



Roland Bornemann · Steffen Rittig

Ordnungs- widrigkeiten in Rundfunk und Telemedien

7. Auflage

 Springer

Ordnungswidrigkeiten in Rundfunk und Telemedien

Roland Bornemann • Steffen Rittig

Ordnungswidrigkeiten in Rundfunk und Telemedien

7. Auflage

 Springer

Roland Bornemann
Ottobrunn, Deutschland

Steffen Rittig
Hessische Hochschule für öffentliches
Management und Sicherheit
Wiesbaden, Deutschland

ISBN 978-3-662-66498-8 ISBN 978-3-662-66499-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-662-66499-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer-Verlag GmbH, DE, ein Teil von Springer Nature 2001, 2011, 2012, 2013, 2015, 2018, 2023

5. Auflage: © EHV Academicpress GmbH, Bremen, Germany 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer-Verlag GmbH, DE und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Heidelberger Platz 3, 14197 Berlin, Germany

Das Papier dieses Produkts ist recyclebar.

Vorwort

Seit dem Erscheinen dieses Handbuchs, das in der ersten Auflage 2001 den Titel „Ordnungswidrigkeiten in Rundfunk und Mediendiensten“ trug, hat sich die Medienlandschaft und mit ihr die medienrechtliche Landschaft stark verändert.

Änderungen des europäischen Sekundärrechts haben Änderungen in den nationalen Rechtsordnungen nach sich gezogen. Die Regulierung hat nach und nach weitere Bereiche erfasst. Stand ursprünglich die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk, später auch von Telemedien im Fokus der Gesetzgebung, sind längst Fragen der Distribution einbezogen worden. Dabei blieb die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die technische Infrastruktur (Telekommunikation) zu beachten. Die Länder als Rundfunkgesetzgeber haben die Bedeutung sog. Gatekeeper für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt erkannt und Vorgaben für die Vielfaltssicherung durch Weiterverbreiter und Zugangsvermittler aufgestellt.

Die wachsende Zahl von Bußgeldtatbeständen hat – erfreulicherweise – nicht zu einem entsprechenden Anwachsen von Bußgeldverfahren geführt. Für manche Bußgeldtatbestände steht im Gegenteil die Bewährung im Praxistest noch aus. Das bedeutet aber nicht, dass alle bis heute unangewendeten Bußgeldtatbestände überflüssig wären. Denn die Erfahrung lehrt, dass der Erfolg kooperativer Formen des Verwaltungshandelns der Aufsichtsbehörden oft von der Möglichkeit, Zwang anzuwenden, abhängt. Selbst Bußgeldtatbestände mit unklaren Anwendungsvoraussetzungen können mitunter eine einvernehmliche Lösung von Aufsichtsproblemen erst ermöglichen.

Dass die zumeist zuständigen Landesmedienanstalten vergleichsweise selten Bußgeldverfahren durchführen, liegt zu einem Teil sicherlich an der Unhandlichkeit vieler Sonderdelikte gerade im Rundfunkbereich. Der ahndungsrechtlich taugliche Täter „Rundfunkveranstalter“ ist zumeist eine juristische Person des Privatrechts und mangels Handlungsfähigkeit als Täter einer Ordnungswidrigkeit untauglich. Der handelnde Mitarbeiter ist nicht selten mangels ahndungsbegründender Tätermerkmale als Täter ahndungsrechtlich untauglich; den haftbaren Vertretern ist meist keine eigene Tatbeteiligung nachzuweisen. Und der Rettungsanker „Aufsichtspflichtverletzung“ (§ 130 OWiG) findet oft keinen festen Ankergrund, denn er verlangt vom Tatrichter klare Darlegungen, durch welche (nahe liegenden) Organisations- oder Aufsichtsmaßnahmen die Bezugstat der handelnden untauglichen Täter hätte verhindert oder wesentlich erschwert werden können.

Hinzu kommt, dass vielen Richterinnen und Richtern in den Bußgeldkammern der Amtsgerichte das ungewohnte Medienrecht als vermintes Gelände erscheinen mag. Darauf deuten jedenfalls häufige Verfahrenseinstellungen mit teils überraschenden Begründungen und manchmal wegen Verjährung bei Gericht hin.

Dieses in siebter Auflage erscheinende Rechtshandbuch ist ein wichtiger Ratgeber für alle, die es vermeiden wollen, mit einem Bußgeldverfahren überzogen zu werden, für alle, deren Aufgabe es ist, Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen und zu ahnden, und nicht zuletzt für die Verteidigerinnen und Verteidiger in medienrechtlichen Bußgeldverfahren. Es gehört deshalb in die Bibliotheken aller Rundfunkveranstalter und geschäftsmäßigen Telemedienanbieter einschließlich der Anbieter von Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediären. Es gehört in die Bibliotheken der Amtsgerichte und Staatsanwaltschaften zumindest an allen Medienstandorten in Deutschland und in die Bibliotheken aller Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die in der Beratung von Medienunternehmen (Compliance) und bußgeldrechtlichen Verteidigung kompetent auftreten wollen. Für die Bibliotheken von Universitäten und Hochschulen, die Medienrecht anbieten, ist das Handbuch unverzichtbar.

Von der ersten bis zur sechsten Auflage hat *Roland Bornemann* das Rechtshandbuch allein betreut. Dabei kamen ihm die Erfahrungen als Justiziar der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, als Lehrbeauftragter beim Mainzer Medieninstitut und seit 2011 als Honorarprofessor am Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz sowie die Mitarbeit an verschiedenen rundfunkrechtlichen Kommentaren zugute.

Der Umfang der zu berücksichtigenden Vorschriften hat ständig zugenommen und sich im wachsenden Umfang des Handbuchs niedergeschlagen. So ist es zu begrüßen, dass mit Prof. Dr. *Steffen Rittig* ein weiterer kompetenter Autor gewonnen werden konnte. Seine langjährige Erfahrung als Hochschullehrer und Forscher im Medienrecht werden bei der Fortführung des Rechtshandbuchs wichtige Impulse geben.

Anregungen aus der Leserschaft, die zur Verbesserung dienen können, sind nach wie vor sehr willkommen Während des Korrekturlaufs wurde der Referententwurf eines Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG) vom 1.8.2023 bekannt, das zusammen mit dem Digital Services Act, einer direkt geltenden EU-Verordnung, am 17.2.2024 in Kraft treten soll. Es wird dann das Telemediengesetz (TMG) und das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) ablösen. Geneigte Leserinnen und Leser mögen die Bezeichnung Telemedien im Buch ab dem 17.2.2024 durch digitale Dienste, Telemedienanbieter durch Diensteanbieter ersetzen. Im Übrigen wird im Text nach Möglichkeit auf zu erwartende Änderungen hingewiesen.

