

Prof. Dr. Martin Stock

**Universität
Bielefeld**

**Fakultät für
Rechtswissenschaft**

Universität Bielefeld Postfach 8640 4800 Bielefeld 1

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalens
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf



Ruf (05 21)
Durchwahl 106 4706
Telex: 932362 unibi

Bielefeld, den 24.11.1986

Az.: S/H

Betr.: Regierungsentwurf eines Landesrundfunkgesetzes
- Drucksache 10/1440 -

hier: Anhörung vor dem Hauptausschuß am 24.11.1986

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend lege ich entsprechend Ihrer Anregung eine
schriftliche Stellungnahme zu o.g. Entwurf vor. Sie
betrifft vor allem Strukturfragen des Lokalrundfunks.

Mit freundlichen Grüßen

Stock

(Prof. Dr. Martin Stock)

64/81

Prof. Dr. Martin Stock

Universität Bielefeld **Fakultät für Rechtswissenschaft**

Postfach 8640
4800 Bielefeld 1
Tel. 0521/106 4706

Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf eines
Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
(LRG NW) - Drucksache 10/1440 -

I. Duales Rundfunksystem

1. Der Regierungsentwurf (RegE) berührt Fragen einer funktions-tüchtigen, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Ordnung des gesamten Rundfunkwesens an zahlreichen Stellen. Dabei handelt es sich einmal um die nähere rechtliche Ausgestaltung des Privatrundfunks, für sich gesehen. Zum andern und zugleich geht es dabei um das Verhältnis von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Die private Seite betreffend beschäftigt sich der Entwurf eingehend mit programmlichen Standards sowie mit der organisatorischen, personellen und finanziellen Absicherung der geforderten Programmqualität. Solche Bestimmungen wirken sich indirekt immer auch auf die öffentliche Seite aus, sie betreffen auch das künftige Neben- oder Gegeneinander der beiden Seiten. Man wird also gut daran tun, hier stets auch das WDR-Gesetz, den ZDF-Staatsvertrag etc. einzubeziehen und vergleichsweise mitzubedenken.

Im übrigen wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Entwurf gelegentlich auch direkt angesprochen, so der WDR im Blick auf Fragen der Verwirklichung des sog. Kooperationsmodells (bisher § 3 Abs. 8 und 9 i.V.m. § 47 WDR-G) anhand des LRG im überlokalen Bereich. Ferner wendet sich der Entwurf dem Thema der Überführung des Dortmunder Experiments in eine WDR-eigene lokale Dauerlösung zu; zugleich nimmt er zu der Frage einer etwaigen Verallgemeinerung jenes Ansatzes Stellung. Dabei geht es um strukturpolitische Grundsatzentscheidungen, wie sie neuerdings auch wieder unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel verstärkt diskutiert werden. Deshalb sei diesen Dingen noch etwas weiter nachgegangen.

2. Das Niedersachsen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.11.1986, EuGRZ 1986, S. 577 ff., äußert sich erstmals ausdrücklich über Fragen einer "dualen Ordnung des Rundfunks". Das Urteil faßt "das Rundfunksystem in seiner Gesamtheit" ins Auge. Es geht dabei von einer vorgefundenen Konstellation aus, in der sich dieses Gesamtsystem auf staatsvertraglicher und einfachgesetzlicher Ebene auf dem Weg zu einem "dualen Rundfunksystem" befindet. Im Blick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG trifft das Urteil einige nähere Aussagen zu der Frage, wie der Gesetzgeber das Verhältnis von öffentlicher und privater Seite regeln kann, wenn er sich für ein solches System entscheidet.

Aus der jetzigen Karlsruher Gesamtperspektive ergeben sich gewisse Möglichkeiten einer Differenzierung und Abstufung, wobei zwischen den beiden Teilsystemen eine Art Rollenverteilung Platz greifen kann. Wie es scheint, denkt das Gericht an so etwas wie eine komplementäre und arbeitsteilige Erfüllung der - nach wie vor übergreifend und anspruchsvoll formulierten - Rundfunkaufgabe durch ARD/ZDF und Private. Dabei wird der öffentlichen Seite ein spezifischer höherer Beitrag zur Gesamtleistung zugedacht (Stichworte: "Grundversorgung" und "klassischer Auftrag"). Darin wird eine besondere funktionelle "Rechtfertigung" des bisherigen Anstaltsrundfunks erblickt; daraus wird eine entsprechende verfassungskräftige Funktionsgarantie hergeleitet.

Im Zusammenhang hiermit werden dann die zwingenden Anforderungen an die private Seite etwas niedriger angesetzt als bisher (Stichwort: "Grundstandard"). Das betrifft zumal den erforderlichen Grad an gegenständlicher Vielfalt (Information, Bildung, Unterhaltung). Bestimmte eher nur geringfügige Abstriche sollen aber auch bezüglich der meinungsmäßigen Pluralität und Ausgewogenheit des privaten Gesamtangebots statthaft sein. In diesen Punkten werden die allgemeinen Direktiven des FRAG-Urteils BVerfGE 57, S. 295 ff. im Ansatz beibehalten, in der Durchführung aber in gewissem Umfang abgewandelt und für die Privaten abgemildert. In puncto Meinungsvielfalt enthält das neue Urteil allerdings auch einen andersartigen, tendenziell gegenläufigen Argumentationsstrang: Es werden relativ strenge Vorkehrungen gegen ein Entstehen "vorherrschender Meinungsmacht" verlangt, was sich insb. auf die näheren Modalitäten einer Pressebeteiligung auswirken muß.

3. Wohlgermerkt bezieht sich das Urteil mit alledem auf ein bestimmtes medienpolitisches Konzept des dualen Systems, wie es i.wes. wohl dem Nds. LRG zugrunde lag. Der RegE eines LRG NW beruht nun zum Teil auf anderen Prämissen. Diese stellen sich für die verschiedenen territorialen Ebenen jeweils unterschiedlich dar.

a) Bundesweite private Rundfunkprogramme, welche außerhalb des Landes lizenziert und veranstaltet, über Fernmeldesatellit, Richtfunk oder Fernkabel herangeführt und in hiesige Kabelanlagen eingespeist werden, unterliegen den Vorschriften des Weiterverbreitungsrechts. Insoweit hat sich das Land bereits mit dem Vorl. Weiterverbreitungsgesetz vom 19.3.1985 (GVBl. S. 248) auf ein nationales duales System eingestellt. Daran knüpfen die §§ 32 ff. RegE an. Die Effizienz eines derartigen auf die Empfangsseite beschränkten, bloß punktuell und nachträglich regulierenden Ansatzes ist freilich gering (näher Stock, Landesmedienrecht im Wandel, 1986, S. 114 ff.). An Programmen über Direktsatellit (TV-SAT) scheint § 32 RegE überhaupt abzugleiten.

Was die Verhältnisse auf der Veranstalter- und Trägerseite betrifft, so erscheint das bundesweite duale System auf dem privaten Sektor bislang unentwickelt; es weist noch erhebliche Regelungsdefizite auf (näher Stock, ZUM 1986, S. 411 ff.). In programmlicher Hinsicht mag es ungefähr den verbindlichen Mindeststandards i.S. des Niedersachsen-Urteils entsprechen. Anders stellt sich die Lage unter medienstrukturellem Blickwinkel dar. Was das Urteil diesbezüglich über "vorherrschende Meinungsmacht", über bundesstaatliche Legitimierung, organisatorisch-institutionelle Absicherung etc. besagt, kann hier allerdings nicht i.e. untersucht werden. Dies betrifft vorerst die schwebenden Verhandlungen der Länder. Das LRG NW könnte davon später berührt werden, wenn die landesrechtliche Umsetzung eines etwaigen Neuordnungsstaatsvertrags ansteht.

b) Für landesweite Rundfunkprogramme gelten die allgemeinen Bestimmungen des LRG über Zulassung, Programmanforderungen, Finanzierung, Programmaufsicht etc. Sie gelten ggf. auch für von NW aus veranstaltete und verbreitete bundesweite Programme. Insoweit hat der Landesgesetzgeber bei günstigem Verlauf noch Gelegenheit, einen eigenständigen Beitrag zur bundesweiten Neuordnung zu leisten. Auch für diese Bereiche scheint sich der RegE auf ein mindestens landesinternes duales System einzurichten. Er setzt dabei jedoch einige bemerkenswerte eigene Akzente und weicht damit von den sonst geläufigen Konzeptionen - auch von der niedersächsischen Lösung und der Lesart des Niedersachsen-Urteils - deutlich ab.

aa) Der Entwurf behält dem WDR das Recht vor, sich an überlokalen Veranstaltergemeinschaften mit maximal einem Drittel der Kapital- und Stimmrechtsanteile zu beteiligen (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 5 Abs. 2). Damit wird offenbar an das Kooperationsmodell laut WDR-Gesetz angeknüpft. Über Pro und Kontra des letzteren Modells (vgl. Stock, Landesmedienrecht im Wandel, S. 95 ff.) sei hier nicht von neuem gehandelt. Darüber werden demnächst die Verfassungsgerichte des Bundes und des Landes zu befinden haben. Immerhin sei noch angemerkt:

In dem WDR-Kooperationsmodell drückt sich eine gänzlich andere ordnungspolitische Option aus als in sonstigen dualen Systemen jedweder Art. Denn hierbei handelt es sich wohl um den Versuch, Elemente des Integrations- und des Marktrundfunks innerhalb eines und desselben Medienträgers miteinander zu verbinden. Solchen Mischsystemen kann gewissermaßen ein innerer Dualismus innewohnen, etwa dahingehend, daß sich die WDR-Beteiligung als eine Art Gegenpol und Kontrapunkt zur Pressebeteiligung darstellt. Die Gegensätzlichkeiten sollen in diesem Fall aber intern ausgeglichen und partnerschaftlich gewendet werden ("Kooperation statt Konfrontation"), und zwar unter Vorbehalt der öff.-rechtl. Essentialien (vgl. § 3 Abs. 9 Satz 2 WDR-G).

