

WERBUNG IM ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNK.

**Möglichkeiten und Grenzen
nach deutschem und europäischem Recht**

Rechtsgutachten

im Auftrag des

**Markenverbandes e.V.
Berlin**

erstattet von

**Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider
Universität Hannover**

Juni 2009

Inhalt

Zusammenfassung der Ergebnisse	5
Vorbemerkung	11
I. Ausgangslage und Problemstellung	14
1. Rundfunkwerbung und Werbung treibende Unternehmen	14
2. Besonderheiten der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	16
3. Rundfunkwerbung und Rundfunkfinanzierung	19
4. Interessenkonflikte und Zugangsprobleme	22
Zwischenergebnis 1	24
II. Tatsächliche Verhältnisse und Sachverhalt	25
1. Werbung zwischen Akquisition und Information	25
2. Zielgruppenpräferenzen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	30
3. Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als eigenständiger (Teil-)Werbemarkt	34
4. Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Rundfunkwerbemarkt	37
Zwischenergebnis 2	40
III. Rechtsgrundlagen von Werbebeschränkungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	41
1. Rundfunkstaatsverträge	41
a) Rundfunkstaatsverträge von 1987 und 1991	42
b) Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (2009)	45
2. Werberichtlinien	46
3. Europarecht	49
a) Fernsehrichtlinie (1989)	49
b) 1. Fernsehänderungsrichtlinie (1997)	51
c) Auslegungsmitteilung der Kommission (2004)	51
d) 2. Fernsehänderungsrichtlinie (2007)	52
e) Beihilfenmitteilung der Kommission für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2001)	54
4. Verfassungsrecht (nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts)	57
a) Der „Baden-Württemberg“-Beschluss (1987)	57
b) Das „NRW“-Urteil (1991)	59
c) Der „Hessen“-Beschluss (1992)	61
d) Das „Bayern“-Urteil (1994)	62
e) Der „Guldenburg“-Beschluss (1998)	64
f) Das „Gebühren“-Urteil (2007)	65
g) Kritische Würdigung	66
Zwischenergebnis 3	70

IV. Grundrechte der Werbung treibenden Wirtschaft	72
1. Das Grundrecht der Unternehmen auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG)	73
a) Allgemeine Bedeutung der Meinungsfreiheit	73
b) Persönlicher (subjektiver) Schutzbereich	74
c) Sachlicher (objektiver) Schutzbereich	75
d) Wirtschaftswerbung als Meinungsäußerung	76
e) Werbebeschränkungen als Eingriff in die Werbefreiheit	82
f) Schranken der Werbefreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG	85
Zwischenergebnis 4	89
2. Das Grundrecht der Unternehmen auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	90
a) Allgemeine Bedeutung der Berufsfreiheit	91
b) Persönlicher (subjektiver) Schutzbereich	91
c) Sachlicher (objektiver) Schutzbereich	92
d) Wirtschaftswerbung als Berufsausübung	93
e) Werbebeschränkungen als Eingriff in die Berufsfreiheit	95
f) Schranken der Werbefreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG	98
Zwischenergebnis 5	102
3. Werbebeschränkungen im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG)	103
a) Allgemeine Bedeutung des Gleichheitssatzes	104
b) Verfassungsrechtliche Maßgaben des allgemeinen Gleichheitssatzes	105
c) Ungleichbehandlung werbender Unternehmen beim Zugang zu öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten?	105
d) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von werbenden Unternehmen durch den Rundfunkstaatsvertrag?	106
e) Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung von werbenden Unternehmen durch § 16 RStV	108
Zwischenergebnis 6	109
V. Allgemeine Verfassungsprinzipien	110
1. Vereinbarkeit der Werbebeschränkungen mit dem Grundsatz des „sozialen Rechtsstaats“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG)	110
a) Rundfunkstaatsverträge	111
b) Werberichtlinien von ARD und ZDF	112
c) Europäisches Recht	113
2. Vereinbarkeit der Werbebeschränkungen mit dem Demokratieprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG)	113
a) Rundfunkstaatsverträge	115
b) Werberichtlinien von ARD und ZDF	116
c) Europäisches Recht	116
Zwischenergebnis 7	117
VI. Vereinbarkeit der Begrenzung des Sponsoring durch den 12. Rundfunk-Änderungsstaatsvertrag mit Art. 5 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 3. Abs. 1 GG	118
Zwischenergebnis 8	119