Ottobrunn/Mainz, Deutschland
Juni 2023

Roland Bornemann
Steffen Rittig

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Geschichtliches zum Ordnungswidrigkeitenrecht	1
1.2	Schranken der Kommunikationsfreiheiten	3
1.2.1	Freiheit der Meinungsäußerung	3
1.2.2	Kommunikationsfreiheiten	4
1.2.3	Speziell: die Rundfunkfreiheit	4
1.3	Rundfunkrechtliche Ordnungswidrigkeiten	5
1.4	Telemedien	6
2	Allgemeiner Teil	9
2.1	Stellung und Funktion des OWiG	9
2.2	Geltung des OWiG	10
2.2.1	Sachlicher Geltungsbereich	10
2.2.2	Zeitlicher Geltungsbereich	10
2.2.3	Räumlicher Geltungsbereich	11
2.2.4	Persönlicher Geltungsbereich	12
2.3	Voraussetzungen der Ahndbarkeit	17
2.3.1	Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit	17
2.3.2	Tatort	30
2.3.3	Täter	34
2.4	Aufsichtspflichtverletzung, Organisationsverschulden	37
2.5	Rechtsfolgen der Ordnungswidrigkeiten	40
2.5.1	Verwarnung	40
2.5.2	Geldbuße	40
2.5.3	Nebenfolgen und weitere Sanktionsmöglichkeiten	48
3	Strafbare und absolut unzulässige Angebote	53
3.1	Allgemeines	53
3.1.1	Sinn und Zweck des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags	53
3.1.2	„Absolute“ Verbote gem. § 4 Abs. 1 JMStV	54
3.1.3	Konkurrenz zu strafrechtlichen Verbreitungsverboten	54
3.1.4	Konkurrenz zu Sanktionsnormen des Jugendschutzgesetzes	56

3.2	Propagandamittel verfassungswidriger Organisationen	57
3.3	Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen	59
3.4	Volksverhetzung	60
3.5	Leugnen oder Verharmlosen nationalsozialistischer Handlungen	62
3.6	Billigen, Verherrlichen oder Rechtfertigen der nationalsozialistischen Herrschaft	63
3.7	Gewaltdarstellung	64
3.8	Anleitung zu Straftaten	66
3.9	Kriegsverherrlichung	67
3.10	Verletzungen der Menschenwürde	69
3.11	Minderjährige in geschlechtsbetonter Körperhaltung	72
3.12	Harte Pornografie	75
3.13	Indizierte Werke mit strafbarem Inhalt	76
3.14	Einfache Pornografie	77
	3.14.1 Einheitlicher Pornografiebegriff	77
	3.14.2 Schutzzweck des Pornografieverbots	78
	3.14.3 Kein Erzieherprivileg im Bußgeldverfahren	80
4	Jugendschutz	81
4.1	Indizierte jugendgefährdende Werke	81
	4.1.1 Indizierung von Träger- und Telemedien	81
	4.1.2 Wesentlich veränderte Angebote	83
	4.1.3 Die nicht offensichtlich jugendgefährdende Fernsehsendung	83
4.2	Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote	85
	4.2.1 Die gesetzliche Vermutung einer Entwicklungsbeeinträchtigung	86
	4.2.2 § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV als Auffangtatbestand	87
	4.2.3 Missachtung der Sendezeitgrenzen	88
	4.2.4 Vorsorge auf andere Weise	89
	4.2.5 Ausnahmen für digital verbreitetes Fernsehen	90
	4.2.6 Das Berichterstattungsprivileg in § 5 Abs. 6 JMStV	91
	4.2.7 Angebote mit Inhalten periodischer Druckerzeugnisse	93
4.3	Schutzvorkehrungen in Video-Sharing-Diensten	93
4.4	Unzulässige Programmankündigungen	94
4.5	Verletzung der Warnhinweispflicht	95
4.6	Jugendschutz in Werbung und Teleshopping	97
	4.6.1 Werbung für indizierte Angebote	98
	4.6.2 Werben mit der Liste jugendgefährdender Medien	99
	4.6.3 Werben mit Indizierungsverfahren	99
4.7	Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten	100
4.8	Sendezeitbeschränkungen für Sendeformate	103
4.9	Abweichen von Altersfreigaben der FSK	104
4.10	Hinweis auf Altersfreigaben in Telemedien	105

4.11	Untätigkeit entgegen behördlichen Anordnungen	105
4.12	Auskunftspflichtverletzung	107
4.13	Kein inländischer Zustellungsbevollmächtigter	108
4.14	Sperrung von Angeboten	109
4.15	Programmierung für Jugendschutzprogramme	110
4.16	Falsche Angaben im Anerkennungsverfahren	111
5	Gewinnspiele	113
5.1	Allgemeines	113
5.2	Ordnungswidrigkeiten in den Gewinnspielsatzungen	115
5.2.1	Minderjährige Nutzer.	115
5.2.2	Erhöhtes Teilnahmeentgelt.	118
5.2.3	Keine allgemeinen Teilnahmebedingungen.	118
5.2.4	Unterlassene Protokollierung.	119
5.2.5	Irreführende Angaben	120
5.2.6	Eingriff in laufende Spielsendungen	121
5.2.7	Missachtung der Spielvorgaben	122
5.2.8	Unzureichende Teilnahmebedingungen.	123
5.2.9	Verletzung von Informationspflichten	124
5.2.10	Auskunfts- und Vorlagepflichtverletzungen.	126
5.3	Gewinnspiele zur Förderung von Arzneimittelkonsum	128
6	Werbung.	129
6.1	Allgemeines	129
6.1.1	Werbung als Finanzierungsinstrument.	129
6.1.2	Werbung als Drittäußerung	129
6.1.3	Europäisches Werberecht.	130
6.1.4	Rundfunkwerberecht	130
6.1.5	Teleshopping	131
6.1.6	Legaldefinitionen	132
6.2	Sonderdelikte für Anbieter von Rundfunk, Allgemeindelikte für Zuwiderhandlungen in Telemedien	134
6.2.1	Das Verbot subliminaler Werbung	134
6.2.2	Trennungsgrundsatz und Kennzeichnungsgebot	135
6.2.3	Werbetretennung bei geteiltem Bildschirm	139
6.2.4	Kennzeichnung von Dauerwerbesendungen	139
6.2.5	Die Einfügung virtueller Werbung.	143
6.2.6	Produktplatzierung.	145
6.2.7	Schleichwerbung und Themenplatzierung.	147
6.2.8	Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art	152
6.2.9	Werbung in Gottesdienstübertragungen und Kindersendungen	155
6.2.10	Sonstige Unterbrecherwerbung	157
6.2.11	Werbezeitüberschreitung	159
6.2.12	Unzulässige Teleshopping-Fenster	160

6.3	Werbeverbote in Fachgesetzen	162
6.3.1	Das Tabakwerbeverbot	162
6.3.2	Heilmittelwerbung	164
6.3.3	Glücksspielwerbung	166
6.3.4	Werbung für Pornografie	174
6.3.5	Werbung für Prostitution	175
7	Sponsoring	179
7.1	Allgemeines	179
7.2	Unterlassene Sponsornennung	181
7.3	Unzulässige Sponsorsendungen	182
7.3.1	Unzulässige Werbewirkung	182
7.3.2	Sponsoring an Stelle unzulässiger Werbung	183
7.3.3	Nachrichten- und politische Informationssendungen	184
7.3.4	Kindersendungen und religiöse Sendungen	184
8	Datenschutz	185
8.1	Allgemeines	185
8.2	Datenschutz-Grundverordnung	187
8.2.1	Bußgeldtatbestände	187
8.2.2	Ausnahme für Behörden und öffentliche Stellen	187
8.2.3	Ausnahmen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten	188
8.2.4	Allgemeine Verfahrensregelungen	189
8.2.5	Zumessung der Geldbuße	191
8.2.6	Verjährung	191
8.3	Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz (künftig: Telekommunikation-Digitale Dienste-Datenschutz-Gesetz - TDDDSG)	192
9	Weitere rundfunkrechtliche Ordnungswidrigkeiten	193
9.1	Verletzung von Informations- und Publizitätspflichten	193
9.1.1	Mitteilungspflichten bei Änderung der Niederlassungskriterien	194
9.1.2	Verbraucherschutzrechtliche Impressumspflicht	194
9.1.3	Berichtspflichten über Maßnahmen zur Barrierefreiheit	196
9.1.4	Mitteilungspflichten gemäß Europaratskonvention	197
9.1.5	Nachweis der Programmbezugsquellen	198
9.1.6	Herausgabe von Daten über Zuschaueranteile	199
9.1.7	Allgemeine Änderungsmitteilungen	200
9.1.8	Jährlicher Bericht zu den Einflussverhältnissen	201
9.1.9	Bekanntmachung des Jahresabschlusses	202
9.1.10	Geplante Beteiligungsveränderungen	204
9.1.11	Weiterverbreitungsanzeige	205
9.2	Großereignisse gegen Entgelt	207
9.3	Unzulässige Rundfunkveranstaltung	209
9.3.1	Veranstalten von zulassungspflichtigem Rundfunk ohne Zulassung	210