Davon weiß das Niedersachsen-Urteil noch nichts. Die dortigen Aussagen über "Grundversorgung"/Funktionsgarantie, geringere Anforderungen an Private etc. gehen an der hiesigen besonderen Sachlage vorbei und geben in diesem Punkt wohl nichts her; sie sprechen m.E. weder für noch gegen derartige Veranstaltungskooperationen.

bb) Der Entwurf hält einerseits jenes Mischsystem in Bereitschaft und trifft andererseits und daneben Vorkehrungen für die Herausbildung eines echten dualen Systems (ohne doppeltes, beiderseitiges Engagement des WDR). Dabei geht er jedoch, wie es scheint, von einer anderen Reformphilosophie aus, als sie sich in sonstigen Ländern entwickelt und jüngst im Niedersachsen-Urteil niedergeschlagen hat.

Der Landesgesetzgeber hat sich 1985 vorab der WDR-Reform zugewandt. Mit dem neuen WDR-Gesetz will er der Kölner Anstalt zu einer tiefen Funktionsgarantie als Bestands- und Entwicklungsgarantie verhelfen; dabei bemüht er sich auch um gewisse Grundlagen und Eckwerte einer Finanzgarantie (näher Stock, Landesmedienrecht im Wandel, S. 27 ff., 81 ff.). Mit diesen Verbürgungen geht er über das hinaus, was an einschlägigen Garantie-Elementen im Niedersachsen-Urteil zur Sprache kommt. Der WDR wird auch keineswegs auf bloße "Grundversorgungs-"Leistungen beschränkt. Ebenso wenig wird er auf einen irgendwie restriktiv und statisch verstandenen "klassischen Auftrag" festgelegt, etwa i.S. nur der schlechterdings unent-

behrlichen Hilfsfunktionen für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben. Im übrigen spricht nichts für die Annahme, daß der Gesetzgeber den WDR auch sozusagen anstelle privater Veranstalter in Pflicht nehmen und die Lasten im dualen System im jetzigen Karlsruher Sinn ungleich verteilen wollte. Es dürfte hier also auch nicht an einen entsprechenden Lockerungs- und Entlastungseffekt zugunsten der Privaten gedacht sein.

Damit stimmt die Tatsache überein, daß der RegE eines LRG dem Privatrundfunk in den §§ 10 und 11 einen Programmauftrag und Programmgrundsätze vorgibt, wie sie ähnlich auch in den §§ 4 und 5 WDR-G enthalten sind. (Dadurch mag auch die Handhabung des § 3 Abs. 9 Satz 2 WDR-G bei Veranstaltungskooperationen erleichtert werden.) Der Primat der Meinungsbildungsfreiheit, die darauf bezogene "Medium und Faktor"-Formel und die daran anknüpfenden weiteren Aussagen über die spezifische "öffentliche Aufgabe" und den "kulturellen Auftrag" des Privatrundfunks orientieren sich ersichtlich an den überlieferten Standards des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auch hinsichtlich der gegenständlich-spartenmäßigen Breite und Ausdifferenzierung werden ungefähr die gleichen Ansprüche gestellt wie im WDR-Gesetz. Verwandt ist das Anspruchsniveau auch bezüglich der gleichgewichtigen Meinungsvielfalt. Diese programmlichen Richtwerte werden durchaus anspruchsvoll formuliert. Dem sucht der Entwurf dann auch in seinen Bestimmungen über Lizenzierung, Programmaufsicht etc. zu entsprechen.

Überschlägig wird sich dieser Ansatz wie folgt kennzeichnen lassen: Es ist dem Entwurf darum zu tun, die private Seite der öffentlichen leistungsmäßig so weit wie möglich anzunähern. Leitbild ist hier nicht ein abgestuft-ungleiches, in einer deutlichen Schiefelage befindliches duales System. Vielmehr wird ein Gleichgewichtszustand angestrebt, der auf einer prinzipiellen Gleichwertigkeit der beiderseitigen Gesamtangebote beruhen soll. Gemeinsamer, durchgängig und gleichmäßig maßgeblicher Maßstab sind dabei die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG, insb. die Meinungsbildungsfreiheit im Publikum. Insoweit gründet sich der Entwurf offenbar auf das FRAG-Urteil,

in dem ein derartiges Gleichwertigkeitsprinzip m.E. der Sache nach angelegt war (näher Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 351 u.ö.). Wie aber steht dazu das Niedersachsen-Urteil?

c) Bevor diese Frage beantwortet wird, sei zur Ergänzung und Abrundung noch ein Blick auf die lokalen Programme gerichtet. Dem örtlichen Bereich wendet sich der Entwurf mit besonderer Verve zu. Er bemüht sich gerade auch hier um eine eigene Handschrift. Nach dem jetzigen Stand handelt es sich dabei um das sog. Zwei-Säulen-Modell der §§ 22 ff. (Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft), das sich als vertikal-zweistufiges, auch erwerbswirtschaftliche Interessen einbeziehendes Verbundsystem darstellt. Es läßt auch ein gewisses Maß an WDR-Beteiligung zu, wohingegen der WDR mit eigenständigen lokalen Programmangeboten auf Dortmund beschränkt wird (§ 21). Ein echtes, voll entwickeltes lokales duales System wird also nicht anvisiert. Das jetzige Arrangement bedarf allerdings erst einmal einer genaueren Untersuchung.

aa) Das WDR-Kooperationsmodell betrifft hier - anders als beim überlokalen Rundfunk (oben b aa) - nicht die Veranstaltergemeinschaft. Insoweit ist eine WDR-Beteiligung nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 4 Abs. 2 Nr. 1 ausgeschlossen. Die Ausnahme des § 5 Abs. 2 Satz 2 ist nach § 21 Abs. 3 nicht einschlägig. Die gegenteilige Bestimmung des § 22 Abs. 3 Satz 2 beruht auf einem Redaktionsversehen und entfällt (Berichtigung lt. LT-Information 10/173).

Nach § 24 Abs. 3 kann sich der WDR (nur) an der Betriebsgesellschaft beteiligen, und zwar mit unter 25 v.H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile. Diese Lösung ist wenig plausibel. Das programmliche Potential des WDR kann dabei nicht zum Zuge kommen. Stattdessen wird die Kölner Anstalt in ein kommerziell-"mäzenatisches" Milieu verwiesen, in welchem sie m.E. fehl am Platze wäre. Die Kooperationskonzepte des § 3 Abs. 8 und 9 i.V.m. § 47 WDR-G passen auf diese atypische Konstellation nicht ohne weiteres. Man mag nun daran denken, jene Vorschriften durch Novellierung (über § 61 RegE) auf die hiesigen besonderen Umstände abzustimmen. Indessen sind dabei auch verfassungsrechtliche Hemmnisse zu gewärtigen. Vgl. nur Denninger, Rundfunkaufgaben nach dem WDR-Gesetz (ARD-Rechtsgutachten), Hekt. 1986, S. 38 ff.

Mit der Verkoppelung von WDR und Betriebsgesellschaft ist man in eine Sackgasse geraten. In seiner gegenwärtigen lokalen Ausprägung erscheint das Kooperationsmodell disfunktional. Es war in der Abfolge der verschiedenen Entwürfe stark rückläufig und befindet sich derzeit in einem merkwürdigen Schrumpfungs- und

Verkümmierungszustand. Unter diesen Umständen liegt es nahe, dieses - ohnehin riskante - Modell für die örtliche Ebene ganz fallenzulassen.

bb) Falls so verfahren wird, bietet sich auch eine Überprüfung des § 21 Abs. 1 RegE an. Nach Halbsatz 2 ebd. i.V.m. § 1 Abs. 2 ist auch ein lokales Engagement des WDR als Veranstalter kraft WDR-Gesetz unzulässig. Eine territorial begrenzte Ausnahme hiervon macht § 21 Abs. 2, indem er den WDR ausdrücklich ermächtigt, den Dortmunder Modellversuch auf dem Boden des WDR-Gesetzes in eine Dauerlösung zu überführen.

In dem dortigen Versuchsdesign war ursprünglich wohl auch eine Übertragung des Dortmunder Ansatzes auf andere Landesteile als Möglichkeit angelegt (vgl. Stock, Landesmedienrecht im Wandel, S. 105 ff.). Man mag dabei in der Hauptsache daran gedacht haben, solche lokalen öff.-rechtl. Medienträger der neuen Landesdachanstalt zuzuordnen und ihnen unter deren Obhut eine gewisse Autonomie einzuräumen. Denkbar erschien aber auch eine Lösung, derzufolge sich die bisherige Regionalisierung in einer landesweiten "Lokalisierung" des WDR fortgesetzt hätte (wobei ebenfalls ein gewisses Maß an Dezentralisierung und örtlicher Eigenständigkeit angezeigt gewesen wäre). Letztere Entwicklungslinie wird nunmehr abgeschnitten.

