

B 3 Rechtsgrundlagen des Rundfunks und der Telemedien

Inhaltsverzeichnis

	Rn.
I. Grundlagen zu den Rechtsquellen für den Rundfunk und die Telemedien	1 – 11
1. Einführung	1
2. Die unterschiedlichen Ebenen des Rundfunk- und Telemedienrechts	2 – 4
3. Internationale und nationale Kompetenzverteilung	5 – 9
3.1. Die internationale Ebene	5, 6
3.2. Die Ebene der Europäischen Union	7
3.3. Die innerstaatliche Verbandskompetenz	8, 9
4. Organzuständigkeiten	10, 11
II. Die Rechtsgrundlagen im Überblick	12 – 33
1. Die internationale und europäische Ebene	12 – 14
2. Die innerstaatliche Ebene	15 – 33
2.1. Grundrechte als Ausgangspunkt	15
2.2. Rechtsgrundlagen des Bundes	16 – 20
2.2.1. Das Deutsche-Welle-Gesetz	16
2.2.2. Das Telemediengesetz	17, 18
2.2.3. Das Telekommunikationsgesetz	19
2.2.4. Weitere Bundesgesetze	20
2.3. Rechtsgrundlagen der Länder	21 – 31
2.3.1. Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien	22 – 25
2.3.1.1. Entstehung und Bedeutung	22, 23
2.3.1.2. Wesentliche Regelungsbereiche	24
2.3.1.3. Protokollnotizen und Amtliche Begründung	25
2.3.2. Jugendmedienschutzstaatsvertrag	26
2.3.3. Landesrundfunk- bzw. -mediengesetze	27, 28
2.3.4. Rechtsgrundlagen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	29 – 31
2.3.4.1. Errichtung und Organisation	30
2.3.4.2. Finanzierung	31
2.4. Weitere Rechtsgrundlagen	32, 33
Anhang: Übersicht der wichtigsten Rechtsgrundlagen	

Literatur

- Bornemann, Roland/von Coelln, Christian/Hepach, Stefan/Himmelsbach, Gero/Lörz (Hrsg.), Bayerisches Mediengesetz, Loseblattwerk, 36. Aufl., Baden-Baden 2014
- Castendyk, Oliver/Dommering, Egbert/Scheuer, Alexander (Hrsg.), European Media Law, Alphen aan den Rijn, 2008
- Dörr, Dieter/Kreile, Johannes/Cole, Mark (Hrsg.), Handbuch Medienrecht, Recht der elektronischen Massenmedien, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2010
- Dörr, Dieter/Schwartzmann, Rolf, Medienrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2015
- Donders, Karen/Pauwels, Caroline/Loisen, Jan, The Palgrave Handbook of European Media Policy, Basingstoke 2014
- Fechner, Frank, Medienrecht, Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 15. Aufl., Stuttgart 2014
- Fink, Udo/Cole, Mark D./Keber, Tobias O., Europäisches und Internationales Medienrecht, Heidelberg 2008
- Gersdorf, Hubertus, Grundzüge des Rundfunkrechts, Nationaler und europäischer Regulierungsrahmen, München 2003
- ders./Paal, Boris (Hrsg.), Informations- und Medienrecht, Kommentar, München 2014
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.), Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2012
- Herrmann, Günter/Lausen, Matthias, Rundfunkrecht, Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien, 2. Aufl., München 2004
- Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich/Holznapel, Bernd (Hrsg.), Multimedia-Recht, 39. Ergänzungslieferung, München 2014
- Niepalla, Peter, Deutsche-Welle-Gesetz, Kommentar, Baden-Baden 2003
- Oster, Jan/Wagner, Eva Ellen, Kommunikation und Medien, in: Dausen (Hrsg.), EU-Wirtschaftsrecht, 36. Ergänzungslieferung, München 2014, Kapitel E. V.
- Paschke, Marian/Berlit, Wolfgang/Meyer, Claus (Hrsg.), Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2012
- Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Recht der Telemediendienste, München 2013
- Schwartzmann, Rolf (Hrsg.), Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2014
- Schwartzmann, Rolf/Sporn, Stefan (Hrsg.), Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen, E-Book, Heidelberg 2014
- Schiwy, Peter/Schütz, Walter/Dörr, Dieter (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, 5. Aufl., Köln 2010
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl., München 2011
- Wandtke, Artur-Axel (Hrsg.), Medienrecht- Praxishandbuch, Gesamtwerk in 5 Bänden, 2. Aufl., Berlin 2011
- Woods, Lorna/Harrison Jackie, European Broadcasting Law and Policy, Cambridge 2007

Vorschriftensammlungen

Parallel zu diesem Kommentar existiert eine umfangreiche Vorschriftensammlung, auf die in diesem Abschnitt durchgängig Bezug genommen wird:

Ring, Wolf-Dieter, Medienrecht, Bundes- und Landesrecht, EU Recht, europäisches Recht und internationale Rechtsquellen, Vorschriftensammlung, Rehm, Loseblattsammlung, 133. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2014.