9.3.2	Veranstalten von nicht zulassungsfähigem Rundfunk	212
9.3.3	Veranstalten von unzulässigem zulassungsfreiem Rundfunk	217
9.3.4	Konkurrenzen	218
10	Medienplattform-, Benutzeroberflächen- und Intermediärsregulierung	219
10.1	Anzeige des Plattformbetriebs	220
10.1.1	Anzeige des Betriebsbeginns	220
10.1.2	Nachträgliche Anzeige bei nicht angezeigtem Bestand	221
10.2	Veränderung oder Vermarktung fremder Angebote	221
10.2.1	Inhaltliche oder technische Veränderungen	221
10.2.2	Überlagerung mit Fremdinhalten oder Hinweisen darauf	223
10.2.3	Vermarktung oder öffentliches Zugänglichmachen	225
10.3	Belegung von Medienplattformen	226
10.3.1	Normadressaten	226
10.3.2	Belegungsgrundsätze	226
10.3.3	Unzulässige Belegung	227
10.3.4	Anzeigepflichtverletzungen	229
10.4	Zugang zu Medienplattformen	229
10.4.1	Ungleichbehandlung oder Behinderung von Anbietern	229
10.4.2	Anzeigepflichtverletzungen	230
10.4.3	Nichterfüllung eines Auskunftsverlangens	232
10.4.4	Keine Offenlegung der Zugangsbedingungen	232
10.4.5	Unangemessene Entgelte für lokale und regionale Angebote	233
10.5	Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen	233
10.5.1	Gleichbehandlungsgebot	234
10.5.2	Verbot unbilliger Behinderung der Auffindbarkeit	235
10.5.3	Verbot diskriminierender Suchfunktion	235
10.5.4	Übergangsregelung als Tatbestandsausschluss	235
10.6	Darstellung des Rundfunks in Benutzeroberflächen	236
10.6.1	Erste Auswahlebene für den Rundfunk in seiner Gesamtheit	236
10.6.2	Auffindbarkeit von Public-value-Programmen	237
10.6.3	Vorrangige Darstellung von Regionalfensterprogrammen	238
10.6.4	Auffindbarkeit von Public-Value-Telemedien	238
10.6.5	Gewährleistung von Nutzerautonomie	239
10.7	Intransparente Auswahlgrundsätze	239
10.7.1	Normverpflichtete und -begünstigte	239
10.7.2	Transparenzanforderungen	240
10.7.3	Nutzerinformationen	240

10.8	Keine Vorlage der erforderlichen Unterlagen	240
10.9	Medienintermediäre	241
10.9.1	Kein inländischer Zustellungsbevollmächtigter	242
10.9.2	Verletzung des Transparenzgebots	244
10.9.3	Diskriminierung journalistisch-redaktioneller Angebote	248
10.9.4	Keine Vorlage der erforderlichen Unterlagen	249
10.10	Barrierefreiheit	250
10.10.1	Entstehungsgeschichte	250
10.10.2	Adressaten der Barrierefreiheitsverpflichtungen	251
10.10.3	Die objektiven Bußgeldtatbestände	252
11	Telemedien	257
11.1	Impressumpflichtverletzungen	258
11.1.1	Nach dem Telemediengesetz (künftig: Digitale- Dienste-Gesetz)	258
11.1.2	Nach dem Medienstaatsvertrag	259
11.2	Berichtspflichten über Maßnahmen zur Barrierefreiheit	261
11.3	Kennzeichnungspflicht für Social Bots	262
11.4	Verletzung der Auskunftspflicht nach § 2c TMG	262
11.5	Werbe- und Sponsorbestimmungen	264
11.5.1	Allgemeine Bestimmungen	264
11.5.2	Für rundfunkähnliche und linear verbreitete fernsehähnliche Telemedien	270
11.6	Missachtung einer vollziehbaren Sperrungsverfügung	271
11.7	Sperrung gegen Abruf der Aufsichtsbehörde	271
11.8	Unzureichende Verfahren für Videosharing-Dienste	272
11.8.1	Fehlendes oder fehlerhaftes Meldeverfahren	273
11.8.2	Fehlendes oder fehlerhaftes Abhilfeverfahren	273
12	Zuständigkeiten, Verfahren	275
12.1	Bußgeldbehörden	275
12.1.1	Sachliche Zuständigkeit	275
12.1.2	Örtliche Zuständigkeit	282
12.2	Verfahrenshindernisse	284
12.2.1	Verjährung	284
12.2.2	Befassung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle	297
12.2.3	Rechtskräftige Vorentscheidung	301
12.3	Einleitung des Verfahrens	302
12.4	Aufgaben der Polizei im Bußgeldverfahren	304
12.5	Untersuchungsgrundsatz, Unschuldsvermutung	305
12.5.1	Einstellung des Verfahrens	306
12.5.2	Erlas eines Bußgeldbescheides	307

12.6	Bedeutung des Bußgeldbescheides	308
12.6.1	Der Bußgeldbescheid als Vollstreckungstitel.	308
12.6.2	Der fehlerhafte Bußgeldbescheid.	309
12.6.3	Der Bußgeldbescheid im gerichtlichen Verfahren.	310
12.7	Zwischenverfahren nach Einspruch.	311
12.8	Vollstreckung	311
12.8.1	Grundsätze der Vollstreckung	311
12.8.2	Vollstreckungsverjährung.	313
Literatur.	315
Stichwortverzeichnis.	321

Über die Autoren



Professor Roland Bornemann © Schmidbauer Photography. Ottobrunn

Roland Bornemann, geboren 1955 in Hagen/Westf., ist seit April 2021 als Rechtsanwalt von der Rechtsanwaltskammer München zugelassen. Zuvor war er über 30 Jahre im Bereich Recht der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) tätig, den er seit 1991 geleitet hat. Er studierte an den Universitäten Regensburg und Würzburg sowie an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (heute: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) und legte beide juristische Staatsexamina in Würzburg ab. 1983 trat er als Regierungsrat z. A. in den bayerischen Staatsdienst ein. Nach einer Abordnung als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverwaltungsgericht wurde er als Abteilungsleiter an das Landratsamt Fürstenfeldbruck versetzt. Bis zu seinem Wechsel zur BLM war er nebenberuflich als Referendararbeitsgemeinschaftsleiter bei der Regierung von Oberbayern und als Lehrbeauftragter an der Bayerischen Beamtenfachhochschule tätig. Seit 2002 lehrt er Medienstraf- und -ordnungswidrigkeitenrecht im Weiterbildungsstudiengang Medienrecht in Mainz. 2011 wurde er auf Vorschlag der Fakultät Rechts- und Wirtschaftswissenschaften vom rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten zum Honorarprofessor an der Universität Mainz ernannt.

Roland Bornemann ist Mitherausgeber des Nomos-Kommentars zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag sowie des Kommentars zum Bayerischen Mediengesetz mit Medienstaatsvertrag und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und Mitautor bei mehreren wissenschaftlichen Werken sowie Autor zahlreicher Beiträge in Fachzeitschriften.