Das könnte strukturpolitisch ohne weiteres einleuchtend erscheinen, wenn stattdessen das Kooperationsmodell konsequent auf die örtliche Ebene erstreckt worden wäre. Daneben auch noch einen gleichsam reinrassig öff.-rechtl. WDR-Lokalfunk am LRG vorbei vorzusehen, wäre dann kaum veranlaßt gewesen. Beide Wege nebeneinander zu verfolgen - wie es überlokal noch geschieht -, wäre allenfalls unter experimentellen Gesichtspunkten (Mangel an Erfahrung und Prognosesicherheit) sinnvoll gewesen. Wird hingegen das örtliche Kooperationsmodell aufgegeben, so werden Einwände letzterer Art gegenstandslos. Das muß aber nicht bedeuten, daß der WDR nun überhaupt aus dem Spiel wäre. Vielmehr eröffnet sich damit der Zugang zu einer anderen, bislang vernachlässigten Alternative:

Es stellt sich jetzt ernstlich die Frage, ob nicht doch auch im lokalen Bereich - und zwar auch über Dortmund hinaus - ein echtes, auf der öffentlichen Seite in Köln verankertes duales System geschaffen werden sollte. Das könnte durch entsprechende Änderungen und Ergänzungen des § 21 und (über § 61) des WDR-Gesetzes geschehen. In letzterer Hinsicht könnte stattdessen evtl. auch auf die allg. Entwicklungsgarantie des § 3 Abs. 3 WDR-G sowie auf die Programmautonomie des WDR rekurriert werden. Freilich wären dabei auch einige zusätzliche, bisher ungeklärte verfassungsrechtliche Probleme mitzubedenken.

cc) Im folgenden sei einmal von der Prämisse ausgegangen, daß § 24 Abs. 3 gestrichen und daß ein lokales duales System auch über § 21 Abs. 2 hinaus in Betracht gezogen wird. Dann hätte man es ggf. auch in anderen Landesteilen mit einem Nebeneinander von WDR-Lokalfunk und "WDR-freiem" Zwei-Säulen-Modell zu tun. Bei

einer derartigen Anordnung würden nun die wesentlichen vorhin (unter b bb) für den landesweiten Rundfunk aufgezeigten konzeptionellen Besonderheiten des n.-w. Rundfunkrechts wiederkehren, bis auf gewisse Modifikationen und Ergänzungen, wie sie sich aus der Eigenart des Zwei-Säulen Modells ergeben.

Für einen voll entwickelten WDR-Lokalfunk und für dessen Verhältnis zum lokalen Rundfunk nach den §§ 22 ff. LRG würde alles vorhin Gesagte entsprechend gelten: Keine Beschränkung auf das unentbehrliche informative und kommunikative Minimum, auf essentielle öffentliche Belange, sonst vernachlässigte Minderheitenbedürfnisse, kulturelle Nischenfunktionen u.ä.; nicht nur Aufgaben der Kompensation und Defizitausgleichung; dennoch kein Entlastungseffekt zugunsten einer erwerbswirtschaftlich orientierten Rundfunkunternehmerfreiheit; keine geringeren, sondern grundsätzlich gleichwertige Standarde auf der privaten Seite.

In der Tat tritt der Entwurf der "Grundversorgungs-"Doktrin und ihren eben wieder in Erinnerung gerufenen Weiterungen auch an dieser Stelle nicht näher. Vielmehr sucht er seine relativ hohen allg. Anforderungen i.wes. auch hier beizubehalten (vgl. § 21 Abs. 3). In den §§ 22 ff. fügt er ihnen noch einige zusätzliche, insb. auch medienstrukturell ansetzende Maßgaben hinzu und paßt den allg. Programmauftrag der örtlichen Ebene an. Eine Eigentümlichkeit des zweistufigen lokalen Arrangements liegt im übrigen darin, daß dieses bisher, von § 21 Abs. 2 abgesehen, als alleinige Lösung vorgehalten wird und daß es auf so etwas wie einen vertikalen inneren Dualismus zugeschnitten scheint. Darin dürften beträchtliche innere Spannungen und Konflikte angelegt sein. Diese sollen aber friedlich und kooperativ-partnerschaftlich abgewickelt werden. Im Ergebnis sollen auch sie dem "Gemeinwohl" (§ 23 Abs. 1 Satz 1) ans Licht verhelfen.

dd) An diesem Punkt wird manch einer nachdenklich werden und genauer hinsehen. Der Gesetzestext und die - leider sehr knapp gehaltene - amtl. Begründung (S. 57 ff.) lassen ungefähr folgenden Grundgedanken erkennen: Auch pressespezifische und sonstige,

schlicht-kommerzielle Interessen sollen in beschränktem Umfang zum Zuge kommen können, zumal über die Betriebsgesellschaft. Der Entwurf will sich aber keineswegs auf Deregulierung i.S. einer presseähnlichen, außenpluralistisch-marktnahen Generallösung einlassen. Deshalb die beiden "Säulen", die hier aber nun nicht neben-, sondern übereinander stehen. Der Gesetzgeber versteht sich dazu, dem LRG-Lokalfunk eine vorwiegend kommerzielle Basis zu geben. Er weist der Betriebsgesellschaft wesentliche Trägerfunktionen zu, dies vor allem in ökonomischer und technischer Hinsicht, zum Teil aber auch personell-redaktionell (§ 24 Abs. 1 Satz 3 Nrn. 1 und 2). Auf dieser Basis will er die Veranstaltergemeinschaft als eine Art ideellen und materiell-öffentlichen programmlichen Überbau errichten, und zwar bei Lichte besehen wiederum zweischichtig: Es soll sich wohl um einen Inbegriff vereinsrechtlich organisierter örtlicher gesellschaftlicher Initiative (Gruppen- und Bürgerrundfunk, vgl. § 22 Abs. 1 Satz 3) und eines relativ autonomen journalistisch-professionellen Elements (§ 22 Abs. 2) handeln. (Dazu i.e. unten II.)

Ob sich diese kühne Konstruktion als hinlänglich tragfähig und funktionstüchtig erweisen wird, läßt sich derzeit noch nicht recht absehen. Immerhin ist sie originell und bundesweit einmalig. Bei günstigem Verlauf könnte sie einigen Innovationen den Weg bereiten. Freilich ist auch denkbar, daß sie so nicht dauerhaft zu verwirklichen ist. Letzteres könnte vielerlei Gründe haben, zunächst den, daß sich die benötigten publizistisch-"mäzenatisch" veranlagten Betriebsgesellschaften gar nicht erst bilden, oder jedenfalls nicht überall (vgl. Pätzold, Media Perspektiven 1986, S. 507 ff.). Wenn und wo solche Gesellschaften aber entstehen, könnte sich herausstellen, daß Privatautonomie und vertragliches Instrumentarium (§ 24) angesichts der Macht ökonomischer Fakten über kurz oder lang versagen. Das könnte darauf hinauslaufen, daß sich die Waage endlich doch zum Marktrundfunk hin neigt.

Damit würde der hiesige innere Dualismus dahinsiechen und entfallen. Um so mehr besteht Anlaß, ihm beizeiten einen äußeren Dualismus beizugesellen. Vielleicht kann sich ein substantiell öffentlicher Lokalfunk letztlich doch nur einem selbständigen,

dezentralisierten WDR-Engagement (oben bb) verdanken. Eine wohl-situierte WDR-Konkurrenz kann eventuell auch vorbeugend wirken: Als journalistischer Qualitätswettbewerb angelegt, kann sie die Veranstaltergemeinschaften u.U. auch "in Form halten". So läßt sich möglicherweise auch das disfunktionale Potential der Werbefinanzierung in Schach halten.

Im übrigen ist bei alledem - nicht grundsätzlich anders als beim überlokalen Rundfunk - auch die neue Verfassungsrechtsprechung in Rechnung zu stellen. Damit schließt sich der Kreis, und wir können uns wieder den verfassungsrechtlichen Kernfragen dualer Systeme zuwenden.

4. Mittlerweile hat sich zur Genüge erwiesen, daß und inwiefern WDR-Gesetz und LRG-Entwurf von andernorts gängigen Konzepten einer dualen Neuordnung, z.B. von der niedersächsischen Lesart, abweichen. Das Niedersachsen-Urteil geht von einem strukturpoli-tischen Befund aus, welcher mit dem nordrhein-westfälischen keineswegs deckungsgleich ist. Daran aber orientieren sich die neuen Karlsruher Direktiven. Es fragt sich nun, ob jene Vorstel-lungen von einem dualen System auch den andersartigen Düsseldor-fer Ansatz erfassen. Sind sie dazu angetan, ihn zu hemmen oder gar gänzlich zu blockieren? Muß die hiesige Gesetzgebungsarbeit von Verfassungs wegen eine andere Richtung nehmen?

a) Wie das erste öffentliche Echo des Urteils erkennen läßt, werden solche Deutungen in der Tat manchmal verfochten. So wird etwa die Ansicht vertreten, die "Grundversorgungs-"Doktrin schließe rebus sic stantibus eine bescheidene Bestandsgarantie ein, und sie reduziere den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwingend auf ein entsprechendes konventionell-enges Leistungsprofil; weitergehende gesetzliche Entwicklungsgarantien seien hinfort als "Übersorgung" verboten (so ein BMI-Papier, nach FAZ Nr. 267 vom 17.11.1986, S. 6). Nichtsdestoweniger soll das so beschränkte öffentlich-rechtliche Programmangebot der pri-vaten Seite zur Entlastung gereichen und sie von vergleichbaren Leistungen dispensieren. In der Konsequenz solcher Urteilsaus-legungen dürfte auch die Annahme liegen, der Gesetzgeber müsse auf den gedachten niedrigeren privaten "Grundstandard" einschwen-ken, d.h. er dürfe ihn weder unter- noch aber auch überschreiten.

