

II. Medienrecht und Kommunikationsfreiheiten in der Verfassung

Schrifttum: *Altendorfer*, Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2001; *Bausch*, Rundfunk in Deutschland, Bd. 2, 1980; *Austermann/Fischer-Lescano/Gelhaar/Vetter*, Rechte Ab-Gründe, KJ 2020, 114; *Bermanseder*, Wann sind Mediendienste dem Rundfunk zuzuordnen?, ZRP 1997, 330; *Bethge*, Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, MP 1996, 66; *Bethge*, Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt, 1987; *Bethge*, Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1991, 337; *Breunig*, Kommunikationsfreiheiten, 1994; *Brocker/Droege/Jutzi* (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014; *Buchwald*, Mediensymposium Speyer, ZUM 1995, 258; *Bullinger/Mestmäcker*, Multimediadienste, 1997; *Burmeister*, Medienmarkt und Menschenwürde, in: EMR (Hrsg.), EMR-Dialog, 1992; *Castendyk*, Die deutsche Filmförderung. Eine Evaluation, 2008; *von Coelln/Hain* (Hrsg.), Der ZDF-Staatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht, 2015; *Cornils*, Parteilicher Rundfunk? – Die politischen Parteien als Gegenstand und Faktor der Berichterstattung im Privatrundfunk, ZJS 2009, 465; *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005; *Cornils*, Revitalisierung des Binnenpluralismus, K&R 2014, 386; *Degenhart*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 1998; *Degenhart*, Ein (zu kleiner?) Schritt in die richtige Richtung – Kommentar zum BVerfG-Urteil vom 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, BvF 4/11, K&R 2014, 340; *Dörr*, 75 Jahre Medienrecht in Deutschland, in: Dörr (Hrsg.), Die Macht der Medien, Medienrechtliches Kolloquium zum 75. Geburtstag von Hartmut Schiedermaier, 2011, S. 21; *Dörr*, Die Mitwirkung des Verwaltungsrats bei der Bestellung des ZDF-Chefredakteurs und das Problem der Gremienzusammensetzung, K&R 2009, 557; *Dörr*, Staatsferne und Vielfalt, Anmerkungen zum ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Funkkorrespondenz 21/2014, 6; *Dörr*, Der Einfluss der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts auf das Medienrecht, VerwArch 2001, 149; *Dörr*, Informationsfreiheit, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. IV, 2011 S. 965; *Dörr*, Multimedia und der Rundfunkbegriff, in: Dittmann/Fechner/Sander (Hrsg.), Der Rundfunkbegriff im Wandel, Symposium zum 65. Geburtstag von T. Oppermann, 1997, S. 121; *Dörr*, Unabhängig und gemeinnützig, Ein Modell von gestern?, in: ARD (Hrsg.), 50 Jahre ARD, 2000, S. 12; *Dörr*, Die Sicherung der Meinungsvielfalt und die Rolle des privaten Rundfunks, in: Sachs/Siekman (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, FS Stern, 2012, S. 1349; *Dörr*, Das ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Folgen, in: Kops (Hrsg.), Der Rundfunk als privates und öffentliches Gut, 25 Jahre Institut für Rundfunkökonomie, 2016, S. 317; *Dörr*, Medienföderalismus einmalig?, Anhaltende Kompetenzkonflikte im Vergleich, in: Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), Medienföderalismus, Föderale Spannungslagen und Lösungsansätze in der Medienregulierung, 2018 S. 45; *Dörr*, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhaft verbreiteter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019; *Dörr*, Die Macht der Intermediäre, in: Taeger (Hrsg.), Die Macht der Daten und der Algorithmen, 2019, S. 1; *Dörr/Deicke*, Positive Vielfaltsicherung –

Ein Beitrag zur Bedeutung und zukünftigen Entwicklung der Fensterprogramme für die Meinungsvielfalt in den privaten Fernsehprogrammen, ZUM 2015, 89; *Dörr/Holzengel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2016; *Dörr/Schiedermaier*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, 2007; *Dörr/Schwartmann*, Medienrecht, 6. Aufl. 2019; *Ehlers/Fehling/Pünder* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2013; *Eimeren/Frees*, 79 Prozent der Deutschen online – Zuwachs bei mobiler Internetnutzung und Bewegtbild, Media Perspektiven 2014, 378; *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 28. Edition 2016; *Fechner*, Medienrecht, 19. Aufl. 2018; *Fink*, Wem dient die Rundfunkfreiheit?, DÖV 1992, 805; *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, 1998; *Geier*, Nationale Filmförderung und europäisches Beihilferecht, 2006; *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003; *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Informations- und Medienrecht, 34. Ed. 2021; *Gounalakis*, Konvergenz der Medien – Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden? Gutachten C zum 64. Deutschen Juristentag, 2002; *Hadamik*, Eigene Nutzungslogik, Zur Neuregelung der Telemedienangebote von ARD und ZDF, epd medien 04/2019, 3; *Hain*, Die zweite Gebührenscheidungs des Bundesverfassungsgerichts – Kontinuität in Zeiten der Konvergenz, JZ 2008, 128; *Hain*, Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ – ein Relikt?, in: Bitburger Gespräche 48, Jahrbuch 2007/1, 2007; *Hain*, Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit, in: Dörr (Hrsg.), Die Macht der Medien, Medienrechtliches Kolloquium zum 75. Geburtstag von Hartmut Schiedermaier, 2011, S. 63; *Hain*, Verfassungsrecht, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl. 2019; *Hain*, Grundlegende Fragen unbeantwortet, Anmerkungen zum Gerichtsbeschluss zur Direktorenwahl bei der Medienanstalt Saarland, MK 8/2020, 16; von *Hartlieb/Schwarz*, Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts, 5. Aufl. 2011; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner* (Hrsg.), Heidelberger Kommentar Medienstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Stand: 89. EL 2021 (zit.: *Bearbeiter*, in: HK-MStV); *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner* (Hrsg.), Heidelberger Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Stand: 82. EL 2019 (zit.: *Bearbeiter*, in: HK-RStV); *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk in der Bundesrepublik Deutschland, 1975; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2004; *Hesse*, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003; *Hesse/Schneider*, Anmerkung, NVwZ 2014, 881; *Höch*, Der „Künast-Beschluss“ zu Schmähkritik: rechtlich nicht haltbar und schädlich für die Demokratie, K&R 2019, 747; *Holzengel*, Multimedia zwischen Regulierung und Freiheit, ZUM 1999, 425; *Holzengel/Dörr/Hildebrand*, Elektronische Medien, Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008; *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002; *Huber*, Die Staatsfreiheit des Rundfunks – Erosion und Neujustierung, in: Detterbeck/Rozek/von Coelln (Hrsg.), Recht als Medium der Staatlichkeit, Festschrift für Herbert Bethge zum 70. Geburtstag, 2009, S. 497; *Keber*, Neues zu SPAM: Ein lang ersehntes Urteil des Bundesgerichtshofes, die Richtlinie 2002/58/EG und die UWG Novelle – Ist nunmehr auch die Bestätigungsmail des double-opt-in Systems unzulässig?, JurPC Web-Dok. 218/2004; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, Staatsrecht II, 34. Aufl. 2018; *Kunow*, Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien, in: die medienanstalten (Hrsg.), Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2018, S. 27; *Libertus*, Grundversorgungsaufgabe und Funktionsgarantie, 1991; *Löffler/Ricker*, Handbuch des Presserechts, 5. Aufl.

