

BVerfGE 12, 205 - 1. Rundfunkentscheidung

1. Auch "Vertragsgesetze" zu Staatsverträgen zwischen den Ländern unterliegen der verfassungsgerichtlichen Prüfung im Normenkontrollverfahren.
2. Ein Organ des Bundes hat Landesrecht auch dann im Sinne von § 76 Nr. 2 BVerfGG "nicht angewendet", wenn es dieses Recht "nicht beachtet" hat.
3. a) Das Post- und Fernmeldewesen im Sinne von Art. 73 Nr. 7 GG umfaßt - wenn man vom Empfang der Rundfunksendungen absieht - nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluß der sogenannten Studiotechnik.
b) Art. 73 Nr. 7 GG gibt dem Bund nicht die Befugnis, die Organisation der Veranstaltung und die der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln.
4. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Fernmeldewesen (Art. 73 Nr. 7 GG) läßt auch Regelungen zu, die dem Bund das ausschließliche Recht vorbehalten, Funkanlagen für Zwecke des Rundfunks zu errichten und zu betreiben.
5. Nach der Systematik des Grundgesetzes bezeichnet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze für seine Verwaltungsbefugnisse. "Bundespost" in Art. 87 Abs. 1 GG kann daher nicht mehr umfassen als "Post- und Fernmeldewesen" in Art. 73 Nr. 7 GG.
6. Die Bundespost ist gehalten, bei Verleihungen zur Errichtung oder zum Betrieb von Rundfunksendeanlagen (§ 2 FAG) und beim Abschluß von Verträgen über die Benutzung solcher Anlagen ausschließlich sendetechnische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. "Auflagen", die diesen Bereich verlassen, sind unzulässig.
7. a) Die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist nach der deutschen Rechtsentwicklung eine öffentliche Aufgabe. Wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgendeiner Form befaßt (auch dann, wenn er sich privatrechtlicher Formen bedient), wird sie zu einer "staatlichen Aufgabe" im Sinne von Art. 30 GG.
b) Die Veranstaltung von Rundfunksendungen durch den Bund kann nach Art. 30 in Verbindung mit Art. 83 ff. GG nicht damit gerechtfertigt werden, daß die Veranstaltung von Rundfunksendungen eine "überregionale" Aufgabe sei, oder daß das Grundgesetz die Veranstaltung solcher Sendungen durch den Bund zugelassen habe, die der nationalen Repräsentation nach innen und der Pflege "kontinuitätsbewahrender Tradition" dienen sollen. Der Bund hat hierfür keine Kompetenz aus der Natur der Sache.
8. a) Art. 30 GG gilt sowohl für die gesetzesakzessorische wie für die "gesetzesfreie" Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
b) Der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes trifft sowohl für die gesetzesakzessorische wie für die "gesetzesfreie" Verwaltung "andere Regelungen" im Sinne von Art. 30 GG.
9. Auch das *procedere* und der Stil der Verhandlungen, die zwischen dem Bund und seinen Gliedern und zwischen den Ländern im Verfassungsleben erforderlich werden, stehen unter dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens.
10. Art. 5 GG fordert Gesetze, durch die die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und die für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich

machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten.

Urteil

des Zweiten Senats vom 28. Februar 1961 auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 28., 29. und 30. November 1960

-- 2 BvG 1, 2/60 --

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung des § 3 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955, Antragsteller: der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, vertreten durch den Präsidenten, Bevollmächtigter ..., und in dem Verfassungsrechtsstreit über die Frage, ob die Bundesregierung durch die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH am 25. Juli 1960 und durch sonstige Maßnahmen auf dem Gebiete des Fernsehens gegen Artikel 5 und gegen Artikel 30 in Verbindung mit Artikel 87 Absatz 3 GG sowie gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verstoßen hat, Antragsgegner: für die Bundesrepublik Deutschland die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister des Innern, Bevollmächtigte..., weitere Beteiligte: für das Land Niedersachsen die Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Bevollmächtigte..., für die Freie Hansestadt Bremen der Senat, vertreten durch den Präsidenten, Bevollmächtigter...

Entscheidungsformel:

1. Das hamburgische Gesetz, betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk, vom 10. Juni 1955 (GVBl. I S. 197) ist, soweit es sich auf § 3 Absatz 1 des Staatsvertrages bezieht, mit Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes insoweit unvereinbar und daher nichtig, als § 3 Absatz 1 des Staatsvertrags dem Norddeutschen Rundfunk das ausschließliche Recht vorbehält, sendetechnische Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehrundfunks zu errichten und zu betreiben.

Im übrigen ist das Gesetz, soweit es sich auf § 3 Absatz 1 des Staatsvertrags bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar.

2. Der Bund hat durch die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH gegen Artikel 30 in Verbindung mit dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes sowie gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens und gegen Artikel 5 des Grundgesetzes verstoßen.

Gründe:

A. -- I.

1. Die Geschichte des Massenkommunikationsmittels "Rundfunk" beginnt in Deutschland mit der ersten Sendung der Berliner "Radio-Stunde AG" im Jahre 1923. Vorher war der Rundfunk nur Objekt technischer Experimente. Seine Entwicklung lag in den Händen der Deutschen Reichspost (DRP), die auch die Gründung regionaler Programmgesellschaften des privaten Rechts förderte. Aufgabe dieser Gesellschaften war die Herstellung von Rundfunkprogrammen, die mittels posteigener Anlagen aufgenommen und ausgestrahlt wurden.

2. a) Die rechtlichen Beziehungen zwischen Reichspost und Programmgesellschaften wurden erstmals im März 1926 einheitlich und umfassend geregelt, und zwar durch die den Programmgesellschaften von der Reichspost erteilten "Genehmigung(en) zur Benutzung von Funksendeanlagen der DRP für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks", die mit bestimmten "Bedingungen" verbunden waren

(abgedruckt bei Schuster, Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1 (1949) S. 309 [315 f.]). Diese Regelung beruhte auf einem Kompromiß zwischen Reich und Ländern, das die Kompetenzfragen bewußt offenließ.

Nach diesen Bedingungen war die Beschaffung der Darbietungen Aufgabe der Programmgesellschaften. Bei der Gestaltung des Nachrichten- und Vortragsdienstes waren die Programmgesellschaften an besondere "Richtlinien" gebunden, die den Bedingungen beigefügt waren. Zur Überwachung der Sendungen in politischer Hinsicht wurde für jede Programmgesellschaft ein Überwachungsausschuß eingesetzt, dessen Mitglieder teils vom Reich, teils von den zuständigen Landesregierungen bestimmt wurden. Für kulturelle Fragen des Programms wurde ein Beirat bestellt, dessen Mitglieder von der zuständigen Landesregierung im Benehmen mit dem Reichsminister des Innern berufen wurden. Näheres über Tätigkeit und Befugnisse der Überwachungsausschüsse und der Beiräte ergab sich aus "Bestimmungen", die den Bedingungen ebenfalls beigefügt waren (vgl. RT III/1924 Drucks. Nr. 2776; Schuster a.a.O., S. 330 f.).

Die Errichtung der Sendeanlagen war Aufgabe der Reichspost. Über ihren Betrieb bestimmte § 4 Abs. 3 der Bedingungen, daß er "durch die DRP und die Sendegesellschaft in der Weise gemeinsam (erfolgt), daß die DRP den technischen Betrieb übernimmt, während die Sendegesellschaft für die Besprechung ... zu sorgen hat".

b) Die Programmgesellschaften waren - mit Ausnahme der bayerischen - in der Reichsrundfunkgesellschaft zusammengeschlossen, die eine Reihe wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Aufgaben zentral erledigte. Im Februar 1926 wurden 51 vom Hundert der Geschäftsanteile der Reichsrundfunkgesellschaft auf die Reichspost übertragen. Damit beherrschte die Reichspost auch die einzelnen Programmgesellschaften, die sich vor Erteilung der "Genehmigung" verpflichtet hatten, 17 vom Hundert ihres Aktienkapitals auf die Reichsrundfunkgesellschaft zu übertragen. Diese Aktien gewährten mehrfaches Stimmrecht; die Reichspost verfügte damit über 53,3 vom Hundert aller Stimmen in den Programmgesellschaften. Die Interessen der Reichspost gegenüber der Reichsrundfunkgesellschaft und den Programmgesellschaften wurden ab Juni 1926 durch einen Rundfunkkommissar wahrgenommen (vgl. Bredow, Vier Jahre deutscher Rundfunk, 1927, S. 29 ff.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument der Politik, 1955, S.42 ff.; Bausch, Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik, 1956, S. 55 ff.).

3. Im Jahre 1932 wurde die Organisation des Rundfunks weitgehend umgestaltet und in Richtung auf einen "Staatsrundfunk" fortentwickelt. Die Grundsätze der Reform ergaben sich aus "Leitsätzen zur Neuordnung des Rundfunks" (vgl. Pohle a.a.O., S.124 f.), die wiederum das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Reich und Ländern waren. Die noch in privater Hand befindlichen Anteile an der Reichsrundfunkgesellschaft und den Programmgesellschaften wurden auf Reich und Länder übertragen, der Aufgabenbereich der Reichsrundfunkgesellschaft erweitert und die Einwirkungsmöglichkeiten von Reich und Ländern auf die Programmgesellschaften verstärkt (zur Reform von 1932 vgl. Pohle a.a.O., S. 118 ff., und Bausch a.a.O. S. 85 ff.).

4. Im Jahre 1933 wurde der Rundfunk zu einem Instrument nationalsozialistischer Propaganda. Zuständig war der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda. Die technischen Angelegenheiten des Rundfunks verblieben der Reichspost.

II.

1. Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges wurde der Betrieb von Rundfunkanlagen durch deutsche Stellen zunächst verboten. Die beschlagnahmten Sender wurden von den Besatzungsmächten betrieben, die den Rundfunk nach und nach wieder in deutsche Hand gaben. Die westlichen Besatzungsmächte verfolgten das Ziel, jeglichen

staatlichen Einfluß auf den Rundfunk auszuschalten. Durch Verordnungen der Militärregierungen oder durch Gesetze der Länder, auf deren Inhalt die Besatzungsmächte maßgeblich Einfluß nahmen, wurden in den drei westlichen Besatzungszonen Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts geschaffen. Sie erhielten das Recht der Selbstverwaltung und unterlagen zum Teil einer eng umrissenen Rechtsaufsicht. Die Grundsätze der Programmgestaltung sowie die Bestimmungen über ihre Aufgaben, Organisation und Wirtschaftsführung dienten dem Ziel, die Unabhängigkeit der Anstalten vom Staat und ihre politische Neutralität zu sichern. Gleiches gilt für die später ohne Einwirkung der Besatzungsmächte durch Gesetze oder Staatsverträge errichteten Rundfunkanstalten.

Um die Rundfunkanstalten von der Post völlig unabhängig zu machen, übereigneten die Besatzungsmächte den neugeschaffenen Rundfunkanstalten das gesamte Rundfunkvermögen der Reichspost und der Reichsrundfunkgesellschaft. Die Rundfunkanstalten wurden Eigentümer aller Studio- und Sendeeinrichtungen. Die Befugnisse der Post wurden erheblich eingeschränkt. Programmgestaltung sowie Studio- und Sendetechnik waren Sache der Rundfunkanstalten. Das ist auch heute noch der Fall.

2. Zur Zeit bestehen in der Bundesrepublik Deutschland neun Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts. Die Anstalten in der ehemaligen amerikanischen Besatzungszone (Bayerischer, Hessischer und Süddeutscher Rundfunk, Radio Bremen) sind durch Landesgesetze errichtet worden, die der ehemaligen französischen und britischen Besatzungszone (Südwestfunk, Nordwestdeutscher Rundfunk) durch Verordnungen der Militärregierung. Die besatzungsrechtliche Grundlage des Südwestfunks wurde im Jahre 1952 im wesentlichen durch einen von den Ländern Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern abgeschlossenen Staatsvertrag ersetzt. Der Nordwestdeutsche Rundfunk wurde im Jahre 1955 aufgelöst. An seine Stelle trat in Nordrhein-Westfalen auf Grund eines Landesgesetzes der Westdeutsche Rundfunk Köln, in den Ländern Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein auf Grund eines Staatsvertrags vom 16. Februar 1955 der Norddeutsche Rundfunk. Die hamburgische Bürgerschaft hat der Ratifikation dieses Vertrags durch das Gesetz, betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk, vom 10. Juni 1955 (GVBl. I S.197) zugestimmt.

§ 3 des Staatsvertrags lautet:

"(1) Aufgabe des NDR ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen in Wort, Ton und Bild. Dem NDR sind das ausschließliche Recht und die Pflicht vorbehalten, in den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Freie und Hansestadt Hamburg (Sendegebiet) die hierfür erforderlichen Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks zu errichten und zu betreiben, sowie die Anlagen des Drahtfunks zu versorgen.

(2) Der NDR hat sicherzustellen, daß seine technischen Anlagen sein Sendegebiet gleichwertig versorgen."

§ 2 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 (GVBl. S. 123) bestimmt:

"Aufgabe des Hessischen Rundfunks ist die Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen bildender, unterrichtender und unterhaltender Art. Er erwirbt und betreibt zu diesem Zweck Rundfunksendeanlagen."

Der Saarländische Rundfunk und der Sender Freies Berlin sind durch Landesgesetze - ebenfalls als unabhängige Anstalten des öffentlichen Rechts - errichtet worden.

3. Die Rundfunkanstalten haben sich zur "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)" zusammengeschlossen.

Ihre Zusammenarbeit im Bereich des Fernsehens beruht auf dem am 27. März 1953 geschlossenen und zur Zeit i.d.F. vom 24. Mai 1956 gültigen "Fernsehvertrag". Das von den Ländern am 17. April 1959 abgeschlossene "Abkommen über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms" soll dem Gemeinschaftsprogramm der Anstalten eine gesetzliche Grundlage geben.

III.

Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ist eine Neuordnung des Rundfunkwesens bald im Wege der Bundesgesetzgebung, bald im Wege von Vereinbarungen zwischen den Ländern oder zwischen den Ländern und dem Bund versucht worden.

1. Die Bemühungen um eine bundesgesetzliche Regelung von Fragen des Rundfunks blieben zunächst ohne Erfolg (vgl. den Entwurf eines Gesetzes über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks, BT I/1949 Drucks. Nr. 4198). Das schließlich zustande gekommene Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960 (BGBl. I S. 862) beschränkt sich auf die Errichtung und die Regelung der Rechtsverhältnisse zweier öffentlich-rechtlicher Anstalten mit dem Namen "Deutsche Welle" und "Deutschlandfunk", die Rundfunksendungen für das Ausland sowie für Deutschland und das europäische Ausland veranstalten sollen. Die "Allgemeinen Vorschriften für die Rundfunkanstalten des Bundesrechts" (§§ 23 bis 32) enthalten Bestimmungen über Gestaltung der Sendungen, Berichterstattung, Gegendarstellungen, Verlautbarungsrecht, Anspruch der politischen Parteien auf Sendezeit, Verantwortung für die Sendungen, Auskunftspflicht, Jugendschutz und Beweissicherung.

Der Regierungsentwurf zu diesem Gesetz (BT III/1957 Drucks. 1434) sah die Errichtung einer weiteren öffentlich-rechtlichen Anstalt mit dem Namen "Deutschland-Fernsehen" vor, deren Sendungen als zweites Programm "den Fernsehteilnehmern in ganz Deutschland und im europäischen Ausland ein umfassendes Bild Deutschlands" vermitteln sollten.

Die Durchführung der Sendungen sollte die Anstalt in erster Linie Gesellschaften des privaten Rechts übertragen (§ 22 des Entwurfs). Das Programm sollte von Sendern ausgestrahlt werden, die die Bundespost auf Grund eines Beschlusses der Bundesregierung - und zwar auch in den Ländern Hamburg und Hessen - errichtet hat; diese posteigenen Sender sollen von der Bundespost auch betrieben werden (siehe die Begründung zu § 60 des Entwurfs sowie Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 145 vom 12. August 1959, S. 1473, und Nr. 151 vom 16. August 1960, S. 1498).

Der Entwurf enthielt ferner Bestimmungen über Rundfunkgebühren und wollte besatzungsrechtliche und vorkonstitutionelle landesrechtliche Vorschriften aufheben. Die Rechtsverhältnisse der bestehenden Rundfunkanstalten sollten sich, von Ausnahmen abgesehen, nach Landesrecht bestimmen (§ 49 des Entwurfs). Zu den für alle Rundfunkanstalten verbindlichen Vorschriften sollten auch die "Allgemeinen Vorschriften" (§§ 1 bis 11 des Entwurfs) gehören. Sie entsprechen im wesentlichen den jetzt nur für die Rundfunkanstalten des Bundesrechts geltenden "Allgemeinen Vorschriften" (§§ 23 bis 32 des Gesetzes)

2. Bund und Länder haben sich auch bemüht, das Rundfunkwesen vertraglich zu ordnen. Im Jahre 1955 stellte eine aus Vertretern von Bund und Ländern gebildete Kommission Entwürfe für einen Allgemeinen Rundfunkvertrag und für drei Zusatzverträge (Kurzwellen-, Langwellen- und Fernsehvertrag) fertig. Die Entwürfe fanden jedoch nicht die Billigung der Bundesregierung. Es kam nicht zum Abschluß der Verträge.

Als die Bundesregierung im Februar 1958 eine bundesgesetzliche Regelung in Aussicht

nahm, wurde deren Inhalt mehrfach mit Vertretern der Länder erörtert. Im Januar 1960 setzten die Regierungschefs der Länder eine Kommission ein, die die Verhandlungen mit der Bundesregierung fortführen sollte. Ihr gehörten die Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, Altmeier und von Hassel (beide Christlich-Demokratische Union), der hessische Ministerpräsident Zinn und der Berliner Senator Klein (beide Sozialdemokratische Partei Deutschlands) an. Es kam aber nicht zu Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und dieser Kommission. Ab Juni 1959 fanden jedoch Besprechungen zwischen den der Christlich-Demokratischen und der Christlich-Sozialen Union angehörenden Ministerpräsidenten und Mitgliedern der Bundesregierung statt, zu denen zeitweise auch Bundestagsabgeordnete dieser Parteien zugezogen wurden. Gegenstand der Verhandlungen war insbesondere die Frage, ob die Veranstaltung eines zweiten Fernsehprogramms durch Gesetz, Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen geregelt werden sollte.

Der Plan, zur Veranstaltung des zweiten Fernsehprogramms durch Bund und Länder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen, wurde erstmals am 8. Juli 1960 in einer Besprechung des Bundeskanzlers mit einigen zur Christlich-Demokratischen und Christlich-Sozialen Union gehörenden Ministerpräsidenten erörtert. Der Inhalt des Gesellschaftsvertrags war Gegenstand einer weiteren Besprechung am 15. Juli 1960, an der neben Mitgliedern der Bundesregierung wiederum nur Ministerpräsidenten, Minister und Bundestagsabgeordnete der genannten Parteien teilnahmen. Als Tag der Unterzeichnung des Gesellschaftsvertrags wurde der 25. Juli 1960 in Aussicht genommen.

Die der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands angehörenden Regierungschefs der Länder wurden von der in Aussicht genommenen Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung durch Ministerpräsident Altmeier unterrichtet, und zwar durch ein Schreiben vom 16. Juli 1960, in dem zu einer Besprechung am 22. Juli 1960 eingeladen wurde, um das Ergebnis der Verhandlungen vom 8. und 15. Juli 1960 zu erörtern.

Die Regierungschefs der Länder stimmten dem Vorschlag nicht vorbehaltlos zu, sondern machten Gegenvorschläge, die Ministerpräsident Altmeier dem Bundeskanzler noch am 22. Juli 1960 brieflich mitteilte. Mit Schreiben vom Sonnabend, dem 23. Juli 1960, antwortete der Bundeskanzler, eine weitere Verschiebung des in Aussicht genommenen Termins zur Gründung der Gesellschaft sei nicht zu verantworten; der Gesellschaftsvertrag werde aber so abgefaßt werden, daß ein Beitritt der Länder jederzeit möglich sei.

3. a) Am 25. Juli 1960 wurde von der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundeskanzler, und von Bundesminister Schäffer die Deutschland-Fernsehen-GmbH (Gesellschaft) mit dem Sitz in Köln gegründet. 12000 DM des insgesamt 23000 DM betragenden Stammkapitals übernahm die Bundesrepublik Deutschland, 11000 DM Bundesminister Schäffer, der "die Interessen der Länder der Bundesrepublik bis zu ihrem Eintritt in die Gesellschaft wahren" sollte (§ 6 der Satzung der Gesellschaft). Bundesminister Schäffer war "verpflichtet, jedem Land, das mit der Bundesrepublik Deutschland ein Verwaltungsabkommen über die Beteiligung an der Gesellschaft abschließt, einen Teilgeschäftsanteil im Nennbetrag von DM 1000.- ... abzutreten" (§ 7 der Satzung).

Nachdem sich herausgestellt hatte, daß kein Land bereit war, sich an der Gesellschaft zu beteiligen, übertrug Bundesminister Schäffer am 25. August 1960 seinen Geschäftsanteil an die Bundesrepublik Deutschland, die jetzt Inhaber aller Geschäftsanteile ist. Gleichzeitig wurde die Satzung geändert. § 7 der Satzung sieht weiterhin die Abtretung von Teilgeschäftsanteilen an Länder vor, die mit der Bundesrepublik Deutschland ein Verwaltungsabkommen über die Beteiligung an der Gesellschaft abschließen. Solche Abkommen sind bisher nicht zustande gekommen.

b) Aufgabe der Gesellschaft ist "die Veranstaltung von Fernseh- Rundfunksendungen, die den Rundfunkteilnehmern in ganz Deutschland und im Ausland ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln sollen" (§ 2 der Satzung). Die Gesellschaft trägt die alleinige Verantwortung für das gesamte Programm; sie soll es entweder selbst herstellen oder in ihrem Auftrag und unter ihrer Verantwortung von Dritten herstellen lassen (§ 4 der Satzung). Die Satzung enthält "Grundsätze der Programmgestaltung"; die Vorschriften für die Anstalten "Deutsche Welle" und "Deutschland-Funk" sind "sinngemäß anzuwenden". Werbesendungen dürfen keinen höheren Anteil als 10 vom Hundert am Gesamtprogramm haben (§ 3 der Satzung).

c) Organe der Gesellschaft sind die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und der Geschäftsführer (§ 8 der Satzung). Nach § 10 der geänderten Satzung besteht der Aufsichtsrat aus mindestens 10, höchstens 15 von der Gesellschafterversammlung zu wählenden Mitgliedern. Bis zu 10 Mitglieder benennt die Bundesregierung, je 1 weiteres Mitglied benennen die Evangelische Kirche, die Katholische Kirche, der Zentralrat der Juden in Deutschland, die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften. "Die Gesellschafter sind verpflichtet, die benannten Personen zu wählen" (§ 10 der Satzung). Der Aufsichtsrat bestellt den Geschäftsführer und überwacht seine Geschäftsführung. Er berät ihn in Fragen der Programmgestaltung, gibt ihm hierfür Richtlinien und überwacht deren Beachtung. Zu bestimmten Geschäften ist die Zustimmung des Aufsichtsrats notwendig (§ 11 der Satzung).

Der Geschäftsführer, der den Titel Intendant trägt, vertritt die Gesellschaft gerichtlich und außergerichtlich. Er "führt die Geschäfte der Gesellschaft einschließlich der Programmgestaltung" (§, 15 der Satzung).

B. -- I.

Die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Hessen sind der Ansicht, der Bund habe ihre verfassungsmäßigen Rechte verletzt. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG beantragt zu erkennen:

"Die Bundesregierung verletzt die der Freien und Hansestadt Hamburg nach Art. 30 GG zustehenden Rechte, indem sie

a) am 25. 7.1960 eine 'Deutschland-Fernsehen-GmbH' zur Beschaffung und Herstellung eines Fernsehprogramms gegründet hat und

b) sich anschickt, auf für den Fernsehrundfunk zur Verfügung stehenden Frequenzen selbst Rundfunksendungen auszustrahlen oder das Recht zur Benutzung solcher Frequenzen anderen Programmträgern als den Rundfunkanstalten der Länder zu verleihen."

Das Land Hessen hat beantragt, festzustellen:

"Die Bundesregierung verstößt gegen die Art. 5 und 30 GG i.V.m. Art. 87 Abs. 3 GG sowie gegen die sich aus dem bundesstaatlichen Aufbau des Grundgesetzes ergebenden Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten, indem sie am 25. 7. 1960 eine Gesellschaft unter der Firma ‚Deutschland-Fernsehen- Gesellschaft mit beschränkter Haftung- gegründet hat und Maßnahmen dafür ergreift, daß diese Gesellschaft Fernsehsendungen veranstaltet."

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat ferner gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG folgende Feststellung begehrt:

"§ 3 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955 ist mit Artikel 73 Nr. 7 GG vereinbar."

Zur Begründung ihrer Anträge führen die Antragsteller aus:

1. § 3 des Staatsvertrags sei mit Art. 73 Nr. 7 GG vereinbar, denn zum "Post- und

Fernmeldewesen" gehöre lediglich die Technik der Programmübermittlung, nicht aber die Organisation der Sendeträger und die Gestaltung der Programme. Weder Art. 73 Nr. 7 GG noch Art. 5 GG stehe dem Monopol des Norddeutschen Rundfunks zur Veranstaltung von Rundfunksendungen entgegen. Auch das in § 3 des Staatsvertrags vorgesehene - durch Art. 5 GG geforderte - ausschließliche Recht des Norddeutschen Rundfunks, Sender zur Ausstrahlung des Programms zu errichten und zu betreiben, sei mit Art. 73 Nr. 7 GG vereinbar. Zur Ordnung des Fernmeldewesens gehöre nicht, daß die Bundespost die Sender selbst betreibe.

2. Durch die Gründung der Gesellschaft habe der Bund gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verstoßen, überdies Kompetenzen der Länder (Art. 30 i.V. m. Art. 87 Abs. 3 GG) und geltendes Landesrecht (Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948, GVBl. S. 123) verletzt. Auch die Art und Weise, in der der Bund vorgegangen sei, sei mit jenem Grundsatz nicht vereinbar.

3. Der Bund habe durch die Gründung der Gesellschaft ferner Rechte der Antragsteller aus Art. 5 GG verletzt. Art. 5 GG verbiete dem Staat, den Rundfunk zu lenken oder zu beeinflussen. Die Gründung der Gesellschaft verletze Rechte der Antragsteller auch deshalb, weil der Vorbehalt des Gesetzes für die Organisation der Sendeträger außer acht gelassen worden sei. Art. 5 GG fordere eine gesetzliche Ordnung der Beschränkungen der Rundfunkfreiheit, die politisch neutrale und unabhängige Rundfunkträger garantiere. Die Rundfunkträger müßten öffentlich-rechtlich organisiert sein und über die zur Ausstrahlung ihrer Programme erforderlichen technischen Anlagen verfügen. Die Bundespost sei daher verpflichtet, die verfügbaren Rundfunkfrequenzen den Rundfunkanstalten der Länder zuzuteilen.

Zur Stützung seiner Auffassung hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Gutachten der Professoren Krüger, Mallmann, Maunz und Ridder vorgelegt.

II.

Die Bundesregierung hat beantragt, die Anträge abzuweisen.

1. Nach Art. 73 Nr. 7 GG sei der Bund befugt, den Rundfunk als Ganzes zu regeln. Der Bund sei insbesondere auch zuständig zu einer Regelung, die der Sicherung der aus Art. 5 GG folgenden Grundsätze diene. § 3 des Staatsvertrags verletze Art. 5 GG, der Monopole auf dem Gebiet des Rundfunks verbiete. Die Bestimmung sei auch deswegen nichtig, weil sie in die Verwaltungskompetenz der Bundespost eingreife (Art. 87 Abs. 1 GG).

2. Rechte der Länder seien nicht verletzt worden. Die Veranstaltung von Rundfunksendungen sei keine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Die Gründung der Gesellschaft falle daher nicht unter Art. 30 GG, da diese Vorschrift allenfalls die schlichte, nicht aber die fiskalische Verwaltung erfasse. Überdies sei der Bund zur Gründung der Gesellschaft kraft der "Natur der Sache" befugt. Die Errichtung von Sendeanlagen gehöre zum Aufgabenbereich der Bundespost (Art. 87 Abs. 1 GG).

Hessisches Landesrecht sei nicht verletzt worden, da das Gesetz über den Hessischen Rundfunk ausschließliche Rechte nicht vorsehe, solche Rechte im übrigen gegen Art. 5 GG verstoßen würden und die entsprechenden Regelungen - falls man sie für gültig halte - Bundesrecht geworden wären.

Der Bund habe nicht gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verstoßen; er sei bereit gewesen, die Gesellschaft gemeinsam mit den Ländern zu gründen, denen der Beitritt offenstehe.

Art. 5 GG wäre nur dann verletzt, wenn der Bund den Prozeß freier öffentlicher Meinungsbildung innerhalb der Gesellschaft beeinträchtige. Dafür fehle jeder Anhalt.

Die Bundesregierung hat Gutachten der Professoren Scheuner, Hans Schneider und

Spanner vorgelegt.

III.

Die Regierung des Landes Niedersachsen und der Senat der Freien Hansestadt Bremen sind der Freien und Hansestadt Hamburg im Bund/Länder-Streit beigetreten.

Das Bundesverfassungsgericht hat die anhängigen Verfahren durch Beschlüsse vom 5. Oktober und 7. Dezember 1960 zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden. In der mündlichen Verhandlung wurde auf Grund eines Beweisantrags der Antragsteller der Geschäftsführer der Gesellschaft, Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt Dr. Mercker, zu folgenden Fragen als Zeuge vernommen:

"1. Aus welchen Erwägungen hat man sich im Bundeskanzleramt zur Errichtung einer GmbH für die Veranstaltung von Fernsehsendungen entschlossen? 3. Welchen Sinn hat die Formulierung des Gründungsprotokolls, daß der Gesellschafter Schäffer im eigenen Namen, aber für die Länder, die Einlagen übernommen hat?"

4. Ist die Hälfte der Stammeinlagen in bar erlegt worden.

5. Ist die Einlage des Gesellschafter Schäffer aus Haushaltsmitteln, und zwar aus Titel 300 des Einzelplans des Bundeskanzleramts entnommen worden? Wenn nein, aus welchem Titel?"

C. - I.

Die Anträge fallen in die Zuständigkeit des Zweiten Senats; sie sind zulässig.

1. Für die Anträge, die von der Freien und Hansestadt Hamburg und vom Land Hessen im Bund/Länder-Streit gestellt worden sind, sind die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7; §§ 68 und 69 i.V.m. § 64 BVerfGG erfüllt. Das gilt auch, soweit Art. 5 GG als verletzt gerügt wird (siehe unten E III).

2. Auch der Antrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) ist zulässig.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, daß auch Zustimmungsgesetze zu Verträgen mit auswärtigen Staaten (Art. 59 Abs. 2 GG), sogenannte Vertragsgesetze, der verfassungsgerichtlichen Prüfung im Normenkontrollverfahren unterliegen (BVerfGE 1, 396 (410); 4, 157 (162); vgl. auch BVerfGE 6, 290 [294 f.]). Entsprechendes muß für Staatsverträge zwischen den Ländern gelten.

Die hamburgische Bürgerschaft hat der Ratifikation des Staatsvertrags durch den Senat gemäß Art. 43 Satz 3 der hamburgischen Verfassung zugestimmt; der Vertrag ist nach Art. II Abs. 1 des Vertragsgesetzes "mit Gesetzeskraft veröffentlicht" worden. Das Vertragsgesetz ist Landesrecht im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Sein materiell-rechtlicher Inhalt ergibt sich aus dem ihm beigelegten Staatsvertrag (vgl. BVerfGE 4, 157 [163]). Formell ist aber dieses Gesetz, nicht dagegen der Staatsvertrag selbst, Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung. Der Antrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg war deshalb entsprechend umzudeuten.

b) Es besteht eine Meinungsverschiedenheit über die Vereinbarkeit des Vertragsgesetzes, soweit es § 3 des Staatsvertrags betrifft, mit Art. 73 Nr. 7 GG. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hält die Bestimmung für gültig. Demgegenüber hat der Bundesminister des Innern bereits im Schreiben an den Senat vom 22. März 1955 die Ansicht vertreten, die Bestimmung widerspreche dem Grundgesetz und fortgeltendem Bundesrecht. Diese Meinungsverschiedenheit ist nicht nur theoretischer, sondern konkreter Art. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Antrags nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG sind also gegeben.

Nach § 76 Nr. 2 BVerfGG ist ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle für den Fall, daß der Antragsteller die Feststellung der Vereinbarkeit einer Norm mit dem Grundgesetz begehrt, nur zulässig, "nachdem ein ... Organ des Bundes ... das Recht als unvereinbar mit dem Grundgesetz ... nicht angewendet hat". Auch diesen Anforderungen ist hier Genüge getan.

Die Bundesregierung meint zwar, ein Antragsrecht sei nur dann gegeben, wenn die nachzuprüfende Norm von einer für ihren hoheitlichen Vollzug zuständigen Stelle nicht angewendet worden sei. Da aber die Bundesregierung den Staatsvertrag nicht zu vollziehen habe, sei ausgeschlossen, daß sie ihn "nicht angewendet" habe. Wäre diese Auslegung des § 76 Nr. 2 BVerfGG richtig, so wäre die Vorschrift mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG unvereinbar und deshalb nicht zu beachten. Die Ansicht der Bundesregierung ist aber unzutreffend. Organe des Bundes werden niemals zum hoheitlichen Vollzug von Landesrecht zuständig sein (vgl. Zeidler, DVBl. 1960, 573). Sie können solche Normen nur übertreten oder "nicht beachten". Auch darin kommt eindeutig zum Ausdruck, daß sie diese Normen für "unvereinbar mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht" halten. Diese Art der "NichtAnwendung" genügt als Voraussetzung für die Zulässigkeit des Antrags nach § 76 Nr. 2 BVerfGG.

Die Bundesregierung hat § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags nicht beachtet, indem sie im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg Sendeanlagen durch die Bundespost errichten ließ, die für die Ausstrahlung von Sendungen der Deutschland-Fernsehen-GmbH bestimmt sind. Dem lag, wie das Schreiben des Bundesministers des Innern vom 22. März 1955 erweist, die Auffassung zugrunde, § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und deshalb nichtig. Ein Organ des Bundes hat also Landesrecht "nicht beachtet" und damit im Sinne des § 76 Nr. 2 BVerfGG "nicht angewendet".

c) Obwohl der hamburgische Senat § 3 Abs. 1 und Abs. 2 des Staatsvertrags zur Nachprüfung gestellt hat, war die verfassungsrechtliche Prüfung auf das Vertragsgesetz zu beschränken, soweit es sich auf § 3 Abs. 1 des Vertrags bezieht. Nach § 3 Abs. 2 hat der Norddeutsche Rundfunk sicherzustellen, daß seine technischen Anlagen sein Sendegebiet gleichwertig versorgen. Diese Vorschrift hat keine selbständige verfassungsrechtliche Bedeutung.

d) Entgegen dem Antrag des Senats war aber nicht nur zu prüfen, ob § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags mit Art. 73 Nr. 7 GG vereinbar ist. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem *Grundgesetz*. Die verfassungsrechtliche Nachprüfung war entsprechend zu erstrecken.

II.

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat sowohl einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG) als auch einen Antrag im Bund/Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 BVerfGG) gestellt und meint, über beide Anträge könne in einem Verfahren entschieden werden. Die Bundesregierung hat hiergegen Bedenken geäußert.

Es handelt sich zwar um verschiedene Verfahrensarten, für die verschiedene Verfahrensgrundsätze gelten. Trotz dieser Verschiedenheiten kann aber ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle mit einem Bund/Länder-Streit zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden werden. § 66 und § 69 BVerfGG bestimmen nicht abschließend, wann Verfahren verbunden werden können. In diesen Vorschriften kommt vielmehr ein allgemeiner Grundsatz zum Ausdruck, der es dem Gericht gestattet, auch in anderen Fällen Verfahren miteinander zu verbinden, wenn dies zweckmäßig erscheint. Eine Verbindung von Verfahren ist dann geboten, wenn im wesentlichen dieselben oder voneinander abhängige Fragen streitig sind. Das ist hier der Fall. Das

Gericht hat im übrigen über die §§ 66, 69 BVerfGG hinausgehend schon bisher Verfahren verschiedener Art miteinander verbunden (vgl. BVerfGE 10, 185).

Voraussetzung für eine Verbindung solcher Verfahren ist allerdings, daß den Verfahrensvorschriften für jede Verfahrensart Genüge getan wird. Das ist hier geschehen, und zwar über das hinaus, was gesetzlich für jede der beiden Verfahrensarten vorgeschrieben ist.

D.

§ 3 Abs. 1 des Staatsvertrags behält dem Norddeutschen Rundfunk das ausschließliche Recht vor, in den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg (Sendegebiet) Nachrichten und Darbietungen in Wort, Ton und Bild für die Allgemeinheit zu verbreiten, also Rundfunksendungen zu veranstalten (Monopol zur Veranstaltung von Rundfunksendungen). Die Bestimmung gibt dem Norddeutschen Rundfunk weiterhin das ausschließliche Recht, in seinem Sendegebiet die für die Veranstaltung von Rundfunksendungen erforderlichen Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks zu errichten und zu betreiben (Monopol zur Errichtung und zum Betrieb von Sendeanlagen).

Das den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk betreffende hamburgische Gesetz ist, soweit es sich auf § 3 Abs. 1 des Vertrags bezieht, mit dem Grundgesetz insoweit unvereinbar und daher nichtig, als diese Bestimmung dem Norddeutschen Rundfunk ein Monopol zur Errichtung und zum Betrieb von Sendeanlagen einräumt. Im übrigen ist die Bestimmung mit dem Grundgesetz vereinbar.

I.

1. Nach Ansicht der Bundesregierung ist § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags in vollem Umfang nichtig. Die Bestimmung sei mit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung des Fernmeldewesens (Art. 73 Nr. 7 GG) unvereinbar.

Der Begriff "Post- und Fernmeldewesen" sei historisch geprägt. Er entspreche dem des "Post- und Telegraphenwesens" in Art. 6 Nr. 7 und Art. 88 Abs. 1 WRV, der inhaltlich den Funk und - seit dessen Entstehung - auch den Rundfunk umfaßt habe. Die Reichspost habe seinerzeit die den Programmgesellschaften erteilten "Genehmigungen" zur Benutzung der Funksendeanlagen der Reichspost für Zwecke des Unterhaltungsrundfunks mit "weitgehenden Auflagen im Interesse einer Sicherung der politischen Unparteilichkeit des Sendeprogramms und der organisatorischen Neutralität der Sendegesellschaften" verbunden. Aus dem Wortlaut der Genehmigungen ergebe sich eindeutig, "daß die Reichspost sowohl über die technische wie die organisatorische Seite" verfügt und die "Gesamtheit der Fragen des Rundfunkbereiches kraft ihrer Hoheit auf dem Gebiet des Telegraphenwesens (Funkhoheit) in Anspruch" genommen habe (Scheuner, Gutachten, S. 45 f.). Das Gesetz über Fernmeldeanlagen von 1928 habe diese Rechtslage bestätigt und die Einflußnahme des Reiches auf den Rundfunk in die gesetzliche Regelung einbezogen (Scheuner, Gutachten, S. 46).

Der Begriff Fernmeldewesen lasse sich auch, soweit er den Rundfunk umfasse, praktisch nicht in eine technische, eine organisatorische und eine Programmseite aufspalten, da der Rundfunk sich, vom Gesetzgeber her gesehen, als ein einheitliches Ganzes darstelle. Eine sinnvolle Regelung der Lizenzerteilung sei ohne Auflagen für die Organisation und das Programm des Rundfunks nicht durchführbar.

Die Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 73 Nr. 7 GG umfasse also den Rundfunk als Ganzes. Dem Bund stehe deshalb auch die gesetzliche Normierung der Leitgrundsätze zu, die Art. 5 GG zur Sicherung der Rundfunkfreiheit enthalte. Die Einräumung des Monopols zur Veranstaltung von Rundfunksendungen an den Norddeutschen Rundfunk

widerspreche Art. 5 GG.

2. Die durch § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags zugunsten des Norddeutschen Rundfunks getroffene Regelung wäre in vollem Umfang mit Art. 73 Nr. 7 GG unvereinbar, wenn der Ausdruck "Fernmeldewesen" so umfassend zu verstehen wäre, wie die Bundesregierung meint. Nicht nur das in § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags dem Norddeutschen Rundfunk vorbehaltene ausschließliche Recht zur Errichtung und zum Betrieb von Sendeanlagen, sondern auch sein Monopol zur Veranstaltung von Rundfunksendungen fällt in den Bereich, dessen gesetzliche Regelung nach Ansicht der Bundesregierung gemäß Art. 73 Nr. 7 GG ausschließlich dem Bund zusteht.

II.

1. Die Auslegung, die die Bundesregierung Art. 73 Nr. 7 GG gibt, ist unrichtig. Das "Post- und Fernmeldewesen" umfaßt nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluß der sogenannten Studiotechnik, nicht aber den Rundfunk als Ganzes. Art. 73 Nr. 7 GG gibt dem Bund insbesondere nicht die Befugnis, die Organisation der Veranstaltung und die innere Organisation der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln oder Vorschriften in bezug auf die Sendungen zu erlassen. Die von Art. 5 GG geforderte gesetzliche Normierung der in ihm zur Sicherung der Rundfunkfreiheit enthaltenen Leitgrundsätze, und zwar sowohl in materiellrechtlicher als auch in organisatorischer Hinsicht (siehe unten E III) fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, in die des Bundes allenfalls, soweit er ausnahmsweise die Befugnis zur Veranstaltung von Rundfunksendungen besonderer Art haben sollte (siehe unten III 2 und E I 5).

2. a) Nach Art. 73 Nr. 7 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das "Post- und Fernmeldewesen". Der Rundfunk könnte nur dem Fernmeldewesen im Sinne dieser Vorschrift zugerechnet werden. Die Fassung des Art. 73 Nr. 7 GG geht auf ältere Formulierungen zurück, die der Post zusätzlich zu ihren überkommenen Aufgaben das Telegraphenwesen zuwies (vgl. §§ 41 ff. der Reichsverfassung von 1849; Art. 4 Nr. 10 der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871; Art. 6 Nr. 7 WRV). Mit "Postwesen" sind also in Art. 73 Nr. 7 GG die "herkömmlichen" Dienstzweige der Post im Gegensatz zum "neuen" Aufgabenbereich "Fernmeldewesen" gemeint. Beide gehören zur "Bundespost" im Sinne von Art. 87 Abs. 1 GG.

b) Der Rundfunk (hier und im folgenden: Hörrundfunk und Fernseh Rundfunk) bedient sich zur drahtlosen Übermittlung des Programms elektrischer Wellen, die durch Sender ausgestrahlt werden. Diese Rundfunksender sind Funkanlagen und damit Fernmeldeanlagen (§ 1 Abs. 1 FAG); sie gehören zum Fernmeldewesen im Sinne von Art. 73 Nr. 7 GG.

Bei einer dem natürlichen Wortverständnis und dem allgemeinen Sprachgebrauch folgenden Auslegung gehören zum Fernmeldewesen nur die technischen Vorgänge des Sendens der Rundfunkdarbietungen. Fernmeldewesen ist ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff. Das Fernmeldewesen hat es mit den Fernmeldeanlagen, also mit technischen Einrichtungen zu tun, mit deren Hilfe Signale "in die Ferne" gemeldet oder übermittelt werden. Das wird durch das Gesetz über Fernmeldeanlagen von 1928 bestätigt, dessen Vorschriften, soweit sie hier heranzuziehen sind, sich nach Sinn und Wortlaut auf Regelungen über Errichtung und Betrieb von Funkanlagen, also auf die Regelung technischer Vorgänge, beschränken. Das in seiner politischen und kulturellen Bedeutung kaum zu überschätzende Massenkommunikationsmittel Rundfunk ist nicht Teil, sondern "Benutzer" der Einrichtungen des Fernmeldewesens (vgl. Moser, DÖV 1954, 389 [390]; Lademann, JIR 8 [1957/1958] S. 307 [310]; vgl. auch Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1892, Bd. 1 S. 415). Die fernmeldetechnischen Aspekte mögen in den frühen Zeiten des Rundfunks

von überragender und sein Wesen prägender Bedeutung gewesen sein. Den fernmeldetechnischen Einrichtungen kommen aber - sieht man den Rundfunk als Ganzes - schon seit Jahrzehnten nur noch untergeordnete, dienende Funktionen zu.

c) Umfaßt das Fernmeldewesen nach allgemeinem Sprachgebrauch nur die der Übermittlung von Signalen dienenden funktechnischen Vorgänge, so ergibt sich, daß die sogenannte Studiotechnik nicht zum Fernmeldewesen gehört. Das Fernmeldewesen beginnt erst mit der Übermittlung der sendefertigen Ton- und Bildsignale vom Rundfunkstudio zu einem oder mehreren Sendern (Übermittlung durch Leitungen oder durch Funk); es umfaßt sodann die Ausstrahlung der Sendung und die sich etwa daran anschließenden technischen Vorgänge bis zum Empfang der Sendung.

Zum Fernmeldewesen im Sinne von Art. 73 Nr. 7 GG gehören die technischen Voraussetzungen, deren Regelung für einen geordneten Ablauf des Betriebs der Rundfunksender und des Empfangs ihrer Sendungen unerlässlich ist. Den Sendern müssen bestimmte Wellenbereiche zugeteilt werden, die auf die Frequenzen der anderen Sender abgestimmt sind. Um Überschneidungen und Störungen zu vermeiden, müssen Standort und Sendestärke der Sender nach funktechnischen Gesichtspunkten festgelegt werden. Die Einhaltung der Frequenzen und Sendestärken muß überwacht werden. Es muß Vorsorge getroffen werden, daß Ausstrahlung und Empfang der Sendungen nicht durch andere Fernmeldeanlagen und elektrische Einrichtungen gestört werden, und daß sie nicht ihrerseits den allgemeinen Funkverkehr stören. Entsprechendes gilt für Leitungen und Funkverkehr, durch die Ton- und Bildsignale vom Studio zum Sender übermittelt werden.

Diese Dinge gehören zum Fernmeldewesen. Soweit sie einer gesetzlichen Normierung zugänglich sind, kann nur der Bund sie regeln.

3. Auch aus dem Zusammenhang von Art. 73 Nr. 7 GG mit anderen Vorschriften des Grundgesetzes ergibt sich, daß zum Fernmeldewesen nur die Sendetechnik des Rundfunks gehört.

a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kennt den Ausdruck "Rundfunk" und meint damit den Rundfunk als Institution. Das schließt zwar nicht aus, daß andere Bestimmungen des Grundgesetzes Teilbereiche des Rundfunks unter anderen, sachnäheren Bezeichnungen regeln. Die Erwähnung des "Rundfunks" in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbietet es aber anzunehmen, der Ausdruck Fernmeldewesen umfasse den Rundfunk als Ganzes. Können mit Fernmeldewesen nur Teilbereiche des Rundfunks gemeint sein, so kann es sich dabei nur um die Bereiche handeln, die der Übermittlung von Darbietungen dienen, also um die Sendetechnik.

Als Massenkommunikationsmittel gehört der Rundfunk in die Nachbarschaft von Presse und Film. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nennt alle drei Massenmedien in einem Satz. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist ausdrücklich nur für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films vorgesehen (Art. 75 Nr. 2 GG). Der Rundfunk ist in Art. 75 Nr. 2 GG nicht genannt. Eine den Zusammenhang der Vorschriften des Grundgesetzes beachtende Auslegung kann nicht annehmen, daß dem Bund für den Rundfunk als Ganzes ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse zustehen, während er über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films nur Rahmenvorschriften erlassen darf.

b) Das Grundgesetz geht bei der Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern vom Grundsatz der Länderkompetenz aus (BVerfGE 10, 89 [101]). Der Bund hat Gesetzgebungsbefugnisse nur, soweit das Grundgesetz sie ihm verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). In der Regel können daher Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes nur auf eine ausdrückliche Verleihung durch das Grundgesetz gestützt werden. Bei Zweifeln über die Zuständigkeit des Bundes spricht keine Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz. Die Systematik des Grundgesetzes fordert vielmehr eine strikte

Interpretation der Art. 73 ff. GG.

Es kommt hinzu, daß der Rundfunk jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen ist. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können (vgl. BVerfGE 10, 20 [36 f.]), fallen sie aber nach der Grundentscheidung des Grundgesetzes (Art. 30, 70 ff. und Art. 83 ff. GG) in den Bereich der Länder (vgl. BVerfGE 6, 309 [354]), soweit nicht besondere Bestimmungen des Grundgesetzes Begrenzungen oder Ausnahmen zugunsten des Bundes vorsehen. Diese Grundentscheidung der Verfassung, die nicht zuletzt eine Entscheidung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaus im Interesse einer wirksamen Teilung der Gewalten ist, verbietet es gerade im Bereich kultureller Angelegenheiten, ohne eine hinreichend deutliche grundgesetzliche Ausnahmeregelung anzunehmen, der Bund sei zuständig. Daran fehlt es aber.

c) Art. 87 Abs. 1 GG bestimmt, daß die Bundespost in bundeseigener Verwaltung geführt wird. Hieraus können keine Schlüsse auf den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gezogen werden. Es entspricht einem Grundsatz des deutschen Verfassungsrechts, daß die Bundeskompetenzen zur Gesetzgebung weiter reichen als die zur Verwaltung (vgl. Scheuner, Gutachten, S. 48). Nach der Systematik des Grundgesetzes bezeichnet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze für seine Verwaltungsbefugnisse (vgl. Krüger, Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern, 1960, S.78, und Zeidler, DVBl. 1960, 573 [579 f.]). Das heißt aber, daß die Verwaltungskompetenzen den Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes folgen und nicht umgekehrt die Gesetzgebungs- den Verwaltungsbefugnissen. Aus angeblichen Befugnissen der Bundespost nach Art. 87 Abs. 1 GG können also keine Schlüsse auf den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gezogen werden. Überdies meinen "Post- und Fernmeldewesen" in Art. 73 Nr. 7 GG und "Bundespost" in Art. 87 Abs. 1 GG dieselben Sachbereiche. Der Umfang des Sachbereichs "Bundespost" ergibt sich aus dem, was unter "Post- und Fernmeldewesen" zu verstehen ist. Es ist auch nicht richtig, daß der Rundfunk als Angelegenheit der Bundespost angesehen wird. Die Bundesregierung läßt die Angelegenheiten des Rundfunks, von technischen Fragen abgesehen, federführend nicht beim Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, sondern beim Bundesministerium des Innern bearbeiten. Sie gibt damit zu erkennen, daß es sich auch ihrer Ansicht nach nicht um Angelegenheiten des Fernmeldewesens handelt (vgl. § 1 des Postverwaltungsgesetzes vom 24. Juli 1953 - BGBl. I S. 676).

4. Die Interessen der Allgemeinheit fordern eine Ordnung des Funkverkehrs, die wirksam nur vom Bund vorgenommen werden kann. Das gilt auch für den Rundfunk. Zuteilung und Abgrenzung der Wellenbereiche der Sender, Bestimmung ihrer Standorte und Sendestärken unter funktechnischen Gesichtspunkten, die sogenannte Leitungstechnik, Überwachung des Funkverkehrs, sein Schutz gegen großräumige und örtliche Störungen sowie die Durchführung internationaler Vereinbarungen können nach Lage der Sache nur einheitlich geregelt werden, wenn ein Chaos im Funkverkehr vermieden werden soll.

Art. 73 Nr. 7 GG dient dem Zweck, die unerlässliche einheitliche Regelung dieser und ähnlicher Angelegenheiten möglich zu machen. Dieser Zweck fordert aber nicht, über funk- und insbesondere sendetechnische Fragen hinaus von Bundes wegen auch die Veranstaltung von Rundfunksendungen einer gesetzlichen Normierung zu unterziehen. Auch aus dem Zweck des Art. 73 Nr. 7 GG folgt also die Beschränkung auf sendetechnische Angelegenheiten des Rundfunks.

5. Eine historische Interpretation des Ausdrucks Fernmeldewesen führt nicht zu anderen Ergebnissen. Es ist zwar richtig, daß mittels der Verwaltungspraxis der Reichspost

Behörden des Reiches in der Zeit von 1926 bis Anfang 1933 einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Organisation der Veranstalter von Rundfunksendungen und die Gestaltung der Programme genommen haben (vgl. die Darstellung bei Bausch a.a.O., S. 11 ff.; Pohle a.a.O., S. 27 ff.). Es geht jedoch nicht an, hieraus zu schließen, das Fernmeldewesen im Sinne von Art. 73 Nr. 7 GG umfasse den Rundfunk als Ganzes.

a) Eine gesetzliche Regelung des Rundfunks ist in der Zeit bis 1933 nicht getroffen worden. Weder die Verordnung zum Schutze des Funkverkehrs vom 8. März 1924 (RGBl. I S. 273) - Funkverordnung - noch das Gesetz zur Änderung des Telegraphengesetzes vom 3. Dezember 1927 (RGBl. I S. 331), das die Bekanntmachung der Neufassung des Telegraphengesetzes unter der Bezeichnung "Gesetz über Fernmeldeanlagen" vorsah, kennen das Wort Rundfunk. Die Begründung zu diesem Änderungsgesetz (RT III/1924 Drucks. Nr. 3682) erwähnt den Rundfunk lediglich im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren für Errichtung und Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen. Zweck der Änderung des Telegraphengesetzes war nach der Begründung die Festigung des staatlichen Funkhoheitsrechts angesichts der Fortschritte der Funktechnik (a.a.O., S. 5). Das Gesetz ist im Reichstag in allen drei Beratungen ohne Diskussion angenommen worden (RT III/1924, Verhandlungen Bd. 394 S. 11719 und 11732; Stenographischer Bericht über die 346. Sitzung am 24. November 1927).

Der Wortlaut des Gesetzes über Fernmeldeanlagen beschränkt sich bei unbefangener Deutung auf die Regelung funktechnischer Fragen; aus ihm ergeben sich keine Hinweise darauf, daß der Rundfunk als Ganzes dem Post- und Telegraphenwesen im Sinne von Art. 6 Nr. 7 und Art. 88 Abs. 1 WRV zugerechnet wurde. Gleiches gilt für die Begründung zum Gesetzentwurf. In den Kommentaren zur Reichsverfassung von 1919 wird der Rundfunk weder bei Art. 6 Nr. 7 noch bei Art. 88 Abs. 1 erwähnt, geschweige denn in das Post- und Telegraphenwesen einbezogen.

b) Die Bundesregierung kann sich also für die "historische Prägung" des Begriffs Fernmeldewesen nicht auf die Gesetzgebung, sondern nur auf die Verwaltungspraxis der Reichspost und des Reichsministers des Innern in der Zeit bis 1933 beziehen. Sie beruft sich hierauf insbesondere für ihre Ansicht, die Kompetenz zur Regelung des Fernmeldewesens umfasse auch die Befugnis, die Leitgrundsätze des Art. 5 GG gesetzlich zu normieren.

Das Mittel, mit dessen Hilfe sich nicht nur das Recht sondern auch die Länder Einfluß auf die Veranstaltung von Rundfunksendungen verschaffen, waren vor allem die seit 1926 üblichen mit Bedingungen verbundenen "Genehmigungen" zur Benutzung von Funksendeanlagen der Reichspost für Zwecke des Unterhaltungsrundfunks (Bedingungen), denen Richtlinien für den Nachrichten- und Vortragsdienst (Richtlinien) sowie Bestimmungen für die Überwachungsausschüsse und die Beiräte (Bestimmungen) beigefügt waren.

Es ist nur bedingt richtig, daß die Einwirkung von Reich und Ländern auf die Veranstaltung der Sendungen der "politischen Unparteilichkeit", der "organisatorischen Neutralität der Sendegesellschaften" und der Sicherung des Rechts der freien Meinungsäußerung (Art. 118 WRV) im Rundfunk diene. Hierfür könnte nur Nr. 1 der Richtlinien herangezogen werden, die bestimmte: "Der Rundfunk dient keiner Partei. Sein gesamter Nachrichten- und Vortragsdienst ist daher streng überparteilich zu gestalten" (ähnlich Nr. 10 der Bestimmungen für den Beirat von 1926 und Nr. 1 c der Leitsätze zur Neuregelung des Rundfunks von 1932, wiedergegeben bei Pohle a.a.O., S. 124 ff.). Im übrigen aber wurde mit Hilfe der Bedingungen ein System staatlicher Einflußnahme und Überwachung verwirklicht, das einer Zensur nahekam.

Die Programmgesellschaften durften nur solche politischen Nachrichten verbreiten, die sie von einer "Nachrichtenstelle", der "Drahtloser Dienst AG für Buch und Presse".

erhalten hatten, deren Aktien zu 51 vom Hundert in der Hand des Reiches waren (Nr. 2 der Richtlinien). Nur unpolitische und lokale Nachrichten durften von anderen Stellen bezogen werden. Die von der Nachrichtenstelle oder von den zuständigen Landesregierungen als "Auflagennachrichten" bezeichneten Nachrichten mußten unverzüglich, unverkürzt und unverändert verbreitet werden, ebenso "Auflage-Vorträge" (Nr. 3, 5 und 7 der Richtlinien). Über die "Abwicklung" der von der Nachrichtenstelle vermittelten Nachrichten und Vorträge mußte dieser Gesellschaft laufend berichtet werden (Nr. 8 der Richtlinien). Der Überwachungsausschuß für den Nachrichten- und Vortragsdienst, der in der Regel aus einem Vertreter des Reiches und zwei Vertretern der zuständigen Landesregierung bestand, war "zur Entscheidung über alle mit der Programmgestaltung zusammenhängenden politischen Fragen" eingesetzt (Art. 3 Abs. 1 der Bedingungen). Die Programmgesellschaft war verpflichtet, "sich in allen politischen Fragen der Programmgestaltung mit dem Überwachungsausschuß in Verbindung zu setzen und seine Entscheidung abzuwarten" (Nr. 3 der Bestimmungen für den Ausschuß). Das Programm mußte seinen Mitgliedern laufend eingereicht, erhebliche Programmänderungen mußten ihnen mitgeteilt werden. Schließlich hatte der Ausschuß ein Einspruchsrecht gegenüber allen Teilen des Programms, soweit es sich nicht lediglich um Fragen der Kunst, Wissenschaft oder Volksbildung handelte (Nr. 5 und 6 der Bestimmungen). Ähnliche Befugnisse hatte der Beirat, dessen Mitglieder nach Anhörung der Programmgesellschaft von der zuständigen Landesregierung im Benehmen mit dem Reichsminister des Innern berufen wurden. Der Beirat war bestellt "zur Mitwirkung an der Gestaltung des Programms hinsichtlich der Darbietungen auf dem Gebiete von Kunst, Wissenschaft und Volksbildung" (Art. 3 Abs. 2 der Bedingungen). Auch der Beirat hatte das Recht, gegen das Programm Einspruch zu erheben (Nr. 7 der Bestimmungen für den Beirat).

Die Überwachungsausschüsse und Beiräte sind schon 1927 als "Instanzen der Zensur" bezeichnet worden (Dencker, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. 2, 1927, S. 547 [550 f.]). Es ist bezweifelt worden, daß diese Verwaltungspraxis mit dem durch Art. 118 WRV geschützten Recht der freien Meinungsäußerung vereinbar war. Häntzschel (HdbDStR II, 651 [668]) hat die zensierende Tätigkeit der Überwachungsausschüsse nur deshalb für vereinbar mit Art. 118 WRV gehalten, weil seiner Ansicht nach der Betrieb der Rundfunkanlagen kein hoheitlicher, sondern ein fiskalischer, auf Erwerb gerichteter Zweig der Postverwaltung war. Er meint, die Rundfunkzensur wäre "unzweifelhaft verfassungswidrig", wenn der Rundfunkbetrieb als Ausfluß eines staatlichen Hoheitsrechts anzusehen wäre (a.a.O., S. 668 Anm. 38). Nun ist aber seinerzeit ebensowenig wie heute bezweifelt worden, daß die Rechtsbeziehungen zwischen Reichspost und Programmgesellschaften ab 1926 öffentlich- rechtlicher Art waren.

Vgl. die schriftliche Antwort des Reichsministers des Innern vom 2. Dezember 1926 auf eine EntschlieÙung des Reichstags, RT III/1924 Drucks. Nr. 2776; Neugebauer, Archiv für Post und Telegraphie 53 (1925) S. 46 (47); derselbe, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, 3. Aufl. 1929, S. 699 f.; derselbe, Archiv für Funkrecht 3 (1930) S. 155 (166 und 203) sowie S. 627 (628); Bredow a.a.O., S. 20; Freund, Der deutsche Rundfunk, 1933, S. 54; Schuster, Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1 (1949) S. 309 (314); Lüders, Die Zuständigkeit zur Rundfunkgesetzgebung, 1953, S. 12 f.; Peters, Die Zuständigkeit des Bundes im Rundfunkwesen, 1954, S. 6 f.; Steinmetz, Bundespost und Rundfunk, 1959, S. 11 ff.

Dabei ist unerheblich, ob die Grundlage dieser öffentlich- rechtlichen Beziehungen in einer mit Auflagen (Bedingungen) verbundenen "Genehmigung" oder "Verleihung" (§ 1 der Funkverordnung von 1924, § 2 FAG) zum *Mitbetrieb* einer Funkanlage gesehen wurde, so der Reichsminister des Innern sowie Neugebauer, Bredow, Freund und Schuster a.a.O.; vgl. auch Art. 4 Abs. 3 der Bedingungen, oder ob lediglich die *Benutzung* der Funkanlagen regelnde öffentlich-rechtliche Beziehungen anderer Art

angenommen wurden (so Dencker a.a.O. sowie Peters und Steinmetz a.a.O.).

Gleichgültig, ob die Verwaltungspraxis der Reichspost und des Reichsministers des Innern mit Art. 118 WRV vereinbar war oder nicht, jedenfalls kann bei zusammenfassender Würdigung der mit Hilfe der Bedingungen verwirklichten "Sicherung des behördlichen Einflusses auf die Darbietungen des Rundfunks" (Bredow a.a.O., S. 20) *nicht* festgestellt werden, daß diese Einflußnahme dem Ziel diene, das Grundrecht der freien Meinungsäußerung einschließlich des Zensurverbots im Bereich des Rundfunks zu sichern. Gleiches gilt für die Einwirkungsmöglichkeiten, die sich das Reich über die Reichsrundfunkgesellschaft auf die einzelnen Programmgesellschaften verschaffte (vgl. Bredow a.a.O., S.41 f.). Dem steht nicht entgegen, daß eine parteipolitische Neutralisierung des Rundfunks in gewissem Umfang erreicht worden sein mag.

Die Bundesregierung beruft sich also zu Unrecht auf die Verwaltungspraxis der Zeit bis 1933, wenn sie meint, die Kompetenz zur Regelung des Fernmeldewesens eröffne dem Bund auch die Möglichkeit, die Leitgrundsätze des Art. 5 GG für den Rundfunk gesetzlich zu normieren.

Die Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungspraxis der Reichspost und des Reichsministers des Innern hinsichtlich des Rundfunks war zudem auch in anderer Hinsicht umstritten. Die Neuordnung des Rundfunks in den Jahren 1925/1926 war ebenso wie die Reform vom Sommer 1932 das Ergebnis langwieriger Verhandlungen zwischen Reich und Ländern im Reichsrat und seinen Ausschüssen (vgl. Bausch a.a.O., S. 40 ff. und S. 91 ff.). In diesen Verhandlungen bestritten die Länder dem Reich die Kompetenz, das Rundfunkwesen zu ordnen; sie wandten sich insbesondere gegen die zwar nicht von der Reichspost, wohl aber vom Reichsminister des Innern ausgehenden Versuche, politischen Einfluß auf die Programmgestaltung zu gewinnen. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen Reich und Ländern wurden jedoch nicht ausgetragen. Man einigte sich auf Kompromisse, die den Ländern einen nicht geringen Einfluß auf die Veranstaltung der Rundfunksendungen einräumten. Die Länder haben jedoch sowohl 1926 als auch 1932 die vom Reich in Anspruch genommenen umfassenden Kompetenzen bestritten und betont, daß sie auf Grund ihrer Polizei- und Kulturhoheit das Recht hätten, den Rundfunk von sich aus zu regeln (vgl. Bausch a.a.O., S. 55, 102 f. und 199 f.). Angesichts dieser grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Reich und Ländern kann von einer "gewohnheitsrechtlichen Ergänzung der Verfassung" im Sinne einer Reichskompetenz (so Scheuner, Gutachten, S. 47) nicht die Rede sein.

Es kommt schließlich hinzu, daß der "behördliche Einfluß auf die Darbietungen des Rundfunks" (Bredow a.a.O.) nicht vom Reichspostminister und der Reichspost, sondern vom Reichsminister des Innern und den Landesregierungen ausging. Schuster (a.a.O., S. 320) hat zu Recht mit allem Nachdruck darauf hingewiesen, daß vor und nach 1933 "die Reichspost nie etwas mit der Programmseite zu tun, sondern sich ... nur auf die technische Seite (des Rundfunks) beschränkt hatte". Dem entsprach es, daß das "Rundfunkrecht" nur insoweit dem Fernmelderecht zugerechnet wurde, als es die technische Seite des Rundfunks regelte (vgl. Krause, Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland, 1960, S. 80 ff., insbesondere die dort zitierten Äußerungen des Ministerialrats im Reichspostministerium Dr. Neugebauer).

Insgesamt kann also nicht angenommen werden, daß die Verwaltungspraxis der Reichspost, des Reichsministers des Innern und der Landesregierungen bis 1933 einen den Rundfunk als Ganzes umfassenden Rechtsbegriff Fernmeldewesen geprägt hat, den der Grundgesetzgeber hätte übernehmen können.

c) Die Zeit von 1933 bis 1945 muß außer Betracht bleiben. Die Entwicklung des

Rundfunks in den Jahren von 1945 bis 1949 konnte zur Festigung eines den Rundfunk als Ganzes umfassenden Begriff des Fernmeldewesens nichts beitragen.

d) Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 Nr. 7 GG bestätigt, daß das Fernmeldewesen nicht den Rundfunk als Ganzes umfaßt. Aus den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates kann eindeutig nur entnommen werden, daß einerseits entgegen dem Vorschlag des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee (Bericht, Darstellender Teil, S. 32) die technische Seite des Rundfunks zum Fernmeldewesen gerechnet wurde, und daß andererseits die "kulturelle Seite", also der Inhalt der Sendungen, Sache der Länder sein sollte. Die Frage, ob zum Fernmeldewesen auch die Organisation des Rundfunkwesens gehören sollte, blieb offen, ohne daß zwischen der Organisation der sendetechnischen Vorgänge und der Organisation der Veranstaltung von Rundfunksendungen unterschieden wurde. Eine auch nur annähernd eindeutige Antwort auf diese Frage kann den Materialien nicht entnommen werden.

Vgl. zur Entstehungsgeschichte JöR 1 (1951) S. 476 ff., sowie ParlRat, Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, Wortprotokoll über die 2. Sitzung am 22. September 1948, S. 4-8, 44-52; Wortprotokoll über die 8. Sitzung am 6. Oktober 1948, S. 30-33; Wortprotokoll über die 12. Sitzung am 14. Oktober 1948, S. 37- 40; Verhandlungen des Hauptausschusses, 29. Sitzung am 5. Januar 1949, S. 351 f.

Wenn der Parlamentarische Rat die "kulturelle Seite", also das Programm, nicht zum Fernmeldewesen gerechnet, sondern als Sache der Länder angesehen hat, so schließt das aus, daß er einen Begriff Fernmeldewesen in das Grundgesetz übernommen hat, der den Rundfunk als Ganzes umfaßt. Die nach Art. 5 GG gebotenen und zulässigen gesetzlichen Regelungen betreffen hauptsächlich den Inhalt der Sendungen, also - im Sprachgebrauch des Parlamentarischen Rates - die "kulturelle Seite" des Rundfunks. Nach seinem eindeutigen Willen waren solche Regelungen nicht dem Fernmeldewesen zuzurechnen.

6. Die Kompetenz zur Regelung des Fernmeldewesens nach Art. 73 Nr. 7 GG ist also auf sendetechnische Angelegenheiten beschränkt.

a) Weitergehende Gesetzgebungsbefugnisse stehen dem Bund für den Rundfunk auch kraft Sachzusammenhangs (vgl. BVerfGE 3, 407 [421]; 8, 143 [149]) nicht zu. Weder von der Studientechnik noch von den mit der Veranstaltung von Rundfunksendungen zusammenhängenden Fragen gilt, daß ihre Regelung - soweit sie möglich und geboten ist - unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der sendetechnischen Angelegenheiten des Rundfunks ist (vgl. BVerfGE 3, 407 [421]). Sendetechnik und Veranstaltung von Rundfunksendungen sind Sachbereiche, die sich trennen und gesondert regeln lassen. Insofern ist "der Rundfunk" kein Ganzes, das sinnvoll nur einheitlich von Bundes wegen geregelt werden könnte.

b) Soweit der Bund nach Art. 73 Nr. 7 GG Angelegenheiten des Rundfunks regeln kann, kann er auch deren "Organisation" gesetzlich normieren. Der Bund hat also die Befugnis, Regelungen über die Organisation (den Träger) rundfunksendetechnischer Anlagen zu erlassen. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Gesetzgebungskompetenz des Bundes hierfür unmittelbar aus Art. 73 Nr. 7 GG oder aus dieser Vorschrift kraft Sachzusammenhangs oder - soweit die Verwaltung in Frage steht - aus den Art. 83 ff. GG herzuleiten ist. Der Bund könnte also z.B. durch Gesetz rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichten, denen Bau und sendetechnischer Betrieb bundeseigener Anlagen für den Rundfunk übertragen werden könnte (Art. 87 Abs. 3 GG).

Der Bund kann jedoch organisatorische Vorschriften nur für solche Institutionen erlassen, die sich auf Errichtung und technischen Betrieb von Sendeanlagen beschränken (siehe aber unten III 2 und E I 5). Organisatorische Regelungen für die Veranstalter und für die Veranstaltung von Rundfunksendungen sind Sache des Landesgesetzgebers. Solche Regelungen haben - schon wegen Art. 5 GG - weit

größere Bedeutung als Bestimmungen über die Organisation von Errichtung und technischem Betrieb von Sendeanlagen. Soweit Vorschriften organisatorischer Art für Institutionen, die Veranstaltung von Rundfunksendungen und Betrieb von Sendeanlagen in sich vereinigen, erlassen werden müssen, steht also die Kompetenz für die sendetechnischen Angelegenheiten dem Landesgesetzgeber kraft Sachzusammenhangs zu.

c) Befugnisse zur Regelung des Rundfunks über den Bereich sendetechnischer Angelegenheiten hinaus stehen dem Bund nach Art. 73 Nr. 7 GG auch nicht deshalb zu, weil "Verleihungen" nach § 2 FAG zur Errichtung und zum Betrieb von Funkanlagen und Verträge über die Benutzung solcher Anlagen zur Wahrung von Art. 5 i.V. m. Art. 1 Abs. 3 GG mit Auflagen (Bedingungen) hinsichtlich der Organisation der Veranstaltung von Rundfunksendungen und des Inhalts der Sendungen verbunden werden müßten (vgl. die Begründung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Rundfunk BT III/1957 Drucks. 1434). Beschränkt sich die Kompetenz für das Fernmeldewesen mit Beziehung auf den Rundfunk auf sendetechnische Angelegenheiten, so ist die Bundespost bei solchen Verleihungen und Verträgen gehalten, ausschließlich sendetechnische Gesichtspunkte zu berücksichtigen (siehe unten E I 4). "Auflagen", die diesen Bereich verlassen, wären unzulässig.

7. a) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Fernmeldewesen läßt auch Regelungen zu, die dem Bund das ausschließliche Recht vorbehalten, Funkanlagen für Zwecke des Rundfunks zu errichten und zu betreiben. Das im Gesetz über Fernmeldeanlagen von 1928 vorgesehene Funkregal des Reiches geht auf das Telegraphenregal und letztlich auf das Postregal zurück.

Vgl. § 1 des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892 (RGBl. S. 467) und das Änderungsgesetz hierzu vom 7. März 1908 (RGBl. S. 79) sowie die Funkverordnung von 1924; vgl. weiterhin Krüger a.a.O., S. 5 ff.

Das Grundgesetz hat an der überkommenen Kompetenz des Reiches insofern nichts geändert. § 1 FAG ist also, soweit seine Regelungen hier in Frage stehen, Bundesrecht geworden.

Art. 5 GG steht dem nicht entgegen. Denn Art. 5 GG fordert - anders als die Antragsteller meinen - nicht, daß die Veranstalter von Rundfunksendungen auch über die sendetechnischen Anlagen verfügen und die Möglichkeit haben müssen, diese Anlagen selbst zu betreiben (siehe unten E III).

b) Der Bund muß jedoch den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens beachten (vgl. BVerfGE 4, 115 (140); 6, 309 (361 f.); 8, 122 (138 ff.) und unten E II). Dieser Grundsatz wäre verletzt, wenn der Bund heute von der Befugnis zur Regelung des Fernmeldewesens unter Berufung auf sein Funkregal in einer Weise Gebrauch machen würde, die darauf hinausliefe, den bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Verfügungsrecht über die in ihrem Eigentum stehenden und von ihnen betriebenen Sendeanlagen zu entziehen. Gleiches würde gelten, wenn der Bund durch gesetzliche Regelung diesen Anstalten die von ihnen benutzten Wellenbereiche nehmen und sie bei der Verteilung der jetzt oder künftig zur Verfügung stehenden Frequenzen nicht gebührend nach Maßgabe der landesgesetzlichen Regelungen über die Veranstalter von Rundfunksendungen berücksichtigen würde.

8. Nach Art. 73 Nr. 7 GG steht also dem Bund die Befugnis zu, Errichtung und Betrieb von Rundfunksendeanlagen zu regeln. § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags fällt in den Bereich dieser ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, soweit er dem Norddeutschen Rundfunk das ausschließliche Recht vorbehält, solche Sendeanlagen zu errichten und zu betreiben. Insofern ist § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags mit Art. 73 Nr. 7 GG i.V. m. Art. 71 GG unvereinbar und daher nichtig. Soweit § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags dem Norddeutschen Rundfunk das ausschließliche Recht zur

Veranstaltung von Rundfunksendungen vorbehält, ist er mit Art. 73 Nr. 7 GG vereinbar. § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags regelt nur Errichtung und Betrieb von Sendeanlagen sowie die Veranstaltung von Sendungen, nicht aber ihren Empfang. Es kann deshalb offen bleiben, ob und inwieweit der Bund Regelungen über Rundfunkempfangsanlagen und über Gebühren für den Betrieb solcher Anlagen erlassen kann, und wie diese Gebühren rechtlich zu qualifizieren sind.

III.

Die Einräumung des ausschließlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunksendungen an den Norddeutschen Rundfunk steht nicht in Widerspruch zu Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes für den Rundfunk, die sich aus anderen grundgesetzlichen Vorschriften als Art. 73 Nr. 7 GG ergeben mögen.

1. Als Vorschriften dieser Art kommen z.B. in Betracht Art. 21 Abs. 3 GG (Parteienrecht), Art. 73 Nr. 1 GG (Verteidigung und Schutz der Zivilbevölkerung), Art. 73 Nr. 9 GG (Urheberrecht), Art. 73 Nr. 10 GG (u. a. internationale Verbrechensbekämpfung) sowie Art. 74 Nr. 21 (u. a. Hochsee-, Küsten- und Binnenschifffahrt, Wasserstraßen, Wetterdienst) und Art. 74 Nr. 22 GG (Straßenverkehr). Diese Kompetenzen des Bundes erlauben jedoch lediglich, Teilaspekte des Programms (insbesondere die Zuteilung von Sendezeiten an politische Parteien und die Durchgabe bestimmter Meldungen) oder einzelne Rechtsfragen des Rundfunks (etwa urheberrechtlicher Art) zu regeln. Weitere Kompetenzen des Bundes mögen sich kraft Sachzusammenhangs aus seinen Zuständigkeiten z.B. für Verteidigung, Zollwesen und Angelegenheiten des Bundeskriminalamtes herleiten lassen. Alle diese Bundeskompetenzen ergeben jedoch - auch zusammengefaßt - noch keine Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Veranstaltung von Rundfunksendungen. Sie lassen also das landesgesetzlich vorgesehene Monopol des Norddeutschen Rundfunks unberührt, unbeschadet seiner Verpflichtung, bundesgesetzliche Einzelregelungen zu beachten. Dabei kann außer acht gelassen werden, inwieweit es sich bei diesen Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes um ausschließliche Kompetenzen handelt, und inwieweit der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von seinen Kompetenzen Gebrauch gemacht hat.

2. Es kann offen bleiben, ob die Zuständigkeiten des Bundes für auswärtige Angelegenheiten und für gesamtdeutsche Fragen ebenfalls nur erlauben, Teilaspekte des Programms und Einzelfragen des Rundfunks zu regeln, oder ob diese Zuständigkeiten weiter reichen und dem Bund gestatten, umfassendere Regelungen für solche Rundfunksendungen zu erlassen, die für das Ausland oder für die Deutschen bestimmt sind, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in deutschen Gebieten wohnen. Es kann ferner offen bleiben, ob der Bund wegen seiner Zuständigkeiten für auswärtige Angelegenheiten und gesamtdeutsche Fragen durch Gesetz eine Bundesoberbehörde oder Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunksendungen errichten und für diese Behörde oder Anstalt auch die Leitgrundsätze gesetzlich normieren kann, die sich aus Art. 5 GG für die Veranstaltung und die Veranstalter von Rundfunksendungen ergeben. Denn solche umfassenderen Kompetenzen des Bundes, über die im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden ist, würden sich nur auf die Veranstaltung und die Veranstalter solcher Sendungen beziehen, die ausschließlich oder doch ganz überwiegend für das Ausland oder für die Deutschen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestimmt sind.

Dem Norddeutschen Rundfunk ist durch § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags das ausschließliche Recht vorbehalten, "für die Allgemeinheit" Rundfunksendungen zu veranstalten. Damit ist - wenn nicht ausschließlich, so doch in erster Linie - "die Allgemeinheit" der Bundesrepublik Deutschland gemeint. Das dem Norddeutschen Rundfunk eingeräumte Monopol kann also nicht in Widerspruch zu Kompetenzen stehen, die dem Bund zur Regelung von Rundfunksendungen zustehen mögen, die

speziell für das Ausland oder die Deutschen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestimmt sind.

3. Aus Art. 5 GG kann der Bund keine Zuständigkeiten herleiten. Art. 5 GG ist keine Kompetenznorm, sondern bindet denjenigen, der die Veranstaltung von Rundfunksendungen zu regeln hat.

IV.

Der Bund hat - anders als die Bundesregierung meint - keine Befugnis aus der Natur der Sache, durch Gesetz die Veranstaltung von Rundfunksendungen zu regeln, die der überregionalen Aufgabe nationaler Repräsentation nach innen, d. h. der Selbstdarstellung der Nation vor der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, zu dienen bestimmt sind. Ebensovienig stehen dem Bund entsprechende Verwaltungskompetenzen zu. Er kann auch nicht nach Art. 87 Abs. 3 GG für diesen Zweck durch Gesetz eine Bundesoberbehörde oder Anstalt des öffentlichen Rechts errichten (siehe unten E I 6) Es bedarf deshalb keiner Prüfung, ob es sich um eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes handeln würde, und ob das in § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags vorgesehene Monopol des Norddeutschen Rundfunks zur Veranstaltung von Rundfunksendungen mit einer solchen Bundeskompetenz vereinbar wäre.

V.

Das ausschließliche Recht des Norddeutschen Rundfunks zur Veranstaltung von Rundfunksendungen widerspricht auch nicht dem Art. 5 GG (siehe unten E III).

VI.

Das hamburgische Gesetz, betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk, ist also, soweit es sich auf § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags bezieht, mit dem Grundgesetz nur insoweit unvereinbar und daher nichtig, als es dem Norddeutschen Rundfunk das ausschließliche Recht vorbehält, sendetechnische Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks zu errichten und zu betreiben.

Im übrigen ist das Gesetz, soweit es sich auf § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar.

E. - I.

Der Bund hat durch Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH gegen Art. 30 i.V.m. Art. 83 ff. GG verstoßen. Die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist nach der deutschen Rechtsentwicklung eine öffentliche Aufgabe. Wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgendeiner Form befaßt, wird sie zu einer "staatlichen Aufgabe", deren Erfüllung nach Art. 30 GG Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung getroffen oder zugelassen hat. Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen hat das Grundgesetz keine andere Regelung zugunsten des Bundes getroffen oder zugelassen (siehe aber unten 5).

1. a) Es kann dahingestellt bleiben, ob die für die bundesstaatliche Struktur unserer Verfassungsordnung grundlegende Vorschrift des Art. 30 GG jede staatliche Tätigkeit schlechthin erfaßt. Jedenfalls fällt unter diese Kompetenznorm diejenige Betätigung des Staates, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob Mittel des öffentlichen oder des privaten Rechts verwendet werden. Eine andere Auslegung würde, zumal angesichts des zunehmenden Umfangs der nichteingreifenden Verwaltung, dem Sinn des Art. 30 GG nicht gerecht werden. Sie würde auch der Entstehungsgeschichte der Vorschrift widersprechen.

Vgl. JöR 1 (1951) S.295 ff., sowie die Äußerungen des Abgeordneten Dr. Laforet, Parl. Rat, Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, Wortprotokoll über die 5. Sitzung am 29.

September 1948, S. 124, 127 f., 135 und die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Hoch, ebenda, S. 129, 138 und 145; vgl. auch Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 48. Sitzung am 9. Februar 1949, S. 626.

b) Die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehört in Deutschland seit 1926 herkömmlich zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Entscheidend für die Einbeziehung des Rundfunks in den Bereich der öffentlichen Verwaltung war die Tatsache, daß "der Rundfunk ein Publikationsmittel und Nachrichtenträger ersten Ranges war und ist" und "im politischen Raum wirkt" (vgl. Hans Schneider, Gutachten, S. 8). Daß ein Teil der Darbietungen des Rundfunks als "freie persönliche Betätigung" gekennzeichnet werden mag, die "keinen inneren Zusammenhang mit öffentlichen Aufgaben" aufweist (vgl. Scheuner, Gutachten, S. 21) hat seit jeher für die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Rundfunk nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Die Nachrichtengebung im weitesten Sinne (vgl. Hans Schneider a.a.O.) war seit Entstehung des Rundfunks Anlaß und Rechtfertigungsgrund dafür, die Veranstaltung von Rundfunksendungen in den Kreis der öffentlichen Aufgaben einzubeziehen.