Professor Dr. Steffen Rittig, geboren 1975, ist Professor für Strafrecht und Strafprozessrecht an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit. Zuvor war er Professor an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung, Referent im Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, hauptamtlicher Dozent an der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz und zuvor an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz sowie als Rechtsanwalt tätig. Er studierte Rechtswissenschaften und Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz sowie Verwaltungswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer (heute: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer). Seine medien- und strafverfahrensrechtliche Dissertation an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz wurde mit dem Dissertationspreis der Dr.-Feldbausch-Stiftung sowie mit dem Preis der Deutschen Hochschule der Polizei ausgezeichnet. Regelmäßig hat er Lehraufträge an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster, der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz sowie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, wo er auch als assoziiertes Mitglied am Institut für Angewandte Forschung tätig ist. Seine Forschungs- und Publikationsschwerpunkte liegen im öffentlichen Medienrecht, im Strafverfahrensrecht sowie im Strafrecht.

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
abl.	ablehnend
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (früher: Archiv für Presserecht)
AG	Amtsgericht mit Ortsangabe; Aktiengesellschaft
AGGlüStV	bayerisches Ausführungsgesetz zum GlüStV
AG GlüStV	Berliner Ausführungsgesetz zum GlüStV
AG GlüStV NRW	nordrhein-westfälisches Ausführungsgesetz zum GlüStV
ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten
AMG	Arzneimittelgesetz
amtl. Begr.	amtliche Begründung (zum Gesetzentwurf)
Anm.	Anmerkung
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland
arg.	argumentum
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AVMD-RL	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
Az.	Aktenzeichen
BayMG	Bayerisches Mediengesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayPrG	Bayerisches Pressegesetz
BayRG	Bayerisches Rundfunkgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BbgGlüAG	brandenburgisches Ausführungsgesetz zum GlüStV
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch

BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungssammlung des BGH in Strafsachen
Bl.	Blatt
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BNetzA	Bundesnetzagentur
Brema	Bremische Landesmedienanstalt
BremGlüG	Bremisches Glücksspielgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des BVerwG
CR	Computer und Recht
DAB	Digital Audio Broadcasting
DDG-E	Referentenentwurf des Digitale-Dienste-Gesetzes
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
DLR-StV	Deutschlandradio-Staatsvertrag
DM	Deutsche Mark
DSA	Digital Services Act der EU
DSF	Deutsches SportFernsehen (seit 2010: Sport1)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DS-GVO	Datenschutzgrundverordnung der EU
DVB	Digital Video Broadcasting
EG-FsRL	EG-Fernsehrichtlinie
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entsch.	Entscheidung
epd	Evangelischer Pressedienst
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende (Seite)
ff.	fortfolgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
FSF	Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz

GjSM	Gesetz über jugendgefährdende Schriften und Medieninhalte (abgelöst durch das JuSchG)
GlüÄndStV	Glücksspieländerungsstaatsvertrag
GlüG LSA	Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011
GlüStV 2021	Glücksspielstaatsvertrag vom 23./29.10.2020
GlüStV AG	schleswig-holsteinisches Ausführungsgesetz zum GlüStV
GlüStVAG M-V	Ausführungsgesetz zum GlüStV Mecklenburg-Vorpommern
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
GrS	Großer Senat (bei obersten Bundesgerichten)
GSS	Gewinnspielsatzung(en) der Landesmedienanstalten
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HDTV	High Definition Television
HGlüG	Hessisches Glücksspielgesetz
h.L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
HmbGlüÄndStVAG	Hamburgisches Ausführungsgesetz zum GlüStV
HS	Halbsatz
HWG	Heilmittelwerbe-gesetz
i. Erg.	im Ergebnis
i. R. d.	im Rahmen der/des
i. S. d.	im Sinne der/des
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinn
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JZ	Juristenzeitung
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KG	Kommanditgesellschaft oder: Kammergericht (Berlin)
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
krit.	kritisch
K&R	Kommunikation und Recht
LDSG-BW	Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg
LDSG-RP	Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittel-gesetzbuch
LGlüG	offizielles Kürzel der Landesglücksspielgesetze Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz
LMK	Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (seit 28.12.2018: Medienanstalt Rheinland-Pfalz – Medienanstalt RLP)

LOWiG	baden-württembergisches Landesordnungswidrigkeitengesetz
LPR Hessen	Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (seit 30.11.2022: Medienanstalt Hessen)
LRZ	Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern
MABB	Medienanstalt Berlin-Brandenburg
MA HSH	Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
MA RLP	Medienanstalt Rheinland-Pfalz
m. a. W.	mit anderen Worten
MDR-StV	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk
MDStV	Mediendienste-Staatsvertrag
MMR	Multimedia und Recht
MOModStV	Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland
MSA	Medienanstalt Sachsen-Anhalt
MStV	Medienstaatsvertrag (Nachfolger des Rundfunkstaatsvertrags)
MStV BBbg.	Staatsvertrag über das Medienrecht in Berlin und Brandenburg
MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
nds.	niedersächsisch
n. F.	neue Fassung
NGlÜSpG	Niedersächsisches Glücksspielgesetz
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLM	Niedersächsische Landesmedienanstalt
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Rechtsprechungsreport der NStZ
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PrG	Pressegesetz
ProstSchG	Prostituiertenschutzgesetz
RÄndStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesetz
RG	Reichsgericht
RGSt	Entscheidungssammlung des RG in Strafsachen
Rn.	Randnummer

RStV	Rundfunkstaatsvertrag (am 7.11.2020 durch den MStV abgelöst)
RuF	Rundfunk und Fernsehen (Zeitschrift, fortgeführt als M&K)
S.	Seite
s.	siehe
SächsGlüStVAG	Sächsisches Ausführungsgesetz zum GlüStV
SächsOWiG	Sächsisches Ordnungswidrigkeitengesetz
SchweizBG	Schweizerisches Bundesgericht
SLM	Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien
StAnz	Bayerischer Staatsanzeiger
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TabakerzG	Tabakerzeugnisgesetz
TDDSG	Teledienstedatenschutzgesetz
ThürGlüG	Thüringer Glücksspielgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TLR	Thüringer Landesmedienanstalt
TMG	Telemediengesetz
UrhG	Urheberrechtsgesetz
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VAUNET	Verband Privater Medien e. V. (vormals: VPRT)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VorlTabakG	Vorläufiges Tabakgesetz
VSchDG	Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz
WDRG	Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk
WerbeRiL	Werberichtlinien der Landesmedienanstalten (am 15.4.2021 aufgehoben durch WerbeS)
WerbeS	Satzung(en) zur Durchführung der Werbevorschriften des MStV
Wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	Rechtsprechungsdienst der ZUM
ZustV	Zuständigkeitsverordnung
zzt.	Zurzeit



1.1 Geschichtliches zum Ordnungswidrigkeitenrecht

Das ältere Recht vereinte unter dem Titel „Strafrecht“ das Kriminalstrafrecht mit dem so genannten Polizeistrafrecht (Verwaltungsunrecht). Das ist im allgemeinen Sprachverständnis tief verwurzelt. Auch heute noch wird die Zufügung eines Nachteils – gleichviel ob zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur – umgangssprachlich gern als „Strafe“ bezeichnet. In seinen Anfängen war das Disziplinarrecht der Beamten, also das Berufsordnungsrecht der Staatsdiener, in das allgemeine Strafrecht eingewoben. Disziplinarvergehen und klassische Amtsverbrechen wurden nicht unterschieden. Die Ausübung der Straf- und der Disziplinalgewalt waren nicht getrennt. Das Disziplinar„straf“recht erscheint bis ins 19. Jh. hinein als „Sonderstrafrecht“ des Beamten. Zu Zeiten des Großen Kurfürsten (1620–1688) und noch unter Friedrich II. (1712–1786) war die Verhängung der Todesstrafe als Disziplinarstrafe möglich.¹ 1958 schrieb *von Weber*: „Auch heute noch können kriminelle Strafe und Disziplinarmaßnahme einander ersetzen. Sie sind keine Gegensätze, sondern ineinander übergehende Erscheinungen, deren Abgrenzung nicht immer eindeutig möglich ist.“² Diese an sich überholte Ansicht wirkt an verschiedenen Stellen bis in aktuelle juristische Diskussionen nach. Bedeutende Teile der Rechtswissenschaft sind nach wie vor der Auffassung, der Immunitätsschutz der Abgeordneten „wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung“ (Art. 46 Abs. 2 GG) beziehe sich „neben Kriminalstrafen ... auch (auf) Sanktionen des Ordnungswidrigkeitenrechts, des Disziplinar- und des Standesrechts.“³

¹ *Bornemann*, DÖV 1986, 93 (96 m. w. N.).

