

§ 5: RUNDFUNK

A. Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG

Die Rundfunkfreiheit dient als Kommunikationsfreiheit im Ausgangspunkt demselben Ziel wie die übrigen Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG, nämlich „der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinung beschränkten, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung umfassenden Sinne“, zum Beispiel BVerfG vom 16.6.1981 (FRAG), BVerfGE 57, 295, 319; ähnlich BVerfG vom 24.3.1987 (Baden-Württemberg), BVerfGE 74, 297, 323 jeweils mwN.

I. Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff

Mit „Rundfunk“ sind das Fernsehen und der Hörfunk gemeint. Die einzelnen Voraussetzungen und die Reichweite des Rundfunkbegriffs sind freilich nicht trennscharf oder gar abschließend bestimmt. Man spricht insoweit von einem offenen, entwicklungsfähigen Terminus. Maßgebend sind Kriterien, die sich an der besonderen öffentlichen Aufgabe des Rundfunks sowie an den Gefahren orientieren, die dem grundrechtlichen Schutzgut drohen, BVerfG vom 20.2.1998 (Extra Radio Hof), BVerfGE 97, 298, 312.

Rundfunk setzt ein Mindestmaß an planhafter Programmaufstellung und redaktioneller Gestaltung voraus. In diesem Rahmen erfasst das Grundrecht jede „Vermittlung von Information und Meinung [im] umfassenden Sinne“, BVerfG vom 16.6.1981 (FRAG), BVerfGE 57, 295, 319 mwN. Es ist weder – wie der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG nahelegt – auf bloße „Berichterstattung“ oder Nachrichtensendungen oder das Vermitteln politischer Meinungen noch allgemein auf Mitteilungen von publizistischer Relevanz beschränkt. Man spricht deshalb inzwischen allgemein von Rundfunkfreiheit. Sie greift auch für Inhalte ein, die zum Beispiel Sportereignisse betreffen und so zur gesellschaftlichen Integration beitragen. Zugleich kann es aber sein, dass Inhalte auf der Ebene der Rechtfertigung unterschiedlich zu gewichten sind und im Ergebnis einen umso stärkeren Schutz genießen, je stärker sie Fragen des öffentlichen Interesses berühren. Die Rundfunkfreiheit unterscheidet sich insoweit „wesensmäßig nicht von der Pressefreiheit“, BVerfG vom 5.6.1973 (Lebach I), BVerfGE 35, 202, 222.

Rundfunk setzt weiterhin eine Massenkommunikation voraus, die eine räumliche und/oder zeitliche Distanz zwischen Kommunikator und Rezipient überwindet und vom Kommunikator ausgewählte Inhalte übermittelt. Das Medium muss sich an eine beliebige, unbestimmte Personengruppe wenden. Das Übermitteln von Informationen im Wege der Individualkommunikation, zum Beispiel durch E-Mails, ist kein Rundfunk. Übergangsformen zwischen Individual- und Massenkommunikation sind Rundfunk, wenn der massenkommunikative Teil überwiegt.

Es ist ferner eine elektronische Verbreitung beziehungsweise eine körperlose Übermittlung erforderlich, beispielsweise durch Funk oder Kabel. Die traditionellen Printmedien sind folglich kein Rundfunk. Im Übrigen ist der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff gegenüber der technischen Entwicklung offen und kann auch neuartige „elektronische“ Dienste erfassen, insbesondere auch online übermittelte Inhalte.

Rundfunk verlangt außerdem Angebote, die hauptsächlich durch Anschauen insbesondere bewegter Bilder und durch Hören genutzt werden, *Gersdorf AfP* 2010, 421, 424 f.; *Grabenwarter* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 5 Abs. I, II GG Rn. 651 f. Diese Informationsweise begünstigt in einem besonderen Maße Suggestivkraft, Authentizitätsanmutung und Unterhaltungswert, die für den Rundfunk typisch sind. Dagegen ist die elektronische Presse, die vornehmlich gelesen werden muss, also primär mit Texten, stehenden Bildern und Grafiken arbeitet, nicht an der Rundfunkfreiheit, sondern an Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GG zu messen. Es kann verfassungsrechtlich beispielsweise keinen Unterschied machen, ob ein Abonnent seine Zeitung aus dem eigenen Briefkasten holt oder ob er sie selbst ausdruckt. Die Frage ist aber umstritten und wird im Zusammenhang mit den Telemedien noch einmal aufgegriffen.