2005; *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: 2019; *Michel*, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, 350; *Michel*, Senden als konstitutiver Bestandteil des Rundfunkbegriffs?, ZUM 2009, 453; *Möllers*, Pressefreiheit im Internet, AfP 2008, 241; *Neuberger*, Kommunikationswissenschaftliche Analyse der Meinungsbildung, Meinungsmacht und Vielfalt im Internet, in: *Lobigs/Neuberger* (Hrsg.), Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, 123; *Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1990; *Ricker*, Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1989, 331; *Ricker/Schwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997; *Riegler*, Meilensteine des Rundfunks: Daten und Fakten zur Entwicklung des Radios und Fernsehens, 2006; *Röper*, Zeitungsmarkt 2018: Pressekonzentration steigt rasant, Media Perspektiven 2018, 216; *Sajuntz*, Die Entwicklung des Presse- und Äußerungsrechts im Jahr 2019, NJW 2020, 583; *Schanze*, Handbuch der Mediengeschichte, 2001; *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, 1994; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann* (Hrsg.), Kommentar zum GG, 11. Aufl. 2008; *Schoch*, Information der lokalen Öffentlichkeit durch kommunale Amtsblätter und Telemedienangebote, 2019; *Schüller*, Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, 2007; *Schüller*, Rundfunkfreiheit, in: *Schwy/Schütz/Dörr* (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, 5. Aufl. 2010, S. 490; *Schulz*, Jenseits der „Meinungsrelevanz“ – Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Ausgestaltung und Gesetzgebungskompetenz neuer Kommunikationsformen, ZUM 1996, 488; *Schulze-Fielitz*, Bestätigung öffentlich-rechtlicher Institutionen im Online-Bereich, AfP 1998, 447; *Soehring/Seelmann-Eggebert*, Die Entwicklung des Presse- und Äußerungsrechts in den Jahren 2000 bis 2004, NJW 2005, 571; *Steinwälder*, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland, 1998; *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht: Die journalistische Freiheit des Rundfunks als Voraussetzung allgemeiner Kommunikationsfreiheit, 1985; *Wilke* (Hrsg.), Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1999; *Zimmer*, Intermediäre und Meinungsbildung, in: *die medienanstalten* (Hrsg.), Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2018, 2018, S. 53.

Übersicht

	Rn.		Rn.
II. Medienrecht und Kommunikationsfreiheiten in der Verfassung	109	a) Allgemeines	155
1. Funktion und Bedeutung der Massenkommunikation im Verfassungsrecht	109	b) Meinungsfreiheit	156
2. Historische Entwicklung.	113	c) Informationsfreiheit	170
a) Allgemeines	113	d) Pressefreiheit	173
b) Presse	114	e) Rundfunkfreiheit	178
c) Rundfunk	119	f) Filmfreiheit.	215
d) Telemedien und Intermediäre	139	g) Freiheit der Telemedien	218
3. Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG	155	h) Zensurverbot gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG	222
		i) Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG	223
		j) Schranken-Schranken und Wechselwirkungslehre	232

1. Funktion und Bedeutung der Massenkommunikation im Verfassungsrecht

Die Massenkommunikation und damit verbunden die Massenmedien spielen in einer modernen demokratischen Gesellschaft eine überragend wichtige Rolle. Ausgangspunkt für die immense Bedeutung der Medien ist ihr funktionaler Bezug zur Meinungsfreiheit, zur Demokratie und anderen Grundprinzipien unserer Verfassung.²⁵³ Die Medien transportieren die Informationen, die Grundlage und essentielle Voraussetzung der freien Meinungsbildung sind. Ihnen kommt damit eine **Vermittlungs- und Brückenfunktion** zu, die eine unerlässliche Voraussetzung zur Verwirklichung des Normziels des Art. 5 Abs. 1 GG ist.²⁵⁴ Neben die klassischen Massenmedien sind die „Intermediäre“²⁵⁵ getreten, die einen algorithmengesteuerten Zugang zu Inhalten und Informationen gleich welcher Art vermitteln. Bestimmte Intermediäre ermöglichen es dem Einzelnen nicht nur, textliche und audiovisuelle Angebote Dritter zu finden und zu nutzen. Vielmehr kann er auch eigene Inhalte einem globalen Markt kostengünstig und nahezu ohne Zugangshindernisse zugänglich machen, also seine Inhalte massenhaft verbreiten. Damit gewinnen diese zunehmend Einfluss auf die öffentliche Willensbildung.²⁵⁶ 109