Ferner gibt es u. a. folgende relevante Vorschriftensammlungen:

CompR: IT- und Computerrecht, Textausgabe, 11. Aufl., Beck-Texte im dtv, München 2014

Fink, Udo/Schwartzmann, Rolf/Cole, Mark D./Keber, Tobias O. (Hrsg.), Europäisches und Internationales Medienrecht, Vorschriftensammlung, 2. Aufl., Heidelberg 2012

Fechner, Frank/Mayer, Johannes (Hrsg.), Medienrecht, Vorschriftensammlung, 10. Aufl., Heidelberg 2014

Telemediarecht: Telekommunikations- und Multimediarecht, Textausgabe, 10. Aufl., Beck-Texte im dtv, München 2014

I.

Grundlagen zu den Rechtsquellen für den Rundfunk und die Telemedien

1. Einführung

Ausgangspunkt für Regelungen im Bereich Rundfunk und Telemedien ist der Rundfunkstaatsvertrag, der mitunter auch als „Grundgesetz für den Rundfunk“ bezeichnet wird. Dieser Staatsvertrag der Länder konkretisiert zu einem erheblichen Teil die Vorgaben der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Ergänzt werden die rundfunkrechtlichen Regelungen durch völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben wie beispielsweise das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarates oder die AVMD-RL der Europäischen Union. Im Folgenden werden daher zunächst die Vorgaben auf internationaler Ebene, anschließend auf der Ebene der Europäischen Union und dann auf der innerstaatlichen Ebene behandelt, wobei dort gegliedert nach bundesrechtlichen Regelungen, gemeinsamem Länderrecht und dem Recht der einzelnen Länder die wesentlichen Grundsätze dargestellt werden.

2. Die unterschiedlichen Ebenen des Rundfunk- und Telemedienrechts

Regelungen zum Bereich Rundfunk und Telemedien sind nicht in einem allumfassenden Rechtstext gebündelt. Vielmehr sind zu beachtende Rahmenbedingungen in einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen niedergelegt, die sich sowohl hinsichtlich des Ursprungs und der territorialen Geltung als auch bezüglich des jeweiligen

„Gesetzgebers“ über mehrere Ebenen erstrecken.¹⁾ So ist es auch für die Betrachtung von Rundfunk und Telemedien im nationalen Kontext der Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Normhierarchien unerlässlich, die sich aus internationalen und europäischen, also völker- und europarechtlichen Bindungen ergebenden Vorgaben einzubeziehen. Diese Rechtsquellen beziehen sich auf unterschiedliche Räume und benötigen teilweise eine Umsetzung in nationales Recht, so dass die Originalquellen dann nur noch mittelbar eine Rolle spielen. Auch hinsichtlich der Urheber der jeweiligen Rechtstexte bestehen im Rundfunk- und Telemedienbereich Besonderheiten. Einerseits sind aufgrund der föderalen Zuständigkeitsverteilung innerstaatlich die Landesparlamente primär zur Gesetzgebung für das Rundfunkrecht berufen. Andererseits handeln die Länder zunehmend mit dem Mittel der Staatsverträge, bei denen der inhaltliche Einfluss der Parlamente gegenüber der Vorbereitung der Formulierungen der Vertragstexte durch die Exekutive beschränkt ist. Aufgrund der dynamischen Entwicklung in diesem technologischen Sektor und nicht zuletzt wegen der verfassungsrechtlich überragenden Bedeutung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit in Deutschland, sind auch Gerichte mit ihren Urteilen oftmals über Jahre oder dauerhaft die eigentliche Quelle zur Definition anwendbarer Regelungen für Rundfunk- und Telemedienangebote.

