

Die Medienaufsicht über private Rundfunkveranstalter unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Bayern

Von Stud. iur. **Carolin Losch**, Regensburg*

Einleitung

Der Aufsatz beschäftigt sich mit der Medienaufsicht über private Rundfunkveranstalter und soll damit die meist vorrangig behandelte Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergänzen. Besonderes Augenmerk wird auf die grundlegend andere Rechtslage in Bayern gelegt, wo landesverfassungsrechtlich eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft des Rundfunks normiert ist. Dabei wird jedoch herausgearbeitet, dass – vor allem aufgrund einschlägiger Verwaltungsgerichtsrechtsprechung – die Unterschiede zwischen den Bundesländern weitestgehend beseitigt wurden. Das Thema weist unter anderem Schnittstellen zur allgemeinen Grundrechtsdogmatik auf und zeigt, wie landesrechtliche Unterschiede durch die Rechtsprechung ausgeräumt werden.

I. Medienaufsicht als Garant für die Staatsfreiheit des Rundfunks

„Ganz schön retro“ – so lautet der Titel eines Artikels über die Medienaufsicht in Deutschland.¹ Denn die Diskussion darüber, welchen Vorgaben Aufsichtsgremien hinsichtlich ihrer Transparenz und Staatsfreiheit genügen müssen, liegt, was den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angeht, eigentlich bereits weit zurück.² Nun wurde das Thema wieder aktuell in Anbetracht der Ernennung von Politikern als Direktoren von Landesmedienanstalten, wie in Rheinland-Pfalz im Jahr 2016.³ Die Freiheit von staatlichen Einflüssen stellt neben dem Pluralismusgebot und der Programmfreiheit eine zentrale Säule im Bereich des Rundfunks dar.⁴ Die Rundfunkfreiheit wird durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet und vom BVerfG wegen der Breitenwirkung des Mediums wiederholt als wesentlicher Bestandteil unserer Gesellschaft hervorgehoben.⁵ Rundfunk Sorge für einen freien Austausch und eine umfassende Darstellung aller Meinungen und wird deswegen vom BVerfG auch als „dienende Freiheit“ verstanden, die positiv ausgestaltet werden muss und trotz des Wegfalls

* Die Verf. ist Studentin der Universität Regensburg und studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht von Prof. Dr. Jürgen Kühling.

¹ <https://www.sueddeutsche.de/medien/medienaufsicht-ganz-schoen-retro-1.3830366> (27.11.2019).

² BVerfGE 12, 205 (259 ff.) – Deutschland-Fernsehen; 73, 118 (152 f.) – Niedersachsen; Schwartmann, in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 4. Aufl. 2018, S. 76 Rn. 55 ff.

³ <https://www.sueddeutsche.de/medien/medienaufsicht-ganz-schoen-retro-1.3830366> (27.11.2019).

⁴ Schwartmann (Fn. 2), S. 83 Rn. 72.

⁵ U.a. BVerfGE 90, 60 (87); 119, 181 (214 f. Rn. 116); Schwartmann (Fn. 2), S. 55 f. Rn. 8.

der Frequenzknappheit bestehen bleibt.⁶ Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, ist eine staatsferne Aufsicht nötig.⁷ Diese wird bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von Rundfunkräten wahrgenommen, bei den privaten Anbietern extern von Landesmedienanstalten, die aus eben diesem Grund geschaffen wurden.⁸

Im Folgenden soll näher auf die Aufsicht der Landesmedienanstalten über private Rundfunkanbieter eingegangen werden. Sodann wird das bayerische Rundfunkmodell vorgestellt, das sich vom vorherrschenden System unterscheidet, und schließlich untersucht, inwiefern sich die Sonderstellung der für Bayern zuständigen „Bayerischen Landeszentrale für neue Medien“ (BLM) in der Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte widerspiegelt.

II. Die Aufsicht der Landesmedienanstalten im dualen Rundfunksystem

Nachdem die technischen Möglichkeiten dafür geschaffen waren, ließen auch private Rundfunkanbieter neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre Beiträge in die Programmlandschaft einfließen, sodass in Deutschland seitdem ein duales System vorherrscht, in dem die privaten Rundfunkprogramme eine nicht untergeordnete Rolle eingenommen haben.⁹ Letztere sollten für eine Auflockerung des öffentlich-rechtlichen Sendemonopols, eine Effizienzsteigerung der öffentlich-rechtlichen Angebote und eine unbegrenzte Meinungsbildung sorgen.¹⁰ Das BVerfG hält die Zulassung privater Anbieter zur Rundfunkveranstaltung auch für verfassungsgemäß, solange der Gesetzgeber für die Gewährleistung pluralistischen Meinungsaustauschs Sorge.¹¹ Dabei sollen die

⁶ BVerfGE 57, 295 (319 f.) – FRAG; 87, 181 (197) – Hessen 3; Bullinger, in: Badura/Dreier, Festschrift 50 Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 197; Fechner, Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland, 2003, S. 15.

⁷ Hervorgehoben in BVerfGE 73, 118 (182); Schulze-Fielitz, in: Dreier, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 259 f., 267.

⁸ BVerfGE 73, 118 (159, 161); Brocker, in: Schwartmann (Fn. 2), S. 148 Rn. 10; Schulze-Fielitz (Fn. 7), Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 260; Westphal, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, 2007, S. 45 f., 50; Gundel, ZUM 2010, 770 (781).

⁹ Stettner, in: Fechner, Pluralismus, Finanzierung und Konvergenz als Grundfragen des Rundfunkrechts, 2010, S. 12; Beater, Medienrecht, 2007, S. 106 Rn. 243; Bethge, DÖV 2002, 673 (673); ALM GbR, Jahrbuch 2017, <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/jahrbuch/news/jahrbuch-2017/> (27.11.2019), S. 57 zum wachsenden Erfolg der bayerischen Lokalprogramme.

¹⁰ Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, S. 191 f. Rn. 59 f.

¹¹ BVerfGE 57, 295 (321 f.) – FRAG; 73, 118 (153) – Niedersachsen.

