

Professor Dr. Walter Schmitt Glaeser

Bayreuth, 5. Dezember 1986

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Rundfunkgesetzes
für das Land Nordrhein-Westfalen vor dem
Hauptausschuß des Landtags Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/694

Vorbemerkung:

Die Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf einige wesentliche Fragen von verfassungsrechtlicher Relevanz. Wegen der kurzen Bearbeitungszeit konnten die Probleme nur skizziert werden. Die Gliederung trägt der Tatsache Rechnung, daß es sich um einen mündlichen Vortrag handelt. Sie folgt dem Aufbau des Gesetzes.

A. Zulassung von landesweiten Rundfunkprogrammen (§§ 3 bis 20)

I. "Innere Rundfunkfreiheit" (§ 6 Abs. 2 Satz 3)

Gem. § 6 Abs. 2 Satz 3 wird im Rahmen der Meinungsvielfalt als Auswahlkriterium miteinbezogen, in welchem Umfang der Antragsteller seinen redaktionellen Mitarbeitern im Rahmen der publizistischen Grundsätze Einfluß auf die Programmgestaltung einräumt ("innere Rundfunkfreiheit" als Bonus).

Bei dem zu erwartenden harten Konkurrenzkampf wird jeder Antragsteller versuchen, die Partizipationsmöglichkeiten seiner Mitarbeiter maximal anzulegen, um seine Chance auf vorrangige Zulassung zu verbessern. Dies dürfte auch das Ziel der Bestimmung sein. Redlicher wäre es gewesen, dieses Ziel für jedermann erkennbar zu machen (Transparenz staatlicher Hoheitsakte als Demokratiegebot!) bzw. die entsprechende Mitwirkung zwingend vorzuschreiben (wie dies in § 22 Abs. 2 für Veranstaltergemeinschaften geschehen ist). Eine Interpretation kann jedenfalls nur davon ausgehen, daß die Bestimmung tatsächlich "innere Rundfunkfreiheit" anordnet. Daran muß sie gemessen werden.

Es ist nicht erforderlich, die Problematik der "inneren Rundfunkfreiheit" in ihrer ganzen Breite grundsätzlich aufzubereiten. Hinsichtlich der "inneren Pressefreiheit" dürfte jedenfalls unbestreitbar sein, daß es sich, weil Grundrechte

keine unmittelbare Drittwirkung besitzen, um eine Frage des Individualarbeitsrechts handelt, der Gegenstand also in diesem Rahmen geregelt und entschieden werden muß. Die Pressefreiheit des Mitarbeiters (gegenüber dem Staat) kann im Bereich des Arbeitsverhältnisses allerdings mittelbare Wirkung entfalten mit der Folge einer entsprechenden "Kompetenz"-Verteilung, die dem Verleger die Richtlinienbefugnis zuweist, in deren Rahmen der Mitarbeiter je nach Funktion eigene Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume besitzt (vgl. etwa Herzog, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 Abs. I, II, RdNrn. 172 ff., 211 f.; v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Art. 5, RdNr. 37 jew. m. w. N.).

Beim privaten Rundfunk kann nichts anderes gelten. Damit stellt sich schon als erstes die Frage, ob die "innere Rundfunkfreiheit" als Gegenstand des Individualarbeitsrechts überhaupt in einem Landes-Rundfunkgesetz geregelt werden kann. Das eigentlich Bedenkliche an der Bestimmung liegt aber in der Koppelung der vorrangigen Zulassung mit der "inneren Rundfunkfreiheit". Sie zwingt den Veranstalter zu einer maximalen Ausgestaltung der Mitarbeiterpartizipation und damit zu einem Verzicht^{mit} seiner Richtlinienkompetenz. Weil die Richtlinienkompetenz des Veranstalters durch die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt ist, führt die Koppelung zu einem erzwungenen Grundrechtsverzicht. Es mag hier dahinstehen, ob ein Verzicht auf Grundrechte überhaupt zulässig ist. Verfassungsrechtlich kann er jedenfalls nur dann akzeptiert werden, wenn er freiwillig erfolgt (vgl. etwa v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Vorbem. 62 f.; Art. 13, RdNr. 15 m. z. N.). Das ist hier nicht der Fall. § 6 Abs. 2 Satz 3 verstößt daher gegen Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG und ist verfassungswidrig.

