

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM

ABTEILUNG FÜR RECHTSWISSENSCHAFT
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
PROF. DR. ROLF GRAWERT

4630 BOCHUM 1
UNIVERSITÄTSSTRASSE 150
GEBÄUDE GC 8/147
POSTFACH 102148
TEL.: (0234) 700 2809
TELEX: 0825860
DEN

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/ 698

Rechtsgutachtliche Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 23. Oktober 1986
"Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW)"

- LT-Drs. 10/1440 -

für die Anhörung von Sachverständigen in der öffentlichen Sitzung des
Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 8. Dezember 1986

I. Grundzüge und Hauptprobleme der Rundfunkordnung

Der Entwurf eines Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
(LRG NW) soll

- die gesetzlichen Voraussetzungen für die Veranstaltung privaten
Rundfunks schaffen,
- ein "dualistisches" bzw. "duales" Rundfunksystem normativ be-
gründen,
- die Rechtsstellung des WDR ebenso wie die des ZDF unangetastet
lassen.

Das Rundfunkgesetz ist als komplementäres Gesetzgebungswerk zum
WDR-Gesetz in der Neufassung vom 19. März 1985 (GVBl. S. 237) sowie
zum ZDF-Staatsvertrag vom 6. Juni 1961 (NW GVBl. S. 269) konzipiert
und mit dem Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit
Breitbandkabel (Kabelversuchsgesetz NW - KabVersG NW) vom 20. Dezem-
ber 1983 (GVBl. S. 640) verknüpft. Zusammen mit diesen Gesetzen wird
das Rundfunkgesetz die "duale Ordnung des Rundfunks" normieren. Es
hat sich in diesem Zusammenhang zu bewähren.

Die konzipierte Rundfunkordnung in Nordrhein-Westfalen wird demgemäß durch

- eine weitreichende Bestands- und Entwicklungsgarantie zugunsten des WDR sowie dessen allseitige Kooperationskompetenzen,
 - § 3 Abs. 3 bis 10, § 47 WDR-Gesetz; §§ 4, 5, 10 KabVersG NW i.V.m. § 21 Abs. 2 LRG NW; § 5 Abs. 2 Satz 2, § 21 Abs. 1, § 22 Abs. 3 Satz 2, § 24 Abs. 3, § 61 Abs. 1 Nr. 1 LRG NW;
- die öffentlich-rechtlich gebundene Rechtsstellung Privater mit relativem Vorrang von Veranstaltergemeinschaften,
- eine Gemengelage von Anstalts- und Privatrundfunk, von Selbstverwaltung und Privatautonomie, von öffentlich-rechtlicher Haushaltsgebarung und Erwerbswirtschaft,
- ein Gefüge von Binnen- und Außenpluralismus, Programmdirektiven und -kontrollen

gekennzeichnet sein. Der Beitrag des Rundfunkgesetzes zu dieser skizzierten Rundfunkordnung besteht in der Zulassung und Disziplinierung Privater im Grundrechtssinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sowie des Art. 4 Abs. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Der Gesetzentwurf gibt ungeachtet seiner rechtstechnischen Durchführung im einzelnen die Frage nach seiner Verfassungsmäßigkeit hauptsächlich im Hinblick auf

- die sogenannten Kommunalen Träger,
- die Kompetenz des WDR zur Beteiligung am privaten Rundfunk,
- die Unterscheidung von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft beim lokalen Rundfunk,
- die Stellung der Presse-, namentlich der Zeitungsunternehmen,
- Art und Umfang der Vorsteuerung und Kontrolle des Programms sowie
- die Bestimmtheit und Justiziabilität seiner Rechtsbegriffe und -regelungen

zur Untersuchung auf.

