

## I. Einführung

Trotz einer mittlerweile Jahrzehnte andauernden rechtswissenschaftlichen, wie auch rechts- und medienpolitischen Auseinandersetzung um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist ein Ende dieser Diskussion weiterhin nicht in Sicht. Bereits vor vielen Jahren stellte *Herbert Bethge* entsprechend fest, dass „mit der funktionsgerechten Finanzierung des Rundfunks durch den Staat ein Dauerbrenner angesprochen ist.“<sup>1</sup> Dies trifft insbesondere für die Werbefinanzierung der Rundfunkanstalten zu. Schon zu Zeiten des ausschließlich öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde in der Literatur festgestellt, dass „das Werbefernsehen zu den meisterörterten Fragen des deutschen Rundfunkrechts gehört“<sup>2</sup> und es zugleich als „Schulbeispiel, an dem neuere Erkenntnisse und theoretische Grundlagen des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts zu praktischer Bedeutung gelangt sind, bezeichnet werden kann.“<sup>3</sup> Die grundsätzliche Problematik der Werbefinanzierung der Rundfunkanstalten ergibt sich sowohl aus dem Zusammenhang zu der den öffentlich-rechtlichen Rundfunk privilegierenden öffentlichen Beitragsfinanzierung als auch aus ihrem offenkundigen Spannungsverhältnis zum Grundversorgungsauftrag der Rundfunkanstalten. Ein kurzer Aufriss des Themas soll dazu dienen, die Problemstellung zu skizzieren und die Zielsetzung der Arbeit zu verdeutlichen. Es folgt ein kurzer Überblick über den Gang der Untersuchung.

Der Rechtsbegriff „Rundfunk“ wird in dieser Arbeit als Synonym für das Massenmedium Fernsehen verwendet, welches aufgrund der Suggestivkraft bewegter Bilder auch für die Werbung gegenüber dem Hörfunk eine deutlich höhere mediale Relevanz hat.

## A. Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung

Rundfunk gehört auch im Zeitalter des Internets weiterhin zu den meinungsprägenden Massenkommunikationsmitteln. Eine aktuelle statistische Erhebung<sup>4</sup> zeigt, dass die durchschnittliche tägliche Sehdauer der Fernsehzuschauer in Deutschland derzeit bei 176 Minuten liegt und damit trotz mittlerweile vielfältiger medialer Konkurrenz unverändert hoch ist. Diese außerordentliche mediale Aufmerksamkeit erreicht der Rundfunk durch seine Aktualität, seine Suggestivkraft und seine flächendeckende Präsenz. Gleichzeitig ergibt sich daraus seine essentielle Bedeutung für die Meinungsbildung in einer freiheitlichen Demokratie.

---

<sup>1</sup> Bethge: Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1991, 337, 342 ff.

<sup>2</sup> Stern/Bethge: Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S. 41.

<sup>3</sup> Stern/Bethge: Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S. 41. Statista GmbH, [www.statista.com/statistik/daten/studie/152389/umfrage/durchschnittliche-fernsehdauer-pro-tag/](https://www.statista.com/statistik/daten/studie/152389/umfrage/durchschnittliche-fernsehdauer-pro-tag/) vom 12. Februar 2025.

<sup>4</sup> Bethge: Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, MP 1983, 690.

In dem seit Mitte der 80er Jahre bestehenden dualen Rundfunksystem nimmt der öffentlich-rechtliche Rundfunk die für die Rundfunkfreiheit zentrale Aufgabe der „Grundversorgung“<sup>5</sup> wahr. Hierzu hat er nach Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts ein Programmangebot anzubieten, welches „der Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichst Breite und Vollständigkeit Ausdruck verleiht“.<sup>6</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichts erlaubt nur die Erfüllung dieses Auftrags die aufgrund der Abhängigkeit von der Werbewirtschaft geringere Qualität der privaten Rundfunkprogramme hinzunehmen. Die Verfassungsmäßigkeit des dualen Rundfunksystems hängt damit von der Erfüllung des Grundversorgungsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab.<sup>7</sup> Nachdem die mit der Frequenzknappheit und dem außerordentlich hohem Finanzaufwand in den Anfängen des Rundfunks begründete Sondersituation des Rundfunks<sup>8</sup> entfallen ist, stellt die Wahrnehmung der Grundversorgung jedoch mittlerweile auch die einzige Legitimationsgrundlage der Rundfunkanstalten dar. Eine im Sinne der Grundversorgung möglichst hohe Vielfalt und Ausgewogenheit seiner Programme ist demzufolge der entscheidende Maßstab, an dem sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk messen lassen muss.

