

3. Rundfunk und Werbung

40 Jahre duale Rundfunkordnung

Alexander Natt und Eva Oster

I. Einleitung

Seit nunmehr 40 Jahren prägt die sog. duale Rundfunkordnung maßgeblich die Medienlandschaft Deutschlands. Der Begriff beschreibt das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. Öffentlich-rechtliche Sender wie die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio auf der einen Seite erfüllen einen Programmauftrag im öffentlichen Interesse – und werden aus diesem Grunde zunächst aus Rundfunkgebühren, inzwischen aus Rundfunkbeiträgen finanziert. Private Rundfunkveranstalter agieren demgegenüber auf kommerzieller Basis und finanzieren sich primär durch Werbung. Hier steht die eigenwirtschaftliche Betätigung im Vordergrund, wenngleich auch für den privaten Rundfunk seit jeher – gegenüber der öffentlich-rechtliche „Säule“ jedoch deutlich abgeschwächte – Vorgaben zur programmlichen Vielfalt und Qualität gelten. Diese Struktur und publizistische Konkurrenz ermöglichen eine breite Vielfalt an Programmen und Meinungen und sind ein wesentliches Merkmal des deutschen Rundfunksystems, das auch im europäischen sowie internationalen Vergleich als „best practice“ gilt.

Keineswegs ist diese duale Ordnung jedoch am Reißbrett entstanden. Sie hat sich vielmehr über Jahrzehnte entwickelt: Lange standen technische, aber auch politische Hürden im Weg. Am 1. Januar 1984 ereignete sich dann der „Urknall“ des privaten Rundfunks – im rheinland-pfälzischen Ludwigshafen. Ab diesem Zeitpunkt traten die privaten Rundfunkveranstalter erstmals in den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Auch danach konnte aber von einem echten „dualen System“ mit zwei gleichmäßig anerkannten Säulen noch keine Rede sein. Von den Anfängen, geprägt durch langjährige Auseinandersetzungen um die Zulassung privater Fernsehveranstalter, über die Einführung der Kabelpilotprojekte bis zur heutigen, von technologischem Fortschritt und gesellschaftlichem Wandel geprägten Zeit, hat sich das Rundfunksystem in Deutschland stetig weiterentwickelt zu dem Vorzeigemodell, das es heute ist.

Doch in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen stellt sich die Frage: Wie geht es weiter? Wie können die duale Rundfunkordnung und ihre beiden Säulen – öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk – weiterhin erfolgreich neben- und miteinander bestehen, gerade auch im Wettbewerb mit neuen Akteuren?

Dabei stellen sich nach wie vor entscheidende Fragen für das „Innenverhältnis“ – also zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. Aber gerade auch das „Außenverhältnis“ wirft zunehmend Fragen auf: Gilt es allein den Platz „des Rundfunks“ in der Mediendemokratie neu auszuloten, wie dies die Länder zum Beispiel in § 84 Abs. 3 Satz 1 des Medienstaatsvertrages mit der sog. Rundfunkkachel getan haben? Oder lösen sich die tradierten Grenzen auch regulatorisch inzwischen so weit auf, sodass sich die bisherige „Sonderrolle“ des Rundfunks für den demokratischen Meinungsbildungsprozess nicht länger nur auf diesen beschränkt und deshalb eine echte duale Medienordnung in den Blick genommen werden muss? Und wenn ja, wer gehört dazu? Der Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, die letzten Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)¹ und auch das erst jüngst verabschiedete Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA) haben das Spielfeld bereits erheblich erweitert. Video-On-Demand-Anbieter, die Online-Angebote der Presseverlage und vor allem auch Plattformen rücken stärker in den Fokus. Und was bedeutet das alles für die Medien-, Inhalte- und Technikregulierung, die zunehmend verschwimmt, sodass sich ganz neue – für den Gesetzgeber auch kompetenzielle – Fragen im Zusammenspiel der verschiedenen Normgeber ergeben? Diese Fragen führen zu Überlegungen über mögliche Handlungsspielräume und -verpflichtungen. Welche Möglichkeiten bieten sich für eine konstruktive Zusammenarbeit? Wo könnten auch Kooperationen die Qualität und Vielfalt stärken? Welche Erwartungen darf die Gesellschaft künftig an „die Medien“ im und für den demokratischen Meinungsbildungsprozess haben?

