

# Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht

Binder / Vesting

5. Auflage 2024  
ISBN 978-3-406-79794-1  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

gepräge eines multifunktionalen Dienstes eine nicht unerhebliche Stellung zukommt, ohne von den anderen Funktionen optisch oder funktional abgegrenzt zu sein. Beispiele bilden in den Facebook Feed integrierte Videos und die Instagram Stories. Dies deckt sich mit den einschlägigen Erwägungsgründen der AVMD-RL (Erwgr. 4, 5 AVMD-RL; *Keber* in *Dörr/Kreile/Cole MedienR-HdB* S. 694).

**c) Bestimmung der Organisation der Sendungen oder der nutzergenerierten Videos.** Die Organisation der Sendungen oder der nutzergenerierten Videos kann der Anbieter eines Video-Sharing-Dienstes bestimmen, indem er die **Nutzungs- und Bereitstellungsvorgaben** seines Dienstes entwirft, die **technologischen Gegebenheiten und Funktionalitäten** seines Telemediums bestimmt und die Einhaltung der Vorgaben **durchsetzt**. Dabei impliziert die Formulierung, wonach der Anbieter die Organisation „auch“ mit automatischen Mitteln oder Algorithmen bestimmen kann, dass auch die **händische Inhaltmoderation** durch Personal darunter fällt. Die alternative Formulierung, der Diensteanbieter könne die Organisation der Sendungen oder der nutzergenerierten Videos mit **automatischen Mitteln** oder **Algorithmen** bestimmen, ist der AVMD-RL entnommen und stellt eine unnötige Dopplung dar. Als automatisiertes Mittel kommen nur computergestützte Datenverarbeitungen in Betracht, wobei jedes Computerprogramm algorithmisch operiert. Die AVMD-RL nennt als Regelbeispiele („insbesondere“) in Art. 1 Abs. 1 lit. aa **Anzeigen, Tagging** und die **Festlegung der Abfolge**. 187

**d) Keine Redaktionelle Verantwortung des Diensteanbieters.** Im Kontext des § 2 Abs. 2 Nr. 22 meint die fehlende redaktionelle Verantwortung des Diensteanbieters, dass er **keinen konzeptionellen oder gestalterischen Einfluss** auf die Sendungen und Videos auf seinem Dienst nimmt, sondern diese **als von Dritten erstellte Werke entgegennimmt**. Gemeint ist mit „redaktionell“ nicht dasselbe wie in „journalistisch-redaktionell“, vielmehr bezieht es sich auf den Begriff in Art. 1 Abs. 1 lit. c. AVMD-RL. Die fehlende redaktionelle Verantwortung des Anbieters bezieht sich trotz des insoweit unklaren Wortlauts systematisch sowohl auf nutzergenerierte Videos als auch auf Sendungen (iE ebenso *Siará* MMR 2020, 523 [526]; *Gummer* in *BeckOK InfoMedienR RStV* § 78 Rn. 11, § 98 Rn. 11). 188

**6. Dienst, der den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglicht (Abs. 2 Nr. 31).** Der Begriff des Dienstes, der den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglicht, wurde durch den 2. MÄStV eingefügt. Er ist Art. 3 Nr. 6 RL 2019/882/EU entnommen und wurde an die Terminologie des MStV angepasst (BW LT-Drs. 17/1984, 22). Die an entsprechende Dienste gerichteten **Barrierefreiheitsanforderungen** ergeben sich aus den §§ 99a–99e. Die Regulierung des Telemedientypus trägt der Erwägung des Unionsrechts Rechnung, dass das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben und ihre diesbezügliche Integration mit der Bereitstellung barrierefreier audiovisueller Mediendienste verbunden ist (Erwgr. 22 AVMD-RL). Die Einordnung als Dienst nach Nr. 31 erfolgt neben und unabhängig von der Einordnung als besonderes Telemedium nach einem weiteren Unterabschnitt des V. Abschnitts; die besonderen Rechtsfolgen der §§ 99a–99e treten dann kumulativ zu den sonstigen Regularien hinzu (→ Rn. 153 f.). 189

Erfasst werden alle Telemedien, die zur Ermittlung, Auswahl, Informierung über und Rezeption von Fernsehprogrammen, fernsehähnlichen Telemedien und Barrierefreiheitsfunktion nach §§ 7, 76 genutzt werden. Der Zugang zu hörfunkähnlichen Telemedien ist nach dem klaren Wortlaut und e contrario § 2 Abs. 2 Nr. 13 ausgenommen. Erwgr. 31 S. 2 RL 2019/882/EU nennt als Beispiele für Dienste, die den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen können „Websites, Online-Anwendungen, auf Set-top-Boxen basierende Anwendungen, herunterladbare Anwendungen, auf Mobilgeräten angebotene Dienstleistungen einschließlich mobiler Anwendungen und entsprechende Media-Player sowie auf einer Internetverbindung basierende Fernsehdienste“. Die Klarstellung in 190

Hs. 2, dass die Definition auch elektronische Programmführer erfasst, ist Art. 3 Nr. 6 Hs. 2 RL 2019/882/EU entnommen.