II. Der Sondercharakter der Rundfunkfreiheit

1. Fernsehen, Diktaturen, Demokratien

Das Fernsehen ist kein Massenmedium unter mehreren, sondern hat wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft eine besondere Bedeutung gegenüber anderen Medien, BVerfG vom 22.2.1994 (Rundfunkgebühr I), BVerfGE 90, 60, 87; ähnlich FCC v. Pacifica Foundation, 438 U.S. 726, 748 (1978). Über das Fernsehen transportierte Informationen sind besonders leicht aufzunehmen und können wegen des besonderen Unterhaltungs- und Informationswerts von bewegten und vertonten Bildern ungleich stärker als Printerzeugnisse suggestive Wirkungen erzeugen. Mit dem Fernsehen lassen sich ganze Gesellschaften erreichen, beeinflussen und unter Umständen sogar beherrschen, *Beater*, Medienrecht, 3. Auflage 2025, Rdnr. 12 ff., 228 ff. jeweils mwN. Es ist ein Machtinstrument, das bislang noch jede Diktatur an sich gerissen hat, um die eigene Herrschaft zu sichern, die öffentliche Information zu steuern und die Kontrolle und den Dialog durch und mit einer kritischen Öffentlichkeit zu verhindern. Eine freiheitliche Gesellschaft muss daher gründlich überlegen, wie sie sicherstellt, dass dieser Machtfaktor der Demokratie verpflichtet ist und bleibt.

Das BVerfG spricht dem Rundfunk als „Medium und Faktor des verfassungsrechtlichen Prozesses, in dem sich die Meinungsbildung vollzieht“ im Vergleich zu den übrigen Medien eine besondere Bedeutung zu. In seinen Augen lässt sich das Normziel von Art. 5 Abs. 1 GG wegen der „herausragenden kommunikativen Bedeutung“ des Rundfunks nur in dem Maße erreichen, wie der Rundfunk frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Daraus erwächst

dem Rundfunk eine besondere „Verantwortungsbeziehung gegenüber der Allgemeinheit“, BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 300. Der Rundfunk muss in den Augen des BVerfG deshalb „in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden“, BVerfG vom 27.7.1971 (Mehrwertsteuer), BVerfGE 31, 314, 327.

2. Dienende Freiheit

In der Einschätzung des BVerfG betrifft Rundfunk aus diesen Gründen „in Wirklichkeit“ eine hoheitliche Aufgabe, deren Erfüllung der Staat wegen des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks aber nicht selbst wahrnehmen kann. Das Gericht geht zugleich davon aus, dass der Rundfunk seine mediale Aufgabe nicht erfüllen würde, wenn man ihn dem „freien Spiel der Kräfte“ überließe, BVerfG vom 11.9.2007 (Rundfunkgebühr II), BVerfGE 119, 181, 215 ff.

Die Rundfunkfreiheit wird deshalb vor allem durch eine objektiv-institutionelle Komponente geprägt. Das BVerfG füllt sie entscheidend im Hinblick auf die Aufgabe des Rundfunks, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, mit „demokratiefunktionalen“ Anforderungen aus. Es wird deshalb häufig von der Rundfunkfreiheit als einer „dienenden Freiheit“ gesprochen.

Die Rundfunkfreiheit ist also im Unterschied zu anderen Freiheitsgrundrechten nicht primär als ein Grundrecht zu verstehen, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist. Sie hat keine „natürlichen Freiheiten“ zum Inhalt und beschränkt sich weder darauf, den Rundfunk vor staatlicher Einflussnahme zu sichern, BVerfG vom 28.2.1961 (Deutschland-Fernsehen), BVerfGE 12, 205, 259 f., noch ermächtigt sie ihren Träger zu beliebigem Gebrauch, BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 315. Sie gewährt anders als die Pressefreiheit auch keine „urwüchsige und beliebige“ Veranstalterfreiheit in dem Sinne, dass jedermann berechtigt ist, nach seinem Belieben Rundfunk zu veranstalten.

Die etablierte Bezeichnung „dienende Freiheit“ ist hochgradig verfehlt. Ein Mensch ist entweder frei oder hat zu dienen. Beides schließt sich gegenseitig aus. Zugleich ist der Terminus ein Etikettenschwindel, weil er „liberal klingt, aber eine ... wenig liberale Form der Regulierung rechtfertigen soll“, Möllers AfP 2013, 457 ff.

