

## Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Literaturverzeichnis	XXXIII
Einführung	1
Teil 1: Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Grundlagen	3
Kapitel 1: Der Öffentliche Diskurs in der Staatstheorie	3
A. Öffentlicher Diskurs in der Demokratie	3
I. Das demokratische Prinzip	3
II. Die Bedeutung öffentlicher Kommunikation	4
III. Bedingungen eines funktionstüchtigen Öffentlichen Diskurses	5
1. Inhaltliche Merkmale der Vielfältigkeit, Freiheitlichkeit, Vollständigkeit und Wahrheit der Information	5
2. Äußere Bedingungen	7
a) Personale Voraussetzungen	7
b) Infrastrukturelle Voraussetzungen	9
B. Der Öffentliche Diskurs als „Marktplatz der Ideen“	10
C. Pluralismustheorie und Öffentlicher Diskurs	11
Kapitel 2: Der Öffentliche Diskurs im demokratischen System des Grundgesetzes	15
A. Der demokratische Prozess im Grundgesetz	15
I. Die Unterscheidung verschiedener Sphären im demokratischen Prozess	15
II. Der Öffentliche Diskurs im gesellschaftlich-politischen Raum	19
1. Akteure im gesellschaftlich-politischen Bereich	20
	XI

2. Gegenstand des Öffentlichen Diskurses	21
3. Ablauf und Ergebnisse / Funktionen des Öffentlichen Diskurses	23
a) Meinungs- und Willensbildung im Rahmen des Öffentlichen Diskurses	23
aa) Begriff der „Öffentlichen Meinung“	24
bb) Demoskopische Betrachtung	26
cc) Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts	27
b) Kontrolle des Staatshandelns	32
c) Integration	33
d) Legitimation und Rückkoppelung	36
4. Herausragende Akteure	37
a) Politische Parteien	37
b) Verbands- und Lobbywesen	38
c) Staat	38
d) Medien	43
III. Das Zusammenspiel von gesellschaftlich-politischem und staatlichem Bereich im demokratischen Prozess	49
1. Willensbildung	50
2. Kontrolle	51
B. Die Medienwirtschaft – Drei-Ebenen-Struktur der Informationsverarbeitung	52
I. Primärebene: Informationserfassung und -erzeugung	56
II. Sekundärebene: Informationsauswahl und -verarbeitung	57
III. Tertiärebene: Informationsverbreitung / Distribution	61

IV. Ebenenübergreifende Phänomene	66
C. Gefahren für die Funktionstüchtigkeit des medial geführten Öffentlichen Diskurses	68
I. Nichtweitergabe von Informationen und Meinungen / Informationsverschluss	68
1. Primärebene	69
2. Nichtweitergabe von Informationen im Bereich der Sekundär- und Tertiärebene	72
II. Manipulation von Informationen	72
III. Das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht in Folge horizontaler, vertikaler und diagonaler Konzentration in der Medienwirtschaft	76
IV. Relativierung der Gefahren durch die Verfügbarkeit des Internets	80
D. Verfassungsrechtliche Konsequenzen zum Schutz des medial geführten Öffentlichen Diskurses	82
I. Funktionen und Bedingungen des medial geführten Öffentlichen Diskurses	82
II. Die verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, die Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Diskurses umfassend zu gewährleisten	85
III. Die Vorgehensweise des Bundesverfassungsgerichts – Gewährleistung der einzelnen Bedingungen des Öffentlichen Diskurses	89
1. Schutz aus individual-rechtlicher Richtung	90
2. Schutz aus objektiv-rechtlicher Richtung	93
a) Mittelbare Drittwirkung	94
b) Institutionelle Garantien	96
c) Pflichten zu gesetzgeberischem Handeln	96
IV. Zusammenfassung	102

