

## Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel: Einleitung	19
A. Einführung und Problemaufriss	19
B. Gang der Untersuchung	21
Zweites Kapitel: Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten im Kontext des Systems Privatfunkaufsicht	23
A. Festlegung des Prüfungsgegenstandes und kurze Darlegung der Aufsichtsmechanismen im Verhältnis Staat – Landesmedienanstalten – Private Fernsehveranstalter	23
B. Die Aufsichtsmechanismen der Landesmedienanstalten hinsichtlich privater Fernsehveranstalter	24
I. Organisation und Aufbau der Landesmedienanstalten	24
1. Überblick über Rechtsform und Aufgaben der Landesmedienanstalten	25
2. Überblick über die Binnenorganisation der Landesmedienanstalten	26
a) Das Hauptorgan	26
b) Das Exekutivorgan	28
c) Zusätzliche Organe	29
II. Aufsicht über private Fernsehveranstalter	30
1. Aufsichtsmaßstab	30
2. Aufsichtsmittel	32
a) Informelle Aufsichtsrechte	32
b) Formelle Aufsichtsrechte	34
aa) Auskunft- und Vorlagerechte	35
bb) Hinweis- und Feststellungsrechte	35
cc) Beanstandungs- und Anweisungsrechte	36
dd) Temporäre Verbreitungsverbote und Ruhen der Zulassung	38
ee) Entzug der Zulassung	39
ff) Verhängung von Bußgeldern	40
3. Die Kooperation der Landesmedienanstalten im Rahmen der Aufsicht über bundesweit sendende private Fernsehveranstalter	40
a) Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM)	41

b)	Gemeinsame Stelle Programm, Werbung und Medienkompetenz (GSPWM)	42
c)	Ausblick: Neuordnung der Medienaufsicht über den bundesweit verbreiteten Rundfunk durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag	43
C.	Die Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten	44
I.	Die einfachgesetzlichen Regelungssysteme bezüglich der Staatsaufsicht in den Ländermediengesetzen	44
1.	Normierte Aufsichtsmaßstäbe	44
a)	Rechtsaufsicht versus Fachaufsicht	45
b)	Rechtsaufsicht anhand der Ländermediengesetze und der (allgemeinen) Rechtsvorschriften	46
2.	Zuständige Aufsichtsbehörden und Adressaten aufsichtlicher Maßnahmen	47
3.	Normierte Aufsichtsmittel	48
a)	Ländergesetze mit abgestuftem Katalog an Aufsichtsmitteln	48
aa)	Informations-, Auskunfts-, und Teilnahmerechte	48
(1)	Anwendbarkeit in Ländern ohne ausdrückliche Normierung	49
(2)	Gesondert normiertes Teilnahmerecht gemäß § 55 Abs. 2 S. 2 ThürLMG und Anwendbarkeit in den übrigen Ländern	50
bb)	Hinweis- und Aufforderungsrechte	51
(1)	Anwendbarkeit in Ländern ohne ausdrückliche Normierung	53
(2)	Ergebnis	54
cc)	Weisungsrechte	54
(1)	Anwendbarkeit in Ländern ohne ausdrückliche Normierung	55
(2)	Ergebnis	56
dd)	Ersatzvornahme	56
(1)	Anwendbarkeit in Ländern ohne ausdrückliche Normierung	58
(2)	Ergebnis	59
ee)	Ausdrücklich normierter Ausschluss aufsichtlicher Maßnahmen in Programmangelegenheiten	59
(1)	Ausschluss von Weisung und Ersatzvornahme	60
(2)	Ausschluss sämtlicher Rechtsaufsichtsmaßnahmen (Sonderfall Sachsen)	61
ff)	Ausdrückliche Normierung von Subsidiaritätsklauseln	62
b)	Besonderheiten der Ländergesetze ohne abgestuften Katalog an Aufsichtsmitteln	63