Die Frage der Zwecktauglichkeit des Entwurfs bleibt der Rundfunkpolitik des Landesgesetzgebers vorbehalten. Er ist in der Wahl der Zwecke allerdings nicht frei, sondern verfassungsrechtlich, insbesondere durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gebunden: Die Freiheit der Meinungsbildung ist sein oberstes Ziel; eine Abschreckung Privater darf im Rahmen der dualen Ordnung nicht stattfinden;

vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urt. vom 4. 11. 1986 - 1 BvF 1/84 -, EuGRZ 1986, S. 577 ff., nachstehend zitiert nach dem amtlichen Umdruck - LT NW Information 10/194 - als "Umdruck", hier S. 40: Die "Entscheidung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit privaten Rundfunks" steht der Auffassung entgegen, "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";

das Persönlichkeitsrecht des Individuums und der Freiheitsstatus der Presse sind als grundrechtliche Schutzgüter vorgegeben. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die tatsächliche "Sondersituation" des Rundfunks für eine absehbare Zeit festgehalten, Prognosen über einerseits zu berücksichtigende, andererseits noch ungewisse Gefahren für die Freiheit der Meinungsbildung gestellt und beides zum Auslegungsmaßstab für Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erklärt hat (Umdruck S. 4 ff., 37, 42, 59, 66), steht dem Landesgesetzgeber nur ein bereits vordefiniertes Prognosespielraum zur Verfügung. Der Bereich für eigenwillige Optionen ist also begrenzt.

II. Verfassungsvorgaben für die duale Rundfunkordnung

Das Bundesverfassungsgericht hält die legislative Ausgestaltung der Rundfunkordnung für erforderlich und zweckbestimmt um des materialen Freiheitsgehaltes des Art. 5 Abs. 1 GG sowie dessen demokratischen Funktionsbezuges willen. Diese Ausrichtung leitet Art und Ausmaß des Erforderlichen und Zulässigen, letzteres deshalb, weil in der Rundfunkordnung "verschiedene Grundrechtspositionen zusammen"treffen (BVerfGE 57, S. 295, 321). Infolgedessen gilt es,

- dem Pluralitätsgebot im Rahmen der "Gesamtheit", das heißt: "aller in einem Lande empfangbaren Programme" (Umdruck S. 39) zu genügen,
- die Staats-, Partei- und Gruppenfreiheit des Rundfunks zu wahren,
- der Entstehung "vorherrschender Meinungsmacht" (Umdruck S. 55) vorzubeugen,
- den Rundfunk als "Medium" und "Faktor" funktionsgerecht zu fördern statt die in Betracht kommenden Funktionsträger durch Übersicherungen übermäßig einzuschränken.

Das Vierte Rundfunk-Urteil ordnet dem Anstalts- und dem Privatrundfunk, damit den das duale System kennzeichnenden Trägertypen, je art-

eigene Funktionsbereiche und -voraussetzungen zu. Mit einem annähernden "Gleichgewicht" braucht nur insgesamt gerechnet zu werden (Umdruck S. 42). Dadurch werden private Veranstalter von binnenpluralistischen Anforderungen nach Anstaltsvorbild entlastet. Lokale "Medienräte" für jeden Veranstalter würden also der Kritik ausgesetzt sein.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegt demnach die - noch klärungsbedürftige - sogenannte "Grundversorgung". Sie ist im wesentlichen durch ihre programmliche, funktionelle, gebietliche und personelle Allgemeinheit charakterisiert (Umdruck S. 40 f.). Die Betonung des "klassischen Auftrags des Rundfunks" und seiner "essentiellen Funktionen" (Umdruck S. 41) läßt den Schluß zu, daß qualitativ und/oder quantitativ erhebliche Programmausweitungen, Programmintensivierungen im Lokalbereich und Inanspruchnahmen der "Neuen Medien" nicht erfaßt werden. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist begrenzt und begründet insoweit dessen "Rechtfertigung" (Umdruck S. 41).

Privaten Veranstaltern kommt die "Grundversorgung" zwar nicht "in erster Linie" (Umdruck S. 41), aber keineswegs überhaupt nicht zu. Ihnen bleibt jedenfalls das, was man "Mehrversorgung" nennen könnte. Das Bundesverfassungsgericht erwartet tatsächlich und toleriert von Rechts wegen "möglichst massenattraktive" statt "breit angelegte" Programme. Seine Konzessionen an ein wirtschaftlich kalkulierendes Programmverhalten, wie es einem auf Werkeinnahmen "angewiesenen" Veranstalter angemessen ist (Umdruck S. 8, 38), geben bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG das Maß dessen an, was privaten Veranstaltern an Entfaltungsmöglichkeiten zugestanden werden muß und zugemutet werden darf. Der Gesetzgeber hat dem Umstand Rechnung zu tragen, daß der private Unternehmer auch im Rundfunkgeschäft zu "privatautonomer Gestaltung und Entscheidung" (Umdruck S. 55) imstande sein muß.