Des weiteren widerspricht § 6 Abs. 2 Satz 3 den Bestimmungen über die Zulassung von Veranstaltern, insbesondere dem § 4. Die nach § 6 Abs. 2 Satz 3 (mittelbar) erzwungene möglichst weitgehende Partizipation der Mitarbeiter zielt auf maximalen Einfluß auf und damit Selbständigkeit bei der Programmgestaltung, ohne daß diese Mitarbeiter dem gesetzlichen Zulassungs-

verfahren und einer Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen unterworfen werden. Die zentrale Bedeutung der Programmacher gerade für die gebotene Meinungsvielfalt ist spätestens seit der "Rundfunk-Mitarbeiter-Entscheidung" des BVerfG aus dem Jahre 1982 (E 59, 231/258 ff.) unbestritten. Formell können sie deswegen freilich allein noch nicht als "Rundfunkveranstalter" qualifiziert werden. In dem Moment aber, in dem sie in einem nennenswerten Ausmaß an der Richtlinienkompetenz teilhaben und damit tatsächlich Veranstalterfunktionen mit übernehmen, müssen sie (materiell) auch wie Veranstalter behandelt und den für diesen geltenden Vorschriften unterworfen werden. Programmverantwortung und Programmkompetenz müssen sich im wesentlichen decken. Anders kann Rundfunkfreiheit nicht gesichert werden. § 6 Abs. 2 Satz 3 verstößt damit auch gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

II. Programmauftrag, Programmgrundsätze (§§ 10, 11)

In den Bestimmungen der §§ 10 und 11 werden Anforderungen gestellt, die nach Ansicht des BVerfG (4. Fernseh-Urteil; C, I, 3) allenfalls der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllen kann. Die "positive Ordnung" des Entwurfs ist von einer erdrückenden Dichte.

1. Fraglich erscheint schon die Vorschrift des § 10 Satz 1, wonach der private Rundfunk "Sache der Allgemeinheit" ist und eine "öffentliche Aufgabe" wahrnimmt.

Was die Wahrnehmung einer "öffentlichen Aufgabe" konkret bedeuten soll, ist unklar, zumal für ein privatwirtschaftliches Unternehmen. Das BVerfG hat - soweit ersichtlich - auch in keiner seiner Rundfunk-Entscheidungen eine derartige Aufgabenzuordnung vorgenommen.

Von "Sache der Allgemeinheit" spricht das BVerfG lediglich im 2. Fernseh-Urteil (E 31, 314/327). Beachtenswert ist dabei, daß sich diese Qualifizierung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bezieht und darüber hinaus in späteren Entscheidungen nicht wiederholt wird, auch nicht im 4.

Fernseh-Urteil (vgl. C, I, 1). Tatsächlich handelt es sich eher um eine Floskel ohne konkrete Aussagekraft.

2. § 10 Satz 2 verlangt umfassende Information. Dieser Grundsatz wird weiter differenziert:

- Verpflichtung zum Dienst an Bildung, Beratung und Unterhaltung, § 10 Satz 2;
- Verpflichtung für die Vollprogramme, das öffentliche Geschehen in Nordrhein-Westfalen darzustellen, § 10 Satz 3;
- Verpflichtung für die Vollprogramme, in der Berichterstattung angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen von allgemeiner Bedeutung vorzunehmen, § 11 Abs. 3 Satz 3; daß es sich dabei um eine Soll-Bestimmung handelt, ist nicht bedeutsam, weil auch derartige Regelungen bindende Kraft besitzen (nach allgemeiner Meinung: "muß" in der Regel).

Gegen das Gebot umfassender Information kann grundsätzlich nichts eingewendet werden; es gilt auch für den privaten Rundfunk (BVerfGE 57, 295/326). Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet aber die weitere Differenzierung. Im 4. Fernseh-Urteil hat das BVerfG ausgesprochen, daß die privaten Programmanbieter der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Ausmaße gerecht zu werden vermögen, "weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind. Diese können nur dann ergiebig fließen, wenn die privaten Programme hinreichend hohe Einschaltquoten erzielen. Die Anbieter stehen deshalb vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit, möglichst massenattraktive, unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen erfolgreiche Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten. Sendungen, die nur für eine geringere Zahl von Teilnehmern von Interesse sind und die oft - wie namentlich anspruchsvolle kulturelle Sendungen - einen hohen Kostenaufwand erfordern, werden in der Regel zurücktreten, wenn nicht gänzlich fehlen, obwohl erst mit ihnen die ganze Breite umfassender Information zu erreichen ist..."