Dem steht nicht entgegen, daß unter der Weimarer Verfassung die Sendungen von Gesellschaften des privaten Rechts veranstaltet wurden. Maßgebend hierfür war nicht die Ansicht, die Veranstaltung der Sendungen sei eine Angelegenheit privatwirtschaftlicher Betätigung, sondern u. a. die Tatsache, daß der Reichspost infolge der Inflation die Mittel fehlten, um diese Aufgabe selbst in Angriff zu nehmen (vgl. Bredow a.a.O., S. 12 und 19; Bausch a.a.O., S. 19). Die Reichspost hat sich aber bemüht, ohne eigene finanzielle Aufwendungen die Stimmenmehrheit in den Organen der Rundfunkgesellschaften zu erlangen. Im Jahre 1926 gelang es ihr, dieses Ziel zu erreichen (vgl. oben A I 2 b sowie Bredow a.a.O., S. 29 f.; Pohle a.a.O., S. 39 f. und 48 f.; Bausch a.a.O., S. 31 ff. und 58). Durch die Reform im Jahre 1932 wurde das private Kapital völlig ausgeschaltet; alle Anteile an der Reichsrundfunkgesellschaft und den regionalen Programmgesellschaften, die noch in privater Hand waren, wurden auf Reich und Länder übertragen (vgl. oben A I 3 sowie Pohle a.a.O., S. 124 ff.; Bausch a.a.O., S. 90 ff.).

In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob die vom Reich in Anspruch genommenen Zuständigkeiten mit der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern und ob der von Reich *und* Ländern ausgeübte Einfluß auf den Rundfunk (siehe oben D II 5) mit dem Recht der freien Meinungsäußerung und dem Zensurverbot (Art. 118 WRV) vereinbar waren. Hier kommt es nur darauf an, daß diese Einflußnahme nur als Auswirkung der Ansicht verstanden werden kann, die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehöre nicht nur in den Bereich des Öffentlichen, sondern in den der öffentlichen Aufgaben.

Die Zeit von 1933 bis 1945 muß auch hier außer Betracht bleiben. Nach 1945 trat die Auffassung vom Rundfunk als einer öffentlichen Aufgabe noch stärker in Erscheinung, indem als Veranstalter der Rundfunksendungen Anstalten des öffentlichen Rechts gegründet wurden. Auch das Bundesgesetz vom 29. November 1960 errichtet zwei öffentlich-rechtliche Anstalten, und der Entwurf dieses Gesetzes sah für das zweite Fernsehprogramm eine solche Anstalt vor. Die von Rundfunkanstalten öffentlichen Rechts erfüllten Aufgaben gehören zum Bereich der öffentlichen Verwaltung (BVerfGE 7, 99 [104]).

c) Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Rundfunk in Deutschland zu einer öffentlichen Einrichtung geworden ist und in öffentlicher Verantwortung steht. Wenn sich der Staat mit dem Rundfunk in irgendeiner Form befaßt, so nimmt er damit eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung wahr.

Im Ergebnis ebenso OVG Hamburg, Urteil vom 10. Juli 1956 III 11/56 - DVBl. 1957, 67 (68); Ipsen, Die Rundfunkgebühr, 2. Aufl. 1958, S. 40 f.; Krause a.a.O., S. 106 ff.;

Krüger a.a.O., S. 16 und 78; Maunz BayVwBl. 1957, 4 (5); Quaritsch, JIR 8 (1957/1958) S. 339 (341 f.); Weber, in: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes, S. 67, Ridder, Kirche, Staat, Rundfunk, 1958, S. 42 f.; anderer Ansicht OLG München, Urteil vom 24. Oktober 1957 - 6 U 1010/57 - NJW 1958, 1298 (1299 f.); Apelt, Festschrift für Nawiasky, 1956, S. 375 (381); Peters a.a.O., S. 33.

Entgegen der Ansicht der Bundesregierung wird also die Veranstaltung von Rundfunksendungen als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung von der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern (Art. 30 GG) erfaßt, und zwar auch dann, wenn sich der Staat, wie er es hier getan hat, privatrechtlicher Formen bedient.

2. Die Bundesregierung meint, die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mit privatrechtlichen Mitteln werde nur dann von Art. 30 GG erfaßt, wenn es um die Ausführung von Gesetzen gehe. Da die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH nicht Gesetzesausführung sei, greife Art. 30 GG nicht ein.

Art. 30 GG gilt aber sowohl für die Gesetzesakzessorische wie für die "gesetzesfreie" Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Das ergibt sich zwingend aus dem Verhältnis von Art. 30 GG zum VIII. Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 83 bis 91 GG) und daraus, daß dieser Abschnitt von der Bundesverwaltung auch insofern handelt, als sie Gesetzesfreie Verwaltung ist.

Die Art. 83 bis 86 GG handeln wegen der dem deutschen Bundesstaatsrecht eigentümlichen Trennung der Kompetenz zum Erlaß und zur Ausführung der Bundesgesetze von der Ausführung der Bundesgesetze. Die Gegenüberstellung von "Ausführung der Bundesgesetze" und "die Bundesverwaltung" in der Überschrift des VIII. Abschnitts wäre jedoch unverständlich, wenn auch die folgenden Artikel lediglich die Gesetzesakzessorische Verwaltung erfassen würden. Die in den Art. 87 bis 90 GG und besonders in Art. 87 Abs. 1 GG angeführten Sachbereiche bundeseigener Verwaltung werden zu einem nicht unerheblichen Teil "gesetzesfrei" verwaltet. Das gilt für den Auswärtigen Dienst, die Bundesbahn und die Bundespost nicht weniger als für die Verwaltung der Bundesautobahnen, der Bundesstraßen und der Bundeswasserstraßen. Die Art. 87 Abs. 1, 89 und 90 GG beschränken sich nicht darauf, dem Bund außer der Kompetenz zur Gesetzesausführung die Befugnis zuzusprechen, einen bundeseigenen Verwaltungsunterbau zu unterhalten (vgl. insbesondere Art. 89 Abs. 2 Satz 2 und Art. 87 b Abs. 1 Satz 2 GG, in denen Aufgaben der Bundesverwaltung näher umschrieben werden). Die Art. 83 ff. GG regeln also auch die nicht-gesetzesausführende Bundesverwaltung.

Ebenso Laforet, DÖV 1949, 221 ff.; Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, 1950, S. 122; Peters, Festgabe für Erich Kaufmann, 1950, S. 281 (290); Hans Schneider, Gutachten, S. 18 f. und S. 36; anderer Ansicht Köttgen, JöR 3 (1954), S. 67 (73, 78 und 80).

Handelt aber der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes auch von der Gesetzesfreien Bundesverwaltung, so folgt daraus - was die Bundesregierung nicht verkennt -, daß der Grundsatz des Art. 30 GG auch für diese Verwaltung gilt. Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH ist also nach Art. 30 GG zu beurteilen, obwohl sie nicht in Ausführung eines Gesetzes vorgenommen wurde.

3. Die Bundesregierung meint, das Prinzip des Art. 30 GG - die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder - werde im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes nur in Art. 83 GG und dort nur für die Gesetzesausführende Verwaltung wiederholt; das rechtfertige den Schluß, der Vorrang der Länder (Art. 30 GG) gelte nicht für die Gesetzesfreie Verwaltung. Für diese Verwaltung habe der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes generell eine "andere Regelung" im Sinne von Art. 30 GG getroffen.

Man kann aber für das Verhältnis des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes zu Art. 30 GG

nicht allein von Art. 83 GG ausgehen. Dieser Abschnitt regelt nicht nur die Gesetzesakzessorische, sondern, wie dargelegt, auch die Gesetzesfreie Bundesverwaltung. Auch für sie trifft er im einzelnen "andere Regelungen", von denen in Art. 30 GG die Rede ist. Der VIII. Abschnitt trifft also nicht generell für die Gesetzesfreie Verwaltung eine "andere Regelung" dahin, daß sie von dem in Art. 30 GG statuierten Vorrang der Länder ausgenommen ist.

4. a) Die Worte "Post- und Fernmeldewesen" in Art. 73 Nr. 7 GG und "Bundespost" in Art. 87 Abs. 1 GG bezeichnen dieselben Sachbereiche (siehe oben D II 3 c). Nach Art. 73 Nr. 7 GG kann der Bund Errichtung und technischen Betrieb von Rundfunksendeanlagen regeln (siehe oben D II 2, 3, 4, 6, 7 und 8). Dementsprechend kann die Bundespost nach Art. 87 Abs. 1 GG solche Anlagen auch selbst errichten und betreiben. Der Bund hat also durch den Bau posteigener Sender, die zur Ausstrahlung eines zweiten Fernsehprogramms dienen sollen (siehe oben A III 1), nicht gegen Art. 30 i.V. m. Art. 83 ff. GG verstoßen.

b) Die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehört dagegen nicht zum "Post- und Fernmeldewesen" im Sinne von Art. 73 Nr. 7 GG (siehe oben D II). Für sie hat das Grundgesetz durch Art. 87 Abs. 1 GG, nach dem die "Bundespost" in bundeseigener Verwaltung geführt wird, keine "andere Regelung" im Sinne von Art. 30 GG getroffen. Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH ist deshalb weder unmittelbar noch kraß Sachzusammenhangs (vgl. oben D II 6) durch Art. 87 Abs. 1 GG gedeckt.

c) Die Kompetenz zur Regelung des Post- und Fernmeldewesens umfaßt nicht die Befugnis, die Leitgrundsätze gesetzlich zu normieren, die durch Art. 5 GG in materiell-rechtlicher und organisatorischer Hinsicht für die Veranstaltung und die Veranstalter von Rundfunksendungen gefordert oder zugelassen werden (siehe oben D II, insbesondere 3, 5 und 6, sowie D III). Daraus folgt, daß der Bund Verleihungen nach § 2 FAG und Verträge über die Benutzung von bundes(post)-eigenen Rundfunkanlagen nicht von "Auflagen" abhängig machen darf, die über den Bereich sendetechnischer Angelegenheiten hinausgehen.

Weiterreichende Verwaltungskompetenzen stehen dem Bund entgegen der Auffassung der Bundesregierung auch wegen Art. 1 Abs. 3 GG nicht zu. Diese Vorschrift ist ebensowenig wie Art. 5 GG eine Kompetenznorm. Zur Wahrung der Grundrechte sind Bund und Länder nach Maßgabe ihrer durch das Grundgesetz abgegrenzten Zuständigkeiten berufen. Zur Gewährleistung der "Rundfunkfreiheit" sind die Länder zuständig. Der Bund ist insofern auf die Einwirkungsmöglichkeiten beschränkt, die das Grundgesetz ihm für den Fall zuerkennt, daß ein Land das Grundgesetz außer acht läßt.

d) Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Veranstaltung von Rundfunksendungen steht also den Ländern zu. Die zur Ausstrahlung der Programme notwendigen sendetechnischen Anlagen unterliegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (siehe aber oben D II 6 und 7). Der Bund verfügt nach Art. 87 Abs. 1 GG auch über entsprechende Verwaltungsbefugnisse und ist insbesondere für die Zuteilung der Wellenbereiche an die Sender zuständig; er darf diese Zuteilung und den Abschluß von Verträgen über die Benutzung von bundeseigenen Sendeanlagen aber nur unter sendetechnischen Gesichtspunkten vornehmen. Für die danach notwendige Zusammenarbeit von Bund und Ländern muß für beide Seiten der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens maßgebend sein. Das gilt auch für den Bereich der sogenannten "Leitungstechnik".

Mit dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens (vgl. unten II) wäre es nicht vereinbar, wenn der Bund den bestehenden Rundfunkanstalten die von ihnen benutzten Wellenbereiche entziehen und sie bei der Verteilung der jetzt oder künftig zur Verfügung stehenden Frequenzen nicht gebührend nach Maßgabe der landesgesetzlichen Regelungen über die Veranstalter von Rundfunksendungen berücksichtigen würde.

Gleiches würde gelten, wenn der Bund von seinen Verwaltungsbefugnissen unter Berufung auf das Funkregal in einer Weise Gebrauch machen würde, die darauf hinausläufe, diesen Anstalten das Verfügungsrecht über die in ihrem Eigentum stehenden und von ihnen betriebenen Sendeanlagen zu entziehen.

5. Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH ist nicht deshalb mit Art. 30 und Art. 83 ff. GG vereinbar, weil das Grundgesetz in Art. 87 Abs. 1 GG Verwaltungskompetenzen des Bundes für auswärtige Angelegenheiten und gesamtdeutsche Fragen vorgesehen oder zugelassen hat.

Es kann offenbleiben, in welchem Umfang dem Bund unter diesem Gesichtspunkt Verwaltungskompetenzen für die Veranstaltung von Rundfunksendungen zustehen. Sie würden nicht weiter reichen als die Gesetzgebungsbefugnisse (siehe oben D III 2). Sie könnten also allenfalls die Schaffung von Institutionen zur Veranstaltung von Rundfunksendungen rechtfertigen, die ausschließlich oder doch ganz überwiegend für das Ausland oder die Deutschen bestimmt sind, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in deutschen Gebieten wohnen. Daß die Deutschland-Fernsehen-GmbH nicht ausschließlich oder ganz überwiegend solchen Zwecken dienen soll, bedarf keiner Begründung.

6. a) Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH kann schließlich unter dem Gesichtspunkt von Art. 30 und Art. 83 ff. GG auch nicht damit gerechtfertigt werden, daß die Veranstaltung von Rundfunksendungen eine "überregionale" Aufgabe sei, oder daß das Grundgesetz die Veranstaltung solcher Sendungen durch den Bund zugelassen habe, die der nationalen Repräsentation nach innen dienen sollen. Der Bund hat hierfür keine Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache.

b) Eine Kompetenz aus der Natur der Sache ist begründet nach dem "ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reiche und nur von ihm geregelt werden können" (Anschütz, HdbDStR I, 367; siehe BVerfGE 11, 89 [98 f.] und 11, 6 [17]). Diese Voraussetzungen für die Anerkennung einer natürlichen Bundeskompetenz gelten auch heute noch. Schlußfolgerungen aus der Natur der Sache müssen begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern (BVerfGE 11, 89 [99]).

Das ist hier nicht der Fall.

c) Funkwellen halten sich nicht an Ländergrenzen. Insofern zeitigt die Veranstaltung und Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen Wirkungen, die man als "überregional" bezeichnen mag. Diese physikalische "Überregionalität" ist aber nicht geeignet, eine natürliche Bundeszuständigkeit zu begründen.

Die Veranstaltung von Rundfunk- und insbesondere von Fernsehsendungen fordert beträchtliche finanzielle Aufwendungen. Deshalb ist das z. Zt. veranstaltete erste Fernsehprogramm zum überwiegenden Teil ein Gemeinschaftsprogramm, zu dem alle Rundfunkanstalten beitragen. Die hohen Kosten der Herstellung eines vollen Fernsehprogramms würden die finanziellen Möglichkeiten einzelner Anstalten übersteigen. Man mag insofern von einer finanziell bedingten "Überregionalität" der Veranstaltung von Fernsehsendungen sprechen. Die Überforderung regionaler Finanzkraft kann aber nicht die Annahme rechtfertigen, nach der Natur der Sache sei der Bund zuständig (vgl. Köttgen, Die Kulturpflege und der Bund, in: Staats- und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge, 1957, S. 183 [191]).

Eine natürliche Bundeszuständigkeit kann auch nicht aus der Tatsache hergeleitet werden, daß eine Aufgabe (z.B. die Veranstaltung eines Fernsehprogramms) nicht von

jedem Land (der einzelnen Rundfunkanstalt) gesondert, sondern von den Ländern (den Rundfunkanstalten) gemeinsam oder nach näherer Vereinbarung wahrgenommen wird. Die Tatsache der gemeinsamen oder koordinierten Erfüllung einer Aufgabe durch die Länder (die Rundfunkanstalten) ist, gleichgültig welcher Art die Motive für die Zusammenarbeit sein mögen, für sich genommen kein Grund, der eine natürliche Bundeszuständigkeit rechtfertigen könnte. Es ist ein für den Bundesstaat entscheidender Unterschied, ob sich die Länder einigen, oder ob der Bund eine Angelegenheit auch gegen den Willen der Länder oder einzelner Länder gesetzgeberisch regeln und verwalten kann.

d) Aus der Notwendigkeit nationaler Repräsentation nach innen, d. h. der Selbstdarstellung der Nation vor der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, kann eine natürliche Bundeskompetenz zur Veranstaltung von Rundfunksendungen ebensowenig abgeleitet werden wie aus dem Gebot, die "kontinuitätsbewahrende Tradition" zu pflegen. Sicherlich ist es notwendig, diese Dinge von Staats wegen zu fördern. Es ist aber unverkennbar, daß mit ihnen Aufgaben bezeichnet sind, die sich einer näheren Bestimmung entziehen. Es gibt viele Institutionen und Veranstaltungen kultureller Art, die der nationalen Repräsentation nach innen zu dienen bestimmt sind. Letztlich kann das gesamte Erziehungs- und Bildungswesen als Pflege "kontinuitätsbewahrender Tradition" verstanden werden.

Für die Förderung dieser Aufgaben durch Rundfunksendungen gilt die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern durch das Grundgesetz. Der Bund wäre aus der Natur der Sache zur Veranstaltung solcher Sendungen nur dann zuständig, wenn es sich dabei um eigene, der Zuständigkeit der Länder von vornherein entrückte Angelegenheiten des Bundes handeln würde, die nur von ihm wahrgenommen werden könnten. Daran fehlt es. Aus der Natur der Aufgabe "nationale Repräsentation nach innen" und "Pflege kontinuitätsbewahrender Tradition" folgt *nicht* begriffsnotwendig, daß ihre Förderung durch Rundfunksendungen des *Bundes* zwingend geboten ist (vgl. BVerfGE 11, 89 [98 f.]). Das gilt umso mehr, als der Einflußnahme des Bundes auf den Inhalt der Sendungen, ohne den ihr "nationalrepräsentativer" und die Tradition fördernder Charakter schwerlich erreicht werden könnte, durch Art. 5 GG enge Grenzen gezogen wären.

e) Art. 135 Abs. 4 GG, der bei "überwiegendem Interesse des Bundes" erlaubt, von dem in Art. 135 Abs. 1 bis 3 GG geregelten Vermögensübergang abzuweichen (vgl. BVerfGE 10, 20 [36 ff.]), kann zur Stützung der Ansicht der Bundesregierung nicht herangezogen werden. Art. 135 Abs. 4 GG enthält eine "Sonderkompetenz", von der der Bund bei Errichtung einer bundesunmittelbaren Verwaltung Gebrauch machen kann, ohne an die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG (Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes) gebunden zu sein (BVerfGE 10, 20 [45]). Die Vorschrift sollte dem Bund die Möglichkeit geben, "den organischen Zusammenhang ihrer Zweckbestimmung nach zusammengehöriger, durch die Kriegswirren zerrissener Sammlungen und Bibliotheken von national- repräsentativer Bedeutung wieder herzustellen und sie ihrer ursprünglichen gesamtdeutschen Aufgabe zu erhalten" (BVerfGE 10, 20 [47]). Nur auf Grund der ihm in Art. 135 Abs. 4 GG verliehenen Kompetenz konnte der Bundesgesetzgeber der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz" (Gesetz vom 25. Juli 1957, BGBl. I S. 841) auch die künftige Verwaltung des preußischen Kulturbesitzes übertragen (BVerfGE 10, 20 [45 f.]). Art. 135 Abs. 4 GG ist eine Ausnahмовorschrift. Sie wäre überflüssig, wenn dem Bund schon nach anderen Vorschriften des Grundgesetzes die Befugnis zustünde, sich der nationalen Repräsentation und Traditionspflege anzunehmen.

Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH fällt also unter Art. 30 GG. Für sie hat das Grundgesetz eine "andere Regelung" im Sinne dieser Vorschrift zugunsten des Bundes weder getroffen noch zugelassen. Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-

GmbH verstößt demnach gegen Art. 30 i.V.m. Art. 83 ff. GG.

II.

Im deutschen Bundesstaat wird das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen den Gliedern durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten beherrscht (vgl. Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, Festgabe für Otto Mayer, 1916, S. 247 ff.). Das Bundesverfassungsgericht hat daraus eine Reihe konkreter Rechtspflichten entwickelt. Im Zusammenhang mit Erwägungen über die Verfassungsmäßigkeit des sog. horizontalen Finanzausgleichs steht der Satz: "Das bundesstaatliche Prinzip begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Eine dieser Pflichten besteht darin, daß die finanzstärkeren Länder den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten haben" (BVerfGE 1, 117 [131]). Der Verfassungsgrundsatz kann ferner in Fällen, in denen das Gesetz eine Verständigung zwischen dem Bund und den Ländern fordert, eine gesteigerte Mitwirkungspflicht aller Beteiligten begründen und dazu führen, daß der einer allseitigen Verständigung entgegenstehende unsachliche Widerspruch eines der Beteiligten rechtlich unbeachtlich wird (BVerfGE 1,299 [315 f.]). Bei der Entscheidung über die Gewährung von Weihnachtsgeldern an öffentliche Bedienstete haben die Länder Bundestreue zu wahren und deshalb auf das gesamte Finanzgefüge von Bund und Ländern Rücksicht zu nehmen (BVerfGE 3, 52 [57]). Noch stärker tritt diese Rechtsschranke aus dem Gedanken der Bundestreue bei der Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen zu Tage: "Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder nehmen" (BVerfGE 4, 115 [140]). Aus dem Verfassungsgrundsatz der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten kann sich weiter die Pflicht der Länder zur Beachtung von völkerrechtlichen Verträgen des Bundes ergeben (BVerfGE 6, 309 [328, 361 f.]). Unter Umständen kann schließlich ein Land mit Rücksicht auf seine Pflicht zur Bundestreue verpflichtet sein, im Wege der Kommunalaufsicht gegen Gemeinden einzuschreiten, die durch ihre Maßnahmen in eine ausschließliche Bundeskompetenz eingreifen (BVerfGE 8, 122 [138 ff.]). Auch bei der Wahrnehmung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet des Rundfunks ist, wie oben dargelegt (vgl. I 4 d und D II 7 b), der Satz vom bundesfreundlichen Verhalten von grundsätzlicher Bedeutung.

Die bisherige Rechtsprechung läßt erkennen, daß sich aus diesem Grundsatz sowohl konkrete, über die in der bundesstaatlichen Verfassung ausdrücklich normierten verfassungsrechtlichen Pflichten hinausgehende, zusätzliche Pflichten der Länder gegenüber dem Bund und zusätzliche Pflichten des Bundes gegenüber den Ländern entwickeln lassen als auch konkrete Beschränkungen in der Ausübung der dem Bund und den Ländern im Grundgesetz eingeräumten Kompetenzen ergeben.

Der vorliegende Fall gibt Veranlassung, den verfassungsrechtlichen Grundsatz von der Pflicht zu bundesfreundlichen Verhalten nach einer anderen Seite weiter zu entwickeln: Auch das *procedere* und der Stil der Verhandlungen, die zwischen dem Bund und seinen Gliedern und zwischen den Ländern im Verfassungsleben erforderlich werden, stehen unter dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens. In der Bundesrepublik Deutschland haben alle Länder den gleichen verfassungsrechtlichen Status; sie sind Staaten, die im Verkehr mit dem Bund Anspruch auf gleiche Behandlung haben. Wo immer der Bund sich in einer Frage des Verfassungslebens, an der alle Länder interessiert und beteiligt sind, um eine verfassungsrechtlich relevante Vereinbarung bemüht, verbietet ihm jene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, nach dem Grundsatz *divide et impera* zu handeln, d. h. auf die Spaltung der Länder auszugehen, nur mit einigen eine Vereinbarung zu suchen und die anderen vor den Zwang des

Beitritts zu stellen.

Jener Grundsatz verbietet es auch, daß die Bundesregierung bei Verhandlungen, die *alle* Länder angehen, die Landesregierungen je nach ihrer parteipolitischen Richtung verschieden behandelt, insbesondere zu den politisch entscheidenden Beratungen nur Vertreter der ihr parteipolitisch nahestehenden Landesregierungen zuzieht und die der Opposition im Bunde nahestehenden Landesregierungen davon ausschließt. Es ist in Fällen der hier erörterten Art das gute Recht der *einer* Partei angehörenden Politiker im Bund und in den Ländern, zunächst einmal in politischen Gesprächen ihre Auffassungen zur Lösung des den Bund und alle Länder interessierenden Problems zu klären und miteinander abzustimmen, auch während der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sich über weitere gemeinsame Schritte zu verständigen. Die notwendigen Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern, also zwischen den Regierungen und ihren Sprechern, müssen aber den oben dargelegten Grundsätzen entsprechen.

Die jahrelangen Bemühungen um eine Neuregelung des Rundfunkwesens traten in ein neues Stadium, als die Bundesregierung Anfang 1958 eine bundesgesetzliche Regelung in Aussicht nahm. Nachdem im Laufe des Jahres 1959 der Entwurf eines Bundesgesetzes mehrfach mit Vertretern der Länder erörtert worden war, einigten sich die Länder im Januar 1960 auf die Einsetzung einer Vierer-Kommission, der zwei christlich-demokratische und zwei sozialdemokratische Mitglieder von Landesregierungen angehörten; sie sollte für die Landesregierungen die Verhandlungen mit der Bundesregierung führen. Diese Kommission wurde jedoch niemals von der Bundesregierung an Verhandlungen beteiligt. Nur eines ihrer Mitglieder, der der Christlich-Demokratischen Union angehörende Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, hat - nicht in dieser Eigenschaft, sondern als Mitglied seiner Partei - an einer Reihe von Besprechungen teilgenommen, die zwischen Politikern und Abgeordneten der Christlich-Demokratischen und Christlich- Sozialen Union stattgefunden haben, unter denen auch Mitglieder der Bundesregierung waren (vgl. dazu das Schreiben des Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz an den Bundesminister Dr. Schröder vom 17. November 1960). Er hat, soweit die Teilnehmer an diesen Gesprächen dahin übereinkamen, es auch übernommen, jene Kommission und die übrigen Landesregierungen zu informieren. In diesen Gesprächen wurden Vorschläge und Pläne erarbeitet und formuliert, die aber nicht zum Gegenstand von Verhandlungen der Bundesregierung mit den Landesregierungen oder mit der von ihnen gebildeten Kommission gemacht wurden. Das gilt insbesondere von dem erstmals in einer dieser Besprechungen am 8. Juli 1960 aufgetauchten Gedanken, zur Veranstaltung eines zweiten Fernsehprogramms eine von Bund und Ländern zu gründende Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu errichten, und von dem in einer weiteren ausschließlich Politikern der Christlich-Demokratischen und Christlich- Sozialen Union zugänglichen Sitzung am 15. Juli 1960 erörterten Entwurf eines Gesellschaftsvertrags, der am 25. Juli 1960 unterzeichnet werden sollte. Daß die von sozialdemokratischen Ministerpräsidenten geführten Landesregierungen über diese Pläne durch den Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz mit Schreiben vom 16. Juli 1960 informiert und von ihm gleichzeitig mit den übrigen Ministerpräsidenten zu einer Beratung über diese Pläne auf den 22. Juli 1960 eingeladen wurden, entthob die Bundesregierung nicht ihrer Verpflichtung, unmittelbar mit allen Landesregierungen über den von ihr gefaßten Plan zu verhandeln. Daß sie das unterließ, verstieß gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten.

Aber auch die Art, wie die Länder in den letzten Tagen vor Gründung der Gesellschaft durch die Bundesregierung behandelt wurden, ist mit dieser Pflicht unvereinbar. Sie wußte, daß die Ministerpräsidenten der Länder in dieser ihrer Eigenschaft zum ersten Male am 22. Juli 1960 Gelegenheit erhielten, über den Plan zu beraten, ein zweites Fernsehprogramm durch eine aus dem Bund und den Ländern gebildete Gesellschaft veranstalten zu lassen. Die Ministerpräsidenten, und zwar auch die der Christlich-

Demokratischen und Christlich-Sozialen Union angehörenden, akzeptierten den Vorschlag der Bundesregierung nicht vorbehaltlos, sondern machten Gegenvorschläge. Über das Ergebnis dieser Beratungen wurde die Bundesregierung durch Schreiben vom 22. Juli 1960 unterrichtet. Die Bundesregierung bestand gleichwohl darauf, daß am 25. Juli 1960 der Gesellschaftsvertrag in der von ihr vorgesehenen Form unterzeichnet werde. Das Schreiben der Bundesregierung trägt das Datum des 23. Juli 1960, ist in Bonn am 24. Juli 1960, 17 Uhr, aufgegeben und beim Adressaten, dem Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, am 25. Juli 1960, 16.15 Uhr, eingegangen, zu einer Zeit also, zu der der Gesellschaftsvertrag bereits notariell beurkundet war (vgl. dazu Schreiben des Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz vom 17. November 1960). Ein solches Vorgehen ist schlechthin unvereinbar mit dem Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten - auch dann, wenn die Bundesregierung Grund hatte, über den inhaltlichen Widerstand der Länder oder einiger Landesregierungen ungehalten zu sein. Es geht hier nicht darum, ob die Bundesregierung die Verhandlungen mit den Ländern als gescheitert betrachtet und den nach ihrer Überzeugung verfassungsrechtlich zulässigen Weg zur Gründung der Gesellschaft ohne Beteiligung der Länder beschreiten durfte, sondern darum, daß jede Landesregierung als das verfassungsmäßige Organ eines Gliedstaats der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesregierung erwarten durfte, daß diese auf Gegenvorschläge der Länder, die einem *neuen* Plan galten, nicht mit vollendeten Tatsachen antwortet - und dies innerhalb unangemessen kurzer Frist.

Der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten widerstreitet schließlich die Art der Gründung der Gesellschaft. Es geht wiederum nicht um die Frage, ob die Bundesregierung den Plan der nach ihrer Auffassung verfassungsrechtlich unbedenklichen Gründung der Gesellschaft verwirklichen durfte. Es lassen sich Situationen denken, in denen der Bund im Interesse der Länder eine Gesellschaft gründet, in der neben ihm ein "Treuhänder" für die Länder als Gesellschafter auftritt. Wenn aber, wie hier, klar ist, daß die Länder nicht willens sind, sich an der vom Bund beabsichtigten Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu beteiligen, dann verstößt der Bund gegen das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten, wenn er sich einen "Treuhänder" für die Länder sucht und mit dessen Hilfe die von den Ländern abgelehnte Gesellschaft gründet.

Das Verhalten der Bundesregierung gipfelt in dem Gründungsakt, der die Gesellschaft ins Leben rief. Die Verfassungswidrigkeit der Prozedur haftet deshalb dem Gründungsakt derart an, daß die durch ihn geschaffene Situation auch aus diesem Grunde nicht zum Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlich zulässigen Betätigung entsprechend dem Gesellschaftszweck werden kann. In diesem Sinn verstößt die Gründung der Gesellschaft gegen das verfassungsrechtliche Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten.

III.

Es kann dahingestellt bleiben, ob und inwieweit ein Land - mit Rücksicht auf den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens - gegen den Bund auch einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf hat, daß der Bund die gemeinsame Verfassungsordnung nicht in einer Weise mißachtet, die die Interessen der Länder als Gliedstaaten des Bundesstaats verletzt. Jedenfalls sind der - noch darzulegende - Gehalt des Art. 5 GG und die darin enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Rundfunks von so fundamentaler Bedeutung für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben in den Ländern, daß diese vom Bund verlangen können, daß er im Bereich des Rundfunkwesens die durch das Grundgesetz gewährleistete Freiheit unangetastet läßt. Diese verfassungsrechtliche Position des Gliedstaats im Bundesstaat kann das Land gegen den Bund in einem Verfassungsrechtsstreit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 68 ff. BVerfGG verteidigen.

Deshalb kann in diesem Rechtsstreit auch gerügt werden, der Bund habe durch die Gründung der Gesellschaft Art. 5 GG verletzt.

Art. 5 GG enthält mehr als nur das individuelle Grundrecht des Bürgers gegen den Staat auf Respektierung einer Freiheitssphäre, innerhalb welcher er seine Meinung ungehindert äußern kann. Durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist insbesondere auch die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung gewährleistet (BVerfGE 10, 118 [121]). Dieser Verfassungsgarantie widerspricht es, die Presse oder einen Teil von ihr unmittelbar oder mittelbar von Staats wegen zu reglementieren oder zu steuern. Eine Einflußnahme des Staates wäre mit dieser verfassungsmäßigen Garantie der Pressefreiheit nur vereinbar, wenn sie wegen der Konkurrenz mit der Fülle der vom Staat unabhängigen Zeitungen und Zeitschriften an dem Bild der freien Presse substantiell nichts ändern würde.

Die Bedeutung des Art. 5 GG für den Rundfunk kann nicht ohne Rücksicht auf den eben dargelegten Inhalt des Art. 5 GG gewürdigt werden. Unbeschadet einer noch zu erörternden Besonderheit des Rundfunkwesens gehört der Rundfunk ebenso wie die Presse zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird. Der Rundfunk ist mehr als nur "Medium" der öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenter "Faktor" der öffentlichen Meinungsbildung. Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hinein in die szenische Gestaltung einer Darbietung. Jedes Rundfunkprogramm wird durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz haben, insbesondere soweit es um die Entscheidung darüber geht, was nicht gesendet werden soll, was die Hörer nicht zu interessieren braucht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann, und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll. Bei solcher Betrachtung wird deutlich, daß für den Rundfunk als einem neben der Presse stehenden, mindestens gleich bedeutsamen, unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmittel und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung die institutionelle Freiheit nicht weniger wichtig ist als für die Presse. In Art. 5 GG kommt das eindeutig zum Ausdruck, wenn Abs. 1 Satz 2 neben der Pressefreiheit "die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film" gewährleistet.

Damit ist noch nichts über den Weg gesagt, auf dem diese Freiheit des Rundfunks im allgemeinen und die der Berichterstattung durch Rundfunk im besonderen gesichert werden muß, damit dem Art. 5 GG Genüge getan ist. Hier wird die Besonderheit bedeutsam, durch die sich der Rundfunk von der Presse unterscheidet. Zwar ist es unrichtig, daß Zeitungsverlage, Zeitungsdruckereien und Zeitungen in beliebiger Anzahl neu gegründet und unterhalten werden können. Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk besteht aber darin, daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben muß. Diese Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks. Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind: Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen wird

durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen, die dem staatlichen Einfluß entzogen oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist; ihre kollegialen Organe sind faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt; sie haben die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessen anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan wird. Es steht mit Art. 5 GG nicht in Widerspruch, wenn einer mit solchen Sicherungen ausgestatteten Institution unter den gegenwärtigen technischen Gegebenheiten und auf Landesebene ein Monopol für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen eingeräumt wird; aus Art. 5 GG folgt aber keinesfalls die Notwendigkeit, ein solches Monopol für eine Institution im Lande zu begründen.

Art. 5 GG fordert zur Sicherung der Freiheit auf dem Gebiet des Rundfunks allerdings nicht die in den Landesrundfunkgesetzen gefundene und für die Rundfunkanstalten des Bundesrechts übernommene Form. Insbesondere ist es vom der Bundesverfassung nicht gefordert, daß Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein können. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen, und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt. Gegen eine solche Gesellschaft besteht von Verfassung wegen kein Bedenken, wenn beispielsweise durch Gesetz eine die spezifischen Zwecke des Rundfunks, insbesondere die Erhaltung seiner institutionellen Freiheit sichernde besondere Gesellschaftsform zur Verfügung gestellt und jede, den angegebenen Erfordernissen genügende Gesellschaft, die Rundfunksendungen veranstaltet, einer Staatsaufsicht ähnlich etwa der Banken- oder Versicherungsaufsicht unterworfen wird.

Art. 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemein verbindlich gemacht werden. Art. 5 GG fordert deshalb den Erlaß solcher Gesetze.

Aus Art. 5 GG kann nicht hergeleitet werden, daß die Veranstalter von Rundfunksendungen notwendig Eigentümer oder Verfügungsberechtigte über die sendetechnischen Anlagen sein und als Veranstalter notwendig auch das Recht besitzen müßten, diese Anlagen zu betreiben. Art. 5 GG hindert nicht, daß auch Vertretern des Staates in den Organen des "neutralisierten" Trägers der Veranstaltungen ein angemessener Anteil eingeräumt wird. Dagegen schließt Art. 5 GG aus, daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet.

Die durch notariellen Vertrag vom 25. Juli 1960 gegründete Deutschland-Fernsehen-GmbH, deren Zweck "die Veranstaltung von Fernseh-Rundfunksendungen (ist), die den Rundfunkteilnehmern in ganz Deutschland und im Ausland ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln sollen", bestand ursprünglich aus der Bundesrepublik Deutschland und dem Bundesminister Schäffer als Gesellschaftern; seit dem Ausscheiden des Gesellschafter Schäffer, der "für die Länder der Bundesrepublik Deutschland" seine Stammeinlage übernommen hatte, ist alleiniger Gesellschafter die

Bundesrepublik Deutschland. Die Gesellschaft ist also völlig in der Hand des Staates. Sie ist ein Instrument des Bundes, sie wird kraft der verfassungsmäßigen Kompetenzen der Bundesregierung und des Bundeskanzlers von diesen beherrscht. Diese Feststellung kann nicht durch den Hinweis auf den Inhalt des Gründungsvertrags und der nur einen Bestandteil des Vertrags bildenden Satzung der Gesellschaft entkräftet werden. Selbst wenn man unterstellt, daß die Gesellschaftsorgane, insbesondere der Aufsichtsrat und der Intendant, in relativer Unabhängigkeit arbeiten, und daß die satzungsgemäßen Grundsätze für die Programmgestaltung dem Gebot des Art. 5 GG, der institutionellen Freiheit des Rundfunks, zur Zeit Rechnung tragen, bleibt entscheidend, daß das Gesellschaftsrecht und die Gesellschaftssatzung keine Gewähr gegen eine Veränderung der gegenwärtigen Gestalt der Gesellschaft bieten. Ebenso wie aus Anlaß des Ausscheidens des Gesellschafter Schäffer die Satzung geändert worden ist, kann sie auch sonst jederzeit geändert werden. Die "Gesellschafterversammlung" kann jede Änderung beschließen, kann schließlich auch die Auflösung und Neugründung der Gesellschaft mit neuen Organen (einschließlich der damit verbundenen personellen Veränderungen) beschließen. Es ist ein elementarer Unterschied, ob die oben angegebenen organisatorischen Vorkehrungen und sachlichen Leitgrundsätze zum Zwecke der Erhaltung der Freiheit des Rundfunks in einem Gesetz oder in einem Gesellschaftsvertrag enthalten sind.

Gründung und Existenz der Deutschland-Fernsehen-GmbH verstoßen demnach gegen Art. 5 GG.

BVerfGE 31, 314 - 2. Rundfunkentscheidung

1. Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten vollzieht sich im öffentlich-rechtlichen Bereich. Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung, nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und erfüllen eine integrierende Funktion für das Staatsganze. Ihre Tätigkeit ist nicht gewerblicher oder beruflicher Art.

2. Der Bund kann nicht kraft seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Verkehrs- und Verbrauchsteuer durch eine Fiktion die in der Veranstaltung von Rundfunksendungen bestehende Tätigkeit der Rundfunkanstalten für den Bereich des Umsatzsteuerrechts in eine Tätigkeit gewerblicher oder beruflicher Art umdeuten.

Urteil

des Zweiten Senats vom 27. Juli 1971 auf die mündliche Verhandlung vom 18. Mai 1971
-- 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 --

in dem Verfahren 1. zur verfassungsrechtlichen Prüfung des § 2 Abs. 3 Satz 2 des Umsatzsteuergesetzes (Mehrwertsteuer) vom 29. Mai 1967 (BGBl. I S. 545) - Antrag der Hessischen Landesregierung vom 27. September 1968 -, 2. über die Verfassungsbeschwerden a) des Bayerischen Rundfunks, b) des Hessischen Rundfunks, c) des Norddeutschen Rundfunks, d) des Radio Bremen, e) des Saarländischen Rundfunks, f) des Süddeutschen Rundfunks, g) des Südwestfunks, h) des Westdeutschen Rundfunks gegen § 2 Abs. 3 Satz 2 und § 12 Abs. 2 Nr. 7a des Umsatzsteuergesetzes (Mehrwertsteuer) vom 29. Mai 1967 (BGBl. I S. 545) - Bevollmächtigter zu 1) und 2): Rechtsanwalt Professor Dr. Adolf Arndt, Kassel-Wilhelmshöhe, Im Druselstal 12 -.

Entscheidungsformel:

1. § 2 Abs. 3 Satz 2 Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer) vom 29. Mai 1967 (Bundesgesetzbl. I S. 545) ist mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig.

2. Die Bundesrepublik Deutschland hat den beschwerdeführenden Rundfunkanstalten die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob § 2 Abs. 3 Satz 2 Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer) vom 29. Mai 1967 (BGBl. I S. 545) - im folgenden: UStG 1967 -, nach dem die Tätigkeit der Rundfunkanstalten als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes gilt, mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Unter "Rundfunk" werden im folgenden Hörfunk und Fernsehen verstanden.

I.

1. Der Umsatzsteuer unterliegen die Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt. Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt (§§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 und 2 Abs. 1 Satz 1 UStG 1967 wie auch schon Umsatzsteuergesetz vom 16. Oktober 1934 in der Fassung vom 1. September 1951 [UStG 1951] - BGBl. I S.

791 -).

Nach dem Umsatzsteuergesetz 1951 war die Ausübung der öffentlichen Gewalt keine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit (§ 2 Abs. 3) und unterlag damit nicht der Umsatzbesteuerung. Dazu bestimmte § 19 Abs. 1 Satz 1 der Durchführungsbestimmungen zum Umsatzsteuergesetz, daß der Bund, die Länder, die Gemeinden, die Gemeindeverbände, die Zweckverbände und die anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts insoweit nicht gewerblich oder beruflich tätig seien, als sie "öffentlich-rechtliche Aufgaben" erfüllten.

§ 4 Nr. 7 UStG 1951 erklärte die Umsätze des Bundes im Post- und Fernmeldeverkehr einschließlich des Rundfunks für steuerfrei. Diese aus dem Jahre 1934 stammende, auf die Zuständigkeit des Reiches für das Rundfunkwesen zugeschnittene Bestimmung wurde im Jahre 1957 durch § 4 Nr. 22 UStG 1957 ergänzt (Neuntes Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 18. Oktober 1957 [BGBl. I S. 1743]). Nach dieser Bestimmung waren umsatzsteuerfrei die Umsätze der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, jedoch nur, soweit sie in Rundfunkhörer- und Fernsehbeitragsgebühren bestanden.

2. Bei Einführung des Mehrwertsteuer-Systems durch das Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer) vom 29. Mai 1967 wurde die Umsatzbesteuerung der Rundfunkanstalten neu geregelt.

§ 2 Abs. 3 UStG 1967 lautet:

"Die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Ziff. 6 des Körperschaftsteuergesetzes) und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig. Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten gilt als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes."

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 7a UStG 1967 in der Fassung des Gesetzes vom 18. Oktober 1967 (BGBl. I S. 991) beträgt der Steuersatz für die Leistungen der Rundfunkanstalten, soweit die Entgelte in Rundfunkgebühren bestehen, 5+ vom Hundert.

II.

1. Die Regierung des Landes Hessen hat mit Schriftsatz vom 27. September 1968 beantragt, im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle § 2 Abs. 3 Satz 2 Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer) vom 29. Mai 1967 (BGBl. I S. 545) für nichtig zu erklären.

Unter Hinweis auf Rechtsgutachten von Rechtsanwalt Dr. Walter Eckhardt, Köln, Professor Dr. Hans Schneider, Heidelberg, und Rechtsanwalt Walter Seuffert, München, die im Gesetzgebungsverfahren erstattet worden sind, führt die Antragstellerin aus:

Aus dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ergebe sich sowohl die gegenseitige Unabhängigkeit und Selbständigkeit der einzelnen Gliedstaaten untereinander und gegenüber dem Bunde als auch der hergebrachte Grundsatz, daß die Ausübung der öffentlichen Gewalt im Sinne von Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht steuerbar sei. Der Bund könne, außer durch seine Verfassung, nicht bestimmen, welche Aufgaben als staatliche sich ein Land stelle. Die Kompetenz auf dem Gebiet des Rundfunkwesens, von der Sendetechnik abgesehen, liege ausschließlich bei den Ländern, wie im Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 12, 205) näher dargelegt sei. Der Rundfunk in Deutschland sei durch die zuständigen Landesgesetzgeber hoheitlich organisiert. Sobald ein Land als Staat im Rahmen seiner Zuständigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts eine Aufgabe durch Gesetz zuweise, habe die juristische Person des öffentlichen Rechts kraft Zuweisung insoweit eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, das heiße, sie sei in Ausübung öffentlicher Gewalt tätig. An diese Entscheidung der Landesgesetzgeber sei der Bund gebunden

und könne auch nicht kraft seiner Umsatzsteuerkompetenz die hoheitliche Tätigkeit der Rundfunkanstalten im Wege einer Fiktion für den Bereich der Umsatzsteuer in eine gewerbliche oder berufliche umdeuten. Die Rundfunk- und Fernsehgebühren, die den Rundfunkanstalten durch Landesrecht zugewiesen würden, seien Mittel der Länder. Diese seien verpflichtet, den Rundfunk zu finanzieren. Der Versuch des Bundes, sich steuerliche Einnahmen aus einer Umsatzbesteuerung der den Rundfunkanstalten zufließenden Einnahmen zu erschließen, sei also im Grunde eine Besteuerung der Länder durch den Bund. Dieser Versuch und die Mißachtung der landesrechtlichen Organisation des Rundfunks durch den Bund stelle zugleich einen Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz dar, daß Bund und Länder wechselseitig zu bundesfreundlichem Verhalten verpflichtet seien.

Die Kompetenzüberschreitung des Bundes folge auch daraus, daß die angefochtene Bestimmung nicht Steuerrecht, sondern in Wahrheit Rundfunkrecht setze. Die auf die Rundfunk- und Fernsehgebühren erhobene Steuer sei keine Umsatzsteuer. Die Rundfunkanstalten seien keine Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts. Sie verbreiteten ihre Sendungen unabhängig davon, ob sie empfangen würden oder wer sie außerhalb des den Anstalten zugeordneten Bereichs empfangen. Die Gebühren bezögen sich nicht auf die Sendungen, die unentgeltlich seien, sondern auf das Veranlassen der Sendungen. In Wahrheit seien die Sendungen nicht dazu bestimmt, Einnahmen zu erzielen, sondern dienten dazu, die den Rundfunkanstalten durch Gesetz zugewiesene öffentliche Aufgabe der "Nachrichtengebung im weitesten Sinne" zu erfüllen. Es fehlten auch die der Umsatzsteuer wesentlichen Tatbestandsmerkmale der Lieferung und des Leistungsaustausches. Schließlich sei der Umsatzsteuer wesenseigen, daß sie auf Abwälzbarkeit hin angelegt sei. Eine Belastung gesetzlicher Gebühren mit Umsatzsteuer könne jedoch rechtlich auf Abwälzbarkeit hin nicht angelegt sein.

Die angefochtene Bestimmung verstoße weiter gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG). Die Rundfunkfreiheit schütze auch die Mittel, insbesondere die den Rundfunkanstalten nach Landesrecht zur Verfügung gestellten Gelder. Das folge notwendig aus der Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens, die besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks fordere, und aus dem Gewährleistungsauftrag der Länder. Der Bund habe angesichts der Ausschließlichkeit, mit der sich der Gewährleistungsauftrag an die Länder richte, kein Recht, die Höhe der Gebühren zu beeinflussen.

2. Der Bayerische Rundfunk, der Hessische Rundfunk, der Norddeutsche Rundfunk, Radio Bremen, der Saarländische Rundfunk, der Süddeutsche Rundfunk, der Südwestfunk und der Westdeutsche Rundfunk haben mit Schriftsatz vom 10. Oktober 1968 Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen §§ 2 Abs. 3 Satz 2 und 12 Abs. 2 Nr. 7a Umsatzsteuergesetz 1967 eingelegt. Die beschwerdeführenden Rundfunkanstalten, die sich dem Bund gegenüber für grundrechtsfähig halten, sehen durch § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 ihre Grundrechte aus den Art. 5 Abs. 1, 3 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens verletzt.

III.

1. Für die Bundesregierung hat sich der Bundesminister der Finanzen geäußert. Er hält den Antrag der Hessischen Landesregierung und die Verfassungsbeschwerde der Rundfunkanstalten unter Bezugnahme auf ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Konrad Zweigert, Hamburg, für unbegründet und führt aus: § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 enthalte keine Fiktion, sondern stelle nur klar, daß die Tätigkeit der Rundfunkanstalten eine gewerbliche oder berufliche im Sinne des Umsatzsteuerrechts sei. Die auf die Rundfunk- und Fernsehgebühren erhobene Steuer sei ihrem Wesen nach eine Umsatzsteuer, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zustehe. Insbesondere

sei ein Leistungsaustausch im Sinne des Umsatzsteuerrechts zwischen Rundfunkanstalten und Rundfunk- bzw. Fernsehteilnehmern anzunehmen. Selbst wenn man der Auffassung zustimme, daß es zu den Wesensmerkmalen der Umsatzsteuer gehöre, die rechtliche Möglichkeit der Abwälzung zu gewährleisten, würde die den Rundfunkanstalten auferlegte Steuer ihren Charakter als Umsatzsteuer nicht verlieren, da die Weitergabe der Steuerlast allenfalls aus politischen, nicht aber aus rechtlichen Gründen scheitern könnte. Aus der verfassungsrechtlichen Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten ergebe sich zwar eine Schranke für die Ausübung der dem Bund und den Ländern im Grundgesetz eingeräumten Gesetzgebungskompetenzen. Eine Verletzung dieser Rechtspflicht und damit ein verfassungswidriges Verhalten könne aber nur angenommen werden, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz mißbräuchlich sei. Die Formulierung der angegriffenen Vorschrift berühre in keiner Weise die Entscheidung der zuständigen Landesgesetzgeber, in welcher Organisationsform Rundfunk veranstaltet werde. Aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 ergebe sich unzweideutig, daß sich die Wirkung dieser Bestimmung auf das in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgesetzgebers fallende Umsatzsteuergesetz beschränken solle. Entschließe sich aber der Bundesgesetzgeber aus Gründen der Praktikabilität zum Gebrauch einer Fiktion für die beschränkten Zwecke eines von ihm im Rahmen seiner Kompetenzen erlassenen Gesetzes, so liege darin ein offener Mißbrauch seiner legislatorischen Freiheit selbst dann nicht, wenn mit der Fiktion das Gegenteil dessen ausgesagt werde, was ein Landesgesetzgeber für seinen Zuständigkeitsbereich festgelegt habe. Ein Verstoß gegen die Verpflichtung zu bundestreuem Verhalten liege auch nicht darin, daß die Rundfunkanstalten überhaupt in die Umsatzbesteuerung einbezogen worden seien. Die Rundfunk- und Fernsehgebühren seien Mittel der Rundfunkanstalten und nicht Mittel der Länder. Es liege daher keine Besteuerung der Länder durch den Bund vor. Entscheidend sei auch nicht, ob eine Besteuerung öffentlich-rechtlicher Funktionen der Länder vorliege, sondern ob der Bund durch eine von ihm erhobene Steuer die Erfüllung der Aufgaben gefährde, die den Ländern vom Grundgesetz übertragen seien. Es lasse sich aber nicht sagen, daß der Bund durch die Einbeziehung der Rundfunkanstalten in die Umsatzbesteuerung die Wahrnehmung der Aufgabe der Länder in unzumutbarer Weise erschwere, für die Veranstaltung von Rundfunk Sorge zu tragen.

Ein Verstoß gegen Art. 5 GG könne nicht angenommen werden, weil die auf die Rundfunk- und Fernsehgebühren erhobene Umsatzsteuer die wirtschaftliche Basis und damit die Unabhängigkeit und Neutralität der Rundfunkanstalten nicht antaste. Schließlich sei Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzt, da sachgerechte Erwägungen die angefochtene Vorschrift rechtfertigten. Die Besteuerung der Rundfunkgebühren sei geeignet, die Wettbewerbsverzerrungen zu mindern, die zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Massenkommunikationsmitteln aufgetreten seien.

2. Die Bayerische Staatsregierung, die Regierung des Landes Baden-Württemberg, die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen und die Landesregierung von Rheinland-Pfalz haben mitgeteilt, sie hielten den Normenkontrollantrag des Landes Hessen für begründet und schlossen sich den Ausführungen der Hessischen Landesregierung an.

3. Der Senat hat am 4. Mai 1971 beschlossen, das Normenkontrollverfahren auf Antrag der Hessischen Landesregierung mit dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Rundfunkanstalten zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung zu verbinden.

4. Vizepräsident Seuffert hat vor Verabschiedung des Umsatzsteuergesetzes 1967 als Rechtsanwalt für die Rundfunkanstalten ein Rechtsgutachten zur Frage der Umsatzsteuerpflicht für Rundfunk- und Fernsehgebühren erstattet. Gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG ist er daher von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen.

B.

Gegen die Zulässigkeit des Antrags der Hessischen Landesregierung bestehen keine Bedenken. Auch die Verfassungsbeschwerde der Rundfunkanstalten ist zulässig.

1. Die beschwerdeführenden Rundfunkanstalten sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Für juristische Personen des öffentlichen Rechts gelten sie jedoch grundsätzlich nicht, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen; der Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde steht ihnen insoweit nicht zu (BVerfGE 21, 362 [369 ff.]).

Etwas anderes gilt dann, wenn ausnahmsweise die betreffende juristische Person des öffentlichen Rechts unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen ist (BVerfGE 21, 362 [373]). Aus diesem Grunde hat das Bundesverfassungsgericht die Grundrechtsfähigkeit der Universitäten und Fakultäten für das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG anerkannt (BVerfGE 15, 256 [262]). Entsprechendes gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Sie sind Einrichtungen des Staates, die Grundrechte in einem Bereich verteidigen, in dem sie vom Staate unabhängig sind. Gerade um die Verwirklichung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu ermöglichen, sind die Rundfunkanstalten als vom Staat unabhängige, sich selbstverwaltende Anstalten des öffentlichen Rechts durch Gesetze geschaffen worden; ihre Organisation ist derart, daß ein beherrschender Einfluß des Staates auf die Anstalten unmöglich ist. Der Erlaß solcher Gesetze und eine vom Staat unabhängige Organisation der Rundfunkanstalten sind gerade durch Art. 5 Abs. 1 GG unmittelbar gefordert (BVerfGE 12, 205 ff.). Mit der Verfassungsbeschwerde können die Rundfunkanstalten daher zulässig eine Verletzung ihres Grundrechts auf Rundfunkfreiheit geltend machen.

2. Die beschwerdeführenden Rundfunkanstalten sind durch § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen (BVerfGE 1, 97 [101 ff.]). Aus dieser Bestimmung in Verbindung mit den allgemeinen technischen Vorschriften des Umsatzsteuergesetzes 1967 ergeben sich unmittelbar Pflichten für die Rundfunkanstalten, ohne daß es eines weiteren Vollzugsaktes bedürfte.

§ 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 unterstellt die Unternehmereigenschaft der Rundfunkanstalten und wirkt sich daher hinsichtlich ihrer Einnahmen aus Rundfunk- und Fernsehgebühren wie ein Steuertatbestand aus. Nach §§ 16 und 18 UStG 1967 haben die Rundfunkanstalten nach Ablauf eines Kalenderjahres eine Steuererklärung und binnen 10 Tagen nach Ablauf jedes Kalendermonats eine Voranmeldung abzugeben, sowie gleichzeitig eine Vorauszahlung zu entrichten. Die Voranmeldung gilt als Steuererklärung. Ein Steuerbescheid ist nicht zu erteilen, wenn die Rundfunkanstalten auf ihn unter der Voraussetzung verzichten, daß die Steuer nicht abweichend von der Steuererklärung festgesetzt wird. Dieser Steuerbescheid ist somit im Veranlagungsverfahren nicht die Regel, sondern kann lediglich von den Rundfunkanstalten dadurch provoziert werden, daß sie ihre Steuerschuld nach Grund und Höhe bestreiten. Ein "provokierter Verwaltungsakt", der nur auf Breiten des Steuerpflichtigen hin ergeht, ist kein Vollzugsakt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 1, 97 [101 ff.]), dessen die Vollziehung des Gesetzes notwendig bedürfte.

C.

§ 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 ist nichtig, da der Bund nicht zuständig war (Art. 105 Abs. 2 GG a.F.), die in der Veranstaltung von Rundfunksendungen bestehende Tätigkeit der Rundfunkanstalten als eine Tätigkeit gewerblicher oder beruflicher Art der Umsatzsteuer

zu unterwerfen.

I.

Der Bundesminister der Finanzen ist der Ansicht, die angefochtene Vorschrift habe nur die Bedeutung, klarzustellen, daß die Tätigkeit der Rundfunkanstalten eine gewerbliche oder berufliche im Sinne des Umsatzsteuergesetzes sei. Für die Rundfunkanstalten gelte § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG 1967 auch ohne die Klarstellung Dies trifft indessen nicht zu.

1. Aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UStG 1967 ergibt sich, daß der Umsatzsteuer nur die Umsätze eines Unternehmers unterliegen. Wer Unternehmer ist, bestimmt § 2 Abs. 1 UStG 1967. Für die Körperschaften des öffentlichen Rechts, zu denen auch die Anstalten des öffentlichen Rechts zu rechnen sind, bestehen seit jeher Sonderbestimmungen, da eine Abgrenzung der gewerblichen Tätigkeit einer solchen Körperschaft von der Durchführung ihrer im öffentlich-rechtlichen Bereich liegenden Aufgaben notwendig ist. So hieß es in § 2 Abs. 3 UStG 1951 in Anknüpfung an frühere gesetzliche Regelungen, daß "die Ausübung der öffentlichen Gewalt ... keine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit" ist, während § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG 1967 die Abgrenzung dahin vornimmt, daß Körperschaften des öffentlichen Rechts "nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art ... gewerblich oder beruflich tätig" sind. Die angefochtene Bestimmung des § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 wirkt sich dahin aus, daß ohne weitere Differenzierung die gesamten Tätigkeiten der Rundfunkanstalten, vor allem also auch die Sendetätigkeit, als gewerbliche anzusehen sind. Der weitaus überwiegende Teil, nämlich rund drei Viertel der Finanzmasse, die den Rundfunkanstalten zur Verfügung steht, besteht im Aufkommen aus Funk- und Fernsehgebühren, die der Bundesminister der Finanzen als steuerbaren Umsatz ansieht, weil sie seiner Meinung nach eine Gegenleistung für die Darbietungen der Rundfunkanstalten darstellen. Es kann infolgedessen dahingestellt bleiben, ob gewisse Tätigkeiten der Rundfunkanstalten - etwa entgeltliche Abgabe von Filmen oder die Verwertung überzähligen Inventars - gewerblicher Art sind. Außer Betracht bleibt auch der gesamte Bereich der Hörfunk- und Fernsehwerbung, die von den Rundfunkanstalten durch besondere Gesellschaften mit beschränkter Haftung betrieben wird; die Ausstrahlung der Werbesendungen wird nicht durch Gebühren finanziert. Entscheidend ist allein die Frage, ob die eigentliche Tätigkeit der Rundfunkanstalten, nämlich die Veranstaltung von Rundfunksendungen, eine Betätigung gewerblicher Art ist; denn hiervon hängt es ab, ob § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 lediglich deklaratorisch ist oder nicht. Die Frage ist zu verneinen.

Der Bundesminister der Finanzen meint, die Rundfunkanstalten seien schon deshalb als Betriebe gewerblicher Art anzusehen, weil ihre Einrichtungen das äußere Bild eines Gewerbebetriebes böten, indem sie sich in den wirtschaftlichen Verkehr einschalteten und eine Tätigkeit entfalteten, die sich ihrem Inhalt nach von der Tätigkeit eines privatgewerblichen Unternehmens nicht wesentlich unterscheidet. Natürlich müssen die Rundfunkanstalten ihre Sendungen vorbereiten; sie müssen das Material beschaffen, Aufnahmen machen, Vortragende engagieren, Filme produzieren oder produzieren lassen. Hierzu bedienen sie sich der Mittel des Privatrechts; sie schließen weitgehend bürgerlich-rechtliche Verträge ab. Indessen sind sie Käufer, Besteller, Auftraggeber, Mieter nur als Endverbraucher. Sie handeln hier nicht anders als etwa der Staat, der sich das erforderliche Material für seine Bedürfnisse - so z. B. in besonders großem Umfang für die Polizeikräfte oder die Bundeswehr - mit den Mitteln des Privatrechts beschafft. Es ist offensichtlich, daß aus dieser "Einschaltung in den wirtschaftlichen Verkehr" keinerlei Schlüsse darauf gezogen werden können, ob die Anstalten bei der eigentlichen Erfüllung ihrer Aufgaben eine Tätigkeit gewerblicher Art entfalten. Ob dies der Fall ist oder nicht, kann nur nach den für die Einrichtung Rundfunk geltenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen und dem sonstigen öffentlichen Recht, zu dem

auch die Rundfunkgesetze der Länder sowie ihre Staatsverträge gehören, beurteilt werden.

2. a) Der Rundfunk ist, nicht zuletzt infolge der Entwicklung der Fernstechnik, zu einem der mächtigsten Kommunikationsmittel und Massenmedien geworden, das wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zweck einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205 (259 ff.)) - im folgenden: Fernseh-Urteil) die sich aus der Besonderheit des Rundfunkwesens ergebende Bedeutung des Art. 5 GG dargelegt. Danach verlangt Art. 5 GG, daß dieses "moderne Instrument der Meinungsbildung" weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe überlassen wird. Zwar spricht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur von der "Berichterstattung" durch den Rundfunk. Das besagt indessen nicht, daß sich die neutralisierenden Maßnahmen lediglich auf Nachrichtensendungen und ähnliches zu beschränken hätten. Der Rundfunk wirkt auch mit den Sendungen außerhalb des Bereichs der eigentlichen Information und politischen Unterrichtung an der Meinungsbildung mit. Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen und musikalischen Darbietungen (BVerfGE a.a.O., S. 260). Auch die Art der Auswahl und der Gestaltung dessen, was gesendet werden soll, ist geeignet, den Teilnehmer in eine bestimmte Richtung zu lenken. Das Sendeprogramm kann infolgedessen nicht in einzelne Teile zerlegt, sondern muß als einheitliche Veranstaltung gesehen werden.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die institutionelle Freiheit des Rundfunks. Wie das Bundesverfassungsgericht im Fernseh-Urteil ausgeführt hat, wird bei Prüfung der Frage, wie die Freiheit des Rundfunks zu sichern sei, die Besonderheit des Rundfunkwesens - insbesondere verglichen mit der Presse - bedeutsam. Im Bereich des Rundfunks ist - jedenfalls vorerst - sowohl aus technischen Gründen als auch wegen der hohen finanziellen Anforderungen, die der Rundfunkbetrieb mit sich bringt, eine dem Pressewesen entsprechende Vielfalt von miteinander konkurrierenden Darbietungen nicht möglich. Dies erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit, die allgemein verbindlich zu sein haben und daher durch Gesetz zu treffen sind. Alle in Betracht kommenden Kräfte müssen auf die Tätigkeit des Rundfunks Einfluß haben und in dem "von einem Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung" bestimmten Gesamtprogramm zu Worte kommen können (BVerfGE a.a.O., S. 261-263).

Diese Grundsätze gelten auch heute noch. Die Frage, ob ihnen mehrere, gegebenenfalls welche Organisationsformen entsprechen können, bedarf hier keiner Erörterung, da es ausschließlich auf die jetzt gültige rechtliche Gestaltung des Rundfunkwesens ankommt.

b) Nach 1945 betrieben zunächst die Besatzungsmächte den Rundfunk. Der Übergang in die deutsche Zuständigkeit vollzog sich in den westlichen Besatzungszonen in der Weise, daß teils durch Verordnungen der Militärregierungen, teils durch Gesetze der inzwischen neu geschaffenen Länder Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung errichtet wurden. Mit dieser stark von den Besatzungsmächten beeinflussten Rundfunkorganisation sollte die Unabhängigkeit der Anstalten vom Staat und ihre politische Neutralität gesichert werden. Seither sind in allen Bundesländern entweder Gesetze über die Anstalten der betreffenden Länder oder Zustimmungsgesetze zu den Staatsverträgen über die für den Bereich mehrerer Länder errichteten Anstalten erlassen worden. Die Rechtsform der Rundfunkanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung wurde überall

beibehalten. Die gesetzlichen Regelungen der verbindlichen Grundsätze für die Sendungen und der Organisation der einzelnen Rundfunkanstalten stimmen im wesentlichen überein.

Der Rundfunk ist "Sache der Allgemeinheit". Er muß in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden. Die Darbietungen sollen "Nachrichten und Kommentare, Unterhaltung, Bildung und Belehrung, Gottesdienst und Erbauung vermitteln und dem Frieden, der Freiheit und der Völkerverständigung dienen". Die verschiedenen weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen sind zu berücksichtigen (vgl. z. B. § 3 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 [GVBl. S. 123] und § 3 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955 [GVBl. Schl. H S. 92]).

Hinsichtlich der Organe der Anstalten enthalten die Landesgesetze Bestimmungen, die eine weitgehende Beteiligung und Mitwirkung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte gewährleisten sollen. Von Bedeutung ist insbesondere der "Rundfunkrat", das höchste Organ der Anstalt, das die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks vertritt, und dessen Aufgabe in den meisten Anstalten u. a. darin besteht, den Intendanten zu wählen oder seine Wahl zu bestätigen, die Einhaltung der für die Sendungen gegebenen Grundsätze oder Richtlinien zu überwachen und den Haushaltsvoranschlag zu genehmigen. Seine Zusammensetzung ist in den Rundfunkgesetzen zum Teil bis in alle Einzelheiten bestimmt, so in den Ländern der ehemals amerikanisch und französisch besetzten Zonen; in den übrigen Ländern werden die Mitglieder der Rundfunkräte von den Landtagen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

Schließlich zeigt sich die besondere Natur des Rundfunks als einer der Allgemeinheit verpflichteten Veranstaltung auch in den von den Ländern getroffenen Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Rundfunkanstalten. So sind die Anstalten durch das Länderabkommen über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms vom 17. April 1959 (vgl. z. B. GVBl. NW S. 151) ermächtigt und verpflichtet worden, gemeinsam ein Fernsehprogramm zu gestalten. Durch das Abkommen über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten aus dem Jahre 1969 (vgl. z. B. BayGVBl. 1969 S. 380) wurden die Anstalten ermächtigt und verpflichtet, einen angemessenen Finanzausgleich durchzuführen. Im Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961 (vgl. z. B. GBl. BadWürtt. S. 215) haben die Länder bestimmt, daß diese Anstalt 30 vom Hundert des im Gebiet der vertragschließenden Länder anfallenden Aufkommens aus Fernsehgebühren erhält und daß etwaige Überschüsse an die Länder zur Verwendung für kulturelle Zwecke zurückfließen.

Die Regelung des Rundfunkwesens in den Ländergesetzen verwirklicht die im Fernseh-Urteil aus Art. 5 GG entwickelten Grundsätze, und es steht mit diesen Verfassungsnormen auch nicht in Widerspruch, daß den mit solchen Sicherungen ausgestatteten Anstalten unter den obwaltenden Umständen für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen ein Monopol eingeräumt wird (BVerfGE a.a.O., S. 262).

3. Aus den dargelegten Grundsätzen und Grundzügen der Organisation des Rundfunkwesens ergibt sich, daß die Rundfunkanstalten nicht als Unternehmer, die eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausüben, angesprochen werden können. Sie erfüllen in Wirklichkeit öffentlich-rechtliche Aufgaben.

Den Ländern ist von Verfassungs wegen aufgegeben, durch allgemein verbindliche Normen zu sichern, daß die "für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung" von Nachrichten und Darbietungen durch den Rundfunk staatsfrei und unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte erfolgt. Die Durchführung dieser Aufgabe haben die

Länder den zu diesem Zweck errichteten Anstalten des öffentlichen Rechts zugewiesen und bisher überlassen. Damit haben sie den Rundfunkanstalten eine "Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" (BVerfGE a.a.O., S. 246) übertragen, die sie selbst unmittelbar wegen des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht wahrnehmen können. Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten vollzieht sich daher im öffentlich-rechtlichen Bereich. Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung und erfüllen, indem sie Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehmen, zugleich integrierende Funktionen für das Staatsganze. Ihre Sendetätigkeit ist nicht gewerblicher Art.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß die einzelne Rundfunkanstalt ihre Leistungen gegen eine "Gebühr" erbrächte und auf diese Weise mit dem Rundfunkteilnehmer in eine Beziehung gewerblicher Art träte. Nach § 1 Abs. 2 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens ist Rundfunkteilnehmer, wer ein Empfangsgerät zum Empfang bereithält, also an der allgemeinen Veranstaltung teilzunehmen in der Lage ist. Wie sehr der Rundfunk als eine Gesamtveranstaltung behandelt wird, ergibt sich insbesondere daraus, daß die Länder in verschiedenen Staatsverträgen die Zusammenarbeit der Anstalten, den Finanzausgleich und die gemeinsame Finanzierung eines Zweiten Deutschen Fernsehens vorgesehen haben. Der Teilnehmer seinerseits ist nicht auf die Anstalt seines Landes beschränkt, im Fernsehen schon wegen der Zusammenarbeit der Anstalten und im Rundfunk infolge der Reichweite des Empfangs. Die für das Bereithalten des Empfangsgeräts zu zahlende "Gebühr", die der Anstalt des betreffenden Landes zufließt, ist unter diesen Umständen nicht Gegenleistung für eine Leistung, sondern das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung. Es ist infolgedessen nicht gerechtfertigt, aus dem Vorhandensein einer "Gebühr" Schlüsse auf die gewerbliche Natur der Rundfunkdarbietung zu ziehen.

Ebensowenig greift der Einwand durch, die Länder könnten bei Zubilligung einer so weiten Gestaltungsfreiheit auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Geltungsbereich des § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG 1967 entziehen. Die Besonderheit im Bereich des Rundfunkwesens liegt darin, daß die Ländergesetzgeber an gewisse zwingende Gebote des Art. 5 GG gebunden sind. Daß die Rundfunkanstalten eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnehmen und nicht Betriebe gewerblicher oder beruflicher Art sind, ergibt sich aus der noch bestehenden Ordnung des Rundfunkwesens und der Organisation der Rundfunkanstalten. In anderen Fällen der öffentlichen Daseinsvorsorge, in denen öffentliche Körperschaften, insbesondere Gebietskörperschaften beteiligt sind, ergeben sich solche verfassungsrechtlichen Konsequenzen in aller Regel nicht.

II.

1. § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 bestimmt, daß die Rundfunkanstalten auf dem Gebiet des Umsatzsteuerrechts so zu behandeln sind, als ob sie eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausübten, obwohl dies, wie zu I dargelegt, in Wirklichkeit nicht der Fall ist. Dies hat zur Folge, daß die Rundfunkanstalten als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts "gelten", obwohl sie in Wirklichkeit nicht Betriebe gewerblicher Art sind, und daß die Gebühren, obwohl sie nicht als Entgelt für die durch den Rundfunk gebotenen Leistungen im Sinne eines Leistungsaustausches betrachtet werden können, der Umsatzsteuer unterworfen werden.

Derartige Fiktionen werden zwar als Mittel der Gesetzestechnik nicht selten verwandt. Es darf indessen nicht außer acht gelassen werden, daß sich der Gesetzgeber nicht beliebig der Fiktion bedienen kann. Ihm sind unter anderem bestimmte Grenzen auch dadurch gesetzt, daß der Verfassungsgesetzgeber, wenn er direkt oder indirekt auf Begriffe Bezug nimmt, die er der allgemeinen Rechtsordnung entlehnt, diese nicht mit einem beliebigen Inhalt füllen kann.

Hier hat, und zwar in der vor Inkrafttreten des Einundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359) geltenden Fassung, Art. 105 GG als spezielle Kompetenznorm für steuerrechtliche Bestimmungen (BVerfGE 16, 147 [162] mit weiteren Nachweisen) den Bund unter gewissen Voraussetzungen zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet der Verbrauch- und Verkehrssteuern und damit auch für deren Hauptanwendungsfall, die Umsatzsteuer, ermächtigt, die von jeher für diesen Bereich typisch war und ihm ihr Gepräge verlieh. Die hierdurch begründete Gesetzgebungskompetenz des Bundes setzte den Gesetzgeber aber nicht in die Lage, nach Belieben einen Tatbestand mit Bindungswirkung einer der in Art. 105 Abs. 2 GG a.F. erwähnten Steuerarten zu unterstellen. Diese waren vom Verfassungsgesetzgeber nicht eigenständig definiert worden. Da er sie der allgemeinen Rechtsordnung entlehnt hat, setzen die diesen Begriffen immanenten objektiven Kriterien auch der Gesetzgebungskompetenz unüberschreitbare Schranken.

Das Charakteristikum, das das Wesen der hier zur Anwendung kommenden Umsatzsteuer bestimmt, liegt seit jeher in einer allgemeinen Verbrauchsbelastung und Besteuerung jeglichen Leistungsaustausches, der im Wirtschaftsleben vorkommt (Popitz, Umsatzsteuer, in Handwörterbuch für Staatswissenschaften, Bd. 8, 1928, S. 373 f.; Haller, Umsatzsteuer, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, 1959, S. 433; Alfred Hartmann, Umsatzsteuer, in Staatslexikon, Bd. 7, 1962, S. 1105). Dieser Grundsatz durchzieht nicht zufällig auch das traditionelle deutsche Steuerrecht und alle Regelungen, die dieses Rechtsgebiet bisher durch den Gesetzgeber erfahren hat.

§ 1 Nr. 1 des Umsatzsteuergesetzes vom 24. Dezember 1919 (RGBl. S. 2157) ging von der Steuerpflicht derjenigen Lieferungen und Leistungen aus, die jemand innerhalb der von ihm selbständig ausgeübten gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit im Inland gegen Entgelt ausführt. Nicht einbezogen war die Betätigung öffentlicher Gewalt durch öffentlich-rechtliche Verbände, in der etwas von der gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit Wesensverschiedenes gesehen wurde (Popitz-Kloß-Grabower, Kommentar zum Umsatzsteuergesetz, 3. Aufl. 1928, Anm. B I 2 [S. 291] und B V 7 [S. 343] zu § 1 Nr. 1). Auf der gleichen Linie bewegte sich das Umsatzsteuergesetz vom 17. Oktober 1934 (RGBl. I S. 942) - vgl. § 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 a.a.O. -. Es grenzte in § 2 Abs. 3 a.a.O. die Ausübung öffentlicher Gewalt sogar ausdrücklich von der beruflichen oder gewerblichen Sphäre ab. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts konnten danach nur dann und insoweit zur Umsatzsteuer herangezogen werden, als sich ihre Tätigkeit im privatwirtschaftlichen Bereich vollzog (Hartmann-Metzenmacher, Das Umsatzsteuergesetz, 1935, Anm. D I zu § 2). Das Umsatzsteuergesetz in der Fassung vom 1. September 1951 (BGBl. I S. 791) - wie im übrigen auch das Umsatzsteuergesetz 1967 (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 a.a.O.) - änderte, wie dargelegt ist, an dieser grundsätzlichen Differenzierung nichts. Auch im Schrifttum wurde die Erfüllung öffentlicher Aufgaben dann bejaht, wenn der Daseinszweck einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht auf privatwirtschaftliche, sondern auf hoheitsrechtliche Betätigung gerichtet ist und die in Frage stehende Tätigkeit in den so umschriebenen Rahmen des Eigenlebens der Körperschaft fällt; als wesentlicher Gesichtspunkt wurde die ausdrückliche Zuweisung der Tätigkeit durch Gesetz oder Verordnung hervorgehoben (Hartmann-Metzenmacher, Umsatzsteuergesetz, Kommentar, 5. Aufl., § 2 Nr. 231).

Ist aber, wie die Rechtsentwicklung bestätigt, die Umsatzsteuergesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 GG a.F. ihrem Wesen nach dadurch begrenzt, daß nur ein privatwirtschaftlicher Leistungsaustausch besteuert werden darf, so kann der Bundesgesetzgeber diese Schranke nicht durch ein "gelten als" durchbrechen. Er hat damit den Bereich des Umsatzsteuerrechts und auch das

System des Umsatzsteuergesetzes 1967 verlassen. Er hat mit Hilfe einer Fiktion eine Umsatzsteuer einzuführen versucht, die mit einer immanenten Sachgebundenheit des vom Verfassungsgesetzgeber implicite übernommenen Begriffs der Umsatzsteuer nicht vereinbar ist, und eine Kompetenz in Anspruch genommen, die er auf Grund des Art. 105 Abs. 2 GG a.F. nicht besitzt.

2. Da § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 schon wegen Überschreitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nichtig ist, braucht nicht erörtert zu werden, ob die angefochtene Bestimmung auch gegen andere Verfassungsnormen verstößt.

III.

1. Die zulässige Verfassungsbeschwerde führt zu einer Prüfung der angefochtenen Bestimmung unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten. Insbesondere kann das Bundesverfassungsgericht im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde gegen ein Bundesgesetz von Amts wegen prüfen, ob eine Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung bestanden hat (BVerfGE 1, 264 [271 und Leitsatz 1]; seither ständige Rechtsprechung; vgl. u. a. auch: BVerfGE 3, 58 [74]; 6, 376 [385]; 17, 319 [329]). Wie sich erwiesen hat, ist § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 schon deshalb nichtig, weil der Bundesgesetzgeber nicht befugt ist, die in der Veranstaltung von Rundfunksendungen bestehende Tätigkeit der Rundfunkanstalten in eine Tätigkeit gewerblicher oder beruflicher Art umzudeuten. Unter diesen Umständen bedarf es nicht mehr der Prüfung der weiteren, von den Rundfunkanstalten vorgetragenen Gesichtspunkte. Mit dem Ausspruch der Nichtigkeit der angefochtenen Vorschrift in dem mit der Verfassungsbeschwerde verbundenen Verfahren der Normenkontrolle ist auch das von den Rundfunkanstalten angestrebte Ergebnis erreicht und ihrem Antrag in dem wesentlichen Punkt Genüge getan. Ein besonderer Ausspruch erübrigt sich.

2. Weitergehend als der Normenkontrollantrag der Hessischen Landesregierung beantragen die Rundfunkanstalten, auch § 12 Abs. 2 Nr. 7a UStG 1967 für nichtig zu erklären. Diese Bestimmung regelt lediglich die Höhe des Steuersatzes und hat neben § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 keine selbständige Bedeutung. Mit der Nichtigkeitsklärung des § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 wird § 12 Abs. 2 Nr. 7a UStG 1967 gegenstandslos.

3. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen beruht auf § 34 Abs. 4 BVerfGG. Erstattungspflichtig ist die Bundesrepublik Deutschland, der von den Rundfunkanstalten erfolgreich gerügte Verfassungsverstoß zuzurechnen ist.

IV.

Die Entscheidung zu C ist mit 4 gegen 3 Stimmen ergangen.

Dr. Leibholz, Geller, Dr. v.Schlabrendorff, Dr. Rupp, Dr. Geiger, Dr. Rinck, Wand

Abweichende Meinung der Richter Geller und Dr. Rupp zu der Begründung des Urteils des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971

-- 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 --

Wir stimmen der Begründung des Urteils zu C.II zu, sind jedoch der Meinung, daß die angefochtene Bestimmung schon deshalb nichtig ist, weil dem Bund den Ländern gegenüber die Gesetzgebungskompetenz fehlt.

1. Eine Gesetzesfiktion ist in aller Regel dann anzunehmen, wenn der Gesetzgeber einen bestimmten Rechtssatz oder einen Komplex von Rechtssätzen für einen neuen Tatbestand anwendbar macht, indem er diesen Tatbestand seiner wahren Natur zuwider unwiderleglich so "umdenkt" (Enneccerus), daß er alsdann unter den Rechtssatz oder den Komplex von Rechtssätzen fällt. Derartige Fiktionen werden als Mittel der Gesetzestechnik nicht selten verwandt; in den zivilrechtlichen Gesetzen, insbesondere dem Bürgerlichen Gesetzbuch, finden sich bekanntlich zahlreiche Beispiele, in denen

sich der Gesetzgeber der Fiktion bedient. Die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit stellt sich hier nicht, da sowohl der geregelte Sachverhalt als auch der die Regelung beherrschende Rechtssatz demselben Zuständigkeitsbereich zuzurechnen sind. Anders liegt es dagegen, wenn diese Bereiche auseinanderfallen, wenn also der zu regelnde (wahre) Sachverhalt und die Rechtssätze, denen er durch Umwandlung unterstellt werden soll, verschiedenen Zuständigkeitsbereichen angehören. Dann ergeben sich im bundesstaatlichen Gefüge angesichts der strikten Trennung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern Grenzen, die auch auf "dem Schleichwege der Fiktion" (Josef Esser) nicht überwunden werden können.

Im Fall des § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 liegen der Tatbestand, der "umgedacht" wird, und der Komplex von Rechtssätzen, dem der neue Tatbestand unterworfen werden soll, in verschiedenen Bereichen. Das Umsatzsteuerrecht fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Auf dem Gebiet des Rundfunkwesens steht dem Bund dagegen lediglich die Kompetenz zur Regelung des sendetechnischen Bereichs unter Ausschluß der sogenannten Studiotechnik zu. Er ist nicht befugt, die Organisation der Veranstaltung und die innere Organisation der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln. Insoweit sind ausschließlich die Länder zuständig (BVerfGE 12, 205 [225 ff.]). Hier stellt sich daher die Frage, ob die Umsatzsteuerkompetenz auch die Befugnis einschließt, den Rundfunktatbestand vermittels der Fiktion so "umzudenken", daß er dem Umsatzsteuerrecht unterworfen wird. Diese Frage ist zu verneinen.