Hiernach müßte der öffentliche Sektor stagnieren oder rückläufig werden, und er bekäme es mit einem privaten Sektor zu tun, in dem die Anforderungen aus verfassungsrechtlichen Gründen erheblich gelockert werden müßten. Damit wäre ein auf einem relativ hohen Gesamtniveau angesiedeltes, dem Gleichwertigkeitsprinzip verpflichtetes und in sich ausbalanciertes duales System verfassungswidrig. Folglich müßte der Landesgesetzgeber umdenken, das WDR-Gesetz zurücknovellieren und mit dem LRG einen anderen Kurs einschlagen. Die vorhin umrissenen landesspezifischen Lösungen beim landesweiten und lokalen Rundfunk wären damit hinfällig.

b) Derartige Deutungen des Urteils gehen fehl. Die Mißverständnisse und Fehlinterpretationen scheinen schon bei dem Begriff der "Grundversorgung" zu beginnen. Diesem Begriff soll anscheinend für die inneren Verhältnisse einer verfassungsmäßigen dualen Ordnung künftig zentrale Bedeutung zukommen. Mißgriffe bei seiner Handhabung können demnach auf das Gesamtsystem durchschlagen und für die Zukunft der Rundfunkfreiheit folgenreich werden.

Den fraglichen Terminus hat das Bundesverfassungsgericht unversehens - ohne daß das irgendwie belegt und ausgewiesen würde - den medienrechtlichen und medienpolitischen Debatten der späten siebziger Jahre entlehnt. Dort hat er szt. bei den Unionsparteien und in deren Umkreis eine gewisse Rolle gespielt (näher Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 95 ff.). Im Lauf der Zeit hat er zahlreiche i.e. unterschiedliche Schattierungen angenommen. Auch wenn nicht auf das Wort, sondern auf die Sache abgestellt wird, lassen sich vielerlei je nach den Umständen wechselnde Varianten nachweisen. In welcher näheren Bedeutung das Gericht den schillernden Begriff nunmehr verstehen wissen will, wird erst noch zu klären sein (wofür auch die zu erwartenden weiteren rundfunkrechtlichen Grundsatzentscheidungen einschlägig sein werden).

Unterdessen bleibt auch das jetzige Karlsruher Konzept der dualen Ordnung substantiell mehrdeutig und unscharf. Wie erwähnt (oben 2), scheint das Gericht eher an ein komplementäres als an ein wettbewerbliches Verhältnis von ARD/ZDF und Privaten zu denken. Jedoch kommt der Gesichtspunkt der ökonomisch-publizistischen Konkurrenz - hier als Konkurrenz zweier ungleichartiger Teilsysteme - im Niedersachsen-Urteil überhaupt zu kurz. An dieser Stelle liegen freilich die entscheidenden strukturellen und Verfassungsprobleme (vgl. Stock, AÖR 110 (1985), S. 220 ff.). Um so mehr wird es in nächster Zeit auf konkretisierende und präzise Analysen und Aussagen ankommen.

c) Das im hiesigen landesrechtlichen Zusammenhang ausschlaggebende verfassungsrechtliche Argument liegt im übrigen schon heute offen zutage: Obige überschießende Urteilsinterpretation läuft darauf hinaus, daß bei der näheren Ausformung dualer Systeme künftig so gut wie jeder gesetzgeberische Gestaltungsspielraum entfällt. Das aber würde eine Abkehr von fundamentalen Grundsätzen des FRAG-Urteils bedeuten, wie sie im Niedersachsen-Urteil keineswegs stattfindet.

Es wäre auch ein überraschendes Phänomen, wenn der "Grundversorgungsgedanke" mitsamt seinen strukturellen Weiterungen - ungeachtet seiner Herkunft und über seine einseitigen Affinitäten und Unschärfen hinweg - fortan in vollem Umfang zu Verfassungsrang erwachsen würde. Denn dann wäre ein Konzept wie das niedersächsische in den Grundlinien nicht nur möglich, sondern es wäre damit für sämtliche Länder zwingend. Dadurch würde der kooperative Föderalismus im Medienbereich entscheidend geschwächt werden, er wäre hier nahezu gegenstandslos. Demgegenüber sei hervorgehoben:

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber ist auch durch das Niedersachsen-Urteil nicht genötigt, sich jenes fremde Konzept einer dualen Ordnung zu eigen zu machen. Abweichende, höher angesetzte beiderseitige Standarde (oben 3) bleiben danach - auch wenn sie nicht geboten sind - immerhin zulässig. Diese Option läßt sich fortan allerdings nicht mehr verfassungsrechtlich, sondern nur noch rechtspolitisch begründen.

II. Strukturprobleme des lokalen Rundfunks, insb. Vielfaltsicherung und Pressebeteiligung

1. Ein spezifischer Schwerpunkt des LRG NW soll beim lokalen Rundfunk liegen. Daß es im 6. Abschnitt des RegE noch einige konzeptionelle Schwierigkeiten und offene Fragen gibt, war vorhin schon angeklungen (oben I 3 c). Dem sei im folg. noch etwas weiter nachgegangen, und zwar im Hinblick auf die besonderen Merkmale und inneren Komplexitäten des Zwei-Säulen-Modells. Dabei ist wiederum auch das Niedersachsen-Urteil einzubeziehen.

Wie sich schon gezeigt hatte, sind die hochgesteckten Ziele und qualifizierten Anforderungen der §§ 22 ff. im Ansatz unbedenklich. Das war vorhin im Blick auf ein etwaiges duales System nach Dortmunder Muster (konkurrierender eigener WDR-Lokalfunk) dargelegt worden. Es muß um so mehr gelten, wenn und wo eine äußere duale Ordnung nicht zustande kommt; in diesem Fall wird der "Grundversorgungs-"Gedanke schon mangels Angebot gegenstandslos. Weiterer Untersuchung bedürfen nun noch bestimmte empfindliche Punkte jenes inneren Dualismus, der in der Aufgliederung der Trägerfunktionen und in deren Zuweisung an zwei separate, arbeitsteilig operierende Teilorganisationen (Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft) angelegt ist. Dabei geht es namentlich um die näheren Modalitäten der Vielfaltsicherung, auch im Hinblick auf die vorge-sehene Pressebeteiligung.

2. In den geläufigen modellmäßigen Kategorien ausgedrückt, haben wir es mit einem reinen programmlichen Binnenpluralismus zu tun. Dem entspricht innerhalb der beiden lokalen Trägerorganisationen ein gewisser, im Entwurf nur in den Grundzügen vorgezeichneter organisatorischer Binnenpluralismus. Zusätzlich ist eine externe Kontrolle durch die neue Landesdachanstalt (LfR) vorgesehen. Inso- weit kann von einem Mischmodell gesprochen werden. Solche vorwie- gend binnenpluralistischen Zwischentypen bleiben auch nach dem Niedersachsen-Urteil zulässig. Von Interesse sind nun aber auch eine Reihe von Detailfragen.

a) Der Entwurf scheint als Regelfall den einer Alleinanbieterstel- lung im örtlichen Verbreitungsgebiet (§ 27) zu veranschlagen (vgl. aber § 24 Abs. 6 Satz 4). Dazu paßt das programmrechtliche Oeuvre des § 23 Abs. 1, das sich als eine örtliche Abwandlung des reinen Binnenpluralismus der landesweiten Vollprogramme nach § 11 Abs. 3 darstellt.

aa) Richtig verstanden, läuft das auf einen in Bandbreite und Tie- fenschärfe prinzipiell unbegrenzten, relativ autonomen Lokaljour- nalismus (vgl. § 22 Abs. 2) hinaus, d.h. auf eine grundsätzliche innere Offenheit und auf ein "Faktor-"Vermögen, wie es schon in § 10 Satz 1 gefordert wird.

bb) Auch hier werden ergänzende Vorkehrungen zugunsten unmittelbarer Selbstartikulation getroffen, wobei zunächst auf ein Zu-Wort-Kommen "bedeutsamer" Kräfte und Gruppen innerhalb redaktioneller Sendungen abgezielt wird (§ 23 Abs. 1 Satz 5). Bei der Zuerkennung von "Bedeutsamkeit" wird auch journalistischer Professionalismus ein Wort mitzureden haben: Es soll dabei wohl nicht nur auf irgendwelche vorgefundenen, unverfügbaren äußeren Indikatoren ankommen, sondern auch auf "kommunikative Relevanz". Dadurch kann das Spektrum vergrößert und inhaltlich angereichert werden.

Hierüber scheint sich der Entwurf allerdings nicht ganz im klaren zu sein, oder er befürchtet eine seinen Intentionen zuwiderlaufende praktische Handhabung bei der Vergabe der Relevanz-Prädikate, etwa i.S. eines fremddeterminierten, engräumigen Honoratioren- und Gruppenfunks. Demzufolge sieht er in § 23 Abs. 4 und 5 eine lokale Besonderheit vor. Mit diesen Bestimmungen soll anscheinend ein zusätzliches Forum für gesellschaftliche Minderheiten, kulturelle Kräfte u.ä. geschaffen werden, und zwar für solche, denen das "Bedeutsamkeits-"Attribut des § 23 Abs. 1 Satz 5 nicht zuteil wird. An dieser Stelle nähert sich der Entwurf in gewissem Umfang der fensterartigen Struktur der sog. Drittsendungen (§ 23 Abs. 3; allg. § 17) und kommt andererseits auch schon in die Nähe der Typik des Offenen Kanals (§ 30, jetzt systematisch unrichtig in den 7. Abschnitt verwiesen). § 23 Abs. 5 zeigt sich insoweit freilich eher unentschieden und schwankend: Nach außen volle Programmverantwortung der Veranstaltergemeinschaft, im Innenverhältnis zu den Benutzern des Forums aber nur eine Art Rechtsaufsicht (?). Das Konzept wirkt noch unfertig, es verspricht aber einen sinnvollen Test.

cc) In § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 25 Abs. 1 Satz 1 erscheint in programmrechtlichem Konnex der Begriff "publizistische Grundsätze". Der ungewöhnliche Terminus wird erstmals in § 4 Abs. 3 Nr. 3 verwendet und kehrt dann auch in § 6 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 sowie § 7 Abs. 2 und 3 wieder, dort im Zusammenhang mit bestimmten Steuerungsvorkehrungen im Rahmen von Lizenzierung und Programmaufsicht. An dritten Stellen soll der Begriff Grenzen der Redakteursbeteiligung bezeichnen (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2, § 22 Abs. 2). Die Ausdrucksweise des Entwurfs wirkt aber überall etwas unglücklich, sie kann leicht zu Mißverständnissen führen.