aa)	Besonderheiten des Ländergesetzes mit Verweis auf die kommunalaufsichtlichen Bestimmungen (Baden-Württemberg)	63
(1)	Besonderheiten des kommunalrechtlichen- gegenüber dem rundfunkrechtlichen Informationsrecht	64
(2)	Besonderheiten des kommunalrechtlichen Beanstandungsrechts gegenüber dem rundfunkrechtlichen Hinweis- und Aufforderungsrecht	65
(3)	Besonderheiten des kommunalrechtlichen Anordnungsrechts gegenüber dem rundfunkrechtlichen Weisungsrecht	66
bb)	Besonderheiten des Ländergesetzes mit generalklauselartiger Befugnisnorm (Bayern)	67
cc)	Besonderheiten der Ländergesetze ohne ausdrücklich normierte Befugnisnorm (Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz)	68
II.	Verfassungsrechtlicher Umfang und Grenzen der Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten	68
1.	Prinzip und Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks	69
a)	Die Staatsfreiheit des Rundfunks im Allgemeinen	69
b)	Konsequenzen der Staatsfreiheit des Rundfunks im Allgemeinen	71
c)	Konsequenzen der Staatsfreiheit des Rundfunks im Besonderen für die Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten	72
2.	Übertragbarkeit der für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelten Grundsätze zur Einschränkung der Staatsaufsicht	73
3.	Die verfassungsrechtlich gebotenen Einschränkungen der Staatsaufsicht über den Rundfunk im Hinblick auf Aufsichtsgegenstand, Aufsichtsmaßstab und Aufsichtsmittel	75
a)	Ausschluss staatlicher Fachaufsicht als Grundvoraussetzung eines staatsfreien Rundfunks	75
b)	Beschränkungen des Aufsichtsgegenstandes im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks	78
aa)	Die Differenzierung zwischen mittelbaren und unmittelbaren Programmangelegenheiten	78
bb)	Verfassungsrechtlich gebotene totale Beschränkung des Aufsichtsgegenstandes auf Nicht-Programmangelegenheiten oder Berücksichtigung des Staatsfreiheitsgebotes bei Aufsichtsmaßstab und Aufsichtsmitteln	79
c)	Beschränkungen des Aufsichtsmaßstabes im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks	81

aa)	Einräumung einer weitgehenden Einschätzungsprärogative und Begrenzung des Aufsichtsmaßstabes auf Normen mit konkret bestimmbareren Rechtspflichten im unmittelbaren Programmbereich	82
bb)	Beschränkung des Aufsichtsmaßstabes auf eine Evidenzkontrolle	84
cc)	Ergebnis	86
d)	Beschränkungen der Aufsichtsmittel im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks	86
aa)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Informations-, Auskunftsrechts- und Teilnahmerechten	87
bb)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Hinweis- und Aufforderungsrechten	88
cc)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der rechtsaufsichtlichen Weisung	88
dd)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ersatzvornahme	89
4.	Beschränkungen staatlicher Aufsicht durch den Subsidiaritätsgrundsatz	91
a)	Herleitung des spezifisch rundfunkrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatzes	92
b)	Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes im Rahmen der verschiedenen Aufsichtsebenen	93
III.	Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse	94
1.	Ergebnisse der einfachgesetzlichen Untersuchung	94
2.	Ergebnisse der Untersuchung verfassungsrechtlicher Beschränkungen der Staatsaufsicht	95
IV.	Erste Konsequenzen für ein rechtsaufsichtliches Einschreiten gegen Sportwettenwerbung im Programm privater Fernsehveranstalter	96
	 Drittes Kapitel: Sportwettenwerbung als Programmangelegenheit	 97
A.	Rundfunkwerbung als Teil des Programms und damit Programmangelegenheit i.S.d. Staatsaufsichtsrechts	97
I.	Einfachgesetzliche Untersuchung	97
1.	Allgemeine Begriffsbestimmungen der Rundfunkgesetze	98
a)	Definition des Programms	98
b)	Definition der Werbung	98
c)	Subsumtion und Konsequenzen der Begriffsbestimmungen für die Einordnung der Rundfunkwerbung als Teil des Programms	99
2.	Besondere Werbebestimmungen der Rundfunkgesetze	100
3.	Sportwettenwerbung als Werbung i.S.d. rundfunkrechtlichen Werbebegriffes	101

