinen Schulpflicht aus, die während der ersten beiden Drittel des 19. Jahrhunderts die Deutschen aus einem Volk von Nicht-Lesern zu einem Volk von Lesern machte.
- Zugleich ist die rechtsgeschichtliche Entwicklung auch maßgeblich von technischen und ökonomischen Aspekten geprägt. Der Rundfunk musste erst als solcher gegen Ende des 19. Jahrhunderts (Hörfunk) beziehungsweise Mitte des 20. Jahrhunderts (Fernsehen) erfunden und etabliert werden. Er setzt Übertragungsmöglichkeiten voraus, deren nähere Einzelheiten vom Stand der Technik abhängen. Beispielsweise ist das deutsche Rundfunkrecht noch immer von dem Umstand beeinflusst, dass es Mitte des 20. Jahrhunderts nur eine begrenzte Anzahl von Sendefrequenzen gab, so dass auch nur eine begrenzte Zahl von Rundfunkstationen möglich war. Per Rundfunk lassen sich überdies nur Menschen erreichen, die eine entsprechende Empfangsmöglichkeit haben. Die Nationalsozialisten versuchten, ihrer Propaganda mithilfe des preiswerten „Volksempfängers“, der keine Kurzwelle und damit keine feindlichen Sender empfangen konnte, höhere Schlagkraft und Verbreitung zu verleihen.
- Heute stellt sich das ökonomische beziehungsweise das Problem einer unzureichenden Ausstattung mit Empfangsgeräten in Bezug auf das Internet. Aufgrund der noch nicht flächendeckenden Verbreitung von Internetanschlüssen und der unterschiedlichen Zugänglichkeit dieses Mediums haben manche eine „digitale Spaltung“ der Gesellschaft befürchtet und thematisiert.

Die Entwicklung des Massenmedienrechts ist zum anderen aufs Engste verbunden mit verfassungsgeschichtlichen Entwicklungen, was sich aus der Bedeutung von Medien für den Staat beziehungsweise aus der politischen Funktion von Medien erklärt. Das Medienrecht sieht in einer Demokratie ganz anders aus als in Diktaturen, die weder mediale Freiheiten noch unabhängige Gerichte kennen und die disziplinierende Wirkung von bindenden rechtlichen Regeln meiden. Deutschland war bis zum Ersten Weltkrieg eine konstitutionelle Monarchie, dann erstmals eine Demokratie (Weimarer Republik), anschließend

Diktatur (NS- und DDR-Zeit) und seitdem erneut eine Demokratie (Bundesrepublik).

B. Anfänge: Deutscher Bund, Deutsches Reich, Weimarer Republik

I. Deutscher Bund

Art. 18 der Bundesakte vom 8.6.1815 sah vor, dass sich die Bundesversammlung der 33 souveränen Bundesstaaten des Deutschen Bundes gleich bei ihrer ersten Zusammenkunft mit der Frage der Pressefreiheit beschäftigten. Der Karlsbader Bundesbeschluss vom 20.9.1819 unterwarf daraufhin die gesamte periodische Presse (Zeitungen und Zeitschriften) und sämtliche Schriften bis zu 20 Druckbogen der Zensur. Die Bundesstaaten verpflichteten sich zugleich gegenseitig zur strengsten Beaufsichtigung der Tagespresse, *Löffler*, Presserecht, 1. Auflage 1955, S. 23 Rn. 29 ff.

Die Einzelstaaten im Deutschen Bund setzten die Vorgaben der Wiener Bundesakte sehr unterschiedlich und häufig nur ungenügend um. Die Skala reichte von harter Unterdrückung (Württemberg) und strenger Zensur (Preußen) der Presse über tolerante Handhabung (Hannover) bis zur praktischen Pressefreiheit (Weimar, Mecklenburg).

Die Presse unterlag zum Teil erheblichen, landesrechtlich unterschiedlichen Restriktionen. Das „Presserecht“ war damals in erster Linie Strafrecht. Es bezweckte eine ausreichende Strafverfolgung und sollte sicherstellen, dass im Zusammenhang mit ehrverletzenden Presseartikeln auch ein strafrechtlich Verantwortlicher gefunden werden konnte.