Die fragliche Formel kann z.B. Assoziationen zu einer "grundsätzlichen publizistischen Haltung" hervorrufen, wie sie früher im Zuge der Presserechtsreform thematisiert worden ist (etwa in: Verhandlungen des 49. DJT, 1972, S. N 265). Darunter ist szt. eine redaktionell unverfügbare, verlegerzentrierte meinungsmäßige Rahmentendenz verstanden worden. Dergleichen wäre jedoch im hiesigen, streng binnenpluralistischen Milieu fehl am Platze. Denn hier kann es nicht um die Herausbildung irgendwelcher tendenziösen Einseitigkeiten und um pressespezifischen Tendenzschutz gehen. Im Gegenteil: Bei den Vollprogrammen zeigt sich der Entwurf auf eine "Tendenz der Tendenzlosigkeit" bedacht, d.h. er schreibt negative Tendenzfreiheit vor.

So dürften die "publizistischen Grundsätze" denn auch gemeint sein. Der Begriff will anscheinend auf eine verbindliche Deklaration von Veranstalter bzw. Veranstaltergemeinschaft hinaus, mit welcher an obige Gesetzesaussagen über den qualifizierten Programmauftrag, über innere Meinungsvielfalt etc. angeknüpft wird; die gesetzlichen Vorgaben sollen dadurch weiter konkretisiert und in kleinere Münze umgesetzt werden. Vielleicht findet sich noch eine entsprechende, in § 4 Abs. 3 Nr. 3 zu plazierende Legaldefinition, die das klarer zum Ausdruck bringt.

In dieser avancierten Lesart berühren sich die "publizistischen Grundsätze" übrigens mit den "anerkannten journalistischen Grundsätzen" nach § 4 Abs. 1 Satz 3, § 11 Abs. 4 Satz 1 und § 23 Abs. 4 Satz 5. Ein weiterer, zusätzlicher Behelf zur Vermeidung von Fehldeutungen wäre nun der folgende: An letzteren Stellen wird eine andere Formulierung gewählt, z.B. "anerkannte journalistische Berufsregeln". Dann wird das Wort "Grundsätze" frei, und statt "publizistische Grundsätze" kann durchgängig "journalistische Grundsätze" gesagt werden. Das wäre ein Sprachgebrauch, mit dem die Veranstalter in eine professionell-"journalistische" Sphäre i.w.S. einbezogen würden (was ebenfalls durch die gedachte Legaldefinition klargestellt werden könnte). Das ist auf dem Boden der hiesigen fortschrittlichen Grundentscheidungen ohne weiteres möglich und hält unangebrachte Assoziationen zum Tendenzschutz vollends fern.

b) Das Programmrecht darf nicht etwa ein belangloses Ornament und Dekor bleiben. Es muß durch gleichsinnige, parallellaufende strukturell wirksame Regelungen eingelöst und abgesichert werden. Auf den binnenpluralistischen qualifizierten Programmauftrag müssen auch die organisations- und verfahrensrechtlichen Detailvorschriften abgestimmt werden. Unter diesem Blickwinkel ist also auch die institutionelle innere Problematik des Zwei-Säulen-Modells in Angriff zu nehmen. Die für den Lokalrundfunk einschlägigen einzelnen Funktionen müssen angemessen verteilt, koordiniert und gebündelt werden. Den jeweiligen Funktionen muß der Gesetzgeber dann auch gerecht werden, wenn es um die adäquate Zusammensetzung und nähere Ausgestaltung der beiden beteiligten Organisationen geht. Er muß auf ein Zusammenspiel hinarbeiten, bei dem es auf einen funktionsgerechten Mittelwert von Distanz und Nähe ankommen wird. Alles dies sind schwierige Aufgaben. Sie werden sich am ehesten lösen lassen, wenn dabei stets die programmlichen Richtwerte im Auge behalten werden:

Es geht letztlich überall um den "Medium und Faktor"-Charakter des Rundfunks, wie er in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angelegt und durch die Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitet worden ist.

In § 10 Sätze 1 und 2, § 11 Abs. 1, 2 und 4 und § 23 Abs. 1 RegE nimmt er bereits scharfe Konturen an und wird bis in die örtlichen Kommunikationsräume vorgeschoben. Organisations- und Verfahrensrecht müssen dem Programmrecht folgen.

c) Damit ist ein Leitmotiv bezeichnet, das an dieser Stelle nicht mehr in extenso entfaltet werden kann. Ein paar kurze ergänzende Hinweise und Bemerkungen seien aber noch angebracht, zunächst zu Funktion und Struktur der Veranstaltergemeinschaft.

aa) In funktionaler Hinsicht ist der Kernpunkt folgender: Die programmlichen Obliegenheiten (Planung, Produktion/Beschaffung, Disposition, Programmverantwortung) sollen, wie die amtl. Begründung (S. 57 ff.) erkennen läßt, ausschließlich bei der Veranstaltergemeinschaft liegen. Die Betriebsgesellschaft soll darauf keinen unmittelbaren Einfluß nehmen können. (Über etwaige Ausnahmen und mittelbare Einflüsse unten d.) Diese Aufgabenzuweisung erscheint konsequent und plausibel. Was es damit inhaltlich auf sich hat, ergibt sich aus dem genannten Leitmotiv und den entsprechenden programmrechtlichen Vorschriften.

bb) Wenn es nun darum geht, jenes Leitmotiv auch medienstrukturell umzusetzen, tut sich der Entwurf weit schwerer. Festgehalten sei zunächst: Er greift auf das Privatrecht zurück und will der Privatautonomie in gewissem Umfang Raum geben. Dabei wird vorzugsweise an das Vereinsrecht gedacht (Begr., S. 58). Nach Lage der Dinge dürfte Rechtsfähigkeit notwendig sein. Einschlägig ist also der eingetragene Verein (Idealverein). Das Erfordernis einer nonprofitablen Zwecksetzung (§ 22 Abs. 1 Satz 2) ist denn auch in der Formulierung auf § 21 BGB abgestimmt.

Aus diesem Ansatz ergeben sich weitläufige Konsequenzen und erhebliche Schwierigkeiten. Vor allem ist zu beachten: In den Fragen der näheren inneren Strukturierung der Rundfunkveranstalter im lokalen Bereich will man den Rechtsformen nach - von einem etwaigen WDR-Engagement abgesehen - zu dem anstaltlich-öffentlichen Repertoire auf Distanz gehen. Man will sich eines ad hoc abgewandelten, gewissermaßen quasi-korporativen privatrechtlichen Instrumentariums bedienen. Der Sache nach behält der Entwurf zugleich aber doch auch

den geläufigen Kanon des Anstaltsrundfunks - mit Modifikationen etwa á la Dortmund - im Auge. Er will anscheinend das eine tun, ohne das andere zu lassen. So sucht er Elemente beiderlei Art miteinander zu verbinden, wobei überall ein lokalkommunikatives "Gemeinwohl" (§ 23 Abs. 1 Satz 1) maßgeblich bleiben soll. Darin wird der oberste Richtpunkt gesehen, was wiederum auf das Leitmotiv des § 10 Satz 1 zu beziehen ist.

Unter diesen Umständen können die Akzente bald mehr in der einen, bald mehr in der anderen Richtung gesetzt werden, und sie können im Zeitablauf wechseln. Etwas davon ist in den Vorarbeiten zum RegE in der Tat zu bemerken. In ihrem derzeitigen Zuschnitt weist die Veranstaltergemeinschaft einen eigenartigen, in verschiedenen Richtungen entwicklungsfähigen Zwischenstatus auf. Das drückt sich zumal in den Bestimmungen über ihre Zusammensetzung aus. Diese ist mitgliedschaftsrechtlich zu regeln. Dazu findet sich in § 22 Abs. 1 Satz 3 eine interessante, i.e. mehrdeutige Generalklausel, ferner in § 22 Abs. 3 eine Kasuistik, welche aber keinen Vollständigkeitsanspruch erhebt; sie bietet keinen umfänglichen Katalog möglicher Mitglieder und legt eher nur auf bestimmte Begrenzungen und Sperrwirkungen Wert. Wenn wir letzteren Punkt erst einmal zurückstellen, ist der Befund näherhin folgender:

In § 22 Abs. 1 Satz 3 ist ein gewisser veranstalterinterner organisatorischer Binnenpluralismus vorgezeichnet. Was damit funktionell bezweckt wird, liegt freilich nicht offen zutage. Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als strebe der Entwurf hier ein paralleles, vereinsmäßig arrangiertes Zu-Wort-Kommen der fraglichen Kräfte und Gruppen als Mitglieder an; dabei solle es sein Bewenden haben können. Das würde allerdings den programmrechtlichen Grundsätzen (oben a) nicht im mindesten genügen. Nicht einmal das Relevanzspektrum des § 23 Abs. 1 Satz 5 wird durch § 22 Abs. 1 Satz 3 abgedeckt, ~~geschweige~~ denn die weiterreichenden, über die Verlautbarung von Gruppenmeinungen überhaupt hinausgehenden Dimensionen des Programmauftrags. Bei einem Lokalrundfunk mit echtem, unverkürztem "Medium und Faktor-"Charakter kann es mit bloßer Selbstartikulation und Selbstdarstellung der Vereinsmitglieder nicht getan sein. Wir werden also genauer hinsehen müssen.