Mit diesen hohen, der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dienenden inhaltlichen Anforderungen korreliert die Beitragsfinanzierung, die im Jahr 2013 die bis dahin geltende Gebührenfinanzierung abgelöst hat. Obwohl diese Form der öffentlichen Finanzierung vom Bundesverfassungsgericht als dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk „gemäße“ Finanzierung bezeichnet wird<sup>9</sup>, ist es ARD und ZDF rundfunkgesetzlich auch gestattet, darüber hinaus auch Werbeerträge zu erwirtschaften. Die Rechtfertigung dafür sieht das Bundesverfassungsgericht in einer Stärkung der Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten gegenüber der Gefahr staatlicher und parteipolitischer Einflussmöglichkeiten.<sup>10</sup> Rundfunkwerbung kann jedoch wie für den privaten Rundfunk ebenfalls eine Gefahr für die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten darstellen. Die werbungstreibende Wirtschaft erwartet von den Sendern für die Vermarktung ihrer Werbung hohe Einschaltquoten. Diese sind wiederum nur in einem Programmumfeld erreichbar, welches auf Massenattraktivität ausgelegt ist. Der Einfluss der Werbefinanzierung auf das Programm droht damit sowohl die Programmfreiheit einzuschränken als auch die ausgewogene Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Programmangebots zu beeinträchtigen und könnte damit die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugewiesene Funktion für die Rundfunkfreiheit in Frage stellen.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> BVerfGE 73, 118, 147 ff.; 74, 297, 327 f.

<sup>6</sup> BVerfGE 73, 118, 152 f.; 74, 297, 324; 119, 181, 214; 121, 30, 50.

<sup>7</sup> BVerfGE 90, 60, 90.

<sup>8</sup> BVerfGE 12, 205, 261.

<sup>9</sup> BVerfGE 87, 181, 198 f.; 90, 60, 90.

<sup>10</sup> BVerfGE 90, 60, 91 f.

<sup>11</sup> vgl. *Schulz, Winfried*: Medienwirklichkeit und Medienwirkung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/93, S. 17.

Flankiert wird dieses verfassungsrechtliche Dilemma seit vielen Jahren von einer nahezu festgefahrenen rechts- und medienpolitischen Auseinandersetzung. Diese reicht von der Auffassung, dass ein werbefreies Programm für den Zuschauer kein Qualitätsmerkmal darstelle,<sup>12</sup> bis hin zur Forderung eines vollständigen Werbeverbots,<sup>13</sup> da sich die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der privaten Rundfunkbetreiber insbesondere durch den Einfluss der Werbefinanzierung zunehmend angleichen würden. Überlagert werden diese medienpolitischen Positionen von politisch-ideologischen Machtkämpfen, die je nach Standpunkt sich entweder dem staatlich-regulativen Lager oder dem marktwirtschaftlich-ordoliberalen zurechnen lassen. Die Vielfalt der juristischen, ökonomischen und politischen Stimmen in all ihren Varianten ist Ausdruck dafür, dass um eine Lösung der Problematik der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiterhin juristisch und politisch gerungen wird und weder die Gesetzgebung noch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu bisher befriedigende Lösungen entwickeln konnten.