II. Deutsches Reich

Die Bismarcksche Reichsverfassung von 16.4.1871 sprach dem Reich in **Art. 4 Nr. 16** die Gesetzgebungskompetenz für die Bestimmungen über die Presse zu und eröffnete damit erstmalig die Möglichkeit eines einheitlichen Presserechts in Deutschland. Die Schaffung eines solchen Gesetzes wurde im Reichstag alsbald von einer Gruppe um den Abgeordneten *Windthorst* gefordert, um die Presse von allen „hemmenden und unwürdigen Beschränkungen des in den meisten Staaten des Deutschen Reichs geltenden Präventiv-Systems“, aufgrund dessen die Presse staatlicher Zulassungen bedurfte, zu befreien. Daraus entstand das Gesetz über die Presse vom 7. Mai 1874, RGBI 1874, S. 65 ff. (**ReichspressG**).

Das ReichspressG ging davon aus, dass die „eigenthümliche Natur der durch die Presse verübten Vergehen [es mit sich brächte], daß mit der Anwendung der allgemeinen strafrechtlichen Grundsätze über die Urheberschaft [= heute: Täterschaft] und Teilnahme auf diesem Gebiete nicht auszureichen“ sei, *Motive zum ReichspreßG 1874*, Verhdlg. RT, 2. Legislatur-Periode, I. Session 1874, 3. Band, Aktenstück Nr. 23, S. 138.

Das ReichspressG ließ Zensur nach Maßgabe weiterer Gesetzgebung für Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegszustands oder innerer Unruhen zu (§ 30 Abs. 1). Insgesamt war das Gesetz nach den damaligen Maßstäben gleichwohl keine pressefeindliche, sondern eine vergleichsweise liberale Regelung. Es unterwarf die Freiheit der Presse nur

denjenigen Beschränkungen, die das ReichspressG selbst normierte (§ 1). Eine Entziehung der Befugnis zum selbstständigen Betrieb eines Presseunternehmens durfte weder auf administrativem noch auf richterlichem Wege stattfinden (§ 4).

III. Weimarer Republik

Die Weimarer Republik brachte verfassungsrechtliche Veränderungen. Die Meinungsfreiheit (nicht: Pressefreiheit) wurde in **Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WRV** (= Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919) unter Grundrechtsschutz gestellt. Die in der WRV verankerten Grundrechte waren aber von ungleich geringerer „Standfestigkeit“ als die heutigen Artt. 1 ff. GG. Sie wurden allein als individuelle Abwehrrechte begriffen und standen anders als heute in gewissem Umfang zur Disposition. **Art. 118 Abs. 2 Satz 2 WRV** hielt die Bekämpfung von „*Schund- und Schmutzliteratur*“ durch gesetzliche Maßnahmen für zulässig. **Art. 48 WRV** sah ferner ein Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten vor, über das unter anderem auch das Grundrecht der Meinungsfreiheit außer Kraft gesetzt werden durfte.

- Der Schutz der Pressefreiheit blieb dem einfachen Gesetzgeber überlassen, der diese Materie mit dem ReichspressG 1874 geregelt hatte. Auch nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde die Pressefreiheit – zunächst – noch als ein Unterfall der Meinungsfreiheit angesehen und man ordnete Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als logisch überflüssig und als Norm mit rein politischem Charakter ein. Erst BVerfG vom 25.1.1961 (Auf der Wolga verhaftet), BVerfGE 12, 113, 125 machte dem ein Ende.
- Die Gesetze zum Schutze der Republik vom 21.7.1922 und vom 25.3.1930 sahen ein erweitertes Beschlagnahmerecht für politische Druckschriften und deren Verbot vor, falls zu Gewalttaten gegen die Mitglieder der republikanischen Regierung aufgefordert wurde oder diese Mitglieder beschimpft wurden oder die republikanische Staatsform verächtlich gemacht wurde.
- Die politische Struktur der Presse gegen Ende der Weimarer Republik bot ein reiches, vielgestaltiges Bild. Von insgesamt 4703 Zeitungen waren 973 Parteizeitungen. Davon bekannten sich 120 zur NSDAP. Die Zentrumspresse umfasste 600, die SPD-Presse 135 und die KPD-Presse 49 Zeitungen. DVP, Wirtschaftspartei und Staatspartei verfügten zusammen über 37, die Deutschnationalen über 32 Zeitungen. Zu den Parteizeitungen kamen 1270 „Meinungszeitungen“, die eine ausgeprägte politische Richtung, aber kein Parteiprogramm vertraten. Davon waren 1074 rechtsgerichtete und 193 linksgerichtete Zeitungen. Alle übrigen insgesamt 2460 Zeitungen vertraten keine ausgeprägte politische Richtung, *Löffler*, Presserecht, 1. Auflage 1955, Einl C Rdn. 52 mwN.
- Aufschlussreich ist, dass im Hinblick auf die Zensur für „*Lichtspiele*“ durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden konnten, Art. 118 Abs. 2 Satz 1 a.E. WRV.

