



Sachstand

Fragen zum Recht von Medienbeteiligungen und Tabakwerbung

Zum Recht von Medienbeteiligungen und Tabakwerbung

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 040/19
Abschluss der Arbeit: 06.06.2019
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Organisation des Rundfunks in Deutschland	4
1.1.	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	4
1.2.	Privater Rundfunk	5
2.	Werbung und Werbeaufsicht im privaten Rundfunk	6

1. Organisation des Rundfunks in Deutschland

Die Organisation des Rundfunks (Hörfunk- und Telemedien) in Deutschland ist gekennzeichnet durch das duale Rundfunksystem, dies bedeutet, dass es neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gleichzeitig einen privaten Rundfunk gibt.

1.1. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist seit den Jahren 1948/49 der Sammelbegriff für das damals in den Westzonen, also der späteren Bundesrepublik Deutschland, eingerichtete System eines demokratischen Rundfunks für alle.

Die Charakteristika des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Staatsferne, interne gesellschaftliche Kontrolle durch Aufsichtsgremien aus Mitgliedern gesellschaftlich relevanter Gruppen, den Rundfunkräten, die die Einhaltung der Programmgrundsätze des Rundfunks kontrolliert (Binnenpluralität). Weiter Merkmale des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind inhaltliche Vielfalt im Sinne eines die Grundversorgung umfassenden Programmangebots, Verbreitung dieses Angebots an wirklich jedermann über entsprechend ausgebaute terrestrische Sendernetze sowie über Satelliten und Kabelnetze, Mischfinanzierung aus Rundfunkbeitrag und Rundfunkwerbung sowie nicht zuletzt eine weitgehend föderale Struktur, die aus der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer in Fragen der Rundfunkorganisation erwächst. Zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk gehören die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF sowie das gemeinsam von diesen beiden getragene DeutschlandRadio.¹

In Deutschland gibt es neun Landesrundfunkanstalten. Landesrundfunkanstalten sind die Rundfunkveranstalter des öffentlichen Rechts, die für ein oder für mehrere deutsche Bundesländer Hörfunk und Fernsehen veranstalten. Diese sind der Bayerische Rundfunk (BR), der Hessische Rundfunk (HR), der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) der Norddeutsche Rundfunk (NDR), Radio Bremen, Radio Berlin Brandenburg (RBB), der saarländische Rundfunk (SR), der Südwestdeutsche Rundfunk (SWR) und der Westdeutsche Rundfunk (WDR).

Jede Rundfunkanstalt ist eine Organisation, deren Aufgaben durch Organwalter (Menschen, die die von der Rechtsordnung vorgesehenen Aufgaben der Organisation/Rundfunkanstalt wahrnehmen) und Mitarbeiter zu erfüllen sind. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt hat eine Organisation, die gesetzlich geregelt ist.

Von den oben genannten Rundfunkveranstaltern zu unterscheiden sind öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, die Programme für ganz Deutschland, landesweite Programme, anbieten. Diese sind das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), die Deutsche Welle und das Deutschlandradio.

Die Rundfunkgesetze der Bundesländer enthalten spezifische und differenzierte Regelungen zu den Strukturen der jeweiligen Rundfunkanstalten. Insofern hat jede Rundfunkanstalt ein eigenes Gründungsgesetz, das die jeweilige Struktur regelt. Die Grundlinien der Organisation folgen allerdings einem einheitlichen Grundprinzip.

1 Vgl.: http://www.ard.de/home/die-ard/fakten/Oeffentlich_rechtlicher_Rundfunk/458368/index.html.

Die Rundfunkanstalten haben folgende Organe: Rundfunkrat (ZDF: Fernsehrat; Deutschlandradio: Hörfunkrat) als größtes Kollegialorgan mit grundlegenden Wahl- Beschluss- und Aufsichtsfunktionen. (Der Fernsehrat des ZDF beispielsweise besteht aus 60 Mitgliedern aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die die Vielfalt der Gesellschaft abbilden sollen. Ihre genaue Zusammensetzung ist im ZDF-Staatsvertrag geregelt). Die Anzahl der Mitglieder des Rundfunkrats ist in den verschiedenen Landesrundfunkgesetzen unterschiedlich geregelt.