- 191 **7. Öffentlich-rechtliche Telemedienangebote (Abs. 2 Nr. 29).** Als Bestandteil der digitalen Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Telemedienauftrags (*Kalbhenn* MMR 2022, 106 ff.) wurde der Begriff des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots durch den 22. RÄStV eingeführt. Der vorherige, engere Begriff der sendungsbezogenen Telemedien aus § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV aF wird nunmehr in § 30 Abs. 7 S. 4 behandelt. Ebenfalls aus dem Definitionskatalog des § 2 gestrichen wurde der Begriff des presseähnlichen Angebots aus § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV aF. Das Verbot presseähnlicher Angebote wird nunmehr in § 30 Abs. 7 konkretisiert.
- 192 Erfasst werden Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio, die den **Drei-Stufen-Test** des § 32 Abs. 4 durchlaufen haben. Die angebotenen Telemedien müssen journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein. Die journalistisch-redaktionelle **Gestaltung** entspricht sprachlich der Tatbestandsvoraussetzung des Rundfunks in § 2 Abs. 1 S. 1 und ist entsprechend auszulegen (→ Rn. 46). Die journalistisch-redaktionelle **Veranlassung** findet demgegenüber seine einzige sprachliche Entsprechung in den Voraussetzungen interaktiver Angebotsformen im öffentlich-rechtlichen Jugendangebot in § 33 Abs. 1 S. 4. Durch dieses intentionale Moment werden insbesondere kommerzielle Kommunikationsformen, wie Werbung, vom Telemedienauftrag ausgenommen. Dass die Produktpplatzierung demgegenüber nicht bereits unvereinbar mit dem Begriff ist, zeigen § 30 Abs. 1, 5 S. 1 Nr. 1.
- 193 Durch die Formulierung, dass öffentlich-rechtliche Telemedienangebote Bild, Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifische Gestaltungsmittel enthalten „**können**“, wollte der Gesetzgeber unterstreichen, dass die Telemedien nicht sämtliche dieser Gestaltungselemente enthalten müssen (LSA LT-Drs. 7/3706, 19). Sprachlich wird aber doch gefordert, dass mindestens zwei der Gestaltungselemente vorliegen und miteinander verbunden werden. Verbunden sind die Gestaltungselemente, wenn sie der einzelne telemediale Beitrag, also regelmäßig die unter einem Internetlink aufrufbare Seite, nacheinander oder nebeneinander aufführt. Unerheblich ist, ob ein Gestaltungsmittel, wie etwa eine begleitende Tonaufnahme, für die Rezeption erst noch von den Nutzern durch einen Klick aktiviert werden muss. Die amtliche Begründung möchte den Begriff der **internetspezifischen Gestaltungsmittel** entwicklungs offen verstehen und führt als Beispiele „multimediale Darstellung, Unterstützungen durch Suchvorschläge, Verlinkungen, Live-Aktualisierung, Animationen, Individualisierungen und Personalisierungen, zeitsouveräne Nutzung von Medieninhalten und andere Möglichkeiten der Video- und Audionutzung, Audiodeskription, Untertitelung oder interaktive Elemente“ an (LSA LT-Drs. 7/3706, 19). In bestimmten Fällen ist die Verlinkung gar gesetzlich regelmäßig geboten, § 30 Abs. 4 S. 3, 4 („sollen“).
- 194 **8. Nutzergeneriertes Video (Abs. 2 Nr. 24).** Die Definition setzt Art. 1 Abs. 1 lit. ba AVMD-RL um. Nutzergenerierte Videos stellen für sich genommen **keine Telemedien** dar, weil sie funktional keinen Dienst bereitstellen, sondern auf bestimmten Diensten erstellt, gespeichert und präsentiert werden können. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs werden sie vorliegend dennoch der Begriffsgruppe zugerechnet.
- 195 In sachlicher Hinsicht ist die **Wiedergabe eines bewegten Geschehensablaufs** erforderlich, weswegen eine bloße Bildfolge, wie sie etwa in Instagram Story oder bei Facebook Stories präsentiert werden kann, nicht genügt (*Zurth/Pless* ZUM 2019, 457 [463]; *Martini* in BeckOK InfoMedienR RStV§ 2 Rn. 135). In persönlicher Hinsicht ist irrelevant, ob das Video von einem privaten, gewerblichen oder staatlichen Nutzer erstellt wurde. Auch sind die Intentionen, die mit der Videoerstellung verfolgt werden, irrelevant. Ein nutzergeneriertes Video stellt einen **Einzelbestandteil** dar, wenn es einen Anfang und ein Ende hat und durch diese von etwaigen anderen Videos abgegrenzt wird. Dass ein nutzergeneriertes Video einen Teil einer Story bei Instagram, Facebook oder Snapchat darstellt, hebt seine Eigenschaft als Einzelbestandteil nicht auf.