Noch keine verfassungsrechtliche Rolle spielte der Hörfunk, dessen „Geburt“ in die Zeit der Weimarer Republik fiel.

Der regelmäßige Sendebetrieb begann am 29.10.1923 in Berlin. Der Hörfunk nahm eine facettenreiche rechtliche Entwicklung, die 1932 in der vollständigen Verstaatlichung mündete.

Nach den Richtlinien über den Rundfunk vom 18.11.1932 diente der Rundfunk „dem deutschen Volke. Seine Sendungen dringen unablässig in das deutsche Haus und werden in der ganzen Welt gehört. Dieser Einfluss auf Volk und Familie und die Wirkung im Ausland verpflichten die Leiter und Mitarbeiter zu besonderer Verantwortung“.

„Der Rundfunk arbeitet mit an den Lebensaufgaben des deutschen Volkes. Die natürliche Einordnung der Menschen in Heimat und Familie, Beruf und Staat ist durch den deutschen Rundfunk zu erhalten und zu festigen... Der Rundfunk nimmt an der großen Aufgabe teil, die Deutschen zum Staatsvolk zu bilden und das staatliche Denken und Wollen der Hörer zu formen und zu stärken.“

C. NS-Zeit: Gleichschaltung von Presse und Rundfunk

In der Einschätzung *Adolf Hitlers* war die Presse bereits 1925 eine „Großmacht im Staate“ und ihre Bedeutung „denn auch eine wahrhaft ungeheuerliche“. Der „Führer“ erkannte klar, welche Gefahren die Freiheit der Presse und welche Möglichkeiten ihre „Gleichschaltung“ für den Nationalsozialismus in sich bargen. Der Staat müsse daher „besonders der Presse auf die Finger sehen ... [und dürfe] sich nicht durch das Geflunker einer so genannten ‚Pressefreiheit‘ beirren und beschwätzen lassen, seine Pflicht zu versäumen und der Nation die Kost vorzuenthalten, die sie braucht und die ihr gut tut“, *Hitler*, *Mein Kampf*, Bd. I, 1925, zitiert nach 39. Auflage, 1935, S. 262, 264.

Die Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28.2.1933, RGBI I 1933, S. 83 setzte unter anderem Art. 118 der WRV „bis auf weiteres außer Kraft“ (§ 1). Siehe ferner *Terwiesche*, *Konstitutionalismus und Nationalsozialismus: Beginn und vorläufiges Ende der Grundrechte*, JR 1997, 227, 231 ff.

Das Reichskulturkammergesetz vom 22.9.1933, RGBI I 1933, S. 661 f. führte zur Bildung einer Reichskulturkammer. Sie unterstand der Aufsicht des Reichsministers für Volksaufklärung und Propaganda (*Goebbels*) und sollte unter seiner Präsidentschaft und Führung „die deutsche Kultur in Verantwortung für Volk und Reich“ fördern (§ 3 Erste VO zur Durchführung des Reichskulturkammergesetzes vom 1. November 1933, RGBI I 1933, S. 797 ff.). Das führte zu umfassender „Gleichschaltung“ der Medien und des gesamten Kultursektors. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem die Reichspressekammer und die Reichsrundfunkkammer gebildet. Als Journalist und Verleger durfte danach nur tätig sein, wer Mitglied der Kammer war (§ 4 Erste VO). Die Mitgliedschaft konnte demjenigen versagt oder entzogen werden, der die erforderliche Zuverlässigkeit und Eignung für die fragliche Tätigkeit nicht besaß (§ 10 Erste VO). Verstöße gegen das Mitgliedschaftserfordernis und gegen Anordnungen der Kammer konnten mit Ordnungsstrafen geahndet werden (§ 28 Erste VO).

Der Hörfunk wurde vom NS-Regime systematisch zur Propaganda genutzt.

Die Eignung zur landesweiten Propaganda setzte eine entsprechende Verbreitung von Empfangsgeräten voraus. Dies führte zur Entwicklung des Volksempfängers „VE 301“, dessen Benennung sich aus dem Tag (30.1.33) der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler ableitete. Der Empfänger kam bereits 1933 auf den Markt. Er wurde für 76 RM angeboten und kostete damit ca. die Hälfte von dem, was für einen gleichwertigen Markenempfänger gezahlt werden musste. Die Zahl der angemeldeten Rundfunkteilnehmer stieg von 4,3 Millionen (1933) auf ca. 9,1 Millionen (1938).