(C, I, 2, a). Die spezifischen Aufträge in § 10 Satz 2, 3 und § 11 Abs. 3 Satz 3 lassen sich daher mit dem Wesen des privaten Rundfunks nicht in Einklang bringen.

Das systemimmanente Defizit an umfassender Information führt nach Auffassung des 4. Fernseh-Urteils aber nicht zur Verfassungswidrigkeit des privaten Rundfunks. Es ist vielmehr bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als "konkreter Lebenssachverhalt" (C, I, 2) zu berücksichtigen und "kann nicht bedeuten, daß es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich geboten wäre, privaten Rundfunk nur noch unter Voraussetzungen zuzulassen, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden. Dem stünde die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betonte Entscheidung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit privaten Rundfunks entgegen, der bei der der Auslegung ebenso Gewicht zukommt wie den dargestellten Entwicklungen" (C, I, 3).

Die Zulässigkeit privaten Rundfunks muß also Wirklichkeit gewinnen. Es läßt sich von einem Gebot faktischer Zulässigkeit privaten Rundfunks sprechen. Mit anderen Worten: Was im System des verfassungsrechtlich zulässigen privaten Rundfunks angelegt ist, kann verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. Ein Gesetz, das mehr verlangt, als der private Rundfunk erbringen kann, verstößt gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und ist verfassungswidrig. § 10 Satz 2 und 3, § 11 Abs. 3 Satz 3 Entwurf können daher nicht aufrechterhalten werden.

3. § 11 Abs. 2 Satz 3 enthält darüber hinaus inhaltliche Anordnungen zu einer ganz bestimmten Freiheitsbetätigung (des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG).

Die Vorschrift ist in Verbindung mit § 10 Satz 1 zu sehen ("Sache der Allgemeinheit"; "öffentliche Aufgabe"), mit der versucht wird, privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf eine Ebene zu stellen.

Tatsächlich werden derartige Programm-"Verordnungen" für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch als prinzipiell

zulässig erachtet. Starck (v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Art. 5 Abs. 1, 2, RdNr. 85) begründet dies damit, daß "ein die Verfassungsordnung nicht stützender Rundfunk vom rundfunkgebührenpflichtigen Teilnehmer nicht durch 'Kaufenthaltung' vom Markt verdrängt werden kann"; dies erfordere entsprechende "kompensatorisch" eingesetzte inhaltliche Programmvorgaben. Konsequenterweise kommt Starck daher auch bei privaten Veranstaltern zu einem anderen Ergebnis: "Die einzelnen Rundfunkveranstalter bei einem außenpluralistischen Modell sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 'zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet'. Diese Formel deckt nicht alle inhaltlichen Programmnormen, denen ein binnenpluralistisch organisierter Rundfunk unterworfen werden kann. Im Zustand außenpluralistischen Rundfunks darf der Staat nicht die Stärkung und Förderung bestimmter Rechtsgüter verlangen. Die hier erlaubten staatlichen Programmvorgaben dürfen keinen Einfluß auf die Auswahl und den Inhalt der Nachrichten und Meinungen haben, müssen sich vielmehr im Rahmen dessen bewegen, was der Presse an Sorgfalts- und Wahrheitspflichten auferlegt werden darf" (aaO., RdNr. 91). Darüber hinaus erscheint mir entscheidend, daß individuelle Freiheitsrechte, und auch Rundfunkfreiheit ist ein individuelles Recht, sich grundsätzlich jeder inhaltlichen Ausfüllung und Bestimmung entziehen. Der einzelne ist zwar an die **Verfassung** (gleichsam "negativ") gebunden, es kann ihm aber nicht die Pflicht auferlegt werden, die Verfassung (aktiv) zu verwirklichen und für sie ("positiv") einzutreten. Eine solche Pflicht kann nicht einmal im Hinblick auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung dekretiert werden. Davon gibt es zwar Ausnahmen, z. B. für Beamte. Es läßt sich auch rechtfertigen, dem Rundfunk als einer wichtigen Institution der öffentlichen Meinungsbildung im Hinblick auf die unabdingbaren Grundwerte unserer Verfassung Achtungs- und Förderungspflichten aufzuerlegen. Der private Rundfunk aber ist seiner Grundrichtung nach

ein Tendenzfunk, und man kann ihn daher nicht zu der Förderung auch solcher Verfassungswerte verpflichten, deren Änderung (nach Art. 79 Abs. 1, 2 GG) möglich und für deren Änderung daher auch jedermann streiten kann. Eine Verpflichtung zur Verteidigung "demokratischer Freiheit" läßt sich dementsprechend ebenso wenig verordnen wie z. B. die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Dies widerspricht der Freiheitskonzeption des Grundgesetzes.