Presseunternehmen wird der Zugang zum Rundfunk vom Grundgesetz nicht verwehrt (Umdruck S. 58). Medienverflechtungen sind also zulässig. Allerdings hält das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen gegen die Gefahr eines sogenannten "Doppelmonopols", das und insofern es eine "vorherrschende Meinungsmacht" ermöglicht, insbesondere im regionalen und lokalen Bereich für geboten (Umdruck S. 59 f.). Presseunternehmen

dürfen nicht privilegiert, aber auch nicht diskriminiert werden; der Gesetzgeber hat "sachgemäße ... und zumutbare Anforderungen" (Umdruck S. 78 f.) zu stellen. Ob er zum grundrechtlich an sich erforderlichen Schutz des Instituts "Freie Presse" (BVerfGE 20, S. 162, 175 f.; Umdruck S. 66) schon gegenwärtig eine Privilegierung des Zugangs von Presseunternehmen zum Rundfunk vorsehen muß, um befürchtete Verluste an Werbeeinnahmen zu kompensieren, stellt das Vierte Rundfunk-Urteil einer späteren legislativen Nachbesserung anheim (Umdruck S. 64 f., 77 f.).

**III. Verfassungsmäßigkeit der Strukturentscheidungen des
Gesetzentwurfs**

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 1 einen Zulassungsvorbehalt vor. Dies entspricht einer verfassungsrechtlichen Gesetzgebungspflicht. Der Gesetzgeber muß auf diese Weise sicherstellen, daß die Bewerber in der Lage sind, dem publizistischen Auftrag des Rundfunks sowie den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen (BVerfGE 57, S. 295, 326). Die Strukturentscheidung, zwischen der Zulassung zum landesweiten und der zum lokalen Rundfunk zu differenzieren, ist, im Länderrechtsvergleich gesehen, zwar ungewöhnlich, aber vertretbar.

Indem der Entwurf die Zulassungsdauer gemäß § 7 Abs. 1 auf "höchstens acht Jahre" begrenzt, bleibt er allerdings hinter dem Grenzwert von 10 Jahren zurück, den das Vierte Rundfunk-Urteil für rechtens hält (Umdruck S. 76 f.). Eine angemessene Investitions- und Personalpolitik ist auf längere Fristen angewiesen.

Zum Personaleinsatz vgl. BVerfGE 59, S. 231, 261 f. - Rundfunkmitarbeiter -. Die Höchstdauer beträgt in Baden-Württemberg 5, im Saarland 15, in Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein 10 Jahre: vgl. Kreuziger, Probleme bei der Gestaltung von Landesmedien- und Landesrundfunkgesetzen, DVBl. 1986, S. 1095 (1100).

Fraglich ist es, ob der Kreis der Zulassungsberechtigten für den landesweiten bzw. lokalen Rundfunk zutreffend gezogen ist.

1. Die Zulassungsberechtigung sog. "Kommunaler Träger" im Sinne von § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 für lokale Veranstaltergemeinschaften weicht vom Grundsatz des § 4 Abs. 2, Nrn. 1, 2, 6 ab, staats"nahe" juristi-

sche Personen des öffentlichen Rechts, deren Leitungspersonal und Tochterorganisationen von der Rundfunkträgerschaft auszuschließen. Nach dem Vierten Rundfunk-Urteil ist namentlich für Gemeinden eine Ausnahme vom Grundsatz der Zugangssperre nicht "geboten", weil auch sie "ein Stück "Staat" sind" (Umdruck S. 76). Eine Ausnahme ist auch nicht erlaubt, weil Kommunen im lokalen Bereich selbst mit begrenzten Beteiligungsquoten eine - unzulässige (BVerfGE 12, S. 205, 262 f.) - "beherrschende" Position haben werden.