Nur durch eine umfangreiche und ausgewogene Information wird das Individuum in die Lage versetzt, sich ein umfassendes Bild der Geschehnisse machen zu können. Aufgrund dieses Eindrucks erfolgt dann die Meinungsbildung, die sich in der Stimmabgabe bei Wahlen niederschlägt. Das Wahlrecht baut also auf Erkenntnis des Wählers auf, der jedenfalls idealtypisch die Entwicklung seines Staates und seiner Gesellschaft beobachtet und versteht, die personellen und programmatischen Handlungsalternativen der politischen Parteien abwägt, kennt und würdigt, der seine eigenen Interessen definiert und seine Zugehörigkeit zu einem demokratischen Rechtsstaat verantwortlich wahrnimmt. Dies setzt Informationen voraus, die den Menschen Beurteilungshilfen und Wertorientierungen an die Hand geben. Demnach stellen die Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit grundrechtliche Gewährleistungen dar, die mit dem **Demokratieprinzip** in einem engen Zusammenhang stehen, also den dort vorausgesetzten ständigen Prozess des Bedenkens, Erwägens, Kritisierens und Erneuerns stützen und pflegen. Hiernach bedarf es einer Willensbildung vom Volk ausgehend, also „von unten nach oben“. Der unantastbare Gehalt des Demokratieprinzips liegt darin begründet, dass die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben 110

²⁵³ Ausführlich hierzu *Schiller*, Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, S. 50 ff.

²⁵⁴ BVerfGE 83, 238, 296; BVerfGE 90, 60, 87.

²⁵⁵ Vgl. oben Rn. 5 f. sowie unten Rn. 142 ff.

²⁵⁶ Dazu auch oben Rn. 6.

und die Ausübung staatlicher Befugnisse sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen.²⁵⁷ Das Volk wiederum benötigt dafür eine gründliche Versorgung mit Informationen, die ihm die Medien bzw. die Intermediäre liefern.

- 111** Man kann also den Massenmedien und zunehmend den Intermediären eine **Schlüsselrolle** bei der Willensbildung des Volkes zusprechen, die sogar als „Macht der aktuellen Masseninformation“ charakterisiert wird.²⁵⁸
- 112** Im Ausgangspunkt ist festzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht bei Art. 5 Abs. 1 GG zwischen **fünf unterschiedlichen Grundrechten**, nämlich der Meinungs- und der Informationsfreiheit als klassischen individuellen Rechten und der Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit bei den Massenmedien unterscheidet.²⁵⁹ Die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG sind auch Teil des in der Menschenwürde wurzelnden elementaren Rechts auf Denkfreiheit, auf die individuell-private Befriedigung von geistiger Neugier, Wissensdurst und Mitteilungsbedürfnis und auf mitmenschliche Kommunikation in allen Lebensbereichen. Die Freiheit der Meinung wird dabei als „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“ und „in gewissem Sinn (als) die Grundlage jeder Freiheit überhaupt“ begriffen.²⁶⁰

2. Historische Entwicklung

a) Allgemeines

- 113** Gerade das Medienrecht und die Kommunikationsfreiheiten sowie ihre Auslegung beruhen auf **historischen Entwicklungen und Erfahrungen**, die insbesondere in den unterschiedlichen Interpretationen von Presse- und Rundfunkfreiheit und der Einordnung der Telemedien in die Kommunikationsfreiheiten ihren Niederschlag finden. Daher ist es notwendig, die Entwicklung der Presse, des Rundfunks und der Telemedien in der gebotenen Kürze nachzuzeichnen²⁶¹ und auch auf neue Entwicklungen einzugehen. Die Kommunikationsfreiheiten des Grundgesetzes und insbesondere die Interpretation der Rundfunkfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht stellen nicht zuletzt eine Reaktion auf den Missbrauch der Massenmedien als Propagandainstrument der Nationalsozialisten im Dritten Reich dar. Erst diese geschichtlichen Erfahrungen erklären, warum das Bundesverfassungsgericht

257 *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, Art. 5 Rn. 57.

258 *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, S. 177f.; zur Meinungsmacht der Intermediäre vgl. *Dörr*, Die regulatorische Relevanz, S. 34ff.

259 Vgl. nur *Dörr/Schwartzmann*, Medienrecht, Rn. 54ff.

260 BVerfGE 7, 198, 208 – Lüth.

261 Dazu *Dörr*, in: *Dörr*, Die Macht der Medien, S. 21, 23ff.; zur frühen Mediengeschichte vgl. *Altendorfer*, Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1.

den Kommunikationsfreiheiten eine so hohe Bedeutung beimisst, deren Staatsferne entschlossen verteidigt und an den Gesetzgeber weitreichende Anforderungen zur Sicherung unabhängiger Massenmedien stellt.

b) Presse

Die um 1450 gemachte Erfindung des Mainzers Johannes Gutenberg, bewegliche und wieder verwendbare Lettern zum Buchdruck zu verwenden, war der Ausgangspunkt für die Entstehung der Presse. Erst dadurch wurde es möglich, neuen Ideen und Geistesströmungen im Wege der **Massenvervielfältigung** zu einer bislang unbekanntenen Breitenwirkung zu verhelfen. Ohne diese Erfindung wäre die Verbreitung der Schriften Martin Luthers und damit die Reformation nicht möglich gewesen. Die moderne periodische Presse begann aber erst in der Epoche der Aufklärung des 17. und 18. Jahrhunderts. Im Jahr 1605 erschien mit der Relation die erste deutschsprachige politische Wochenzeitung. Die theoretische Diskussion um die Pressefreiheit allerdings wurde in England im 17. Jahrhundert initiiert.²⁶² In Deutschland wurde erst in den Jahren 1813 und 1814 die Pressefreiheit aufgrund des gemeinsamen Kampfes gegen Napoleon eingefordert. Die Zahl der Zeitungsauflagen und der politischen Kommentare stieg erheblich an.²⁶³ 114

Der Grundrechtsteil der **Paulskirchenverfassung** von 1849 garantierte die „Preßfreiheit“ in Art. 138 auch und gerade deshalb, weil deren vollständige Absicherung nach Auffassung der Paulskirchenversammlung die sicherste Garantie der politischen Freiheit war. Nach dem Scheitern der Paulskirchenverfassung wurde erst im Deutschen Reich ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Presse mit der Verabschiedung des Reichspressgesetzes 1874 durch den Reichstag geschaffen, das in einzelnen Bundesländern bis 1966 Geltung hatte.²⁶⁴ Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Pressefreiheit gab es im Deutschen Reich nicht. Dagegen schützte die Weimarer Verfassung die Pressefreiheit, indem sie in Art. 118 WRV die Meinungsfreiheit in Wort, Schrift, Druck und Bild in den Schranken der allgemeinen Gesetze gewährte. 115

Zu einem Bruch kam es im **Nationalsozialismus**. Nach der Reichstagswahl im März 1933 begann das neue „Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda“ mit der Gleichschaltung der Presse.²⁶⁵ Verleger und Journalisten wurden zwangsverkamert und die unliebsamen „Skandalblätter“ kurzerhand geschlossen, bis es fast nur noch nationalsozialistische Presse 116

262 *Breunig*, Kommunikationsfreiheiten, S. 14, sieht die erste große Verteidigung der Pressefreiheit in der sog. „Areopagitica“, einer fiktiven Rede des Engländers John Milton an das Parlament im Jahre 1644.

