

Informations- und Medienrecht

EU-GRCharta • EMRK • GG
MStV • BGB • IFG • VIG • GWB
TKG • TMG u.a.

Kommentar

Herausgegeben von

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

Direktor des Instituts für Medien- und
Datenrecht sowie Digitalisierung,
Universität Leipzig

Prof. Dr. Boris P. Paal, M.Jur.

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und
Informationsrecht, Daten- und Medien-
recht, Juristenfakultät, Universität Leipzig
Richter am Landgericht Hamburg

2. Auflage 2021


C.H. BECK

5. Landesrecht Hessen

EinfHes Informations-, Presse- und Medienrecht in Hessen

Überblick

Die folgende **Einführung** in das hessische Landesrecht (EinfHes → Rn. 1 ff.) wird ergänzt durch Kommentierungen des Hessischen Privatfunkgesetzes (→ HPRG § 1 Rn. 1 ff.), des Hessischen Pressegesetzes (→ HPresseG § 1 Rn. 1 ff.) und des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes (→ HDSIG § 80 Rn. 1 ff.) sowie der linderübergreifenden Regelungen zum Rundfunk- und Telemedienrecht im Medienstaatsvertrag (→ MStV § 1 Rn. 1 ff.) und Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (→ RBeitrStV § 1 Rn. 1 ff.). Außerdem enthält der Kommentar Einführungen und Erläuterungen zum Informations-, Presse- und Medienrecht der Länder Baden-Württemberg → EinfBW Rn. 1 ff., Bayern → EinfBay Rn. 1 ff., Berlin → EinfBln Rn. 1, Hamburg → EinfHmb Rn. 1 ff., Niedersachsen → EinfNds Rn. 1 ff. und Nordrhein-Westfalen → EinfNRW Rn. 1 ff.

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Die Informations- und Meinungsfreiheit in Hessen	1	VI. Das Verhältnis der Bestimmungen der Hessischen Landesverfassung zum Grundgesetz ..	75
B. Die Informations- und Meinungsfreiheit in der Hessischen Verfassung	10	C. Die Presse- und Rundfunkfreiheit in der Hessischen Verfassung	80
I. Die Hessische Verfassung	10	D. Das Hessische Presse- und Rundfunkgesetz	94
II. Die Meinungsfreiheit in der Hessischen Landesverfassung (Art. 11 HV)	21	I. Das Hessische Pressegesetz	98
III. Die Informationsfreiheit in der Hessischen Landesverfassung (Art. 13 HV)	40	1. Die Entstehung des Hessischen Pressegesetzes	98
IV. Die Wissenschafts- und Kunstfreiheit in der Hessischen Landesverfassung (Art. 10 HV)	49	2. Die Freiheit der Presse und ihre Abgrenzung zur Meinungsfreiheit	113
V. Die Schranken der hessischen Meinungs- und Informationsfreiheit nach der Hessischen Landesverfassung und dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland	56	II. Das Hessische Rundfunkgesetz und die Rundfunkfreiheit	127
		E. Das Hessische Privatrundfunkgesetz	138
		F. Schlussbemerkung und Ausblick; Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz	144

A. Die Informations- und Meinungsfreiheit in Hessen

- 1 Um den Stellenwert der Freiheit von Information und Meinung in der Hessischen Landesverfassung richtig einordnen zu können, muss zunächst die Wichtigkeit dieser Freiheiten für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung aufgezeigt werden.
Innerhalb eines Staatsgebildes wird der Informations- und Meinungsfreiheit eine tragende Rolle zugeschrieben, die erheblichen Einfluss auf das Gemeinwesen und damit auf die politische Ausrichtung eines Staates besitzt.
- 2 Die Freiheit von Meinung und Information bilden einen wichtigen Grundpfeiler in einer funktionierenden freiheitlich-demokratischen Grundordnung (BVerfGE 7, 198 (208); 62, 230 (247)). Diese beruht auf dem Grundsatz des „Individualismus“. Sie duldet jede politische Meinung ohne Rücksicht auf ihren Inhalt (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Vor Art. 17, 140).
- 3 In diesem Zusammenhang muss zunächst festgestellt werden, dass eine freiheitlich-demokratische Grundordnung vor allem vom Volk lebt, das die Basis der Staatsgewalt bildet. Eine freie Meinungsäußerung des Volkes muss demnach notwendiger Bestandteil einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung sein.
- 4 Im Zusammenhang mit der Meinungsäußerungsfreiheit spielt insbesondere die Informationsfreiheit eine unabdingbare Rolle (BVerfGE 82, 272 (281)). Nur die jedermann frei zugängliche Information ermöglicht eine Meinungsbildung, die auf dem eigenen Urteil und nicht auf Autorität

beruht und notwendige Bedingung der freien Meinungsäußerung des Volkes im Sinne einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist. Somit muss die Freiheit der Information als notwendige Grundlage für die Möglichkeit einer freien Meinungsbildung und -äußerung angesehen werden. Diese freie Meinungsbildung und -äußerung versetzt das Volk nämlich in die Lage, sich am politischen Diskurs zu beteiligen. Ohne die Freiheit von Information und Meinung wäre der Grundgedanke der Demokratie – alle Macht im Staat geht vom Volk aus – unmöglich (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 91).

Des Weiteren werden durch die Freiheit von Information und Meinung auch politische Minderheiten geschützt, die wiederum ein wichtiges Lebenselixier einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung bilden. 5

In der Bundesrepublik Deutschland herrscht eine freiheitlich-demokratische Grundordnung (wörtlich in Art. 18 GG und Art. 21 Abs. 2 GG benannt). Nach Art. 20 Abs. 2 GG soll alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen. Eine derartige Ausübung, die gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung vollzogen wird, kann nur durch die Möglichkeit der Nutzung unzensurierter und damit freier Informationsquellen und der daraus resultierenden öffentlichen und freien Meinungsbildung und -äußerung erfolgen. Ohne Meinungs- und Informationsfreiheit, ohne die Freiheit von Massenkommunikationsmitteln – wie Presse und Rundfunk – kann eine öffentliche freie Meinungsbildung nicht entstehen, ist die Staatsgewalt des Volkes unmöglich, kann es demnach kein politisches Dasein im Sinne einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung geben (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 91). 6

Die Staatsform der Diktatur missachtet freilich diese Grundsätze: In der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft wurde die Meinungs- und Informationsfreiheit Stück für Stück dem Deutschen Volk aberkannt. Diese Entwicklung endete schließlich in einer totalen Kontrolle der Information. Dabei führt eine staatliche Kontrolle der Information zwangsläufig zu einer staatlich kontrollierten Meinungsbildung eines jeden Einzelnen. Eine Diktatur zeichnet sich – anders als eine freiheitlich-demokratische Grundordnung – gerade dadurch aus, dass die Staatsgewalt nicht vom Volke ausgeht. Es handelt sich vielmehr um eine Herrschaft Einzelner. Solange eine staatliche Kontrolle von Information und Meinung stattfindet, gelingt die Aufrechterhaltung. Die Freiheit der Information und die damit einhergehende freie Meinungsbildung und -äußerung stellt eine Gefahr der Staatsform der Diktatur dar. Auf der anderen Seite strahlt die Kontrolle von Information und Meinung eine große Macht aus. Denn nur derjenige, der informiert ist, hat die Möglichkeit eine eigene, nicht fremdbestimmte Meinung zu bilden, um so schließlich am politischen Prozess mitzuwirken. 7

Einen Unterschied zwischen der Staatsform der Diktatur und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung stellt demnach auch die Freiheit von Information und Meinung dar. Ohne eine funktionierende Informations- und Meinungsfreiheit kann eine Demokratie, die grundsätzlich alle Staatsgewalt dem Volke zuschreibt, nicht bestehen, sondern geht zwangsläufig in eine Diktatur über. Demnach sichert die Freiheit von Information und Meinung unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung. 8

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Freiheit von Information und Meinung stehen aufgrund ihres inneren Zusammenhangs in einer Art Abhängigkeitsverhältnis zueinander. 9 Eine freiheitlich-demokratische Grundordnung lebt von dem freien Zugang von Information jeglicher Art und der damit einhergehenden Freiheit der Meinungsbildung und -äußerung. Eine freiheitlich-demokratische Grundordnung ist ohne frei zugängliche, sachliche und zuverlässige Informationen und ohne einen offenen Meinungsaustausch unvorstellbar. Umgekehrt können sich die Freiheit von Information und Meinung nur unter den Bedingungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und der Rechtsstaatlichkeit entfalten.

B. Die Informations- und Meinungsfreiheit in der Hessischen Verfassung

I. Die Hessische Verfassung

Verfassungsrecht wird häufig mit Bundesverfassungsrecht gleichgesetzt. Jedoch gibt es neben dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland auch die Verfassungen der Länder, neben dem Bundesverfassungsgericht die obersten Gerichtshöfe der Länder, wie zum Beispiel den Hessischen Staatsgerichtshof (Hermes/Reimer/Sacksofsky, Landesrecht Hessen, 8. Aufl. 2015, 33 Rn. 1). Die Beziehungen zwischen dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und den Verfassungen der Länder betrifft das Verständnis von Bundesstaatlichkeit. 10

- 11 Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat. Nach dem sog. zweigliedrigen Bundesstaatsbegriff besteht ein Gesamtstaat (Bund), der wiederum aus einzelnen Gliedstaaten (Bundesländer) zusammengesetzt ist (Maunz/Dürig/Klein GG Art. 42 Rn. 9).
- 12 Dabei besitzen die einzelnen Gliedstaaten selbst Staatsqualität (BVerfGE 1, 14 (34)). Aus dieser Staatsqualität der Länder wird deren Kompetenz abgeleitet, sich eine eigene Verfassung zu geben. Diese Kompetenz der Länder, die sogenannte Verfassungshoheit, wird mithin unmittelbar aus dem Charakter der Länder als Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland abgeleitet.
- 13 Die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer hat in zwei Punkten eine Verstärkung der demokratisch-parlamentarischen Staatsordnung zur Folge. Einerseits stärkt sie die bundesstaatliche Gewaltenteilung zwischen Bund und Bundesländern, da diese die Gewaltenteilung zwischen den einzelnen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsorganen ergänzt, andererseits führt die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer zu einer stärkeren Erfahrbarkeit „demokratischer Meinungs- und Willensbildungsprozesse in überschaubaren Gemeinwesen mit historischen und kulturellen Gemeinsamkeiten“, da jeweils eine gesonderte demokratische Legitimierung erfolgen muss (Mayer/Stolleis/Schmidt, Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Aufl. 1999, 36).
- 14 Auch das Grundgesetz selbst erkennt die Länder als Staaten mit eigenen Verfassungen an. So muss nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG – der sog. Homogenitätsklausel – die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen. Aus Sicht der Hessischen Verfassung wird diese Einordnung durch Art. 64, 65 HV bestätigt. Des Weiteren setzt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG voraus, dass in den Ländern, Kreisen und Gemeinden die Volksvertreter aus allgemeinem, unmittelbarem, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sein müssen.
- 15 Es kann also unter anderem aus Art. 28 Abs. 1 GG geschlossen werden, dass das Grundgesetz die Rechtsgewalt der Länder voraussetzt und diese nicht erst wie zB für die Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG bildet. Ausdrucksform der Staatsgewalt ist wiederum die Gesetzgebung. Dementsprechend sind die Länder innerhalb des von Art. 28 Abs. 1 GG abgesteckten Rahmens frei in der Gestaltung ihrer Verfassung (BVerfGE 36, 342 (Ls. 4)). Zu beachten bleibt allerdings, dass die jeweiligen Landesverfassungen nicht abschließend sind, sondern durch das Grundgesetz ergänzt werden. Das Zusammenwirken beider Elemente macht erst die Verfassung des jeweiligen Landes aus. Dieses Zusammenwirken steht wiederum nicht der Staatsqualität der Länder entgegen, was der Vergleich des Verhältnisses der Europäischen Union mit der Bundesrepublik Deutschland zeigt (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151).
- 16 Das Land Hessen in seiner heutigen Gestalt wurde durch die Proklamation der amerikanischen Militärregierung vom 19.9.1945 gebildet (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Einführung, 25). Am 1.12.1946 wurde sowohl der erste Hessische Landtag gewählt als auch die Hessische Landesverfassung durch Volksentscheid von den Bürgerinnen und Bürgern des Landes Hessen angenommen. Die Hessische Verfassung wurde am 11.12.1946 ausgefertigt und am 18.12.1946 im Gesetzes- und Verordnungsblatt verkündet. Demnach stammt die Hessische Verfassung aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, das am 23.5.1949 verkündet wurde, und ist damit die älteste, heute noch geltende Landesverfassung in der Bundesrepublik Deutschland (Hermes/Reimer/Sacksofsky, Landesrecht Hessen, 8. Aufl. 2015, 34 Rn. 3).
- 17 Die Hessische Landesverfassung ist eine sogenannte echte Vollverfassung. An vielen Stellen orientiert sich die Hessische Landesverfassung an der Weimarer Reichsverfassung. Die hessische Landesverfassung ist nämlich wie die Weimarer Reichsverfassung in zwei Hauptteile gegliedert. Der erste Hauptteil trägt „Die Rechte des Menschen“ als Überschrift. Der zweite Hauptteil ist mit der Überschrift „Aufbau des Landes“ überschrieben. Demnach beinhaltet die Hessische Landesverfassung sowohl Grundrechte und Staatsziele als auch staatsorganisationsrechtliche Regelungen, was die Hessische Landesverfassung von einigen Länderverfassungen der Bundesrepublik Deutschland bereits unterscheidet (Hermes/Reimer/Sacksofsky, Landesrecht Hessen, 8. Aufl. 2015, 35 Rn. 5). Allerdings wurden – wie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – die beiden Hauptteile im Vergleich zur Weimarer Rechtsverfassung umgedreht, womit die Hessische Landesverfassung zum Ausdruck bringt, dass der Staat „um des Bürgers willen“ da ist und nicht umgekehrt und gleichzeitig die unmittelbar vorausgegangenen geschichtlichen Erfahrungen mit der Weimarer Republik verarbeitet (Mayer/Stolleis/Schmidt, Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Aufl. 1999, 39).
- 18 Des Weiteren ist der erste Hauptteil der Hessischen Landesverfassung, der die Grundrechte und Staatsziele beinhaltet, deutlich umfangreicher als der Grundrechtsteil des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ausgestaltet. Dahinter steht, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Teilung des Landes nicht auf ewig bestehen sollte, sondern das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als eine Art provisorische Vorverfassung geschaffen wurde.

In der Präambel der Hessischen Landesverfassung heißt es: „in der Überzeugung, dass Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben“.

Um dem Anspruch des demokratischen Gemeinwesens gerecht zu werden, hat die Hessische Verfassung Regelungen über die Freiheit von Information und Meinung, die für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend sind (BVerfGE 62, 230 (247); 128, 226 (266)), aufgenommen. Denn die Freiheit von Information und Meinung ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der das Lebenselement des demokratischen Gemeinwesens ist (BVerfGE 7, 198 (208)). Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Informations- und Meinungsfreiheit ausschließlich im politischen Bereich gewährleistet wird. Auch die unpolitische Information und die private Meinungsäußerung werden vom grundrechtlichen Schutz erfasst (Linek/Jutzi/Hopfe/Jutzi, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, ThürVerf Art. 11 Rn. 4).

II. Die Meinungsfreiheit in der Hessischen Landesverfassung (Art. 11 HV)

Gemäß Art. 11 Abs. 1 S. 1 HV wird die Meinungsfreiheit gewährleistet, die „als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“ gilt (BVerfGE 7, 198 (208)) und damit zu den „vornehmsten Menschenrechten“ zählt (BVerfGE 69, 315 (344)). Der Hessische Verfassungsgesetzgeber hat dabei den Art. 11 HV im ersten Hauptteil der Hessischen Landesverfassung und damit unter der allgemeinen Überschrift „die Rechte des Menschen“ verbrieft. Somit hat sowohl das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als auch die Hessische Landesverfassung die Meinungsfreiheit als Grundrecht ausgestaltet.

Die Meinungsfreiheit steht mit den anderen Kommunikationsfreiheiten, namentlich der Informationsfreiheit und den sogenannten Medialen Freiheiten zur Äußerung und Verbreitung von Meinungen und Nachrichten (Presse und Rundfunk) in einem inneren Zusammenhang (Lindner/Mösl/Wolff/Mösl, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, BV Art. 110 Rn. 2).

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 11 HV erstreckt sich über das Verhältnis vom Einzelnen zum Staat (Art. 11 Abs. 1 S. 1 HV) hinaus auf die Beziehungen der Staatsbürger untereinander (Art. 11 Abs. 1 S. 2 und 3 HV) (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 128).

Gemäß Art. 11 Abs. 1 S. 1 HV hat jedermann das Recht, seine Meinung frei und öffentlich zu äußern.

Als Vorbild für den Art. 11 Abs. 1 S. 1 HV kann der Art. 118 Abs. 1 S. 1 der Weimarer Reichsverfassung (im Folgenden WRV) gesehen werden.

Im Unterschied zu Art. 118 Abs. 1 S. 1 WRV ist Art. 11 Abs. 1 S. 1 HV allerdings kein sogenanntes reines Deutschengrundrecht, sondern richtet sich laut seinem Wortlaut an „jedermann“. Grundrechtsträger ist demzufolge jede natürliche Person unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Alters.

Auch wenn im Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 HV das Wort „verbreiten“ – im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG – fehlt, ergibt sich bereits aus der Zielrichtung der Meinungsfreiheit, dass nicht nur die Meinungsäußerung, sondern vor allem auch das „geistige Wirken“ durch die Meinungsäußerung geschützt sein soll (Lindner/Mösl/Wolff/Mösl, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, BV Art. 110 Rn. 8), sodass der Art. 11 Abs. 1 HV nicht nur das freie und öffentliche Äußern einer Meinung, sondern auch ihre Verbreitung umfasst.

Die Hessische Landesverfassung verzichtet im Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 HV – im Unterschied zum Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 GG – auch auf eine Aufzählung von Möglichkeiten der Meinungsäußerung und -verbreitung (Wort, Schrift und Bild). In diesem Zusammenhang muss aber beachtet werden, dass es sich bei dieser Aufzählung des Art. 5 Abs. 1 GG – aufgrund der nicht abschließenden Aufzählung – lediglich um eine beispielhafte Aufzählung handeln kann (Jarass/Pieroth/Jarass GG Art. 5 Rn. 12). Zu bedenken ist nämlich, dass die Meinungsäußerungsfreiheit nur ihre Wirkungskraft entfalten kann, wenn sie sich auf alle Formen der Meinungsäußerung bezieht (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 129).

Demnach erstreckt sich die Freiheit der Meinung nicht nur auf ihren Inhalt, sondern auch auf die Form und die Mittel der Meinungsäußerung und ihrer Verbreitung (BVerfGE 60, 234 (241); Lindner/Mösl/Wolff/Mösl, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, BV Art. 110 Rn. 8). Voraussetzung ist allerdings, dass die Meinung als solche verständlich bzw. erkennbar ist (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 91)). So sind bspw. auch das Tragen einer Plakette (BVerfGE 71, 108 (113)) oder Meinungsäußerungen in Druckwerken (BVerfGE 85, 1 (12)) von der Freiheit der Meinung gedeckt.

- 30 Weiterhin beinhaltet Art. 11 Abs. 1 HV – wie auch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG – die Freiheit, seine Meinung nicht äußern zu müssen. Diese Freiheit wird als sogenannte negative Meinungsfreiheit bezeichnet.
- 31 Der Begriff der Meinung ist grundsätzlich weit zu verstehen (BVerfGE GRUR 1986, 382 (386)). Der Begriff Meinung umfasst alle Äußerungen, die durch die Elemente der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens geprägt sind (BVerfGE GRUR 1986, 382 (386)). Für die Meinungsqualität ist unerheblich, ob die Äußerung seriös oder unseriös, wahr oder unwahr, emotional oder rational begründet ist (BVerfG NJW 1983, 1415 (1415); BVerfGE 124, 300 (320)). Geschützt ist sowohl die öffentliche als auch die private Meinungsäußerung, wobei Art. 11 Abs. 1 S. 1 HV die öffentliche Meinungsäußerung nur deshalb unter den besonderen Schutz der Landesverfassung stellt, da die aus ihr resultierende Freiheit der Diskussion einen unverzichtbaren Bestandteil der Demokratie darstellt (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 129).
- 32 Auch die sog. Tatsachenbehauptungen sind geschützt, sofern sie der Meinungsbildung dienen oder Voraussetzung für die Bildung von Meinungen sind (BVerfG NJW 1996, 1529).
- 33 Allerdings sind erwiesene oder bewusste unwahre Tatsachenbehauptungen anders zu bewerten (Beispiel: BVerfGE 90, 241 – Ausschwitzlüge). Die bewusste unrichtige Information ist unter dem Blickwinkel der Meinungsfreiheit kein schützenswertes Gut (BVerfGE 61, 1 (8); 90, 1 (5)). Der Grund dafür ist, dass sie der „verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgabe zutreffender Meinungsbildung nicht dienen kann“ (BVerfG NJW 1980, 2072 (2073)).
- 34 Kommerzielle Meinungsäußerungen sind jedoch insoweit von der Meinungsfreiheit gedeckt, sofern sie einen „wertenden, meinungsbildenden Inhalt“ haben oder der Bildung von Meinungen nützlich sind (BVerfGE 30, 336 (352); 71, 162 (175); 95, 173 (182)).
- 35 Nach Art. 11 Abs. 1 S. 2 HV darf das Recht auf Meinungsfreiheit nicht durch ein Dienstverhältnis beschränkt werden. Weiterhin darf niemandem ein Nachteil entstehen, wenn das Recht auf Meinungsfreiheit ausgeübt wird. Der Vorläufer zu Art. 11 Abs. 1 S. 2 HV findet sich in der Weimarer Reichsverfassung in Art. 118 Abs. 1 S. 2 WRV.
- 36 Art. 11 Abs. 1 S. 2 HV beinhaltet einen Fall der Drittwirkung. Art. 11 Abs. 1 S. 2 HV schützt den Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber. Im Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis hat der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber eine sozial schwächere Stellung inne, sodass die Gefahr besteht, innerhalb eines Arbeitsverhältnisses in seiner Meinungsfreiheit beschränkt zu werden (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 92).
- 37 Für den Beamten hat der Art. 11 Abs. 1 S. 2 HV keine Bedeutung, da der Dienstherr des Beamten ohnehin unmittelbar an Art. 11 HV gebunden ist (Lindner/Mösdl/Wolff/Mösdl, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, BV Art. 110 Rn. 8).
- 38 Nach Art. 11 Abs. 1 S. 3 HV kann ein Dienstverhältnis gelöst werden, wenn die vereinbarte Tätigkeit einer bestimmten politischen, religiösen oder weltanschaulichen Richtung dienen soll und ein Beteiligter davon abweicht. Eine derartige Tätigkeit üben bspw. Redakteure von Zeitungen bestimmter politischer Richtungen, Sekretäre bestimmter Parteien, Angestellte religiöser oder weltanschaulicher Vereinigungen aus (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 129). Art. 11 Abs. 1 S. 3 HV beschäftigt sich also mit Dienstverhältnissen in sogenannten Tendenzbetrieben, bildet für diese eine Ausnahme und stellt einen Vorgriff auf den Tendenzschutz des § 118 des Betriebsverfassungsgesetzes dar (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (151)). Art. 11 Abs. 1 S. 3 HV hat kein Vorbild in der Weimarer Reichsverfassung.
- 39 Des Weiteren ist gem. Art. 11 Abs. 2 HV die Pressezensur unstatthaft. Das Zensurverbot bezieht sich nur auf das Verbot der Vorzensur, sodass keine geistige Äußerung von einer vorherigen staatlichen Überprüfung oder Genehmigung abhängig gemacht werden darf (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 130). Die Hessische Landesverfassung beschränkt sich lediglich auf das Verbot der Pressezensur. Auch schon in Art. 118 Abs. 2 S. 1 WRV gab es das Verbot der Zensur. Im Unterschied zur Hessischen Landesverfassung handelte es sich bei der Weimarer Reichsverfassung um ein Zensurverbot im Allgemeinen und nicht nur bezüglich der Presse.

III. Die Informationsfreiheit in der Hessischen Landesverfassung (Art. 13 HV)

- 40 Neben der Meinungsfreiheit in Art. 11 HV gewährleistet die Hessische Landesverfassung in Art. 13 HV die Informationsfreiheit. Dabei ist zu bedenken, dass die Informationsfreiheit kein bloßer Bestandteil des Rechts der freien Meinungsäußerung und -verbreitung ist (BVerfG NJW 1970, 235 (236)). Die Freiheit der Information gem. Art. 13 HV steht vielmehr als gleichwertiger Partner neben der Meinungsfreiheit nach Art. 11 HV (BVerfGE 27, 71 (Ls. 1)). Dabei besteht zwischen der Informationsfreiheit und der Meinungsfreiheit ein enger Zusammenhang. Die Äuße-

rung einer Meinung und ihre Verbreitung, die durch die Meinungsfreiheit garantiert wird, setzt als zwingende Konsequenz auch die Existenz der Freiheit voraus, diese geäußerte und verbreitete Meinung zu empfangen (Lindner/Mösl/Wolff/Mösl, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, BV Art. 112 Rn. 1). Die Informationsfreiheit kann aber auch als notwendige Voraussetzung der Meinungsfreiheit gesehen werden. Nur die jedermann frei zugängliche Information ermöglicht eine Meinung, die aufgrund eines eigenen Urteils und nicht aufgrund oktroyierter Autorität gebildet wurde, sodass die Freiheit der Information als notwendige Grundlage für die Möglichkeit einer freien Meinungsbildung und -äußerung angesehen werden kann (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 91). Somit ist die Freiheit der Information die notwendige Grundlage der „individuellen und sozialen Weiterentwicklung“ (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 13 133). Folglich ist auch die Informationsfreiheit ein zwingender Bestandteil der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

Im Unterschied zu der in Art. 11 HV gewährleisteten Meinungsfreiheit gibt es bei Art. 13 HV keine Anlehnung an Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung. In der Weimarer Reichsverfassung existierte nämlich keine gesetzlich verankerte Freiheit der Information. 41

Anlass für die selbständige verfassungsrechtliche Gewährleistung der Informationsfreiheit waren die Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Regime, in dem Informationsbeschränkungen und staatliche Abhörverbote für ausländische Rundfunksender herrschten (BVerfGE NJW 1970, 235 (236)). Demzufolge ist die Informationsfreiheit ein Abwehrrecht gegen staatliches Eingreifen in die Freiheit der Information. 42

Nach Art. 13 HV hat jedermann das Recht, sich frei auf allen Gebieten des Wissens und der Erfahrung sowie über die Meinung anderer durch den Bezug von Druckerzeugnissen, das Abhören von Rundfunksendern oder auf sonstige Weise zu unterrichten. 43

Die Informationsfreiheit ist somit in der Hessischen Landesverfassung als sog. „Jedermannsrecht“ ausgestaltet. Grundrechtsträger ist demzufolge jede natürliche Person, die sich informieren möchte, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Alters. 44

Die in Art. 13 HV gewährleistete Informationsfreiheit schützt nach ihrem Wortlaut die freie Unterrichtung. Darunter ist nicht nur „aktives Handeln“ zur Beschaffung von Informationen, sondern auch die „schlichte Entgegennahme von Informationen“ zu fassen (BVerfGE 27, 71 (Ls. 3); 103, 44 (60)). 45

Die Informationsfreiheit bezieht sich gleichermaßen auf Tatsachen und Meinungen, auf private und öffentliche Angelegenheiten (BVerfGE 27, 71 (81)). 46

Allerdings resultiert aus der Informationsfreiheit kein „Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle“, da „erst nach Eröffnung der allgemeinen Zugänglichkeit der Schutzbereich der Informationsfreiheit durch einen Grundrechtseingriff betroffen sein kann“ (BVerfGE 103, 44 (Ls. 1)). 47

Weiterhin ist gem. Art. 13 HV auch die sogenannte negative Informationsfreiheit gewährleistet, also die „Freiheit vor aufgedrängter Information“ (Jarass/Pieroth/Jarass GG Art. 5 Rn. 25). 48

IV. Die Wissenschafts- und Kunstfreiheit in der Hessischen Landesverfassung (Art. 10 HV)

Die Hessische Landesverfassung beschäftigt sich in Art. 10 mit der Freiheit von Wissenschaft und Kunst und ihrer Verbreitung. Art. 10 HV stellt damit einen weiteren Ausfluss der Informations- und Meinungsfreiheit in der Hessischen Landesverfassung dar, wobei bspw. in der künstlerischen Betätigung neben der schöpferischen Gestaltung auch immer untrennbar die „Eindrücke, Erfahrungen und Erlebnisse“ des Schaffenden „durch das Medium einer bestimmten Formsprache zu unmittelbarer Anschauung“ gebracht werden (BVerfGE 67, 213 (226)). 49

Nach dem Wortlaut des Art. 10 HV darf niemand in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden. 50

Demzufolge schützt Art. 10 HV „jede staatliche Bevormundung, Lenkung oder Beeinträchtigung künstlerischer und wissenschaftlicher Betätigung“, sodass konsequenterweise alle Äußerungen, die nicht wissenschaftlicher oder künstlerischer Natur sind, von Art. 10 HV nicht umfasst sind (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 10, 88). 51

Art. 10 HV schützt sowohl die geistigen Tätigkeiten als auch deren Inhalte vor staatlichen Eingriffen (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 10, 125). 52

Während das Bundesverfassungsgericht den Wissenschaftsbegriff als einen ernsthaften Versuch zur Ergreifung der Wahrheit einordnet (BVerfGE 90, 1 (12)), wird aufgrund der „Unmöglichkeit Kunst generell zu definieren“ mit einem offenen Kunstbegriff gearbeitet (BVerfGE 67, 213 (225)). 53

Dabei schützt die Hessische Landesverfassung nicht nur den künstlerischen oder wissenschaftlichen Schaffungsprozess, sondern gewährleistet auch das an den Schaffungsprozess anknüpfende 54

Verbreiten, sodass neben dem sogenannten „Werkbereich“ auch der sogenannte „Wirkbereich“ geschützt ist (BVerfGE 67, 213 (224)). Somit ist als notwendige Konsequenz nicht nur der Schöpfer selbst Grundrechtsberechtigt, sondern auch derjenige, der das Geschaffene verbreitet und somit allgemein zugänglich macht (BVerfGE 30, 173 (191)), sodass die „Ausstrahlungswirkung dieser Verfassungsbestimmung“ auch diejenigen Kommunikationsmedien erfasst, die durch „Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung eine unentbehrliche Mittlerfunktion“ innehaben (BVerfGE 36, 321 (331)).