VII. Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde	119
1. Zur Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde	120
2. Zur Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde	121
Zwischenergebnis 9	122

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Werbung und Sponsoring im Rundfunk wurden als Einnahmequellen der öffentlich-rechtlichen Anstalten mit dem Auftreten privater Sender, die sich fast ausschließlich daraus finanzieren, in der „dualen Rundfunkordnung“ zunehmend infrage gestellt und zeitlich eingeschränkt. Dennoch wird die Funkwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wegen ihrer Besonderheiten von der werbenden Wirtschaft weiterhin bevorzugt. Dazu gehören ihre wettbewerbsfördernden Wirkungen, ihre Zielgruppenpräferenz und ihre Nähe zum Grundversorgungsauftrag.

2. Da die Werbebeschränkungen bei den öffentlich-rechtlichen Sendern allein mit angeblichen Erfordernissen der Rundfunkfinanzierung gerechtfertigt werden, die bereits ihrerseits kaum zu überzeugen vermögen, ist es umso weniger sachgerecht, sie zum Nachteil der werbenden Wirtschaft aufrechtzuerhalten oder bis hin zu einem totalen Verbot sogar noch zu verschärfen. In Wirklichkeit geht es bei der Rundfunkwerbung um handfeste Interessenkollisionen und harte Verteilungskämpfe sowohl zwischen Rundfunk und Printmedien als auch innerhalb des Rundfunks zwischen Privaten und Öffentlich-rechtlichen, bei denen die Anliegen der werbenden Wirtschaft, die nicht an einem Zugang zum Rundfunk als solchem, sondern zum Rezipienten unter Nutzung des Rundfunks als Medium ihrer Werbebotschaften interessiert ist, vielfach unberücksichtigt bleiben.

3. Werbung ist der Schlüssel zum Markt und zugleich Motor jeden Wettbewerbs. Zunächst eher kritisch betrachtet, hat namentlich die Rundfunkwerbung bei der ARD und beim ZDF in letzter Zeit spürbar an Akzeptanz in der Bevölkerung gewonnen, und zwar vor allem dank ihres stärkeren Informations- und Unterhaltungswertes. Eine weitere Beschränkung oder gar Abschaffung von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde mithin sogar dessen Grundversorgungsauftrag in Mitleidenschaft ziehen, weil die Sender dadurch zugleich von zentralen Programmangeboten abgeschnitten wären.

4. Darüber hinaus deuten zahlreiche Untersuchungen auf klare Zielgruppenpräferenzen für Werbung in den Sendern der ARD und im ZDF hin. Gleichgültig, ob dabei soziokulturelle Merkmale zugrunde gelegt werden oder an Milieus und Lebensgewohnheiten angeknüpft wird: Stets gelangt man zu dem Ergebnis, dass Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk Bevölkerungskreise der oberen Mittelschicht sowie der Oberschicht mit höherer Bildung, gesichertem Einkommen, einer gehobenen beruflichen Stellung und vielseitigen Interessen sehr viel besser erreicht und anspricht als Werbeaktivitäten der Privatsender.

5. Daraus folgt, dass es sich insoweit um einen eigenständigen, nach Zielgruppen eindeutig abgrenzbaren Teilwerbemarkt handelt, der nach der für die Einschätzung der Marktchancen maßgeblichen Bewertung der anbietenden Werbewirtschaft nicht austauschbar oder durch ein Ausweichen auf den Teilwerbemarkt der Privatsender substituierbar ist. Der Zugang zu diesem Teilwerbemarkt muss nicht zuletzt auch deshalb offengehalten werden, weil sonst ein Werbemonopol der Privatsender entstünde, das nicht nur ordnungspolitisch verfehlt wäre, sondern auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen würde.

6. Die Rechtsgrundlagen der Werbebeschränkungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind weit gestreut. Sie finden sich vor allem in den Rundfunkstaatsverträgen von 1987 und 1991 und seither wortgleich in deren Novellierungen bis hin zum 11. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist. Zusätzlich wiederholen die Landesmediengesetze der Länder jene staatsvertraglichen Regelungen oder verweisen darauf. Die Beschränkungen beziehen sich in erster Linie auf die Dauer der Werbung von werktäglich 20 Minuten in der Zeit von 17 bis 20 Uhr (§ 16 RStV). Das Sponsoring ist bisher weder zeitlich noch programmlich begrenzt.

7. Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag sieht in einem neuen § 16 a RStV vor, dass alle kommerziellen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zu denen auch Werbung und Sponsoring gehören, nur unter Marktbedingungen ausgeübt werden dürfen und durch rechtlich selbständige Tochtergesellschaften zu erbringen sind (Trennung von Programmverantwortung und Erwerbswirtschaft).

8. Ergänzend haben ARD und ZDF gemäß § 16 a a.F. RStV eigene Werberichtlinien erlassen, welche die staatsvertraglichen Vorschriften konkretisieren.

9. Auch das Europarecht kennt eine Vielzahl von Regelungen, die sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch für den privaten Rundfunk gelten. Grundlage ist – die inzwischen zweimal (1997 und 2007) geänderte und modernisierte – Fernsehrichtlinie („Fernsehen ohne Grenzen“) vom 1989. Sie enthält zwar mehrere Sonderregelungen für Fernsehwerbung und Sponsoring, die ebenfalls deren Gestaltung und Sendezeit betreffen, aber keine weiteren, über das nationale Recht hinausgehenden Beschränkungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

10. Konkrete Auswirkungen auf die institutionelle und organisatorische Umsetzung europarechtlicher Vorgaben für Werbung und Sponsoring hatte indes die Beihilfenmitteilung der Kommission von 2001, die zur Rechtfertigung der Erhebung von Gebühren als zulässiger Beihilfe für alle kommerziellen Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mehr Transparenz und eine klare Trennung vom Programm verlangt. Seit einigen Jahren ist eine zunehmende Tendenz zur Deregulierung und Liberalisierung des europäischen Rundfunkrechts zu beobachten.

11. Das Verfassungsrecht ist, soweit es um Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk geht, durch zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geprägt, die sich unter dem Aspekt der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) zumeist mit Fragen der Rundfunkfinanzierung beschäftigen. Danach haben die Sendeanstalten einen verfassungskräftig verbürgten Anspruch auf „funktionsgerechte Finanzierung“, die zumindest jene Kosten decken muss, die ihnen aus der Erfüllung ihres Grundversorgungsauftrags erwachsen.

12. Im Übrigen gesteht das Gericht dem Gesetzgeber bei der Wahl der Finanzierungsarten einen weiten politischen Gestaltungsspielraum zu. Innerhalb dieses Rahmens hält es Einnahmen aus Werbung und Sponsoring neben den Gebühren für zulässig, sofern sie nicht überwiegen und die Gebührenfinanzierung damit in den Hintergrund treten lassen.

13. Darüber hinaus weist das Gericht eindringlich und zunehmend stärker auf die Gefahren einer (Teil-) Finanzierung aus Erträgen von Werbung und Sponsoring hin, die

sich aus einer Verengung der Rundfunkvielfalt in Sendern und Programmen, einer steigenden Tendenz hin zu massenattraktiven Programmen, einer wachsenden Abhängigkeit von Wirtschaftsinteressen sowie aus einem zunehmenden Identitätsverlust des öffentlich-rechtlichen Fernsehens ergeben sollen. Das Gericht geht dabei jedoch von tatsächlichen Annahmen aus, die einer Überprüfung bedürfen.

14. Das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) wird allgemein als Recht auf ungehinderte private oder öffentliche Kommunikation im weitesten Sinne verstanden. Es gehört nicht nur zu den konstituierenden Elementen demokratischer und rechtsstaatlicher Ordnung, sondern ebenso auch zu den unverzichtbaren Grund- und Rahmenbedingungen eines freiheitlichen Wirtschaftssystems. Nicht nur natürliche Personen, auch Unternehmen können sich unabhängig von ihrer Rechtsform darauf berufen.