**VI. Veranstalter und Anbieter (Abs. 2 Nr. 17–21)**

Durch den Übergang vom RStV zum MStV ist die Zahl der Anbieterdefinitionen 196 entsprechend der neuen Subkategorien von Telemedien angewachsen. Es geht jeweils darum, wem die Macht zukommt, über die Prägung des Angebots zu entscheiden. Folgerichtig sind diese Personen für ihre Entscheidungen verantwortlich und unterliegen speziellen Pflichten.

**1. Rundfunkveranstalter (Abs. 2 Nr. 17).** Der einfach-gesetzliche Veranstalterbegriff 197 unterscheidet sich vom verfassungsrechtlichen und stellt auf die **inhaltliche Verantwortung** ab. Verantwortung ist keine haftungsrechtliche Kategorie, sondern beschreibt, wer die rechtlich gesicherte Letztentscheidungskompetenz über das Programm hat (vgl. *VG Berlin* Beschl. v. 17.3.2022 – VG 27 L 43/22, ZUM-RD 2022, 598 [599]). Rundfunkveranstalter soll derjenige sein, der die rundfunkrechtlichen Regelungen auch effektiv umsetzen kann; ist das in einer Konstruktion nicht gesichert, kann schon keine Zulassung erteilt werden.

**2. Anbieter rundfunkähnlicher Telemedien (Abs. 2 Nr. 18).** Die am Rundfunk- 198 veranstalterbegriff (Nr. 17) angelehnte Definition des Anbieters rundfunkähnlicher Telemedien stellt auf die inhaltliche Verantwortung und die Kompetenz ab, über die Auswahl der Inhalte zu entscheiden. Es geht mit anderen Worten darum, wer über die Prägung des Katalogs entscheidet.

**3. Anbieter einer Medienplattform (Abs. 2 Nr. 19).** Die Anbieterdefinition wurde 199 im Vergleich zur Vorgängerregelung des Anbieters einer Plattform in § 2 Abs. 2 Nr. 13 aF deutlich vereinfacht und stellt nun allein darauf ab, wer die Verantwortung für die Auswahl der Angebote trägt. Durch das Anknüpfen an die Auswahlverantwortung und den damit einhergehenden Einfluss auf die kommunikative Chancengerechtigkeit wird der Begriff ähnlich konstruiert wie der des Rundfunkveranstalters, nur auf einer höheren Aggregations-ebene (vgl. auch *Dörr* in *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner MStV* § 2 Rn. 139).

**4. Anbieter einer Benutzeroberfläche (Abs. 2 Nr. 20).** Der Begriff des Anbieters 200 einer Benutzeroberfläche knüpft an die **Gestaltung der Übersicht** an, die durch das Telemedium ermöglicht wird. Sie schließt damit die Entscheidungen darüber ein, mit welchen Mitteln und in welcher Weise die Übersicht dargestellt werden soll und nach welchen Prämissen sie die aufgeführten Angebote oder Inhalte sortiert und präsentiert. „**Abschließend**“ entscheidet, wer das letzte Wort hat und in seiner Gestaltungsmacht keiner weiteren Instanz unterstellt ist.

**5. Anbieter eines Medienintermediärs (Abs. 2 Nr. 21).** Anbieter eines Medienin- 201 termediärs ist, wer die Verantwortung für die Aggregation, Selektion und allgemein zugängliche Präsentation von **Inhalten** trägt. Die Definition bezieht sich damit also nicht allein auf die Verantwortung im Hinblick auf journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter, die § 2 Abs. 2 Nr. 16 voraussetzt. Stattdessen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die entsprechenden Telemedien einheitlichen Geschäftsmodellen folgen und einheitliche Leitungsstrukturen aufweisen. Für einen integrierten Medienintermediär iSd § 91 Abs. 1 ist nicht der Dritte verantwortlich, in dessen Angebot der Medienintermediär eingebunden ist, sondern die nach herkömmlichen Maßstäben zu bestimmende Person, die die Verantwortung im Hinblick auf den Medienintermediär selbst trägt (*Zimmer/Liebermann* in *BeckOK InfoMedienR MStV* § 91 Rn. 5; *Dörr/Hartstein* in *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner MStV* § 91 Rn. 5).