- 3 Ausgangspunkt allen nationalen Rundfunkrechts ist in der Bundesrepublik Deutschland Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die aus der knappen Bestimmung weitreichende Vorgaben für die Medienordnung abgeleitet hat.²⁾ Daneben haben auch die landesverfassungsrechtlichen Garantien der Rundfunkfreiheit sowie in Bayern Art. 111a BV ihre eigenständige Bedeutung für die Rundfunkverfassung.³⁾ Neben den auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung erlassenen originär rundfunk- bzw. telemedienrechtlichen Rechtsgrundlagen, die also etwa spezifisch zur Regelung dieser Angebotsformen erlassen worden sind, gibt es auch mit diesem Sektor verwandte Regelungen, die mehr oder weniger mittelbar eine Auswirkung auf das eher inhalts- und organisationsbezogene Rundfunk- und Telemedienrecht haben und daher ebenfalls stellenweise herangezogen werden müssen. Dies gilt zum Beispiel für das – wiederum europäische ebenso wie nationale – Telekommunikationsrecht, das für die Frage der technischen Verbreitung von Rundfunk- und Telemedieninhalten relevante Vorschriften enthält. Schließlich sind neben unmittelbar und mittelbar rundfunk- und telemedienbezogenen Vorschriften letztlich auch

1) Vgl. zur Systematisierung bereits *Cole*, Medienrecht, in: Schanze, Metzler-Lexikon Medientheorie/Medienwissenschaft, Verlag Metzler, 2002 und insgesamt *ders.*, in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, C Rn. 1 ff.

2) Vgl. B 2 Rn. 17 ff.

3) Vgl. hierzu etwa für die Situation im Saarland beispielhaft *Dörr, Dieter*, in: Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes – Kommentar, Saarbrücken 2009, § 5 Rn. 10 ff., v.a. 15; ferner zur Bayerischen Situation *BayVerfGH*, ZUM-RD 2014, 404 (Rn. 82); *BayVGH*, ZUM-RD 2014, 189 (Rn. 36).

diejenigen Rechtstexte als Quellen zu verstehen, die nicht spezifisch rundfunk- oder telemedienbezogene Normen enthalten, aber Regelungen aufweisen, die gerade auch im Medienkontext von großer Bedeutung sind. Als Beispiele können hier etwa das Urheberrecht oder das Recht gegen unlauteren Wettbewerb genannt werden, da beide Rechtsgebiete nicht spezifisch für Medien geschaffen worden sind, aber teilweise besondere Regelungen zu diesem Bereich enthalten (etwa die Regelungen zur Kabelweiterleitung im UrhG) oder Regelungen, die hierfür besondere Relevanz entfalten (etwa die Regelungen zur Werbetätigkeit, die auch für Angebote im Fernsehen und anderen audiovisuellen Mediendiensten gelten).

Konkret sind also auf der internationalen Ebene völkerrechtliche Verträge, die die Bundesrepublik Deutschland bi- oder multilateral oder im Rahmen einer internationalen Organisation eingegangen ist, teilweise auch solche aller oder einiger Länder der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten, mögliche relevante Rechtsquellen. Gerade im regionalen europäischen Völkerrecht spielt die Mitgliedschaft Deutschlands im Europarat wegen der damit einhergehenden Bindung an die Europäische Menschenrechtskonvention und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine wichtige Rolle. Ebenfalls auf internationaler, europäischer Ebene, ist die Europäische Union angesiedelt. Diese geht aber über das übliche Maß völkerrechtlicher Kooperation als supranationale Organisation hinaus und wird vom Bundesverfassungsgericht daher treffend als „Staatenverbund“ bezeichnet.¹⁾ Sie ist deshalb so wichtig, weil ihre Organe bindendes Recht für die EU-Mitgliedstaaten schaffen können. Im nationalen Bereich sind es einerseits Bundes- und Landesgesetze, aber andererseits – aufgrund der Länderzuständigkeit für den Rundfunk besonders wichtig – auch föderal (innerstaatlich) vereinbarte Staatsverträge zwischen den Ländern. Über diese Verträge und Gesetze hinaus sind auch für Teilbereiche des Rundfunk- und Telemedienrechts normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zu beachten, mit denen teilweise sehr detailliert die nur allgemein gehaltenen Vorgaben aus dem jeweiligen Gesetz ausgestaltet werden. Wenngleich rechtstechnisch keine Rechtsakte im Sinne einer legislativen Normsetzung oder exekutiven Ausübungsbefugnis, sind wie erwähnt auch die Judikate der jeweiligen höchstinstanzlichen Gerichte, mehr noch aber der Verfassungsgerichte als Rechtsquelle mit heranzuziehen, da diese hinsichtlich bestimmter Fragestellungen faktisch rechtsetzend wirken.