4. Zwischenergebnis	103
II. Verfassungsrechtliche Untersuchung	103
1. Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	103
a) Sachlicher Schutzbereich	103
aa) Werbung als von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Meinungsäußerung	104
(1) Keine Meinungsqualität der Wirtschaftswerbung	105
(2) Wirtschaftswerbung als von der Meinungsfreiheit geschützte Meinungsäußerung	106
(3) Zwischenergebnis	108
bb) Verbreitung von Werbung als vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfasste Verhaltensweise	109
(1) Werbung als nicht von der Programmfreiheit geschützte Programmangelegenheit	110
(2) Werbung als von der Programmfreiheit geschützte Programmangelegenheit	111
(a) Originär rundfunkrechtliche Argumentation	111
(b) Flankierende Absicherung des gefundenen Ergebnisses durch eine Parallelbetrachtung des Schutzes von Anzeigen durch die Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	115
(3) Zwischenergebnis	116
b) Personeller Schutzbereich	116
2. Ergebnis	117
III. Ergebnisse der einfachrechtlichen und verfassungsrechtlichen Untersuchung	117
B. Konsequenzen für ein rechtsaufsichtliches Einschreiten der Staatsaufsicht gegen Sportwettenwerbung im Programm privater Fernsehveranstalter	117
Viertes Kapitel: Fernsehwerbung für Sportwetten als materiellrechtlicher Gesetzesverstoß und mögliche Grundlage eines Einschreitens der Staatsaufsichtsbehörde	118
A. Überblick über die Rechtslage vor und nach dem Grundsatzurteil des BVerfG vom 28.03.2006 und insbesondere in der bis zum 31.12.2007 andauernden Übergangszeit	119
I. Normative Grundlagen der Glücksspielordnung in der Bundesrepublik Deutschland	119
II. Rechtslage bis zur Grundsatzentscheidung des BVerfG vom 28.03.2006	120
III. Vorgaben durch die Grundsatzentscheidung des BVerfG vom 28.03.2006 für die Neuregelung des Sportwettenrechts und Rechtslage für die bis 31.12.2007 bestehende Übergangszeit	122

1.	Grundsätzliche Zulässigkeit eines staatlichen Monopols auf die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten	122
2.	Rechtsnatur der vom BVerfG getroffenen Weitergeltensanordnung (Fortgeltensanordnung) und Konsequenzen für die Rechtslage in Bayern und den übrigen Bundesländern während der Übergangszeit	125
a)	Rechtsnatur der Unvereinbarerklärung und der verfügten Weitergeltensanordnung (Fortgeltensanordnung)	126
aa)	Die Tenorierungsvarianten der Nichtigkeitserklärung und der Unvereinbarerklärung	126
bb)	Die Weitergeltensanordnung	128
b)	Konsequenzen für die Rechtsanwendung in Bayern während der Übergangszeit	129
c)	Konsequenzen für die Anwendung der parallelen Rechtslage in den übrigen Bundesländern	129
B.	Die materiellrechtliche Zulässigkeit der Fernsehwerbung für Sportwetten nach Maßgabe der seit 01.01.2008 geltenden Rechtslage	132
I.	Zulässigkeit der Fernsehwerbung für Sportwetten gemäß des allgemeinen bundesrechtlichen Glücksspielverbot in § 284 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 StGB	133
1.	Anwendungsbereich des § 284 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 StGB	134
2.	Die Sportwette als öffentliches Glücksspiel	134
3.	Werbung für ein öffentliches Glücksspiel	136
4.	Fehlende behördliche Erlaubnis	137
a)	Werbung inländischer staatlicher Sportwettenveranstalter	138
b)	Werbung inländischer privater Sportwettenveranstalter mit DDR-Genehmigung	139
aa)	Tatsächlicher Erlaubnisinhalt und seinerzeitige Wirksamkeit der Erlaubnisse	140
(1)	Der tatsächliche Inhalt der Erlaubnisse und ihre gegenständliche Reichweite	141
(a)	Gegenständliche Erstreckung auf die Veranstaltung von Wetten und die Nutzung neuer Vertriebsmedien	142
(b)	Gegenständliche Erstreckung auf Sportwetten zu festen Gewinnquoten	143
(c)	Begrenzung der gegenständlichen Reichweite auf die konkret genehmigte Örtlichkeit	144
(d)	Erfordernis der Einholung einer zusätzlichen Genehmigung nach der Sammlungs- und Lotterieverordnung	145
(2)	Seinerzeitige Wirksamkeit der Erlaubnisse	150
(3)	Zwischenergebnis	151
bb)	Grundsätzliches Fortbestehen der Erlaubnisse nach der Wiedervereinigung kraft Art. 19 EV	152