Eine grundsätzliche Klärung dieser schillernden Konstellation kann sich nur aus der Rundfunkfreiheit selbst ergeben. Schon 1983 hatte *Herbert Bethge* dazu angemerkt, dass „Wirtschaftswerbung keinen peripheren, ausschließlich fiskalisch anmutenden Nebenaspekt betrifft, sondern Kernfragen des Verhältnisses von Staat und Rundfunk für die Verwirklichung des Grundrechts auf Rundfunkfreiheit aufwirft und deshalb ihre monografische Durchdringung vor dem Hintergrund des zunehmend verfassungsrechtlich sensibilisierten Rundfunkrechts erforderlich“<sup>14</sup> sei. Dies soll vier Jahrzehnte später Anliegen dieser Arbeit sein.

Im Zeitalter von „Fake-News“, gezielter Desinformation, insbesondere über die sozialen Medien und der sich daraus für die Rezipienten ergebenden diffusen medialen Wirklichkeit, stellt sich die vom Bundesverfassungsrecht beschriebene herausragende Funktion des Rundfunks für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung und damit für die freiheitliche Demokratie in ihrer Bedeutung heute aktueller und wichtiger denn je dar. Die „Rundfunkfreiheit als eine primär der Freiheit der Meinungsbildung dienenden Freiheit“<sup>15</sup> ist deshalb die verfassungsrechtliche Messlatte für diese Arbeit. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird vor dem Hintergrund der sich rasant entwickelnden neuen medialen Angebote in Zukunft dauerhaft nur Bestand haben, wenn er seine ihm vom Bundesverfassungsgericht zugewiesene besondere Funktion im Stande ist uneingeschränkt zu erfüllen. Da davon auch die Verfassungsmäßigkeit des dualen Rundfunksystems abhängt, hat die verfassungsrechtliche Klärung der hier aufgeworfenen Fragestellungen eine über die werbespezifische Problematik hinausgehende Bedeutung. Der Schutz eines von Interessen Dritter möglichst freien öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte Konsens und Anstrengung für alle Verantwortungsträger des Staates sein. Hierzu

---

<sup>12</sup> *Schneider, Hans-Peter*: Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 58.

<sup>13</sup> *Kirchhof, Paul*: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 51.

<sup>14</sup> *Bethge*: Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, MP 1983, 690.

<sup>15</sup> BVerfGE 57, 295, 320.

einen aus der Rundfunkfreiheit selbst entwickelten Beitrag zu leisten ist letztlich das Anliegen und die Motivation dieser Arbeit.

## B. Überblick

Am Beginn der Untersuchung steht die Entstehungsgeschichte des Rundfunks in Deutschland, welche wie auch die Erfahrungen aus dem Missbrauch des Rundfunks in der Zeit des Nationalsozialismus das Rundfunkwesen und das heutige Rundfunkrecht weiterhin prägt (II.A.). Um die Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzuordnen ist ein Blick auf die Zusammenhänge der Rundfunkfinanzierung sowie die Interessenlagen des Werbemarktes erforderlich (II.B-D.).

Grundlegend für die verfassungsrechtliche Aufgabenstellung ist die Auslegung der Rundfunkfreiheit im Hinblick auf den Schutz der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anhand der klassischen juristischen Methodik (III.).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Rundfunkfreiheit so prägend wie für kein anderes Grundrecht. Eine wissenschaftliche Arbeit die sich mit diesem Grundrecht befasst, muss deshalb zunächst zwecks Ermittlung des aktuellen verfassungsrechtlichen Erkenntnisstandes die zentralen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit auswerten (IV.).

Die Literatur knüpft im Wesentlichen an die Leitsätze der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an. Insbesondere mit Blick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks findet sich hier zwischen den Protagonisten eines funktionalen und eines individualrechtlichen Grundrechtsverständnis ein sehr breites Meinungsspektrum (V.).

Der Wettbewerb auf dem Werbemarkt führt außerdem dazu, dass das Rundfunkrecht zunehmend in Konkurrenz zu wettbewerbsrechtlichen Vorschriften tritt. Dies gilt sowohl für das nationale Wettbewerbsrecht, als auch für das Europarecht, welche beide für Deregulierung und die Beseitigung von Markthindernissen stehen und damit auf gänzlich andere Vorstellungen als das gemeinwohlorientierte Rundfunkrecht beruhen (VI.).