Daraus folgt zugleich, daß kein Verfassungsgut existiert, das die durch § 11 Abs. 2 Satz 3 verursachte Einschränkung der Eigentums- und Unternehmerfreiheit rechtfertigen kann. Die Bestimmung verstößt daher (auch) gegen Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG.

Nur nebenbei sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, daß unter der Perspektive des Art. 12 Abs. 1 GG auch § 11 Abs. 5 insgesamt unhaltbar ist. Es läßt sich kein Verfassungsrechtsgut erkennen, das die Einschränkung der Unternehmerfreiheit (v. Münch, aaO., Art. 12, RdNr. 18) in dieser Weise rechtfertigen könnte. Gleichen Bedenken begegnet § 17, insbes. Abs. 4.

4. Die Verpflichtung zur gleichgewichtigen Meinungsvielfalt in § 11 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 1, 2 ist grundsätzlich verfassungsgeboden.

Die Verpflichtungen werden jedoch jedem Rundfunkprogramm bzw. jedem Vollprogramm auferlegt. Dies widerspricht der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach bei einem außenpluralistischen Modell dem einzelnen Veranstalter keine Ausgewogenheit obliegt (E 57, 295/326). Hier ist vielmehr auf die Gesamtheit der Programme abzuheben, wobei nach dem 4. Fernseh-Urteil (C, I, 2, b, 3) wegen des Gebots faktischer Zulässigkeit privaten Rundfunks (siehe oben A, II, 2) zugleich hingenommen werden muß, daß die Ausgewogenheit beim privaten Rundfunk "in erhöhtem Maße gewissen unvermeidlichen Schwankungen, möglicherweise auch

Störungen, unterliegen" und im Gesamtprogramm "eine volle Gleichgewichtigkeit" nicht immer erreichbar ist.

Allerdings muß die Verpflichtung gleichgewichtiger Vielfalt für jedes einzelne private Rundfunk(voll)Programm vorgeschrieben werden, solange die Ausgewogenheit in Verbindung mit den anderen Programmen nicht gewährleistet ist. Die betreffenden Bestimmungen beschränken sich jedoch nicht auf diesen Fall. Sie sind daher verfassungswidrig.

B. Lokaler Rundfunk (§§ 21 - 26)

I. Das "Zwei-Säulen-Modell"

Vorweg sei bemerkt, daß dieses Modell auch beim landesweiten Rundfunk möglich ist (§ 5 Abs. 1, 2). Die folgenden Ausführungen gelten insofern daher auch für solche Rundfunkprogramme.

Die Form der Rundfunkorganisation ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (BVerfGE 57, 295/321). Seiner Phantasie steht ein weiter, freilich nicht grenzenloser Spielraum offen. Daher wird man auch das "Mischmodell", das der Entwurf vorsieht (§§ 21 ff.), dem Grundsatz nach als rundfunkrechtliches Strukturmodell verfassungsrechtlich nicht beanstanden können.

Der besondere Wert des Organisationskonzepts und seiner konsequenten Ausgestaltung liegt m. E. im rechtspolitischen Bereich: Es sollte zur zukünftigen Organisationsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden, denn es ist auf eine geradezu ideale Weise geeignet, strukturelle Grundlage für die Entfaltung der besonderen Eigenart und für die Erfüllung der "klassischen Aufgaben" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sein, wie sie das BVerfG im 4. Fernseh-Urteil beschreibt (C, I, 3). Dabei wäre es empfehlenswert, noch einen Schritt weiterzugehen und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ganz vom Ballast der Werbefinanzierung zu befreien, liegt in dieser Art der Finanzierung doch - wiederum nach Ansicht des 4. Fernseh-Urteils (C, I, 2, a) - die Gefahr einer Minimierung anspruchsvoller kultureller Sendungen. Der

"Betriebsgesellschaft" obläge (dann nur) die Verwaltung der Gebühren und der Einnahmen aus Randnutzungen.