263 Siehe hierzu *Breunig*, Kommunikationsfreiheiten, S. 22 m. w. N.

264 *Löffler/Ricker*, Handbuch des Presserechts, Rn. 31.

265 *Altendorfer*, Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 23 Rn. 30.

gab. Damit waren Meinungsfreiheit und Pressefreiheit abgeschafft. Ein freier geistiger Meinungskampf konnte nicht mehr stattfinden.

- 117** In der Zeit zwischen Kriegsende und Inkrafttreten des Grundgesetzes galten in den drei westlichen Besatzungszonen unterschiedliche Regelungen, die die Herausgabe von Zeitungen von einer Lizenz der jeweiligen Militärverwaltung abhängig machten. Die **Westalliierten** verfolgten das Ziel, eine demokratische und vielfältige Presselandschaft aufzubauen. Dies führte schon bald zu einer außenpluralen Presselandschaft.
- 118** Im Grundgesetz ist die allgemeine Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG von Beginn an gewährleistet. In der Folge nahm die Zahl der Zeitungen und Zeitschriften über Jahrzehnte zu. Dies hat sich nicht zuletzt wegen der Digitalisierung erheblich geändert. Gegenwärtig leidet die Presse weiterhin unter einer **Krise** aufgrund des Einbruchs bei den Werbeeinahmen und rückläufiger Verkaufszahlen. Gerade das jüngere Publikum informiert sich nicht mehr vorrangig über die klassischen Medien, wie Tageszeitung, Radio oder Fernsehen. Es wendet sich vor allem von den Tageszeitungen ab. Immer mehr in den Vordergrund rücken neue Onlineangebote, die über das Internet verbreitet werden. Hier sind die Informationen stets aktuell, zeitunabhängig zu erfassen und praktisch präsentiert. Die Frage, die unter Medienrechtlern und Praktikern immer wieder zu Diskussionen führt, ist, ob diese Tätigkeiten von Presseunternehmen noch dem Bereich der Presse, dem Rundfunk oder einer Erscheinungsform dazwischen (Telemedien) zuzuordnen sind. Diese Entwicklungen führen zu einer rasant zunehmenden Konzentration auf wenige Großverlage.²⁶⁶ Es bleibt abzuwarten, welche Folgen dies für die Pressevielfalt und die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen haben wird.

c) Rundfunk

- 119** Der Rundfunk entstand erst im letzten Jahrhundert.²⁶⁷ Die Entdeckung der drahtlosen Verbreitung elektromagnetischer Schwingungen durch Heinrich Hertz im Jahre 1887 führte erstmalig zur Nutzung des Funkmediums und war der Grundstein der heutigen Rundfunktechnik. Zunächst nur für den Bereich des See- und Küstenfunks im Einsatz, wurde die Erfindung später auch zur drahtlosen Tonübertragung genutzt. Während des Ersten Weltkrieges entwickelte man das Medium „Funk“ weiter und setzte es in erster Linie zu militärischen Zwecken ein. Das erste deutsche regelmäßige Hör-

²⁶⁶ Um weiteren Monopolbildungen entgegenzuwirken, sah der gescheiterte Entwurf einer neuen Pressefusionskontrolle von 2003 strengere Voraussetzungen bei Fusionen von Presseunternehmen vor, vgl. Meldung, epd medien 12/2005, 13; Monopolkommission, Sondergutachten 2004, https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s42_volltext.pdf. Zur Entwicklung des Pressemarktes Röper, Media Perspektiven 2018, 216 ff.

²⁶⁷ Einen ausführlichen Überblick über die Entstehung des Rundfunks bieten: Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, S. 81 ff. m. w. N., lesenswert auch Buchwald, ZUM 1995, 258 ff.

funkprogramm der Berliner „Radio Stunde AG“ begann im Oktober 1923.²⁶⁸ Nach und nach wurde der Rundfunkbetrieb auch in allen anderen Sendebzirken aufgenommen, in denen **regionale Rundfunkgesellschaften** von Privatpersonen gegründet wurden.

Rundfunkrechtliche Rahmenbedingungen bestanden zu diesem Zeitpunkt nicht. Die Weimarer Verfassung schützte zwar die Meinungsfreiheit in Wort, Schrift, Druck und Bild in den Schranken der allgemeinen Gesetze, enthielt aber keine Rundfunkfreiheit. Der Staat, repräsentiert durch die Deutsche Reichspost, war aber von Beginn an Teilhaber an den privaten Rundfunkgesellschaften. Als 1925 die „**Reichsrundfunkgesellschaft**“ gegründet wurde, war die Reichspost Mehrheitseigner sowohl bei der Reichsrundfunkgesellschaft als auch über diese bei den einzelnen Regionalgesellschaften. Damit war der Rundfunk in Weimar bereits 1926 ein Staatsrundfunk, der lediglich in privater Form als GmbH betrieben wurde. Die Erste Rundfunkordnung Weimars von 1925/1926 wurde noch vor der nationalsozialistischen Machtübernahme im Jahr 1932 durch die Zweite Weimarer Rundfunkordnung der Regierung von Papen abgelöst und verschärft. Dadurch wurde der Rundfunk endgültig zentralisiert.²⁶⁹ **120**