Hier wird auch an das anzuknüpfen sein, was vorhin in programmlichem Zusammenhang über journalistischen Professionalismus gesagt worden ist. Wenn im lokalen Bereich Redakteursbeteiligung anhand eines Redakteursstatuts obligatorisch ist (§ 22 Abs. 2), so hat das auch strukturelle Bedeutung. Denn damit erweist sich die innere Konstitution des Veranstalters als mindestens zweischichtig.

Der mitgliedschaftlich organisierte beschränkte Binnenpluralismus mag sich - vereinsrechtlich gesehen - in Mitgliederversammlung und Vorstand manifestieren. Er steht nun in § 22 nicht allein da. Vielmehr wird ihm an Ort und Stelle, im gleichen Hause, ein gewisses Quantum an innerer Rundfunkfreiheit zugeordnet, wofür sich die Schaffung einer Redakteursversammlung und einer Redakteursvertretung (vgl. § 30 WDR-G) als zweckmäßig anbieten wird. Alles Nähere bleibt im Entwurf allerdings offen. Immerhin läßt sich so viel erkennen: Der Gesetzgeber will in § 22 Abs. 1 Satz 3 nicht nur, ebensowenig wie in § 23, auf so etwas wie einen selbstkoordinierten Gruppenfunk der in der Mitgliederversammlung vertretenen Gruppierungen und Kräfte hinaus. Das kann jedenfalls nicht alles sein. Denn das Medium soll nicht etwa einem privaten Klüngel überlassen werden (Vereinsmeierei, "Turnschuhfunk" o.ä.).

Man wird nun nach anderen, funktionell besser passenden Vorstellungen Ausschau halten müssen. Offenbar soll die Idee eines Gruppen- und Bürgerrundfunks in der Weise Raum finden, daß sie sich mit unabhängigem Journalismus verbindet. Wie aber soll das im näheren zugehen? Der öffentlich-rechtliche Anstaltsrundfunk ist insoweit weit höher entwickelt. Das WDR-Gesetz beispielsweise kennt einerseits den professionellen Stab der Programmmitarbeiter und ordnet diesen dem Intendanten als Leitungsorgan zu. Andererseits kennt es die Organe der gesellschaftlichen Kontrolle. Vielleicht kommen wir weiter, wenn wir § 22 Abs. 1 Satz 3 RegE auch einmal unter letzterem Blickwinkel ansehen. Daraufhin zeigt sich: Die Mitgliederversammlung kann auch gewisse Affinitäten z.B. zu dem lokalen Medienrat nach den früheren Entwürfen aufweisen. Auch der Dortmunder Projektrat kommt dann wieder ins Blickfeld. Demnach bleibt die öffentlich-anstaltliche Formentypik mehr oder minder weitgehend relevant; insoweit stellt sich das BGB-Vereinsrecht eher nur als disponibler, wenig geeigneter Restposten dar.

cc) Im weiteren sei einmal unterstellt, daß sich der Nebel in letzterer Richtung heben wird. Dann eröffnet sich auch der Zugang zu einem funktionsgerechten Verständnis des § 22 Abs. 3. Zugleich stellt sich freilich heraus, daß der Entwurf auch an diesem Punkt unausgereift ist.

(1) Das betrifft zunächst die Möglichkeit einer Beteiligung sog. Kommunalen Träger mit insgesamt bis zu 15 v.H. (§ 22 Abs. 3 Nr. 3 Halbsatz 2 und Nr. 4 Satz 3; der Entwurf kann sich die Veranstaltergemeinschaft hier auch als gemeinnützig orientierte Handelsgesellschaft vorstellen).

Nach obigen anspruchsvollen programmrechtlichen Prämissen stellt sich eine kommunale Beteiligung im Status eines lokalen Mitveranstalters - auch wenn sie anteilmäßig knapp gehalten wird - von vornherein als disfunktional dar. Wohlgerne erhalten an dieser Stelle (anders nach § 23 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4) nicht nur kulturelle Einrichtungen Zugang. Vielmehr können z.B. auch Zielsetzungen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden, wobei die Grenze zum überschießend-einseitigen Eigenengagement bekanntlich schwer zu ziehen ist. Nach dem Niedersachsen-Urteil aber sind die Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger öffentlicher Gewalt "selbst ein Stück 'Staat'". In einem umfassend (auch über den Staat i.w.S.) informierenden, analytisch-kritisch verfahrenen und tendenzfreien örtlichen Massenmedium sind die Kommunen auf der Veranstalterseite fehl am Platze. Gerade ein binnenpluralistischer Rundfunk muß es mit der "Staatsfreiheit" sehr genau nehmen. Das jetzige Arrangement erscheint also verfassungsrechtlich bedenklich.

Etwas anders verhält es sich dann, wenn nachhaltige strukturelle Veränderungen in der eben (unter bb) angedeuteten Richtung stattfinden. In diesem Fall wäre die Mitgliedschaft in der Veranstaltergemeinschaft weniger auf eigene Publizitätsinteressen als vielmehr auf die Wahrung des allg. Programmauftrags zugeschnitten. Sie würde schwerpunktmäßig von Leitungs- auf Aufsichtsfunktionen umgestellt werden. Daraufhin würde für eine kommunale Repräsentanz Entsprechendes gelten wie z.B. für die staatliche Quote im WDR-Rundfunkrat.

Wieder anders würde sich die Lage im Fall einer kommunalen Beteiligung an der Betriebsgesellschaft darstellen. Die dort wahrzunehmenden mittelbar programmrelevanten Trägerfunktionen (unten d) vertragen ein Stück "Staat" evtl. besser. Das gilt allerdings nur dann, wenn zwischen den beiden Trägerorganisationen hinlängliche Distanz gewahrt wird. In letztere Richtung scheinen auch die differenzierenden Überlegungen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs (Entsch. vom 21.11.1986) zu gehen.

(2) Eine WDR-Beteiligung via Kooperationsmodell ist nicht mehr vorgesehen (oben I 3 c aa). In einem vorwiegend auf Selbstdarstellung und je eigenes Zu-Wort-Kommen angelegten lokalen Verbändespektrum angetroffen, würde sich der WDR in der Tat fremdartig ausnehmen. Auch im Fall einer klaren Umorientierung des Mitgliedergremiums auf allg. Garantie- und Aufsichtsfunktionen wäre der WDR als Mitveranstalter ungeeignet. Darin deuten sich modellmäßige Verlegenheiten und Ungereimtheiten an, wie sie ähnlich auch bei dem landesweiten Kooperationsmodell (oben I 3 b aa) zu gewärtigen sind (bei dem wohl die Typik der Handelsgesellschaft vorwalten soll).

(3) Noch nicht ganz zuendgedacht erscheint auch die jetzige Regelung der Pressebeteiligung. Interessierte "Zeitungsunternehmen ... in ihrer Gesamtheit" können - ähnlich wie die Kommunen - Beteiligungen in Höhe von zusammen höchstens 15 v.H. halten (§ 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 Satz 3). Damit sind nicht Verlegerverbände gemeint, sondern einzelne Zeitungen, Zeitungsgruppen o.ä. mit ihrem jeweiligen unternehmerischen Oeuvre. Hier wird ein zusätzlicher, äußerst weitläufiger Fragenkomplex angesprochen (dazu unten ^{deu} Vorerst sei vermerkt:

Der Entwurf sucht in § 22 Konzepte eines nonprofitablen Gruppen- und Bürgerrundfunks auch mit Konzepten eines Presserundfunks zu verbinden, wobei er es also auch mit pressespezifischen erwerbswirtschaftlichen Orientierungen zu tun bekommt. Auch dabei handelt es sich um ungleichartige, strukturell inkompatible Größen. Diese mögen noch am ehesten zueinander passen, wenn und soweit beiderseits an die Hereinnahme gewisser Momente einer pressetypischen positiven Tendenzfreiheit gedacht sein sollte. Letzteres ist jedoch nicht, auch nicht ansatzweise, der Fall. Auf dem Boden des hiesigen, streng binnenpluralistischen "Medium und Faktor"-Prinzips wäre dergleichen in der Tat widersinnig. Unter diesen Umständen aber ist nicht recht zu sehen, wie der Entwurf Kräfte und Gruppen nach § 22 Abs. 1 Satz 3 und einzelne Zeitungsunternehmen funktionell überhaupt unter einen Hut bringen will. Die Anordnung wirkt provisorisch und mißlich, sie bleibt latent disfunktional.

An diesem Befund kann sich auch nichts ändern, wenn das lokale Design in der vorhin erörterten Richtung weiterentwickelt, nämlich i.S. einer klareren Unterscheidung und funktionalen Zuordnung des gesellschaftlichen und des journalistischen Elements präzisiert wird. Vielmehr würde eine Beteiligung einzelner Presseunternehmen als Mitveranstalter unter solchen Bedingungen vollends systemwidrig erscheinen. Pressebeteiligung wäre dann nur auf redaktioneller Ebene (§ 22 Abs. 2) einigermaßen bruchlos vorstellbar. Das ist aber in § 22 Abs. 3 keineswegs gemeint.