3. Ausgestaltung durch den Gesetzgeber

Rundfunkfreiheit in der vom BVerfG gewünschten Weise stellt sich nicht von selbst ein, sondern bedarf einer besonderen Ausgestaltung durch den Gesetzgeber, die sicherstellt, dass der Rundfunk seine verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgaben erfüllt. Der Gesetzgeber muss deshalb von Verfassungs wegen eine Rechtsordnung schaffen, die den Rundfunk zur Erfüllung seiner Informationsaufgabe befähigt, BVerfG vom 28.2.1961 (Deutschland-Fernsehen), BVerfGE 12, 205, 263. Die Legislative unterliegt bei dieser Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit jedoch ihrerseits verfassungsrechtlichen Vorgaben und Strukturprinzipien (dazu III. ff.), die ihr unterschiedliche, zum Teil nur sehr geringe Spielräume lassen.

III. Staats- und Parteiferne

Der Rundfunk muss „staatsfern“ sein. Der Staat darf weder unmittelbar noch mittelbar selbst Rundfunk betreiben. Er soll keine Möglichkeit haben, die Rundfunkfreiheit staatlichen oder politischen Interessen unterzuordnen, BVerfG vom 25.3.2014 (ZDF-Staatsvertrag), BVerfGE 136, 9, 37 f. Rn. 45, 47 f. Auf diese Weise soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden.

Dieser Grundsatz ist auch gegenüber den politischen Parteien zu beachten, BVerfG vom 12.3.2008 (Parteienrundfunk), BVerfGE 121, 30, 53 ff., die zwar nicht dem Staat zuzuordnen sind, aber doch eine besondere Staatsnähe haben. Es steht dem Gesetzgeber daher offen, eine Beteiligung von Parteien an Rundfunkunternehmen zu untersagen, sofern die Beteiligung der Partei einen bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder Programminhalte eröffnet.

IV. Grundversorgung/Rundfunkauftrag

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat eine verfassungsrechtliche Pflicht zur medialen „Grundversorgung“, weil er nicht in gleicher Weise wie die privaten Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen ist und daher stärker zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage ist, BVerfG vom 4.11.1986 (Niedersachsen), BVerfGE 73, 118, 157. Es handelt sich um eine vom Gericht im Wege der verfassungsrechtlichen Hilfsauslegung geschaffene Kategorie.

- Grundversorgung ist nicht mit Mindestversorgung gleichzusetzen und verlangt stets eine Mehrzahl von Programmen. Es müssen die Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise gesichert und für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten werden, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, BVerfG vom 24.3.1987 (Baden Württemberg), BVerfGE 74, 297, 325; BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 298.
- Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hängt in seinem Umfang auch von den technischen Entwicklungen ab. Er ist – seit Schaffung der dualen Rundfunkordnung aus öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern – zugleich relativ in Bezug auf das Angebot der privaten Rundfunkunternehmen zu bestimmen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat dafür zu sorgen, dass ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern mithalten kann, BVerfG vom 22.2.1994 (Rundfunkgebühr), BVerfGE 90, 60, 93 mwN.; BVerfG vom 6.10.1992 (Hessen 3), BVerfGE 87, 181, 203.

V. Verpflichtung zur Binnenpluralität

Das BVerfG leitet aus der Rundfunkfreiheit und der besonderen Bedeutung des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks ab, dass jeder einzelne öffentlich-rechtliche Sender bereits für sein eigenes Programm zur Vielfalt verpflichtet ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt daher einer Reihe besonderer Anforderungen, die eine solche „Binnenvielfalt“ der Sender gewährleisten sollen. Er ist also anders als die Presse und die Telemedien zum Binnenpluralismus verpflichtet. Eine eigene Tendenz ist ihm von Verfassungs wegen grundsätzlich untersagt. Die Anstalten dürfen in ihrem Gesamtprogramm nicht *eine* Tendenz verfolgen, sondern sie müssen im Prinzip *allen* Tendenzen Raum geben, BVerfG vom 13.1.1982 (Freie Rundfunkmitarbeiter I), BVerfGE 59, 231, 258.