Ob und inwieweit "Unternehmen und Vereinigungen, an denen eine oder mehrere Gemeindeverbände beteiligt sind" (§ 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 - die Vorschrift ist sprachlich mißglückt), der Zugangssperre unterfallen, könnte von der Beteiligungshöhe und von der Intensität kommunaler Ingerenzrechte - vgl. dazu §§ 18 Abs. 2, 88 bis 90, 93 GO NW - abhängen. § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 liefert für eine Differenzierung keine Anhaltspunkte, insoweit im Gegensatz zur präziseren Vorschrift des § 4 Abs. 2 Nr. 6: "abhängig" (§ 17 Aktiengesetz)".

§ 23 Abs. 4 gibt Gemeinden und kommunalen Kultureinrichtungen einen materiellen Sendeanspruch gegen jede Veranstaltergemeinschaft.

2. Die Zulassungsberechtigung des WDR soll für den landesweiten und den lokalen Rundfunk gelten; er darf sich auch an lokalen Betriebsgesellschaften beteiligen.

§ 5 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Abs. 4; §§ 21 Abs. 1 (2. Halbsatz), 22 Abs. 3 Satz 2, 24 Abs. 3, 26; der Zugang zum lokalen Rundfunk wird nicht prinzipiell, sondern nur mittelbar erwähnt.

Auf den sondergesetzlichen Bestandsschutz gemäß § 21 Abs. 1 sei hier nur hingewiesen. Die Norm befreit den WDR von der Regel des § 22 Abs. 1 Satz 1, daß die Zulassung zu lokalem Rundfunk nur einer Veranstaltergemeinschaft erteilt werden darf. Rechtfertigungsgründe für diese Privilegierung sind nicht ersichtlich.

Die vorgesehenen Beteiligungsquoten von bis zu einem Drittel (§ 5 Abs. 2 Satz 2) bzw. nicht mehr als 15 % (§ 22 Abs. 3 Nr. 4 Satz 1) bzw. weniger als 25 % (§ 24 Abs. 3) räumen dem WDR eine gewichtige, voraussichtlich maßgebende und damit übermäßige Position im nichtanstaltlichen Rundfunkwesen ein. Die Formulierung "an einer" in § 5 Abs. 2 Satz 3 schließt die Auslegung: Beteiligungsmöglichkeit an "jeder" Veranstaltungsgemeinschaft nicht aus; § 22 Abs. 3 Satz 2 und § 24 Abs. 3 lassen ausdrücklich landesweite Kettenbeteiligungen des WDR zu.

Die Erweiterung der Veranstalterkompetenzen des WDR überschreiten die Grenze von der "Grund-" zur "Mehrversorgung" in verfassungswidriger Weise. Sie führt überdies zu einer Gemengelage von Anstalts- und

Privatfunk, in der die verschiedenartigen Ordnungsstrukturen und Programmverantwortungen sich in folgender Hinsicht widersprechen:

- Vielfaltskonzepte: Binnenpluralismus beim WDR; "andere", abgestufte Vielfaltssicherungen bei privaten Veranstaltern (Umdruck S. 41 f.);
- Finanzierungskonzepte: typischerweise einerseits Gebühren, andererseits Werbeeinnahmen und Abhängigkeit von den "Gesetzlichkeiten des Marktes" (Umdruck S. 8, 38);
- Aufsichtskonzepte: Rechtsaufsicht der Landesregierung über den WDR und über die Landesanstalt für Rundfunk, während der Privatrundfunk deren Verwaltungs- und Rechtskontrolle unterliegt.

Das Vierte Rundfunk-Urteil spricht gegen die Zulässigkeit einer solchen Gemengelage.

Die für den Lokalbereich speziell geplante Möglichkeit des WDR, sich an Betriebsgesellschaften zu beteiligen, ist mit dessen Programmauftrag nicht zu vereinbaren, weil Betriebsgesellschaften "erwerbswirtschaftlich" (LT-Drs. 10/1440, S. 57) handeln. Die Unternehmenspolitik soll aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Domäne des Privaten sein.

3. Presseunternehmen werden im Entwurf einmal unter dem Gesichtspunkt "vorherrschende Meinungsmacht", zum andern unter dem der Unternehmensfürsorge - so § 24 Abs. 6 - behandelt. Beides ist nach den Erkenntnissen des Bundesverfassungsgerichts an sich zulässig und geboten, doch geben die Einzelregelungen Anlaß zu Bedenken.