- 55 Nach Art. 5 Abs. 3 GG sind die Kunst, Wissenschaft und Lehre frei. Im Unterschied zu Art. 5 Abs. 3 GG hat der Landesverfassungsgeber bei der Schaffung des Art. 10 HV auf eine derartige allgemeine Garantie verzichtet. Der Verzicht auf eine allgemeine Garantie iSv Art. 5 Abs. 3 GG begründete der Landesausschuss der Verfassungsberatenden Landesversammlung damals mit Blick auf die Haltung einiger Universitätsprofessoren in der nationalsozialistischen Zeit (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (151)). Das Grundgesetz gewährleistet allerdings ebenfalls nicht die totale Lehrfreiheit, sondern schränkt die Lehrfreiheit dahingehend ein, dass sie den Bestand der freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht antasten darf (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 10, 125).

V. Die Schranken der hessischen Meinungs- und Informationsfreiheit nach der Hessischen Landesverfassung und dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

- 56 Im Unterschied zu Art. 118 WRV fehlt ein Vorbehalt zugunsten der allgemeinen Gesetze sowohl in Art. 10 und Art. 11 als auch in Art. 13 HV (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (153)).
- 57 Allerdings finden sich in der Hessischen Landesverfassung als Grenzen und als Sicherung dieser Freiheiten der Art. 17 HV und der Art. 18 HV.
- 58 Gemäß Art. 18 HV kann sich auf das Recht der freien Meinungsäußerung, der Verbreitung wissenschaftlicher oder künstlerischer Werke und der freien Unterrichtung nicht berufen, wer Gesetze zum Schutz der Jugend verletzt. Die Gesetze zum Schutz der Jugend bilden somit eine Einschränkung der hessischen Freiheit von Meinung und Information.
- 59 Des Weiteren findet sich in der Hessischen Landesverfassung Art. 17 HV. Gemäß Art. 17 Abs. 1 HV kann sich auf das Recht der freien Meinungsäußerung und auf das Recht der Verbreitung wissenschaftlicher oder künstlerischer Werke nicht berufen, wer den verfassungsmäßigen Zustand angreift oder gefährdet.
- 60 Folglich findet Art. 10 und 11 HV seine Begrenzung dort, wo der „verfassungsmäßige Zustand“ angegriffen oder gefährdet wird.
- 61 Im Zusammenhang mit Art. 17 Abs. 1 HV ist allerdings Art. 18 GG zu beachten.
- 62 Art. 18 GG ist ebenso wie Art. 21 GG „Ausdruck des bewussten verfassungspolitischen Willens zur Lösung des Grenzproblems der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung“ (BVerfGE 10, 118 (119)).
- 63 Nach Art. 18 GG verwirkt nämlich derjenige, der unter anderem die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Lehrfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) zum Kampfe gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung missbraucht, diese Grundrechte.
- 64 Demnach lässt das Grundgesetz die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichteten politischen Meinungsäußerungen nur außerhalb der eigenen Gefährdung zu, wobei das Grundgesetz für den „Missbrauch des Rechts der freien politischen Betätigung zum Kampf gegen die freiheitliche Demokratie schwere Sanktionen androht, zugleich aber durch besondere Rechtsgarantien dafür sorgt, dass diese nicht leicht hin verhängt werden können“ (BVerfGE 10, 118 (123)). „Dieses wohlausgewogene System darf nicht dadurch durchbrochen werden, dass neben der bundesverfassungsrechtlichen Regelung für den gleichen Tatbestand des Missbrauchs noch weitere gleichartige Sanktionen von einem Landesgesetzgeber angedroht werden, deren Verhängung überdies einer spezifisch politischen Stelle übertragen wird“ (BVerfGE 10, 118 (123)).
- 65 Dem Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ des Grundgesetzes entspricht in der Hessischen Landesverfassung der Begriff des „verfassungsrechtlichen Zustandes“, unter dem der grundlegende in der Hessischen Landesverfassung und im Grundgesetz Gestalt gewordene Zustand politischer Einheit und Ordnung zu verstehen ist und in der verfassungsgemäßen Ordnung konkretisiert wird (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Vor Art. 17, 141).
- 66 Im Vergleich des Art. 18 GG mit Art. 17 HV wird deutlich, dass Art. 18 GG dem Art. 17 HV nicht entgegensteht. Während der Wortlaut des Art. 17 HV die Ausübung des Grundrechts für den konkreten Tatbestand suspendiert, das Grundrecht aber für sich bestehen lässt, spricht Art. 18 GG ganz allgemein von der Verwirkung der Grundrechte, die eine Art politische Ächtung zum

- Schutz gegen weiteren Missbrauch von Grundrechten darstellt (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 17, 146).
- Art. 18 GG schließt demnach nicht aus, dass dem Betroffenen die Berufung auf ein Grundrecht im Einzelfall versagt werden kann (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (153)).
- Allerdings werden gem. Art. 18 S. 2 GG diese Verwirkung und ihr Ausmaß durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen. Ob die Voraussetzungen von Art. 17 Abs. 1 HV vorliegen, entscheidet nach Art. 17 Abs. 2 HV der Staatsgerichtshof.
- Demgemäß liegt ein Widerspruch zwischen den Grundrechtsbestimmungen des Art. 17 Abs. 2 HV einerseits und Art. 18 S. 2 GG andererseits vor. Dabei ist zu beachten, dass die Bestimmung der Hessischen Landesverfassung von der ranghöheren Bestimmung des Grundgesetzes verdrängt wird und gem. Art. 31 GG aufgehoben wird (StGH Hess Wiesbaden NJW 1951, 734 (734)). Somit verbleibt die Kompetenz des Verwirkungsausspruchs beim Bundesverfassungsgericht.
- Sofern es nicht um den Schutz der Jugend oder der freiheitlich-demokratischen Grundordnung geht, ergeben sich Grundrechtsschranken aus den Grenzen des sogenannten allgemeinen Freiheitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 HV (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (153)).
- Gemäß Art. 2 Abs. 1 S. 2 HV darf der Mensch tun und lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt oder die verfassungsmäßige Ordnung des Gemeinwesens nicht beeinträchtigt.
- Damit bilden „die Rechte anderer“ und „die verfassungsgemäße Ordnung des Gemeinwesens“ eine allgemeine Schranke, die damit auch für die Art. 10, 11 und 13 HV zu berücksichtigen bleibt.
- Im Vergleich mit dem Grundgesetz zeigt sich, dass sowohl „die Rechte anderer“ als auch „die verfassungsgemäße Ordnung“ als Teil der sogenannten Schrankentrias nach Art. 2 Abs. 1 GG anzusehen sind.
- Außerdem zeigt Art. 5 Abs. 2 GG als Schranke die Vorschriften der allgemeinen Gesetze auf. Dabei gilt Art. 5 Abs. 2 GG als ranghöhere Norm natürlich auch für die rangniedrigere Hessische Landesverfassung.

VI. Das Verhältnis der Bestimmungen der Hessischen Landesverfassung zum Grundgesetz

- Nur gültiges Landesverfassungsrecht kann Wirkung in der Praxis entfalten. Der Gesetzestext der Hessischen Landesverfassung ist – seit ihrem Bestehen – lediglich fünfmal geändert worden, wobei Verfassungsänderungen in Hessen nach Art. 123 HV außer einer absoluten Mehrheit der Landtagsabgeordneten noch eine Volksabstimmung voraussetzt (Mayer/Stolleis/Schmidt, Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Aufl. 1999, 37).
- Gemäß Art. 31 GG bricht Bundesrecht Landesrecht. Allerdings kommt Art. 31 GG im Landesverfassungsrecht nur bei Unvereinbarkeit der Landesverfassung mit dem Grundgesetz zur Anwendung, nicht aber bei gleichem Wortlaut oder inhaltlicher Übereinstimmung (BVerfGE 36, 342 (366)). Die inhaltliche Übereinstimmung umfasst dabei die „inhaltliche Deckungsgleichheit“ und die darüberhinausgehende Regelung, die nur dem Grundgesetz noch nicht widerspricht (Mayer/Stolleis/Schmidt, Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Aufl. 1999, 38).
- Gemäß Art. 142 GG bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1–18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten.
- Fraglich erscheint, ob Landesgrundrechte neben Bundesgrundrechten wirksam bleiben, wenn sie nicht übereinstimmend iSv Art. 142 GG sind. Anerkannt ist allerdings, dass weitreichenderes Landesverfassungsrecht wirksam bleibt, was sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 142 GG durch den Hinweis auf Art. 31 GG ergibt (Mayer/Stolleis/Schmidt, Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Aufl. 1999, 38). Somit kann das Landesverfassungsrecht über den Grundrechtsschutz des Grundgesetzes inhaltlich hinausgehen. Gegenteilig verhält es sich jedoch, wenn der gewährleistete Schutz des Grundrechts über den des Landesgrundrechts hinausgeht.
- Das Verbot der Zensur wird sowohl im Grundgesetz als auch in der Hessischen Landesverfassung benannt. Nach Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG findet eine Zensur nicht statt. Demnach darf keine „geistige Kundgebung“ einer vorherigen staatlichen Überprüfung oder Erlaubnis unterzogen werden (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11 S. 130). Im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG, der die Zensur im Allgemeinen verbietet, befasst sich der Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 HV lediglich mit dem Verbot der Pressezensur, sodass nach Art. 11 Abs. 2 HV ausschließlich die geistigen Kundgebungen der Presse vor einer vorherigen staatlich Einflussnahme geschützt werden. Demzufolge geht der allgemeine Zensurschutz des Grundgesetzes über den der Hessi-

schen Landesverfassung hinaus. Mithin verdrängt der ranghöhere Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG den Art. 11 Abs. 2 HV.

C. Die Presse- und Rundfunkfreiheit in der Hessischen Verfassung

- 80 Zunächst ist festzustellen, dass die Freiheit von Presse und Rundfunk einen wichtigen Bestandteil einer funktionierenden Demokratie und damit einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung darstellt (BVerfG NJW 1966, 1603 (1604)). Vor allem die Möglichkeit der schnellen Veröffentlichung und Verbreitung von Nachrichten und Meinungen und der damit verbundene Möglichkeit, eine große Zahl von Menschen zu informieren und geistig zu beeinflussen, macht die Wichtigkeit der Wirkkraft von Presse und Rundfunk aus (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG Einl. 21).
- 81 Ähnlich wie die politischen Parteien, die gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, dienen Presse und Rundfunk als primäre Informationsquelle der Deutschen Bevölkerung und tragen dementsprechend als notwendige Konsequenz der Meinungsbildung im Allgemeinen bei (BVerfGE 20, 162 (174)).
- 82 Daneben wird in einer repräsentativen Demokratie mithilfe der Freiheit von Presse und Rundfunk eine ständige Verbindung und Kontrolle des Staates durch unzensurierte und freie Information der Bevölkerung geschaffen (BVerfGE 20, 162 (174)).
- 83 In der Bundesrepublik Deutschland herrscht eine freiheitlich-demokratische Grundordnung. Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG soll alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen. Eine derartige Ausübung, die gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung vollzogen wird, kann nur durch die Möglichkeit der Nutzung unzensurierter und damit freier Informationsquellen und der daraus resultierenden öffentlichen Meinungsbildung erfolgen.
- 84 Neben der Aufgabe der öffentlichen Meinungsbildung steht der Auftrag, die Sichtweisen und Stimmungen der Bevölkerung gegenüber der Regierung und dem Parlament wiederzugeben und somit diese auch zu repräsentieren (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG Vor zu §§ 1 ff., 24).
- 85 Diese „öffentliche Aufgabe“ kann denklogisch nicht von der „staatlichen Gewalt“ übernommen werden, sodass die freie Bildung von Presse- und Rundfunkunternehmen notwendige Voraussetzung ist, um in „geistiger und wirtschaftlicher“ Art und Weise untereinander konkurrieren zu können (BVerfGE 66, 116 (133)).
- 86 Die Wichtigkeit von Presse und Rundfunk für eine funktionierende freiheitlich-demokratische Grundordnung erkannte schließlich der Grundrechtsgesetzgeber und schuf in Anbetracht dessen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.
- 87 Gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG werden die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet. Somit weicht der Grundgesetzgeber in Art. 5 Abs. 2 S. 2 GG von Art. 118 WRV durch eine gesonderte Gewährleistung der Freiheit von Presse, Rundfunk und Film ab (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (152)).
- 88 Dabei entspricht die Funktion dieser Freiheiten in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ihrer „verfassungsrechtlichen Stellung“ (BVerfGE 66, 116 (133)). Diese Stellung erschöpft sich nicht in der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit der Meinung, sondern gewährleistet über die Meinungsfreiheit hinaus die „institutionelle Eigenständigkeit“ von der Informationsbeschaffung bis zur „Verbreitung der Nachricht und Meinung“ (BVerfGE 10, 118 (121)).
- 89 Darüber hinaus findet nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG keine Zensur statt. Weiterhin ist festzustellen, dass gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG keine Unterscheidung und Wertung zwischen seriöser oder unseriöser Berichterstattung getätigt wird (BVerfGE 34, 269 (283)).
- 90 Eine eigenständige Presse- und Rundfunkfreiheit, wie sie in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet wird, sucht man in der Hessischen Landesverfassung vergeblich.
- 91 Die Hessische Landesverfassung befasst sich lediglich in Art. 11 Abs. 2 HV mit dem Verbot der Pressezensur sowie in Art. 13 HV mit dem Recht, sich über die Meinung anderer durch den Bezug von Druckerzeugnissen, das Abhören von Rundfunksendern oder auf sonstige Weise frei zu unterrichten, sodass sie mittelbar durch Art. 11 und 13 in der Hessischen Landesverfassung geschützt werden (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 92).
- 92 Art. 11 Abs. 2 HV hat allerdings durch die weitergehende Regelung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG seine Geltung verloren (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 92).
- 93 Auch der Weimarer Reichsverfassung fehlte eine eigenständige Presse- und Rundfunkfreiheit. Ein Grund dafür mag sein, dass sowohl in der Hessischen Landesverfassung als auch in der Weimarer

Reichsverfassung die Presse- und Rundfunkfreiheit als Bestandteil der Meinungsfreiheit dieser unterfallen (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (152)).

D. Das Hessische Presse- und Rundfunkgesetz

Die Hessische Verfassung bestimmt – wie andere Verfassungen – an vielen Stellen (zB Art. 34 S. 2 HV oder Art. 37 Abs. 3 HV), dass nähere Regelungen zu treffen Aufgabe des Gesetzgebers sei (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (154)). Die Gesetzgebung dient der „Ausführung der Verfassung“ dort, wo sie einen Verfassungsauftrag erfüllen, wobei nur das Verfassungsrecht im förmlichen Sinne gemeint ist (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (154)).

Sofern der Landesgesetzgeber lediglich die Ermächtigung zum Handeln hat, ist es seine Aufgabe, den „Richtungsvorgaben der Verfassung“ nachzukommen, sodass auch „Regelungen, die nicht die Erfüllung einer erzwingbaren verfassungsrechtlichen Pflicht“ darstellen, als „Ausführungen der Verfassung“ zu bewerten sind (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (154)).

Genäß Art. 75 GG, der im Rahmen der Förderalismusreform aufgehoben wurde, hatte der Bund das Recht, Rahmenvorschriften auch über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu erlassen. Durch die Förderalismusreform fallen in die Kompetenzen der Länder die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zurück, sodass der Landesgesetzgeber die Ermächtigung der Gesetzgebung innehat.

Die Meinungsfreiheit gem. Art. 11 HV und die Informationsfreiheit nach Art. 13 HV werden durch das Hessische Gesetz über Freiheit und Recht der Presse (Hessisches Pressegesetz), das Gesetz über den Hessischen Rundfunk sowie durch das Hessische Privatrundfunkgesetz weiter konkretisiert. Gleichzeitig werden damit sowohl die Hessische Informations- und Meinungsfreiheit als auch die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefestigt.

I. Das Hessische Pressegesetz

1. Die Entstehung des Hessischen Pressegesetzes

Für die Presse gelten die **Pressegesetze** bzw. **Landesmediengesetze** der einzelnen Bundesländer. In Hessen ist die Pressefreiheit im Hessischen Gesetz über Freiheit und Recht der Presse (Hessisches Pressegesetz) geregelt.

Die Entwicklung des Hessischen Pressegesetzes nahm seinen Anfang nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Am 6.10.1948 forderte die amerikanische Militärregierung mit einem Schreiben die Hessische Landesregierung auf, ein Pressegesetz vorzubereiten (Roerber/Alberding, Recht der Presse, 1966, 9) mit dem Ziel, die bis dahin von der amerikanischen Militärregierung praktizierte Vergabe von Lizenzen für die Herstellung und Herausgabe von Zeitungen (Lizenzpresse) durch die Schaffung einer freien Presse abzulösen (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG Einl. 22).

Der Anwendungsbereich dieses Pressegesetzes sollte sich auf alle Druckerzeugnisse in Hessen erstrecken und die in Art. 11 und 13 HV zum Ausdruck kommenden Grundsätze berücksichtigen (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (154)).

Dass sich das Pressegesetz auf alle Druckerzeugnisse erstrecken sollte, lässt sich aus der geschichtlichen Entwicklung der Presse herleiten. Im Jahre 1450 stellte Gutenberg die ersten Druckerzeugnisse her und eröffnete damit die bis dahin ungeahnte Möglichkeit, Nachrichten und Meinungen schnell zu veröffentlichen und zu verbreiten (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG Einl. 21).

Am 25.2.1949 brachte die Hessische Landesregierung schließlich einen Entwurf des Pressegesetzes in den Hessischen Landtag ein (LT-Drs. Abt. I Nr. 1078 der ersten Wahlperiode). Am 4.5.1949 wurde das Hessische Pressegesetz in dritter Lesung verabschiedet (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG Einl. 22).

Allerdings beanstandete die amerikanische Militärregierung das am 4.5.1949 verabschiedete Hessische Pressegesetz, da die amerikanische Militärregierung unter anderem in § 10 des damaligen Hessischen Pressegesetzes, der das Recht auf Gegendarstellung enthielt, eine Beschränkung der Pressefreiheit sah (Roerber/Alberding, Recht der Presse, 1966, 9).

Nach Anpassung der bedenkenträchtigen Stellen wurde das Hessische Pressegesetz schließlich am 15.6.1949 vom Hessischen Landtag in vierter Lesung beschlossen und am 23.6.1949 verkündet (GVBl. 75).

Folglich war das Hessische Pressegesetz das erste Gesetz über die Freiheit der Presse nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 und löste damit im Landesbereich das alte Reichspressegesetz

- aus dem Jahre 1874 (RGBl. 65) ab (Roeber/Alberding, Recht der Presse, Vorwort). Kurze Zeit später – am 3.10.1949 – erging auch in Bayern ein Gesetz über die Freiheit der Presse.
- 107 Allerdings ist zu bedenken, dass sowohl das Hessische Pressegesetz als auch das Bayerische Pressegesetz vor dem ersten Zusammentreten des Deutschen Bundestages am 7.9.1949 erlassen worden sind.
- 108 Gemäß Art. 75 GG, der im Rahmen der Föderalismusreform aufgehoben wurde, hatte der Bund das Recht, Rahmenvorschriften auch über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu erlassen.
- 109 Der Bundesgerichtshof hat allerdings klargestellt, dass die Länder bis zum Zusammentritt des Bundestages auch auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung neues Recht schaffen oder bestehendes Recht abändern konnten (BGH NJW 1955, 270 (270)). Dies ergebe sich für die Länder aus Art. 2 der Prokl. 2 und der Prokl. 4 der Militärregierung, im Übrigen aber auch allgemein aus Art. 125 Ziff. 2 GG (BGH NJW 1955, 270 (271); BVerfGE 2, 237 (251)).
- 110 Eine Änderung des Hessischen Pressegesetzes fand bereits am 25.10.1958 statt (GVBl. S. 152). Diese Änderung des Hessischen Pressegesetzes beruht auf den Arbeitsergebnissen einer Kommission, die vom Hessischen Ministerpräsidenten aufgrund einer Beschlagnahmeaktion gegen mehrere Zeitungen im Bundeswahlkampf 1957 zusammengestellt war (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (155)). Diese Kommission befasste sich vor allem mit dem Recht der Pressebeschlagnahme und dem Recht der Gegendarstellung (Roeber/Alberding, Recht der Presse, 1966, 9). Diese Kommission setzte sich aus Universitätsprofessoren, Verlegern, Journalisten, Staatsanwälten und Ministerialbeamten zusammen (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG Einl. 22). Das Ergebnis der Novellierung des Hessischen Pressegesetzes vom 25.10.1958 war, dass das Beschlagnahmerecht durch die „Aufzählung abschließender Beschlagnahmegründe“ eingeschränkt und somit die Beschlagnahme von Druckwerken zugunsten der Presse erschwert wurde. Weiterhin wurde eine Entschädigungspflicht bei „ungerechtfertigter Pressebeschlagnahme“ eingeführt (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (155)). Auf der anderen Seite wurde das Gegendarstellungsrecht zugunsten eines jeden Einzelnen geändert (Roeber/Alberding, Recht der Presse, 1966, 9).
- 111 Durch Änderung vom 1.3.1966 wurde das Hessische Pressegesetz auf Rundfunk und Fernsehen ausgedehnt (Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 93).
- 112 Festzuhalten ist, dass das Hessische Pressegesetz entscheidenden Einfluss auf die Weiterentwicklung des Presserechts in der Bundesrepublik Deutschland ausgeübt hat. Die im Hessischen Pressegesetz zum Ausdruck kommenden Gedanken galten schließlich als Vorbild für den Modellentwurf der Länder vom 10.1.1963, der von einer Kommission der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder ausgearbeitet worden ist (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG Einl. 23). Dieser Modellentwurf diente wiederum als Orientierung für die Schaffung eigener Pressegesetze in den übrigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland.

2. Die Freiheit der Presse und ihre Abgrenzung zur Meinungsfreiheit

- 113 Das Hessische Pressegesetz hat die Wahrung der Freiheit der Presse zum Inhalt. Dabei sieht das Hessische Pressegesetz – im Unterscheid zur Hessischen Landesverfassung – die Freiheit der Presse nicht lediglich als „Unterfall“ der Meinungsfreiheit aus Art. 11 HV an, sondern wird der Stellung der Presse nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und der darin enthaltenen „Institutionalisierung der Presse“ gerecht (Groß, FS 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 151 (156)).
- 114 In §§ 1 und 2 beschäftigt sich das Hessische Pressegesetz mit der Pressefreiheit.
- 115 Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 HPresseG wird zunächst die Freiheit der Presse betont. Allerdings enthält das Hessische Pressegesetz – wie auch schon das Reichspressegesetz aus dem Jahre 1874 – keine Legaldefinition der Begriffe „Presse“ oder „Pressefreiheit“, wodurch einerseits der Gefahr der Kollision mit der verfassungsrechtlich verankerten Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gebannt, andererseits die Weiterentwicklung dieser Begriffe durch Wissenschaft und Praxis geebnet wurde (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG § 1, 27).
- 116 Gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 HPresseG ist die Presse befugt, sich Nachrichten aus dem In- und Ausland zu beschaffen und sie zu veröffentlichen, Druckwerke herzustellen und zu verbreiten.
- 117 Demnach umfasst der Begriff der Presse alle zur Verbreitung an die Allgemeinheit bestimmten Druckwerke unabhängig ihrer Art, sodass beispielsweise neben der Tageszeitung auch das Buch oder das Plakat unter den Begriff der Presse zu subsumieren wären (BVerfGE 92, 28 (35); Linck/Jutzi/Hopfe/Jutzi, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, ThürVerf Art. 11 Rn. 29).
- 118 Wenn man sich allerdings die besondere Verantwortung und Aufgabe der Presse in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung vor Augen führt, so bleibt festzustellen, dass nicht alle

Druckerzeugnisse dieser besonderen Stellung der Presse gerecht werden können, wobei zudem diese besondere öffentliche Aufgabe der Presse durch die Institutionalisierung der Presse in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG unterstrichen wird. (Lindner/Mösl/Wolff/Mösl, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, BV Art. 111 Rn. 2).