Bedauerlicherweise ist das "Zwei-Säulen-Modell" aber nicht für den WDR geschaffen worden, sondern soll für den privaten Rundfunk in Nordrhein-Westfalen gelten. Und hierfür paßt er - salopp formuliert - wie die "Faust aufs Auge".

Die "Verbindung" von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft unter hartleibiger Scheidung der Funktionen ist für privaten Rundfunk in unerträglichem Maße systemwidrig (dazu allgemein Peter Lerche, Presse und privater Rundfunk, 1984, insbes. S. 14 ff.). Privater Rundfunk ist ein wirtschaftliches Unternehmen, dessen "Produkte" Rundfunkprogramme sind. Betrieb und Programmgestaltung sind für wirtschaftliche Unternehmen eine notwendige Einheit; werden diese Vorgänge voneinander getrennt, dann mag das Ergebnis alles mögliche sein, nur kein privater Rundfunk.

Das ist offenbar auch Auffassung des BVerfG im 4. Fernseh-Urteil (C, II, 2 d). Im Zusammenhang mit der Frage einer binnenpluralistischen Organisation für private Veranstalter wird zunächst ganz allgemein und erneut (vgl. E 57, 295/325) bestätigt, daß gegen eine solche Organisationsstruktur verfassungsrechtlich nichts einzuwenden sei. Sodann aber heißt es: "...aber der maßgebliche Einfluß läge in diesem Fall nicht bei dem Unternehmer, sondern bei den gesellschaftlichen Kräften, die in dem binnenpluralistischen Gremium repräsentiert sind. Damit wäre diese Form der Veranstaltung von Rundfunksendungen um das Grundelement privatautonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um ihre eigentliche Substanz gebracht. Es ginge aber nicht an, privaten Rundfunk nur unter Voraussetzungen zu ermöglichen, die eine Veranstaltung privater Programme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden."

Diese Passage muß so verstanden werden, daß eine binnenpluralistische Gestaltung der Organisation privaten Rundfunks gegen das Gebot seiner faktischen Zulässigkeit verstößt und damit verfassungswidrig ist. Nun kann aber kein Zweifel daran bestehen, daß binnenpluralistische Organisationsformen denk-

bar sind, in denen einem Rundfunkunternehmer noch ein Minimum an Gestaltungsmöglichkeiten zugebilligt wird, z. B. dadurch, daß ihm allein oder doch vorrangig die Personalhoheit zusteht. Nicht einmal das aber ist beim "Zwei-Säulen-Modell" vorgesehen. Die Veranstaltergemeinschaft wird lediglich bei der Einstellung und Entlassung des Chefredakteurs an die Zustimmung der Betriebsgesellschaft gebunden (§ 24 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1). Im Hinblick auf die Rundfunksendungen hat der private Unternehmer daher keinerlei privatautonome Gestaltung. Die Verfassungswidrigkeit ist augenscheinlich.

Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß "eine zureichende Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im lokalen Bereich nicht vorhanden ist" (s. Frage 1 der SPD-Fraktion). Es ist nämlich schon tatsächlich unrichtig, daß die Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten den lokalen Bereich nicht erreichen würde. Neben dem inhaltlich umfassenden Programmangebot gehört es nach dem 4. Fernseh-Urteil (C I 3) vielmehr gerade zum Wesen der Grundversorgung, daß nahezu die gesamte Bevölkerung und damit natürlich auch der lokale Bereich von den Programmangeboten (der öffentlich-rechtlichen Anstalten) erreicht wird. Außerdem haben Binnenpluralismus (als Strukturform) und Versorgungsgrad (als "technische" Frage: Reichweite des Programms) jedenfalls unmittelbar nichts miteinander zu tun.

II. Die Kommunen als Mitglieder der Veranstaltergemeinschaft

Gem. § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 dürfen sich (auch) Kommunen an Veranstaltergemeinschaften beteiligen. Diese den Kommunen damit ermöglichte Mitwirkung an der Programmgestaltung verstößt gegen das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks und ist daher verfassungswidrig. Als Träger öffentlicher Gewalt ist die Gemeinde selbst ein Stück "Staat" (vgl. 4. Fernseh-Urteil, C, II, 2, a; BayVerfG v. 21. 11. 1986, V, B, 4, b, bb).