Diese Entwicklung während der letzten Phase der Weimarer Republik kam den Nationalsozialisten sehr entgegen.²⁷⁰ Wegen der vorgefundenen Rundfunkorganisation war es für die neuen Machthaber von 1933 und den zuständigen Minister für „Volksaufklärung und Propaganda“ ein leichtes, den Reichsrundfunk sofort zum wichtigsten Instrument der **Massenlenkung und Propaganda** und später der politischen sowie militärischen Hysterie zu machen. Hierzu brauchten nur die letzten Reste föderaler Strukturen, die die Reichsrundfunkgesellschaft mit ihren regionalen Radiounternehmen noch besaß, zerschlagen und das Management auf die neue Ideologie eingeschworen werden. Staatsnähe und Zentralismus waren also die Konstruktionsfehler des Weimarer Rundfunks. Der spätere Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda Joseph Goebbels hatte die herausragende Wirkung des Mediums bereits vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten erkannt und es als das „allerwichtigste Massenbeeinflussungsinstrument“ bezeichnet.²⁷¹ **121**

Ab Juni 1933 verfügte das Reich über alle Anteile der Reichsrundfunkgesellschaft. Die Regionalgesellschaften erhielten den Status einer Zweigstelle. Ab April 1934 wurden sie als „Reichssender“ bezeichnet und verloren **122**

²⁶⁸ Altendorfer, Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 16.

²⁶⁹ Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, S. 62.

²⁷⁰ Siehe hierzu und zur weiteren Entwicklung des Rundfunks Dörr, in: ARD (Hrsg.), 50 Jahre ARD, S. 21 f.; Dörr, in: Dörr, Die Macht der Medien, S. 21, 25.

²⁷¹ Diller, in: Bausch, Rundfunk in Deutschland, Bd. 2, S. 9.

endgültig jeden selbstständigen Status.²⁷² Weitere Schritte zur **Instrumentalisierung des Rundfunks** waren die Zusammenfassung aller Rundfunk-schaffenden in der „Reichsrundfunkkammer“ und die Schaffung eines „Reichsintendanten“ des deutschen Rundfunks. Es wurden „Volksempfänger“ entwickelt und zu einem Preis von 76 RM vertrieben, was die Zahl der Rundfunkhörer beträchtlich steigerte.²⁷³ Auf dieser Grundlage wurde der Hörfunk zum zentralen Instrument der Massenlenkung und der militärischen Propaganda eingesetzt und mit Beginn des zweiten Weltkriegs 1939 ein Abhörverbot „feindlicher“, also ausländischer Rundfunksender verhängt und Verstöße dagegen mit hohen Strafen bedroht. Deutschland war für den Propaganda-Krieg technisch sehr gut gerüstet: Leistungsstarke Mittel- und Langwellen-Sender verbreiteten Fremdsprachenprogramme in das europäische Ausland.²⁷⁴ Gegen Kriegsende kam der Sendebetrieb zum Erliegen, und am 8.5.1945 brach praktisch mit der allgemeinen deutschen Staatsgewalt auch die Rundfunkorganisation zusammen.

- 123** Das Fernsehen spielte in der Weimarer Zeit noch kaum eine Rolle, obwohl die Reichspost intensiv die Entwicklung förderte. Erst am 22.3.1935 wurde der erste regelmäßige **Fernsehprogramm-betrieb** vom Reichspostzentralamt und der Reichsrundfunkgesellschaft in Berlin aufgenommen.²⁷⁵ Mit der Übertragung der XI. Olympischen Sommerspiele im August 1936 erlangte das Fernsehen dann auch bei einer breiteren Bevölkerungsschicht eine gewisse Bekanntheit, obwohl das Programm nur in eigens in Berlin eingerichteten „Fernsehstuben“ ausgestrahlt wurde. Im Sommer 1939 kam der erste Fernsehempfänger auf den Markt und wurde auf der Funkausstellung als „Volks-Fernseh-Empfänger“ der Öffentlichkeit vorgestellt. Jedoch wurde die Produktion nach 50 Stück gestoppt: Hitler hatte am 1.9.1939 mit dem Überfall auf Polen den Zweiten Weltkrieg begonnen, und die Industrie brauchte die Produktionskapazitäten für die Rüstung.²⁷⁶ Die Fernsehsendungen veränderten sich mit Kriegsbeginn erheblich. Die Hauptaufgabe bestand in der (geschönten und auch wenig objektiven) Darstellung von aktuellen Ereignissen. Verstärkt wurden auch militärische Ertüchtigungs- und Propagandafilme gezeigt, um die Bürger „auf Linie“ zu halten. Im Krieg sendete das Fernsehen nicht nur in Berlin, sondern auch in Hamburg und Paris. Am 19.9.1944 stellte das nationalsozialistische Fernsehen seinen Sendebetrieb ein.
- 124** Die heutige Rundfunklandschaft in Deutschland hat ihren Ursprung in der **Besatzungszeit**. Im Rahmen der Berliner Deklaration vom 5.6.1945 übernahmen die vier Besatzungsmächte in Deutschland die oberste Gewalt und

272 *Altendorfer*, Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 21.

273 *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 19 Rn. 35.

274 Vgl. *Riegler*, Meilensteine des Rundfunks, S. 43.

275 *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 19 Rn. 36.

276 Vgl. *Riegler*, Meilensteine des Rundfunks, S. 109.

verboten den Deutschen jede Sendetätigkeit.²⁷⁷ Doch schon bald begannen die Gespräche zwischen den alliierten Dienststellen und deutschen Rundfunksachverständigen über eine neue Rundfunkorganisation in den drei Westzonen. Die Vertreter der Besatzungsmächte brachten die Kenntnisse über die Rundfunkstruktur ihrer Heimatländer in die Gespräche ein. Die Briten hatten die öffentlich-rechtliche Rundfunkkörperschaft BBC, die Amerikaner eine Vielzahl an privaten, streng staatsfernen Gesellschaften und die Franzosen ihre zentrale Sendeanstalt mit dem Monopol für den gesamten Sendebetrieb. Der deutsche Rundfunk sollte nach Meinung aller nicht in die Organisation der staatlichen Exekutive eingefügt werden, um eine nochmalige Übernahme des Rundfunks zu Staatszwecken zu verhindern. Zur endgültigen Lösung steuerten US-Amerikaner die starke föderale Komponente bei. Die öffentlich-rechtliche Natur der Landesrundfunkanstalten brachten die Briten in das neue Rundfunksystem ein. Dafür bot sich als Organisationsform das bewährte Rechtsinstitut der selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts an.²⁷⁸