Der Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks. Der Verwaltungsrat ist ein Kollegialorgan, das je nach Landesrecht mit 7 bis 12 Mitgliedern besetzt ist. Der Verwaltungsrat ist ein Kontrollgremium der Rundfunkanstalten, das jedoch nicht für inhaltliche, sondern für wirtschaftliche Fragen der Rundfunkanstalt zuständig ist. Es ist ein Kontrollgremium zur Überwachung der Geschäftsführung. Der Intendant als Leiter und gesetzlicher Vertreter einer Rundfunkanstalt, trägt die Programmverantwortung.

Bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten handelt es sich organisationsrechtlich um bundes- bzw. landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. In allen Rundfunkgesetzen ist als Rechtsform für das Rundfunkunternehmen die „Anstalt des öffentlichen Rechts“ festgelegt. Diese sind mit einem sogenannten „Selbstverwaltungsrecht“ ausgestattet (z.B. Art. 1 Abs.1 Satz 2 BR-Gesetz; §1 Abs.2 MDR-StV; § 1 Abs. 1 Satz 2 WDR-Gesetz; § 1 Abs.3 ZDFStV). Das Selbstverwaltungsrecht ist ein weiteres Element der von der Verfassung gebotenen Selbstständigkeit der Rundfunkanstalten.

Gemäß § 55 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)¹¹, § 111 Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹²/Landeshaushaltsordnungen (LHO) steht dem Rechnungshof des Bundes oder des Landes aufgrund der staatlichen Finanzgewährleistungspflicht gegenüber den Rundfunkanstalten das Prüfungsrecht hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu.

In zulässiger Abweichung¹³ von diesem allgemein haushaltsrechtlich statuierten Prüfungsrecht haben Bundes- und Landesgesetzgeber die Prüfungsrechte und Publikationsbefugnisse der Rechnungshöfe bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine eigene gesetzliche bzw. staatsvertragliche Grundlage gestellt.

Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestehen keine Medienbeteiligungen durch einzelne Personen oder Medienkonzerne.

1.2. Privater Rundfunk

Private Veranstalter benötigen zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen (Fernsehen oder Hörfunk) eine medienrechtliche Zulassung. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob die Programme über Antenne, Kabel, Satellit oder Internet verbreitet werden.

Zulassungen werden von den Landesmedienanstalten erteilt. Die Zulassung bundesweiter Programme kann bei jeder Landesmedienanstalt beantragt werden. Eine bundesweite Zulassung

kann durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) nach Prüfung des Antrages und Beschlussfassung erteilt werden.²

Die Zulassungsvoraussetzungen ergeben sich für bundesweite Angebote aus dem Rundfunkstaatsvertrag – RStV (§§ 20 ff.)³ sowie im Übrigen aus den Landesmediengesetzen der einzelnen Bundesländer.

Eine Zulassung darf nur an natürliche oder juristische Personen erteilt werden, wenn sie

- unbeschränkt geschäftsfähig sind,
- die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, nicht durch Richterspruch verloren haben,
- das Grundrecht der freien Meinungsäußerung nicht nach Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt haben,
- als Vereinigung nicht verboten sind,
- ihren Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der EU oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben und gerichtlich verfolgt werden können,
- die Gewähr dafür bieten, dass sie unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und der auf dieser Grundlage erlassenen Verwaltungsakte Rundfunk veranstalten.

Bei juristischen Personen (insb. Gesellschaften) müssen diese Anforderungen von ihren gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein. Aktiengesellschaften darf nur dann eine Zulassung erteilt werden, wenn sie die Aktien nur als Namensaktien oder als stimmrechtslose Vorzugsaktien ausgeben.