E. Sicherung der Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Diskurses und Gewährleistungsverantwortung	103
I. Die Idee der Gewährleistungsverantwortung und das Modell des Gewährleistungsstaats	103
II. Möglichkeiten und Grenzen einer Sicherung der Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Diskurses im Rahmen von Gewährleistungsverantwortung	105
Kapitel 3: Konkretisierung der staatlichen Pflichten zur Ordnung der Medienwirtschaft	107
A. Spezifische verfassungsrechtliche Regulierungsvorgaben für die Rundfunkordnung	109
I. Die Begründung des besonderen Regulierungsbedarfs im Bereich des Rundfunks	109
II. Die verfassungsrechtlichen Regulierungsvorgaben zur Gewährleistung der Vielfalt im Rundfunk	113
1. Zum Begriff „Meinungsvielfalt“ in der Verfassungsrechtsprechung und Literatur	113
a) Begriffskonkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht	114
b) Begriffsverständnis bei <i>Kübler</i>	117
c) Dimensionen der Meinungsvielfalt nach <i>Hoffmann-Riem</i>	117
d) Dimensionen der Meinungsvielfalt nach <i>Kruse</i>	118
e) Zusammenfassung: „Meinungsvielfalt“ als anzustrebende Zielvorgabe	118
2. Vorgaben für die gesamte Rundfunkordnung	120
a) Möglichkeiten der Rundfunkordnung	121
b) Verfassungsrechtliche Vorgaben im dualen System	122

aa) Verfassungsrechtlich zulässige Betätigungsfelder und Finanzierungswege für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	124
bb) Die Ausfüllung des Begriffs „Grundstandard“ für den privaten Rundfunk	128
3. Organisationsrechtliche Regulierungsvorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	131
4. Organisationsrechtliche Regulierungsvorgaben für den privaten Rundfunk	133
a) Installierung staatsferner Behörden für die Zulassung und Überwachung privater Rundfunkveranstalter sowie die Vergabe von Übertragungskapazitäten	134
b) Zulassungs- und Kontrollmaßstäbe	136
aa) Vorkehrungen gegen das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht im Rundfunk	137
(1) Binnenpluralistischer Ansatz	138
(2) Außenpluralistischer Ansatz	140
bb) Multimediale Dimension	141
III. Sicherung des Informationszugangs für den Rundfunk	142
1. Entscheidungen zur Zulässigkeit von Ton- und Fernseh Rundfunkaufnahmen im Gerichtssaal	142
2. Entscheidung zum Kurzberichterstattungsrecht	144
IV. Programminhaltliche Vorgaben für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk	145
1. Programminhaltliche Vorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	147
2. Programminhaltliche Vorgaben für den privaten Rundfunk	148
V. Vielfaltsgewährleistende Verteilung von Rundfunkübertragungskapazitäten und „Weiterverbreitung“	149
	xv

<b>B. Entwicklung medienträgerübergreifender Regulierungsvorgaben für eine die Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Diskurses gewährleistende Medienordnung</b>	<b>152</b>
<b>I. Verfassungsrechtliche Vorfragen</b>	<b>154</b>
1. Möglichkeiten und Grenzen einheitlicher Vorgaben für Presse, Rundfunk und Internet	154
2. Reichweite der staatlichen Gewährleistungspflicht bei den einzelnen Medienträgern	157
3. Der gesetzgeberische Einschätzungs- und Gestaltungsprärogative im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld	159
a) Allgemeine Begrenzung der legislativen Einschätzungs- und Gestaltungsprärogative	159
b) Die besondere Problematik der Einschränkung der publizistischen Gestaltungsfreiheit	160
<b>II. Die allgemeine Pflicht zur vielfaltsgewährleistenden Ordnung des Medienwirtschaftssektors</b>	<b>162</b>
1. Allgemeine Regulierungsvorgaben für ein binnenpluralistisches System	164
2. Allgemeine Regulierungsvorgaben für ein außenpluralistisches System	165
<b>III. Besondere Vorgaben für die einzelnen Ebenen des Medienwirtschaftsprozesses</b>	<b>168</b>
1. Gewährleistung der allgemeinen Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von öffentlichen Informationsquellen	168
a) Die Behandlung staatlicher und privater Informationen in der Verfassungsordnung	169
aa) Die Bereitstellung staatlicher Informationen	171
bb) Die zur Verfügbarmachung von Informationen in den Händen Privater	175
(1) Finanzverhältnisse politischer Parteien	175