Allerdings sind nach § 4 Abs. 1 HPresseG Druckwerke im Sinne dieses Gesetzes alle Druckwerke sowie alle anderen zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift und von Musikalien mit oder ohne Text oder Erläuterungen. 119

Unberücksichtigt bleibt der Inhalt der Druckwerke, sodass reine Tatsachenmitteilungen ebenso vom Schutzbereich erfasst werden wie die Verbreitung von Meinungen (Linck/Jutzi/Hopfe/Jutzi, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, ThürVerf Art. 11 Rn. 31). 120

Wie in § 2 des Reichspressegesetzes geht der Begriff des Druckwerks in § 4 HPresseG somit weit über eine enge Betrachtungsweise hinaus, sodass das Hessische Pressegesetz unter den Begriff der Presse – ebenso wie die Hessische Landesverfassung und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – jede Tätigkeit, die auf die Herstellung und Verbreitung von Druckwerken gerichtet ist, fasst (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG § 1, 27). 121

Die Pressefreiheit gewährleistet die „institutionelle Eigenständigkeit der Presse“, sich ungehindert Informationen zu beschaffen, bis hin zur „Verbreitung der Nachricht und Meinung“, sodass die Freiheit der Presse nicht bloß als Unterfall der Meinungsfreiheit angesehen werden kann (BVerfGE 62, 230 (243)). Wäre es lediglich um die Sicherstellung des grundrechtlichen Schutzes der „gedruckten Meinung“ im Speziellen gegangen, hätte es im Übrigen einer „eigenen Garantie der Pressefreiheit“ nicht bedurft (BVerfGE 85, 1 (11)). 122

Im Rahmen der Pressefreiheit „geht es um die einzelne Meinungsäußerung übersteigende Bedeutung der Presse für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung“ (Linck/Jutzi/Hopfe/Jutzi, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, ThürVerf Art. 11 Rn. 33), was wiederum die geistige und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Presse voraussetzt. 123

Auf die Erlaubnis einer bestimmten Äußerung oder ob ein Dritter eine für ihn nachteilige Äußerung hinzunehmen hat, ist unabhängig des „Verbreitungsmediums“ keine Frage der Pressefreiheit (BVerfGE 85, 1 (13)). Aufgrund dessen erstreckt sich der Schutz der Pressefreiheit „vor allem auf die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit die Presse ihre Aufgaben im Kommunikationsprozess erfüllen kann“, sodass der Schutzbereich der Pressefreiheit berührt ist, „wenn es um die im Pressewesen tätigen Personen in Ausübung ihrer Funktion, um ein Presseergebnis selbst, um seine institutionell-organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie um die Institution einer freien Presse überhaupt geht“ (BVerfGE 85, 1 (13)). Die Freiheit der Presse gewährleistet mithin die „massenkommunikative Vermittlungsleistung“ (Jarass/Pieroth/Jarass GG Art. 5 Rn. 36). Die Freiheit der Presse soll dabei die Presse gleichermaßen vor „staatlichen Maßnahmen“ (äußere Pressefreiheit) und „vor dem Druck privater Interessenten innerhalb und außerhalb des Presseunternehmens“ (innere Pressefreiheit) schützen (Reh/Groß, Hessisches Pressegesetz, 1963, HPresseG § 1, 27). 124

Gemäß § 2 Abs. 1 HPresseG unterliegt diese Freiheit der Presse nur den Beschränkungen, die durch die Verfassung unmittelbar und in ihrem Rahmen durch dieses Gesetz zugelassen sind. Bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahre 1949 konnte der Hessische Landesgesetzgeber die Pressefreiheit gem. Art. 125 Abs. 1 HV einschränken (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 128). Allerdings ist gem. § 2 Abs. 2 HPresseG auch die Presse den Gesetzen unterworfen, die für jedermann gelten, wobei nach § 2 Abs. 2 S. 2 HPresseG Sondergesetze gegen die Presse unzulässig sind. 125

Somit ist die Pressefreiheit die geistige und wirtschaftliche Unabhängigkeit vom Staat, die sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens erstreckt. Eine Grenze erfährt die Pressefreiheit jedoch dort, wo Privatpersonen, die der Öffentlichkeit keine Rechenschaft schuldig sind, öffentlich falsch dargestellt oder kritisiert werden – im Zweifel dort, wo eine Äußerung der Presse eine Persönlichkeitsrechtsverletzung oder Ehrverletzung enthält (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, HV Art. 11, 130). 126

II. Das Hessische Rundfunkgesetz und die Rundfunkfreiheit

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges betrieben zunächst die Besatzungsmächte den Rundfunk. Der Übergang in die deutsche Zuständigkeit vollzog sich innerhalb der westlichen Besatzungszonen, zu denen auch das Gebiet Hessen gehörte, einerseits durch Verordnungen der Militärregierungen, andererseits durch Gesetze der inzwischen neu geschaffenen Länder (BVerfGE 31, 314 127

- (327)). In Hessen trat am 2.10.1948 (GVBl. 123) das Gesetz über den hessischen Rundfunk in Kraft, das alle grundlegenden Strukturfragen des Rundfunks regelt.
- 128 Nach § 1 Abs. 1 HRG werden die Rechtsform und der Sitz des Hessischen Rundfunks festgelegt. Demnach ist der Hessische Rundfunk eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Frankfurt am Main. Weiterhin hat der Hessische Rundfunk gem. § 1 Abs. 1 S. 2 HRG das Recht auf Selbstverwaltung.
- 129 Des Weiteren ist gem. § 3 HRG der Rundfunk Sache der Allgemeinheit, sodass er in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeglicher Beeinflussung freigehalten werden muss (BVerfGE 31, 314 (327)). Damit trägt das Hessische Rundfunkgesetz der vom Bundesverfassungsgericht an den Rundfunk angesetzten Maßstäbe Rechnung. Nach dem Bundesverfassungsgericht hat sich der Rundfunk, nicht zuletzt durch die Entwicklung der Fernsehtechnik, zu einem der „mächtigsten Kommunikationsmittel und Massenmedien“ entwickelt, das die Möglichkeit weitreichender Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung und die große Gefahr des Missbrauchs zum Zweck der einseitigen Beeinflussung in sich trägt (BVerfGE 31, 314 (325)), sodass die Sicherstellung der politischen und staatlichen Unabhängigkeit als notwendige Voraussetzung gilt.
- 130 So ergibt sich aus § 2 HRG der Programmauftrag an den Hessischen Rundfunk, durch Rundfunkprogramme (Hörfunk- und Fernsehprogramme) und Telemedienangebote als Medium und Faktor freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.
- 131 Weiterhin heißt es in § 2 Abs. 1 HRG, dass der Hessische Rundfunk in seinen Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben hat und soll hierdurch durch Förderung der internationalen Verständigung, der europäischen Integration und dem gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern dienen.
- 132 Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Rundfunk lediglich durch Nachrichtensendungen oder den politischen Diskurs an der öffentlichen Meinungsbildung teilnimmt. § 2 Abs. 1 HRG stellt klar, dass der Hessische Rundfunk insbesondere Beiträge zur Kultur und Unterhaltung in seinem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil enthalten haben soll.
- 133 Jedoch wird jede Ausstrahlung eine „gewisse Tendenz“ durch die Auswahl und Gestaltungen der ausgestrahlten Sendungen aufweisen, insbesondere wenn es um die Entscheidungen geht, in welcher Form und vor allem was gesendet und was nicht ausgestrahlt werden soll und damit ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann (BVerfGE 12, 205 (260)). Der Rundfunk steht neben der Presse als unentbehrliches, gleich bedeutsames „modernes Massenkommunikationsmittel“ und Mittel zur öffentlichen Meinungsbildung (BVerfGE 12, 205 (260)). Dieser Stellenwert des Rundfunks wird durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bestätigt, indem das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland neben der Freiheit der Presse die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film sichert, und damit die institutionelle Freiheit des Rundfunks gewährleistet.
- 134 Die Besonderheit der Rundfunkfreiheit zeigt sich allerdings bereits im Vergleich mit der Pressefreiheit. Im Unterschied zur Presse ist dem Rundfunk bereits aus „technischen Gründen“ und aufgrund finanzieller Aufwandsunterschiede eine derartig konkurrierende Vielfalt der Darbietung, wie sie im Bereich der Presse vorzufinden ist, nicht möglich, sodass ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung bestehen muss (BVerfGE 31, 314 (326)). Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip der Organisation in Selbstverwaltung innerhalb der Rechtsform des öffentlichen Rechts, das der staatlichen Einflussnahme nahezu entzogen ist. Das Hessische Rundfunkgesetz nennt als Organe den Rundfunkrat (§§ 5–10 HRG), den Verwaltungsrat (§§ 11–15 HRG) und den Intendanten (§ 16 HRG). Der Rundfunkrat vertritt nach § 5 Abs. 1 S. 1 HRG die Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks und besteht aus 30 Repräsentanten allen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften des Landes. Weiterhin gehört nach § 9 HPR die Ernennung, Abberufung und Beratung – in grundsätzlichen Fragen der Programmgestaltung – des Intendanten zu den Aufgaben des Rundfunkrates. Der Intendant leitet den Hessischen Rundfunk und gestaltet das Programm in Übereinstimmung mit den Richtlinien des Hessischen Rundfunkgesetzes (§ 16 Abs. 3 HRG). Der Intendant wird wiederum vom Verwaltungsrat überwacht. Der Verwaltungsrat besteht gem. § 11 HRG aus neun Mitgliedern, wobei sieben Mitglieder vom Rundfunkrat gestellt werden.
- 135 Die Organe des Hessischen Rundfunks bestehen demnach in einem angemessenen Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften des Landes, sodass eine „institutioneninterne Meinungspluralität“ gegeben ist (Groß, FS 30 Jahre Hessische Verfassung, 1967, 269 (275)). Den genannten Grundsätzen inhaltlicher Ausgewogenheit,

Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung aller am Rundfunk Interessierter ist somit Rechnung getragen.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass der Rundfunk ausschließlich in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert werden muss. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des Privatrechts kann Veranstalter dieser Art sein. Voraussetzung ist jedoch, dass innerhalb ihrer Organisationsform sichergestellt ist, dass ähnlich wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt allen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften des Landes Rechnung getragen wird, und somit die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt (BVerfGE 12, 205 (262); 114, 371 (389)).

Überlagert wird das Hessische Rundfunkgesetz durch die gemeinsam von allen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland formulierten Rahmenbedingungen im Medienstaatsvertrag (MStV). In der Präambel dieses Staatsvertrages heißt es, dass dieser grundlegende Regelungen für die Veranstaltung und das Angebot, die Verbreitung und die Zugänglichmachung von Rundfunk und Telemedien in Deutschland enthält. Er trägt der europäischen und technischen Entwicklung der Medien Rechnung.

E. Das Hessische Privatrundfunkgesetz

Des Weiteren gilt in Hessen das Gesetz über den privaten Rundfunk (Hessisches Privatrundfunkgesetz).

Seit Ende des letzten Jahrhunderts vollzog sich innerhalb des Rundfunksystems der Bundesrepublik Deutschland ein weitgehender Wandel. Vor allem der technische Fortschritt ermöglichte durch die Erweiterung der Übertragungsmöglichkeiten den Empfang von Fernseh- und Hörfunkprogrammen privater Rundfunkanstalten (LT-Drs. 12/2478, 26). Diese Entwicklung legte den Grundstein für das Ende des Veranstaltungsmonopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland und führte schließlich zur sogenannten dualen Rundfunkordnung, die auch privaten Rundfunkveranstaltern den Zugang zum Rundfunk eröffnete (Schrueferle, Verfassungsrechtliche Aspekte des Hessischen Privatrundfunkgesetzes (HPRG), 1990, 1).

Durch das Hessische Privatrundfunkgesetz wurde in Hessen eine duale Rundfunkordnung etabliert, in der für private Rundfunkveranstalter geeignete Start- und Entwicklungsmöglichkeiten geschaffen sowie der öffentlich-rechtliche Rundfunk gesichert wurden (LT-Drs. 12/2478, 26).

So enthält das Hessische Privatrundfunkgesetz unter anderem besondere Bestimmungen über die Zuordnung von Frequenzen (§ 3 HPRG), die Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern (§§ 4-11 HPRG) und Regelungen über die Anforderungen an die Rundfunkprogramme (§§ 12-19 HPRG).

Das Hessische Privatrundfunkgesetz wird vom Medienstaatsvertrag (MStV) (früher Rundfunkstaatsvertrag) aller Bundesländer überlagert.

Zur Vertiefung sei insbesondere auf die Kommentierung der §§ 4-11 HPRG verwiesen (→ HPRG § 4 Rn. 1 ff.).

F. Schlussbemerkung und Ausblick; Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz

Die Hessische Landesverfassung wahrt vorbildlich als eine der ältesten, heute noch geltenden Landesverfassungen der Bundesrepublik Deutschland, die Informations- und Meinungsfreiheit, die sie teilweise in Ausführung ihres Verfassungsauftrages durch weitere Landesgesetze konkretisiert. Damit trägt die Hessische Landesverfassung der Bedeutung der Freiheit von Information und Meinung als Lebenselement einer funktionierenden freiheitlich-demokratischen Grundordnung Rechnung und wird damit zugleich dem in ihrer Präambel selbst auferlegten Anspruch des demokratischen Gemeinwesens gerecht.

Allerdings begrenzt die Hessische Landesverfassung die Informations- und Meinungsfreiheit nicht ausschließlich auf diesen politischen Bereich, sondern erfasst auch die unpolitische Information und die private Meinungsäußerung mit grundrechtlichem Schutz.

Die Hessische Landesverfassung orientiert sich zwar an vielen Stellen an der Weimarer Reichsverfassung, übernimmt diese jedoch nicht inhaltsgleich, sondern verarbeitet die ihr unmittelbar vorausgegangene nationalsozialistische Herrschaft und die damit einhergehende geschichtliche Erfahrung mit der Weimarer Republik. Aus unmittelbarer Erfahrung erkennt die Hessische Landesverfassung bspw. die Freiheit der Information als notwendige Voraussetzung der freien Meinungsbildung an und gewährleistet diese eigenständig in Art. 13 HV.

- 147 Die Hessische Informations- und Meinungsfreiheit bewegt sich dabei – mit Ausnahme des Art. 11 Abs. 2 HV, der das Zensurverbot lediglich auf die Presse bezieht – im verfassungsrechtlich abgesteckten Rahmen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.
- 148 Auch das Hessische Pressegesetz hat in der Praxis große Zustimmung erfahren und entscheidenden Einfluss auf die Weiterentwicklung des Presserechts in der Bundesrepublik Deutschland ausgeübt. Schließlich galten die im Hessischen Pressegesetz zum Ausdruck kommenden Gedanken als Vorbild für den Modellentwurf der Länder vom 10.1.1963, der von einer Kommission der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder ausgearbeitet wurde. Dieser Modellentwurf diente wiederum als Orientierung für die Schaffung eigener Pressegesetze in den übrigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland.
- 149 Die in Hessen gewährleistete Informations- und Meinungsfreiheit kann somit vielfach als Vorreiter und Orientierung für andere Länder der Bundesrepublik angesehen werden.
- 150 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Bundesland Hessen erst seit 2018 als 13. Bundesland einen grundlegenden Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen eingeführt hat (§§ 80–89 **Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG)**; → HDSIG § 80 Rn. 1 ff.). Informationsfreiheitsgesetze bleiben noch Bayern, Sachsen und Niedersachsen schuldig (siehe auch die Länderübersicht bei → IFG § 1 Rn. 59 ff.).
- 151 Auf Bundesebene war bereits am 1.1.2006 das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, das sog. Informationsfreiheitsgesetz (IFG) in Kraft getreten. Dieses gewährt jedem Bürger gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen vorhandenen Informationen und stärkt damit die Informationsfreiheit, die ein Lebenselement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung darstellt. Je besser die Bevölkerung informiert ist, desto größer ist nämlich die Legitimation der durch die Bevölkerung gewählten Vertreter. Durch die Möglichkeit des Zugangsanspruchs wird zudem die Transparenz behördlicher Entscheidungen gefördert.
- 152 In Hessen wurde innerhalb der vergangenen Legislaturperioden immer wieder ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gefordert. In diesem Zusammenhang führten Gegner die Mehrbelastung und Überforderung der Behörden an.
- 153 Die schwarz-grüne Hessische Landesregierung (19. Legislaturperiode) hat sich in ihrem Koalitionsvertrag schließlich für ein hessisches Informationsfreiheitsgesetz ausgesprochen und dieses Gesetz mittlerweile zwar nicht als eigenständiges IFG, wie im Bund und in den übrigen Ländern, verabschiedet, sondern es in das Hessische Datenschutzgesetz integriert. Das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) regelt nunmehr in seinem vierten Teil in den §§ 80–89 den grundlegenden Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (siehe dazu die Kommentierung der §§ 80–89 HPRG; → HDSIG § 80 Rn. 1 ff.). Das HDSIG ist am 25.5.2018 in Kraft getreten.

Hessisches Privatrundfunkgesetz (HPRG) – Auszüge –

§ 1 Anwendungsbereich

(1) ¹Dieses Gesetz gilt für die Veranstaltung und Verbreitung privaten Rundfunks (Hörfunk und Fernsehen), für die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen, Tele-shoppingkanälen und dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind), für die Durchführung von Modellversuchen mit neuen Rundfunkübertragungstechniken und für die Zuordnung von Frequenzen an die Landesanstalt, den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen und das Deutschlandradio. ²§ 51 Abs. 2 bis 6 des Rundfunkstaatsvertrages bleibt unberührt.

(2) Dieses Gesetz gilt nicht für die Veranstaltung und Weiterverbreitung von Sendungen mittels einer analogen Kabelanlage, wenn

1. sie sich auf ein Gebäude oder einen zusammengehörigen Gebäudekomplex beschränken und im funktionellen Zusammenhang mit den dort zu erfüllenden Aufgaben stehen oder
2. mit ihnen lediglich bis zu hundert Wohneinheiten in einem Gebäude oder einem zusammengehörigen Gebäudekomplex versorgt werden.

(3) Der Landesanstalt stehen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern gegenüber keine Befugnisse zu; die §§ 42 und 43, § 57 Abs. 3 und 4 und § 67a Abs. 4 bleiben unberührt.

Überblick

§ 1 regelt den Anwendungsbereich des HPRG. Die kommentierten Landesmediengesetze nehmen derzeit noch auf den Referenzrahmen des bisherigen RStV Bezug. Auf den durch den MStV entstandenen Anpassungsbedarf de lege ferenda wird hingewiesen. Die nachfolgende Kommentierung berücksichtigt die nunmehr geltenden Vorschriften des MStV, nimmt jedoch vor dem Hintergrund des HPRG teilweise noch Bezug auf den Rundfunkstaatsvertrag, sofern es der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit dienlich ist.

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Allgemeines; geschichtlicher Hintergrund	1	VI. Durchführung von Modellversuchen mit neuen Rundfunkübertragungstechniken	32
B. Systematik des Hessischen Privatrundfunkgesetzes	4	VII. Die Zuordnung von Frequenzen an die Landesanstalt, den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen und das Deutschlandradio	33
I. Das Verhältnis zwischen Medienstaatsvertrag und Landesmediengesetzen	4	VIII. Geltung des § 101 Abs. 2-6 des Medienstaatsvertrages	34
II. Die Regelungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes im Überblick	14	IX. Bagatelldruckfunk nach § 1 Abs. 2	35
C. Anwendungsbereich des Hessischen Privatrundfunkgesetzes	23	D. Zuständigkeit der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien	38
I. § 1 Abs. 5 des Medienstaatsvertrages	24	E. Rechtsschutzmöglichkeiten des Antragstellers	39
II. Begriff des Privaten Rundfunks	25	F. Rechtsschutzmöglichkeiten der Landesanstalt	40
III. Begriff der Weiterverbreitung	27		
IV. Teleshoppingkanäle	28		
V. Dem Rundfunk vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind)	29		

A. Allgemeines; geschichtlicher Hintergrund

In dem föderativ gegliederten Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland vollzog sich 1
Anfang der 1970er Jahre ein tiefgreifender Umbruch. Anstelle ausschließlich öffentlich-rechtlicher Rundfunksysteme entwickelten sich duale Rundfunkordnungen, in denen neben die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auch private Rundfunkveranstalter traten. Grund für diese Entwicklung war der Ausbau der herkömmlichen und die Erschließung neuer Übertragungsmöglichkeiten für die Verbreitung und Veranstaltung von Rundfunk. Die Verbreitung weiterer Rundfunkprogramme wurde dadurch ermöglicht, dass neue Übertragungskapazitäten über Rundfunk- und Fernmeldesatelliten, über terrestrische Hörfunk- und Fernsehfrequenzen und durch den Ausbau der Breitbandkabelnetze erschlossen wurden.

Durch diese Entwicklung war der Fortbestand des Oligopols der öffentlich-rechtlichen Rund- 2
funkanstalten nach Auffassung des hessischen Landesgesetzgebers nicht mehr gerechtfertigt, sodass die neuen Übertragungskapazitäten es nahelegten, auch privaten Rundfunkveranstaltern den Zugang zum Rundfunk zu öffnen. Bis auf Hessen und Bremen reagierten zunächst sämtliche Bundesländer auf diese Entwicklung und begannen, für die Veranstaltung und Verbreitung von privatem Rundfunk einen Regelungsrahmen zu schaffen. Durch das HPRG sollte nun auch das hessische Rundfunkrecht in Übereinstimmung mit dem Medienrecht anderer Bundesländer und dem Rundfunkstaatsvertrag eine sinnvolle Nutzung der freien Übertragungskapazitäten geschaffen werden. Hierdurch versprach sich die damalige Landesregierung auch eine höhere Auswahlfreiheit für den Bürger, eine Möglichkeit zur Stärkung des publizistischen Wettbewerbs sowie Impulse zur Förderung medienwirtschaftlicher Aktivitäten (LT-Drs. 12/2478). Mit dem HPRG sollte ursprünglich eine duale Rundfunkordnung im Einklang mit dem Rundfunkstaatsvertrag auch in Hessen geschaffen werden, in der der öffentlich-rechtliche Rundfunk gesichert und zugleich privaten Veranstaltern angemessene Start- und Entwicklungschancen eingeräumt werden. Seitdem

- wurde das Hessische Privatrundfunkgesetz immer wieder novelliert und an die Fortschreitung der jeweils technischen Entwicklung angepasst.
- 3 Der Hessische Rundfunk unterliegt der Rechtsaufsicht des Landes, die von der Hessischen Staatskanzlei wahrgenommen wird. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich iW auf die Zulassungsfragen, da eine vollständige Kommentierung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes den vorgegebenen Rahmen sprengen würde. Teilweise wird auf weiterführende Regelungen verwiesen, die nur mittelbar Zulassungsfragen betreffen, aber im Gesamtkontext von nicht unerheblicher Bedeutung sind.

B. Systematik des Hessischen Privatrundfunkgesetzes

I. Das Verhältnis zwischen Medienstaatsvertrag und Landesmediengesetzen

- 4 § 1 legt zunächst den sachlichen Anwendungsbereich des Hessischen Privatrundfunkgesetzes fest. Nach Abs. 1 S. 1 gilt das Gesetz für die Veranstaltung und Verbreitung von privatem Rundfunk. Hierzu zählen Hörfunk und Fernsehen. Außerdem gilt das Gesetz für die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen, Teleshoppingkanälen und dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind), für die Durchführung von Modellversuchen mit neuen Rundfunkübertragungstechniken und für die Zuordnung von Frequenzen an die Landesanstalt, den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen und das Deutschlandradio. Parallelvorschriften in anderen Bundesländern finden sich zB in Art. 1 Abs. 1 BayMG, § 1 LMedienG, § 1 NMedienG und § 1 LMG NRW.
- 5 Bei dem Medienstaatsvertrag handelt es sich um einen zwischen allen Bundesländern geschlossenen Staatsvertrag, der Regelungen für den Rundfunk und die Telemedien enthält. Laut der Präambel des Medienstaatsvertrages werden den privaten Veranstaltern die Ausbau- und die Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems ermöglicht. Hierzu werden ihnen ausreichende Sendekapazitäten gewährt und angemessene Einnahmequellen erschlossen. „Die Vermehrung der Medienangebote (Rundfunk und Telemedien) in Europa durch die Möglichkeiten der fortschreitenden Digitalisierung stärkt die Informationsvielfalt und das kulturelle Angebot auch im deutschsprachigen Raum. Gleichzeitig bedarf es auch und gerade in einer zunehmend durch das Internet geprägten Medienwelt staatsvertraglicher Leitplanken, die journalistische Standards sichern und kommunikative Chancengleichheit fördern.“ (Wortlaut der Präambel des Medienstaatsvertrags vom 23.4.2020, in Kraft seit dem 7.11.2020).
- 6 Das Verhältnis zwischen Medienstaatsvertrag und besonderen Landesmediengesetzen folgt in dieser Hinsicht einer allgemeinen Kollisionsregel: Staatsverträge zwischen den Ländern entfalten für sich nur Binnenwirkung unter den Vertragspartnern. Sie erlangen erst dann Gesetzeskraft, wenn die Parlamente der jeweiligen Länder mit einem jeweiligen **Zustimmungsgesetz** dem Staatsvertrag zugestimmt haben. Dieses Verfahren zeigt sich regelmäßig bei Änderungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes: Sobald sich die Länder über eine Änderung des Rundfunkstaatsvertrages geeinigt haben, erscheint in den Gesetzesentwürfen zu Änderungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes eine Feststellung, dass den Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages zugestimmt wird. Auf diese Änderung wird dann in Form von Änderungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes reagiert. Dem Medienstaatsvertrag selbst kommt „nur“ der Rang einfachen Landesrechts zu. Überlagert eine später eingefügte Regelung des Medienstaatsvertrags eine ältere Norm des Hessischen Privatrundfunkgesetzes, wird letztere rechtstechnisch als *lex posterior* verdrängt (BVerfGE 12, 205 (220); HK-RStV/Kreile/Harstein RStV § 1 Rn. 4; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, 325 f. mwN; Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 37; BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 1 Rn. 19). Alle sonstigen Regelungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes, die durch Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages nicht berührt werden, bleiben erhalten.
- 7 In den meisten Ländern haben die Landesgesetzgeber die Möglichkeit, die *lex posterior* Regelung so anzuwenden, dass sie später eigene Regelungen erlassen und so einzelne Regelungen des Medienstaatsvertrages zur Unwirksamkeit gelangen. Dies würde jedoch eine Verletzung des staatsvertraglichen Rechts darstellen, wenngleich die entsprechende Landesrechtliche Regelung trotzdem wirksam wäre (so die wohl hM, vgl. etwa HK-RStV/Kreile/Harstein RStV § 1 Rn. 10 ff.; zweifelnd Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 38; nicht Stellung beziehend BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 1 Rn. 20). Nur Hessen spricht solchen staatsvertragswidrigen Landesgesetzen *ipso jure* die Gültigkeit ab. Dies ergibt sich aus Art. 67 S. 2 der Hessischen Landesverfassung. Damit kommt dem Medienstaatsvertrag (außer in Hessen) gewissermaßen eine (nicht gewollte) rechtstechnisch schwache Durchsetzungsmacht zu (vgl. Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 40; BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 1 Rn. 21).

Daraus ergibt sich übereinstimmend mit § 1 Abs. 2 des Medienstaatsvertrags, dass das HPRG 8 gilt, soweit der Medienstaatsvertrag keine anderweitigen Regelungen enthält oder solche Regelungen zulässt. § 52 des Medienstaatsvertrages ist die Grundsatznorm für bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk. Wenn im Medienstaatsvertrag nichts Anderes geregelt ist, wird sie im Übrigen durch das Hessische Landesrecht ergänzt. Dies gilt besonders für das Verfahren der Zulassung, da der Medienstaatsvertrag praktisch hierzu keine eigenen Bestimmungen enthält.

Für die Veranstalter von bundesweit verbreiteten Rundfunk richtet sich die Zulassung in erster 9 Linie nach § 53 des Medienstaatsvertrages. Außerhalb der Bestimmung des § 53 kommt in Hessen das Hessische Privatrundfunkgesetz zur Anwendung. Damit sind die für die Landesanstalt oder den jeweiligen privaten Veranstalter geltenden landesrechtlichen Vorschriften anzuwenden. Solange der Medienstaatsvertrag (ehemals Rundfunkstaatsvertrag) zwingende Vorgaben macht, sind die entsprechenden Regelungen oft wörtlich ins HPRG übernommen. Dies gilt bspw. für § 4 Abs. 3, der eine Zulassungsfreiheit für im Internet verbreitete Hörfunkprogramme vorsieht und wortgleich dem § 54 des Medienstaatsvertrages entspricht.

§ 1 Abs. 2 des Medienstaatsvertrages lässt landesrechtliche Bestimmungen zu, wenn der Medien- 10 staatsvertrag keine eigenen Regelungen enthält. Dies gilt insbesondere für die Durchführung von Modellversuchen mit neuen Übertragungstechniken nach § 1 Abs. 1 S. 1. Eigene landesrechtliche Regelungen sind dann möglich, wenn der Medienstaatsvertrag abweichende oder ergänzende Regelungen ausdrücklich zulässt. In beiden Fällen gelten für die jeweilige Rundfunkanstalt (bspw. LPR Hessen) oder den Veranstalter, der einen hessische Zulassung begehrt, die speziellen landesrechtlichen Vorschriften. Letzteres gilt bspw. für das vereinfachte Zulassungsverfahren. Hier räumt § 52 Abs. 1 S. 3 des Medienstaatsvertrages (früher § 20 Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages) dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit ein, ein vereinfachtes Zulassungsverfahren für „Veranstaltungs- und Einrichtung Rundfunk“ durchzuführen. Von dieser Ermächtigung hat der hessische Gesetzgeber in § 10 Gebrauch gemacht (s. dazu nähere Ausführungen → § 10 Rn. 1 ff.). Auch list § 115 Abs. 1 S. 3 des Medienstaatsvertrages weitergehende Regelungen über Ordnungswidrigkeiten unberührt. In § 109 Abs. 1 S. 2 des Medienstaatsvertrages werden auch Aufsichtsmaßnahmen gegen Rundfunkveranstalter zugelassen; diese Vorschrift wird in § 11 durch weitere Aufsichtsmaßnahmen ergänzt. Gem. § 50 S. 3 des Medienstaatsvertrages sind abweichende Regelungen durch Landesrecht nicht möglich.

§ 50 S. 1 des Medienstaatsvertrages normiert Geltungsbereich der §§ 51, 53–68 des Medien- 11 staatsvertrages, die grundsätzlich für bundesweite Angebote gelten. Soweit der Anwendungsbereich der in § 50 des Medienstaatsvertrages gemeinten Vorschriften berührt ist, sind hiervon abweichende Regelungen der Landesmediengesetze nicht anwendbar, da § 50 des Medienstaatsvertrages statuiert, dass §§ 51, 53–68 des Medienstaatsvertrages abschließend und vorrangig sind (vgl. noch unter Geltung des § 39 des Rundfunkstaatsvertrages Beck RundfunkR./Schuler-Harms RStV § 39 Rn. 1).

§ 50 S. 1 des Medienstaatsvertrages bezieht sich auf die Geltung für bundesweite Angebote und 12 auf die Geltung der Vorschriften für Teleshoppingkanäle. Da ergänzende Regelungen nach § 1 Abs. 2 des Medienstaatsvertrages zulässig sind, bleiben somit die verfahrensrechtlichen Regelungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes und die des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes anwendbar (vgl. noch unter Geltung des § 39 des Rundfunkstaatsvertrages Beck RundfunkR./Schuler-Harms RStV § 39 Rn. 9).

Mit dem Gesetz zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes v. 22.12.2000 (GVBl. I 13 Nr. 30, 566–576) hat der hessische Landesgesetzgeber mit der früheren Praxis gebrochen, solche Regelungen aus dem Rundfunkstaatsvertrag (nunmehr Medienstaatsvertrag) wortgleich ins Hessische Privatrundfunkgesetz zu übernehmen, bei denen aufgrund rundfunkstaatsvertraglicher Vorgaben keine landesrechtlichen Spielräume verbleiben. Das gleiche gilt für rundfunkstaatsvertragliche Vorgaben, bei denen zwar abweichende Regelungen möglich sind, aber dem hessischen Landesgesetzgeber nicht sinnvoll erscheinen. In diesen Fällen ist auf das Recht des Medienstaatsvertrages verwiesen. Die praktische Bedeutsamkeit besteht darin, dass die Regelungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes buchstäblich neben die staatsvertraglichen Normen gelegt werden müssen, da sie sich insoweit ergänzen (LT-Drs. 15/1446, 19).

II. Die Regelungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes im Überblick

Das Hessische Privatrundfunkgesetz ist eingeteilt in Allgemeine Vorschriften und Besondere 14 Vorschriften. Der Allgemeine Teil des HPRG regelt den Anwendungsbereich des Gesetzes, Begriffsbestimmungen und stellt dar, wie die dem Land zustehenden freien terrestrischen Frequenzen zugeordnet werden.