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten inhaltlich vor allem den Bedarf decken, dem die privaten Anbieter aufgrund ihres notwendigerweise wirtschaftlich ausgerichteten Agierens nicht nachkommen können.¹² Beide Institutionen genießen bezüglich der Programmfreiheit den gleichen Schutz, die privaten Anbieter müssen aber dabei nicht den strengen Vorgaben des Grundversorgungsauftrags nachkommen, sondern können sich gemäß § 25 RStV auf die grundlegende Darstellung der Meinungsvielfalt beschränken.¹³ Bei der Finanzierung und Organisation der zurzeit bundesweit 14 Landesmedienanstalten wurde normativ darauf geachtet, den Grundsätzen der Staatsfreiheit gerecht zu werden.¹⁴

1. Die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten

Die Landesmedienanstalten sind neben der Förderung und dem Ausbau der technischen Grundlagen auch für die Zulassung und die Aufsicht der privaten Rundfunkveranstalter zuständig.¹⁵ Über die präventive Zulassungskontrolle hinaus handeln sie vor allem in repressiver Weise durch Überwachung, um Programmvielfalt und Gesetzesbindung zu sichern.¹⁶

Die Medienanstalten beaufsichtigen auf Basis der Landesgesetze die Anbieter im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags, des Jugendmedienschutzstaatsvertrags und der Landesmediengesetze und entscheiden über korrespondierende Maßnahmen bei Verstößen.¹⁷ Darüber hinausgehende inhaltliche Beanstandungen sind wegen der Programmautonomie als wesentlicher Bestandteil der Rundfunkfreiheit der Anbieter unzulässig.¹⁸ Die wesentlichen Entscheidungen trifft ein plural zusammengesetztes Organ, das die vielfältigen Meinungen der Gesellschaft widerspiegeln soll.¹⁹ Bei Verstößen bundesweit ausgestrahlter Programme

ist gemäß § 39 S. 1 RStV der Rundfunkstaatsvertrag maßgebend,²⁰ nach dem gemäß § 38 Abs. 2 S. 2 RStV den Medienanstalten als Maßnahmen die Beanstandung, Untersagung, Rücknahme und der Widerruf zur Verfügung stehen. § 49 Abs. 1 RStV normiert Ordnungswidrigkeitstatbestände. Die Landesmediengesetze regeln Näheres zur Aufsicht, zusätzliche Maßnahmen und die Aufsicht für landesweite Programme.²¹

2. Zentralisierung der Aufgaben

Den Landesmedienanstalten stehen vermehrt bundeseinheitliche Institutionen zur Seite, die an ihrer Stelle Aufgaben übernehmen, um die Herausforderungen in Anbetracht der gegenwärtigen Digitalisierungs- und Globalisierungsvorgänge bewältigen zu können.²² Damit die Gleichbehandlung der Anbieter sichergestellt ist und Beschlüsse bundesweit durchgesetzt werden können, wurden verschiedene Gremien geschaffen, die der Landesmedienanstalt zur Seite stehen und deren Beschlüsse gemäß § 35 Abs. 9 S. 5 RStV Verbindlichkeitscharakter haben.²³ Darunter fallen gemäß § 35 Abs. 2 S. 1 RStV die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK), die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM). Für diese Organe sind aufgrund dessen, dass sie nicht direkt für die inhaltliche Ausgewogenheit des Programms zuständig sind, auch geringere Anforderungen an die Staatsferne zu stellen, da der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks eben vor allem eine zunehmende Meinungsmacht verhindern soll.²⁴

3. Die Diskrepanz zwischen Vorgaben und Aufsichtspraxis

Trotz der zahlreichen Regelungen und der dahinter stehenden zustimmungswürdigen Ansätze besteht auch mit Blick auf die zunehmende Konvergenz der Medien Reformbedarf, sodass einige Stimmen sogar die Ersetzung der Landesmedienanstalten durch eine zentrale Bundesanstalt fordern.²⁵ Es werden eher kooperative Fördertätigkeiten als strenge Regulierungsmaßnahmen ergriffen und auch ansonsten wurde in der Aufsichtspraxis von Beginn an eher Zurückhaltung geübt. Dies liegt unter anderem an den nicht sehr weitreichenden Befugnissen der Medienanstalten und dem gleichzeitig vorhandenen politischen Druck, die Medien zu liberalisieren. Auch die

¹² BVerfGE 73, 118 (157 f.) – Niedersachsen; *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 54; *Beater* (Fn. 9), S. 106 Rn. 244; *Fechner*, Entscheidungen zum Medienrecht, 3. Aufl. 2018, S. 293.

¹³ BVerfGE 73, 118 (157 f.) – Niedersachsen; *Fechner*, Medienrecht, 18. Aufl. 2017, S. 305 f.; *Rossen-Stadtfeld*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, RStV § 25 Rn. 40 f.; *Bethge*, DÖV 2002, 673 (674).

¹⁴ Für eine staatsfreie Organisation z.B. Art. 10 Abs. 4 BayMG, § 11 MStV, § 49 HPRG, § 41 LMedienG; *Brocker* (Fn. 8), S. 148 Rn. 10; *Kocks*, in: *Limper/Musiol*, Handbuch des Fachanwalts, 2. Aufl. 2017, S. 825 f. Rn. 151; *Westphal* (Fn. 8), S. 45 f.

¹⁵ *Kocks* (Fn. 14), S. 825 f. Rn. 151.

¹⁶ *Bumke*, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 348 f., 378 f.; zu der zentralen Bedeutung der Verhinderung von Meinungsmacht BVerfGE 57, 295 (322 f.) – FRAG; *Hain*, K&R 2006, 325 (330), der die Notwendigkeit der Sonderregulierung hervorhebt.

¹⁷ *Malzanini*, in: *Schiwy/Schütz/Dörr*, Medienrecht, 5. Aufl. 2010, S. 21.

¹⁸ *Beater* (Fn. 9), S. 711 Rn. 1777; *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 103, 267.

¹⁹ *Kocks* (Fn. 14), S. 826 Rn. 151.

²⁰ *Brocker* (Fn. 8), S. 147 Rn. 8; *Hege*, in: *Schiwy/Schütz/Dörr* (Fn. 17), S. 337.

²¹ *Schuler-Harms*, in: *Binder/Vesting* (Fn. 13), RStV § 38 Rn. 8 ff.; *Schwartmann* (Fn. 2), S. 91 Rn. 88.

²² *Westphal* (Fn. 8), S. 55 f.

²³ *Brocker* (Fn. 8), S. 149 Rn. 11; *Gröpl*, ZUM 2009, 21 (22).

²⁴ *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 46; *Schuler-Harms* (Fn. 21), RStV § 35 Rn. 35; die dortige Staatsnähe kritisch sieht *Stettner*, in: Bayerische Landeszentrale für neue Medien, BLM-Symposium Medienrecht 2010, 2011, S. 84.