VI. Finanzierung

Die Postulate von Staatsferne und Programmausgewogenheit und -vielfalt setzen eine Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks voraus, die es ihm ermöglicht, seinen Funktionsauftrag zu erfüllen, BVerfG vom 11.9.2007 (Rundfunkgebühr II), BVerfGE 119, 181, 218. Die Rundfunkfreiheit gebietet eine vorrangige Eigenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Beiträge, um sicherzustellen, dass sich das Rundfunkprogramm an publizistischen und nicht an ökonomischen Zielsetzungen ausrichtet. Zugleich müssen der Rundfunkbeitrag frei von medienpolitischen Zwecksetzungen festgesetzt und der Rundfunk vor mittelbaren Einflussnahmen durch den Staat oder ökonomisch gewichtige private Institutionen gesichert werden. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, unzulässige staatliche oder politische Einflussnahmen auf die Beitragsbestimmung durch sachgerechte Verfahrensregeln auszuschließen.

VII. Privater Rundfunk

Die Rundfunkfreiheit betrifft das gesamte Rundfunksystem, BVerfG vom 4.11.1986 (Niedersachsen), BVerfGE 73, 118, 157. Dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk liegt unter anderem der Gedanke zugrunde, dass der publizistische Wettbewerb zwischen beiden sich anregend und belebend auf das inländische Gesamtangebot auswirkt und die Meinungsvielfalt auf diese Weise gestärkt wird. Das BVerfG spricht aber den öffentlich-rechtlichen und den privaten Sendern unterschiedliche Aufgaben zu. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den privaten Rundfunk weichen dementsprechend von denen für die öffentlich-rechtlichen Anstalten ab.

Die Veranstaltung privaten Rundfunks ist ebenfalls nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung zulässig, BVerfG vom 16.6.1981 (FRAG), BVerfGE 57, 295, 319; BVerfG vom 4.11.1986 (Niedersachsen), BVerfGE 73, 118, 158 f. In den Augen der Richter kann auch für den privaten Rundfunk nicht auf rechtliche Sicherungen verzichtet und die Entwicklung im Wege der Deregulierung den Kräften des Marktes anvertraut werden. Der Gesetzgeber muss, wenn er sich für eine duale Rundfunkordnung entscheidet, dafür sorgen, „dass die

verfassungsrechtlichen Anforderungen gleichgewichtiger Vielfalt in der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden“, BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 297.

Im privaten Rundfunk müssen deshalb ebenfalls alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen können. Der Gesetzgeber kann aber den Folgen für die Programmgestaltung Rechnung zu tragen, die sich aus der Werbefinanzierung des privaten Rundfunks ergeben und die keine gleiche Verpflichtung auf publizistische Vielfalt zulassen, wie sie den beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Anstalten möglich ist. Dieser Unterschied rechtfertigt es, „an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 297.

VIII. Rundfunkfreiheit als Abwehrrecht

Die Rundfunkfreiheit ist im Übrigen auch ein Abwehrrecht im Sinne der klassischen Freiheitsrechte, BVerfG vom 16.6.1981 (FRAG), BVerfGE 57, 295, 320, 333 f. Sie schützt sowohl vor unmittelbaren staatlichen Einflussnahmen auf das Programm als auch vor mittelbaren Programmeinflüssen, zum Beispiel in Gestalt gesetzlicher Regelungen der Rundfunkfinanzierung, BVerfG vom 5.2.1991 (WDR), BVerfGE 83, 238, 323 mwN.; BVerfG vom 22.2.1994 (Rundfunkgebühr), BVerfGE 90, 60, 88. Nur Medien, die keinem entscheidenden staatlichen Einfluss unterliegen, können die ihnen in einem demokratischen Gemeinwesen zukommenden Aufgaben und insbesondere eine öffentliche Kontrolle leisten.

Die Rundfunkfreiheit sichert als Kommunikationsfreiheit wie die Pressefreiheit auch allgemeine publizistische Freiheiten, BVerfG vom 14.7.1994 (Strafverfahren Erich Honecker), BVerfGE 91, 125, 134. Sie schützt etwa die Möglichkeit, ein Ereignis den Zuhörern und Zuschauern akustisch und optisch in voller Länge oder in Ausschnitten, zeitgleich oder zeitversetzt zu übertragen. Der grundrechtliche Schutz beschränkt sich über den Normwortlaut hinaus nicht auf „Berichterstattung“, sondern erfasst die gesamte Mitwirkung des Rundfunks an der öffentlichen Meinungsbildung.