Die Sitzregelung des § 22 Abs. 3 Nr. 2 beschränkt Presseunternehmen auf eine lokale Veranstaltergemeinschaft ungeachtet dessen, ob sie überregionale Zeitungen mit Lokalteilen verlegen oder nur eine Lokalzeitung am Sitzort, und ungeachtet dessen, ob am Sitzort die die Einschränkungen allein rechtfertigende, konkrete Gefahr eines sog. "Doppelmonopols" gegeben ist. Dieser Begriff wird vom Bundesverfassungsgericht als - nur tendenziell absehbarer - Leitmaßstab verwendet (Umdruck S. 60 f.). Er läßt offen, ob nur sog. "Einzeitungskreise" und lokale Alleinstellungen von Zeitungen oder auch oligopolistische Vorrangstellungen generell gemeint sind. Die Annahme des Gerichts, daß "im regionalen und lokalen Bereich ... bereits zahl-

reiche Monopolstellungen von Zeitungsunternehmen entstanden sind", ist tatsächlicher Art. Sie trägt generelle Vorkehrungen gegen Rundfunk-Presse-Verflechtungen nur bei hinreichend wahrscheinlichen Gefahren der Meinungsbeeinträchtigung. Da es nur um die Verhinderung von "Meinungsmacht" geht, sind Beschränkungen, die nur den Umfang des betriebstechnischen und/oder finanziellen Engagements betreffen, nicht legitim.

Die Quotenbeschränkung des § 22 Abs. 3 Nr. 4 Satz 3 diskriminiert "Zeitungsunternehmen" im Verhältnis zu anderen Presse- und Medienunternehmen und sonstigen Zulassungsberechtigten, weil sie nur "in ihrer Gesamtheit" nicht mehr als 15 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an einer Veranstaltergemeinschaft halten dürfen. Das Bundesverfassungsgericht (Umdruck S. 60 f.) ist der Ansicht, daß § 23 Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984 (GVBl. S. 147) "verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist". Diese Norm gesteht Unternehmen, die im Verbreitungsbereich "20 vom Hundert der Gesamtauflage aller für den Bereich bestimmten periodisch erscheinenden Druckwerke verlegt", immerhin, aber "nicht zu mehr als der Hälfte" Rundfunkbeiträge zu. Tatbestandlich wird dabei nur die Lokalpresse berücksichtigt; der 20 %ige Presseanteil kann bei einem Unternehmen ressortieren; der programmliche Rundfunkeinfluß darf dann 50 % betragen. Diese Regelung ist dem "Institut Freie Presse" nach Ansicht des Gerichts offenbar angemessen. § 22 Abs. 3 Nr. 4 Satz 3 unterschreitet diese Margen ebenso, wie dies die Trennung von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft tut.

Die Schutzabsicht, die § 24 Abs. 6 verfolgt (LT-Drs. 10/1440, S. 59), läßt sich im Wortlaut der Norm nicht nachvollziehen; zahlreiche seiner unbestimmten Rechtsbegriffe dürften nicht justiziabel sein. Die schlichte zivilrechtliche "Vereinbarung" kann der Schutzabsicht nicht gerecht werden. Ungeachtet dessen widerspricht der Ansatz, die "Presse" auf die erwerbswirtschaftliche Rundfunkbeteiligung zu konzentrieren und vom Rundfunkprogramm fernzuhalten, wie gesagt, dem vom Bundesverfassungsgericht zu § 23 Niedersächsisches Rundfunkgesetz für rechtens gehaltenen Grenzwerten; sie widerspricht dem einheitlichen Unternehmenszweck von Verlagen und dem institutionellen Gehalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Einwände gegen das sog. Zwei-Säulen-Modell sind hier speziell erheblich.

4. Dieses Organisationsmodell für die Zulassung von lokalem Rundfunk trennt die Programm- von der erwerbswirtschaftlichen Unternehmensverantwortung (§ 24 Abs. 5). Es unterbricht damit den Rundfunkunternehmerischen Funktionszusammenhang zwischen Wirtschafts-, Technik- und Programmbetrieb, der nach den Erkenntnissen des Vierten Rundfunk-Urteils die private Seite des dualen Rundfunksystems typisiert. Der Entwurf will die Betriebsgesellschaft zur Unterstützung der Veranstaltergemeinschaft verpflichtet wissen (§ 24 Abs. 1), möchte ihr aber einen substantiellen Einfluß auf den Programmumfang, auf deren Programmgestaltung und damit auf die werbliche Wirkkraft des Programms vorenthalten (§ 24 Abs. 5).