²⁵ *Vesting*, in: *Binder/Vesting* (Fn. 13), Einf. Rn. 18 f.; *Fechner* (Fn. 6), S. 71; *Sporn*, K&R 2009, 237 (242); *Hain*, K&R 2006, 325 (336); die zunehmende Zentralisierung kritisch sieht *Stettner* (Fn. 9), S. 14 f.

unbestimmten Begriffe des Rundfunkstaatsvertrages erschweren die Regulierungstätigkeit.²⁶

Zwar ist der private Rundfunk im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen von strengen inhaltlichen Anforderungen befreit, sodass auch die Aufsicht nicht den strengsten Erwartungen genügen muss und ein ausreichender Beitrag zum Ziel durch pflichtgemäße Beaufsichtigung und sinnvolle Auswahl der Maßnahmen bei Verstößen ausreicht.²⁷ Trotzdem sollten die Medienanstalten ihre Befugnisse mutiger einsetzen und sich so einer effektiven Aufsicht annähern.²⁸

4. Zwischenergebnis

In Deutschland herrscht also ein duales Rundfunksystem, in dem sich öffentlich-rechtliche und private Anbieter mehr oder weniger auf Augenhöhe gegenüberstehen. Dabei werden die privaten Anbieter von den Landesmedienanstalten beaufsichtigt und – wenn auch eher zurückhaltend – reguliert, um die Einhaltung der Gesetze sicherzustellen. Zusätzlich werden ihre Aufgaben zunehmend zentralisiert, sodass bundesweit eine einheitliche Aufsicht verwirklicht werden kann.

III. Der bayerische Sonderweg

Was mit einem Volksbegehren vor über 45 Jahren begann, brachte mit der Einführung des Art. 111a BV eine Sonderstellung Bayerns in der Bundesrepublik mit sich, da sich das damit eingeführte System von dem der anderen Länder grundlegend unterscheiden sollte.²⁹ Die Formulierung der Garantie der Rundfunkfreiheit in Absatz 1 lässt die Orientierung des bayerischen Gesetzgebers an der Rechtsprechung des BVerfG erkennen. Hinsichtlich der darin enthaltenen Gewährleistungen ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede. Auch die Bayerische Verfassung versteht die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit, die frei von staatlichen Einflüssen ausgestaltet werden muss.³⁰

Die bemerkenswerte Sonderregelung ist die des Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV. Hiernach wird Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. Dadurch wird ein duales System ausgeschlossen, sodass es privaten Rundfunk als solchen rechtlich nicht gibt.³¹ Ein

solches grundsätzliches Verbot stellte auch der BayVerfGH früh klar.³² Bei strenger Interpretation des Wortlauts könnte man meinen, die Zulassung privater Rundfunkangebote sei nun generell unzulässig. Praktisch wurde die Norm jedoch von Beginn an anders interpretiert, sodass auch private Programme unter der Trägerschaft der BLM existieren.³³ Das Bayerische Mediengesetz setzt dabei die verfassungsrechtliche Vorgabe der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft um.³⁴ Gemäß Art. 2 Abs. 1 BayMG wird Rundfunk in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft der BLM betrieben. Sie ist damit neben dem Bayerischen Rundfunk (BR) die einzige Rundfunkveranstalterin Bayerns und organisiert gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 BayMG die Beiträge der Anbieter.³⁵ Anders als im dualen System muss also aufgrund dieser Besonderheit von der BLM sichergestellt werden, dass das von den Anbietern gestaltete Programm, wie das des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms, so auch in Art. 111a Abs. 1 S. 6 BV normiert, leistet.³⁶

1. Die rechtliche Zulässigkeit des Art. 111a BV

Diese grundlegende Andersartigkeit wirft selbstverständlich Fragen bzgl. der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht auf.

Bayerische, verfassungsrechtlich relevante Eingriffe müssen immer auch die Anforderungen sowohl des Grundgesetzes als auch der Bayerischen Verfassung erfüllen. Das Grundgesetz wirkt dabei auf die landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen ein.³⁷ Beim Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverfassung ist insbesondere Art. 142 GG zu beachten, nach dem landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen in Kraft bleiben, solange sie mit den grundgesetzlichen übereinstimmen. Wenn dieser nicht erfüllt wäre, müsste auf Art. 31 GG zurückgegriffen werden, der festsetzt, dass im Konfliktfall das Bundesrecht den Vorrang hat.³⁸ Landesverfassungsrecht, das inhaltlich der bundesverfassungsrechtlichen Norm nicht widerspricht, also auch im Schutz weitergehendes oder möglicherweise sogar zurückbleibendes Recht, bleibt aber in Kraft. Art. 142 GG bekräftigt dabei in gewisser Weise zusätzlich diesen Grundsatz.³⁹ Da sich die Gewährleistungen der Rundfunkfreiheit im Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung jedoch weitestgehend entsprechen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geforderte Staatsfreiheit und Meinungsvielfalt sorgt und auch die Grundversorgung übernimmt, ist Art. 142 GG erfüllt.⁴⁰

²⁶ *Fechner* (Fn. 6), S. 28; *Rossen-Stadtfeld* (Fn. 13), RStV § 25 Rn. 21, 33, 70 f.

²⁷ *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 272.

²⁸ So auch *Fechner* (Fn. 6), S. 71 f., der von einem völligen Versagen der Privatrundfunkregulierung spricht; *Bumke* (Fn. 16), S. 379 Fn. 520.

²⁹ *Stettner*, in: *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle*, Kommentar zur Bayerischen Verfassung, 12. Lfg., Stand: Juni 2003, Art. 111a Rn. 1, 44.

³⁰ BayVerfGH NVwZ 1987, 213; *Krausnick*, in: *Meder/Brechmann*, Kommentar zur Bayerischen Verfassung, 5. Aufl. 2014, Art. 111a Rn. 2 ff., 20; *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, Kommentar zur Bayerischen Verfassung, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 7; *Hesse*, in: *Binder/Vesting* (Fn. 13), RStV § 64 Rn. 1.

³¹ *Möstl* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 2; *Hesse* (Fn. 30), RStV § 64 Rn. 3.

³² BayVerfGH 30, 78 (95); 39, 96 (137 ff.).

³³ *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 12.

³⁴ *Hesse* (Fn. 30), RStV § 64 Rn. 2.

³⁵ *Balda*, Die duale Rundfunkordnung und der öffentlich-rechtliche Sonderweg des Freistaates Bayern, 1997, S. 46 f.; *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 12.

³⁶ *Möstl* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 18.

³⁷ BVerfGE 13, 54 (80); *Krausnick* (Fn. 30), Art. 98 S. 1–3 Rn. 57.

³⁸ *Lorenzmeier*, BayVBl. 2013, 652 (653).

³⁹ *Dreier*, in: *Dreier*, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 31, 39 f.