**VII. Inhaltliche und gestalterische Angebotsprägungen (Abs. 2 Nr. 25–28, 30)**

- 202 **1. Information, Bildung, Kultur, Unterhaltung (Abs. 2 Nr. 25–28).** Die Konkretisierung des Programmauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war ein Ergebnis des Beihilfekompromisses; vor allem dazu dienen auch die Beispiele, die der Gesetzgeber in Nr. 25–28 zur Illustration dessen aufgeführt hat, was er in § 26 Abs. 1 S. 4 unter Information, Bildung, Kultur, Unterhaltung als Teil des Auftrags verstanden wissen will. Ausgangspunkt sind nicht vorgefundene Programm-Klassifikationen, sondern die Funktionen des Informierens, des Bildens usw. Auf subsumtionsfähige Genreddefinitionen kann auch in anderen Wissenschaften nicht zurückgegriffen werden (zum Vollprogramm → Rn. 71 ff.), so dass die **Regelungsbeispieltechnik im Prinzip sinnvoll** erscheint. Die Begriffe tauchen allerdings auch an anderen Stellen des MStV auf.
- 203 Versucht man das Allgemeine im Besonderen der Beispiele zu finden, fällt zunächst die **gegenständliche Weite des Informationsbegriffs** auf, der etwa auch Sportberichterstattung erfasst, davon abgesehen changiert er zwischen formatbezogenen („Nachrichten“) und gegenständlichen („Regionales“) Merkmalen. Daraus kann man schließen, dass jedenfalls nicht nur klassische Informationsformate darunterfallen. Trennscharf ist auch die Abgrenzung zu den anderen Merkmalen nicht (was ist der Unterschied zwischen „Service“ in Nr. 25 und „Ratgeber“ in Nr. 26 und „Auslandsberichte“ in Nr. 25 und „andere Länder“ in Nr. 26?). Möglicherweise kann man daraus schließen, dass sich die Nr. 25 und 26 durch die Funktion unterscheiden, die die Programmelemente für die Rezipienten haben sollen.
- 204 Letzteres – der Funktionsbezug – kann auch für das Merkmal „**Unterhaltung**“ gelten. Besonders hier ist die Reichweite des Auftrages der Anstalten umstritten, so dass die aus Nr. 28 heraus zu lesenden Begrenzungen und Strukturierungen bedeutsam sind. Die Beispiele verweisen auf alle traditionellen Programmformate, wobei auffällt, dass auch Spiele aufgeführt sind (Spieleangebote ohne Sendungsbezug in Telemedien sind allerdings gem. der Negativliste im Anh. des 12. RÄStV unzulässig). Die besondere Form ludischer Unterhaltung (geprägt durch Zweckfreiheit, Interaktion und ein eigenes Regelsystem) ist also Teil des Auftrages. Bedeutung können die Regelbeispiele zur Unterhaltung auch für § 38 haben; da dort „leichte“ Unterhaltung angesprochen wird, ist hier offenbar der Oberbegriff definiert, der **leichte und schwere Unterhaltung** erfasst. § 26 Abs. 1 S. 6 macht deutlich, dass es für den öffentlich-rechtlichen Auftrag hier weniger auf das Was als das Wie ankommt.
- 205 „**Kultur**“ (Nr. 27) ist wiederum zum Teil gegenständlich definiert und bezieht sich auf die Darstellung der klassischen kulturellen Ausdrucksformen in Rundfunk- bzw. Telemedien. Durch die anderen Regelbeispiele wird allerdings deutlich, dass nicht ein „enger“ Kulturbegriff, der sich an der traditionellen E-Kultur orientiert – etwa Theater, Literatur, Film, Konzerthaus-Musik, Jazz, Kabarett – gemeint ist, sondern wohl ein „**mittlerer Kulturbegriff**“, der neben der Alltags- und Regionalkultur, Themen der Wissenschaft, der Weltanschauung und der Geschichte umfasst. Der „weitere“ Kulturbegriff, der diverse fiktionale Formen, Pop und Karneval einschließt, ist offenbar nicht gemeint (entspr. Angebote können aber „Unterhaltung“ darstellen; zu den Kulturbegriffen vgl. *Deutscher Kulturrat* Der WDR als Kulturakteur).
- 206 **2. Barrierefreies Angebot (Abs. 2 Nr. 30).** Der Begriff des barrierefreien Angebots wird in §§ 7, 76 aufgegriffen. Er steht außerdem in Zusammenhang mit dem Begriff des Dienstes, der den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglicht (Nr. 31) und an welchen Barrierefreiheitsanforderungen in den §§ 99a–99e gerichtet werden. Beide Begriffe wurden durch den 2. MÄStV eingefügt.
- 207 **Menschen mit Behinderungen** werden durch den MStV nicht definiert. Nach § 2 BFSG, § 3 BBG an denen sich die Länder beim 2. MÄStV orientiert haben (vgl. BW LT-Drs. 17/1984, 22), fallen darunter „Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit einstel-

lungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“, wobei ein Zeitraum, der mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert, als langfristig gilt.