Das NS-Regime setzte ferner auf bereits zuvor entstandene Hörgewohnheiten, das heißt auf den „Gemeinschaftsempfang“. Beispielsweise wurde am 10.11.1933 eine Rede Hitlers übertragen und musste in allen deutschen Betrieben gemeinsam gehört werden. Vor Beginn heulten alle Fabriksirenen im Reich, anschließend war überall im Land Arbeitsruhe.

Nachdem die Programminhalte immer stärker zu reinen Wortprogrammen und politischer Propaganda wurden, liefen die Nationalsozialisten Gefahr, dass niemand mehr ihrem Hörfunk zuhörte. In das Radioprogramm wurden daraufhin insbesondere umfangreiche Musikwerke (Beethoven, Richard Wagner), dichterische (Friedrich Schiller) und kulturphilosophische Stücke (Houston Stuart Chamberlain) integriert. Der Rundfunk verlor nicht seinen Propagandaauftrag, wechselte aber seine Instrumente: „Der Rundfunk von heute hat keinem anderen Ziel als der nationalsozialistischen Bewegung zu dienen; er hat aber die Pflicht, ihr richtig zu dienen. Mit einem Programm bloßer politischer Reden aber kann er ihr nicht in der richtigen Weise dienen, weil der Hörer, ermüdet durch die Anstrengung seiner Aufmerksamkeit, einfach abschalten würde... Der Rundfunk, wie er heute ist, enthält sich nur scheinbar der Propaganda, er bringt sie indirekt.“

Nach *Goebbels* musste das Programm des Rundfunks daher „so gestaltet werden, dass es den verwöhnteren Geschmack noch interessiert und dem anspruchlosesten noch gefällig und verständlich erscheint. Es soll in einer klugen und psychologisch geschickten Mischung Belehrung, Anregung, Entspannung und Unterhaltung bieten“.

Die Verordnung über außerordentliche Rundfunkmaßnahmen vom 1.9.1939, RGBI I 1939, S. 1683 stellte das absichtliche Hören (§ 1) und das vorsätzliche Verbreiten ausländischer Radiosender (§ 2) unter Zuchthausstrafe.

„Im modernen Krieg kämpft der Gegner nicht nur mit militärischen Waffen, sondern auch mit Mitteln, die das Volk seelisch beeinflussen und zermürben sollen. Eines dieser Mittel ist der Rundfunk. Jedes Wort, das der Gegner herübersendet, ist selbstverständlich verlogen und dazu bestimmt, dem deutschen Volk Schaden zuzufügen. Die Reichsregierung weiß, dass das deutsche Volk diese Gefahr kennt, und erwartet daher, dass jeder Deutsche aus Verantwortungsbewusstsein heraus es zur Anstandspflicht erhebt, grundsätzlich das Abhören ausländischer Sender zu unterlassen...“, Verordnung über außerordentliche Rundfunkmaßnahmen vom 1. September 1939, RGBI I 1939, S. 1683.

Das Fernsehen steckte gegen Ende der NS-Zeit noch in den Kinderschuhen. Ab 1935 wurden Tonfilme und die aktuelle Wochenschau ausgestrahlt. Das Programm ähnelte aufgrund seiner vielen Wiederholungen mehr dem von Theater und Kino. Umfangreiche Übertragungen, wie zum Beispiel von den Olympischen Spielen 1936, blieben die Ausnahme.

Die technischen Möglichkeiten waren limitiert und ließen den Aufstieg zum Massenmedium noch nicht zu. Am 9.4.1935 eröffnete die Post im Reichspostministerium eine erste Fernsehstelle. Zwei Fernseher mit einem Bildschirm von jeweils 18 mal 22 cm ermöglichten es, das Programm zu verfolgen. Fünf Wochen später eröffnete die Reichsrundfunkgesellschaft Fernsehstuben. 1936, zur Zeit der Olympischen Spiele, gab es 25 Berliner Fernsehstuben sowie zwei in Leipzig und eine in Potsdam.