- 15 Dem schließt sich der zweite Teil des Gesetzes an, der sich zunächst in den §§ 4–11 den Zulassungsfragen für private Rundfunkveranstalter widmet. In § 4 wird zunächst „deklaratorisch“ festgestellt, dass es für die Veranstaltung von privatem Rundfunk einer Zulassung bedarf und die §§ 20 und 20a iVm den §§ 21–39 des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr § 50 sowie §§ 52, 53 in Verbindung mit den §§ 55–67 und §§ 104–110 sowie § 120 des Medienstaatsvertrages) Anwendung finden. Weiterhin werden der Inhalt des Zulassungsverfahrens, die Art und der Umfang der für eine Zulassung erforderlichen Unterlagen, die Zeitdauer der Zulassung und die materiellen Voraussetzungen der Zulassung geregelt.
- 16 Der zweite Abschnitt gibt vor, welche konkreten Anforderungen an die Rundfunkprogramme selbst gestellt werden. Hier sind besonders die Bestimmungen über die Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk sowie die Sicherung der Meinungsvielfalt zu nennen. Hier ist auch der Abschnitt über die Sicherung der Meinungsvielfalt des Medienstaatsvertrages heranzuziehen (§§ 59 ff.) Der zweite Abschnitt des HPRG enthält ebenso Regelungen über unzulässige Sendungen, Jugendschutz, Gewinnspiele, Teleshoppingkanäle, Übertragung von Großereignissen und dergleichen. Auch sind hier die Programmgrundsätze festgelegt, nach denen in Hessen privater Rundfunk veranstaltet wird. Ausgehend von dem Grundsatz, dass für alle Rundfunkprogramme die verfassungsmäßige Ordnung gilt, sehen die Programmgrundsätze bspw. vor, dass Meinungsumfragen als repräsentativ oder nicht repräsentativ gekennzeichnet werden müssen. Gem. § 15 richtet sich die Sicherung der Meinungsvielfalt im bundesweit verbreiteten Fernsehen nach den §§ 59–67, §§ 104–107 sowie §§ 110 und 120 des Medienstaatsvertrages (früher §§ 25–37 des Rundfunkstaatsvertrages).
- 17 Im dritten Abschnitt werden besondere Pflichten und Informationsrechte der Veranstalter festgelegt. So hat jeder Veranstalter mindestens einen für das Programm verantwortlichen Redakteur zu benennen. Hierdurch soll gewährleistet sein, dass es einen Ansprechpartner für die Landesanstalt gibt, sollten Verstöße gegen die Pflichten des Veranstalters festgestellt werden. Auf der anderen Seite werden hier ebenso Informationsrechte sowie Pflichten der Veranstalter, die sich auf solche Informationen beziehen, die den Veranstaltern dienen, ihre Aufgaben zu erfüllen, normiert. Darüber hinaus muss der Veranstalter jede Sendung in Ton und Bild aufzeichnen. Auch findet sich hier der Gegendarstellungsanspruch aus § 28.
- 18 Der vierte Abschnitt über die Finanzierung des privaten Rundfunks enthält Regelungen darüber, wie und auf welche Weise sich der private Rundfunk finanzieren darf. Als zulässige Fremdfinanzierungsmittel kommen Werbung, durch beim Teilnehmer zu erhebende Entgelte und Spenden in Betracht. Außerdem kann der Veranstalter das Rundfunkprogramm aus dem eigenen Finanzaufkommen finanzieren.
- 19 Der sechste Abschnitt widmet sich Offenen Kanälen und dem nichtkommerziellen Rundfunk. Offene Kanäle bieten Einzelpersonen die Möglichkeit, eigene Programme zu gestalten und zu verantworten. Hierbei handelt es sich um sogenannten Nichtkommerziellen Rundfunk.
- 20 Der siebte Abschnitt behandelt die Weiterverbreitung von herangeführten Rundfunkprogrammen und Mediendiensten.
- 21 Im achten Abschnitt des Hessischen Privatrundfunkgesetzes sind besondere Bestimmungen zur Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien geregelt. Insbesondere enthält dieser Abschnitt Regelungen über die Rechtsform und die Organe der Landesanstalt, die Zusammensetzung und Amtszeit der Versammlung, die Zuständigkeit der Versammlung, die Bediensteten und die Finanzierung der Landesanstalt.
- 22 Im neunten Abschnitt ist die Geltung der allgemeinen Datenschutzbestimmungen geregelt. Dieser Abschnitt enthält lediglich zwei Bestimmungen, die zum einen die Anwendung der geltenden Vorschriften zum Schutze personenbezogener Daten sowie die datenschutzrechtlichen Vorschriften des Medienstaatsvertrages betreffen. Außerdem schreibt § 65 vor, dass der Hessische Datenschutzbeauftragte die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen im Anwendungsbereich des Hessischen Datenschutzgesetzes überwacht.

C. Anwendungsbereich des Hessischen Privatrundfunkgesetzes

- 23 Im Allgemeinen befasst sich das Hessische Privatrundfunkgesetz mit privatem Rundfunk (in § 1 S. 1 beschrieben als Hörfunk und Fernsehen).

I. § 1 Abs. 5 des Medienstaatsvertrages

- 24 Gemäß § 1 Abs. 5 des Medienstaatsvertrages gelten der Medienstaatsvertrag sowie etwaige Landesrechtliche Vorschriften nicht für Programme von Fernsehveranstaltern, die ausschließlich zum

Empfang in Drittländern bestimmt sind und nicht unmittelbar oder mittelbar von der Allgemeinheit mit handelsüblichen Verbraucherendgeräten in einem Staat innerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 10.3.2010 zur Koordination bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (ABl. L 95, 1) empfangen werden. In diesem Zusammenhang ist ein Handeln des nationalen Gesetzgebers nicht erforderlich, da medienkonzentrationsrechtliche Vorgaben sowie die Erhaltung der unbeflügelten Meinungsvielfalt in Deutschland durch die oben genannten Programme nicht bzw. kaum berührt werden.

II. Begriff des Privaten Rundfunks

Der Begriff des Rundfunks ist in § 2 Abs. 1 Nr. 1 legaldefiniert. Bei Rundfunk handelt es sich um einen linearen Informations- und Kommunikationsdienst, er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und die Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen und schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind. Dies entspricht dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff des § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 des Medienstaatsvertrages. Dieser ist nicht deckungsgleich mit dem in Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG vorausgesetzten Rundfunkbegriff (vgl. BVerwG NJW 2006, 632 (633)). Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff, der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG vorausgesetzt wird, enthält in seinem Anwendungsbereich auch **Telemedien** (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 2 Rn. 1; BVerfGE 74, 297 (350); 83, 238 (302); Badura AöR, 134 (2009), 241 f.; MKS GG Art. 5 Rn. 97). Telemedien sind vom einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff nicht erfasst.

§ 2 Abs. 3 des Medienstaatsvertrages formuliert negativ, bei welchen Angeboten es sich nicht um Rundfunk handelt. Gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 des Hessischen Privatrundfunkgesetzes findet diese Vorschrift auch iRd Anwendungsbereichs des Hessischen Privatrundfunkgesetzes Anwendung. Hier sind solche Angebote nicht vom Rundfunkbegriff erfasst, bei denen aufgrund fehlender oder mäßiger Breitenwirkung und Suggestivkraft ein entsprechendes Regulierungsbedürfnis entfällt. Bei den früher in § 2 Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages formulierten negativen Begriffsmerkmalen fehlte es regelmäßig auch an der Linearität oder Allgemeinheit des Angebots. Folgende Negativeigenschaften mussten vorliegen, damit es sich bei dem betreffenden Programm um Rundfunk handelt:

- Es durfte sich um kein Telemedium handeln (§ 2 Abs. 1 S. 3 Rundfunkstaatsvertrag).
- Das Angebot durfte nicht weniger als 500 Potenzielle Nutzer haben (Abs. 3 Nr. 1 Rundfunkstaatsvertrag).
- Das Angebot durfte nicht nur zur Wiedergabe aus Speichern bestimmt sein (Abs. 3 Nr. 2 Rundfunkstaatsvertrag).
- Es durfte nicht nur für ausschließlich familiäre oder persönliche Zwecke bestimmt sein (Abs. 3 Nr. 3 Rundfunkstaatsvertrag).
- Im Rahmen des Angebots musste eine journalistisch-redaktionelle Gestaltung vorliegen (Abs. 3 Nr. 4 Rundfunkstaatsvertrag).
- Das Angebot konnte nicht nur gegen Entgelt im Einzelfall freigeschaltet werden (Abs. 3 Nr. 5 Rundfunkstaatsvertrag).

Mit Inkrafttreten des Medienstaatsvertrages ist der Negativkatalog des § 2 Abs. 3 RStV der oben genannten Legaldefinition nach § 2 Abs. 3 MStV gewichen.

III. Begriff der Weiterverbreitung

Neben der Veranstaltung und Verbreitung privaten Rundfunks gilt das Hessische Privatrundfunkgesetz ebenso für die **Weiterverbreitung** von Rundfunkprogrammen, für Teleshoppingkanäle und für mit dem Rundfunk vergleichbare Telemedien. Der Begriff der Weiterverbreitung ist nicht deckungsgleich mit den Begriffen der Veranstaltung und Verbreitung. Das Rundfunkrecht stellt an die Weiterverbreitung andere Anforderung als an die Verbreitung (Erstausstrahlung). Ausgehend vom Sinn und Zweck des Begriffs der Weiterverbreitung ist davon auszugehen, dass die erneute Aussendung eines rundfunkrechtlich bereits zugelassenen Rundfunkprogramms unter gewissen Anforderungen ohne weitere Voraussetzungen möglich ist (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 51b Rn. 8). Dies kann selbstverständlich nur dann gelten, wenn dieses Gesetz keine speziellen Regelungen hierzu enthält. Der siebte Abschnitt des Hessischen Privatrundfunkgesetzes regelt die „Weiterverbreitung von herangeführten Rundfunkprogrammen und Mediendiensten“. § 41 enthält den Grundsatz, dass bundesweit herangeführte Rundfunkprogramme, die im Herkunftsland in rechtlich zulässiger Weise veranstaltet werden, in Kabelanlagen weiterverbrei-

tet werden dürfen, wenn sie den Bestimmungen des siebten Abschnitts des Hessischen Privatrundfunkgesetzes entsprechen. Da sich die Zulassung im Herkunftsland ua auf den konkreten Inhalt eines Rundfunkprogramms bezieht, gilt die Genehmigungsfreiheit gem. § 41 S. 2 nur für Programme, die inhaltlich unverändert, vollständig und zeitgleich verbreitet werden.

IV. Teleshoppingkanäle

- 28 Gem. § 1 gilt das Hessische Privatrundfunkgesetz ua für die Weiterverbreitung von **Teleshoppingkanälen**. „Teleshopping instrumentalisiert den Rundfunk zum Vertrieb von Waren oder Dienstleistungen.“ Entsprechend der vom Teleshopping ausgehenden Gefahren unterliegt dieser einer strengen Regulierung (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 2 Rn. 41). Gem. § 32 Abs. 2 darf Teleshopping neben Werbung und Sponsoring nur im gesamten Verbreitungsgebiet eines Rundfunkprogramms verbreitet werden. Insgesamt sind gem. § 32 Abs. 1 hinsichtlich der Werbung, des Sponsorings und des Teleshoppings die Vorschriften des Medienstaatsvertrages anwendbar. Insoweit ist auf die Vorschriften und Kommentierung dort zu verweisen.

V. Dem Rundfunk vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind)

- 29 Im Medienstaatsvertrag und im Hessischen Privatrundfunkgesetz wird der normative Begriff der „vergleichbaren Telemedien“ als „Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind“ legaldefiniert. Nach § 100 des Medienstaatsvertrages erfolgt die Entscheidung über die Zuordnung, Zuweisung und Nutzung der Übertragungskapazitäten, die zur Verbreitung von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien dienen, nach Maßgabe des Landesrechts und des Medienstaatsvertrages. Damit ist jedoch noch nichts über die kryptisch wirkende Legaldefinition gesagt. Gem. § 1 Abs. 1 gilt das Hessische Privatrundfunkgesetz für die dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien; die Grundlage für Telemedien bildet das Telemediengesetz (TMG). Der Begriff der dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien taucht auch in der Definition des Plattformanbieters in § 2 Abs. 2 Nr. 13 des Medienstaatsvertrages auf. Bei dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien kommt es auf die „Meinungsbildungsrelevanz“ an (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 50 Rn. 4; vgl. Spindler/Schuster/Holznapel RStV § 50 Rn. 3–6).
- 30 Die rechtliche Einordnung eines Programms als Rundfunk ist deshalb wichtig, weil die Bewertung als Rundfunk an weitreichende Folgen für den Anbieter gekoppelt ist. Ist ein Programm nicht unter den einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff, sondern unter den Begriff „Telemedien“ zu subsumieren, unterliegt das Angebot den weniger strengen Regelungen des TMG (Spindler/Schuster/Holznapel RStV § 2 Rn. 1).
- 31 Es stellt sich die Frage, ob dem Rundfunk vergleichbare Telemedien einer Zulassung bedürfen oder wie „gewöhnliche“ Telemedien gem. § 4 TMG, § 17 Abs. 1 S. 1 MStV medienrechtlich zulassungs- und anmeldefrei sind. Da diese Telemedien dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff nicht unterfallen, aber von ihnen aufgrund ihrer Breitenwirkung und Suggestivkraft Gefährdungspotenzial ausgeht, sind sie idS „rundfunkähnlich“ und somit unter Erlaubnisvorbehalt gestellt und demnach zulassungspflichtig.

VI. Durchführung von Modellversuchen mit neuen Rundfunkübertragungstechniken

- 32 Für Modellversuche gilt § 67a. Nach Maßgabe dieser Vorschrift kann die Landesanstalt die Verbreitung privater Rundfunkprogramme (eine nach einem Sendeplan zeitlich geordnete Folge von Inhalten) durch **neuartige Übertragungstechniken** und die Verbreitung dem **Rundfunk vergleichbarer Telemedien ermöglichen**. § 67a wurde durch das Gesetz zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes v. 5.3.1996 (GVBl. 90) eingeführt, um auf die Entwicklung neuer Übertragungstechniken zu reagieren. Neue Übertragungstechniken ermöglichten es, auf der einen Seite bestehende und zusätzliche Rundfunkprogramme auf neuen Wegen zu verbreiten und auf der anderen Seite auch neue Dienste anzubieten. Allerdings ist die Erschließung und der Einsatz neuer Techniken regelmäßig mit hohen Investitionskosten verbunden (LT-Drs. 14/1372, 1). Daher war es noch nicht abzusehen, ob und inwieweit der Einsatz neuer Übertragungstechniken und Dienste auf Seiten der Nutzer Akzeptanz findet. Mit der Regelung des § 67a wurde erstmals eine Regelung für die Durchführung von Modellversuchen in das Hessische Privatrundfunkgesetz eingefügt, um eine Antwort auf die oben genannten Fragen zu finden und einen Ordnungsrahmen für die Durchführung von Modellversuchen in Hessen zu schaffen. Zuvor gab es keine gesetzliche Regelung, die die Durchführung von Modellversuchen gestattet hat. Durch die Möglichkeit, Modellversuche durchzuführen, sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden,

in welcher Weise die Rundfunkordnung im Hinblick auf die Nutzung neuartiger Übertragungstechniken und das Angebot neuer Dienste fortzuentwickeln ist (LT-Drs. 14/1372, 1). Geplante Modellversuche werden gem. § 67a Abs. 1 S. 2 unter Angabe der Versuchsbedingungen, des Verbreitungsgebiets und der Versuchsdauer im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekanntgegeben. Hierfür ist eine Frist von mindestens einem Monat vorgesehen und die Versuchsdauer ist auf höchstens drei Jahre befristet; eine Verlängerung kann um bis zu zwei Jahre erfolgen. Aufgrund der potenziellen Breitenwirkung und Suggestivkraft steht auch die Veranstaltung von Modellversuchen unter einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Somit kann sich das rundfunk-spezifische Gefährdungspotenzial aufgrund der Zulassungspflicht nach § 67a Abs. 2 für Modellversuche nicht entfalten. Im Gegensatz zur Zulassung für gewöhnlichen Rundfunk können auch Personen oder Personenvereinigungen, die nach § 15 iVm § 60 Abs. 3 des Medienstaatsvertrages keine Zulassung erhalten können, eine Zulassung für Modellversuche erhalten. Auch muss der Antragsteller, sollte er eine juristische Person des privaten Rechts oder eine Personenvereinigung sein, nicht seine Eigentumsverhältnisse und seine Rechtsbeziehungen zu mit ihm verbundenen Unternehmen (§ 15 Aktiengesetz) offenlegen. Weiterhin finden die §§ 14–18 und § 30 HPRG keine Anwendung. Konsequenz im Hinblick auf das rundfunk-spezifische Gefährdungspotenzial benötigen solche Rundfunkveranstalter gem. § 67a Abs. 3 keine Zulassung, die ihre Programme in dem Modellversuch zeit- und inhalts-gleich ganz oder teilweise parallel in der neuen Übertragungstechnik abstrahlen beabsichtigen. Die Zulassungsfreiheit ist dadurch begründet, dass das Programm in Hinblick auf die allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen bereits überprüft wurde und demnach den Vorschriften und damit den Anforderungen des Hessischen Privatrundfunkgesetzes entspricht. Reichen die zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten für Modellversuche nicht aus, trifft die Landesanstalt eine Auswahlentscheidung nach Maßgabe der § 9 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 und Abs. 3 (→ § 9 Rn. 1 ff.).

VII. Die Zuordnung von Frequenzen an die Landesanstalt, den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen und das Deutschlandradio

Die Zuordnung der dem Land Hessen zustehenden freien terrestrischen Frequenzen an den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen, das Deutschlandradio und die Landesanstalt (Bedarfsträger) erfolgt nach Maßgabe der §§ 2–9 und des § 3. Hinsichtlich der Zuordnung von drahtlosen Übertragungskapazitäten für bundesweite Versorgungsbedarfe findet § 51 Abs. 2–6 des Rundfunkstaatsvertrages Anwendung; für die Belegung der Kabelanlagen gelten die §§ 42 und 43 (Wortlaut § 3 Abs. 1).

VIII. Geltung des § 101 Abs. 2–6 des Medienstaatsvertrages

Die Abs. 2–6 des § 101 des Medienstaatsvertrages bleiben unberührt. § 101 regelt die Zuordnung von nichtleitungsgebundenen (drahtlosen) Übertragungskapazitäten für **bundesweite** Versorgungsbedarfe. Die Vorschrift enthält Regelungen für die Zuordnungsentscheidung und das Zuordnungsverfahren (vgl. noch unter Geltung des § 51 RStV BeckOK InfoMedienR. 29, Ed., RStV § 51 Rn. 1 ff.).

IX. Bagatellrundfunk nach § 1 Abs. 2

Die Zulassung kann sich praktisch auf die Veranstaltung jeglicher Form von Rundfunk beziehen. Ausgenommen ist die Veranstaltung und Verbreitung bestimmter Sendungen mittels einer analogen Kabelanlage nach § 1 Abs. 2 (sog. „Bagatellrundfunk“). Gem. § 1 Abs. 2 HPRG ist der sogenannte „Bagatellrundfunk“ vom Anwendungsbereich des HPRG herausgenommen. Hierbei handelt es sich um die Veranstaltung und Weiterverbreitung von Sendungen mittels einer analogen Kabelanlage, wenn

- sie sich auf ein Gebäude oder einen zusammengehörigen Gebäudekomplex beschränken und im funktionellen Zusammenhang mit den dort zu erfüllenden Aufgaben stehen (Nr. 1) oder
- mit ihnen lediglich bis zu 100 Wohneinheiten in einem Gebäude oder einem zusammengehörenden Gebäudekomplex versorgt werden (Nr. 2).

§ 52 des Medienstaatsvertrages (früher 20 Abs. 3 S. 2 des Rundfunkstaatsvertrages) räumt den Ländern die Möglichkeit ein, für den sogenannten Bagatellrundfunk eine Zulassungsfreiheit vorzusehen. Diese kommt nur in Betracht für Sendungen bei einer beschränkten Anzahl von Wohneinheiten oder Sendungen in Einrichtungen, die sich auf ein Gebäude oder einen zusammenhängenden Gebäudekomplex beschränken. Zu solchen Einrichtungen zählen u **nicht** Hotelketten, Warenhäuser usw. (Spindler/Schuster/Holzner RStV § 2 Rn. 38). Hierfür bedarf es nach dem Rund-

funkstaatsvertrag einer Zulassung (s. § 10 – Vereinfachtes Zulassungsverfahren). Das Hessische Landesrecht sieht insoweit auch nichts Anderes vor. § 1 Abs. 2 nimmt diese Arten von Veranstaltung und die Verbreitung von Sendungen ganz aus dem Anwendungsbereich heraus. Er muss, wie auch in anderen Ländern (vgl. etwa § 3 Abs. 3 S. 3 BremLG) nicht einmal angezeigt werden (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 26). Ausgehend vom Sinn und Zweck der Vorschrift ist eine beschränkte Anzahl an Empfängern ausschlaggebend, da hier das an sich regelungsbedürftige rundfunkspezifische Gefährdungspotenzial kaum besteht.

- 37 Bei der Spanne von 100 Wohneinheiten handelt es sich um eine zulässige Präzisierung des Begriffs „beschränkte“ Anzahl aus § 20 Abs. 3 S. 2 RStV. Bei einer Spanne von bis zu 700 Wohneinheiten hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof einen Verstoß gegen die Pflicht zur Sicherung der Meinungsvielfalt aus Art. 5 GG festgestellt (SächsVerfG NVwZ-RR 1998, 345 (348 ff.)). Diese Regelung bezieht sich ausschließlich auf **analoge** Kabelanlagen. In Hinblick auf digitale Plattformen, worunter auch digitalisierte Kabelanlagen fallen, finden die Regelungen in §§ 78 ff. des Medienstaatsvertrages (früher §§ 52 ff. des Rundfunkstaatsvertrages) Anwendung (HK-RStV/Rung/Matzneller RStV § 20 Rn. 19). Nach § 43 richtet sich die Belegung digitalisierter Kabelanlagen mit Hörfunk- und Fernsehprogrammen sowie dem Rundfunk vergleichbare Telemedien nach den §§ 78–83, 86, 88 und 109 des Medienstaatsvertrages (früher §§ 52–53 des Rundfunkstaatsvertrages).

D. Zuständigkeit der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien

- 38 Nach §§ 105 Nr. 5, 106 MStV (früher § 36 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages) ist diejenige Landesanstalt für die Zulassung, die Rücknahme und den Widerruf der Zulassung **bundesweit ausgerichteter Angebote** nach §§ 53, 108 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 MStV (früher §§ 20a, 38 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 Nr. 1 RStV) zuständig, in dem der betroffene Veranstalter, Anbieter, Bevollmächtigte nach § 79 Abs. 1 S. 2 MStV oder Verantwortliche nach § 18 Abs. 2 MStV seinen Sitz, Wohnsitz oder in Ermangelung dessen seinen ständigen Aufenthalt hat. Sind mehrere Landesmedienanstalten zuständig oder hat der Veranstalter oder Anbieter seinen Sitz im Ausland, entscheidet die Landesmedienanstalt, die zuerst mit der Sache befasst worden ist (§ 106 Abs. 1 MStV). Im Übrigen richtet sich die Zuständigkeit nach Landesrecht (§ 106 Abs. 3 MStV). Die frühere Zuständigkeit im RStV, die darauf abstellte, bei welcher Anstalt der entsprechende Antrag eingeht, wurde damit abgeschafft.
- 38a Nach § 52 Abs. 1 MStV bedürfen private Veranstalter zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen einer Zulassung. Nach § 54 sind Rundfunkprogramme zulassungsfrei, die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten, oder die im Durchschnitt von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen oder in ihrer prognostizierten Entwicklung erreichen werden. Damit unterfallen zahlreiche Streamingdienste nicht der Zulassungspflicht. Grundsätzlich ist auch die gleiche Medienanstalt für die Entscheidung über das Vorliegen der Zulassungsvoraussetzungen nach § 53 MStV und für die Prüfung, ob ein zulassungsfreies Rundfunkprogramm vorliegt (§ 54 MStV) zuständig.
- 38b Im Übrigen richtet sich die Zulassung eines Veranstalters nicht bundesweit ausgerichteten Rundfunks nach Landesrecht (§ 52 Abs. 1 S. 3 MStV). Für die Zulassung eines Veranstalters bundesweit ausgerichteten Rundfunks gelten die Vorschriften des MStV; im Übrigen gilt Landesrecht (§ 52 Abs. 1 S. 4 MStV).
- 38c Somit kann für die Zulassung von bundesweit verbreitetem Rundfunk die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien zuständig sein. Die Zulassung bundesweiter Rundfunkangebote kann bei jeder Landesmedienanstalt gestellt werden, bzw. ist diejenige Landesanstalt zuständig, bei der der entsprechende Antrag eingeht (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 7). Materiellrechtlich gilt einheitlich in jedem Bundesland für die Zulassung bundesweiter Rundfunkangebote der § 52 des Medienstaatsvertrages (früher § 20a des Rundfunkstaatsvertrages), in welchem die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen geregelt sind. Die Landesmedienanstalten dürfen hier weder von den bestehenden Voraussetzungen abweichen noch weitere persönliche Anforderungen stellen (vgl. unter Geltung des § 20 RStV BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 1 ff.) und müssen ihren Entscheidungen die Entscheidung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zugrunde legen (§ 50 S. 3 MStV). Die sachlichen Zulassungsvoraussetzungen sind in den §§ 59 ff. des Medienstaatsvertrages (früher §§ 25 ff. des Rundfunkstaatsvertrages) normiert (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 25 Rn. 1 ff.).

E. Rechtsschutzmöglichkeiten des Antragstellers

Rundfunkanbieter haben einen Anspruch auf Zulassung und können diesen im Wege der Verpflichtungsklage verwaltungsrechtlich durchsetzen (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 40; Beck RundfunkR/Bunke/Schulz RStV § 20 Rn. 48-51). Die Verpflichtungsklage kann aber nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn der Antragsteller alle Zulassungsvoraussetzungen (§ 6) erfüllt und soweit Übertragungskapazitäten zur Verfügung stehen (s. hierzu § 9). Da die Auswahlentscheidung der Landesanstalt grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar ist und ein Beurteilungsspielraum der Landesanstalt nur in Hinblick auf die Sicherung der Meinungsvielfalt eingeräumt ist (vgl. StGH BW GeWArch, 2005, 260 (263)), kommt in bestimmten Konstellationen als Rechtsschutzmittel auch die negative Konkurrentenklage in Betracht.

F. Rechtsschutzmöglichkeiten der Landesanstalt

Wenn Medienanstalten eine Zulassung für ein Rundfunkprogramm in einem Sendegebiet erteilen, das einer anderen Medienanstalt zugeordnet ist, kann diese Landesanstalt gegen diese Zulassungsklagen (BVerwG ZUM 1998, 170). Bei der Verantwortung für die Rundfunkprogramme, die in dem Zuständigkeitsbereich der Landesanstalt liegen, handelt es sich um eine „verteidigungsfähige Rechtsposition“ (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 40). Konflikte um die Überschneidung gemeinsamer Verantwortungsfelder waren ein wichtiger Beweggrund zur Gründung gemeinsamer Gremien und Kommissionen. Durch sie sollten „konfliktträchtige“ Zulassungen einer „einvernehmlichen Entscheidung und inneren Koordination zugeführt werden“ (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 40).

Durch § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 1-3 MStV werden der hessischen Landesanstalt Instrumente an die Hand gegeben, durch Versagung der Zulassung, Widerruf oder Beifügung von „Nebenbestimmungen zu verhindern, dass ausländische Fernsehanbieter die rundfunkrechtlichen Bestimmungen ihres Heimatlandes umgehen, indem sie ihr Angebot in Deutschland verbreiten.“

§ 2 Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. Rundfunk: ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen und schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind; § 2 Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages findet Anwendung,
2. Rundfunkprogramm (Programm): eine nach einem Sendepfaden zeitlich geordnete Folge von Inhalten,
3. Rundfunkveranstalter: wer ein Rundfunkprogramm unter eigener inhaltlicher Verantwortung anbietet,
4. Sendung: ein inhaltlich zusammenhängender, geschlossener, zeitlich begrenzter Teil eines Rundfunkprogramms,
5. Vollprogramm: ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden und das täglich mindestens fünf Stunden verbreitet wird,
6. Spartenprogramm: ein Rundfunkprogramm mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten,
7. Fensterprogramm: ein zeitlich begrenztes Rundfunkprogramm, das für ein regionales Verbreitungsgebiet im Rahmen eines weiterreichenden Rundfunkprogramms verbreitet wird,
8. Programmschema: eine nach Wochentagen gegliederte Übersicht für die Verteilung der Sendezeit auf die einzelnen Programmbereiche,
9. Rundfunkstaatsvertrag: Art. 1 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (GVBl. I S. 370) in der jeweils geltenden Fassung,
10. Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag: Art. 5 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (GVBl. I S. 397) in der jeweils geltenden Fassung,

11. Jugendmedienschutz-Staatsvertrag: der Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien vom 27. September 2002 (GVBl. I S. 779) in der jeweils geltenden Fassung.
- (2) Im Sinne dieses Gesetzes sind
1. Programmarten: Hörfunk und Fernsehen,
 2. Programmkategorien: Vollprogramme, Spartenprogramme, Fensterprogramme und Programmbouquets,
 3. gleichartige Programme: Programme, die nach ihrem Empfängerkreis und ihrem Zuschnitt vergleichbar sind (lokale und regionale Programme, landesweite Programme oder bundesweite Programme),
 4. Programmbouquets: die Bündelung von Programmen und Diensten, die in digitaler Technik unter einem elektronischen Programmführer verbreitet werden,
 5. Verbreitungsgebiete: das Land Hessen oder ein bestimmter Landesteil, das mit einem Kabelnetz oder dem Teil eines Kabelnetzes oder mit mehreren Kabelnetzen versorgte Gebiet,
 6. Übertragungstechniken: die drahtlose Verbreitung durch erdgebundene Sender, die drahtlose Verbreitung durch Satelliten und die leitungsgebundene Verbreitung durch Kabelanlagen,
 7. Übertragungskapazitäten: analoge und digitale Frequenzen und Kabelkanäle,
 8. Landesanstalt: die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien,
 9. Oberste Landesbehörde: die Hessische Staatskanzlei.
- 1 Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt. Parallelvorschriften in anderen Bundesländern finden sich zB in Art. 1 Abs. 2 BayMG, § 2 LMedienG, § 2 NMedienG und § 3 LMG NRW.