Unter dem Gesichtspunkt von Systemgerechtigkeit und Modellkonsistenz empfiehlt es sich m.E., den jetzigen Ansatz aufzugeben. Stattdessen mag z.B. eine verbandsmäßige Repräsentation von Zeitungsinteressen in der Mitgliederversammlung eines als e.V. verfaßten Veranstalters angemessen sein.

d) Nun zur Betriebsgesellschaft und zu deren Verhältnis zur Veranstaltergemeinschaft. Daß es auch insoweit zahlreiche empfindliche Punkte und offene Fragen gibt, hatte sich schon an früherer Stelle (oben I 3 c cc, dd) gezeigt. Näherhin bietet sich folgendes Bild:

aa) Welcherlei Funktionen der Betriebsgesellschaft zugeordnet sind und wie diese mit denjenigen der Veranstaltergemeinschaft abgestimmt und verflochten werden sollen, wird in § 24 Abs. 1 nur in großen Zügen erkennbar. Etwas beredter ist die amtl. Begründung (S. 57 ff.). Kurz gesagt, geht es um die technischen und finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen und Ressourcen des Ganzen; dafür soll die zweite Trägerorganisation zuständig sein.

Der Entwurf wendet sich diesen Dingen - gesetzssystematisch nicht ganz glücklich - nur im Rahmen seiner Bestimmungen über Mindestinhalte der vorgesehenen vertraglichen Vereinbarung zu. Diese Vorschriften wirken zum Teil verschlüsselt und relativ weitmaschig, sie lassen manches Wichtige in der Schwebe. Wo sich der Gesetzgeber verschweigt, wird dann hernach der Kooperationsvertrag einspringen und die Lücken füllen müssen; er wird damit zur Plattform der Problemlösung und Interessenabgleichung im Detail. Ob er dem allerdings wirklich und in vollem Umfang gewachsen sein kann, steht dahin. Mit einer derartigen Verlagerung wichtiger Angelegenheiten von der gesetzlichen auf die - öffentlich-rechtlich zum Teil überformte - privatrechtlich-vertragliche Ebene kann die Privatautonomie nur zu leicht überlastet und überfordert werden. Die privatrechtliche Option des Entwurfs kann im Außenverhältnis der beiden Trägerorganisationen, wie übrigens auch in deren jeweiligen Innerem, u.U. zu Regelungsdefiziten oder Fehlregelungen führen, und zwar letztlich zulasten von Meinungsbildungs- und Rundfunkfreiheit.

Das betrifft namentlich die Modalitäten der Werbefinanzierung. Nach § 21 Abs. 3 gelten die werberechtlichen Regelungen des § 20 auch für lokale Programme. Dabei versteht der Entwurf Werbesendungen als Bestandteil des "Programms". Nach der amtl. Begründung (S. 55) sind dafür sogar auch die §§ 10 und 11 einschlägig. Letzteres ist ein kühner, aber im Prinzip beachtlicher Gedanke. Vgl. nur v. Sell, in: ARD-Jahrbuch 84, S. 88 ff. Dieser Ansatz müßte

nun wohl zur Folge haben, daß für die programmliche Seite der Wirtschaftswerbung nur die Veranstaltergemeinschaft zuständig sein kann. (Von einer derartigen "Werbehoheit" scheint in anderem Zusammenhang auch § 26 Abs. 1 auszugehen.) Die finanzwirtschaftliche Seite betreffend lassen sich dem Entwurf nur gewisse allg. Eckwerte entnehmen, überschlägig ausgedrückt: Die Veranstaltergemeinschaft darf nicht erwerbswirtschaftlich orientiert sein, wohl aber die Betriebsgesellschaft; letztere soll erstere finanzieren. Dabei dürfte in der Hauptsache an Werbeerlöse gedacht sein. Der Finanzier muß also irgendwie an die Einnahmen kommen - wie, bleibt im näheren gänzlich ungewiß.

Daß ein vorwiegend werbefinanziertes "Mäzenatentum" bei dem Zwei-Säulen-Modell ein sehr prekäres, konfliktträchtiges Thema darstellt, liegt auf der Hand. Ob sich überhaupt geeignete Betriebsgesellschaften bilden und ob das dualistische Modell seinen Gemeinwohlzweck (§ 23 Abs. 1 Satz 1) durchgängig wahren kann, dürfte entscheidend von der näheren Ausgestaltung des Werbewesens abhängen. Das Verhältnis der beiden Partner wird insoweit aber gesetzlich nicht weiter vorstrukturiert. Nicht einmal über notwendige Mindestinhalte des Kooperationsvertrags wird etwas gesagt. Hier muß m.E. der rundfunkrechtliche Gesetzesvorbehalt ins Auge gefaßt und ernstlich ins Spiel gebracht werden.

bb) Das Kernproblem des 6. Abschnitts liegt in der Abtrennung und Verlagerung wesentlicher, für den gewünschten nichtkommerziellen Lokalfunk elementarer Trägerfunktionen auf kommerzielle Betreiber. Der hiesige Modus einer Funktionentrennung und Funktionenverflechtung ist riskant und ganz ungewöhnlich. Neuland betritt der Entwurf auch dort, wo er seinen funktionellen Grundgedanken strukturell umzusetzen sucht. Die örtliche Rundfunkverfassung gerät recht labil.

Wie sich schon gezeigt hatte, gibt es hier gewisse Anklänge an die Typik dualer Rundfunksysteme. Denn es handelt sich um so etwas wie einen kooperativen, arbeitsteiligen inneren Dualismus innerhalb eines zweiteiligen Medienträgers, und zwar jetzt in vertikaler Richtung. Die programmliche Sphäre wird von der Sphäre von Technik/Wirtschaft/Finanzen abgehoben und gesondert institutionalisiert. Man errichtet gleichsam ein zweigeschossiges Gebäude. Dessen obere Etage wird materiell-öffentlich ausgestaltet, sie bleibt den besonderen kommunikativen Belangen des Lokalfunks vorbehalten. Sie wird z.B. für einen Idealverein reserviert, dessen "Idee" in dem "Medium und Faktor"-Prinzip besteht. Darunter befindet sich nun eine ganz anders bewohnte Etage: Dort sollen die kommerziellen Realien hingehören. Nichtsdestoweniger soll im programmlichen Resultat dem "Gemeinwohl" (§ 23 Abs. 1 Satz 1) gedient werden. Wie kann das zugehen?

Über eines ist sich der Entwurf im klaren: Die beiden Parteien sind nicht von gleicher Art, sie werden also auch nicht ohne weiteres am gleichen Strang ziehen. Dennoch sollen sie miteinander auskommen. Denn man kann die beiden Etagen voneinander nicht gänzlich abschotten. Ebensowenig kann man allerdings einen gänzlich freien Verkehr, den beliebigen Platzwechsel und Funktionentausch o.ä. erlauben. Unter diesen Umständen zeigt sich der Entwurf auf einen Mittelweg bedacht, er erstrebt einen Mittelwert von Distanz und Nähe und setzt dafür auch noch einige nähere Daten. Zu nennen ist hier die wechselseitige Vertretung der beiden Organisationen mit Sitz und Stimme im jeweils anderen Beschlußorgan (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 und Satz 3 Nr. 3). Das entscheidende personelle Bindeglied soll im übrigen wohl der Chefredakteur sein. Für dessen Einstellung und Entlassung wird - bei sonstiger alleiniger Personalgewalt der Veranstaltergemeinschaft in ihrem Bereich - ein Eini-gungszwang auf dem Boden beiderseitiger Vetopositionen begründet (§ 24 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1, mit Ausstrahlungswirkungen auf die Besetzung der Redaktion nach Nr. 2).

cc) Daß die Lage gleichwohl prekär bleibt, zeigt schon ein Blick auf die geplante Zusammensetzung der Betriebsgesellschaft. Hingewiesen sei einmal auf den hiesigen Ausschluß Kommunalen Träger (§ 24 Abs. 4; dazu oben c cc (1)), zum andern auf die Zulassung einer WDR-Beteiligung mit unter 25 v.H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile (§ 24 Abs. 3; dazu oben I 3 c aa). In beiden Punkten hat der Entwurf keine sonderlich glückliche Hand. Davon abgesehen, setzt er hier nun vor allem auf Pressebeteiligung (§ 24 Abs. 6).

Das zweigeschossige Modell hat seinen Clou wohl darin, daß die Pressequoten für die beiden Etagen unterschiedlich bemessen werden, wobei unten mehr Pressefreundlichkeit obwaltet als oben. Bei der Veranstaltergemeinschaft beschränkt der Entwurf Zeitungsunternehmen auf insgesamt 15 v.H. der Anteile (§ 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 Satz 3) - eine Regelung, die m.E. auch mit dieser niedrigen Quote fehlt; sie gefährdet im Programmbereich die Modellkonsistenz (oben c cc (3)). Bei der Betriebsgesellschaft will sich der Entwurf sehr viel großzügiger zeigen. Er bringt das allerdings nur in verschlüsselter Form zum Ausdruck: Die Gesellschaft muß i.d.R.

erwarten lassen, daß sie "den Belangen der im Verbreitungsgebiet (§ 27) erscheinenden Zeitungen mit Lokalausgaben angemessen Rechnung trägt" (§ 24 Abs. 6 Satz 1, mit den Ausnahmen nach den Sätzen 2 ff. sowie Abs. 7). Erst ein Blick in die amtl. Begründung (S. 57, 59) ergibt, daß damit ein "vorrangiger Zugang" der betreffenden Zeitungen konzidiert wird und daß diese auch eine "deutliche Mehrheit" der Kapital- und Stimmrechtsanteile erwerben können.