(2) Finanzverhältnisse von Abgeordneten	176
(3) Finanzverhältnisse und Interessenstrukturen bei Verbänden / Lobbygruppen	176
(4) Eigentums- und Einflusstrukturen bei Medienunternehmen	177
b) Die staatliche Pflicht zur Erhaltung öffentlich zugänglich gemachter Informationsquellen	178
aa) Verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Zugang zu eröffneten Informationsquellen gegen Private	178
bb) Gewährleistungspflicht	180
2. Gewährleistung wahrheitsgemäßer und umfassender Information	184
a) Konterkarierung und Relativierung falscher und unvollständiger Darstellungen in einer vielfältigen Medienlandschaft	184
b) Aufstellung und Implementierung inhaltlicher Vorgaben	185
aa) Gemeinsame inhaltliche Anforderungen	186
(1) Verpflichtung zur wahrhaftigen Berichterstattung	186
(2) Verpflichtung zur Sachlichkeit und Vollständigkeit	187
bb) Allgemeine Implementierungsinstrumente	188
(1) Effektives Gegendarstellungsrecht	188
(2) Aufsichtsbehördliches Einschreiten	193
3. Vielfältigkeit gewährleistende Distribution	194
a) Neutralisierung von Schlüsselstellungen	199
b) Verteilung knapper Distributionskapazitäten	201

Teil 2: Das rechtliche Instrumentarium zur Sicherung einer die Funktions- tchtigkeit des Öffentlichen Diskurses gewährleistenden Medienordnung	203
Kapitel 1: Übersicht über die Gesetzgebungszuständigkeiten	205
A. Zuständigkeiten auf internationaler und europäischer Ebene	205
B. Bundesebene	205
C. Länderebene	206
D. Kompetenzprobleme und Lösungsansätze	206
Kapitel 2: Instrumente	209
A. Die allgemeine Ordnung der Medienmärkte zur Sicherung der Vielfalt	209
I. Überblick über das System der Regulierung des privaten Rundfunks in Deutschland	209
1. Zuständigkeiten und Struktur der Zulassungs- und Überwachungsbehörden	210
2. Zulassungsverfahren	216
3. Laufende Überwachung der Rundfunkveranstalter	215
4. In Sonderheit: Das Verfahren zur Zulassung und Überwachung bundesweiter Fernsehvollprogramme	216
II. Binnenpluralistische Regulierungsmethoden	217
1. Vielfaltssicherung durch pluralistisch besetzte Gremien	218
a) Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter	218
aa) Zusammensetzung, Aufgaben und rechtliche Stellung von Rundfunk- und Verwaltungsrat	218
bb) Einflussmöglichkeiten zur Gewährleistung der Vielfältigkeit	221
(1) Verfahrensrecht der Rundfunk- und Verwaltungsräte	223



(2) Möglichkeiten präventiver und repressiver Einwirkung auf das Programm selbst	229
(3) Einflussnahme mittels Personalentscheidungen	233
(4) Einflussnahme durch das Budgetrecht	234
cc) Fazit	238
b) Private Rundfunkveranstalter	245
aa) Anforderungen an die Zusammensetzung des Programmbeirats und Status der Mitglieder	246
bb) Verfahrensrecht	247
cc) Aufgabenzuweisung und rechtlich gesicherte Einflussmöglichkeiten	249
dd) Fazit	250
2. Vielfaltssicherung durch pluralistische gesellschafts- rechtliche Strukturierung von Medienunternehmen – Veranstaltergemeinschaften	252
a) Details der Umsetzung	253
b) Fazit	255
3. Vielfaltssicherung durch Inkorporation verschiedener Inhalte in ein Programm	256
a) Inkorporation fremder Inhalte	256
b) Programmzusammenstellung durch verschiedene Institutionen	259
c) Fazit	262
4. Weitere binnenpluralistische Sicherungsmethoden	262
III. Außenpluralistische Regulierungsmethoden	263
1. Kontrolle der Fusion von Marktteilnehmern, §§ 35 ff. GWB	264