§ 3 Zuordnung von Frequenzen

(1) ¹Die Zuordnung der dem Land zustehenden freien terrestrischen Frequenzen an den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen, das Deutschlandradio und die Landesanstalt (Bedarfsträger) erfolgt nach Maßgabe der Abs. 2 bis 9. ²Hinsichtlich der Zuordnung von drahtlosen Übertragungskapazitäten für bundesweite Versorgungsbedarfe findet § 51 Abs. 2 bis 6 des Rundfunkstaatsvertrages Anwendung; für die Belegung der Kabelanlagen gelten die §§ 42 und 43.

(2) ¹Durch die Zuordnung der freien Frequenzen sind

1. die Grundversorgung des Landes Hessen durch den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen und – stufenweise – das in Köln veranstaltete Programm des Deutschlandradio zu gewährleisten,
2. diese Programme durch Programme privater Rundfunkveranstalter publizistisch wirksam zu ergänzen,
3. Versorgungslücken bestehender Programme zu schließen und Modellversuche nach § 67a zu ermöglichen.

²Durch die Zuordnung freier Frequenzen soll auch die Digitalisierung bisher analog genutzter Frequenzen gefördert werden.

(3) ¹Stehen dem Land freie Frequenzen zur Verfügung, wirkt die oberste Landesbehörde darauf hin, dass sich die in Betracht kommenden Bedarfsträger über die Zuordnung nach Maßgabe des Abs. 2 einigen. ²Die oberste Landesbehörde ordnet die Frequenzen entsprechend der Einigung zu.

(4) Kommt eine Einigung nach Abs. 3 Satz 1 nicht zustande, entscheidet die Landesregierung über die Zuordnung nach Maßgabe des Abs. 2.

(5) ¹Die oberste Landesbehörde wirkt darauf hin, dass die Bedarfsträger die ihnen zustehenden Frequenzen möglichst ökonomisch einsetzen. ²Sie unterstützt die Bedarfsträger darin, durch einen Abbau von Doppelversorgungen öffentlich-rechtlicher und privater Hörfunkprogramme vorhandene Frequenz-Ressourcen besser anzunutzen. ³Zur Vorbereitung einer Zuordnung neuer Frequenzen soll der Bedarfsträger, der die Zuordnung einer Frequenz begehrt, nachweisen, dass diese Frequenz zur Verbesserung einer andernfalls unzureichenden Versorgung erforderlich ist.

(6) ¹Die oberste Landesbehörde stimmt Frequenz- und Senderstandortverlagerungen im Interesse der ökonomischen Nutzung von Frequenzen mit den betroffenen anderen Ländern ab. ²Sie stellt hierbei das Benehmen mit den Bedarfsträgern her.

(7) ¹Verzichtet ein Bedarfsträger auf eine ihm nach diesem Gesetz zugeordnete Frequenz oder beabsichtigt er, eine solche Frequenz für ein anderes Rundfunkprogramm oder abweichend von der Zuordnungsentscheidung zu nutzen, kann die Frequenz nach Maßgabe von Abs. 2 bis 4 ganz oder teilweise anderweitig zugeordnet werden. ²Ändern sich technische Merkmale einer bereits zugeordneten Frequenz, ohne dass hiermit eine nennenswerte Veränderung des Versorgungsgebietes verbunden ist, kann bei Einvernehmen der Bedarfsträger auf eine neue Zuordnung der Frequenz verzichtet werden. ³Die oberste Landesbehörde stellt dieses Einvernehmen fest.

(8) ¹Für die Einführung neuer Rundfunkübertragungstechniken gelten Abs. 2 bis 4 entsprechend. ²Stellt die Landesanstalt, der Hessische Rundfunk, das Deutschlandradio oder das Zweite Deutsche Fernsehen eine bislang genutzte Frequenz zur Verfügung, um die Einführung neuer Übertragungstechniken zu ermöglichen, so sind dem Bedarfsträger in dieser neuen Rundfunkübertragungstechnik die Übertragungskapazitäten zuzuordnen, die zur Verbreitung des auf der bislang genutzten Frequenz verbreiteten Programmangebots erforderlich sind. ³Werden neue Übertragungstechniken eingeführt, die bisherige Übertragungstechniken ersetzen sollen, gilt Abs. 9 Satz 3 entsprechend.

(9) ¹Können Frequenzen zur Nutzung digitaler Rundfunkübertragungstechniken nur blockweise zugeordnet werden, kann die Zuordnung eines Frequenzblocks mit der Auflage verbunden werden, die Nutzung einzelner Übertragungseinheiten innerhalb des Blocks durch andere Bedarfsträger zu ermöglichen. ²Abs. 3 gilt entsprechend. ³Gelingt eine Verständigung nicht, so sind die zur Verfügung stehenden Übertragungseinheiten in der Weise auf die Bedarfsträger zu verteilen, daß Angebote öffentlich-rechtlicher und privater Veranstalter gleichgewichtig empfangbar sind.

(10) ¹Die Bedarfsträger teilen der obersten Landesbehörde auf Verlangen den aktuellen Stand der Nutzung von Frequenzen mit. ²Sie kann die Zuordnung von Frequenzen widerrufen, sofern sie binnen 18 Monaten nach der Zuordnung oder der Zuweisung durch die Landesanstalt nicht genutzt werden und ein anderer Bedarfsträger einen entsprechenden Bedarf geltend macht. ³Gleiches gilt, sofern die Nutzung einer Frequenz über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr ausgesetzt wird und ein anderer Bedarfsträger einen entsprechenden Bedarf geltend macht. ⁴Eine Entschädigung findet nicht statt. ⁵Für die Neuordnung einer solchen Frequenz gelten Abs. 2 bis 4.

Überblick

§ 3 regelt die Zuweisung freier terrestrischer Übertragungskapazitäten, die dem Land Hessen zustehen. Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

Die Vorschrift des § 3 regelt die Systematik der Zuordnung der dem Land Hessen zustehenden freien terrestrischen Frequenzen an den Hessischen Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen, das Deutschlandradio und die Landesanstalt als Bedarfsträger. Die Zuordnung selbst erfolgt nach Maßgabe der Abs. 2–9. Für die Zuordnung von drahtlosen Übertragungskapazitäten für bundesweite Versorgungsbedarfe gelten § 101 Abs. 2–6 des Medienstaatsvertrages (früher § 51 Abs. 2–6 des Rundfunkstaatsvertrages). Parallelvorschriften in anderen Bundesländern finden sich zB in § 3 NMedienG.

§ 102 des Medienstaatsvertrages regelt den Rahmen für die Zuweisung von drahtlosen Übertragungskapazitäten an private Anbieter durch die zuständige Landesmedienanstalt, in Hessen die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien. Hierbei handelt es sich um ein bundesweit koordiniertes Zuweisungsverfahren für bundesweite Versorgungsbedarfe (vgl. noch unter Geltung des § 51a RStV BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 51a Rn. 1).

§ 4 Zulassungspflicht

(1) ¹Wer Rundfunk veranstalten will, bedarf einer Zulassung. ²Die §§ 20 und 20a in Verbindung mit §§ 21 bis 39 des Rundfunkstaatsvertrages finden Anwendung.

(2) Wird Rundfunk ohne Zulassung veranstaltet, so hat die Landesanstalt die Einstellung der Veranstaltung anzuordnen und dem Träger der technischen Übertragungseinrichtungen die Verbreitung zu untersagen.

(3) ¹Wer Hörfunkprogramme ausschließlich im Internet verbreitet, bedarf keiner Zulassung. ²Er hat das Angebot der Landesanstalt anzuzeigen. ³Im Übrigen gilt § 20a des Rundfunkstaatsvertrages entsprechend.

Überblick

§ 4 regelt die Zulassungspflicht für die Veranstaltung von privatem Rundfunk in Hessen. Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Allgemeines	1	E. Fensterprogramme	12
B. Allgemeines zum Zulassungsverfahren	6	G. Der Begriff der Offenen Kanäle	13
C. Verlängerung und Nichtübertragbarkeit der Zulassung	7	H. Anzeigepflicht bei Verbreitung im Internet, entsprechende Geltung des § 53 des Medienstaatsvertrages	14
D. Der Begriff der Privaten Rundfunkveranstalter	10	I. Hintergrund	14
E. Der Begriff des Spartenprogramms	11	II. Die Voraussetzungen der Zulassungsfreiheit bei Internetradio	18

A. Allgemeines

- 1 Die Zulassung zur Veranstaltung eines Rundfunkprogrammes für Hessen ist in § 4 ff. HPRG geregelt. Parallelvorschriften in anderen Bundesländern finden sich zB in §§ 12 ff. LM MedienG, §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und §§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.). Gem. § 4 Abs. 1 S. 1 HPRG benötigen die Veranstalter für die Veranstaltung von privatem Rundfunk eine Zulassung. Der Antrag auf Zulassung wird bei der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (die Landesanstalt) gestellt. Sie ist auch die für die Zulassung zuständige Stelle nach § 5 Abs. 1 HPRG. Für die Zulassung zur bundesweiten Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk ist intern nach § 105 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 des Medienstaatsvertrages (früher § 36 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 des Rundfunkstaatsvertrages) die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) als Organ der Landesanstalt (§ 104 Abs. 2 S. 2 MStV) zuständig. Das Zulassungsverfahren für bundesweite Angebote richtet sich nach dem HPRG. Insbesondere hier sind die Bestimmungen der §§ 48 ff. des achten Abschnitts maßgeblich. Die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und Medien ist aber nur dann zuständig, wenn bei ihr der entsprechende Antrag eingegangen ist. Gem. § 36 Abs. 1 S. 1 des Rundfunkstaatsvertrages ist diejenige Landesanstalt örtlich zuständig, bei der der entsprechende Antrag auf Zulassung eingeht (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 7). Sind nach Maßgabe dieser Regelung mehrere Landesanstalten zuständig, entscheidet die Landesanstalt, der der Antrag zuerst zugegangen ist. Die allgemeine Zulassungspflicht entspricht dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz, dass für die Tätigkeit privater Rundfunkveranstalter eine Zulassung erforderlich ist (dazu: Holzmaier/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008).
- 2 Die Zulassung richtet sich aufgrund des Verweises in § 13 Abs. 1 S. 2 nach den §§ 52 und 53 in Verbindung mit §§ 50, 55–67 sowie §§ 104–109 und § 120 des Medienstaatsvertrages (früher § 4 Abs. 1 S. 2 nach den §§ 20 und 20a iVm §§ 21–39 des Rundfunkstaatsvertrages). Die Veranstaltung von privatem Rundfunk steht unter einem **präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 1). Die Kontrollerlaubnis dient dazu, das „rundfunkspezifische Gefährdungspotenzial“ zu begrenzen, welches mit einer Verbreitung von Rundfunk „für die unbeeinflusste öffentliche Meinungsbildung in einer lebendigen Demokratie einhergehen kann“ (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 1).
- 3 Die Zulassungspflicht dient der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit iSd Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 (319); 90, 60 (87); stRSpr). Unter den Medien kommt dem Rundfunk –dem Hör- und Fernsehfunk–

wegen seiner „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ eine besondere Wichtigkeit zu (vgl. BVerfGE 90, 60 (87)). „Daher bedarf das Rundfunkwesen einer gesetzlichen Ordnung, die die freie und öffentliche Meinungsbildung gewährleistet (vgl. BVerfGE 57, 295 (319); 73, 118 (152f.)) und ua sicherstellt, dass die Meinungsvielfalt in möglichst Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“ (BVerfG MMR 2006, 87 (90)). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 57, 295 (326)) hält „bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung“ (sogar für) „unverzichtbar, ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den dargelegten Anforderungen Genüge getan ist“. Daher kann sich der Gesetzgeber für eine bestimmte Rundfunkorganisation entscheiden, diese ist dann einem rechtsstaatlichen Prüfungsverfahren zu unterwerfen. Die Voraussetzungen des Verfahrens dürfen aber nur so weit gehen, dass sie sich auf solche Voraussetzungen beschränken, die „unmittelbar oder mittelbar“ **nur der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit dienen**, um derentwillen sie verfassungstechnisch geboten sind“ (BVerfGE 57, 295 (326)). Andere Zwecke dürfen nicht mit einem Zulassungsverfahren verfolgt werden.

Über den Antrag entscheidet die Versammlung der Landesanstalt, die einmal in zwei Monaten tagt. Daher sei mit einer Verfahrensdauer von mehreren Monaten zu rechnen. 4

Bei der Zulassung handelt es sich um einen begünstigenden, gestaltenden Verwaltungsakt mit Tatbestandswirkung iSd § 35 S. 1 HVwVfG. Wenn alle Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind, steht es aufgrund der Rundfunkfreiheit nicht im Ermessen der Behörde, eine Zulassung zu erteilen. Der Antragsteller hat in diesem Falle sogar einen Anspruch auf Zulassung (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 4). Übersteigt die Zahl der zulassungsfähigen Bewerber die Zahl der verfügbaren Übertragungskapazitäten, greift die Landesanstalt auf die Auswahlgrundsätze bei beschränkter Übertragungskapazität nach § 9 zurück. Um die Einhaltung der Zulassungsvoraussetzungen zu sichern, kann die die Landesanstalt die Zulassung nach § 36 Abs. 1 Var. 2 HVwVfG mit Nebenbestimmungen versehen (VGH Mannheim ZUM 1992, 562 (573)). Das Zulassungsverfahren ist dem Grunde nach gerichtlich voll überprüfbar. Nur hinsichtlich der Sicherung der Meinungsvielfalt besteht ein Beurteilungsspielraum der Landesanstalt (nach BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 4; vgl. auch StGH BW GewArch. 2005, 260 (263)). 5

B. Allgemeines zum Zulassungsverfahren

Im Antrag muss der Antragsteller darlegen, dass er die programmbezogenen und die nicht programmbezogenen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt. Zu den nicht programmbezogenen Voraussetzungen gehören ua persönliche Eigenschaften des Antragstellers. IW muss dieser darlegen, dass er organisatorisch und finanziell in der Lage ist, sein Programm nach den medienrechtlichen Vorgaben zu veranstalten und zu verbreiten. 6

C. Verlängerung und Nichtübertragbarkeit der Zulassung

Wird die Zulassung bei Erfüllung aller Voraussetzungen erteilt, ist sie nach § 7 Abs. 2 auf zehn Jahre begrenzt. Möchte der Veranstalter sein Programm nach Ablauf der Zulassungsdauer weiter veranstalten, muss er einen Verlängerungsantrag bei der Landesanstalt stellen. Die Landesanstalt prüft in diesem Falle nach den gleichen Voraussetzungen wie für die Erstzulassung, ob weiterhin die Voraussetzungen für die Zulassung vorliegen. Ist das der Fall, ist eine Verlängerung der Zulassung um höchstens weitere fünf Jahre möglich. Eine Mindestzulassungsdauer ist im Gegensatz zum ersten Entwurf des HPRG nicht vorgesehen (LT-Drs. 12/2478, 34). Dies soll dem Antragsteller eine hinreichende Planungssicherheit geben. Durch LT-Drs. 13/6066 wurde die Festlegung einer gesetzlichen Mindestzulassungsdauer gestrichen. Dies geht zu Lasten der Planungssicherheit der Rundfunkveranstalter, erhöht aber den Handlungsspielraum der Landesanstalt. Dennoch hat die Landesanstalt nach pflichtgemäßem Ermessen die Investitionsentscheidungen des Rundfunkveranstalters zu berücksichtigen (LT-Drs. 12/2478, 34). 7

Die Zulassung ist nicht übertragbar. Dies dient der Kontrolle, dass die Voraussetzungen der Zulassung eingehalten werden. Wer nicht selbst eine Zulassung von der Landesanstalt erhalten hat, ist nicht berechtigt, Rundfunk zu veranstalten oder zu verbreiten. Wann eine Übertragung der Zulassung anzunehmen ist, schreibt das Gesetz nicht selbst vor. In LT-Drs. 13/6066 wurde festgelegt, dass eine Übertragung der Zulassung dann anzunehmen ist, wenn innerhalb der festgelegten Dauer der Zulassung mehr als 50 vom Hundert der Kapital- oder Stimmrechtsanteile auf andere Gesellschafter oder Dritte übertragen werden. Dieser Absatz wurde ersatzlos gestrichen. Eine Übertragung der Zulassung idS hatte den zwingenden Widerruf der Zulassung zur Folge. 8

Wird Rundfunk ohne Zulassung veranstaltet (sog. Schwarzfunk), hat die Landesanstalt gem. § 4 Abs. 2 die Einstellung der Veranstaltung anzuordnen und dem Träger der technischen Übertra- 9

gungseinrichtungen die Verbreitung zu untersagen. Der Landesanstalt steht kein Ermessen zu. Diese Regelung dient der Sicherung der Zulassungsvoraussetzungen. Spiegelbildlich steht der Landesanstalt ebenso wenig ein Ermessen zu, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Sie hat die Zulassung zu erteilen. Hierdurch entsteht sowohl für Antragsteller als auch für bereits zugelassene Veranstalter Rechtssicherheit, ob und wie sie unter bestimmten Voraussetzungen Rundfunkveranstalten dürfen. Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk ohne Zulassung ist darüber hinaus nach § 66 Abs. 1 Nr. 1 bußgeldbewehrt.

D. Der Begriff der Privaten Rundfunkveranstalter

- 10 Der Begriff der „Veranstaltung“ steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Programmverantwortung des Programmveranstalters. Maßgeblich ist hierbei die Definition des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 20.2.1998 – Extraradio, BVerfGE 97, 298). Danach ist Programmveranstalter, „wer seine Struktur festlegt, die Abfolge plant, die Sendungen zusammenstellt und unter einheitlicher Bezeichnung dem Publikum anbietet“. Hierdurch wird die Unterscheidung zum Zulieferer einzelner Sendungen oder Programmteile deutlich (HK-RStV/Ring/Matzner RStV § 20 Rn. 30).

E. Der Begriff des Spartenprogramms

- 11 Das Hessische Privatrundfunkgesetz enthält keine Legaldefinition zum Begriff des Spartenprogramms. Gemäß § 7 Abs. 2 muss sich der Antragsteller jedoch entscheiden, unter welcher Programmkategorie er das Programm veranstalten möchte. Hier ist § 2 Abs. 2 Nr. 5 des Medienstaatsvertrages heranzuziehen, der das Spartenprogramm definiert. Um Spartenprogramme handelt es sich etwa bei VIVA, Bibel TV oder Eurosport.

F. Fensterprogramme

- 12 Für Fensterprogramme ist die Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 6 des Medienstaatsvertrages maßgeblich.

G. Der Begriff der Offenen Kanäle

- 13 Offene Kanäle werden auch Bürgerrundfunk bezeichnet. Hier haben einzelne Bürger oder Bürgergruppen die Möglichkeit, in einem besonderen Rahmen selbst den Inhalt eines eigenen Rundfunkprogramms zu gestalten. In Hessen gibt es folgende Offenen Kanäle:
- Medienprojektzentrum Offener Kanal Fulda
 - Medienprojektzentrum Offener Kanal Kassel
 - Medienprojektzentrum Offener Kanal Gießen
 - Medienprojektzentrum Offener Kanal Offenbach/Frankfurt

H. Anzeigepflicht bei Verbreitung im Internet, entsprechende Geltung des § 53 des Medienstaatsvertrages

I. Hintergrund

- 14 Wer Hörfunkprogramme ausschließlich im Internet verbreitet, bedarf keiner Zulassung. Er hat das Angebot der Landesanstalt nur anzuzeigen. § 13 Abs. 3 MStV (früher § 4 Abs. 3 RStV) entspricht § 54 MStV (früher § 20b des Rundfunkstaatsvertrages) wortgleich. § 4 Abs. 3 RStV wurde in Anpassung an den Rundfunkstaatsvertrag (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) nachträglich (LT-Drs. 18/315) eingeführt. Die Veranstalter von Hörfunkprogrammen im Internet unterliegen einer abgestuften Regulierung (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 1). Für sie ist keine förmliche Zulassung erforderlich; sie haben lediglich die Pflicht, die Aufnahme ihres Programms der Landesanstalt anzuzeigen. Nach Abs. 3 S. 3 gilt § 53 MStV (zuvor § 20a RStV) entsprechend. Daher unterliegen die Veranstalter von Angeboten im Internet den dort genannten persönlichen Zulassungsvoraussetzungen. Die Anzeigepflicht ermöglicht es der Landesanstalt, Maßnahmen gegen die Veranstalter durchzuführen, falls diese gegen § 20a RStV verstoßen (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 2).
- 15 Seit geraumer Zeit nimmt die Nutzung von Internet-Radio-Angeboten immer weiter zu. Auf diese Entwicklung wurde mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag reagiert. Nach Zahlen

aus dem Jahr 2016 hören über 34% der Personen ab 14 Jahren zumindest gelegentlich Internet-Radio (vgl. Digitalisierungsbericht 2016 der Medienanstalten (abrufbar unter <http://www.medienanstalten.de/publikationen/digitalisierungsbericht.html>), S. 58). Bereits Mitte 2012 boten bereits 2500 Internet-only-Sender ihre Dienste an (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20b Rn. 1). Aufgrund der in der Natur des Internet liegenden nahezu unbegrenzten technischen Kapazitäten, Internet-Radio anzubieten, ist eine Zulassungspflicht schwer durchsetzbar und wäre mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 4). Schon allein aus diesem Grund scheint es auf den ersten Blick sinnvoll, dass die Länder von einer Zulassungspflicht absehen. Stattdessen ist nach Abs. 3 eine Anzeigepflicht vorgesehen.

In Teilen der Literatur wird gefragt, ob der Verzicht auf eine Zulassung bei Internet-Radio mit den vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 73, 118 (160)) aufgestellten Grundsätzen vereinbar ist, dass Rundfunkveranstalter einer Zulassung bedürfen (Vgl. HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 5). Grundsätzlich ist für die Veranstaltung von Rundfunk im Allgemeinen eine präventive Kontrolle in Form einer Zulassung erforderlich (so). Da auch Internet-Radio grundsätzlich unter den Rundfunkbegriff des § 2 Abs. 1 Nr. 1 fällt, bedürfte es hierfür eigentlich ebenso einer Zulassung. Dazu wird angeführt, dass man diese Vorgabe angesichts der fortschreitenden Veränderung der Medienlandschaft durch die Digitalisierung und der damit verbundenen „Medienkonvergenz“ aufgrund praktischer Gründe durchaus in Frage stellen kann (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 5). Das BVerfG wird aber unabhängig davon so interpretiert, dass der Gesetzgeber Angebote, die zwar formal Rundfunk darstellen, aber aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung nur geringe Meinungsmacht besitzen, von der Zulassungspflicht entbunden sein können. So gilt das Hessische Privatrundfunkgesetz nach § 1 Abs. 2 nicht für den sogenannten Bagatellrundfunk, dem schon aufgrund seiner örtlichen Begrenztheit kaum Breitenwirkung und Suggestivkraft zukommt und damit nicht regelungsbedürftig ist (vgl. Beck RundfunkR/Schulz RStV § 20b Rn. 2). Von einer grundsätzlich geringen Meinungsmacht ging wohl demnach auch der Gesetzgeber für Internet-Rundfunk aus. Schaut man sich aber die Entwicklung des Internet-Radios (so) an, kann dies nicht überzeugen. Denn auch die „neue Verbreitungsform“ Internet-Radio ist nicht wie traditionell verbreiteter Rundfunk nur zu Hause empfangbar, sondern auch über Smartphones oder Tablets mit Internetzugang außerhalb der Wohnung und damit sozusagen überall. Daher scheint eine unterschiedliche Behandlung des Internet-Radios im Vergleich zum herkömmlichen Rundfunk nicht mehr gerechtfertigt. Zumal auch die Verbreitung von Programmen nur über DAB+ zulassungspflichtig sind. Das bedeutet, dass zwei digitale Verbreitungsformen in Hinblick auf die Zulassungspflichtigkeit unterschiedlich behandelt werden (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 5). Die Breitenwirkung des Internet-Radios ist in diesem Zusammenhang ebenso evident: Nach Angaben von TNS Infratest (vgl. epd medien 37/2016, 7) nutzt bereits über ein Drittel der Bevölkerung auch Internet-Radio. Daher scheint die Begründung des Gesetzgebers, Internet Radio habe eine geringere Breitenwirkung, nur eine vorgeschobene Erklärung zu sein, um sich nicht dem erheblich erhöhten Verwaltungsaufwand auszusetzen. Daher sollte Internet-Rundfunk richtigerweise auch einer gewöhnlichen Zulassung bedürfen. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers scheint hier, auch weil seriöse Zahlen zur Nutzung von Internet-Radio vorliegen, überschritten zu sein (anders: HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 5). Dagegen lässt sich aber einwenden, dass sich bei herkömmlichem Hörfunk die Zuhöreranzahl aufgrund der beschränkten Übertragungskapazitäten auf wenige Sender konzentriert und sich bei Internetradio eine eventuell hohe Nutzerzahl auch auf das breite Angebot verteilt. Die Konzentration und damit die Breitenwirkung ist demnach bei den jeweiligen Internetradiosendern relativ klein.

Europarechtliche Bedenken gegen § 4 Abs. 3 HPRG sowie § 54 MStV (früher § 20b des Rundfunkstaatsvertrages) bestehen jedenfalls nicht. Die AVDM-Richtlinie betrifft Rundfunk im Allgemeinen nicht. Die E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG) verbietet Zulassungspflichten für Informationsdienste, wovon Rundfunkdienste jedoch ausgenommen sind (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 6). Die Bundesrepublik Deutschland ist insoweit frei, die Medienordnung selbst in concreto zu gestalten (Malcher, Personalisierte Webradios – Sendungen oder Abruf, 2011, 24 (28)).

II. Die Voraussetzungen der Zulassungsfreiheit bei Internetradio

Bei dem Angebot muss es sich um ein Hörfunkprogramm handeln. Damit die Vorschrift also überhaupt anwendbar ist, muss sich das Angebot unter den einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 subsumieren lassen. Demnach muss es sich um einen linearen Informations- und Kommunikationsdienst handeln; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang

eine Sendeleistungsunterbrechung unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen und schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind.

- 19 Hörfunk im Internet wird über das sogenannte Streaming-Verfahren verbreitet. „Streaming zeichnet sich dadurch aus, dass es den Empfang von Audio-Dateien vom Medienserver des Senders unter gleichzeitiger Wiedergabe in Echtzeit ohne vorherigen Download ermöglicht.“ (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 7). Die Datenpakete werden nur auf Abruf und grundsätzlich an jeden Empfänger einzeln versendet. Podcasts als zeitlich versetzt zur Verfügung gestellte Audioangebote fallen nicht unter den Rundfunkbegriff aus § 2 Abs. 1 Nr. 1. „Hierbei fehlt es an einem Sendeleistungsplan für ein zum zeitgleichen Empfang bestimmtes Angebot und damit an der rundfunktypischen Breitenwirkung eines universell ausgestrahlten linearen Programms“ (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 7 C).
- 20 Von § 4 Abs. 3 sind nur Angebote erfasst, die ausschließlich im Internet verbreitet werden. Das heißt, dass die Daten des Internet-Radioprogramms über das Internet verschickt und durch ein an das Internet angeschlossene Gerät empfangen und „hörbar gemacht werden“ müssen. Hierzu zählt mittlerweile der Empfang durch mit W-LAN verbundene Geräte wie etwa Mobiltelefone, Computer oder Tablets. Auch erfasst wird der Empfang durch „mobile Daten“, wie es in der heutigen Zeit bei Smartphones üblich ist. Wie und auf welchem Gerät das Internet-Radioprogramm empfangen wird, ist nicht für die rechtliche Einordnung erheblich; nur die technische Art der Verbreitung ist maßgeblich (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 11 C).
- 21 Bei § 4 Abs. 3 handelt es sich um eine spezielle Regelung, die eine Zulassungspflicht für **ausschließlich** im Internet verbreitende Hörfunkprogramme vorsieht. Daher sind gerade solche Programme nicht von der Zulassungspflicht erfasst, die ihr Programm über das Kabel und terrestrische Frequenzen sowie auch über das Internet verbreiten. Allein dies entspricht dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift, die nur „Internet-only-Programme“ von der Zulassungspflicht entbinden will. Erfasst wird auch nicht die zusätzliche Verbreitung über das Internet, wenn der Veranstalter bereits ein genehmigtes Hörfunkprogramm verbreitet. Diese Vertriebsform ist bereits von der Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk als solche erfasst (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 7 C; BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20b Rn. 6).
- 22 In Form von Apps bieten manche Rundfunkveranstalter auch weitergehende Informationen zu einzelnen Sendungen an. Dies geschieht in der Regel unabhängig vom linearen Audiosignal und umfasst bspw. Wetterberichte oder Übersichten zu bereits gespielten Liedern. Hierbei handelt es sich nicht um Rundfunkangebote, sondern um Telemedien, die nicht nach S. 2 anzeigespflichtig sind (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 14).
- 23 Gem. S. 2 hat der Veranstalter von Hörfunkprogrammen die Verbreitung seines Hörfunkprogrammes der Landesanstalt anzuzeigen. Problematisch ist hierbei die eindeutige örtliche Zuordnung des Hörfunkprogramms, da es kaum möglich ist, auf ein bestimmtes Sendegebiet abzustellen. Hierbei kann Art. 2 AVMD-RL entsprechend herangezogen werden, die das Sendestatprinzip zur Grundlage der Zuständigkeitszuweisung macht. Nach Dörr ist die Zuständigkeitszuweisung dieser Richtlinie wegen der wertungsmäßigen Vergleichbarkeit der Fälle auf Hörfunkdienste übertragbar. Hiernach ist derjenige Staat zuständig, in der der Programmveranstalter seinen Verwaltungssitz hat (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 17; vgl. auch BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20b Rn. 11). Mangels besonderer Regelungen ist § 36 Abs. 1 S. 1 des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr §§ 105, 106 des Medienstaatsvertrages) anwendbar. Damit ist die Medienanstalt zuständig, bei der die Anzeige eingeht. Die Landesanstalt wendet das gleiche Verfahren an, wie bei der Erstzulassung. Damit ist in entsprechender Anwendung des § 20a des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr § 53 des Medienstaatsvertrages) die ZAK auch für die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des angezeigten „Internet-Radios“ zuständig (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 17).
- 24 Wenn die Anzeige bei der Landesanstalt stattfinden muss, wird von der Norm nicht geregelt. Die Anzeigepflicht dient dazu, der Landesanstalt eine umfassende materielle Prüfung zu ermöglichen, ob die Voraussetzungen der Zulassung nach § 6 vorliegen. Außerdem soll die Landesanstalt verhindern können, dass unzulässige Inhalte angeboten werden. Daher ist es sinnvoll, davon auszugehen, dass die Anzeige des Hörfunkprogramms spätestens mit Aufnahme des Internetradio-Angebots erfolgen muss (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 19; Beck RundfunkR/Schulz RStV § 20b Rn. 6; nach BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20b Rn. 10, muss die Anzeige vor Aufnahme des Hörfunkprogramms erfolgen). Gem. § 66 Abs. 2 HPRG iVm § 49 Abs. 1 S. 1 Nr. 18 des Rundfunkstaatsvertrages handelt der Veranstalter des Internet-Hörfunkprogramms ordnungswidrig, wenn er seiner Anzeigepflicht nicht nachkommt. Bei der Anzeige sind diejenigen Angaben zu machen, die eine Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen nach § 6 ermöglichen. Dazu gehören insbesondere Name und Sitz bzw. Wohnsitz des Antragstellers, die Programmart und Programmkategorie, die Programmdauer und so weiter. So wie andere Medienanstalten stellt

die LPR Hessen auf ihrer Homepage ein Online-Formular bereit, mit welchem die Anzeige eines Internetradios erfolgen kann (abrufbar unter: <http://www.lpr-hessen.de/radio-tv/radio-in-hessen/internet-radio/>).