15. Inzwischen unbestritten fällt auch die Wirtschaftswerbung als „Element freier Kommunikation im wirtschaftlichen Bereich“ unter den Tatbestand der Meinungsfreiheit. Das gilt sowohl für die Produktwerbung als auch für das Sponsoring. Dies ergibt sich auch aus Art. 10 EMRK. Werbebeschränkungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wie sie in § 16 RStV enthalten sind, stellen einen (mittelbaren) Eingriff in die Freiheit der Wirtschaftswerbung dar. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG begründet daher für die werbenden Unternehmen ein subjektives Abwehrrecht gegen solche faktischen Beeinträchtigungen in Form von zeitlichen oder programmlichen Restriktionen, die aus der Einflussnahme des Staates auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten resultieren.

16. Zwar verschafft die Werbeverbreitungsfreiheit keinen Anspruch auf Zugang zum Rundfunk, aber ein Recht auf Nutzung des Rundfunks zwecks Erreichen bestimmter Zielgruppen von Zuhörern oder Zuschauern auf einem abgrenzbaren (Teil-) Werbemarkt, bei dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Medium ein Monopol hat.

17. Die Schranken der Werbefreiheit ergeben sich nach Art. 5 Abs. 2 GG aus „allgemeinen Gesetzen“, zu denen auch § 16 RStV gehört. Allerdings muss diese Vorschrift im Lichte der Werbefreiheit ausgelegt und angewandt werden, die ihrerseits auf das Verständnis der Werbebeschränkungen zurückwirkt (sog. Wechselwirkungstheorie). Dabei sind die widerstreitenden Grundrechtspositionen, die Werbefreiheit einerseits und die Rundfunkfreiheit (der die Werbebeschränkungen dienen) andererseits einander so zuzuordnen, dass beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen können (praktische Konkordanz). Dieses Verfahren verlangt einen verhältnismäßigen Ausgleich der abzuwägenden Rechtsgüter.

18. Zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Werbefreiheit, wie sie die Werbebeschränkungen in § 16 RStV darstellen, müssen diese geeignet, erforderlich und zumutbar sein, um die von der Rundfunkfreiheit vorgegeben Ziele zu erreichen. Den bestehenden Werbebeschränkungen mangelt es schon wegen des geringen Anteils der Werbeeinnahmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten an deren Gesamtbudget an der Eignung zu gewährleisten, dass die Anstalten nicht in eine Abhängigkeit von Wirtschaftsinteressen geraten oder deren Programme auf Massenattraktivität ausgerichtet werden und damit ihre Identität verlieren. Die Beschränkungen sind auch nicht erforderlich, weil es eine Vielzahl anderer, weniger einschneidender und die Werbefreiheit der Unternehmen geringer belastender Maßnahmen gibt, mit denen die gleichen Ziele erreicht werden könnten (Ertragsmaßstab, Einnahmeobergrenzen, Zuschaueranteile).

19. Ein vollständiges Verbot von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde die Werbefreiheit schon deshalb verletzen, weil sie – dem aus Art. 5 Abs. 2 GG folgenden Gebot der Herstellung praktischer Konkordanz zuwider – im Abwägungsprozess einseitig der Rundfunkfreiheit zu weichen hätte, und wäre damit verfassungswidrig.

20. Das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs.1 GG) schützt nicht nur traditionelle oder gesetzlich fixierte Berufsbilder, sondern aufgrund des technischen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts auch neu entstandene Berufe und Erwerbstätigkeiten. Den Gewerbetreibenden und Unternehmern sichert es das Recht, einen Geschäftsbetrieb zu eröffnen, fortzusetzen und zu beenden. Damit erstreckt sich der sachliche Schutzbereich der Berufsfreiheit zugleich auf das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt und gewährleistet neben der Vertrags- und Preisfreiheit auch die Wettbewerbsfreiheit, zu der namentlich die Außendarstellung der Unternehmen und insbesondere deren Werbung gehört.

21. Auch allgemeine, d.h. weder direkt berufs-, noch produkt- oder verhaltensbezogene Werbebeschränkungen, stellen als Berufsausübungsregelungen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG dann einen Eingriff in die Unternehmensfreiheit dar, wenn sie von Gewicht sind, die Rahmenbedingungen für die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen verschlechtern und eine Tätigkeit betreffen, die von den Unternehmen „berufsmäßig“ ausgeübt wird. Dies ist bei den in § 16 RStV enthaltenen Werbebeschränkungen der Fall.

22. Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Unternehmensfreiheit durch oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden, wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls den Eingriff rechtfertigen und wenn er dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Als Gemeinwohlgründe kommen aus der Rundfunkfreiheit abgeleitete Vorgaben für die Rundfunkfinanzierung in Betracht, darunter das Vielfaltsgebot, der Unabhängigkeitsgedanke, die Qualitätssicherung der Programme und die Unterscheidbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese Rechtfertigungsgründe werden jedoch bei weitem durch eine Reihe entgegenstehender Gründe aufgewogen, welche die Werbebeschränkungen in § 16 RStV als zulässige Berufsausübungsregelungen nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG infrage stellen, zumindest aber für deren Beibehaltung und gegen ein Totalverbot sprechen.

23. Die Werbemöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fördern deren Unabhängigkeit von staatlicher Gebührenfinanzierung und entlasten finanziell die Gebührenzahler. Sie stärken den Wettbewerb auf dem Rundfunkwerbemarkt und eröffnen den Zugang zu bestimmten Rezipientengruppen, die auf anderem Wege nicht erreichbar sind. Ein Totalverbot von Werbung und Sponsoring würde nicht nur wegen der damit verbundenen Informationseinbußen, sondern auch wegen der Aussichtslosigkeit des Erwerbs von Senderechten für sportliche oder kulturelle Großveranstaltungen sogar den Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gefährden. Mit weiteren Einschränkungen, jedenfalls aber mit einem totalen Werbeverbot wäre die Zumutbarkeitsgrenze für die werbenden Unternehmen evident überschritten und ein Verstoß gegen deren Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG gegeben.

24. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG verpflichtet der allgemeine Gleichheitssatz die öffentliche Gewalt, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend ungleich zu behandeln. Während die ältere Judikatur insoweit dem Gesetz-

geber bis zur Willkürgrenze Gestaltungsfreiheit sowohl bei der Bestimmung der Vergleichsmerkmale als auch in Bezug auf die zu vergleichenden Tatbestände einräumte, richtet sich eine neuere Auslegung des Gleichheitssatzes nach der Schwere und dem Gewicht der jeweiligen Unterschiede und wendet damit auf die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung das Verhältnismäßigkeitsprinzip an.

25. Demnach liegt ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz immer dann vor, wenn die Differenzen zwischen zwei Sachverhalten nicht von solcher Bedeutung und Tragweite sind, dass sie eine unterschiedliche Regelung zu begründen vermögen. Umgekehrt muss die Ungleichbehandlung geeignet, erforderlich und zumutbar sein, um ein legitimes Ziel zu erreichen, wenn sie vor Art. 3 Abs. 1 GG Bestand haben soll.

26. Vorliegend behandelt der Rundfunkstaatsvertrag die werbenden Unternehmen insoweit ungleich, als er ihnen – anders als beim privaten Rundfunk – den Zugang zu einer bestimmten Schicht von potentiellen Kunden erschwert und zeitlich beschränkt. Gestützt wird diese Differenzierung darauf, dass es sich beim öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk im sog. dualen System um zwei verschiedene Regelungsgegenstände handelt, die nicht nur in der Organisationsform, sondern auch im Finanzierungsmodus (Gebührenfinanzierung vs. Werbefinanzierung) und in der Aufgabenstellung (Grundversorgung vs. Programmfreiheit) voneinander abweichen. Wegen der Werbebeschränkungen der Öffentlichrechtlichen bestehen darüber hinaus Unterschiede vor allem auch beim Zugang zu den Rundfunknutzern (Rezipienten).

27. Obwohl diese Differenzen die Ungleichbehandlung der werbenden Unternehmen rechtfertigen, würde der Gleichheitssatz auch dann verletzt, wenn jene Unterschiede von solchem Gewicht wären, dass sie einzelne Gruppen von Unternehmen gegenüber anderen Gruppen unverhältnismäßig belasteten oder benachteiligten. Dies würde jedoch voraussetzen, dass derartige Gruppen nach bestimmten Merkmalen klar voneinander abgrenzbar wären. Solche Kriterien sind jedoch nicht ersichtlich. Somit fehlt es innerhalb der werbenden Wirtschaft schon an der Existenz unterschiedlich betroffener Grundrechtsträger und folglich auch an der Vergleichbarkeit des Ausmaßes ihrer möglichen Benachteiligung. Im Ergebnis wird daher Art. 3 Abs. 1 GG durch die Werbebeschränkungen in § 16 RStV nicht verletzt.

