

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/ 693

Der Entwurf des LRG NW im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986

- Stellungnahme zur Drucksache des Landtags
NW 10/1440 -

ARCHIV
des Landtags Nordrhein-Westfalen

LEIH Exemplar

I. Die wesentlichen Kriterien des Rundfunkverfassungsrechts gemäß dem Urteil des BVerfG zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984.

Das "Vierte Rundfunkurteil" des BVerfG vom 4. Nov. 1986 führt die bisher, zuletzt in BVerfGE 57, 295 und in E 59, 231 entwickelten Grundsätze weiter und präzisiert sie im Hinblick auf die neuen technologischen Gegebenheiten. Diese zwingen dazu, einerseits den grenzüberschreitenden internationalen, andererseits den regionalen und lokalen Bedingungen der Aktivität der Massenmedien erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Für den Landesgesetzgeber, der den verfassungsrechtlich gebotenen Ordnungsrahmen für privat-rechtlich organisierten Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) zu fixieren hat, sind die folgenden Leitgedanken des jüngsten Rundfunkurteils von besonderer Bedeutung:

1. Die duale Ordnung des Rundfunks, die Koexistenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und privater Rundfunkveranstalter wird (wie bisher schon) akzeptiert. Die 1981 (in BVerfGE 57, 195, 318) ausdrücklich offengelassene Doppelfrage a) nach der verfassungsrechtlichen Pflicht des Landesgesetzgebers, privaten Rundfunk zuzulassen und b) nach dem subjektiven Grundrecht, Rundfunkunternehmer sein zu können, wird jetzt weder ausdrücklich beantwortet noch ausdrücklich offengelassen. Es wird lediglich als Tatsache notiert, daß sich in der Mehrzahl der Bundesländer eine duale Ordnung herausbilde; es wird aber nicht gesagt, daß dies verfassungsrechtlich geboten sei. Wenn allerdings der Gesetzgeber privaten Rundfunk zulasse, dann sei es ihm

verfassungsrechtlich nicht geboten, dies nur unter Bedingungen zu tun, die die Realisierung privater Programmveranstaltungen in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen (CI 3, S. 40, /EuGRZ 587 11.).

2. Der zunehmend internationale Charakter der massenmedialen Technologien (Satellitenfunk und Heranführung ausländischer Programme über Kabel) muß bei den Anforderungen an gleichgewichtige Meinungsvielfalt und an die dementsprechenden Kontrollverfahren mit berücksichtigt werden (VI 1., 81/597).
3. Im System der dualen Ordnung kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Aufgabe der unerläßlichen "Grundversorgung" der Bevölkerung zu. Angesichts der zu beobachtenden Tendenz (vgl. F.K. Fromme in FAZ Nr. 267 vom 17.11.1986, S. 6), diesen Begriff im Sinne einer bloßen Mindestversorgung auszulegen, um auf diese Weise die weitere technische und programmliche Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu beschneiden, besteht Anlaß zu betonen, daß das Gericht diesen Begriff an keiner Stelle in irgend einer Weise mit dem Hinweis auf eine Aufgaben- oder Mittelrestriktion verbunden hat. Es hat im Gegenteil (S. 41, EuGRZ 587) die Notwendigkeit betont, zur Gewährleistung der Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen dauerhaft zu sichern. Auch der in anderem Zusammenhang gegebene Hinweis des Gerichts auf die notwendige Länder-Kooperation bei der Regelung der Satellitennutzung (vgl. unten zu 8.) spricht in Verbindung mit den bereits bestehenden ARD- bzw. ZDF-Vereinbarungen zur Satellitennutzung deutlich für die Annahme, daß das Gericht die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht von der Nutzung neuer technischer Möglichkeiten ausgeschlossen wissen wollte. Beachtung verdient der Sinnzusammenhang, in welchem die "Grundversorgung" der zu erwartenden Privatfunkversorgung

gegenübergestellt wird: Die minderstrengen Anforderungen an die gleichgewichtige Vielfalt bei der letzteren können hingenommen und gerechtfertigt werden, weil und solange durch die "klassische" Grundversorgung

- a) die quantitative (: Einbezug aller Haushalte),
- b) die demokratische (: das Gericht zitiert BVerfGE 35, 202, 222) und
- c) die kulturelle Verantwortung des Rundfunks ausreichend wahrgenommen wird. Der "Grund" in der "Grundversorgung" ist das feste Fundament für die inhaltliche Vielfaltssicherung, (s. S. 41).