² Zitiert bei *Bornemann*, DÖV 1986, 93 (96); vgl. auch *Stettner* in Dreier, GG, Art. 74 Rn. 21 m. w. N.

³ So z. B. *Schulze-Fielitz* in Dreier, GG, Art. 46 Rn. 26; ebenso *BeckOK GG/Butzer*, Art. 46 Rn. 13, was das Ordnungswidrigkeitenrecht betrifft, gegen die Rechtsprechung der Oberlandesgerichte und die Bundestagspraxis sowie einen Teil der Literatur und was die Disziplinarmaßnahmen betrifft,

Im Großen und Ganzen darf aber heute als gesichert gelten, dass Kriminalstrafrecht und Verwaltungsunrecht (Ordnungswidrigkeiten) sowie das Berufsordnungsrecht (Disziplinarrecht) zu unterscheiden sind.⁴ Nach allgemeiner Rechtsauffassung⁵ gründet sich die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Regelung des Ordnungswidrigkeitenrechts auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, d. h. auf den Kompetenztitel „Strafrecht“. Gleichwohl sollen Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht wesensverschieden sein und sich nach Rechtsgrund und Zweckbestimmung unterscheiden.⁶ Während die Strafe staatliches Zur-Verantwortung-Ziehen verbunden mit einem sozial-ethischen Unwerturteil über den Täter bedeute, handle es sich bei der Buße – lediglich – um eine nachdrückliche Pflichtenmahnung, der der „Ernst der Strafe“ fehle.⁷ Folgerichtig ordnet die Rechtswissenschaft der Geldbuße – unabhängig von ihrer Höhe – eine geringere Wertigkeit zu als der Geldstrafe.⁸ Konkret bedeutet dies: Eine Geldbuße wiegt – mangels sozial-ethischen Unwerturteils – juristisch weniger schwer als eine halb so hohe Geldstrafe. Zudem wird die Höhe der angemessenen Geldstrafe gem. § 46 Abs. 2 StGB auf der Grundlage der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters, ausgehend von dem tatsächlichen oder erreichbaren Nettoeinkommen pro Tag und damit in Tagessätzen berechnet, was bei einkommensschwachen Personen zu sehr niedrigen Geldstrafen führen kann. Dagegen orientiert sich die Geldbuße gem. § 17 OWiG vorrangig an der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, während die wirtschaftlichen Verhältnisse insbesondere bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten in der Regel unberücksichtigt bleiben sollen, was bei einkommensschwachen Personen zu vergleichsweise harter Belastung führen kann. Dem Betroffenen werden diese Umstände kaum klarzumachen sein.

Die Zielsetzung des Ordnungswidrigkeitenrechts, „Bagatelldelinquenz angemessen zu erfassen und vereinfacht ahnden zu können“;⁹ wird speziell in den rundfunk-

gegen BVerfG, Urt. v. 23.4.1985 – 2 WD 42/84, BVerfGE 83, 1 ff.; Disziplinarverfahren betreffen auch keine strafrechtliche Anklage i. S. d. Art. 6 Abs. 1 EMRK, EGMR, Urt. v. 16.7.2009 – 8453/04 – Bayer/Deutschland, NVwZ 2010, 1015 ff.; Entsprechendes gilt für das anwaltliche Standesrecht EGMR, Urt. v. 19.2.2013 – 47195/06 – Müller-Hartburg/Österreich, NJW 2014, 1791 (1792).

⁴Aus der jüngeren Rspr. s. OVG Koblenz, Urt. v. 8.3.2016 – 3 A 10861/15.OVG, BeckRS 2016, 43671, Rn. 61; BVerfG, Beschl. v. 22.10.2018 – 2 B 30.18, BeckRS 2018, 29865 Rn. 7; OVG Hamburg, Urt. v. 30.11.2022 – 11 Bf 155/22.F, BeckRS 2022, 41871 Rn. 101; aber: NK-StGB/Neumann, StGB § 17 Rn. 28 f.

⁵Seit BVerfG, Beschl. v. 16.7.1969 – 2 BvL 2/69, BVerfGE 27, 18.

⁶Instruktiv Mitsch, OWiR, S. 15 ff.; zu den verschiedenen Theorien s. *Kleszczewski/Krenberger*, OWiR, § 1 Rn. 8 ff.

⁷BVerfG, Beschl. v. 16.7.1969 – 2 BvL 2/69, BVerfGE 27, 18 (33); differenzierter mit Blick auf die gewichtigen Ordnungswidrigkeiten des Wirtschaftsrechts BVerfG, Beschl. v. 21.6.1977 – 2 BvR 70, 361/75, BVerfGE 45, 272 (290).

⁸Vgl. *Bülte*, Grundriss, § 2 Rn. 22; *Kleszczewski/Krenberger*, OWiR, § 8 Rn. 5; *KK-OWiG/Mitsch*, § 17 Rn. 8.

⁹*Bülte*, Grundriss, § 1 Rn. 34.

rechtlichen Bußgeldtatbeständen nicht leicht erkennbar. Schon der Bußgeldrahmen von i. d. R. bis zu 500.000 € lässt gewisse Zweifel am Bagatelldeliktcharakter der Delikte aufkommen. Und die Aufwertung der schweren Jugendgefährdung zur Straftat durch den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (§ 49 a RStV a. F., nunmehr § 23 JMStV) zeigt, dass der Gesetzgeber seine Bewertung zumindest ändern kann.

Ungeachtet aller rechtstheoretischen Erwägungen steht für den Rechtsanwender stets fest, welches Verhalten durch den Gesetzgeber als Straftat und welches als Ordnungswidrigkeit klassifiziert wird: Um Ordnungswidrigkeiten handelt es sich, wenn die Rechtsfolge als Geldbuße bezeichnet wird; um Straftaten, wenn von Freiheitsstrafe oder Geldstrafe die Rede ist.¹⁰

1.2 Schranken der Kommunikationsfreiheiten

1.2.1 Freiheit der Meinungsäußerung

Die Meinungsfreiheit ist ein Menschenrecht (Art. 19 AEMR). Sie genießt Grundrechtsschutz auf europäischer (Art. 10 EMRK,¹¹ Art. 11 EU-GrCharta¹²) wie auf nationaler Ebene (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG).¹³ Die Meinungsfreiheit gewährt jedermann das Recht, seine Meinung öffentlich zu äußern oder auch zu verschweigen. Ungeachtet ihrer herausragenden Bedeutung für den Einzelnen und für die demokratische Gesellschaft kann sie nach Art. 5 Abs. 2 GG durch allgemeine Gesetze, die dem allgemeinen Rechtsgüterschutz dienen und nicht gegen bestimmte Meinungen gerichtet sind, beschränkt werden (Schrankenvorbehalt). Schrankengesetze müssen den Kern und Wesensgehalt der Grundrechte, die sie beschränken, unangetastet lassen; sie dürfen nur so angewendet werden, dass der Grundrechtsschutz nicht leerläuft.¹⁴

In modernen Gesellschaften ist die Teilhabe am öffentlichen Kommunikationsprozess auf (Massen-)Medien angewiesen. Die Meinungsäußerungsfreiheit gehört zusammen mit den Medienfreiheiten zu den Grundvoraussetzungen einer funktionierenden Demokratie.¹⁵

¹⁰ *Mitsch*, OWiR, S. 14 f. (Rn. 3, 5).