Dieser Beitrag kann nicht auf alle diese Fragen eine zufriedenstellende Antwort geben. Jubiläen und damit auch dieser Beitrag zu Ehren von Professor Georgios Gounalakis bieten jedoch immer eine gute Gelegenheit für einen Blick zurück, um das Entstandene in seinen Ursprüngen und

1 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15. 4.2010, S. 1), die durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69) geändert worden ist.

seiner Entwicklung besser zu begreifen. Im Idealfall lassen sich aus diesem Blick zurück einige grundlegende und abstrahierungsfähige Überlegungen ableiten, die beim Finden der Antworten für die Zukunft hilfreich sind – in ähnlicher Weise, wie auch Georgios Gounalakis stets Vordenker bei neuen technischen Möglichkeiten und Phänomenen ist.

II. Nachkriegszeit sowie Gründung der ARD (1950) und des ZDF (1961)

Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte Deutschland eine tiefgreifende Neuordnung seines Rundfunksystems. Die Alliierten, insbesondere die Amerikaner und Briten, spielten dabei eine entscheidende Rolle, indem sie die Staatsunabhängigkeit des Rundfunks in Form selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten – gemäß dem Vorbild der BBC – einführten.² Der Rundfunk sollte als Instrument zur Demokratisierung und zur politischen Bildung dienen. Gleichzeitig wurde die Zuständigkeit für die Regulierung des Rundfunks auf die Länder übertragen: Eine föderale und damit dezentrale Rundfunkorganisation war die Folge.

Bereits 1945 entstanden in den westlichen Besatzungszonen die ersten provisorischen Radiosender, die von den Alliierten kontrolliert wurden. Diese Sender sollten der Bevölkerung demokratische Prinzipien und Informationen vermitteln. Die Grundlagen für den Aufbau eines demokratischen und damit eindeutig wertebasierten Rundfunksystems wurden gelegt.

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 nahm die Entwicklung des Rundfunks eine neue Wendung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk etablierte sich als tragende Säule. Die politische und mediale Landschaft Westdeutschlands wurde von der Gründung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) am 9. Juni 1950 geprägt. Die Entwicklung der ARD spiegelt die Entwicklungen im deutschen Rundfunk nach dem Zweiten Weltkrieg wider. Durch die Gründung der ARD sollte eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Landesrundfunkanstalten gewährleistet werden, um die Qualität und Unabhängigkeit des Rundfunks sicherzustellen. Zudem wurde ab 1952 ein gemeinsames Fernsehprogramm ausgestrahlt. Die weiterhin föderale Struktur der ARD ermöglichte es, die

2 Vgl. T. Gardemann, in: HK-RStV, B 1, Rn. 1.

kulturelle und regionale Vielfalt in der Berichterstattung und Programmgestaltung zu bewahren.

Trotz der Pluralität und bis heute bestehenden weitgehenden Eigenständigkeit der Landesrundfunkanstalten der ARD begannen im Jahr 1959 die Entwicklungen für weitere bundesweite Programme in Deutschland langsam Gestalt anzunehmen, auch da die technischen Möglichkeiten dafür erkennbar wurden. Im September desselben Jahres wurde ein Entwurf für ein Bundesrundfunkgesetz präsentiert, das die Grundlage für die Regulierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland bilden sollte. Parallel dazu wurden auch Weichen für die internationale Rundfunklandschaft gestellt. Das Bundesgesetz über die Gründung der Deutschen Welle sowie des Deutschlandfunks wurde vom Deutschen Bundestag am 26. Oktober 1960 verabschiedet, um Deutschland im Ausland zu repräsentieren und Informationen über das Land zu verbreiten sowie um den Bedarf für ein nationales Hörfunkprogramm in Deutschland zu decken.