4. Die "gleichgewichtige Vielfalt" der Meinungen, die im Gesamtprogramm zum Ausdruck kommen soll, ist nicht ein exakt meßbarer Wert, der entweder gegeben ist oder nicht, woran dann rechtliche Folgen geknüpft werden können. Vielmehr handelt es sich um einen nur näherungsweise erreichbaren Zielwert. Rechtliche Regelungen zu seiner möglichst hohen Verwirklichung haben deshalb den Status von Optimierungsstrategien. Schon wegen der zunehmenden Europäisierung des Rundfunkmarktes im Zusammenhang mit dem Einsatz direktstrahlender Satelliten sind die einzelnen Bundesländer nur noch unvollkommen in der Lage, gleichgewichtige Vielfalt durch landesterritorial begrenzte Regelungen zu sichern. Bei dieser Sachlage und unter Berücksichtigung der durch die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten erzielten Gleichgewichtigkeit (in deren Gesamtprogramm) könne es hingenommen werden, daß an die Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen gestellt werden wie im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, die Anforderungen an die Privaten so hoch zu schrauben, daß sie praktisch zu einer Verhinderung des privaten Rundfunks führen müssen. Die in diesem auftretenden Ungleichgewichtigkeiten könnten zwar durch die Gesamtprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht kompensiert werden, per saldo läßt das Gericht aber

doch eine Art Kompensation zu, indem es die Anforderungen an die Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk etwas abmildert, (C I 3).

5. Nach wie vor ist jedoch der Gesetzgeber verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, die geeignet und bestimmt sind, "ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern" (S. 42/587). Und nach wie vor umfaßt der danach für die Kontrollen maßgebliche Grundstandard alle wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, insbesondere "die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenigen von Minderheiten - im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen". Die Möglichkeit eines "Offenen Kanals" wird vom Gericht allerdings nicht ausdrücklich erwähnt.

6. In diesem Zusammenhang betont das Gericht vor allem die Notwendigkeit, das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht zu verhindern, sei es, daß einzelne Veranstalter, sei es, daß einzelne Programme einen übermächtigen, einseitigen Einfluß zu gewinnen drohen. Das Gericht prüft ausführlich (III.1./2., S. 55 ff./591) die beiden Grundmöglichkeiten der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht: a) im Bereich des Rundfunks allein - so, wenn einem Veranstalter die Veranstaltung mehrerer Programme (Voll- und/oder Spartenprogramme) ermöglicht wird; b) im Bereich von Presse und Rundfunk - so, wenn durch die Zulassung von Presseunternehmen zum Privatrundfunk die Gefahr "multimedialer Meinungsmacht" (S. 59/592) entsteht. Besonders wird die Notwendigkeit betont, der Gefahr von "Doppelmonopolen" im regionalen und lokalen Bereich entgegenzuwirken, zumal hier eine Monopolstellung von Presseunternehmen bereits vielfach zu beobachten sei. Andererseits darf Zeitungsverlegern der Zugang zum privaten Rundfunk nicht gänzlich verwehrt sein; dies verstieße gegen den Grundsatz chancengleichen Zugangs. Ein Grundsatz

Zu Katalogfrage 1):

Für lokale oder regionale Verbreitung
sollten grundsätzlich die gleichen
Vielfaltsanforderungen wie für landes-
weite Rundfunkveranstaltungen (S. 42/587
S. 58).
Anbieter von Meinungsmacht nicht als Verkäufer
des Medien u. d. Ans: dies kann
122 E-LRG mit Primärrechts-
überprüfung (S. 42/587 S. 58)

Zu Katalogfrage 4):

(Kann ein freies Zugang der Ver-
sammlungsmittel gegeben
(I 23 66, S. 37 d. H. / E 427 596)
Wiederholung der Vorlesung:
nur im geschützten Bereich.

der "publizistischen Gewaltenteilung", der Presse und Rundfunk strikt gegeneinander abschottete, wird als Verfassungssatz ausdrücklich abgelehnt. Andererseits kann freilich auch von einem privilegierten Zugang der Zeitungsverleger zum privaten Rundfunk keine Rede sein.

