

Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht

Band 39

Kristoff M. Ritlewski

Pluralismus als Strukturprinzip im Rundfunk

Anforderungen aus dem Funktionsauftrag
und Regelungen zur Sicherung
in Deutschland und Polen

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

- A. Einführung 1
- B. Pluralismus und Meinungsvielfalt als Eckpfeiler der Rundfunkordnung 3
 - I. Verfassungsrechtliche Wurzeln des Vielfaltsgebots 4
 - II. Europäische Dimension des Vielfaltsgebots 7
 - III. Kommunikationswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Grundlagen 11
 - 1. Meinungsmacht in der Medienwirkungsforschung 12
 - a) Allmacht der Medien 12
 - b) Ohnmacht der Medien 15
 - aa) Rezipientenzentrierte Forschung 16
 - bb) Medienzentrierte Forschung 18
 - c) Noch einmal: Die Macht der Medien 21
 - 2. Folgen der Medienwirkungsforschung für einen rundfunkrechtlichen Pluralismus in der Regulierung 22
 - a) Bewertung 23
 - b) Ausblick: Der „Iconic Turn“ 26
 - c) Pluralismus als Ordnungsprinzip unter Einbezug der Medienwirkungsforschung 29
 - IV. Das Strukturprinzip des Pluralismus als Grenze der Ausgestaltungsfreiheit 31
 - V. Entwicklung des Pluralismus in der Deutschen Verfassungsrechtsprechung 35
 - 1. Von Lüth zu Lebach 36
 - a) 1. Rundfunkurteil 37
 - b) 2. Rundfunkurteil 38
 - c) Lebach 40
 - 2. Vom privaten Rundfunk zur dd_vg. 44
 - a) FRAG-Urteil 44
 - b) Freie Mitarbeiter 46
 - c) Rundfunkrat 48
 - d) Niedersachsen 49
 - e) Baden-Württemberg-Beschluss 55
 - f) WDR-Gesetz 57
 - g) HR-3-Beschluss 64
 - h) Rundfunkgebühren-Urteil 66
 - i) DSF-Beschluss 69
 - j) Kurzberichterstattung 70

k) Extra-Radio	73
l) Radio-Bremen	74
m) Bayerisches Teilnehmerentgelt	75
n) Gebührenurteil II	78
o) Entscheidung dd_vg.	83
3. Zusammenfassung	85
a) Rundfunkauftrag und Medienwirkung	85
b) Meinungsbildung und Pluralismuskonzept	88
c) Meinungsvielfalt als Zielwert und materielles Kriterium	90
VI. Literaturauffassungen zu Pluralismus und Grundversorgung	92
1. Willensbildungspluralismus und Meinungsbildungspluralismus	93
2. Formeller Pluralismus	95
a) Angebotsvielfalt – der Binnenpluralismus	96
b) Anbietervielfalt – der Außenpluralismus	97
3. Materieller Pluralismus	99
a) Die Auffassung von Schellenberg	99
b) Die Auffassung Hoffmann-Riems	101
c) Vielfaltskriterien nach Schulz/Schatz	102
d) Diversity nach McQuail	103
e) Vielfaltsbestimmung nach Woldt	104
VII. Bewertung	105
1. Zum formellen Pluralismus	105
2. Zum materiellen Pluralismus	106
3. Effektive Vielfalt und der Rezipient	107
4. Grenzen eines erfolgsbezogenen Pluralismus	110
C. Sicherung von Pluralismus und Funktionsauftrag in Deutschland	111
I. Organisationspluralismus des RStV	111
1. Privatrundfunk – das außenplurale Modell und seine Grenzen	112
2. Privatrundfunk – Organe der LMA und ihre Besetzung	113
a) Direktor	114
b) Struktur und Wahl des Hauptorgans	115
c) Bewertung	118
d) Exkurs: Der „medienrechtliche Souverän“ – verfassungsrechtliche Notwendigkeit der Beteiligung gesellschaftlicher Vertreter	119
3. Privatrundfunk – Aufbau und Besetzung der externen Organe	124
a) Struktur und Wahl der KEK	125
b) Bewertung	127
4. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Organisation des Binnenpluralismus	130