⁴⁰ *Stettner* (Fn. 29), Art. 111a Rn. 77; *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 14, Art. 98 S. 1–3 Rn. 58; *Degenhart*, ZUM

Auch die Vereinbarkeit mit Völkerrecht, speziell mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, die in Deutschland die Stellung eines einfachen Bundesgesetzes einnimmt,⁴¹ ist insoweit gewährleistet. Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV würde lediglich dann gegen die Konvention, insbesondere gegen Art. 10 EMRK, verstoßen, wenn der private Rundfunk vollständig verboten wäre, also ein öffentliches Monopol bestünde, wie es für Österreich vom EGMR bestätigt wurde.⁴² In Bayern können private Anbieter jedoch gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 BayMG Beiträge in die Programmlandschaft einfließen lassen, sodass kein öffentliches Monopol besteht und die Vereinbarkeit mit Art. 10 EMRK gegeben ist.⁴³

Der BayVerfGH akzeptierte bereits früh den öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsvorbehalt und sah in der landesverfassungsrechtlichen Regelung das Verbot einer dualen Rundfunkordnung. Auch das BVerfG geht von einer grundsätzlichen Wahlfreiheit dahingehend aus, welches System der jeweilige Gesetzgeber zur Organisation des Rundfunks wählt. Er müsse lediglich die Gewährleistung von Meinungsvielfalt sicherstellen.⁴⁴ Das BVerfG stellte klar, dass der BayVerfGH berechtigt war, Art. 111a BV in dem Sinne auszulegen, dass die unmittelbare Rundfunkveranstaltung durch private Anbieter verboten ist.⁴⁵ Auch das BVerfG ließ somit die Grundkonstruktion des bayerischen Systems unangetastet, sodass dem bayerischen Sonderweg keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen.⁴⁶

2. Grundrechtsträgerschaften im bayerischen Modell

Aufgrund der Tatsache, dass die BLM gemäß Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV und Art. 2 Abs. 1 BayMG normativ alleinige Veranstalterin ist, tritt die Frage auf, ob sich die privaten Anbieter überhaupt auf die Rundfunkfreiheit berufen können.

a) Der Weg zur Anerkennung der Grundrechtsträgerschaft der Anbieter

In seiner Leitentscheidung vom 21.11.1986⁴⁷ und seiner darauffolgenden Rechtsprechungspraxis erklärte der BayVerfGH, dass allein die BLM Trägerin der Rundfunkfreiheit aus Art. 111a BV sein könne und den privaten Anbietern hieraus

kein Zulassungsanspruch zustehe.⁴⁸ Er stellte aber auch klar, dass es der BLM möglich sein müsse, ausreichend auf das Rundfunkprogramm gestaltend einzuwirken, und sie dieses verantworten müsse, um dem Trägerschaftsvorbehalt gerecht zu werden. Die Übernahme der wesentlichen Organisations-tätigkeiten sei also wegen der geltenden Rechtslage notwendig.⁴⁹ Wegen der Qualifikation als Veranstalterin nach dem Bayerischen Mediengesetz erscheint es nur folgerichtig, zumindest der BLM die Grundrechtsträgerschaft zuzuerkennen.⁵⁰

Das BVerfG traf in seiner extra-radio-Entscheidung⁵¹ einschränkende Feststellungen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen BLM und Privatanbietern. Ob die BLM dahingehend selbst Trägerin der Rundfunkfreiheit sein kann, wurde im Beschluss nicht entschieden, aber den Anbietern wurde darin jedenfalls Grundrechtsschutz zugesagt. Denn das BVerfG sah letztere als eigentliche Veranstalter an, da diese die Programmgestaltung als Kernaufgabe der Rundfunkveranstaltung wahrnehmen, sodass ihnen, selbst in der Zulassungsphase, der grundgesetzliche Schutz nicht versagt werden könne. Aufgaben der BLM seien nämlich lediglich die Genehmigung und Kontrolle der Programme hinsichtlich ihrer Ausrichtung und Einhaltung der Programmgrundsätze, alleinige weisungsfreie Produzenten seien dagegen die Anbieter.⁵²

Nichtsdestotrotz hielt der BayVerfGH nach extra-radio am herrschenden System fest und erkannte zunächst weiter allein die BLM als Trägerin von Art. 111a BV an, sprach aber den Anbietern das Recht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu. Der BLM wurde nach wie vor der nötige Einfluss und die Letztverantwortung im Sinne des Bayerischen Mediengesetzes zugesagt.⁵³ Kurze Zeit später gab der BayVerfGH diese Differenzierung jedoch weitestgehend auf und sieht nun auch die Anbieter als durch Art. 111a Abs. 1 S. 1 BV geschützt. Man müsse zudem die grundgesetzliche Gewährleistung bei der Auslegung und Anwendung des bayerischen Verfassungsrechts beachten.⁵⁴ Dass die BLM nun im Verhältnis zu den Anbietern einerseits grundrechtsberechtigt, andererseits aber auch -verpflichtet ist, begegnet keinen Bedenken.⁵⁵

2003, 913 (918 f.); Zweifel daran hegt *Lorenzmeier*, BayVBl. 2013, 652 (653 f.).

⁴¹ *Dreier*, in: *Dreier* (Fn. 7), Vorb. Rn. 29.

⁴² EGMR AfP 1994, 281 (283) – Informationsverein Lentia; *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 15; *Stettner* (Fn. 29), Art. 111a Rn. 21.

⁴³ So auch *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 15; a.A. *Lorenzmeier*, BayVBl. 2013, 652 (654).

⁴⁴ BVerfGE 57, 295 (321 f.); 83, 238 (315); umfassend *Stettner* (Fn. 29), Art. 111a Rn. 30, der die Zulässigkeit solch einer landesverfassungsrechtlichen Regelung als grundlegend ansieht.

⁴⁵ BVerfGE 97, 298 (315) – extra-radio.

⁴⁶ *Stettner* (Fn. 29), Art. 111a Rn. 34.

⁴⁷ BayVerfGHE 39, 96 (145); *Stettner* (Fn. 29), Art. 111a Rn. 46.

⁴⁸ Beispielhaft BayVerfGHE 43, 170 (181); 46, 191 (198); *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 29.

⁴⁹ BayVerfGHE 39, 96 (138); *Bornemann*, in: *Bornemann/v. Coelln/Hepach/Himmelsbach/Lörz*, Kommentar zum Bayerischen Mediengesetz, Bd. 1, 42. Lfg., Stand: Juni 2017, Art. 10 Rn. 10.

⁵⁰ *Stettner* (Fn. 29), Art. 111a Rn. 51.

⁵¹ BVerfGE 97, 298 – extra-radio.

⁵² BVerfGE 97, 298 (311 ff.) – extra-radio; zust. v. *Hutten*, Rundfunkfreiheit und Programmfreiheit nach bayerischem Verfassungsrecht und Grundgesetz – das Ende des bayerischen Sonderwegs?, 2006, S. 92.

⁵³ BayVerfGHE 54, 165 (170 f.); 56, 1 (5); *Stettner* (Fn. 29), Art. 111a Rn. 42.