- 7. Angeregt durch die Verfassungsfragen gegenüber dem NLRG nimmt der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks - des öffentlichrechtlichen wie des privaten - in der Argumentation des Gerichts breiten Raum ein, (C.V.1., 2., S. 66 ff./594-96). Dieser Grundsatz muß sich auf Zulassungsverfahren und auf die Zusammensetzung der Kontrollinstanz auswirken. Wird überhaupt eine staatliche Behörde direkt in das Erlaubnisverfahren eingeschaltet - wird also der Staat nicht auf bloße Rechtsaufsicht beschränkt -, so muß der Gesetzgeber streng dafür Sorge tragen, daß keine Eingriffe der Exekutive in die Programmfreiheit möglich werden. Insbesondere dürfen der Erlaubnisbehörde keine Handlungs- oder Wertungsspielräume eröffnet werden, die sich als Einflüsse auf die Programminhalte (und sei es auch nur im Wege der "Selbstzensur" der potentiellen Veranstalter) auswirken können.

Vom Grundsatz der Staatsfreiheit gedeckt, wenn nicht gar gefordert, sind aber auch Regelungen, welche den Kreis der Zulassungsberechtigten begrenzen. Daß der Staat selbst hier auszuschließen ist, versteht sich, aber auch natürliche oder juristische Personen, die in einer besonderen Nähe-Beziehung zum Staat stehen, können vom Zugang zum privaten Rundfunk ausgeschlossen werden. Das Gericht hat dies bejaht für

- a) die Angehörigen des öffentlichen Dienstes,
- b) die Gemeinden, die selbst ein Stück Staat sind,
- c) die politischen Parteien und die von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen,

- d) für sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, sofern ihnen nicht (wie den Kirchen etc.) selbst Rechte gegenüber dem Staat zukommen und die frei von Staatseinfluß sind. (75f.)

Welchen anderen öffentlich-rechtlichen juristischen Personen außer Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften die Gegen Ausnahme von der Ausnahme des Ausschlusses vom Zugang zugute kommen könnte oder u.U. sogar müßte, hat das Gericht offengelassen und "einer Prüfung im konkreten Einzelfall vorbehalten" (a.a.O.). In diese Kategorie fällt, wie leicht zu ersehen ist, auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst, also die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beteiligung z.B. des WDR Köln an privatrechtlichen Veranstaltergemeinschaften. Bemerkenswert ist immerhin, daß das Gericht unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit diese "staatsfreien" juristischen Personen des öffentlichen Rechts deutlich den Gemeinden gegenüberstellt und eine Gleichbehandlung beider Kategorien ablehnt.

8. Schließlich hat sich das Gericht im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Weiterverbreitung von Programmen sehr deutlich zur Notwendigkeit der Koordination von landesrechtlichen Regelungen und damit zur Kooperation der Bundesländer geäußert. Es unterscheidet zwei Stufen, auf denen die Pflicht zur Länderkooperation ausgelöst werden kann: Diese kann sich "aus der Eigenart der Aufgabe" ergeben, wie dies bei der Verfügung über die Ausstrahlung von in allen Ländern direkt empfangbaren Satellitenprogrammen der Fall sei. Offenbar soll sich hier aus der notwendig gemeinsamen "Betroffenheit" durch diese Sendungen die unmittelbare Kooperationspflicht ergeben. Auf einer zweiten Stufe ergibt sich diese Pflicht aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens, der auch die Länder untereinander zu wechselseitiger Abstimmung, Rücksichtnahme und Kooperation verpflichtet. Dieser Grundsatz wird z.B.

wirksam bei der Verbreitung herangeführter Programme durch Kabelanlagen, weil ein einzelnes Bundesland auf die Veranstalter ausländischer und nicht im eigenen Land veranstalteter Programme nicht wirksam genug Einfluß nehmen kann, um die gleichgewichtige Vielfalt in jedem Fall durchzusetzen. Den hier entstehenden Gefahren kann aber ausreichend begegnet werden, wenn die Bundesländer bezüglich der an Veranstalter zu stellenden Anforderungen von einigermaßen gleichwertigen Kriterien ausgehen. Zu diesen gehört z.B. die Verpflichtung der Programm-Macher zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und zu einem Mindestmaß an Fairneß auch bei Programmen, die im Übrigen nicht am Maßstab des Binnenpluralismus orientiert sind.

II. Die Beurteilung der Einzelvorschriften des E-LRG NW im Lichte der Kriterien des Bundesverfassungsgerichts.

Die Prüfung folgt der Legalordnung. Sie beschränkt sich auf verfassungsrechtliche Gesichtspunkte und konzentriert sich auf diejenigen Vorschriften, die besonderen Anlaß zur Kritik gegeben haben oder geben könnten.

1. Zu §§ 4, 5, Der Kreis der zulassungsfähigen Personen:

Vgl. dazu insbesondere oben I.7..