Zugleich maß das Regime dem Fernsehen als Massenmedium keine Bedeutung zu. Während in Großbritannien von Anfang an auf die private Nutzung gesetzt und mit entsprechender Geräteproduktion begonnen worden war, lag das Interesse in Deutschland mehr auf militärischem Gebiet. Der für die Funkausstellung 1939 angekündigte und für die Massenproduktion vorgesehene Fernseheinheitsempfänger FE 1 ging aufgrund des Ausbruchs des 2. Weltkriegs nicht mehr in Serie.

D. Besatzungszeit, Nachkriegszeit

Die alliierten Siegermächte waren davon überzeugt, dass die deutschen Medien vor 1933 Schuld am Aufkommen des Nationalsozialismus gehabt und nach 1933 erheblich zur Stabilisierung der Diktatur beigetragen hatten. In Zukunft sollten die Medien zur Umerziehung der Deutschen beitragen und so die Demokratisierung des Landes fördern. Trotz regionaler Unterschiede und Abweichungen zwischen den Besatzungszonen kam es im Kern zu einem dreistufigen Verfahren, *Stöber*, Deutsche Pressegeschichte, S. 152 f. Zunächst folgte auf den nationalsozialistischen Propagandalärm eine Phase der Stille („blackout“). Anschließend erschienen ausschließlich Blätter, die von den regionalen Militärs der jeweiligen Besatzungsmacht verantwortet wurden. Schließlich ging in einer dritten Phase die Presse unter alliierter Kontrolle wieder in deutsche Hände über. Wer eine Zeitung oder Zeitschrift verlegen wollte, bedurfte dazu einer Lizenz. Sie wurde nur an Persönlichkeiten vergeben, deren demokratische Einstellung gesichert schien, während sie politisch beziehungsweise NS-belasteten Personen nicht erteilt wurde. Zugleich wurden viele Altverleger durch die Maßnahmen der Besatzungsmächte veranlasst, ihre Druckereien den Lizenzinhabern zur Zeitungsherausgabe für mehrere Jahre zur Verfügung zu stellen. Ende 1947 erschienen in Deutschland rund 150 Lizenzzeitungen. Ihr Zuschnitt war in den einzelnen Besatzungszonen unterschiedlich. Für den Bereich der Bundesrepublik wurde die Presse schließlich 1949 komplett freigegeben. Im Osten Deutschlands überdauerte die „Lizenzierungspraxis“ fast die gesamte DDR und wurde erst 1990 durch Beschluss der Volkskammer aufgehoben.

Das **ReichspreßG** galt in der Bundesrepublik nach Art. 123 GG zunächst als Landesrecht fort. Es gibt daher sogar BGH-Entscheidungen zum ReichspressG. Zahlreiche seiner Bestimmungen sind in die heutigen Landespressegesetze eingegangen.

In den Bundesländern Bayern, Hessen und Baden-Württemberg, die zur amerikanischen Besatzungszone gehörten, wurde das ReichspreßG bereits 1949 durch neue Landespressegesetze beziehungsweise eine neue gesetzliche Vollregelung des Pressewesens außer Kraft gesetzt. In anderen Bundesländern galt es noch längere Zeit entweder als ergänzendes

Landesrecht oder gar in vollem Umfang weiter. Im Juli 1966 gab sich Nordrhein-Westfalen als letztes Bundesland ein Landespressegesetz, so dass das ReichspresseG zu diesem Zeitpunkt vollends seine Geltung in den alten Bundesländern verlor.

Die künftige institutionelle und politische Organisation des Nachkriegsrundfunks war eines der größten Probleme. Während viele deutsche Politiker an die Rundfunkordnung der Weimarer Republik anknüpfen wollten und sich für einen staatlich kontrollierten Rundfunk aussprachen, hatte jede alliierte Besatzungsmacht eine eigene, von der Rundfunkstruktur im eigenen Land geprägte Vorstellung von der zukünftigen Rundfunkordnung.

Es setzte sich das in der britischen Besatzungszone etablierte Rundfunkkonzept durch, das stark an das Prinzip der „public corporation“ der britischen BBC (Gebührenfinanzierung, öffentlich-rechtliche und körperschaftliche Struktur) angelehnt war. In diesem Zusammenhang entstand Ende September 1945 der Nordwestdeutsche Rundfunk. Sein öffentlich-rechtliches Organisationsmuster diente im Weiteren als Vorbild für die Sender in der amerikanischen Besatzungszone und schließlich auch für die später von westdeutscher Seite erlassenen Rundfunkgesetze.