Innerhalb dieser Entwicklung kam es immer wieder zu kompetenzrechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern, wie etwa bei der Gründung der „Deutschlandfernsehen-GmbH“ durch den Bund, die sich im Ergebnis als verfassungswidrig herausstellte.³ Als Reaktion auf dieses Urteil gründeten die Länder das ZDF mit Staatsvertrag vom 6. Juli 1961. Dieser ZDF-Staatsvertrag ebnete damit den Weg für ein zweites bundesweites Fernsehprogramm, das schließlich die Vielfalt und den Wettbewerb im deutschen Rundfunkmarkt förderte.

All diese Maßnahmen und Initiativen zeigten das frühe Bestreben, die Rundfunklandschaft in Deutschland zu diversifizieren und Elemente einer Dualität – wenn auch zunächst allein öffentlich-rechtlich organisiert – zu schaffen.

III. Der Weg zum Privaten Rundfunk

Bis in die siebziger Jahre herrschte in Deutschland ein stetiger Aufbau der öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft. Allerdings gab es schon seit dem Bestehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Kritik an diesem System und Bemühungen, eine zweite Säule zu etablieren: den privaten Rundfunk.⁴ Sowohl der Staat als auch verschiedene Wirtschaftsakteure, darun-

3 BVerfGE 12, 205 ff. – sog. 1. Fernsehurteil.

4 Vgl. *Bomas*, Heft 206, 2005, S. 7.

ter Presseverlage⁵ und Markenartikelhersteller, strebten Zugang zum Rundfunk an. Das Aufkommen des Fernsehens als wirksames Werbemedium weckte das Interesse der Wirtschaft und insbesondere der Zeitungsverleger an einem Zugang zum Rundfunk, um ihre Anzeigengeschäfte zu schützen. Es entstanden erste Initiativen für privaten Rundfunk, wie zum Beispiel das DENA-Projekt der „Deutschen Nachrichten AG“ (DENA) in den 1950er Jahren.⁶ Diese Initiativen sahen vor, private Hörfunk- und später auch Fernsehsender zur Ausstrahlung von Werbesendungen zu etablieren.

Die Bestrebungen für privaten Rundfunk stießen jedoch auf politischen Widerstand von verschiedenen Parteien sowie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Zwischen 1978 und 1982 gab es zahlreiche medienpolitische Auseinandersetzungen über Art und Umfang der Veranstaltung privaten Rundfunks – es herrschte eine breite Skepsis über Inhalt und Qualität privater Rundfunkangebote vor, die in Teilen der Debatte bis heute nicht ganz verschwunden ist. Mit der Aufhebung der Frequenzknappheit, dem weiten Verständnis des Rundfunkbegriffs sowie der Kabelpilotprojekte war jedoch eine Öffnung für private Rundfunkveranstalter die logische und unvermeidliche Konsequenz:

Der „Urknall“ ereignete sich in Ludwigshafen in Rheinland-Pfalz: Die erste private Radiostation, die im Rahmen eines Kabelpilotprojektes sendete, war Radio Weinstraße, das am 1. Januar 1984 seinen Sendebetrieb aufnahm. Der erste Privatfernsehsender in Deutschland war Sat.1, der am 1. Januar 1984 auf Sendung ging – am 2. Januar 1984 folgte RTLplus aus Luxemburg. Radio 4 in Ludwigshafen war am 30. April 1986 der erste landesweite private UKW-Radiosender. Mit dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 wurden dann auch bundesweit die rechtlichen Grundlagen für private Rundfunkveranstalter geschaffen.

In vielen Ländern führten diese Entwicklungen zu einem Boom an neuen privaten Sendergründungen. Diese neuen Sender boten oft alternative Perspektiven und Inhalte im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Sendern. Dieser Wandel stellt auch den Beginn der Kommerzialisierung des Rundfunks dar. Private Sender begannen, Werbung zu nutzen, um damit Einnahmen zu generieren. Dies führte zu einem Wettbewerb um Zuschauer und Werbekunden.

Heute ist der private Rundfunk fester Bestandteil der Medienlandschaft. Er bietet eine Vielzahl an Programmen und Inhalten für diverse Zielgrup-

5 Vgl. Gardemann, in: HK-RStV, B 1, Rn. 7.

6 Vgl. Bomas, Heft 206, 2005, S. 8.

pen an und spielt eine wichtige Rolle bei der Informationsverbreitung und Unterhaltung.