Für die Prüfung der verfassungskonformen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit sind die allgemeinen Grundsätze der Ausgestaltung von Grundrechten heranzuziehen. Um einen Maßstab für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und vor allem für dessen Finanzierung im Hinblick auf den ihm übertragenen Grundversorgungsauftrag zu gewinnen, sind diese auf die Rundfunkfreiheit zu übertragen (VII.).

Der Frage nach einer konvergenten Entwicklung der Programme innerhalb des dualen Rundfunksystems wird in einem interdisziplinären Teil der Arbeit nachgegangen. Hierzu werden sowohl medienwissenschaftliche Langzeitstudien als auch die gezielte Untersuchung einzelner Genres ausgewertet (VIII.A.1.). Ergänzend dazu erfolgt eine Auseinandersetzung mit verschiedenen medienökonomischen und

wirtschaftswissenschaftlichen Gutachten und Analysen, die sich sowohl mit der Konvergenz innerhalb des dualen Rundfunksystems als auch mit dem Einfluss der Werbefinanzierung auf das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befassen (VIII.A.2.). Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden schließlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den verfassungsrechtlichen Positionen der rechtswissenschaftlichen Literatur gegenübergestellt (VIII.B.).

Die Analyseergebnisse zur konvergenten Entwicklung innerhalb des dualen Rundfunksystems und zum nivellierenden Einfluss der Werbefinanzierung vor allem auf die beiden Hauptprogramme von ARD und ZDF werden anschließend auf die Erforderlichkeit verfassungsrechtlicher Konsequenzen hin überprüft, die sich aus der Ausgestaltungspflicht der Rundfunkfreiheit für den Gesetzgeber ergeben (IX.A.1-2.). Die Notwendigkeit eines sich daraus ergebenden generellen gesetzlichen Werbeverbots für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird sowohl im Hinblick auf die Grundrechtsposition der Rundfunkanstalten selbst als auch bezogen auf Eingriffe in Grundrechte anderer Beteiligter anhand des für die Ausgestaltung anzuwendenden Verhältnismäßigkeitsmaßstabs geprüft (IX.A.3.). Darüber hinaus wird auch eine Verletzung der Rundfunkfreiheit der privaten Rundfunkveranstalter untersucht, die sich aus der durch die Werbefinanzierung ergebenden Beeinträchtigung des Grundversorgungsauftrags der Rundfunkanstalten ergeben könnte (IX. B.).

In einem Exkurs werden weitere relevante Anforderungen behandelt, die ergänzend zu einem Werbeverbot für ARD und ZDF für die Sicherung der Grundversorgung geboten sein könnten (X.).

Den Abschluss der Arbeit bildet eine Zusammenfassung des Ergebnisses der Untersuchung (XI.), sowie eine Präsentation des Ergebnisses in Thesen (XII.).

## II. Entwicklung und Situation von Rundfunk, Rundfunkfinanzierung und Werbemarkt

Um die rechtlichen Bedingungen der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die mit diesen verbundenen verfassungsrechtlichen Fragestellungen sachgerecht einordnen und behandeln zu können, ist ein Verständnis ihrer Hintergründe und Zusammenhänge erforderlich. Sowohl aus der über einhundertjährigen Geschichte des Rundfunks in Deutschland als auch aus den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen der Rundfunkfinanzierung ergeben sich vielfältige Gesichtspunkte, die einerseits auf die aktuell gegebene Situation hinführen, andererseits aber auch bereits Optionen aufzeigen, die für die verfassungsrechtlichen Untersuchungen von Bedeutung sind. Der Blick auf die Entwicklung und die Bedingungen des Werbemarktes, auf das Geflecht der massenmedialen Konkurrenzsituation, wie auch der politischen Interessenlage rund um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist Voraussetzung für eine adäquate Beurteilung des der verfassungsrechtlichen Fragestellung zugrunde liegenden Sachverhalts.