a)	Der Intendant – Aufgaben und Wahl	130
b)	Der Verwaltungsrat	132
c)	Der Rundfunkrat.....	136
aa)	Struktur und Wahl – das Ratsmodell	138
bb)	Struktur und Wahl – das Bänkemodell.....	141
d)	Aufgabe und Verfahren der KEF.....	141
aa)	Organisation und Besetzung der KEF	142
bb)	Bewertung	144
e)	Wirtschaftliche und gesellschaftliche Kontrolle im Föderalismus – Die ARD	145
f)	Bewertung	147
g)	Ein ARD-Rat und andere Reformüberlegungen	150
aa)	Vorgaben der EG-Kommission für öffentlich-rechtliche Aufsichtsstrukturen	150
bb)	Bewertung	152
cc)	Reform der binnenpluralen Aufsichtsstrukturen und ARD-Rat	153
dd)	Bewertung.....	155
(1)	Zur Reform der Rundfunkräte.....	155
(2)	Zum ARD-Rat	157
5.	Fazit.....	161
II.	Materielle Pluralismusverpflichtungen	162
1.	Materielle Pluralismusverpflichtungen des Privatrundfunks	163
a)	Allgemeine Programmgrundsätze: § 3 und § 6 RStV.....	164
b)	Besondere Programmverpflichtungen: Meinungsvielfalt nach § 25 Abs. 1 RStV	166
c)	Ausschluss der Spartenprogramme	167
d)	Kein ungleichgewichtiger Einfluss durch ein Programm: § 25 Abs. 2 RStV.....	167
e)	Besondere Programmverpflichtungen: § 41 RStV.....	171
f)	Verhältnis von § 25 zu § 41 RStV	172
g)	Bewertung	173
h)	Mit, nicht gegen den Markt – Neuauflage des Teilnehmerentgelts und social Broadcasting	175
2.	Sicherungsinstrumente der Landesmedienanstalten.....	179
a)	Ex-Ante-Sicherung.....	179
aa)	Zulassungskriterien.....	180
bb)	Auswahlkriterien.....	181
cc)	Durchleitung § 51b RStV und Kabelbelegung gem. § 52 RStV a.F.....	186

(1) Analoge Kabelbelegung	187
(2) Die digitale Kabelbelegung gem. § 52 RStV a.F. und der europäische Einfluss	190
dd) Bewertung	192
b) Ex-Post-Sicherung	196
aa) Programmebeobachtung und Eingriffe	197
bb) Maßnahmen bei vorherrschender Meinungsmacht	202
(1) Der Begriff der vorherrschenden Meinungsmacht des RStV und die verfassungsrechtliche Meinungsvielfalt	202
(a) Das Zuschaueranteilsmodell als Grundlage der Konzentrationsermittlung	203
(b) Zuschaueranteilsquote und medienverwandte relevante Märkte gem. § 26 Abs. 2 S. 2 RStV ...	207
(c) Die Entscheidung Axel Springer AG ./. ProSiebenSat1 Media AG	209
(d) Verhältnis von § 26 Abs. 1 zu § 26 Abs. 2 RStV	211
(2) Kritik und Bewertung	213
cc) Beseitigung vorherrschender Meinungsmacht	218
(1) Entflechtung und Aufgabe unternehmerischer Beteiligung	219
(2) Fensterprogramme gem. § 31 RStV und das Verhältnis zu Regionalfenstern gem. § 25 Abs. 4 RStV	220
dd) Programmbeiratsverpflichtung gem. § 32 RStV	224
c) Europäische Entwicklungen: der Reding-Wallström-Plan	227
d) Fazit	231
3. Neuerungen durch den 10. RÄndStV	233
a) Zulassung für bundesweites Fernsehen gem. § 20a RStV	233
b) Zuweisung und Zuordnung von drahtlosen Übertragungskapazitäten gem. § 51 ff. RStV	234
c) Plattformregulierung gem. §§ 52 RStV	236
d) Neuordnung der Medienaufsicht	241
aa) Die ZAK gem. § 35 Abs. 2 Nr. 1 RStV	241
bb) Die GVK gem. § 35 Abs. 2 Nr. 2 RStV	244
cc) Die (neue) KEK gem. § 35 Abs. 2 Nr. 3 RStV	245
4. Bewertung	247
5. Materielle Pluralismusverpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	247