Der Staat darf keinen Rundfunk veranstalten.

Auch juristischen Personen des öffentlichen Rechts (mit Ausnahme von Kirchen und Hochschulen) sowie politischen Parteien ist die Veranstaltung von Rundfunk nicht gestattet. Gleiches gilt auch für Unternehmen, an denen der Staat mehrheitlich beteiligt ist (§§ 20 und 20a RStV).

2. Werbung und Werbeaufsicht im privaten Rundfunk

Private Fernseh- und Hörfunksender finanzieren sich hauptsächlich durch Werbung. Für die Verbreitung von Werbung im Rundfunk gibt es aber bestimmte Anforderungen und auch Verbote. Durch diese Bestimmungen soll die redaktionelle Unabhängigkeit des Rundfunks gesichert und die Einflussnahme Dritter auf die Programme verhindert werden. Diese Bestimmungen dienen

2 Vgl.: <https://www.die-medienanstalten.de/themen/zulassung/>.

3 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag-RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Zweiundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Mai 2019, im Internet abrufbar auf den Seiten der Landesmedienanstalten unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf.

dem Schutz der Verbraucher und Zuschauer sowie von Minderjährigen vor unzulässiger Werbung in Rundfunk und Internet. Sie betreffen inhaltliche Anforderungen an die Werbung, die beispielsweise nicht irreführend oder diskriminierend sein darf, die Werbedauer von Werbespots, der Anteil an der Sendezeit innerhalb einer Stunde 20 % nicht überschreiten darf, aber auch Werbeverbote. Werbeverbote bestehen für Tabakerzeugnisse, rezeptpflichtige Arzneimittel sowie für öffentliches Glückspiel.

Rechtsgrundlagen⁴ zur Regelung von Werbung in Fernsehen, Hörfunk und Internet sind

- Der Rundfunkstaatsvertrag (§§ 7, 7a, 8, 44, 45, 58),
- Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010,
- Die Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten für die Werbung, die Produktplatzierung, das Sponsoring und das Teleshopping im Fernsehen (WerbeRL/FERNSEHEN) (i.d.F. vom 18. September 2012),
- Die Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring sowie Teleshopping im Hörfunk (WerbeRL/HÖRFUNK) (i.d.F. vom 23. Februar 2010),
- Der Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten Rundfunk.

Es gibt aber auch ein **Verbot für bestimmte Medienunternehmer**:

So dürfen nach § 8 (4) RStV Sendungen nicht von Unternehmen gesponsert werden, deren Haupttätigkeit die Herstellung oder der Verkauf von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen ist.

Eine ähnliche Regelung besteht für die Werbung für Arzneimittel und medizinische Behandlungen:

Nach § 8 (5) RStV darf beim Sponsoring von Sendungen durch Unternehmen, deren Tätigkeit die Herstellung oder den Verkauf von Arzneimitteln und medizinischen Behandlungen umfasst für den Namen oder das Image des Unternehmens gesponsert werden, nicht jedoch für bestimmte Arzneimittel oder medizinische Behandlungen, die nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind.

Eine dementsprechende Regulierung besteht für Alkoholwerbung nicht. Beschränkungen ergeben sich allerdings aus verschiedenen Bestimmungen zum Jugendschutz (allgemeine Vorschriften für den Jugendschutz in der Werbung findet man in § 6 (Abs. 1-4) Jugendmedienschutzstaatsvertrag – JMStV). Darüber hinaus bestimmt § 6 Abs. 4 JMStV, dass Werbung für alkoholische Getränke sich weder an Kinder und Jugendliche richten, noch durch die Art und Weise der Darstellung Kinder und Jugendliche besonders ansprechen oder diese beim Alkoholgenuss darstellen darf.

⁴ Die Rechtsgrundlagen sind über die Internetseite der Landesmedienanstalten – die Medienanstalten – im Internet abrufbar unter: <https://www.die-medienanstalten.de/themen/werbeaufsicht/>.