Demgegenüber hatten die USA auf ein überwiegend privates, auf die Selbstregulierung des Marktes vertrauendes System gesetzt, während Frankreich eine zentrale staatliche Anstalt favorisierte. Die amerikanische Vorstellung setzte sich nicht durch, weil es nach dem Kriegsende in Deutschland keine wirtschaftliche Basis für einen privaten Rundfunk gab und weil sich die kapitalkräftigen potenziellen Veranstalter durch ihre Rolle in der NS-Zeit gründlich diskreditiert hatten. Ein zentraler Rundfunk nach französischen Vorstellungen kam nach den Erfahrungen mit der NS-Propaganda ebenfalls nicht in Betracht.

E. Bundesrepublik

I. Allgemeines, Lüth

Im Westdeutschland der Nachkriegszeit stand aufgrund der Lehren aus der NS-Zeit im Vordergrund, die neu entstandene Demokratie zu sichern und eine Instrumentalisierung der Medien für staatliche Interessen auszuschließen. Das Grundgesetz brachte essenzielle Veränderungen. Es erkannte in **Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG** die Presse- und die Rundfunkfreiheit als eigenständige Grundrechte an.

In den 1950er Jahren erkannte der BGH zwar das allgemeine Persönlichkeitsrecht an, führte die vergleichsweise äußerungsfeindliche Rechtsprechung des RG aber weitgehend fort. Es gab in der westdeutschen Gesellschaft – wenn man es positiv formulieren will – ein besonders Bedürfnis nach Ruhe und Ordnung. An „Kampf“ und damit auch an einem öffentlichen Meinungskampf war damals niemandem gelegen. Das führte zu Entscheidungen, die heute kaum zu erklären sind.

Beispiel: **§ 188 StGB** wurde 1951 vom Gesetzgeber geschaffen. Die Vorschrift stellt die üble Nachrede gegen Personen des politischen Lebens unter eine höhere Strafe, als es § 186 StGB für die üble Nachrede gegen sonstige Personen vorsieht. Das ist aus heutiger Sicht ein völliger Anachronismus. Nach der Rechtsprechung von BGH und BVerfG müssen Politiker, die in der Öffentlichkeit stehen, stärker Kritik aushalten als Privatpersonen, die kein öffentlicher Funktionsträger sind.

BVerfG vom 15.1.1958 (Lüth), BVerfGE 7, 198, 205 verstand die Grundrechte nicht mehr allein als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat, sondern zugleich als eine objektive Wertordnung, die „für alle Bereiche des Rechts“ gilt. Die daraus entstandene mittelbare Drittwirkung der Grundrechte ist die Geburtsstunde des modernen Medienrechts.

Veit Harlan hatte Ende der dreißiger Jahre als Drehbuchautor und Regisseur an der Herstellung des antisemitischen Films „Jud Süß“ mitgewirkt, der der propagandistischen Vorbereitung des Holocaust diente. 1950 versuchte er ein Comeback mit dem Schmachtfetzen „Unsterbliche Geliebte“. Anlässlich der Eröffnung einer „Woche des deutschen Films“ rief *Erich Lüth*, damals Senatsdirektor und Leiter der staatlichen Pressestelle in Hamburg, die Filmverleiher, die Kinobesitzer und das Publikum dazu auf, den Film zu boykottieren. Dagegen erwirkten die Herstellerin und die Verleiherin des Films 1951 beim Landgericht eine einstweilige Verfügung, die *Lüth* zur Unterlassung verpflichtete. 1958 hob das BVerfG diesen Gerichtsentscheid auf und verwies die Sache an das LG zurück.

In materiell-zivilrechtlicher Hinsicht ist zunächst zu beachten, dass Boykottaufrufe für ein Unternehmen beziehungsweise eine geschäftliche Tätigkeit die wahrscheinlich gefährlichste Bedrohung überhaupt sind, weil sie direkt „zur Existenzvernichtung des betroffenen Unternehmens oder zu sonstigen wirtschaftlich schwersten Folgen“ führen können, BGH vom 10.5.1957 (Spätheimkehrer), BGHZ 24, 200, 206. Der Aufruf wendete sich in seinen Wirkungen freilich exakt gegen die Person und den Tätigkeitsbereich, die auch der sachliche Anlass für den Boykott waren.