¹¹ BeckOK InfoMedienR/*Cornils*, EMRK Art. 10 Rn. 12 (Stand: 01.11.2019); s. auch *Payandeh*, JuS 2016, 690.

¹² BeckOK InfoMedienR/*Cornils*, EU-GrCharta Art. 11 Rn. 18 (Stand: 01.11.2019).

¹³ BeckOK InfoMedienR/*Kühling*, GG Art. 5 Rn. 1 ff. (Stand: 01.11.2020).

¹⁴ Instruktiv, *Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter*, GG, Art. 5 Rn. 139 ff.

¹⁵ *Bornemann*, BayVBl. 2021, 181 m. w. N.

1.2.2 Kommunikationsfreiheiten

Anders als die Meinungsfreiheit und die „andere Seite der Medaille“, die Informationsfreiheit, sind die weiteren durch Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Kommunikationsfreiheiten keine urwüchsigen oder „natürlichen“ Freiheiten. Sie sind rechtserzeugt und normgeprägt. Das ist bei der Presse, die ihre Freiheit früh erkämpft hat und wenig reguliert ist, kaum zu sehen, beim spätgeborenen Rundfunk dafür umso deutlicher ausgeprägt.¹⁶ Im elektronischen Medienzeitalter werden Rundfunk- und Pressefreiheit gern kontrovers in Stellung gebracht. Während die klassische Interpretation alle massenmedial mittels Telekommunikation verbreiteten Inhalte der Rundfunkfreiheit zuordnet,¹⁷ wollen Pressevertreter den Schutzbereich der Pressefreiheit nicht verlassen.¹⁸ Einzelne Literaturstimmen versuchen ihre Aporie durch das Postulat einer weiteren Medienfreiheit, der Internetfreiheit¹⁹ oder Internetdienstefreiheit²⁰ zu überdecken. Andere wollen nicht auf den Gesetzgeber warten und schlagen eine neue Abgrenzung zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit vor, die alle „Lesemedien“ unabhängig von der Verkörperung in Druckerzeugnissen der Pressefreiheit zuordnet.²¹

Dieses Handbuch geht von einem weiten und dynamischen Rundfunkbegriff aus und hält an der traditionellen Unterscheidung anhand der Technik fest: Der Pressefreiheit unterfallen Druckerzeugnisse; Massenkommunikation per Telekommunikation wird vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit umfasst.²²

Für die Erläuterung der Bußgeldvorschriften für Rundfunk- und Telemedienangebote ist die Frage der grundrechtlichen Zuordnung zur Rundfunk- oder Pressefreiheit ohne Relevanz: Beide Medienfreiheiten genießen Schutz vor staatlicher (Vor-)Zensur nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG und unterliegen dem Schrankenvorbehalt nach Art. 5 Abs. 2. Allen Medienfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist der Grundsatz der Staatsfreiheit oder Staatsferne inhärent.²³

1.2.3 Speziell: die Rundfunkfreiheit

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit wird, wie ausgeführt, im Rahmen „der allgemeinen Gesetze“ gewährleistet (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG). Von jeher hatten Rundfunkveranstalter bei ihrer Programmgestaltung die durch das allgemeine Strafrecht und das Ordnungswidrigkeitenrecht gezogenen Grenzen zu beachten. Dem

¹⁶Vgl. *Bornemann*, MedienWirtschaft 2015, 30 (31 f.).

¹⁷Beck RundfunkR/Schulz, RSStV § 2 Rn. 21.

¹⁸Vgl. *Fiedler*, ZUM 2010, 18.

¹⁹*Mecklenburg*, ZUM 1997, 525.

²⁰*Holznapel*, NordÖR 2011, 205 (210 f.).

²¹*Gersdorf*, AfP 2010, 421 (423 ff.); *Lent*, ZUM 2020, 593 (594).

²²*Rittig*, Auskunftsanspruch, S. 8 ff., insbes. S. 18.

²³*Sachs/Bethge*, GG Art. 5 Rn. 18.

steht nicht entgegen, dass Gesetze, welche die Rundfunkfreiheit beschränkend, ihrerseits im Lichte der Bedeutung der Rundfunkfreiheit auszulegen sind.²⁴ Ist somit einerseits klar, dass es auch in Rundfunksendungen verboten ist, andere zu beleidigen (§ 185 StGB), so bietet dennoch der Einzelfall im Spannungsfeld zwischen Rundfunkfreiheit und Persönlichkeitsschutz, gegebenenfalls auch der Kunstfreiheit, Anlass für vielfältige kontroverse Diskussionen.²⁵

Spezielle rundfunkrechtliche Straftatbestände (z. B. Art. 18 Abs. 4 BayRG) blieben die Ausnahme. Die Erwähnung des Rundfunks in allgemeinen Straftatbeständen (z. B. § 131 Abs. 2 StGB a. F.) erfolgte dann, wenn wegen der unkörperlichen Verbreitung von Rundfunksendungen durch Funkwellen eine besondere Erwähnung zur Vermeidung von Strafbarkeitslücken erforderlich erschien. Ein regelrechtes Sonderstrafrecht des Rundfunks war der deutschen Nachkriegsrechtsordnung fremd. Im Ordnungswidrigkeitenrecht ein ähnliches Bild: Die allgemeinen Verbotstatbestände sind für Rundfunkveranstalter – wie für jedermann – verbindlich.²⁶ Früher im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz versteckt, findet sich eine vereinzelt „rundfunkrechtliche“ Ordnungswidrigkeit heute im Tabakerzeugnisgesetz des Bundes, der damit Art. 9 Abs. 1 Buchst. d AVMD-RL umgesetzt hat: das bußgeldbewehrte Verbot, für Tabakerzeugnisse in Hörfunk (§ 19 Abs. 1 i. V. m. § 35 Abs. 2 Nr. 7 TabakerzG), und Fernsehen (§ 20 i. V. m. § 35 Abs. 2 Nr. 9 TabakerzG) zu werben. Zwischenzeitlich wurde das Verbot auch auf Dienste der Informationsgesellschaft i. S. d. Art. 2 Buchst. d der Richtlinie 2003/33/EG erstreckt (§ 19 Abs. 3 i. V. m. § 35 Abs. 2 Nr. 7 TabakerzG).

1.3 Rundfunkrechtliche Ordnungswidrigkeiten

Mit dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.8.1991 wurden erstmals einheitliche Bußgeldtatbestände für alle Anbieter bundesweit verbreiteter privater Rundfunkprogramme geschaffen. Damit reagierte der Gesetzgeber auf den Vorwurf aus der Praxis, es stehe für eine effektive Aufsicht kein hinreichend abgestufter Sanktionenkatalog zur Verfügung. Seither wurde die Zahl der Bußgeldtatbestände ständig vergrößert.