### A. Entwicklungsgeschichte des Rundfunkwesens in Deutschland

Die Darstellung und Analyse der historischen Entwicklungslinien des Rundfunkwesens in Deutschland hilft auch die Auseinandersetzung um die Problematik der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks politisch, aber ebenso verfassungsrechtlich einordnen zu können und ihre Axiome besser zu verstehen. Der Blick in die mittlerweile über einhundertjährige Rundfunkgeschichte zeigt, dass die Wurzeln des Themas der hier vorgelegten Untersuchung weit in die Geschichte zurückreichen und grundlegende Fragen des Rundfunkwesens betreffen.

#### 1. Weimarer Republik

Am Abend des 29. Oktobers 1923 wurde aus dem Berliner Voxhaus mit einem Hörfunkprogramm die erste Rundfunksendung in Deutschland ausgestrahlt. Da der Rundfunk sich in erster Linie als neue technische Entwicklung darstellte, wurde er politisch zunächst dem Bereich des Fernmeldewesens zugeordnet und unter die Verantwortung des Reichspostministerium gestellt. In dessen Zuständigkeit erfolgten deshalb auch die ersten Lizenzvergaben. Da die Treiber der Entwicklung des Rundfunks von der Sendetechnik bis hin zu den Empfangsgeräten Wirtschaftsunternehmen waren, stellten diese in Erwartung des wirtschaftlichen Erfolgs des neuartigen Mediums mit den Unternehmen Telefunken, Lorenz und Huth das erste Konsortium, welches sich 1922 um

eine Sendelizenz bewarb. Auch der zweite Bewerber, die „Deutsche Stunde, Gesellschaft für drahtlose Belehrung und Unterhaltung mbH“, hatte einen wirtschaftlichen Hintergrund. Sie stellte eine Ausgründung eines Informationsdienstes der Außenhandelsstelle des Auswärtigen Amtes zur Versorgung der Industrie- und Handelskammern mit Wirtschaftsnachrichten dar. Um das notwendige Kapital für eine erfolgreiche Bewerbung nachweisen zu können, wurde diese Gesellschaft von dem Bremer Kaufmann Ludwig Roselius, dem Gründer der Kaffee-Handels-AG („Kaffee-Hag“) finanziell unterstützt. Vor diesem Hintergrund gilt dieser als einer der Pioniere der Wirtschaftswerbung in Europa.<sup>16</sup> Damit wird deutlich, dass die unternehmerische Interessenlage der Wirtschaft schon bei der Gründung des Rundfunks Pate gestanden hat. Jedoch führten, nachdem sich beide Gesellschaften zu einer Veranstaltergemeinschaft zusammengeschlossen hatten, staatliche Interventionen zu einer konzeptionellen Veränderung beim Sendestart. Bayern opponierte mit dem Hinweis auf die kulturelle Bedeutung des Rundfunks gegen die zentralistische Organisation des Rundfunkwesens. In dieser Folge kam es noch im Jahr 1922 zur Gründung des ersten deutschen Regionalsenders, der „Deutschen Stunde in Bayern GmbH“.<sup>17</sup> Auch das Reichsministerium des Innern protestierte vor allem dagegen, die volle Programmverantwortung einer privaten Gesellschaft zu übertragen. Als Ergebnis einigte man sich darauf, dass die private Gesellschaft „Deutsche Stunde GmbH“ nur kulturelle und unterhaltende Programnteile und eine weisungsabhängige, dem Innenministerium unterstehende Gesellschaft, die politische Berichterstattung verantworten sollte.<sup>18</sup> Diese Auseinandersetzungen gleich zu Beginn des Rundfunks in Deutschland zeigen, dass die Macht und die Einflussmöglichkeiten des neuen Mediums sehr schnell erkannt wurden. Gleichzeitig waren damit bereits im frühesten Stadium die Interessensphären auch für spätere politische und wirtschaftliche Konflikte um das Rundfunkwesen vorgezeichnet. Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Interessen der ersten Rundfunkveranstalter war es deshalb nicht verwunderlich, dass gleich in der ersten Rundfunksendung Werbung platziert wurde. So wurde bei der Vorstellung der ersten Musikstücke darauf hingewiesen, dass die Begleitung auf einem „Steinway-Flügel“ erfolge und einige aufgezeichnete Werke von einer „Voxplatte“ abgespielt würden. Der für die Rundfunkaufsicht zuständige Staatssekretär im Reichspostministerium, Hans Bredow, legte dagegen gleich Protest ein. Der Direktor von Vox-Grammophon bestätigte später, dass diese Ansage Teil der vereinbarten Gegenleistung für erfolgte Kapitaleinlagen gewesen war.<sup>19</sup> Damit war der Konflikt um den Einfluss von Werbung auf das Programm bereits in der ersten Rundfunksendung angelegt. Nach der 1924 erteilten Genehmigung von Werbesendungen durch das Reichspostministerium begann nach der Vorgabe von Staatssekretär Bredow deren Ausstrahlung „in mäßigem Umfang und allervorsichtigster Form“.<sup>20</sup> Eine einheitliche Regelung des Werbefunks erfolgte ab Mai 1925 mit der Gründung der „Reichs-Rundfunk-