⁵⁴ BayVerfGHE 56, 1 (5); 58, 137 (144 f.); so auch BVerfGE 97, 298 (315) – extra-radio.

⁵⁵ BVerfGE 97, 298 (314) – extra-radio; *Bornemann*, in: *Bornemann* (Fn. 49), 24. Lfg., Stand: April 2008, Art. 16 Rn. 9.

Als Konsequenz der Entscheidung sind im Verhältnis zwischen BLM und Anbietern die beiderseitigen Grundrechte im Wege der praktischen Konkordanz in Einklang zu bringen.⁵⁶ Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit steht die Landeszentrale dem Anbieter als Teil der öffentlichen Gewalt gegenüber und muss somit ihrerseits Art. 1 Abs. 3 GG beachten, sodass dann keine besonderen eigenen verfassungsrechtlichen Positionen zum Tragen kommen können.⁵⁷ Die BLM kann somit nur gegenüber dem Staat ihre landesverfassungsrechtlich abgesicherte Stellung als öffentlich-rechtliche Trägerin bzw. Organisatorin der privaten Rundfunkangebote verteidigen.⁵⁸

b) Konsequenz dieser Anerkennung mit Blick auf andere Landesmedienanstalten

Aufgrund der Tatsache, dass Rundfunkfreiheit vor allem Programmfreiheit bedeutet,⁵⁹ muss auch den gestalterisch tätigen Anbietern Schutz zukommen und diese müssen ihre programmbezogenen Vorstellungen durchsetzen können.⁶⁰ Die Qualifikation als Veranstalter richtet sich allein nach dem tatsächlichen Handeln, um zu verhindern, dass der Gesetzgeber die Reichweite des Grundrechtsschutzes bestimmt.⁶¹ Auch wenn die Rundfunkfreiheit eine dienende Freiheit ist, hat sie genauso abwehrrechtlichen Charakter. Dadurch dass nun in erster Linie den privaten Anbietern die Programmverantwortung zukommt, müssen für diese folglich aber die Anforderungen an die Programmvierfalt aus Art. 111a Abs. 1 S. 6 BV verringert werden.⁶² Zusammenfassend besteht somit zu Recht eine verfassungsrechtlich gleichrangige Stellung der privaten Anbieter zur BLM, die sich gegenüber der Position der Medienanstalt in programmgestaltenden Fragen auch meist durchsetzt.⁶³ Von der rechtlich starken Stellung der BLM, die auch in der weiten Anordnungsbefugnis des Art. 16 Abs. 1 S. 1 BayMG gesehen wird,⁶⁴ ist in der Folge also nicht mehr viel übrig. Die privaten Anbieter üben ihre Tätigkeit ohne großen Einfluss der BLM überwiegend selbständig aus.⁶⁵

Die BLM hat im Wesentlichen auch sonst keine weitergehenden Befugnisse als andere Landesmedienanstalten.⁶⁶ Die Generalklausel des Art 16 Abs. 1 S. 1 BayMG gibt ihr etwas mehr Möglichkeiten, denn viele andere Aufsichtsbehörden sind normativ an bestimmte Maßnahmen gebunden.⁶⁷ Die BLM ähnelt sowohl hinsichtlich ihrer Organisation als auch ihrer Aufgaben den übrigen Anstalten.⁶⁸ Sie wird gemäß Art. 10 Abs. 2 BayMG aus dem Medienrat, dem Verwaltungsrat und dem Präsidenten gebildet. Auch die anderen Anstalten bestehen im Wesentlichen aus einem verwaltenden Hauptorgan und einem ehrenamtlichen, plural zusammengesetzten Gremium.⁶⁹ Die Aufgaben und Ziele der übrigen Medienanstalten sind, genauso wie bei der BLM, die Aufsicht im Hinblick auf die Einhaltung der Gesetze,⁷⁰ die Förderung,⁷¹ die Beachtung der Programmgrundsätze und das Hinarbeiten auf die Gewährleistung von Programmvierfalt.⁷² Die Faktoren, die am Ende entscheidend für die Programmgestaltung sind – nämlich Personenauswahl und Finanzierung – werden wie in den anderen Bundesländern von den Anbietern gesteuert.⁷³ All diese Aspekte zeigen, dass die bayerische und die übrigen Landesmedienanstalten sich mehr oder weniger entsprechen.

Dabei ist auch auf § 64 S. 2 RStV hinzuweisen, der erklärt, dass die bayerischen Anbieter wie die sonstigen privaten Anbieter zu behandeln sind. Die Bestimmung greift zwar zum einen die Sonderstellung Bayerns auf, zeigt aber zum anderen nur erneut die fehlenden Unterschiede auf. Selbst die Präambel des Rundfunkstaatsvertrags spricht von einem „dualen Rundfunksystem der Länder des vereinten Deutschlands“. Schließlich bestätigten schon die Anmerkungen der Initiatoren des Bayerischen Mediengesetzes die praktische Gleichrangigkeit: Es wurde vom „Modell eines dualen Rundfunks bayerischer Prägung“⁷⁴ gesprochen und davon, dass die Anbieter „soviel Aufsicht wie nötig, soviel Freiraum wie

⁵⁶ BayVerfGHE 54, 165 (172); 58, 137 (146, 148); *Bumke/Schuler-Harms/Schulz*, in: *Binder/Vesting* (Fn. 13), RStV § 20 Rn. 16.

⁵⁷ BVerfGE 97, 298 (314) – extra-radio; BVerwGE 152, 122 (129); BayVGH DVBl. 2018, 112 (114); *Degenhart*, ZUM 2011, 375 (378).

⁵⁸ v. *Hutten* (Fn. 52), S. 160.

⁵⁹ Hervorgehoben auch in BVerfGE 97, 298 (310) – extra-radio; *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 260.

⁶⁰ BVerfGE 97, 298 (310 f.) – extra-radio; *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 12; v. *Hutten* (Fn. 52), S. 156; *Degenhart*, ZUM 2011, 375 (378, 380); *Degenhart*, ZUM 2003, 913 (919).

⁶¹ *Hesse* (Fn. 30), RStV § 64 Rn. 7.

⁶² *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 12.

⁶³ *Mörtl* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 7, 13; *Degenhart*, ZUM 2003, 913 (919 f.).

⁶⁴ v. *Hutten* (Fn. 52), S. 158; *Bornemann* (Fn. 55), Art. 16 Rn. 43; *Hepach*, ZUM 2014, 357 (362); *Degenhart*, ZUM 2003, 913 (917 f.).

⁶⁵ *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 38.

⁶⁶ *Scheble*, *Perspektiven der Grundversorgung*, 1994, S. 174 f.