Die Fiktion bedeutet nicht lediglich einen gedanklichen Vorgang derart, daß ein Sachverhalt anders angesehen wird, als er in Wirklichkeit ist. Sie bewirkt auch, daß der nunmehr anders liegende Sachverhalt in einen neuen Zusammenhang gestellt und anderen Rechtsfolgen unterworfen wird. Damit wird der ursprüngliche Sachverhalt verändert. Dies ist im Fall des § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 unverkennbar. Die Länder haben die öffentlich-rechtlichen Anstalten so gestaltet, daß sie nicht Betriebe gewerblicher oder beruflicher Art sind, und ihnen damit eine festumrissene Rechtsstellung eingeräumt. Die Bestimmung, die Anstalten seien trotzdem als gewerblich oder beruflich tätig anzusehen, gestaltet die Anstalten zwar nicht von Grund auf um, greift aber gleichwohl in die von den Ländern geschaffene Rundfunkordnung ein, indem sie die Rechtsstellung der Rundfunkanstalten jedenfalls für den Bereich des Umsatzsteuerrechts ändert. Unter Umständen wirkt diese Änderung im übrigen auch auf die Art und Weise ein, in der die Rundfunkanstalten ihre Aufgabe durchführen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde nachdrücklich der wirtschaftspolitische, konzentrationshemmende Effekt der Maßnahme betont, der darin liege, daß "ein ebenfalls steuerpflichtiger Rundfunk an der Übernahme von Vorsteuern ein Interesse hätte" (zu BTDrucks. V/1581 S. 4) und deshalb Produktionen auch von außerhalb beziehen werde. Die Änderung der Rechtsstellung der Rundfunkanstalten, wenn auch nur in einem Teilbereich, sowie Maßnahmen der Lenkung und Einwirkung auf das Verhalten der Rundfunkanstalten sind aber den Ländern vorbehalten. Die beanstandete bundesgesetzliche Regelung greift infolgedessen in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht ein.

2. Der Bundesminister der Finanzen trägt in Übereinstimmung mit dem Gutachten Zweigert vor, daß es auf die Formulierung des § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 nicht entscheidend ankommen könne, da der Bundesgesetzgeber das von ihm gewünschte Ergebnis unschwer auch hätte erreichen können, indem er die Umsätze der Rundfunkanstalten ausdrücklich für steuerbar erklärte.

Dies hätte indessen bedeutet, daß die Rundfunkanstalten anders als die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Umsatzsteuer auch insoweit herangezogen worden wären, als sie nicht gewerblich oder beruflich tätig sind. Ob eine solche Systemwidrigkeit und Ungleichbehandlung der Rundfunkanstalten aus zureichenden sachlichen Gründen gerechtfertigt werden könnte, muß dahingestellt bleiben. Denn

jedenfalls hat der Gesetzgeber diesen Weg nicht beschritten. Er hat davon abgesehen, die Systematik des Umsatzsteuergesetzes zu durchbrechen und hat statt dessen unter Aufrechterhaltung des Umsatzsteuersystems einen fiktiven Sachverhalt geschaffen, an den die Umsatzsteuervorschriften anknüpfen konnten. Nur diese durch Verwendung einer Fiktion getroffene Regelung kann hier der Nachprüfung unterliegen. Wie zu 1) dargelegt, läßt sich die Befugnis des Bundesgesetzgebers zu einer derartigen Regelung nicht mehr aus der Zuständigkeit für die Umsatzsteuergesetzgebung herleiten.

Geller, Dr. Rupp

Abweichende Meinung der Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971

-- 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 --

§ 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 ist mit dem Grundgesetz vereinbar:

I.

1. Die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen ist eine öffentliche Aufgabe. Daran ist mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205 [243, 246]) festzuhalten. Sie kann nach Art. 5 GG nicht Sache des Staates sein, also weder unmittelbar noch mittelbar zur staatlichen Aufgabe gemacht werden. Art. 5 GG verweist sie in den Raum der Gesellschaft. Sie darf auch nicht ausschließlich oder einseitig einer Gruppe der Gesellschaft überlassen werden. Vielmehr verlangt Art. 5 GG, daß an dieser öffentlichen Aufgabe alle gesellschaftlich relevanten Gruppen mit ihren Vorstellungen, Überzeugungen, Meinungen und Wertungen beteiligt werden und in einem ausgewogenen Verhältnis zu Wort kommen. Jede vermeidbare Monopolisierung dieser Aufgabe ist deshalb mit Art. 5 GG unvereinbar (BVerfGE 12, 205 [262 f.]).

2. Zur Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen bedarf es eines Trägers, einer technisch und wirtschaftlich leistungsfähigen Institution, die die Gewähr bietet, daß im Rahmen des Möglichen die öffentliche Aufgabe in Einklang mit den genannten Forderungen des Art. 5 GG erfüllt wird. Die Errichtung solcher Einrichtungen kann im Hinblick auf die Eigenart des Rundfunks und Fernsehens, insbesondere im Hinblick auf die technischen Gegebenheiten (beschränkte Zahl der für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Frequenzen, Rücksicht auf störungsfreien Empfang usw.) und die Kostspieligkeit der Studioteknik sowie den außerordentlich großen Aufwand für die Programmgestaltung zur Zeit nicht dem freien Belieben von Einzelnen oder von Gruppen überlassen werden, da dies mit Sicherheit dazu führen würde, daß sich einige wenige kapitalkräftige Interessierte oder einseitig nur die eine oder andere gesellschaftlich mächtige Gruppe jener öffentlichen Aufgabe bemächtigte. Das würde sich erst ändern, wenn *allen* daran interessierten Gruppen oder allen Gemeinschaften von kooperationswilligen Gruppen eine Frequenz zugewiesen werden könnte und sich auf diese Weise ein Pluralismus der Meinungen und Anschauungen ähnlich wie im Bereich der Presse auch im Bereich von Rundfunk und Fernsehen herstellen ließe.

Deshalb fordert Art. 5 GG, indem er sich für die Freiheit im Bereich der Massenkommunikationsmittel entscheidet, daß zur Zeit noch der *Gesetzgeber* besondere Rechtsformen für die Organisation von Trägern von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen schafft, die die genannte Gefahr abwehren. Es gibt also zwar keine staatliche Zuständigkeit, auf die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen, auf ihre inhaltliche Gestaltung, auf das Programm, also auch nur mittelbar auf die Art der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe einzuwirken, wohl aber - solange es notwendig ist - eine staatliche Zuständigkeit, die *Organisations-form* der Träger jener öffentlichen Aufgabe gesetzlich zu regeln, und zwar immer und

ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 GG, Rundfunk- und Fernsehdarbietungen staatsfrei zu halten und gleichzeitig die Mitwirkung und das Zuwortekommen aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in einem ausgewogenen Verhältnis innerhalb des gesamten Rundfunk- und Fernsehens zu sichern. Die derart gegenständlich beschränkte Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Rundfunk- und Fernsehens kommt in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich den Ländern zu. Das Bundesverfassungsgericht hat als *eine* dem Art. 5 GG genügende Organisationsform von Trägern von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, wie sie zur Zeit gesetzlich fixiert ist, anerkannt. Es hat aber damit nicht ausgeschlossen, daß auch in dieser Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt die Mitwirkung und das Zuwortekommen der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen in anderer Weise als bisher üblich verwirklicht werden kann, und es hat insbesondere ausdrücklich auch eine privatrechtliche Organisation der Träger von solchen Veranstaltungen als mit Art. 5 GG vereinbar erklärt (BVerfGE 12, 205 [262]).

Durch die gesetzgeberische Entscheidung für die eine oder andere Organisationsform des Trägers ändert sich nichts an der rechtlichen Charakterisierung der öffentlichen Aufgabe, wie sie unter 1) dargestellt und durch Art. 5 GG bestimmt ist. Öffentlichrechtliche Anstalten - gleichgültig, in welcher Ausformung der ausgewogenen Mitwirkung der gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen - und privatrechtliche Einrichtungen nehmen rechtlich dieselbe öffentliche Aufgabe in derselben von Art. 5 GG gebotenen Weise wahr. Wenn Art. 5 GG fordert, daß die öffentliche Aufgabe der Darbietung von Rundfunk- und Fernsehveranstaltungen staatsfrei zu erfüllen ist und jede nach dem Stand der Technik und der wirtschaftlichen Vernunft mögliche Verwirklichung von Freiheit auf diesem Gebiet auch zu gewähren ist, dann hat der staatliche Gesetzgeber *alle* dazu nötigen Organisationsformen zur Verfügung zu stellen. Das Niveau des Programms haben die gesellschaftlich relevanten Gruppen nach dem Maße ihrer Mitwirkung und Beteiligung über die dazu bestellten repräsentativen Trägerorgane und außerhalb dieser Einrichtungen die Rundfunk- und Fernsehteilnehmer durch individuelle und kollektive Aktivitäten gegenüber den Trägereinrichtungen und durch ihre Entscheidungen bei der Wahl und der Auswahl des Programms zu bestimmen und zu verantworten. Aus all dem folgt, daß die Träger für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht eigentlich "Herr" des Rundfunks und Fernsehens sind, und daß noch weniger die berufsmäßigen Akteure innerhalb der Träger sich als Herr des Rundfunks und Fernsehens verstehen dürfen, sondern daß diese Träger nur Instrument sind, mittels dessen die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen die öffentliche Aufgabe erfüllen. Solange die Freiheit des Rundfunks, die in der freien Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen an der Gestaltung des Programms besteht, nur durch eine bestimmte Binnenstruktur der Trägerorganisationen verwirklicht werden kann, würde es eine Verkehrung des in Art. 5 GG enthaltenen Prinzips der Rundfunkfreiheit sein, die öffentliche Aufgabe als eine von dem Träger souverän oder selbstherrlich, d. h. maßgeblich von seiner Auffassung über das rechte Verständnis von dieser Aufgabe und ihrer Erfüllung bestimmte Aufgabe zu verstehen, statt die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen als die über Form, Inhalt und Gestaltung der Rundfunkdarbietung Bestimmenden anzusehen, denen sich die Träger zu öffnen haben und denen sie zu dienen haben.

Das verfassungsrechtlich Besondere an den deutschen öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten ist: Hier wird nicht, wie es die Regel ist, eine öffentliche Aufgabe zur staatlichen Aufgabe gemacht und aus Gründen der Zweckmäßigkeit einer dem Staat inkorporierten öffentlich-rechtlichen Anstalt zur staatsmittelbaren Verwaltung gegeben - genau das verbietet, wie das Bundesverfassungsgericht früher dargelegt hat, Art. 5 GG -, sondern die öffentliche Aufgabe als eine staatsfremde einem Träger überantwortet, der nach seiner Organisationsform die Gewähr dafür bietet, daß die gesellschaftlich

relevanten Gruppen in ausgewogenem Verhältnis an der Darbietung von Rundfunk- und Fernsehveranstaltungen teilnehmen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205) wird also mißverstanden, wenn angenommen wird, die öffentliche Aufgabe, der die öffentlich-rechtlichen Anstalten dienen und die sie zu erfüllen haben, werde in ihrer Hand zu einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe und zu einem Stück mittelbarer Staatsverwaltung. Die Ausführungen des Gerichts zu E.-I. der Begründung dieses Urteils (BVerfGE 12, 205 [243 ff.]) betreffen ausschließlich die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern im Bundesstaat nach Art. 30 GG. In diesem Zusammenhang und nur für diesen Zusammenhang ist einleitend gesagt: "Wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe befaßt, wird sie zu einer 'staatlichen Aufgabe', deren Erfüllung nach Art. 30 GG Sache der Länder ist"; dabei sind die Worte "staatliche Aufgabe" mit Bedacht in Anführungszeichen gesetzt. Der Satz sagt deutlich, daß *nur, wenn* - und selbstverständlich nur *insoweit* - der Staat überhaupt eine Kompetenz besitzt, die kompetenzgemäßen Maßnahmen (z. B. Erlaß eines Organisationsgesetzes, limitierte Rechtsaufsicht über die Trägerorganisationen von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen, gesetzliche Fixierung der Rundfunkgebühr) staatliche Aufgaben werden. Folgerichtig heißt es weiter (a.a.O., S. 244): Unter die Kompetenznorm des Art. 30 GG fällt "diejenige Betätigung des Staates, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob Mittel des öffentlichen oder des privaten Rechts verwendet werden". Und zusammenfassend wird festgestellt, "daß der Rundfunk zu einer *öffentlichen Einrichtung* geworden ist und *in öffentlicher Verantwortung* steht. Wenn sich der Staat mit dem Rundfunk in irgendeiner Form befaßt, so nimmt er *damit* eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung wahr" (a.a.O., S. 246).

Die formale Organisation der Träger von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen als öffentlich-rechtliche Anstalten kann - unbeschadet dessen, daß sie ausnahmsweise einmal an sehr peripheren materiellrechtlichen Punkten durchschlägt (Kompetenz zum Erlaß einer Satzung in § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31. Oktober 1968, ARD-Handbuch 1970, S. 299; Zuteilung von Sendezeiten an politische Parteien im Wahlkampf als mit Verfassungsbeschwerde angreifbarer Akt der öffentlichen Gewalt, BVerfGE 7, 99 [104]; 14, 121 [129 f.]) - nicht darüber hinweg täuschen, daß sie nach ihrem Aufbau, ihren Organen und der Abwicklung ihrer Geschäfte jedes spezifisch öffentlich-rechtlichen Elements ermangeln: sie kennen nicht einmal Beamte oder öffentlich-rechtliche Bedienstete; sie verfügen dem Staatsbürger gegenüber über keinerlei hoheitliche Gewalt; ihre Aufgabe gehört nicht zu den dem Staat vorbehaltenen Aufgaben; sie konkurrieren de constitutione lata potentiell mit privaten Trägern. Sie gleichen also insoweit jedem beliebigen anderen Großunternehmen.

3. Die öffentliche Aufgabe, die in der dargestellten Weise die Massenkommunikationsmittel erfüllen, umfaßt alle Darbietungen des Sendeprogramms, also Information, Kritik und Kommentar über aktuelle politische Vorgänge, über gesellschaftliche Prozesse und über kulturelle Erscheinungen im weitesten Sinn, Darbietungen kultureller und bildender Art - Konzerte, Fernsehspiele, Theater und wissenschaftliche Vorträge -, Unterrichts- und Fortbildungsprogramme (z. B. das Schulfernsehen) und Darbietungen der Unterhaltung (Film, Kabarett, Revue, Sportschau und Showgeschäft). Die Erfüllung dieser Aufgabe impliziert die Konzipierung des Programms, die einschließt die Planung und Entscheidung über den Anteil der genannten Arten von Darbietungen am Gesamtprogramm und über ihre Unterbringung in der Sendefolge sowie über die Entwicklung von Form und Inhalt der einzelnen Sendung und die Verwirklichung des Programms, also die "Herstellung" des sendereifen Manuskripts des Fernsehspiels, des Dokumentarfilms, der Aufzeichnung einer Unterhaltungssendung usw. Die Erfüllung der Aufgabe erfordert einen umfangreichen,

komplizierten, aufwendigen Produktionsprozeß, der endet mit der Ausstrahlung des fertigen Programms. Diese Tätigkeit enthält insgesamt und in jeder ihrer Einzelheiten ihrer Natur nach nichts Hoheitliches. Es ist eine Leistung, die zwar von öffentlichem Interesse ist, die gesellschaftlich bedeutsam ist, die nicht rein kommerziell gesehen werden kann, die ihren Standard aus der Rücksicht auf das Gemeinwohl gewinnt und diese Besonderheit, aus der sich ihre Charakterisierung als "öffentliche Aufgabe" ergibt, mit anderen Dienstleistungen oder Tätigkeiten von öffentlichem Interesse teilt (angefangen von der Lieferung elektrischer Kraft über die Bereitstellung leistungsfähiger Krankenhäuser, die freie Presse, die Beurkundungstätigkeit des Notars bis zur Tätigkeit beispielsweise der Gewerkschaften). Die Träger von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen sind riesige Dienstleistungsunternehmen, die unter den gegenwärtig gesellschaftlich-politischen Verhältnissen unentbehrlich sind.

4. Die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch die Träger von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen kostet Geld. Der Gesamtaufwand aller Rundfunk- und Fernsehanstalten der Bundesrepublik Deutschland belief sich 1970 auf weit über 1 Milliarde DM. Das Rückgrat ihrer Einnahmen bilden die Rundfunk- und Fernsehgebühren, soweit sie den Anstalten zufließen. 1969 (vor der Erhöhung der Rundfunk- und Fernsehgebühr) betrug bei den Landesrundfunkanstalten das Nettoeinkommen aus Gebühren rund 786 Millionen DM, der Nettogewinn aus Werbung rund 117 Millionen DM (vgl. Tabelle 3 und 17, 18 der Finanzstatistik im ARD-Jahrbuch 1970, S. 252, 267).

Was die Rundfunk- und Fernsehgebühr anlangt, ist soviel sicher: Sie ist keine Lizenzgebühr für die Aufstellung und Inbetriebnahme des Empfangsgeräts als einer "Sendeanlage". Sie ist festgesetzt und ab 1. Januar 1970 erhöht worden im Hinblick auf den Finanzbedarf der Träger der Rundfunk- und Fernsehdarbietungen. Sie fließt nicht der Bundespost zu als Behörde, die die Erlaubnis zum Aufstellen und Inbetriebnehmen des Empfangsgeräts erteilt; die Bundespost ist nur "Einzugsstelle" für die Gebühren. Gläubiger der Gebühr sind die Rundfunkanstalten, nicht das Land. Über Erhebung und Festsetzung der Gebühr entscheidet allerdings das Land unter Inanspruchnahme seiner Kompetenzen im Bereich des Rundfunk- und Fernsehwesens. Wie die Gebühr oder der den Rundfunkanstalten zufließende Gebührenanteil im übrigen rechtlich zu qualifizieren ist, kann hier im einzelnen dahinstehen. Materiell ist sie eine gesetzlich begründete Leistung der Rundfunk- und Fernsehteilnehmer an die Rundfunkanstalten, die das Entgelt darstellt "für die Entgegennahme des Programms und der für seine Ausstrahlung zur Verfügung gestellten Fazilitäten" (Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 502). Daß sie von den Ministerpräsidenten als "politischer Preis" verstanden wird, also aus politischen (sozialen und gesellschaftspolitischen) Gründen so niedrig wie möglich gehalten wird, ändern an dem Entgeltcharakter nicht das geringste. Daß sie in extremer Weise pauschaliert und ohne Rücksicht darauf, ob und in welchem Umfang und innerhalb welchen Programms die Rundfunk- und Fernsehleistung auch tatsächlich in Anspruch genommen wird, zu zahlen ist, ändern ebensowenig etwas am Entgeltcharakter der Gebühr. Vergleichbares gibt es auch anderweit, beispielsweise das Theaterabonnement oder die Jahresnetzkarte der Bundesbahn.

Für die Finanzierung der Träger von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen, die ihr Programm ausstrahlen (also nicht die Technik der Kassette und der Verkabelung wählen), gibt es praktisch nur einen Weg, der verfassungsrechtlich unbedenklich und praktikabel ist. Die Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt der Länder (oder des Bundes) wäre im Hinblick auf die von Art. 5 GG geforderte Freiheit und Unabhängigkeit aller potentiellen Träger - auch der Rundfunkanstalten! - vom Staat ebenso unzulässig wie die unbegrenzte oder überwiegende Finanzierung der politischen Parteien aus den öffentlichen Haushalten; denn dadurch gerieten die Anstalten (jedweder rechtlichen Organisationsform) hinsichtlich ihrer öffentlichen Aufgabe, Rundfunk- und

Fernsehdarbietungen anzubieten und auszustrahlen, in eine Abhängigkeit vom Staat (vgl. BVerfGE 20, 56 [97-112]). Soll die Verweisung der Anstalten auf eine Finanzierung durch Werbung unterbleiben, weil die einseitige Kommerzialisierung des Rundfunk- und Fernsehens in Widerstreit geraten könnte mit der Rücksicht auf das Öffentlichkeits- und Gemeinwohlinteresse, die die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erfordert, so bleibt nur die Finanzierung aus Geldleistungen der Bürger, die das Angebot der Rundfunk- und Fernsehanstalten akzeptieren und sich am Empfang der ausgestrahlten Programme beteiligen. Dem entspricht die Einhebung einer "Gebühr", wie sie die Anstalten derzeit durch die Bundespost kassieren lassen. Ihre Höhe wird nicht, wie es dem Grundsatz der Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat entsprechen würde, von den Organen der Anstalt, sondern vom Staat festgesetzt; die Ministerpräsidenten der Länder vereinbaren sie, die Länder schließen einen entsprechenden Staatsvertrag und die Landesparlamente stimmen dem Staatsvertrag zu. Die darin liegende Einschränkung des Grundsatzes der Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat ist gerechtfertigt im Hinblick darauf, daß das jedem Großunternehmen mit einer faktischen Monopolstellung eigentümliche Interesse an Erhöhung seiner Finanzmittel die Gefahr in sich birgt, daß bei der Bestimmung der Gebührenhöhe nicht nach dem Grundsatz größtmöglicher Sparsamkeit verfahren wird, die Monopolstellung ausgenutzt wird und die Interessen der Rundfunk- und Fernsehteilnehmer zu kurz kommen. Die Festsetzung der Gebühr durch den Staat ist andererseits mit jenem Grundsatz der Freiheit und Unabhängigkeit der Anstalt vom Staat so lange vereinbar, als dieser nicht über seine Entscheidungszuständigkeit Einfluß auf das Programm zu nehmen versucht, also eine ausreichende Finanzierung der Anstalten sichert.

II.

1. Im System der deutschen Umsatzsteuer sind seit je auch öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen steuerbar (Popitz in Popitz-Kloß-Grabower, Kommentar zum Umsatzsteuergesetz, 3. Aufl., 1928, S. 100, 342 ff.). Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Satz, der die Besteuerung in Rücksicht auf die öffentlich-rechtliche Organisation des Unternehmens verbietet. Ob und inwieweit öffentlich-rechtliche juristische Personen umsatzsteuerpflichtig sein sollen, ist zunächst eine Frage der Zweckmäßigkeit, der wirtschaftlichen Vernunft und der Finanzpolitik; erst wenn sie grundsätzlich bejaht wird und es dann um die Ausgestaltung der Umsatzsteuerpflicht für die öffentlich-rechtliche juristische Person geht, erheben sich u. U. verfassungsrechtliche Fragen (beispielsweise unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes). Die Einbeziehung oder Ausklammerung öffentlich-rechtlicher Körperschaften in die Regelung eines Umsatzsteuergesetzes ist insbesondere keine Frage der Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Steuerrechts im allgemeinen oder des Umsatzsteuerrechts im besonderen. Der Bund ist fraglos kompetent zum Erlaß eines Umsatzsteuergesetzes und in den Rahmen dieser Kompetenz fällt auch die Bestimmung, ob und welche Körperschaften des öffentlichen Rechts und unter welchen Voraussetzungen sie umsatzsteuerpflichtig sein sollen. Das ergibt sich daraus, daß von Anfang an früher der Reichsgesetzgeber und heute der Bundesgesetzgeber im Umsatzsteuergesetz öffentlich-rechtliche Körperschaften in wechselndem Umfang steuerpflichtig gemacht und umgekehrt ihnen, ebenfalls in wechselndem Umfang, expressis verbis Umsatzsteuerbefreiung gewährt hat; das gilt speziell auch für den Rundfunk, der zeitweise mit seinem Gebühreneinkommen umsatzsteuerpflichtig und zeitweise von der Umsatzsteuerpflicht befreit war. Allein aus dem Gesichtspunkt der Grenzen der grundgesetzlichen Kompetenz des Bundes zum Erlaß eines Umsatzsteuergesetzes läßt sich also die Verfassungswidrigkeit der Regelung, die das Gebührenaufkommen der Anstalten umsatzsteuerpflichtig macht, nicht herleiten.

2. Soweit öffentlich-rechtliche Körperschaften (Anstalten und Stiftungen) als

steuerpflichtige Unternehmen in Betracht gezogen werden, entsteht das Problem der Abgrenzung der Steuerpflicht. Öffentlich-rechtliche Körperschaften erzielen im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben in der verschiedensten Weise Einkünfte: aus der Veräußerung von Verwaltungsmaterial (Kraftwagen, Maschinen, Mobiliar, amtliche Druckschriften usw.), aus Dienstleistungen (Bank- und Sparkassengeschäfte, Vermietung von Kühlhäusern, Verpachtung von Grabstellen, Lieferung von Strom, Gas und Wasser, Unterhaltung von Theatern, Ratskellern, öffentlichen Bädern usw.), aus laufenden und einmaligen Gebühren und Beiträgen für Konzessionen usw. Die Aufgaben einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft können so umschrieben sein, daß derartige Einkünfte nur bei der Erfüllung eines bestimmten Teils ihrer Aufgaben anfallen; die Aufgabe der öffentlichen Körperschaft kann auch so begrenzt sein, daß ihre Erfüllung insgesamt gegen Entgelt stattfindet. Im Hinblick auf diese Vielfältigkeit möglicher Einnahmen einer Körperschaft läßt sich von Anfang an das Bemühen des Gesetzgebers erkennen, im Umsatzsteuergesetz zwischen "Ausübung öffentlicher Gewalt" und einer "gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit" zu unterscheiden. Das ist im Laufe der Zeit mit unterschiedlichen Formulierungen des Gesetzes versucht worden. Die Grenze blieb, wie es der Reichsfinanzhof und der Bundesfinanzhof wiederholt ausgedrückt haben, "flüssig". Die Rechtsprechung und Literatur dazu war und ist unsicher, unklar und nicht immer folgerichtig. Die Schwierigkeiten konnten bisher auch nicht durch Durchführungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften völlig behoben werden. Unverkennbar aber ist bei allen Abgrenzungsversuchen die Orientierung an der Frage, ob das Verwaltungs Handeln seiner Art nach nahe kommt und vergleichbar ist einer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit, ob es, soweit es in dieser Weise gleich zu bewerten ist, innerhalb der Gesamtkompetenz der Körperschaft von einiger Bedeutung ist oder gar der Körperschaft ihr charakteristisches Gepräge gibt.

Das Umsatzsteuergesetz 1967 bestimmt - in Einklang mit der allgemeinen Tendenz der Bemühungen in der Vergangenheit - die Abgrenzung zwischen umsatzsteuerpflichtiger Tätigkeit und nicht umsatzsteuerpflichtiger Tätigkeit einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft durch die neue Formulierung, daß Körperschaften des öffentlichen Rechts "nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 des Körperschaftsteuergesetzes) und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig" sind (§ 2 Abs. 3 Satz 1 UStG 1967). Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG kann also eine öffentlich-rechtliche Körperschaft "gewerbliche Betriebe" haben oder, wenn ihre Aufgabe insgesamt diese Qualifizierung rechtfertigt, ein gewerblicher Betrieb sein ("Betriebe gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts", § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG; § 5 Abs. 1, § 6 KStDV). Folgt man der Durchführungsverordnung zum Körperschaftsteuergesetz, so gehören zu den Betrieben gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts "alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen ... dienen. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, ist nicht erforderlich" (§ 1 Abs. 1); die Einrichtung muß sich (falls die Körperschaft weiterreichende Aufgaben hat) "innerhalb der Gesamtbetätigung der Körperschaft wirtschaftlich herausheben" und eine gewisse wirtschaftliche Selbständigkeit besitzen (§ 1 Abs. 2). Aus § 2 KStDV ergibt sich, daß das Erfordernis der Einrichtung "einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen" zu dienen, nicht in dem Sinn gemeint sein kann, daß diese Einrichtung in erster Linie zur Erzielung von Einkünften errichtet und unterhalten sein muß. Sie ist Betrieb gewerblicher Art auch dann, wenn sie von ihrer Aufgabe her zuerst und vor allem bestimmten öffentlichen Zwecken dient (der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme, dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafendienst) und diese Leistungen gegen Entgelt, also *auch* "zur Erzielung von Einnahmen" gewährt. Ob § 4 KStDV eine dem Gesetz entsprechende Auslegung des § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG und § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG enthält, kann dahinstehen. Jedenfalls

muß die zur Charakterisierung der "Hoheitsbetriebe" verwendete Formel, daß sie "überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen" müssen, enger verstanden werden als "hoheitliches Handeln" oder "Handeln in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe". Wie sich aus dem folgenden Satz ergibt, muß es sich mindestens um ein hoheitliches Handeln unter Einsatz von obrigkeitlichem Zwang handeln ("Leistungen, zu deren Annahme der Leistungsempfänger auf Grund gesetzlicher oder behördlicher Anordnung verpflichtet ist"); dem entspricht auch der Erlaß vom 3. Januar 1968 betreffend Besteuerung der Körperschaften des öffentlichen Rechts nach § 2 Abs. 3 und § 15 Abs. 1 UStG 1967 (BStBl. 1968 I S. 182).

Nur Verwaltungen, die obrigkeitlich (unter Einsatz von Befehl, Gebot und Zwang) handeln, nicht auch Verwaltungen, die "schlicht hoheitlich" handeln, sind seit je von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen, selbst wenn sie dabei Einnahmen erzielen. "Dem Begriff der gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit widerspricht lediglich diejenige Tätigkeit öffentlicher Körperschaften, die in Ausübung der öffentlichen Gewalt erfolgt. Insoweit hierbei also in der Form von Gebühren oder sonstigen Zahlungen Entgelte vereinnahmt werden, tritt keine Steuerpflicht ein" (Popitz, a.a.O., S. 101). "Grundsätzlich auszuschließen aus der Umsatzsteuerpflicht, als nicht gewerblich oder beruflich, ist die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Verbände, die sich als Ausfluß der öffentlich-rechtlichen Gewalt darstellt... Statt von öffentlich-rechtlicher Gewalt kann man auch von obrigkeitlicher Tätigkeit im Gegensatz zur sozialen Tätigkeit des Staates sprechen (vgl. Jellinek, Recht des modernen Staates, 3. Aufl. 1919, S. 606)... Das entscheidende Merkmal kann allein der Wirkung des Verwaltungsakts entnommen werden: Er muß auf eine öffentlich-rechtliche Wirkung gerichtet sein. Diese Wirkung wird stets unmittelbar oder mittelbar mit der allein der öffentlichen Gewalt wesentlichen Macht, die sich in Zwang äußern kann, in Verbindung stehen ..." (Popitz a.a.O., S. 343 f.).

3. Die bisher deutlich gewordene Schwierigkeit der Abgrenzung, in welchem Umfang die Körperschaft des öffentlichen Rechts zur Umsatzsteuer heranzuziehen ist, beseitigt für die Rundfunk- und Fernsehanstalten § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG, indem er bestimmt: "Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten gilt als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes". Der Gesetzgeber verwendet hier die rechtstechnische Figur einer Fiktion. Seit der Untersuchung von Esser über "Wert und Bedeutung der Rechtsfiktionen" ist nicht nur geläufig, daß es im Recht Fiktionen der verschiedensten Art gibt, sondern auch ausgemacht, daß die Rechtsfiktion (jeder Art) etwas anderes ist als die Fiktion innerhalb der Erkenntnistheorie. Im Recht hat die Fiktion stets die Bedeutung einer Verweisung, durch die verschiedene Sachverhalte rechtlich (in je verschiedenem, im Einzelfall näher zu bestimmendem Umfang) gleich bewertet und behandelt werden. Es handelt sich "bei der Rechtsfiktion nicht um tatsächliche Identifikation des Verschiedenen, sondern nur um die Aufforderung zur rechtlichen Gleichbewertung verschiedener Tatbestände" (Esser a.a.O., S. 32). Es wird also durch die Fiktion keine Umdeutung des wirklichen Sachverhaltes, keine "Vergewaltigung der Wirklichkeit" (Esser a.a.O.), keine Umprägung des wirklichen Sachverhaltes vorgenommen, sondern nur angeordnet, daß ein bestimmter (unverändert gelassener und von der Fiktion unberührter) Sachverhalt in bestimmten Zusammenhängen rechtlich ebenso zu beurteilen ist wie ein anderer ausführlicher gesetzlich geregelter Tatbestand. Im vorliegenden Fall handelt es sich unter den von Esser genannten verschiedenen Rechtsfiktionen um eine "definitorische Fiktion" (vgl. Esser a.a.O., S. 98 ff.); der vom Lebenssprachgebrauch abweichende Rechtsbegriff eines "Betriebs gewerblicher Art" wird eindeutiger gemacht durch die Fiktion des § 2 Abs. 3 Satz 2, in dem bestimmt und dadurch gleichzeitig außer Zweifel gestellt wird, daß die Tätigkeit der Rundfunkanstalten, soweit sie in Form der Gebühren Einkommen erzielen, umsatzsteuerrechtlich ebenso zu behandeln ist wie ein Betrieb gewerblicher Art. Der Gesetzgeber hätte ebensogut (und zwar ohne daß es rechtlich im geringsten eine

andere Bedeutung als die von ihm benutzte Form der Fiktion gehabt hätte) formulieren können "Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten ist gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne des Gesetzes" oder "Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten ist als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne des Gesetzes anzusehen" oder auch in einem besonderen Absatz "Die Rundfunkanstalten unterliegen hinsichtlich ihrer Gebühreneinnahmen der Umsatzsteuerpflicht nach diesem Gesetz". Unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zum Erlaß eines Umsatzsteuergesetzes ist die angegriffene Fiktion also verfassungsrechtlich unproblematisch.

4. Die Vorschrift könnte nur noch verfassungsrechtlich bedenklich sein, wenn die Regelung, weil unvereinbar mit der Systematik des Umsatzsteuergesetzes, inhaltlich willkürlich wäre. Davon kann keine Rede sein: Die Systematik des alten und neuen Umsatzsteuergesetzes ist eindeutig die, daß in § 2 allgemein der Kreis der steuerrechtlich erfaßten Unternehmen bestimmt ist und in § 4 für eine Reihe der zu jenem Kreis gehörenden Unternehmen in bestimmtem Umfang Steuerbefreiung gewährt wird. Wenn also durch das Umsatzsteueränderungsgesetz vom 18. Oktober 1957 in § 4 Nr. 22 UStG für steuerfrei erklärt wurden "die Umsätze der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, jedoch nur, soweit sie in Rundfunkhörer- und Fernsehteilnehmergebühren bestehen", so kann das nur dahin verstanden werden, daß auch nach der Systematik des Umsatzsteuergesetzes 1957 die Rundfunk- und Fernsehanstalten an sich zum Kreis der umsatzsteuerbaren Unternehmen gehören. Und das stimmt materiell mit der Systematik des Umsatzsteuergesetzes in allen seinen verschiedenen Fassungen der Vergangenheit überein, die von einem "Unternehmen" ausgeht, das Umsätze bewirkt durch Lieferungen oder sonstige Leistungen gegen Entgelt. Genau das trifft, wie unter I dargelegt, für die Rundfunk- und Fernsehanstalten zu.

5. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Vorschrift des § 2 Abs. 3 Satz 2 auch in keiner Weise in die Ordnung des Rundfunk- und Fernsehwesens eingegriffen. Ein und derselbe Tatbestand kann in verschiedenen rechtlichen Zusammenhängen auch verschieden bewertet werden; eine Institution verliert nicht ihre rechtliche Bestimmung dadurch, daß sie auch Objekt einer gesetzlich begründeten Last wird; es ändert sich beispielsweise an der Charakterisierung der politischen Partei als einer notwendigen Institution des Verfassungslebens nichts dadurch, daß sie registerrechtlich u.U. als eingetragener Verein zu behandeln ist. Indem der Bundesgesetzgeber die Rundfunk- und Fernsehanstalten mit ihrem Gebühreneinkommen umsatzsteuerpflichtig macht, läßt er völlig unberührt ihre Organisationsform als Anstalt des öffentlichen Rechts, völlig unberührt ihre durch Landesgesetz fixierten Rechte und Pflichten und völlig unberührt ihre öffentliche Aufgabe einschließlich der Art und Weise ihrer Erfüllung. Die Freiheit und Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Ordnung des Rundfunk- und Fernsehwesens, soweit ihm dazu überhaupt nach Art. 5 GG Raum für gesetzliche Regelungen bleibt, wird durch die angegriffene Vorschrift in keiner Weise beschränkt. Unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses von Bundes- und Landeszuständigkeit zur Gesetzgebung im Bereich des Rundfunk- und Fernsehwesens ist § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 also verfassungsrechtlich unbedenklich.

Die Sache läge anders, wenn der Bund es unternommen hätte, mit der Heranziehung der Rundfunk- und Fernsehanstalten zur Umsatzsteuer "Rundfunkpolitik zu machen" oder - wie im Falle einer sog. Erdrosselungssteuer - versucht hätte, die Arbeit der Rundfunk- und Fernsehanstalten zu erschweren oder sie daran zu hindern, ihr Programm in dem von ihnen für richtig gehaltenen Umfang und mit dem von ihnen für richtig gehaltenen Aufwand zu verwirklichen. Davon kann jedoch keine Rede sein. Eine "normale" Belastung mit der Umsatzsteuer stellt für niemanden, auch nicht für die Rundfunk- und Fernsehanstalten, eine rechtlich unzulässige Beschränkung ihrer in Art. 5 GG garantierten Freiheit dar.

6. Keine Frage der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit im Bundesstaat, sondern eine Frage der Begrenzung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird aufgeworfen, wenn das Land Hessen vorträgt, "mit der Besteuerung des Umsatzes der Rundfunk- und Fernsehanstalten verstoße der Bund gegen den Verfassungsgrundsatz der Impermeabilität". Was immer darunter als Verfassungsgrundsatz verstanden werden mag, hier soll er verbieten, daß der Bund im Wege der Gesetzgebung eindringt in das Internum des Gliedstaates, indem er unmittelbar gegenüber einer diesem Gliedstaat inkorporierten öffentlich-rechtlichen Anstalt etwas verbindlich anordnet, statt den Gliedstaat dazu anzuhalten oder es ihm zu überlassen, ob er seiner öffentlich-rechtlichen Anstalt das verbindlich machen will, was der Bund für nötig hält. Aus diesem Grundsatz ist entwickelt worden, daß der Bund grundsätzlich nicht im Wege des Durchgriffs unmittelbar eine in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallende Angelegenheit zur Aufgabe der Gemeinden machen oder sie unmittelbar den Gemeinden als Auftrags- oder Selbstverwaltungsangelegenheit (als Angelegenheit im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis) übertragen kann (vgl. auch BVerfGE 22, 180 [209 f.]). Sicher ist, daß jenes Prinzip keine absolute Schranke für den Bundesgesetzgeber enthält, sondern als Grundsatz (also vorbehaltlich ausdrücklicher Regelungen in der Verfassung) sich beschränkt auf das Verbot der Einmischung des Bundes in die innere Organisation (in die Organisationsgewalt) des Gliedstaates. Der Grundsatz steht also nicht im Wege, wenn der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Zuständigkeiten zum Erlaß von allgemeinen Steuergesetzen auch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen nach Landesrecht steuerpflichtig macht.

7. Schließlich ist die Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 auch nicht unvereinbar mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Der Gleichheitssatz verbietet nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Willkür, d.h. eine Wertung, die sich loslöst von der Orientierung am Gedanken der Gerechtigkeit und bar jeder sachlich zureichenden Begründung ist; eine gesetzliche Regelung ist dann willkürlich, wenn sich für sie ein sachlich vertretbarer, plausibler Grund nicht anführen läßt. Der Gleichheitssatz verlangt nicht, daß die gesetzgeberische Lösung die beste, vollkommenste, dem Ideal am nächsten kommende Lösung ist. Wo es mehrere inhaltlich verschiedene, sachlich vertretbare Regelungen für einen Tatbestand gibt, hat der Gesetzgeber die Freiheit der Wahl und der Entscheidung. Daß die Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 nach der Anlage des Umsatzsteuergesetzes systemgerecht ist, ist schon dargelegt. Im übrigen spricht für die Regelung, daß nach der Intention des Gesetzgebers die Rundfunk- und Fernsehanstalten nicht besser und nicht schlechter gestellt werden sollen als ähnliche Unternehmen, die ebenfalls eine öffentliche Aufgabe erfüllen und ebenfalls wirtschaften müssen mit dem, was sie als Entgelt für ihre Leistung (ihre Dienste) erhalten: die Presse vor allem hat eine ebenso wichtige öffentliche Aufgabe in der Demokratie wie Rundfunk und Fernsehen und zahlt Umsatzsteuer; ähnlich verhält es sich mit kulturellen Einrichtungen wie Theatern (soweit ihnen nicht Steuerbefreiung gewährt ist); öffentliche Aufgaben erfüllen auch gemeindliche Versorgungsbetriebe, erfüllt der Rechtsanwalt und der Notar. Sie alle sind umsatzsteuerpflichtig. Es kommt also nicht entscheidend darauf an, daß die Besteuerung des Gebührenaufkommens der Rundfunk- und Fernsehanstalten gerade aus Gründen eines Wettbewerbs, eines Monopols mit partiell konkurrierenden Unternehmungen oder aus Gründen der Herstellung einer wirtschaftlichen Startgleichheit oder ähnlichen Gründen *geboten* ist; es ist auch nicht entscheidend, daß der Gesetzgeber für die Ausnahme von der grundsätzlichen Umsatzsteuerpflicht gute Gründe hätte, also die Rundfunk- und Fernsehanstalten von der Umsatzsteuer befreien könnte. Es genügt, daß seine Entscheidung für die Umsatzsteuerpflicht der Rundfunk- und Fernsehanstalten, wie dargelegt, von in der Sache liegenden vertretbaren Gründen getragen wird.

8. Hält sich der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz und ist seine Regelung materiellrechtlich mit dem Grundgesetz vereinbar - wenn auch nur eine unter verschiedenen möglichen verfassungsrechtlichen unbedenklichen Regelungen -, so kann sie im Bundesstaat noch kollidieren mit dem Verfassungsgrundsatz der Bundestreue, d.h. unvereinbar sein mit der Pflicht des Bundesgesetzgebers zu bundesfreundlichem Verhalten. Der Grundsatz entspringt dem eigentümlichen Grundverhältnis von Gesamtstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat; es ist ein spezifisch bundesstaatlicher Verfassungsrechtssatz. Er kann aus diesem Zusammenhang nicht herausgelöst werden. Seine Funktion ist die Festigung des Bundesstaates, zu der Bund und Länder beizutragen haben. Er hält die Egoismen des Bundes und der Länder in Grenzen, soweit sie kraft der ihnen eingeräumten Kompetenzen die Freiheit und Möglichkeit hätten, "rücksichtslos" ihre eigenen Vorstellungen zu verwirklichen und nur ihren eigenen Interessen zu folgen. Er bindet Bund und Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen in der Art und Weise der Ausübung dieser Kompetenzen, indem er fordert, daß sich Bund und Länder in gewissen Grenzen wechselseitig helfen (vgl. BVerfGE 1, 117 [131]), daß sie sich eines Mindestmaßes an fairem Verhandlungsstil, wo immer sie zusammenarbeiten müssen, befleißigen (vgl. BVerfGE 12, 205 [255]), daß sie den anderen Teil nicht in die Verlegenheit bringen, vertragsbrüchig zu werden, oder daran hindern, seine Kompetenzen in Freiheit wahrnehmen zu können (BVerfGE 6, 309 [328, 361 f.]; 8, 122 [138 ff.]), daß sie unterlassen, was in seiner Auswirkung zu unzumutbaren Belastungen der Finanzkraft einzelner Länder (oder des Bundes) oder zur empfindlichen Störung oder Zerrüttung des Gesamtgefüges der Haushalte von Bund und Ländern führen würde (BVerfGE 3, 52 [57]; 4, 115 [140]). Nach dem Prinzip der Bundestreue ist also bei jeder Wahrnehmung einer Kompetenz des Bundes oder der Länder zu beachten, daß sie neben der Rücksicht auf die eigenen Belange auch die Rücksicht auf die Belange der übrigen Teile des Bundesstaates, in diesem Sinn die Rücksicht auf das wohlverstandene Gesamtinteresse des Bundesstaates verlangt. Das Prinzip greift also dort ein, wo die Interessen des Bundes und der Länder auseinanderlaufen, und zwar so, daß der eine Teil (und damit mittelbar das Ganze) Schaden nimmt, wenn der andere Teil seine Maßnahmen (seine gesetzliche Regelung) ausschließlich seinen Interessen entsprechend treffen würde.

Der Verfassungsgrundsatz der Bundestreue kann auch einmal im Steuerrecht eine Rolle spielen. Beispielsweise wenn der Bund bei der Regelung der Verteilung des Steueraufkommens aus der Umsatzsteuer einseitig nur die Deckung seiner Ausgaben im Auge hätte und die Länder dadurch außerstande gesetzt würden, ihre notwendigen Aufgaben ausreichend zu erfüllen.

Im vorliegenden Fall ist aber der Grundsatz der Bundestreue nicht tangiert: Es fehlt schon im Ansatz an einem dem bundesstaatlichen Bund-Länder-Verhältnis eigentümlichen Interessengegensatz, bei dem der Bund seine eigenen Interessen zum Nachteil und unter Vernachlässigung oder Außerachtlassung von spezifischen Landesinteressen mit seiner Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 durchgesetzt hat. Der Bund hat ein Unternehmen mit seinen Umsätzen (die Rundfunk- und Fernsehanstalten mit ihrem Gebührenaufkommen) steuerpflichtig gemacht; steuerliche Interessen des Landes oder der Länder können dadurch nicht verletzt sein: Sie partizipieren an diesem Steueraufkommen wie an dem übrigen Aufkommen aus der Umsatzsteuer; sie verlieren mit dieser Regelung auch sonst keine Steuerquelle; sie haben nicht einmal zu fürchten, daß ein steuerbares Unternehmen wegen dieser Regelung seinen Sitz in ein anderes Land oder ins Ausland verlegt. Die Länder können nicht einmal ein besonderes eigenes Interesse geltend machen, daß der Bund darauf verzichtet, die Rundfunk- und Fernsehanstalten umsatzsteuerpflichtig zu machen; dieses letztere Interesse ist nicht ein Interesse des Landes im Bundesstaat, sondern ein

Interesse der Rundfunk- und Fernsehanstalten selbst. Auch die Entscheidung des Landes, ihre Rundfunk- und Fernsehanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts zu organisieren, ist nicht getroffen worden, um sie der Umsatzsteuerpflicht zu entziehen; sie beruht, wie dargelegt, auf ganz anderen Überlegungen. Und diese anderen Überlegungen - nämlich entsprechend der Forderung des Art. 5 GG, sicherzustellen, daß die Aufgabe, Rundfunk und Fernsehen zu veranstalten, staatsfrei bleibt und nicht in die Hand einzelner potenter gesellschaftlicher Kräfte fällt, sondern unter angemessener und ausgewogener Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte erfüllt wird - sind ebenso ein Interesse der Länder wie ein Interesse des Bundes, also ein gemeinsames Interesse, hinsichtlich dessen die Länder und der Bund überhaupt nicht in einen Widerstreit geraten können und das durch die Regelung des § 2 Abs. 3 Satz 2 UStG 1967 vom Bund in keiner Weise beeinträchtigt oder gefährdet wird. Divergierende allgemeine "politische Auffassungen" des Bundes und der Länder, ob eine gesetzliche Regelung (im Bund oder im Land) politisch richtig, klug, zweckmäßig, in ihrer Auswirkung wirtschaftlich schädlich oder kulturell vorteilhaft ist, begründen noch keinen Konflikt der Interessen zwischen Bund und Ländern, der im Bundesstaat durch den Rückgriff auf das Prinzip der Bundestreue auszugleichen wäre und den Bund oder ein Land verfassungsrechtlich verpflichten würde, sich in der Ausübung seiner Kompetenz zurückzuhalten und eine bestimmte Regelung zu unterlassen.

Dr. Geiger, Dr. Rinck, Wand

BVerfGE 57, 295 - 3. Rundfunkentscheidung

- 1. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung, in der Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks zu treffen sind. Diese Notwendigkeit besteht auch dann, wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunksendungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung entfällt.**
- 2. Zu den Fragen, welche der Gesetzgeber zu regeln hat, gehört die Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung. Im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells hat der Gesetzgeber sicherzustellen, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht. Ferner hat er Leitungsgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Er muß eine begrenzte Staatsaufsicht vorsehen, den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen regeln und, solange dieser nicht jedem Bewerber eröffnet werden kann, Auswahlregelungen treffen. Ob auch die Finanzierung privaten Rundfunks gesetzlicher Regelung bedarf, ist nicht zu entscheiden.**
- 3. Die Bestimmungen, die das Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland für private Rundfunksendungen in deutscher Sprache getroffen hat, genügen in wesentlichen Teilen nicht diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen; sie sind daher nichtig.**

Urteil

des Ersten Senats vom 16. Juni 1981 auf die mündliche Verhandlung vom 24. März 1981

-- 1 BvL 89/87 --

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung des Artikels 1 Nr. 1 Abschnitt C, I. und II. Titel (§§ 38 bis 46 e) des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) vom 7. Juni 1967 (Amtsbl. S. 478) - Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 21. August 1978 (5 K 915/76) -.

Entscheidungsformel:

Artikel 1 Nr. 1 Abschnitt C, I. und II. Titel (§§ 38 bis 46e) des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) vom 7. Juni 1967 (Amtsbl. S. 478) ist mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und daher nichtig, soweit darin die private Veranstaltung von Rundfunksendungen in deutscher Sprache geregelt ist.

Gründe:

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die Vorschriften des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland, welche die private Veranstaltung

von Rundfunksendungen in deutscher Sprache betreffen, mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

I.

Das Saarland hat als bis vor kurzem einziges Bundesland gesetzliche Voraussetzungen für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen (Hörfunk und Fernsehen) geschaffen. Das Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) vom 2. Dezember 1964 (Amtsbl. S. 1111) enthält einen Abschnitt C mit der Überschrift "Private Veranstalter von Rundfunksendungen", der durch das Gesetz Nr. 844 vom 7. Juni 1967 (Amtsbl. S. 478; Bekanntmachung der Neufassung des GVRS: Amtsbl. 1968, S. 558) geändert und ergänzt wurde. Der I. Titel dieses Abschnitts (§§ 38 bis 45) befaßt sich mit allgemeinen Fragen der Veranstaltung privater Rundfunksendungen; der II. Titel (§§ 46 bis 46e) regelt Rundfunksendungen in deutscher, der III. Titel (§§ 47 bis 47b) Rundfunksendungen in fremder Sprache.

Wer als Veranstalter privaten Rechts Rundfunksendungen in deutscher Sprache veranstalten will, bedarf einer Konzession (§ 38), die von der Landesregierung erteilt wird (§ 39 Abs. 1 Satz 1); ein Rechtsanspruch auf die Erteilung besteht nicht (§ 39 Abs. 1 Satz 5). Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Konzession zurückgenommen werden (§ 45). Die Veranstalter müssen nach § 40 Abs. 1 die Rechtsform einer Aktiengesellschaft mit Sitz im Saarland haben, für die nach den weiteren Absätzen dieser Vorschrift bestimmte besondere Bedingungen gelten. Sie sind bei der Programmgestaltung an die gleichen Grundsätze gebunden wie der Saarländische Rundfunk (§ 46a Abs. 1) und unterliegen der Staatsaufsicht (§§ 41, 42). Die Konzession darf nur Gesellschaften erteilt werden, deren Satzung dem nach § 46c gebildeten Beirat die in dem Gesetz vorgesehenen Mitwirkungsrechte einräumt und sicherstellt, daß in den Aufsichtsrat zwei Angehörige des Beirates gewählt werden (§ 46). Der Beirat besteht aus höchstens 13 Mitgliedern. Je ein Mitglied ist von der Landesregierung sowie von der katholischen und der evangelischen Kirche zu entsenden. Der Landtag entsendet je Fraktion ein Mitglied. Die übrigen Mitglieder werden vom Landtag gewählt. Der Beirat hat nach § 46b Abs. 1 die Allgemeinheit gegenüber dem Veranstalter zu vertreten. Er überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der ihn betreffenden Vorschriften der Satzung. Er erörtert alle Fragen, die für den Veranstalter von grundlegender Bedeutung sind, und berät diesen in der Programmgestaltung. Weiterhin hat der Beirat die Öffentlichkeit über seine Arbeit zu unterrichten (§ 46b Abs. 3). Unter bestimmten Voraussetzungen bedarf die Rücknahme der Konzession durch die Landesregierung seiner Zustimmung (§ 46b Abs. 4). Die Aufsichtsbehörde kann ihm weitere Angelegenheiten allgemein oder in Einzelfällen zur Beratung unterbreiten (§ 46b Abs. 5).

Die für das vorliegende Verfahren maßgebenden Vorschriften lauten:

"I. Titel

Allgemeines

§ 38 Grundsatz

Wer als Veranstalter privaten Rechts Rundfunksendungen veranstalten will, bedarf hierzu einer Konzession.

§ 39 Erteilung und Inhalt der Konzession

(1) Die Konzession wird von der Landesregierung erteilt. Der Vollzug der Konzessionsurkunde obliegt dem Ministerpräsidenten. Die Konzession kann mit Auflagen verbunden werden. Sie ist nicht übertragbar. Ein Rechtsanspruch auf ihre Erteilung besteht nicht.

(2) Die Konzessionsurkunde muß Art und Dauer der zulässigen Veranstaltung von

Rundfunksendungen genau bezeichnen.

(3) Die Konzession gilt für den in ihr angegebenen Zeitraum, mangels einer solchen Angabe für zehn Jahre von der Erteilung an.

§ 40 Besondere Bedingungen

(1) Unbeschadet des § 46 müssen private Veranstalter die Rechtsform einer Aktiengesellschaft mit dem Sitz im Saarland besitzen.

(2) Die Übertragung von Aktien muß durch Satzung an die Zustimmung des Aufsichtsrates oder der Hauptversammlung gebunden sein. Die Zustimmung ist durch Satzung auszuschließen, wenn sich durch die Übertragung 50 Prozent oder mehr des Kapitals oder der Stimmen in der Hauptversammlung in der Hand einer Person oder einer zusammengehörigen Personengruppe vereinigen würden.

(3) - (5) ...

§ 41 Staatsaufsicht

(1) Private Veranstalter von Rundfunksendungen unterliegen der Staatsaufsicht.

(2) Die Staatsaufsicht wird durch die von der Landesregierung bestimmte Stelle (Aufsichtsbehörde) ausgeübt.

(3) Die Aufsichtsbehörde ist berechtigt,

1. die Sendungen auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hin zu überwachen,

2. das dauernde Vorliegen der Bedingungen, die der Veranstalter erfüllen muß (§§ 38, 39, 40, 46, 47), sowie die in der Konzession enthaltenen Auflagen zu überwachen und zu gewährleisten.

II. Titel

Rundfunksendungen in deutscher Sprache

1. Untertitel

Allgemeines

§ 46 Besondere Bedingungen

Die Konzession darf nur solchen Gesellschaften erteilt werden, deren Satzung dem nach § 46c gebildeten Beirat die in diesem Gesetz vorgesehenen Mitwirkungsrechte einräumt und die sicherstellt, daß in den Aufsichtsrat zwei Angehörige des Beirates gewählt werden.

§ 46a Leitsätze

(1) Bezüglich der Programmgestaltung gelten die §§ 10 und 11 entsprechend.

(2) ...

2. Untertitel

Der Beirat

§ 46b Aufgaben

(1) Die Allgemeinheit wird gegenüber dem Veranstalter durch einen Beirat vertreten. Die Mitglieder des Beirates sind verpflichtet, sich für die gesamten Interessen des Veranstalters und der Rundfunkteilnehmer einzusetzen. Sie sind an keine Aufträge und Weisungen gebunden. Der Beirat überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei der Veranstaltung von Rundfunksendungen und die Einhaltung der ihn betreffenden Vorschriften der Satzung. Er weist den Veranstalter und die Aufsichtsbehörde auf entsprechende Verstöße hin. Er erörtert alle Fragen, die für den Veranstalter von grundlegender Bedeutung sind. Er berät den Veranstalter in der

Programmgestaltung.

(2) Der Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(3) Entsprechend seiner Stellung als Vertreter der Allgemeinheit hat der Beirat die Öffentlichkeit über seine Arbeit zu unterrichten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

(4) Maßnahmen der Landesregierung gemäß § 45 Nr. 7 bedürfen der Zustimmung des Beirates.

(5) Die Aufsichtsbehörde kann dem Beirat weitere Angelegenheiten allgemein oder in Einzelfällen zur Beratung unterbreiten.

§ 46c Zusammensetzung des Beirates, Stellung und Ausdauer der Mitglieder

Der Beirat besteht aus höchstens 13 Mitgliedern. Im übrigen gelten für die Zusammensetzung des Beirates, die Stellung und die Amtsdauer der Mitglieder der § 14 Abs. 2 und 3, § 16 und § 17 entsprechend. § 14 Abs. 2 Buchst b findet mit der Maßgabe Anwendung, daß die Zugehörigkeit zu jeder anderen deutschsprachigen Rundfunkanstalt ausgeschlossen ist. Ausnahmen entsprechend § 14 Abs. 2 Buchst c bedürfen der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Beirates.

§ 46e Verfahren des Beirates

(1) - (5) ...

(6) Die Mitglieder des Beirates im Aufsichtsrat des Veranstalters sind an die Weisungen des Beirates gebunden, soweit dies nach dem Aktienrecht zulässig ist.

(7) ..."

§ 10 GVRS, auf den in der Vorschrift über die Leitsätze (§ 46a) ebenso wie auf die Regelung über Jugendschutz in § 11 des Gesetzes verwiesen wird, lautet:

"§ 10 Grundsätze für Sendungen

(1) Der Saarländische Rundfunk hat seine Sendungen im Rahmen der verfassungsmäßigen, freiheitlichen und demokratischen Ordnung zu gestalten. Die Sendungen sollen eine unabhängige Meinungsbildung ermöglichen und dürfen nicht einseitig einer Partei, einem Bekenntnis, einer Weltanschauung, einem Berufsstand, einer Interessengemeinschaft oder einer sonstigen Gruppe dienen. Sie haben den religiösen, sittlichen und kulturellen Belangen der Bevölkerung des Saarlandes Rechnung zu tragen.

(2) Der Saarländische Rundfunk soll die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten verteidigen und nur der Wahrheit verpflichtet sein."

§ 16 GVRS, auf den in § 46c verwiesen wird und der durch das Gesetz Nr. 1034 vom 16. Juli 1975 (Amtsbl S. 890, berichtigt Amtsbl S. 994) geändert wurde, lautet:

"§ 16 Zusammensetzung

(1) Der Rundfunkrat besteht aus entsandten und gewählten Mitgliedern. Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu bestimmen. Die Tätigkeit im Rundfunk ist ehrenamtlich.

(2) Dem Rundfunkrat gehören je ein unmittelbar von der Landesregierung sowie von der katholischen und evangelischen Kirche zu entsendendes Mitglied an. In Fragen, die die konfessionellen Minderheiten berühren, werden deren Vertreter beratend hinzugezogen.

(3) Der Landtag entsendet je Fraktion ein Mitglied.

(4) 20 weitere Mitglieder des Rundfunkrates werden vom Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Kultus, Bildung und Sport gewählt. Hierbei sind große Gemeinschaften des öffentlichen Lebens, insbesondere im kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen

Bereich, zu hören.

(5) Eine Nachwahl findet statt, wenn die Amtsdauer eines vorzeitig ausscheidenden Mitgliedes noch mindestens sechs Monate beträgt. Sie gilt für den Rest der Amtsdauer des vorzeitig ausgeschiedenen Mitgliedes."

II.

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die F. R. AG in Gründung, bemüht sich seit 1967 um die Erteilung einer Konzession. Da die Landesregierung des Saarlandes über das Begehren der Klägerin nicht entschied, erhob diese 1971 beim Verwaltungsgericht Untätigkeitsklage mit dem Antrag, die Landesregierung zu verpflichten, ihr eine Konzession zu erteilen, die sie berechnete, Hörfunksendungen einschließlich Werbesendungen zu veranstalten. Das Verwaltungsgericht wies die Klage als unbegründet ab. Im Berufungsverfahren setzte das Oberverwaltungsgericht das Verfahren aus und legte die Sache mit Beschluß vom 25. April 1974 gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vor; es hielt §§ 38, 40 Abs. 1, §§ 46 und 46b Abs. 1 GVRS für verfassungswidrig mit der Folge, daß Abschnitt C, I. und II. Titel dieses Gesetzes insgesamt nichtig sei, soweit er die private Veranstaltung von Hörfunksendungen in deutscher Sprache betreffe. Diese Vorlage erklärte das Bundesverfassungsgericht durch Beschluß vom 24. März 1976 für unzulässig (BVerfGE 42, 42).

Daraufhin verpflichtete das Oberverwaltungsgericht durch Urteil vom 20. Mai 1976 die beklagte Landesregierung, den Konzessionsantrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden. Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt, daß das Gericht bei Beachtung des dem Bundesverfassungsgericht zukommenden Verwerfungsmonopols von der Gültigkeit der Vorschriften des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland auszugehen habe. Auf deren Grundlage erweise sich die Berufung als teilweise begründet. Die Klägerin habe einen Anspruch auf ermessensgerechte Entscheidung über ihren Konzessionsantrag. Bei dieser habe die Landesregierung zu beachten, daß die Klägerin die gesetzlichen Voraussetzungen der Erteilung einer Konzession erfülle. Ganz allgemeine Erwägungen in Fragenbereichen, die der Landesgesetzgeber bereits entschieden habe, könnten eine Ablehnung des Konzessionsantrages nicht rechtfertigen. Gleiches gelte für Erwägungen, die sich auf gänzlich ungewisse Sachverhalte gründeten; für diese könne die entsprechende Wahrung öffentlicher Interessen im Wege von Auflagen oder durch Befristung der Konzession in sachangemessener und ausreichender Weise verwirklicht werden.

2. Nunmehr lehnte die Landesregierung des Saarlandes den Konzessionsantrag durch Bescheid vom 26. Oktober 1976 ab. Zur Begründung führte sie im wesentlichen aus, ihre rundfunkpolitischen Vorstellungen, die sich an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierten, ließen einen derartigen Schritt zur Zeit nicht zu. Auch wenn das Gesetz die Zulassung privater Veranstalter vorsehe, halte es doch am grundsätzlichen Vorrang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fest. Diese abgestufte Ausgestaltung hindere die Landesregierung, einen Akt zu setzen, der den Saarländischen Rundfunk in ernste Existenzschwierigkeiten bringen könnte; solche Schwierigkeiten seien wegen der zu erwartenden Verluste an Werbeeinnahmen für den Saarländischen Rundfunk zu besorgen, und diese könnten auch nicht in anderer Weise ausgeglichen werden. Im übrigen sehe sich die Landesregierung derzeit auch gehindert, den von den Ländern vereinbarten Pilotprojekten zur Erprobung neuer Kommunikationsformen vorzugreifen.

3. Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens erneut Klage beim Verwaltungsgericht erhoben und beantragt, die Landesregierung unter Aufhebung des angefochtenen Bescheids zu verpflichten, ihr eine Konzession zu erteilen, die sie

berechtigte, ab Eintragung in das Handelsregister Hörfunksendungen einschließlich Kabelrundfunk und Werbesendungen zu veranstalten, hilfsweise, die Landesregierung zu verpflichten, zur Vorlage beim Registergericht zu erklären, daß ihr die Konzession sofort nach Eintragung erteilt werde. Die Landesregierung hat Klageabweisung beantragt.

Das Verwaltungsgericht hat auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 21. August 1978 durch Beschluß vom gleichen Tage das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage vorgelegt, ob §§ 38, 40 Abs. 1, §§ 46, 46b Abs. 1 GVRS, soweit darin die private Veranstaltung von Hörfunksendungen in deutscher Sprache geregelt ist, mit dem Grundgesetz vereinbar oder verneinendenfalls mit der Maßgabe nichtig sind, daß Abschnitt C, I. und II. Titel insgesamt nichtig ist, soweit er die vorbezeichnete Veranstaltung von Rundfunksendungen betrifft.

a) Das Verwaltungsgericht hält diese Vorlagefrage für entscheidungserheblich. Bei Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Bestimmungen beabsichtigt es, der Klage im Hauptantrag stattzugeben. Unter dieser Voraussetzung erweise sich das Begehren der Klägerin als begründet, weil sachgerechte Gründe, die eine ermessensfehlerfreie Ablehnung des Konzessionsantrags rechtfertigen könnten, nicht ersichtlich seien. Es handele sich vielmehr um einen Fall der Ermessensreduzierung, die als einzige Entscheidung nur mehr die Erteilung einer Konzession zulasse. Das Verwaltungsgericht sei an die für das rechtskräftige Bescheidungs Urteil des Oberverwaltungsgerichts maßgeblich gewesene Rechtsauffassung gebunden, müsse also davon ausgehen, daß die Klägerin die gesetzlichen Voraussetzungen der Konzession erfülle und daß ganz allgemeine Erwägungen, über die der Gesetzgeber durch die grundsätzliche Ermöglichung privaten Rundfunks abschließend entschieden habe, eine Ablehnung nicht rechtfertigen könnten. Bei Anlegung dieses Maßstabs einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung halte der Bescheid der beklagten Landesregierung vom 26. Oktober 1976 einer rechtlichen Nachprüfung nicht stand; dies gelte namentlich für das Argument, die Existenz des Saarländischen Rundfunks könne durch die Zulassung eines privaten Veranstalters von Rundfunksendungen gefährdet werden. Andere Gesichtspunkte, die geeignet seien, eine Ablehnung der Konzession zu rechtfertigen, seien weder vorgetragen noch erkennbar. Bei dieser Sachlage sei jede andere Entscheidung als die Erteilung der Konzession ermessensfehlerhaft.

Bei Rechtsungültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften müsse dagegen ein Anspruch der Klägerin verneint werden, weil es in diesem Falle an einer gesetzlichen Regelung fehle, wie sie zur Wahrung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rundfunkfreiheit erforderlich sei.

b) In der Sache seien die zur Prüfung gestellten Vorschriften - insoweit schließt sich das Verwaltungsgericht dem Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsgerichts vom 25. April 1974 an - mit der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit unvereinbar; denn die gesetzlich festgelegte Organisation der Veranstalter biete keine hinreichende Gewähr dafür, daß alle gesellschaftlich relevanten Gruppen in ihren Organen Einfluß hätten und im Gesamtprogramm zu Wort kommen könnten. Die im Beirat vertretenen gesellschaftlichen Kräfte seien darauf beschränkt, die Einhaltung rechtlicher Vorschriften zu überwachen, auf Verstöße hinzuweisen, Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu erörtern und in der Programmgestaltung zu beraten. Damit hätten diese Kräfte weder einen wirksamen Einfluß, noch kämen sie im Gesamtprogramm gesichert zu Wort. Dem Beirat fehlten, anders als dem Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks, Befugnisse, durch die er selbst unmittelbar oder mittelbar die ihm als Vertreter der Allgemeinheit obliegenden Funktionen durchsetzen und verwirklichen könne. Es fehle daher eine ausreichende Sicherung gegen die Gefahr der Auslieferung der Rundfunkmacht an eine gesellschaftliche Gruppe. Eine solche

durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Rundfunkfreiheit gebotene Sicherung sei gerade bei privaten Trägern erforderlich, weil hier wegen Erwerbsstrebens, das mit privater Finanzierung verbunden sei, und noch mehr wegen der Möglichkeit einseitiger Einflußnahme besondere Gefahren drohten.

Dieser verfassungsrechtliche Mangel in der Organisation werde auch nicht durch weitere Regelungen des Gesetzes ausgeglichen. Weder werde ein wirksamer Einfluß dadurch garantiert, daß der Beirat mit zwei Angehörigen im Aufsichtsrat vertreten sein müsse, noch könnten die in § 40 Abs. 2 des Gesetzes vorgesehenen Bindungen bei der Übertragung von Aktien der Gefahr einer einseitigen Machtstellung vorbeugen. Auch die Staatsaufsicht oder die Regelung der Rücknahme der Konzession seien nicht geeignet, die aufgewiesenen Mängel der gesellschaftlichen Vertretung zu beheben. Ebenso wenig sei es möglich, den Erfordernissen der Rundfunkfreiheit durch verfassungskonforme Auslegung der einschlägigen Bestimmungen oder durch Auflagen gerecht zu werden. Infolgedessen bedürfe es für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts der Klärung der dargelegten verfassungsrechtlichen Frage.

III.

Zu der Vorlage haben sich der Bundesminister des Innern - dieser beschränkt auf die Zulässigkeit der Vorlage - und die Klägerin des Ausgangsverfahrens geäußert. Ferner haben Stellung genommen die Regierung des Landes Niedersachsen, die ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsrichters aD Professor Dr. G. vorgelegt hat, und die Regierung des Landes Hessen, zugleich im Einvernehmen mit dem Senat der Freien Hansestadt Bremen und dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg; dieser Stellungnahme ist ein Rechtsgutachten des Professors Dr. B. beigelegt, dessen rechtliche Würdigung sich die hessische Landesregierung zu eigen macht. Stellung genommen haben weiterhin der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts, die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) - diese unter Bezugnahme auf ein Rechtsgutachten des Professors Dr. B. - sowie der Saarländische Rundfunk und der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger eV. Der Landtag und die Regierung des Saarlandes haben sich nicht geäußert.

1. Soweit in den Äußerungen zur Zulässigkeit der Vorlage Stellung genommen wird, wird diese teils verneint, teils bejaht. Der Bundesminister des Innern und die ARD halten die Vorlage im wesentlichen deshalb für unzulässig, weil die Auffassung des Verwaltungsgerichts, für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens komme es auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der zur Prüfung gestellten Vorschriften an, offensichtlich unhaltbar sei: Daß das Verwaltungsgericht der Landesregierung jeden Ermessensspielraum abspreche, stehe in diametralem Gegensatz zu § 39 Abs. 1 GVRS, mit dem der Gesetzgeber die Landesregierung denkbar frei gestellt habe; es gehe nicht an, im Wege richterlicher Auslegung einen Rechtsanspruch zu konstruieren, den der Gesetzgeber ausdrücklich abgelehnt habe. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hält die Vorlage für unzulässig, weil die Rechtskraft des Urteils des Oberverwaltungsgerichts vom 20. Mai 1976 alle Gerichte einschließlich des Bundesverfassungsgerichts binde mit der Folge, daß gegenüber den Parteien des Ausgangsverfahrens von der Wirksamkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften auszugehen sei.

Demgegenüber hält die Regierung des Landes Hessen die Vorlage für zulässig: Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Vorlagefrage sei für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich, sei zumindest vertretbar; es sei jedenfalls nicht offensichtlich unhaltbar, wenn das Verwaltungsgericht - die Gültigkeit der Privatfunkbestimmungen des Gesetzes unterstellt - von einer Ermessensreduzierung "auf Null" ausgehe und deshalb den Erlaß eines Verpflichtungsurteils beabsichtige.

2. In der Sache gelangen die Stellungnahmen und Gutachten gleichfalls zu unterschiedlichen Ergebnissen.

a) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Regierung des Landes Niedersachsen und der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger halten die zur Prüfung gestellten Vorschriften für verfassungsmäßig. Nach Auffassung der niedersächsischen Landesregierung fordern die Freiheitsverbürgungen des Grundgesetzes die Zulassung privater Rundfunkveranstalter neben den öffentlich-rechtlichen Monopolanstalten. Art. 5 GG gewährleiste die Freiheit des Rundfunks nicht nur als objektives Prinzip, sondern auch als individuelles Freiheitsrecht, das ein Zugangsrecht zum Rundfunk umfasse. Daß dieses Recht bislang nicht aktualisiert worden sei, beruhe allein auf den Bedingungen seiner Nutzung, die indessen seine Eigenart als Grundrecht nicht berühren könnten. Ein Zugangsrecht Privater zur Veranstaltung von Rundfunksendungen folge ferner aus Art. 12 Abs. 1 GG; wenn es insoweit noch an einem "Berufsbild" fehle, so sei das unerheblich. Beide Grundrechte unterlägen im Hinblick auf die Freiheit zur Gründung von Rundfunkunternehmen einheitlichen Schranken; Eingriffe in das Recht zur Veranstaltung von Rundfunksendungen seien nur zulässig, wenn und soweit sie sich bei Abwägung von Zweck und Mittel als erforderlich erwiesen. Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe sei die weitere Aufrechterhaltung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Anstalten verfassungsrechtlich nicht mehr haltbar; pluralistische Neutralität und Objektivität des Rundfunks, die in der Tat besonders wichtige Gemeinschaftsgüter seien, erforderten nicht mehr den Ausschluß privater Veranstalter. Dies begründet die Regierung des Landes Niedersachsen - in der Sache übereinstimmend mit den Äußerungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens und des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger - mit dem Wegfall der "Sondersituation" eines Frequenzmangels, von der das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil von 1961 (BVerfGE 12, 205 [261 f.]) ausgegangen sei: Schon die Einführung des Zweiten Deutschen Fernsehens und die spätere Schaffung des Dritten Programms hätten erhebliche Änderungen bewirkt. Insbesondere aber hätten sich im Bereich der technischen Voraussetzungen einschneidende Veränderungen vollzogen. Die technische Entwicklung der jüngsten Jahre, zumal im Ultrakurzwellenbereich und Giga-Hertz-Bereich, habe schon jetzt die Zahl der verfügbaren Sendefrequenzen erheblich vergrößert; weitere Hörfunkkanäle und Fernsehkanäle könnten durch Breitbandkabel und Direktsatelliten erschlossen werden. Darüber hinaus sei es der modernen Fernmeldetechnik möglich, die Wellenbereiche so scharf voneinander abzugrenzen, daß die bislang vorhandenen Sendemöglichkeiten vervielfacht werden könnten. Auch wenn eine der Presse vergleichbare Vielfalt kaum zu erwarten sei, so habe doch die Technik den Engpaß der Wellenknappheit überwunden. Bei dieser Sachlage könne die Zulassung privater Veranstalter nicht bis zu dem Tage hinausgeschoben werden, an dem sich die Utopie einer unbegrenzten Zahl von Sendefrequenzen erfülle; selbst wenn die private Nachfrage das technische Angebot übersteige, könne dieser Mangellage weit schonender - etwa durch gemeinsame Nutzung einer Frequenz durch mehrere Träger - Rechnung getragen werden als durch fortgesetzte Suspendierung von Grundrechten. Im übrigen werde heute auch zunehmend bezweifelt, ob das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol überhaupt geeignet sei, das Spektrum unterschiedlicher Meinungen in voller Breite wiederzugeben.

Mit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter trage das saarländische Gesetz dem Gebot des Art. 5 Abs. 1 GG Rechnung. Seine Regelungen seien auch nicht deshalb verfassungswidrig, weil in den Organen der für private Veranstalter vorgeschriebenen Aktiengesellschaft die gesellschaftlich relevanten Kräfte unzureichend vertreten wären. Die vom Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil geforderte pluralistische Binnenstruktur sei auch für privatrechtliche Träger nur so lange von Verfassungen wegen geboten, wie andere Organisationsformen, die den Erfordernissen des Art. 5 Abs. 1 GG

genügten, nicht in gleicher Weise wirksam seien; sie gehöre somit nicht zum unveränderlichen Bestand der Rundfunkfreiheit, sondern sei nur zeitbedingtes und situationsbedingtes Instrument zu ihrer Sicherung. Schon deshalb könnten gegen die Privatfunkbestimmungen des Gesetzes verfassungsrechtliche Bedenken nicht erhoben werden. Im übrigen gewährleiste jedenfalls die Summe der gesetzlichen Sicherungen hinreichend, daß auch ein privates Unternehmen ein ausgewogenes, die Vielfalt der Meinungsrichtungen berücksichtigendes Programm veranstalte.

In die gleiche Richtung gehen die Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens: Schon allgemein werde bei einer Privatisierung des Rundfunks der größten Gefahr vorgebeugt, die diesem drohe, der Abhängigkeit vom Staat; privater Rundfunk unterliege zudem wegen seines Angewiesenseins auf einen möglichst großen Kreis von Hörern oder Zuschauern einem erhöhten Zwang zur Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Berichterstattung. Die Privatfunkbestimmungen des Gesetzes hielten auch genau den Weg ein, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Fernsehurteil von 1961 vorgezeichnet habe. Im besonderen bleibe der Einfluß, der den maßgeblichen gesellschaftlichen Kräften über den Beirat eingeräumt sei, keineswegs hinter den Anforderungen des Fernsehurteils zurück.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger hebt darüber hinaus hervor, daß im Nachrichtenbereich Hörfunk und Fernsehen die Presse aus der unmittelbaren Aktualität verdrängt hätten. Auch im Anzeigengeschäft, der wichtigsten Existenzgrundlage der Zeitungen und Zeitschriften, seien Einbußen eingetreten. Angesichts dieser Gefahren könnten sich die Tageszeitungen nur behaupten, wenn sie selbst publizistisch und als Werbeträger in den elektronischen Medien tätig würden.

b) Demgegenüber wird in den Stellungnahmen der Regierung des Landes Hessen und der ARD, den Gutachten der Professoren Be. und Ba. und sowie in den Äußerungen des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts und des Saarländischen Rundfunks die Auffassung vertreten, die zur Prüfung gestellten Bestimmungen seien mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Die hessische Landesregierung und die ARD sind der Ansicht, die vom Bundesverfassungsgericht 1961 und 1971 festgestellte technische und finanzielle "Sondersituation" im Rundfunkwesen habe sich, wie eine amtliche Auskunft des Bundesministers für das Postwesen - und Fernmeldewesen ergebe, seither nicht grundlegend verändert: Zusätzliche Frequenzen im UKW-Bereich könnten voraussichtlich erst Ende der 80er Jahre genutzt werden; die Nutzung des 12-GHz-Bereiches für die Abstrahlung von Satelliten werde voraussichtlich ab 1983 erprobt werden, so daß die der Bundesrepublik zugewiesenen fünf Fernsehkanäle frühestens ab 1986 regelmäßig genutzt werden könnten; eine Breitbandverkabelung der Bundesrepublik sei zwar technisch möglich, könne jedoch erst nach Erprobung und allenfalls schrittweise erfolgen und sei vor Ende des Jahrhunderts kaum zu verwirklichen. Aber auch unabhängig von der "Sondersituation" könne der Rundfunk keineswegs dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden. Vielmehr folgten die organisatorischen und materiellen Anforderungen an die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks, die einen Mißbrauch des Mediums durch - sei es auch nur teilweise - Überantwortung an staatliche, gesellschaftliche oder private Machtgruppen verbiete.

In diesem Zusammenhang wird von der hessischen Landesregierung und namentlich von den Professoren Be. und Ba. das institutionelle Element der Rundfunkfreiheit betont. Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk sei in erster Linie als objektive Gewährleistung freien Rundfunks zu verstehen; das Grundrecht wende sich abwehrend gegen freiheitsbeschränkende Eingriffe des Staates, verpflichte diesen aber zugleich, die Freiheit des Rundfunks durch

materiellrechtliche und organisatorische Vorkehrungen zu sichern. Die Rundfunkfreiheit, die gegenüber der Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit selbständig sei, schütze die freie öffentliche Meinungsbildung und Willensbildung, soweit der Rundfunk an ihr teilhabe; sie ziele darauf ab, daß der Rundfunk staatsfrei und unabhängig bleibe und nicht durch politische, wirtschaftliche und publizistische Macht instrumentalisiert werde. Ein Recht auf Veranstaltung von Rundfunksendungen könne die Rundfunkfreiheit nur nach Maßgabe des objektiv-rechtlichen Freiheitsgehalts dieses Grundrechts begründen. Auch Art. 12 Abs. 1 GG werde insoweit durch den Schutz der Freiheit des Rundfunks begrenzt. Die Veranstaltung von Rundfunksendungen durch Private sei zwar verfassungsrechtlich möglich, setze jedoch ebenfalls voraus, daß der Gesetzgeber Regelungen erlasse, die der staatlichen Pflicht zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit genügen; der Gesetzgeber müsse durch organisatorische Regelungen sicherstellen, daß die insoweit in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte Einfluß erhielten und zu Wort kämen.

Auf dieser Grundlage gelangen die hessische Landesregierung, die Professoren Be. und Ba. sowie der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts zu dem Ergebnis, die Privatfunkbestimmungen des Gesetzes litten an verfassungsrechtlichen Mängeln. Die maßstabslose Ermächtigung zur Entscheidung über die Konzession verletze den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Mit der Festlegung der Form der Aktiengesellschaft und den Regelungen über den Beirat habe der Gesetzgeber zwar die Erfordernisse eines freien Rundfunks wahren wollen; doch habe er das Organisationsmuster der "pluralistischen Binnenstruktur" nicht folgerichtig und nicht mit hinreichender Effektivität ausgeformt. Die mit dem Beirat beabsichtigte gesellschaftliche Kontrolle privatwirtschaftlichen Handels sei unzulänglich; dieser Mangel könne auch nicht durch andere Vorschriften des Gesetzes, namentlich diejenigen über die Staatsaufsicht, ausgeglichen werden.

Die ARD weist ferner darauf hin, daß die zur Prüfung gestellten Vorschriften unter Abkürzung der geschäftsordnungsmäßigen Fristen im Landtag des Saarlandes innerhalb eines Tages eingebracht sowie in erster, zweiter und dritter Lesung beschlossen worden seien. Ein solches Vorgehen sei mit demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar und habe die Verfassungswidrigkeit des verabschiedeten Gesetzes zur Folge. Auch habe es das Saarland mit diesem "Alleingang" an Rücksicht auf die Interessen der übrigen Länder fehlen lassen; hiergegen bestünden unter dem Gesichtspunkt des Verfassungsgrundsatzes der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten erhebliche Bedenken. - Der Saarländische Rundfunk hebt darüber hinaus hervor, daß die Zulassung privater Veranstalter im Saarland seine finanziellen Grundlagen gefährde.

IV.

In der mündlichen Verhandlung vom 24. März 1981 haben sich geäußert:

Für die Bundesregierung Ministerialdirektor Dr. Schiffer; für die Klägerin des Ausgangsverfahrens Rechtsanwalt Dr. Theissen; für die Regierung des Landes Hessen, den Senat der Freien Hansestadt Bremen und den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg die Professoren Dr. Denninger und Dr. Bethge, für die Regierung des Landes Niedersachsen Professor Dr. Starck, für die ARD und den Saarländischen Rundfunk Rechtsanwalt Dr. Maassen und Professor Dr. Badura.

B.

Die Vorlage ist zulässig.

I.