a)	Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen	
	Auftrag gem. § 11 RStV.....	250
aa)	§ 11 Abs. 1 RStV	250
bb)	§ 11 Abs. 3 RStV	251
cc)	§ 11 Abs. 2 S. 1 und 2 RStV.....	251
dd)	§ 11 Abs. 2 S. 3 RStV.....	252
b)	Meinungsvielfalt in den landesrechtlichen und	
	staatsvertraglichen Vorgaben	253
aa)	Gesetzliche Vorgaben	254
	(1) Raumbezogene Vielfalt	254
	(2) Spartenvielfalt	255
	(3) Gegenständliche Vielfalt.....	257
	(4) Gruppen-, institutionsbezogene und	
	inhaltlich-meinungsbezogene Vielfalt	258
	(5) Bewertung	259
c)	Konkretisierung der Meinungsvielfalt durch regulierte	
	Selbstregulierung gem. § 11 Abs. 4 und 5 RStV	260
aa)	Rechtswirkung der Richtlinien oder Satzungen	263
bb)	Die Richtlinien und Berichte	265
	(1) Richtlinien der ARD.....	266
	(2) Richtlinien des ZDF	268
cc)	Bewertung	269
d)	Fazit	273
6.	Sicherungsinstrumente der Binnenkontrolle	274
a)	Ex-ante Sicherung	275
b)	Ex-Post Sicherung	278
c)	Mittelbare und institutionelle Sicherung ?	280
d)	Bewertung	282
7.	Anforderungen der Einstellungsentscheidung	
	der EU-Kommission vom 24. April 2007	284
a)	Forderungen der Kommission.....	286
b)	Zugesagte Maßnahmen	287
	aa) Geplante Konkretisierung des Auftrags im RStV	287
	bb) Selbstregulierung im anstaltsinternen Vortest.....	288
	cc) Selbstregulierung im Drei-Stufen-Test.....	289
	dd) „Beteiligung“ Dritter und externe Aufsicht.....	291
c)	Bewertung	292
	aa) Berücksichtigung von Dritten.....	293
	bb) Externe Kontrolle.....	294
	cc) Gefährdungen der Vielfalt	296

III. Ergebnisse und Bewertung des Zusammenspiels von strukturellen und materiellen Pluralismusregelungen.....	298
1. Privatrundfunk	298
a) Materielle Pluralismusvorgaben.....	299
b) Organisationspluralismus	300
2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	301
a) Materielle Pluralismusvorgaben.....	301
b) Organisationspluralismus	302
3. Defizite in der Pluralismusregulierung und Gefahren für die Metaebene	304
D. Pluralismussicherung in Polen.....	305
I. Transformation des Rundfunks in Polen.....	306
1. Solidarność und Untergrundmedien	307
2. Der Rundfunk in Zeiten der Wende	308
3. Das Rundfunkgesetz 1992	312
4. Erste Korrekturen der Medienordnung.....	313
5. Verfassung von 1997	315
6. EU-Beitritt Polens 2004.....	316
7. Reform des Rundfunkrates 2005	317
8. Fazit.....	318
II. Rechtsgrundlagen der Pluralismusverpflichtung	319
1. Verfassung von 1997	320
2. Rundfunkgesetz 1992	324
a) Der Programmauftrag des Rundfunks.....	324
b) Einschränkungen der Rundfunkfreiheit	327
c) Die Entscheidungen Fernsehen I und Fernsehen III	331
III. Aufbau und Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Polen	333
1. Aufgabe und Grundversorgung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	333
a) Der Programmauftrag gem. Art. 21 RFG	333
b) Bewertung	335
c) Reformvorschläge	339
d) Fazit.....	341
2. Sicherung dieser Aufgaben durch Aufsicht.....	342
a) Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als AG ...	342
aa) Der Aufsichtsrat.....	345
bb) Programmrat	345
b) Bewertung	347
IV. Allgemeine Aufsicht über den Rundfunk: der KRRiT	347

1.	Stellung des KRRiT im polnischen Staatsaufbau.....	347
2.	Aufgaben und Kompetenzen	348
3.	Besetzung und Wahl	349
4.	Kritik	353
V.	Tätigkeit des KRRiT auf den Gebieten der Pluralismussicherung und Grundversorgung.....	356
1.	Materielle Pluralismussicherung	356
a)	Ex-ante Sicherung: Zulassungskriterien und Auswahlentscheidungen.....	356
b)	Kabelbelegungsregelungen	358
c)	Ex-post Sicherung: Hinweise, Anordnungen und Verwaltungsstrafverfahren.....	359
d)	Bewertung	361
2.	Sicherung des Organisationspluralismus durch Konzentrationskontrolle ?.....	363
a)	Investitionsbegrenzungsregelungen	364
b)	Lizenzkriterien	365
aa)	Der Begriff der „dominanten Position in den Massenmedien“.....	365
bb)	Die Entscheidung Radio Wawel.....	368
c)	Versuch einer Kodifikation 2002.....	369
d)	Rywin-Affäre.....	369
e)	Bewertung	370
3.	Fazit.....	372
E.	Vergleich und Ergebnisse	374
I.	Organisationspluralismus	375
II.	Materieller Pluralismus	377
III.	Thesen	381
F.	Polnische Zusammenfassung.....	383
I.	Pluralizm organizacyjny.....	384
II.	Pluralizm materialny	385
III.	Tezy	390