- a) (zu § 4 I): Gegen die in § 4 Abs. 1 normierten persönlichen Zulassungsvoraussetzungen ist dem Inhalte nach verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Bedenken könnten sich gegen § 4 Abs. 1 S. 3 unter dem Gesichtspunkt ausreichender verfahrensmäßiger Bestimmtheit ergeben: Das Gesetz gibt keinen Anhaltspunkt, wie der dort geforderte Nachweis der Erfüllung der Bedingungen durch den Zulassungsbewerber erbracht werden kann; es normiert auch nicht näher, wann der

*Zu Katalogfrage 6)
Landeskompetenz für Kontrollmaßnahmen
Ergebnisse wegen Art. 74 Nr. 16 GG
(BVerfG) aber keine Befugnis. LRG soll nicht
auf Grundrechtsverletzung, sondern Ver-
hältnisse zu anderen Ländern.*

Nachweis als erbracht anzusehen ist. Zieht man die Ausführungen des BVerfG zum Verbot des "verdeckten Presseprivilegs" (das in § 6 I Nr. 3 NLRG gesehen wurde) (C.V.2 b/bb) heran, so ist die nordrhein-westfälische Regelung materiell unbedenklich und würde eventuell verfassungskonform restriktiv - eingeschränkt auf deutliche Fälle des Ungenügens - auszulegen sein.

- b) (zu § 4 II): Der Ausschluß juristischer Personen des öffentlichen Rechts von der Zulassungsmöglichkeit trifft auch Gemeinden und Gemeindeverbände (S. Nr. 1 des Abs. 2). Dies ist durch den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks gerechtfertigt und vom BVerfG ausdrücklich anerkannt worden. Zur Frage, ob es dennoch zulässig sein kann, daß Gemeinden an Veranstaltergemeinschaften für lokalen Rundfunk teilnehmen können - vgl. § 22 Abs. 3 Nr. 3 - vgl. unten 4.b).

Der zulässige Ausschluß politischer Parteien beruht auf den gleichen Erwägungen. Während das NLRG alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes (mit Ausnahme der ehrenamtlich Tätigen) von der Zulassung ausschließt, begrenzt der nw. Entwurf (Abs. 2 Nr. 2) den Ausschluß auf die gesetzlichen Vertreter und die in leitender Stellung beschäftigten Angestellten oder Beamten. Unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit ist dies eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Einschränkung der Ausnahmen.

- c) (zu § 5 II): Grundsätzlich sollen sich nach dem Entwurf auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit bis zu einem Drittel der Kapital- und Stimmrechtsanteile an einer Veranstaltergemeinschaft beteiligen dürfen. Dies soll nicht gelten für den lokalen Rundfunk: § 22 Abs. 3 Nr. 3 in Verb. m. § 21 Abs. 1 und 3, sowie § 4 Abs. 2

Nr. 1 (juristische Person des öffentlichen Rechts; die Freistellung in § 5 Abs. 2 gilt wegen § 21 Abs. 3 für lokale Programme nicht). Etwas Besonderes gilt für den WDR, der nach § 21 Abs. 2 die Sendetätigkeit im Stadtgebiet Dortmund weiterführen darf.

Zunächst ist zu fragen, ob generell die Beteiligung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten an privaten Anbietergemeinschaften verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt. Erste Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Beteiligung ist, daß sie in den gesetzlich zu umschreibenden Aufgabenkreis der jeweiligen Anstalt fällt. Als juristische Person des öffentlichen Rechts kann eine Rundfunkanstalt nicht beliebig, sondern nur in dem gesetzlichen Rahmen tätig werden. Darüber hinaus muß aber auch die einzelne Tätigkeit in einem sachlich zu rechtfertigenden Zusammenhang mit dem Zweck der Anstalt stehen. Eine Rundfunkanstalt darf nicht eine Pferdezucht betreiben, nur, weil diese Tiere in einem Western oder einem Heimatfilm eine Rolle spielen sollen. Innerhalb dieser Schranken gibt es keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Privatfunk-Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Kartellrechtliche Fragen bleiben hier außer Betracht. Ebenso wenig wie es einen Verfassungssatz gibt, der "publizistische Gewaltenteilung" zwischen Presse und Rundfunk vorschreibt, gibt es ein verfassungsrechtliches Verbot rechtlicher Verbindungen zwischen öffentlichrechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern. Entscheidend ist nur, daß die materiellen verfassungsrechtlichen Prinzipien der Rundfunkfreiheit gewahrt werden, daß also die Vielfaltssicherung greift und keine vorherrschende Meinungsmacht entsteht.