1. Das Verwaltungsgericht stellt in seinem Vorlagebeschluß zur Prüfung, ob §§ 38, 40

Abs. 1, §§ 46 und 46b Abs. 1 GVRS mit dem Grundgesetz vereinbar sind; sofern das nicht der Fall sein sollte, bedarf es nach seiner Auffassung der Klärung, ob Abschnitt C, I. und II. Titel des Gesetzes insgesamt nichtig ist, soweit er die Veranstaltung von Hörfunksendungen in deutscher Sprache betrifft. Die zur Prüfung gestellten Vorschriften verstoßen mithin nach Auffassung des Verwaltungsgerichts unmittelbar gegen das Grundgesetz, während die Nichtigkeit des Abschnitts C, I. und II. Titel des Gesetzes in dem bezeichneten Umfang daraus folgt, daß die Bestimmungen, die bei Wegfall der zur Prüfung gestellten Vorschriften verblieben, für sich allein nicht mehr die Funktion einer zur Wahrung der Rundfunkfreiheit erforderlichen gesetzlichen Regelung erfüllen könnten.

In dieser Begründung ist die Vorlagefrage dahin auszulegen, daß Abschnitt C, I. und II. Titel des Gesetzes insgesamt in dem noch näher zu erörternden Umfang zur Prüfung gestellt wird. Bei dieser ist das Bundesverfassungsgericht nicht darauf beschränkt, die Vereinbarkeit der ausdrücklich zur Prüfung gestellten Vorschriften mit dem Grundgesetz zu überprüfen, sondern es ist auch befugt, andere Vorschriften der beiden Titel in die Prüfung einzubeziehen.

2. Wenn das Verwaltungsgericht die Vorlagefrage auf die private Veranstaltung von Hörfunksendungen in deutscher Sprache beschränkt, so ist das im Hinblick auf die im Ausgangsverfahren beantragte Konzession folgerichtig, da diese nur zu solchen Veranstaltungen berechtigen würde. Eine Begrenzung der Prüfung und Entscheidung auf Hörfunk würde indessen daran vorbeigehen, daß das Gesetz in seinen Privatfunkbestimmungen zwischen Hörfunk und Fernsehen nicht unterscheidet, sondern mit der Verwendung des Begriffs "Rundfunk" für beide gleichlautende Regelungen trifft. Darüber hinaus würde mit einer derartigen Begrenzung sachlich Zusammengehörendes ohne zwingenden Grund getrennt; denn das, was für die Veranstaltung von Hörfunksendungen gilt, muß unter dem Gesichtspunkt der materiellen, organisatorischen und verfahrensrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Regelung privaten Rundfunks in vermehrtem Maße für die Veranstaltung von Fernsehsendungen gelten. Bei dieser Sachlage ist über die zur Prüfung stehende Regelung auch insoweit zu entscheiden, als sie die Veranstaltung von Fernsehsendungen umfaßt.

Dagegen ist dem Verwaltungsgericht darin zu folgen, daß die verfassungsgerichtliche Prüfung und Entscheidung auf Sendungen in deutscher Sprache zu beschränken ist. Auf Abschnitt C, III. Titel des Gesetzes, der die Spezialvorschriften über Rundfunksendungen in fremder Sprache enthält, kommt es im Ausgangsverfahren nicht an. Wenn der I. Titel des Abschnitts allgemeine Vorschriften normiert, die nicht nur deutsch-, sondern auch fremdsprachige Sendungen betreffen, so kann diese Systematik allein nicht ausreichen, die Regelungen des Gesetzes für Rundfunksendungen in fremder Sprache in die Prüfung einzubeziehen, dies um so weniger, als die verfassungsrechtlichen Fragestellungen sich insoweit nicht mit denjenigen für Sendungen in deutscher Sprache decken müssen.

II.

Die Vorlagefrage ist entscheidungserheblich. Es kommt bei der Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf die Gültigkeit der zur Prüfung stehenden gesetzlichen Vorschriften an (Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG).

1. Eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG ist entscheidungserheblich, wenn der Vorlagebeschluß mit hinreichender Deutlichkeit erkennen läßt, daß das vorlegende Gericht im Falle der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen würde als im Falle ihrer Ungültigkeit und wie es dieses Ergebnis begründen würde (BVerfGE 37, 328 [334] m.w.N.). Räumt die vorgelegte Norm ein Ermessen ein, dann ist es für die Prüfung der Entscheidungserheblichkeit unerlässlich,

daß das vorlegende Gericht darlegt, zu welchem Ergebnis es bei der Auslegung der Ermessensvorschrift kommt und auf welchen Erwägungen dieses Ergebnis beruht (vgl. BVerfGE 36, 258 [263 f.]).

Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist grundsätzlich der Rechtsstandpunkt des vorlegenden Gerichts maßgeblich; anders verhält es sich nur dann, wenn diese Rechtsauffassung offensichtlich unhaltbar ist (BVerfGE 7, 171 [175] m.w.N.; std. Rspr.). Dies gilt nicht nur für die Auslegung der vorgelegten Norm, sondern auch für die Tatsachenwürdigung durch das vorlegende Gericht (BVerfGE 13, 31 [35 f.]).

2. a) Das Verwaltungsgericht will bei Ungültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften die Klage mangels Rechtsgrundlage abweisen, während es bei ihrer Gültigkeit beabsichtigt, die Landesregierung wegen Ermessensreduzierung "auf Null" zur Erteilung der von der Klägerin begehrten Konzession zu verurteilen. Bei Zugrundelegung dieser Alternative, die das Verwaltungsgericht eingehend begründet, ist die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage gegeben.

b) Die Befugnis und die Pflicht zur Vorlage entfallen nicht deshalb, weil - wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint - die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften bereits vom Oberverwaltungsgericht bejaht worden sei.

Die Lage des Ausgangsverfahrens entspricht nicht derjenigen einer Zurückverweisung, mit der Folge, daß für eine eigenständige verfassungsrechtliche Prüfung des anzuwendenden Gesetzes durch das Verwaltungsgericht kein Raum ist (vgl. BVerfGE 29, 34 [38] m.w.N.). Wie die hessische Landesregierung zu Recht betont hat, stellt das Ausgangsverfahren gegenüber dem Verfahren, in dem das Bescheidungs Urteil des Oberverwaltungsgerichts ergangen ist, ein neues Verfahren dar. Davon abgesehen hat das Oberverwaltungsgericht in dieser Entscheidung die Verfassungsmäßigkeit der Privatfunkbestimmungen des saarländischen Gesetzes nicht bejaht; es ist vielmehr, wie sich aus seinem Urteil mit Deutlichkeit ergibt, nach wie vor der Auffassung, diese Bestimmungen seien nichtig. Wenn es gleichwohl die zur Prüfung gestellten Vorschriften zugrunde gelegt hat, dann nur deshalb, weil es nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 1976 gezwungen war, von den einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes auszugehen; ihre Verfassungswidrigkeit auszusprechen, lag nicht in seiner Entscheidungskompetenz, da die Verwerfung nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist.

Aus dem gleichen Grunde kann auch von einer durch die Rechtskraft des Bescheidungs Urteils bewirkten, das Verwaltungsgericht bindenden Feststellung der Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften keine Rede sein. Da das Oberverwaltungsgericht die verfassungsrechtliche Frage nicht selbst und eigenverantwortlich entscheiden konnte, enthält sein Urteil insoweit nichts, was in Rechtskraft hätte erwachsen können. Das verkennt die Klägerin des Ausgangsverfahrens. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 1976 war die Frage der Verfassungsmäßigkeit vielmehr offengeblieben.

c) Entgegen der Auffassung des Bundesministers des Innern und der ARD fehlt es an der Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften auch nicht deshalb, weil die Auffassung des Verwaltungsgerichts, im Falle ihrer Gültigkeit sei die beklagte Landesregierung zur Erteilung der Konzession zu verurteilen, offensichtlich unhaltbar wäre.

Die Annahme einer Bindung an das Bescheidungs Urteil des Oberverwaltungsgerichts und die Folgerungen, die das Verwaltungsgericht insoweit gezogen hat, sind vertretbar; jedenfalls hat das Verwaltungsgericht diese Bindungswirkung nicht derart verkannt, daß dies offenkundig fehlerhaft wäre. In der Sache erscheint seine Auffassung, das Ermessen der Landesregierung sei im vorliegenden Fall "auf Null" reduziert, nicht offensichtlich unhaltbar. Zwar ist dem Bundesminister des Innern und der ARD

zuzugeben, daß diese Auffassung überraschend erscheinen mag, wenn auf den Wortlaut des § 39 Abs. 1 Satz 5 GVRs abgestellt wird, der einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Konzession ausdrücklich ausschließt. Ein solcher Ausschluß kann jedoch nicht bedeuten, daß die Gerichte aus der Feststellung fehlerhafter Ermessenshandhabung nicht die rechtlich gebotenen Folgerungen ziehen dürfen. Die Erwägungen des Verwaltungsgerichts, nach denen sich die Landesregierung letztlich auf Gesichtspunkte gestützt habe, die vom Gesetzgeber bereits bedacht worden seien und die deshalb einer Ablehnung von Anträgen nicht nochmals zugrunde gelegt werden dürften, halten sich im Rahmen vertretbarer Auslegung und Anwendung des Gesetzes. Gleiches gilt für die Annahme, auch sonstige Gründe seien weder vorgetragen noch ersichtlich, die eine Ablehnung des Konzessionsantrags rechtfertigen könnten.

d) Schließlich steht einer Sachentscheidung auch nicht entgegen, daß es sich um einen singulären Fall handelt. Unter dieser Voraussetzung hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 24. März 1976 darauf hingewiesen, daß es nicht seine Aufgabe sein könne, die maßgebenden, bislang nicht ausdiskutierten medienrechtlichen und medientechnischen Gesichtspunkte zu erörtern und vor den in erster Linie zur Klärung und Sachentscheidung berufenen Organen Festlegungen zu treffen (BVerfGE 42, 42 [52]). Zwar weisen der Bundesminister des Innern und die ARD zutreffend darauf hin, daß sich die Verhältnisse bis heute kaum geändert haben dürften. Da indessen die Vorlagefrage für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich ist, kann dieser Gesichtspunkt allein die Unzulässigkeit der Vorlage nicht zur Folge haben.

C.

Die Regelung, die das Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland in Abschnitt C, I. und II. Titel für Rundfunksendungen in deutscher Sprache getroffen hat, genügt in wesentlichen Teilen nicht den insoweit bestehenden Geboten des Grundgesetzes; sie ist daher nichtig.

I.

Mit den zu prüfenden Vorschriften hat der Gesetzgeber des Saarlandes privaten Rundfunk grundsätzlich zugelassen. Die Gültigkeit der Privatfunkbestimmungen des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland kann daher nicht von den in den Stellungnahmen, Gutachten sowie in Ausführungen während der mündlichen Verhandlung erörterten Fragen abhängen, ob der Ausschluß privaten Rundfunks zugunsten der öffentlich-rechtlichen Anstalten auch unter den heutigen und künftigen technischen Bedingungen noch mit dem Grundgesetz vereinbar ist und ob im Zusammenhang damit eine verfassungsrechtliche Pflicht besteht, privaten Rundfunk einzuführen. Die verfassungsrechtliche Prüfung hat sich vielmehr auf die Frage zu beschränken, ob die saarländische Regelung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Dafür bedarf es auch keiner Entscheidung über die in den schriftlichen und mündlichen Äußerungen behandelte Frage eines grundrechtlichen Anspruchs auf die Veranstaltung privater Rundfunksendungen.

Innerhalb des damit gezogenen Rahmens kann ebenfalls offenbleiben, ob die zur Prüfung stehenden Bestimmungen unter dem Gesichtspunkt ihres Zustandekommens verfassungsrechtlich zu beanstanden sind. Denn unabhängig von den Bedenken, die insoweit namentlich von dem Bevollmächtigten der ARD gegen die überstürzte Verabschiedung durch den Landtag des Saarlandes geltend gemacht worden sind, ergibt sich die Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmungen aus einem Verstoß gegen konkrete grundrechtliche Maßstäbe, insbesondere solche der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks.

II.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung. Durch diese sind die zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit erforderlichen Vorkehrungen zu treffen.

1. Um wirksam werden zu können, bedarf die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Rundfunks der gesetzlichen Ausgestaltung. Dies ergibt sich aus der Aufgabe und der Eigenart der Gewährleistung.

a) Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung umfassenden Sinne (vgl. BVerfGE 12, 205 [260] - Deutschland-Fernsehen; 31, 314 [326] - Umsatzsteuer; 35, 202 [222 f.] - Lebach). Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt auf der einen Seite die Freiheit voraus, Meinungen zu äußern und zu verbreiten, auf der anderen Seite die Freiheit, geäußerte Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, sich zu informieren. Indem Art. 5 Abs. 1 GG Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als Menschenrechte gewährleistet, sucht er zugleich diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen. Er begründet insoweit subjektive Rechte; im Zusammenhang damit normiert er die Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, wobei subjektiv- und objektivrechtliche Elemente einander bedingen und stützen (vgl. BVerfGE 7, 198 [204 f.] - Lüth).

Der Rundfunk ist "Medium" und "Faktor" dieses verfassungsrechtlich geschützten Prozesses freier Meinungsbildung (BVerfGE 12, 205 [260]). Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen dienende Freiheit: Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten.

Diese Aufgabe bestimmt die Eigenart und die Bedeutung der Rundfunkfreiheit:

Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Insoweit hat die Rundfunkfreiheit, wie die klassischen Freiheitsrechte, abwehrende Bedeutung. Doch ist damit das, was zu gewährleisten ist, noch nicht sichergestellt. Denn bloße Staatsfreiheit bedeutet noch nicht, daß freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk möglich wird; dieser Aufgabe läßt sich durch eine lediglich negatorische Gestaltung nicht gerecht werden. Es bedarf dazu vielmehr einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichst Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Um dies zu erreichen, sind materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will.

b) Die damit erforderliche rechtliche Ausgestaltung unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes (BVerfGE 47, 46 [78 f.] - Sexualkundeunterricht; 49, 89 [126 f.] m.w.N. - Kalkar): Die notwendigen Entscheidungen sind wesentliche Entscheidungen, weil sie, abgesehen von der sachlichen Bedeutung des Rundfunks für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart, im grundrechtsrelevanten Bereich ergehen und wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind (BVerfGE 47, 46 [79]). Namentlich treffen hier verschiedene Grundrechtspositionen zusammen, die in Kollision miteinander geraten können, einerseits der aus der Informationsfreiheit folgende Anspruch auf umfassende und wahrheitsgemäße Information, andererseits die Freiheit

der Meinungsäußerung derjenigen, welche die Programme herstellen oder in den Sendungen zu Wort kommen. Es ist Sache des Gesetzgebers, solche Kollisionen zum Ausgleich zu bringen.

Dieser Vorbehalt des Gesetzes ist ein (Landes-) Parlamentsvorbehalt (vgl. BVerfGE 47, 46 [79]): Das zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche muß das Parlament selbst bestimmen; es darf die Entscheidung darüber nicht der Exekutive, etwa in Gestalt einer allgemeinen, die Befugnis zu Auflagen umfassenden Ermächtigung überlassen, auch nicht in der Weise, daß dies zwar nicht ausdrücklich, aber der Sache nach durch nicht hinreichend bestimmte Normierungen geschieht. Ebensowenig darf die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit einer Regelung durch Satzung der Veranstalter oder vertraglichen Regelungen anheimgegeben werden.

Die aus Art. 5 Abs. 1 GG folgende Aufgabe, Rundfunkfreiheit rechtlich auszugestalten, berechtigt jedoch nicht zu einer Beschränkung des Grundrechts. Eine solche ist nur gemäß Art. 5 Abs. 2 GG zulässig, nach dem die Rechte des Abs. 1 ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre finden.

Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, ist Sache seiner eigenen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt ihm keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor; es kommt allein darauf an, daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung im dargelegten Sinne gewährleistet ist, daß Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen vermieden werden. Der Gesetzgeber hat insbesondere Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, daß die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen und daß die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]; 31, 314 [325 f.]).

c) Diese Notwendigkeit ausgestaltender gesetzlicher Regelung besteht auch dann, wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung entfällt. Von dieser Sondersituation ist das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung ausgegangen (BVerfGE 12, 205 [261]; 31, 314 [326]); was bei ihrem Wegfall zu gelten habe, ist offengeblieben (vgl. BVerfGE 31, 314 [326]). Auch in diesem Falle bleibt es indessen bei dem verfassungsrechtlichen Erfordernis gesetzlicher Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks. Zwar können diese in einer Situation der unvermeidlichen Beschränkung auf wenige Träger von Rundfunkveranstaltungen in weiterem Umfang nötig werden und andere Mittel erforderlich machen als in einer Lage, in der diese Beschränkung nicht mehr besteht. Aber es bleibt bei der Notwendigkeit, durch gesetzliche Vorkehrungen für die Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks im dargelegten Sinne Sorge zu tragen.

Auch bei einem Fortfall der bisherigen Beschränkungen könnte nicht mit hinreichender Sicherheit erwartet werden, daß das Programmangebot in seiner Gesamtheit kraft der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen werde. Gewiß mag manches dafür sprechen, daß sich dann eine begrenzte Vielfalt einstellen werde, wie sie heute etwa im Bereich der überregionalen Tageszeitungen besteht. Doch handelt es sich dabei nur um eine Möglichkeit. Während bei der Presse die geschichtliche Entwicklung zu einem gewissen bestehenden Gleichgewicht geführt hat, so daß es heute zur Sicherstellung umfassender Information und Meinungsbildung durch die Presse grundsätzlich genügen mag, Bestehendes zu gewährleisten, kann von einem solchen Zustand auf dem Gebiet des privaten Rundfunks zumindest vorerst nicht ausgegangen werden. Demgemäß ist ungewiß, ob

bei einer Behebung des bisherigen Mangels in dem "Gesamtprogramm" als Inbegriff aller gesendeten inländischen Programme alle oder wenigstens ein nennenswerter Teil der gesellschaftlichen Gruppen und geistigen Richtungen auch tatsächlich zu Wort kommen, ob mithin ein "Meinungsmarkt" entsteht, auf dem die Vielfalt der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt. Zudem müssen gerade bei einem Medium von der Bedeutung des Rundfunks die Möglichkeiten einer Konzentration von Meinungsmacht und die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung in Rechnung gestellt werden (vgl. BVerfGE 39, 159 [167]; BayVerfGH, VerfGH 30, 78 [97]). Bei dieser Sachlage würde es dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Freiheit des Rundfunks zu gewährleisten, nicht gerecht werden, wenn nur staatliche Eingriffe ausgeschlossen würden und der Rundfunk dem freien Spiel der Kräfte überlassen würde (vgl. BVerfGE 31, 314 [325]); dies um so weniger, als einmal eingetretene Fehlentwicklungen - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden könnten. Es liegt vielmehr in der Verantwortung des Gesetzgebers, daß ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt. Es muß der Gefahr begegnet werden, daß auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden und Meinungsträger, die sich im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befinden, an der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschend mitwirken (vgl. OVG Münster, DVBl. 1977, S. 210). Dies ist sicher nicht mit letzter Gewißheit möglich; zumindest muß aber eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, daß sich in dem gesetzlich geordneten Rundfunksystem eine solche gleichgewichtige Vielfalt einstellt.

An dieser Notwendigkeit ändert es auch nichts, wenn die Anforderungen der Rundfunkfreiheit als wenigstens durch die bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten erfüllt anzusehen sind, so daß - jedenfalls dem Anspruch nach - alle maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen und Richtungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Programme zu Wort kommen und die Teilnehmer sich umfassend informieren können. Denn eine zusätzliche einseitige Berücksichtigung nur einzelner Meinungsrichtungen im privaten Rundfunk würde das für die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme wesentliche Gleichgewicht des "Zu-Wort-Kommens" der gesellschaftlichen Gruppen stören, wenn nicht aufheben.

2. Welche Anforderungen das Grundgesetz nach den vorstehenden Ausführungen im einzelnen an eine gesetzliche Regelung privaten Rundfunks stellt, bedarf im vorliegenden Verfahren keiner abschließenden Erörterung. Das gilt namentlich für die Frage, ob die Finanzierung privater Rundfunkveranstaltungen - etwa wegen ihrer möglichen Rückwirkungen auf die Programmgestaltung oder auf die Situation anderer Medienträger, besonders der Presse - als wesentlich der Regelung durch Gesetz bedarf.

a) Jedenfalls gehört zu den Fragen, welche der Gesetzgeber als wesentliche zu regeln hat, die Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung; die Einführung privaten Rundfunks bedarf mithin einer gesetzlichen Grundlage und der Entscheidung des Parlaments. Das gilt auch für zeitlich und örtlich begrenzte Versuche, weil diese den gleichen Grundrechtsbezug haben wie eine definitive Regelung. Freilich kommt dem Gesetzgeber insoweit eine erheblich größere Gestaltungsfreiheit zu; denn solche Versuche dienen der Aufgabe, Erfahrungen zu gewinnen (vgl. BVerfGE 54, 173 [202] m.w.N.).

b) Bei dieser Grundentscheidung kann der Gesetzgeber es nicht bewenden lassen. Es bedarf weiterhin gesetzlicher Bestimmungen, die im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte

im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können.

Sofern sich der Gesetzgeber für eine - nach dem Fernsehurteil (BVerfGE 12, 205 [262]) verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende - "binnenpluralistische" Struktur der Veranstalter, also eine Organisation entscheidet, bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird, bedarf es namentlich einer sachgerechten, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und der Sicherstellung des effektiven Einflusses desjenigen Organs, in dem diese vertreten sind.

Der Gesetzgeber kann aber auch andere Gestaltungsformen wählen, sofern er durch geeignete Vorkehrungen gewährleistet, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im wesentlichen entspricht. Wenn er dabei Rundfunkfreiheit durch externe ("außenpluralistische") Vielfalt herstellen und erhalten will, so darf er auch bei dieser Lösung auf Regelungen nicht verzichten; die Gewährleistung der Freiheit bleibt in seiner Verantwortung (oben 1 c). Solange eine hinreichende Zahl von Frequenzen nicht zur Verfügung steht, dürfte eine Möglichkeit, dieser Verantwortung gerecht zu werden, in einer Gestaltung liegen, bei welcher mehrere Meinungsträger jeweils zeitlich begrenzt dieselbe Frequenz benutzen können.

c) Darüber hinaus hat der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten (BVerfGE 12, 205 [263]). Bei "binnenpluralistischer" Struktur der Veranstalter gilt diese Anforderung für das Gesamtprogramm jedes einzelnen Veranstalters. Bei einem "außenpluralistischen" Modell obliegt den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit; doch bleiben sie zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet. Daneben sind alle Veranstalter an die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG gebunden. Namentlich für den Jugendschutz wird in den Rundfunkgesetzen Sorge zu tragen sein.

d) Ebenfalls zu den erforderlichen gesetzlichen Regelungen privaten Rundfunks gehört die Normierung einer begrenzten Staatsaufsicht, die - nur - der Aufgabe zu dienen hat, die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherzustellen (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]).

e) Schließlich ist bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung unverzichtbar, ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den dargelegten Anforderungen Genüge getan ist. Sofern sich der Gesetzgeber für eine Rundfunkorganisation entscheidet, die privaten Rundfunk umfaßt, hat er Zugangsregelungen zu schaffen, die diese Überprüfung, gegebenenfalls die Versagung des Zugangs, sicherstellen und die für die Prüfung und Entscheidung ein rechtsstaatliches Verfahren vorsehen. Ein solches Erlaubnisverfahren darf neben der Überprüfung allgemeiner Voraussetzungen wie etwa Geschäftsfähigkeit oder Zuverlässigkeit des Antragstellers nur der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit dienen, um derentwillen es verfassungsrechtlich geboten ist.

Dabei obliegt es dem Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Erteilung oder Versagung der Erlaubnis selbst zu bestimmen. Das Recht zur Entscheidung über die Veranstaltung privaten Rundfunks auf die Exekutive zu übertragen, ist ihm durch den Parlamentsvorbehalt verwehrt (oben 1 b). Dieser Vorbehalt und das Gewaltenteilungsprinzip gebieten ihm, die der staatlichen Maßnahme offenliegende Rechtssphäre selbst abzugrenzen. Das Gesetz muß die Tätigkeit der Verwaltung

inhaltlich normieren und darf sich nicht darauf beschränken, allgemein gehaltene Grundsätze aufzustellen (BVerfGE 52, 1 [41] - Kleingärten). Gleiches gilt für einen Widerruf der Erlaubnis.

f) Sofern die zur Verfügung stehenden Verbreitungsmöglichkeiten es nicht erlauben, allen auftretenden Bewerbern den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen zu eröffnen, müssen in die Zugangsregelungen auch Regeln über die Auswahl der Bewerber aufgenommen werden. Das gebietet der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

Die Frage, wem eine der knappen Möglichkeiten zur Programmveranstaltung zugutekommen soll, darf daher nicht dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben werden. Es genügt auch nicht, die Entscheidung dem ungebundenen Ermessen der Exekutive zu überlassen. Dies wäre mit dem Vorbehalt des Gesetzes unvereinbar (vgl. BVerfGE 33, 303 [345 f.] - Numerus clausus). Vielmehr muß der Gesetzgeber selbst die Voraussetzungen bestimmen, unter denen der Zugang zu eröffnen oder zu versagen ist, und er muß ein rechtsstaatliches Verfahren bereitstellen, in dem hierüber zu entscheiden ist. Der Aufgabe der Gleichbehandlung läßt sich ohne größere Schwierigkeiten im Rahmen eines Systems gerecht werden, das eine Verteilung von Sendezeiten, notfalls eine anteilige Kürzung ermöglicht. Reicht das nicht aus oder hat sich der Gesetzgeber für ein System entschieden, in dem nur Lizenzen für Vollprogramme an jeweils einen Veranstalter vergeben werden, hat er Auswahlgrundsätze festzulegen, welche eine gleiche Chance der Bewerber gewährleisten (vgl. BVerfGE 33, 303 [345]); der Realisierungsgrad der Chancen muß durch objektiv sachgerechte und individuell zumutbare Kriterien bestimmt werden (vgl. BVerfGE 43, 291 [316 f.]).

III.

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen die zur Prüfung stehenden Vorschriften in wesentlichen Teilen nicht. Die Bestimmungen des Abschnitts C, I. und II. Titel des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland entsprechen zwar der sich aus Art. 5 Abs. 1 GG ergebenden Notwendigkeit, die Grundlinien der Ordnung des Rundfunkwesens gesetzlich zu bestimmen; sie schaffen eine gesetzliche Grundlage für die Einführung privaten Rundfunks, normieren in § 46 a i.V.m. §§ 10 und 11 Leitsätze für die Programmgestaltung und sehen in §§ 41 f. eine staatliche Aufsicht vor. Aber sie enthalten keine verfassungsmäßige Regelung des Zugangs zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen in deutscher Sprache, lassen die Frage der Auswahl gänzlich ungeregelt und bieten in ihren Bestimmungen über den Beirat keine Gewähr dafür, daß die gesellschaftlich relevanten Kräfte in den Organen der Veranstalter hinreichenden Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können.

1. § 39 GVRS stellt die Erteilung der Konzession und ihre eventuelle Verbindung mit Auflagen in das durch das Gesetz selbst nicht näher gebundene Ermessen der Landesregierung; er schließt in Abs. 1 Satz 5 ausdrücklich einen Rechtsanspruch auf Erteilung aus. Damit legt er die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen die Zulassung zu gewähren oder zu versagen ist, in einem Ausmaß in die Hand der Exekutive, das mit dem sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Vorbehalt des Gesetzes und dem Gewaltenteilungsprinzip nicht mehr vereinbar ist.

§§ 40 und 46 GVRS legen zwar "besondere Bedingungen" fest, deren Einhaltung die Landesregierung vor Erteilung der Konzession zu prüfen hat. Daraus läßt sich schließen, daß die Konzession zu versagen ist, wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind. Der Gesetzgeber hat aber jegliche Regelung der Frage unterlassen, was zu geschehen habe, wenn der Bewerber jenen Bedingungen genügt. Auch in diesem Falle kann die Landesregierung die Konzession versagen, sogar aus Gründen, die mit der

Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nichts zu tun haben. Damit hat sich der Gesetzgeber der Entscheidung über einen Punkt begeben, der wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte ist (BVerfGE 47, 46 [79]). Wie das Rundfunksystem im Saarland zu gestalten ist, bestimmt im Ergebnis nicht der parlamentarische Gesetzgeber, sondern die Landesregierung. Das widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot an den Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Erteilung oder Versagung der Erlaubnis selbst zu bestimmen und die der staatlichen Maßnahme offenliegende Rechtssphäre selbst abzugrenzen (BVerfGE 52, 1 [41]).

2. Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist weiter das Fehlen jeder Regelung der Frage, was zu geschehen hat, wenn mehr Bewerber um eine Konzession auftreten, als nach der Frequenzsituation berücksichtigt werden können. Auch insoweit ist, wie gezeigt, eine gesetzliche Regelung geboten, die zumindest eine gleiche Chance der Bewerber gewährleistet. Die Frage konnte im Zeitpunkt der Verabschiedung der zur Prüfung stehenden Vorschriften (1967) nicht unberücksichtigt bleiben. Sie ist auch heute nicht gegenstandslos, weil im Saarland noch kein flächendeckendes Kabelnetz besteht und weil im Bereich der herkömmlichen Sendetechnik vorerst nicht mit einer wesentlichen Erweiterung der verfügbaren Frequenzen gerechnet werden kann; demgemäß kann jedenfalls in der Gegenwart und der nahen Zukunft nicht davon ausgegangen werden, daß allen Bewerbern der Zugang zur Veranstaltung privaten Rundfunks eröffnet werden könnte. Der Gesetzgeber durfte daher die Entscheidung hierüber nicht dem nicht näher begrenzten Ermessen der Landesregierung überlassen. Daß sich voraussichtlich nur wenige Bewerber finden würden, konnte eine Regelung nicht entbehrlich machen.

3. Schließlich bieten die Regelungen der Zusammensetzung und der Kompetenzen des Beirates keine ausreichende Gewähr dafür, daß die Veranstaltung privater Rundfunksendungen im Saarland den Anforderungen der Rundfunkfreiheit genügt (vgl. Fuhr/Konrad, UFITA 50 [1967], S. 562 [564 ff.]; Schmitz, DÖV 1968, S. 685 ff.; Stern/Bethge, Öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, 1971, S. 67 ff.).

Wenn das saarländische Gesetz die Freiheit des Rundfunks durch eine den bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten ähnliche "binnenpluralistische" Struktur der einzelnen Veranstalter zu gewährleisten sucht, so ist das grundsätzlich ein Weg, auf dem sich der verfassungsrechtlich gestellten Aufgabe genügen läßt (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]). Doch kommt es bei dieser Organisationsform in besonderem Maße darauf an, daß alle gesellschaftlich relevanten Kräfte in dem Organ vertreten sind, welches ihren Einfluß vermitteln soll, und daß dieser Einfluß ein effektiver ist; darin liegt nach der Konzeption dieses Modells die ausschlaggebende Gewähr dafür, daß der Rundfunk nicht nur einer Richtung oder einem Interesse, insbesondere dem unternehmerischen Interesse der Trägergesellschaft, zu Lasten der durch die Rundfunkfreiheit geschützten Belange dienstbar gemacht wird. Insoweit sind daher an gesetzliche Regelungen privaten Rundfunks strenge Anforderungen zu stellen.

a) Diesen Anforderungen entsprechen die Regelungen des Gesetzes über die Zusammensetzung des Beirates nicht. Dieser besteht nach § 46c Satz 1 aus höchstens 13 Mitgliedern. Im übrigen wird in Satz 2 auf die für den Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks geltenden Bestimmungen verwiesen. Danach ist gesetzlich lediglich festgelegt, daß je ein Mitglied des Beirates von der Landesregierung, der katholischen und der evangelischen Kirche und den Fraktionen des Landtags zu entsenden ist. Nur zwei "relevante gesellschaftliche Gruppen" werden also neben staatlichen Vertretern vom Gesetz selbst bestimmt. Die übrigen Mitglieder des Beirates und ihre Stellvertreter sind vom Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Kulturpolitik und für Jugendfragen zu wählen, wobei große Gemeinschaften des öffentlichen Lebens, insbesondere im kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich, "zu hören" sind (§ 46c Satz 2 i.V.m. § 16 Abs. 4 GVRS). Diese Art der Regelung vermag eine angemessene Berücksichtigung der in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte

nicht mit der notwendigen Sicherheit zu gewährleisten; die bloße Verpflichtung, nicht näher benannte große Gemeinschaften des öffentlichen Lebens zu hören, kann konkrete Kriterien nicht ersetzen. Nimmt man hinzu, daß die Zahl von 13 Mitgliedern des Beirates unterschritten werden kann (§ 46c Satz 1 GVRS), so gewinnt die gesetzliche Regelung der Zusammensetzung des Beirates einen Grad an Unbestimmtheit, bei dem es nicht mehr hinreichend gesichert erscheint, daß der Beirat, der gegenüber dem Veranstalter die Allgemeinheit vertreten soll (§ 46b Abs. 1 Satz 1 GVRS), die - pluralistische - Allgemeinheit auch tatsächlich repräsentiert.

b) Darüber hinaus fehlt es an gesetzlichen Bestimmungen, welche dem Beirat den erforderlichen effektiven Einfluß einräumen. Anders als die entsprechenden Organe der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten hat er keine Kompetenz, die ihm einen Einfluß von einigem Gewicht oder die Möglichkeit einer wirksamen Kontrolle eröffnet. Nach § 46b Abs. 1 Satz 4 bis 7 GVRS überwacht der Beirat die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei der Veranstaltung von Rundfunksendungen und die Einhaltung der ihn betreffenden Vorschriften der Satzung. Er weist den Veranstalter und die Aufsichtsbehörde auf entsprechende Verstöße hin. Er erörtert alle Fragen, die für den Veranstalter von grundlegender Bedeutung sind. Er berät den Veranstalter in der Programmgestaltung. In allem ist er auf Beratung, Erörterung und Empfehlung beschränkt. Verbindlichkeit kommt seinen Beschlüssen, abgesehen von dem Fall des § 46b Abs. 4 GVRS nicht zu; darüber hinaus fehlt es an jeder Sanktionsmöglichkeit. Bei dieser Sachlage kann, wie der Vorlagebeschluß zu Recht ausführt, von einem effektiven Einfluß nicht die Rede sein. Die Stellung des Beirates ist zu schwach, um gegenüber den unternehmerischen oder sonstigen Gesellschaftsinteressen die Interessen der Allgemeinheit wirksam zur Geltung bringen zu können. Es fehlt damit an einem entscheidenden, durch Gesetz zu schaffenden und wirksam zu machenden Element der Gewährleistung von Rundfunkfreiheit durch "binnenpluralistische" Struktur des Veranstalters.

c) Die dargelegten Mängel werden nicht dadurch ausgeglichen, daß, wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, privatwirtschaftliche Medienunternehmen wegen der angestrebten Werbeeinnahmen auf möglichst hohe Hörer- oder Zuschauerzahlen angewiesen seien und deshalb ein Programm bieten müßten, welches nicht lediglich eine Gruppe berücksichtige. Eine solche Erwartung ist nicht hinreichend gesichert. Ebenso wenig kann die vom Gesetz vorgeschriebene Organisation der Veranstalter als Aktiengesellschaft einen Ausgleich bewirken. Denn diese erfaßt im wesentlichen nur die wirtschaftliche Seite des privaten Rundfunkunternehmens und ist schwerlich geeignet, Interessen der Allgemeinheit wirksam zur Geltung zu bringen. Dem Aufsichtsrat, der hierfür am ehesten in Betracht käme, kommt eine solche Aufgabe gesetzlich nicht zu; er ist zudem nach anderen Gesichtspunkten als dem der Repräsentation der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte zusammengesetzt. Wenn ihm nach § 46 GVRS zwei Mitglieder des Beirates angehören müssen, die an die Weisungen des Beirates gebunden sind (§ 46e Abs. 6 GVRS), so kann das weder an der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nicht geeigneten Zusammensetzung noch an den Zuständigkeiten des Aufsichtsrates wesentliches ändern; hinzu kommt, daß die Satzung die Zahl der Mitglieder des Aufsichtsrates bei einem Grundkapital von mehr als 3 Millionen DM erhöhen kann (§ 95 AktG), daß mithin die dem Beirat angehörenden Mitglieder und deren Auffassung majorisiert werden können. Auch insoweit ist daher der Einfluß der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte nicht gesetzlich gesichert.

Auch § 40 Abs. 2 GVRS, der die Übertragung von Aktien an die Zustimmung des Aufsichtsrates oder der Hauptversammlung bindet und eine Vereinigung des Aktienkapitals zu mehr als 50 % in einer Hand auszuschließen sucht, vermag, wie der Vorlagebeschluß zutreffend ausführt, einen Ausgleich der dargelegten Mängel nicht zu bewirken. Denn auch wenn damit der beherrschende Einfluß eines Aktionärs oder einer

Aktionärsgruppe ausgeschlossen wird, müssen die Gruppen der Aktionäre nicht identisch sein mit den maßgeblichen gesellschaftlichen Kräften, deren Einfluß sicherzustellen ist. Daß es für die Gültigkeit der Vorschrift auf die abstrakte gesetzliche Regelung, nicht auf die Zusammensetzung der Anteilseigner im Einzelfall ankommt, hebt der Vorlagebeschluß zu Recht hervor.

Endlich werden jene Mängel auch nicht durch die Bestimmungen über die Einflußmöglichkeiten der staatlichen Exekutive ausgeglichen, die dem Zweck dienen, die Entfaltung und Wahrung der Rundfunkfreiheit zu gewährleisten. Auch insoweit ist die im Vorlagebeschluß vertretene Auffassung begründet.

Dies gilt zunächst für die Befugnis zur Erteilung von Auflagen und diejenige zur Rücknahme der Konzession (§ 39 Abs. 1 Satz 3, § 45 GVRS). Beide sind Sache der Landesregierung. Die Erteilung von Auflagen ist in deren Ermessen gestellt. Für die Rücknahme der Konzession sind in § 45 GVRS zwar gesetzliche Voraussetzungen normiert; ob die Konzession bei Vorliegen dieser Voraussetzungen zurückgenommen wird, liegt jedoch gleichfalls im Ermessen der Landesregierung. Auch hier sind damit Vorkehrungen zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nicht hinreichend gesetzlich bestimmt. Davon abgesehen ist der Konzessionsentzug die ultima ratio dieser Gewährleistung (vgl. namentlich § 45 Nr. 5 und 7 GVRS). Die Möglichkeit der Konzessionsrücknahme vermag daher eine laufende wirksame Kontrolle und Einflußnahme der gesellschaftlichen Kräfte nicht zu ersetzen.

Gleiches gilt für die Staatsaufsicht (§§ 41 f. GVRS). Interne gesellschaftliche Kontrolle im Wege der gebotenen pluralistisch organisierten Autonomie des Rundfunks und staatliche Aufsicht als Fremdkontrolle lassen sich nicht gegeneinander austauschen. Eine Aufsicht durch die staatliche Exekutive kann zudem nur als zusätzliches - und begrenztes - Sicherungsmittel in Betracht kommen, weil Rundfunkfreiheit nicht nur Freiheit von einseitigen gesellschaftlichen Einflüssen, sondern auch und in erster Linie Freiheit von staatlichem Einfluß ist (BVerfGE 12, 205 [262]). Im übrigen richtet sich staatliche Aufsicht als Rechtsaufsicht nur auf die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen. Fehlen diese, so geht sie ins Leere. Auch die Einrichtung der Staatsaufsicht vermag deshalb die dargelegten Mängel nicht zu beheben.

In ihrer Gesamtheit haben diese Mängel daher die Verfassungswidrigkeit der in §§ 46, 46b Abs. 1, § 46c Satz 1 und 2 GVRS getroffenen Bestimmungen über den Beirat zur Folge.

4. Ob die Bestimmungen des Abschnitts C, I. und II. Titel des Gesetzes auch deshalb zu beanstanden sind, weil sie die Finanzierung der privaten Rundfunkveranstaltungen nicht gesetzlich regeln (vgl. oben II 2), kann offenbleiben: Unabhängig davon, wie die Frage zu entscheiden wäre, sind diese Bestimmungen, soweit sie die Veranstaltung privater Rundfunksendungen in deutscher Sprache regeln, insgesamt für nichtig zu erklären (§ 78 Satz 1 BVerfGG).

Zwar bewirkt die Nichtigkeit einer oder mehrerer Bestimmungen eines Gesetzes grundsätzlich nicht die Nichtigkeit des ganzen Gesetzes (BVerfGE 8, 274 [301]; std. Rspr., vgl. noch BVerfGE 47, 253 [284]). Etwas anderes hat aber zu gelten, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, daß die übrigen mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben, ferner, wenn die verfassungswidrigen Vorschriften Teil einer Gesamtregelung sind, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlore, nähme man einen ihrer Bestandteile heraus, wenn also die nichtige Bestimmung mit den übrigen Bestimmungen so verflochten ist, daß sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden kann (BVerfG, a.a.O.).

So liegen die Dinge hier. Das, was in den zur Prüfung stehenden Vorschriften fehlt oder unzureichend geregelt ist, ist wesentlich; das, was den verfassungsrechtlichen

Anforderungen entspricht, hat für sich allein keine selbständige Bedeutung. Ohne eine verfassungsmäßige Regelung des Zugangs, der Auswahl der Bewerber und ohne die verfassungswidrigen Bestimmungen über den Beirat bliebe das Gesetz ein Torso, der keine die Veranstaltung privater Rundfunksendungen im Saarland verfassungsmäßig regelnde Wirksamkeit entfalten könnte, mögen die als solche mit dem Grundgesetz zu vereinbarenden Vorschriften auch im Zusammenhang einer verfassungsmäßigen Neuregelung Platz finden können. Die Regelung der Veranstaltung privater Rundfunksendungen in deutscher Sprache durch das saarländische Gesetz läßt sich nicht in einzelne Bestandteile zerlegen, ohne ihren Sinn, ihre Rechtfertigung, vor allem die Fähigkeit zu verlieren, ihre Aufgabe zu erfüllen. Sie ist daher im ganzen nichtig.

Dr. Benda, Dr. Böhmer, Dr. Simon, Dr. Faller, Dr. Hesse, Dr. Katzenstein, Dr. Niemeyer,
Dr. Heußner

BVerfGE 73, 118 - 4. Rundfunkentscheidung

1. a) In der dualen Ordnung des Rundfunks, wie sie sich gegenwärtig in der Mehrzahl der deutschen Länder auf der Grundlage der neuen Mediengesetze herausbildet, ist die unerläßliche "Grundversorgung" Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und die zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Darin finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart ihre Rechtfertigung. Die Aufgaben, welche ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen.

b) Solange und soweit die Wahrnehmung der genannten Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam gesichert ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, müssen aber bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und die Gerichte maßgebend ist ein Grundstandard, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfaßt: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenige von Minderheiten -, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen.

2. Grundsätzlich genügt diesen und den übrigen Anforderungen der Rundfunkfreiheit eine Konzeption der Ordnung privaten, durch Werbeeinnahmen finanzierten Rundfunks, welche neben allgemeinen Mindestanforderungen die Voraussetzungen der gebotenen Sicherung von Vielfalt und Ausgewogenheit der Programme klar bestimmt, die Sorge für deren Einhaltung sowie alle für den Inhalt der Programme bedeutsamen Entscheidungen einem externen, vom Staat unabhängigen, unter dem Einfluß der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und Richtungen stehende Organ überträgt und wirksame gesetzliche Vorkehrungen gegen eine Konzentration von Meinungsmacht trifft.

3. Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984 ist in seinen Grundlinien mit dem Grundgesetz vereinbar. Doch vermag eine Reihe seiner Vorschriften die Freiheit des Rundfunks nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise zu gewährleisten; diese Vorschriften sind mit dem Grundgesetz ganz oder zum Teil unvereinbar. Darüber hinaus bedarf es zur Sicherung der Rundfunkfreiheit ergänzender gesetzlicher Regelungen.

Urteil

des Ersten Senats vom 4. November 1986 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 3.

Juni 1986

-- 1 BvF 1/84 --

in dem Verfahren über den Antrag zu prüfen, ob das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984 (GVBl. S. 147) mit dem Grundgesetz vereinbar ist, - Antragsteller: Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB, und weitere 200 Mitglieder des Deutschen Bundestages - Bevollmächtigter: Professor Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Kätnerweg 24, Hamburg 65 -

Entscheidungsformel:

I. 1. § 3 Absatz 3 Satz 4 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes vom 23. Mai 1984 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsbl. S. 147) ist mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig. § 3 Absatz 3 Satz 3 des Gesetzes wird damit gegenstandslos.

2. Mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sind ferner a) § 3 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit § 5 Absatz 4 sowie § 3 Absatz 1 in Verbindung mit § 6 Absatz 3 Satz 1 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, soweit danach für die Prüfung und Entscheidung die staatliche Erlaubnisbehörde zuständig ist,

b) § 6 Absatz 3 Satz 4 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, soweit danach für die Zuweisung von Sendezeiten die Erlaubnisbehörde zuständig ist,

c) § 28 Absatz 2 Satz 2 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, soweit er in Niedersachsen veranstaltete Programme betrifft.

3. Mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes unvereinbar sind

a) § 5 Absatz 2 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, soweit die in der Vorschrift getroffene Regelung auf die im Lande veranstalteten Vollprogramme beschränkt ist,

b) § 15 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, soweit er keine nähere Bestimmung der Voraussetzungen enthält, unter denen die Ausgewogenheit der nach § 2 zugelassenen Programme in Verbindung mit anderen Programmen gewährleistet ist,

c) § 44 Absatz 3 Satz 1 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, soweit er für die Programme nach Absatz 1 keine Verpflichtung zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information begründet.

4. § 44 Absatz 3 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes ist mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit er keine Sicherung des Rechts auf Gegendarstellung bei ausländischen, in Niedersachsen verbreiteten Sendungen vorsieht.

II. Im übrigen sind § 2, § 3 Absatz 1, 3 und 4, § 5, § 6, §§ 8 bis 10, § 13, § 15, §§ 23 bis 26, § 27 Absatz 1, § 28 Absatz 1 bis 4 und Absatz 5 Satz 1, § 44 Absatz 1 bis 4 und Absatz 5 Satz 1 sowie § 46 Absatz 2 und 3 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes - § 6 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 und § 23 in der verfassungsrechtlich gebotenen Auslegung - mit dem Grundgesetz vereinbar.

Der Gesetzgeber hat jedoch zur Verhinderung der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht im Rundfunk nach Maßgabe der Gründe für ergänzende Regelungen Sorge zu tragen.

Gründe:

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage der Vereinbarkeit des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes vom 23. Mai 1984 (LRG) mit dem Grundgesetz.

I.

1. Die Veranstaltung von Rundfunksendungen war in der Bundesrepublik Deutschland bis vor kurzer Zeit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorbehalten. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Rundfunksystems ergaben sich weitgehend aus den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts von 1961, 1971 und 1981 (BVerfGE 12, 205 - Deutschland-Fernsehen; 31, 314 - Umsatzsteuer; 57, 295 - Privatfunk im Saarland). In diesen Entscheidungen hat das Gericht der "Sondersituation" des Rundfunks im Vergleich zur Presse Bedeutung beigemessen, die sich aus der Knappheit der verfügbaren Frequenzen und dem außergewöhnlich hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunksendungen ergab. Diese Situation ist in neuerer Zeit nicht entfallen; sie hat sich jedoch verändert. Kennzeichnend erscheinen namentlich folgende Umstände:

a) Die technischen Voraussetzungen der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen haben sich durch die Entwicklung der "Neuen Medien" verbessert und werden dies weiterhin tun. Im Bereich der terrestrischen Frequenzen besteht allerdings die bisherige Knappheit wenig verändert fort: Für Fernsehsendungen kann mit zusätzlichen Kanälen nur im lokalen Bereich gerechnet werden; für den Hörfunk steht zusätzlich der UKW-Bereich von 100 bis 108 MHz zur Verfügung; davon werden indessen die Frequenzen über 104 MHz erst in einigen Jahren nutzbar sein. Wesentlich erhöht werden kann die Zahl der empfangbaren Fernseh- und UKW-Hörfunkprogramme mit Hilfe von Breitbandkabelnetzen. Während bisher daran gedacht war, ein flächendeckendes Kabelnetz zu schaffen, strebt die Deutsche Bundespost nur noch eine großflächige Verkabelung des Bundesgebietes mit einem Versorgungsgrad von höchstens 80 vom Hundert an. Am 31. Dezember 1985 bestand in der Bundesrepublik für 4,7 Mio. Haushalte - das sind 18 vom Hundert - die Möglichkeit, sich an ein Kabelnetz anschließen zu lassen. Hiervon haben etwas mehr als ein Drittel aller Haushalte Gebrauch gemacht. Die Deutsche Bundespost ist bestrebt, das Kabelnetz zügig auszubauen, um die wirtschaftliche Eintrittsschwelle in den Medienmarkt zu erreichen, die bei etwa 4,4 Mio. tatsächlich angeschlossener Haushalte angenommen wird. Eine vollständige Behebung der Frequenzknappheit auf diesem Wege kann jedoch bis auf weiteres nicht erwartet werden; es wird nur eine im Lauf der Zeit wachsende Anzahl von Kabelinseln und einzelnen Flächennetzen geben. Die Schwierigkeiten einer vollen Belegung aller Kanäle, der Weiterführung in den vorhandenen Haus- oder Gemeinschaftsantennenanlagen und der Nutzung des Kabelnetzes mit älteren Empfangsgeräten dürften sich auf die Dauer beheben lassen. Ungewiß ist hingegen, in welchem Umfang von der Möglichkeit, sich an die vorhandenen Breitbandkabel anzuschließen, tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Auch wenn es nicht bei dem gegenwärtigen Drittel der anschließbaren Haushalte bleibt, kann eine volle Anschlußdichte nicht als sicher angesehen werden.

Wesentliche Bedeutung kommt weiterhin der Satellitentechnik zu. Eine wachsende Zahl von Fernmeldesatelliten ermöglicht es, Programme an die Rundfunkempfangsstellen der Kabelnetze heranzuführen. Demgegenüber erfüllen Rundfunksatelliten dieselbe Funktion wie terrestrische Rundfunksender: Sie dienen der Ausstrahlung von Programmen, die von jedermann empfangen werden können. Für die Bundesrepublik wird voraussichtlich ab Sommer 1987 der deutsche TV-Sat zur Verfügung stehen; es werden vier, bei Einsatz eines geplanten weiteren Satelliten fünf Fernsehkanäle gleichzeitig betrieben werden können mit der Möglichkeit, auf einem Fernsehkanal 16 Hörfunkprogramme unterzubringen.

Der Empfangsbereich dieser Programme läßt sich nicht auf einzelne Länder beschränken: er reicht über das Gebiet der Bundesrepublik hinaus. Wegen der erheblichen Kosten für den Empfang durch den einzelnen Teilnehmer ist mit einem längeren Zeitraum zu rechnen, innerhalb dessen nur ein Teil der Haushalte von dieser Empfangsmöglichkeit Gebrauch machen wird.

Im Ergebnis wird daher die Zahl der für *alle* Teilnehmer im Bereich eines Bundeslandes, im regionalen sowie im lokalen Bereich empfangbaren Programme noch längere Zeit hindurch auf terrestrische Programme beschränkt bleiben.

b) Wenn sich damit die technischen Voraussetzungen der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunksendungen verbessert haben oder verbessern werden, kann Gleiches nicht für die ökonomischen Bedingungen gelten. Namentlich im Fernbereich führen Anfangsinvestitionen und Betrieb sowie erhebliche Aufwendungen für die Verbreitung der Programme zu hohen Kosten, während die Finanzierungsmöglichkeiten im wesentlichen auf Werbeeinnahmen beschränkt sein werden. Nach verbreiteter Ansicht werden sich zwei, höchstens drei bundesweite private, auf Werbeeinnahmen angewiesene Anbieter von Vollprogrammen behaupten können. Im Hörfunkbereich ist die Kostensituation zwar günstiger. Aber auch hier stellt sich die Frage der Finanzierbarkeit durch Wirtschaftswerbung. Im ganzen gesehen bleibt es mithin nach wie vor dabei, daß zumindest die Verbreitung von Fernsehvollprogrammen einen außergewöhnlich hohen finanziellen Aufwand erfordert. Die Teilnehmer werden ihrerseits über die Rundfunkgebühr hinaus mit den Kosten für die Anschließung an ein Kabelnetz, den Kosten für die Installation der Kabelanlage zwischen Übergabepunkt und Empfangsgerät oder die Nutzung einer kabeltauglichen Hausverteilanlage sowie den laufenden Kosten der Kabel- und Programmnutzung belastet oder müssen für den direkten Satellitenempfang Investitionen in Höhe von mehreren Tausend DM vornehmen.

c) Neu gegenüber der bisherigen Lage sind schließlich Anzeichen für die Entstehung eines europäischen, wenn nicht über Europa hinausreichenden Rundfunkmarktes. Die Neuen Medien, namentlich die Satellitentechnik, ermöglichen eine weiträumige Verbreitung von Programmen; der Wirkungsbereich von Satelliten reicht über die Staatsgrenzen hinaus. Damit wird in erhöhtem Maße der Empfang aus dem Ausland gesendeter Fernseh-, aber auch Hörfunkprogramme in der gesamten Bundesrepublik ebenso möglich wie der Empfang deutscher durch Satellit und Kabel verbreiteter Programme im benachbarten Ausland. Hindernisse einer solchen, der europäischen Integration förderlichen Entwicklung abzubauen oder auszuschließen ist das Bestreben sowohl des Europarates als auch des Parlaments und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften; in die gleiche Richtung weisen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (vgl. insbes. Slg. 1974, S. 409, und 1980, S. 833). Unter dem 29. April dieses Jahres hat die Kommission dem Rat der Europäischen Gemeinschaften den Vorschlag einer Richtlinie über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit vorgelegt (Kom (386) 146 endg.). Rechtlich werden diese Bestrebungen auf einzelne Bestimmungen des EWG-Vertrages sowie auf Art. 10 EMRK gestützt.

2. In dieser Lage hat die Mehrzahl der deutschen Bundesländer eine Neugestaltung ihrer Rundfunkordnung in Angriff genommen. Die neuen Mediengesetze eröffnen privaten Interessenten den Zugang zum Rundfunk und suchen dabei den Anforderungen der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit, wie sie in der Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitet worden sind, Rechnung zu tragen. Dazu gehört vor allem die Aufgabe sicherzustellen, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichst Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Die Vorschriften, welche

dieser Aufgabe dienen, weichen im einzelnen voneinander ab. In den Grundlinien bestehen hingegen mehr oder minder weitgehende Übereinstimmungen, so namentlich in der Bildung von Staate unabhängiger Aufsichtsgremien in der Rechtsform einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Werden die neuen Gesetze neben die überkommenen Rundfunkgesetze und -staatsverträge gestellt, so werden die Umriss eines dualen Rundfunksystems sichtbar: Es umfaßt die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, welche ihren bisherigen Auftrag wahrnehmen und die gesamte Bevölkerung versorgen können, die in ihrer Organisation und Programmgestaltung durchweg einem "binnenpluralen" Modell folgen und deren Tätigkeit überwiegend aus Gebühren finanziert wird. Hinzu treten private Veranstalter, die anders organisiert sind, bei denen Meinungsvielfalt in wesentlichen Teilen auf anderem Wege als dem einer binnenpluralen Programmgestaltung sichergestellt werden soll, die ihre Tätigkeit in der Hauptsache aus den Erträgen von Wirtschaftswerbung finanzieren und die in höherem Maße als die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Gesetzmäßigkeiten des Marktes unterliegen.

Bisher suchen namentlich Presseverlage die neuen Möglichkeiten zu nutzen. Bundesweit bestehen zwei deutschsprachige Fernsehprogramme, die über Fernmeldesatellit abgestrahlt und in neun Bundesländern in die Kabelnetze eingespeist werden. Eines dieser Programme wird in Luxemburg nach dortigem Recht unter deutscher Beteiligung veranstaltet. Weitere Interessenten für bundesweite Programme sind bislang nicht aufgetreten. Vereinzelt und auf Regionen mit relativ hoher Verkabelungsdichte beschränkt werden lokale Fernsehprogramme angeboten. Bei allen Veranstaltern besteht ein großes Interesse an terrestrischen Frequenzen, die kurzfristig und kostengünstig eine wesentliche Erhöhung der Zuschauerzahlen ermöglichen.

Private Hörfunkprogramme werden derzeit in Bayern (lokal), Rheinland-Pfalz (überregional) und Schleswig-Holstein (landesweit) ausgestrahlt. In Niedersachsen hat eine Verlegergruppe die Sendeerlaubnis für ein 24stündiges landesweites Vollprogramm erhalten.

3. Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984 gehört zu den ersten der neuen Landesmediengesetze. Seine Aufgabe besteht nach der Begründung des Regierungsentwurfs darin, einen umfassenden Ordnungsrahmen für den Rundfunk in privater Trägerschaft zu schaffen, der absehbare Fehlentwicklungen und Wildwuchs ausschließen soll. Danach sollen die materiellen, organisatorischen und Verfahrensregelungen des Gesetzes die Entwicklung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol zu einer Vielfalt der Informationsanbieter und -angebote einleiten und fördern. Hierzu sieht das Gesetz eine Übergangsform vor, die eine kontinuierliche und geordnete Entwicklung des Rundfunks in privater Trägerschaft schrittweise von der Veranstaltung einer geringen Zahl von Rundfunkprogrammen bis hin zu einem Zustand ermöglichen soll, bei dem sich auf Dauer eine externe - außenplurale - Vielfalt eingestellt hat. Wird zunächst nur ein einziges Programm veranstaltet, so ist in ihm selbst die Ausgewogenheit des Programmangebots herzustellen. Werden mehrere Veranstalter zugelassen, so bezieht sich dieses Kriterium seinem Sinn nach auf das Gesamtprogramm, d. h. die Summe aller privaten Programme, wozu auch die Programme gehören, die zwar nicht in Niedersachsen, aber sonst innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes zugelassen sind und in Niedersachsen verbreitet werden (LTDruks. 10/1120, S. 25 f., 28 f.).

Die wichtigsten Regelungen, welche das Landesrundfunkgesetz hierzu trifft, bestehen in folgendem:

Zur Veranstaltung von Hörfunk oder Fernsehen bedarf es einer Erlaubnis (§ 2), die auf schriftlichen Antrag von der zuständigen obersten Landesbehörde erteilt wird (§ 3 Abs. 1). Die Voraussetzungen der Erteilung regelt § 5 des Gesetzes. Danach dürfen nur die

in Abs. 1 genannten Personen oder Vereinigungen, nicht aber im öffentlichen Dienst Beschäftigte (Nr. 4) oder politische Parteien und von ihnen abhängige Unternehmen (Satz 2) eine Erlaubnis erhalten. Ferner dürfen Veranstalter von Vollprogrammen von dieser Programmart nicht mehr als ein Hörfunk- und ein Fernsehprogramm veranstalten; Gleiches gilt für verbundene Unternehmen im Sinne der §§ 17 und 18 Aktiengesetz (Abs. 2). Die Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller bei der Veranstaltung gegen die gesetzlichen Vorschriften verstoßen wird (Abs. 4).

Für die Auswahl der Bewerber legt § 6 Auswahlgrundsätze fest. Vorrangig sollen je zwei Hörfunk- und Fernsehvollprogramme zugelassen werden. Insoweit soll ein Antragsteller unter anderem erwarten lassen, daß er in der Lage ist, ein Programm zu veranstalten, das professionellen Ansprüchen genügt (Abs. 1). Für den Fall, daß mehrere Antragsteller die besonderen Anforderungen für Vollprogramme erfüllen, ist die Auswahl unter ihnen nach den in Abs. 2 genannten Kriterien (Inanspruchnahme der nutzbaren Sendezeit; Vielfalt und Ausgewogenheit; lokale oder regionale Programmbezüge) vorzunehmen. Für weitere Programme wird der Sendeumfang im Falle nicht zureichender Übertragungsmöglichkeiten anteilig zugemessen. Die Zuweisung von Sendezeiten erfolgt in diesem Fall nach Maßgabe einer Vereinbarung der Antragsteller. Kommt diese Vereinbarung nicht zustande, so weist die Erlaubnisbehörde die Sendezeiten im wöchentlichen Wechsel zu (Abs. 3). Die Auswahl der bevorzugten Vollprogramme trifft der Landesrundfunkausschuß auf Vorschlag der Erlaubnisbehörde binnen drei Monaten. Diese Frist kann von der Erlaubnisbehörde verlängert werden. Trifft der Landesrundfunkausschuß bis zu ihrem Ablauf keine Auswahlentscheidung, so gilt sie als entsprechend dem Vorschlag der Erlaubnisbehörde getroffen (§ 3 Abs. 3). Unter näher bestimmten Voraussetzungen wird die Erlaubnis zurückgenommen (§ 8) oder widerrufen (§ 9).

Die Vorschriften über den Inhalt der Programme suchen sicherzustellen, daß die Programme nicht bestimmten Grundsätzen - wie der Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung und der Verpflichtung, zur Verwirklichung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beizutragen - zuwiderlaufen (§ 11), sachlich und umfassend unterrichten (§ 13) und dem Jugendschutz Rechnung tragen (§ 14). Die Programme müssen ihrem Inhalt nach auf eine mindestens landesweite Verbreitung ausgerichtet sein, was eine zeitweilige Auseinanderschaltung zu regionalen oder lokalen Sendungen nicht ausschließt (§ 12); derartige Sendungen dürfen nach § 23 nicht zu mehr als der Hälfte von einem Verlagsunternehmen geliefert werden, dem im Bereich der Sendung bei periodisch erscheinenden Druckwerken eine beherrschende Stellung zukommt. Von zentraler Bedeutung ist die Bestimmung des § 15. Danach müssen die im Lande veranstalteten und verbreiteten Programme - letztere nur, soweit sie im Geltungsbereich des Grundgesetzes zugelassen sind und nicht ortsüblich empfangen werden können - in ihrer Gesamtheit die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen lassen (Satz 1). Die Gesamtheit dieser Programme darf nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen (Satz 2). Jedes zugelassene Programm muß als einzelnes diesen Anforderungen genügen, es sei denn, die Ausgewogenheit ist in Verbindung mit den anderen Programmen gewährleistet (Satz 3).

Mit der Finanzierung der Programme befassen sich die §§ 24 ff. Als mögliche Formen sind die Finanzierung aus eigenen Mitteln des Veranstalters, durch Entgelte der Teilnehmer, durch Spenden und durch Werbung vorgesehen. Für die Werbung werden in § 26 nähere Bestimmungen getroffen. Insbesondere ist Werbung nur als Blockwerbung zulässig; eine Sendung darf nur bei einer Länge von mehr als 100 Minuten durch Werbung unterbrochen werden (Abs. 1). Insgesamt darf die Werbung 20

vom Hundert des wöchentlichen Sendeumfangs nicht übersteigen.

Zur Kontrolle der Programme und zur Erledigung weiterer Aufgaben wird der Landesrundfunkausschuß als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet (§ 27). Organe sind die Versammlung und der Vorstand (§ 29). Die Versammlung besteht aus mindestens 26 Mitgliedern, die von den politischen Parteien und gesellschaftlich bedeutsamen Organisationen und Gruppen entsandt werden (§ 30); der Vorstand wird aus der Mitte der Versammlung für die Dauer von fünf Jahren gewählt (§ 37). Unter den Aufgaben der Versammlung steht nach § 28 die Programmkontrolle im Vordergrund. Die Versammlung ist namentlich das Organ, durch das der Landesrundfunkausschuß die Einhaltung der Vorschriften über den Inhalt der Programme überwacht (Abs. 1). Er kann feststellen, daß ein Programm oder eine Sendung gegen das Landesrundfunkgesetz oder gegen die Bestimmungen der Erlaubnis verstößt, und den Veranstalter sowie die für den Inhalt des Programms Verantwortlichen anweisen, den Verstoß zu unterlassen (Abs. 2 Satz 1). Ein Programm kann nach § 15 Satz 3 nur beanstandet werden, wenn die Ausgewogenheit durch andere Programme nicht gewährleistet ist (Abs. 2 Satz 2). Ist eine Anweisung nach dieser Vorschrift, die einen schwerwiegenden Verstoß zum Gegenstand hat, vollziehbar und wird erneut gegen Vorschriften nach Abs. 1 verstoßen, obgleich in der Anweisung der Widerruf der Erlaubnis angedroht war, kann der Landesrundfunkausschuß den Widerruf der Erlaubnis veranlassen (Abs. 4). Darüber hinaus obliegt der obersten Landesbehörde eine Aufsicht über die Veranstalter, die sich indessen nicht auf die in § 28 Abs. 1 genannten Vorschriften, die Bestimmungen über den Datenschutz und diejenigen Bestimmungen der Erlaubnis bezieht, welche den Inhalt des Programms betreffen (§ 43).

Zu den Kernbestimmungen des Gesetzes gehört schließlich der dritte Teil, der die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen regelt, die außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes veranstaltet werden (§ 44). Bei diesen beschränkt es sich auf die Festlegung bestimmter inhaltlicher Anforderungen an das Programm. Hörfunk- und Fernsehprogramme, die außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes in rechtlich zulässiger Weise veranstaltet werden, dürfen durch technische Übertragungseinrichtungen unverändert in Niedersachsen verbreitet werden (Abs. 1). Einer besonderen Zulassung bedarf es nicht; vielmehr genügt grundsätzlich eine Anzeige an die Erlaubnisbehörde (Abs. 2). Die Programme dürfen nicht die Würde des Menschen verletzen und nicht gegen die Verbote pornographischer Sendungen, von Sendungen, die Gewalttätigkeit schildern oder zum Rassenhaß aufstacheln, sowie gegen die Anforderungen des Jugendschutzes verstoßen. Für anzeigepflichtige Programme aus dem Geltungsbereich des Grundgesetzes gelten darüber hinaus die Anforderungen des § 15 (Ausgewogenheit). Die Werbung in diesen Programmen muß den Erfordernissen des § 26 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 2 entsprechen; grundsätzlich ist also nur Blockwerbung und diese vorerst nur mit landesweitem Bezug zulässig (Abs. 3). Nicht auf die Verbreitung von Programmen erstreckt sind die in §§ 16 ff. geregelten Pflichten des Veranstalters, insbesondere zur Aufzeichnung von Sendungen (§ 17) und zur Verbreitung etwaiger Gegendarstellungen (§ 18). Die verbreiteten Programme unterliegen der Kontrolle des Landesrundfunkausschusses, der bei Verstößen Maßnahmen der Erlaubnisbehörde herbeiführt (Abs. 4).

Die übrigen Regelungen des Landesrundfunkgesetzes betreffen die erwähnten Pflichten des Veranstalters, den Zugang zu den technischen Übertragungseinrichtungen und deren Verwendung (§§ 45 f.), den Datenschutz (§§ 47 f.), die Rechtsaufsicht über den Landesrundfunkausschuß (§ 49) und Abgaben (§§ 50 f.).

Die für das Normenkontrollverfahren wesentlichen Vorschriften (vgl. unten B II) lauten:

"§ 2 Erlaubnisvorbehalt

Wer Hörfunk oder Fernsehen veranstalten will, bedarf hierzu der Erlaubnis.

§ 3 Erlaubnisverfahren

(1) Die Erlaubnis wird auf schriftlichen Antrag von der zuständigen obersten Landesbehörde (Erlaubnisbehörde) erteilt.

(2) ...

(3) In den Fällen des § 6 Abs. 1 legt die Erlaubnisbehörde die Anträge, die die Erlaubnisvoraussetzungen des § 5 erfüllen, dem Landesrundfunkausschuß mit einem Vorschlag, der den Anforderungen und Auswahlgrundsätzen nach § 6 Rechnung trägt, zur Entscheidung über die Auswahl vor. Der Landesrundfunkausschuß trifft die Auswahl binnen drei Monaten. Die Erlaubnisbehörde kann die Frist bis zu insgesamt fünf Monaten verlängern. Wenn der Landesrundfunkausschuß bis zum Ablauf der Frist keine Auswahlentscheidung trifft, gilt sie als entsprechend dem Vorschlag getroffen.

(4) In allen übrigen Fällen hört die Erlaubnisbehörde den Landesrundfunkausschuß vor der Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis an.

§ 5 Erlaubnisvoraussetzungen

(1) Die Erlaubnis darf nur erteilt werden

1. einer juristischen Person des Privatrechts,
2. einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft oder öffentlich-rechtlichen Weltanschauungsgemeinschaft,
3. einer nicht rechtsfähigen Vereinigung des Privatrechts, die auf Dauer angelegt ist,
4. einer unbeschränkt geschäftsfähigen natürlichen Person. Diese darf nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt sein; eine ehrenamtliche Tätigkeit bleibt außer Betracht. Politischen Parteien und von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen darf die Erlaubnis nicht erteilt werden.

(2) Veranstalter im Sinne des § 1 Abs. 1, die der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung dienende Programme (Vollprogramme) veranstalten, dürfen von dieser Programmart nicht mehr als je ein Hörfunk- und ein Fernsehprogramm veranstalten. Eine Ausdehnung der Sendezeit auf der vom Veranstalter bereits genutzten Übertragungsmöglichkeit darf zugelassen werden. Ist ein Antragsteller ein abhängiges oder herrschendes Unternehmen oder ein Konzernunternehmen im Sinne des Aktienrechts, so sind ihm die Vollprogramme zuzurechnen, die von den mit ihm verbundenen anderen Unternehmen nach diesem Gesetz veranstaltet werden; wirken mehrere Unternehmen auf Grund einer Vereinbarung oder in sonstiger Weise derart zusammen, daß sie gemeinsam einen beherrschenden Einfluß auf ein Unternehmen ausüben können, so gilt jedes von ihnen als herrschendes Unternehmen.

(3) Der Veranstalter muß seinen Sitz oder Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland haben und gerichtlich unbeschränkt verfolgt werden können. Veranstalter darf nicht sein, wer durch Richterspruch die Fähigkeit verloren hat, öffentliche Ämter zu bekleiden oder Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, oder durch Richterspruch das Recht nicht besitzt, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, oder wer ein Grundrecht verwirkt hat.

(4) Die Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller bei der Veranstaltung gegen die gesetzlichen Vorschriften verstoßen wird.

(5) Die Erlaubnis muß für mindestens ein Jahr beantragt werden. Der Antragsteller muß erwarten lassen, daß er wirtschaftlich in der Lage ist, die Veranstaltung entsprechend dem Antrag durchzuführen.

(6) Der Antragsteller hat Angaben über die nach Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 3 erheblichen Beziehungen zu machen. Die Erlaubnisbehörde kann von dem Antragsteller

verlangen, daß er durch das Anmeldeverfahren beim Bundeskartellamt nachweist, daß Vorschriften der Zusammenschlußkontrolle dem Vorhaben nicht entgegenstehen.

(7) Der Veranstalter hat der Erlaubnisbehörde jede Änderung der Erlaubnisvoraussetzungen unverzüglich schriftlich anzuzeigen.

§ 6 Auswahlgrundsätze, Zuweisungsregeln

(1) Für die Veranstaltung von Hörfunkvollprogrammen und Fernsehvollprogrammen sind je zwei Übertragungsmöglichkeiten vorrangig zu verwenden. Insoweit gelten zusätzlich die folgenden Anforderungen:

1. Die Erlaubnis muß für die höchstzulässige Erlaubniszeit beantragt werden.
2. Die Programme müssen auch die Ereignisse des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in Niedersachsen darstellen.
3. Der Antragsteller soll erwarten lassen, daß er in der Lage ist, ein Programm zu veranstalten, das professionellen Ansprüchen genügt.

(2) Wenn mehrere Antragsteller für Vollprogramme die Anforderungen nach Absatz 1 erfüllen, findet eine Auswahl zwischen denjenigen Antragstellern statt, deren Programme die auf der Übertragungsmöglichkeit zur Verfügung stehende nutzbare Sendezeit möglichst weitgehend in Anspruch nehmen werden. Derjenige Antragsteller hat den Vorrang, dessen Programm voraussichtlich am meisten dazu beitragen wird, daß die Gesamtheit der Programme von Veranstaltern im Sinne des § 1 Abs. 1 politische, weltanschauliche oder gesellschaftliche Gruppen oder Richtungen nicht einseitig begünstigt. Bei gleicher oder nur geringfügig unterschiedlicher Erfüllung der Auswahlgesichtspunkte nach den Sätzen 1 und 2 hat derjenige Antragsteller den Vorrang, dessen Programm die Verbreitung von Sendungen nach § 12 Satz 2 mit lokalem oder regionalem Bezug vorsieht. Juristische Personen des Privatrechts haben zur Beurteilung des Auswahlgesichtspunktes nach Satz 2 ihre kapitalmäßige Zusammensetzung offenzulegen.

(3) Sollen Übertragungsmöglichkeiten zur Veranstaltung von Vollprogrammen über die Programme nach Absatz 1 hinaus oder von sonstigen Programmen verwendet werden, so wird der Sendeumfang anteilig zugemessen, soweit die dem Erlaubnisverfahren zugrunde liegenden Übertragungsmöglichkeiten jeweils nicht zur Veranstaltung aller Programme ausreichen. Die Antragsteller haben die Verteilung von Sendezeiten im einzelnen zu vereinbaren und unterrichten schriftlich die Erlaubnisbehörde. Die Zuweisung von Sendezeiten erfolgt nach Maßgabe der Vereinbarung. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so weist die Erlaubnisbehörde die Sendezeiten im wöchentlichen Wechsel zu.

§ 8 Rücknahme der Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis wird zurückgenommen, wenn

1. der Veranstalter die Erlaubnis durch Täuschung, Drohung oder sonstige rechtswidrige Mittel erlangt hat,
2. eine Erlaubnisvoraussetzung nach § 5 von Anfang an nicht vorgelegen hat und auch nach Aufforderung nicht erfüllt wird.

Im übrigen gelten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

(2) Die Erlaubnisbehörde hört den Landesrundfunkausschuß vor der Entscheidung über die Rücknahme der Erlaubnis an.

§ 9 Widerruf der Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis wird widerrufen, wenn

1. eine Erlaubnisvoraussetzung nach § 5 nachträglich entfällt und auch nach

Aufforderung nicht erfüllt wird,

2. der Veranstalter die erforderliche Mitwirkung für die Errichtung oder die Inbetriebnahme von technischen Übertragungseinrichtungen nicht innerhalb der ihm gesetzten Frist vorgenommen hat,
3. die Veranstaltung des Programms nicht innerhalb der hierfür gesetzten Frist in dem zugewiesenen Umfang aufgenommen worden ist oder fortgesetzt wird,
4. die Veranstaltung des Programms aus Gründen, die der Veranstalter zu vertreten hat, länger als sechs Monate ruht,
5. der Veranstalter einer vollziehbaren Anweisung der zuständigen obersten Landesbehörde nach § 43, die einen erneuten schwerwiegenden Verstoß zum Gegenstand hat, nicht Folge geleistet hat, obgleich in der Anweisung der Widerruf angedroht worden ist,
6. ein Ersuchen nach § 28 Absatz 4 vorliegt.

- (2) Für einen Vermögensnachteil ist der Veranstalter nicht zu entschädigen. Im übrigen gelten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.
- (3) Die Erlaubnisbehörde hört den Landesrundfunkausschuß in den Fällen des Absatzes 1 Nrn. 1 bis 5 vor der Entscheidung über den Widerruf der Erlaubnis an.

§ 10 Veranstaltung ohne Erlaubnis

Wird Hörfunk oder Fernsehen ohne Erlaubnis nach § 2 veranstaltet, so ordnet die Erlaubnisbehörde die Einstellung der Veranstaltung an und untersagt dem Träger der technischen Übertragungseinrichtung die Verbreitung.

§ 13 Programmgestaltung

- (1) Jeder Veranstalter ist in seinen Sendungen zur Wahrheit verpflichtet.
- (2) Jeder Veranstalter hat sicherzustellen, daß in seiner Berichterstattung die Auffassungen der wesentlich betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden. Wertende und analysierende Einzelbeiträge haben dem Gebot journalistischer Fairneß zu entsprechen. Ziel aller Informationssendungen ist es, sachlich und umfassend zu unterrichten und damit zur selbständigen Urteilsbildung der Bürger beizutragen.
- (3) Alle Sendungen mit Bedeutung für die Information und Meinungsbildung sind gründlich und gewissenhaft zu recherchieren. Tatsachenbehauptungen sind zu überprüfen. Kommentare sind deutlich von Nachrichten zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen.

§ 15 Ausgewogenheit

Die Programme von Veranstaltern im Sinne des § 1 Abs. 1 sowie die nach § 44 anzeigepflichtigen Programme von Veranstaltern privaten Rechts, die innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zugelassen sind, müssen in ihrer Gesamtheit die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen lassen. Die Gesamtheit dieser Programme darf nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen. Jedes nach § 2 zugelassene Programm muß als einzelnes den Anforderungen der Sätze 1 und 2 genügen, es sei denn, die Ausgewogenheit ist in Verbindung mit den anderen Programmen gewährleistet.

§ 23 Zulieferung von Beiträgen zu lokalen und regionalen Sendungen

Werden in einem Programm Sendungen nach § 12 Satz 2 mit lokalem oder regionalem Bezug verbreitet, so dürfen diese nicht zu mehr als der Hälfte von einem Unternehmen

zugeliefert werden, das für den Bereich der Sendungen bestimmte periodisch erscheinende Druckwerke mit einem Anteil von mehr als 20 vom Hundert der Gesamtauflage aller für den Bereich bestimmten periodisch erscheinenden Druckwerke verlegt. Dieselbe Beschränkung gilt auch für ein Unternehmen, das zu einem Unternehmen nach Satz 1 im Verhältnis eines abhängigen oder herrschenden Unternehmens oder eines Konzernunternehmens im Sinne des Aktienrechts steht; wirken mehrere Unternehmen auf Grund einer Vereinbarung oder in sonstiger Weise derart zusammen, daß sie gemeinsam einen beherrschenden Einfluß auf ein Unternehmen nach Satz 1 ausüben können, so gilt jedes von ihnen als herrschendes Unternehmen.

§ 24 Formen der Finanzierung

Die Programme können aus dem eigenen Finanzaufkommen des Veranstalters, durch beim Teilnehmer zu erhebende Entgelte, durch Spenden und durch Werbung finanziert werden.

§ 25 Ankündigung des Entgelts

Werden für Programme oder Sendungen beim Teilnehmer Entgelte erhoben, so ist dem Teilnehmer vor dem Empfang des Programms oder dem Beginn der Sendung die Höhe des Entgelts anzukündigen.

§ 26 Werbung

- (1) Die Werbung ist vom übrigen Programm deutlich zu trennen. Sie darf nur in Blöcken verbreitet werden. Eine Sendung darf zu einer im voraus angegebenen Zeit einmal durch Werbung unterbrochen werden, wenn die Dauer der Sendung 100 Minuten übersteigt.
- (2) Die Werbung darf 20 vom Hundert des wöchentlichen Sendeumfangs, bei Programmen nach § 1 Abs. 2 20 vom Hundert des Umfangs der einzelnen Sendung nicht übersteigen.
- (3) Werden Sendungen von einem Dritten finanziert, so sind sie Werbung, wenn ihr Inhalt den Interessen des Dritten dient. In diesen Fällen muß der Dritte am Anfang und am Ende der Sendung genannt werden. Bei anderen von einem Dritten finanzierten Sendungen ist die Nennung des Dritten zulässig. Seine Nennung ist Werbung.
- (4) Der Einfluß von Werbungtreibenden, Werbeagenturen oder Werbemittlern auf das übrige Programm sowie von Dritten auf Sendungen nach Absatz 3 Satz 3 ist nicht zulässig.
- (5) Werbung, die nicht im gesamten Verbreitungsgebiet eines zugelassenen Programms nach § 22 verbreitet wird, ist nicht zulässig. Solange das Programm nicht von mehr als 2,5 Millionen Einwohnern in Niedersachsen empfangen werden kann, ist nur eine Werbung zulässig, die Tatsachen, Ereignisse und Angebote mit mindestens landesweitem Bezug zum Gegenstand hat.
- (6) Ist Werbung in Programmen oder Sendungen enthalten, für die beim Teilnehmer Entgelte erhoben werden, so ist dies dem Teilnehmer vor dem Empfang des Programms oder dem Beginn der Sendung anzukündigen. Diese Ankündigung ist mit derjenigen nach § 25 zu verbinden.

§ 27 Landesrundfunkausschuß

(1) Zur Kontrolle der Programme und zur Erledigung der weiteren ihm durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben wird der Landesrundfunkausschuß als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Der Landesrundfunkausschuß übt seine Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung aus. Er besitzt Dienstthermfähigkeit und führt ein Dienstsiegel. Staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung dürfen dem Landesrundfunkausschuß nicht

übertragen werden.

(2) - (4) ...

§ 28 Programmkontrolle

(1) Im Rahmen der Kontrolle der Programme überwacht der Landesrundfunkausschuß die Einhaltung der Vorschriften der §§ 11 bis 15, 21 und 26 sowie der den Inhalt des Programms betreffenden Bestimmungen der Erlaubnis.

(2) Der Landesrundfunkausschuß kann feststellen, daß ein Programm oder eine Sendung gegen dieses Gesetz oder die Bestimmungen der Erlaubnis verstößt, und den Veranstalter sowie die für den Inhalt des Programms Verantwortlichen anweisen, den Verstoß zu unterlassen. Ein Programm kann nach § 15 Satz 3 nur beanstandet werden, wenn die Ausgewogenheit durch andere Programme nicht gewährleistet ist.

(3) Gegen Feststellungen und Anweisungen nach Absatz 2 kann unmittelbar die verwaltungsgerichtliche Klage erhoben werden.

(4) Wird nach einer vollziehbaren Anweisung nach Absatz 2, die einen schwerwiegenden Verstoß zum Gegenstand hatte, erneut schwerwiegend gegen Vorschriften oder Bestimmungen nach Absatz 1 verstoßen, obgleich in der Anweisung der Widerruf angedroht worden war, so kann der Landesrundfunkausschuß den Widerruf der Erlaubnis nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 veranlassen.

(5) Der Veranstalter und die für den Inhalt des Programms Verantwortlichen haben dem Landesrundfunkausschuß die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu erteilen und entsprechende Unterlagen vorzulegen. ...