In S. 3 wird festgelegt, dass § 53 des Medienstaatsvertrages (vormals 20a des Rundfunkstaatsvertrages) entsprechend gilt. Damit sind die Voraussetzungen dieser Vorschrift voll anwendbar. Der Veranstalter des Internet-Radio-Programms muss demnach insbesondere die Gewähr dafür bieten, dass er das Internet-Radio-Programm unter Beachtung aller anwendbaren gesetzlichen Vorschriften veranstalten kann (HK-RStV/Dörr RStV § 20b Rn. 19).

§ 5 Zulassungsverfahren

(1) Die Zulassung wird auf schriftlichen Antrag durch die Landesanstalt erteilt.

(2) ¹Die Landesanstalt schreibt die ihr zugeordneten terrestrischen Frequenzen für die Veranstaltung von Rundfunk und dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien im Staatsanzeiger für das Land Hessen aus. ²Sollen Frequenzen genutzt werden, um Versorgungslücken bestehender Programme zu schließen, kann auf eine Ausschreibung verzichtet werden. ³Mehrere freie Fernsehfrequenzen können zur Nutzung durch einen Veranstalter ausgeschrieben werden, sofern eine Nutzung einzelner Frequenzen wegen zu geringer Reichweiten nicht zu erwarten ist. ⁴Die Landesanstalt setzt für den Antrag auf Zulassung eine Frist von mindestens einem Monat. ⁵Anträge auf Zulassung können erst nach der Ausschreibung im Staatsanzeiger gestellt werden.

(3) ¹Die Veranstaltung von Regionalfensterprogrammen (§ 25 Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrages, § 12 Abs. 4 Satz 3) kann die Landesanstalt gleichfalls im Staatsanzeiger für das Land Hessen ausschreiben. ²Sie setzt für den Antrag auf Zulassung eine Frist von mindestens einem Monat. ³Abs. 2 Satz 5 gilt entsprechend. ⁴Dem Fensterprogrammveranstalter ist eine gesonderte Zulassung zu erteilen.

Überblick

§ 5 regelt das Zulassungsverfahren. Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

A. Allgemeines

Private Veranstalter bedürfen zur Veranstaltung von Rundfunk einer Zulassung. Das Verfahren richtet sich nach § 5. Dieser regelt allgemeine Grundsätze zum Zulassungsverfahren verbreiteter Rundfunkprogramme. Ausdrücklich normiert die Norm, dass der Zulassungsantrag schriftlich bei der Landesanstalt gestellt werden muss. Darüber hinaus enthält sie Regelungen über die Ausschreibungen der der Landesanstalt zugeordneten Frequenzen. § 53 des Medienstaatsvertrages (früher § 21 des Rundfunkstaatsvertrages) regelt Grundsätze für das Zulassungsverfahren. Durch diese Vorschrift wollten die Länder eine bundeseinheitliche Regelung schaffen, die eine „effektive und schnelle Durchführung des Zulassungsverfahrens ermöglicht“ (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 21 Rn. 1). Parallelvorschriften in anderen Bundesländern zu den Zulassungsregelungen der §§ 4 ff. HPRG finden sich zB in §§ 12 ff. LMedienG, §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und §§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.).

B. Einzelkommentierung

Der Antrag auf Zulassung muss schriftlich erfolgen. Dies ist eine Ausnahme von dem in § 10 VwVfG festgelegten Grundsatz, dass das Verwaltungsverfahren an keine Form gebunden ist. Bezüglich der Schriftform gelten die allgemeinen Vorschriften des BGB. Textform reicht nicht aus; das heißt, dass der Zulassungsantrag nach § 126 BGB eigenhändig zu unterschreiben ist. Wird der Antrag ordnungsgemäß bei der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (Landesanstalt) gestellt, erteilt diese die Zulassung, wenn die Zulassungsvoraussetzungen vorliegen. Der Landesanstalt steht hierbei aufgrund der als subjektives Recht ausgestalteten Rundfunkfreiheit kein Ermessen zu (s. dazu Rechtschutz).

Der Antragsteller hat eine Erklärung über die Erfüllung der Verpflichtung zur Erteilung von Auskünften und zur Vorlage von Unterlagen nach § 10 Abs. 1 S. 2 iVm § 53 Abs. 2 Nr. 5 des

Medienstaatsvertrages abzugeben. Bei diesem Antrag wird erklärt, dass der Antragsteller dafür Sorge trägt, dass alle nach § 55 Abs. 2 Nr. 1–5 MStV erforderlichen Angaben vollständig gemacht und alle Unterlagen vollständig vorgelegt wurden.

- 4 Dieser Erklärung sind beizufügen:
 - Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen iSd § 62 MStV an dem Antragsteller/Rundfunkveranstalter sowie Kapital- und Stimmrechtsverhältnisse bei dem Antragsteller/Rundfunkveranstalter und den mit ihm iSd Aktiengesetzes verbundenen Unternehmen;
 - Gesellschaftsvertrag und satzungrechtliche Bestimmungen des Antragstellers/Rundfunkveranstalters;
 - Vereinbarungen, die zwischen den an dem Antragsteller/Rundfunkveranstalter unmittelbar oder mittelbar iSv § 62 MStV Beteiligten bestehen und sich auf die gemeinsame Veranstaltung von Rundfunk sowie Treuhandverhältnisse und den nach § 6 Abs. 2 Nr. 1–7 erheblichen Beziehungen beziehen.
- 5 Weiterhin hat der Antragsteller darüber Auskünfte zu erteilen, ob Verträge, die wegen ihres Gegenstandes, ihrer Dauer oder aus anderen Gründen für die Beurteilung des Zulassungsantrags von Bedeutung sind oder werden können, bestehen. Dazu gehören insbesondere Optionsrechte, Stimmbindungsverträge, Verträge über Verpflichtungen, die aus dem Gewinn zu erfüllen sind und Treuhandverträge.
- 6 Außerdem sind Angaben über eventuell bestehende Vereinbarungen über Anteile an den Gesellschaften für Rechnung von Dritten, insbesondere Parteien und Wählervereinigungen zu machen.
- 7 Nach § 8 Abs. 3 finden die §§ 21 und 22 des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr §§ 55 und 56 des Medienstaatsvertrages) **entsprechende** Anwendung. Das heißt, dass diese Normen zwar nicht direkt anwendbar sind, aber dann anzuwenden sind, wenn der hessische Sachverhalt nicht unter die §§ 55 und 56 des Medienstaatsvertrages subsumierbar ist.
- 8 Nach § 56 Abs. 6 MStV hat der Antragsteller ein Auskunftsverweigerungsrecht über bestimmte Auskünfte. Hierzu zählen solche Angaben, die den Antragsteller selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 ZPO bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde. Hierbei handelt es sich um ein Mitwirkungsverweigerungsrecht. Aus einem Verstoß gegen das Mitwirkungsverweigerungsrecht folgt auch ein Beweisverbot. Dies folgt dem aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbaren Grundsatz, dass nur rechtmäßig erlangte Informationen gegen den Auskunftspflichtigen verwendet werden dürfen (Hess AiP 1997, 777 (780); vgl. auch StB/Stelkens VwVfG § 24 Rn. 19 mwN). Zum Strafprozessrecht wird ua vertreten, dass ein Beweiserhebungsverbot nicht automatisch zu einem Beweisverwertungsverbot führt. Nach richtiger Auffassung kann diese Ansicht nicht ohne weiteres auf die „medienkonzentrationsrechtliche Sachverhaltsermittlung“ durch die Landesmedienanstalten übertragen werden, da rechtsstaatliche Grundsätze und die Wirkung der Grundrechte als Verfahrensgarantien dafürsprechen, dass bei einem Verstoß gegen § 22 Abs. 6 RStV (§ 56 Abs. 6 MStV) ein umfassendes Verwertungsverbot anzunehmen ist (HK-RStV RStV § 22b Rn. 9). Dies entspreche auch dem Sinn und Zweck des Abs. 6, der den Auskunftspflichtigen umfassend schützen will. Da § 56 Abs. 6 MStV keine Verpflichtung zur Belehrung über Auskunftsverweigerungsrechte enthält, ist der Grundsatz der fairen Verfahrensführung zu beachten, der auch im Verwaltungsverfahren Anwendung findet (vgl. zur Anwendbarkeit des Grundsatzes fairer Verfahrensführung im Verwaltungsverfahren BVerfGE 52, 380 (389)). Hieraus ergeben sich vor allem Aufklärungspflichten für Landesmedienanstalten, die den Auskunftspflichtigen auf sein Auskunftsverweigerungsrecht hinzuweisen haben, wenn und soweit Anhaltspunkte für eine Selbstbelastung bestehen. Auf der Internetpräsenz des LPR Hessen steht ein Formular zum Download bereit, auf dem der Antragsteller von seinem Auskunftsverweigerungsrecht Gebrauch machen kann (HK-RStV RStV § 22b Rn. 9).
- 9 Gem. Abs. 2 schreibt die Landesanstalt die ihr zugeordneten terrestrischen Frequenzen für die Veranstaltung von **Rundfunk** und dem **Rundfunk vergleichbaren Medien im Staatsanzeiger** für das Land Hessen aus. Dies entspricht der Entscheidung des Thüringer Oberverwaltungsrechts v. 18.12.2001 (I ZEO 715/01), dass die Landesanstalt grundsätzlich die ihr zugeordneten terrestrischen Frequenzen für die Veranstaltung von Rundfunk und dem Rundfunk vergleichbare Telemedien im Staatsanzeiger ausschreiben muss. Wenn Frequenzen genutzt werden sollen, um Versorgungslücken bestehender Programme zu schließen, zB iRd Satzung der Landesanstalt für UKW-Hörfunk, steht es im Ermessen der Landesanstalt, auf eine Ausschreibung zu verzichten.
- 10 Gemäß Abs. 2 S. 3 können mehrere freie Fernsehfrequenzen zur Nutzung durch einen Veranstalter ausgeschrieben werden, wenn eine Nutzung einzelner Frequenzen wegen zu geringer Reichweiten nicht zu erwarten ist. Nach S. 4 beträgt die Frist für den Antrag auf Zulassung

mindestens einen Monat. Dies dient der Beschleunigung der Frequenzzuweisung (LT-Drs. 16/5942, 17).

Durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag v. 8.-15.10.2004 (GVBl. 2005, 119) haben sich die Länder auf die neue Regelung des § 25 Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr § 59 MStV) geeinigt. Diese bezieht sich auf die Regionalfenster in den bundesweit verbreiteten reichweitenstärksten Vollprogrammen. Durch sie sollte der Bestand dieser Regionalfenster weiter abgesichert werden. Durch Abs. 3 wird der Landesanstalt die Möglichkeit eröffnet, auch die Veranstaltung von Regionalfensterprogrammen im Staatsanzeiger auszuschreiben. Die Frist für einen Zulassungsantrag beträgt in Übereinstimmung mit Abs. 2 S. 5 einen Monat. Dass dem Fensterprogramm eine gesonderte Zulassung zu erteilen ist, entspricht der Rechtslage in § 25 Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrages (vgl. § 59 Abs. 4 MStV). Diese Regelung ist durch den Verweis auf § 12 Abs. 4 S. 3 ohnehin anwendbar. Damit ist S. 4 nicht konstitutiv.

§ 6 Zulassungsvoraussetzungen

(1) Die Zulassung setzt voraus, daß der Antragsteller

1. unbeschränkt geschäftsfähig ist, die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht durch Richterspruch verloren und das Grundrecht der freien Meinungsäußerung (Art. 11 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland) nicht verwirkt hat (Art. 146 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 18 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland),
 2. seinen Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland hat und gerichtlich unbeschränkt verfolgt werden kann,
 3. die Gewähr dafür bietet, daß er das Programm entsprechend der Zulassung unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften veranstalten und verbreiten wird.
- ²Bei einem Antrag juristischer Personen oder nicht rechtsfähiger Personenvereinigungen müssen die Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1 von den gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein.

(2) Die Zulassung darf nicht erteilt werden

1. juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Hochschulen des Landes sowie der Kirchen und anderer öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften im Sinne des Art. 149 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland,
2. gesetzlichen Vertretern der nach Nr. 1 ausgeschlossenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie Personen, die in leitender Stellung in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis zu diesen juristischen Personen stehen,
3. Mitgliedern gesetzgebender Körperschaften sowie Mitgliedern der Bundes- oder einer Landesregierung,
4. a) politischen Parteien oder Wählergruppen,
b) mit diesen im Sinne von § 15 des Aktiengesetzes verbundenen Unternehmen und Vereinigungen,
c) Unternehmen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen in einer Weise beteiligt sind, die ihnen unmittelbar oder mittelbar einen bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte des Antragstellers ermöglicht. Ein bestimmender Einfluss ist insbesondere anzunehmen, wenn die politische Partei oder Wählergruppe unmittelbar oder über das beteiligte Unternehmen aufgrund vertraglicher Vereinbarungen, satzungsrechtlicher Bestimmungen oder in sonstiger Weise Einfluss auf Programmgestaltung oder Programminhalte des Antragstellers nehmen kann. Treuhandverhältnisse sind offenzulegen,
5. Unternehmen oder Vereinigungen, an denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten insgesamt mit mehr als einem Drittel der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt sind,
6. Personen, die zu einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis stehen, sowie Mitgliedern eines Organs dieser Anstalten,
7. Personen oder Personenvereinigungen, die nach § 15 in Verbindung mit § 26 Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages keine Zulassung erhalten können.

(3) Ist der Antragsteller eine juristische Person des privaten Rechts oder eine Personenvereinigung, hat er seine Eigentumsverhältnisse und seine Rechtsbeziehungen zu mit ihm verbundenen Unternehmen (§ 15 Aktiengesetz) offenzulegen.

(4) In dem Zulassungsantrag sind anzugeben

1. die Programmart und die Programmkategorie,
2. die Programmdauer,
3. die Übertragungstechnik,
4. das vorgesehene Verbreitungsgebiet und
5. die Finanzierungsform.

(5) Dem Antrag sind ein Programmschema und ein Finanzierungsplan beizufügen, aus denen hervorgeht, daß der Antragsteller auf Grund seiner inneren Organisation unter Berücksichtigung des angestrebten Programmumfanges, personell und finanziell in der Lage sein wird, ein Programm regelmäßig entsprechend den Vorgaben des Gesetzes zu veranstalten.

Überblick

Die Zulassung hängt in Anlehnung an entsprechende Regelungen in anderen Mediengesetzen von persönlichen und sachlichen Voraussetzungen ab, über deren Vorliegen die hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien entscheidet. Die Zulassungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 1 HPRG sind iW an den Voraussetzungen des § 20a Abs. 1–3 RStV angelehnt (vgl. nunmehr § 53 Abs. 1 bis 3 MStV). Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

A. Allgemeines; persönliche Zulassungsvoraussetzungen

- 1 Parallelvorschriften in anderen Bundesländern zu den Zulassungsregelungen der §§ 4 ff. HPRG finden sich zB in §§ 12 ff. LMedienG (→ LMedienG § 12 Rn. 1 ff.), §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und §§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.). § 6 Abs. 1 HPRG regelt (weit überwiegend) die persönlichen (subjektiven) Zulassungsvoraussetzungen. Nach Nr. 1 muss der Antragsteller insbesondere unbeschränkt geschäftsfähig sein und darf die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht durch Richterspruch verloren haben.
- 2 Nach § 6 Abs. 1 S. 2 können auch **juristische Personen** oder **nicht rechtsfähige Personenvereinigungen** eine Zulassung erhalten. Dies ergibt sich aus einem Umkehrschluss aus Abs. 1 S. 2. Diese Regelung bestimmt, dass die Voraussetzungen nach S. 1 Nr. 1 von den gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein müssen. Nicht rechtsfähige Personenvereinigungen sind nichtrechtsfähige Vereine (§ 50 Abs. 2 ZPO), Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts (§ 705 BGB), Offene Handelsgesellschaften (§ 105 HGB) und Kommanditgesellschaften (§ 161 HGB), Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (§ 1 EWIVG), Partnerschaftsgesellschaften (§ 7 Abs. 2 PartGG), nichtrechtsfähige Stiftungen und Anstalten, Kartelle und Syndikate sowie Betriebe von Körperschaften des öffentlichen Rechts (MüKoZPO/Patzina ZPO § 17 Rn. 4). Gehr man entsprechend der Grundsatzentscheidung des BGH (BGH NJW 2001, 1056 (1059)) davon aus, dass der nichtrechtsfähige Verein (§ 50 Abs. 2 ZPO) und die Außen-BGB-Gesellschaft wegen § 54 S. 1 BGB voll parteifähig und damit rechtsfähig sind, fallen diese ohnehin unter den Anwendungsbereich des Abs. 1 Nr. 1. Allerdings müssen dessen Voraussetzungen wiederum nach Abs. 1 S. 2 von deren gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein.
- 3 Weitere Voraussetzung ist, dass der Antragsteller die Gewähr dafür bietet, dass er das Programm entsprechend der Zulassung unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften veranstalten und verbreiten wird. Hierbei handelt es sich um eine spezielle Regelung des verwaltungsrechtlichen Zuverlässigkeitsbegriffs. Ergeben die Nachforschungen der Landesmedienanstalt, dass der Antragsteller hierzu nicht in der Lage ist, gilt er als „unzuverlässig“ iS. Nach Abs. 1 Nr. 2 muss der Antragsteller seinen Sitz oder Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben. Dies dient der möglichen Durchführung von Aufsichtsmaßnahmen, die dem Antragsteller gegenüber durchgeführt werden sollen (LT-Drs. 12/2478, 33). Auch muss der Antragsteller, wie in manchen anderen Landesmediengesetzen (zB § 25 Abs. 2 LMG RLP) auch, seine wirtschaftliche und organisatorische Leistungsfähigkeit in Hinblick auf die Einhaltung der Zulassungsvoraussetzungen nachweisen (s. dazu Abs. 5 und Kommentierung dort). Denn nur so kann eine gewisse Beständigkeit im Programm und eine organisatorische Prognosesicherheit durch den Veranstalter gesichert werden, die auch einen handlungsfähigen Ansprechpartner sichert (vgl. Beck RundfunkR./Bunke RStV § 20 Rn. 38; BeckOK InfoMedienR., 29. Ed., RStV § 20 Rn. 8).
- 4 Abs. 2 regelt abschließend, wer nicht zulassungsfähig ist. Nach Nr. 1 und Nr. 2 gehören hierzu juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Hochschulen des Landes sowie

den Kirchen und anderer öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften iSd Art. 140 GG. Auch sind die gesetzlichen Vertreter sowie Personen, die in leitender Stellung in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis zu diesen juristischen Personen stehen, ausgeschlossen. Dies soll dem medienrechtlichen Gebot der Staatsferne Rechnung tragen, wonach es dem Staat verwehrt werden soll, mittelbar und selbst Einfluss auf den Inhalt des Rundfunks nehmen zu können (LT-Drs. 12/2478, 33). Das gleiche gilt nach Nr. 3 für die Mitglieder gesetzgebender Körperschaften sowie für Mitglieder der Bundes- oder einer Landesregierung. Damit soll ausgeschlossen werden, dass einzelne Personen eine dominierende Meinungsmacht auf die Öffentlichkeit ausüben. Ausdrücklich vom Ausschluss der Zulassung herausgenommen sind nach Nr. 1 Hochschulen des Landes sowie Kirchen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften iSd Art. 140 GG. Dies hat seinen Grund darin, dass das Gebot der Staatsferne durch sie nicht tangiert wird, da sie aus dem Bereich der Staatsorganisation ausgegliedert sind und nach Art. 140 GG iVm 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung v. 11.8.1919 (Weimarer Reichsverfassung) einen besonderen verfassungsrechtlichen Status haben (näher hierzu Maunz/Dürig/Korioth GG Art. 140).

Am 12.3.2008 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfG NVwZ 2008, 658), dass § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG aF mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 iVm 21 Abs. 1 GG unvereinbar ist. Zu diesem Zeitpunkt sah die entsprechende Vorschrift ein absolutes Verbot für politische Parteien vor, sich gesellschaftsrechtlich an Rundfunkveranstaltern zu beteiligen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts muss sich der Gesetzgeber bei der Begrenzung von Beteiligungsmöglichkeiten der Parteien an Rundfunkunternehmen nicht auf das Verbot der Beherrschung nach § 17 AktG beschränken. Er hat vielmehr die Möglichkeit, Parteien auch dann die Zulassung zu verwehren, wenn sie auch bei sehr geringer gesellschaftlicher Beteiligung oder sogar unabhängig davon einen bestimmten Einfluss auf die Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen können. Abs. 2 Nr. 4 soll dem Prinzip der Staatsferne, das im Urteil noch einmal besonders hervorgehoben wird, im weitnöglichsten Umfang Rechnung tragen (LT-Drs. 18/315, 4). Dagegen ist aber ein absolutes Verbot für politische Parteien, sich an Rundfunkveranstaltungen zu beteiligen, keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit (Dörr JuS 2009, 69).

Konkret hat das Bundesverfassungsgericht zunächst festgestellt, dass politische Parteien Träger der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sein können. Problematisiert wird im Allgemeinen das Spannungsverhältnis zwischen der immanenten Staatsnähe der politischen Parteien und der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, die auch den politischen Parteien zusteht. Hier musste das Bundesverfassungsgericht eine umfassende Güterabwägung vornehmen, ob es sich bei einem absoluten Verbot für politische Parteien um eine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit handelt. Das Bundesverfassungsgericht hebt hervor, dass der Staat durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit habe, wobei besonders die Vielfalt bestehender Meinungen im Rundfunk in möglichst hoher Breite und Vollständigkeit Ausdruck finden muss (Vgl. BVerfGE 57, 295 (319) = NJW 1981, 1774; 73, 188 (152 f.) = NJW 1987, 239; 90, 60 (88) = NJW 1994, 1942; 114, 371 (387 f.) = NVwZ 2006, 201). Dieser Auftrag gilt nach der Rundfunkrechtsprechung (vgl. BVerfGE 57, 295) des Bundesverfassungsgerichts sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch für den privaten Rundfunk. In einer dualen Rundfunkordnung müsse der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, „dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Vielfalt der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden“ (BVerfGE 73, 118 (157) = NJW 1987, 239; 83, 238 (296 f.) = NJW 1991, 899). Auch wenn politische Parteien nicht unmittelbar dem Staat zugerechnet werden können, hebt das Bundesverfassungsgericht eine natürliche Staatsnähe der Parteien hervor. Damit geht auch die Gefahr einher, dass der Grundsatz der Staatsferne eingeschränkt wird. Der Staat selbst darf nicht als Rundfunkveranstalter auftreten, da hierdurch eine politische Instrumentalisierung des Rundfunks sowie mittelbare und subtile Einflussnahme des Staates auf die öffentliche Meinungsbildung möglich werden (BVerfGE 73, 118 (183) = NJW 1987, 239; 83, 238 (323) = NJW 1991, 899; 90, 60, (87 f.) = NJW 1994, 1942). Aufgrund dessen und der Staatsnähe der Parteien ist es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass Parteien und die von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen in Hinblick auf die Staatsferne und Überparteilichkeit des Rundfunks ausgeschlossen werden (vgl. BVerfGE 73, 118 (165 f.) = NJW 1987, 239). Auf der anderen Seite können sich politische Parteien auf die Rundfunkfreiheit berufen. Bei der Regelung des § 6 Abs. 2 Nr. 4 handelt es sich um eine Bestimmung zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Daher ist ein Ausschluss politischer Parteien nur dann gerechtfertigt, „wenn und soweit die Möglichkeit der Einflussnahme auf Programmgestaltung und Programminhalt besteht.“ (BVerfG NVwZ 2008, 658; Dörr JuS 2009, 69 (72)). Daraus ergibt sich unter Abwägung aller Gesichtspunkte, dass gerade ein absolutes Verbot für politische Parteien.

sich an privaten Rundfunkunternehmen zu beteiligen, keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit ist.

- 7 Auf dieses Urteil hat der Landesgesetzgeber mit Drs. 18/315 reagiert. Entsprechend dem Gebot der Staatsferne und Überparteilichkeit des Rundfunks kommen politische Parteien und Wählergruppen als Rundfunkveranstalter überhaupt nicht in Betracht. Das gleiche gilt für Unternehmen oder Vereinigungen, die mit politischen Parteien oder Wählergruppen iSv § 15 AktG und der dort in Bezug genommenen Vorschriften verbunden sind. Hierdurch wird in zulässiger Weise verhindert, dass auch eine mittelbare oder subtile Einflussnahme auf den privaten Rundfunk stattfindet.
- 8 Schließlich sind Unternehmen nicht zulassungsfähig, an denen politische Parteien oder Wählergruppen derart beteiligt sind, die ihnen unmittelbar oder mittelbar einen bestimmten Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte des Antragstellers ermöglicht. Ein politischer Einfluss ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die politische Partei oder Wählergruppe unmittelbar oder über das beteiligte Unternehmen aufgrund vertraglicher Vereinbarung, satzungsrechtlicher Bestimmungen oder in sonstiger Weise Einfluss auf Programmgestaltung oder Programminhalte des Antragstellers nehmen kann (LT-Drs. 18/315, 4). Diese Vorschrift wird der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Einzelfallgerechtigkeit gerecht, dass nur dann ein Verbot zulässig ist, wenn eine Einflussnahme tatsächlich zu befürchten ist. Aus der Vorschrift ergibt sich darüber hinaus, dass es bei Vorliegen von Einfluss nicht nur auf gesellschaftsrechtliche Beteiligungen, vertragliche Vereinbarungen oder satzungsrechtliche Bestimmungen ankommt, sondern auch die „formlose“ Einflussnahme ausgeschlossen wird (LT-Drs. 18/315, 4). Im Sinne größtmöglicher Staatsfreiheit sieht das Gesetz auch von einer zulässigen Obergrenze für mittelbare oder unmittelbare Beteiligungen ab, da es nur auf die tatsächliche Einflussnahme politischer Parteien oder Wählergruppen ankommt. Demnach ist es Aufgabe der Landesanstalt, in jedem Einzelfall genau zu prüfen, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine politische Partei auf das Verhalten eines bestimmten Rundfunkunternehmens Einfluss in Bezug auf Programminhalte oder die Programmgestaltung nehmen kann. Dieser Aufgabe kann die Landesanstalt mit einer umfassenden Aufklärung des Sachverhalts nach § 24 HVwVfG gerecht werden. Außerdem kann sie nach § 8 auf die Auskünfte des Antragstellers zurückgreifen (LT-Drs. 18/315, 4).

B. Offenlegungspflicht von Eigentumsverhältnissen und Rechtsbeziehungen zu mit dem Antragsteller verbundenen Unternehmen nach § 15 AktG (Abs. 3)

- 9 Gem. Abs. 3 haben antragstellende juristische Personen des privaten Rechts bzw. antragstellende Personenvereinigungen des privaten Rechts ihre Eigentumsverhältnisse sowie die Rechtsbeziehungen zu mit ihnen verbundenen Unternehmen (§ 15 AktG) offenzulegen. Dies dient iW dem Zweck, dass hierdurch die Prüfung der persönlichen Zulassungsvoraussetzungen ermöglicht und insbesondere die Sicherung der Meinungsvielfalt eingehalten wird (LT-Drs. 12/2477, 34).