Was speziell den WDR Köln angeht, so findet dieser eine gesetzliche Ermächtigung zur Beteiligung an anderen, auch privatrechtlichen Rundfunkunternehmen

in § 3 Abs. 8 und 9, sowie § 47 WDR-Gesetz vom 19. März 1985. Eine anteilmäßige Begrenzung der Beteiligung schreibt das Gesetz nicht vor. Wenn man Bedenken tragen könnte, dem WDR eine beherrschende Beteiligung an einer privaten Veranstaltergemeinschaft zu gestatten, weil dies zur Umgehung seines gesetzlichen Auftrages oder zur Verschleierung des Umfangs seiner Tätigkeit führen könnte,* so kommen solche Bedenken doch jedenfalls bei einer maximalen Drittel-Beteiligung nicht zum Zuge. Im übrigen ist der WDR bei allen Beteiligungen an die Programmgrundsätze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gebunden, welche sicherstellen, daß auf diesem Wege keine Freizeichnung von rundfunkverfassungsrechtlichen Essentialien stattfinden kann.

*) Vgl. hierzu ARD-Gebühren
Rundfunkauftrag nach dem
4DR-Gesetz, 1986, S. 38f.

↳ sofern die Beteiligung entsprechend
Votabilität und.

2. Zu § 6: Vorrangregelung bei der Zulassung.

§ 6 Abs. 2 stellt Vorzugsregeln für die Zulassung für den Fall der Knappheit von Kanälen oder Frequenzen auf. Der leitende Gesichtspunkt für die Rangfolge der Kriterien ist dabei offensichtlich die Gewährleistung größtmöglicher inhaltlicher Meinungsvielfalt und gegenständlicher Vielfalt der Sendungen. Das rechtfertigt die Bevorzugung von Vollprogrammen gegenüber Spartenprogrammen, aber auch die Rücksichtnahme auf die Verschiedenartigkeit der Zusammensetzung einer Veranstaltergemeinschaft. Praktisch wird sich dies als eine Beschränkung der Vertragsfreiheit potentieller Rundfunkunternehmer bei der Suche nach geeigneten Mitgesellschaftern auswirken. Dies ist jedoch im Interesse eines möglichst vielfältigen öffentlichen Informations- und Meinungsbildungsprozesses hinzunehmen. Man kann auch nicht sagen, daß hierdurch die Veranstaltung privater Programme in so hohem Maße erschwert oder gar praktisch unmöglich gemacht würde, daß die Regelung deshalb mit der grund-

sätzlichen Zulassung privaten Rundfunks in Widerspruch geriete - vgl. BVerfG C II 2. d).

3. Zu § 11, Programmgrundsätze

Der Entwurf LRG-NW schreibt den Binnenpluralismus zwar nicht als organisatorisches, wohl aber als programmstrukturelles Prinzip vor. Seine organisatorische Ergänzung und Gewährleistung soll es in der Tätigkeit der veranstalterexternen, binnenplural organisierten Landesanstalt für Rundfunk (§§ 44 ff., LfR) finden. Ein solches Modell der Kombination von einzel(voll)programminterner Meinungspluralität mit programm- und veranstalterexterner Kontroll-Pluralität entspricht grundsätzlich den Anforderungen, die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 4 LV-NW an die Veranstaltung privater Rundfunksendungen stellen.

Das Ausmaß der inhaltlichen Anforderungen an Toleranz, Achtung der Grundrechte anderer und Angebotsvielfalt entspricht im wesentlichen demjenigen, welches in §§ 4 und 5 des WDR-Gesetzes für die öffentlich-rechtliche Anstalt des Landes normiert ist. Diese Vorschriften werden im wesentlichen wortgleich übernommen. Für den WDR ist jedoch dessen Gesamtprogramm die Bezugsgröße z.B. für das Vielfaltsgebot, aber auch für die positiven Förderungsgebote des § 5 Abs. 3 WDR-G. § 11 Abs. 2 des Entwurfs nennt als Bezugsgröße der entsprechenden Soll- und Mußvorschriften "die Rundfunkprogramme". Der Wortlaut dieser Bestimmungen muß teleologisch einschränkend ausgelegt werden. Es kann z.B. nicht von jedem Spartenprogramm - z.B. für Sport oder Unterhaltungsmusik - erwartet werden, daß es "zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnt", auch zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau werden zahlreiche Sendungen von der Natur der Sache her kaum etwas beitragen können; bei

Fenster- und Spartenprogrammen kann diese Forderung auch für "Programme" ganz oder fast ganz unerfüllbar bleiben.