Briten und Amerikaner, die die Struktur des neuen Rundfunks in den Westzonen prägten, waren sich einig, einen demokratischen Rundfunk schaffen zu wollen, der weder dem Staat oder den Parteien noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, z. B. den Kapitalgebern, sondern der Allgemeinheit gehören sollte. Er sollte nicht privatwirtschaftlich organisiert und finanziert sein, sondern durch Gebühren der Teilnehmer. Er sollte nicht durch Regierungen oder Parteien kontrolliert werden, sondern durch Aufsichtsgremien aus Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen. **Staatsferne, Föderalismus und Pluralität** zur Gewährleistung umfassender und ausgewogener Information der Bürger bildeten also das Fundament dieses neuen Rundfunks. **125**

Mit dieser in der deutschen Mediengeschichte **einmaligen Konstruktion** haben die Alliierten den Deutschen ein Geschenk gemacht, das neben der freien Marktwirtschaft entscheidender Garant für eine funktionierende Demokratie in Deutschland werden sollte. Auf dieser Basis wurden in den drei westlichen Besatzungszonen die einzelnen Landesrundfunkanstalten nach den Prinzipien der Staatsferne und Unabhängigkeit aufgebaut. In der amerikanischen Zone entstand der Bayerische Rundfunk, der Hessische Rundfunk, Radio Bremen und der Süddeutsche Rundfunk, in der britischen Zone der Nordwestdeutsche Rundfunk und in der französischen Zone der Südwestrundfunk.²⁷⁹ **126**

Allerdings war diese auf die Vorstellungen der Westalliierten zurückgehende Konstruktion von Anfang an umstritten. Manche lehnten die Vorstellun- **127**

²⁷⁷ Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, S. 91 Rn. 23, m. w. N.

²⁷⁸ Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, S. 93 Rn. 28.

²⁷⁹ Zu den Einzelheiten siehe *Steinwälder*, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, S. 7 f.

gen als Besatzungsdiktat ab. Anderen schwebte ein zentralistischer staatlicher Rundfunk nach Weimarer Muster vor, weil in einem demokratischen Staat, so argumentierten sie, ein Staatsrundfunk ebenfalls zwangsläufig demokratisch sei. Zudem zeichneten sie das Bild der Zerrissenheit und Uneinigkeit der Landesrundfunkanstalten, um damit eine zentrale **Bundesrundfunkgesetzgebung** als notwendig darzustellen.

- 128** Die **Auseinandersetzung** über die Rundfunkverfassung begann schon 1947/48. Sie spitzte sich zu Beginn der 50er Jahre dramatisch zu, als der Siegeszug des Fernsehens ganz allmählich begann. So sollte nach den Plänen der damaligen Bundesregierung und insbesondere des Bundeskanzlers Konrad Adenauer, wie sie im Entwurf des Bundesrundfunkgesetzes von 1953 zum Ausdruck kamen, der gesamte Fernsehbetrieb und die Kurz- und Langwellensender sowie die Rundfunk- und Fernsehforschung in einer Institution unter Aufsicht der Bundesregierung zusammengefasst werden. Die Parallelen zur Weimarer Reichsrundfunkgesellschaft waren unverkennbar.
- 129** Nicht zuletzt zur Abwehr dieser sich bereits vor 1950 abzeichnenden Pläne, aber auch zur Lösung der alle Rundfunkanstalten betreffenden Fragen intensivierte man erste Überlegungen, die schon vorher auf eine Zusammenarbeit der neu errichteten Landesrundfunkanstalten in den drei Westzonen abzielten. Dies führte bereits am 9./10.6.1950 zur Gründung der **Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)** als ein Element des kooperativen Föderalismus, deren Satzung ursprünglich die einzige Rechtsgrundlage der ARD bildete. In der Satzung ist auch die Mitgliedschaft in der ARD geregelt, der heute die neun Landesrundfunkanstalten sowie – und dies ist durchaus bemerkenswert – die Deutsche Welle als einzig verbliebene Rundfunkanstalt des Bundesrechts angehören. Damit erbrachten die Landesrundfunkanstalten den Beweis, dass auch ein föderales Rundfunksystem durchaus in der Lage ist, Ländergrenzen überschreitende Fragen – wie den Aufbau eines Fernsehgemeinschaftsprogramms zum 1.11.1954 – zu lösen, und dies sogar ohne staatsvertragliche Grundlage. Diese existiert erst seit dem 1.1.1992 in Form des zu diesem Zeitpunkt in Kraft getretenen ARD-Staatsvertrags, der allerdings keine – auch gar nicht erforderliche – Ermächtigung zur Veranstaltung des Fernsehgemeinschaftsprogramms enthält, sondern die Landesrundfunkanstalten lediglich zur Veranstaltung des bestehenden Fernsehgemeinschaftsprogramms verpflichtet.
- 130** Mit der Gründung der ARD und der Einführung eines gemeinsamen Fernsehprogramms zum 1.1.1954 war aber die Gefahr für die Unabhängigkeit und die föderale Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keineswegs abgewehrt. Zwar lehnten der Bundesrat und große Teile des Bundestages den damaligen Gesetzentwurf der Bundesregierung ab. Bundeskanzler Adenauer gab sich aber nicht geschlagen, sondern gründete die **Deutschland-**

Fernsehen GmbH, die nunmehr in Form einer im staatlichen Eigentum stehenden privaten Gesellschaft ein zweites Fernsehprogramm veranstalten sollte. Kein Bundesland war bereit, sich an der GmbH zu beteiligen, sodass der Bund alleiniger Inhaber aller Geschäftsanteile wurde. Dieser Versuch scheiterte vor dem von verschiedenen Ländern angerufenen Bundesverfassungsgericht im berühmten ersten Fernsehurteil vom 28.2.1961,²⁸⁰ das von dem damaligen Intendanten des SDR, Professor Bausch, ganz zu Recht als „Magna Charta“ des Rundfunkrechts bezeichnet wurde.