§ 44 Zulässigkeit der Verbreitung

(1) Hörfunk- und Fernsehprogramme, die außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes in rechtlich zulässiger Weise veranstaltet werden, dürfen durch technische Übertragungseinrichtungen inhaltlich unverändert in Niedersachsen verbreitet werden. Eine zeitversetzte Verbreitung ist zulässig.

(2) Wer Programme nach Absatz 1 verbreiten will, hat dies der Erlaubnisbehörde einen Monat vor Beginn der Maßnahme anzuzeigen. Ausgenommen ist die unveränderte Verbreitung eines Programms in Gemeinden oder Samtgemeinden, in deren Gebiet dieses Programm bereits mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangen werden kann.

(3) Die Programme nach Absatz 1 einschließlich der Werbung dürfen nicht die Würde des Menschen verletzen und nicht gegen die Verbote des § 11 Abs. 3 und die Anforderungen des § 14 verstoßen. Für anzeigepflichtige Programme, die innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland veranstaltet werden, gelten darüber hinaus die Anforderungen des § 15. Die Werbung in anzeigepflichtigen deutschsprachigen Programmen muß den Anforderungen des § 26 Abs. 1 und 5 Satz 2 entsprechen.

(4) Die Erlaubnisbehörde untersagt die Verbreitung eines Programms, wenn dieses wiederholt gegen die in Absatz 3 genannten Bestimmungen oder gegen sonstige Vorschriften der allgemeinen Gesetze verstößt. Beschränken sich die Verstöße auf die Werbung, so ist nur diese zu untersagen. Die Untersagung muß vorher schriftlich angedroht worden sein. Die Verbreitung des Programms oder der Werbung wird vor ihrem Beginn untersagt, wenn mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Verstöße nach Satz 1 zu erwarten sind. Die Maßnahmen der Erlaubnisbehörde erfolgen auf Ersuchen des Landesrundfunkausschusses. § 28 Abs. 2 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

(5) Die für die Verbreitung von Programmen nach Absatz 1 Verantwortlichen haben der Erlaubnisbehörde und dem Landesrundfunkausschuß die zur Wahrnehmung ihrer

Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu erteilen und entsprechende Unterlagen vorzulegen....

(6) ...

§ 46 Verwendung der technischen Übertragungseinrichtungen

(1) ...

(2) Solange und soweit die für nach § 2 zuzulassende Programme vorgesehene Übertragungskapazität nicht benötigt wird, kann sie für die Verbreitung von Programmen nach § 44 verwendet werden.

(3) Bei der Auswahl von Programmen für eine Verbreitung nach § 44 Abs. 1 ist den mehrheitlichen Wünschen der Teilnehmer Rechnung zu tragen. Diese sind über die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen der in Betracht kommenden Programme zu unterrichten. In Streitfällen von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet auf Antrag eines Beteiligten der Landesrundfunkausschuß. Die Erlaubnisbehörde trifft auf Ersuchen des Landesrundfunkausschusses die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung der Entscheidung.

(4) ..."

II.

201 Mitglieder des Deutschen Bundestages, die der SPD angehören, haben nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Nr. 1 BVerfGG beantragt, das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz für nichtig zu erklären. Nach ihrer Ansicht verstoßen die wesentlichen Bestimmungen des Gesetzes gegen Art. 5 Abs. 1 GG; dies habe die Verfassungswidrigkeit des ganzen Gesetzes zur Folge. Zur Begründung führen die Antragsteller im wesentlichen aus:

1. Das Gesetz habe die verfassungsrechtlich gebotene gegenständliche und inhaltliche Vielfalt unzureichend geregelt und diese - namentlich im Zusammenhang der Anforderungen an die Träger von Rundfunkprogrammen, der Kontrolle im Programmbereich und der Regelung der Finanzierung - nicht wirksam gesichert. Unzureichend seien auch die Vorkehrungen gegen die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht, die sich sowohl aus einer Konzentration im Bereich des privaten Rundfunks als auch aus einer Medienverflechtung ergeben könnte.

a) Das Gesetz enthalte keine Regelung über den erforderlichen Umfang der einzelnen Programmsparten. Von den bevorzugten Vollprogrammen im Hörfunk- und Fernsehbereich (§ 6 Abs. 1 LRG) habe sich der Gesetzgeber zwar die Abdeckung einer breiten Programmpalette versprochen; er könne jedoch nicht verhindern, daß dieses Programmangebot zugunsten von Sparten- und Zielgruppenprogrammen entfalle, wenn sich für Vollprogramme keine Interessenten fänden. Auch der Mindestumfang für Vollprogramme sei nicht vorgeschrieben. Daß derartige Regelungen entbehrlich seien, weil gegenständliche Vielfalt sich in einem marktwirtschaftlich orientierten Rundfunk von selbst einstellen werde, könne wegen der medienökonomischen Besonderheit des Rundfunks nicht erwartet werden.

b) Auch die inhaltliche Programmvielfalt werde nicht hinreichend gewährleistet. Die Mindestpflichten der Programmgestaltung in § 13 LRG reichten nicht aus, da diese Vorschrift auf Informationssendungen beschränkt sei. Dem Ausgewogenheitsgebot des § 15 LRG liege ausschließlich die Veranstalterperspektive zugrunde; diejenige des Rundfunkteilnehmers werde vernachlässigt. Nicht einmal dieses unzureichende Maß an Ausgewogenheit vermöge § 15 LRG mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu sichern. Da die Vorschrift in Satz 1 und 2 keine Veranstalterpflichten normiere, könne die Ausgewogenheits- und Vielfaltskontrolle durch den Landesrundfunkausschuß nur an § 15 Satz 3 LRG anknüpfen. Eine wirksame Kontrolle sei indessen ausgeschlossen, da

das Gesetz die Schnittstelle des Übergangs vom binnenpluralen zum außenpluralen Rundfunkmodell nicht hinreichend bestimmt bezeichne. Dies müsse bei den Veranstaltern zu erheblichen Unsicherheiten führen. Unklar sei, wer Adressat der Ausgewogenheitsverpflichtung sei. Diese Schwierigkeit könne auf Grund der in § 15 Satz 3 LRG enthaltenen Beweislastregelung zwar in dem Sinne behoben werden, daß jeder einzelne Veranstalter im Zweifel zur Ausgewogenheit verpflichtet sei; eine solche Regelung laufe jedoch leer, weil § 28 Abs. 2 Satz 2 LRG für die Sanktionierung von Verstößen eine umgekehrte Beweislastregelung aufstelle, indem er dem Landesrundfunkausschuß den Negativbeweis fehlender Ausgewogenheit des Gesamtprogramms aufbürde. Der Landesrundfunkausschuß sei aber kaum in der Lage, diesen Nachweis im Einzelfalle zu führen. Da die Programmanforderungen für die Verbreitung von Rundfunksendungen weit hinter denen für die Veranstaltung zurückblieben, könne das Gesetz insoweit die gebotene Vielfalt des Programmangebotes noch weniger sichern. Die Unbestimmtheit der Kontrollmaßstäbe, die begrenzten Aufzeichnungs- und Auskunftspflichten der Veranstalter und die unzweckmäßigen Organisations- und Verfahrensvorschriften für den Landesrundfunkausschuß ließen es nahezu ausgeschlossen erscheinen, daß dieses Gremium seine Aufgabe wirksam wahrnehmen könne. Demgemäß könne der Veranstalter ohne Risiko Tendenzprogramme herstellen und verbreiten, auch wenn noch Zweifel bestünden, ob der Zustand der Außenpluralität hergestellt sei.

Diese Mängel habe der Gesetzgeber nicht durch geeignete organisatorische Anforderungen an die Veranstalter von Rundfunkprogrammen ausgeglichen. Das Gesetz verbinde vielmehr den Verzicht auf eine binnenpluralistische Organisation der Veranstalter mit einer Verlagerung der Programmkontrolle auf ein externes Organ, das strukturnotwendig seine Kontrollaufgabe nicht effektiv wahrnehmen könne, zumal der Landesrundfunkausschuß im Vorfeld konkreter Programmtätigkeit keine Einwirkungsmöglichkeiten habe und ein abgestuftes wirksames Sanktionsinstrumentarium fehle.

c) Auch die Finanzierungsregelungen trügen nicht in hinreichendem Umfang zur Vielfaltssicherung bei. Das Gesetz schließe unkontrollierte Einflußnahmen durch den Einsatz von Finanzmitteln des Veranstalters oder Dritter, durch Spenden oder Sponsorenfinanzierung nicht aus. Ebenso wenig begegne es der Gefahr der Antizipation von Programmwartungen der werbungstreibenden Wirtschaft durch die Veranstalter, die bei werbefinanziertem Rundfunk zwangsläufig aufträte.

d) Die Antragsteller beanstanden ferner, daß das Gesetz keine hinreichenden Sicherungen der Funktionsfähigkeit ökonomischen Wettbewerbs vorsehe, obwohl hierzu wegen der Bevorzugung großer und finanzkräftiger Veranstalter besonderer Anlaß bestanden habe. Mehrfachbetätigungen der Veranstalter würden durch § 5 Abs. 2 LRG nur unvollkommen begrenzt. Lückenhaft seien auch die Vorkehrungen gegen eine Verflechtung von Presse- und Rundfunkunternehmen. § 23 LRG biete hiergegen keinen hinreichenden Schutz und schließe jedenfalls den Einfluß von Großverlegern auf die Programme selbst auf lokaler oder regionaler Ebene nicht aus. Angesichts der Gefahren einer Medienverflechtung habe der Gesetzgeber weitergehende Regelungen treffen müssen. Die Risiken für die Presse, die sich durch die Zulassung privaten, werbefinanzierten Rundfunks ergäben, würden durch eine Beteiligung von Presseverlagen am Rundfunk nicht geringer, zumal es einzelnen Presseverlegern gelingen werde, im Rundfunkbereich Fuß zu fassen. Mit dem Verweis auf einzelne Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen werde der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zur Abwehr von Gefahren für die inter- und intramediare Vielfalt nicht gerecht. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sei zu weitmaschig und enthalte keine rundfunkspezifischen Regelungen. Es biete kein Instrumentarium, um marktbeherrschende Stellungen zu beseitigen, die von Anfang an bestünden oder auf

innerem Wachstum beruhten. Für die Verbreitung von Rundfunksendungen sehe das Landesrundfunkgesetz keine wettbewerbssichernden Vorkehrungen vor.

2. Verfassungswidrig seien weiterhin einzelne Zugangs- und Auswahlvorschriften des Gesetzes.

a) Es verstoße gegen das Erfordernis der Staatsfreiheit des Rundfunks, daß dem Ministerpräsidenten als staatlicher Erlaubnisbehörde bei der Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunksendungen eine dominierende Stellung zukomme. Damit entstehe die Gefahr der mißbräuchlichen Bevorzugung regierungsfreundlicher Veranstalter, zumindest aber das Risiko mittelbarer Vorwirkungen der Entscheidungsbefugnisse auf das Programmverhalten. Entscheidungsspielräume, die für den Inhalt der Programme von Bedeutung seien, bestünden für den Ministerpräsidenten insbesondere bei der Erteilung der Veranstaltererlaubnis. Insoweit habe er Prognosen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (§ 5 Abs. 5 Satz 2 LRG) und die Gesetzestreue des Bewerbers (§ 5 Abs. 4 LRG) sowie über Professionalität (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG) und Vielfalt (§ 6 Abs. 2 Satz 2 LRG) anzustellen. Das gleiche gelte, soweit ihm ein Auswahlermessen (§ 6 Abs. 1 LRG) oder Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Modalitäten der Genehmigung (§ 7 LRG) zukomme. Eine unzulässige Einflußmöglichkeit begründe auch das erhebliche rechtliche und tatsächliche Gewicht des Vorschlags, den er dem Landesrundfunkausschuß im Erlaubnisverfahren nach § 3 LRG unterbreite; das gelte insbesondere im Falle des § 3 Abs. 3 Satz 4 LRG, wenn der Vorschlag die Entscheidung des Landesrundfunkausschusses ersetze. Verfassungswidrig sei es schließlich, daß das Gesetz nicht in allen wichtigen, für die Rundfunkfreiheit bedeutsamen Angelegenheiten eine Beteiligung des Landesrundfunkausschusses vorsehe.

b) Das Gebot des chancengleichen Zugangs zur Veranstaltung von Rundfunksendungen werde in der Vorschrift des § 5 Abs. 1 LRG verletzt, soweit danach auch in der Phase des Außenpluralismus politische Parteien, Angehörige des öffentlichen Dienstes und juristische Personen des öffentlichen Rechts von diesem Zugang ausgeschlossen seien. Ähnliches gelte für die Regelung über die Wahlwerbung (§ 21 Abs. 1), soweit sie keine Vorkehrungen dagegen enthalte, daß durch die Bemessung des Entgelts finanzielle Hürden aufgebaut würden, die nicht alle politischen Parteien überwinden könnten.

c) Bedenken der Antragsteller richten sich endlich gegen die Vorrangkriterien bei der Auswahl der Veranstalter. Diese bevorzugten finanzkräftige und im Medienbereich bereits etablierte Veranstalter. Insbesondere das Professionalitätskriterium des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG enthalte ein verdecktes Presseprivileg, das verfassungswidrig sei.

3. Im Zusammenhang mit ihren jeweiligen Ausführungen zu den beanstandeten Vorschriften des Gesetzes wenden sich die Antragsteller schließlich gegen die Regelungen der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen. Diese sei grundsätzlich den gleichen Maßstäben zu unterwerfen wie die Veranstaltung. Der Gesetzgeber habe sich aber in § 44 Abs. 2 mit einer bloßen Anzeigepflicht und in § 44 Abs. 3 mit Programmverbindungen begnügt, die nicht hinreichend seien, Gefahren für die Rundfunkfreiheit zu begegnen; die Kontrolle sei noch schwächer ausgebildet als bei den im Lande veranstalteten Programmen. Damit entstehe die Möglichkeit einer Umgehung der strengeren Voraussetzungen für die Veranstaltung von Rundfunksendungen, gegen welche das Gesetz nicht die gebotenen Vorkehrungen enthalte. Weitergehende Anforderungen seien jedenfalls für solche Programme erforderlich, die zwar außerhalb Niedersachsens veranstaltet würden, jedoch vorwiegend Teilnehmer in diesem Bundesland erreichen sollten. Das Recht auf Gegendarstellung sei unzureichend gesichert.

III.

Zu dem Normenkontrollantrag haben sich die Niedersächsische Landesregierung, die Regierung des Landes Hessen, die Landesregierung Rheinland-Pfalz, die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger geäußert.

1. Die Niedersächsische Landesregierung tritt den Ausführungen der Antragsteller entgegen. Sie trägt im wesentlichen vor:

a) Die verfassungsrechtlichen Anforderungen, welche die Antragsteller an den Vielfaltsstandard stellen, seien überhöht und müßten jede gesetzliche Ausgestaltung trotz der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit privaten Rundfunks scheitern lassen. Wenn der Landesgesetzgeber Privatfunk zulasse, so müsse er auch dessen wirtschaftliche Funktionsfähigkeit sichern; er brauche sich nicht ausschließlich an der Funktionsfähigkeit der Kommunikationsordnung zu orientieren. Daraus folge, daß der Gesetzgeber nur einen Mindeststandard an Meinungsgleichheit und Meinungsvielfalt zu sichern brauche; zur optimalen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit sei er nicht verpflichtet. Bei der Ausgestaltung der verfassungsrechtlich geforderten positiven Ordnung des Rundfunks müsse ihm ein Prognosespielraum zugestanden werden. Die Gesetzgebungsmaterie "Privatfunk" sei neu und lasse sichere Voraussagen noch nicht zu. Dies gelte jedenfalls für Prognosen im Hinblick auf die spätere Nutzung der Übertragungsmöglichkeiten und auf die Programmgestaltung. Insoweit komme dem Gesetz in gewisser Weise Versuchscharakter zu.

Das mit dem Landesrundfunkgesetz geschaffene Ordnungsmodell wolle einen gleitenden Übergang in die Phase des Außenpluralismus fördern und stelle deshalb in erster Linie auf den Gesichtspunkt der Angebotsvielfalt ab. Es eröffne den Veranstaltern die Möglichkeit, frühzeitig eigene Tendenzen zu entwickeln und außenplurale Entwicklungen zu erproben. Auch wenn sie insoweit einem gewissen Risiko ausgesetzt seien, würden die Anbieter nicht überfordern, da Unsicherheiten durch den Landesrundfunkausschuß oder ein eigenes pluralistisch zusammengesetztes Kontrollgremium des Veranstalters behoben werden könnten. Jedenfalls könne das Modell nicht in den Dualismus Binnen-/ Außenpluralismus gepreßt werden. Auch die gesetzliche Vorgabe einer "Schnittstelle" zwischen Binnen- und Außenpluralismus sei unzweckmäßig.

b) Das Landesrundfunkgesetz enthalte hinreichende Sicherungen des verfassungsrechtlich geforderten Mindestmaßes an gegenständlicher und inhaltlicher Vielfalt. Die nach § 6 Abs. 1 LRG bevorrechtigten Vollprogramme seien ein besonders geeignetes und der anteiligen Kürzung von Sendezeit jedenfalls vorzuziehendes Mittel, um Vielfalt und deren Stabilität über eine längere Zeit zu sichern.

Einer Gefährdung der intermediären Vielfalt bei der Vergabe von Vollprogrammlicenzen begegnet die Regelung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Dem insoweit nicht erfaßten Fall des internen Wachstums von Unternehmen werde mit einer Bevorzugung solcher Antragsteller für Vollprogramme Rechnung getragen, die eine breite, vielfaltssichernde Trägerschaft aufwiesen. Mit § 23 LRG habe der niedersächsische Gesetzgeber den medienspezifischen Regelungsbedarf zur Sicherung des wirtschaftlichen Wettbewerbs gedeckt. Eine darüber hinausgehende Bekämpfung von Konzentration sei nicht Aufgabe des Landesrundfunkgesetzgebers. Nähere Regelungen zur Sicherung gegenständlicher Vielfalt seien entbehrlich, da sich eine am Rezeptionsinteresse orientierte Spartenvielfalt der Programme von selbst einstellen werde. Darüber hinaus bilde die gegenständliche Vielfalt einen Auswahl Gesichtspunkt für die Zulassung von Vollprogrammen. Die vorgesehene Programmgestaltung werde gemäß § 7 Abs. 1 LRG zwangsläufig zum Inhalt der Erlaubnis. Ihre Einhaltung sei deshalb der Kontrolle des Landesrundfunkausschusses nach § 28 Abs. 1 LRG unterworfen.

Diese sei auch hinreichend wirksam. Zur Schaffung eines organisatorischen Binnenpluralismus sei der niedersächsische Gesetzgeber jedenfalls verfassungsrechtlich nicht verpflichtet gewesen. Ein solches Modell hätte zudem in der gegenwärtigen unsicheren Startsituation des privaten Rundfunks die vorhandene Struktur verfestigt und den Übergang zum Außenpluralismus erschwert. Eine geringere Intensität der Kontrolle des Landesrundfunkausschusses, der anders als der Rundfunkrat im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem nicht schon im Bereich des Programmvorfeldes auf Personal- und Finanzentscheidungen Einfluß nehmen könne, werde durch die größere innere Unabhängigkeit dieses Gremiums sowie durch seinen Einfluß auf die Entscheidung über die Auswahl unter mehreren Bewerbern für ein Rundfunkprogramm ausgeglichen. Mit § 15 LRG stehe dem Landesrundfunkausschuß ein praktikabler Kontrollmaßstab zur Verfügung. Dessen Vorteil liege darin, daß künftige Veranstalter mit Zunahme ihrer Zahl und ihrer Verschiedenheit zunehmend Programme mit eigener Tendenz veranstalten könnten. Sie seien allerdings primär zu einem jeweils binnenpluralistisch gestalteten Programm verpflichtet; ein Übergang in den Außenpluralismus geschehe auf ihr eigenes Risiko, das jedoch im Hinblick darauf, daß das Gesetz dem Landesrundfunkausschuß in § 28 Abs. 2 Satz 2 die Argumentationslast für Beanstandungen übertrage, hingenommen werden könne. Die Informationsrechte und Sanktionsmöglichkeiten des Landesrundfunkausschusses seien geeignet und ausreichend, ein ausgewogenes Gesamtprogramm zu erreichen und zu erhalten.

c) Die verfassungsrechtlich geforderte Staatsferne des privaten Rundfunks werde durch das Landesrundfunkgesetz dadurch gesichert, daß die staatliche Erlaubnisbehörde die gesetzlich gebundenen Entscheidungen oder die gesetzlich gebundenen Elemente von Entscheidungen treffe und dem Landesrundfunkausschuß die wertenden Elemente der Entscheidungen vorbehalten blieben. Dies sei bei der Auslegung von § 5 Abs. 4 und Abs. 5 Satz 2 LRG zu berücksichtigen. Die Ersatzkompetenz der Erlaubnisbehörde gemäß § 3 Abs. 3 Satz 4 LRG sei erforderlich, um eine Blockierung der Erlaubniserteilung und die damit verbundene Gefährdung der Rundfunkfreiheit zu vermeiden, wenn der Landesrundfunkausschuß sich nicht einigen könne. Diesem kämen ausreichende Einflußmöglichkeiten zu.

d) Ebenso stünden die Regelungen über die Verbreitung von Rundfunksendungen mit dem Grundgesetz im Einklang. Die geringeren inhaltlichen Programmanforderungen für in Niedersachsen lediglich verbreitete Programme aus anderen Bundesländern gegenüber den in Niedersachsen veranstalteten Programmen könnten hingenommen werden, weil ihre Verbreitung an die vielfaltssichernde Ausgewogenheitsregel des § 15 LRG gebunden sei (§ 44 Abs. 3 Satz 2 LRG). Eine zusätzliche Bindung solcher Programme an die für Veranstalter in Niedersachsen geltenden Vorschriften sei ebenso wie die Schaffung eines Umgehungstatbestandes für funktional-äquivalente Programme aus dem Ausland verfassungsrechtlich nicht geboten und auch nicht zweckmäßig.

e) Auch im übrigen seien die Regelungen des Landesrundfunkgesetzes verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Was das für Vollprogramme geltende Professionalitätserfordernis des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG angehe, so solle dieses einen geordneten Rundfunkbetrieb gewährleisten und die Leistungsfähigkeit des privaten Rundfunks im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sichern. Eine Privilegierung der Presse um ihrer selbst willen sei damit nicht verbunden. Schließlich sei auch der Persönlichkeitsschutz gegenüber verbreiteten Programmen ausreichend. Er könne nach dem Recht des Landes begehrt werden, in dem das betreffende Programm veranstaltet werde. Diese Möglichkeit sei angesichts der entsprechenden Regelungen in den Rundfunkgesetzen der anderen Bundesländer auch hinreichend effektiv. Bezüglich ausländischer Programme müßten internationale Regelungen getroffen werden.

2. Die Hessische Landesregierung hält in ihrer Stellungnahme, der sie ein zugleich im

Auftrag der Senate der Freien Hansestadt Bremen und der Freien und Hansestadt Hamburg sowie der Landesregierungen der Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland erstattetes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Denninger beigelegt hat, das Landesrundfunkgesetz für verfassungswidrig. Der Gesetzgeber habe darauf verzichtet, privaten Veranstaltern die Verpflichtung einer - möglicherweise sogar von Verfassungen wegen geforderten - binnenpluralistischen Organisation aufzuerlegen, ohne hierfür ausreichende Ersatzregelungen vorzusehen, die geeignet wären, die Rundfunkfreiheit mit vergleichbarer Wirksamkeit zu gewährleisten. Vor allem die Ausgewogenheitsregelung des § 15 Satz 3 in Verbindung mit § 28 Abs. 2 Satz 2 LRG erfülle nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Verfassungsrechtlich unzulässig sei es auch, die Verbreitung von Rundfunksendungen in Niedersachsen weniger strengen gesetzlichen Anforderungen zu unterwerfen als die Veranstaltung von Hörfunk- oder Fernsehprogrammen (§§ 17, 18, 44 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 und Abs. 4 LRG). Schließlich seien auch die Finanzierungsregelungen des Landesrundfunkgesetzes verfassungsrechtlich zu beanstanden. § 24 LRG lasse eine verfassungsrechtlich geforderte Verpflichtung zur Offenlegung der Finanzquellen vermissen. Auch mit der Zulassung der Vollfinanzierung privaten Rundfunks durch Wirtschaftswerbung in § 26 Abs. 3 und Abs. 4 LRG habe der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen überschritten.

3. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz ist der Ansicht, das niedersächsische Rundfunkmodell sei verfassungsrechtlich unbedenklich und zur Herbeiführung von externer Vielfalt und Ausgewogenheit unerlässlich. Im Hinblick auf den erreichten Stand von Technik und Recht hält die Landesregierung eine Fortentwicklung der Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für gerechtfertigt: Die öffentlich-rechtlichen Programme müßten als "Ausgewogenheitsreserve" Berücksichtigung finden und ebenso wie die zu erwartenden Fernsehprogramme des Auslands bei der Beurteilung von Ausgewogenheit und Medienvielfalt einbezogen werden. Schließlich müßten auch die Grundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts Beachtung finden, wonach der freie Fluß der Information zu gewährleisten sei.

4. Die ARD hält in ihrer Stellungnahme, die auch ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Bethge und ein technisches Gutachten von Prof. Messerschmid und Dr.-Ing. Roigas einschließt, das Landesrundfunkgesetz für verfassungswidrig. Es enthalte keine effektiven Vorkehrungen für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit. Dem materiellen Ausgewogenheitsanforderung des § 15 Satz 3 LRG ermangele es an den notwendigen organisatorischen und Verfahrenssicherungen. § 3 Abs. 3 Satz 4 LRG verstoße gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit. Verfassungsrechtliche Bedenken seien auch gegenüber den Finanzierungsregelungen zu erheben: § 26 Abs. 1 LRG lasse Unterbrechungswerbung zu und verstoße deshalb gegen die verfassungsrechtlichen Gebote der Transparenz und der Informationsklarheit; § 26 Abs. 2 LRG schließe eine verfassungsrechtlich unzulässige reine Werbefinanzierung der privaten Rundfunkprogramme nicht aus; verfassungswidrig sei schließlich, daß das Landesrundfunkgesetz keine Verpflichtung enthalte, Spenden von einer gewissen Größenordnung an transparent und publik zu machen.

5. Nach Ansicht des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger können gegen das Landesrundfunkgesetz keine verfassungsrechtlichen Einwände erhoben werden. Seiner Verpflichtung zur Sicherung eines Mindestmaßes an Vielfalt sei der Gesetzgeber nachgekommen. Eine Bevorzugung von Presseunternehmen beim Zugang zum Rundfunk sei mit den gesetzlichen Regelungen - insbesondere mit § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG - nicht verbunden. Die gesetzlichen Sicherungen der Funktionsfähigkeit des ökonomischen Wettbewerbs seien ausreichend. Weitergehende gesetzliche Hürden für den Zugang vorhandener Medienunternehmen zum Rundfunk wären

verfassungsrechtlich bedenklich, denn sie beschnitten die Presse in ihrer Konkurrenzfähigkeit auf dem Kommunikations- und Werbemarkt.

IV.

In der mündlichen Verhandlung am 3. Juni 1986 haben sich geäußert:

Für die Antragsteller Dr. Emmerlich (MdB) und Prof. Dr. Hoffmann-Riem, für die Niedersächsische Landesregierung Staatssekretär Meyer und Prof. Dr. Starck, für die Hessische Landesregierung Staatssekretär Giani und Prof. Dr. Denninger, für die Landesregierung Rheinland-Pfalz Staatssekretär Rudolf, für die ARD Prof. Dr. Bethge, für den Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger Rechtsanwalt Dr. Kull und für den Bundesverband Kabel und Satellit die Rechtsanwälte Prof. Deringer, Dr. Kühn und Schardt.

B. -- I.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Die Antragsteller, deren Zahl das erforderliche Drittel der Mitglieder des Bundestages wesentlich übersteigt, halten das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz insgesamt für verfassungswidrig und nichtig. Weitergehende Voraussetzungen enthalten Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Nr. 1 BVerfGG nicht. Wenn die Antragsteller darauf hinweisen, daß das zur Prüfung gestellte Landesgesetz Regelungen treffe, welche Auswirkungen nicht nur für andere Bundesländer, sondern auf die gesamte Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik haben könnten und auch den Handlungsspielraum des Bundes berührten, daß deshalb auch Bundesorgane aufgerufen seien, auf die Herstellung verfassungsmäßiger Verhältnisse hinzuwirken, so mag sich daraus ein besonderes Kontrollinteresse ergeben; rechtlich gefordert ist dies nicht.

II.

Die Prüfung und Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist auf die im Urteilstenor bezeichneten Vorschriften des Gesetzes zu begrenzen. Über weiteres ist nicht zu entscheiden.

Die Antragsteller leiten die Verfassungswidrigkeit des ganzen Gesetzes nicht aus der Verfassungswidrigkeit jeder einzelnen seiner Vorschriften her, wie es etwa bei einem kompetenzwidrigen Gesetz der Fall wäre. Vielmehr gehen sie - von ihrem Standpunkt aus folgerichtig - von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus, nach der bei Nichtigkeit einer oder mehrerer Bestimmungen eines Gesetzes das gesamte Gesetz für nichtig zu erklären ist, wenn die nichtigen Bestimmungen mit den übrigen so verflochten sind, daß sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden kann (BVerfGE 57, 295 [334] m. w. N.). Wären die zentralen Bestimmungen des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, gegen welche die Antragsteller sich wenden, mit dem Grundgesetz unvereinbar, so wäre das gesamte Gesetz in der Tat ohne nähere Prüfung der als solchen nicht beanstandeten Bestimmungen für nichtig zu erklären, weil dann der dargelegte Zusammenhang gegeben wäre. Unter der umgekehrten Voraussetzung hingegen bestehen über die Gültigkeit dieser Bestimmungen derzeit keine "Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel" im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, weil die Antragsteller sie für sich genommen nicht als nichtig betrachten und es auf den genannten Zusammenhang nicht ankommt; es besteht dann kein Anlaß, die Vorschriften der abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zu unterziehen. So verhält es sich im vorliegenden Verfahren. Die verfassungsgerichtliche Prüfung ist mithin auf die nachfolgenden Probleme zu beschränken. Nicht zu erörtern ist beispielsweise, ob Private verpflichtet werden können, zur Verwirklichung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

beizutragen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 LRG).

C.

Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz, dessen formelle Verfassungsmäßigkeit hinsichtlich der hier zu prüfenden rundfunkrechtlichen Regelungen keinen Bedenken unterliegt, ist in seinen Grundlinien auch sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar. Doch vermag eine Reihe seiner Vorschriften die Freiheit des Rundfunks nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise zu gewährleisten; diese Vorschriften sind mit dem Grundgesetz ganz oder zum Teil unvereinbar. Darüber hinaus bedarf es zur Sicherung der Rundfunkfreiheit ergänzender gesetzlicher Regelungen.

I.

Maßgebend für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit des Rundfunks.

1. Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung (BVerfGE 57, 295 [319 f.]). Diese vollzieht sich in einem Kommunikationsprozeß, in welchem dem Rundfunk die Aufgabe eines "Mediums" und "Faktors" zukommt: Es obliegt ihm, in möglichstster Breite und Vollständigkeit zu informieren; er gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken und ist selbst an dem Prozeß der Meinungsbildung beteiligt. Dies geschieht in einem umfassenden Sinne; Meinungsbildung vollzieht sich nicht nur durch Nachrichtensendungen, politische Kommentare oder Sendereihen über Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart oder der Zukunft, sondern ebenso in Hör- und Fernsehspielen, musikalischen Darbietungen oder Unterhaltungssendungen (BVerfGE 59, 231 [257 f.] m. w. N. - Freie Rundfunkmitarbeiter).

Diese Aufgabe erfordert zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung oder Einflußnahme. Dem läßt sich bereits durch eine lediglich negatorische Gestaltung gerecht werden. Es bedarf aber darüber hinaus einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichstster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Um dies zu erreichen, sind materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten soll. Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, ist - in den von der Garantie gezogenen Grenzen - Sache seiner eigenen Entscheidung (BVerfGE 57, 295 [320 f.]).

Zu den Fragen, welche der Gesetzgeber zu regeln hat, gehört die Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung. Im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells hat er dafür Sorge zu tragen, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können. Zur Sicherung dieser Vielfalt kann der Gesetzgeber eine - nach dem Urteil vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205 [262]) verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende - "binnenpluralistische" Struktur der Veranstalter, also eine Organisation vorsehen, bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird. Er kann aber auch andere Gestaltungsformen wählen, sofern er durch geeignete Vorkehrungen gewährleistet, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im wesentlichen entspricht. Wenn er dabei Rundfunkfreiheit durch externe ("außenpluralistische") Vielfalt herstellen und erhalten will, macht auch diese Lösung gesetzliche Regelungen zur Sicherung der Freiheit nicht entbehrlich.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Er muß eine begrenzte Staatsaufsicht vorsehen, den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen regeln und, solange dieser nicht jedem Bewerber eröffnet werden kann, Auswahlregelungen treffen, welche den Bewerbern eine gleiche Chance eröffnen (BVerfGE 57, 295 [324 f.]). Ob auch die Finanzierung privaten Rundfunks gesetzlicher Regelung bedarf, hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden. Auch im vorliegenden Verfahren kann dies offenbleiben, weil das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz die Materie geregelt hat.

2. Bei der Beurteilung der Anforderungen, die sich hieraus für die Rundfunkgesetzgebung der Länder ergeben, dürfen die oben (A I 1*) in Kürze dargestellten modernen Entwicklungen auf dem Gebiet des Rundfunks nicht unberücksichtigt bleiben. Diesen kommt Bedeutung für die Auslegung der verfassungsrechtlichen Garantie zu: Sie gehören, wie schon die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur "Sondersituation" des Rundfunks erkennen läßt (oben A I 1*), zu dem konkreten Lebenssachverhalt, auf den das Grundrecht bezogen ist und ohne dessen Einbeziehung eine die normierende Wirkung der Rundfunkfreiheit entfaltende Auslegung nicht möglich erscheint.

In dieser Hinsicht ist die technische Entwicklung von Bedeutung, durch die sich die Voraussetzungen der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunksendungen verbessert haben, die indessen nichts daran ändert, daß die Zahl der für *alle* Teilnehmer im Bereich eines Bundeslandes oder im lokalen Bereich empfangbaren Programme noch für längere Zeit auf terrestrisch verbreitete Programme beschränkt bleiben wird. Von Bedeutung sind weiterhin die wirtschaftlichen Bedingungen der Veranstaltung und Verbreitung privater Rundfunkprogramme und ihre Auswirkungen, im besonderen der nach wie vor außergewöhnlich hohe finanzielle Aufwand für Fernsehprogramme, der im wesentlichen durch Einnahmen aus Wirtschaftswerbung gedeckt werden muß, und eine ähnliche, wenn auch im ganzen günstigere Situation für private Hörfunkprogramme. Von Bedeutung ist schließlich die Entstehung eines europäischen oder sogar über Europa hinausreichenden Rundfunkmarktes und das hiermit verbundene erhöhte Angebot aus dem Ausland gesendeter Programme, die in der Bundesrepublik zu einem Teil direkt empfangbar sein werden.

Diese Entwicklungen müssen die Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beeinflussen, soweit die - wie dargelegt im weitesten Sinne zu verstehende - Aufgabe der Mitwirkung des Rundfunks an der Meinungsbildung und die Sicherung gleichgewichtiger Meinungsvielfalt in der Gesamtheit der im Geltungsbereich eines Landesrundfunkgesetzes empfangbaren privaten Programme in Frage stehen.

a) Die Programme privater Anbieter vermögen der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Ausmaß gerecht zu werden.

Das gilt einmal, soweit diese Programme über die Neuen Medien verbreitet werden: Da die Zahl der auf diesem Wege erreichten Teilnehmer wesentlich hinter der nahezu die Gesamtheit der Bevölkerung umfassenden Zahl der Teilnehmer zurückbleibt, welche terrestrische Rundfunkprogramme empfangen können, sind jene Programme nur partiell in der Lage, die Aufgabe eines Mediums und Faktors öffentlicher Meinungsbildung zu erfüllen.

Zum anderen ist, wie auch die Antragsteller hervorheben, damit zu rechnen, daß die Rundfunkprogramme privater Anbieter Information nicht in der vollen Breite der Meinungen und kulturellen Strömungen vermitteln werden. Im Bereich des Fernsehens liegt das bereits wegen der geringen Zahl von Anbietern nahe. Unabhängig davon kann von privatem Rundfunk kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden, weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen

aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind. Diese können nur dann ergiebiger 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, ohne die es keine "Meinungsbildung" im Sinne der Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geben kann.

b) Des weiteren wird die Gleichgewichtigkeit ("Ausgewogenheit"), in welcher die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen im Gesamtprogrammangebot eines Landes zur Darstellung zu bringen ist (vgl. BVerfGE 57, 295 [323 f.]), infolge der dargelegten Entwicklungen in erhöhtem Maße gewissen unvermeidlichen Schwankungen, möglicherweise auch Störungen unterliegen.

Wann "gleichgewichtige Vielfalt" besteht oder zu erwarten ist, läßt sich nicht exakt bestimmen, weil es hierfür an eindeutigen Maßstäben fehlt; es handelt sich um einen Zielwert, der sich stets nur annäherungsweise erreichen läßt (vgl. auch BVerfGE a.a.O. S. 324). Dies muß um so mehr gelten, wenn eine Mehrzahl von Programmen, namentlich die durch Kabel und Satellit übertragenen, nur - möglicherweise in unterschiedlichen Kombinationen - von Teilen der Bevölkerung empfangen werden kann.

Darüber hinaus kann das Erfordernis gleichgewichtiger Vielfalt seine Funktion nicht mehr uneingeschränkt erfüllen. Es setzt voraus, daß eine solche Vielfalt durch landesgesetzliche Regelung bewirkt werden kann. Der Verfügung des Landesgesetzgebers entzogen sind jedoch unmittelbar empfangbare Programme aus anderen Bundesländern sowie direkt (über Satellit) empfangbare oder kraft rechtlicher Verpflichtung über Kabel verbreitete ausländische Sendungen, mit denen in zunehmendem Maße gerechnet werden muß. Diese brauchen nicht für die Bundesrepublik bestimmt zu sein; sie können aber im Zuge der Entstehung eines übernationalen Rundfunkmarktes auf den Empfang in mehreren Ländern zugeschnitten sein, zumal es möglich sein wird, dieselbe Sendung in verschiedenen Sprachen auszustrahlen. Sie können die im Geltungsbereich eines Landesrundfunkgesetzes bestehende Balance - auch im Falle eines "binnenpluralistischen" Modells - unterlaufen oder doch jedenfalls stören, mit der Folge, daß im "Gesamtprogramm" als Inbegriff aller in einem Lande empfangbaren Programme eine volle Gleichgewichtigkeit nicht mehr gegeben ist.

3. Die Notwendigkeit, diese Sachlage bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu berücksichtigen, 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 Auslegung ebenso Gewicht zukommt wie den dargestellten Entwicklungen. Darüber hinaus ist zu beachten, daß die verfassungsrechtlich gewährleistete Rundfunkfreiheit das gesamte Rundfunksystem betrifft, nicht nur den privaten, sondern auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Werden jene Entwicklungen in diesem Gesamtzusammenhang gewürdigt, so nötigen sie nicht zu den von den Antragstellern gezogenen Folgerungen. Ausschlaggebend ist vielmehr, daß das Rundfunksystem in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entspricht. Das kann auch in einer dualen Ordnung des Rundfunks der Fall sein, wie sie sich gegenwärtig in der Mehrzahl der

deutschen Bundesländer auf der Grundlage der neuen Mediengesetze herausbildet.

In dieser Ordnung ist die unerläßliche "Grundversorgung" Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie imstande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung (vgl. BVerfGE 35, 202 [222] m. w. N. - Lebach) ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik:

Im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebots um privat veranstaltete und europäische Programme kommt es darauf an zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehender Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt. Das gilt namentlich unter Gesichtspunkten des sich entwickelnden und an Bedeutung gewinnenden europäischen Rundfunkmarktes. Unter den Bedingungen eines solchen Marktes bleiben dem gebietsbezogenen nationalen, insbesondere dem terrestrischen Rundfunk gerade diese essentiellen Funktionen (dazu näher: Bullinger, AfP 1985, S. 257 [258 ff.]). Sie sind nach Lage der Dinge in erster Linie als solche der öffentlich-rechtlichen Anstalten anzusehen. Darin und in der Gewährleistung der Grundversorgung für alle finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart, namentlich die Finanzierung durch Gebühren, ihre Rechtfertigung; die Aufgaben, welche ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann bei der Beurteilung der rechtlichen Bindungen privater Rundfunkveranstalter nicht außer acht bleiben. Zwar kann sie es nicht rechtfertigen, für den privaten Rundfunk auf rechtliche Sicherungen der Rundfunkfreiheit ganz zu verzichten und die Entwicklung im Wege der Deregulierung den Kräften des Marktes anzuvertrauen (BVerfGE 57, 295 [323]), dies um so weniger, als mit einem echten "Markt" auf absehbare Zeit nicht gerechnet werden kann; eine solche Lösung wäre mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar. Solange und soweit jedoch die Wahrnehmung der genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zwar können die den öffentlich-rechtlichen Anstalten rechtlich gebotenen in sich gleichgewichtigen Programme Ungleichgewichtigkeiten im privaten Rundfunk nicht kompensieren (BVerfGE a.a.O., S. 324). Sofern derartige Ungleichgewichtigkeiten indessen nicht gravierend sind, werden sie hinnehmbar unter der Voraussetzung, daß in den Programmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt. Gleichgewichtige Meinungsvielfalt läßt sich, wie gezeigt, nicht als meßbare, exakt zu bestimmende Größe verstehen: Sie ist in der veränderten Situation der Gegenwart und der absehbaren Zukunft - namentlich, soweit es sich um direkt empfangbare ausländische Sendungen handelt - zu einem Teil dem Einfluß der landesrechtlichen Ordnung entzogen, unterliegt also ohnehin unvermeidlichen Schwankungen oder Störungen (oben 2 b*). Bei dieser Sachlage kann es nur darauf ankommen, daß die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern (vgl. BVerfGE a.a.O., S. 320).

Dieser Richtwert gibt dem Gesetzgeber und den für die Zulassung und Auswahl privater Veranstalter zuständigen Organen eine genügend klare und verbindliche Leitlinie. Für

die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und durch die Gerichte erscheint er allerdings nicht hinreichend bestimmt, weil er zu wenig darüber aussagt, wann die tatsächliche Entwicklung ihm im einzelnen entspricht und wo die Grenze gezogen ist, jenseits deren ein Verstoß vorliegt und Sanktionen erforderlich werden. Die Kontrolle bedarf daher eines eindeutigeren, auf erhebliche und damit klar erkennbare und belegbare Mängel konzentrierten Maßstabs. Ein solcher kann nur ein {*BVerfGE 73_118_160*}{*BVerfGE 73_118_159*}Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt sein. Dieser verpflichtet nicht zur Herstellung einer arithmetischen Gleichheit von Meinungsrichtungen, etwa durch rechtlich verordnete Kompensationen, und verlangt bei einzelnen Ungleichgewichtigkeiten von geringer Bedeutung noch kein Einschreiten; er umfaßt aber nach wie vor die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, die gegen konkrete und ernsthafte Gefährdungen zu schützen sind: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenigen von Minderheiten -, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Werden diese Anforderungen nicht eingehalten, so ist in jedem Falle die Grenze eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG überschritten. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Insbesondere obliegt es ihm, Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten, zumal Fehlentwicklungen gerade insoweit schwer rückgängig zu machen sind (BVerfGE a.a.O., S. 323).

II.

Dem Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz liegt der Gedanke eines Übergangsmodells zugrunde. Es sucht eine kontinuierliche und geordnete Entwicklung des Rundfunks in privater Trägerschaft schrittweise von der Veranstaltung einer geringen Zahl von Rundfunkprogrammen bis hin zu einem Zustand zu ermöglichen, bei dem sich auf Dauer eine externe Vielfalt eingestellt hat (vgl. oben A I 3*).

Rechtlich ausgeformt wird dieses Modell einerseits in Bestimmungen, die für alle Stufen der Entwicklung gelten und einen für alle veranstalteten Programme verbindlichen Mindeststandard festlegen (§§ 11-14), andererseits in einem Gebot der Ausgewogenheit, das je nach der erreichten Stufe Binnenpluralität vorschreibt oder eine - beschränkte - Außenpluralität genügen läßt (§ 15). Dabei wird "Binnenpluralität" nur für den Inhalt der Programme verlangt; § 15 LRG beschränkt sich auf eine materiellrechtliche Regelung. Organisatorisch und verfahrensrechtlich gesichert werden soll deren Einhaltung durch die Programmkontrolle des Landesrundfunkausschusses (§ 28 LRG), die Aufgabe der aus Vertretern gesellschaftlich bedeutsamer Organisationen und Gruppen zusammengesetzten Versammlung ist (§ 32 Abs. 1 Nr. 5, § 30 LRG).

Diese Konzeption entspricht weitgehend derjenigen der übrigen neuen Landesmediengesetze. Ihre Grundbestandteile: materiellrechtliche Bestimmungen, die neben allgemeinen Mindestvoraussetzungen die Anforderungen an die gebotene Sicherung von Vielfalt und Ausgewogenheit der Programme umschreiben, und die Sorge für deren Einhaltung durch ein externes, vom Staat unabhängiges, unter dem Einfluß der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und Richtungen stehendes Organ, sind im Prinzip verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die niedersächsische Regelung, die in mehrfacher Hinsicht hinter derjenigen anderer Landesmediengesetze zurückbleibt, reicht allerdings in ihrer derzeitigen Gestalt nicht aus.

1. § 15 LRG ist im wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar; im Zusammenhang mit Satz 3 fehlt es jedoch an einer näheren Regelung der Verpflichtung zu interner Ausgewogenheit der einzelnen Programme.

a) Wenn nach der Vorschrift die im Geltungsbereich des Gesetzes veranstalteten und verbreiteten (inländischen) privaten Rundfunkprogramme in ihrer Gesamtheit die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen lassen müssen (Satz 1), diese Gesamtheit nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder Weltanschauung dienen darf (Satz 2) und jedes zugelassene Programm als einzelnes den Anforderungen der Sätze 1 und 2 genügen muß, sofern die Ausgewogenheit nicht in Verbindung mit den anderen Programmen gewährleistet ist (Satz 3), so entspricht dies der verfassungsrechtlichen Grundanforderung gleichgewichtiger Vielfalt, die in der Rundfunkfreiheit enthalten ist. Der Gesetzgeber schreibt nur vor, daß die Programme privater Rundfunkveranstalter dieser Anforderung genügen müssen. Soweit § 15 LRG "Programme in ihrer Gesamtheit" und eine Beurteilung der für einzelne Programme geltenden Anforderungen "in Verbindung mit anderen Programmen" voraussetzt, ist zu berücksichtigen, daß - vor allem bei der Übertragung privater Rundfunkprogramme durch Kabel - von einer den ganzen Geltungsbereich des Gesetzes umfassenden Gesamtheit von Programmen nur bedingt die Rede sein kann; externe Ausgewogenheit läßt sich allein auf das jeweilige Übertragungssystem oder auf das jeweilige Verbreitungsgebiet derjenigen Programme beziehen, von denen angenommen wird, sie gleichen einander aus. Unter dieser Maßgabe lassen sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Vorschrift grundsätzlich nicht erheben.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller hat § 15 LRG die Anforderungen an private Rundfunkprogramme mit hinreichender Vollständigkeit und Bestimmtheit umschrieben. Zwar hat der Gesetzgeber die gebotene Vielfalt privater Programme nicht im einzelnen nach Art, Umfang, Adressatengruppen oder Themengebieten der Programme verbindlich konkretisiert und abgesichert, so daß es den Veranstaltern letztlich freisteht, wichtige Dimensionen gegenständlicher und inhaltlicher Vielfalt unberücksichtigt zu lassen. Auch trifft es zu, daß von ihnen ein in diesem Sinne breites und vielfältiges Programmangebot im Blick auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten privaten Rundfunks nicht ohne weiteres erwartet werden kann (vgl. oben I 2 a*). Doch kann den Antragstellern nicht gefolgt werden, wenn sie darin ein wesentliches Element der Verfassungswidrigkeit des ganzen Gesetzes erblicken. Es bedarf hier keiner Entscheidung, ob die von ihnen für notwendig gehaltene gesetzliche Verpflichtung, Sendungen bestimmter Art in bestimmtem zeitlichem Umfang zu veranstalten, mit dem Grundgesetz - etwa unter dem Gesichtspunkt der Programmfreiheit - vereinbar wäre. Jedenfalls ist eine solche Verpflichtung verfassungsrechtlich nicht geboten. Gewiß hat die Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur abwehrenden Charakter (BVerfGE 57, 295 [320]). Aber die "positive Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet" (BVerfGE a.a.O.), braucht nicht über das hinauszugehen, was zu diesem Zweck erforderlich ist. Unter der Voraussetzung, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine oben (I 3*) dargelegte Grundfunktion wahrnehmen kann und tatsächlich wahrnimmt, ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, detaillierte oder gar lückenlose Regelungen des in Frage stehenden Inhalts zu treffen und ihre Befolgung durch organisatorische und Verfahrensregelungen zu sichern. Es muß genügen, wenn er eine Grundregel schafft, in welcher das Wesentliche zum Ausdruck gelangt. Das ist in § 15 LRG geschehen.

b) In einer anderen Hinsicht war dagegen eine nähere Regelung verfassungsrechtlich geboten: § 15 Satz 3 LRG begründet für jedes einzelne Programm eine Verpflichtung zu interner Ausgewogenheit; diese soll jedoch entfallen, wenn die Ausgewogenheit in Verbindung mit anderen Programmen gewährleistet ist. Darüber, wann das der Fall ist, schweigt das Gesetz. Wie ein einzelner Veranstalter mit hinreichender Sicherheit erkennen soll, daß alle oder einzelne der von demselben Hörer- oder Zuschauerkreis

empfangbaren anderen privaten Programme seinem eigenen Programm gegenüber "Ausgewogenheit" herstellen, ist nicht ersichtlich. Wie auch die Antragsteller mit Recht beanstanden, muß deshalb das Fehlen einer "Schnittstelle" bei den Veranstaltern zu erheblichen Unsicherheiten führen. Darüber hinaus werden sie der Gefahr von Sanktionen des Landesrundfunkausschusses ausgesetzt, die sie nicht vorhersehen konnten, weil der Gesetzgeber es insoweit unterlassen hat, die Voraussetzungen des Eingriffs hinreichend deutlich zu umschreiben. Dies verstößt gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit, die auch bei ausgestaltenden Regelungen der Rundfunkfreiheit zu beachten sind und die hier eine für alle Beteiligten eindeutige Regelung verlangen. Eine solche haben andere Landesgesetze getroffen. So gilt nach § 11 Abs. 2 des Rundfunkgesetzes für das Land Schleswig-Holstein die Ausgewogenheit der Programme als erreicht, wenn neben Programmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mindestens vier tägliche, im Geltungsbereich des Grundgesetzes veranstaltete Vollprogramme empfangbar sind, die derselben Programmart angehören und in derselben Technik verbreitet werden, es sei denn, die Landesanstalt stellt fest, daß eine Ausgewogenheit der Programme nicht gegeben ist. Auch wenn dabei die Zahl der Programme kein sicheres Indiz für ihre Ausgewogenheit enthält, schafft doch die förmliche Feststellung der Landesanstalt die notwendige Klarheit und Sicherheit für die Beteiligten. Einer Regelung, welche den gleichen Zweck erfüllt, hätte es auch im Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz bedurft. Insoweit ist § 15 LRG daher mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar.

2. Ähnlich wie in den übrigen Landesmediengesetzen soll die in § 15 LRG vorgeschriebene Ausgewogenheit organisatorisch und verfahrensrechtlich durch eine externe Kontrolle gesichert werden, die dem Landesrundfunkausschuß obliegt (§ 28 LRG). Dieses Konzept verletzt nicht den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks. Es greift nicht in verfassungswidriger Weise in die Rundfunkfreiheit der Veranstalter ein. Seine Wirksamkeit erscheint - abgesehen von der zweckuntauglichen Regelung des § 28 Abs. 2 Satz 2 LRG - hinreichend gesichert. Der Gesetzgeber war zu weitergehenden Vorkehrungen nur für den noch zu erörternden Fall der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht (unten III 1*) verpflichtet.

a) Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz unterwirft die Programme privater Veranstalter keiner Aufsicht des Staates. Es weist die Aufgabe der Kontrolle vielmehr einer dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigten, von ihm unabhängigen Organisationseinheit zu. Der Landesrundfunkausschuß ist rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Er übt seine Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung aus. Staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung dürfen ihm nicht übertragen werden (§ 27 Abs. 1 LRG). Die Mitglieder des für die Kontrolle zuständigen Organs, der Versammlung (§ 32 Abs. 1 Nr. 5 LRG), haben bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (§ 34 Abs. 1 LRG). Die Versammlung ist also weder ein Organ unmittelbarer Staatsverwaltung noch unterliegt sie staatlichem Einfluß auf die Art der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Sie unterscheidet sich insofern nicht von den ebenfalls kraft staatlichen Gesetzes gebildeten Rundfunkräten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen. Daß sie nicht in die Organisation der Veranstalter integriert ist, nimmt ihr nicht den Charakter eines staatsfreien Gremiums.

Auch innerhalb der mindestens 26 Mitglieder zählenden Versammlung kommt dem Staat kein erheblicher Einfluß zu. Zwar rechnen § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LRG zu den gesellschaftlich bedeutsamen Organisationen und Gruppen auch die im Landtag vertretenen politischen Parteien, deren Einfluß sich von einem als "staatlicher" in Erscheinung tretenden Einfluß der Mehrheitsparteien kaum unterscheiden läßt und von

denen fünf Mitglieder vom Landtag bestimmt werden. Wenn Art. 5 GG es indessen nicht hindert, daß auch Vertretern des Staates in den Organen des neutralisierten Trägers der Veranstaltungen ein angemessener Anteil eingeräumt wird (BVerfGE 12, 205 [263]), lassen sich aus diesem Umstand Bedenken um so weniger herleiten, als die Zahl der Vertreter der Mehrheitsparteien kaum mehr als drei betragen dürfte. Mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist die niedersächsische Lösung der Programmkontrolle daher vereinbar.

b) Die gesetzliche Regelung der Kontrollbefugnisse und der zu deren Realisierung zu treffenden Maßnahmen führt auch nicht zu verfassungswidrigen Eingriffen in die Freiheit der Veranstalter.

Die Regelung begründet keine - uneingeschränkt verbotene - Zensur im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG. Das Zensurverbot umfaßt nur die Vorzensur. Unter dieser sind einschränkende Maßnahmen vor der Herstellung oder Verbreitung eines Geisteswerkes, insbesondere das Abhängigmachen von behördlicher Vorprüfung und Genehmigung seines Inhalts zu verstehen (BVerfGE 33, 52 [71 f.]). Davon kann bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Landesrundfunkausschusses keine Rede sein.

Im übrigen bedarf es bei der Beurteilung der Frage, ob das Landesrundfunkgesetz dem Landesrundfunkausschuß in zulässiger Weise Möglichkeiten einer Einflußnahme auf die Veranstalter oder deren Programme eröffnet, der Differenzierung. Bei den einschlägigen Vorschriften kann es sich um ausgestaltende Regelungen handeln, welche der Sicherung der Rundfunkfreiheit dienen und allein dienen dürfen. Diese können keinen Grundrechtseingriff enthalten, bedürfen also keiner weiteren verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Regelungen, welche die Rundfunkfreiheit beschränken, sind hingegen nur auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 2 GG oder in den Fällen einer Beschränkung der Rundfunkfreiheit unmittelbar durch die Verfassung zulässig (BVerfGE 57, 295 [321]). Das gilt auch für die externe Kontrolle durch den Landesrundfunkausschuß, die sich nach § 28 Abs. 1 LRG auf die Einhaltung der Vorschriften der §§ 11-15, 21 und 26 LRG sowie der den Inhalt des Programms betreffenden Bestimmungen der Erlaubnis erstreckt.

Zu der Gruppe der ausgestaltenden Regelungen gehören die §§ 13 und 15 des Gesetzes: § 13 konkretisiert die Aufgabe wahrheitsgemäßer, sachlicher und umfassender Information (vgl. BVerfGE a.a.O.), § 15 das Erfordernis, der Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichst Breite und Vollständigkeit Ausdruck zu geben. Inwieweit die übrigen in § 28 Abs. 1 LRG genannten Bestimmungen dieser oder der Gruppe der begrenzenden Regelungen zuzuordnen sind, bedarf keiner näheren Erörterung. Denn unter der Voraussetzung ihrer hier nicht zu prüfenden materiellen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (oben B II*) ist die Kontrolle ihrer Einhaltung durch ein unabhängiges Organ verfassungsrechtlich unbedenklich. Entsprechendes gilt für den Inhalt der Erlaubnis (§ 7 Abs. 1 LRG) sowie die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften der §§ 21 (besondere Sendezeiten) und 26 LRG (Werbung).

c) Schließlich bestehen auch im Ergebnis keine durchgreifenden Bedenken gegen die Wirksamkeit der Kontrolle durch den Landesrundfunkausschuß.

aa) Allerdings sieht das Landesrundfunkgesetz in § 28 Abs. 2 Satz 2 eine zweckuntaugliche Maßnahme vor. Dieser Vorschrift zufolge kann ein Programm nach § 15 Satz 3 nur beanstandet werden, wenn die Ausgewogenheit durch andere Programme nicht gewährleistet ist. Der Gesetzgeber hat damit eine "Beweislastregelung zugunsten des Veranstalters" schaffen wollen (LT- Drucks. 10/1120, S. 39).

Der Mangel der Vorschrift liegt weniger in der - problematischen - Regelung der Beweislast als in der Konsequenz, die der Landesrundfunkausschuß bei fehlender Ausgewogenheit der Programme in ihrer Gesamtheit zu ziehen hat. Diese kann sich

nicht aus einem einzelnen Programm ergeben, das dann zu beanstanden wäre; sie läßt sich stets nur bei Zugrundelegung einer Mehrzahl von Programmen feststellen, und die einzige Folge dieser Sachlage kann nach der Systematik des § 15 Satz 3 LRG in der Verpflichtung auf den Grundsatz des ersten Halbsatzes der Vorschrift bestehen: Jedes Programm muß als einzelnes in sich ausgewogen sein. Mit welchem Recht der Landesrundfunkausschuß einen oder nur einzelne Veranstalter herausgreifen und diesen möglicherweise aufgeben könnte, Sendungen mit bestimmter Tendenz aufzunehmen oder zu unterlassen, ist nicht erkennbar; denn es läßt sich nicht belegen, daß gerade das beanstandete Programm Ursache der mangelnden Ausgewogenheit der Programme in ihrer Gesamtheit sei. Maßnahmen nach § 28 Abs. 2 Satz 2 LRG müssen deshalb notwendig die eigentliche Aufgabe verfehlen, so daß die Vorschrift - soweit sie unter der Geltung des Gesetzes veranstaltete Programme betrifft - verfassungswidrig und nichtig ist. Eine angemessene Lösung dürfte demgegenüber auch insoweit in einer förmlichen Feststellung des Landesrundfunkausschusses bestehen, daß eine Ausgewogenheit der Gesamtheit der Programme nicht gegeben oder entfallen sei, wie dies etwa in § 11 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 des Rundfunkgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vorgesehen ist; die Folge bestünde dann darin, daß jedes Programm in sich ausgewogen sein müßte; für die Veranstalter bestünde Klarheit über ihre Verpflichtungen, für den Landesrundfunkausschuß über die Voraussetzungen, von denen er bei seiner Kontrolle auszugehen hat.

bb) Nicht zu beanstanden ist demgegenüber das Maß der Bestimmtheit der Kontrollmaßstäbe des § 13 und insbesondere des § 15 Satz 3 LRG. Wenn die Antragsteller darauf hinweisen, daß der Gesetzgeber es versäumt habe, diese Maßstäbe konkreter zu umschreiben und daß die Feststellung von Verstößen dadurch ebenso wie durch die nur begrenzten Aufzeichnungs- und Auskunftspflichten der Veranstalter (§§ 17, 28 Abs. 5 LRG) unvertretbar erschwert werde, so kann dem nicht gefolgt werden. § 13 LRG normiert Sorgfaltspflichten, die einer weiteren Konkretisierung nicht bedürfen. Der Ausgewogenheitsmaßstab des § 15 Satz 3 LRG ist zwar in der Tat in hohem Maße unbestimmt; er läßt sich aber nicht näher konkretisieren. Wie oben (I 3) gezeigt, handelt es sich um einen Richt- und Annäherungswert, der den zuständigen Organen eine Aufgabe stellt, dessen Realisierungen sich indessen nach Bestand und Gewicht nicht exakt messen lassen. Auch wenn ein solcher Maßstab nur bedingt geeignet erscheinen mag, Einzelverstöße gegen § 15 Satz 3 LRG im Rahmen einer laufenden Kontrolle mit der notwendigen Klarheit aufzuweisen oder zu verhindern, ermöglicht er doch die Prüfung und Entscheidung, ob gleichgewichtige Vielfalt im Sinne des dargelegten Grundstandards im wesentlichen besteht, ob sie konkreten und ernsthaften Gefährdungen ausgesetzt ist, so daß Maßnahmen zum Schutz der Rundfunkfreiheit geboten sind. Dazu reichen auch die Aufzeichnungs- und Auskunftspflichten der Veranstalter aus. Insoweit von der Funktionsfähigkeit der Kontrolle auszugehen erscheint um so eher gerechtfertigt, als in schwerwiegenden Fällen Hinweise und Proteste nicht ausbleiben werden, die institutionelle Kontrolle also durch die Kontrolle der Öffentlichkeit gestützt werden dürfte.

cc) Entgegen der Auffassung der Antragsteller sind auch die Mittel der Kontrolle durch den Landesrundfunkausschuß als zureichend anzusehen. Die Beanstandung nach § 28 Abs. 2 Satz 1 LRG ist ein typisches und effektives Mittel der Rechtsaufsicht, zumal sie durch das äußerste Mittel des Widerrufs der Erlaubnis sanktioniert ist (§ 28 Abs. 4 LRG). Daß dieses nur bei schwerwiegenden Verstößen eingesetzt werden darf, einfache Gesetzesverstöße also nicht sanktioniert werden können, läßt noch nicht das Defizit einer mangelnden Abstufung erkennen, weil die Erwartung gerechtfertigt erscheint, daß den Beanstandungen des Landesrundfunkausschusses Rechnung getragen wird. Sollte sich allerdings ergeben, daß Anweisungen mißachtet werden, einfache Verstöße, etwa gegen Vorschriften über die Werbung, zu unterlassen, wird es dem Gesetzgeber

obliegen, die Durchsetzung solcher Anweisungen im Wege der Nachbesserung sicherzustellen. Daß der Widerruf der Erlaubnis nur nach Androhung und nur im Wiederholungsfall ausgesprochen werden darf, entspricht allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Nimmt man im übrigen zu den genannten Maßnahmen die für die Praxis wohl wichtigste Möglichkeit des Landesrundfunkausschusses hinzu, zunächst durch Gespräche und Schriftwechsel mit den Programmgebern auf eine gesetzmäßige Programmgestaltung hinzuwirken, kann der Programmkontrolle durch den Landesrundfunkausschuß unter dem Gesichtspunkt ihrer Mittel die Wirksamkeit nicht abgesprochen werden.

d) Insgesamt sind hiernach die Vorkehrungen als ausreichend anzusehen, die das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz zur Sicherung der Einhaltung seiner Regelungen, im besonderen des Erfordernisses gleichgewichtiger Vielfalt getroffen hat. Der gesetzlichen Anordnung einer "binnenpluralistischen" Organisation der privaten Veranstalter bedurfte es hierzu nicht.

Die Antragsteller, die Hessische Landesregierung und die ARD weisen zwar in ihren Stellungnahmen und den vorgelegten Gutachten zu Recht auf die geringere Intensität und Effektivität einer externen Kontrolle privaten Rundfunks durch die dazu berufenen Gremien gegenüber der Kontrolle durch die entsprechenden Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten hin. Daraus folgt jedoch nicht die Verfassungswidrigkeit der Konzeption, für die sich der niedersächsische Gesetzgeber entschieden hat.

Die Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Anstalten haben wesentlich weitergehende, wenn auch eher mittelbare Einflußmöglichkeiten auf die Programmgestaltung als der Landesrundfunkausschuß des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes und die entsprechenden Gremien anderer Landesmediengesetze. Dies gilt für die personellen Entscheidungsbefugnisse, insbesondere die Wahl (und Wiederwahl) des Intendanten, sowie für die organisatorische Rahmensetzung der Programmarbeit, etwa den Erlaß von Programmrichtlinien, und für die haushaltsrechtlichen Befugnisse der Rundfunkräte. Insgesamt kommt ihnen eine - nicht auf die nachträgliche Kontrolle von Sendungen beschränkte - gestaltende, gegebenenfalls auch verhindernde Funktion zu, mögen sie diese auch nicht immer wahrnehmen oder mag dies nach außen nur wenig hervortreten. Die externen Organe der Programmkontrolle nach den neuen Landesmediengesetzen verfügen hingegen nur über wesentlich schwächere Einflußmöglichkeiten. Ein positiver Einfluß auf die Programmgestaltung kommt ihnen nicht zu. Ihre Funktion beschränkt sich grundsätzlich auf eine repressive Programmkontrolle, die erst jenseits der Grenze der Rechtsverletzung einsetzen kann, während Einwirkungsmöglichkeiten "im Vorfeld" weithin fehlen. Eine Ausnahme bildet ihr Einfluß auf die Zulassung der Veranstalter, wie dies auch in § 3 Abs. 3 und 4 LRG - allerdings in problematischer Weise (vgl. unten V 1 b*) - vorgesehen ist.

Die binnenpluralistische Organisation, wie sie die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten kennzeichnet, ist daher ungeachtet der Schwächen, die auch ihr anhaften, in höherem Maße geeignet, gleichgewichtige Meinungsvielfalt zu gewährleisten und damit den Anforderungen der Rundfunkfreiheit zu entsprechen, als eine Rundfunkorganisation, in der nur die materiellrechtliche Verpflichtung zu inhaltlicher Pluralität besteht und die insoweit durch eine externe Einrichtung kontrolliert wird. Daraus läßt sich indessen nicht der Schluß ziehen, daß die verfassungsrechtlich gewährleistete Rundfunkfreiheit auch für private Veranstalter eine entsprechende binnenpluralistische Organisation gebietet. Zwar wäre eine solche Organisationsform, wie mehrfach entschieden, verfassungsmäßig; 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 (vgl. aber unten III 1 c*).

Ein Einfluß der "maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte" von gleicher Intensität und Wirksamkeit wie innerhalb der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten kann daher im Bereich des privaten Rundfunks von Verfassungen wegen nicht verlangt werden. Die schwächere Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt läßt sich hinnehmen, weil und solange eine zureichende Sicherung im öffentlich- rechtlichen Rundfunk vorhanden ist (oben I 3*).

III.

Meinungsvielfalt, deren Erhaltung und Sicherung Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, wird in besonderem Maße gefährdet durch eine Entstehung vorherrschender Meinungsmacht (oben I 3*). Der Gesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich zu Vorkehrungen verpflichtet, welche geeignet sind, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken. Die Regelungen, durch die das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz dieser Verpflichtung zu genügen sucht, entsprechen dem nicht in vollem Umfang.

1. Vorherrschende Meinungsmacht kann zunächst in Beschränkung auf den Bereich des Rundfunks entstehen. Dies kann der Fall sein, wenn von Beginn an nur wenige Anbieter vorhanden sind, wenn eine anfängliche Vielzahl von Anbietern durch Ausscheiden kleiner Veranstalter auf wenige große Veranstalter zusammenschmilzt, wenn ein und derselbe Veranstalter mehrere im Geltungsbereich eines Rundfunkgesetzes empfangbare Programme anbietet oder wenn ein Zusammenschluß privater Anbieter stattfindet. Dabei kann nicht allein darauf abgestellt werden, wer formell als Veranstalter auftritt. Die gleichen Wirkungen können sich ergeben, wenn ein Unternehmen einen oder mehrere Veranstalter rechtlich oder wirtschaftlich beherrscht oder in anderer Weise erheblichen Einfluß auf die Programmgestaltung ausübt. Spezielle Regelungen hierzu trifft das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz nur in § 5 Abs. 2 und Abs. 6 Satz 2 LRG.

a) Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 LRG dürfen Veranstalter von Vollprogrammen in dieser Programmart nicht mehr als je ein Hörfunk- und ein Fernsehprogramm veranstalten. Ist ein Antragsteller ein abhängiges oder herrschendes Unternehmen oder ein Konzernunternehmen im Sinne des Aktienrechts, so sind ihm nach Abs. 2 Satz 3 die Vollprogramme zuzurechnen, die von den mit ihm verbundenen anderen Unternehmen nach dem Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz veranstaltet werden; wirken mehrere Unternehmen auf Grund einer Vereinbarung oder in sonstiger Weise derart zusammen, daß sie gemeinsam einen beherrschenden Einfluß auf ein Unternehmen ausüben können, so gilt jedes von ihnen als herrschendes Unternehmen.

Diese Vorschrift erscheint grundsätzlich geeignet, der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht entgegenzuwirken; verfassungsrechtlich zu beanstanden ist jedoch die Beschränkung auf Vollprogramme. Wie die Antragsteller mit Recht geltend machen, läßt das Gesetz es zu, daß derselbe Anbieter neben je einem Fernseh- und Hörfunkvollprogramm eine unbegrenzte Zahl von Spartenprogrammen veranstaltet und daß dazu noch Programme treten, die er in anderen Ländern veranstaltet und in Niedersachsen in Kabel einspeisen läßt. Das gleiche gilt für die Fälle des Absatzes 2 Satz 3. In diesen könnte der Verzicht auf eine Einbeziehung der Spartenprogramme sowie der herangeführten Programme sogar eher zu der Gefahr einer Konzentration führen als in denjenigen des Satzes 1: Daß die Veranstalter solcher Programme verbundene Unternehmen sind, wird eher der Fall sein als der Fall einer Konzentration in den Händen eines unmittelbaren Programmveranstalters. Wird berücksichtigt, daß Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten

ist und daß Fehlentwicklungen gerade in diesem Bereich schwer rückgängig zu machen sind (BVerfGE 57, 295 [323]), so erscheint eine strengere gesetzliche Vorkehrung geboten. Daß eine solche sich unschwer treffen läßt, zeigen mehrere der neuen Landesmediengesetze. Wenn etwa nach § 19 Abs. 1 des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg Spartenprogramme, weiterverbreitete und ortsüblich empfangbare Programme in die Begrenzung einbezogen werden, so wird damit der dargelegten Anforderung entsprochen. Eine Ergänzung des § 5 Abs. 2 LRG, die zu dem gleichen Ergebnis führt, obliegt auch dem niedersächsischen Gesetzgeber.

b) § 5 Abs. 6 Satz 2 LRG sucht der Gefahr einer Konzentration durch Zusammenschlüsse von Rundfunkveranstaltern Rechnung zu tragen. Danach kann die Erlaubnisbehörde von einem Antragsteller verlangen, durch das Anmeldeverfahren beim Bundeskartellamt nachzuweisen, daß Vorschriften der Zusammenschlußkontrolle dem Vorhaben nicht entgegenstehen. Diese Regelung ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Wenn der Landesgesetzgeber davon ausgegangen ist, daß die Kontrolle der Zusammenschlüsse von Rundfunkveranstaltern sich nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen richte, so ist das nicht zu beanstanden. Der Landesgesetzgeber bleibt jedoch auf Grund seiner ausschließlichen Kompetenz für den Rundfunk zu Vorkehrungen dagegen verpflichtet, daß Meinungsmacht im Rundfunk, die sich aus einer Fusion von Rundfunkveranstaltern ergibt, zu einer vorherrschenden wird.

Dieser Aufgabe ist das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz im wesentlichen nachgekommen. Im Falle eines die Ausgewogenheit der Programme aufhebenden Zusammenschlusses tritt die Verpflichtung zur Binnenpluralität des Programms ein (§ 15 Satz 3 LRG). Kommt der Veranstalter dieser Verpflichtung nicht nach, so hat der Landesrundfunkausschuß die Maßnahme des § 28 LRG bis hin zur Veranlassung des Widerrufs der Erlaubnis zu treffen.

c) In den durch das Gesetz nicht ausdrücklich geregelten sonstigen Fällen der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht im privaten Rundfunk verhält es sich nicht anders. In diesen wie auch bei einem die Meinungsvielfalt gefährdenden Zusammenschluß reichen indessen die Verpflichtung zur Binnenpluralität und die Mittel des § 28 LRG zu der gebotenen Sicherung nicht ohne weiteres aus. Grundsätzlich müssen die gesetzlichen Vorkehrungen zur Erhaltung der Meinungsvielfalt um so effektiver sein, je weiter der private Rundfunk von einer Lage funktionierender Außenpluralität entfernt ist; dies entspricht auch der Logik des niedersächsischen Übergangsmodells. Solange mehrere Anbieter im Lande veranstalteter privater Fernseh- oder Hörfunkprogramme miteinander konkurrieren, sind die genannten Sicherungen als ausreichend zu erachten. Die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht erscheint auch noch gewährleistet, wenn es sich bei einem alleinigen Veranstalter um eine Anbietergemeinschaft handelt, in der durch Vertrag oder Satzung ein vorherrschender Einfluß eines Gesellschafters auf das Programm ausgeschlossen ist. In Fällen hingegen, in denen ein solcher Einfluß von einem alleinigen Veranstalter ausgeübt werden könnte, kann das nicht gelten; hier bedarf es weiterer Sicherungen, etwa der Verpflichtung zur Bildung eines Programmbeirates, dem wirksamer Einfluß auf das Programm zukommt, wie das beispielsweise § 22 Abs. 2 des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg vorsieht. Dieser Aufgabe hat auch der niedersächsische Gesetzgeber durch eine ergänzende Regelung Rechnung zu tragen.

2. Das Grundgesetz verwehrt Presseunternehmen nicht den Zugang zum Rundfunk; der Satz, solche Unternehmen hätten sich im Sinne einer "publizistischen Gewaltenteilung" auf die Printmedien zu beschränken, ist kein Verfassungssatz. Über die erörterten Gefahren vorherrschenden Einflusses auf die öffentliche Meinung hinaus sind daher gleiche, möglicherweise größere Gefahren zu befürchten, wenn Meinungsmacht im Bereich des Rundfunks sich mit Meinungsmacht im Bereich der Presse verbindet. Das gilt nicht nur für überregionale Zeitungen und Zeitschriften; auch im Verbreitungsbereich

regionaler und lokaler Zeitungen und Zeitschriften können solche Gefahren entstehen, zumal diese zu einem großen Teil für ihren Bereich eine Monopolstellung innehaben. Demgemäß erfordert die verfassungsrechtliche Gewährleistung freier Meinungsbildung gesetzliche Vorkehrungen auch dagegen, daß vorherrschende Meinungsmacht sich aus einer Kombination der Einflüsse in Rundfunk und Presse ergibt.

a) Insofern greift im Falle eines Zusammenschlusses von Zeitungsverlegern zur Veranstaltung von Rundfunksendungen das Kartellrecht ein, auf das § 5 Abs. 6 Satz 2 LRG Bezug nimmt. Dehnt sich hingegen ein Printmedienunternehmen in den Bereich der elektronischen Medien, insbesondere des Rundfunks, aus, dann fehlt es an einem Tatbestand des geltenden Kartellrechts. Ob der Bundesgesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, diese Lücke dadurch zu schließen, daß er das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen um eine kartellrechtliche Prüfung vor Erteilung der Lizenz ergänzt, wie die Monopolkommission das empfohlen hat (Sondergutachten 11, 1981, Tz. 20 ff.; 5. Hauptgutachten 1982/1983, Tz. 596 ff.), ist im vorliegenden Normenkontrollverfahren, dessen Gegenstand ein Landesrundfunkgesetz ist, nicht zu entscheiden. Für den Landesgesetzgeber kann im Rahmen seiner Rundfunkgesetzgebung eine Verpflichtung zu Vorkehrungen nur bestehen, soweit die Entstehung multimedialer Meinungsmacht zu Gefahren für die Meinungsvielfalt im Rundfunk zu führen droht. Die verfassungsrechtliche Prüfung eines Rundfunkgesetzes hat sich infolgedessen auf die Frage zu beschränken, ob der Landesgesetzgeber dieser Verpflichtung nachgekommen ist.

b) Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz entspricht der genannten Anforderung mit der Maßgabe, daß seine Regelungen, soweit sie den Landesbereich betreffen, ergänzungsbedürftig sind und daß § 23 LRG verfassungskonform weit auszulegen ist.

aa) Abgesehen von der Vorschrift des § 5 Abs. 6 Satz 2 LRG enthält das Gesetz für die Medienverflechtung im Landesbereich keine ausdrückliche Regelung. Doch wirkt § 5 Abs. 2 LRG, der die Zahl der Programme beschränkt, welche ein Unternehmen oder ein mit ihm im Sinne der §§ 17 f. AktG verbundenes Unternehmen veranstalten darf, auch der Entstehung multimedialer Meinungsmacht entgegen. Ebenso greifen auch gegenüber vorherrschender Meinungsmacht von Großverlagen im Rundfunk § 15 Satz 3 und § 28 LRG ein. Diese Regelungen bedürfen allerdings der oben (1 a und c) dargelegten Ergänzungen. Wird berücksichtigt, daß neben dem oder den Programmen eines Presseunternehmens zumindest die - für jedermann empfangbaren - Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestehen (vgl. oben 1 3), daß weiterhin im überregionalen Rahmen, jedenfalls bislang, noch keine Pressemonopole entstanden sind, Meinungsvielfalt hier also auch im Pressebereich noch besteht, dann kann dem Landesrundfunkgesetzgeber eine weitergehende Regelung verfassungsrechtlich nicht geboten sein.

bb) Strengere Anforderungen sind an die Vorkehrungen gegen die Entstehung vorherrschender multimedialer Meinungsmacht im regionalen und lokalen Bereich zu stellen, weil hier bereits zahlreiche Monopolstellungen von Zeitungsunternehmen entstanden sind. Insofern sucht § 23 LRG der Gefahr eines "Doppelmonopols" entgegenzuwirken. Da eine nur für diesen Bereich bestimmte Veranstaltung von Rundfunkprogrammen im Gesetz nicht vorgesehen ist (§ 12 Satz 1 LRG), hat der Gesetzgeber sich auf die Regelung der "Zulieferung" von Beiträgen zu den lokalen oder regionalen "Fenster"-Sendungen (§ 12 Satz 2 und 3 LRG) beschränkt: Sofern in einem Programm lokale oder regionale Sendungen verbreitet werden, dürfen diese nach § 23 Satz 1 LRG zu nicht mehr als der Hälfte von einem Unternehmen zugeliefert werden, das für den Bereich bestimmte periodisch erscheinende Druckwerke mit einem Anteil von mehr als 20 vom Hundert der Gesamtauflage aller für den Bereich bestimmten periodisch erscheinenden Druckwerke verlegt. Dieselbe Beschränkung gilt nach § 23 Satz 2 LRG für verbundene Unternehmen im Sinne der §§ 17 f. AktG sowie für

Unternehmen, die aufgrund einer Vereinbarung oder in sonstiger Weise derart zusammenwirken, daß sie gemeinsam einen beherrschenden Einfluß auf ein Unternehmen nach Satz 1 ausüben können.

Die notwendige Wirksamkeit kann diese Vorschrift nur bei weiter Auslegung gewinnen, die deshalb auch verfassungsrechtlich geboten erscheint. § 23 LRG muß daher auch Anwendung finden, wenn ein Mitgliedsverlag einer landesweite Programme veranstaltenden Gesellschaft die Sendungen für das lokale oder regionale Fenster verbreitet; ein Doppelmonopol läßt sich nur ausschließen, wenn die Vorschrift nicht nur für gesellschaftsfremde Unternehmen gilt. Sofern das Unternehmen, welches das landesweite Programm veranstaltet, selbst die lokalen oder regionalen Fenstersendungen verbreitet, kann nichts anderes gelten. Zwar handelt es sich in einem solchen Fall nicht im engeren Sinne um "Zulieferung"; aber was für den "Zulieferer" gilt, muß für den Veranstalter erst recht gelten. In dieser Auslegung erscheint mithin § 23 LRG geeignet, als Sperre gegen die Konzentration von Meinungsmacht zu wirken. Die Vorschrift ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

IV.

Von wesentlicher Bedeutung für den Bestand und die Eigenart privaten Rundfunks wie für die Gegenstände und den Inhalt seiner Programme ist ferner die Finanzierung der Veranstaltung von Rundfunksendungen. Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz regelt die Finanzierung der Programme in einem eigenen Abschnitt (§§ 24-26). Danach können die Programme aus dem eigenen Finanzaufkommen des Veranstalters, durch beim Teilnehmer zu erhebende Entgelte, durch Spenden und durch Werbung finanziert werden (§ 24). Soweit vom Teilnehmer Entgelte erhoben werden, ist deren Höhe, gegebenenfalls auch eine Verbindung mit Werbung, vor dem Empfang des Programms oder dem Beginn der Sendung anzukündigen (§ 25, § 26 Abs. 6). Ausführliche Regelungen zur Werbung enthält § 26: Sie ist vom übrigen Programm deutlich zu trennen (Abs. 1 Satz 1), darf nur in Blöcken verbreitet werden und nur dann zu einer im voraus angegebenen Zeit das Programm unterbrechen, wenn die Dauer der Sendung 100 Minuten übersteigt (§ 26 Abs. 1 Satz 2 und 3). Sie ist auf 20 vom Hundert des wöchentlichen Sendeumfangs beschränkt (Abs. 2), nur im gesamten Verbreitungsgebiet des Programms zulässig und muß grundsätzlich mindestens landesweiten Bezug haben (Abs. 2 und 5). Sponsorsendungen sind Werbung, wenn ihr Inhalt den Interessen des Sponsors dient; in diesen Fällen muß der Sponsor am Anfang und Ende der Sendung genannt werden (Abs. 3). Nach Abs. 4 schließlich ist ein Einfluß von Werbungtreibenden auf das übrige Programm sowie von Dritten auf von ihnen finanzierte Sendungen nicht zulässig.