Der Rundfunk genießt insbesondere Programmfreiheit. Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms sind allein Sache des Rundfunks und müssen sich an publizistischen Kriterien ausrichten können. Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten folgt daraus, dass sie selbst bestimmen, was ihr Programmauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt, BVerfG vom 22.2.1994 (Rundfunkgebühr), BVerfGE 90, 60, 87; BVerfG vom 17.2.1998 (Kurzberichterstattung), BVerfGE 97, 228, 268 mwN.

Im Einzelnen ist für die Programmfreiheit zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk zu unterscheiden. Die Unterscheidung erklärt sich aus unterschiedlichen Konzepten, die für den Bereich des Rundfunks zu Meinungsvielfalt führen sollen.

B. Überblick zum MStV

Der Rundfunkgesetzgeber kommt dem verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag insbesondere durch den MStV (= *Fechner/Mayer*, Medienrecht Vorschriftenammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 21) nach. Die rundfunkgesetzlichen Vorgaben des MStV sind viel regulierungs- und verbotsfreudiger als das PresseG.

Der MStV enthält allgemeine rundfunkrechtliche Bestimmungen, unter anderem über Informations- und Sorgfaltspflichten (§§ 4, 6 MStV), Auskunftsrechte (§ 5 MStV), über Werbung, Sponsoring und Gewinnspiele (§§ 8 ff. MStV), das Medienprivileg in Bezug auf die Datenverarbeitung (§ 12 MStV), die Übertragung von Großereignissen (§ 13 MStV) und die Kurzberichterstattung, § 14 MStV. Weiterhin gibt es Normen, die speziell für den öffentlich-rechtlichen (§§ 26 ff. MStV) oder den privaten (§§ 50 ff. MStV) Rundfunk gelten.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen umfangreiche Vorgaben für die inhaltliche Programmgestaltung. Es ist detailliert geregelt, worauf sich der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezieht (§ 26 MStV) und welche Angebote er umfasst, § 27 MStV. Ebenso wird bestimmt, welche Fernsehprogramme die Rundfunkanstalten anbieten dürfen (§ 28 MStV), wie sie sich finanzieren müssen (§ 35 MStV) und in welchem Umfang sie Rundfunkwerbung machen dürfen, § 39 MStV.

Der private Rundfunk bedarf der Zulassung, §§ 52 ff. MStV. Er ist im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten weniger umfassenden Programmgrundsätzen unterworfen (§ 51 MStV) und unterliegt speziellen Regeln zur Sicherung der Meinungsvielfalt, §§ 59 ff. MStV. Zugleich muss er sich über den Markt finanzieren und darf deshalb unter anderem mehr Werbung machen, §§ 69, 70 MStV.

Der MStV trennt weiterhin zwischen Rundfunk und Telemedien und sieht für sie jeweils unterschiedliche Regeln vor. Der öffentlich-rechtliche und – meist in etwas abgeschwächter Form – auch der private Rundfunk müssen strengeren Anforderungen genügen als die Printmedien und die privaten Telemedien. Für den Rundfunk gelten die besorgten und verbotsfreudigen Maßstäbe des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG, während der Gesetzgeber die Telemedien entweder liberalen presserechtsähnlichen oder abgemilderten rundfunkrechtlichen Anforderungen unterwirft.

- Private Veranstalter von Rundfunkprogrammen bedürfen grundsätzlich einer speziellen Zulassung, § 52 Abs. 1 Satz 1 MStV. Private Telemedien sind dagegen stets zulassungs- und anmeldefrei, § 17 Satz 1 MStV.
- Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk müssen in ihren Programmen Ausgewogenheits- und Vielfaltsanforderungen genügen, §§ 26, 51 MStV. Für private Telemedien gibt es keine vergleichbaren Pflichten. Sie sind an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden (§ 17 Satz 2 MStV) und im Falle der Fernsehähnlichkeit an bestimmte rundfunkrechtliche Grundsätze (§§ 3, 74 Satz 2 MStV), genießen im Übrigen aber Tendenzfreiheit.
- Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk unterliegen inhaltlichen und zeitlichen Werbebeschränkungen, §§ 8, 39, 70 MStV. Private Telemedien müssen im Hinblick auf die Werbezeit keine Vorgaben beachten. In Bezug

auf Werbeeinhalte werden sie unterschiedlich behandelt und müssen entweder nur geringe (§ 22 Abs. 1 Satz 3 MStV) oder die strengen rundfunkrechtlichen Anforderungen (§§ 8, 74 Satz 2 MStV) erfüllen.