a) Besonderheiten der Fusionskontrolle in den Medienmärkten	265
b) Fazit / Bewertung	268
2. Begrenzung der Zahl der Zulassungen eines Unternehmens	269
a) Details der Umsetzung	269
b) Fazit	271
3. Zwang zur Reduzierung bzw. Relativierung von Markt- und Meinungsmacht	272
a) Details der Umsetzung	273
b) Fazit	277
4. Ergänzende Maßnahmen	279
a) Begrenzung eigentumsrechtlicher Beteiligungen	279
aa) Begrenzung der Beteiligung von Unternehmen desselben Medienträgers	279
bb) Begrenzung der Beteiligung von Unternehmen anderer Medienträger	279
b) Zurechnung und Begrenzung sonstiger Einflussnahmemöglichkeiten	281
aa) Zurechnungstatbestände	282
bb) Ausschluss anderweitiger Einflussnahme	282
cc) Spezielle Zulieferungsbegrenzungen	283
IV. Fazit: Binnen- und Außenpluralismus im Vergleich	284
B. Offenhaltung öffentlicher und privater Informationsquellen	286
I. Staatliche Informationsträger	287
1. Informationsansprüche Privater gegen den Staat	287

2. Besondere Informationsansprüche der Medien gegen den Staat	288
3. Allgemeine Informationspflichten des Staates	290
4. Informationsansprüche anderer Staatsorgane	291
5. Fazit / Bewertung	292
II. Informationsträger mit besonderer Stellung im Öffentlichen Diskurs	292
1. Politische Parteien	292
2. Abgeordnete der gesetzgebenden Körperschaften	293
3. Medienunternehmen	293
III. Private Informationsträger	294
1. Zugang zu öffentlichen Versammlungen, § 6 Abs. 2 VersammlG	295
2. Kurzberichterstattungsrecht, § 5 RSStV	295
3. Diskriminierungsverbote des allgemeinen Zivil- und Kartellrechts	297
4. Ausnahmen beim Urheberrechtsschutz, §§ 48-51, 55 UrhG und § 23 KunstUrhG	298
C. Sicherung der Wahrhaftigkeit, Sachlichkeit und Vollständigkeit im medialen Öffentlichen Diskurs	300
I. Gesetzliche Festlegung von inhaltlichen Standards, Sorgfalts- maßstäben für die Medien und Publikationsbeschränkungen	301
II. Implementierung	305
1. Aufsichtsinstanzen im Bereich des Rundfunks	305
2. Zivilrechtliche Möglichkeiten der Beanstandung von Verletzungen der inhaltlichen Vorgaben	306
a) Gegendarstellung	306
b) Unterlassung, Berichtigung / Widerruf, Schadensersatz	307
	xxi

c) Fazit	307
3. Straf- und ordnungsrechtliche Reaktion	308
D. Offenhaltung der Distributionswege	309
I. Pressedistribution	309
1. Presse-Grosso	309
2. Postzustellung	310
3. Hauszustellungssysteme	311
a) Lösung über das Kartellrecht	311
b) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	312
II. Rundfunkdistribution	314
1. Übergreifende Grundsätze für die Verteilung knapper Übertragungskapazitäten	316
2. Vergabeverfahren und Besonderheiten bei der terrestrischen Übertragung	318
3. Vergabeverfahren und Besonderheiten bei der Übertragung via Breitbandkabel	320
a) Vergabesystem für digitale Kapazitäten	321
b) Vergabesysteme analoge Kapazitäten	322
c) Bewertung	323
4. Rundfunkdistribution per Satellit	324
5. Vorbeugung gegen die missbräuchliche Ausnutzung von Schlüsselstellungen bei der Rundfunkdistribution	325
III. Distribution über das Internet	327
Kapitel 3: Ausblick	329
Zusammenfassung der Ergebnisse	331