Die genannte Angemessenheitsklausel ist so weit gefaßt, daß im Gesetzestext selbst i.wes. offenbleibt, worin die Belange der Ortspresse im näheren bestehen und auf welche Weise ihnen Rechnung zu tragen wäre. Der zitierte Satz benennt insoweit noch das allg. Ziel der "Gewährleistung einer freien und vielfältigen Presse". Nachfolgend (§ 24 Abs. 6 Satz 2, dort im Rahmen einer Ausnahmebestimmung) finden sich weitere einschlägige Formeln: Das Gesetz spricht noch einmal, nunmehr auf den jeweiligen lokalen Zeitungsmarkt bezogen, die "Belange einer vielfältigen örtlichen Presse" an. Ferner wird dort aber auch ein intermediärer Bezug hergestellt, indem eine "Berücksichtigung einer möglichst großen örtlichen Medienvielfalt" verlangt wird. Darin klingen komplexe marktstrukturelle Verhältnisse und medienübergreifende ordnungspolitische Zielsetzungen an. Aus der Begründung (S. 57 f.) ergibt sich sodann: § 24 Abs. 6 soll die wirtschaftlichen Interessen der Lokalspresse berücksichtigen, und zwar auf Grund der gesetzgeberischen Annahme, die Einführung lokaler Rundfunkwerbung werde die Werbe-märkte der Zeitungen beeinflussen. Daraus erklärt sich also obige Option für eine vorrangige und ggf. umfängliche Pressebeteiligung.

Damit wird das auch sonst geläufige Motiv "Presseschutz durch Rundfunkteilhabe" aufgenommen. Es gelangt hier allerdings zu einer etwas anderen Bedeutung als üblich. Vielleicht läßt sich dabei ungefähr folgende Konzeption heraushören:

Der Entwurf hat im lokalen Bereich einerseits mehr oder minder enge und defiziente, zum Teil schon monopolisierte Zeitungsmärkte vor Augen, andererseits aber auch ähnlich geartete künftige Rundfunkmärkte. Er will nun Zeitungsvielfalt aufrechterhalten oder fördern, indem er der prognostizierten Abwanderung und Umschichtung von Teilen des Werbeaufkommens von der Presse auf den Rundfunk Rechnung trägt; dies in der Weise, daß er die Zeitungen mit ihren entsprechenden wirtschaftlichen Interessen auch beim Rundfunk zum Zuge kommen läßt. So soll weiterer publizistischer Konzentration bei der Ortspresse vorgebeugt werden. Die dazu gewählten Mittel sind freilich ihrerseits dazu angetan, intra- und nunmehr auch

intermediäre wirtschaftliche Konzentration zu ermöglichen und voranzutreiben. Zugleich indessen soll (neben Pressevielfalt) eine intermediäre "Medienvielfalt" gewahrt oder vergrößert werden, dies auch gegenüber gegenläufigen Teilhabeansprüchen der Presse. Um nun in Presse und Rundfunk einen neuen ökonomisch-publizistischen Konzentrationsschub abzuwenden, bedient sich der Entwurf einer besonderen List: Er sucht ökonomischen und publizistischen Wettbewerb zu entkoppeln und dadurch weitere publizistische Konzentration, wie sie gerade auch von einem lokalen Presserundfunk zu gewärtigen wäre, nach Möglichkeit abzuwenden. Konzentrations- und Verflechtungsprozesse werden mithin als wirtschaftliche Phänomene in Kauf genommen und begünstigt, die publizistischen Konsequenzen sollen aber unter Kontrolle gebracht und tunlichst hintangehalten werden. In diesem Zusammenhang kommt nun dem Zwei-Säulen-Modell eine spezifische Schlüsselstellung zu (vgl. Pätzold, Media Perspektiven 1986, S. 507 ff.).

In der amtl. Begründung werden diese Fragen unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel berührt, wobei auf das Vorrangproblem (chancengleicher Zugang vs. Presseprivilegien) abgestellt wird. Dort wird die Ansicht vertreten, ein privilegierter Zugang der lokalen Zeitungsunternehmen zur Veranstaltung lokalen Rundfunks (sc. zur Veranstaltergemeinschaft) sei unzulässig. Den vorrangigen Zugang der Lokalpresse zur Betriebsgesellschaft hält der Entwurf demgegenüber für zulässig (vgl. Begr., S. 57). Als verfassungsrechtlich statthaft erscheint den Autoren offenbar auch eine entsprechende Differenzierung bezüglich der Höhe der Anteile, im Hinblick auf etwaige Quotierungen und Höchstgrenzen einer Pressebeteiligung. So dürfte sich der Umstand erklären, daß der Entwurf den Zeitungen bei der Veranstaltergemeinschaft nur eine niedrige Quote einräumt, bei der Betriebsgesellschaft aber keinerlei Höchstgrenze setzt. Auch dabei wird entscheidend auf die Zweiteilung und innere Abständigkeit des hiesigen Medienträgers abgehoben.

Denn Vorrang- und Quotenfrage werden für die beiden Ebenen, je für sich gesehen, jeweils im gleichen Sinn beantwortet, wohingegen die Antworten für das Ganze auseinandergehen. Dem scheint die Meinung zugrunde zu liegen, publizistische Vorrechte und Machtballungen

müßten vermieden werden, und diesem Erfordernis sei durch die strengere Handhabung beim Veranstalter Genüge getan. Unter ökonomischen Aspekten (Werbefinanzierung) könne dann ein Zugangsprivileg eingeräumt und auf Quotierungen verzichtet werden, weil es sich dabei nur um den Betreiber handele. Bei ihm könne großzügiger verfahren werden, weil er keinen unmittelbaren Programmeinfluß habe. Dabei kommt es also wieder auf die Beurteilung der diesbezüglichen rechtlichen Regulative und institutionellen Barrieren an. Die differenzierende Lösung kann grundsätzlich in Betracht kommen, wenn das Zwei-Säulen-Modell die entsprechende innere Trennschärfe hat und den benötigten Distanzierungsgrad wirklich bewirkt.

dd) Freilich ist hier auch das Niedersachsen-Urteil zu beachten. Dazu sei auf Grund einer überschlägigen Prüfung in gebotener Kürze folgendes angemerkt:

Das Urteil hält obige Begründung eines Presseprivilegs in Zugangsfragen für prognostisch derzeit nicht stichhaltig und erklärt solche Vorrechte daraufhin für verfassungswidrig. Dabei stellt es auch und gerade auf die ökonomische Seite der Medienverflechtung ab, d.h. dieses Verdikt trifft auch einen auf die Betriebsgesellschaft beschränkten bevorrechtigten Zugang. In diesem Punkt muß der Entwurf nach dem Urteil geändert werden.

Nicht ganz so deutlich ist der Befund in puncto Anteilsbegrenzung. Das Urteil hält anscheinend eine Quotierung und Limitierung in Höhe von ca. 50 v.H. für verfassungsrechtlich geboten, jedenfalls im Hinblick auf marktbeherrschende Presseunternehmen und etwaige vorherrschende "multimediale Meinungsmacht". In diesem Fall setzt das Urteil allerdings bei der publizistischen Seite der Verflechtungsproblematik an, d.h. das würde jedenfalls die Veranstaltergemeinschaft betreffen (bei der aber in § 22 insoweit Vorsorge getroffen ist). Das Gericht kennt das n.-w. Entkoppelungskonzept noch nicht und nimmt keine diesbezüglichen Unterscheidungen vor. Man wird nun zu überlegen haben, ob die neue Karlsruher Direktive auch für die Pressebeteiligung an der Betriebsgesellschaft maßgeblich ist. Dafür kommt es ebenfalls wieder auf die Frage an, ob das Zwei-Säulen-Modell die publizistische Seite von der ökonomischen hinreichend distanziert.

Die Antwort hängt wesentlich von der näheren Ausgestaltung des Verhältnisses von Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft ab: Wieviel Distanz und wieviel Nähe kann es dort geben? Danach wird zu beurteilen sein, ob sich der mittelbare und unmittelbare Programmeinfluß der Lokalpresse auch beim hiesigen Modell in verfassungswidrigem Grad kumulieren und verdichten kann. Die indirekten Einflußmöglichkeiten sind alles in allem - auch angesichts des Regelungsniveaus des § 24 und des beachtlichen Stellenwerts der Privatautonomie - als recht erheblich zu veranschlagen. Unter diesen Umständen neige ich zu der Ansicht, daß das genannte Karlsruher Verdikt wiederum auch die Betriebsgesellschaft betrifft. Demnach ist der Entwurf auch in diesem Punkt so nicht zu halten.

Folglich müßte § 24 Abs. 6 in zweifacher Hinsicht geändert und so gefaßt werden, daß er ein Zugangsprivileg der örtlichen Zeitungen ausschließt und deren Beteiligung an der Betriebsgesellschaft auf maximal 50 v.H. begrenzt.

ee) Daraufhin wird man veranlaßt sein, nach möglichen dritten Anteilseignern Ausschau zu halten. Bei dieser Gelegenheit mag auch das Zwei-Säulen-Modell als solches noch einmal überprüft werden: Können überschießende, den Programmauftrag gefährdende Einflüsse von der Betriebsgesellschaft nicht auch dann ausgehen, wenn die dortige Pressebeteiligung verringert wird? Haben wir es nicht letztlich mit einer strukturellen, ohne größere Remedur nicht zu behobenden Anfälligkeit des Modells für Vermachtung und Kommerzialisierung zu tun? Und wie steht es im näheren mit dem Wahrscheinlichkeitsgrad?

Die Grundsatzdebatte kann im gegebenen Rahmen nicht erneut aufgenommen werden. Unterdessen kann es aber bei folgender allg. Einschätzung bleiben: Der Ansatz erscheint strukturpolitisch originell und beachtlich. Bei günstigem Verlauf könnte er einigen Innovationen den Weg bereiten. Im übrigen wird man dabei auch an die Möglichkeit späterer Korrekturen und Nachbesserungen zu denken haben. In verfassungsrechtlicher Hinsicht reicht das aus.

Bielefeld, den 24.11.1986

Stock

(Prof. Dr. Martin Stock)