- Private Rundfunkveranstalter unterliegen ebenso wie private Anbieter von Telemedien der Medienaufsicht, insbesondere durch die Landesmedienanstalten, § 104 Abs. 1 Satz 1 MStV. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegen dagegen keiner Aufsicht durch die Landesmedienanstalten (§ 104 Abs. 1 Satz 3 MStV), sondern in der Regel lediglich einer – praktisch nahezu irrelevanten – staatlichen Rechtsaufsicht durch die Landesregierungen, §§ 31 Abs. 1 ZDF-StV (= *Fechner/Mayer*, Medienrecht, Vorschriftensammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 25), 37 Abs. 1 NDR-StV; OVG Berlin vom 23.1.1969 (Sender Freies Berlin), DVBl 1969, 881 f.

C. Gesetzlicher Rundfunkbegriff

Der gesetzliche Rundfunkbegriff bestimmt den Anwendungsbereich der rundfunkrechtlichen Normen des MStV. Was unter „*Rundfunk*“ zu verstehen ist, definiert § 2 Abs. 1 Satz 1 MStV. Die Vorschrift geht wiederum in Teilen auf die RL 2010/13/EU über audiovisuelle Medien (= *Fechner/Mayer*, Medienrecht, Vorschriftensammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 20) zurück. Die Richtlinie definiert nicht den Rundfunk als solchen, insbesondere aber den Begriff des „audiovisuellen Mediendienstes“ (Art. 1 Abs. 1 lit. a RL 2010/13/EU) und bestimmte weitere Anforderungen. Diese Vorgaben wirken auf den Rundfunkbegriff zurück, soweit es um das Fernsehen geht. Für den Hörfunk haben sie keine Bedeutung, weil das Radio nicht audiovisuell ist.

Der gesetzliche Rundfunkbegriff ist enger als sein verfassungsrechtliches Gegenstück. Der Wortlaut des Grundgesetzes unterscheidet nicht zwischen Rundfunk und Telemedien und Telemedien können „Rundfunk“ im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG sein (siehe dazu später). Dagegen trennt der Gesetzgeber zwischen Rundfunk und Telemedien, weil er für diese Medien jeweils unterschiedlich strenge Maßstäbe für angemessen hält. Als „Rundfunk“ erfasst der MStV die für besonders regulierungsbedürftigen Medien, unter „Telemedien“ die weniger regulierungsbedürftigen sonstigen elektronischen Medien.

I. Bewegtbild/Ton mittels Telekommunikation

Rundfunk setzt „*Bewegtbild*“ oder „*Ton*“ oder – in Ergänzung des missglückten Gesetzeswortlauts – vertonte Bewegtbilder voraus. Zugleich ist mit „Ton“ auch Sprache gemeint. Bewegtbild und Ton machen das besondere Suggestivpotenzial des Rundfunks aus. Sie sind der wichtigste Unterscheidungsgrund zwischen dem Rundfunk und den klassischen Printmedien, die keines von beiden bieten können. Rundfunk wird gesehen und gehört, Printmedien müssen gelesen werden.

Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften im Internet, die nur ergänzend audiovisuelle Elemente enthalten, fehlt die Suggestivkraft und Authentizitätsanmutung des Rundfunks, die sich etwa bei Liveübertragungen sowie beim Fernsehen durch die Wirkung bewegter Bilder einstellt. Solche Onlineangebote der Zeitungen sind keine Druckwerke (§ 6 Abs. 1 PresseG), sondern Telemedien, §§ 2 Abs. 1 Satz 3, 19 Abs. 1 Satz 1 MStV.