Mit dieser ersten Entscheidung in einer langen Reihe von Rundfunkurteilen²⁸¹ begannen die **Karlsruher Richter**, die bundesdeutsche Rundfunkordnung entscheidend mitzuprägen. Ihr Beitrag zum Erhalt und der Fortentwicklung einer demokratischen, vielfältigen, der Demokratie verpflichteten und den kulturstaatlichen Auftrag berücksichtigenden Medienlandschaft kann gar nicht nachhaltig genug gewürdigt werden. **131**

Mit der **Einführung des privaten Rundfunks** in Deutschland, der mit dem sogenannten „Ludwigshafener Urknall“ im Jahr 1984 begann, sahen sich die in der ARD zusammengeschlossenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und das nach dem 1. Fernsehurteil als gemeinsame Fernsehanstalt aller Länder durch Staatsvertrag vom 6.6.1961 gegründete ZDF einer neuen Herausforderung ausgesetzt. Eine ganze Reihe von Medienpolitikern erhob die Forderung, dass – sobald die privaten Anbieter etabliert seien – der öffentlich-rechtliche Rundfunk, wenn schon nicht als ein Modell von gestern abgeschafft, doch auf eine Restversorgung im Bereich der Hochkultur reduziert werden solle. Dieser Streit um die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im sogenannten dualen System und seine Finanzierung dauert bis heute an, wenn auch mit stets unterschiedlicher Akzentuierung. Dabei geht es zunehmend auch um die Frage, ob und inwieweit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der digitalen Welt auch Online-Angebote, also Telemedienangebote, neben linearen Programmen gestattet werden sollen.²⁸² **132**

Das duale System sieht sich neuen Herausforderungen gegenüber, die mit der Digitalisierung und der damit einhergehenden Differenzierung und **Konvergenz der Medien** verbunden sind. Insgesamt geht mit dem Umstand, dass immer mehr Menschen online den Zugang zu Medieninhalten suchen, eine spezifische Entwicklung einher: die Verschmelzung von linearen und nicht-linearen Angeboten aus Nutzersicht. Rundfunkangebote waren traditionell für die Nutzung einer bestimmten Endgerätart konzipiert und an einen bestimmten Übertragungsweg (Frequenzen) gebunden. Typischerwei- **133**

²⁸⁰ BVerfGE 12, 205.

²⁸¹ Vgl. dazu unten Rn. 178 ff.

²⁸² Grundlegend dazu *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, S. 94 ff.

se versammelten sich die Familien in den Abendstunden vor dem Fernsehgerät oder dem Radio, um die Tagesnachrichten und danach das Unterhaltungsprogramm aufzunehmen. Dieses Modell der Rundfunknutzung war lange populär und hatte eine erhebliche Bedeutung für die Meinungsbildung. Seit einiger Zeit verliert es jedoch erheblich an Bindungskraft. Insbesondere für jüngere Altersgruppen hat es längst an Anziehungskraft verloren. Mit dem Internet ist ein universeller, frequenzunabhängiger Verbreitungsweg entstanden, der von unterschiedlichen Endgerätarten genutzt werden kann. Die Konvergenz der Endgeräte führt dazu, dass digitalisierte audiovisuelle Inhalte nicht nur auf dem Fernseher, sondern auch auf Notebooks oder gar mobil auf Tablets und Smartphones gehört und angesehen werden können.²⁸³

- 134** Zudem gibt es neben den linearen, auf einem festen inhaltlichen und zeitlichen Sendeplan basierenden Angeboten eine breite Palette von Abrufdiensten, die in beliebiger Reihenfolge sowie zeitlich und örtlich unabhängig genutzt werden. Damit verwischen zunehmend die Grenzen zwischen den herkömmlichen Mediengattungen. So existieren Angebote, die den herkömmlichen Tages- und Wochenzeitschriften ähneln, aber oft mit umfangreichen Videoangeboten deutlich über die herkömmlichen Darstellungsformen hinausgehen und als **elektronische Presse** bezeichnet werden. Bei den audiovisuellen Angeboten umfasst das Spektrum Online-Videotheken, über die u. a. aktuelle Blockbuster bezogen werden können, Videoportale wie YouTube oder die Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist, dass insbesondere jüngere Altersklassen unter 30 Jahren sich stärker den neuartigen Angeboten zuwenden und in der Folge weniger klassisches Fernsehen nutzen. Dagegen hält die „ältere Generation“ noch eher an den hergebrachten linearen Angeboten fest.
- 135** Mit dem Umstand, dass immer mehr Menschen online den Zugang zu Medieninhalten suchen, geht eine weitere Entwicklung einher: die **Verschmelzung** von linearen und nicht-linearen sowie von massen- und individualkommunikativen Angeboten aus Nutzersicht. Über das Internet als Infrastruktur werden mittlerweile eine Fülle an Video- und Audiopodcasts, Streams, Texten und sonstigen Inhalten angeboten.²⁸⁴ Die klassische Grenzziehung zwischen linearen und zum Abruf bereitgestellten Angeboten hat angesichts der neuen Abspielmöglichkeiten und Darreichungsformen ihre Bedeutung verloren. Für die Wirkung der Inhalte auf die Rezipienten und die daraus resultierenden Deutungen spielt es oft keine Rolle mehr, ob sie ein lineares oder nicht-lineares Angebot nutzen. Ebenso besteht angesichts der einfachen Abspielmöglichkeiten bei zahlreichen Online-Angeboten für den Nutzer kein Unterschied mehr zu linearen Angeboten. So kann er etwa

²⁸³ Vgl. dazu *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, S. 13 und S. 15 f.

²⁸⁴ Vgl. *Eimeren/Frees*, Media Perspektiven 2014, 378, 387.

ein laufendes lineares Programm bis zu einem bestimmten Zeitpunkt „zurückspulen“ und von dort an das Angebot verfolgen, oder die Inhalte werden schlicht zeitversetzt, teils sogar vor dem ersten Ausstrahlungstermin im linearen Programm, auf Abruf in der Mediathek angeboten, die auf der Fernbedienung mit einem „Knopfdruck“ erreichbar ist.