Das BVerfG hat zwar im Niedersachsen-Urteil vom 4.11.1986 zum Ausdruck gebracht, daß eine binnenpluralistische Organisation der Privatveranstalter in höherem Maße geeignet sei, gleichgewichtige Meinungsvielfalt zu gewährleisten als das nach dem NLRG und auch nach dem nw. LRG-Entwurf vorgesehene Modell einer materiellrechtlichen Verpflichtung zu inhaltlicher Pluralität in Verbindung mit einer veranstalterexternen Kontrolle. Es hat aber dieses letztgenannte Modell ausdrücklich als verfassungsmäßig gebilligt. (C. II. 2.d., S. 54 f., / 590 re. u.) *H. U. kann jedoch nur durch die Organisation erfolgen, z.B. durch Bildung eines Programmbeirats (Urt. 1.58, EwR 911 r.u.)*

4. Zu §§ 21 ff., Zulassung lokalen Rundfunks

a) § 22, Zulassungsgrundsätze:

Die Beschränkung der Zulassungsmöglichkeit auf Veranstaltergemeinschaften mag nur auf den ersten Blick verfassungsrechtliche Bedenken erregen, wenn man von der - verfassungsrechtlich ja bisher nicht gesicherten Figur eines subjektiven Unternehmergrundrechts der Rundfunkveranstaltung aus denkt. Genauere Prüfung zeigt jedoch, daß diese Organisationsform im Interesse der Rundfunkfreiheit gerade im lokalen Bereich zur Bekämpfung der Entstehung von vorherrschender Meinungsmacht gerechtfertigt ist. Das BVerfG hat auf die Gefahr der Bildung von "Doppelmonopolen" publizistischer Macht gerade auf lokaler Ebene nachdrücklich hingewiesen (s.o. I.6.)

Andererseits sollen und dürfen lokal einflußreiche Zeitungsverleger nach dem Grundsatz chancengleichen Zugangs auch nicht gänzlich von der Beteiligung am lokalen Privatfunk ausgeschlossen werden. Ein bevorzugter Zugang der Zeitungsverleger ist aller-

n.o. 1.5

dings - lokal wie landesweit - verfassungsrechtlich unzulässig und vom BVerfG auch ausdrücklich untersagt worden (vgl. C V. 2.b) bb), S. 77/596 re.).

Die binnenpluralistische Organisation als solche, § 22 Abs. 1, ist danach ebenso wenig zu beanstanden wie die Anteilsbegrenzung auf 15. v.H., (§ 22 Abs. 3 Nr. 4). Die Verpflichtung auf den Pluralismus läßt nach der getroffenen Regelung auch durchaus Raum, lokalen Eigenarten oder auch einem besonderen kulturellen Kolorit der Veranstaltergemeinschaft innerhalb gewisser Grenzen Rechnung zu tragen: § 22 Abs. 1 fordert organisatorisch nicht, daß alle irgendwie im Verbreitungsgebiet vorkommenden Gruppen und Kräfte repräsentiert sein müssen. Eine politisch-weltanschaulich-gesellschaftliche Pluralität von substanziellem Gewicht reicht aus. Und da § 21 Abs. 3 das Gebot des § 11 Abs. 3 ausdrücklich nicht mit in Bezug nimmt, wird für lokalen Rundfunk auch programmlich nicht der maximale, totale Pluralismus gefordert. Dies entspricht zum einen den Realitäten: ein lokaler Großstadt-Rundfunk wird nicht gezwungen, die Interessen des agrarischen Umlandes besonders zu pflegen; zum anderen entspricht es im Hinblick auf mögliche Kontrollen der "Grundstandard"-Lehre des BVerfG, vgl. dazu O.I. 4. und 5.

b) § 22 Abs. 3, Nr. 3 Gemeindebeteiligung:

Die Vorschrift sieht die mögliche Beteiligung "kommunaler Träger" am lokalen Rundfunk im Gegensatz zum landesweiten Rundfunk (§ 4 II, s.o. II.1.b)) vor. Dies erscheint im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsfreiheit als verfassungsrechtlich bedenklich. Die Gemeinden sind als Träger hoheitlicher öffentlicher Gewalt "selbst ein Stück Staat", wie das BVerfG ausdrücklich bestätigt hat (C.V. 2a), S. 76,/596 li.). In gleichem Sinne

äußert sich die jüngste Rechtsprechung des BayVerfGH zu Art. 111 a BV, was im Hinblick auf die manchmal betonte "Sonderstellung" der bayerischen Gemeinden in der Verfassung - vgl. Art. 11 Abs. 2 BV - besondere Beachtung verdient. Auch die anteilmäßige Beschränkung der Gemeindebeteiligung ändert an der verfassungswidrigen Einflußmöglichkeit nichts.