1. §§ 24-26 LRG verstoßen nicht gegen die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit des Rundfunks.

Ebensowenig wie die in § 24 vorgesehenen Formen der Finanzierung sind die Ankündigungspflichten der §§ 25 und 26 Abs. 6 LRG zu beanstanden. Soweit in der Stellungnahme der ARD geltend gemacht wird, eine Vollfinanzierung durch Werbung eröffne die Möglichkeit einer Kommerzialisierung, durch welche die meinungsbildende Funktion des Rundfunks überlagert werde, kann einer solchen verfassungsrechtlichen Beurteilung nicht gefolgt werden: Eine mehr oder minder weitgehende Kommerzialisierung ist - nicht nur bei einer Vollfinanzierung durch Werbung - zwangsläufig mit der Konzeption verbunden, die den neuen Landesmediengesetzen zugrunde liegt. Solange, wie in der Bundesrepublik, eine rentable Entgeltfinanzierung nicht erwartet werden kann, fehlt es an einer praktischen Alternative zur Werbefinanzierung. Dies kann jedoch unter der oben (I 3*) dargelegten Voraussetzung hingenommen werden, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt in den Programmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten Ausdruck findet.

Gegen die Einzelbestimmungen über Werbung sind Bedenken nicht ersichtlich: Ob eine Unterbrechungswerbung schlechthin verfassungsrechtlich zulässig wäre, bedarf keiner Entscheidung; die Zulässigkeit einmaliger Unterbrechung bei Sendungen von über 100 Minuten Dauer (§ 26 Abs. 1 Satz 3 LRG) begründet jedenfalls keine konkrete und ernsthafte Gefahr für die Rundfunkfreiheit, zumal die Zeit der Unterbrechung im voraus anzugeben ist. Die Beschränkung der Werbezeit durch § 26 Abs. 2 LRG ist ohne praktische Bedeutung, weil kein privater Veranstalter einen Anteil von 20 vom Hundert erreichen dürfte und die Teilnehmer ein derart mit Werbung überladenes Programm kaum akzeptieren würden; es besteht mithin auch kein Anlaß, den Anteil von 20 vom Hundert zu beanstanden. Bei der durch Art. 26 Abs. 3 LRG begründeten "Transparenzpflicht" mag zwar zweifelhaft sein, wann eine Sponsorsendung "den Interessen des Dritten dient", so daß die Verpflichtung zur Namensnennung eintritt. Verfassungsrechtlich wäre eine solche Verpflichtung jedoch ohnehin nur geboten, wenn sie zum Schutz der Meinungsvielfalt erforderlich wäre. Dafür ist derzeit kein Anhaltspunkt ersichtlich. Infolgedessen kann es auch nicht, wie die Antragsteller meinen, darauf ankommen, daß Abs. 3 nur "Sendungen", nicht aber ganze Programme erfaßt. Das in § 26 Abs. 4 LRG ausgesprochene Verbot einer Einflußnahme dürfte allenfalls in Fällen schwerwiegender Verstöße praktische Bedeutung gewinnen; da seine Einhaltung vom Landesrundfunkausschuß zu überwachen ist (§ 28 Abs. 1 LRG), fehlen auch nicht verfassungsrechtliche Vorkehrungen zu seiner Sicherung. Daß schließlich die Werbung das ganze Verbreitungsgebiet umfassen und mindestens landesweiten Bezug haben muß (Abs. 5), ist um so weniger zu beanstanden, als die Vorschrift dem Schutz der örtlichen und regionalen Presse dient (LTDrucks. 10/1120, S. 42) und damit zu einem Teil mögliche Rückwirkungen auf die Presse ausschließt.

Der Gesetzgeber hat insoweit auch nicht "zu wenig" geregelt. Mit den Vorschriften des § 15 Satz 3 und des § 28 LRG hat er eine Regelung geschaffen, die auch im Fall einer Gefährdung der Meinungsvielfalt durch Werbung eingreift: Sollte eine Entwicklung der von den Antragstellern und den Stellungnahmen befürchteten Art eintreten, dann hätte der Landesrundfunkausschuß einzuschreiten und im äußersten Fall den Widerruf der Erlaubnis zu veranlassen. Es bestehen also organisatorische und Verfahrensvorschriften, die geeignet sind, der Gefährdung entgegenzutreten. Sollte sich erweisen, daß diese nicht ausreichen, um das auch im privaten Rundfunk unerläßliche Maß von Meinungsvielfalt wirksam zu sichern, wird es dem Gesetzgeber obliegen, die notwendigen Vorkehrungen im Wege der Nachbesserung zu treffen.

2. Nicht abschließend beurteilen lassen sich die Rückwirkungen einer Werbefinanzierung privaten Rundfunks auf die Presse, insbesondere die Frage, ob der Presse oder zumindest zahlreichen Presseunternehmen hierdurch existenzwichtige Finanzquellen entzogen werden. Verfassungsrechtlich ist dies von Bedeutung, weil eine solche Entwicklung die Pressefreiheit berühren würde, welche auch das Institut "Freie Presse", also den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Presse gewährleistet (vgl. BVerfGE 20, 162 [175 f.]; zum Vorbehalt gesetzlicher Regelung unter diesem Aspekt, allerdings offenlassend: BVerfGE 57, 295 [324]).

Eine derartige Beeinträchtigung würde voraussetzen, daß das Gesamtvolumen der Werbung sich nicht mehr nennenswert steigert, daß ein wesentlicher Teil dieses Volumens von der Presse abgezogen wird und dem Rundfunk zufließt und daß damit die Rentabilitätsgrenze der Presseunternehmen unterschritten wird. Ob diese Voraussetzungen eintreten werden, ist ungewiß. Für das Gesamtvolumen gilt dies um so mehr, als es seinerseits von Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt. In der Frage, welche Werbeeinnahmen auf den Rundfunk übergehen könnten, wird es weitgehend auf Art und Ziel der Werbung ankommen. So hat die Monopolkommission darauf hingewiesen, daß Anzeigen mit "Selektionswirkung" vorrangig den Zeitungen verbleiben dürften; es sprächen plausible Gründe dafür, daß

sich die umfangreicheren und intensiven Informationen besser für eine Präsentation in den Zeitungen als in den elektronischen Medien eignen. Hingegen könnten Anzeigen mit Massenwirkung und Image-Werbung noch stärker als bisher auf die elektronischen Medien übergehen (5. Hauptgutachten 1982/1983, Tz. 579; vgl. auch Sondergutachten 11, 1981, Tz. 34). Was die Auswirkungen auf die Presseunternehmen betrifft, geht die Monopolkommission davon aus, daß die Erhaltung der Printmedien als solche nicht gefährdet sei; doch dürften sie die Werbeeinnahmen der Presseverlage erheblich vermindern. Insbesondere kleinere Unternehmen, die nicht über lokale oder regionale Monopolstellungen verfügten, würden dadurch in wirtschaftliche Schwierigkeiten gebracht (5. Hauptgutachten, a.a.O., Tz. 581).

Über diese und ähnliche Einschätzungen hinausgehende Aussagen erscheinen in der gegenwärtigen Phase, in der Werbung im privaten Rundfunk noch keine nennenswerte Rolle spielt, nicht möglich. Bei dieser Sachlage kann § 26 LRG auch unter Gesichtspunkten der Pressefreiheit nicht beanstandet werden. Sollten hinreichend gesicherte Erkenntnisse Vorkehrungen zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Presse notwendig machen, wird es auch insoweit Aufgabe des Gesetzgebers sein, sie im Wege der Nachbesserung zu treffen.

V.

In Übereinstimmung mit den Anforderungen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rundfunkfreiheit (BVerfGE 57, 295 [326 f.]) setzt das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz für die Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehen eine Erlaubnis voraus (§ 2). Es regelt die Zuständigkeiten, das Verfahren, die Voraussetzungen der Erteilung, der Rücknahme und des Widerrufs der Erlaubnis und stellt Grundsätze für die Auswahl sowie für die Zuweisung von Sendezeiten auf. Regelungen dieser Art sind verfassungsrechtlich geboten (BVerfGE a.a.O.). Doch sind die Vorschriften, welche das Landesrundfunkgesetz getroffen hat, zu einem Teil mit dem Grundgesetz unvereinbar.

1. Während die übrigen neuen Landesmediengesetze die in diesem Zusammenhang zu treffenden Entscheidungen in vollem Umfang den vom Staat unabhängigen "Anstalten" übertragen, denen auch die Kontrolle der Programme obliegt, sieht das niedersächsische Gesetz für diese Entscheidungen in Anlehnung an das am 1. Januar 1987 außer Kraft tretende rheinland-pfälzische Kabelversuchsgesetz neben Zuständigkeiten des Landesrundfunkausschusses umfassende Zuständigkeiten der staatlichen Erlaubnisbehörde vor. Soweit das Gesetz dabei der Erlaubnisbehörde eine eigene Bewertung eröffnet, die sich auf den Inhalt des Programmangebots auswirken kann, verstößt das gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks.

a) Dieser Grundsatz schließt staatliche Maßnahmen nicht aus, welche der Herstellung oder Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen; diese können sogar verfassungsrechtlich geboten sein (vgl. BVerfGE a.a.O., S. 320 ff.). Hingegen versagt er dem Gesetzgeber und der Exekutive jegliche Einflußnahme auf den Rundfunk, die mit der Aufgabe einer solchen Sicherung unvereinbar oder durch Schranken des Grundrechts nicht gerechtfertigt ist. Mit dieser Einschränkung umfaßt der Grundsatz die Programmfreiheit der Veranstalter: Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt insoweit nicht nur vor unmittelbaren Einflüssen auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme, sondern ebenso vor einer Einflußnahme, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen könnte (vgl. BVerfGE 59, 231 [260]).

Werden, wie im Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz, die Entscheidung über den Zugang, die Auswahl sowie die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis oder die maßgebliche Mitwirkung an diesen Entscheidungen einer staatlichen Behörde übertragen, so ist hiernach ein wirksamer Schutz der Programmfreiheit der privaten Veranstalter nur bei strengen Anforderungen gewährleistet: Der staatlichen Behörde dürfen keine Handlungs- und Wertungsspielräume eingeräumt sein, die es ermöglichen,

daß sachfremde, insbesondere die Meinungsvielfalt beeinträchtigende Erwägungen Einfluß auf die Entscheidung über den Zugang privater Interessenten zum Rundfunk gewinnen können. Das gilt um so mehr, als sich derartige Wertungsfreiräume nicht nur auf die konkrete Entscheidung, sondern bereits im Vorfeld als Druckmittel oder gar als "Selbstzensur" auf Interessenten oder Veranstalter auswirken können. Bei für den Inhalt der Programme bedeutsamen Entscheidungen darf daher der staatlichen Behörde grundsätzlich weder ein ungebundenes noch ein gebundenes Ermessen eingeräumt werden. Verfassungswidrig sind auch solche Regelungen, die der Behörde - etwa durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe - Beurteilungsfreiräume eröffnen, welche eine inhaltliche Bewertung des Programms notwendig machen oder deren Ausfüllung zumindest mittelbare Auswirkungen auf den Programminhalt nach sich zieht.

b) Nach diesen Grundsätzen kann es nicht schlechthin beanstandet werden, daß das Landesrundfunkgesetz die Erteilung der Erlaubnis einer staatlichen Behörde überträgt (§ 3 Abs. 1), auch wenn eine sachliche Notwendigkeit für diese Abweichung von allen übrigen Landesmediengesetzen nicht erkennbar ist. Unbedenklich sind auch die Regelungen der Rücknahme oder des Widerrufs der Erlaubnis sowie über die Veranstaltung von Rundfunksendungen ohne Erlaubnis (§§ 8-10 LRG). Dagegen verstoßen die Vorschriften des Gesetzes insoweit gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit, als danach die Entscheidung der staatlichen Erlaubnisbehörde nicht hinreichend streng an gesetzlich bestimmte Voraussetzungen gebunden ist und Bewertungen des Inhalts von Programmen ermöglicht werden; dies wird von den Antragstellern und der ARD mit Recht hervorgehoben.

aa) Was die Erlaubnisvoraussetzungen betrifft, durfte der Erlaubnisbehörde nicht die Prüfung und Entscheidung darüber übertragen werden, ob "Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller bei der Veranstaltung gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen wird" (§ 5 Abs. 4 LRG). Zu diesen Vorschriften gehören auch die §§ 11-15 LRG, die Grundsätze für den Programminhalt aufstellen. Es wird also eine Beurteilung der Person und des Verhaltens des Antragstellers gefordert, aus welcher auf seine künftige Gesetzsreue geschlossen wird. Dies ist nur im Wege einer Prognose möglich, welche sich auf die gleichen Fragen erstreckt wie die nach § 28 Abs. 1 LRG dem Landesrundfunkausschuß obliegende Programmkontrolle, die mithin programminhaltliche Wertungen erfordert. Der Unterschied besteht lediglich darin, daß im Falle des § 28 Abs. 1 LRG von einem konkreten, gesendeten, im Falle des § 5 Abs. 4 LRG von einem prognostizierten Programm ausgegangen wird. Die Prüfung nach § 5 Abs. 4 LRG gestaltet sich deshalb schwieriger und unsicherer, nicht aber in dem hier wesentlichen Punkt andersartig. Der durch die Regelung der staatlichen Erlaubnisbehörde eröffnete Einfluß auf den Zugang privater Veranstalter schließt die Möglichkeit nicht aus, unliebsame Veranstalter nicht nur - wie bei der Programmkontrolle - nachträglich zu disziplinieren, sondern von vornherein nicht zu Wort kommen zu lassen. Eine gerichtliche Kontrolle der Zulassungsentscheidung vermag diese Einflußmöglichkeit - wenn nicht sogar der Erlaubnisbehörde ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird - nur unvollkommen auszugleichen, da sie nur zu einer nachträglichen, punktuellen Korrektur führen, den staatlichen Einfluß, der die Entscheidung von vornherein prägt, jedoch nicht verhindern kann. Es können daher sachfremde, namentlich vielfaltsbeschränkende Erwägungen in die Entscheidung eingehen, denen unmittelbare wie mittelbare Wirkung auf das Programm zukommt.

Dem läßt sich nicht entgegenhalten, die staatliche Erlaubnisbehörde müsse alle - auch die von ihr nicht berücksichtigten - Anträge dem Landesrundfunkausschuß zur Auswahlentscheidung vorlegen, so daß durch ihre Beurteilung der Erlaubnisvoraussetzungen des § 5 LRG keine abschließende Auswahl getroffen werde. Dies wäre mit dem eindeutigen Wortlaut und der Systematik der §§ 2 ff. LRG unvereinbar. Wie sich aus § 3 Abs. 3 Satz 1 LRG ergibt, legt die staatliche

Erlaubnisbehörde dem Landesrundfunkausschuß nur diejenigen Anträge vor, welche die Erlaubnisvoraussetzungen des § 5 erfüllen. Sie entscheidet demnach allein und abschließend über das Vorliegen dieser Voraussetzungen. Der Landesrundfunkausschuß ist nicht befugt, eine solche Entscheidung wieder aufzuheben.

Nach allem verstoßen § 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 4 LRG gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, soweit für die Prüfung und Entscheidung eine Zuständigkeit der staatlichen Erlaubnisbehörde begründet wird.

Demgegenüber erscheinen § 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 5 Satz 2 LRG mit dem Gebot der Staatsfreiheit noch vereinbar. Nach dieser Bestimmung muß der Antragsteller erwarten lassen, daß er wirtschaftlich in der Lage ist, die Veranstaltung entsprechend dem Antrag durchzuführen. Hierbei sind die Möglichkeiten einer Wertung begrenzt: Die bereits vorhandenen Programme erlauben es, einen gewissen Kostenrahmen für die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen abzugeben; auch handelt es sich zum Teil um Kosten, deren Höhe eindeutig zu bestimmen ist, wie etwa die Gebühren für die Kanalnutzung und Programmzuführung oder die Personalkosten. Im übrigen hat die Erlaubnisbehörde das beabsichtigte Programm zugrunde zu legen und die Angemessenheit der vorgelegten Finanzierungsvorstellungen zu prüfen. Ein unmittelbarer Einfluß auf das Programm ist ihr damit nicht eröffnet. Die Gefahr einer mittelbaren Einflußnahme auf den Programminhalt erscheint im Vergleich zu der Prüfung nach § 5 Abs. 4 LRG gering, weil die Erlaubnisbehörde im Falle nach ihrer Auffassung bestehender Mängel jedenfalls nicht vorschreiben könnte, auf welche Weise der Veranstalter die Finanzierung - etwa durch zeitliche Programmreduzierung, Verzicht auf bestimmte Programmformen, Verminderung des Personals - sicherzustellen habe. Infolgedessen wird das Gebot der Staatsfreiheit nicht verletzt.

bb) Im Unterschied zu den zuvor erörterten Fällen kommt der staatlichen Erlaubnisbehörde bei der Entscheidung über die Auswahl der Veranstalter von Vollprogrammen grundsätzlich kein ausschlaggebender Einfluß zu; die Auswahl trifft der Landesrundfunkausschuß (§ 3 Abs. 3 Satz 2 LRG). Dieser entscheidet auch über die in § 6 Abs. 1 Satz 2 LRG aufgeführten besonderen Voraussetzungen der Veranstaltung von Vollprogrammen. Die Erlaubnisbehörde hat insoweit nur ein Vorschlagsrecht (§ 3 Abs. 3 Satz 1 LRG). Das gleiche gilt für die Auswahl zwischen mehreren Antragstellern, welche die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 LRG erfüllen (§ 6 Abs. 2 LRG). Zwar mag dem Vorschlag der Erlaubnisbehörde eine gewisse faktische Auswirkung nicht abzuspüren sein. Verfassungsrechtliche Einwände lassen sich indessen daraus nicht herleiten.

Anders verhält es sich im Falle des § 3 Abs. 3 Satz 4 LRG. Trifft danach der Landesrundfunkausschuß bis zum Ablauf einer Frist von höchstens 5 Monaten keine Auswahlentscheidung, so gilt diese als entsprechend dem Vorschlag der Erlaubnisbehörde getroffen; ob die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 LRG gegeben sind und wer unter mehreren Antragstellern auszuwählen ist, prüft und entscheidet im Ergebnis also eine staatliche Behörde. Da diese Entscheidung programminhaltliche Wertungen voraussetzt, verstößt das eindeutig gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit. § 3 Abs. 3 Satz 4 LRG kann weder der Herstellung oder Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen, noch ist die Bestimmung durch eine Schranke des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gerechtfertigt. Indem sie auf eine zügige Entscheidung hinzuwirken sucht, mag sie zwar dazu beitragen, daß freie Frequenzen rasch vergeben werden können. Eine Sicherung der ausschlaggebenden inhaltlichen Vielfalt ist damit jedoch nicht verbunden, um so weniger, als die Erlaubnisbehörde ihrer Einbindung in die Regierungsorganisation entsprechend andere Auffassungen vertreten kann als die pluralistisch zusammengesetzte Versammlung des Landesrundfunkausschusses. Ebensowenig

können Belange der Rundfunkunternehmer eine solche Regelung rechtfertigen. Schließlich kann es auch nicht darauf ankommen, daß es sich um eine Ersatzzuständigkeit handelt, deren Aufgabe, wie die Niedersächsische Landesregierung ausgeführt hat, in erster Linie darin besteht, den Landesrundfunkausschuß im Hinblick auf seine Größe, seine Zusammensetzung und sein Verfahren einem gewissen Handlungsdruck zu unterwerfen. Auch bei Berücksichtigung der grundsätzlichen Organisationsfreiheit des Gesetzgebers (BVerfGE 57, 295 [321]) kann dieser sich zur Rechtfertigung von Einschränkungen verfassungsrechtlicher Gebote nicht auf organisatorische Umstände berufen, die er selbst ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit geschaffen hat. Wie die entsprechenden Regelungen anderer Bundesländer zeigen, ist es möglich, das maßgebende Organ als pluralistisch zusammengesetztes und sachverständiges Organ auszugestalten, das aufgrund seiner Größe und seiner Verfahrensregelungen imstande ist, administrativen Anforderungen zu genügen, und das eine staatliche "Auffangkompetenz" überflüssig macht. Demgemäß findet sich eine dem § 3 Abs. 3 Satz 4 LRG ähnliche Regelung in keinem anderen Landesmediengesetz. Bei dieser Sachlage ist es dem Gesetzgeber nicht freigestellt, gerade die Konzeption zu wählen, die sich zu Lasten elementarer Anforderungen der Rundfunkfreiheit auswirken kann. § 3 Abs. 3 Satz 4 LRG ist infolgedessen verfassungswidrig und nichtig. Damit wird § 3 Abs. 3 Satz 3 LRG gegenstandslos.

cc) Unvereinbar mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit sind auch die Bestimmungen des § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 3 Satz 1 LRG sowie § 6 Abs. 3 Satz 4 LRG. Diese sind Bestandteil einer Regelung, nach der die Veranstaltung nicht bevorzugter Vollprogramme im Sinne des § 6 Abs. 1 LRG sowie von sonstigen Programmen einer Erlaubnis bedarf, welche die Erlaubnisbehörde nach Anhörung des Landesrundfunkausschusses erteilt (§ 3 Abs. 1 und 4 LRG). Reichen die dem Erlaubnisverfahren zugrunde liegenden Übertragungsmöglichkeiten nicht zur Veranstaltung aller Programme aus, wird der Sendeumfang anteilig zugemessen (§ 6 Abs. 3 Satz 1 LRG). Die Verteilung der Sendezeiten im einzelnen haben die Antragsteller zu vereinbaren; sie unterrichten hierüber die Erlaubnisbehörde, welche die Zeiten nach Maßgabe der Vereinbarung zuweist (§ 6 Abs. 3 Satz 2 und 3 LRG). Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so weist die Erlaubnisbehörde die Sendezeiten im wöchentlichen Wechsel zu (§ 6 Abs. 3 Satz 4 LRG).

Über die Maßstäbe, nach denen die Erlaubnisbehörde den Sendeumfang von nicht bevorzugten Voll- oder sonstigen, also Sparten- oder Zielgruppenprogrammen zuzumessen hat, schweigt das Gesetz. Es liegt in der Hand der Erlaubnisbehörde zu bestimmen, welcher Programmart der Vorrang zukommen soll, und damit den Kreis der Veranstalter entscheidend zu beeinflussen. Darüber hinaus eröffnet ihr die Befugnis zur "anteiligen" Zurechnung des Sendeumfangs einen erheblichen Entscheidungsspielraum: Wie die Anteile zu berechnen sind, bleibt offen. Die einfachste Verteilung nach der Zahl der Antragsteller ließe außer acht, daß die Wünsche der Anbieter sich hinsichtlich des Sendeumfangs wesentlich unterscheiden können, so daß eine schematische Aufteilung nicht in Betracht kommt; auch könnten Anbietergemeinschaften im Verhältnis zu Einzelinteressenten schlechtergestellt werden. Die staatliche Erlaubnisbehörde muß infolgedessen nach Maßstäben entscheiden, die sie selbst bestimmt und die sich auf den Inhalt des Programmangebotes spürbar auswirken können. Dies ist verfassungswidrig.

Entsprechendes gilt für § 6 Abs. 3 Satz 4 LRG. Zwar sind insoweit die Sendezeiten "im wöchentlichen Wechsel" zuzuteilen. Doch ist damit nur scheinbar ein Merkmal gefunden, das wertungsfreie Entscheidungen ermöglicht; es bestehen zahlreiche das Programmangebot beeinflussende Gestaltungsmöglichkeiten. Sofern die Erlaubnisbehörde beispielsweise in Übereinstimmung mit dem Wortlaut jedem Anbieter die Übertragungsmöglichkeit zu alleiniger Nutzung gemäß seinem Anteil für jeweils eine

Woche überläßt, werden die Anbieter nur selten, wenn auch zu der für sie günstigsten Tageszeit Sendungen veranstalten können, was für sie praktisch wertlos sein dürfte. Füllt die Erlaubnisbehörde hingegen die jeweilige Sendewoche mit möglichst vielen Anbietern, so kann sie den Wünschen nach einer bestimmten Sendezeit nur zu einem Teil Rechnung tragen, und es bleibt unklar, wie der Wechsel im einzelnen zu gestalten ist. Die Erlaubnisbehörde kann also Hürden errichten, welche die Veranstalter zu einem Ausscheiden veranlassen. Auch davon abgesehen kann sie einzelne oder eine Mehrzahl von Anbietern benachteiligen, etwa durch die Zuteilung ständig wechselnder Sendezeiten, die zwar eine gewisse Gleichbehandlung gewährleistet, die aber eine dauerhafte Bindung der Rundfunkteilnehmer an bestimmte Veranstalter verhindert.

Die damit bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten werden auch nicht dadurch hinnehmbar, daß es die Anbieter gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 und 3 LRG in der Hand haben, den staatlichen Eingriff zu vermeiden. Wie die Verteilung der Sendezeiten für private Anbieter auf der kürzlich entstandenen rheinland-pfälzischen Hörfunkkette gezeigt hat, ist mit einer einvernehmlichen Verteilung kaum noch zu rechnen, da nur wenige Tageszeiten - insbesondere der frühe Morgen und der späte Nachmittag - ausreichende Teilnehmerzahlen erwarten lassen, die für den Verkauf von Werbezeiten benötigt werden. Auch § 6 Abs. 3 Satz 4 LRG kann daher wegen der sich auf das Programmangebot und seinen Inhalt auswirkenden Wertungsspielräume der Erlaubnisbehörde keinen Bestand haben, soweit er für die Zuweisung der Sendezeiten die Zuständigkeit der Erlaubnisbehörde begründet.

dd) Demgegenüber stehen die Ausschreibung der Übertragungskapazitäten (§ 3 Abs. 2 LRG) und die Erteilung der Erlaubnis entsprechend einer Auswahlentscheidung des Landesrundfunkausschusses nicht im Ermessen der Erlaubnisbehörde. Ebensowenig kommt ihr ein für den Inhalt der Programme bedeutsamer Entscheidungsspielraum bei der Bestimmung der Modalitäten der Erlaubnis zu (§ 7 LRG). Es handelt sich vielmehr nach Wortlaut und Systematik der maßgeblichen Vorschriften um gebundene Entscheidungen, die keine auf den Inhalt der Programme bezogenen Wertungen erfordern. Die Regelungen sind daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

2. Im übrigen stehen die Zugangs- und Auswahlregelungen des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes mit dem Grundgesetz in Einklang; sie tragen den verfassungsrechtlichen Anforderungen (BVerfGE 57, 295 [326 f.]) Rechnung. Die Bedenken, die insoweit in der Antragsschrift und in einzelnen Stellungnahmen erhoben werden, sind nicht begründet.

a) Das gilt zunächst für die Erlaubnisvoraussetzungen des § 5 LRG. Abgesehen von den zu beanstandenden Mängeln in den Absätzen 2 und 4, die bereits erörtert wurden (oben III 1 a* und V 1 b aa*), bestehen gegen die Regelung dieser Vorschrift keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch die nach Ansicht der Antragsteller und der ARD zu enge Beschränkung des Kreises der Personen und Vereinigungen, denen eine Erlaubnis erteilt werden darf (§ 5 Abs. 1 LRG), verstößt nicht gegen Verfassungsrecht.

Wenn nach § 5 Abs. 1 Satz 2 LRG politischen Parteien und den von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen eine Erlaubnis nicht erteilt werden darf, so ist das im Hinblick auf den besonderen Status der Parteien nicht zu beanstanden. Darauf, ob im Rundfunk eine Lage der Binnen- oder der gesicherten Außenpluralität besteht, kommt es nicht an. Maßgebend sind vielmehr die Gesichtspunkte der Staatsferne und der Überparteilichkeit des Rundfunks, auf welche die Begründung des Regierungsentwurfs zu Recht verweist (LTDrucks. 10/1120, S. 34).

Wenn ferner nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LRG eine Erlaubnis nur juristischen Personen des Privatrechts erteilt werden darf, juristische Personen des öffentlichen Rechts also grundsätzlich ausgeschlossen werden, so ist auch dies eine Konsequenz der Staatsfreiheit des Rundfunks, gegen die nichts zu erinnern ist. Etwas anderes könnte

nur für öffentlich-rechtliche Einrichtungen gelten, die selbst frei von staatlichem Einfluß sind und denen Rechte gegenüber dem Staat zustehen, wie die in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LRG ausdrücklich genannten öffentlich-rechtlichen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften; ob eine Ausnahme auch zugunsten ähnlicher Einrichtungen geboten sein könnte, muß einer Prüfung im konkreten Einzelfall vorbehalten bleiben. Keine Ausnahme ist geboten für Gemeinden, denen zwar das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet ist, die aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück "Staat" sind.

Ebensowenig bestehen Bedenken gegen den Ausschluß von Angehörigen des öffentlichen Dienstes (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LRG). Auch dies erscheint durch den Grundsatz der Staatsfreiheit gerechtfertigt.

b) Schließlich sind mit Ausnahme der - verfassungswidrigen - Zuständigkeit der Erlaubnisbehörde (oben 1 b cc*) die Auswahlgrundsätze und Zuweisungsregeln des § 6 LRG nicht zu beanstanden. Kritischen Einwänden der Antragsteller und zu einem Teil auch der ARD unterliegen insoweit § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Abs. 2 Satz 1 LRG. Danach muß die Erlaubnis für die höchstzulässige Erlaubniszeit beantragt werden; dies begründet einen Vorrang bei einer notwendig werdenden Auswahl. Darüber hinaus wird § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG beanstandet, wonach der Antragsteller erwarten lassen soll, daß er in der Lage ist, ein Programm zu veranstalten, das professionellen Ansprüchen genügt. Beide Regelungen verletzen nicht das Verfassungsgebot chancengleichen Zugangs (BVerfGE 57, 295 [327]).

aa) Das Bundesverfassungsgericht ist im Urteil vom 16. Juni 1981 davon ausgegangen, daß dem Gesetzgeber die Wahl zwischen einem System mit Vollprogrammen und einem solchen mit Teil- und Spartenprogrammen offensteht (BVerfGE a.a.O.). Demgemäß ist gegen die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LRG nichts einzuwenden, zumal erst in dem damit maßgebenden Zeitraum von 10 Jahren (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LRG) eine Amortisation der hohen Investitionen erwartet werden kann und es sachlich gerechtfertigt erscheint, die im Vordergrund des Interesses stehenden, aber nach wie vor knappen terrestrischen Frequenzen nur an solche Bewerber zu vergeben, die an einem langfristigen Engagement im Rundfunkbereich interessiert und hierzu auch fähig sind (vgl. auch § 5 Abs. 5 Satz 2 LRG (oben 1 b)). Ebensowenig läßt sich das in § 6 Abs. 2 Satz 1 LRG festgelegte primäre Auswahlkriterium der weitestmöglichen Ausnutzung der Sendezeit beanstanden. Dieses Merkmal steht neben demjenigen des Beitrags zu größtmöglicher Vielfalt (§ 6 Abs. 2 Satz 2 LRG). Der systematische Zusammenhang zwischen Satz 1 und Satz 2 legte es nahe, die vielfaltsorientierte Auswahl nach Satz 2 zwischen denjenigen Bewerbern vorzusehen, welche die Sendezeit ähnlich weit in Anspruch zu nehmen beabsichtigen. Das Gesetz schwächt also die Bedeutung des Sendezeitkriteriums gegenüber dem Vielfaltkriterium wesentlich ab. Endlich ist zu berücksichtigen, daß der Vorrang von Vollprogrammen nicht zu der von den Antragstellern offenbar befürchteten Zulassung finanzkräftiger, schon jetzt marktbeeinflussender oder gar marktbeherrschender Einzelanbieter führen muß. Die relativ hohe Zugangsschwelle kann - wie das erste niedersächsische Erlaubnisverfahren gezeigt hat - auch von einer Anbietergemeinschaft überwunden werden, die dann im Hinblick auf die Vielfaltsanforderungen des Art. 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 2 und 3 LRG gegenüber Einzelanbietern ohnehin im Vorteil sein wird.

bb) Auch § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG verletzt nicht das Gebot chancengleichen Zugangs zum Rundfunk.

Die Regelung eröffnet der Presse keinen bevorzugten Zugang zum Rundfunk. Für eine derartige Ungleichbehandlung wäre ein rechtfertigender Grund nicht zu erkennen; sie wäre daher verfassungswidrig. Zwar wird es allgemein - namentlich von der Presse selbst - als naheliegende Entwicklung angesehen, daß die Zulassung werbefinanzierter

privaten Rundfunks eine Umschichtung der Werbeausgaben zu Lasten der Printmedien zur Folge haben werde. Diese allgemeine Annahme allein reicht jedoch nicht aus, die Zulässigkeit einer kompensierenden Privilegierung des Zugangs von Presseunternehmen zum Rundfunk zu begründen. Zu den konkreten Auswirkungen jener Umschichtung fehlt es an gesicherten Erkenntnissen (vgl. auch oben IV 2*); namentlich ist unklar, welche Typen von Zeitungen durch die private Rundfunkkonkurrenz getroffen werden, welches Ausmaß die Einbußen erreichen und welche Möglichkeiten des Ausgleichs eines relativen Verlustes durch Steigerung der Werbeausgaben insgesamt bestehen. Ebenso ist ungewiß, ob der Zugang der Presse zum Rundfunk geeignet wäre, die angenommenen Beeinträchtigungen zu kompensieren, und ob angesichts der weiterhin knappen Frequenzen und hohen finanziellen Aufwendungen gerade diejenigen Presseverlage Zugang zum Rundfunk erlangen könnten, die in besonderem Maße von der Konkurrenz des privaten Rundfunks betroffen sind. Bei dieser Sachlage kann von einem hinreichenden Differenzierungsgrund keine Rede sein. Presseunternehmen können nur den durch das Landesrundfunkgesetz allen eingeräumten gleichen Zugang zum Rundfunk beanspruchen.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller normiert § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG auch kein verdecktes Presseprivileg, das ebenso verfassungswidrig wäre wie ein offenes. Eine solche Auslegung erscheint zwar nicht schlechthin ausgeschlossen; "Professionalität" kann jedoch auch als Maßstab der Sicherstellung eines technischen und formalen Mindeststandards für die Veranstaltung von Rundfunksendungen verstanden werden, der eine bestimmte Sachausstattung und ausreichend ausgebildetes und angeleitetes Personal voraussetzt. Zur Erfüllung dieses Standards sind Erfahrungen des Unternehmers im Printmedienbereich weder hinreichend noch notwendig: Sie gewährleisten keineswegs, daß er in der Lage sein wird, insbesondere die technischen Anforderungen an die Veranstaltungen von Rundfunkprogrammen zu bewältigen; andererseits kann ein Interessent durch Verpflichtung von Personal aus dem journalistischen, künstlerischen und technischen Bereich und den Ankauf von Sachmitteln auch ohne bisherige eigene Medienerfahrung ein leistungsfähiges Rundfunkunternehmen aufbauen. Diese Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG bestätigt: Bereits in der Begründung des Regierungsentwurfs wird angeführt, daß sich Professionalität "aus der personellen Zusammensetzung des Antragstellers" ergebe, "aber auch aus dem Kreis der Mitarbeiter, die von ihm für den Fall der Erteilung der Erlaubnis vertraglich verpflichtet worden sind" (LTDrucks. 10/1120, S. 34). Nach Auffassung des Landtagsausschusses für Medienfragen handelt es sich "um eine Klausel, die lediglich schlichten Dilettantismus verhindern soll"; weitergehende Zwecke dürften mit der Vorschrift nicht verfolgt werden (Schriftlicher Bericht des Landtagsausschusses für Medienfragen, LTDrucks. 10/2770, S. 3). Der Ausschuß gibt noch ergänzend die vor ihm geäußerte Auffassung der Regierung wieder, wonach das Merkmal einen gewissen Leistungsstandard für die besonders wichtigen Vollprogramme der beiden zuerst verfügbaren Hörfunk- und Fernsehübertragungsmöglichkeiten sichern solle; wer als Veranstalter nicht selber über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfüge, könne dem Anspruch der Vorschrift ohne weiteres durch den Einsatz sachkundigen Personals genügen.

In dieser - verfassungsrechtlich gebotenen - Auslegung vermeidet § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LRG eine rechtliche Privilegierung der Presseunternehmen beim Zugang zum Privatrundfunk. Die Vorschrift stellt auch sachgemäße und individuell zumutbare Anforderungen an die Bewerber. Wie bereits dargelegt (oben aa*), konnte der Gesetzgeber von seiner Gestaltungsfreiheit in der Weise Gebrauch machen, daß freie Übertragungsmöglichkeiten vorrangig für zwei Hörfunk- oder Fernsehvollprogramme

verwendet werden, die als unmittelbare Konkurrenz neben die schon vorhandenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme treten sollen. Wenn es dem Gesetzgeber aber gestattet ist, ein solches Ordnungsmodell für den Rundfunk zu wählen, kann es ihm verfassungsrechtlich nicht verwehrt sein, dieses Modell durch systemgerechte und -bedingte Vorschriften im einzelnen abzusichern und auszugestalten. Knappe Frequenzen und hohe Anfangsinvestitionen rechtfertigen es, die Zulassung als Vollprogrammveranstalter von der Erfüllung technischer und formaler Mindeststandards abhängig zu machen. Dies bewirkt, daß nur ernsthafte Anbieter als Vollprogrammveranstalter in Betracht kommen, die auch in der Lage sind, eine dauerhafte Ergänzung der vorhandenen öffentlich-rechtlichen Programme zu bieten und somit die gesetzgeberische Vorstellung einer dualen Ordnung von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk in die Praxis umzusetzen. Sofern für Interessenten die Zugangsschwelle für die Veranstaltung von Vollprogrammen zu hoch sein sollte, wird dies in aller Regel nicht an dem Kriterium der Professionalität, sondern an den erheblichen Investitions- und Betriebskosten liegen; hieraus kann nicht geschlossen werden, das Professionalitätskriterium sei individuell unzumutbar.

cc) Die übrigen Auswahlregelungen des § 6 LRG sind verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt des chancengleichen Zugangs nicht zu beanstanden. Gewisse Bedenken könnten gegen § 6 Abs. 3 Satz 2 und 3 LRG erhoben werden, soweit das Gesetz die Vereinbarung der Antragsteller über die Sendezeitverteilung als maßgeblich ansieht und dem Landesrundfunkausschuß keine Überprüfungscompetenz zugesteht. Die Gefahr einer manipulierten Vereinbarung erscheint jedoch gering; etwaige Auswirkungen auf das Programmangebot selbst können vom Landesrundfunkausschuß nach §§ 15 Satz 3 und 28 eingedämmt werden. Zusätzliche Vorkehrungen erscheinen daher entbehrlich.

VI.

Von der bisher erörterten Veranstaltung unterscheidet das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz ebenso wie die übrigen neuen Landesmediengesetze die Verbreitung von Rundfunkprogrammen (§ 1 Abs. 1 LRG); darunter versteht es die inhaltlich unveränderte Weiterverbreitung von außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes veranstalteten Hörfunk- und Fernsehprogrammen durch technische Übertragungseinrichtungen in Niedersachsen. Es regelt diese in §§ 44 und 46 Abs. 2 und 3 LRG. Diese Bestimmungen sind in zwei Punkten verfassungsrechtlich zu beanstanden und deshalb ergänzungsbedürftig; im übrigen sind sie mit dem Grundgesetz vereinbar.

1. Im Rahmen des Angebotes von Rundfunkprogrammen in der Bundesrepublik kommt den in den Kabelnetzen der Länder verbreiteten Programmen 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 bereits erwähnten europäischen Rundfunkmarktes sichtbar werden (vgl. oben A I 1 c* und C I 2 b*).

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; in besonderem Maße gilt das für die Werbung. Ein funktionierendes System der Verbreitung hängt vielmehr von einer Koordination der landesgesetzlichen Regelungen und damit von einer Kooperation der Länder ab. Anders als bei der Nutzung von Satellitenkapazitäten, bei welcher die Verfügung über die

Ausstrahlung von in allen Ländern direkt empfangbaren Rundfunkprogrammen nur allen Ländern gemeinsam zukommen kann (vgl. dazu Bullinger, AFP 1985, S. 1 [8]), ergibt sich die Notwendigkeit einer solchen Kooperation bei der Regelung der Verbreitung nicht bereits aus der Eigenart der Aufgabe und den für deren Wahrnehmung maßgebenden Grundsätzen; sie folgt aber, soweit das für ein funktionierendes System erforderlich ist, jedenfalls aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens, der auch die Länder untereinander zu gegenseitiger Abstimmung, Rücksichtnahme und Zusammenarbeit verpflichtet.

Die dargelegte Sachlage ist auch für die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Inhalt der landesgesetzlichen Regelungen von Bedeutung: Zwar bedarf es der Normierung der noch zu erörternden Mindestvoraussetzungen und der zu deren Sicherung erforderlichen Vorkehrungen. Aber diese brauchen entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht so weit zu gehen wie die Anforderungen an die Veranstaltung von Rundfunksendungen, zumal verbreitete Programme am Ort ihrer Veranstaltung einer Prüfung unterliegen und in der Bundesrepublik an weitgehend einander entsprechende Voraussetzungen gebunden sind. Es ist auch nicht erkennbar, was mit strengen Anforderungen erreicht werden könnte, wenn daneben außerhalb des Landes gesendete, mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangbare Programme als "allgemein zugängliche Quellen" (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) der landesgesetzlichen Regelung prinzipiell unzugänglich sind und die Zahl dieser Programme sich mit der fortschreitenden technischen Entwicklung noch vergrößern wird.

2. a) Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz normiert in § 44 Abs. 1 den Grundsatz freier Weiterverbreitung; der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel, den Zugang des Bürgers zu anderen Rundfunkprogrammen des In- und Auslands zu verbessern (LTDrucks. 10/1120, S. 26). Dies unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist ferner die in § 46 Abs. 2 und 3 LRG getroffene Regelung, nach der für weiterzuverbreitende Programme im Falle nicht ausreichender Kapazitäten eine Auswahl vorgesehen ist, bei welcher den mehrheitlichen Wünschen der Teilnehmer Rechnung zu tragen ist. Damit hat der Gesetzgeber dem Erfordernis von Auswahlgrundsätzen (BVerfGE 57, 295 [327]) entsprochen und die Kriterien der Auswahl in hinreichender Weise bestimmt.

b) Wenn das Gesetz weiterhin auf eine besondere Zulassung der Weiterverbreitung von Rundfunksendungen verzichtet, so läßt sich das verfassungsrechtlich nicht beanstanden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung unverzichtbar, ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den Anforderungen der Rundfunkfreiheit Genüge getan ist (BVerfGE 57, 295 [326]). Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen hat das Gericht es für notwendig gehalten, daß der Gesetzgeber Zugangsregelungen schafft und für die Prüfung und Entscheidung ein rechtsstaatliches Verfahren vorsieht (BVerfGE a.a.O.). Daraus folgt indessen nicht die Notwendigkeit einer förmlichen Zulassung weiterzuverbreitender Programme, wie sie die übrigen Landesmediengesetze mit Ausnahme des neuen rheinland-pfälzischen Landesrundfunkgesetzes vom 24. Juni 1986 (§ 22) vorschreiben und wie auch die Antragsteller es für geboten halten.

§ 44 Abs. 2 LRG verlangt, daß die Absicht der Verbreitung einen Monat "vor Beginn der Maßnahme" der Erlaubnisbehörde anzuzeigen ist, und nimmt dabei die unveränderte Verbreitung eines Programmes in Gemeinden oder Samtgemeinden aus, in deren Gebiet dieses Programm bereits mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangen werden kann. Die Erlaubnisbehörde untersagt die Verbreitung des Programms oder der Werbung vor ihrem Beginn, wenn mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit

Verstöße gegen die Bestimmungen des § 44 Abs. 3 LRG oder gegen allgemeine Gesetze zu erwarten sind (§ 44 Abs. 4 Satz 4 LRG). Die Maßnahmen, mithin auch die Untersagung der Erlaubnisbehörde, erfolgen auf Ersuchen des Landesrundfunkausschusses (§ 44 Abs. 4 Satz 5 LRG). Damit ist auch nach § 44 LRG eine vorherige Überprüfung geboten, ob den Anforderungen der Rundfunkfreiheit Genüge getan ist. Wenn diese nur bei negativem Ausgang mit einer förmlichen Verfügung endet, so liegt das in der Konsequenz der gesetzlich normierten Verbreitungsfreiheit (§ 44 Abs. 1 LRG). Das Verfahren erfüllt die gleichen Funktionen wie ein besonderes Zulassungsverfahren; es vermeidet jedoch die Verzögerungen und Erschwerungen, die entstehen müssen, wenn Anbieter eines bundesweiten Programms für dessen Verbreitung in jedem Lande der Bundesrepublik eine besondere Zulassung zu erwirken haben.

c) Die materiellrechtlichen Anforderungen an die Verbreitung von Rundfunkprogrammen (§ 44 Abs. 3 LRG) sind, ebenso wie die zu ihrer Sicherung geschaffenen Vorkehrungen, mit dem Grundgesetz vereinbar. Zu beanstanden sind jedoch der Verzicht auf eine Verpflichtung zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und der Mangel einer hinreichenden Sicherung des Rechts auf Gegendarstellung bei ausländischen, in Niedersachsen verbreiteten Sendungen.

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten (BVerfGE 12, 205 [263]; 57, 295 [325]). Bei einem "außenpluralistischen" Modell obliegt den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit; doch bleiben auch sie zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet (BVerfGE 57, 295 [326]). Diese Verpflichtung trifft nicht nur die Veranstalter; sie besteht auch im Falle der Weiterverbreitung. Anders als die unmittelbar empfangbaren, außerhalb des Landes veranstalteten Programme ist die Einspeisung herangeführter Programme in Kabelanlagen dem Einfluß des Gesetzgebers nicht entzogen. Die Freigabe der Einspeisung begründet seine Verantwortung dafür, daß die durch Kabel verbreiteten Programme der Rundfunkfreiheit nicht zuwiderlaufen. Er hat mithin auch bei diesen Programmen sachgemäße, umfassende und wahrheitsgemäße Information sowie ein Mindestmaß an gegenseitiger Achtung zu gewährleisten. Dem genügt das Landesrundfunkgesetz mit der Vorschrift des § 44 Abs. 3 Satz 1 LRG nur unvollständig; denn diese Vorschrift schließt generell nur die Weiterverbreitung von Programmen aus, welche die Würde des Menschen verletzen, pornographische Darstellungen enthalten, Gewalttätigkeiten schildern, zum Rassenhaß aufstacheln (§ 11 Abs. 3), gegen die Bestimmungen des Jugendschutzes (§ 14) verstoßen oder einzelnen Vorschriften über die Werbung (§ 26 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 2) nicht entsprechen. Zwar läßt sich § 44 Abs. 3 Satz 1 LRG verfassungskonform dahin auslegen, daß das Verbot, die Würde des Menschen zu verletzen, auch das Gebot eines Mindestmaßes an gegenseitiger Achtung umfasse. Auch dürften insoweit zu einem Teil - etwa bei Sendungen beleidigenden Inhalts - "allgemeine Gesetze" eingreifen. Eine Verpflichtung zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information fehlt indessen ganz, mag sie auch - namentlich für inländische Programme - nach dem für deren Veranstaltung geltenden Recht bestehen. Insofern beanstanden die Antragsteller in der Sache zu Recht, daß § 44 Abs. 3 Satz 1 LRG die Vorschrift des § 13 nicht nenne. Die Verpflichtung zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information braucht nicht in der Form oder gar in den Worten des § 13 LRG begründet zu werden. Da sie jedoch in § 44 Abs. 3 Satz 1 LRG nicht enthalten ist, erscheint die Regelung insoweit mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar.

bb) Anders als die Mediengesetze einer Reihe anderer Bundesländer (vgl. etwa Art. 35

Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 des Bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes) enthält das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz keine Regelung, die eine Gegendarstellung gegenüber in Niedersachsen verbreiteten Rundfunkprogrammen sicherstellt. § 18 LRG betrifft lediglich im Land veranstaltete Programme. Gesicherter Schutz besteht infolgedessen für den Betroffenen nur insoweit, als ihm die Mediengesetze anderer Bundesländer einen Gegendarstellungsanspruch gegen den dort ansässigen Veranstalter einräumen. Anders kann es sich verhalten gegenüber Veranstaltern, die ihren Sitz im Ausland haben, zumal nicht alle ausländischen Rechtsordnungen einen materiell und verfahrensrechtlich effektiven Gegendarstellungsanspruch einräumen. Der Betroffene ist hier zwar nicht rechtlos gestellt; das Landesrundfunkgesetz stellt jedoch nicht sicher, daß nur solche Rundfunkprogramme in Niedersachsen verbreitet werden, gegen die eine effektive und medienspezifische Rechtsschutzmöglichkeit für den von einer Darstellung Betroffenen besteht.

Eine solche Vorkehrung ist durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts geboten: Dieses verpflichtet den Gesetzgeber angesichts der Gegebenheiten der modernen Massenkommunikationsmittel zu einem wirksamen Schutz des Einzelnen gegen Einwirkungen der Medien auf seine Individualität. Insbesondere muß dem von einer Darstellung in den Medien Betroffenen die rechtlich gesicherte Möglichkeit eingeräumt werden, dieser mit seiner Darstellung entgegenzutreten; im anderen Fall wäre er zum bloßen Objekt öffentlicher Erörterung herabgewürdigt (BVerfGE 63, 131 [142 f.]). Wenn daher der niedersächsische Gesetzgeber es versäumt hat, bei der Regelung der Voraussetzungen einer Weiterverbreitung von Rundfunksendungen den insoweit gebotenen Persönlichkeitsschutz sicherzustellen, ist dies mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar.

cc) Soweit § 44 Abs. 3 Satz 2 LRG über Satz 1 hinaus die Anforderungen des § 15 auf anzeigepflichtige Programme erstreckt, die innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes veranstaltet werden, ist ein Verstoß gegen Verfassungsrecht hingegen nicht zu erkennen.

Unproblematisch ist diese Regelung für herangeführte Programme, die nach dem Recht, nach dem sie veranstaltet werden, dem Erfordernis inhaltlicher Binnenpluralität entsprechen müssen; deren Verbreitung ist zulässig. Stört ein anzeigepflichtiges Tendenzprogramm in erheblichem Maße die Ausgewogenheit der übrigen Programme, so daß seine Einspeisung mit § 44 Abs. 3 Satz 2 LRG nicht in Einklang steht, und wird die Verbreitung des Programms aus diesem Grunde untersagt (§ 44 Abs. 4 Satz 1 LRG), so unterliegt das verfassungsrechtlich keinen Bedenken.

Ebensowenig läßt sich beanstanden, daß die Verbreitung von Programmen ausländischer Veranstalter den Anforderungen des § 15 LRG nicht unterworfen worden ist. Sachlich erscheint das vertretbar, weil diese Programme 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 ausländischen Veranstaltern kaum verlangt werden, daß in ihren Programmen die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen der Bundesrepublik angemessen zu Wort kommen, wie § 15 LRG das vorschreibt.

Schließlich sind auch keine ernsthaften Gefährdungen der Rundfunkfreiheit ersichtlich, die sich aus den geringeren Anforderungen an Werbung in verbreiteten Programmen ergeben könnten. Für diese macht § 44 Abs. 3 Satz 3 LRG lediglich § 26 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 2 LRG verbindlich, dies auch nur in anzeigepflichtigen deutschsprachigen Programmen. Danach muß Werbung vom übrigen Programm deutlich getrennt werden;

sie ist nur in Blöcken zulässig; Unterbrechungswerbung ist nur einmalig und nur bei Sendungen von über 100 Minuten Dauer gestattet (§ 26 Abs. 1). Ferner muß die Werbung mindestens landesweiten Bezug haben (§ 26 Abs. 5 Satz 2). Diese Regelungen sind als ausreichend anzusehen, zumal den von der Anwendung ausgenommenen Vorschriften des § 26 LRG keine oder nur geringe praktische Bedeutung zukommt (vgl. oben IV 2*).

dd) Die insgesamt niedrigeren Anforderungen, die das Landesrundfunkgesetz an die Verbreitung von Programmen stellt, könnten allerdings, wie die Antragsteller zutreffend hervorheben, Anlaß geben, die strengeren Bestimmungen über die Veranstaltung von Rundfunksendungen, insbesondere auch die Gebote des § 15 LRG zu umgehen; die Anbieter könnten die Programme an einem Ort veranstalten, an dem sie nur geringfügigen Einschränkungen unterliegen, und sie dann nach § 44 Abs. 3 LRG in niedersächsische Kabelanlagen einspeisen lassen. Dies gilt namentlich für Programme deutscher Veranstalter, die aus dem Ausland herangeführt werden.

Im Gegensatz zu anderen Landesmediengesetzen enthält das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz keine Regelung, die einer solchen Entwicklung durch besondere Vorschriften entgegenzuwirken sucht. Den Antragstellern ist jedoch nicht zu folgen, wenn sie darin einen Verfassungsverstoß erblicken. Art und Ausmaß der zu befürchtenden Gefahren lassen sich derzeit kaum sicher abschätzen. Sollte sich freilich ergeben, daß die bestehenden Regelungen nicht ausreichen, um Gefahren für die Rundfunkfreiheit wirksam entgegenzutreten, wird es Aufgabe des Gesetzgebers sein, im Wege der Nachbesserung für Abhilfe zu sorgen.

ee) Entgegen der Ansicht der Antragsteller und einiger Stellungnahmen sind auch die Regelungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, durch welche das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz die Einhaltung der erörterten Vorschriften sichert. Weder das Verfahren noch der Umfang und die Mittel der Kontrolle lassen wesentliche Mängel erkennen.

Soweit die in niedersächsischen Kabelnetzen weiterverbreiteten Programme den Anforderungen der §§ 11-15 und § 26 entsprechen müssen, unterliegen sie der Kontrolle des Landesrundfunkausschusses (§ 28 Abs. 1 LRG). Bei Verstößen sind die zu treffenden Maßnahmen hingegen Sache der Erlaubnisbehörde, welche diese Maßnahmen auf Ersuchen des Landesrundfunkausschusses trifft (§ 44 Abs. 4 Satz 5 LRG). Die Erlaubnisbehörde untersagt die Verbreitung eines Programms, wenn dieses wiederholt gegen die in § 44 Abs. 3 genannten Bestimmungen oder gegen sonstige Vorschriften der allgemeinen Gesetze verstößt (§ 44 Abs. 4 Satz 1). Bei Verstößen gegen die Vorschriften über die Werbung ist nur diese zu untersagen (§ 44 Abs. 4 Satz 2). Die Untersagung muß vorher schriftlich angedroht worden sein (§ 44 Abs. 4 Satz 3). Den für die Verbreitung Verantwortlichen obliegt es, der Erlaubnisbehörde und dem Landesrundfunkausschuß die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und entsprechende Unterlagen vorzulegen (§ 44 Abs. 5 Satz 1).

Wenn das Gesetz damit - abweichend von allen anderen Landesmediengesetzen - einen Teil der Zuständigkeiten auf die Erlaubnisbehörde verlagert hat, so ist eine Notwendigkeit hierfür nicht erkennbar. Da die Erlaubnisbehörde indessen nicht ohne das Einvernehmen des Landesrundfunkausschusses tätig werden kann (§ 44 Abs. 4 Satz 5 LRG), können insoweit Bedenken nicht erhoben werden. Ebenso wenig läßt sich die Regelung, wie die Antragsteller meinen, wegen des "dünnere" Kontrollmaßstabs beanstanden. Wo die materiellrechtlichen Anforderungen niedriger sind, ist auch weniger zu kontrollieren. Wenn ferner als einzige Sanktion die Untersagung der Verbreitung vorgesehen ist, so dürfte diese auch das allein in Betracht kommende und verfügbare Mittel sein; eine Anweisung, den Verstoß zu unterlassen (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 1 LRG), scheidet aus, weil niedersächsische Behörden nicht befugt wären,

Veranstaltern außerhalb des Landes Weisungen zu erteilen. Die Feststellung eines Verstoßes, an die als mildestes Mittel zu denken ist, bleibt der Erlaubnisbehörde stets unbenommen; sie ist sogar unerlässlich, um eine Androhung der Untersagung zu begründen. Entgegen der Auffassung der Antragsteller kann die Kontrolle auch nicht deshalb als unzureichend betrachtet werden, weil die Sanktion der Untersagung erst bei wiederholten Verstößen auszusprechen ist; es erscheint durchaus verhältnismäßig, wenn dieser erhebliche Eingriff an erschwerte Voraussetzungen geknüpft wird. Soweit die Antragsteller im übrigen rügen, daß nur gegen schwerwiegende, nicht gegen einfache Verstöße eingeschritten werden könne, gilt nichts anderes als für die Veranstaltung von Rundfunksendungen (oben II 2 c*).

Sind hiernach die Mittel der Kontrolle geeignet und ausreichend, so gilt das gleiche für die in § 44 Abs. 5 LRG normierte Verpflichtung der für die Programme Verantwortlichen, der Erlaubnisbehörde und dem Landesrundfunkausschuß die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu erteilen und entsprechende Unterlagen vorzulegen. Zu einer Aufzeichnung der Sendungen sind allerdings nach § 17 LRG nur die Veranstalter verpflichtet, während das Gesetz eine entsprechende Pflicht für verbreitete Programme nicht begründet. Das vermag indessen weder einen Schluß auf die Verfassungswidrigkeit des § 17 LRG noch durchgreifende Bedenken gegen die Gesamtregelung der Kontrolle zu begründen: Oft sind aufgrund des am Veranstaltungsort geltenden Rechts Aufzeichnungen herzustellen und verfügbar zu halten, deren Vorlage nach § 44 Abs. 5 LRG verlangt werden kann. Im übrigen hat der Landesrundfunkausschuß, sofern er ohne Aufzeichnung seine Aufgaben nicht wirksam wahrnehmen kann, selbst für eine solche Sorge zu tragen, was mit Hilfe einiger Aufzeichnungsgeräte unschwer möglich ist.

Herzog, Simon, Hesse, Katzenstein, Niemeyer, Heußner, Henschel

BVerfGE 74, 297 - 5. Rundfunkentscheidung

1. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks verwehrt es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme und rundfunkähnlicher Kommunikationsdienste zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten (BVerfGE 73, 118 [157 f.]) ist es dem Gesetzgeber daher versagt, die Veranstaltung dieser Programme und Dienste ausschließlich privaten Anbietern vorzubehalten.

2. Soweit das Landesmediengesetz Baden-Württemberg die Landesrundfunkanstalten von der Veranstaltung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme ausschließt (§ 13 Abs. 2 Satz 1 und 2) und die Veranstaltung von Tonbilddiensten und Bewegtbilddiensten auf Abruf durch die Landesrundfunkanstalten unter den Vorbehalt einer besonderen Zulassung durch Gesetz oder Staatsvertrag stellt (§ 45 Abs. 2), ist dies mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar.

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind hingegen:

a) das Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Regionalfunk und Lokalfunk (§ 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG),

b) der Vorbehalt einer besonderen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Zulassung für Rundfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten, welche Abonnenten oder Einzelentgeltzahlern vorbehalten bleiben (§ 13 Abs. 3 LMedienG),

c) die Beschränkungen einer Kooperation zwischen privaten Rundfunkveranstaltern und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (§ 13 Abs. 4 LMedienG),

d) die Verpflichtung der Landesrundfunkanstalten, freie Videotextkapazitäten ihrer Programme privaten Anbietern zur Verfügung zu stellen (§ 44 Abs. 3 LMedienG).

Beschluß

des Ersten Senats vom 24. März 1987

-- 1 BvR 147, 478/86 --

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden 1. des Süddeutschen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Professor Dr. Hans Bausch, Neckarstraße 230, Stuttgart 1, - Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Rüdiger Zuck und Dr. Michael Quaas, Robert-Koch-Straße 2, Stuttgart 80 - gegen § 5 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 2; § 7; § 10 Abs. 1 und 2; § 13 Abs. 2, 3 und 4 des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg (LMedienG) vom 16. Dezember 1985 (GBl. S. 539) - 1 BvR 147/86 -; 2. des Südwestfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Willibald Hilf, Hans-Bredow-Straße, Baden-Baden, - Bevollmächtigt: Prof. Dr. Friedrich Kübler, Burgenblick 5, Königstein - gegen § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2; § 7; § 10 Abs. 2; § 13 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, Abs. 3 und ; § 44 Abs. 3; § 45 Abs. 2; § 46 Abs. 2 i.V.m. § 23 Abs. 2 Nr. 4 des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg (LMedienG) vom 16. Dezember 1985 (GBl. S. 539) - 1 BvR 478/86

-.

Entscheidungsformel:

I. 1. § 13 Absatz 2 Satz 1 des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg (LMedienG) vom 16. Dezember 1985 (Gesetzbl. S. 539) ist mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit er die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen der Landesrundfunkanstalten ausschließt, die nicht für ihren gesamten Sendebereich im Land veranstaltet und verbreitet werden.

2. § 13 Absatz 2 Satz 2 des Landesmediengesetzes ist mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit danach die Veranstaltung und Verbreitung von anderen Rundfunkprogrammen der Landesrundfunkanstalten untersagt ist, die nicht schon am 31. Dezember 1984 bestanden haben.

3. § 45 Absatz 2 des Landesmediengesetzes ist mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

II. § 13 Absatz 2 Satz 4, § 13 Absatz 4 und § 44 Absatz 3 des Landesmediengesetzes sind mit dem Grundgesetz vereinbar. Das gleiche gilt nach Maßgabe der Gründe für § 13 Absatz 3 des Landesmediengesetzes.

III. Der Beschwerdeführer zu 1 wird durch das Landesmediengesetz in dem aus I 1 und 2, der Beschwerdeführer zu 2 in dem aus I 1 bis 3 ersichtlichen Umfang in dem Grundrecht aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt.

Im übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

IV. Das Land Baden-Württemberg hat den Beschwerdeführern die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerden ist im wesentlichen die Frage, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, im Rahmen der sich gegenwärtig herausbildenden dualen Rundfunkordnung die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme und rundfunkähnlicher Kommunikationsdienste auszuschließen und diese - wenn auch möglicherweise nur für eine Übergangszeit - allein privaten Anbietern vorzubehalten.

I.

Das Landesmediengesetz Baden-Württemberg (LMedienG), das am 1. Januar 1986 in Kraft getreten ist, schafft einen Ordnungsrahmen für den Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) sowie für die rundfunkähnliche Kommunikation (§ 1), welcher der Konzeption der übrigen neuen Landesmediengesetze weitgehend entspricht, zum Teil aber auch über diese hinausgeht.

1. Das gilt zunächst für die Vorschriften über die Sicherung von Übertragungskapazitäten und der Empfangsfreiheit, mit denen das Gesetz der neuen Lage einer Erweiterung des Kreises der Veranstalter von Rundfunk durch private Anbieter Rechnung zu tragen sucht (§§ 3 bis 12 LMedienG). Anders als die übrigen neuen Landesmediengesetze trifft es eine eingehende Regelung der Verteilung der Übertragungskapazitäten; diese werden von der Landesanstalt für Kommunikation vergeben, die nach den Regeln der §§ 6 bis 8 LMedienG durch Rechtsverordnung einen Nutzungsplan für die drahtlosen Frequenzen und für die Kabelnetze aufstellt.

Insoweit sind für das vorliegende Verfahren neben der Regelung des § 10 LMedienG über den freien Empfang im Kabelnetz folgende Vorschriften wesentlich:

§ 5 Nutzungsplan

(1) Nach den Regeln der §§ 6 bis 8 stellt die Landesanstalt durch Rechtsverordnung einen Nutzungsplan für die drahtlosen Frequenzen und für die Kabelnetze auf. Er soll mit der Deutschen Bundespost abgestimmt werden. Den Landesrundfunkanstalten ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(2) Der Nutzungsplan ist so zu gestalten, daß vielfältige Meinungen und Informationswünsche zur Geltung kommen können. Die am 31. Dezember 1984 bestehende Nutzung ist zu berücksichtigen.

(3) ...

§ 7 Ausweisung für eine bestimmte Nutzungsart

(1) Zu erstmaliger Verbreitung sollen drahtlose Frequenzen und Kabelkanäle für öffentlich-rechtlichen oder privaten Rundfunk und für rundfunkähnliche Kommunikation so ausgewiesen werden, daß

1. die Landesrundfunkanstalten ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen und konkurrierende private Rundfunkveranstalter zugelassen werden können sowie

2. der rundfunkähnlichen Kommunikation fortschreitend Raum gegeben werden kann.

(2) Zur Weiterverbreitung sollen Kabelkanäle in angemessenem Verhältnis für Rundfunkprogramme und rundfunkähnliche Kommunikationsdienste ausgewiesen werden, die

1. kraft Landesrechts drahtlos für das Gebiet des Kabelnetzes verbreitet werden,

2. zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt und im Gebiet des Kabelnetzes ortsüblich empfangbar sind oder

3. gemäß § 11 herangeführt werden."

Die Landesanstalt für Kommunikation hat am 19. Juli 1986 die Erste Verordnung über einen Nutzungsplan für Breitbandverteilsnetze und drahtlose Frequenzen (Nutzungsplan VO) erlassen (GBl. S. 256, ber. S. 304). Diese enthält unter anderem die verfügbaren Frequenzen für Lokal- (59) und Regionalfunk (23), die überwiegend sogleich, spätestens jedoch ab Juli 1987 zur Verfügung stehen. Inzwischen hat die Landesanstalt die ersten Frequenzen zugeteilt.

2. Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine bisherigen Aufgaben weiterhin erfüllen soll, sucht das Landesmediengesetz nach der Begründung des Regierungsentwurfs im Bereich des Rundfunks den Weg vor allem für Programmformen zu ebnen, die am ehesten konkurrierenden Veranstaltern Raum für eine Vielfalt von Angeboten geben. Dazu gehören in erster Linie Regional- und Lokalprogramme sowie Programme, die auf bestimmte Arten von Information, Bildung oder Unterhaltung spezialisiert sind (Spartenprogramme) und nur für solche Bürger verbreitet werden, die ihr besonderes Interesse durch Abschluß eines Abonnementvertrages bekundet haben (LTDrucks. 9/955, S. 65 f.). Diese sollen, jedenfalls vorerst, von einer Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weitgehend freigehalten werden, um den privaten Anbietern eine Aufbauchance zu geben (vgl. LTDrucks. 9/955, S. 53 f.). Im Interesse einer klaren Trennung der Verantwortungsbereiche soll die Zusammenarbeit privater Anbieter mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten begrenzt werden (LTDrucks. 9/955, S. 82). Diesen Grundsätzen und Zielen des Gesetzes dienen folgende Regelungen:

Fortgeltung der Rundfunkgesetze

(1) Für Rundfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten bleibt es bei den durch Gesetze und Staatsverträge getroffenen Regelungen.

(2) Rundfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten werden für ihren gesamten Sendebereich im Land veranstaltet und verbreitet. Andere Rundfunkprogramme der

Landesrundfunkanstalten dürfen in dem Umfang veranstaltet und verbreitet werden, in dem sie am 31. Dezember 1984 bestanden haben. Nicht ausgeschlossen ist die Verbesserung der Empfangsmöglichkeiten im bestehenden Verbreitungsgebiet. Werbung in Rundfunkprogrammen nach Satz 2 ist unzulässig.

(3) Rundfunkprogramme, die Abonnenten oder Einzelentgeltzahlern vorbehalten bleiben, dürfen durch die Landesrundfunkanstalten veranstaltet und verbreitet werden, wenn dies durch Gesetz oder Staatsvertrag besonders zugelassen wird. 1. sie einzelne Ton- und Bewegtbildsendungen mit ihnen gemeinsam herstellen und

2. öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ihnen Sendungen oder Programmteile zur Verfügung stellen oder von ihnen abnehmen."

Die Veranstaltung und Verbreitung regionaler und lokaler Programme ist den Landesrundfunkanstalten hiernach grundsätzlich untersagt, so daß sie ihre Regionalisierungspläne nicht mehr weiter verfolgen können (vgl. dazu: Süddeutscher Rundfunk, Regionalisierung im Hörfunk, Südfunk-Hefte 11 [1985]; Teichert, Rundfunk für die Region, 1981). Ausgenommen sind die unter Abs. 2 Satz 2 fallenden Programme "Radio Stuttgart" mit einem knapp einstündigen sowie "Radio Kurpfalz" und das "Ulmer Schwabenradio" mit je zwei zweistündigen Hörfunkprogrammen des Süddeutschen Rundfunks. Zeitliche Erweiterungen dieser Programme, die nach dem 31. Dezember 1984 vorgenommen worden waren, mußten nach der gesetzlichen Regelung wieder rückgängig gemacht werden. Soweit diese Verpflichtung das seit Januar 1985 montags bis freitags von 5.30 Uhr bis 8.30 Uhr ausgestrahlte Frühmagazin von Radio Stuttgart betraf, hat das Bundesverfassungsgericht sie durch einstweilige Anordnung vom 3. Januar 1986 bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde des Süddeutschen Rundfunks ausgesetzt (BVerfGE 71, 350).

Die Begrenzung einer Kooperation durch § 13 Abs. 4 LMedienG schließt eine Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern aus, wie sie aufgrund einer Vereinbarung der Landesrundfunkanstalten mit dem Verband Südwestdeutscher Zeitungsverleger in den lokalen Versuchen "Stadtradio Freiburg" und "Stadtradio Ulm" zustande gekommen war. Diese Versuche konnten nach § 86 LMedienG zunächst fortgeführt werden. Sie sind inzwischen beendet worden.

Für die Regelungen des § 13 Abs. 2 und 3 LMedienG sieht das Gesetz eine spätere Überprüfung vor: Gemäß § 88 Abs. 2 Nr. 4 und 5 LMedienG legt die Landesregierung spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgrund eines Berichts der Landesanstalt dem Landtag einen Bericht über die Erfahrungen mit der Anwendung des Gesetzes und insbesondere darüber vor, ob es zur ausgeglichenen Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen erforderlich ist, den Landesrundfunkanstalten die Veranstaltung regionaler und lokaler Programme zu gestatten, und ob es zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Landesrundfunkanstalten erforderlich ist, ihnen die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen gegen Abonnement oder Einzelentgelt zu gestatten.

3. Ähnlich wie bei den in § 13 Abs. 2 und 3 LMedienG genannten Programmen wird nach der Begründung des Regierungsentwurfs des Landesmediengesetzes angestrebt, die zukunftsweisenden rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste, insbesondere die neuartigen Abrufdienste, für zahlreiche Anbieter nach den Regeln freien Wettbewerbs zu eröffnen. Zu den Anbietern sollen auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören, soweit dies notwendig ist, damit sie im allgemeinen Strukturwandel der elektronischen Medien ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können. Allerdings behält das Landesmediengesetz die strukturelle Anpassung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks teilweise einer späteren Regelung vor, um zunächst privaten Anbietern eine Chance zu geben (LTDrucks. 9/955, S. 65 f.).

Zur rundfunkähnlichen Kommunikation im Sinne des Gesetzes gehört insbesondere die

Veranstaltung und Verbreitung von Sendungen mit Texten, stehenden Bildern, Bewegtbildern, Musikdarbietungen und Sprechdarbietungen, die entweder an jeden Beliebigen von einem elektronischen Speicher auf Abruf übermittelt oder die in raschem Wechsel so verbreitet werden, daß jedermann auf jede einzelne Information zugreifen kann (vgl. § 1 Abs. 3 LMedienG). Auch insoweit über die neueren Landesmediengesetze hinausgehend, regelt das Landesmediengesetz diese Dienste in seinem 6. Abschnitt (§§ 33 ff.) getrennt nach Textdiensten (§§ 38 ff.) und Ton- und Bewegtbilddiensten (§§ 45 ff.); es sieht auch hier eine spätere Überprüfung vor, ob neue technische Entwicklungen zusätzliche oder andere Regelungen erforderlich machen (§ 88 Abs. 2 Nr. 3 LMedienG).

Den Textdiensten zuzurechnen ist unter anderem Videotext. Bei diesem handelt es sich um ein Informationssystem, das über die bei jedem Fernsehbildsignal mitgesandte "vertikale Austastlücke" Texte und einfache Grafiken übertragen kann, welche mittels eines Zusatzgerätes (Decoder) oder eines videotexttüchtigen Fernsehgerätes auf dem Bildschirm des Empfängers wiedergegeben werden. Mit dem System lassen sich programmbezogene oder auch andere Informationen in einem begrenzten Umfang übertragen. Demgegenüber sind die Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf oder auf Zugriff derzeit noch nicht realisierbar, da es für ihre Übertragung an den erforderlichen technischen Einrichtungen fehlt.

Die Regelungen des Landesmediengesetzes für rundfunkähnliche Dienste weichen von denjenigen über die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunksendungen ab. Für die Veranstaltung dieser Dienste durch die Landesrundfunkanstalten gelten Beschränkungen: Videotext dürfen sie nur veranstalten, soweit sie über ihre Fernseh- und Hörfunkprogramme informieren oder programmbegleitende und -ergänzende Informationen geben (§ 44 Abs. 1 i. V. m. § 39 Abs. 2 LMedienG). Nicht genutzte Kapazitäten müssen die Anstalten - anders als private Anbieter - für private Interessenten zur Verfügung stellen (§ 44 Abs. 3 LMedienG). Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf dürfen sie nur nach Zulassung durch Gesetz oder Staatsvertrag veranstalten (§ 45 Abs. 2 LMedienG); für solche auf Zugriff fehlt eine entsprechende Regelung. Maßgebend sind folgende Vorschriften:

§ 44 Videotext

(1) Der Veranstalter eines Fernsehprogramms darf die Leerzeilen des Fernsehsignals für die Veranstaltung von Videotext in den Grenzen des § 39 Abs. 2 selbst nutzen.

(2) Will der Veranstalter eines Fernsehprogramms die Nutzung der Leerzeilen des Fernsehsignals anderen Veranstaltern überlassen, so ist chancengleicher Zugang in entsprechender Anwendung des § 43 Abs. 3 zu gewährleisten.

(3) Soweit die Landesrundfunkanstalten die Leerzeilen des Fernsehsignals ihrer Fernsehprogramme nicht nach Absatz 1 selbst nutzen, stellen sie die freie Kapazität nach den Regeln des Absatzes 2 anderen Veranstaltern zur Verfügung.

(4) ..

§ 45 Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf

(1) ...

(2) Die Landesrundfunkanstalten können Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf veranstalten, wenn dies durch Gesetz oder Staatsvertrag besonders zugelassen wird.

§ 46 Ton- und Bewegtbilddienste auf Zugriff

(1) Der Veranstalter eines Ton- und Bewegtbilddienstes auf Zugriff bedarf der Zulassung. Die Zulassung wird erteilt, wenn die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

(2) Von den Vorschriften über privaten Rundfunk gelten entsprechend die

Bestimmungen ... über die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen (§ 23) ..."

II.

Mit den Verfassungsbeschwerden wenden die Beschwerdeführer sich gegen die Beschränkungen ihrer Tätigkeit, die sich nach ihrer Auffassung aus den dargestellten Regelungen des Landesmediengesetzes ergeben.

1. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1 richtet sich gegen § 5 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 2, § 7, § 10 Abs. 1 und 2 sowie § 13 Abs. 2, 3 und 4 LMedienG. Dazu trägt der Beschwerdeführer im wesentlichen vor:

a) Durch die genannten Vorschriften werde er selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, da sie seine Handlungs- und Programmfreiheit bereits jetzt einschränkten, ohne daß es weiterer Vollzugsakte bedürfe. Soweit § 5 LMedienG die Frequenzvergabe von der Aufstellung eines Frequenznutzungsplanes abhängig mache, wende er sich bereits gegen die bloße Einbeziehung in den Frequenznutzungsplan; deshalb sei es unzumutbar, ihn auf die vorherige Durchführung eines Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 VwGO zu verweisen.

b) aa) Die angegriffenen Vorschriften genügen nicht den Anforderungen der durch Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit. Diese enthalte eine Bestand und Entwicklung umfassende Funktionsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Funktionsfähigkeit des Rundfunks und mit ihr die Sicherstellung von Vielfalt und umfassender Information hänge auf absehbare Zeit von der uneingeschränkten Gewährleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab; privater Rundfunk könne derzeit lediglich als Zusatzangebot verstanden werden. Dem Gesetzgeber sei es daher verwehrt, Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dem Markt zu übertragen. Wegen seines umfassenden Versorgungsauftrages dürfe der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch nicht auf eine Grundversorgung beschränkt werden; er müsse vielmehr auch an neuen Entwicklungen im Rundfunkbereich teilhaben. Unter Gesichtspunkten der Gleichheit sei eine Beschränkung dieser Funktionsgarantie zugunsten privater Veranstalter nicht geboten.

bb) Nach diesen Grundsätzen sei das Verbot lokaler und regionaler Programme in § 13 Abs. 2 Satz 2 LMedienG verfassungswidrig. Dasselbe gelte für die Werbebeschränkung des § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG; es könne nicht darauf ankommen, ob ein bestimmtes Programm oder nur seine Finanzierungsform verboten werde. § 13 Abs. 3 LMedienG schneide den Beschwerdeführer von allen Formen des Rundfunks gegen Einzelentgelt ab und sei daher geeignet, die verfassungsrechtlich geschützte Zukunftsentwicklung dieses wichtigen Programmbereichs zu verhindern. § 13 Abs. 4 LMedienG mache die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern von deren Initiative abhängig; bereits die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers für eine solche Beschränkung sei fraglich, sein Motiv sei unklar und ein Schutzbedürfnis für die Regelung nicht erkennbar.

cc) Verfassungswidrig seien ferner § 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 sowie Abs. 2 LMedienG, weil der Frequenznutzungsplan dem Beschwerdeführer weder seinen vorhandenen Frequenzbestand belassen müsse noch sicherzustellen brauche, daß er auch in Zukunft ausreichende Frequenzen erhalte, um seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen zu können; die Verfahrens- und Mitwirkungsvorschriften seien unzureichend. Auch bei § 7 LMedienG finde sein gesetzlicher Versorgungsauftrag nur im Rahmen einer Soll-Vorschrift Berücksichtigung und werde daher zur Disposition der Landesanstalt für Kommunikation gestellt. Schließlich sei § 10 LMedienG mit Art. 5 Abs. 1 GG unvereinbar: Abs. 1 dieser Vorschrift benachteilige ihn durch das Erfordernis der Zulassung ohne Regelung des dafür erforderlichen Verfahrens, ohne Beteiligung am Zulassungsverfahren eines etwaigen privaten Bewerbers und ohne Vorgaben der maßgeblichen Kriterien in der Sache selbst. Abs. 2 unterwerfe ihn einem fremdbestimmten Verfahren sowie der Entscheidungskompetenz des Vorstands der

Landesanstalt.

2. Der Beschwerdeführer zu 2 wendet sich gegen § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 2, § 7, § 10 Abs. 2, § 13 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, Abs. 3 und 4, § 44 Abs. 3, § 45 Abs. 2 und § 46 Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 4 LMedienG. Er hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für zulässig. Zur materiellen Rechtslage führt er im wesentlichen aus:

- a) Der Gesetzgeber müsse Bestand und Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten so lange sichern, wie nicht ein verfassungskonformes Modell des privaten Rundfunks verwirklicht sei. Ein derartiges Modell realisiere das Landesmediengesetz nicht. Der baden-württembergische Gesetzgeber selbst verstehe den privaten Rundfunk lediglich als Zusatzangebot, dessen Defizite nur durch den Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgeglichen werden könnten, schließe aber andererseits den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugunsten privater Anbieter von bestimmten Programmbereichen aus, ohne die Verfassungsmäßigkeit des privaten Angebots sicherzustellen.
- b) Hiernach sei § 13 Abs. 2 LMedienG verfassungswidrig. Der Ausschluß des Beschwerdeführers von der Veranstaltung lokaler und regionaler Programme beeinträchtige die Rundfunkversorgung ohne Ausgleich durch einen adäquaten und verfassungsgemäßen Ersatz. Die Vorschrift diene allein dem Bestands- und Entfaltungsinteresse der privaten Anbieter, nicht dagegen dem Ziel der Meinungsvielfalt. Zur Existenzsicherung der Regional- und Lokalzeitungen sei sie nicht geeignet. Auch die Entwicklungschancen des Beschwerdeführers würden geschmälert. Die Werbebeschränkung des § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG widerspreche der Pflicht des Gesetzgebers zu funktionsgerechter Finanzierung. Das "Versparungsverbot" des § 13 Abs. 3 LMedienG verhindere Programme im Kultur- und Bildungsbereich, die langfristig nicht durch Gebühren zu finanzieren seien und für die ein verfassungsgemäßer privater Ersatz nicht sichergestellt sei. Das Kooperationsverbot des § 13 Abs. 4 LMedienG sei weder durch die immanenten Schranken der Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch durch die unterschiedlichen Verantwortungsbereiche privater und öffentlich-rechtlicher Veranstalter zu rechtfertigen; es entziehe dem Beschwerdeführer und damit der ARD die bislang unbestrittene Befugnis, sich an grenzüberschreitenden Gemeinschaftsprogrammen zu beteiligen.
- c) Die Regelungen des § 5 Abs. 2, des § 7 und des § 10 Abs. 2 LMedienG ließen nicht erkennen, daß bei der Verteilung der Übertragungskapazitäten den Bedürfnissen der Landesrundfunkanstalten vorrangig zu entsprechen sei; es sei daher nicht sichergestellt, daß die für die Rundfunkversorgung unverzichtbaren Programme der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten weiterverbreitet würden. Die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen entsprächen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks.
- d) Schließlich verstießen auch die dem Beschwerdeführer im Bereich der rundfunkähnlichen Kommunikation auferlegten Beschränkungen gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Absicht des Gesetzgebers, private Rundfunkveranstalter zu fördern, biete hierfür ebensowenig eine hinreichende Rechtfertigung wie das Ziel der Industrieförderung. Auch hier bestehe keinerlei Sicherheit für ein - verfassungsgemäßes - privates Ersatzangebot. Die durch § 44 Abs. 3 LMedienG begründete Pflicht zur Überlassung nicht genutzter Leerzeilen von Frequenzen an Private führe beim Zuschauer zur Desinformation und Verwirrung; sie beeinträchtige den Beschwerdeführer in seiner publizistischen Glaubwürdigkeit.
- e) Das volle Ausmaß dieser Beeinträchtigungen durch das Landesmediengesetz ergebe sich erst bei Berücksichtigung der durch die mehrfachen Eingriffe ausgelösten Wechselwirkungen. Dem Beschwerdeführer werde letztlich die Teilhabe an allen aktuellen Entwicklungsmöglichkeiten des Rundfunks verwehrt, wodurch seine Existenz

in absehbarer Zeit bedroht sei. Es seien Fehlentwicklungen zu befürchten, die auch durch die Anwendung der "Revisionsklausel" des § 88 Abs. 2 LMedienG nicht mehr zu korrigieren seien.