---

<sup>16</sup> Lerg: Die Anfänge der Rundfunkwerbung in Deutschland, Publizistik 1963, 296 ff.

<sup>17</sup> Ricker/Schiwy: Rundfunkverfassungsrecht, S. 4.

<sup>18</sup> Ricker/Schiwy: Rundfunkverfassungsrecht, S. 5.

<sup>19</sup> Frankfurter Zeitung Nr. 567 / vom 07.11.1934.

<sup>20</sup> Breunig: Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, MP 2015, 50, 51.

Gesellschaft mbH“, welche die Interessen der Rundfunkgesellschaften in Sachen Werbung gegenüber der „Deutschen Reichs-Postreklame“ vertrat.<sup>21</sup> Bereits mit Beginn dieser Entwicklung formierte sich der Protest der Zeitungsverleger, die mit der neuen Konkurrenz auf dem Werbemarkt einen Rückgang bei Werbeanzeigen in den Zeitungen und damit einhergehende wirtschaftliche Einbußen befürchteten.<sup>22</sup> Eine entsprechende Kritik von Seiten der Presse findet sich auch im Rechenschaftsbericht der Reichsrundfunkgesellschaft von 1932 mit dem Tenor, dass „Werbung nicht in das Rundfunkprogramm gehöre“.<sup>23</sup> Allerdings kann dem Bericht des Reichspostministeriums über das Geschäftsjahr der Rundfunkgesellschaften im Jahr 1927 entnommen werden, dass die Einnahmen aus Werbung im Verhältnis zu den Gebühreneinnahmen bei unter 1% gelegen haben.<sup>24</sup> Dieses geringe Volumen hing auch mit von Anfang an geltenden gesetzlichen Werbebeschränkungen wie dem Verbot von Werbung für politische und religiöse Ziele<sup>25</sup> und der zeitlichen Begrenzung von Werbesendungen zusammen.<sup>26</sup> Von Beginn an war die öffentliche Gebührenfinanzierung die entscheidende Finanzierungssäule des Rundfunks. Zum 1.4.1924 wurde eine monatliche Rundfunkgebühr von 2 Reichsmark eingeführt, die in einer mit 2 DM vergleichbar niedrigen Höhe bis 1929 Bestand hatte. Aufgrund des schnellen Anstiegs der Zahl der Hörfunkeilnehmer von 500.000 im Jahr 1924 bis auf 4 Millionen im Jahr 1932<sup>27</sup> stellte diese Finanzierungssäule für die Rundfunkgesellschaften eine sichere wirtschaftliche Grundlage dar. Diese erfolgreiche Entwicklung führte jedoch auch zu staatlichen Begehrlichkeiten. So drängte das Reichsinnenministerium gegen den Widerstand der Länder auf mehr Einfluss und politische Kontrolle. Mit den 1932 erlassenen „Leitsätzen für die Neuordnung des Rundfunks“ wurden Privatbeteiligungen beendet und deren Anteile an die Reichsregierung überführt, die zu einer dominanten Position der Zentralregierung gegenüber den Ländern führte. Es wurde ein weiterer Rundfunkkommissar bestellt, dem unter der politischen Aufsicht des Reichsinnenministeriums die ausschließliche Zuständigkeit für die Programmüberwachung zugeordnet wurde.<sup>28</sup> Damit stand der Rundfunk zum Ende der Weimarer Republik unter unmittelbarer zentralstaatlicher Kontrolle.<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> Lerg: Die Anfänge der Rundfunkwerbung in Deutschland, Publizistik 1963, 296, 300.