⁶⁷ Wie in §§ 58 f. MStV, § 11 HPRG; jedoch eine ähnlich weite Formulierung wie in Bayern in § 32 Abs. 1 LMedienG (BW).

⁶⁸ So auch *Bumke* (Fn. 16), S. 16 f.; *Brocker* (Fn. 8), S. 148 Rn. 10; *Kocks* (Fn. 14), S. 826 Rn. 151.

⁶⁹ Z.B. § 7 Abs. 2 S. 1, § 9 Abs. 3 MStV, § 48 Abs. 3, § 49 Abs. 7 HPRG; *Brocker* (Fn. 8), S. 148 Rn. 10.

⁷⁰ Beispielhaft § 8 Abs. 1 S. 1 MStV, § 30 Abs. 2 Hs. 1 LMedienG (BW).

⁷¹ Beispielhaft § 8 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1, 7, 9, 10 MStV, § 51 Abs. 1 Nrn. 6, 7 HPRG.

⁷² Beispielhaft § 8 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 46 und § 19 MStV, § 30 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1, Abs. 2 LMedienG (BW).

⁷³ *Hesse* (Fn. 30), RStV § 64 Rn. 8.

⁷⁴ Bayerischer Landtag, 12. Wahlperiode, Plenarprotokoll 12/68 v. 30.10.1992, abrufbar unter http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP12/Protokolle/12%20Wahlperiode%20Kopie/12%20WP%20Plenum%20LT%20Kopie/068%20PL%20301092%20ges%20endg%20Kopie.pdf (27.11.2019), S. 4465.

möglich⁷⁵ erhalten sollen, da auch eine eigene programmliche Gestaltungsbefugnis für die privaten Anbieter wichtig sei. Von umfassender Einflussnahme zeugen diese Aussagen nicht gerade.

3. Zwischenergebnis

Das bayerische System unterscheidet sich normativ vor allem dadurch vom dualen Rundfunksystem, dass dort Rundfunk in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft der BLM veranstaltet wird. Zwar bestehen an der rechtlichen Zulässigkeit der Regelung keine Zweifel, durch die einschneidende extra-radio-Entscheidung des BVerfG wurden Unterschiede in Bezug auf die Stellung und den Schutz der privaten Anbieter jedoch weitestgehend beseitigt. Die BLM verlor ihre hervorgehobene Stellung.

IV. Das bayerische Modell in der Verwaltungsgerichtspraxis

Es soll nun nach der theoretischen Feststellung der Gleichrangigkeit der Landesmedienanstalten untersucht werden, inwieweit die Verwaltungsgerichte noch von einer Sonderstellung der BLM ausgehen.

1. Berücksichtigung der Stellung der BLM durch die Gerichte

In der Rechtsprechung des BayVGH kommt die Sonderstellung noch etwas häufiger zum Vorschein. In einer Entscheidung vom 29.1.2004 stellte er z.B. klar, dass in den Abwägungsprozess auch die besondere verfassungsrechtlich vorgegebene Position der BLM einzustellen sei und nicht mehr Eingriffe in diese Stellung als notwendig erfolgen dürfen.⁷⁶ Noch immer gehen die Gerichte zumindest auf Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV ein, wenn auch der BLM dadurch keine besonderen Befugnisse zuerkannt werden.⁷⁷

Unterschiede zeigen sich aber doch im Vergleich mit den übrigen Bundesländern. Beispielhaft wird die aufsichtsrechtliche Lage in Berlin-Brandenburg betrachtet. In einem Beschluss des OVG Berlin heißt es, dass sich die Aufsicht der Landesmedienanstalt streng am Wortlaut der jeweiligen Befugnisnorm zu orientieren habe und sie nicht über die bloße Rechtsaufsicht hinausgehen dürfe.⁷⁸ Dort beanstandete das Gericht die Anordnung der Landesmedienanstalt, eine Sendung zu Beginn als Dauerwerbesendung anzukündigen und während dieser einen entsprechenden Hinweis einzublenden. Solch ein Vorgehen sehe das entsprechende Landesmediengesetz nicht vor, sodass die Aufsichtsbehörde neben informellem Handeln, wie einem Aufklärungsschreiben, lediglich im Wege der vom Gesetz vorgegebenen förmlichen Mittel

wie der Beanstandung hätte vorgehen können.⁷⁹ Aufgrund der offenen Befugnisnorm des Art. 16 Abs. 1 S. 1 BayMG ist die BLM dagegen weitestgehend frei in der Wahl ihrer Maßnahmen, solange sie wegen des Eingriffscharakters ihrer Anordnungen die allgemeinen Grundsätze der Eingriffsrechtfertigung, namentlich die Verhältnismäßigkeit der Mittel, beachtet.⁸⁰

Der BLM begegnet an verschiedenen Stellen auch Zuspuch durch die Gerichte. Eine Abwägungsentscheidung der BLM, die sich laut eigener Aussage am Leitbild öffentlich-rechtlicher Trägerschaft orientierte, fand Eingang in einen Beschluss des BVerfG. Dort ließ es deren Beurteilungen hinsichtlich der Gefährdung des allgemeinen Sittlichkeitsgefühls und der gegenseitigen Achtung der körperlichen Unversehrtheit, gemessen an Art. 111a Abs. 1 S. 5, 6 BV, ein höheres Gewicht zukommen als den möglichen finanziellen Einbußen des Programmanbieters.⁸¹

Trotz aller Vereinheitlichungsvorgänge wird von den Verwaltungsgerichten also noch immer zumindest Bezug zu der besonderen Vorgabe der Bayerischen Verfassung hergestellt. Der Sieg der BLM liegt jedoch meist an der Einhaltung der Grenzen eines ihr eingeräumten Ermessens bei Organisationsentscheidungen und weniger an der Betonung ihrer Trägerschaft.

2. Gemeinsamkeiten mit den übrigen Landesmedienanstalten

Im Großen und Ganzen wird der BLM keine besonders starke Stellung in Verwaltungsgerichtsstreitigkeiten zuerkannt, da im Ergebnis der bloße Bezug auf die landesverfassungsrechtliche Vorgabe meist nichts an der jeweiligen Entscheidung ändert.

Im Hauptsacheurteil zu extra-radio⁸² ein Jahr nach der BVerfG-Entscheidung betonte das BVerwG die Grundrechtsträgerschaft der auf Anbieterseite Beteiligten und nahm eine Abwägung im Wege praktischer Konkordanz vor. Es wurde klargestellt, dass der BLM vor allem in Zulassungsfragen nicht bis zur Grenze willkürlichen Handelns automatisch der Vorrang eingeräumt werden könne, nur weil ihr verfassungsrechtlich die Letztverantwortung zugewiesen ist. Auch ihre Sonderposition verleihe der BLM keine weitergehenden Befugnisse.⁸³

An dieser Entscheidung wird kritisiert, dass das BVerwG zu wenig die Fortgeltung von Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV trotz der einschneidenden extra-radio-Entscheidung des BVerfG würdige. Wenn das BVerwG durch seine Einschätzungen die BLM daran hindern möchte, in irgendeiner Weise gestalte-

⁷⁵ Bayerische Staatskanzlei, Privater Rundfunk in Bayern, 1990, S. 31.