Nicht gerechtfertigt ist dagegen der Ausschluß kommunaler Träger von der Beteiligung an Betriebsgesellschaften, wie es § 24 Abs. 4 verfügt (s. Frage 7 der SPD-Fraktion); denn Be-

triebsgesellschaften sollen nach dem Entwurf keinen Einfluß auf die Programmgestaltung ausüben dürfen. Die Situation ist vergleichbar mit der kommunalen Beteiligung an "Kabelgesellschaften" gem. Art. 22 Abs. 3 Nr. 1 BayMEG (dazu BayVerfGH v. 21. 11. 1986, V, B, 4, b, dd).

III. "Innere Rundfunkfreiheit" (§ 22 Abs. 2)

Im Gegensatz zu § 6 Abs. 2 Satz 3 ist § 22 Abs. 2 eine "direkte" Partizipationsanordnung, wobei allerdings offen bleibt, welchen Umfang die "Mitbestimmung" annehmen soll bzw. muß. Weil der durch eine Veranstaltergemeinschaft geführte Rundfunk ein "Integrationsfunk" ist, muß hier grundsätzlich das Gleiche gelten wie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Eine echte Mitbestimmung bei der Programmgestaltung ist nach ganz überwiegender Meinung für diesen Rundfunk ausgeschlossen (Lerche, in: Bullinger/Kübler, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 53 ff.; v. Münch, aaO., Art. 5, RdNr. 37, jew. m. w. N.). Insbesondere verstößt § 22 Abs. 2 auch gegen die Bestimmungen über die Zulassung von Veranstaltergemeinschaften (§ 22 Abs. 1, 3; § 21 Abs. 3). Programmgestaltungskompetenz und Programmverantwortlichkeit dürfen nicht auseinanderfallen. Auffällig ist, daß der Entwurf offenbar wie selbstverständlich davon ausgeht, daß bei den Journalisten - in konträrem Gegensatz zu den Unternehmern - Rundfunkfreiheit stets bestens aufgehoben sei. Das ist eine erstaunlich weltfremde Vorstellung.

IV. Programmgrundsätze (§ 23)

Für § 23 gelten grundsätzlich die gleichen Bedenken wie gegen §§ 10, 11 (siehe oben A., II.). Allerdings ist zu beachten, daß es sich bei den durch Veranstaltergemeinschaften geführten Rundfunk um einen "Integrationsfunk" handelt, so daß die Verpflichtung zur gleichgewichtigen Vielfalt für jedes Rundfunkprogramm nicht beanstandet werden kann.

V. Beteiligung des WDR (§ 24 Abs. 3)

Gem. § 24 Abs. 3 darf sich der WDR (mit weniger als 25 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile) an Betriebsgesellschaften

beteiligen. Dem WDR wird damit die Möglichkeit der Beteiligung an einem rein wirtschaftlichen Unternehmen eingeräumt. Dies betrifft die Grundsatzfrage der "Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten" (vgl. die gleichnamige Schrift von Volker Emmerich und Udo Steiner, 1986). Sie kann hier nicht erörtert werden. § 24 Abs. 3 ließe sich auch nur in Zusammenhang mit dem Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" v. 22. März 1985 in der gebotenen Gründlichkeit analysieren.

C. Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen

Schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen die Weiterverbreitungsgrundsätze.

1. Das gilt vor allem für § 32 Abs. 1 Satz 4, wonach kein weiterverbreitetes Rundfunkprogramm einseitig nur einzelne Meinungsrichtungen berücksichtigen oder einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen darf.

Diese Bestimmung hat (i. V. m. § 34 Abs. 1 Satz 1 b) zur Folge, daß nur solche herangeführten Programme in nordrhein-westfälische Kabelanlagen eingespeist werden können, die eine binnenpluralistische Organisationsstruktur aufweisen oder auf andere Weise "in sich" ausgewogen sind. Keine Verbreitung erfahren dagegen Tendenzprogramme. Betroffen werden davon die ausländischen (insbesondere europäischen) Rundfunkprogramme, die häufig Tendenzprogramme sind. Gleiches gilt in der **Regel** für inländische Rundfunkprogramme, die in anderen Bundesländern im Rahmen außenpluralistischer Gestaltungsformen veranstaltet werden.