Trotz der zunehmenden Online-Nutzung und der neuen Angebote bleibt die durchschnittliche **Nutzungsdauer** des klassischen linearen Fernsehens bisher auf hohem Niveau stabil. So betrug im Jahr 2017 die durchschnittliche Sehdauer bei der linearen Fernsehnutzung 221 Minuten täglich und lag damit nur 4 Minuten unter der Höchstmarke im Jahr 2011. Im Jahr 2001 belief sich die tägliche Sehdauer noch auf 192 Minuten.²⁸⁵ Für das Jahr 2018 weist die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) eine tägliche Sehdauer von 217 Minuten aus.²⁸⁶ **136**

Allerdings bestehen zwischen den Altersgruppen gewichtige Unterschiede. So ist die Sehdauer bei den 14- bis 29-Jährigen deutlich niedriger und lag im Jahr 2017 bei lediglich 105 Minuten und bei den 14- bis 49-Jährigen bei 160 Minuten.²⁸⁷ Schon dies belegt, dass sich die Sehgewohnheiten der 14- bis 49-Jährigen und erst recht diejenigen der 14- bis 29-Jährigen zunehmend deutlich von denen der Gesamtbevölkerung unterscheiden. Diese Unterschiede setzen sich bei den Zuschaueranteilen fort. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung erreicht der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit dem Jahr 2010 im Jahresdurchschnitt einen Zuschaueranteil von knapp 45%,²⁸⁸ während auf die privaten Programme insgesamt gut 55% entfallen. Dabei verbucht die Mediengruppe RTL insgesamt knapp 25% mit leicht sinkender Tendenz und die ProSiebenSat.1 Media AG knapp 20% mit ebenfalls leicht sinkender Tendenz, während auf alle übrigen Anbieter gut 10% mit leicht steigender Tendenz entfallen.²⁸⁹ Allerdings ist eine Fragmentierung des Sehverhaltens festzustellen. Mehrere private Fernsehprogramme erreichen mittlerweile bei der Gruppe der 14- bis 49-Jährigen und erst recht bei der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen einen höheren Zuschaueranteil als die öffentlich-rechtlichen Programme und dies teilweise sogar mit einem deut- **137**

285 Vgl. zu diesen Zahlen KEK, 20. Jahresbericht 2017/2018, S. 97, https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/20_Jahresbericht.pdf.

286 https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Medienkonzentration/Zuschaueranteil/Archiv_Zuschaueranteile/Zuschaueranteile_2018.pdf.

287 KEK, 20. Jahresbericht 2017/2018, S. 98, https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/20_Jahresbericht.pdf.

288 Vgl. zu den genauen Zahlen KEK, 20. Jahresbericht 2017/2018, S. 100, https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/20_Jahresbericht.pdf.

289 Vgl. zu den genauen Zahlen KEK, 20. Jahresbericht 2017/2018, S. 100, https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/20_Jahresbericht.pdf.

lichen Abstand.²⁹⁰ Daher sprechen manche im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereits von einem **Generationenabriss**.

- 138** Die **Radionutzung** bleibt ebenfalls auf hohem Niveau stabil. So hörte jeder Deutsche 2018 im Jahresschnitt knapp 3 Stunden täglich Radio.²⁹¹ Dabei entfielen etwas über 55% auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.²⁹² Allerdings hat sich die Funktion des Radios verändert. Anders als früher wird es überwiegend als Begleitmedium zur Unterhaltung genutzt.

d) Telemedien und Intermediäre

aa) Digitalisierung

- 139** Neben das klassische Fernsehen sind demnach seit einiger Zeit in großer Zahl weitere mediale Angebote getreten, deren Bedeutung sich dem Fernsehen mehr und mehr annähert. Entscheidend dafür ist, wie bereits dargestellt,²⁹³ die **Digitalisierung der Kommunikationsinfrastrukturen**. Mit der Digitalisierung ist es möglich geworden, jedwede Kommunikationsinhalte auf verschiedenen Übertragungswegen zu verbreiten und für die Empfänger auf beliebigen Endgeräten verfügbar zu machen. Auch bisher getrennte Formen der Produktion, Darstellung, Speicherung, Verbreitung und Suche von Inhalten verschmelzen auf digitalen Plattformen weitgehend miteinander. Traditionelle Mediengattungen erleben ebenso einen Bedeutungswandel wie traditionelle Kategorien von Verbreitungssystemen.
- 140** Die Unterschiede zwischen dem Fernsehen als einer Form des einfachgesetzlichen Rundfunks und Online-Angeboten sind zudem, wie bereits dargestellt, bei weitem nicht mehr so ausgeprägt wie früher. Bei vielen **Abbruchangeboten** besteht, abgesehen von der Linearität, inhaltlich überhaupt kein Unterschied mehr.²⁹⁴
- 141** Die regelmäßige **Onlinevideonutzung** nimmt seit geraumer Zeit zu. Für das Jahr 2017 registrierte die KEK gegenüber dem Vorjahr einen Zuwachs von 2,5 Mio. (+ 9%) regelmäßigen Over-the-top-content (OTT)²⁹⁵-Nutzern. Im Jahr 2017 nutzten 42,2% der Bevölkerung (ab 14 Jahren) mindestens

290 Siehe hierzu bereits *Dörr/Deicke*, ZUM 2015, 89, 93 ff.; vgl. auch *Dörr*, in: FS Stern, S. 1349 ff.

291 Vgl. <https://de.statista.com/themen/591/radio/>, zuletzt abgerufen am 15.1.2022.

292 Vgl. *Kunow*, in: die medienanstalten (Hrsg.), *Vielfaltsbericht der Medienanstalten 2018*, S. 27, 33 f.

293 Vgl. oben Rn. 2 ff.

294 Vgl. zu diesen Entwicklungen *Dörr/Holzengel/Picot*, *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*, S. 15 ff.

295 Der Begriff Over-the-top-content (OTT) bezeichnet die Übermittlung von Video- und Audioinhalten über Internetzugänge, ohne dass ein Internet-Service-Provider in die Kontrolle oder Verbreitung der Inhalte involviert ist. Die Nutzer können auf OTT-Inhalte über mit dem Internet verbundene Geräte – PCs, Laptops, Tablets, Set-Top-Boxen und Spiele-