III.

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg ist dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde des Süddeutschen Rundfunks beigetreten. Namens der Bundesregierung hat sich der Bundesminister des Innern zu den Verfassungsbeschwerden geäußert. Weiter haben Stellung genommen der Landtag von Baden-Württemberg, die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), die Anstalt für Kabelkommunikation in Ludwigshafen, die Bayerische Landeszentrale für neue Medien, der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V., der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. und der Bundesverband Kabel und Satellit e. V.

1. Nach Ansicht der Regierung des Landes Baden-Württemberg bestehen Bedenken gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden, soweit sie sich gegen die Vorschriften über den Frequenznutzungsplan wenden und die Verletzung von Rechten der Rundfunkteilnehmer rügen. Jedenfalls seien die Verfassungsbeschwerden in vollem Umfang unbegründet.

a) § 13 Abs. 2 LMedienG sei mit dem Grundgesetz vereinbar. Eine Bestands- und Entwicklungsgarantie komme dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Verfassungs wegen nicht zu. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichte den Gesetzgeber lediglich zur Sicherstellung einer hinreichenden und effektiven Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen. Dieser Verpflichtung sei der Gesetzgeber nachgekommen, ohne die Grenzen seiner Organisationsmacht zu überschreiten. Ein Eingriff in die Freiheit der Programmgestaltung liege nicht vor, da diese nur im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbestandes geschützt sei. Auch die funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werde nicht in Frage gestellt; es bestehe kein Anspruch darauf, Werbung in jeder beliebigen Programmsparte zu betreiben. Die verfassungsrechtlich geforderte Grundversorgung der Bevölkerung schließe Regionalprogramme nicht ein. Selbst wenn man eine Verpflichtung zu optimaler Rundfunkversorgung annähme, wäre es Aufgabe des Gesetzgebers, die einzelnen Bedingungen festzulegen. Jedenfalls könne sich dieser auf sachliche Gründe berufen, wenn er zumindest für eine Übergangszeit die Landesrundfunkanstalten von der Veranstaltung lokaler und regionaler Rundfunkprogramme ausschließe.

Der Gesetzgeber sei allerdings gehalten, für eine funktionsfähige Organisation des Rundfunks Sorge zu tragen. Das setze aber nicht voraus, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem ein Vorrang eingeräumt werde. Ausreichend sei vielmehr die Sicherstellung eines vielfältigen und ausbalancierten Rundfunkangebotes. Hierfür habe der Gesetzgeber umfangreiche Vorkehrungen getroffen, die auch die Prognoserisiken umfaßten. Dem Privatrundfunk komme dabei nicht nur die Funktion eines unvollkommenen Zusatzangebotes zu. Soweit der Gesetzgeber in den vorhandenen Bestand der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfunktionen eingegriffen habe, sei dies mit der gebotenen schonenden Rücksichtnahme geschehen.

§ 13 Abs. 3 LMedienG komme nur deklaratorischer Charakter zu; die Vorschrift sei deshalb verfassungsrechtlich unbedenklich. Eine spätere Überprüfung habe der Gesetzgeber in § 88 Abs. 2 Nr. 5 LMedienG sichergestellt. Dem Angriff gegen § 13 Abs. 4 LMedienG liege bereits eine unzutreffende Auslegung zugrunde: Die Vorschrift verlange nicht, daß die Initiative zur Kooperation allein von den privaten Veranstaltern ausgehen könne.

b) Auch die Vorschriften über die Verteilung der Übertragungskapazitäten seien

verfassungsgemäß. Das gleiche gelte für die Vorschriften über die rundfunkähnliche Kommunikation. § 45 Abs. 2 und § 46 Abs. 2 LMedienG könnten schon deshalb Grundrechte der Beschwerdeführer nicht beeinträchtigen, weil die Dienste auf Abruf und Zugriff nicht als Rundfunk im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen seien. § 44 Abs. 3 LMedienG wolle - im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 GG - nicht genutzte Kapazitäten für solche Veranstalter verfügbar machen, die diese nutzten. Den Interessen der Landesrundfunkanstalten sei mit § 44 Abs. 1 und 3 LMedienG ausreichend Rechnung getragen. Anhaltspunkte für die vom Beschwerdeführer zu 2 befürchtete Beeinträchtigung seiner publizistischen Glaubwürdigkeit und der Zurechenbarkeit der von ihm verantworteten Sendungen seien nicht ersichtlich. In jedem Fall sei die Korrekturmöglichkeit des § 88 Abs. 2 Nr. 5 LMedienG zu berücksichtigen.

2. Nach Auffassung der Bundesregierung begegnen die angegriffenen Vorschriften des Landesmediengesetzes keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthalte keine Bestands- und Entwicklungsgarantie zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine solche Garantie ergebe sich auch nicht aus seiner Aufgabe der - bereits erreichten - "Grundversorgung" der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen. Hieraus folge weder ein Schutz des derzeitigen Bestandes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch gar ein Anspruch auf Ausweitung ihrer Programme, auf Teilhabe an zusätzlichen Übertragungsmöglichkeiten oder auf Veranstaltung neuer Kommunikationsdienste. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei in erster Linie als subjektiv-rechtliches Abwehrrecht zu interpretieren, das - jedenfalls in einem dualen Rundfunksystem - die Gründungsfreiheit und den Entfaltungsanspruch privater Rundfunkunternehmen einschließe und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf seinen klassischen Versorgungsauftrag beschränke.

Bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Landesmediengesetzes müsse zudem der Erprobungscharakter des Gesetzes Berücksichtigung finden, da der Gesetzgeber technisches, organisatorisches, rechtliches und kommunikationsspezifisches Neuland betreten habe. Im Falle der Beanstandung einer Regelung gebühre ihm daher ein zeitlicher Spielraum für die gesetzliche Anpassung, deren Notwendigkeit er in § 88 Abs. 2 LMedienG selbst eingeräumt und berücksichtigt habe.

b) Die Beschränkungen der Beschwerdeführer bei der Veranstaltung von Lokal- und Regionalfunk in § 13 Abs. 2 LMedienG seien hiernach mit dem Grundgesetz vereinbar. Es handle sich um ergänzende Programme, deren Zielbereich die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten im Rahmen ihrer Grundversorgung bereits abdeckten. Die dafür erschlossenen neuen Frequenzen privaten Interessenten vorzubehalten, sei im Hinblick auf die angespannte Frequenzlage zwingend, da anders eine Entfaltung privaten Rundfunks nicht möglich sei; kommunikationspolitisch sei sie wünschenswert, weil ein konkurrierendes System mit öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern die ökonomische Leistungsfähigkeit eines lokalen Rundfunkmarktes überfordern müßte. Aus diesem Grunde sei auch das Werbeverbot des § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG gerechtfertigt, zumal Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keinen Anspruch auf eine bestimmte Finanzierungsart gewähre. Mit dem Ausschluß vom Abonnement- und Einzelentgeltfernsehen durch § 13 Abs. 3 LMedienG verweise der Gesetzgeber die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten lediglich auf ihren traditionellen Versorgungsauftrag. Schließlich stünden auch die Beschränkungen bei der Veranstaltung neuer Kommunikationsdienste nicht in Widerspruch mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, zumal es sich hierbei nicht um Rundfunk im Sinne der Gewährleistung handle.

3. Der Landtag von Baden-Württemberg hält die Verfassungsbeschwerden zum Teil bereits für unzulässig. Jedenfalls seien sie unbegründet.

Bei den angegriffenen Regelungen handle es sich um Ausgestaltungen der

Rundfunkfreiheit, zu denen der Gesetzgeber im Rahmen seines weiten Ermessens befugt und im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes und die Wesentlichkeitstheorie auch verpflichtet gewesen sei. Entscheide sich der Gesetzgeber - wie im Landesmediengesetz - für ein dualistisches Rundfunkmodell, so gebiete Art. 3 GG, private und öffentlich-rechtliche Veranstalter grundsätzlich gleich zu behandeln. Es sei allerdings gestattet, privaten Veranstaltern in der Aufbauphase gezielte Hilfen zu gewähren. Demgegenüber komme dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weder aus rechtlichen noch aus tatsächlichen Gründen ein Vorrang vor den privaten Anbietern zu; deren Programme seien keineswegs als Zusatzangebot zu verstehen, das nur unter der Voraussetzung der Kompensation ihrer Darbietungen durch öffentlich-rechtliche Angebote verfassungsrechtlich tragbar werde. Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würden deshalb nicht von der Garantie der Rundfunkfreiheit umfaßt.

§ 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG sei hiernach mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Gesetzgeber habe mit dieser Norm sein Ermessen bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit nicht überschritten. Er könne ohne Gleichheitsverstoß die verschiedenen Ebenen des Kommunikationsprozesses unterschiedlich regeln und somit den regionalen und lokalen Bereich gesetzlich anders ausgestalten als den überregionalen. Das Fernhalten der Beschwerdeführer vom lokalen und regionalen Rundfunk widerspreche auch nicht ihrem Programmauftrag, sondern schaffe erst die erforderliche gesetzliche Grundlage für die von dem Beschwerdeführer zu 1 bereits veranstalteten regionalen Hörfunkprogramme. Mit § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG habe der Gesetzgeber von seinem Ermessen bei der Ausgestaltung des Rundfunkbereichs ebenfalls fehlerfrei Gebrauch gemacht. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schütze nicht das aus Gebühren und Werbung bestehende Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst, sondern nur die Funktionsfähigkeit der Anstalten, so daß kein Anspruch auf Werbefinanzierung bestehe. Auch mit § 13 Abs. 3 LMedienG habe der Gesetzgeber sein Gestaltungsermessen nicht überschritten. Die Regelung beschränke keine Rechte der Beschwerdeführer, weil sie lediglich auf bisher schon bestehende Regelungen verweise, nach denen die Veranstaltung von Abonnement- oder Entgeltfernsehen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nicht vorgesehen sei. Ein Anspruch der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten auf die Veranstaltung dieser Programmarten bestehe jedenfalls nicht, weil nicht ersichtlich sei, daß die Erfüllung ihrer Aufgaben anderenfalls beeinträchtigt wäre. § 13 Abs. 4 LMedienG müsse entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer in der Weise ausgelegt werden, daß die Regelung privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern eine gleichberechtigte Kooperationsmöglichkeit einräume, wobei das Initiativrecht nicht auf private Veranstalter beschränkt sei. In dieser Interpretation sei die Vorschrift verfassungsrechtlich unbedenklich. Ebenso wenig seien die Vorschriften über die rundfunkähnlichen Dienste verfassungsrechtlich zu beanstanden. Die mit ihnen erfolgte erstmalige gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit halte sich im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Ermessens. Den Unsicherheiten der zukünftigen Entwicklung im Bereich der rundfunkähnlichen Kommunikation habe er mit § 88 Abs. 2 LMedienG hinreichend Rechnung getragen. Eine Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an den neuen Medien sei aus Gründen der Vielfaltssicherung jedenfalls nicht erforderlich.

4. a) Die ARD hält die angegriffenen Vorschriften für verfassungswidrig und sieht sich hierdurch auch selbst in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt.

Die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit verlange eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der allein in der Lage sei, publizistische Vielfalt herzustellen. Hierzu bedürfe er der finanziellen Sicherung, der Teilhabe an der technischen Entwicklung sowie der Realisierungsmöglichkeit neuer Programmformen. Keinesfalls könne der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf eine

Komplementärfunktion im Sinne eines Ausgleichs möglicher Defizite des privaten Rundfunks beschränkt werden. Eine in Bestand oder Entwicklungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingreifende Regelung sei nur zulässig, wenn und soweit dies aus Gründen der Sicherung der Meinungsvielfalt erforderlich sei oder in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 2 GG geschehe. Eine Bevorzugung privater Veranstalter zu Lasten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei hiermit nicht vereinbar.

Nach diesen Grundsätzen sei § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG verfassungswidrig. Die Vorschrift schließe die Beschwerdeführer nicht nur von der Verbreitung regionaler und lokaler Programme aus, sondern greife auch in ihre inhaltliche Programmgestaltung ein. Eine Rechtfertigung hierfür ergebe sich weder aus dem Gebot der Sicherung der Meinungsvielfalt noch aus dem Erfordernis umfassender Rundfunkversorgung. Die Festsetzung des Stichtages in § 13 Abs. 1 Satz 2 LMedienG sei willkürlich und greife sachwidrig in die Programmgestaltungsfreiheit der Anstalten ein. § 13 Abs. 3 und 4 LMedienG laufe dem Gebot der Sicherung der Meinungsvielfalt zuwider. § 44 Abs. 3 LMedienG sei ebenfalls mit der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar, die sich auch auf Videotext erstrecke.

b) Nach Auffassung des ZDF stehen die Beschränkungen des Programmauftrags und der Teilhabe an neueren technischen Entwicklungen, die das Landesmediengesetz den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auferlege, im Widerspruch zu dem weit zu fassenden Rundfunkbegriff, der auch dem ZDF-Staatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens zugrunde liege. Das gelte für § 13 Abs. 3 ebenso wie für § 44 Abs. 3 LMedienG. Dieser beschränke die Nutzung des dem Medium Fernsehen geradezu inhärenten Verteildienstes Videotext, ohne daß hierfür ein sachlich gerechtfertigter Grund ersichtlich wäre. Der Gesetzgeber habe im übrigen übersehen, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur störungsfreien Übertragung des Fernsehsignals auf eine teilweise Inanspruchnahme der Leerzeilen unabhängig von einer Videotextverbreitung angewiesen seien. In jedem Fall verletze § 44 Abs. 3 LMedienG das rundfunkverfassungsrechtliche Gebot der klaren Verantwortlichkeit bei der Nutzung von Übertragungskapazitäten.

5. Die Anstalt für Kabelkommunikation, der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger und der Bundesverband Kabel und Satellit treten in ihren Stellungnahmen den Verfassungsbeschwerden entgegen. Ihre verfassungsrechtliche Beurteilung stimmt im wesentlichen mit derjenigen der Landesregierung und des Landtags überein. Die Bayerische Landeszentrale für neue Medien hat sich auf Darlegungen zur technischen Entwicklung bei der Verbreitung von Rundfunkprogrammen beschränkt und über die Erfahrungen bei der Organisation von Rundfunk unter Einbeziehung privater Programmanbieter berichtet.

IV.

Das Bundesverfassungsgericht konnte ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da von ihr keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten war und die gemäß § 94 Abs. 5 BVerfGG dem Verfahren 1 BvR 147/86 beigetretene Regierung des Landes Baden-Württemberg auf mündliche Verhandlung verzichtet hat.

B.

Als juristische Personen des öffentlichen Rechts, welche dem durch ein Grundrecht geschützten Lebensbereich zuzuordnen sind (BVerfGE 21, 362 [373]), können die Beschwerdeführer mit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung der Rundfunkfreiheit geltend machen (BVerfGE 31, 314 [322] - Umsatzsteuer; 59, 231 [254] - Freie Rundfunkmitarbeiter). Ihre Verfassungsbeschwerden sind jedoch nur zum Teil zulässig.

I.

Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus, daß der Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffene Rechtsnorm in seinen Grundrechten betroffen ist (BVerfGE 1, 97 [101 ff.]; 72, 39 [43]). Dies ist der Fall, soweit die Beschwerdeführer sich gegen ihren Ausschluß von der Veranstaltung der in § 13 Abs. 2 und 3 LMedienG bezeichneten Programme, gegen das Verbot von Werbung in diesen Programmen (§ 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG) und gegen die Kooperationsbeschränkung des § 13 Abs. 4 LMedienG wenden. Zulässig ist auch die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 2 gegen die Vorschriften der §§ 44 Abs. 3, 45 Abs. 2 und 46 Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 4 LMedienG.

1. a) Die Verfassungsbeschwerden gegen § 13 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4 und gegen § 44 Abs. 3 LMedienG genügen offenkundig den genannten Voraussetzungen: Die Beschwerdeführer sind die einzigen Adressaten der Regelungen. Diese zwingen den Beschwerdeführer zu 1, diejenigen Regionalangebote einzustellen, die erst nach dem 31. Dezember 1984 eingeführt wurden; sie hindern beide Beschwerdeführer, neue Regional- oder Lokalprogramme zu veranstalten und in diese Programme auch Werbesendungen aufzunehmen; sie verpflichten den Beschwerdeführer zu 2 ferner, freie Videotext-Kapazitäten anderen Veranstaltern zur Verfügung zu stellen. Sie entfalten ihre Wirkungen unmittelbar mit dem Inkrafttreten des Gesetzes.

b) Entsprechendes gilt für § 13 Abs. 4 LMedienG. Auch wenn die Beschwerdeführer insoweit nicht unmittelbare Adressaten der gesetzlichen Regelung sind, werden sie als primär in Betracht kommende Partner einer Kooperation von den Beschränkungen der Regelung umfaßt. Ihre Selbstbetroffenheit steht daher auch hier außer Frage.

2. Nicht gänzlich bedenkenfrei ist hingegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden, soweit § 13 Abs. 3 und § 45 Abs. 2 LMedienG angegriffen werden. Ohne Zweifel betreffen auch diese Vorschriften die Beschwerdeführer selbst und unmittelbar. Doch kann es fraglich erscheinen, ob dem Erfordernis der gegenwärtigen Betroffenheit noch Genüge getan ist. Beiden Beschwerdeführern werden zwar schon jetzt Möglichkeiten genommen, von denen sie nach der bisherigen Rechtslage nicht ausgeschlossen waren. Sie haben indessen bislang noch keine Rundfunkprogramme veranstaltet, die Abonnenten oder Einzelentgeltzahlern vorbehalten sind (§ 13 Abs. 3 LMedienG); auch bestehen noch keine konkreten Planungen für die Einführung derartiger Programme in Baden-Württemberg. Wann Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf (§ 45 LMedienG) eingeführt werden, ist offen, zumal es an den hierzu erforderlichen technischen Übertragungseinrichtungen noch weitgehend fehlt.

Diese Umstände schließen eine gegenwärtige Betroffenheit der Beschwerdeführer nicht aus.

Das Erfordernis einer solchen Betroffenheit soll verhindern, daß ein Beschwerdeführer auf dem Wege der Verfassungsbeschwerde gegen eine gesetzliche Bestimmung vorgehen kann, von der er irgendwann einmal in der Zukunft ("virtuell") betroffen werden könnte; denn damit würde sich die Verfassungsbeschwerde entgegen dem Sinn des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis doch zu einer Popularklage ausweiten (BVerfGE 1, 97 [102]). Eine derartige Ausweitung erscheint namentlich in Situationen nicht vertretbar, in denen sich derzeit schwer abschätzen läßt, wie die konkrete Beschwer der Betroffenen im Vergleich mit anderen im Zeitpunkt der Rechtsanwendung aussehen wird (BVerfGE 60, 360 [371]).

Die Gefahr, der das Erfordernis hiernach entgegenwirken soll, besteht im vorliegenden Verfahren nicht: Adressaten der angegriffenen Vorschriften sind ausschließlich die Beschwerdeführer; die Situation ist also eine andere als bei einem generellen Gesetz. In welcher Weise die Beschwerdeführer betroffen werden, ist klar abzusehen; es kommt

nicht darauf an, ob dies alsbald oder zu einem späteren Zeitpunkt der Fall sein wird (vgl. auch BVerfGE 50, 290 [321]). Davon abgesehen entfaltet der Vorbehalt besonderer Zulassung durch Gesetz oder Staatsvertrag in § 13 Abs. 3 und § 45 Abs. 2 LMedienG unkorrigierbare Vorwirkungen. Die Einführung sowohl der Programme des § 13 Abs. 3 als auch der neuen Kommunikationsdienste der §§ 45 und 46 LMedienG bedarf eingehender Planung und Vorbereitung; sie macht umfangreiche, auch finanzielle Dispositionen notwendig, die nicht beliebig nachholbar sind. Das Risiko der Vergeblichkeit dieser Maßnahmen ist den Beschwerdeführern nicht zuzumuten, zumal wenn hierfür Mittel aus dem Gebührenaufkommen eingesetzt werden müssen. Schließlich darf nicht außer acht bleiben, daß den Beschwerdeführern nach Ablauf der Jahresfrist des § 93 Abs. 2 BVerfGG der Weg einer Verfassungsbeschwerde abgeschnitten wäre und eine andere Möglichkeit, Rechtsschutz zu erlangen, für sie nicht mehr bestünde. Auch gegen die genannten Vorschriften sind die Verfassungsbeschwerden daher zulässig. Entsprechendes gilt, soweit der Beschwerdeführer zu 2 eine Verletzung der Rundfunkfreiheit durch § 46 Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 4 LMedienG behauptet.

II.

Soweit die Verfassungsbeschwerden sich gegen die in § 5 Abs. 1 und 2, § 7 und § 10 Abs. 1 und 2 LMedienG getroffenen Regelungen über den Nutzungsplan und den freien Empfang im Kabelnetz richten, sind sie unzulässig. Die Beschwerdeführer werden durch diese Vorschriften nicht unmittelbar betroffen.

Setzt das Gesetz zu seiner Durchführung einen besonderen, vom Willen der vollziehenden Gewalt beeinflussten Vollziehungsakt voraus, so kann sich die Verfassungsbeschwerde nur gegen diesen als den unmittelbaren Eingriff in die Rechte des Einzelnen richten; der Beschwerdeführer hat einen gegen den Vollziehungsakt gegebenen Rechtsweg zu erschöpfen, bevor er die Verfassungsbeschwerde erhebt (BVerfGE 1 97 [102 f.]; 72, 39 [43 f.] m. w. N.; BVerfG, Beschluß vom 2. Dezember 1986 - 1 BvR 1509/83 - BVerfGE 74, 69 [74]; st. Rspr.). Als ein derartiger gesetzesvollziehender Hoheitsakt kommt auch eine Rechtsverordnung in Betracht (BVerfGE 53, 366 [389]).

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 LMedienG ist der Nutzungsplan durch Rechtsverordnung aufzustellen. Das Gesetz selbst hat sich darauf beschränkt, seine Zielsetzungen zu bestimmen und das "Programm" zu umschreiben, das der Ordnungsgeber verwirklichen soll. Rechtspositionen der Beschwerdeführer kann erstmals der Erlaß des Nutzungsplans verändern.

Das gilt zunächst für ihren bisherigen Bestand an Frequenzen: Er bleibt unangetastet, solange nicht ein Nutzungsplan hiervon abweichende Regelungen trifft. Hinsichtlich zusätzlich beanspruchter Frequenzen treten Rechtsänderungen erst aufgrund der Zuteilung an den Antragsteller oder einen Konkurrenten aufgrund des Nutzungsplans ein. Auch der Umstand, daß §§ 5 ff. LMedienG den Frequenzzugriff der Landesrundfunkanstalten von einer Zuteilung durch den Ordnungsgeber abhängig machen, begründet keine unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer. Denn vor Erlaß dieser Vorschriften bestand für sie keine Rechtsposition, die es ihnen gestattet hätte, sich selbst Frequenzen zuzuteilen. Vielmehr waren sie von der positiven Entscheidung der Landesregierung (Unbedenklichkeitserklärung) und der Deutschen Bundespost abhängig: Diese hing nicht allein von dem Zuteilungswunsch der Beschwerdeführer ab, sondern sie hatte auch andere Gesichtspunkte und Interessen zu berücksichtigen. Insofern modifizieren die Vorschriften der §§ 5 ff. LMedienG das Zuteilungsverfahren; sie unterwerfen die Beschwerdeführer jedoch keiner Einschränkung bisheriger Rechtspositionen.

Gegen den Nutzungsplan können die Beschwerdeführer im Wege der

verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO i. V. m. § 5 bad.-württ. AGVwGO vorgehen. Kommt der hierfür zuständige Verwaltungsgerichtshof zu dem Ergebnis, die gesetzlichen Vorschriften über die Aufstellung des Nutzungsplans seien verfassungswidrig, so hat er nach Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Anderenfalls können die Beschwerdeführer gegen die Sachentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Verfassungsbeschwerde erheben. Für eine Subsidiarität der verfassungsgerichtlichen Prüfung der zugrundeliegenden Norm spricht auch, daß die von den Beschwerdeführern behaupteten Grundrechtsverletzungen durch die §§ 5 ff. LMedienG nicht notwendig im Nutzungsplan wiederkehren müssen. Ob eine ausreichende Beteiligung der Beschwerdeführer bei einer Frequenzvergabe stattgefunden hat und ob ihnen die Erfüllung ihres gesetzlichen Programmauftrags möglich bleibt, hängt von der Ausgestaltung des Aufstellungsverfahrens und des Nutzungsplans selbst ab.

Auch von § 10 LMedienG sind die Beschwerdeführer nicht unmittelbar betroffen. Absatz 1 dieser Vorschrift regelt bestimmte Folgen des Nutzungsplans, die ohne einen Erlaß der Verordnung nicht eintreten und sich darin erschöpfen, die Beachtung der Regelungen des Nutzungsplans bei der Einspeisung von Programmen in das Kabelnetz sicherzustellen. Absatz 2 stellt zwar für den Fall eines Kapazitätsengpasses zusätzliche Kriterien für die Kanalvergabe auf, die sich zu Lasten der Beschwerdeführer auswirken können. Auch sie greifen aber erst ein, wenn ein Nutzungsplan in Kraft gesetzt wurde, und lassen sich nicht losgelöst von diesem beurteilen.

C.

Soweit die Verfassungsbeschwerden sich gegen den Ausschluß der Beschwerdeführer von der Veranstaltung regionalen und lokalen Rundfunks (§ 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG) und den Vorbehalt einer besonderen Zulassung durch Gesetz oder Staatsvertrag für Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf (§ 45 Abs. 2 LMedienG) richten, sind sie begründet. Im übrigen sind sie unbegründet: § 13 Abs. 2 Satz 4, § 13 Abs. 4 und § 44 Abs. 3 LMedienG sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; das gilt auch für § 13 Abs. 3 LMedienG, sofern er in der gebotenen Weise verfassungskonform ausgelegt wird. § 46 Abs. 2 LMedienG greift in Rechte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht ein.

I.

Maßgebend für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit des Rundfunks.

Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten Sinn (BVerfGE 57, 295 [319] m. w. N. - Privatkfunk im Saarland; 59, 231 [257 f.]; 73, 118 [152] - Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz). Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt auf der einen Seite die Freiheit voraus, Meinungen zu äußern und zu verbreiten, auf der anderen Seite die Freiheit, geäußerte Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, sich zu informieren. Indem Art. 5 Abs. 1 GG Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als Menschenrechte gewährleistet, sucht er zugleich diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen. Er begründet insoweit subjektive Rechte; im Zusammenhang damit normiert er Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, wobei subjektiv- und objektivrechtliche Elemente einander durchdringen und stützen (vgl. BVerfGE 7, 198 [204] - Lüth).

Der Rundfunk ist "Medium" und "Faktor" dieses verfassungsrechtlich geschützten Prozesses (BVerfGE 12, 205 [260] - Deutschland-Fernsehen). Demgemäß ist

Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen *dienende* Freiheit: Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten (BVerfGE 57, 295 [319 f.]).

Dies verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Darüber hinaus erfordert die Gewährleistung eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Um das zu erreichen, sind materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten soll. Wie der Gesetzgeber diese Aufgabe erfüllen will, ist - in den von der Garantie gezogenen Grenzen - Sache seiner eigenen Entscheidung. Es kommt allein darauf an, daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung im dargelegten Sinne gewährleistet ist (BVerfGE 57, 295 [321]; 73, 118 [152 f.]).

Den verfassungsrechtlichen Geboten kann, wie das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil vom 4. November 1986 (BVerfGE 73, 118 [157 ff.]) entschieden hat, unter den Bedingungen der gegenwärtigen und für die nähere Zukunft absehbaren Entwicklungen auch eine duale Ordnung des Rundfunks entsprechen, wie sie sich derzeit in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer herausbildet.

In dieser Ordnung ist die unerläßliche "Grundversorgung" Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten: Im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebotes um privat veranstaltete und europäische Programme kommt es darauf an zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der nicht nur seine Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehende Information, sondern auch seine kulturelle Verantwortung umfaßt. Die Aufgaben, die ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen.

Solange und soweit die Wahrnehmung dieser Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, müssen jedoch bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern.

II.

Soweit die Regelung des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG die Beschwerdeführer von der Veranstaltung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme ausschließt, verstößt sie gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

1. Dies folgt allerdings nicht bereits daraus, daß das Landesmediengesetz im regionalen und lokalen Bereich keine Grundversorgung durch die Landesrundfunkanstalten vorsieht.

a) Mit dem Begriff der Grundversorgung hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 4. November 1986 Aufgaben des Rundfunks umschrieben, deren Wahrnehmung auch in der auf der Grundlage der neuen Landesmediengesetze entstehenden dualen Ordnung des Rundfunks unerläßlich ist und jedenfalls durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wirksam sichergestellt sein muß (oben I): Es muß im Prinzip dafür Sorge getragen sein, daß für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten

werden, welche umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und daß Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise gesichert ist (BVerfGE 73, 118 [157 f.]). Wie sich aus den Darlegungen hierzu deutlich ergibt, bezeichnet der Begriff nicht eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die an privaten Rundfunk zu stellenden Anforderungen reduziert werden könnte. Ebenso wenig handelt es sich um eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, etwa in dem Sinne, daß Programme oder Sendungen, die der Grundversorgung zuzurechnen sind, dem öffentlich-rechtlichen, alle übrigen dem privaten Rundfunk vorbehalten sind oder vorbehalten werden könnten. Wesentlich sind nach dem Urteil vom 4. November 1986 vielmehr drei Elemente: eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist, bis auf weiteres mithin die herkömmliche terrestrische Technik (BVerfGE 73, 118 [123]); weiterhin der inhaltliche Standard der Programme im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Darbietungen oder Behandlung dem dargelegten Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht; schließlich die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.

Welche Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im einzelnen zu der unerläßlichen Grundversorgung gehören, bedurfte im Urteil vom 4. November 1986 ebensowenig einer Entscheidung wie im vorliegenden Verfahren. Die Frage läßt sich jedenfalls nicht isoliert für einzelne Programme oder Programmteile dieser Anstalten beantworten, weil Grundversorgung stets eine Mehrzahl von Programmen voraussetzt. Das Bundesverfassungsgericht ist im Urteil vom 4. November 1986 davon ausgegangen, daß zumindest der Bestand der im Zeitpunkt dieses Urteils terrestrisch verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programme der unerläßlichen Grundversorgung zuzurechnen ist.

b) Bei Zugrundelegung der dargelegten Anforderungen läßt sich § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG nicht unter dem Gesichtspunkt notwendiger, aber fehlender Grundversorgung beanstanden, sofern - was allein in Betracht kommt - die Zulassung zur Veranstaltung regionaler und lokaler Programme nach § 22 LMedienG erfolgt.

aa) Im Blick auf die Aufgabe, die durch die politische, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung geprägte individuelle Besonderheit des regionalen und lokalen Bereichs zur Darstellung zu bringen, ist eine zu der landes- oder bundesweiten Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinzutretende eigene Grundversorgung für diesen Bereich nicht eindeutig geboten. Denn die Zahl möglicher Themenstellungen für spezifisch regionale oder lokale Sendungen dürfte kaum hinreichen, insoweit die Notwendigkeit eines über das Programmangebot privater Veranstalter wesentlich hinausgehenden breiten und vollständigen Angebots der Landesrundfunkanstalten zu begründen. Auch könnten weder private noch öffentlich-rechtliche Regional- und Lokalprogramme ihre Sendungen gantztägig mit Gegenständen von spezifisch-regionalem oder lokalem Bezug bestreiten; sie dürften sich ohnehin auf einige Stunden am Tag beschränken. Für die räumlich begrenzt zu empfangenden Programme ohne jenen Bezug ist aber die Grundversorgung bereits durch die landesweiten Programme gewährleistet.

bb) Auch im regionalen und lokalen Rundfunk, dem mit Recht eine wachsende Bedeutung zugeschrieben wird, muß allerdings wirksam sichergestellt sein, daß in ihm die bestehende Meinungsvielfalt des jeweiligen engeren räumlichen Bereichs zum Ausdruck gelangt. Um dies zu erreichen, wäre insoweit eine Grundversorgung durch die Landesrundfunkanstalten dann geboten, wenn gleichgewichtige Meinungsvielfalt im regionalen und lokalen Rundfunk nicht bereits durch die gesetzliche Ordnung des

privaten Rundfunks gleich wirksam sichergestellt wäre.

Die für den Regelfall geltende Bestimmung über die Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks, § 20 Abs. 1 LMedienG, bewirkt eine gleichwertige Sicherstellung nicht: Wer ein deutschsprachiges Vollprogramm oder ein in besonderer Weise meinungsbildendes deutschsprachiges Spartenprogramm, insbesondere ein Programm mit aktuellen Informationen veranstalten will, wird nach Satz 1 der Vorschrift zugelassen, wenn eine Mindestzahl konkurrierender Programme empfangbar ist. Bei überregionalen Programmen sieht das Gesetz diese Mindestzahl als gegeben an, wenn im Verbreitungsgebiet außer den Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mindestens drei weitere gleichartige deutschsprachige Programme oder Programmteile zugelassen, aus dem Geltungsbereich des Grundgesetzes herangeführt und zur Weiterverbreitung zugelassen oder ortsüblich empfangbar sind; diese Zahl vermindert sich bei lokalen und regionalen Programmen auf zwei (Satz 2). Im regionalen und lokalen Rundfunk scheiden aber bei der Beurteilung der Meinungsvielfalt und kulturellen Vielfalt - abweichend von § 14 Abs. 3 LMedienG - die landesweit veranstalteten und verbreiteten Programme der Landesrundfunkanstalten schon deshalb von vornherein aus, weil sie nicht "gleichartige", also Regional- oder Lokalprogramme sind; das gleiche gilt für die herangeführten, zur Weiterverbreitung zugelassenen und die ortsüblich empfangbaren Programme. Auch wenn bereits zwei weitere private Anbieter zugelassen worden sein sollten, bleibt mithin die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im regionalen und lokalen Rundfunk wesentlich hinter derjenigen der Landesrundfunkanstalten zurück.

Sofern indessen die privaten Anbieter nach den Vorschriften des § 22 Abs. 1, 2 und 4 LMedienG zugelassen werden, erscheint es nicht geboten, daß die Landesrundfunkanstalten im regionalen und lokalen Bereich die Aufgabe der Grundversorgung übernehmen. Das Landesmediengesetz hat in diesen Bestimmungen Vorkehrungen zur Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt getroffen, welche den für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geltenden Regelungen grundsätzlich nicht nachstehen und deshalb als hinreichend anzusehen sind.

Nach der Systematik des Gesetzes enthält § 22 LMedienG zwar nur eine Auffanglösung (vgl. Bullinger/Gödel, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, Kommentar, 1986, Rdnr. 1 zu § 22). Der Weg dieser Lösung dürfte aber für regionalen und lokalen Rundfunk der einzig gangbare sein und deshalb zur Regel werden. § 22 Abs. 1 LMedienG ermöglicht eine Zulassung privater Veranstalter, wenn sichergestellt ist, daß nicht einzelne Kräfte vorherrschenden oder sonst in hohem Maße ungleichgewichtigen Einfluß auf die Bildung der öffentlichen Meinung durch Rundfunk im Verbreitungsgebiet erhalten. Die Zulassung bedarf der Zustimmung des Medienbeirats (vgl. § 65 LMedienG). Die genannte Voraussetzung wird im Regelfall als gegeben angesehen, wenn der Veranstalter von Vertretern der im Verbreitungsgebiet wesentlichen Meinungsrichtungen getragen wird oder sowohl nach seiner Organisation, insbesondere durch Bildung eines Programmbeirates aus Vertretern der im Verbreitungsgebiet wesentlichen Meinungsrichtungen, als auch nach seinem Programmschema und seinen Programmgrundsätzen rechtlich die Gewähr dafür bietet, daß die Sendungen insgesamt ein ausgewogenes Meinungsbild vermitteln (§ 22 Abs. 2 LMedienG). Fehlt es auch an diesen Voraussetzungen, so kann die Zulassung nur ausgesprochen werden, wenn der Veranstalter sich verpflichtet, einen angemessenen Teil seiner Sendezeit in Form eines offenen Kanals oder in anderer Weise für Beiträge solcher Meinungsrichtungen zur Verfügung zu stellen, die in seinen Sendungen nicht berücksichtigt sind, soweit dies zur Sicherung der Meinungsvielfalt erforderlich ist (§ 22 Abs. 3 LMedienG). Ob den genannten Anforderungen entsprochen ist, hat die Landesanstalt in regelmäßigen Abständen und aus besonderem Anlaß zu prüfen. Sie hat gegebenenfalls einzuschreiten (§ 22 Abs. 4 LMedienG).

Wenn die Zulassung nach § 22 Abs. 2 LMedienG erteilt wird, erscheint gleichgewichtige

Meinungsvielfalt durch die vorgeschriebene Organisations- und Programmstruktur in ähnlicher Weise gewährleistet wie durch die entsprechenden Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zwar sagt die Vorschrift nichts Näheres darüber aus, wie insoweit die rechtlichen Sicherungen beschaffen sein müssen. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs soll damit eine gewisse Flexibilität erreicht werden; es sollen von Fall zu Fall Maßstäbe entwickelt und fortgebildet werden, um dann aufgrund der gewonnenen Erfahrungen nach einer vierjährigen Erprobungszeit (§ 88 Abs. 2 LMedienG) über Weiteres entscheiden zu können (LTDrucks. 9/955, S. 89 f.). Das ändert aber nichts daran, daß die Bestimmung im wesentlichen gleich hohe Anforderungen an die Sicherung der Meinungsvielfalt stellt wie diejenigen, welche für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen: Sie läßt es bei dem Erfordernis inhaltlicher Binnenpluralität nicht bewenden, sondern verlangt auch organisatorische Binnenpluralität. Der Veranstalter kann insbesondere in seiner Organisation dem Aufbau einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt folgen und einen aus Vertretern aller wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte bestehenden Beirat bilden, der rechtlich die Befugnis besitzt, auf eine ausgewogene Programmgestaltung hinzuwirken (LTDrucks. 9/955, S. 89). Organisatorische Binnenpluralität kann auch im Rahmen einer Anbietergemeinschaft - hier mit den Mitteln des Gesellschaftsrechts - hergestellt werden, wenn diese Form der Organisation einen pluralistischen Einfluß auf die Programmgestaltung gewährleistet, sich also nicht lediglich in kapitalmäßigen, programmneutralen Beteiligungen erschöpft. Hinzu treten das Verfahrenserfordernis der Zustimmung des pluralistisch zusammengesetzten Medienbeirats zur Zulassung (§ 22 Abs. 1 Satz 2 LMedienG) und die laufende Kontrolle durch die Landesanstalt für Kommunikation nach § 22 Abs. 4 LMedienG.

Demgegenüber enthält § 22 Abs. 3 LMedienG nur ein zweckuntaugliches Mittel: Wenn der Veranstalter sich verpflichtet, einen Teil seiner Sendezeit für sonst nicht berücksichtigte Meinungsrichtungen zur Verfügung zu stellen, so bedeutet das noch nicht, daß diese Meinungsrichtungen auch tatsächlich in dem Programm vertreten werden, vollends nicht, daß die ganze Vielfalt der in der Region oder am Ort bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.

Die Lösung der Absätze 1, 2 und 4 entspricht jedoch mit den dargelegten Maßgaben den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Organisation von alleinigen Veranstaltern privaten Rundfunks als hinreichend erachtet hat (BVerfGE 73, 118 [174 f.]). Auch die Verpflichtung des Veranstalters, nach seinem Programmschema und seinen Programmgrundsätzen rechtlich die Gewähr dafür zu bieten, daß seine Sendungen insgesamt ein ausgewogenes Meinungsbild vermitteln, wird als Sicherung nicht außer Betracht bleiben können.

Insgesamt erscheint damit nicht nur die inhaltliche Binnenpluralität, sondern auch deren wirksame Sicherung durch Organisations- und Verfahrensbestimmungen für private regionale und lokale Programme durch § 22 Abs. 1, 2 und 4 LMedienG ausreichend geregelt. Werden diese Vorschriften in der gebotenen Weise angewendet, wird also dem Erfordernis organisatorischer Binnenpluralität und eines entsprechenden pluralistischen Einflusses auf die Programmgestaltung Rechnung getragen und wird die Einhaltung dieses Erfordernisses von der Landesanstalt effektiv kontrolliert, so bedarf es zur Sicherung der Meinungsvielfalt nicht gleichartiger Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten.

2. Der durch § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG normierte Ausschluß der Landesrundfunkanstalten von der Veranstaltung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme, die nicht schon am 31. Dezember 1984 bestanden haben, ist jedoch unter einem anderen Aspekt mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar: Er verstößt gegen das in Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistete Grundprinzip freier Meinungsbildung, der die Rundfunkfreiheit zu dienen hat (oben I).

a) In der dualen Ordnung des Rundfunks, wie sie sich gegenwärtig auf der Grundlage der neuen Landesmediengesetze herausbildet, kann die Ergänzung des bisherigen Angebots der öffentlich-rechtlichen Anstalten um Programme privater Anbieter nur dann einen Sinn haben, wenn das Hinzutreten weiterer Veranstalter und Programme die Rundfunkversorgung insgesamt verbessert - mag auch privater Rundfunk für sich allein unter den derzeitigen Bedingungen den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht voll entsprechen. Eine solche Verbesserung hängt einmal davon ab, daß eine höhere Zahl von Programmen angeboten wird, weil sich damit die Chance eines Mehr an inhaltlicher Vielfalt erhöht. Zum anderen kommt es auf die Konkurrenz zwischen diesen Programmen an. Dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk liegt (unter anderem) der Gedanke zugrunde, daß der publizistische Wettbewerb zwischen beiden sich anregend und belebend auf das inländische Gesamtangebot auswirken und Meinungsvielfalt auf diese Weise gestärkt und erweitert werde. Damit ist es unvereinbar, dem privaten Rundfunk zwar die Aufgabe einer publizistischen Konkurrenz gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzumessen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber eine solche Konkurrenz gegenüber dem privaten zu versagen: Freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung lebt davon, daß den an diesem Prozeß Beteiligten nicht Informationen vorenthalten werden und daß Meinungen sich der Auseinandersetzung mit anderen Meinungen zu stellen haben, in der sie sich behaupten oder korrigiert werden müssen; Verbote von Beiträgen zur geistigen Auseinandersetzung haben Meinungsfreiheit noch niemals sichern, geschweige denn fördern können. Wenn es mithin Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, freie Meinungsbildung zu ermöglichen und zu schützen, so verwehrt die Garantie es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der Gesetzgeber vielmehr grundsätzlich die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen.

Insoweit tragen die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Bereicherung und Vielfalt des Programmangebotes bei; sie ermöglichen und erweitern publizistische Konkurrenz als Lebenselement der Meinungsfreiheit. Sie können bei Knappheit von Frequenzen oder Kanälen zwar keinen Vorrang, wohl aber gleichen Rang beanspruchen wie die Programme der übrigen Rundfunkveranstalter, und wie für diese muß für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit bestehen, solche Programme zu finanzieren.

Für den Rundfunk im regionalen und lokalen Bereich ist der dargelegte Grundsatz von besonderer Bedeutung. In diesem Bereich ist die Zahl der Anbieter von Beiträgen in der Presse oder im Rundfunk, die sich auf die Region oder den Ort beziehen, erheblich niedriger als im überregionalen Bereich; häufig, wenn nicht in der Regel, wird es sich um *eine* Zeitung handeln, zu der in günstigen Fällen noch ein weiteres regionales oder lokales Rundfunkprogramm treten kann, das nicht von einem örtlichen Zeitungsverleger veranstaltet wird. Bei dieser Sachlage öffentlichrechtliche Regional- und Lokalprogramme zu verbieten, bedeutet daher nichts anderes, als wirksame publizistische Konkurrenz zu einem wesentlichen Teil oder sogar gänzlich zu unterbinden.

Hiergegen läßt sich nicht einwenden, regionale und lokale Programme könnten ohnehin nur eine gleiche Breite des Programmangebots und eine gleiche Grundstruktur aufweisen, so daß ein öffentlich-rechtliches Programm den privaten Programmen nichts Wesentliches hinzufügen könne; zudem sei die Binnenpluralität dieser Programme rechtlich gewährleistet (vgl. oben 1 b). Selbst wenn Breite und Struktur der Programme im ganzen übereinstimmen, können sich doch die Art der Darstellung und die

Behandlung der Themen wesentlich voneinander unterscheiden. Fern jeder Realität wäre die Annahme, mehrere Programme binnenplural organisierter Veranstalter leisteten nicht inhaltlich verschiedene Beiträge zu Information und Meinungsbildung. Der Konkurrenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme kann deshalb Bedeutung für die regionale und lokale Meinungsbildung nicht abgesprochen werden. Wenn § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG diese Konkurrenz unterbindet und regionalen und lokalen Rundfunk privaten Anbietern vorbehält, so verkürzt er insoweit die Rundfunkfreiheit.

b) Eine solche Verkürzung wird durch die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Aufgabe des Gesetzgebers, Rundfunkfreiheit auszugestalten (oben I), nicht gedeckt. Die Ausgestaltung darf allein der Sicherung der Rundfunkfreiheit dienen (BVerfGE 73, 118 (166); vgl. auch BVerfGE 57, 295 [321]); die Aufgabe, die dem Gesetzgeber insoweit gestellt ist, befreit ihn nicht von seiner Bindung an Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG). Seine Freiheit zu organisatorischer Gestaltung, auf die sich namentlich die Landesregierung beruft, findet an dieser Bindung ebenso ihre Schranke wie seine Befugnis, selbst geschaffene Regelungen wieder aufzuheben oder zu ändern, wie das in mehreren Stellungnahmen geltend gemacht wird. Allgemeine Erwägungen dieser Art können daher nicht konkrete Gründe ersetzen, aus denen sich ergibt, daß gesetzliche Maßnahmen, welche die Rundfunkfreiheit berühren, der besseren oder zumindest gleichwertigen Sicherung dieser Freiheit dienen und deshalb als ausgestaltende Regelungen verfassungsrechtlich zulässig sind.

Der für das Verbot öffentlich-rechtlicher Programme im regionalen und lokalen Rundfunk maßgebliche Grund erfüllt diese Voraussetzung nicht. Er besteht nach der Begründung des Regierungsentwurfs zum Landesmediengesetz Baden-Württemberg allein im Schutz privater Anbieter vor der Konkurrenz der Landesrundfunkanstalten: Es bestehe die Gefahr, daß diese die gerade hier noch bestehenden Marktchancen späterer privater Rundfunkveranstalter erschweren; Regional- und Lokalzeitungen gerieten in die Gefahr, die für sie existenznotwendigen Werbeeinnahmen teilweise an regionalen und lokalen Rundfunk zu verlieren, ohne die Möglichkeit zu besitzen, diese Einbußen durch eigene Veranstaltungen solchen Rundfunks teilweise wieder aufzufangen (LTDrucks. 9/955, S. 53 f.). Deshalb sollten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorerst nicht weitergehend als bisher tätig werden, damit private Dienste aufgebaut werden könnten, ohne sofort einer Konkurrenz der angebotsstarken großen Anstalten ausgesetzt zu sein (a.a.O., S. 66).

Diese wirtschaftlichen Gründe rechtfertigen indessen kein Verbot von Beiträgen zur regionalen und lokalen Meinungsbildung durch den Rundfunk. Marktchancen können eine Frage wirtschaftlicher, nicht aber der Meinungsfreiheit sein. Was diese betrifft, so bedeutet es selbst für die Begünstigten kein Mehr an eigener Meinungsfreiheit, wenn anderen Meinungsäußerungen verboten werden. Auch davon abgesehen ist nicht ersichtlich, inwiefern das Verbot der Aufgabe dienen könnte, die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichst Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck zu bringen. Die Begünstigten werden vielmehr auch dann gegen Konkurrenten geschützt, wenn diese vielfältigere und bessere Programme anzubieten haben als sie. Eine solche Unterbindung freien publizistischen Wettbewerbs und geistiger Auseinandersetzung ist mit dem Grundgedanken der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Entweder die privaten Veranstalter stellen sich dem publizistischen Wettbewerb, indem sie sich bemühen, ihrerseits vielseitige und für den Hörer oder Zuschauer interessante Programme anzubieten; dann erfüllen sie ihre ergänzende und bereichernde Funktion im dualen Rundfunksystem, und es bedarf keines Verbots öffentlich-rechtlicher Programme. Oder die privaten Veranstalter sind zu keinem Angebot imstande, das gegen ein konkurrierendes öffentlichrechtliches Programm zu bestehen vermag; dann kann auch ein gesetzliches Verbot solcher konkurrierender Programme der Freiheit der Meinungsbildung und insbesondere der Rundfunkfreiheit nicht dienen. Erläßt der

Gesetzgeber gleichwohl ein solches Verbot, so liegt darin jedenfalls keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.

Im übrigen erschiene es wenig folgerichtig, das bisherige "Monopol" der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu beseitigen, im gleichen Atemzug aber für bestimmte Programme ein "Monopol" privater Veranstalter zu begründen. Die Beseitigung entspricht dem Gedanken der Neuordnung des Rundfunks, durch Öffnung für private Veranstalter zu einem breiteren Programm- und damit Informationsangebot beizutragen; die Begründung des neuen "Monopols" steht mit diesem Gedanken in offenem Widerspruch.

Dieser Beurteilung läßt sich nicht die Überlegenheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten entgegenhalten, die einen Wettbewerb für private Anbieter praktisch aussichtslos mache. Dem in diesem Zusammenhang vorgetragenen Argument des organisatorischen, personellen und finanziellen Vorsprungs der öffentlich-rechtlichen Anstalten kommt jedenfalls für regionalen und lokalen Rundfunk keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Dessen Wirkungsbereich ist wesentlich enger als derjenige der Veranstalter landes- oder bundesweiter Vollprogramme. Auch haben die Anstalten bisher nur begrenzte Erfahrungen auf diesem Gebiet sammeln können, so daß insoweit kein nennenswerter Vorsprung besteht. Qualifiziertes Personal kann ebenso ein privater Veranstalter engagieren (vgl. BVerfGE 73, 118 [194]). Schließlich hängt die Qualität von Regional- und Lokalprogrammen nicht ohne weiteres von der Höhe der Finanz- und Wirtschaftskraft des Veranstalters ab, um so weniger, als die Kosten dieser Programme vergleichsweise niedrig liegen. Gewiß muß ein privater Anbieter, um im Programmwettbewerb bestehen zu können, wirtschaftlich lebensfähig sein. Insofern kann es gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber diese Vorbedingung zu sichern sucht (vgl. unten III). Im Rahmen seiner Ausgestaltungsbefugnis darf er dazu jedoch nicht den Weg einer Einschränkung des publizistischen Wettbewerbs wählen.

c) § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG normiert keine nach Art. 5 Abs. 2 GG zulässige Schranke der Rundfunkfreiheit. Auch unter diesem Gesichtspunkt kann die Vorschrift daher keinen Bestand haben.

aa) Es erscheint schon bedenklich, ob sie als "allgemeines Gesetz" im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG zu betrachten ist; denn das Verbot richtet sich ausschließlich und gezielt gegen die Landesrundfunkanstalten, so daß ihm die persönliche Allgemeinheit fehlt (vgl. BVerfGE 21, 271 [280]). Jedenfalls genügt die Regelung nicht dem Gebot, daß Einschränkungen der durch Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte stets verhältnismäßig sein müssen.

Die Grenzen der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG müssen ihrerseits im Lichte der gewährleisteten Freiheiten gesehen werden; die allgemeinen Gesetze sind aus der Erkenntnis der Bedeutung der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG im freiheitlichen demokratischen Staat auszulegen und so in ihrer diese Grundrechte beschränkenden Wirkung selbst wieder einzuschränken (BVerfGE 7, 198 [208 f.]; st. Rspr.). Es bedarf mithin einer verfassungsmäßigen Zuordnung der Rundfunkfreiheit und des durch § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG zu schützenden Rechtsguts: Die Einschränkung, die in dem Verbot der Veranstaltung regionalen und lokalen Rundfunks liegt, muß geeignet und erforderlich sein, den Schutz zu bewirken, den die Vorschrift sichern soll; das, was mit ihr erreicht wird, muß in angemessenem Verhältnis zu den Einbußen stehen, welche die Beschränkung einer der Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG mit sich bringt (vgl. BVerfGE 71, 206 [214]).

Wie oben dargelegt, besteht die Aufgabe des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG darin, die privaten Veranstalter vor dem Wettbewerb der Landesrundfunkanstalten zu schützen. Durch diesen Schutz sollen die Startchancen der privaten Veranstalter verbessert werden. Das Mittel, das der Gesetzgeber hierzu gewählt hat, erscheint

geeignet, den angestrebten Zweck zu erreichen. Doch hätte ein milderer, die Rundfunkfreiheit weniger beeinträchtigendes Mittel ausgereicht. Jedenfalls für den Bereich regionalen und lokalen Rundfunks kann von einem nennenswerten Vorsprung der Landesrundfunkanstalten nicht ausgegangen werden (oben b). Es hätte deshalb dem Grundsatz der Erforderlichkeit noch entsprochen, wenn der Gesetzgeber sich auf das Werbeverbot des § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG beschränkt hätte (vgl. unten III). Den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ganz von der Veranstaltung regionalen und lokalen Rundfunks auszuschließen, ist hingegen mit diesem Grundsatz nicht mehr vereinbar. Davon abgesehen ist die Maßnahme des Gesetzgebers nicht im engeren Sinne verhältnismäßig. Der Schutz der privaten Anbieter vor Konkurrenz und die damit verbundene Verbesserung ihrer Startchancen führen zu unangemessenen Einbußen: Sie bedeuten im Umfang ihrer Reichweite eine Unterbindung publizistischen Wettbewerbs und geistiger Auseinandersetzung. Auf diese kommt es aber gerade im regionalen und lokalen Bereich an, in dem von Meinungsvielfalt in den Medien oft nicht mehr gesprochen werden kann. Das Verbot des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG führt mithin nicht nur zu einer Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit; es läuft darüber hinaus der Meinungsfreiheit insgesamt zuwider, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend ist (BVerfGE 35, 202 [221 f.] - Lebach). Gegenüber dem Schutz dieser Rechtsgüter kann dem Schutz privater Rundfunkveranstalter vor der Konkurrenz der Landesrundfunkanstalten kein Vorrang zukommen, auch wenn der Gesetzgeber damit die Verwirklichung einer im Prinzip verfassungsmäßigen Neuordnung des Rundfunks sicherzustellen sucht. § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG enthält infolgedessen keine zulässige Einschränkung der Rundfunkfreiheit.

bb) An dieser Beurteilung kann auch § 88 Abs. 2 Nr. 4 LMedienG nichts ändern, nach dem die Landesregierung spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgrund eines Berichts der Landesanstalt dem Landtag einen Bericht über die Erfahrungen mit der Anwendung des Gesetzes und insbesondere darüber vorlegt, "ob ... es zur ausgeglichenen Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen erforderlich ist, den Landesrundfunkanstalten die Veranstaltung regionaler und lokaler Programme zu gestatten".

Entgegen der Auffassung, die in den Stellungnahmen der Landesregierung und des Landtags Baden-Württemberg, des Bundesministers des Innern sowie des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger vertreten wird, läßt sich mit Hilfe dieser Vorschrift die Verfassungsmäßigkeit des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG nicht begründen. Denn das Gesetz trägt insoweit nicht den Charakter einer zeitlich und örtlich begrenzten Erprobungs- und Versuchsregelung auf dem Gebiet des Rundfunks, bei der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber eine erheblich größere Gestaltungsfreiheit zukommt, weil solche Versuche der Aufgabe dienen, Erfahrungen zu gewinnen (vgl. BVerfGE 57, 295 [324] unter Bezugnahme auf BVerfGE 54, 173 [202] m. w. N.): § 88 Abs. 2 LMedienG normiert keine zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer des Gesetzes. Ob der Versuchscharakter des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG sich auch daraus ergeben könnte, daß der Gesetzgeber diese Regelung spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes überprüfen und gegebenenfalls anpassen will, kann dahingestellt bleiben, weil es sich bei dem Verbot der genannten Bestimmung schon seinem Inhalt nach um keinen echten Versuch handeln kann. Dies würde voraussetzen, daß die Vorschrift wiederholbare Tatbestände regelte, daß also bei einem Fehlschlag des Versuchs eine andere Regelung des Tatbestands getroffen werden könnte. Das ist jedoch für die "Startphase" ausgeschlossen: Sie ist kein wiederholbarer, sondern ein einmaliger und definitiver Vorgang. Sollte der Gesetzgeber später zu der Auffassung gelangen, daß der Ausschluß der Landesrundfunkanstalten die noch bestehenden Marktchancen privater

Rundfunkveranstalter nicht erschwert habe, ließe sich die Ausgangssituation nicht wiederherstellen und nunmehr eine Regelung treffen, welche dieser Situation in anderer Weise Rechnung trüge.

3. § 13 Abs. 2 Satz 1 LMedienG ist hiernach mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar, soweit er die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen der Landesrundfunkanstalten ausschließt, die nicht für den gesamten Sendebereich der Anstalten im Lande veranstaltet und verbreitet werden. § 13 Abs. 2 Satz 2 LMedienG ist mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig, soweit danach die Veranstaltung und Verbreitung anderer Rundfunkprogramme verboten wird, die nicht schon am 31. Dezember 1984 bestanden haben. In diesem Umfang verletzen beide Sätze die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

a) Die sich aus § 13 Abs. 2 Satz 2 LMedienG ergebende Verpflichtung des Süddeutschen Rundfunks, seine montags bis freitags von 5.30 Uhr bis 8.00 Uhr für Radio Stuttgart stattfindenden Sendungen einzustellen, die das Bundesverfassungsgericht durch einstweilige Anordnung vom 3. Januar 1986 bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde ausgesetzt hat (BVerfGE 71, 350), wird damit hinfällig. Das Verbot eines bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms, das eine Umschichtung zugunsten privater Anbieter bewirken soll, könnte nur dann Bestand haben, wenn es eine zulässige Ausgestaltung oder eine den Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG genügende Einschränkung der Rundfunkfreiheit enthielte. Ebenso wie die oben erörterte, für die Zukunft ausgesprochene Untersagung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten dient das Verbot des Frühprogramms von Radio Stuttgart aber allein dem Konkurrentenschutz. Für die Beurteilung kann daher nichts anderes gelten als für diese Programme.

b) Da die Veranstaltung von Regional- und Lokalprogrammen durch die Landesrundfunkanstalten nicht Grundversorgung und damit Voraussetzung der Zulässigkeit privater Programme dieser Art ist (oben 1), hat der Wegfall der Sperre des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG nicht zur Folge, daß den öffentlich-rechtlichen Regional- und Lokalprogrammen nunmehr ein Vorrang vor den privaten zukommt. Auf der anderen Seite darf auch den privaten Programmen kein Vorrang eingeräumt werden; das Bestreben, die Startchancen ihrer Veranstalter zu sichern oder zu verbessern, hat außer Betracht zu bleiben. Sofern ausreichende Übertragungskapazitäten zur Verfügung stehen, müssen vielmehr die Landesrundfunkanstalten und die privaten Anbieter in gleicher Weise zum Zuge kommen. Diesem Maßstab wird auch dann genügt, wenn für ein regionales oder lokales Verbreitungsgebiet neben *mehrere* private Programme ein Programm der Landesrundfunkanstalten tritt; einer zahlenmäßigen Gleichheit öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Programme bedarf es nicht.

Sind Übertragungskapazitäten nicht für alle Interessenten verfügbar, muß grundsätzlich auch dann den Landesrundfunkanstalten und den privaten Anbietern die Veranstaltung nach gleichen Bedingungen ermöglicht werden. Soweit es bei terrestrischer Übertragung den Landesrundfunkanstalten technisch möglich ist, ihre Regional- und Lokalprogramme ohne Beeinträchtigung der ihnen obliegenden Grundversorgung im Wege einer zeitweisen Auseinanderschaltung der für die landesweiten Programme verfügbaren Sender zu verbreiten und so die Inanspruchnahme einer besonderen Frequenz zu vermeiden, werden sie diese Möglichkeit zu nutzen haben, um die Möglichkeit der privaten Veranstalter zur Verbreitung ihrer Programme nicht mehr als notwendig zu beschränken.

III.

Soweit die Verfassungsbeschwerden sich gegen das Verbot von Werbung in regionalen und lokalen Programmen der Landesrundfunkanstalten richten, sind sie nicht begründet.

§ 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG, der dieses Verbot ausspricht, ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Durch den Fortfall der Beschränkung regionaler und lokaler Programme der Landesrundfunkanstalten auf Programme, welche schon am 31. Dezember 1984 bestanden haben (oben II), erweitert sich der Geltungsbereich dieser Regelung: Nach deren Sinn und Zweck erstreckt sich das Werbeverbot nunmehr auch auf die weiteren regionalen und lokalen Programme der Beschwerdeführer.

1. Ob Wirtschaftswerbung im Rundfunk in gleicher Weise durch die Rundfunkfreiheit geschützt wird wie der Anzeigentitel von Presseerzeugnissen durch die Pressefreiheit (vgl. BVerfGE 21, 271 [278 ff.]; 64, 108 [114]), bedarf im vorliegenden Verfahren keiner Entscheidung. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG kommt es allein darauf an, ob und inwieweit die Finanzierung regionaler und lokaler Programme der Landesrundfunkanstalten durch Werbung vom Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfaßt wird.

Die finanzielle Sicherung dieser Programme ist Bestandteil ihres Schutzes durch die Rundfunkfreiheit. Diese verpflichtet den Gesetzgeber, die hinreichende Finanzierung der geschützten Programme zu ermöglichen; im anderen Falle könnte er Verfassungsrecht, das einem unmittelbaren Verbot von Programmen entgegensteht, dadurch umgehen, daß er dasselbe Ergebnis durch Entzug oder Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten zu erreichen sucht. Der Schutz des Grundrechts erstreckt sich hingegen grundsätzlich nicht auf einzelne Formen der Finanzierung. Entscheidend ist allein, daß die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt hinreichend gesichert ist und daß den Anstalten auf diese Weise die Finanzierung derjenigen Programme ermöglicht wird, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich ist. Auch wenn die einzelnen Finanzierungsformen unterschiedliche Vor- und Nachteile mit sich bringen, die es nahelegen mögen, bestimmten Formen den Vorzug zu geben, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, einzelne dieser Finanzierungsformen, mithin auch diejenige der Werbung, zu beschränken oder auszuschließen. Sofern die genannten Programme ohne die entzogenen oder entgehenden Einnahmen nicht mehr finanziert werden könnten, muß der Gesetzgeber die Finanzierung auf andere Weise sichern. Unterläßt er dies, so greift auch eine Beschränkung oder ein Verbot von Werbung in die Rundfunkfreiheit ein. In keinem Fall darf die Finanzierung beschränkt werden, um Einfluß auf die Art der Programmgestaltung oder gar auf den Inhalt einzelner Programme auszuüben und damit Gebote oder Verbote der Rundfunkfreiheit zu unterlaufen.

2. Bei der Regelung des § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG hat der Gesetzgeber für einen Ausgleich des Verlustes an Werbeeinnahmen in regionalen und lokalen Programmen der Landesrundfunkanstalten keine Vorsorge getroffen. Dieser Umstand ist verfassungsrechtlich noch nicht zu beanstanden. Jedenfalls genügt das Werbeverbot für sich allein den Voraussetzungen einer Begrenzung der Rundfunkfreiheit durch "allgemeine Gesetze" (Art. 5 Abs. 2 GG).

Zwar sind Adressaten auch dieser Vorschrift ausschließlich die Landesrundfunkanstalten (vgl. oben II 2 c). Aber die erforderliche Allgemeinheit läßt sich ihr nicht absprechen, weil das Verbot, das sie zum Inhalt hat, nicht die öffentlich-rechtlichen Regional- oder Lokalprogramme mittelbar zu beschränken oder gar zu unterbinden sucht und damit weder die Äußerung oder Verbreitung bestimmter Meinungen noch den Prozeß freier Meinungsbildung als solchen beeinträchtigt; es dient dem Schutz anderer, ohne Rücksicht auf bestimmte Meinungen zu schützender Rechtsgüter (vgl. BVerfGE 71, 206 [215]) und entspricht dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Zweck der Vorschrift ist, wie auch in mehreren Stellungnahmen hervorgehoben wird, die Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen der Tagespresse und des privaten Rundfunks. Bei beiden muß davon ausgegangen werden, daß sie zur

Erhaltung ihrer Existenz auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind. Der Schutz vor der Konkurrenz der Landesrundfunkanstalten erscheint geeignet und erforderlich, diesen Zweck zu erreichen. Er steht auch in angemessenem Verhältnis zu den Einbußen, welche die Beschränkung für die Landesrundfunkanstalten mit sich bringt. Für die Existenz der Tagespresse und der privaten Rundfunkanbieter ist die Sicherung ihrer Werbeeinnahmen zumindest für eine Übergangszeit von erheblicher Bedeutung. Der Nachteil für die Landesrundfunkanstalten entsteht in einem Sektor, der nicht die Hauptquelle ihrer Einnahmen bildet und daher insgesamt gesehen nicht in gleicher Weise ins Gewicht fällt, zumal die Zahlen, die der Beschwerdeführer zu 1 in seiner Verfassungsbeschwerde genannt hat, bei Berücksichtigung seines Gesamtumsatzes eher für einen geringfügigen Ausfall sprechen; der Nachteil erscheint mithin zumutbar. Anders als das Verbot regionaler und lokaler öffentlich-rechtlicher Programme unterbindet das Werbeverbot des § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG auch nicht den publizistischen Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk; es dürfe sogar geeignet sein, diesem Wettbewerb zu dienen, weil es dazu beiträgt, daß an ihm Beteiligte nicht aus wirtschaftlichen Gründen ausscheiden müssen. § 13 Abs. 2 Satz 4 LMedienG ist hiernach mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Sollte sich allerdings längerfristig ergeben, daß die Regional- und Lokalprogramme der Beschwerdeführer sich ohne zusätzliche Einnahmen nicht finanzieren lassen, hätte der Gesetzgeber, wie bereits ausgeführt, für eine anderweitige Kostendeckung Sorge zu tragen.

IV.

Unbegründet sind die Verfassungsbeschwerden ferner, soweit sie sich gegen § 13 Abs. 3 LMedienG richten, nach dem Rundfunkprogramme, die Abonnenten oder Einzelentgeltzahlern vorbehalten bleiben, durch die Landesrundfunkanstalten nur veranstaltet werden dürfen, wenn dies durch Gesetz oder Staatsvertrag besonders zugelassen ist.

1. Diese Vorschrift bindet allein die in ihr bezeichnete Form der Finanzierung von Programmen der Landesrundfunkanstalten an eine besondere gesetzliche oder staatsvertragliche Zulassung; entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers zu 2 enthält sie kein Verbot der Veranstaltung von Spartenprogrammen.

Diese Auslegung ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung. Sie wird gestützt durch § 29 Nr. 2 LMedienG, der für private Veranstalter, ebenfalls ohne Beschränkung auf Programme bestimmten Inhalts, die Möglichkeit einer Finanzierung durch Abonnements und Einzelentgelte vorsieht. Daß es in erster Linie, wenn nicht ausschließlich um diese Form der Finanzierung geht, zeigt auch die Begründung des Regierungsentwurfs (LT- Drucks. 9/955, S. 81 f.). Nach ihr geht § 13 Abs. 3 LMedienG davon aus, daß der herkömmliche Rundfunk vornehmlich aus allgemeinen Rundfunkgebühren und in geringerem Maße aus Wirtschaftswerbung finanziert wird. Jede *andere* Finanzierung bedeute eine grundlegende strukturelle Änderung, die ohne Änderung der Rundfunkgesetze und Rundfunkstaatsverträge nicht als zulässig angesehen werden könne. Eine solche Strukturänderung wäre aber mit der Einführung von Programmen verbunden, die aus Abonnements oder Einzelentgelten finanziert werden. Es möge sein, daß im Zuge der weiteren Entwicklung des Rundfunks eine Teilumstellung auch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vom gebühren- und werbefinanzierten Massenprogramm auf Spartenprogramme mit gesonderter Finanzierung notwendig werden könnte. Das sei aber jedenfalls vorerst nicht der Fall, könne also einer späteren gesetzlichen Regelung vorbehalten werden (vgl. auch Bullinger/Gödel, a.a.O., Rdnr. 12 zu § 13 LMedienG).

Eine andere Auslegung wäre mit der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit unvereinbar: Um freie Meinungsbildung zu ermöglichen und zu schützen, ist es dem Gesetzgeber,

wie oben (II 2 a) dargelegt, durch Art. 5 Abs. 1 GG prinzipiell verwehrt, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Der Gesetzgeber hat vielmehr grundsätzlich die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen. Das gilt nicht nur für Regional- und Lokalprogramme, sondern auch für Spartenprogramme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Zwar lassen diese Programme sich insofern nicht der unerläßlichen Grundversorgung zurechnen, als sie sich nur an einen begrenzten Teilnehmerkreis richten und auch thematisch begrenzt sind, so daß sie für sich genommen umfassende Information und Meinungsbildung nicht ermöglichen; deshalb mag für sie auch die publizistische Konkurrenz (im engeren Sinne) weniger bedeutsam sein als für regionale und lokale "Vollprogramme". Um so bedeutsamer ist es, daß Spartenprogramme der öffentlich-rechtlichen Anstalten Beiträge enthalten dürften, welche von privaten Anbietern nicht zu erwarten sind, wie etwa die von den Beschwerdeführern angeführten Programme im Kultur- und Bildungsbereich. Infolgedessen können die Anstalten nicht nur die Breite des gesamten Programmangebotes erhöhen, sondern in dieses auch ein für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik wesentliches Element einbringen und in diesem Bereich den klassischen Auftrag des Rundfunks wahrnehmen (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Eine Untersagung solcher Programme würde der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zuwiderlaufen. Demgemäß enthielte § 13 Abs. 3 LMedienG als Verbot für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, vorbehaltlich einer späteren gesetzlichen oder staatsvertraglichen Zulassung Spartenprogramme zu veranstalten, einen Eingriff in dieses Grundrecht.

Wenn daher die dargelegte Auslegung der Vorschrift sich nicht bereits aus der einfachrechtlichen Regelung ergeben sollte, wäre sie jedenfalls nach dem Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen geboten. § 13 Abs. 3 LMedienG enthält mithin kein "Verspaltungsverbot". Er hindert die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht, Spartenprogramme zu veranstalten und zu verbreiten, mögen diese auch für jedermann empfangbar sein; allerdings kann das - ebenso wie bei Regional- und Lokalprogrammen - nur für jeweils ein Programm derselben Sparte im Sendebereich gelten. Gegenstand der Regelung ist allein die Form der Rundfunkfinanzierung durch Abonnements oder Einzelentgelte, die privaten Veranstaltern gestattet, für die Landesrundfunkanstalten jedoch an eine besondere Zulassung gebunden ist. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift kann sich infolgedessen nur dahin stellen, ob dies mit der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit vereinbar ist.

2. Als vorläufiges (vgl. § 88 Abs. 2 Nr. 5 LMedienG) Verbot der Veranstaltung von Programmen, die durch Abonnenten oder Einzelentgeltzahler finanziert werden, verstößt § 13 Abs. 3 LMedienG nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Wie oben gezeigt, führt der Ausschluß oder die Beschränkung einer bestimmten Finanzierungsform lediglich dann zu einer Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit, wenn eine Finanzierung auf andere Weise nicht gesichert wird. Verfassungsrechtlich geboten ist nur die allgemeine Sicherung einer funktionsgerechten Finanzierung der Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (oben III 1); die Entscheidung, in welchen Formen dies zu geschehen hat, ist Sache des Gesetzgebers.

Im Falle des § 13 Abs. 3 LMedienG ist nicht zu erkennen, daß der Vorbehalt einer besonderen Zulassung der Finanzierung durch Abonnements oder Einzelentgelte und der damit verbundene vorläufige Ausschluß dieser Finanzierungsform den Beschwerdeführern die Veranstaltung von Spartenprogrammen unmöglich macht. Das haben die Beschwerdeführer selbst nicht geltend gemacht. Sie wenden sich in erster Linie gegen ihren Ausschluß von der Veranstaltung dieser Programme, der nach ihrer

Auffassung durch § 13 Abs. 3 LMedienG angeordnet worden ist und von dem sie befürchten, daß er sie von wichtigen Entwicklungsmöglichkeiten abschneiden werde; davon kann aber bei der gebotenen Auslegung der Vorschrift nicht ausgegangen werden. Wenn der Beschwerdeführer zu 2 in dem vorläufigen Verbot einer Finanzierung durch Abonnements oder Einzelentgelte eine Gefährdung seines Bestands erblickt, da nicht sicher sei, daß auf Dauer eine ausschließliche Gebühren- und Werbefinanzierung möglich sein werde, so kann das nicht die Notwendigkeit einer Eröffnung gerade dieser Finanzierungsform begründen.

§ 13 Abs. 3 LMedienG beeinträchtigt mithin in der hier zugrunde zu legenden (verfassungskonformen) Auslegung nicht die Rundfunkfreiheit. Die Vorschrift ist nicht zu beanstanden. Sollte sich in Zukunft erweisen, daß Spartenprogramme der Beschwerdeführer sich in dem dargelegten Rahmen aus den verfügbaren Mitteln nicht finanzieren lassen, dann müßte entweder die Möglichkeit einer Finanzierung unter Beibehaltung des derzeitigen Verbots einer Abonnement- oder Einzelentgeltfinanzierung auf andere Weise sichergestellt oder diese Form der Finanzierung für die öffentlich-rechtlichen Anstalten zugelassen werden. Es wäre somit verfassungsrechtlich geboten, die in § 13 Abs. 3 LMedienG vorbehaltene besondere Zulassung auszusprechen.

V.

Unbegründet sind die Verfassungsbeschwerden auch, soweit sie sich gegen § 13 Abs. 4 LMedienG richten. Nach dieser Vorschrift können private Rundfunkveranstalter mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Weise zusammenarbeiten, daß sie einzelne Ton- und Bewegtbildsendungen mit diesen gemeinsam herstellen und daß öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ihnen Sendungen oder Programmteile zur Verfügung stellen oder von ihnen abnehmen.

1. Auch hier gehen die Beschwerdeführer bei ihren Beanstandungen von unzutreffenden Voraussetzungen aus. Mit dem Einwand, die angegriffene Bestimmung mache die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern von deren Initiative abhängig, verkennt der Beschwerdeführer zu 1 die Bedeutung der gegenüber dem Regierungsentwurf geänderten Fassung der Vorschrift. Wenn diese sich nunmehr an die privaten Veranstalter statt, wie ursprünglich vorgesehen, an die Landesrundfunkanstalten richtet (vgl. dazu Bullinger/Gödel, a.a.O., Rdnr. 13 zu § 13), so schließt das - worauf auch der Landtag und die Landesregierung hinweisen - eine Initiative der Landesrundfunkanstalten zur Zusammenarbeit nicht aus. Ebensowenig kann der Auffassung des Beschwerdeführers zu 2 gefolgt werden, daß ihm durch die Vorschrift eine Beteiligung an grenzüberschreitenden Gemeinschaftsprogrammen versagt werde. Er kann ohne Einschränkung mit in- und ausländischen öffentlich-rechtlichen Anstalten zusammenarbeiten; darüber hinaus hat die erwähnte Umformulierung zur Folge, daß den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine nicht mit § 13 Abs. 4 LMedienG übereinstimmende Zusammenarbeit mit solchen privaten Rundfunkveranstaltern möglich bleibt, die nach den neuen Mediengesetzen anderer Bundesländer oder im Ausland zugelassen sind (Bullinger/Gödel, a.a.O.). Die Vorschrift steht lediglich einer über den in ihr zugelassenen Umfang hinausgehenden Kooperation mit privaten Veranstaltern entgegen, welche nach dem Landesmediengesetz Baden-Württemberg zugelassen sind.

2. In dieser Bedeutung verstößt § 13 Abs. 4 LMedienG nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Die Bestimmung dient, wie sich aus der Begründung des Regierungsentwurfs ergibt, der klaren Trennung der Verantwortungsbereiche. Übergreifende Gemeinschaftsunternehmen öffentlichrechtlicher und privater Veranstalter sollen ausgeschlossen werden; hingegen wird eine begrenzte Zusammenarbeit nicht verhindert (LTDrucks. 9/955, S. 82). Damit gerät die Vorschrift weder in Konflikt mit der

durch die Rundfunkfreiheit gewährleisteten Staatsfreiheit der Veranstalter noch mit dem Verbot einer Einflußnahme auf die Programme, noch mit dem Gebot der Sicherung umfassender Information und Darstellung der Meinungsvielfalt. Allenfalls könnte die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Anstalten dadurch berührt werden, daß ihnen ein volles Gemeinschaftsprogramm mit einem im Geltungsbereich des Landesmediengesetzes zugelassenen privaten Veranstalter versagt ist. Selbst wenn darin eine Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit liegen sollte, wäre diese von geringer Tragweite. Sie wäre durch Art. 5 Abs. 2 GG gerechtfertigt, nach dem § 13 Abs. 4 LMedienG eine zulässige Schranke der Rundfunkfreiheit enthielte: Die Vorschrift ist geeignet und erforderlich, den angestrebten Zweck zu erreichen. Sie ist auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Wenn den öffentlich-rechtlichen Anstalten (nur) eine umfassende Kooperation mit einem eng begrenzten Kreis privater Veranstalter verwehrt wird, so erscheint das im Interesse der Vermeidung eines Mischsystems von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk im Lande Baden-Württemberg zumutbar.

VI.

Soweit schließlich der Beschwerdeführer zu 2 die Verpflichtung, freie Bildschirmtextkapazitäten anderen Veranstaltern zur Verfügung zu stellen (§ 44 Abs. 3 LMedienG), den Vorbehalt einer besonderen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Zulassung für Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf (§ 45 Abs. 2 LMedienG) und den nach seiner Ansicht durch § 46 Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 4 LMedienG angeordneten Ausschluß der Landesrundfunkanstalten von der Veranstaltung von Ton- und Bewegtbilddiensten auf Zugriff für verfassungswidrig hält, ist seine Verfassungsbeschwerde nur zum Teil begründet.

1. Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung ist auch insoweit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Auffassung, Verstöße gegen die Rundfunkfreiheit schieden schon deshalb aus, weil Gegenstand der genannten Regelungen rundfunkähnliche Kommunikationsdienste seien, die dem herkömmlichen Rundfunkbegriff nicht unterfielen, kann nicht gefolgt werden.

Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verwendete Begriff "Rundfunk" läßt sich nicht in einer ein für allemal gültigen Definition erfassen. Inhalt und Tragweite verfassungsrechtlicher Begriffe und Bestimmungen hängen (auch) von ihrem Normbereich ab; ihre Bedeutung kann sich bei Veränderungen in diesem Bereich wandeln (vgl. BVerfGE 73, 118 [154]). Das gilt auch für den Rundfunkbegriff. Soll die Rundfunkfreiheit in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren, dann kann es nicht angehen, nur an eine ältere Technik anzuknüpfen, den Schutz des Grundrechts auf diejenigen Sachverhalte zu beschränken, auf welche diese Technik bezogen ist, und auf diese Weise die Gewährleistung in Bereichen obsolet zu machen, in denen sie ihre Funktion auch angesichts der neuen technischen Möglichkeiten durchaus erfüllen könnte. Zur Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung bedarf es vielmehr der oben (I) dargestellten Schutzwirkungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch bei den "rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten". Deren Einbeziehung in den Schutzbereich der Gewährleistung erscheint daher geboten, zumal die hier in Betracht zu ziehenden Dienste sich von herkömmlichem Rundfunk nicht wesentlich unterscheiden. Dem kann es nicht entgegenstehen, daß das Landesmediengesetz Baden-Württemberg diese Dienste nicht als "Rundfunk" bezeichnet.

§ 1 Abs. 2 Nr. 1 LMedienG definiert diesen Begriff im wesentlichen, wenn auch in einer gewissen Verengung, übereinstimmend mit dem auch in anderen Ländern überwiegend anerkannten Rundfunkbegriff wie folgt:

Eine Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters ist

1. Rundfunk, wenn sie in planvoller und zeitlich geordneter Abfolge zum gleichzeitigen Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist.

Davon unterscheidet sich der Definition des § 1 Abs. 2 Nr. 2 LMedienG zufolge die rundfunkähnliche Kommunikation lediglich durch die beiden negativen Merkmale, daß sie weder Rundfunk noch Individualkommunikation darstellt. Blickt man allerdings auf die positiven Merkmale, so vollzieht sie sich durch die gleiche Übertragungstechnik wie Rundfunk. Der Unterschied, daß Rundfunk für "die Allgemeinheit bestimmt ist", während Sendungen auf Abruf an "jeden Beliebigen" übermittelt werden (§ 1 Abs. 3 Nr. 1) und Sendungen auf Zugriff "jedermann" jederzeit zugänglich sind (§ 1 Abs. 3 Nr. 2), wird schwerlich als bedeutsam betrachtet werden können. Das gleiche gilt für den weiteren Unterschied, daß "Rundfunk" nach der Legaldefinition des Landesmediengesetzes "zum gleichzeitigen Empfang" bestimmt ist, bei der rundfunkähnlichen Kommunikation der Zeitpunkt des Empfangs aber durch den Teilnehmer bestimmt werden kann.