Zwar kann eine organisatorische Differenzierung der verschiedenen Veranstaltungsbereiche an sich mit der Verfassung vereinbar sein. In der vom Gesetzentwurf vorgezeichneten strikten Form verfehlt sie jedoch die verfassungsrechtlichen Ordnungsvorgaben. Denn Presseunternehmen, die sich in Betriebsgesellschaften engagieren, werden entgegen dem verfassungsrechtlich zu berücksichtigenden Zusammenhang von Programm und Werbung sowie entgegen den Toleranzgrenzen des niedersächsischen 20 %-50 %-Modells fast ganz vom Programm ausgeschlossen. Wegen § 24 Abs. 5 würde dem bundesverfassungsgerichtlichen Votum auch nicht genügt, wenn die niedersächsische Regelung innerhalb der Betriebsgesellschaft angewendet würde, da diese nur die technischen und finanziellen Betriebsbereiche umfaßt; der Presseeinfluß würde also nicht nur quotenmäßig limitiert, sondern auf Null hin reduziert. Die im Gesetzentwurf vorgesehene und der Sache nach erforderliche Kooperation zwischen den beiden Organisationen wird von vornherein in Frage gestellt. Die Mitwirkungsregeln für die Bestellung des Chefredakteurs und der redaktionellen Mitarbeiter (§ 24 Abs. 1 Satz 3 Nrn. 1, 2) sowie für die wechselseitig vorzusehenden "Vertreter" (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5, Satz 3 Nr. 3) bieten einen nur unzureichenden Ersatz. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen strikten Trennungsregeln erschweren also den Zugang Privater zum Rundfunk unzulässigerweise "in hohem Maße" (Umdruck S. 40).

Dazu kommt folgendes:

Das Bundesverfassungsgericht wendet auf das Vielfaltsgebot den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Entlastung nichtanstaltlicher Veranstalter und zugunsten ihrer Unternehmensfähigkeit an. Im Hinblick auf diese Ziele bewirkt der Gesetzentwurf durch die organisatorische Trennung der Veranstaltergemeinschaft von der Betriebsgesellschaft eine - die Funktionsfähigkeit des Modells in Frage stellende - Übersicherung.

Die Übersicherung wird durch § 22 Abs. 1 Satz 2 komplettiert. Zwar fordert diese Vorschrift nur eine plurale Mitgliederstruktur, so daß sie dem Vierten Rundfunk-Urteil scheinbar gerecht wird. Dort ist nur vom Intra-Organ-Pluralismus die Rede, der Privaten nicht wie Anstalten abverlangt werden soll (Umdruck S. 41 ff., 44, 55). Die schützenswerte Privatautonomie und Unternehmerinitiative sind jedoch erst recht über Gebühr beeinträchtigt, wenn bereits die Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft - das heißt: des Unternehmens - dahin vorstrukturiert wird, daß alle gesellschaftlichen "Kräfte und Gruppen im Verbreitungsgebiet" vertreten sein müssen. Diesen "Kräften und Gruppen" ist bereits andernorts zugesichert, daß sie im Rundfunk "zu Wort kommen" (BVerfGE 57, S. 295, 323; Umdruck S. 43; § 23 Abs. 3, 4). Der zwingende und zugleich umfassende Gehalt des § 22 Abs. 1 Satz 2 läßt überdies die Gefahr absehen, daß eine demgemäße Veranstaltergemeinschaft überhaupt nicht zustande gebracht werden kann.

§ 22 Abs. 2 schreibt lokalen Veranstaltergemeinschaften eine unzulässige Analogie zu den §§ 30 bis 32 WDR-Gesetz vor, die an sich schon einen kritischen Gehalt haben (LT-Drs. 9/3712, S. 36). Die begünstigten "redaktionellen Mitarbeiter", deren Kreis unklar ist, machen keine gesellschaftlich relevante "Gruppe" im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aus und lassen sich einer solchen auch nicht gleichstellen, zumal sie ohnehin schon in anderer Weise mitbestimmungsrechtlich und als Arbeitnehmer individuell an der Programmgestaltung beteiligt sind. Die Bedenken gegen ihre Privilegierung betreffen auch die Vorrangregel des § 6 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbsatz. Beide Vorschriften werden überdies in den durch § 118 Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972 (BGBl. I S. 13) gesicherten sog. Tendenzschutz eingreifen und riskieren daher ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht und ihre Kompetenzmäßigkeit.