C. Sachliche Zulassungsvoraussetzungen

- 10 Als sachliche Voraussetzung muss der Antragsteller nach Abs. 4 ein schlüssiges Konzept seines Programms vorlegen. Hierzu zählen die Programmart (Hörfunk oder Fernsehen) und die Programmkategorie (Vollprogramme, Spartenprogramme, Fensterprogramme und Programmbouquets); die Programmdauer, die Übertragungstechnik (drahtlose Verbreitung durch erdgebundene Sender, die drahtlose Verbreitung durch Satelliten oder die leitungsgebundene Verbreitung durch Kabelanlagen), das vorgesehene Verbreitungsgebiet (im Land Hessen oder eines bestimmten Landesteils, innerhalb eines Kabelnetzes oder innerhalb eines Teils eines Kabelnetzes oder innerhalb eines mit mehreren Kabelnetzen versorgten Gebietes) sowie die Finanzierungsförm (§§ 31, 32).
- 11 Weitere Zulassungsvoraussetzungen sind die Vorlage eines ausführlichen Programmschemas sowie ein aussagekräftiger Finanzierungsplan. Da der Antragsteller im Falle einer Zulassung die begrenzten Übertragungskapazitäten für andere potenzielle Veranstalter von Rundfunk sperrt, muss dieser die Gewähr dafür bieten können, dass er organisatorisch und finanziell in der Lage ist, sein Programm entsprechend den gesetzlichen Vorschriften zu veranstalten (LT-Drs. 12/2478, 34).
- 12 Das Zulassungsverfahren ist für den Bewerber mit Kosten in Form von Gebühren verbunden, die sich nach Umfang der Zulassung richten. Sie können einen fünfstelligen Betrag erreichen (BeckOK InfoMedienR., 29. Ed., RStV § 20 Rn. 13). Die Gebühren ergeben sich in Hessen aus der Satzung der LPR Hessen über die Erhebung von Gebühren und Auslagen (Kostensatzung) in der jeweils geltenden Fassung.

§ 7 Inhalt der Zulassung

(1) Die Zulassung legt fest

1. die Programmart und die Programmkategorie,
2. die Programmdauer,
3. das Programmschema,
4. die Beteiligungsverhältnisse des Antragstellers,
5. die Übertragungstechnik,
6. die Übertragungskapazität und
7. das Verbreitungsgebiet.

(2) Die Zulassung ist auf höchstens zehn Jahre zu befristen; Verlängerungen um jeweils bis zu fünf Jahren sind zulässig.

(3) Die Zulassung ist nicht übertragbar.

Überblick

§ 7 regelt den Inhalt der Zulassung.

A. Allgemeines; Festlegung der Programmart und Programmkategorie uam

Parallelvorschriften in anderen Bundesländern zu den Zulassungsregelungen der §§ 4 ff. HPRG 1 finden sich zB in §§ 12 ff. LMedienG (→ LMedienG § 12 Rn. 1 ff.), §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und §§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.). § 7 HPRG regelt numerisch den konkreten Inhalt der Zulassung. Das heißt, dass insbesondere festgelegt werden muss, ob es sich um ein Spartenprogramm oder ein Fensterprogramm handelt (so etwa § 52 Abs. 1 S. 3 MStV). Die entsprechenden Definitionen, auf deren Inhalt sich die Zulassung bezieht, sind im § 2 Abs. 1 und 2 geregelt. Der Begriff des „Programms“ wurde zunächst vom Bundesverfassungsgericht als eine „nach einem Sendepfad zeitlich geordnete Folge von Inhalten“ definiert (BVerfGE 97, 298). Diese Definition wurde im HPRG in § 2 Abs. 1 Nr. 2 wortgleich übernommen. Sie ist deckungsgleich mit dem Begriff des Rundfunkprogramms iSd HPRG.

Für das Zulassungsverfahren sind in § 52 MStV (zuvor § 20 RStV) allgemeine Grundsätze 2 festgelegt, von denen die Länder nicht abweichen dürfen (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 1 ff.). Dies ergibt sich aus § 50 S. 3 iVm § 1 Abs. 2 MStV (zuvor § 39 S. 3 iVm § 1 Abs. 2 RStV). In Hessen wird hiervon Gebrauch gemacht, als § 6 die Regelungen des § 20a RStV (§ 53 MStV) ergänzt. Soweit die Übertragungskapazitäten nicht beschränkt sind, findet im Rahmen der Zulassung keine Auswahlentscheidung der Behörde statt. Sollten die Übertragungskapazitäten beschränkt sein, stellt das HPRG in § 9 Auswahlkriterien bei beschränkter Übertragungskapazität auf.

Ändern sich die Beteiligungsverhältnisse, ist § 63 MStV einschlägig. Diese müssen der Hessische 3 Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien vor dem Vollzug schriftlich angemeldet werden.

B. Nichtübertragbarkeit der Zulassung

Die Zulassung ist nach Abs. 3 nicht übertragbar. Wann eine Übertragung der Zulassung stattfin- 4 det, wurde in einem früheren S. 2 festgelegt. Hierbei kam es auf die Übertragung von Kapital- oder Stimmanteilen an andere Gesellschafter oder Dritte an. Allerdings kam dieser Vorschrift in der Zulassungspraxis kaum Bedeutung zu. Die Beurteilung von vorherrschender Meinungsmacht wurde nach dem dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht mehr an gesellschaftsrechtlichen Beteiligungstatbeständen gemessen, sondern sie knüpft an das Erreichen bestimmter Zuschauermarktanteile an.

§ 8 Mitwirkungspflichten

(1) Der Antragsteller hat der Landesanstalt die Auskünfte zu erteilen und die Unter- 4 lagen vorzulegen, die zur Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen (§ 6), der Sicherung der Meinungsvielfalt (§§ 14 bis 18) und zur Berechnung der Rundfunkabgabe (§ 58) erforderlich sind.

(2) ¹Geplante Veränderungen der nach § 7 Abs. 1 getroffenen Festlegungen sind der Landesanstalt vor ihrem Vollzug anzuzeigen. ²Veränderungen des Programmschemas, der Programmtdauer oder der Beteiligungsverhältnisse dürfen nur genehmigt werden, wenn unter den veränderten Voraussetzungen eine Zulassung erteilt werden könnte.

(3) Die §§ 21 und 22 des Rundfunkstaatsvertrages finden entsprechende Anwendung.

Überblick

§ 8 regelt Mitwirkungspflichten des Antragstellers. Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

A. Allgemeines

- 1 Parallelvorschriften in anderen Bundesländern zu den Zulassungsregelungen der §§ 4 ff. HPRG finden sich zB in §§ 12 ff. LMedienG (→ LMedienG § 12 Rn. 1 ff.), §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und §§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.). § 8 HPRG regelt Beibringungslasten des Antragstellers. Dieser hat gegenüber der Landesanstalt alle Auskünfte zu erteilen und alle Unterlagen vorzulegen, die insbesondere zur Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen erforderlich sind. Nach Abs. 1 hat der Antragsteller der Landesanstalt die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen vorzulegen, die zur Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen nach § 6, der Sicherung der Meinungsvielfalt nach §§ 14–18 und zur Berechnung der Rundfunkabgabe nach § 58 erforderlich sind.
- 2 Dies begründet eine den Antragsteller belastende Mitwirkungspflicht am Zulassungsverfahren. Der Grund für diese umfassende Mitwirkungspflicht liegt in dem Umstand, dass in der Regel nur der Antragsteller über die für die Zulassung erforderlichen Einsichten in die für die Zulassung relevanten Tatsachen sowie Unterlagen hat, die die Landesanstalt für die Beurteilung des Zulassungsantrags benötigt (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 21 Rn. 2). Begehrt der Veranstalter von privatem Rundfunk also eine Zulassung oder plant dieser Veränderungen in Hinblick auf die für die Zulassung relevanten Tatsachen, hat der Antragsteller die entscheidungserheblichen Tatsachen vorzulegen. Diese ergeben sich konkret sowohl aus Abs. 2 als auch aus Abs. 1. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Landesanstalt die Zulassungsvoraussetzungen und die zur Einhaltung der zur Sicherung der Meinungsvielfalt getroffenen Regelungen kontrollieren kann. Auch wenn die Vorschrift die Überschrift „Mitwirkungspflichten“ trägt, handelt es sich nicht um „Pflichten im rechtlichen Sinne“. Vielmehr handelt es sich um eine umfassende **Obliegenheit** (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 21 Rn. 3; vgl. auch zur Begrifflichkeit Palandt/Grüneberg BGB Einl. § 241 Rn. 13). Denn sie begründen für die Landesanstalt keinen unter Zwangsgeld vollstreckbaren Erfüllungs- oder Schadensersatzanspruch gegen den Antragsteller (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 21 Rn. 3; ebenso Spindler/Schuster/Krone RStV § 21 Rn. 7 ff. mwN). Die Rechtsfolgen erschöpfen sich bei einem Verstoß gegen die dem Antragsteller auferlegten Mitwirkungspflichten „nur“ in einer möglichen Ablehnung des Antrags (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 21 Rn. 3). Die Befolgung der umfassenden Beibringungspflichten liegt demnach allein im Interesse des Antragstellers, da er bei einer „Verletzung“ nur selbst Nachteile erleidet (Palandt/Grüneberg BGB Einl. § 241 Rn. 13).
- 3 Gemäß § 50 S. 3 des Medienstaatsvertrages ist hier eine abweichende Regelung durch das Landesrecht nicht zulässig. Da Mitwirkungspflichten des Rundfunkveranstalters nicht nur im Vorfeld zur Zulassung, sondern auch während der Zulassungszeit (s. Abs. 2) bestehen, handelt es sich bei dem Verweis auf die §§ 21 und 22 des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr §§ 55 und 56 des Medienstaatsvertrages) systematisch um einen eigenen Abs. 3. Hinsichtlich der ausführlichen verfahrensrechtlichen Regelungen zu den Mitwirkungspflichten und den Ermittlungsbefugnissen soll in Einklang mit dem Rundfunkstaatsvertrag für die „Hessische Zulassung“ nichts Anderes gelten. Demnach stehen der Landesanstalt auch Aufklärungsbefugnisse (bspw. zur Glaubhaftmachung der Richtigkeit der mitteilungspflichtigen Angaben die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung) zu. Das ergibt sich aus § 22 Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr § 56 Abs. 3 des Medienstaatsvertrages). Dem Grunde nach kann daher auf die Kommentierung der §§ 21, 22 des Rundfunkstaatsvertrages (nunmehr §§ 55, 56 des Medienstaatsvertrages) verwiesen werden (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 21 Rn. 1 ff.; BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 22 Rn. 1 ff.). Hier sind die Grundsätze des Zulassungsverfahrens (§ 21 RStV bzw. 55 MStV) und die Auskunftsrechte und Ermittlungsbefugnisse der zuständigen Landesmedienanstalt geregelt.

B. Geplante Veränderungen der nach § 7 Abs. 1 getroffenen Festlegungen

Abs. 2 S. 1 sieht vor, dass geplante Veränderungen der nach § 7 getroffenen Festlegungen der Landesanstalt vor ihrem Vollzug anzuzeigen sind. Besonders hervorzuheben ist hierbei die Veränderung der Beteiligungsverhältnisse, des Programmschemas oder der Programmdauer. Diese Veränderungen dürfen nur dann von der Landesmedienanstalt **genehmigt** werden, wenn unter den geänderten Voraussetzungen eine Zulassung erteilt werden könnte. Diese Norm entspricht nicht wortgleich dem § 63 des Medienstaatsvertrages (früher § 29 des Rundfunkstaatsvertrages), hiernach müssen die Veränderungen von der zuständigen Landesmedienanstalt als **unbedenklich bestätigt** werden. Ein materieller Unterschied ist hier nicht zu sehen; es handelt sich nur um einen terminologischen Unterschied, der die verwaltungsrechtliche Bedeutsamkeit der hier gemachten Entscheidung verdeutlichen soll (LT-Drs. 16/5942, 17).

Abs. 2 S. 1 bezieht sich auf sämtliche die Zulassung umfassenden Festlegungen. Hierbei handelt es sich um eine umfassende Rechtspflicht, nicht nur um eine Obliegenheit (s. zur Abgrenzung Kommentierung zu Abs. 1). Insoweit kommt es nicht auf die konzentrationsrechtliche Bedeutung der Veränderung an (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 29 Rn. 3). In Bezug auf § 63 des Medienstaatsvertrages (früher § 29 RStV), der eine Anzeigepflicht bei der Veränderung der Beteiligungsverhältnisse vorsieht, wird zum Teil vertreten, dass die Anzeigepflicht entfallen kann, wenn die Veränderung „offensichtlich unerheblich“ ist (vgl. Engel ZUM-Sonderheft 1993, 557 (580)). Dagegen lässt sich jedoch der eindeutige Wortlaut der Vorschrift anführen, der idS keine Ausnahme vorsieht. Außerdem liegt es nicht im Zuständigkeitsbereich des Veranstalters selbst, zu entscheiden, inwieweit eine Veränderung der in § 7 Abs. 1 getroffenen Festlegungen konzentrationsrechtlich relevant ist. Dies fällt in den Zuständigkeitsbereich der Landesanstalt selbst (vgl. Spindler/Schuster/Holzappel/Grünwald RStV § 29 Rn. 2; BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 29 Rn. 3). Die Veränderungen müssen bei der zuständigen Landesmedienanstalt angezeigt werden.

Diese Regelung soll gewährleisten, dass Änderungen der nach § 7 Abs. 1 festgelegten Voraussetzungen der Landesanstalt frühzeitig bekannt werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Landesanstalt nicht vor vollendete Tatsachen gestellt wird, sondern frühzeitig in den Entscheidungsprozess im Rahmen der medienrechtlichen Vorgaben einbezogen wird (HK-RStV § 29 Rn. 3).

Nach § 50 des Medienstaatsvertrages sind bei bundesweit verbreiteten Fernsehern eigene landesrechtliche verfahrensrechtliche Regelungen zu den Mitwirkungspflichten nicht möglich. Daher wurden die in §§ 55 und 56 des Medienstaatsvertrages (zuvor die in §§ 21 und 22 des Rundfunkstaatsvertrages) normierten Mitwirkungspflichten, Auskunftsrechte und Ermittlungsbefugnisse in das Hessische Privatrundfunkgesetz übernommen. Der Verweis auf diese Vorschriften findet sich in Abs. 3.

Gemäß Abs. 3 finden die §§ 55 und 56 des MStV entsprechende Anwendung. § 55 Abs. 7 MStV verpflichtet die Veranstalter jeweils nach Ablauf des Kalenderjahres, unverzüglich der Landesanstalt gegenüber eine Erklärung darüber abzugeben, ob und inwieweit innerhalb des Kalenderjahres bei den nach § 62 MStV maßgeblichen Beteiligungs- und Zurechnungstatbeständen eine Veränderung eingetreten ist.

Die Änderungen sind gem. Abs. 2 S. 1 vor ihrem Vollzug anzuzeigen. Das heißt, dass die Veränderungen weder tatsächlich, noch rechtlich wirksam geworden sein dürfen (HK-RStV § 29 Rn. 4). Der Inhalt der Anmeldung entspricht nach Abs. 2 S. 1 dem Inhalt der Zulassung nach § 7 Abs. 1. Das heißt, dass jede Veränderung, auf die sich der Inhalt der Zulassung bezieht, anzuzeigen ist. Durch diese Vorschrift soll eine sachgerechte Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen vor und nach Erteilung der Zulassung ermöglicht werden.

§ 9 Auswahlgrundsätze bei beschränkter Übertragungskapazität

(1) ¹Reichen die zur Verfügung stehenden Übertragungsmöglichkeiten nicht aus, um allen Antragstellern, welche die Zulassungsvoraussetzungen nach § 6 unter Einbeziehung der Anforderungen an die Rundfunkversorgung nach § 12 erfüllen, eine Zulassung zu erteilen, wirkt die Landesanstalt auf eine Einigung der Antragsteller hin, die den Auswahlgrundsätzen der Abs. 2 und 3 Rechnung trägt. ²Kommt eine derartige Einigung innerhalb einer von der Landesanstalt gesetzten Frist nicht zustande, trifft die Landesanstalt die Auswahl nach den Grundsätzen der Abs. 2 und 3.

(2) ¹Vorrang haben Antragsteller, die gegenüber anderen Antragstellern rechtlich eine bessere Gewähr für eine größere Meinungsvielfalt bieten. ²Bei der Bewertung sind folgende Beurteilungskriterien zu berücksichtigen:

1. die Verschiedenartigkeit der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte in der Anbietergemeinschaft und die Höhe ihrer Kapital- und Stimmrechtsanteile,
2. der Umfang an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung und die Berücksichtigung der programmlichen Interessen von Minderheiten im Gesamtprogrammangebot,
3. der zeitliche Umfang der Berichterstattung in regionalen und landesweiten Fensterprogrammen,
4. die Bereitschaft, Interessenten mit kulturellen Programmbeiträgen zu beteiligen,
5. der Umfang, in dem der Antragsteller seinen redaktionell Beschäftigten Einfluß auf die Programmgestaltung und Programmverantwortung einräumt,
6. der Umfang, in dem das geplante Programm die bereits zugelassenen Programme publizistisch wirksam ergänzt.

(3) Sind Antragsteller nach Abs. 2 im wesentlichen gleich zu bewerten, erhält der Antragsteller den Vorrang, der sein Programm oder erhebliche Teile des Programms in Hessen herstellt.

(4) Bei der Zuweisung digitaler terrestrischer Frequenzen, die die Verbreitung einer Mehrzahl von Programmen über eine Frequenz ermöglichen, kann die Landesanstalt durch die Bildung von Angebotskategorien vorgeben, wie in der Gesamtheit des Angebots den Auswahlgrundsätzen von Abs. 2 und 3 Rechnung zu tragen ist.

Überblick

§ 9 enthält eine Regelung der Auswahlgrundsätze der Landesanstalt bei beschränkten Übertragungskapazitäten.

A. Allgemeines

1. Parallelvorschriften in anderen Bundesländern zu den Zulassungsregelungen der §§ 4 ff. HPRG finden sich zB in §§ 12 ff. LMedienG (→ LMedienG § 12 Rn. 1 ff.), §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und §§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.). § 9 HPRG regelt die Auswahlgrundsätze bei beschränkter Übertragungskapazität. Dieser Vorschrift wird das Szenario zu Grunde gelegt, dass die zur Verfügung stehenden oder ausgeschriebenen Übertragungskapazitäten für die berücksichtigungsfähigen Antragsteller nicht ausreichen und daher manche Antragsteller keine Zulassung erhalten können. Nur dann ist eine **Auswahlentscheidung** zwischen mehreren Veranstaltern notwendig und gerechtfertigt. Umfasst ist hier nicht die Zulassung eines Programms, sondern nur die Zuweisung der zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 11).

B. Einzelkommentierung

2. Nach Abs. 1 S. 1 werden nur die Antragsteller in das Verfahren einbezogen, deren Programmvorhaben die Zulassungsvoraussetzungen nach § 6 und die Anforderungen der Rundfunkversorgung nach § 12 erfüllen. Diese Situation kann insbesondere bei der Zulassung eines ganztägigen, landesweiten Hörfunkprogramms (§ 12) eintreten. Bevor die Landesanstalt eine eigenständige Zuweisung unter Auswahl der in Abs. 2 vorrangig berechtigten Antragsteller selbst vornimmt, ist sie verpflichtet, auf eine Einigung der Antragsteller hinzuwirken, die den Auswahlgrundsätzen der Abs. 2 und 3 Rechnung trägt.
3. Erst wenn eine Einigung der Antragsteller in einer von der Landesanstalt nach pflichtgemäßen Ermessen bestimmten Frist nicht stattfindet, trifft sie eine eigene, nach den (als Kernstück des Auswahlverfahrensgeltenden) Auswahlgrundsätzen in Abs. 2 und 3 gerichtete Entscheidung. Diesen liegt der Grundsatz zugrunde, dass bei beschränkter Übertragungskapazität unter mehreren Antragstellern demjenigen vorrangig die Zulassung zu erteilen ist, die rechtlich eine bessere Gewähr für die Meinungsvielfalt bieten. Abs. 2 füllt den normativen Begriff der „rechtlich besseren Gewähr der Meinungsvielfalt“ aus und gibt der Landesanstalt die dort genannten Bewertungskriterien an.

die Hand. Die Landesanstalt ist an diese Kriterien gebunden, hat aber bei ihrer Gewichtung einen Beurteilungsspielraum (LT-Drs. 13/6066). Sie muss auf der Grundlage objektiv sachgerechter und individuell zumutbarer Kriterien erfolgen (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 12). Dieser rechtfertigt sich aus der pluralistischen Zusammensetzung der für diese Entscheidung zuständigen Anstaltsversammlung (vgl. § 48 Abs. 3) (LT-Drs. 12/2478, 35).

Abs. 3 behandelt die Situation, dass alle Antragsteller unter den in Abs. 2 genannten Auswahlgrundsätzen unter dem Blickwinkel der Meinungsvielfalt keinem Antragsteller der Vorzug zu geben ist. Dann ist unter den Antragstellern, die die beste Gewähr für eine größere Meinungsvielfalt bieten, derjenige zu bevorzugen, der die studientechnische Abwicklung seines Programms oder erhebliche Teile seines Programms in Hessen durchführt. Eine Aufteilung einzelner Frequenzen auf mehrere Bewerber (sog. Frequenzsplitting) ist nicht vorgesehen. Hierzu ist in LT-Drs. 12/2478 angegeben, dass andere Bundesländer mit dieser Methode schlechte Erfahrungen gemacht haben.

Um die Chancengleichheit der Bewerber zu wahren und damit aus Rücksicht auf andere Antragsteller, darf die finanzielle Leistungsfähigkeit nur als Hilfskriterium herangezogen werden (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 12).

§ 10 Vereinfachte Zulassungsverfahren

(1) Wer für das von ihm geplante Programm bereits über eine Übertragungskapazität eines Satelliten verfügt, der nicht der Fernmeldehoheit der Bundesrepublik Deutschland unterliegt, kann eine Zulassung nach Maßgabe dieses Gesetzes erhalten; § 5 Abs. 2, § 9 und § 12 Abs. 2 finden keine Anwendung.

(2) ¹Die Landesanstalt kann ein vereinfachtes Zulassungsverfahren durchführen, wenn Sendungen

1. im örtlichen Bereich einer öffentlichen Veranstaltung und im zeitlichen Zusammenhang damit veranstaltet und verbreitet werden oder
2. für Einrichtungen angeboten werden, wenn diese für gleiche Zwecke genutzt und die Sendungen nur dort empfangen werden können und im funktionellen Zusammenhang mit den in diesen Einrichtungen zu erfüllenden Aufgaben stehen.

²Die §§ 3, 5 Abs. 2, § 7 Abs. 1 Nr. 2 bis 4, §§ 9, 12, 14, 29 und 30 finden keine Anwendung.

(3) Soweit Sendungen über drahtlose Frequenzen verbreitet werden sollen, darf die Zulassung nur erteilt werden, wenn die Frequenzen nicht für die Verbreitung eines Rundfunkprogramms, für das ein vereinfachtes Zulassungsverfahren nicht gilt, oder für Offene Kanäle benötigt werden.

(4) Die Zulassung wird in den Fällen des Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 für die Dauer des zeitlichen Zusammenhangs mit der Veranstaltung und in den Fällen des Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 längstens für zwei Jahre erteilt.

Überblick

§ 52 Abs. 1 des Medienstaatsvertrages (früher § 20 Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages) ermöglicht es den Ländern, für bestimmte Konstellationen vereinfachte Zulassungsverfahren durchzuführen (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 19). Für sogenannten Bagatellrundfunk können die Länder ganz auf ein Zulassungsverfahren verzichten (s. § 1 Abs. 2). Für diese Formen der Veranstaltung von Rundfunk gehen die Länder aufgrund der geringen Ausstrahlungswirkung von einer eingeschränkt kontrollbedürftigen Art von Rundfunk aus (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 19). Das HPRG sieht in § 10 Abs. 2 das vereinfachte Zulassungsverfahren für Veranstaltungsrundfunk (Nr. 1) und Einrichtungsrundfunk (Nr. 2) vor. Außerdem geregelt ist die Zulassung für Programme, die über Satelliten verbreitet werden, die nicht der Fernmeldehoheit der Bundesrepublik Deutschland unterliegen (Abs. 1, mitgebrachte Satellitenkapazität). Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

A. Allgemeines; Zulassung bei mitgebrachter Satellitenkapazität (Abs. 1)

Parallelvorschriften in anderen Bundesländern zu den Zulassungsregelungen der §§ 4 ff. HPRG ¹ finden sich zB in §§ 12 ff. LMedienG, §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und

§§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.). § 10 Abs. 1 HPRG regelt die Zulassung bei sogenannter mitgebrachter Satellitenkapazität. Es wird vorausgesetzt, dass der Veranstalter bereits über eine Übertragungskapazität eines Satelliten verfügt, der nicht der Fernmeldehoheit der Bundesrepublik Deutschland unterliegt. Damit sollen auch Rundfunkveranstalter zulassungsfähig sein, die ihren Wohnsitz zwar in der Bundesrepublik Deutschland haben, aber über eine ausländische Satellitenkapazität verfügen. „Antragsteller, die ihren Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, können auch „schon aus diesem Grunde in manchen Staaten (zB in den USA) keine rundfunkrechtliche Zulassung erhalten“, „auch wenn sie bereits die Übertragungskapazität eines Satelliten angemietet haben.“ Die dem Antragsteller zur Verfügung stehende ausländische Satelliten-Übertragungskapazität unterliegt nicht der Fernmeldehoheit der Bundesrepublik Deutschland und kann deshalb auch nicht dem Land Hessen zugeordnet werden. Daher können diese Übertragungskapazitäten nicht ausgeschlossen werden (§ 5 Abs. 2). Auch eine Anwendung der genannten Auswahlgrundsätze in § 9 sowie die Anwendung der Vorrangregelung des § 12 Abs. 2 ergeben deshalb keinen Sinn.

B. Vereinfachtes Zulassungsverfahren bei sog. Veranstaltungsrundfunk und Einrichtungsrundfunk

- 2 Abs. 2 bezieht sich auf einzelne Sendungen, die entweder im örtlichen Bereich einer öffentlichen Veranstaltung und im zeitlichen Zusammenhang mit dieser veranstaltet und verbreitet werden (Nr. 1, sog. Veranstaltungsrundfunk) oder für Einrichtungen angeboten werden, wenn diese für gleiche Zwecke genutzt und die Sendungen nur dort empfangen werden können und im funktionellen Zusammenhang mit den in diesen Einrichtungen zu erfüllenden Aufgaben stehen (Nr. 2, sogenannter Einrichtungsrundfunk). Gemäß § 52 Abs. 1 MStV kann der Landesgesetzgeber hier ein vereinfachtes Zulassungsverfahren vorsehen. Der Medienstaatsvertrag (vormals Rundfunkstaatsvertrag) ermöglicht hierzu ein Dreistufensystem für die Veranstaltung von Rundfunk bzw. für das Angebot von Sendungen. Der hessische Landesgesetzgeber hat in § 10 Abs. 2–4 von dieser staatsvertraglichen Ermächtigung Gebrauch gemacht.
- 3 Abs. 2 Nr. 1 betrifft Rundfunkveranstaltungen, die nicht durch den Empfang einer größeren Öffentlichkeit bestimmt sind. § 10 Abs. 2 S. 2 sieht vor, dass einzelne Regelungen des HPRG, etwa die über die Zuordnung und Ausschreibung von Frequenzen, den Inhalt der Zulassung, die Auswahlgrundsätze bei beschränkter Übertragungskapazität etc. keine Anwendung finden. Die Zulassung im vereinfachten Verfahren kann sich grundsätzlich auf jede Art von Übertragungskapazität beziehen (LT-Drs. 13/6066, 50). Die Zulassung für die Verbreitung über drahtlose Frequenzen darf nur erteilt werden, wenn die Frequenzen nicht für die Verbreitung eines Rundfunkprogramms, für das ein vereinfachtes Zulassungsverfahren gilt oder für offene Kanäle, benötigt wird.
- 4 Die Festlegung der Zeitgrenze in Abs. 4 auf zwei Jahre trägt in Fällen des Abs. 2 S. 1 Nr. 1 für die Dauer des zeitlichen Zusammenhangs mit der Veranstaltung und in den Fällen des Abs. 2 S. 1 Nr. 2 dem besonderen Charakter der im vereinfachten Zulassungsverfahren geregelten Rundfunkveranstaltung Rechnung.

I. Begriff des Veranstaltungsrundfunks (Abs. 2 Nr. 1)

- 5 Die Regelung in § 10 Abs. 2 Nr. 1 entspricht der Regelung in § 20 Abs. 3 Nr. 1 RStV (nuncmehr § 52 Abs. 1 des Medienstaatsvertrages). Bei Sendungen gem. Abs. 2 Nr. 1 handelt es sich um solche, die zum einen im örtlichen Bereich einer öffentlichen Veranstaltung stattfinden und überdies im zeitlichen Zusammenhang mit ihr veranstaltet und verbreitet werden. Damit ist sowohl eine zeitliche sowie örtliche Begrenzung der Sendung gemeint (HK-RStV/Ring/Matzner RStV § 20 Rn. 17). Es handelt sich um die Bildung eines **begrenzten Programms**, das im **Zusammenhang** mit einer öffentlichen Veranstaltung steht. Einen **sachlichen Zusammenhang** fordert die Vorschrift nicht ausdrücklich. Ein solcher ist jedoch nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift zu fordern, da die Vorschrift andernfalls Umgehungstatbestände ermöglichen und so dem immanenten Grundgedanken der Zulassungsfreiheit nicht mehr gerecht werden könnte. Es soll nur eine angemessene Verbreitung der Inhalte lokaler Veranstaltungen ermöglicht werden (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 20; aA Beck RundfunkR/Bunke RStV § 20 Rn. 105). Die Sendung soll im Ergebnis keine hohe Anzahl an Menschen erreichen können, um ein nicht kontrolliertes Gefährdungspotenzial zu produzieren. Die Regelung des Abs. 2 Nr. 1 umfasst wohl nicht Mediendienste auf Abruf via Telemediendienste, denn Abs. 2 S. 1 setzt **Sendungen** iSd § 2 Abs. 1 Nr. 4 und damit **Rundfunkprogramme** iSd § 2 Abs. 1 Nr. 2 voraus (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 20).