⁷⁶ BayVGH, Beschl. v. 29.1.2004 – 7 CE 03.3205.

⁷⁷ Z.B. BVerwGE 152, 122 (128 f.); BayVGH ZUM-RD 1999, 397 (401); BayVGH BayVBl. 2014, 403 (405); BayVGH DVBl. 2018, 112 (114); VG München ZUM 2010, 1003 (1007).

⁷⁸ OVG Berlin ZUM 2003, 585 (588); so auch VG Berlin ZUM 1999, 742 (745 f.).

⁷⁹ Siehe §§ 58 f. MStV; OVG Berlin ZUM 2003, 585 (588); VG Berlin ZUM 1999, 742 (746); auch keine Generalklausel in § 11 HPRG, aber eine ähnlich weite Formulierung in § 32 Abs. 1 LMedienG (BW).

⁸⁰ BayVerfGH NVwZ 2006, 82 (84); *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 157; *Bornemann* (Fn. 55), Art. 16 Rn. 43 f.; v. *Hutten* (Fn. 52), S. 159.

⁸¹ BVerfG ZUM 2011, 234 (234 f.); *Degenhart*, ZUM 2011, 375 (382).

⁸² BVerwG ZUM 2000, 79 ff.

⁸³ BVerwG ZUM 2000, 79 (82 f.).

risch tätig zu werden, komme Art. 111a Abs. 2 S. 1 GG keine praktische Bedeutung mehr zu.⁸⁴ Bei aller Kritik wurde jedoch eine entscheidende Differenzierung nicht berücksichtigt: Die BLM hat nur soweit Vorrang vor den Belangen privater Anbieter, als auch andere Landesmedienanstalten diese kontrollieren dürften. Landesverfassungsrechtlich geschützt ist allein der Organisationsauftrag, sodass die programmliche Betätigung der Anbieter in der Tat schutzwürdiger als das Vereinheitlichungsstreben der BLM ist.⁸⁵

Aufgrund dieser zentralen Schutzposition der Anbieter fallen programmliche Abwägungsentscheidungen meist zu Ungunsten der BLM aus – und das zu Recht. Das BVerwG maß unweigerlich in seiner bereits oben aufgeführten Entscheidung der finanziellen Belastung und einer Beeinträchtigung des eigenverantwortlichen Marktauftritts des Anbieters gegenüber dem Optimierungsstreben der BLM höheres Gewicht bei.⁸⁶ Unter ähnlichen Umständen sah auch der BayVGh die Belange der BLM als weniger gewichtig an. Die BLM habe nicht ausreichend die Positionen des Anbieters berücksichtigt. Sie war daran interessiert, die Region München und Oberland hinsichtlich des lokalen Rundfunks neu zu organisieren. Das weite Organisationsermessen könne jedoch nicht die Nachteile des Anbieters aufwiegen, da dieser bei einer Zusammenarbeit mit anderen Anbietern möglicherweise hohe finanzielle Risiken eingehen müsste und regelmäßig überstimmt werden könnte.⁸⁷

Aufgrund der schließlich endgültigen Klarstellung des BayVerfGH, der erklärte, dass diese Auffassung der BLM, dass sie grundsätzlich eine vorrangige Position innehat, schlicht verfassungswidrig sei, müssen im Nachgang auch die Verwaltungsgerichte entsprechend auf solche Erklärungen der BLM reagieren.⁸⁸

Der Bedeutungsverlust der BLM zeigt sich weiter mit Blick auf die Entscheidungen über Aufsichtsmaßnahmen unter Mitwirkung zentralisierter Einrichtungen. Dabei soll beispielhaft die KJM betrachtet werden. Diese übernimmt im Regulierungsverfahren die endgültige Entscheidung, während die Medienanstalt im Vorfeld die Beiträge beobachtet und dann den Beschluss der KJM vollzieht.⁸⁹ Der BayVGh gab der BLM bezüglich einer Sendezeitbeschränkung für eine Sendung Recht, in der sich die Darsteller einer Schönheitsoperation unterziehen.⁹⁰ Es wurde im Hauptsacheverfahren erklärt, dass der BLM und der KJM, anders als der KEK,

kein Beurteilungsspielraum bei der Frage zukomme, ob eine Sendung Entwicklungsstörungen hervorrufen kann. Art. 19 Abs. 4 GG gebiete nämlich eine volle gerichtliche Überprüfung, sodass Bewertungen der KJM bloße Sachverständigenaussagen seien.⁹¹ Obwohl die Anordnungen der BLM schließlich bestätigt wurden, wurde ihre Bedeutung, die ohnehin schon durch die Verbindlichkeit der Beschlüsse der KJM eingeschränkt war, noch weiter zurückgedrängt.⁹² Aufgrund der Einstufung als sachverständige Aussage bleibt zumindest eine gewisse Relevanz erhalten.⁹³ Mit Blick auf die anderen Bundesländer wird aber deutlich, dass sich dahingehend keine Unterschiede ergeben, denn auch dort kommt der KJM und der Medienanstalt kein Beurteilungsspielraum zu.⁹⁴ Die zentralen Einrichtungen sollen ja gerade ein bundeseinheitliches Vorgehen sichern.

3. Ergebnis zur Behandlung der BLM durch die Gerichte

Meist wird die Sondersituation, die sowieso nur im Rahmen landesweiter Programme eine Rolle spielt, von den Gerichten zumindest erkannt und der BLM des Öfteren eine rechtmäßige Ermessensausübung bescheinigt. Andererseits verschwand wegen der in allen Bundesländern gleichen Abwägungsanforderungen und der bundesweit zuständigen Organe die Sonderstellung der BLM im Vergleich zu den übrigen Landesmedienanstalten weitgehend.

V. Fazit – keine Unterschiede zum dualen System

Sowohl die Darstellung des bayerischen Wegs als auch die Analyse der Gerichtspraxis kommen zu dem Ergebnis, dass Unterschiede zwischen dem bayerischen und dem dualen System im Grunde nicht bestehen.