Die Barrierefreiheit eines Angebots bezieht sich auf dessen **Auffindbarkeit, Zugänglichkeit** und **Nutzbarkeit**. Sie erstreckt sich mithin getreu ihres selbstbestimmt-integrativen Ziels auf den gesamten Rezeptionsvorgang. Als Beispiele der Barrierefreiheit nennen Art. 3 Nr. 6 RL 2019/882/EU und Erwgr. 23 AVMD-RL Gebärdensprache, Untertitelung für Gehörlose und Schwerhörige, gesprochene Untertitel und Audiobeschreibung. 208

Der jeweilige **Stand der Technik** bestimmt sich nicht nach der sonstigen Ausstattung des betroffenen Unternehmens oder Angebots, sondern nach dem gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsstand. Dies verdeutlicht auch der Wortlaut des § 7 Abs. 1 (im Rahmen der technischen und ihrer finanziellen Möglichkeiten). Wie die Formulierung „in der allgemein üblichen Weise“ zeigt, müssen Betroffene dabei nicht kontinuierlich als Early Adopter versuchen, den neuesten Stand der Technik noch vor der konsentierten Marktreife zu erproben. Wohl aber sind sie gehalten, die auf breiter Basis als fortschrittlich und sinnvoll anerkannten Mittel zu nutzen. Der „Stand der Technik“ ist dabei nicht technologisch zu verstehen und erfasst etwa auch Sprach-„techniken“ u.Ä. 209

Die Formulierung „**ohne besonderes Erschwernis**“ trägt dem Umstand Rechnung, dass Erschwernisse für Menschen mit bestimmten Behinderungen nicht in jedem Fall gänzlich ausgeräumt werden können (vgl. BW LT-Drs. 17/1984, 22). Es geht der Vorgabe barrierefreier Angebote vielmehr um eine sukzessive, möglichst weitgehende Annäherung an einen für alle Menschen gleichermaßen möglichen Zugang zum medialen Angebot. 210

## C. Würdigung

Die Regelungstechnik des Medienrechts, Dienstetypen zu definieren und Rechte und Pflichten daran zu knüpfen, gerät zunehmend unter Druck. Grund dafür ist die beständige Ausdifferenzierung des Angebotes, die Bündelung von Typen zu hybriden Gesamtangeboten und auch der Umstand, dass die Funktion eines Dienstes gerade bei nutzergenerierten Inhalten nicht durch den Anbieter vollständig determiniert wird, sondern von den konkreten Nutzungspraktiken abhängt und sich entsprechend ändern kann. 211

## II. Abschnitt. Allgemeine Bestimmungen

### 1. Unterabschnitt. Rundfunk

#### § 3 Allgemeine Grundsätze

<sup>1</sup>Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio und alle Veranstalter bundesweit ausgerichteter privater Rundfunkprogramme haben in ihren Angeboten die Würde des Menschen zu achten und zu schützen; die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. <sup>2</sup>Die Angebote sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinungen anderer zu stärken und dürfen dem Abbau von Diskriminierungen gegenüber Menschen mit Behinderungen nicht entgegenstehen. <sup>3</sup>Weitergehende landesrechtliche Anforderungen an die Gestaltung der Angebote sowie § 51 bleiben unberührt.

**Literatur:** *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze. Rundfunk, Mediendienste, Teledienste, 1999; *Bosman*, Rundfunkfreiheit und Programmgrundsätze, 1985; *Bullinger/Gödel*, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, 1986; *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005; *Cornils*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunkrecht, 2011; *Cornils* § 120 – Rundfunkfreiheit, in *Stern/*

Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2022; *Di Fabio*, Der Schutz der Menschenwürde durch allgemeine Programmgrundsätze, 1999 (zit. *Di Fabio* Schutz); *Dörr*, Big Brother und die Menschenwürde, 2000; *Gersdorf*, Medienrechtliche Zulässigkeit des TV-Programms „Big Brother“, 2000; *Kreile/Dejten*, Rechtliche Vorgaben und Verfahren für die Kontrolle von Gewalt- und Sexdarstellungen im Rundfunk, ZUM 1994, 78; *Laschet*, Programmgrundsätze für den kommerziellen Rundfunk, 1994; *Lerche*, Hoheitliche Programmanforderungen für private Rundfunkveranstaltungen, in Festschrift Rögele, 1980, S. 291; *Libertus*, Der Programmgrundsatz der Verpflichtung auf die Wahrheit und die daraus resultierenden Sorgfaltspflichten für die redaktionelle Arbeit, ZUM 2015, 627; *Ossenbühl*, Programmnormen im Rundfunkrecht, in Rundfunkrecht, Schriften der Gesellschaft für Rechtspolitik, Bd. 1, 1981, S. 1; *Rhode*, Publizistische Sorgfalt und redaktionelle Rechtspflichten, 2004; *Rodewald*, Durchsetzung von Programmbindungen und Programmgrundsätzen gegenüber Privatrundfunkveranstaltern, 1996; *Rox*, Schutz religiöser Gefühle im freiheitlichen Verfassungsstaat, 2012; *Schumacher*, Freiheitsgestaltende Programmauflagen für den privaten Rundfunk, 1996; *Stein*, Die Programmgrundsätze von Rundfunk und Fernsehen, in Schriften der Gesellschaft für Rechtspolitik, Bd. 1, 1981, S. 71.