Zu Katalog-Frage 7):

Jede Beteiligung der "Presse" an
und hier auch die Gemeinden,
besitzt eine Vorzensur, die für
Fall der Pluralität der Presse, wenn
das Handeln nicht wahllos auf-
tritt.

c) Zu § 24, Betriebsgesellschaft:

Der Entwurf geht von einer dualistischen Konstruktion des lokalen Rundfunks aus: die publizistische "Macht" soll bei der binnenplural organisierten Veranstaltergemeinschaft liegen, das technisch-finanzielle Vermögen bei der Betriebsgesellschaft, die vor allem auch den Belangen der örtlichen Presse Rechnung zu tragen hat, § 24, Abs. 6. Die beiden Elemente dieser Konstruktion sind mehrfach miteinander verzahnt, vor allem durch die Chefredakteurs- und Redakteursklauseln sowie durch die wechselseitige Entsendung eines antrags- und stimmberechtigten Vertreters, § 24 Abs. 1. Über die Zweckmäßigkeit und Praktikabilität der ganzen Doppelkonstruktion, die recht umständlich und kompliziert wirkt und Anlaß zu zahlreichen Friktionen geben könnte, ist hier unter verfassungsrechtlichem Aspekt nicht zu befinden. Fraglich kann nur sein, ob durch die vorgesehenen Verzahnungen die angestrebte Pluralität, Gemeinnützigkeit und Gemeinwohlverpflichtung der Veranstaltergemeinschaft nicht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise ausgehöhlt, gefährdet oder gar zunichte gemacht werden. Im Klartext: Kann ein lokaler Presse-Zar über den möglichen beherrschenden Einfluß in der Betriebsgesellschaft und weiter über die Vetoposition bei der Chefredakteursbestellung, mittelbar über die Einflußnahme auf die Redakteursbestellungen, und schließlich über die Rechte seines Vertrauensmannes in der Veranstaltergemeinschaft seine finanziellen und ideellen Interessen

Zu Katalog-Frage 2)

Zu Katalog-Frage 3)

nicht schließlich doch einseitig so stark zur Geltung bringen, daß der gesetzlich gewollte und verfassungsrechtlich gesollte innere Pluralismus des lokalen Rundfunkprogramms ernsthaft in Frage gestellt wird? Besonders ist zu fragen, ob der Einfluß eines beherrschenden Gesellschafters in der Betriebsgesellschaft auf Auswahl und Bestellung des Chefredakteurs hier verfassungsrechtliche Bedenken auslösen muß. ~~Im Ergebnis kann man beide Fragen vernachlässigen. Es ist nämlich~~ zu berücksichtigen,

[Hierbei ist

zu Katalogfrage 2):

Solange die "Medienkommission" zwischen Vorstand und Aufsichtsrat besteht, ist die Wahl des Chefredakteurs Sache des Aufsichtsrats, nicht der Vorstandes. Die Wahl des Chefredakteurs ist Sache des Aufsichtsrats, nicht der Vorstandes.

1. daß in der Veranstaltergemeinschaft eine Stimmrechtsbegrenzung auf 15 v. H. wirksam wird, § 22 Abs. 2 Nr. 4, und 2. daß die Entscheidung über den Chefredakteursposten einer 2/3-Mehrheit bedarf, § 25 E-LRG NW. ⊗

5. Zu § 31 ff., Weiterverbreitung in Kabelanlagen

Zu Katalogfragen 3) und 5):

⊗: Demnach ist zu bedenklich, daß ein beherrschendes Gesellschafters in der Veranstaltergemeinschaft durch Ausnutzung seines Votums für die Wahl des Chefredakteurs die Wahl des Chefredakteurs elektronisch kann. Hieran knüpft sich die Frage der personalpolitischen Rechte. Deshalb sollte der Aufsichtsrat mit der Wahl des Chefredakteurs beauftragt werden. a) in der Aufsichtsratswahl b) in der Wahl des Chefredakteurs.