IV. Bestimmtheit des Gesetzentwurfs

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien abschließend Regelungen genannt, deren Formulierungen oder deren Regelungsgehalte weiterer Präzisierungen bedürfen:

§ 2 Abs. 9 Satz 2 gibt im Hinblick auf § 5 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 1, auf § 22 Abs. 1 und 2 die Frage auf, ob und inwieweit die juristischen und natürlichen - "zwei Personen mit Anteils- oder Mitgliedschaftsrechten" den "Mitgliedern" bzw. zu "Kräfte und Gruppen" einer Veranstaltergemeinschaft gleichstehen.

§ 4 Abs. 2 Nr. 6 ("abhängig") weicht von § 4 Abs. 3 Nr. 4 ("verbunden") sowie von § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 ("beteiligt") ab.

§ 4 Abs. 3 Nr. 3 läßt den Begriff "publizistische Grundsätze" offen, an den Rechtsfolgen anschließen.

§ 5 Abs. 2 Satz 3 könnte "einer" im Sinne des unbestimmten Artikels oder im Sinne einer zahlenmäßigen Begrenzung meinen.

§ 5 Abs. 3 Satz 2 steht mit § 27 Abs. 1 nicht in Einklang.

§ 6 Abs. 2 Satz 3 verwendet den Begriff "sonstige ... organisatorische Regelungen" unzutreffend.

§ 6 Abs. 2 Satz 3 differenziert in nicht nachvollziehbarer Weise zwischen "berücksichtigen" und "einzubeziehen".

§ 6 Abs. 2 Satz 3 und § 22 Abs. 2 Satz 1 lassen den Kreis der "redaktionellen Mitarbeiter" ungeklärt.

§ 21 Abs. 3 verweist nicht durchweg auf die gemeinten Vorschriften. Er könnte im Übrigen nur die "entsprechende" Anwendung der Bezugsnormen meinen.

§ 24 Abs. 6 enthält etliche bestimmungsbedürftige Aussagen. Seine Justiziabilität ist zweifelhaft. Fraglich ist insbesondere, ob er den selbstgesetzten Zwecken entsprechen kann.

§ 61 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 ermächtigt die Landesregierung in zu ungebundener Weise zu Vorgriffen auf die Rundfunkstruktur.

Stellungnahmen zum Fragenkatalog der Fraktion der SPD

"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?"

Antwort:

Die Fragestellung verwendet einen erweiterten Begriff der "Grundversorgung". Diese schließt Lokalprogramme nicht ein (BVerfG, Urt. v. 4. 11. 1986, Umdruck S. 40 f.).

Das Vierte Rundfunk-Urteil erachtet "'Binnenpluralität" nur für den Inhalt der Programme" für den privaten Rundfunk als ausreichend, wenn zudem - nur - die Kontrolle durch eine binnenpluralistisch organisierte Stelle vorhanden ist (Umdruck S. 44) und der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine "Grundfunktion" im Lande wahrnimmt (Umdruck S. 46). Dann ist die "gesetzliche Anordnung einer "binnenpluralistischen" Organisation der privaten Veranstalter" nicht erforderlich (Umdruck S. 53) und sogar wider den systemgeschützten Status der Privatautonomie (Umdruck S. 54 f.).

"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?"

Antwort:

Der erste Teil der Frage ist zunächst ein Problem der Zweckmäßigkeit, dann der Verhältnismäßigkeit. Die Pluralitätsgebote des § 22 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 werden ihres Umfangs (Abs. 1: "muß ... und"; Abs. 2: "hat" "Einfluß") wegen nur schwer und kaum in mehreren lokalen Veranstaltergemeinschaften an demselben Ort zu erfüllen

sein. Das Trennungsprinzip muß zur Zurückhaltung veranlassen, weil die Abstimmung zwischen Programm, Betriebstechnik und Finanzkraft nicht gesichert ist. Wenn Presseunternehmen sich auf Betriebsgesellschaften konzentrieren, fehlt dem lokalen Rundfunk das Qualität verbürgende "professionelle" (Umdruck S. 78 f.) Element. Die Lage könnte sich anders bei einer stärkeren Verzahnung der beiden "Säulen"-Organisationen darstellen.