Was die ausländischen Programme betrifft, so stellt das BVerfG im 4. Fernseh-Urteil (C, VI, 2, c, cc) fest, es erscheine sachlich vertretbar, diese nicht dem Gebot der gleichgewichtigen Vielfalt zu unterwerfen, weil sie "in aller Regel nicht speziell für die Bundesrepublik bestimmt sind und die Meinungsbildung demgemäß nicht im gleichen Maße beeinflussen wie inländische Programme, dies um so weniger, als sie überwiegend nicht in deutscher Sprache verbreitet werden. Auch könnte von ausländi-

schen Veranstaltern kaum verlangt werden, daß in ihren Programmen die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen der Bundesrepublik angemessen zu Wort kommen...". Hinsichtlich der inländischen Programme ist unbestritten, daß bei einem außenpluralistischen Modell den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit obliegt (BVerfGE 57, 295/326). Tendenzprogramme sind also in diesem Rahmen verfassungsgemäß; erforderlich ist lediglich, daß die Ausgewogenheit in Verbindung mit anderen Programmen gewährleistet wird.

Der unbedingte Ausschluß einer Weiterverbreitung von Tendenzprogrammen widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot der faktischen Zulässigkeit privaten Rundfunks (siehe oben A. II. 2.) und ist daher wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungswidrig.

Speziell zur Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen führt das BVerfG im 4. Fernseh-Urteil (C, VI, 1) aus: "Im Rahmen des Angebots von Rundfunkprogrammen in der Bundesrepublik kommt den in den Kabelnetzen der Länder verbreiteten Programme erhebliche Bedeutung zu. Dies gilt im besonderen für herangeführte, also nicht mit durchschnittlichem Antennenaufwand auch direkt empfangbare Fernsehprogramme; unter diesen überwiegt nicht nur die Zahl außerhalb des jeweiligen Bundeslandes, sondern auch die Zahl im europäischen Ausland veranstalteter privater Programme, so daß insoweit Anfänge des ... europäischen Rundfunkmarktes sichtbar werden... Wenn damit die Entwicklung der "Neuen Medien zu grenzüberschreitendem Rundfunk führt, kann das bei der rechtlichen Regelung der Verbreitung solcher Programme nicht unberücksichtigt bleiben. Veranstalter oder auch Produzenten überregionaler Programme können sich nur schwer nach einem ganzen Bündel unterschiedlicher landesrechtlicher Normierungen richten... Ein funktionierendes System der Verbreitung hängt vielmehr von einer Koordination der landesgesetzlichen Regelungen und damit von einer Kooperation der Länder ab."

Das BVerfG zielt mit seinen Ausführungen in erster Linie auf unterschiedliche landesgesetzliche Regelungen, die eine Verbreitung von Rundfunkprogrammen erschweren oder unmöglich machen. Seine Feststellungen müssen erst recht Beachtung finden, wenn ein Landesgesetz die Weiterverbreitung bestimmter (privater)

Programme überhaupt ausschließt, obgleich diese Programme in anderen Bundesländern (oder im Ausland) zulässig veranstaltet werden. Das Gebot der faktischen Zulässigkeit privaten Rundfunks erscheint hier in der spezifischen Ausformung eines Gebots des "funktionierenden Systems" der Weiterverbreitung.

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 32 Abs. 1 Satz 4 erscheint nicht möglich, auch nicht aus der Perspektive des § 32 Abs. 2. § 32 Abs. 1 Satz 4 ist zu eindeutig formuliert; sein Verhältnis zu § 32 Abs. 2, der ebenfalls das Erfordernis der gleichgewichtigen Vielfalt regelt, dabei aber auf die "Gesamtheit" der inländischen Programme abstellt, läßt sich nicht bestimmen.

2. Zu beanstanden ist außerdem, daß die §§ 31 ff. bzw. § 32 die zur Sicherung der Rundfunkfreiheit erforderlichen gesetzlichen Vorkehrungen nur unvollständig regeln. Es fehlt an einer Verpflichtung zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information sowie an einer hinreichenden Sicherung des Rechts auf Gegendarstellung bei ausländischen, in Nordrhein-Westfalen verbreiteten Sendungen. Die Bestimmungen verstoßen daher gegen § 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. gegen Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (allgemeines Persönlichkeitsrecht) und sind verfassungswidrig.

Zur Begründung kann auf das 4. Fernseh-Urteil des BVerfG (C, VI, 2, c) verwiesen werden.