Darüber hinaus muss die Veranstaltung **örtlich** auf den Veranstaltungsort beschränkt sein. Ausgehend vom Telos der Vorschrift bezieht sich die Beschränkung nicht auf den **Aufnahmebereich**, sondern auf die Begrenzung der Verbreitung, dessen **Verbreitungsgebiet** lokal begrenzt sein muss (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 20–22). Das Programm muss auch im zeitlichen Zusammenhang der Veranstaltung stehen. Dieser Begriff ist in Hessen nicht mit einem genau benannten Zeitraum ausgekleidet. In einigen Bundesländern, wie zB Nordrhein-Westfalen, ist eine Maximaldauer vorgesehen. Dort ist eine Maximaldauer der Ausstrahlung von 14 Tagen in § 86 Abs. 2 LMG NRW geregelt. In anderen Bundesländern ist ein monatelanges Veranstaltungsradio nicht unüblich (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 22). Vom Sinn und Zweck der Vorschrift ausgehend, wird das Programm wohl noch solange veranstaltet werden dürfen, wie die Veranstaltung stattfindet. Davon dürfte auch eine (dennoch zeitlich begrenzte) Nachberichterstattung der Veranstaltung erfasst sein, in der abschließend/resümierend über die Veranstaltung berichtet wird.

Als Beispiel sind hier zu nennen Sendungen während einer Messe, eines Schützenfestes oder Tagungen, begleitende Sendungen zu Sportveranstaltungen wie Autorennen usw. (HK-RStV/Ring/Matzner RStV § 20 Rn. 17; BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 20).

II. Begriff des Einrichtungsrundfunks (Abs. 2 Nr. 2)

Die Regelung in § 10 Abs. 2 Nr. 2 entspricht der Regelung in § 52 Abs. 1 MStV (früher § 20 Abs. 3 Nr. 2 RStV). Hierbei handelt es sich um Sendungen, die bspw. in Kaufhäusern, Krankenhäusern, Hotels, Tagungstätten verbreitet werden. Wesentliches Kriterium ist, dass die Sendungen nur in diesen Einrichtungen empfangen werden können (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 23). Die tatsächliche räumliche Nähe ist nicht entscheidend, sodass solche Sendungen von Abs. 2 Nr. 2 erfasst sind, die in weit entfernt voneinander liegenden Warenhausketten gezeigt werden (HK-RStV/Ring/Matzner RStV § 20 Rn. 18). Dies ergibt sich aus einem Umkehrschluss aus § 1 Abs. 2 Nr. 2. Hierdurch wird angedeutet, dass ein „zusammengehörender Gebäudekomplex“ von der Zulassung befreit ist und damit der Regelungsgehalt der Vorschriften ein anderer ist, der sich nicht auf den Ort der Sendung im engeren Sinne bezieht (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 23). Weiterhin ist maßgeblich, dass die Einrichtungen, für die die Sendung bestimmt ist, für die gleichen Zwecke genutzt werden. Gleichartige Einrichtungen sind zum Beispiel Filialen einer Kaufhauskette. Zusätzlich muss sichergestellt sein, dass die Sendungen nicht über die einzelnen Warenhäuser hinaus empfangen werden können und dass die Sendungen im „funktionellen Zusammenhang mit den zu erfüllenden Aufgaben der Einrichtung stehen“ (HK-RStV/Ring/Matzner RStV § 20 Rn. 18). Denkbar ist hier eine Informations- oder Hinweiskategorie in Hotels oder Pflegeeinrichtungen. Möglich ist auch das Abspielen von umsatzsteigernder Musik (vgl. OVG Münster ZUM-RD 2005, 48). Als kritisch anzusehen sind normale Hörfunkprogramme, die auch Wetterbericht und Nachrichten enthalten. Auch hier soll die Möglichkeit ausgeschlossen sein, Umgehungstatbestände zu schaffen (BeckOK InfoMedienR, 29. Ed., RStV § 20 Rn. 23).

§ 11 Aufsichtsmaßnahmen, Rücknahme und Widerruf der Zulassung bei nicht bundesweiten Angeboten

(1) ¹Stellt die Landesanstalt fest, daß der Veranstalter gegen die Pflichten verstößt, die ihm nach diesem Gesetz, den auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften oder Entscheidungen oder nach allgemeinen Rechtsvorschriften obliegen, weist sie den Veranstalter hierauf schriftlich hin und ordnet an, den Rechtsverstoß sofort oder innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben oder künftig zu unterlassen. ²Handelt es sich um einen schwerwiegenden Verstoß, so beanstandet die Landesanstalt ihn und weist zugleich auf die möglichen Folgen einer Fortdauer des Verstoßes oder eines weiteren Verstoßes nach Abs. 4 Nr. 2 hin. ³Der Veranstalter ist auf Verlangen der Landesanstalt verpflichtet, eine Beanstandung nach Satz 2 sowie rechtskräftige Entscheidungen in einem Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 66 Abs. 1 in seinem Rundfunkprogramm zu verbreiten. ⁴Inhalt und Sendezeit der zu verbreitenden Mitteilung bestimmt die Landesanstalt.

(2) ¹Hat die Landesanstalt zweimal auf Rechtsverstoße nach Abs. 1 Satz 1 hingewiesen oder hat sie einen schwerwiegenden Rechtsverstoß nach Abs. 1 Satz 2 beanstandet, so kann sie bei Fortdauer des Rechtsverstoßes oder bei einem weiteren Rechtsverstoß im

Sinne des Abs. 1 Satz 1 oder 2 zugleich anordnen, dass die Verbreitung des Programms für einen Zeitraum bis zu einem Monat unterbleibt. ²Die Anordnung kann sich auch auf einzelne Teile des Rundfunkprogramms beziehen.

(3) Die Zulassung ist zurückzunehmen, wenn

1. der Veranstalter die Zulassung durch unrichtige oder unvollständige Angaben, durch Täuschung oder Drohung oder durch sonstige rechtswidrige Mittel erlangt hat,
2. die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung im Zeitpunkt der Entscheidung über die Zulassung nicht gegeben waren und auch nicht innerhalb einer von der Landesanstalt gesetzten Frist erfüllt werden.

(4) Die Zulassung ist zu widerrufen, wenn

1. eine Zulassungsvoraussetzung nach § 6 Abs. 1 und 2 nachträglich entfällt und auch nach Aufforderung nicht erfüllt wird,
2. der Veranstalter trotz einer Beanstandung durch die Landesanstalt nach Abs. 1 einen schwerwiegenden Rechtsverstoß nicht behebt oder erneut in schwerwiegender Weise gegen das Recht verstößt,
3. eine Zulassungsübertragung nach § 7 Abs. 3 vorliegt.

(5) Die Zulassung kann widerrufen werden, wenn

1. ein Programm länger als einen Monat nicht verbreitet wird,
2. das Programmschema, die Programmdauer oder die Beteiligungsverhältnisse des Veranstalters ohne Genehmigung der Landesanstalt geändert werden.

(6) ¹Der Anbieter wird für einen Vermögensnachteil, der durch die Rücknahme oder den Widerruf nach den Abs. 3 bis 5 eintritt, nicht entschädigt. ²Im übrigen gilt für die Rücknahme und den Widerruf das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz.

(7) Bei bundesweiten Angeboten richten sich die Aufsichtsmaßnahmen, die Rücknahme und der Widerruf der Zulassung nach § 38 Abs. 2 bis 5 des Rundfunkstaatsvertrages.

Überblick

§ 11 regelt Aufsichtsmaßnahmen der Landesanstalt. Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

A. Allgemeines

- 1 Parallelvorschriften in anderen Bundesländern zu den Zulassungsregelungen der §§ 4 ff. HPRG finden sich zB in §§ 12 ff. LMedienG (→ LMedienG § 12 Rn. 1 ff.), §§ 4 ff. NMedienG (→ NMedienG § 4 Rn. 1 ff.), und §§ 4 ff. LMG NRW (→ LMG NRW § 4 Rn. 1 ff.). Zum öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsmodell in Bayern s. Art. 2 BayMG (→ BayMG Art. 2 Rn. 1 ff.). § 11 HPRG regelt Maßnahmen, die der Landesanstalt bei Pflichtverstößen des Veranstalters zur Verfügung stehen. Hierbei handelt es sich um ein nach ihrer Intensität abgestuftes System von Aufsichtsmaßnahmen der Landesanstalt bei Rechtsverstößen der Rundfunkveranstalter. Neben den in Abs. 1 und 4 vorgesehenen Aufsichtsmaßnahmen des schriftlichen Hinweises, der Beanstandung und des Widerrufs der Zulassung kann die Landesanstalt in den in § 66 vorgesehenen Fällen ein Bußgeld festsetzen.

B. Einzelkommentierung

- 2 Die Regelungen in § 11 entsprechen materiell den möglichen Aufsichtsmaßnahmen gegenüber Veranstaltern von bundesweit verbreitetem Rundfunk nach §§ 108, 109 des Medienstaatsvertrages (früher § 38 des Rundfunkstaatsvertrages). Abs. 7 stellt klar, dass sich die Aufsichtsmaßnahmen, die Rücknahme und der Widerruf der Zulassung bei bundesweiten Angeboten nach § 108 Abs. 1 bis 3 sowie § 109 Abs. 1 des Medienstaatsvertrages (früher § 38 Abs. 2–5 des Rundfunkstaatsvertrages) richten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich die Regelung des § 11 nur auf nicht bundesweite Angebote bezieht.
- 3 Nach Abs. 2 kann die Landesanstalt anordnen, dass die Verbreitung des Programms für bis zu einem Monat unterbleibt. Voraussetzung hierfür ist, dass die Landesanstalt bereits zwei Mal auf Rechtsverstöße iSd Abs. 1 S. 1 hingewiesen hat. Alternativ besteht diese Möglichkeit auch, wenn die Landesanstalt einen schweren Rechtsverstoß beanstandet hat. Weitere Voraussetzung ist, dass der Rechtsverstoß fort dauert.

Abs. 3 regelt die Rücknahme der Zulassung. Nr. 1 knüpft an die Art und Weise der Erlangung der Zulassung an, während Nr. 2 die Zulassungsvoraussetzungen des § 6 absichert. Nach Nr. 2 hat der Veranstalter jedoch die Möglichkeit der Nachbesserung (LT-Drs. 12/2478, 35).

Abs. 4 und 5 sehen den Widerruf der Zulassung vor. Während Abs. 5 der Landesanstalt ein Ermessen einräumt, ist die Behörde in den Fällen des Abs. 4 zum Widerruf verpflichtet, wenn dessen Voraussetzungen vorliegen. Abs. 4 Nr. 1 dient der Sicherung der Zulassungsvoraussetzungen des § 6, während Nr. 2 als ultima ratio den Widerruf bei schweren Rechtsverstößen vorsieht. Nach Abs. 5 Nr. 1 kann die Behörde die Zulassung widerrufen, wenn das zugelassene Programm länger als einen Monat nicht verbreitet wird. Dies soll verhindern, dass Übertragungskapazitäten durch Versäumnisse zugelassener Rundfunkveranstalter blockiert werden (LT-Drs. 12/2478, 35). Die Zulassung kann nach Nr. 2 auch dann widerrufen werden, wenn das Programmschema, die Programmdauer oder die Beteiligungsverhältnisse ohne Genehmigung der Landesanstalt geändert werden. Wenn eine Zulassungsübertragung nach § 7 Abs. 3 vorliegt, ist die Zulassung zwingend zu widerrufen.

Abs. 6 sieht vor, dass der Veranstalter von Rundfunk für einen Vermögensnachteil, der ihm durch die Rücknahme oder den Widerruf nach den Abs. 3-5, nicht entschädigt wird. Alle diese Fälle gehen davon aus, dass der Veranstalter selbst für den Widerruf oder die Rücknahme verantwortlich ist. Daher ist es nicht angebracht, den Veranstalter für etwaige Vermögensnachteile zu entschädigen. Im Übrigen gilt für die Rücknahme und den Widerruf das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz.

§ 24 Informationsrechte der Veranstalter

(1) Die Behörden sind verpflichtet, den Rundfunkveranstaltern oder ihren Vertretern die der Erfüllung ihrer Aufgaben dienenden Auskünfte zu erteilen.

(2) ¹Auskünfte können verweigert werden, soweit

1. durch sie die sachgemäße Durchführung eines straf-, berufs- oder ehrengerichtlichen Verfahrens oder eines Disziplinarverfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte,
 2. Auskünfte über persönliche Angelegenheiten einzelner verlangt werden, an deren öffentlicher Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse besteht,
 3. Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen, durch ihre vorzeitige öffentliche Erörterung vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnten.
- ²Die Auskünfte sind zu verweigern, soweit Vorschriften über die Geheimhaltung und den Datenschutz entgegenstehen.

S. die Kommentierung zu → MStV § 5 Rn. 1 ff.

1

§ 28 Gegendarstellung

(1) ¹Ist in einer Sendung eine Tatsachenbehauptung aufgestellt worden, so kann die betroffene Person oder Stelle die Verbreitung einer Gegendarstellung zu dieser Behauptung verlangen. ²Die Gegendarstellung muß unverzüglich, spätestens innerhalb von sechs Wochen nach der beanstandeten Sendung, verlangt werden. ³Sie bedarf der Schriftform, muß die beanstandete Sendung bezeichnen, sich auf tatsächliche Angaben beschränken, darf keinen strafbaren Inhalt haben und muß von dem Betroffenen oder seinem gesetzlichen Vertreter unterzeichnet sein. ⁴Die Gegendarstellung darf den Umfang des beanstandeten Teils der Sendung nicht wesentlich überschreiten.

(2) ¹Der Anspruch auf Gegendarstellung richtet sich gegen den Veranstalter der beanstandeten Sendung. ²Die Gegendarstellung ist unentgeltlich zu verbreiten. ³Satz 2 gilt nicht, wenn sich die Gegendarstellung gegen eine Tatsachenbehauptung richtet, die in einer Werbesendung verbreitet worden ist.

(3) Eine Pflicht zur Verbreitung einer Gegendarstellung besteht nicht, wenn und soweit die betroffene Person oder Stelle kein berechtigtes Interesse an der Verbreitung der Gegendarstellung hat.

(4) ¹Die Verbreitung der Gegendarstellung hat unverzüglich, ohne Zusätze oder Weglassungen, in der gleichen Programmsparte und zu einer gleichwertigen Sendezeit wie

die Verbreitung der beanstandeten Sendung zu erfolgen. ²Eine Erwiderung auf die verbreitete Gegendarstellung darf nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dieser gesendet werden und hat sich auf tatsächliche Angaben zu beschränken.

(5) ¹Wird eine Sendung zum beliebigen zeitlichen Empfang bereitgestellt, ist die Gegendarstellung für die Dauer der Bereitstellung mit der Sendung zu verbinden; beim Angebot der Sendung ist gleichzeitig auf die Gegendarstellung hinzuweisen. ²Wird die Sendung nicht mehr bereitgestellt oder endet die Bereitstellung vor Ablauf von vier Wochen nach Aufnahme der Gegendarstellung, ist die Gegendarstellung an vergleichbarer Stelle so lange bereitzustellen, wie der Betroffene es verlangt, höchstens jedoch insgesamt vier Wochen.

(6) ¹Für die Durchsetzung des vergeblich geltend gemachten Gegendarstellungsanspruchs ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. ²Auf Antrag des Betroffenen kann das Gericht anordnen, daß der Veranstalter in der Form des Abs. 4 eine Gegendarstellung verbreitet. ³Auf das Verfahren sind die Vorschriften der Zivilprozeßordnung über das Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung entsprechend anzuwenden. ⁴Eine Gefährdung des Anspruchs braucht nicht glaubhaft gemacht zu werden. ⁵Ein Verfahren zur Hauptsache findet nicht statt.

(7) Die Abs. 1 bis 6 gelten nicht für wahrheitsgetreue Berichte über öffentliche Sitzungen des Europäischen Parlaments, der gesetzgebenden Organe des Bundes und der Länder, der Vertretungen der Gemeinden (Gemeindeverbände) und der Gerichte.

- 1 S. die Kommentierung zu → BGB § 1004 Rn. 111 ff.

§ 61 Geltung der allgemeinen Datenschutzvorschriften

¹Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, sind die jeweils geltenden Vorschriften zum Schutze personenbezogener Daten anzuwenden, auch wenn die Daten nicht in Dateien verarbeitet werden. ²Die datenschutzrechtlichen Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages finden Anwendung.

Überblick

§ 61 enthält eine Regelung zu den geltenden Datenschutzbestimmungen. Die Vorschrift nimmt derzeit noch auf den RStV Bezug. Eine Anpassung an den MStV ist noch nicht erfolgt.

A. Allgemeines

- 1 Bei der Veranstaltung privaten Rundfunks, besonders bei digitalen Programmangeboten, können personenbezogene Daten erhoben werden, die, was Zeitpunkt, Dauer, Art, Inhalt und Häufigkeit der in Anspruch genommenen Programmangebote anbetrifft, leicht Rückschlüsse auf das Benutzerverhalten zulassen und zum Aufbau eines Persönlichkeitsprofils des jeweiligen Rundfunkteilnehmers verwendet werden könnten.
- 2 Bei Einführung des Gesetzes über den Privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz – Gesetz vom 30.11.1988 GVBl. I Nr. 28, 385 mWv 8.12.1988), das als Grundlage für die Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern geschaffen wurde, galt der aktuelle § 61 HPRG als § 50 HPRG aF mit einem inhaltsgleichen S. 1, wonach die jeweils geltenden Vorschriften zum Schutze personenbezogener Daten anzuwenden sind, soweit im HPRG nichts anderes bestimmt ist.
- 3 § 50 HPRG aF wurde im Rahmen der Neufassung aufgrund des Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes vom 10.10.1994 (GVBl. 576 – 19.10.1994) zum bis heute bestehenden § 61 HPRG. Der Ministerpräsident wurde ermächtigt, das Hessische Privatrundfunkgesetz mit neuer Paragraphenfolge neu bekanntzumachen, um die sich aus der Änderung des Gesetzes unter anderem im Wortlaut ergebenden Unstimmigkeiten zu beseitigen. Von dieser Ermächtigung wurde Gebrauch gemacht.
- 4 Durch Gesetz (vom 22.12.2000 GVBl. I, 566 mWv 30.12.2000 – Drx. 15/1446) wurde der heutige S. 2 angefügt, der die Anwendung der datenschutzrechtlichen Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages statuiert.

B. Einzelerläuterungen

Die erste Fassung des HPRG enthielt noch in ihren §§ 51–54 besondere Bestimmungen zum 5
Datenschutz, die auf das spezifische Gefährdungspotenzial für den Datenschutz im Zusammenhang
mit dem privaten Rundfunk reagieren sollte. So enthielt der § 51 HPRG aF Verpflichtungen für
den Netzbetreiber und den Rundfunkveranstalter, notwendige technische und organisatorische
Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu gewähr-
leisten. § 52 HPRG aF enthielt Bestimmungen zur Gegendarstellung; §§ 53, 54 aF waren mit dem
Schutz personenbezogener Verbindungs- und Abrechnungsdaten sowie der Datenschutzkontrolle
befasst.

Bis auf den § 54 HPRG aF, der in ähnlicher Weise heute als § 65 mit der Datenschutzkontrolle 6
befasst ist, wurden die besonderen Bestimmungen zum Datenschutz durch Gesetz vom 5.6.2007
(GVBl. I, 294) mWv 13.6.2007 ersatzlos aufgehoben. Der Grund hierfür lag darin, dass der
Datenschutz mit dem 9. RÄndStV vollständig neu geregelt wurde, wodurch ein einheitliches
Datenschutzrecht gewährleistet werden sollte.

Der damals neu geschaffene § 47 RStV, der wiederum durch den 21. RÄndStV v. 17.11.2017 7
mWv 25.5.2018 aufgehoben wurde, enthielt nun die für die Rundfunkveranstalter maßgeblichen
datenschutzrechtlichen Bestimmungen im Landesrecht. Auf diese verwies § 61 S. 2. Dadurch wur-
den §§ 62–64 aF nicht mehr benötigt. Der Datenschutz sollte für alle elektronischen Medien
übergreifend und einheitlich geregelt werden. Die Datenschutzbestimmungen für Anbieter von
Telemedien waren bis zum 24.5.2018 in den §§ 11 ff. TMG geregelt, die nach § 47 RStV aF auch
grundsätzlich für Rundfunkveranstalter gelten sollten.

Die Datenschutzbestimmungen betreffend das Anbieter-Nutzer-Verhältnis des Telemedienge- 8
setzes (§§ 11–15a TMG) sind nun nicht mehr relevant, da für dieses nun die DS-GVO unmittelbar
gilt. Der Auskunftsanspruch des § 9c Abs. 3 RStV, wonach ein Betroffener unter Umständen
einen Anspruch auf Auskunft über die einer Datenverarbeitung zugrunde liegenden gespeicherten
Daten zu seiner Person haben kann, geht inhaltlich im neuen § 12 Abs. 3 MStV auf, der mit dem
Gesetz zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland neu eingeführt
wurde. Die letzte Ratifikationsurkunde wurde am 6.11.2020 hinterlegt, sodass das Gesetz am
 darauffolgenden Tag bundesweit in Kraft getreten ist (Art. 9 Abs. 2 MOModStV). So wurde unter
anderem § 9c Abs. 5 RStV durch § 12 Abs. 5 MStV ersetzt.

I. § 61 S. 1 HPRG

§ 61 S. 1 statuiert seit seiner Existenz in verschiedenen Fassungen, dass die jeweiligen Vorschrif- 9
ten zum Schutze personenbezogener Daten anzuwenden sind, soweit im Hessischen Privatrund-
funkgesetz selbst nichts anderes bestimmt ist. Wie oben ausgeführt, kommt dem S. 1 praktisch
keine große Rolle zu, da das HPRG außer in § 65 keine Datenschutzregelungen mehr enthält.
§ 65 enthält Regelungen zur Datenschutzkontrolle. Hier ist unter anderem die Zusammenarbeit
zwischen dem Hessischen Datenschutzbeauftragten und der Landesanstalt für Medien geregelt.

II. § 61 S. 2 HPRG

Nach § 61 S. 2 HPRG gelten die datenschutzrechtlichen Vorschriften des Rundfunkstaatsver- 10
trages. Für das Anbieter-Nutzer Verhältnis galten bis zum 24.5.2018 wegen des Verweises auf § 47
Abs. 1 RStV aF die §§ 11–15a TMG. Da am 25.5.2018 die DS-GVO in Kraft trat, verlor § 47
Abs. 1 RStV wegen des Geltungsvorrangs der DS-GVO seine Anwendbarkeit. Auch die §§ 11–
15a TMG sind daher nicht mehr anzuwenden. Die Regelungen der DS-GVO gelten in allen
Mitgliedstaaten unionsweit unmittelbar und bedürfen auch keiner Umsetzung mehr. Daher wurde
§ 47 RStV aF aufgehoben. Teilweise gehen Regelungsinhalte des § 47 RStV in anderen Regelun-
gen auf, in anderen Fällen können sie wegen des Geltungsvorrangs der DS-GVO nicht fortgeführt
werden.

Neben einiger obligatorischer Handlungsaufträge an die Mitgliedstaaten durch die DS-GVO, 11
die eine zwingende Ausgestaltung im nationalen Datenschutzrecht erforderlich machen, räumt
die DS-GVO dem nationalen Gesetzgeber im Rahmen sogenannter Öffnungsklauseln Handlungs-
spielräume ein. Eine solche stellt unter anderem Art. 85 DS-GVO dar, die im nationalen Daten-
schutzrecht Ausnahmen oder Abweichungen von Bestimmungen der DS-GVO zulässt. Nach
Art. 85 DS-GVO haben die Mitgliedstaaten „durch Rechtsvorschriften das Recht auf den Schutz
personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung
und Informationsfreiheit einschließlich der Verarbeitung zu journalistischen Zwecken (...) in Ein-
klang“ zu bringen. Hier ist es demgemäß den Mitgliedstaaten im Rahmen des Abwägungsgebotes

aufgetragen, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Recht auf Meinungsäußerung und auf Informationsfreiheit und dem Schutz personenbezogener Daten zu besorgen (BeckOK DatenschutzR/Stender-Vorwachs DS-GVO Art. 85 Rn. 1–40).

- 12 § 47 Abs. 2 RStV aF auf den ebenso verwiesen wurde, geht teilweise im neuen § 12 Abs. 3 MStV (zuvor § 9c Abs. 3 RStV) auf, der unter anderem inhaltlich Auskunfts- und Berichtigungsrechte regelt. Während das TMG und der MStV von Nutzern bzw. Betroffenen spricht, hat sich hier allerdings der Terminus geändert: Art. 4 Nr. 1 DS-GVO spricht von **betroffenen Personen**. Im Wesentlichen wurde aber mit § 9c RStV (nunmehr § 12 MStV) ein einheitliches Medienprivileg zur Datenverarbeitung im Rundfunk geschaffen. Dieses ersetzt die vorher existierenden Medienprivilegien in den Rundfunk- und Mediengesetzen der Länder sowie in den Staatsverträgen (zB der oben genannte § 47 RStV aF) und Gesetzen zu den einzelnen Landesrundfunkanstalten, s. die Kommentierung zu § 9c RStV.
- 13 § 12 MStV gilt jedoch nicht für die Datenverarbeitung im Rahmen von Telemedien der genannten Stellen, vgl. diesbezüglich § 23 MStV (II. Abschnitt, 2. Unterabschnitt Telemedien im MStV).
- 14 Die Bestimmungen der § 47 Abs. 3 S. 2 und 3 RStV aF sollen sich nun im Landesrecht befinden (siehe Begründung zum 21. RÄndStV. 13). Inhaltlich regeln § 47 Abs. 3 S. 2 und 3 RStV aF, dass der Abruf von Angeboten oder der Zugriff auf Angebote im Rahmen der Aufsicht **unentgeltlich** sein muss und dass der Veranstalter den Zugriff sowie die Unentgeltlichkeit sicherzustellen hat. Unentgeltlich heißt, dass weder unmittelbare oder mittelbare Entgelte (bspw. Lizenzgebühren) verlangt werden dürfen (vgl. Beck RundfunkR/Herb RStV § 47 Rn. 32). Auch muss der Zugriff auf Angebote ohne besondere Mühen ermöglicht werden. Dazu gehört auch, dass Entschlüsselungseinrichtungen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Unentgeltlichkeit schließt auch die Übernahme oder die Freistellung von den Kosten ein, die für die Aufsichtsbehörde erforderlich sind, um auf entsprechende Angebote zuzugreifen. Hierin liegt keine unverhältnismäßige Belastung eines Veranstalters, da die Aufsichtsbehörde zumeist im gleichen Bundesland angesiedelt ist wie der Veranstalter (vgl. Beck RundfunkR/Herb RStV § 47 Rn. 32). Ein Abruf oder Zugriff hinsichtlich der Angebote muss durch den Veranstalter auch dann sichergestellt werden, wenn die Angebote nur einem besonderen Personenkreis zur Verfügung stehen oder besonders geschützt sind (vgl. Beck RundfunkR/Herb RStV § 47 Rn. 33). In Hessen ist die datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit. Der Regelungsgehalt von § 47 Abs. 3 S. 2 und 3 RStV aF ergibt sich seit dem 25.5.2018, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der DS-GVO, aus dem Landesrecht.

Hessisches Pressegesetz (HPresseG)

– Auszüge –

§ 1 [Grundsatz der Pressefreiheit]

(1) ¹Die Presse ist frei. ²Sie ist befugt, sich Nachrichten aus dem In- und Ausland zu beschaffen und sie zu veröffentlichen, Druckwerke herzustellen und zu verbreiten. ³Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Jedermann steht es frei, durch die Presse jede Ansicht zu äußern, zu verbreiten oder zu verteidigen.

(3) Niemand darf es verwehrt werden, sich durch die Presse des In- und Auslandes über alle Nachrichten und Meinungen zu unterrichten.

(4) Die Freiheit der Presse schließt jegliche Sonderbesteuerung der Presse oder einzelner Presseerzeugnisse aus.

Überblick

Die Norm benennt in Abs. 1 wichtige Elemente der Pressefreiheit (→ Rn. 1 ff.), gewährt in Abs. 2 und 3 eine pressenspezifische Meinungs- und Informationsfreiheit (→ Rn. 5 ff.) und untersagt in Abs. 4 Pressesondersteuern (→ Rn. 8 f.). Die rechtliche Wirkung dieser Aussagen bleibt angesichts von Eigenheiten der Kompetenzordnung des GG begrenzt (→ Rn. 3, → Rn. 7, → Rn. 9). Parallelvorschriften in anderen Bundesländern finden sich zB in § 1 BWLPresseG, Art. 1