cc)	Räumlicher Geltungsbereich und gegenständliche Erstreckung der gemäß Art. 19 S. 1 EV in die bundesdeutsche Rechtsordnung übergeleiteten Erlaubnisse	153
(1)	Räumlicher Geltungsbereich der nach Art. 19 S. 1 EV übergeleiteten Erlaubnisse	153
(a)	Bundesweite Geltung der übergeleiteten Erlaubnisse	153
(b)	Geltung allenfalls auf dem Hoheitsgebiet der neuen Bundesländer	156
(c)	Zwischenergebnis	161
(2)	Gegenständliche Erstreckung der nach Art. 19 S. 1 EV übergeleiteten Erlaubnisse	161
dd)	Konsequenzen für die Sportwettenwerbung nach GewG-DDR konzessionierter Veranstalter im Programm privater Fernsehveranstalter	162
c)	Werbung für (EU-)ausländische Sportwettangebote	162
5.	Ergebnis	165
II.	Zulässigkeit der Fernsehwerbung für Sportwetten gemäß der speziellen in §§ 5 Abs. 3 Alt. 1 und 21 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 GlüStV enthaltenen Verbote	166
1.	Systematische Stellung der neuen Verbote im Gefüge der bisherigen gesetzlichen Regelungen	166
2.	Inhalt, Umfang und Rechtsfolgen der auf die Fernsehwerbung bezogenen Verbote in §§ 5 Abs. 3 Alt. 1 und 21 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 GlüStV	167
a)	Adressaten der Verbote	167
b)	Inhalt und Umfang des Fernsehwerbeverbotes gemäß § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV	169
aa)	Die Stellung des Fernsehwerbeverbotes innerhalb der Systematik des § 5 GlüStV	170
bb)	Die Tatbestandsvoraussetzungen des Fernsehwerbeverbotes und seine konkreten Rechtsfolgen für die Sportwettenwerbung	172
(1)	Öffentliches Glücksspiel	172
(2)	Werbung im Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag)	172
(a)	Werbung	173
(b)	Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag)	174
(aa)	Verweis auf § 7 RStV	175
(bb)	Verweis auf § 8 RStV	177
(3)	Zwischenergebnis und Konsequenzen für die Sportwettenwerbung	177