<sup>22</sup> Breunig: Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, MP 2015, 50, 52.

<sup>23</sup> Reichs-Rundfunk-Gesellschaft (Hrsg.): Fünf Jahre Reichs-Rundfunk-Gesellschaft, S. 16.

<sup>24</sup> Bericht des Rundfunk-Kommissars des Reichspostministers über die Wirtschaftslage des deutschen Rundfunks am 31.03.1927, S. 5.

<sup>25</sup> Ricker/Schiwy: Rundfunkverfassungsrecht, S. 10.

<sup>26</sup> Bredow: Vier Jahre deutscher Rundfunk, S. 115.

<sup>27</sup> Breunig: Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, MP 2015, 50, 52.

<sup>28</sup> Pohle: Der Rundfunk als Instrument der Politik, S. 124 ff.

<sup>29</sup> Ricker/Schiwy: Rundfunkverfassungsrecht, S. 15.



## 2. Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg

Die nationalsozialistische Herrschaft konnte mit seiner auf Zentralismus und absolute staatliche Kontrolle ausgerichteten Zielsetzung leicht an die am Ende der Weimarer Republik geschaffenen Strukturen anknüpfen. Der Rundfunk wurde als Machtinstrument des totalitären Staates gebraucht und in diesem Sinne konsequent genutzt. Die bis dahin geteilte Zuständigkeit beim Reichspostministeriums für die fernmeldetechnischen Angelegenheiten und beim Reichsinnenministeriums für die programmliche Seite wurde unter der politischen Führung des „Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda“ zusammengeführt. Parallel dazu wurde der Werbefunk entsprechend der Forderungen der Presse und gegen den Widerstand der Wirtschaft ab 1936 verboten.<sup>30</sup> Werbung gab es bis zum Ende des 2. Weltkriegs nur noch für den Rundfunk selbst und den Radioapparat „Volksempfänger“, mit welchem die nationalsozialistische Propaganda in die Fläche verbreitet werden sollte. Am 22.03.1935 wurde auf maßgebliches Drängen der NS-Führung der erste regelmäßige Fernsehprogrammbetrieb der Welt aufgenommen.<sup>31</sup> Hitler wollte diesen Superlativ für Deutschland beanspruchen, da auch in Großbritannien diese neue Technik vor dem Durchbruch stand. Gemäß „Führererlass“ wurde auch das Fernsehen dem Propagandaministerium unterstellt. Erste Direktübertragungen fanden zwar bereits im Jahr danach von den Olympischen Spielen in Berlin statt, allerdings kam es vor Ausbruch des zweiten Weltkriegs nicht mehr zu der erhofften Massenproduktion eines „Einheits-Fernsehempfängers“, so dass das Fernsehen erst nach dem Krieg seine eigentliche Verbreitung erlebte.

## 3. Alliierte Besatzung und Gründung der Rundfunkanstalten

Mit dem Ende des zweiten Weltkriegs übernahmen die alliierten Besatzungsmächte die vollständige Kontrolle über das Rundfunkwesen. Diese endete auch mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 noch nicht. Unter dem nachhaltigen Eindruck seines erheblichen Anteils an der politischen Propaganda in der NS-Zeit wurde der Rundfunk von den Alliierten bis zum Abschluss des Deutschlandvertrages im Jahr 1955 unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Deutschland erlangte deshalb nicht nur sehr spät die volle Souveränität über das Rundfunkwesen, vielmehr prägten die Alliierten dieses über rund zehn Jahre und schufen in dieser Zeit rechtliche und strukturelle Grundlagen, die bis heute wirksam sind.