Die Rundfunkinhalte müssen „*mittels Telekommunikation*“ übermittelt werden. Was unter „Telekommunikation“ zu verstehen ist, bestimmt sich nach **§ 3 Nr. 59 TKG** (= TelekommunikationsG, *Fechner/Mayer*, Medienrecht, Vorschriftensammlung, 19. Auflage 2025/26, Nr. 32), *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 81. Erforderlich ist also ein „technische[r] Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen“, es müssen also technische Einrichtungen oder Systeme elektromagnetische oder optische Signale senden, übertragen oder vermitteln und diese Signale müssen als Nachrichten identifizierbar sein, **§ 3 Nr. 60 TKG**. Die technische und unkörperliche Form der Übermittlung ist ein weiteres klassisches Unterscheidungsmerkmal zwischen Rundfunk und Printmedien.

II. Journalistisch-redaktionelle Gestaltung

Das Angebot muss „*journalistisch-redaktionell gestaltet*“ sein. Der Begriff ist gesetzlich nicht näher bestimmt, bislang kaum zum Gegenstand von Gerichtsentscheidungen geworden und verlangt nach einer wertenden Betrachtung. Die Anforderung soll deutlich herausstellen, dass dem Rundfunkbegriff nur Angebote unterfallen, die im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG zur Rundfunkfreiheit geeignet sind, auch tatsächlich Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung zu entfalten, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 81.

Die Anforderungen journalistisch/redaktionell sind funktional zu verstehen, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 81. Sie lassen sich nicht völlig voneinander trennen, so dass es einer Gesamtbetrachtung des Inhalts des Angebots bedarf. Es kommt darauf an, ob die Inhalte nach dem Maßstab der gesellschaftlichen Relevanz ausgewählt, gewichtet und für den Nutzer aufgearbeitet werden, OLG Bremen vom 14.1.2011 (Vorabmitteilung), ZUM 2011, 416, 418. Das Angebot muss „auf Teilhabe am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung angelegt“ sein, VGH Mannheim vom 25.3.2014, NJW 2014, 2667, 2668. Die meinungsbildende Wirkung für die Allgemeinheit muss ein prägender Bestandteil des Angebots und nicht nur ein schmückendes Beiwerk sein, BGH vom 23.6.2009 (www.spickmich.de), BGHZ 181, 328, 335 Rn. 21 zu § 41 Abs. 1 BDSG und mwN.

Das Tatbestandsmerkmal „*journalistisch*“ verlangt eine Arbeits- und Darstellungsweise, die auf der Prüfung von Quellen und Zitattreue basiert. Das Erfordernis ist nicht auf Nachrichteninhalte beschränkt, sondern kann auch Unterhaltung umfassen. Das Erfordernis einer „*redaktionellen*“ Gestaltung erfordert ein Mindestmaß an inhaltlicher Auswahl und Bearbeitung durch den Veranstalter, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 81. **Art. 1 Abs. 1 lit. c RL 2010/13/EU** spricht von der „Ausübung einer wirksamen Kontrolle hinsichtlich der Zusammenstellung der Sendungen“. Es muss ein Grad an organisatorischer Verfestigung bestehen, der

eine publizistische Aufarbeitung sowie eine gewisse Aktualität oder Kontinuität und Verlässlichkeit überhaupt möglich macht, OLG Bremen vom 14.1.2011 (Vorabmitteilung), ZUM 2011, 416, 418.

Die Anforderungen sind insgesamt nicht allzu hoch. Der Rundfunkbegriff erfasst auch Angebote, die nur eine geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten und daher keiner Zulassung bedürfen, § 54 Abs. 1 Nr. 1 MStV.

Unkommentierte Web-Cam-Übertragungen sind kein Rundfunk, da es an der erforderlichen Auswahl und Bearbeitung fehlt, *Amtliche Begründung zum MStV* vom 29.4.2020, LT-Drucks. Bayern 18/7640, S. 1, 81. Live-Kommentierungen von Sportereignissen oder von Computerspielen sprechen Stimmen im Schrifttum dagegen bereits journalistisch-redaktionellen Charakter zu, *Siara MMR* 2020, 370 mwN. Auch solche Veranstaltungen werden aber in der Regel ebenfalls nicht zulassungspflichtig sein, § 54 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 MStV.

Reines Teleshopping, das keine meinungsbildende Funktion hat und auch keine verfolgt, ist als „Werbung ohne Programm“ beziehungsweise eine Art audiovisueller Versandhauskatalog nach den eben vorgestellten Maßstäben kein Rundfunk. Es wurde deshalb früher auch nicht als Rundfunk im Sinne des RStV angesehen, *Ladeur* in: Hahn/Vesting, 1. Auflage 2003, § 45 RStV Rn. 2. Inzwischen bezieht der Gesetzgeber es aber in bestimmte rundfunkrechtliche Regeln ausdrücklich mit ein, § 1 Abs. 6 MStV.