Die Aufgabe, für die Einhaltung der Verfassung und der übrigen Gesetze und Grundsätze zu sorgen, hat die BLM mit den anderen Landesmedienanstalten gemein, sodass sich mit Blick auf die Aufsichtstätigkeit keine Unterschiede ergeben.⁹⁵ Spätestens seit der Anerkennung der Grundrechtsträgerschaft der privaten Anbieter und der damit einhergehenden verfassungsrechtlichen Gleichstellung mit der BLM, musste sich das bayerische System dem dualen weitestgehend rechtlich

⁸⁴ Stettner (Fn. 29), Art. 111a Rn. 64; Bamberger, ZUM 2000, 284 (287), der die funktionelle Grundrechtsschutzbeschränkung der BLM kritisch sieht; a.A. v. Hutten (Fn. 52), S. 155 f., der die Belange der Anbieter als zu Recht höher-rangig sieht.

⁸⁵ So auch v. Hutten (Fn. 52), S. 155 f.

⁸⁶ BVerwG ZUM 2000, 79 (83).

⁸⁷ BayVGh, Beschl. v. 29.1.2004 – 7 CE 03.3205, Rn. 25, 28, der das VG München, Beschl. v. 18.11.2003 – M 17 E 03.5389 bestätigte.

⁸⁸ BayVerfGHE 58, 137 (146); v. Hutten (Fn. 52), S. 148 f.

⁸⁹ Held/Schulz, in: Binder/Vesting (Fn. 13), JMStV § 14 Rn. 31; Kocks (Fn. 14), S. 833 Rn. 178.

⁹⁰ BayVGh, Beschl. v. 22.3.2005 – 7 CS 05.79, Rn. 23.

⁹¹ VG München ZUM 2010, 615 (624 f.); BayVGHE 64, 68 (73, 77); zust. z.B. auch Brandenburg/Lammeyer, ZUM 2010, 655 (669 f.); abl. z.B. Held/Schulz (Fn. 89), JMStV § 20 Rn. 63e, 64; Rossen-Stadtfeld, ZUM 2008, 457 (475).

⁹² Brocker (Fn. 8), S. 149 Rn. 11; noch vorsichtig bzgl. der Endgültigkeit der Entscheidung Bornemann, in: Bornemann/Erdemir, Kommentar zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 2017, § 20 Rn. 32.

⁹³ Zur Folge der Einstufung als sachverständige Aussage Hopf, in: Bornemann/Erdemir (Fn. 92), § 16 Rn. 6; Brandenburg/Lammeyer, ZUM 2010, 655 (661).

⁹⁴ OVG Berlin-Brandenburg ZUM-RD 2015, 682 (697, 701) mit Verweis auf BayVGHE 64, 68 ff.; OVG Münster ZUM-RD 2016, 540 (544); VG Berlin ZUM-RD 2009, 418 (423).

⁹⁵ Degenhart, ZUM 2011, 375 (378, 381).

annähern.⁹⁶ Auch im Verhältnis zu den zentralisierten Einrichtungen zeigt sich aufgrund der gemeinsamen Verpflichtungen des Rundfunkstaatsvertrags keine besondere Position der BLM.⁹⁷ Spätestens mit Gründung der ZAK, die für bundesweite Angebote die Zulassung und Aufsicht übernimmt, wurden der BLM dann fast alle Grundaufgaben genommen, sodass nicht einmal die Einführung einer Bundesanstalt noch wesentlich etwas ändern würde.⁹⁸ In der Praxis sind also die Unterschiede zwischen dem bayerischen und dem dualen System weitgehend verschwunden.⁹⁹

VI. Ausblick auf die zukünftige Rechtfertigung des bayerischen Systems

Dabei sorgen die Satelliteneinstrahlung und die zunehmende Konvergenz der Medien mit ihrer globalen Ausrichtung für einen weiteren Bedeutungsverlust. Art. 111a BV kommt nämlich nur bei Rundfunkangeboten, nicht bei Telemedien zur Anwendung.¹⁰⁰ Die verschwimmenden Konturen des klassischen Rundfunks mit den neuen Medien machen es zunehmend schwierig, den exklusiven Umgang mit der Rundfunkfreiheit und das Trägerschaftsmodell zu rechtfertigen, sodass im Zweifel der Rundfunkbegriff eng ausgelegt werden sollte.¹⁰¹ Die Verwendung des für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gedachten Rundfunkbeitrags in Bayern im Hinblick auf die beihilferechtliche Zulässigkeit birgt zudem Konfliktpotenzial.¹⁰² Aufgrund des Anbieterschutzes und der dadurch verstärkten Stellung der Anbieter ergeben sich möglicherweise nun auch Probleme hinsichtlich des Zensurverbots, wenn diese nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 BayMG verpflichtet werden, Beiträge im Vorfeld vorzulegen.¹⁰³ Nichtsdestotrotz wurde Art. 111a BV Verfassungsmäßigkeit bescheinigt, sodass die Verfassung zunächst nicht geändert werden muss.¹⁰⁴ Positiv ausgedrückt betont er sogar in gewisser Weise noch mehr die dienende Funktion des Rundfunks.¹⁰⁵ So hob auch der frühere BLM-Präsident *Ring* hervor, dass die komplizierte Rechtslage den Erfolg des bayeri-

schen Rundfunks zwar sicher nicht gefördert hat, ihm aber keinen Abbruch tun konnte.¹⁰⁶

⁹⁶ *Möstl* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 4, 7, 13; *Stettner*, Rechtsprechungsanalysen zum Bayerischen Medienrecht, 2002, S. 109 sieht extra-radio als Wendepunkt; v. *Hutten* (Fn. 52), S. 161.

⁹⁷ *Westphal* (Fn. 8), S. 293 f.; einzig § 64 S. 1 RStV sieht eine abweichende Regelung für Bayern in Bezug auf die Finanzierung vor.

⁹⁸ *Stettner* (Fn. 24), S. 75 ff., 84.

⁹⁹ *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 13, 41; *Gundel*, ZUM 2010, 770 (774); schon vor extra-radio *Scheble* (Fn. 66), S. 172 f.; v. *Hutten* (Fn. 52), S. 161.

¹⁰⁰ *Hesse* (Fn. 30), RStV § 64 Rn. 10; *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 18.

¹⁰¹ *Möstl* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 3; *Bullinger* (Fn. 6), S. 193 (217 f.).

¹⁰² *Hesse* (Fn. 30), RStV § 64 Rn. 9.

¹⁰³ *Möstl* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 13; a.A. *Bornemann* (Fn. 55), Art. 16 Rn. 51 ff.

¹⁰⁴ *Möstl* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 4.

¹⁰⁵ *Krausnick* (Fn. 30), Art. 111a Rn. 13.

¹⁰⁶ *Ring*, in: Bayerische Landeszentrale für neue Medien, BLM-Symposium Medienrecht 2005, 2006, S. 16.