Trotz unterschiedlicher Vorstellungen bei Ausgestaltung des Rundfunks in der Nachkriegszeit war den Alliierten die Zielsetzung gemein, den Rundfunk in Deutschland nicht wieder staatlich zu zentralisieren. Gegenüber den zu Beginn der 50er Jahre beginnenden politischen Begehrlichkeiten des Bundes hatten die Länder deshalb die

---

<sup>30</sup> Breunig: Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, MP 2015, 50, 52.

<sup>31</sup> Ricker/Schiwy: Rundfunkverfassungsrecht, S. 19.

Alliierten auf ihrer Seite, den Rundfunk auf ihrer Ebene dezentral zu organisieren. Jedoch war es das Bestreben der Alliierten, auch den Ländern den unmittelbaren staatlichen Zugriff auf den Rundfunk zu verwehren. Vor diesem Hintergrund wurden auf Länderebene öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit dem Recht der Selbstverwaltung gegründet, welche von ihrem Status her auch heute noch eine rechtliche Besonderheit darstellen.<sup>32</sup> Zur Begrenzung staatlicher Einflussmöglichkeiten wurde den neuen Rundfunkanstalten darüber hinaus das Eigentum an den Sendeanlagen übertragen.

Neben der Fortsetzung der Gebührenfinanzierung wurde den Rundfunkanstalten sukzessive auch die Erzielung von Erträgen durch Werbung erlaubt. Aufgrund seiner eigenen Tradition war der von den Amerikanern in seinem Berliner Sektor gegründete Sender „RIAS Berlin“ im Jahr 1948 die erste Rundfunkanstalt, die nach dem Krieg wieder Werbung ausstrahlen durfte. Nachdem andere Rundfunksender entsprechend gefolgt waren, führte dies 1954 zur Gründung der gemeinsamen Arbeitsgemeinschaft Rundfunkwerbung (ARW). Nur im NDR wurde von der britischen Besatzungsmacht, geprägt durch die Tradition des BBC, Werbung nicht zugelassen. Auch als die alliierte Aufsicht über den Rundfunk 1955 insgesamt endete, verzichteten die Entscheidungsträger des NDR weiterhin auf Rundfunkwerbung. Erst 26 Jahre später, im Jahr 1981, wurde durch eine Änderung des NDR-Staatsvertrags auch Werbung, jedoch begrenzt auf den Hörfunksender NDR 2, zugelassen. Schon mit Beginn der Aufnahme von Rundfunkwerbung unter alliierter Vorherrschaft waren es wie in der Weimarer Republik die Zeitungsverleger, die dagegen öffentlich Protest einlegten. Man vertrat die Ansicht, dass damit den privatwirtschaftlichen Zeitungsverlagen als Werbeträger eine inakzeptable Konkurrenz erwachse.

#### 4. Entwicklung des Rundfunkwesens bis in die Gegenwart

Die unter alliierter Verantwortung gegründeten Rundfunkanstalten schlossen sich 1950 zur Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD) zusammen. Im Jahr 1952 begann mit dem NWDR-Fernsehen der offizielle Fernsehbetrieb. Am 3. November 1956 strahlte der Bayerische Rundfunk die erste Werbesendung im deutschen Fernsehen aus. Hintergrund war ein vom Bayerischen Rundfunk für den Bau eines Senders favorisiertes Grundstück der Firma Henkel, für dessen Pacht der BR der Firma den ersten Werbespot in seinem Programm versprach. Auf diese Weise kamen Werbespots für das Waschpulver von „Persil“, welche zwischen Quizspielen, Musik und leichter Unterhaltung platziert wurden, zu seiner besonderen Berühmtheit, denn die Sendung „Zwischen halb und acht“ war so erfolgreich, dass in kurzer Zeit auch andere Rundfunksender dieses

---

<sup>32</sup> Breunig: Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, MP 2015, 50, 52.