

Verfassungsprobleme der Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen

Zur Vielfalt
der Finanzierungsformen
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Rechtsgutachten
von

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

und

Assessor Bernd Radeck

Universität Hannover

Inhalt

TEIL A

| | |
|--|----|
| Einführung: Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Werbeeinnahmen | 10 |
| I. Rechtslage | 11 |
| II. Problemlage (Interessen im Widerstreit) | 13 |
| 1. Verlegerinteressen | 13 |
| a) In der Weimarer Republik | 13 |
| b) In den fünfziger Jahren | 14 |
| c) In den sechziger Jahren | 15 |
| d) Die Entwicklung seit 1965 | 16 |
| 2. Empfehlungen der Monopolkommission | 17 |
| 3. Überlegungen zur „Bereinigung“ der Finanzierungssysteme zwischen öffentlich-rechtlichem und „privatem“ Rundfunk | 19 |

TEIL B

| | |
|--|----|
| Die Rundfunkgarantie (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) als verfassungsrechtliche Grundlage der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks | 21 |
| I. Die Rundfunkjudikatur des Bundesverfassungsgerichts | 21 |
| 1. Das Erste Rundfunkurteil | 21 |
| 2. Das Zweite Rundfunkurteil | 23 |
| 3. Das Lebach-Urteil, das Dritte Rundfunkurteil und der Rundfunkmitarbeiterbeschluß | 24 |
| 4. Das Vierte Rundfunkurteil und der Radio-Stuttgart-Beschluß | 24 |
| II. Eigenart und Funktion der „Grundversorgung“ (dynamischer Grundversorgungsbegriff) | 25 |
| 1. Elemente der Grundversorgung | 26 |
| a) Allgemeine Rundfunkversorgung (Grundversorgung im technischen Sinne) | 27 |
| b) Wahrnehmung des klassischen Rundfunkauftrags (essentielle Funktion) | 29 |
| c) Positive Ordnung (integrative Funktion) | 30 |
| 2. Abgrenzung zur Minimalversorgung | 32 |
| III. Konsequenzen für die Programmfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks | 36 |

TEIL C

| | |
|--|-----------|
| Die Vorschriften über die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens | 41 |
| <i>I. Die Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Artikel 4 RdFunkStV)</i> | <i>42</i> |
| 1. Verfassungsmäßigkeit der Bedarfsermittlung | 43 |
| a) Gruppenpluralismus und Staatsferne als Finanzierungsprinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks | 44 |
| aa) Funktion und Zusammensetzung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten | 44 |
| bb) Organisationsrechtliche Konsequenzen der Rundfunk„finanzierungs“freiheit | 51 |
| b) Kriterien zur Ermittlung des Finanzbedarfs | 55 |
| 2. Verfassungskonforme Auslegung des Artikel 4 RdFunkStV | 59 |
| <i>II. Kontingentierung des Werbefunks (Artikel 3 und 5 RdFunkStV)</i> | <i>61</i> |
| 1. Die Werberegulungen und der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes | 62 |
| 2. Die Gebote des Gruppenpluralismus und der Staatsferne | 67 |
| a) Wirkung der Kontingentierung auf den „publizistischen Wettbewerb“ in der dualen Rundfunkordnung | 69 |
| b) Wirkung der Kontingentierung auf die Stellung der Werbeindustrie gegenüber den Rundfunkanstalten | 70 |
| 3. Artikel 5 RdFunkStV als Richtschnur zur verfassungskonformen Auslegung des Artikel 3 RdFunkStV (Zwischenergebnis) | 72 |

TEIL D

| | |
|---|-----------|
| Finanzierung aus Werbeeinnahmen (Werbefunk in der dualen Rundfunkordnung) | 75 |
| <i>I. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk</i> | <i>75</i> |
| 1. Die Bedeutung des Werbefunks für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks | 75 |
| a) Werbeeinnahmen und Staatsferne | 75 |
| b) Werbeeinnahmen und Programmfreiheit | 76 |
| c) Werbeeinnahmen als Verfügungsmasse | 77 |
| 2. Art und Umfang der Finanzierung aus Werbeeinnahmen | 79 |
| 3. Das Problem der faktischen Werbebeschränkungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks | 81 |

| | |
|--|-----|
| <i>II. „Privater“ Rundfunk</i> | 82 |
| 1. Die Bedeutung des Werbefunks für die Finanzierung des „privaten“ Rundfunks | 82 |
| 2. Folgerungen aus dem Marktmodell (Austauschprozeß von Leistung und Gegenleistung) für Art und Umfang der Finanzierung aus Werbeeinnahmen | 83 |
| <i>III. Grundrechte der werbetreibenden Wirtschaft</i> | 85 |
| 1. Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) | 85 |
| 2. Unternehmerfreiheit (Art. 12 GG) | 85 |
| 3. Gleichberechtigter Zugang (Art. 3 GG) | 86 |
| | |
| TEIL E | |
| Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Verfassungsgebot | 87 |
| I. <i>Eigenart der Gebührenfinanzierung</i> | 90 |
| II. <i>Vielfalt der Einnahmequellen</i> | 91 |
| 1. Quellenvielfalt als Optimierungsproblem | 91 |
| 2. Dynamische Rundfunk„finanzierungs“freiheit | 94 |
| III. <i>Überblick über weitere Finanzierungsformen neben der Gebührenfinanzierung</i> | 95 |
| 1. Teilnehmerunabhängige Finanzierung der Grundversorgung | 96 |
| 2. Teilnehmerabhängige Finanzierung von Programmen jenseits der Grundversorgung | 98 |
| | |
| TEIL F | |
| Zusammenfassende Thesen | 99 |
| Verfassungsrechtliche Grundlagen | 99 |
| Konsequenzen für die Programmfinanzierung | 101 |
| Einzelfragen | 101 |
| I. Gebühren | 101 |
| II. Unternehmerische Tätigkeit | 102 |
| III. Mischfinanzierung | 104 |
| | |
| Literatur | 108 |