Die Bußgeldvorschrift im Medienstaatsvertrag vom 14./28.4.2020, der am 7.11.2020 in Kraft getreten ist, fasst eine große Zahl von Ordnungswidrigkeiten zusammen. § 115 Abs. 1 Satz 1 MStV enthält unter 24 Nummern Sonderdelikte für Ver-

²⁴ Statt vieler *Schulze-Fielitz* in Dreier, GG, Art. 5 I, II Rn. 158 m. w. N.

²⁵ Vgl. allgemein BayObLG, Urt. v. 18. 2. 1998 – 5 St RR 117–97, NJW 1999, 1982; OLG Hamm, Urt. v. 4.2.2004 – 3 U 168/03, ZUM 2004, 388; OLG München, Beschl. v. 14.9.2007 – 18 W 1902/07, NJW-RR 2008, 1220; BGH, Urt. v. 24.2.2022 – I ZR 2/21, NJW 2022, 1676 m. Anm. *Schack*; Bespr. *Heinrich*, GRUR-Prax 2022, 288; *Borries*, GRUR 2022, 632; *Mäsch*, JuS 2022, 1171.

²⁶ Zum Beispiel

- öffentliche Aufforderung zu Ordnungswidrigkeiten, § 116 OWiG;
- Werbung für Prostitution, § 33 Abs. 2 Nr. 14 ProstSchG;
- Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen, § 43 BDSG;
- bestimmte Werbung für Heilmittel, § 15 Abs. 1 HWG; u. a.

anstalter von bundesweit ausgerichtetem privaten Rundfunk, die vorsätzlich oder fahrlässig begangen werden können; für landesweiten und lokal/regionalen Rundfunk existieren weitere Bußgeldtatbestände in den Landesmediengesetzen, die in diesem Handbuch nicht erläutert werden.

Teils für private Rundfunkveranstalter, teils für private Telemedienanbieter listet § 115 Abs. 1 Satz 2 MStV unter 50 Nummern Ordnungswidrigkeiten auf, die nur vorsätzlich verwirklicht werden können. Die für private Anbieter (Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter) geltenden Bußgeldtatbestände in § 24 Abs. 1 JMStV kommen hinzu. Es sind unter 14 Nummern, Nr. 1 in Buchst. a–l unterteilt, aufgelistete Ordnungswidrigkeiten, die vorsätzlich und fahrlässig verwirklicht werden können, sieht man davon ab, dass die meisten der in Nr. 1 enthaltenen Tatbestände mit Vorsatztaten des (Kern-)Strafrechts kongruent sind.

Durch die Einfügung von Ordnungswidrigkeitentatbeständen soll offensichtlich die Aufsicht über private Rundfunkveranstalter effektuiert werden. Die amtliche Begründung zu den Bußgeldbestimmungen des Bayerischen Mediengesetzes von 1992 führt dazu Folgendes aus:

„Die Praxis hat gezeigt, daß insbesondere die Ahndung von Programmverstößen über Verwaltungszwang und Verwaltungsvollstreckung kaum praktikabel ist. Durch eine einfache Anordnung läßt sich ein bereits stattgefundener Programmverstoß nicht mehr ahnden, der Entzug der Genehmigung für einen Anbieter, der sich eines Programmverstoßes schuldig gemacht hat, wäre jedoch in den meisten Fällen unverhältnismäßig und verstieße deshalb gegen das Übermaßverbot.“²⁷

Diese Begründung gilt analog für Rechtsverstöße außerhalb des Programms.

1.4 Telemedien

Der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder vom 28.1./12.2.1997 hatte den Bildschirmtext-Staatsvertrag (Btx-Staatsvertrag) abgelöst und die Rechtsverhältnisse für rundfunkähnliche Kommunikationsangebote bundesweit vereinheitlicht, die zuvor in verschiedenen Landesmediengesetzen unterschiedlich geregelt waren.²⁸ Durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 31.7./10.10.2006, der am 1.3.2007 in Kraft trat, wurde der Mediendienste-Staatsvertrag wieder aufgehoben. Die Vorschriften mit Anforderungen an die Inhalte von Telemedien (arg.: § 1 Abs. 4 TMG) wurden in einem neuen VI. Abschnitt (§§ 54–60) in den Rundfunkstaatsvertrag eingefügt. Die Ordnungswidrigkeitenvorschrift (§ 49 RStV) wurde zwar zusammen mit der Bestimmung über die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (§ 48 RStV) zu einem neuen Abschnitt im Rundfunkstaatsvertrag zusammengefasst, blieb aber an ihrem Platz „miten im Gesetz“ und verwies für Rundfunkanbieter auf die vorhergehenden und für Plattformbetreiber sowie Telemedienanbieter auf die nachfolgenden Staatsvertragsbestimmungen.

²⁷ Bayer. Landtag, Drs. 12/6084, S. 35.

²⁸ Vgl. auch *Hesse*, RundfunkR, S. 84 (Rn. 15).

Durch den Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland v. 14./28.4.2020²⁹ (MOModStV) wurden die Rechtsverhältnisse der Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Telemedien neu geordnet. Der neue Medienstaatsvertrag (Art. 1 MOModStV) hat den Rundfunkstaatsvertrag abgelöst (Art. 9 MOModStV). Die Systematik des Medienstaatsvertrags (MStV), unterscheidet sich augenfällig von der Systematik des Vorgängerstaatsvertrags. Die allgemeinen Definitionen (§ 2 MStV) gelten nunmehr für Rundfunk und Telemedien; zuvor galt etwa die Definition des Werbebegriffs gem. § 1 Abs. 1 RStV ausschließlich für Rundfunk, auch wenn ein Großteil der Werbebestimmungen nach § 58 Abs. 3 RStV auf an die Allgemeinheit gerichtete Abrufdienste mit fernsehähnlichem Inhalt entsprechend anwendbar war. Wie allgemein üblich, befindet sich § 115 MStV mit den Bestimmungen zu Ordnungswidrigkeiten nunmehr im Schlussteil des Gesetzes.

Die gesetzliche Definition des „Telemedienbegriffs“ in § 2 Abs. 1 Satz 3 MStV weicht im Wortlaut geringfügig von der Beschreibung in der Anwendungsbereichsregel des § 1 Abs. 1 Satz 1 TMG ab, ohne dass ein Unterschied in der Sache zu erkennen wäre. Demnach sind Telemedien alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 TKG sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 TKG oder Rundfunk nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 des MStV. „Diese Begriffsbestimmung besteht also aus einem Positivmerkmal (elektronischer Informations- und Kommunikationsdienst) und drei Negativmerkmalen (kein Telekommunikationsdienst, kein telekommunikationsgestützter Dienst, kein Rundfunk).“³⁰ Aus dieser Definition i. S. einer Auffangvorschrift erhellt, was die historische Entwicklung der Begriffe auf den Kopf zu stellen scheint: Rundfunk ist als „linearer Informations- und Kommunikationsdienst“, der „mittels Telekommunikation“ verbreitet wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 MStV), ebenfalls ein elektronischer Informations- und Kommunikationsdienst, d. h. ein Unterfall der Telemedien – für den allerdings ein besonderes und wesentlich strengeres Regulierungsregime gilt als für „andere“ Telemedien.³¹

Ohne Einfluss auf die Interpretation des Rundfunkbegriffs des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch das BVerfG bleibt die Einordnung massenkommunikativer Informations- und Kommunikationsdienste unter das strengere rundfunkrechtliche Regulierungsregime (§§ 52 ff. MStV) oder das liberalere für Telemedien (§§ 17 ff. MStV) durch den einfachen Gesetzgeber.³² Wenn der Gesetzgeber Telemedien wegen ihrer angenommenen geringeren Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung einem

²⁹ Verkündet in den Gesetz- und Verordnungsblättern der Länder, in Bayern etwa im GVBl. 2020, 450; in Kraft getreten am 7.11.2020 (BayGVBl. 2021, 54).