Im Folgenden werden zunächst die skizzierten Verbands- und Organzuständigkeiten erläutert, bevor in den weiteren Abschnitten nur die originär rundfunk- und telemedienbezogenen Regelungswerke genannt und näher vorgestellt werden.

1) BVerfGE 89, 155 (181) – Maastricht.

3. Internationale und nationale Kompetenzverteilung

3.1. Die internationale Ebene

- 5 Auf internationaler Ebene gibt es zahlreiche Vorgaben in multinationalen und regionalen völkerrechtlichen Verträgen, die sich auf Rundfunk und Telemedien auswirken. Dazu zählen neben den menschenrechtlichen Verbürgungen der Meinungs- und Rundfunkfreiheit wie IPpBR regionale Abkommen über das Fernsehen und Sonderregelungen im Rahmen des internationalen Welthandels. Hierfür gelten die völkerrechtlichen Grundregeln. So kann auch im Rundfunk- und Telemedienbereich internationale „Normsetzung“ nur mit dem erklärten Willen der beteiligten Staaten erfolgen. Eine Grundzuständigkeit internationaler Organisationen an Stelle souveräner Staaten zu handeln gibt es nicht. Lediglich für den Fall, dass sich Staaten im Rahmen ihrer souveränen Verhaltensweise gegenüber anderen binden oder sich auf Regelungen einigen, an die sie sich halten wollen, gibt es völkerrechtlich relevante Vertragsbestimmungen.¹⁾ Im Regelfall normieren solche Vertragswerke Mindestnormen, zu denen sich alle Vertragspartner verpflichten und aus denen dann die völkerrechtliche Bindung erwächst, entsprechende Normen im innerstaatlichen Recht vorzusehen.²⁾ Ausnahmsweise übertragen beteiligte Staaten auch Souveränitätsrechte auf eine internationale Organisation und ermächtigen diese zu Entscheidungsbefugnissen, deren Resultat wiederum bindend für die Vertragsstaaten ist, wie es etwa für die unten näher erläuterte Europäische Union der Fall ist.
- 6 In Deutschland erfolgt die „Umsetzung“ völkerrechtlicher Vertragsvorgaben durch ein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG.³⁾ Außenvertretungsberechtigt ist regelmäßig der Bund (Art. 32 Abs. 1 GG), wobei in Angelegenheiten, die auch die Länder betreffen, diese anzuhören sind (Art. 32 Abs. 2 GG). Ausnahmsweise haben auch die Länder Vertragsschlusskompetenzen, deren Ausübung wiederum von der Zustimmung der Bundesregierung abhängt (Art. 32 Abs. 3 GG). Die innerstaatliche Kompetenzverteilung für den Rundfunk- und Telemedienbereich ergibt sich wie unten dargestellt aus dem Grundgesetz.

-
- 1) Dass theoretisch auch für den Rundfunk- und Telemedienbereich relevantes Völkerge-
wohnheitsrecht entstehen könnte, kann hier außer Betracht bleiben, da Kooperationen in
diesem Bereich regelmäßig aufgrund vertraglicher Bindung erfolgen. Denkbar wäre aber,
wenngleich dies aktuell nicht der Fall ist, dass sich z. B. ein grundlegendes medienbezo-
genes Prinzip wie die „Ätherfreiheit“ oder der „free flow of information“ zu Völkerge-
wohnheitsrecht verdichten könnte, wenn eine entsprechende Staatenpraxis vorliegt, die
durch eine dazugehörige Rechtsüberzeugung getragen wird, vgl. zu den beiden mög-
lichen Beispielen, *Heer-Reißmann*, in: Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht,
Rn. B 2 ff., 14 ff.; *Fink/Cole/Keber*, Europäisches und Internationales Medienrecht,
Rn. 211 ff.
- 2) Was entweder durch Vertragsratifikation erfolgen kann oder entsprechendes „Umset-
zungsgesetz“, je nach verfassungsrechtlicher Ausgangslage im jeweiligen Staat.
- 3) Grundlegend dazu *Rudolf*, Völkerrecht und deutsches Recht, 1967, S. 158 ff. zur Transfor-
mationstheorie allg. und S. 177 ff. zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