cc)	Mögliche Ausnahme vom umfassenden Fernsehwerbeverbot gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 GlüStV und Anwendbarkeit auf Sportwettenwerbung	178
c)	Inhalt und Umfang des explizit auf Sportwetten bezogenen und an die Medien adressierten „Verknüpfungsverbot“ gemäß § 21 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 GlüStV	179
aa)	Stellung des „Verknüpfungsverbot“ innerhalb der Systematik des § 21 GlüStV	179
bb)	Die Tatbestandsvoraussetzungen des „Verknüpfungsverbot“ gemäß § 21 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 GlüStV	180
(1)	Rundfunk und Telemedien	180
(2)	Übertragung von Sportereignissen	180
(3)	Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten	181
(4)	Verknüpfung	181
cc)	Rechtsfolgen des „Verknüpfungsverbot“ gemäß § 21 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 GlüStV für Sportübertragungen im Fernsehen, im Hörfunk und in Telemedien	183
dd)	Verhältnis des Werbeverbotes gemäß § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV zum „Verknüpfungsverbot“ gemäß § 21 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 GlüStV bezogen auf das Medium Fernsehen	183
3.	Ergebnis	184
C.	Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse und daraus resultierende Rechtsfolgen für ein Tätigwerden der staatlichen Rechtsaufsicht gegenüber den Landesmedienanstalten	184
Fünftes Kapitel: Verfassungsrechtliche Überprüfung des Fernsehwerbeverbotes gemäß § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV		
A.	Festlegung des Prüfungsgegenstandes	186
B.	Formelle Verfassungsmäßigkeit des Fernsehwerbeverbotes gemäß § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV	186
I.	Funktion und Rechtsnatur intraföderaler Staatsverträge	187
II.	Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Glücksspielrecht	188
1.	Gesetzgebungskompetenz für das Lotterie-, Sportwetten- und Spielbankenrecht	188
2.	Gesetzgebungskompetenz für das Fernsehwerbeverbot gemäß § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV	190
III.	Ergebnis	191
C.	Materielle Verfassungsmäßigkeit des Fernsehwerbeverbotes gemäß § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV	191



I.	Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit in ihrer speziellen Ausprägung als Programmfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	192
1.	Konkurrenzverhältnis zwischen Programmfreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit	192
2.	Eröffnung des Schutzbereiches	193
a)	Sachlicher Schutzbereich	193
b)	Personeller Schutzbereich	193
c)	Zwischenergebnis	194
3.	Eingriff	194
4.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	196
a)	Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG	196
aa)	Schranke der allgemeinen Gesetze	196
bb)	Schranke des Jugendschutzes	199
b)	Die Schranken-Schranke des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter besonderer Berücksichtigung der „Wechselwirkungstheorie“	201
aa)	Legitimer Zweck	202
bb)	Geeignetheit	203
cc)	Erforderlichkeit	204
dd)	Angemessenheit	205
5.	Zwischenergebnis	207
II.	Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG	207
1.	Konkurrenzverhältnis zwischen Programmfreiheit und Berufsfreiheit	208
2.	Schutzbereich	208
3.	Eingriff	209
4.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	211
a)	Schranke des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG	211
b)	Schranken-Schranke des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	211
5.	Zwischenergebnis	213
III.	Ergebnis	213
D.	Zusammenfassung der Ergebnisse	213
Sechstes Kapitel: Gemeinschaftsrechtliche Überprüfung des Fernsehwerbverbotes gemäß § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV		214
A.	Festlegung des Prüfungsgegenstandes	214
B.	Vereinbarkeit des § 5 Abs. 3 Alt. 1 GlüStV mit der in Art. 49, 50 EGV gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit	214
I.	Anwendbarkeit des EGV und Verhältnis zu bestehenden Harmonisierungsmaßnahmen	215

II. Anwendungsbereich	218
1. Grenzüberschreitender Sachverhalt	218
2. Personeller Anwendungsbereich	220
3. Sachlicher Anwendungsbereich	220
a) Abgrenzung zu den übrigen Grundfreiheiten	221
b) Entgeltlichkeit der Leistung und wirtschaftliche Tätigkeit	223
4. Zwischenergebnis	224
III. Beschränkungen	224
IV. Rechtfertigung	226
1. Rechtfertigung gemäß Art. 55 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 EGV	226
2. Rechtfertigung infolge zwingender Gründe des Allgemeininteresses	227
3. Verhältnismäßigkeit	229
a) Geeignetheit	229
aa) Einschätzungsprärogative der Mitgliedstaaten	230
bb) Die speziellen Kriterien der Kohärenz und Systematik	231
cc) Zwischenergebnis	233
b) Erforderlichkeit	233
c) Zwischenergebnis	235
V. Ergebnis	235

Siebtes Kapitel: Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse	236
---	-----

Literaturverzeichnis	241
----------------------	-----