³⁰ Rittig, *Auskunftsanspruch*, S. 16, zum wortidentischen § 2 Abs. 1 S. 3 RStV.

³¹ S. die Wendung „private Rundfunkangebote und andere Telemedien“ in der Überschrift des Bayerischen Mediengesetzes.

³² Vgl. zu den ehemals sog. rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten des LMedienG Ba.-Wü., die den rundfunkähnlichen Telemedien i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV entsprachen: BVerfG, Beschl. v. 24.3.1987 – 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, BVerfGE 74, 297 (350).

reduzierten Regelungsregime unterwirft, so bedeutet dies nicht, dass sich Telemedienanbieter nicht auf den Schutz des Rundfunkgrundrechts in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen könnten.³³

Soweit nichts Abweichendes vermerkt ist, gelten die nachfolgenden allgemeinen Ausführungen zu den Bußgeldtatbeständen sowohl für Rundfunk als auch für Telemedien. Der rein nationale „Telemedienbegriff“ wird vsl. am 17.2.2024 durch den Begriff des „digitalen Dienstes“ abgelöst. An diesem Tag wird die Verordnung (EU) 2022/2065 vom 19.9.2022 (ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1, ber. ABl. L 310 vom 1.12.2022, S. 17), der sog. Digital Services Act (DSA), unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedsstaaten. Am 1.8.2023 wurde ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr für ein Umsetzungsgesetz zu dieser EU-Verordnung bekannt, das u. a. an die Stelle des Telemediengesetzes treten soll. Es wird für alle Anbieter digitaler Dienste (Diensteanbieter) gelten. Die Definition der digitalen Dienste in § 1 Abs. 4 Nr. 1 des Entwurfs des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG) verweist auf Art. 1 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9.9.2015 (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

³³ *BCHHG*, BayMG Art. 1 Rn. 29 m. w. N.



2.1 Stellung und Funktion des OWiG

Die Stellung und Funktion des OWiG in der Systematik der Ahndbarkeit und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten lässt sich gut erfassen, wenn man es mit dem StGB und der StPO vergleicht: Während das StGB den Kern des materiellen Strafrechts in Form eines *Lex generalis* bildet und durch Strafnormen in Spezialgesetzen (etwa BtMG oder WaffG) ergänzt wird, enthält die StPO – ebenfalls als *Lex generalis* – die gesetzlichen Vorgaben zur Durchführung des Strafverfahrens und insoweit formelles Strafrecht. Dass die durch diese Aufteilung in materielles und formelles Recht gebildete Systematik bisweilen durchbrochen wird, etwa durch Strafantragsregelungen im StGB, steht dem nicht entgegen.

Mit dem OWiG hat der Gesetzgeber beim Ordnungswidrigkeitenrecht einen anderen Ansatz als im Strafrecht verfolgt: Das OWiG enthält als *Lex generalis* sowohl materielles Ordnungswidrigkeitenrecht in Form von einzelnen wenigen Ordnungswidrigkeitentatbeständen (Dritter Teil, §§ 111–130 OWiG), überwiegend allerdings formelles Ordnungswidrigkeitenrecht in Form von Verfahrensvorschriften. Ein cursorischer Blick in das Inhaltsverzeichnis des OWiG zeigt, dass die Mehrzahl der §§ 1–34 OWiG am StGB orientiert formuliert wurde, während die §§ 35–110c OWiG an das Erste bis Vierte Buch (§§ 1–373a StPO) und das Siebente Buch (§§ 449–473a StPO) der StPO erinnern.

Da sich die meisten Vorschriften des OWiG mit Regelungen zum Verfahren beschäftigen, finden sich die wenigsten Ordnungswidrigkeitentatbestände im OWiG. Stattdessen sind sie im Ordnungsrecht zu suchen, also in den Gesetzen, die spezifische Verhaltensvorgaben machen. Im Kontext der Ordnungswidrigkeiten in Rundfunk und Telemedien (künftig: digitale Dienste, s. o. 1.4) sind dies insbesondere die einschlägigen Staatsverträge.

2.2 Geltung des OWiG

2.2.1 Sachlicher Geltungsbereich

Das Ordnungswidrigkeitengesetz gilt sowohl für Ordnungswidrigkeiten nach Bundesrecht als auch nach Landesrecht (§ 2 OWiG). Da es sich bei dem für die Regelung der Ordnungswidrigkeiten herangezogenen Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (s. o. 1.1) um eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit handelt, bleibt der Landesgesetzgeber vor allem zur Schaffung materieller Bußgeldtatbestände im Rahmen seiner Gesetzgebungsmaterien befugt.¹ Der Bundesgesetzgeber ist jedenfalls nicht berechtigt, sich landesrechtlicher Gesetzgebungsmaterien unter Berufung auf die Kompetenz zur Regelung des Strafrechts zu bemächtigen und auf diesem Umweg über die Kompetenz „Strafrecht“ eine der Länderkompetenz unterliegende Materie selbst sachlich zu regeln.² Das hat besondere Bedeutung für die Kodifizierung rundfunkrechtlicher Bußgeldtatbestände. Der allgemeine und der verfahrensrechtliche Teil des Ordnungswidrigkeitengesetzes lassen dagegen für landesrechtliche Regelungen grundsätzlich keinen Raum, soweit nicht einzelne Bestimmungen des OWiG einen Vorbehalt zugunsten des Landesrechts enthalten.³

2.2.2 Zeitlicher Geltungsbereich

Die Geldbuße bestimmt sich gem. § 4 Abs. 1 OWiG nach dem Gesetz, das zu dem Zeitpunkt gilt, in dem der Täter handelt oder – bei Unterlassungsdelikten – hätte handeln müssen, sog. Tatzeitprinzip.⁴ Damit begründet § 4 Abs. 1 OWiG, der inhaltlich dem § 2 Abs. 1 StGB entspricht, gemeinsam mit § 3 OWiG ein Rückwirkungsverbot für Ordnungswidrigkeitentatbestände.⁵ Ändert sich das Gesetz bis zur Entscheidung über die Geldbuße, so ist gem. § 4 Abs. 3 OWiG das mildeste Gesetz anzuwenden. Wird eine Straftat in eine Ordnungswidrigkeit umgewandelt oder umgekehrt, wie seinerzeit die offensichtlich schwere Jugendgefährdung (§ 49a RStV a. F., nunmehr § 23 JMStV), so gilt der Bußgeldtatbestand unabhängig von der Höhe des Bußgeldrahmens stets als das mildere Gesetz.⁶

¹Ebenso *Mitsch*, OWiR, S. 6 f. (Rn. 8); Schönke/Schröder/*Eser/Hecker*, StGB Rn. 46 i. V. m. Rn. 36 vor § 1.

²BVerfG, Beschl. v. 25.6.1969 – 2 BvR 128/66, BVerfGE 26, 246 (258); hierzu im Kontext des Pornografie-Strafrechts in § 184 ff. StGB und § 24 JMStV *Bornemann*, JZ 2022, 180 (185).

³Vgl. *Mitsch*, OWiR, S. 5 f. (Rn. 6 f.); zum Ganzen Schönke/Schröder/*Eser/Hecker*, StGB Rn. 36 ff. vor § 1.

⁴*Bülte*, Grundriss, § 2 Rn. 19.

⁵BeckOK OWiG/*Valerius*, § 4 Rn. 1.

⁶*Krenberger/Krumm*, OWiG § 4 Rn. 12; *Lemke/Mosbacher*, OWiG § 4 Rn. 19.