3.2. Die Ebene der Europäischen Union

Eine Besonderheit auf der internationalen Ebene gilt für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diese internationale Organisation ist von den Mitgliedstaaten schon in den Gründungsverträgen mit – auf die ausdrücklich übertragenen Bereiche beschränkten (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) – Rechtssetzungskompetenzen ausgestattet worden. Dies führt dazu, dass einmal geschaffenes (EU-) Europarecht normenhierarchisch Anwendungsvorrang genießt und von den Mitgliedstaaten zu beachten bzw. effizient umzusetzen ist.¹⁾ Ob die EU Regelungskompetenzen für den Rundfunk- und Telemedienbereich beanspruchen kann, war zunächst umstritten,²⁾ weil sich bei der Regulierung von Medien ökonomische mit kulturellen bzw. demokratiefunktionalen Aspekten mischen. Nach Art. 167 AEUV beschränkt sich die Rolle der EU im kulturellen Bereich auf – wenngleich etwa für den Filmsektor nennenswerte – Fördermaßnahmen. Jedoch ist über die Grundfreiheiten und namentlich die Dienstleistungsfreiheit eine Regulierungskompetenz der EU für den Binnenmarkt eröffnet, die diese auch für den für „Rundfunk-/Telemedienmarkt“ genutzt hat. Neben darauf gestütztem Sekundärrecht etwa in Form von (umsetzungspflichtigen) Richtlinien spielt aber auch das Primärrecht aus den Verträgen im Rundfunk-/Telemedienbereich eine Rolle. Aus der EU-Grundrechtecharta ergibt sich eine umfassende Grundrechtsbindung – und damit auch an die medienbezogenen Grundrechte – der EU-Organen, die sich begrenzend auf deren Handeln auswirkt. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten insoweit gebunden, als sie sich im Anwendungsbereich des EU-Rechts bewegen.³⁾ Ferner verpflichtet der EU-Vertrag die EU, der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates beizutreten. Daraus ergibt sich dann die explizite grundrechtliche Bindung an diese Maßstäbe auch für die EU.⁴⁾ Zudem ist durch die Außenkompetenzen der EU eine Mitwirkung bei internationalen Verträgen gegeben.

3.3. Die innerstaatliche Verbandskompetenz

Nach Art. 30 GG (Grundregel) und Art. 70 ff. GG (Konkretisierung für den Bereich der Gesetzgebung) sind innerhalb der Bundesrepublik Deutschland die Länder zuständig, soweit nicht Regelungen im Grundgesetz eine Materie dem Bund zuordnen. Eine solche Zuordnung für den Medienbereich fehlt im Grundgesetz, weshalb das Bundesverfassungsgericht bereits im ersten Rundfunkurteil⁵⁾ inhaltsbezogene Regelungen dem Kompetenzbereich der Länder zugeordnet hat. Diese Länderkompetenz ist in den vergangenen Jahren nicht nur durch das Verfassungsgericht

1) Ausführlich hierzu im folgenden Abschnitt B 4 Rn. 16; *Fink/Cole/Keber*, Europäisches und Internationales Medienrecht, Rn. 3 f.; *Wagner/Oster*; in: Dausen, EU Wirtschaftsrecht, Rn. 7 ff.

2) S. zu dieser Diskussion unten B 4, Rn. 22 ff.

3) Dazu ausf. B 4 Rn. 11 ff.

4) Dazu ausf. B 4 Rn. 4 ff., 87 ff.

5) BVerfGE 12, 205; vgl. dazu ausf. oben B 2 Rn. 18.

bestätigt, sondern im Zuge der 2006 vollzogenen Föderalismusreform noch gestärkt worden, indem der verwandte Bereich der „allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“ so wie die gesamte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gestrichen wurde.