Eine Online-Plattform, die „*im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet*“ (**Art. 3 lit. i DSA**) – der deutsche Gesetzgeber spricht von einem sozialen Netzwerk, § 1 Abs. 1 Satz 1 NetzG – arbeitet nicht journalistisch-redaktionell, da sie Informationen weder selbst nach Relevanz auswählt noch auf Wahrheit überprüft.

III. Linearität

Rundfunk verlangt einen „*linearen*“ Charakter. Die Linearität ist das zentrale Kriterium zur Abgrenzung des Rundfunks von den Telemedien. Sie bewirkt, dass die Nutzer zeitlich und inhaltlich in gleicher Weise informiert werden, so dass eine einheitliche allgemeine Informationsbasis für die öffentliche Meinungsbildung und gemeinsame Themen geschaffen werden, die als „sozialer Kitt“ zur gesellschaftlichen Integration beitragen. Den Telemedien fehlen diese Funktionen typischerweise. Ihre Eigenheit und Stärken liegen – bislang – nicht in dem Schaffen einer Gemeinsamkeit für viele, sondern gerade darin, jeden einzelnen Nutzer individuell mit Information zu versorgen.

Erforderlich ist zum einen ein „*zeitgleicher Empfang*“. Er ist zu bejahen, wenn das Angebot seiner allgemeinen Bestimmung nach zu einer zeitgleichen Nutzung führt. Es ist unschädlich, wenn einzelne Rezipienten die Sendung aufzeichnen und sie zeitversetzt sehen oder hören. Ebenfalls ist Rundfunk nicht dadurch ausgeschlossen, dass es allein durch die Übertragungstechnik zu leichten Zeitversetzungen kommt. Am zeitgleichen Empfang fehlt es aber, wenn jeder Nutzer für sich und zu dem von ihm gewählten Zeitpunkt auf das Angebot zugreifen kann.

Angebote, die nicht auf eine zeitgleiche, sondern eine individualisierte Nutzung zugeschnitten sind, haben keinen linearen Charakter und sind daher kein Rundfunk. Das gilt insbesondere für Sendungen, die jeweils gegen ein Einzelentgelt freigeschaltet werden (§ 2 Abs. 3 MStV) und für Angebote, die zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten bestimmt sind, also in ihrer Wirkung dem Video-on-Demand gleichkommen, *Amtliche Begründung zum 12. RÄStV* vom 21.1.2009, LT-Drucks. Bayern 16/260, S. 1, 13 zum früheren § 2 Abs. 3 Nr. 2 RStV.

Die Veranstaltung und Verbreitung muss außerdem „*entlang eines Sendeplans*“, also insbesondere nach einer vom Veranstalter bestimmten und vom Nutzer nicht veränderbaren Abfolge von Sendungen erfolgen, § 2 Abs. 2 Nr. 2 MStV.

IV. Allgemeinheitsbezug

Rundfunk verlangt schließlich die Bestimmung „*für die Allgemeinheit*“. Erforderlich ist eine Informationsvermittlung im Wege der Massenkommunikation. Das Informationsangebot muss an einen unbestimmten oder jedenfalls für den Anbieter nicht mehr überschaubaren Empfängerkreis gerichtet sein, setzt also ein „Rundum“-Funken voraus. Maßgebend ist die intendierte Empfangbarkeit, nicht die tatsächliche Verbreitung. Der Rundfunkbegriff setzt nicht voraus, dass das Programm unverschlüsselt oder kostenfrei verbreitet wird, § 2 Abs. 1 Satz 2 MStV. Auch das Pay-TV ist Rundfunk, sofern es die übrigen Voraussetzungen erfüllt.

Der Individualfunk und die Adressierung an geschlossene Teilnehmergruppen werden nicht erfasst. Deshalb ist etwa ein Ladenfunk, der allein von den Betreibern einzelner Lebensmittelgeschäfte empfangen werden kann und dort auf Monitoren wiedergegeben wird, kein Rundfunk, so OVG NRW vom 13.9.2004 (Ladenfunk), DÖV 2005, 298, 299.