- Verfassungsrechtlich handelte es sich bei dem LG, das die einstweilige Verfügung erlassen hatte, ohne Zweifel um einen Träger öffentlicher Gewalt. Die Unterlassungsverfügung war ein hoheitlicher Eingriff in das subjektive Grundrecht der Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers Lüth. Aber das BVerfG wollte sich nicht auf eine solche Begründung beschränken und so einer möglichen Prozessflut vorbeugen. Es operierte daher mit dem Konstrukt einer objektiven Wertordnung, die auf den Grundrechten beruht und über die „Einbruchstellen“ vor allem der Generalklauseln das bestehende Gefüge der Privatrechtsordnung modifizieren können, BVerfG vom 15.1.1958 (Lüth), BVerfGE 7, 198, 206.
- Die zweite Klippe war der Schrankenvorbehalt des **Art. 5 Abs. 2 GG**. Das LG hatte das Unterlassungsgebot auf § 826 BGB und damit auf ein „allgemeines Gesetz“ gestützt. Das BVerfG lehnte es aber ab, die Grenze der Meinungsfreiheit mit dem bloßen zivilrechtlichen Regelungsgehalt von § 826 BGB gleichzusetzen. Es führt vielmehr die Wechselwirkungslehre ein: Die allgemeinen Gesetze müssen in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden, dass der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben führen muss, auf jeden Fall gewahrt bleibt“, BVerfG vom 15.1.1958 (Lüth), BVerfGE 7, 198, 208.

- Dafür, wie im Einzelfall zwischen dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung und dem einschränkenden „allgemeinen Gesetz“ zu entscheiden ist, führte das Urteil das Instrument der Güterabwägung ein. Die Meinungsfreiheit muss zurücktreten, wenn ihre Ausübung „schutzwürdige Interessen eines anderen von höherem Rang“ verletzen würde, was wiederum „aufgrund aller Umstände des Falles zu ermitteln“ sei, BVerfG vom 15.1.1958 (Lüth), BVerfGE 7, 198, 210 f.

Im Ergebnis hob das BVerfG wohl erstmalig ein Zivilurteil wegen eines materiellen Grundrechtsverstoßes auf und sah den Boykottaufruf als von der Meinungsfreiheit gedeckt an: Wenn es darum geht, dass sich „in einer für das Gemeinwohl wichtigen Frage eine öffentliche Meinung bildet, müssen private und namentlich wirtschaftliche Interessen Einzelner grundsätzlich zurücktreten. Diese Interessen sind darum nicht schutzlos; denn der Wert des Grundrechts zeigt sich gerade auch darin, dass jeder von ihm Gebrauch machen kann. Wer sich durch die öffentliche Äußerung eines anderen verletzt fühlt, kann ebenfalls vor der Öffentlichkeit erwidern. Erst im Widerspruch der in gleicher Freiheit vorgetragenen Äußerungen kommt die öffentliche Meinung zustande, bilden sich die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft ihre persönliche Ansicht“, BVerfG vom 15.1.1958 (Lüth), BVerfGE 7, 198, 219. Der Aufruf war von einem allgemeinen politischen und kulturpolitischen Bestreben getragen und betraf nicht weniger als „eine für das deutsche Volk wesentliche Frage“, BVerfG vom 15.1.1958 (Lüth), BVerfGE 7, 198, 216.

Zur Vertiefung und sehr eindrucksvoll: *Kübler*, Lüth: eine sanfte Revolution, *KritJ* 2000, 313 ff.

II. Beginn der 1960er Jahre: Erstes Rundfunk- und Spiegel-Urteil

Zu Beginn der 1960er Jahre kam es zu einem grundlegenden Wechsel, der sich an zwei gravierenden innenpolitischen Vorgängen und Entscheidungen am Ende der Adenauer-Ära festmachen lässt, *Beater*, *Medienrecht*, 3. Auflage 2025, Rdnr. 20, 225, 1823 ff.

BVerfG vom 28.2.1961 (Deutschland-Fernsehen), BVerfGE 12, 205 ff. betraf den Versuch der Adenauer-Regierung, einen Staatsrundfunk zu schaffen und rundfunkrechtliche Freiheiten und Kontrollfunktionen auf diese Weise letztlich zu unterlaufen. Das Vorhaben löste eine gravierende innenpolitische Diskussion und Unruhe aus und wurde vom BVerfG gestoppt.