Trotz dieser Zuordnung des Rundfunk- und Telemedienrechts (jedenfalls soweit es sich um rundfunkähnliche Telemedien handelt) zur Kompetenz der Länder, die auch entsprechende Entscheidungsbefugnisse im EU-Bereich nach sich zieht, stellt sich die Situation komplexer dar. So sind zahlreiche mit dem Rundfunk-/Telemedienrecht im „engen Sinne“ verwandte Materien explizit und teilweise ausschließlich, wie die Telekommunikation (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG), oder über die allgemeine (konkurrierende) Kompetenz zur Regelung des Wirtschaftslebens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11) zumindest auch im Kompetenzbereich des Bundes. Daraus resultierende Unklarheiten über Regelungszuständigkeiten gab es schon früher, sie werden aber tendenziell stärker, da durch die technologische Entwicklung und die weitere Verschmelzung von Medienformen und Übertragungswegen eine genaue Zuordnung schwierig wird und der Übergang fließend sein kann. Zudem gibt es für Teilbereiche Überschneidungen, die sich daraus ergeben, dass eine Materie Anknüpfungspunkte für mehrere Teilbereiche aufweist. Dies ist etwa im Jugendschutz zu beobachten, bei dem der Bund eine Zuständigkeit für Trägermedien beanspruchen kann, die Länder aber für den Rundfunk- bzw. Telemedienbereich ebenfalls den Jugendmedienschutz regeln dürfen. Daher gibt es sowohl ein Gesetz des Bundes (JuSchG) mit einem medienbezogenen Abschnitt, als auch den JMStV der Länder. Für die Telemedien gilt die gleiche Beobachtung, wonach das entsprechende Bundesgesetz (TMG) in erster Linie die wirtschaftsbezogenen Aspekte von Telemedien regelt, während die relevanten Vorschriften im RStV der Länder für eine bestimmte Kategorie von Telemedien inhaltliche Vorgaben machen. Vorher bestand eine ähnliche Parallelregelung durch den Mediendienstestaatsvertrag der Länder und das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz des Bundes (dazu unten Rn. 16). Bis zum Inkrafttreten dieser Rechtsquellen hatte es einen Zuständigkeitskonflikt auch um den damaligen Bildschirmtext gegeben, der letztlich bis zum Außerkrafttreten 1997 durch einen Staatsvertrag über Bildschirmtext (BTX-StV) der Länder vom 18. März 1993 geregelt worden war.

Zu beachten ist ferner, dass die bundesrechtlich geregelten Materien des Zivil- und Strafrechts auch medienpezifische oder im Kontext von Medien besonders wirkende Normen aufweisen, etwa die aus dem allgemeinen Zivilrecht ableitbaren Unterlassungsansprüche im Äußerungsrecht oder die Verbreitungsstraftaten im StGB.

- 9 Soweit die Regelungsbefugnis bei den Ländern liegt, ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des kooperativen Föderalismus hinsichtlich des Medienrechts eine Abstimmung zwischen den Ländern erfolgt. So lag den Landespressegesetzen ein gemeinsamer Musterentwurf zugrunde. Für den Rundfunkbereich erfolgt seit der

Schaffung einer gemeinsamen Rechtsgrundlage die Harmonisierung durch die Einigung auf einen länderübergreifenden Staatsvertrag.¹⁾ Dieser wird durch Zustimmungsgesetze und -beschlüsse von den Ländern in ihr jeweiliges Landesrecht übertragen. Dies gewährleistet einheitliche Regelungen in den jeweils erfassten Bereichen. Die Koordination findet auch Anwendung, soweit die Länder im Rahmen der EU die Bundesrepublik Deutschland vertreten. Obwohl nur die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der EU ist, verhandeln die Länder durch einen Vertreter aus ihrem Kreis anstelle eines Vertreters der Bundesregierung Medienfragen auf der EU-Ebene. Dies ist im sog. Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG) geregelt, der seit der Föderalismusreform außerdem ausdrücklich die Sachbereiche Kultur und Rundfunk nennt, bei denen ein vom Bundesrat benannter Ländervertreter die Rechtsposition der Bundesrepublik Deutschland vertritt. Diese Regelung der Zusammenarbeit in Europafragen zwischen Bund und Ländern geht zurück auf einen Konflikt bei den Verhandlungen um die erste EG-Fernsehrichtlinie, bei der die Bundesregierung trotz Widerstands der Bundesländer wegen der Quotenregelung zu europäischen Werken keine Gegenstimme im Rat abgab. Dieser Streit war Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das eine Verletzung von Länderkompetenzen feststellte, ohne dass daraus Konsequenzen für die Vergangenheit erwachsen wären.²⁾