## Übersicht

|  | Rn. |
|--|-----|
| A. Allgemeines .....   | 1   |
| I. Bedeutung und Verhältnis zu anderen Vorschriften .....                | 1   |
| II. Entstehungsgeschichte .....  | 13  |
| III. Anwendungsbereich .....   | 15  |
| IV. Normativität der Programmgrundsätze .....                            | 18  |
| 1. Bindungsschwäche und Notwendigkeit der Differenzierung .....          | 19  |
| 2. Ausgestaltung oder Schranke .....                                     | 20  |
| a) (Begrenzte) Bedeutung der Kategorien für die Normativitätsfrage ..... | 21  |
| b) Zuordnung .....   | 26  |
| 3. Kontrolle und Durchsetzung .....                                      | 33  |
| B. Programmgrundsätze .....  | 38  |
| I. Achtung und Schutz der Menschenwürde (S. 1 Hs. 1) .....               | 38  |
| 1. Menschenwürdeverletzung .....   | 39  |
| 2. Individualrechtliche Menschenwürdekonzeption .....                    | 44  |
| II. Achtung sittlicher und religiöser Überzeugungen (S. 1 Hs. 2) .....   | 50  |
| 1. Verfassungsrechtliche Problematik .....                               | 51  |
| 2. Folgerung: Begrenzte Verbindlichkeit .....                            | 55  |
| III. Pflichten des S. 2 .....  | 59  |
| 1. Förderpflichten .....   | 59  |
| 2. Diskriminierungsabbau hinsichtlich behinderter Menschen .....         | 61  |
| C. Würdigung .....   | 63  |

## A. Allgemeines

### I. Bedeutung und Verhältnis zu anderen Vorschriften

- Die Bestimmung formuliert für die bundesweit ausgerichteten Rundfunkprogramme der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der privaten Veranstalter **Programmgrundsätze**. Noch in der Fassung des Staatsvertrags bis zum 12. RÄndStV waren sie auch in der Überschrift der Vorschrift als solche bezeichnet worden. Mit diesen Grundsätzen beschreibt sie einen nicht abschließenden (S. 3) Kern inhaltlicher Anforderungen an Rundfunkprogramme. Sie unterstreicht die schon aus den Gesetzen des straf- und zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes sich ergebende Bindung der Rundfunkanstalten und -veranstalter durch eine zusätzliche konstitutive Verpflichtung auf den Schutz und die Achtung der Menschenwürde (S. 1 Hs. 1) und statuiert darüber hinaus weitergehende Achtungs- und Förderpflichten (S. 1 Hs. 2, S. 2). Insbesondere in diesen weitergehenden Programmzielen bringen sich die dem Rundfunk zugeschriebenen edukatorischen und Integrations-Funktionen zur Geltung.
- § 51 enthält eine nur für den privaten Rundfunk geltende, in einigen Formulierungen abweichende, im Übrigen mit § 3 gleichlautende Bestimmung (hierzu näher § 51); zudem



finden sich in beinahe allen **Landesrundfunk- bzw. -mediengesetzen** ähnliche, teilweise aber auch ausführlichere und in ihrer Programmatik weiterreichende Regelungen, namentlich in den Gesetzen und Staatsverträgen für die Rundfunkanstalten. Diese werden gem. S. 3 nicht verdrängt oder modifiziert. Mit dem Maß der Detailliertheit und des in der Formulierung mancher partikular-landesrechtlichen Fassung zum Ausdruck kommenden Steuerungsanspruchs der Programmgrundsätze (vgl. etwa § 5 Abs. 4 WDR-G, noch weit- aus detailfreudiger auf Ebene der anstaltseigenen Programmrichtlinien zB die Richtlinien für die Sendungen und Telemedienangebote des ZDF) verschärfen sich die verfassungs- rechtlichen Bedenken aus den Gesichtspunkten der Programmautonomie und – grund- sätzlicher – der Freiheitlichkeit der Rundfunktätigkeit (→ Rn. 18 ff.).