Die Weiterverbreitungsgrundsätze des § 32 enthalten in Abs. 2 das Vielfaltsgebot. Außerdem ist das Rangfolgegebot des § 35 zu beachten. Dadurch ist gesichert, daß auch über Kabelanlagen in jedem Fall die "gleichgewichtige Vielfalt" der "Grundversorgung" der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt des Landes empfangbar ist.

Nach § 33 tritt für Weiterverbreitung in Kabelanlagen eine bloße Anzeigepflicht an die Stelle der förmlichen Zulassung. Dies ist nach der Rechtsprechung des BVerfG unter bestimmten Voraussetzungen unbedenklich (C.V. I.2a), S. 82/598). Der Landesgesetzgeber hat jedoch auch bei herangeführten und in Kabelanlagen weiterverbreiteten Programmen darauf zu achten, daß die anerkannten journalistischen Grundsätze beachtet werden. § 32 bringt diese in seinen Formulierungen größtenteils zum Ausdruck. Es fehlt jedoch die Verpflichtung zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information, wie sie vom BVerfG gefordert und in § 11 Abs. 4 des Entwurfs

für die Veranstaltung von Programmen auch normiert wird. § 32 wäre in diesem Sinne zu ergänzen.

6. Zu §§ 44 ff., Landesanstalt für Rundfunk NW:

Insbesondere die Vorschriften über die Zusammensetzung der Rundfunkkommission, § 48, geben keine Anhaltspunkte für einen Verfassungsverstoß. Dies gilt auch für Abs. 3 Nr. 6: Zwar dürfen die Gemeinden oder andere kommunale Träger nicht als Anbieter auftreten, das schließt jedoch nicht aus, daß ein Mitglied unter 21 Mitgliedern der Kommission von den kommunalen Dachverbänden entsandt wird. Auch die begrenzte Anzahl landtagsgewählter Vertreter, unter denen auch vier "Parlamentarier" sein dürfen, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit. Die Vorschrift des § 52 Abs. 4 Satz 3 läßt überdies erkennen, daß der Gesetzgeber diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz sorgfältige Beachtung geschenkt hat.

28. November 1986 - IV A 5.000 -

Anlage zum Schreiben vom 01. Dezember 1986

1. Ist es erforderlich oder jedenfalls gerechtfertigt, im lokalen Bereich den binnenpluralen Programmauftrag auch durch eine binnenplurale Organisation abzusichern, weil eine zureichende Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im lokalen Bereich nicht vorhanden ist? *Ja, auch erforderlich*
2. Ist das "Zwei-Säulen-Modell" im Sinne von Art. 5 GG geeignet, lokale Meinungsvielfalt und publizistischen Wettbewerb vor Ort zu fördern? Kann das Gesetz für die Veranstaltergemeinschaft die Rechtsform als eingetragener Verein festlegen und Mindestanforderungen für die innere Struktur des Vereins formulieren?
3. Der Kapitaleinsatz in der Betriebsgesellschaft soll nicht zu Programmeinfluß in der Veranstaltergemeinschaft führen. Sind Vielfalt und Unabhängigkeit des Programms durch plurale Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft und Redakteurstatut ausreichend gesichert? Kann die innere Struktur der Veranstaltergemeinschaft und das Zusammenspiel mit der Betriebsgesellschaft optimiert werden?
4. Ist ein Zugangsprivileg für lokale Zeitungen im Verbreitungsgebiet zulässig oder ist ein chancengleicher Zugang für alle erforderlich? Sind und ggf. in welcher Form Schutzvorschriften für die lokale Presse erforderlich?
5. Unter Berücksichtigung des unmittelbaren und mittelbaren Einflusses der Betriebsgesellschaft: Ist zum Ausschluß lokaler multimedialer Meinungsmacht eine Quotierung für Tageszeitungen mit marktbeherrschender Stellung im Verbreitungsgebiet sowie eine Obergrenze für Tageszeitungen insgesamt erforderlich oder im Sinne von Art. 5 jedenfalls gerechtfertigt und ggf. in welcher Höhe geboten?

2. S. 7

6. Welche kartellrechtlichen Bestimmungen sind in das Gesetz aufzunehmen?

2. S. 14

7. Zur Beteiligung der Kommunen: Wenn die Veranstaltergemeinschaft als Verein organisiert werden muß, wäre eine Beteiligung unter 15 % durch vom Rat benannte Mitglieder zulässig? Bestehen Bedenken gegen eine Beteiligung der Kommunen an der Betriebsgesellschaft bis zu 25 %?

2. S. 15