IV. Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts

Neben den wirtschaftlichen Aspekten und den politischen Debatten rund um die Entstehung der dualen Rundfunkordnung darf das Bundesverfassungsgericht als entscheidender Akteur nicht übersehen werden. Über die Jahre wurden Fragen zur dualen Rundfunkordnung nicht nur vor dem Bundesverfassungsgericht in ihrer rechtlichen Dimension geklärt. Vielmehr wurde diese Ordnung immer wieder maßgeblich durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts geformt und mitgestaltet.

Die besondere Bedeutung des Rundfunks als Medium und Faktor für den demokratischen Meinungsbildungsprozess und damit seine spezifische Aufgabe in diesem Prozess betonte das Bundesverfassungsrecht bereits in seiner ersten Rundfunkentscheidung am 28. Februar 1961.⁷ Schon in dieser Entscheidung stellte das Gericht ausdrücklich fest, dass die Veranstaltung privatrechtlich organisierten Rundfunks denkbar und mit der Verfassung vereinbar sei, „wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen, und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt.“⁸ Diese Anforderungen sollten in den späteren Entscheidungen weiter ausgeformt werden.

Das sog. „FRAG-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981⁹ –also noch vor dem Ludwigshafener Urknall – markiert als drittes der sog. Rundfunkurteile einen weiteren wichtigen Meilenstein in der Geschichte der deutschen Rundfunklandschaft. Hierbei ging es um die Ablehnung der beantragten Konzession der „Freien Rundfunk Aktiengesellschaft“ (FRAG) als privater Rundfunkveranstalter durch die saarländische Landesregierung. Die Ablehnung erfolgte zum Schutz des Saarländischen Rundfunks, weil dieser bei Zulassung privater Rundfunkveranstalter durch zu erwartende Verluste an Werbeeinnahmen in ernste Existenzschwierigkeiten geraten würde.

7 Vgl. BVerfGE 12, 205 (260).

8 BVerfGE 12, 205 (262).

9 Vgl. BVerfGE 57, 295.

Das Bundesverfassungsgericht entwickelte hier die zentrale dogmatische Figur der Rundfunkfreiheit als „dienender Freiheit“. Sie diene der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten.¹⁰ In der Folge und in weiterer Ausgestaltung der im ersten Rundfunkurteil erarbeiteten Grundvoraussetzungen für privaten Rundfunk (siehe oben) erhielten auch die Modelle des Binnen- und Außenpluralismus erhebliche Bedeutung: Binnenpluralismus bedeutet, dass sich die Vielfalt der Meinungen insbesondere in der Zusammensetzung der Kontrollorgane innerhalb eines Rundfunkveranstalters widerspiegeln soll; beim außenpluralistischen Modell hingegen wird die Meinungsvielfalt durch die Vielfalt an Rundfunkveranstaltern erreicht.

Diese Grundannahmen hatten und haben massive Auswirkungen auf die Gestaltungsspielräume des Rundfunkgesetzgebers: Er hat zwar Spielräume dabei, wie Vielfalt erreicht wird – über einen binnenpluralen oder außenpluralen Ansatz oder eine Mischung. „Vielfalt“ bleibt aber in jedem Fall das unverrückbare Ausgestaltungsziel. Aufgrund der damals noch herrschenden Frequenzknappheit bedeutete dieser Befund erhebliche Hindernisse für ein außenpluralistisches Modell.¹¹

Im sog. „Niedersachsen-Urteil“ vom 4. November 1986 wurden weitere grundlegende Leitplanken für die duale Rundfunkordnung formuliert und endgültig der Weg für privaten Rundfunk in Deutschland geebnet: Das Bundesverfassungsgericht hatte auf Antrag des Bundestages die Verfassungsmäßigkeit des Niedersächsischen Rundfunkgesetzes zu prüfen, in dem gesetzliche Grundlagen für Privatrundfunk festgelegt wurden. Bemängelt wurde hier von den Antragstellern, dass die gebotene Vielfalt im privaten Rundfunk nicht festgeschrieben werde. Das Bundesverfassungsgericht stellte hier klar, dass inhaltliche Defizite im privaten Rundfunk hinnehmbar seien, soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk die „Grundversorgung“ gewährleiste. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage, mithin zur Grundversorgung verpflichtet. Insofern sei es dann auch hinnehmbar, dass an den privaten Rundfunk geringere Anforderungen hinsichtlich der Breite des Angebotes und der Vielfaltssicherung gestellt werden, solange der Grundversorgungsauftrag gewährleistet ist.¹²