In der „Spiegelaffäre“ hatte das Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL unter dem Titel „Bedingt abwehrbereit“ einen Beitrag über eine Militärübung der NATO veröffentlicht. Daraufhin wurden im Herbst 1962 in einer spektakulär aufgelegten Polizeiaktion unter dem Vorwurf des Landesverrats und der Beamtenbestechung der Herausgeber und mehrere Redakteure des Magazins festgenommen sowie Verlagsräume besetzt und durchsucht, siehe auch *Kübler*, *Medien, Menschenrechte und Demokratie*, 2008, S. 108 f. Der Vorwurf erwies sich später als haltlos. Der hinter dem Vorgehen stehende politische Versuch, die Presse einzuschüchtern und eine kritische Berichterstattung zu behindern, löste eine schwere innenpolitische Krise aus. Sie führte unter anderem zum Rücktritt des damaligen Bundesverteidigungsministers *Franz Josef Strauß*. BVerfG vom 5.8.1966

(Spiegel), BVerfGE 20, 162, 174 ff. gab der Verfassungsbeschwerde der Journalisten nur in Teilen statt und hielt sie im Übrigen bei vier zu vier Richterstimmen für nicht begründet. Die Entscheidung hat gleichwohl wesentliche juristische wie rechtsgeschichtliche Bedeutung. Zum einen enthält sie grundlegende Ausführungen zur verfassungs- und staatsrechtlichen Bedeutung der Presse in einem demokratischen Gemeinwesen und in diesem Zusammenhang eben auch zu der sich daraus ergebenden „öffentlichen Aufgabe“. Zugleich ist sie mit einem dramatischen öffentlichen und juristischen Bewusstseinswandel verbunden, der die weitere Entwicklung des Medienrechts entscheidend prägte.

Diese Rechtsprechung ließ das Pendel der weiteren Entwicklung (über)weit zugunsten der Medien ausschlagen.

III. Gesetzgebung, Einzelaspekte

1. Presse

In den 1960er Jahren gaben sich die westdeutschen Bundesländer neue Pressegesetze, die das ReichspressG nach und nach ersetzten. Im Anschluss an BVerfG vom 15.1.1958 (Lüth), BVerfGE 7, 198 ff. und BGH vom 22.12.1959 (Alte Herren), BGHZ 31, 308 sehen diese Gesetze fast durchweg vor, dass die Presse eine „*öffentliche Aufgabe*“ wahrnimmt.

2. Rundfunk

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk begann ab 1953, sich zu bilden und zu etablieren. Im Wesentlichen basiert das Rundfunkrecht auf verfassungsgerichtlich entwickelten Leitlinien. Die entscheidende Rechtsgrundlage ist heute der **MStV** (= Medienstaatsvertrag, *Fechner/Mayer*, Medienrecht, Vorschriftensammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 21), der 2020 den RStV (= Rundfunkstaatsvertrag) ablöste.

Die besondere Regulierung des Rundfunks ist anfangs vor allem mit dem Mangel an verfügbaren Frequenzen begründet worden. In den 1980er Jahren wurde der private Rundfunk erlaubt, der freilich nicht wie sonstige Wirtschaftsunternehmen agieren darf, sondern vielen Beschränkungen unterliegt.

Die Entscheidung der damaligen CDU/FDP-Regierung, das Rundfunksystem in den 80er Jahren um kommerzielle Sender zu erweitern, wird von manchen auch auf parteipolitische Motive zurückgeführt. In den siebziger Jahren sind in der Einschätzung des damaligen Bundespostministers *Schwarz-Schilling* von neun Chefredakteuren bei öffentlich-rechtlichen Sendern sieben bis acht „Linke“ gewesen. „Wir wussten, dass wir das Monopol der öffentlich-rechtlichen Nachrichtengebung nur durch Wettbewerb brechen konnten“, *Schwarz-Schilling*, zitiert nach DER SPIEGEL vom 19.4.2003, S. 128.

3. Online-/Telemedien

Erste gesetzliche Regelungen für „Onlinemedien“ entstanden 1997. Dabei trennte der Gesetzgeber von Anfang an zwischen zwei Kategorien von Onlinemedien.

Onlineangebote, die journalistisch-redaktionelle Anliegen verfolgen, gehören ins Medienrecht. Das Gesetz verwendet für sie seit 2004 den Begriff „Telemedien“. Sie sind landesrechtlich im MStV geregelt und Gegenstand dieser Vorlesung.

Onlineangebote ohne journalistisch-redaktionelle Anliegen können zum Beispiel kommerzielle Verkaufsplattformen, soziale Medien oder Suchmaschinen sein. Sie sind bundes- und europarechtlich geregelt, namentlich im DSA und im DDG. Man bezeichnet sie heute nicht mehr als Telemedien, sondern als Digitale Dienste.