Die gesetzliche Festlegung der Rechtsform eines eingetragenen Vereins beschränkt die im Vierten Rundfunk-Urteil betonte Privatautonomie, die auch die Wahl der Rechtsform umfaßt. Die Festlegung würde die Nichterwerbswirtschaftlichkeit, also die Trennung von der Betriebsgesellschaft verstärken (§ 21 BGB). § 22 BGB erlaubt landesgesetzliche Ausnahmen nicht. Strukturbestimmungen für Vereine widersprechen den §§ 25 ff. BGB und wären gemäß Art. 72 Abs. 1, 74 Nr. 1 GG kompetenzwidrig.

"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?"

Antwort:

§ 22 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 sind verfassungsrechtlich zu beanstanden. Das Bundesverfassungsgericht betont die Unzulässigkeit "vorherrschender Meinungsmacht", aber nicht den Ausschluß jeglichen Programmeinflusses, weshalb § 23 Nds. Rundfunkgesetz verfassungsgemäß ist (Umdruck S. 58, 60 f.). Eine Optimierung könnte durch abgestimmte Einflußverfahren und -quoten erfolgen.

"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?"

Antwort:

Die Zulässigkeit und die Notwendigkeit eines Zugangsprivilegs zum Programmveranstalter werden im Vierten Rundfunk-Urteil für die absehbare Zukunft aus tatsächlichen Gründen verneint (Umdruck S. 77 f., 64 ff.). Verboten ist aber jegliche Diskriminierung. Daher muß ein chancengleicher Zugang auch der Presse eingeräumt werden. Der Zugang zur Betriebsgesellschaft darf und muß u.U. privilegiert werden, allerdings mit Rücksicht auf den Programmeinfluß der Betriebsgesellschaft.

"5. Unter Berücksichtigung des unmittelbaren und mittelbaren Einflusses der Betriebsgesellschaft: Ist zum Ausschluß lokaler multi-medialer 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?"

Antwort:

Eine Quotierung ist rechtens. Allerdings bedarf es der Präzisierung des Begriffs "markt"beherrschender Stellung" (dazu Umdruck S. 58, 60 f.). Die Quotierung kann nur den Meinungseinfluß betreffen. Infolgedessen darf sie in einer Betriebsgesellschaft, die keinen wesentlichen Programmeinfluß hat, nur geringfügig erfolgen. Das Bundesverfassungsgericht hat die 20 %-50 %-Teilhabe als Orientierungsmaß vorgegeben. Eine Obergrenze für Tageszeitungen insgesamt ist dem nicht gemäß, weil sie das vom Bundesverfassungsgericht kritisierte (Umdruck S. 58) Prinzip publizistischer Gewaltenteilung rekonstruierte und weil Tageszeitungen als Gesamtheit keine inhaltlich einseitig "beherrschende" Wirkung haben. Die Branchenquotierung verstieße gegen Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Gegen einen Zusammenschluß von Zeitungsverlegern greift das Kartellrecht ein (Umdruck S. 59).

692/116

"6. Welche kartellrechtlichen Bestimmungen sind in das Gesetz aufzunehmen?"

Antwort:

Das Kartellrecht darf vom Landesgesetzgeber nicht ergänzt oder sonstwie modifiziert werden (vgl. dazu Umdruck S. 59). Ersatzweise darf und muß der Landesgesetzgeber Pluralität regeln und organisieren (Umdruck S. 60).

"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 %?"

Antwort:

Jede Beteiligung von Kommunen an der Programmveranstaltung wäre unzulässig. Die Zuständigkeit des Rates stimmt mit § 27 nicht überein ("Kreis" etc.). Eine Beteiligung an der Betriebsgesellschaft kann nur in Betracht kommen, wenn diese keinen Programmeinfluß hat. Diese Prämisse widerspricht allerdings dem Votum für eine Verzahnung der beiden Organisationen (vgl. Antworten zu Fragen 2., 3., 4., 5.).