Die allgemeinen Bestimmungen des § 3 gelten neben denjenigen des § 51 (§ 3 Abs. 1 S. 3); daraus ergibt sich eine **wechselseitige Ergänzungswirkung** hinsichtlich derjenigen Programmgrundsätze, die in der jeweils anderen Vorschrift nicht ausdrücklich genannt sind. Dies betrifft die auf andere Güter bezogenen Förderverpflichtungen des § 3 Abs. 1 S. 2 einerseits (Leben, Freiheit, körperliche Unversehrtheit, Glauben, Meinungen anderer), des § 51 Abs. 1 S. 3 (Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland, internationale Ver- ständigung, diskriminierungsfreies Miteinander) und Abs. 2 (angemessener Programmanteil an Information, Kultur, Bildung) andererseits. Die negativen Schranken des § 51 Abs. 1 S. 2 hingegen wiederholen nur – mit Ausnahme der hinzutretenden Pflicht zur Achtung auch der weltanschaulichen Überzeugungen – die schon in § 3 Abs. 1 S. 1 getroffene Aussage.

§ 3 – wie auch die allein den Privatrundfunk adressierende Vorschrift des § 51 – gehen 4 auf die an den Gesetzgeber gerichtete, vom BVerfG in seiner älteren Rundfunkrecht- sprechung postulierte **Gewährleistungspflicht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG** zurück, verbindliche Leitgrundsätze für den Rundfunk zu statuieren, die ein „Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“ (BVerfGE 12, 205 [263] = NJW 1961, 547 [553]; BVerfGE 31, 314 = NJW 1971, 1739 [1740]; BVerfGE 57, 295 = NJW 1981, 1774 [1777]). Diese „Leitgrundsätze“ gehören danach also zu den verfassungsrechtlich geforderten essentialia der gesetzlich zu errichten- den positiven Rundfunkordnung. Sie – oder jedenfalls einige der Aussagen, die unter diesen Begriff gefasst werden – sind also durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gebotene Aus- gestaltungen der Rundfunkfreiheit. Im Einzelnen sind das Verhältnis und die Abgrenzung von (eher) ausgestaltenden und/oder beschränkenden Programmgrundsätzen allerdings umstritten (→ Rn. 20 ff.; *Cornils* Ausgestaltung S. 119 ff.).

Allerdings ist das verfassungsrechtliche Postulat von der Unabdingbarkeit der „Leitgrund- sätze“ in den jüngeren Entscheidungen der Rundfunkjudikatur des BVerfG nicht mehr wiederholt worden; es taucht, soweit ersichtlich, zuletzt im Niedersachsen-Urteil v. 4.11.1986 auf (BVerfGE 73, 118 = NJW 1987, 239 [249]). Dieses **Schweigen der späteren Rundfunkjudikatur** ist durchaus zu bedenken, wenn und soweit Programm- grundsätze mit vermeintlicher bundesverfassungsgerichtlicher Rückendeckung auf eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit oder Legitimation gestützt werden: Ob diese auch heute noch, angesichts unvergleichlich außen-pluralistischer und stärker ausdifferenzierter Strukturen elektronischer (Medien-) Kommunikation, unverändert bestehen, kann durch- aus hinterfragt werden. Die Verpflichtung von Rundfunkprogrammen auf Ausgewogenheit und Sachlichkeit ist doch stark von der Vorstellung monopolistischer oder zumindest hoch- gradig einflussmächtiger – daher aber inhaltlich binnenpluralistisch zu gestaltender – Infor- mationsangebote her geprägt. Mit dem relativen Bedeutungsverlust des linearen Rundfunks insgesamt und erst recht einzelner Rundfunkprogramme im Kontext eines heute hoch- gradig diversifizierten Informations-„Ökosystems“ müsste sich auch die – früher nachvoll- ziehbare – kulturelle und verfassungsnormative Erwartung an ein Profil der Ausgewogen- heit, Sachlichkeit und Überparteilichkeit des linearen Rundfunks verringern, jedenfalls hinsichtlich der von § 3 miterfassten privaten Rundfunkprogramme. Diese Relativierung der verfassungsrechtlichen Legitimationsstütze kann sich auswirken, wenn es um die teil-

weise ohnehin prekäre Frage der substantiellen Bindungswirkung der Programmgrundsätze geht (→ Rn. 18 ff.).