10 Vgl. BVerfGE 57, 295 (320).

11 Vgl. BVerfGE 57, 295 (325).

12 Vgl. BVerfGE, 73, 118 (157f.).

Nach der dogmatischen Grundlagenarbeit im ersten Rundfunkurteil und im „FRAG-Urteil“ lässt sich das „Niedersachsen-Urteil“ gewissermaßen als Anerkennung der Realitäten verstehen: Es schafft in der Folge eine innere Verbindung der beiden Säulen des dualen Systems und macht diese gewissermaßen zu kommunizierenden Röhren, die in ihren Rollen in einer Beziehung zueinander stehen. Dadurch, dass sich diese Wechselbeziehung damals sicher vornehmlich daraus speiste, die mit dem Privatrundfunk verbundenen (vermeintlichen) Risiken für Qualität und Vielfalt zu minimieren, geht indes eine andere, positive Dimension der Wechselwirkung zwischen privatem und öffentlich-rechtlichen Rundfunk etwas unter: Die Innovationskraft des Wettbewerbs und damit potentiell auch ein Gewinn an Vielfalt.

V. Digitalisierung

Die digitale Revolution im Rundfunk begann in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren mit dem Übergang von analogen zu digitalen Übertragungstechnologien. Die Einführung digitaler Rundfunkstandards wie DAB (Digital Audio Broadcasting) und DVB (Digital Video Broadcasting) ermöglichte eine verbesserte Signalqualität und Effizienz in der Übertragung von Rundfunksignalen. Diese Technologien erlaubten es den Rundfunkanstalten, eine breitere Palette von Kanälen und Diensten anzubieten. Ein weiterer bedeutender Meilenstein in der Entwicklung war die Einführung von Online-Mediatheken und Streaming-Diensten. Die erste Mediathek wurde 2001 von der ARD eingeführt – deutlich bevor mit Netflix und YouTube die heutigen Platzhirsche im Streamingmarkt starteten. Streaming in Form der Mediatheken ermöglichte den Zuschauern, verpasste Sendungen online anzusehen oder Radioprogramme nachträglich anzuhören. Dies markierte den Beginn einer neuen Ära des On-Demand-Zugangs zu Rundfunkinhalten.

Mit dem Aufkommen des Internets und der Verbreitung von Breitbandverbindungen gewannen Streaming-Plattformen, sowie die Möglichkeit, Angebote über Apps zu verbreiten, an Popularität. Auch die öffentlich-rechtlichen sowie die privaten Rundfunkveranstalter begannen, ihre Inhalte über diese Plattformen sowie eigene Apps anzubieten, was den Zugang zu Rundfunkinhalten weiter diversifizierte und die traditionelle lineare Rundfunknutzung ergänzte.

Die Digitalisierung lässt die tradierten Grenzen medialer Darstellungsformen, wie Bild, Ton und Text verschwimmen. Ähnliches gilt – spätestens seit dem Siegeszug der sozialen Netzwerke – für die altbekannten Rollen von Sender und Empfänger und auch das Verhältnis von Inhalteersteller und Inhaltevertreiber.

Diese neuen Nutzungs- und Verbreitungsmöglichkeiten stellen das Binnenverhältnis von öffentlich-rechtlichem zu privatem Rundfunk erneut vor Herausforderungen. Immer wieder fordern die privaten Rundfunk- und hier insbesondere die Radioveranstalter ein Werbeverbot oder zumindest eine Werbebeschränkung im öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramm. Und neue Konfliktherde kommen hinzu: Die Verleger sehen in den neuen Distributionswegen der öffentlich-rechtlichen Inhalte über Plattformen und Apps eine Wettbewerbsverzerrung, insbesondere, wenn – aus ihrer Sicht – die Textanteile in den öffentlich-rechtlichen Angeboten zu hoch sind.