4. Organzuständigkeiten

Aufgrund der beschriebenen kompetenziellen Besonderheiten sind eine Reihe von Akteuren an der Schaffung der Rechtsgrundlagen für Rundfunk und Telemedien beteiligt. Auf internationaler Ebene sind Vertreter der Exekutive für die Ausarbeitung von Vertragstexten zuständig, die nach Unterschrift zwar dann vom Bundestag bzw. ggf. Landtagen durch Zustimmungsgesetz bzw. -beschluss in innerstaatliches Recht zu überführen sind, bevor abschließend die Ratifikationsurkunden hinterlegt werden. Für den Fall der Zustimmung können die Parlamente jedoch keine Änderungen am Text mehr vornehmen. Deshalb bestehen die Parlamente zunehmend darauf, bereits im Vorfeld informiert und konsultiert zu werden. Auf der Ebene der EU werden ebenfalls die Interessen der Mitgliedstaaten durch Regierungsvertreter im Rat vertreten. Dieser ist für den Erlass von Rechtsakten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament zuständig. Da die Europäische Kommission insoweit ein Initiativmonopol hat, ist diese auch ein wichtiger Akteur. Insbeson-

- 1) Vgl. im Überblick *Menzenbach/Lämmerzahl*, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: Staatsverträge zwischen den Bundesländern, Nr. 48/07 v. 19.9.2007, <http://www.bundestag.de/blob/190052/424c9d512ff446a6aeadebf8a60725ee/staatsvertraege-zwischen-den-bundeslaendern-data.pdf>; ausf. *Rudolf*, § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI – Bundesstaat, 3. Aufl. 2008, S. 1005; *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, Baden-Baden 1996; *Schladebach*, Staatsverträge zwischen Ländern, VerwA 2007, 238.
- 2) BVerfGE 92, 203 (230 ff.).

dere wenn es sich um einen Vorschlag für eine Verordnung handelt, die nach Verabschiedung unmittelbar und ohne Umsetzung gilt. Zudem hat die Kommission im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit die Möglichkeit, nationales Recht und damit auch medienrechtliche Bestimmungen anzugreifen, wenn sie darin einen Verstoß gegen höherrangiges EU-Recht sieht.

- 11 Auf nationaler Ebene sind zwar die jeweiligen Legislativorgane primär zur Schaffung von Rundfunk- und Telemedienrecht zuständig. Auch hier gilt aber die Besonderheit, dass wegen der Koordinierung im Wege einheitlicher Staatsverträge der Länder die Exekutive eine zentrale Rolle spielt. Dabei erhalten die Rundfunkreferenten den politischen Auftrag zur Vorbereitung eines entsprechenden Arbeitsdokuments, das dann – im Regelfall – die Chefs der Staatskanzleien zum endgültigen Entwurf für einen Staatsvertragstext abstimmen, bevor dann die Ministerpräsidenten den Staatsvertrag gemeinsam schließen und die Landtage ihre Zustimmung durch Beschluss oder Gesetz erteilen.¹⁾ Wie bereits erwähnt, spielt insbesondere für das Rundfunkrecht in Deutschland das Bundesverfassungsgericht eine herausgehobene Rolle, die es rechtfertigt, eine rechtsgestaltende Rolle darin zu sehen.²⁾ Insgesamt nehmen die Gerichte bei der Auslegung und Fortentwicklung rundfunk- und telemedienrechtlicher Normen eine wichtige Position ein, da wiederum die technologische Entwicklung auch weitergehende Auslegungen erfordert.

Der Rundfunkstaatsvertrag bzw. die Ländergesetze dazu weisen weiteren Akteuren eine gestaltende Funktion zu. So sind für zahlreiche Teilbereiche Kompetenzen zur Konkretisierung der allgemeinen Vorschriften in Richtlinien und Satzungen auf Institutionen wie die Landesmedienanstalten oder die Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übertragen worden.³⁾

-
- 1) Vgl. zu den jeweiligen Vorarbeiten oben B 1. Ein Fall der Ablehnung wegen nicht erfolgter Ratifikation in zwei Ländern war der Vierzehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, dazu oben B 1 Rn. 478.
 - 2) Vgl. dazu oben B2 Rn. 17 ff.; zudem *Dörr*, Der Einfluss der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts auf das Medienrecht, *VerwArch* 2001, 149 ff.
 - 3) So z. B. für die Gremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Aufgabe zu den Telemedienangeboten Richtlinien zu erlassen nach § 11e Abs. 1 RStV oder für die Landesmedienanstalten nach § 33 RStV etwa zur Ausgestaltung von § 25 RStV, umgesetzt in Form der Fernsehfensterrichtlinie.