- 6 Das **Unionsrecht** wahrt in seinen sekundärrechtlichen Regelungen, die audiovisuelle Mediendienste und also auch den Fernsehfunk betreffen, bisher noch kompetentiell begründete Zurückhaltung hinsichtlich inhaltlicher Vorgaben an Rundfunkprogramme. Neben den ausführlicheren Vorgaben des Minderjährigenschutzes (Art. 6a AVMD-RL) statuiert die **AVMD-Richtlinie in Art. 6** nur eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „mit angemessenen Mitteln“ dafür zu sorgen, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten in diesen ihren Diensten keine Aufstachelung zu Gewalt oder Hass aus einen der in Art. 21 GRC enthaltenen Gründe sowie keine öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat (iSv Art. 5 RL 2017/541/EU) enthalten. Diese Vorgabe reicht indes nicht über die Pflicht zur Verhinderung strafrechtswidriger Inhalte (insbesondere § 130 StGB) hinaus, deckt mithin keine positiven Programmziele und auch keine Toleranzpflichten, soweit diese unterhalb der Schwelle rechtswidriger Inhalte ansetzen. Art. 6 Abs. 1 AVMD-RL erinnert zudem an die Bindung der Mitgliedstaaten an die Menschenwürde sowie an die aus diesem Recht fließenden Schutzpflicht, ohne sie indes selbst zu statuieren. Art. 9 Abs. 1 lit. c AVMD-RL statuiert eine Bindung an die Menschenwürde sowie die weiteren in der Bestimmung aufgeführten Vorgaben nur für die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation, nicht für die redaktionellen Programme.
- 7 Der **Begriff der Programmgrundsätze** gehört zum überkommenen Bestand des rundfunkrechtlichen Vokabulars (*Herrmann/Lausen RundfunkR* § 10 Rn. 48 ff.; § 23 Rn. 1 ff.), ist in seinem Bedeutungsgehalt aber gleichwohl mehrdeutig geblieben (*Rodewald Durchsetzung* S. 55 f.). In einem weiten und umfassenden Sinn können darunter überhaupt alle rechtlichen Bindungen der Rundfunkprogrammgestaltung auf Gesetzesesebene – letzteres in Abgrenzung zu den detaillierteren untergesetzlichen Programmrichtlinien der Anstalten (in einem noch weiteren, rechtsform- und ebenen-übergreifenden Sinn schließt der Begriff der Programmgrundsätze auch diese Richtlinien ein, *Di Fabio Schutz* S. 67) – verstanden werden. Danach umfassen die Programmgrundsätze sowohl **Leitlinien für das Gesamtprogramm**, namentlich Vielfalts- und Ausgewogenheitsanforderungen, als auch **Gestaltungsvorgaben negativer und positiver** Art für die einzelne Sendung (sog. **Programmpflichten**, negativ: Einhaltung der Schranken der allgemeinen Gesetze, Verbot jugendgefährdender und menschenwürdeverletzender Inhalte; positiv: Toleranzgebot, medienordnungsrechtliche Pflichten, Medienwerberecht).
- 8 Der Begriff umschließt sowohl den Inhalt der Sendungen betreffende „**Inhaltsnormen**“ als auch die Tätigkeit der Journalisten, Redaktionen oder Unternehmen steuernde Regeln über die Sendungs- und Programmgestaltung („**Verhaltensnormen**“, siehe zu dieser Unterscheidung *Hesse RundfunkR* Rn. 100). Einige landesmediengesetzliche oder landesanstaltsgesetzliche (zB § 5 WDR-G, § 6 SWR-StV) Bestimmungen fassen dementsprechend heterogene Angebotsbindungen in einer Vorschrift unter der Sammelbezeichnung „Programmgrundsätze“ zusammen: Sie enthalten über den auch im MStV beschriebenen Kern hinaus ausführlichere Vorgaben zur Programmvielalt und/oder zur journalistischen Sorgfaltspflicht (siehe zur Wahrheitsbemühungspflicht – Programmgrundsatz idS – *Libertus ZUM* 2015, 627) teilweise in systematisch wenig plausibler Aneinanderreihung (zB § 31 Abs. 2 bis 5 LMG NRW, Art. 5 Abs. 1 und 2 BayMG, § 14 BremLMG).
- 9 Die Bestimmungen im MStV in **§§ 3 und 51** über die Programmgrundsätze haben demgegenüber eine deutlich **begrenztere Reichweite**; § 3 bringt diese Begrenzung auch in der Überschrift „allgemeine Grundsätze“, zu denen spezifischere Anforderungen wie diejenige der journalistischen Sorgfalt nicht gehören, zum Ausdruck (siehe allerdings § 3 LMedienG BW, der – wiederum deutlich weiter – unter der Bezeichnung „Allgemeine Programmgrundsätze“ sehr wohl auch die journalistischen Sorgfaltspflichten aufführt). Die Pflicht zur **Einhaltung der journalistischen Sorgfalt** ist daher für den Rundfunk in § 6, für die journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien in § 19 Abs. 1 geregelt; diese