28. Der Rundfunkstaatsvertrag von 1987/1991 und die ihm folgenden Rundfunkänderungsstaatsverträge sind mit dem Grundsatz des „sozialen Rechtsstaats“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) vereinbar. Sie genügen den Anforderungen des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalts, denn sie sind seit Anbeginn durch entsprechende Landesgesetze oder Zustimmungsbeschlüsse der Landesparlamente in Landesrecht transformiert und als Landesgesetze auch ordnungsgemäß publiziert worden.

29. Soweit einzelne Landesparlamente den Staatsverträgen nur zugestimmt haben und die jeweiligen Beschlüsse nicht eigens veröffentlicht worden sind, wird auch dieses Verfahren den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit gerecht, weil sich der materielle Norminhalt in den Staatsverträgen findet und es daher ausreicht, dass diese der Öffentlichkeit zur Kenntnis gelangen können.

30. Das gilt allerdings nicht für die Werberichtlinien von ARD und ZDF, die mangels Gesetzesqualität keine Außenwirkung entfalten und daher Dritte auch nicht binden können, sondern lediglich eine Art „Selbstverpflichtung“ darstellen. Eine Prüfung euro-

päischer Normen am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips erübrigt sich, da keine Vorschriften existieren, die über die allgemeinen Werberegungen hinaus besondere Beschränkungen nur für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorsehen.

31. Aus dem Demokratieprinzip, das nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder gilt, folgt das Gebot, alle für das Gemeinwesen wichtigen Entscheidungen den unmittelbar vom Volk gewählten Vertretungskörperschaften zu überantworten (Parlamentarismusvorbehalt). Diesem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass alle für die Ausübung von Grundrechten „wesentliche“ Entscheidungen vom Parlament als dem unmittelbar vom Volk gewählten Gesetzgeber selbst und nicht von der Verwaltung zu treffen sind (sog. Wesentlichkeitstheorie).

32. Nach Art. 17 RStV können die Länder Werberegungen im „vereinfachten Verfahren“ treffen, also durch schlichte Regierungs- oder Verwaltungsvereinbarung und nicht in Form eines von den Parlamenten zu ratifizierenden Staatsvertrages. Da es aber bei Werberegungen stets um eine für die Ausübung der Rundfunkfreiheit wie der Werbefreiheit von Unternehmen wesentliche Frage geht, die nicht durch die Exekutive entschieden werden darf, ist § 17 RStV mit dem Demokratieprinzip unvereinbar.

33. Gleiches gilt für Teile der Werberichtlinien von ARD und ZDF, die ebenfalls wesentliche Grundrechtsbereiche berühren, ohne die erforderliche Billigung durch die Landesparlamente gefunden zu haben. Zum Beispiel hätten die Sondervorschriften über Anzahl und Dauer von Sponsorhinweisen in einer Sendung, um rechtswirksam zu sein, aus den sog. Praxisregeln für das Sponsoring von ARD und ZDF in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen werden müssen. Das Europarecht kann mangels Sonderregelungen nicht am Demokratieprinzip gemessen werden.

34. Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat den Internetauftritt öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, die sog. Telemedien, zum Gegenstand. Darüber hinaus regelt er weitere kommerzielle Tätigkeiten wie die Beteiligung an Unternehmen und deren Kontrolle. Vom Sponsoring ist nur beiläufig die Rede. Eine Regelung, die das Sponsoring auf die Werbezeiten des § 16 RStV reduziert, ist bisher darin nicht enthalten.

35. Eine Verfassungsbeschwerde werbender Unternehmen gegen eine Ausweitung der Werbebeschränkungen im Rundfunkstaatsvertrag, gestützt auf eine Verletzung ihrer Werbefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 12 Abs. 1 GG, wäre zulässig und begründet, wenn dadurch der Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten infrage gestellt, weitere Zugangshürden zu bestimmten Zielgruppen errichtet oder der Wettbewerb auf dem Fernsehwerbemarkt stärker beeinträchtigt würden.