Auch die Gesetzgeber tun sich auf allen Ebenen schwer damit, diese Entwicklung in zeitgemäßer Regulierung abzubilden:

Auf europäischer Ebene versucht der Gesetzgeber mit Begriffsschöpfungen, wie „Video-Sharing-Plattform-Diensten“¹³ und „Online-Plattformen“ und „-Suchmaschinen“¹⁴ den Veränderungen Herr zu werden. Seit dem 17. Februar 2024 gilt in Gänze das Gesetz über digitale Dienste, eine EU-Verordnung, bei der erstmalig die Kommission gemeinsam mit den nationalen Behörden die europäischen Regelungen gegenüber digitalen Diensten durchsetzen will. Was zunächst sinnvoll und effizient klingt, muss sich in der Praxis erst noch beweisen: Die ersten Schreiben des Kommissars Breton gegenüber großen Plattformen, wie etwa „X“ wirkten demgegenüber eher wie PR-Maßnahmen.

Die Medienregulierung in Deutschland hält mit dem Streit um das sog. Verbot der Presseähnlichkeit ein besonders anschauliches Beispiel für die regulatorischen Herausforderungen bereit: Zum Schutz der Presseverlage, wurde der heutige § 30 des Medienstaatsvertrages (damals § 11d des Rundfunkstaatsvertrages) hinsichtlich der Frage ergänzt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang sendungs- und nicht-sendungsbezoge-

13 Vgl. Artikel 1 Abs. 1 lit. a) Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15. 4.2010, S. 1).

14 Vgl. Artikel 3 lit. i) und j) der Verordnung (EU) 2022/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste).

ne Inhalte der Rundfunkanstalten in Textform angeboten werden dürfen. Die gerichtliche Auseinandersetzung folgte auf dem Fuße: Zeitungsverlage reichten Klage vor der Wettbewerbskammer des Landgerichts Köln ein. Ihr Hauptvorwurf lautete, dass die „Tagesschau“-App zu textlastig sei und dadurch den Wettbewerb verzerre, was den Vorgaben des § 30 Abs. 7 des Medienstaatsvertrages widerspräche. Im Ergebnis entschied das OLG Köln im September 2016, dass die „Tagesschau“-App rechtswidrig sei.¹⁵ Diese Entscheidung wurde im folgenden Jahr vom Bundesgerichtshof bestätigt, der keine weitere Revision zuließ.¹⁶ Der NDR kündigte daraufhin im Januar 2018 eine Verfassungsbeschwerde an, die jedoch abgelehnt wurde.¹⁷ Andere Verfahren – wie etwa jüngst verschiedener Zeitungsverleger gegen die App „Newszone“ des SWR hatten die gleiche Zielrichtung.¹⁸ Weder diese Gerichtsverfahren, noch das im Jahr 2019 eingeführte Schlichtungsverfahren waren indes in der Lage das Verhältnis der Beteiligten zu klären.

VI. Veränderte Medienlandschaft – veränderter Regulierungsbedarf?

Nach dieser historischen Betrachtung des dualen Rundfunksystems und seiner Herausforderungen stellt sich zum 40. Geburtstag des dualen Rundfunksystems die Frage: Wie geht es weiter? Und ist es nicht zu kurz gegriffen, noch vom „Rundfunksystem“ zu sprechen, wo die Linearität eine immer kleinere Rolle im Medienkonsum spielt? Handelt es sich nicht vielmehr um ein Mediensystem, das eine starke öffentlich-rechtliche Säule hat, in der aber gerade die großen internationalen Tech-Plattformen eine mächtige Meinungsmacht haben und viel stärker in Konkurrenz zu den öffentlich-rechtlichen aber auch privaten deutschen Qualitätsmedien in Rundfunk und Presse stehen?

Durchaus mit guten Argumenten stellt sich zudem die Frage, ob auch der Gesetzgeber die verschwimmenden Realitäten einer digitalen Mediendemokratie anerkennen muss und sein regulatorisches Denken in „Mediengattungen“ aufgeben sollte. Aber wenn er dies täte: Was wäre dann sein Koordinatensystem? Wem oblägen welche Pflichten und mit welchen Zielen?

15 Vgl. OLG Köln, Urteil vom 30.9.2016 – 6 U 188/12 (LG Köln).

16 Vgl. BGH 14.12.2017 - I ZR 216/16.

17 Vgl. BVerfG 23-02-2022 - 1 BvR 717/18 -, Rn. 1-1.

18 Vgl. LG Stuttgart, Urteil vom 21.10.2022 – 53 O 177/22, nachfolgend OLG Stuttgart, Urteil vom 28.06.2023 – 4 U 31/23.

Die Umwälzungen, die das Aufkommen des privaten Rundfunks im vergangenen Jahrhundert hervorgebracht hat, als vergleichbar disruptiv zu bezeichnen, wie die durch die Digitalisierung erzeugten Veränderungen wäre sicher falsch. Gleichwohl zeigt beispielsweise die Beschäftigung mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur dualen Rundfunkordnung, dass auch hier das Finden einer Balance und das Zuteilen der Rollen ein tastender Prozess war. In der Rückbetrachtung hat sich jedoch das Herausarbeiten von Grundprinzipien und unveränderlicher Zielsetzungen als außerordentlich hilfreich erwiesen, um den einzelnen Entwicklungsschritten – jedenfalls aus heutiger Perspektive – geradezu einen roten Faden zu verleihen. Erst dieses Besinnen auf für die Demokratie notwendige Grundanforderungen an ein Mediensystem hat es erlaubt, nicht lediglich nach Lösungen für viele Einzelprobleme zu suchen, sondern die grundlegenden Zusammenhänge nachhaltig zu adressieren. So kann es auch keine Überraschung sein, wenn das Bundesverfassungsgericht – bezogen auf die Rolle öffentlich-rechtlicher Medien – in seiner Entscheidung zum Rundfunkbeitrag vom 18. Juli 2018¹⁹ auch online eine besondere Rolle und sogar Notwendigkeit für beitragsfinanzierte Angebote sieht. Ein solches Ergebnis ist in der klaren „Wenn/Dann“-Logik des Gerichts nur folgerichtig.

Hieraus aber den Schluss zu ziehen, die aktuellen, mediendemokratischen Herausforderungen könnten nur durch einen „starken“ öffentlich-rechtlichen Rundfunk beantwortet werden, der überall präsent ist, wäre zu kurz gegriffen:

Elementar für das deutsche Mediensystem ist seine demokratische und damit eindeutig wertebasierte Verankerung, die über eine reine wirtschaftliche Betätigung der einzelnen Akteure hinausgeht. Dieser Befund gilt – trotz der rechtlich abgesenkten Anforderungen – gerade auch für die private Säule der dualen Ordnung. Gerade dieses besondere (Selbst-)Verständnis droht verloren zu gehen, wenn Medien- und Vielfaltsregulierung zunehmend lediglich als Hindernis für freie Märkte wahrgenommen werden.

Und vielleicht wäre es deshalb auch an der Zeit, das Konzept der kommunizierenden Röhren, also die oben dargestellte, im „Niedersachsen-Urteil“ erdachte innere Verbindung der beiden Säulen des dualen Systems neu zu denken und auch die private Säule partnerschaftlich stärker für den Dienst an der Demokratie einzubinden. Wenn eine Gesellschaft bis an den Rand der Atomisierung zu zerfasern droht, ist es möglicherweise zu wenig, es einem einzelnen Akteur zu überlassen, die Gesellschaft auf ein

19 BVerfGE 149, 222 – 293.

gemeinsames (Werte-)Fundament zusammenzuführen. Vielleicht ist es an der Zeit, über eine gemeinsame Verantwortung öffentlich-rechtlicher und privater Medien nachzudenken, den gesellschaftlichen Diskurs zu moderieren. Dies wäre ein Beitrag, den die Medienregulierung zu den aktuellen Herausforderungen für den Erhalt der Demokratie leisten könnte und der auch in der Zukunft neben einer starken öffentlich-rechtlichen Säule ein ebenso starkes privates Gegenstück braucht.