Kein Unterschied zwischen den als "Rundfunk" und den als "rundfunkähnliche Kommunikation" bezeichneten Sendungen besteht in den Punkten, die unter dem Blickwinkel des Art. 5 Abs. 1 GG allein entscheidend sein könnten: dem Inhalt der Sendungen und den am Kommunikationsprozeß Beteiligten. In beiden Fällen werden Sendungen gleichen Inhalts verbreitet; hier wie dort sind die Veranstalter und eine unbestimmte Vielzahl von Zuschauern oder Hörern beteiligt; hier wie dort trifft der Teilnehmer Auswahlentscheidungen durch Ein- und Ausschalten.

Ob hiernach die Ausklammerung der rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste aus dem Rundfunkbegriff in § 1 Abs. 2 LMedienG berechtigt ist, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls kann sich aus der rein deskriptiven Unterscheidung des Gesetzes nicht ergeben, daß die Veranstaltung von Videotext sowie von Ton- und Bewegtbilddiensten auf Abruf und auf Zugriff verfassungsrechtlich nicht der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit unterfällt. Infolgedessen läßt sich im vorliegenden Verfahren eine Grundrechtsverletzung nicht schon deshalb ausschließen, weil Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht einschlägig sei.

2. Die durch § 44 Abs. 3 LMedienG begründete Verpflichtung, Videotextkapazitäten (Leerzeilen) anderen Veranstaltern zur Verfügung zu stellen, wenn die Landesrundfunkanstalten diese nicht selbst zur Information über ihre Fernseh- und Hörfunkprogramme sowie zu programmbegleitenden und -ergänzenden Informationen nutzen (§ 44 Abs. 1 LMedienG) und wenn sie auch nicht zur störungsfreien Übertragung des Fernsehsignals benötigt werden (vgl. oben A III 4 b), ist mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Die Vorschrift nimmt den öffentlich-rechtlichen Anstalten zwar eine Möglichkeit, die bisher für sie bestand, allerdings nicht vollständig genutzt wurde. Doch handelt es sich dabei um einen reinen Textdienst. Dieser hat mit der unerläßlichen Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weder unmittelbar noch mittelbar etwas zu tun. Auch davon abgesehen erscheint die Beanspruchung nicht genutzter Videotextkapazitäten durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht geboten; denn es kann schwerlich davon ausgegangen werden, daß die auf diese Weise verbreiteten Informationen etwas anderes zum Inhalt hätten als das, was die Anstalten in ihren Rundfunkprogrammen einschließlich ihrer Videotextangebote im bisherigen Umfang verbreiten oder verbreiten können. Eine Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit ist daher nicht erkennbar. Gewiß fügt die Möglichkeit von Videotextsendungen privater Anbieter auf dem Fernsehkanal einer Landesrundfunkanstalt sich nicht ohne weiteres in die Systematik des Gesetzes ein. Darin liegt jedoch kein Grundrechtseingriff, wie der Beschwerdeführer zu 2 dies annimmt.

3. Hingegen enthält § 45 Abs. 2 LMedienG eine Beschränkung der Rundfunkfreiheit, welche durch Art. 5 Abs. 2 GG nicht gedeckt ist und daher gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstößt.

a) Der - wenn auch möglicherweise nur vorläufige - Ausschluß der Landesrundfunkanstalten von der Veranstaltung der genannten Dienste ist grundsätzlich nicht anders zu beurteilen als ihr Ausschluß von der Veranstaltung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme (vgl. oben II).

Zwar scheidet auch bei diesen Diensten die Notwendigkeit einer Grundversorgung vorerst aus. Doch kann eine solche Notwendigkeit sich dann ergeben, wenn die zukünftige Entwicklung in die Richtung führen sollte, die das Landesmediengesetz ins Auge faßt, wenn also rundfunkähnliche Kommunikationsdienste in erheblichem Umfang an die Stelle des herkömmlichen Rundfunks treten. Dies ist in der Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes klar erkannt und zum Ausdruck gebracht, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk weiterhin im Rahmen des gesetzlichen Auftrags die Aufgabe übergreifender Meinungsverbreitung und Kulturpflege erfüllen soll und einen Kernbestand von Rundfunkaufgaben wahrnehmen muß: Die Sicherstellung der Erfüllung dieser Aufgaben erfordere es, ihn auch in die Lage zu versetzen, sich neuer technischer Möglichkeiten der Verbreitung von Rundfunkprogrammen zu bedienen (LTDrucks. 9/955, S. 65).

Die Notwendigkeit, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Anpassung an veränderte Umstände zu ermöglichen, besteht auch dann, wenn sich die Aufgabe der Grundversorgung nicht in den Bereich neuer rundfunkähnlicher Dienste verlagern sollte. Unter dieser Voraussetzung kann eine Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Anstalten an rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten nur zur Breite und Vielfalt des Angebots in diesen Diensten beitragen und publizistische Konkurrenz entstehen lassen; damit wird jedenfalls den Anforderungen der Rundfunkfreiheit Rechnung getragen, und zwar um so besser, je mehr der öffentlich-rechtliche Rundfunk in diesem Bereich den erwähnten klassischen Auftrag wahrnimmt (oben II 2 a). Dem trägt es Rechnung, wenn die Begründung des Regierungsentwurfs ausführt, es werde angestrebt, insbesondere die neuartigen Abrufdienste für zahlreiche Anbieter nach den Regeln freien Wettbewerbs zu eröffnen. Zu den Anbietern sollten aber nicht nur Presseunternehmen und andere private Anbieter gehören, sondern auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, soweit dies notwendig sei, damit sie im allgemeinen Strukturwandel der elektronischen Medien ihre Aufgaben weiterhin erfüllen könnten (LTDrucks. 9/955, S. 65 f.).

b) Wenn das Landesmediengesetz in § 45 Abs. 2 die Landesrundfunkanstalten gleichwohl von der Veranstaltung von Ton- und Bewegtbilddiensten auf Abruf bis zu einer besonderen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Zulassung ausschließt, so liegt darin keine ausgestaltende Regelung (vgl. oben II 2 b), sondern eine Einschränkung der Rundfunkfreiheit. Diese steht mit dem im Rahmen des Art. 5 Abs. 2 GG zu beachtenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht im Einklang. Das Bestreben, zunächst privaten Anbietern eine Chance zu geben (LTDrucks. 9/955, S. 66), kann auch hier zu einer Beschränkung des Grundrechts nicht ausreichen (vgl. oben II 2 c). Da sich das vorläufige Verbot des § 45 Abs. 2 LMedienG ebensowenig als Versuch ansehen läßt wie dasjenige des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG, vermag der Vorbehalt einer späteren Überprüfung (§ 88 Abs. 2 Nr. 5 LMedienG) hieran nichts zu ändern. § 45 Abs. 2 LMedienG ist mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig.

4. Anders verhält es sich mit § 46 LMedienG. Diese Vorschrift regelt die Veranstaltung von Ton- und Bewegtbilddiensten auf Zugriff nur für private Anbieter; sie enthält keine Regelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ist auf diesen nicht anwendbar und kann infolgedessen insoweit nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen.

Wenn der Beschwerdeführer zu 2 § 46 Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 4 LMedienG dahin auslegt, daß das Landesmediengesetz mit diesen Vorschriften die Veranstaltung von Ton- und Bewegtbilddiensten auf Zugriff durch die Landesrundfunkanstalten vollständig und definitiv ausgeschlossen habe, so kann ihm nicht gefolgt werden. Eine solche

Auslegung mag zwar nicht gänzlich ausgeschlossen sein; sie würde aber die Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses zur Folge haben (vgl. oben 3). Demgegenüber bietet § 46 LMedienG die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung, für die zudem die Gesetzesmaterialien und die Systematik des Gesetzes eher sprechen als für die Auslegung des Beschwerdeführers zu 2. Diese Auslegung ist mithin geboten.

Obwohl die Begründung des Regierungsentwurfs die besondere Nähe der in § 46 LMedienG geregelten Zugriffsdienste zum herkömmlichen Rundfunk ausdrücklich hervorgehoben hat (LTDrucks. 9/955, S. 103), äußert sie sich mit keinem Wort über einen Ausschluß der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von diesen Diensten. Es kann nicht angenommen werden, der Gesetzgeber, der betont hat, die neuen technischen Möglichkeiten sollten auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugänglich sein (oben 3 a), habe tatsächlich das Gegenteil bestimmt und dies nicht offen, sondern mittelbar und versteckt durch eine Verweisung zum Ausdruck gebracht.

Wenn ferner § 46 Abs. 1 LMedienG die Veranstaltung eines Ton- und Bewegtbilddienstes auf Zugriff an die Zulassung durch die Landesanstalt für Kommunikation bindet (§ 72 Abs. 2 Nr. 13 Buchst. a LMedienG), so spricht schon dieser Absatz gegen eine Anwendbarkeit der Vorschrift auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Während nämlich das Gesetz in allen übrigen Fällen, in denen es öffentlich-rechtliche Anstalten von der Veranstaltung von Programmen ausschließen oder in sonstiger Weise beschränken will, dies unmittelbar ausspricht (vgl. etwa § 13 Abs. 2, § 45 Abs. 2 LMedienG), müßte es in § 46 LMedienG einen anderen Weg gewählt haben: die Begründung einer Zulassungspflicht, dies, obwohl es eine Zulassung *öffentlich-rechtlicher* Rundfunkveranstaltungen durch die Landesanstalt im übrigen nicht kennt. Sofern die Zulassungspflicht des § 46 Abs. 1 LMedienG auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten gelten sollte, wäre dies eine singuläre Regelung; ein Grund, der eine solche Abweichung notwendig oder wenigstens einsehbar machen könnte, wäre nicht erkennbar.

Noch deutlicher zeigt § 46 Abs. 2 LMedienG die Unanwendbarkeit der Regelung auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Danach gelten von den Vorschriften über *privaten* Rundfunk die aufgezählten Bestimmungen. Sollte § 46 LMedienG auch auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten anwendbar sein, würde das bedeuten, daß diese dem Recht des privaten Rundfunks unterworfen werden, das anderen Aufgaben und Zwecken dient als die Bestimmungen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Mehrzahl der Vorschriften, auf die § 46 Abs. 2 LMedienG verweist, etwa über die Arten der Zulassung (§ 17), die Vielfaltssicherung (§ 18) oder die Unterwerfung unter die Rechtsaufsicht der Landesanstalt (§§ 31 f.), passen jedoch nicht auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Von einer Geltung der Vorschrift für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten kann mithin nicht ausgegangen werden.

Allerdings verweist § 46 Abs. 2 auch auf § 23 Abs. 2 Nr. 4 LMedienG. Dieser besagt indessen nur, daß öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks (vgl. die Überschrift zum 2. Unterabschnitt, vor § 16 des Gesetzes) nicht erteilt werden darf, was seinen guten Sinn hat. Von einer Zulassung zur Veranstaltung öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist weder hier noch an einer anderen Stelle des Gesetzes die Rede. Der Umstand, daß die genannten Vorschriften im Rahmen des § 46 LMedienG nur "entsprechend" gelten sollen, ändert daran nichts. Diese Formulierung findet ihren Grund darin, daß das Gesetz Ton- und Bewegtbilddienste auf Zugriff nicht als "Rundfunk" ansieht, so daß diejenigen Vorschriften über den Rundfunk, auf die verwiesen wird, hier nur entsprechend gelten können.

Da hiernach das Landesmediengesetz den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Veranstaltung von Ton- und Bewegtbilddiensten auf Zugriff nicht versagt, kann § 46

LMedienG insoweit nicht verfassungswidrig sein. Soweit die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 2 sich gegen diese Bestimmung richtet, ist sie unbegründet.

Herzog, Simon, Hesse, Katzenstein, Niemeyer, Heußner, Henschel, Seidl

1. a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Staat, die Grundversorgung, die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung zufällt, zu gewährleisten.
- b) Die Grenzen der daraus folgenden Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk ergeben sich aus der Funktion, die dieser im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat.
- c) Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk erstreckt sich auch auf neue Dienste mittels neuer Techniken, die künftig Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen können.
2. a) In einer dualen Rundfunkordnung ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, öffentlichrechtliche und private Rundfunkveranstalter strikt voneinander zu trennen. Aus dem Grundgesetz folgt keine Verpflichtung zur "Modellkonsistenz".
- b) Soweit der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Veranstalterkooperation oder einer sonstigen gemeinschaftlichen Programmträgerschaft eröffnet, muß er sicherstellen, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk imstande bleibt, seinen Grundversorgungsauftrag ungeschmälert zu erfüllen. Das setzt namentlich voraus, daß die Programmsegmente abgrenzbar und ihrem Träger zurechenbar sind.
- c) Die Entscheidung über das Rundfunkmodell muß der Gesetzgeber selbst treffen. Er darf sie nicht einer Vereinbarung der Rundfunkveranstalter überlassen. Daran finden gesetzlich eröffnete Kooperationsmöglichkeiten zwischen öffentlichrechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern ihre Grenze.
- d) Die Veröffentlichung von Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt ist von der Rundfunkfreiheit gedeckt, wenn sie dem Aufgabenkreis des Rundfunks als unterstützende Randbetätigung zugeordnet werden kann.
3. a) In einer dualen Rundfunkordnung ist es von Verfassungs wegen erlaubt, aber nicht gefordert, für den privaten Rundfunk an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt geringere Anforderungen zu stellen als für den öffentlichrechtlichen Rundfunk.
- b) Meinungsvielfalt ist ein sachgerechtes Auswahlkriterium für die Zulassung privater Rundfunkbewerber. In diesem Rahmen durfte der Gesetzgeber die Beteiligung der redaktionell Beschäftigten an der Programmgestaltung und -verantwortung (§ 7 Abs. 2 Satz 3 Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) berücksichtigen.
- c) Für die Aufteilung der Übertragungskapazitäten zwischen öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk muß der Gesetzgeber hinreichende Kriterien vorgeben.
4. a) Die dem nordrhein-westfälischen "Zwei-Säulen-Modell" des lokalen Rundfunks zugrunde liegenden Ziele sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Modell ist grundsätzlich geeignet, die Rundfunkfreiheit im lokalen Bereich zu sichern.
- b) Bei einer binnenpluralistischen Organisation des privaten Rundfunks muß der Gesetzgeber festlegen, welche gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen sich an der Veranstaltung von Rundfunk beteiligen dürfen. Ein gesetzlicher Katalog

gesellschaftlich relevanter Gruppen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange die Auswahl sachgerecht im Sinne der Gewährleistung gleichgewichtiger Vielfalt ist.

c) Die Beteiligung der Gemeinden an der Veranstaltergemeinschaft und der Betriebsgesellschaft des lokalen Rundfunks in Nordrhein-Westfalen verstößt nicht gegen das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks.

5. a) Die Kontrollgremien des Rundfunks sollen nicht der Repräsentation organisierter Interessen oder Meinungen, sondern der Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk dienen.

b) Der Gesetzgeber hat bei der Bildung der Kontrollgremien weitgehende Gestaltungsfreiheit. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt lediglich, daß die Zusammensetzung der Gremien geeignet ist, die Rundfunkfreiheit zu wahren.

Urteil

des Ersten Senats vom 5. Februar 1991 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. Oktober 1990

-- 1 BvF 1/85, 1/88 --

in den Verfahren über die Anträge 1. des Herrn Dr. Alfred Dregger, MdB, und weiterer 235 Abgeordneter des Deutschen Bundestages, gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG festzustellen, daß § 3 Abs. 3, 8 und 9 in Verbindung mit § 33 Abs. 2 und § 47, § 3 Abs. 7, § 15 und § 13 Abs. 1 Nr. 4 sowie §§ 27 bis 29 des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" vom 19. März 1985 (GVBl. NW. S. 237) mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig sind - Bevollmächtigte: Professor Dr. Peter Lerche, Junkersstraße 13, Gauting und Rechtsanwalt Professor Dr. Reinhart Ricker, Schumannstraße 8, Frankfurt am Main - 1 BvF 1/85 -; 2. des Herrn Dr. Alfred Dregger, MdB, und weiterer 214 Abgeordneter des Deutschen Bundestages, gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG festzustellen, daß §§ 23 bis 29, § 6 Abs. 2 und § 30 Abs. 1, § 11 und § 12 Abs. 3, § 7 Abs. 2 Satz 3, § 52, § 26 Abs. 1 Nr. 4 und § 29 Abs. 6 sowie § 3 des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19. Januar 1987 (GVBl. S. 22) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 1987 (GVBl. S. 420) mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig sind, - Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Professor Dr. Reinhart Rickert, Schumannstraße 8, Frankfurt am Main - 1 BvF 1/88 -.

Entscheidungsformel:

1. § 3 Absatz 3, 7, 8 und 9, § 13 Absatz 1 Nummer 4, § 15, §§ 27 bis 29, § 33 Absatz 2, § 47 des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" (WDR-Gesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 (Gesetz- und Verordnungsbl für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 27) sowie § 6 Absatz 2, § 7 Absatz 2 Satz 3, § 11, § 12 Absatz 3, §§ 23 bis 30, § 55 des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 (Gesetz- und Verordnungsbl für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 6) sind - teilweise nach Maßgabe der Gründe - mit dem Grundgesetz vereinbar.

2. § 3 Absatz 1 Satz 1 des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 (Gesetz- und Verordnungsbl für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 6) ist mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Gegenstand der Normenkontrollverfahren sind Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Rundfunkrechts (Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" [WDR-Gesetz] vom 19. März 1985 [GVBl. S. 237] in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 [GVBl. S. 27], zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 1990 [GVBl. S. 138], und Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen [LRG NW] vom 19. Januar 1987 [GVBl. S. 22] in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 [GVBl. S. 6], zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 1990 [GVBl. S. 138]). Dabei geht es um folgende Regelungskomplexe:

1. die Bestands- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt WDR (§ 3 Abs. 3 und Abs. 7 bis 9 in Verbindung mit §§ 33, 47 WDR-G) einschließlich der Beteiligungsmöglichkeit an privaten Veranstaltergemeinschaften (§ 6 Abs. 2 LRG);
2. die Zulassung und Ausgestaltung landesweiten privaten Rundfunks (§§ 3, 7, 11 und 12 LRG);
3. das sogenannte Zwei-Säulen-Modell für den lokalen Rundfunk (§§ 23 bis 30 LRG);
4. die Zusammensetzung der Rundfunkräte (§ 15 WDR-G, § 55 LRG [früher § 52 LRG]);
5. die Regelung des Schulrundfunks (§ 3 Abs. 4, § 13 Abs. 1 Nr. 4, § 27 bis 29 WDR-G).

I.

1. Das Land Nordrhein-Westfalen sah sich zu einer Neuregelung des Rundfunkwesens veranlaßt, weil seit dem Jahr 1954, aus dem das ursprüngliche WDR-Gesetz stammt, die gesamte Medienlandschaft grundlegende Veränderungen erfahren habe (Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 28. September 1984, LTDrucks. 9/3712, S. 34). Diese wurden in der Entwicklung neuer Kommunikationstechniken, der Zulassung privater Rundfunkunternehmen in anderen Bundesländern und der Rundfunk-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gesehen.

Unter den Zielen, die mit dem Gesetzesentwurf verfolgt wurden, nannte die Landesregierung an erster Stelle eine gesetzliche Bestands- und Entwicklungsgarantie für den Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR), dem für die künftige Konkurrenz mit privaten Anbietern "alle Entwicklungsmöglichkeiten offenstehen" sollten (LTDrucks., a.a.O., S. 35). Eine solche Garantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk haben mittlerweile sämtliche Länder in Absatz 3 der Präambel des Staatsvertrages zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. April 1987 ausgesprochen. In Nordrhein-Westfalen findet sie vor allem Ausdruck in der Generalklausel des § 3 Abs. 3 WDR-G, der Einräumung von Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Unternehmen (§ 3 Abs. 8 und 9 in Verbindung mit § 47 WDR-G sowie § 6 Abs. 2 LRG), der Ermächtigung zur Herausgabe von Programmzeitschriften (§ 3 Abs. 7 WDR-G) und der Gestattung von Werbefinanzierung (§ 33 Abs. 2 WDR-G).

Im einzelnen sind folgende Regelungen getroffen worden:

Das WDR-Gesetz erklärt in § 1 Abs. 1 den WDR zu einem Rundfunkunternehmen in Gestalt einer gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Seine Aufgabe ist nach § 3 Abs. 1 die "für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild ... (Rundfunk)". Nach Abs. 2 dieser Vorschrift ist der WDR dabei verpflichtet, das Land Nordrhein-Westfalen (Sendegebiet) gleichwertig zu versorgen. Über die Eigenart der Darbietungen ist folgendes bestimmt:

"§ 4 Programmauftrag

(1) Der WDR veranstaltet und verbreitet Rundfunk als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit. Die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen gewährleisten die eigenverantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben.

(2) Der WDR hat in seinen Sendungen einen umfassenden Überblick über das internationale und nationale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sein Programm hat der Information, Bildung und Unterhaltung zu dienen. Er hat Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung anzubieten.

(3) Der regionalen Gliederung und der kulturellen Vielfalt des Sendgebietes soll im Programm Rechnung getragen werden. Werbung darf nur in landesweiten Programmen erfolgen.

§ 5 Programmgrundsätze

(1) Für das Programm sowie für neue Dienste, die der WDR anbietet, gilt die verfassungsmäßige Ordnung. Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und des Rechts der persönlichen Ehre sind einzuhalten.

(2) Der WDR hat in seinen Sendungen die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Er soll dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten.

(3) Der WDR soll die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten verteidigen, zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen beitragen und der Wahrheit verpflichtet sein.

(4) Der WDR stellt sicher, daß

1. die Vielfalt der bestehenden Meinungen und der weltanschaulichen, politischen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen im Gesamtprogramm der Anstalt in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet,

2. die bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte im Sendgebiet im Gesamtprogramm der Anstalt zu Wort kommen,

3. das Gesamtprogramm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient.

Der WDR soll in seiner Berichterstattung angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen von allgemeiner Bedeutung vorsehen. Wertende und analysierende Einzelbeiträge haben dem Gebot journalistischer Fairneß zu entsprechen. Ziel der Berichterstattung ist es, umfassend zu informieren.

(5) Die Nachrichtengebung muß allgemein, unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu prüfen. Kommentare sind deutlich von Nachrichten zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen.

(6) Bei Meinungsumfragen, die im Rundfunk durchgeführt werden, ist ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ angelegt sind und ein entsprechend abgesichertes Meinungsbild wiedergeben."

Das Gesetz eröffnet dem WDR im Zusammenhang mit dessen Aufgabe verschiedene Betätigungsmöglichkeiten:

"§ 3 Aufgaben, Sendegebiet

(1) - (2) ...

(3) Der WDR kann bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in sendetechnischer, programmlicher und finanzieller Hinsicht ebenso wie andere Rundfunkunternehmen im Geltungsbereich des Grundgesetzes alle für Rundfunkunternehmen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen. Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit, die Übertragungstechnik von Satelliten und Breitbandnetzen zu nutzen und im Rahmen der Anstaltsaufgaben neue Dienste mittels neuer Techniken anzubieten.

(4) bis (6) ...

(7) Der WDR kann Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt veröffentlichen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.

(8) Der WDR kann zur Herstellung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Rundfunkproduktionen mit Dritten zusammenarbeiten; er kann sich zu diesem Zweck an anderen Unternehmen beteiligen (§ 47). Er darf jedoch Rundfunkproduktionen nicht in erster Linie zum Zweck der wirtschaftlichen Verwertung herstellen oder herstellen lassen.

(9) Der WDR kann zur Veranstaltung und Verbreitung von Programmen mit Dritten zusammenarbeiten und sich zu diesem Zweck an anderen Unternehmen beteiligen (§ 47). Dabei ist § 5 zu beachten.

(10) bis (11) ..."

Die Anforderungen, die bei Unternehmensbeteiligungen zu beachten sind, regelt das WDR-Gesetz wie folgt:

"§ 47 Beteiligung an Unternehmen

(1) An einem Unternehmen, das einen gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Zweck zum Gegenstand hat, darf sich der WDR beteiligen, wenn

1. dies zu seinen gesetzlichen Aufgaben gehört,
2. das Unternehmen die Rechtsform einer juristischen Person besitzt,
3. die Satzung des Unternehmens einen Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Organ vorsieht.

Dies gilt nicht für solche Beteiligungen, die nur vorübergehenden unmittelbaren Programmzwecken dienen.

(2) Bei der Beteiligung hat sich der WDR durch geeignete Abmachungen den nötigen Einfluß auf die Geschäftsführung des Unternehmens, insbesondere eine angemessene Vertretung im Aufsichtsgremium zu sichern. Eine Prüfung der Betätigung der Anstalt bei dem Unternehmen unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen ist auszubedingen.

(3) Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für juristische Personen des Privatrechts, die vom WDR begründet werden oder deren Geschäftsanteile sich ausschließlich in der Hand der Anstalt befinden.

(4) Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Beteiligungen des WDR auch an gemeinnützigen Rundfunkunternehmen."

Für die Beteiligung des WDR an Veranstaltergemeinschaften privaten Rundfunks bestimmt das Landesrundfunkgesetz:

"§ 6 Zulassungsgrundsätze

(1) ...

(2) An der Veranstaltergemeinschaft dürfen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Rahmen der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen mit insgesamt bis zu einem Drittel der Kapital- und Stimmrechtsanteile beteiligen.

(3) bis (7) ..."

Die Finanzierung der Tätigkeit regeln §§ 33 bis 48 WDR-G. Die insoweit angegriffene Vorschrift lautet:

"§ 33 Grundsätze der Haushaltswirtschaft

(1) . . .

(2) Er hat die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen regelmäßigen Einnahmen

1. vorrangig aus Rundfunkgebühren,
2. aus Werbung,
3. aus Gebühren für Spartenprogramme,
4. aus den laufenden Erträgen seines Vermögens

zu beschaffen. Der WDR kann Werbung im Hörfunk bis zu der in Artikel 3 Abs. 6 Satz 2 des Rundfunkstaatsvertrages vom 1./3. April 1987 (GV. NW. S. 405) genannten Höchstgrenze verbreiten. Artikel 5 des Rundfunkstaatsvertrages bleibt unberührt. Beteiligt sich der WDR an der Herstellung oder an der Veranstaltung und Verbreitung eines Rahmenprogramms nach § 30 Abs. 1 LRG NW, kann er sich im Interesse eines wirtschaftlich leistungsfähigen lokalen Hörfunks vertraglich verpflichten, Werbung im Hörfunk in geringerem Umfang als nach Satz 2 zulässig zu verbreiten.

(3) bis (5) ..."

Im übrigen gilt der von allen Bundesländern abgeschlossene Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. April 1987, dem der nordrhein-westfälische Landtag am 26. November 1987 gemäß Art. 66 Satz 2 der Landesverfassung zugestimmt hat (GVBl. S. 405). Dieser enthält in Art. 3 und 5 Regelungen über die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks, insbesondere auch über den zulässigen Umfang von Werbung.

2. Mit dem Landesrundfunkgesetz von 1987 wollte der Gesetzgeber auch in Nordrhein-Westfalen die gesetzliche Grundlage für ein duales Rundfunksystem schaffen. Nachdem der öffentlichrechtliche Sektor dieses Systems bereits im WDR-Gesetz von 1985 geordnet worden war, ging es im Landesrundfunkgesetz um Regelungen für den privaten Rundfunk, und zwar den landesweit ausgestrahlten wie den lokalen (zum letzteren unter 3.*). Der Landesgesetzgeber betrachtete auch die Rundfunkveranstaltung in privater Trägerschaft als Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und versuchte dafür angemessene Voraussetzungen zu schaffen.

Dabei ging er davon aus, daß im Bereich des Rundfunks ein außenpluralistisches Modell nach Art des Pressemarktes aus tatsächlichen Gründen auf absehbare Zeit nicht realisierbar sei (Gesetzesentwurf der Landesregierung, LTDruks. 10/1440, S. 53). Aus diesem Grund entschied er sich auch hinsichtlich der privaten Veranstalter für ein binnenpluralistisches Modell, in dem nur Veranstaltergemeinschaften ohne vorherrschenden Programmeinfluß eines Mitglieds zugelassen werden dürfen und jedes einzelne Rundfunkprogramm für sich die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck bringen muß. Entsprechend sind die Programmanforderungen ausgestaltet.

Zusätzlich unternahm es der Gesetzgeber, das Eigeninteresse der privaten Rundfunkunternehmen an Meinungsvielfalt zu erhöhen, indem er für den Fall, daß die Zahl der Antragsteller die vorhandenen Übertragungsfrequenzen übersteigt, denjenigen den Vorzug gibt, die die größere Meinungsvielfalt im Programm erwarten lassen. Mit demselben Mittel wird auch ein Anreiz geschaffen, Vollprogramme und nicht nur sogenannte Spartenprogramme anzubieten. Ferner unternimmt es der Gesetzgeber, mittelbar auf die Beteiligung der publizistisch tätigen Mitarbeiter an der Programmgestaltung und Programmverantwortung ("innere Rundfunkfreiheit")

hinzuwirken. Auch das soll in der Weise geschehen, daß der Umfang der Redakteursbeteiligung bei der Auswahl der Antragsteller ins Gewicht fällt.

Im einzelnen trifft das Gesetz, soweit es für die Verfahren von Bedeutung ist, folgende Vorkehrungen.

Nach § 4 Abs. 1 LRG ist die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk in Nordrhein-Westfalen nur aufgrund einer staatlichen Zulassung erlaubt, die von der Landesanstalt für Rundfunk (LfR) erteilt wird. Als Veranstalter kommen gemäß § 5 LRG nur juristische Personen und auf Dauer angelegte Personenvereinigungen in Betracht. Sie müssen ihren Sitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes haben und wirtschaftlich und organisatorisch in der Lage sein, eine Rundfunkveranstaltung, die anerkannten journalistischen Grundsätzen genügt, durchzuführen. Ausgeschlossen sind juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Kirchen und Religionsgemeinschaften; ausgeschlossen sind weiter politische Parteien und Wählergruppen sowie Veranstaltergemeinschaften, deren Mitglieder zugleich der Bundesregierung oder einer Landesregierung angehören, Mitglieder eines Organs oder Beschäftigte einer öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalt sind, und Unternehmungen oder Vereinigungen, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder Parteien und Wählergruppen abhängig sind. Die Zulassung wird § 6 Abs. 1 LRG zufolge nur Veranstaltergemeinschaften erteilt. Vorherrschender Einfluß eines Mitglieds auf das Programm muß durch Vertrag oder Satzung ausgeschlossen sein. Interessenten aus dem kulturellen Bereich ist eine angemessene Beteiligung zu ermöglichen.

Über die Auswahl unter mehreren Antragstellern bei begrenzten Übertragungskapazitäten bestimmt das Landesrundfunkgesetz:

"§ 7 Vorrangige Zulassung

(1) Erfüllen mehrere Antragsteller die Voraussetzungen nach §§ 5 und 6 Abs. 1, 4 und 5 und sind keine ausreichenden Übertragungskapazitäten für die Zulassung sämtlicher Antragsteller in derselben Programmart, demselben Verbreitungsgebiet und derselben Verbreitungsart vorhanden, so wirkt die LfR auf eine Einigung zwischen den Antragstellern hin.

(2) Kommt eine Einigung innerhalb der von der LfR gesetzten Frist nicht zustande, so haben Vollprogramme Vorrang vor Spartenprogrammen. Unter mehreren nach Satz 1 gleichrangigen Antragstellern wird derjenige vorrangig zugelassen, der die größere Meinungsvielfalt im Programm erwarten läßt. Bei der Bewertung sind das Programmschema und die Zusammensetzung (Verschiedenartigkeit der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen, Höhe ihres Kapital- und Stimmrechtsanteils) und sonstige, der Sicherung der Meinungsvielfalt dienende organisatorische Regelungen zu berücksichtigen; dabei ist einzubeziehen, in welchem Umfang der Antragsteller seinen redaktionellen Beschäftigten im Rahmen der inneren Rundfunkfreiheit Einfluß auf die Programmgestaltung und die Programmverantwortung einräumt."

Die Anforderungen an das Programm der privaten Veranstalter sind wie folgt geregelt:

"§ 11 Programmauftrag

Die Veranstalter verbreiten Rundfunk als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit; sie nehmen insofern eine öffentliche Aufgabe wahr. Die Rundfunkprogramme haben entsprechend der jeweiligen Programmkategorie zu einer umfassenden Information und freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen, der Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen und dem kulturellen Auftrag des Rundfunks zu entsprechen. In allen Vollprogrammen ist auch das öffentliche Geschehen in Nordrhein-Westfalen

darzustellen.

§ 12 Programmgrundsätze

(1) Für alle Rundfunkprogramme gilt die verfassungsmäßige Ordnung. Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre sind einzuhalten.

(2) Die Rundfunkprogramme haben die Würde des Menschen zu achten und sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sowie Ehe und Familie sind zu achten. Die Rundfunkprogramme sollen die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten verteidigen, zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen beitragen und der Wahrheit verpflichtet sein. Kein Rundfunkprogramm darf einseitig nur einzelne Meinungsrichtungen berücksichtigen oder einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen.

(3) Jedes Vollprogramm muß in Erfüllung des Programmauftrags die Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in jedem Vollprogramm zu Wort kommen. Jedes Vollprogramm soll in der Berichterstattung angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen von allgemeiner Bedeutung vorsehen.

(4) Informationssendungen haben die anerkannten journalistischen Grundsätze zu beachten. Die Nachrichtengebung muß allgemein, unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu prüfen. Kommentare sind deutlich von Nachrichten zu trennen und unter Nennung des/der Verfassers/Verfasserin als solche zu kennzeichnen.

(5) ...

(6) Jedes Fernsehvollprogramm soll zu einem überwiegenden Anteil aus Eigen- und Auftragsproduktionen, auch in der Form von Gemeinschaftsproduktionen, bestehen. Es soll zugleich einen überwiegenden Anteil von Produktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten. Das Nähere kann die LfR durch Satzung bestimmen; dabei ist vorzusehen, daß die vorgesehenen Anteile stufenweise innerhalb mehrerer Jahre nach der Zulassung erreicht werden können. Die Veranstalter haben der LfR jährlich die in den einzelnen Programmen erreichten Anteile anzuzeigen; die LfR veröffentlicht diese Angaben und gibt einen Überblick über vergleichbare Entwicklungen."

Nach § 13 LRG wirken die redaktionell Beschäftigten im Rahmen ihrer vertraglichen Rechte und Pflichten an der Erfüllung der Aufgaben nach §§ 11 und 12 LRG mit und erfüllen die ihnen übertragenen Programmaufgaben im Rahmen der Gesamtverantwortung des Veranstalters in eigener journalistischer Verantwortung; Weisungsrechte der Vorgesetzten und vertragliche Vereinbarungen bleiben unberührt. § 14 LRG enthält Vorschriften zum Schutz der Menschenwürde und zum Jugendschutz.

Wie die verfügbaren Übertragungskapazitäten zwischen öffentlichrechtlichen und privaten Veranstaltern aufgeteilt werden, regelt folgende Vorschrift:

"§ 3 Zuordnung von Übertragungskapazitäten

(1) Die Zuordnung von Übertragungskapazitäten zur programmlichen Nutzung durch Veranstalter nach diesem Gesetz und durch den Westdeutschen Rundfunk Köln wird durch Rechtsverordnung der Landesregierung mit Zustimmung des Hauptausschusses

des Landtags geregelt. Das gilt nicht für die in § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 bis 3 des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" - WDR-Gesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 (GV. NW. 5. 27) genannten Übertragungskapazitäten.

(2) Die Zuordnung soll dabei gewährleisten, daß durch Veranstalter nach diesem Gesetz

1. in den Kreisen und kreisfreien Städten jeweils mindestens ein lokales Hörfunkprogramm und ein lokales Fernsehfensterprogramm (einschließlich Fernsehrahmenprogramm) durch erdgebundene Sender und Kabelanlagen veranstaltet und verbreitet werden kann,

2. landesweit mindestens je ein Hörfunk- und ein Fernsehprogramm durch erdgebundene Sender oder Satellit veranstaltet und verbreitet werden kann.

In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 Satz 1 ist festzulegen, welche Frequenzen erdgebundener Sender zur Nutzung für lokale Hörfunkprogramme zugeordnet werden. Übertragungskapazitäten, die nicht zur programmlichen Nutzung nach Satz 1 zugeordnet werden, sind dem Westdeutschen Rundfunk Köln zuzuordnen.

Übertragungskapazitäten, die nach der Zuordnung mindestens 18 Monate nicht genutzt werden, können durch Rechtsverordnung nach Absatz 1 Satz 1 anderweitig zugeordnet werden. Dasselbe gilt für Übertragungskapazitäten nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, 2 und 4 WDR-Gesetz, die der WDR länger als 18 Monate nicht nutzt."

3. Wie bei der Regelung landesweiten privaten Rundfunks ging der nordrhein-westfälische Gesetzgeber auch bei der Ausgestaltung des lokalen Rundfunks davon aus, daß die technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten auf längere Sicht einen presseähnlichen Rundfunkmarkt, auf dem zahlreiche Anbieter miteinander konkurrieren, verhindern. Diese Annahme wird darauf gestützt, daß zum einen bei den sogenannten Low-Power-Stationen, die für den Lokalfunk in Betracht kommen, ein beträchtlicher Frequenzmangel herrscht. Zum anderen wird eine Ausweitung der lokalen Werbemärkte, mit deren Hilfe sich der lokale Rundfunk finanzieren soll, für unwahrscheinlich gehalten. Daher hat sich der Gesetzgeber für ein binnenpluralistisches Modell lokalen Rundfunks entschieden, das für Städte und Landkreise in der Regel je ein Fernseh- und ein Hörfunkprogramm vorsieht, bei dessen Veranstaltung alle interessierten Kreise zusammenwirken müssen.

Bei der näheren Ausgestaltung ging der Gesetzgeber davon aus, daß die Zulassung lokalen Rundfunks wegen des begrenzten lokalen Anzeigenmarktes die Wirtschaftskraft der Lokalpresse ernstlich bedrohe, andererseits aber bei Überlassung des lokalen Rundfunks an die Zeitungsverleger die Gefahr einer Konzentration von Meinungsmacht schaffe, die sich dadurch noch zuspitze, daß in den meisten Städten und Kreisen nurmehr eine einzige Zeitung erscheine (vgl. LTDrucks. 10/1440, S. 54). Das Landesrundfunkgesetz verteilt deswegen die Veranstaltung lokalen Rundfunks auf zwei selbständige Organisationen, die nur in Kooperation miteinander die lokale Rundfunkversorgung übernehmen können. Dabei wird die wirtschaftliche Verantwortung einer sogenannten Betriebsgesellschaft übertragen, welche die betriebliche, technische und finanzielle Trägerfunktion übernimmt und an der sich vornehmlich die örtlichen Zeitungsverleger, aber in einer Minderheitenposition auch die Kommunen beteiligen können. Für die publizistische Seite ist eine sogenannte Veranstaltergemeinschaft in der Rechtsform eines aus natürlichen Personen bestehenden Idealvereins mit dem alleinigen Zweck der Veranstaltung von Rundfunk vorgesehen, die das Programm gestaltet und vornehmlich aus Vertretern von Verbänden und bürgernahen Organisationen besteht.

Das Gesetz schreibt die Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft weitgehend vor. In § 26 LRG werden diejenigen Organisationen und Institutionen benannt, die zur Entsendung eines Mitglieds in die Veranstaltergemeinschaft berechtigt, aber nicht

verpflichtet sind. Zu den Entsendungsberechtigten gehören auch die kommunalen Vertretungskörperschaften, und zwar aus Gründen des Parteienproporz als einzige Institution mit dem Recht, zwei Personen zu benennen. Bei ihrer Mitwirkung in der Veranstaltergemeinschaft unterliegen diese keinerlei Weisungen oder Aufträgen. Mindestens acht von den entsendungsberechtigten Stellen benannte Personen müssen sich zusammengefunden haben, damit eine Veranstaltergemeinschaft gegründet werden kann. Entsendungsberechtigte Stellen, die kein Mitglied benannt haben, können dies binnen zwei Monaten seit Gründung nachholen. Später bedarf die Aufnahme solcher Personen einer Zustimmung von zwei Dritteln der Gründungsmitglieder. Die (mindestens acht und höchstens 14) Gründungsmitglieder müssen sodann mit Zweidrittel-Mehrheit vier weitere Mitglieder aus Bereichen hinzuwählen, die im Gesetz aufgezählt sind. Im Anschluß daran ist eine weitere, gesetzlich nicht mehr vorbestimmte Kooptation von höchstens vier Personen möglich. Der Verein hat also mindestens zwölf und höchstens 22 Mitglieder.

Die von den entsendungsberechtigten Organisationen benannten und die später kooptierten Personen bilden die Mitgliederversammlung des Vereins und wählen den Vorstand. Sie entscheiden über Grundsatzfragen der Programmplanung, stellen das Programmschema auf und bestimmen die Dauer des Programms, gestalten es aber nicht selbst, sondern verantworten und kontrollieren es. Die publizistische Leitung liegt bei einem Chefredakteur, dessen Anstellung der Veranstaltergemeinschaft vorgeschrieben ist und der ein Mitspracherecht bei der Rekrutierung der publizistischen Mitarbeiter hat. Die im Gesetz angelegte relative publizistische Autonomie soll dadurch unterstützt werden, daß die Veranstaltergemeinschaft nach § 25 Abs. 3 LRG mit den Redakteuren ein Redakteursstatut aufstellen muß.

In der Betriebsgesellschaft, für die keine bestimmte Rechtsform vorgeschrieben ist, kann die örtliche Presse mit bis zu 75 vom Hundert der Kapital- und Stimmanteile vertreten sein, wobei im Fall mehrerer in Frage kommender Unternehmen die Marktanteile maßgeblich sein sollen. Einen Beteiligungsanspruch haben ferner die Kommunen oder kommunalen Unternehmen und Vereinigungen, und zwar bis zu 25 vom Hundert der Kapital- und Stimmanteile. Machen die Kommunen in der Gründungsphase der Betriebsgesellschaft von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, können sie später nicht mehr dazustoßen. Schöpfen die lokale Zeitungspressen und die Kommunen die ihnen vorbehaltenen Quoten aus, bleibt für dritte Interessenten kein Raum mehr. Kommt die vom Gesetzgeber als Regelfall gedachte Betriebsgesellschaft nicht zustande, kann die LfR Ersatzlösungen genehmigen.

Beide "Säulen" dieses Lokalrundfunkmodells operieren auf der Basis eines Vertrages, dessen wesentlicher Inhalt gesetzlich vorgegeben ist. Zur Verbindung zwischen den beiden Säulen dient vor allem ein jährlicher Wirtschafts- und Stellenplan, den die Veranstaltergemeinschaft aufstellt und die Betriebsgesellschaft genehmigt, ferner die Verpflichtung der Veranstaltergemeinschaft, Werbung nur über die Betriebsgesellschaft zu beziehen, sodann das Recht auf wechselseitige Teilnahme an den Mitgliederversammlungen und schließlich das Erfordernis, sich über die Person des Chefredakteurs zu einigen.

Für das Programm ist gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt vorgeschrieben, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der lokalen Belange und eigenständiger Beteiligung lokaler gesellschaftlicher Gruppen in einem bestimmten Umfang und gegen Erstattung der Selbstkosten. Veranstaltergemeinschaften können untereinander oder mit Dritten, auch mit dem WDR, Vereinbarungen über die Veranstaltung und Verbreitung eines Rahmenprogramms schließen.

Die Vorschriften des Landesrundfunkgesetzes über den lokalen Rundfunk, die von den Antragstellern insgesamt mit Ausnahme des § 31 angegriffen worden sind, lauten:

"6. Abschnitt: Zulassung von lokalem Rundfunk

§ 23 Anzuwendende Vorschriften

(1) Lokale Programme dürfen nur nach den Vorschriften dieses Abschnitts veranstaltet und verbreitet werden. Die Vorschriften des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" bleiben unberührt.

(2) Für lokale Programme gelten § 2 Abs. 1, 2, 5 bis 8, 9 Satz 1, Abs. 10, §§ 3, 4 Abs. 1 bis 3, § 5 Abs. 3, § 8 Abs. 1 und 2 Satz 1, Abs. 3 und 4, §§ 9 bis 11 Satz 1 und 2, § 12 Abs. 1, 2, 4 und 5, §§ 13 bis 18, §§ 20 bis 22, soweit in diesem Abschnitt nichts anderes bestimmt ist.

§ 24 Grundsätze für lokalen Rundfunk

(1) Lokaler Rundfunk ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Lokale Programme müssen das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen und wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung enthalten. Sie sollen den publizistischen Wettbewerb fördern. Sie dürfen sich nicht ausschließlich an bestimmte Zielgruppen wenden und sollen darauf ausgerichtet sein, bei den Rundfunkteilnehmern angenommen zu werden. In jedem lokalen Programm muß die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck gebracht werden. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Verbreitungsgebiet müssen in jedem lokalen Programm zu Wort kommen. Jedes lokale Programm soll in der Berichterstattung angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen von allgemeiner Bedeutung vorsehen.

(2) Ein lokales Hörfunkprogramm (§ 2 Abs. 2) muß eine tägliche Programmdauer von mindestens acht Stunden, ein lokales Fernsehprogramm (§ 2 Abs. 2) von mindestens 30 Minuten haben. Wenn ein wirtschaftlich leistungsfähiger lokaler Hörfunk mit einer täglichen Programmdauer von mindestens acht Stunden nicht gewährleistet ist, kann die LfR statt der Festlegung eines abweichenden Verbreitungsgebietes nach § 31 Abs. 1 Satz 3 eine tägliche Programmdauer von mindestens fünf Stunden im lokalen Hörfunk zulassen, wenn damit ein wirtschaftlich leistungsfähiger lokaler Hörfunk gewährleistet werden kann.

(3) Jede Veranstaltergemeinschaft (§§ 25, 26) hat den obersten Landesbehörden, den Kreisen und den Gemeinden im Verbreitungsgebiet für amtliche Verlautbarungen angemessene Sendezeit unverzüglich einzuräumen. Jede Veranstaltergemeinschaft hat den Evangelischen Kirchen, der Katholischen Kirche und den jüdischen Kultusgemeinden auf deren Wunsch angemessene Sendezeiten zur Übertragung gottesdienstlicher Handlungen und Feierlichkeiten sowie sonstiger religiöser Sendungen einzuräumen. § 19 Abs. 3, 5 und 6 gilt entsprechend.

(4) Jede Veranstaltergemeinschaft muß in ihr tägliches Programm nach Maßgabe des Programmschemas mit bis zu 15 vom Hundert der Sendezeit, höchstens jedoch zwei Stunden täglich, Programmbeiträge von Gruppen, insbesondere mit kultureller Zielsetzung, einbeziehen,

1. die nicht über die Befugnis nach § 26 Abs. 1 Satz 1 verfügen,
2. deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist,
3. die die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 und 2 erfüllen,
4. die nicht nach § 5 Abs. 2 von der Antragstellung ausgeschlossen sind; dies gilt nicht für Theater, Volkshochschulen und sonstige kulturelle Einrichtungen,
5. deren Mitglieder ihren Wohnsitz im Verbreitungsgebiet (§ 31) haben.

Nicht in Anspruch genommene Sendezeiten kann die Veranstaltergemeinschaft selbst nutzen. Sie muß den Gruppen auf deren Verlangen Produktionshilfen zur Verfügung

stellen. § 35 Abs. 7 Nr. 2 gilt entsprechend. Die Programmbeiträge dürfen keine Werbung enthalten. Weitere Einzelheiten werden durch Satzung der LfR in entsprechender Anwendung der Grundsätze nach § 35 Abs. 8 Nr. 2, 3 und 4 Satz 1 geregelt.

(5) Die Veranstaltergemeinschaft ist für den Inhalt der Programmbeiträge nach Absatz 4 Satz 1 verantwortlich. Sie lehnt Programmbeiträge ab, die den in Absatz 4 genannten Anforderungen und den übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes nicht entsprechen.

(6) Die Veranstaltergemeinschaft kann für die Gewährung von Produktionshilfen nach Absatz 4 die Erstattung ihrer Selbstkosten verlangen. Dabei müssen alle Gruppen gleichbehandelt werden; die Veranstaltergemeinschaft hat eine Entgeltordnung aufzustellen.

(7) Bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet in den Fällen der Absätze 4 bis 6 die LfR.

§ 25 Veranstaltergemeinschaft

(1) Die Zulassung wird nur einer Veranstaltergemeinschaft erteilt, deren Zusammensetzung und Satzung den Bestimmungen der §§ 26 bis 28 entspricht. Sie muß als Verein im Sinne des § 21 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in das Vereinsregister eingetragen sein. Die Satzung muß vorsehen, daß alleiniger Zweck des Vereins die Veranstaltung und Verbreitung von lokalem Rundfunk und der Abschluß einer Vereinbarung über ein Rahmenprogramm (§ 30) ist. Der Verein ist Veranstalter des Programms und trägt hierfür die alleinige Verantwortung. Er bedient sich zur Durchführung seiner gesetzlichen Aufgaben einer Betriebsgesellschaft (§ 29), die auf Inhalt und Gestaltung des Programms keinen Einfluß nehmen darf.

(2) Die Zulassung für ein lokales Rundfunkprogramm umfaßt auch die Befugnis zur Verbreitung von Fensterprogrammen.

(3) Die Veranstaltergemeinschaft stellt im Einvernehmen mit ihren redaktionellen Beschäftigten ein Redakteurstatut auf.

(4) Die Veranstaltergemeinschaft stellt für jedes Kalenderjahr einen Stellenplan und einen Wirtschaftsplan auf, in den alle zu erwartenden Erträge und Aufwendungen einzustellen sind. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind dabei zu beachten. Die Veranstaltergemeinschaft ist an die Ansätze des Wirtschafts- und Stellenplans gebunden. Der Vorstand der Veranstaltergemeinschaft stellt den Entwurf beider Pläne in Abstimmung mit der Betriebsgesellschaft auf und legt der Mitgliederversammlung zusammen mit dem Entwurf unerledigte Einwände der Betriebsgesellschaft zur Beschlußfassung vor. Beide Pläne bedürfen der Zustimmung der Betriebsgesellschaft.

§ 26 Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft

(1) Die Veranstaltergemeinschaft muß von mindestens acht natürlichen Personen gegründet worden sein, die von folgenden Stellen bestimmt worden sind:

1. Evangelische Kirchen,
2. Katholische Kirche,
3. jüdische Kultusgemeinden,
4. Kreistag, Rat der kreisfreien Stadt oder Vertreterversammlung nach Absatz 2 Nr. 2 Satz 2,
5. Gewerkschaftliche Spitzenorganisation mit der höchsten Mitgliederzahl im Verbreitungsgebiet,
6. Arbeitgeberverbände,

7. Jugendring des Kreises oder der kreisfreien Stadt,
8. Sportbund des Kreises oder der kreisfreien Stadt,
9. Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk),
10. nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannte Verbände,
11. Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen, Landesarbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V.,
12. Verleger von Tageszeitungen mit Lokalausgaben im Verbreitungsgebiet,
13. Deutsche Journalisten-Union in der Industriegewerkschaft Druck und Papier, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen, sowie Deutscher Journalisten-Verband, Gewerkschaft der Journalisten, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Wer zu einer Gründungsversammlung einladen will, hat allen in Satz 1 genannten Stellen Ort und Zeit der Gründungsversammlung zwei Monate vor dem vorgesehenen Zeitpunkt schriftlich mitzuteilen. Personen, die ihm von diesen Stellen als von ihnen bestimmte Gründungsmitglieder benannt werden, sind zur Gründungsversammlung schriftlich einzuladen. Die Gründungssatzung muß von den nach Satz 1 bestimmten, in der Gründungsversammlung anwesenden Personen einstimmig beschlossen werden. Kommt ein solcher Beschluß nicht zustande, soll die LfR auf eine Einigung hinwirken. Frühestens zwei Monate nach der Gründungsversammlung können mindestens drei Viertel der nach Satz 1 bestimmten, in der Versammlung anwesenden Personen die Satzung beschließen. Zu einer solchen Versammlung müssen alle nach Satz 1 bestimmten Personen mit einer Frist von zwei Wochen schriftlich geladen werden. Die Satzung muß vorsehen, daß diejenigen Personen, die der Satzung nicht zugestimmt haben, auf Antrag in den Verein aufzunehmen sind.

(2) Für die Bestimmung der in Absatz 1 Satz 1 genannten Mitglieder gilt folgendes:

1. In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 erfolgt die Bestimmung nach den Vorschriften der dort genannten Kirchen und Kultusgemeinden.
2. Umfaßt das Verbreitungsgebiet nur einen Kreis oder nur eine kreisfreie Stadt, so erfolgt die Bestimmung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 durch den Kreistag oder den Rat der kreisfreien Stadt. Umfaßt das Verbreitungsgebiet über einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt hinaus weitere Kreise, kreisfreie Städte oder kreisangehörige Gemeinden, so erfolgt die Bestimmung durch eine Vertreterversammlung. Die Vertreterversammlung ist beschlußfähig, wenn zwei Drittel ihrer Mitglieder anwesend sind. Sitzungen der Vertreterversammlung werden von der LfR einberufen und geleitet. Die Zahl der Vertreter richtet sich nach der für die letzte Kommunalwahl maßgeblichen Bevölkerungszahl. Die Kreise und/oder kreisfreien Städte entsenden je 10 000 Einwohner einen Vertreter. Gehören aus einem Kreis nicht alle kreisangehörigen Gemeinden zum Verbreitungsgebiet, so erfolgt die Entsendung der Vertreter anstelle des Kreises durch die kreisangehörigen Gemeinden. Kreisangehörige Gemeinden entsenden mindestens zwei Vertreter, im übrigen gilt Satz 6 entsprechend. Die Vertreter werden von den Vertretungskörperschaften nach den Grundsätzen des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens gewählt. Das Nähere regelt die LfR durch Satzung.
3. In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 5 bis 13 erfolgt die Bestimmung durch diejenige Gliederung der in Absatz 1 Satz 1 genannten Stelle, die für das gesamte Verbreitungsgebiet zuständig ist. Erfüllen mehrere Gliederungen die Voraussetzung des Satzes 1, so ist die unterste Gliederung zuständig.
4. Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 und 5 bis 13 genannten Stellen dürfen jeweils einmal ein Mitglied bestimmen. Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 genannten Stellen bestimmen abweichend hiervon zwei Mitglieder; sie werden nach den Grundsätzen der

Verhältniswahl (d'Hondtsches Höchstzahlverfahren) gewählt.

5. Soweit nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 und 5 bis 13 jeweils mehrere Stellen genannt sind, können sie nur gemeinsam ein Mitglied bestimmen.

6. Die Satzung muß vorsehen, daß diejenigen Stellen nach Absatz 1 Satz 1, die kein Gründungsmitglied bestimmt haben, auf Verlangen eine natürliche Person als Mitglied, im Falle von Nummer 4 Satz 2 zwei natürliche Personen als Mitglieder des Vereins bestimmen können. Der Verein muß diese Stellen unverzüglich nach der Gründung auffordern, die Bestimmung vorzunehmen. Erfolgt die Bestimmung nicht binnen zwei Monaten seit Zugang der Aufforderung, so bedarf die Aufnahme einer Mehrheit von zwei Dritteln der nach Absatz 1 Satz 1 bestimmten Mitglieder.

7. Die Bestimmung kann auf fünf Jahre befristet werden.

(3) Dem Verein muß als Mitglied je eine weitere natürliche Person aus dem Bereich Kultur und Kunst, aus dem Bereich Bildung und Wissenschaft, aus dem Kreis der ausländischen Mitbürger sowie ein Mitglied eines in das Vereinsregister eingetragenen gemeinnützigen Vereins angehören, dessen satzungsgemäßer Zweck in der Förderung des lokalen Rundfunks im Verbreitungsgebiet besteht. Die Satzung muß vorsehen, daß über die Aufnahme die von den in Absatz 1 Satz 1 genannten Stellen bestimmten Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln beschließen und daß der Beschluß erst nach Abschluß des Verfahrens nach Absatz 2 Nr. 6 erfolgen kann.

(4) Die Satzung muß ferner vorsehen, daß ein Vertreter der Betriebsgesellschaft an den Sitzungen der Mitgliederversammlung und des Vorstandes teilnehmen kann.

(5) Die Satzung muß auch vorsehen, daß die Mitglieder des Vereins nach Absatz 1 und 3 bis zu vier weitere natürliche Personen als Mitglieder aufnehmen können. Der Aufnahmebeschluß bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der in Absatz 1 und 3 genannten Mitglieder.

(6) Die Satzung muß vorsehen, daß dem Verein höchstens 22 Mitglieder angehören dürfen. Frauen sind angemessen zu berücksichtigen.

(7) Jedes Mitglied des Vereins und des Vorstands

1. muß die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 bis 3 erfüllen,
2. muß im Verbreitungsgebiet seine Wohnung oder seinen ständigen Aufenthalt haben,
3. darf nicht zu den Personen gehören, derentwegen Veranstaltergemeinschaften nach § 5 Abs. 2 Nr. 2, 3 und 5 von der Zulassung ausgeschlossen sind.

Die Mitglieder des Vereins müssen den Stellen, die sie bestimmt haben (Absatz 1 Satz 1), nicht angehören.

(8) Die Satzung muß vorsehen, daß die Mitgliedschaft eines nach Absatz 1 Satz 1 bestimmten Mitglieds endet, wenn

- a) dieses Mitglied aus der Stelle oder der Organisation, von der es bestimmt worden ist und der es zu diesem Zeitpunkt angehörte, ausgeschieden ist,
- b) die Frist nach Absatz 2 Nr. 7 abgelaufen ist oder
- c) die Dauer der Zulassung abgelaufen ist oder wenn die Zulassung zurückgenommen oder widerrufen ist.

Satz 1 Buchstabe c) gilt auch für die Mitglieder nach Absatz 3 und 5. Die Satzung muß auch vorsehen, daß die Mitgliedschaft in den Fällen der Sätze 1 und 2 fort dauert, wenn vor dem Zeitpunkt der Beendigung der Mitgliedschaft im Falle des Absatzes 1 Satz 1 eine Bestätigung durch die dort genannten Stellen und in den Fällen der Absätze 3 und 5 eine Bestätigung nach den dort genannten Bestimmungen erfolgt.

(9) Scheidet ein Mitglied aus dem Verein aus, so richtet sich die Nachfolge nach den

Bestimmungen der Absätze 1 bis 3 und 5.

(10) § 55 Abs. 2 Satz 2 und 3 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 20 Abs. 4 Satz 2 und 3 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen finden auf die Mitglieder nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 keine Anwendung.

§ 27 Mitgliederversammlung und Vorstand

(1) Die Satzung muß vorsehen, daß die Mitgliederversammlung über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Veranstaltergemeinschaft berät und beschließt.

(2) Der Mitgliederversammlung müssen satzungsgemäß insbesondere folgende Aufgaben obliegen:

1. Beschlußfassung über die Satzung,
2. Wahl und Abberufung des Vorstands,
3. Beschlußfassung über die Einstellung und Entlassung der leitenden Beschäftigten und aller redaktionellen Beschäftigten,
4. Beschlußfassung über den jährlichen Wirtschafts- und Stellenplan,
5. Zustimmung zum Abschluß von Tarifverträgen,
6. Beschlußfassung über Grundsatzfragen der Programmplanung und der Rundfunktechnik,
7. Überwachung der Erfüllung des Programmauftrags, der Einhaltung der Programmgrundsätze und der Grundsätze für lokalen Rundfunk,
8. Aufstellung und Änderung des Programmschemas,
9. Änderung der Programmdauer,
10. Abschluß, Änderung und Kündigung der Vereinbarung mit der Betriebsgesellschaft,
11. Aufstellung des Redakteurstatuts,
12. Beschlußfassung über ein Rahmenprogramm,
13. Auflösung des Vereins.

Die Satzung kann vorsehen, daß die Mitgliederversammlung die Aufgaben nach Satz 1 Nr. 3, 8 und 9 durch Beschluß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder dem Vorstand übertragen, aber jederzeit mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder wieder an sich ziehen kann.

(3) Die Satzung muß vorsehen, daß die Mitgliederversammlung beschlußfähig ist, wenn zwei Drittel der Mitglieder anwesend sind und alle Mitglieder nach näherer Vorschrift der Satzung geladen wurden, daß anderenfalls alle Mitglieder innerhalb angemessener Frist erneut zu laden sind und daß in der darauf stattfindenden Sitzung die Mitgliederversammlung ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlußfähig ist.

(4) Für Beschlüsse der Mitgliederversammlung muß die Satzung folgende Regelung vorsehen:

1. Jedes Mitglied hat eine Stimme.
2. Soweit in Nummer 3 nichts anderes bestimmt ist, werden Beschlüsse mindestens mit der Mehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder gefaßt.
3. Beschlüsse der Mitgliederversammlung über Einstellung und Entlassung des/der Chefredakteurs/Chefredakteurin, über die Aufstellung des Programmschemas, über den Abschluß, die Änderung und die Kündigung der Vereinbarung mit der Betriebsgesellschaft über die Wahl und die Abberufung des Vorstandes und über die Übertragung der in Absatz 2 Satz 2 genannten Aufgaben bedürfen einer Mehrheit von

mindestens zwei Dritteln aller Mitglieder; in einer Sitzung, in der die Mitgliederversammlung nach Absatz 3 ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlußfähig ist, muß mindestens die Mehrheit der Mitglieder zustimmen.

Beschlüsse nach Satz 1 Nr. 3 dürfen mit Ausnahme der Wahl und Abberufung des Vorstandes erst nach Abschluß des Verfahrens nach § 26 Abs. 2 Nr. 6 und Abs. 3 erfolgen.

(5) Die Satzung muß vorsehen, daß der Vorstand aus drei Personen besteht.

(6) Die Satzung muß ferner vorsehen, daß dem Vorstand vor allem die Aufgabe übertragen wird,

1. den Verein gerichtlich und außergerichtlich zu vertreten,
2. den Entwurf des jährlichen Wirtschafts- und Stellenplans aufzustellen und
3. die Mitgliederversammlung vorzubereiten.

§ 28 Chefredakteur/in

(1) Die Veranstaltergemeinschaft muß eine/n Beschäftigte/n mit der redaktionellen Leitung betrauen (Chefredakteur/in).

(2) Die Einstellung und Entlassung des/der Chefredakteurs/Chefredakteurin bedarf der Zustimmung der Betriebsgesellschaft. Diese darf die Zustimmung nur aus Gründen verweigern, die nicht mit der publizistischen Einstellung des/der Chefredakteurs/Chefredakteurin zusammenhängen.

(3) Die Satzung der Veranstaltergemeinschaft muß vorsehen, daß der/die Chefredakteur/in im Rahmen des Stellenplans Vorschläge für die Einstellung und Entlassung von redaktionellen Beschäftigten unterbreiten kann und daß gegen den Widerspruch des/der Chefredakteurs/Chefredakteurin redaktionelle Beschäftigte nicht eingestellt und entlassen werden dürfen.

§ 29 Betriebsgesellschaft; Vereinbarung mit der Veranstaltergemeinschaft

(1) Die Zulassung darf nur erteilt werden, wenn die Veranstaltergemeinschaft eine für die beantragte Dauer verbindliche vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft nachweist, deren sie sich zur Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Vereinbarung muß die Verpflichtung der Veranstaltergemeinschaft und der Betriebsgesellschaft enthalten, daß eine Kündigung nach Absatz 7 nur mit einer Frist von einem halben Jahr bis zum Ende des Kalenderjahres erfolgen darf. Die Vereinbarung muß die Verpflichtung der Veranstaltergemeinschaft enthalten, Rundfunkwerbung nur von der Betriebsgesellschaft zu übernehmen. Sie muß die Verpflichtung der Betriebsgesellschaft enthalten, für die Dauer der Zulassung

1. die zur Produktion und zur Verbreitung des lokalen Programms erforderlichen technischen Einrichtungen zu beschaffen und der Veranstaltergemeinschaft zur Verfügung zu stellen,
2. der Veranstaltergemeinschaft die zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen und durch die Vereinbarung bestimmten Aufgaben erforderlichen Mittel in vertraglich bestimmtem Umfang zur Verfügung zu stellen,
3. für die Veranstaltergemeinschaft den in § 24 Abs. 4 Satz 1 genannten Gruppen Produktionshilfen zur Verfügung zu stellen; dabei müssen alle Gruppen gleichbehandelt werden,
4. einen Vertreter der Veranstaltergemeinschaft an den Sitzungen der Organe der Betriebsgesellschaft teilnehmen zu lassen,
5. die Vereinbarung nur mit einer Veranstaltergemeinschaft zu treffen.

(3) Mit dem Zulassungsantrag der Veranstaltergemeinschaft sind die vertraglichen Vereinbarungen vorzulegen und die notwendigen Angaben zu machen, aus denen hervorgeht, daß die Betriebsgesellschaft wirtschaftlich und organisatorisch die Erfüllung der mit der Veranstaltergemeinschaft vertraglich getroffenen Vereinbarungen gewährleistet.

(4) Die Veranstaltergemeinschaft muß nachweisen, daß sie die vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft abgeschlossen hat, die erwarten läßt, daß sie zur Gewährleistung einer freien und vielfältigen Presse den Belangen aller im Verbreitungsgebiet (§ 31) erscheinen-den Tageszeitungen mit Lokalausgaben angemessen Rechnung trägt. Unternehmen mit einer oder mehreren Tageszeitungen dürfen insgesamt nicht mehr als 75 vom Hundert der Kapital- und Stimmrechtsanteile an der Betriebsgesellschaft besitzen; erscheinen im Verbreitungsgebiet (§ 31) mehrere Tageszeitungen mit Lokalausgaben, so müssen sie im Zweifel entsprechend ihren Marktanteilen beteiligt sein. Handelt es sich um ein abhängiges oder herrschendes Unternehmen oder um ein Konzernunternehmen im Sinne des Aktiengesetzes, so sind ihm die Anteile zuzurechnen, die von den mit ihm verbundenen Unternehmen gehalten werden.

(5) Besteht keine Betriebsgesellschaft, die den Anforderungen nach Absatz 4 entspricht, so entscheidet die LfR unter Berücksichtigung einer möglichst großen örtlichen Medienvielfalt darüber, ob von dem Erfordernis nach Absatz 4 Satz 1 abgesehen werden kann. Absatz 4 Satz 1 findet keine Anwendung, wenn die vertragliche Vereinbarung nicht zustandekommt, weil Betriebsgesellschaften, die den Anforderungen nach Absatz 4 entsprechen, Forderungen stellen, die über die dort genannten Belange hinausgehen. Kann in einem Verbreitungsgebiet (§ 31) mehr als ein Hörfunkprogramm oder mehr als ein Fernsehprogramm zugelassen werden, so gilt Absatz 4 Satz 1 nur für das Programm mit der größten technischen Reichweite; bei mehreren Programmen mit gleicher technischer Reichweite legt die LfR das Programm fest, für das Absatz 4 Satz 1 gilt.

(6) Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Unternehmen und Vereinigungen, an denen eine oder mehrere Gemeinden oder Gemeindeverbände beteiligt sind (kommunale Träger), haben bis zur Zulassung der Veranstaltergemeinschaft das Recht, eine Beteiligung an der Betriebsgesellschaft mit insgesamt bis zu 25 vom Hundert der Kapital- und Stimmrechtsanteile zu verlangen. § 89 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen findet keine Anwendung.

(7) Für die Kündigung der vertraglichen Vereinbarung zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft gelten folgende Bestimmungen:

1. Will die Veranstaltergemeinschaft oder die Betriebsgesellschaft die Vereinbarung kündigen, so hat sie dies der LfR vorher anzuzeigen. Die LfR hat auf eine Fortdauer der Vereinbarung im Rahmen der gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen hinzuwirken. Erfolgt eine Kündigung, bevor die LfR die Einigungsversuche (Satz 2) für gescheitert erklärt hat, so erlischt bei Kündigung durch die Veranstaltergemeinschaft deren Zulassung; kündigt die Betriebsgesellschaft, so findet Absatz 4 Satz 1 auf die von der Veranstaltergemeinschaft vorzulegende neue Vereinbarung keine Anwendung.

2. Kündigt die Veranstaltergemeinschaft unter Beachtung von Nummer 1 die Vereinbarung mit der Betriebsgesellschaft wegen einer schwerwiegenden Vertragsverletzung, so entscheidet die LfR binnen zwei Monaten darüber, ob Absatz 4 Satz 1 auf die von der Veranstaltergemeinschaft vorzulegende neue Vereinbarung Anwendung findet. Sie hat dabei Bedeutung und Gewicht der Vertragsverletzung sowie die in Absatz 4 Satz 1 genannten Belange abzuwägen. Die neue Vereinbarung ist spätestens drei Monate nach der Entscheidung der LfR (Satz 1) vorzulegen, anderenfalls widerruft diese die Zulassung.

3. Kündigt die Betriebsgesellschaft unter Beachtung von Nummer 1 die Vereinbarung mit der Begründung, daß durch eine schwerwiegende Vertragsverletzung der Veranstaltergemeinschaft den in Absatz 4 Satz 1 genannten Belangen nicht mehr angemessen Rechnung getragen werde, so entscheidet die LfR binnen zwei Monaten über den Widerruf der Zulassung. Sie hat dabei Bedeutung und Gewicht der Vertragsverletzung und die in Absatz 4 Satz 1 genannten Belange abzuwägen.

§ 30 Rahmenprogramm

(1) Veranstaltergemeinschaften können untereinander und mit Dritten Vereinbarungen über die Veranstaltung und Verbreitung eines Rahmenprogramms oder über die Veranstaltung und Verbreitung von eigener Werbung im Programm des Dritten treffen. Für das Rahmenprogramm gelten die Vorschriften des 2. bis 5. Abschnitts; veranstaltet und verbreitet der Westdeutsche Rundfunk Köln auf Grund einer Vereinbarung nach Satz 1 das Rahmenprogramm, so gilt dafür das Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln".

(2) Die Vereinbarung jeder Veranstaltergemeinschaft nach Absatz 1 Satz 1 bedarf des Einvernehmens mit der Betriebsgesellschaft.

§ 31 Örtliches Verbreitungsgebiet

(1) Die Verbreitungsgebiete für lokale Programme legt die LfR durch Satzung fest. Das Verbreitungsgebiet für lokale Programme ist das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt, sofern die Übertragungskapazitäten und die örtlichen Verhältnisse einen wirtschaftlich leistungsfähigen lokalen Rundfunk ermöglichen. Anderenfalls sind hiervon abweichende Verbreitungsgebiete nach folgenden Grundsätzen festzulegen:

1. Das Verbreitungsgebiet soll nicht mehr als 600 000 Einwohner umfassen,
2. es soll zusammenhängende Kommunikations-, Kultur- und Wirtschaftsräume berücksichtigen,
3. es soll die kommunalen Gebietsgrenzen berücksichtigen,
4. es soll einen wirtschaftlich leistungsfähigen lokalen Rundfunk ermöglichen.

Die Festlegung der Verbreitungsgebiete hat zu gewährleisten, daß im Geltungsbereich dieses Gesetzes ein flächendeckender lokaler Rundfunk entstehen kann.

(2) Umfaßt das Verbreitungsgebiet über einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt hinaus weitere Kreise, kreisfreie Städte oder kreisangehörige Gemeinden, kann die LfR die Zulassung unter der Auflage erteilen, daß im Rahmen des lokalen Programms Fensterprogramme für Teile des Verbreitungsgebietes verbreitet werden.

(3) Wird das Programm ausschließlich leitungsgebunden durch eine Kabelanlage verbreitet, so gilt als Verbreitungsgebiet das von der Kabelanlage versorgte Gebiet."

4. Das WDR-Gesetz von 1985 hat die Organe des WDR erheblich verändert. Deren frühere Struktur galt seit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsfreiheit des Rundfunks als verfassungsrechtlich bedenklich. Ihre Änderung bildete daher ein wesentliches Anliegen der Novelle des Jahres 1985. Die Kontrollgremien sollten staatsferner und gesellschaftsnäher eingerichtet werden. Außerdem sollte der Rundfunkrat Vorrang vor dem Verwaltungsrat erhalten. Zusammensetzung, Rekrutierung und Kompetenzen von Rundfunkrat und Verwaltungsrat änderten sich dadurch erheblich. Höchstes Organ der Anstalt ist nunmehr der Rundfunkrat. Seine Kompetenzen haben sich erheblich ausgeweitet. Er ist Beschlufsorgan für alle Grundsatzfragen der Anstalt und erläßt die Satzungen des WDR. Er entscheidet über die Programmstruktur und übt die Programmaufsicht aus, stellt den Haushalt auf und legt die Personalstruktur fest; ferner stehen ihm Wahl und Abberufung des Intendanten und der Direktoren sowie die Besetzung weiterer Gremien des WDR zu. Dagegen ist der Verwaltungsrat auf die Überwachung der Geschäftsführung des Intendanten, jedoch

ohne die Programmentscheidungen, beschränkt.

Der von 21 auf 41 Mitglieder erweiterte Rundfunkrat setzt sich aus vier verschieden starken "Bänken" zusammen. Zwölf Mitglieder werden vom Landtag gewählt; höchstens sieben von ihnen dürfen selbst Parlamentarier sein. Weitere 17 Mitglieder werden von gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen unmittelbar entsandt, die im Gesetz benannt sind. Neun Mitglieder werden aus Bereichen, die besondere, für den Rundfunk wichtige Sachkompetenz besitzen, entsandt; bei diesen Bereichen handelt es sich um Publizistik, Kultur, Kunst und Wissenschaft. Schließlich ist eine "Bürgerbank" vorgesehen, die aus je einem Vertreter der älteren Menschen, der Behinderten und der ausländischen Mitbürger besteht. Auch die Vertreter dieser Bereiche und Gruppen werden von bestimmten im Gesetz genannten Organisationen entsandt. Für alle Gruppen gilt, daß Frauen angemessen zu berücksichtigen sind. Alle Mitglieder des Rundfunkrats haben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten und sind an Aufträge nicht gebunden. An den Sitzungen des Rundfunkrats können zwei vom Personalrat des WDR benannte Mitglieder mit beratender Stimme teilnehmen.

Im einzelnen bestimmt das WDR-Gesetz:

"§ 15 Zusammensetzung, Amtsdauer und Kostenerstattung

(1) Der Rundfunkrat besteht aus 41 Mitgliedern. Frauen sind bei der Wahl oder Entsendung von Mitgliedern und Stellvertretern im Rundfunkrat angemessen zu berücksichtigen.

(2) Zwölf Mitglieder werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (d'Hondtsches Höchstzahlverfahren) vom Landtag gewählt; bei gleicher Höchstzahl entscheidet über die Entsendung des letzten Mitgliedes das vom Präsidenten des Landtags zu ziehende Los. Bis zu sieben Mitglieder dürfen dem Europäischen Parlament, dem Bundestag, einem Landtag oder einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören.

(3) Siebzehn weitere Mitglieder werden von folgenden gesellschaftlichen Gruppen oder Institutionen entsandt:

- 1. ein Vertreter durch die Evangelischen Kirchen in Nordrhein-Westfalen,*
- 2. ein Vertreter durch die Katholische Kirche,*
- 3. ein Vertreter durch die Landesverbände der jüdischen Kultusgemeinden von Nordrhein und Westfalen und die Synagogen-Gemeinde Köln,*
- 4. ein Vertreter durch den Deutschen Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen,*
- 5. ein Vertreter durch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Landesverband Nordrhein-Westfalen,*
- 6. ein Vertreter durch den Deutschen Beamtenbund, DBB - Landesbund Nordrhein-Westfalen -,*
- 7. ein Vertreter durch die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalens e.V.,*
- 8. ein Vertreter durch den Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbund e.V.,*
- 9. ein Vertreter durch den Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverband e.V. und den Rheinischen Landwirtschafts-Verband e.V.,*
- 10. ein Vertreter durch den Städtetag Nordrhein-Westfalen, den Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund und den Landkreistag Nordrhein-Westfalen,*
- 11. ein Vertreter durch die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen und die Landesarbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Nordrhein-Westfalen,*

12. ein Vertreter durch den Landessportbund Nordrhein-Westfalen,

13. ein Vertreter durch die Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen, Landesarbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V.,

14. ein Vertreter durch die nordrhein-westfälischen Landesverbände der nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannten Verbände,

15. ein Vertreter durch den Landesjugendring Nordrhein-Westfalen,

16. ein Vertreter durch den Lippischen Heimatbund e.V., den Rheinischen Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz e.V. und den Westfälischen Heimatbund e.V.,

17. ein Vertreter durch den Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (VdK) und den Reichsbund der Kriegsoffer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V., Landesverband Nordrhein-Westfalen.

(4) Neun weitere Mitglieder werden aus den Bereichen Publizistik, Kultur, Kunst und Wissenschaft wie folgt entsandt:

- 1. ein Vertreter durch den Verband Deutscher Schriftsteller in der Industriegewerkschaft Druck und Papier, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen,*
- 2. ein Vertreter durch die Genossenschaft Deutscher Bühnenangehöriger, Landesverband Nordrhein-Westfalen,*
- 3. ein Vertreter durch den Landesmusikrat Nordrhein-Westfalen e.V.,*
- 4. ein Vertreter durch die Deutsche Journalisten-Union in der Industriegewerkschaft Druck und Papier, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen, und den Deutschen Journalistenverband, Gewerkschaft der Journalisten, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.,*
- 5. ein Vertreter durch die Rundfunk-Fernseh-Film-Union, Verband Nordrhein-Westfalen,*
- 6. ein Vertreter durch das Filmbüro Nordrhein-Westfalen e.V. und den Verband der Fernseh-, Film- und Videowirtschaft Nordrhein-Westfalen e.V.,*
- 7. ein Vertreter durch den Berufsverband Bildender Künstler e.V., Landesverband Nordrhein-Westfalen,*
- 8. ein Vertreter durch den Landesverband der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen,*
- 9. ein Vertreter durch die Landesrektorenkonferenz Nordrhein-Westfalen und die Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen.*

(5) Je ein weiteres Mitglied wird als Vertreter aus dem Kreis

- der älteren Menschen,*
- der Behinderten,*
- der ausländischen Mitbürger*

im Land Nordrhein-Westfalen entsandt. Die Vertreter der älteren Menschen und der ausländischen Mitbürger werden durch die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen entsandt. Der Vertreter der Behinderten wird durch den Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (VdK) und den Reichsbund der Kriegsoffer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V., Landesverband Nordrhein-Westfalen, entsandt. Personen, die in einem hauptamtlichen Beschäftigungsverhältnis zu den nach Sätzen 2 und 3 genannten entsendenden Organisationen stehen, dürfen nicht entsandt werden.

(6) Für jedes Mitglied ist zugleich ein(e) Stellvertreter(in) zu wählen oder zu entsenden.

Der/Die Stellvertreter(in) nimmt bei Verhinderung des ordentlichen Mitgliedes vollberechtigt an den Sitzungen des Rundfunkrates und seiner Ausschüsse teil.

(7) Der/Die amtierende Vorsitzende des Rundfunkrates stellt die nach den Satzungen, Statuten oder vergleichbaren Regelungen der entsendungsberechtigten Stellen ordnungsgemäße Entsendung fest. Weitere Einzelheiten des Verfahrens über die Entsendung werden in der Satzung bestimmt.

(8) Die Amtszeit der Mitglieder des Rundfunkrates und ihrer Stellvertreter(innen) beträgt sechs Jahre; sie beginnt mit dem ersten Zusammentritt des Rundfunkrates. Die wiederholte Wahl oder Entsendung von Mitgliedern in den Rundfunkrat ist einmal zulässig.

(9) Solange und soweit Mitglieder in den Rundfunkrat nicht entsandt werden, verringert sich dessen Mitgliederzahl entsprechend.

(10) Die nach Absätzen 3 und 4 entsandten Mitglieder können vor Ablauf ihrer Amtszeit von den entsendungsberechtigten Stellen abberufen werden, wenn sie aus der betreffenden Stelle oder Organisation ausgeschieden sind. Satz 1 gilt entsprechend für die Vertreter aus dem Kreis der Behinderten und ausländischen Mitbürger.

(11) Scheidet ein Mitglied oder ein(e) Stellvertreter(in) aus dem Rundfunkrat aus, so wird sein(e)/ihr(e) Nachfolger(in) für den Rest der laufenden Amtsperiode des Rundfunkrates nach den vorstehenden Vorschriften gewählt oder entsandt.

(12) Die Mitglieder des Rundfunkrates und ihre Stellvertreter(innen) sollen Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks besitzen. Sie haben bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten und sind hierbei an Aufträge nicht gebunden.

(13) Zwei vom Personalrat entsandte Mitglieder des Personalrates können mit beratender Stimme an den Sitzungen des Rundfunkrates teilnehmen. Absätze 8, 11 und 12 gelten für sie entsprechend. Sie sind zur Verschwiegenheit verpflichtet; ihre Berichtspflicht gegenüber dem Personalrat bleibt unberührt. Die Satzung kann bestimmen, daß die in Satz 1 genannten Personen Anspruch auf die Erstattung von Reisekosten, auf Tage- und Übernachtungsgeld haben, soweit ihnen Mehraufwand entstanden ist und soweit sie nicht anderweitig Kostenersatz erhalten.

(14) Der Rundfunkrat wählt aus der Mitte seiner Mitglieder eine(n) Vorsitzende(n) und eine(n) stellvertretende(n) Vorsitzende(n).

(15) Der Rundfunkrat gibt sich eine Geschäftsordnung. Das Nähere bestimmt die Satzung.

(16) Die Mitglieder des Rundfunkrates und ihre Stellvertreter(innen) haben Anspruch auf Aufwandsentschädigung, auf Ersatz von Reisekosten, auf Tage- und Übernachtungsgelder nach Maßgabe der Satzung. Diese Regelung bedarf der Zustimmung der Landesregierung.

(17) Die Mitglieder des Rundfunkrates und ihre Stellvertreter(innen) dürfen an der Übernahme und Ausübung dieser Tätigkeit nicht gehindert oder hierdurch in ihrem Amt oder Arbeitsverhältnis benachteiligt werden. Insbesondere ist unzulässig, sie aus diesem Grund zu entlassen oder ihnen zu kündigen. Stehen sie in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, so ist ihnen die für ihre Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren."

Für den privaten - landesweiten und lokalen - Rundfunk richtet das Landesrundfunkgesetz ein pluralistisch zusammengesetztes Entscheidungs- und Aufsichtsgremium bei der öffentlichrechtlichen Dachanstalt für den privaten Rundfunk, der LfR, ein. Diese besitzt sowohl Kompetenzen bei der Zulassung privater Veranstalter wie auch bei der Aufsicht über den privaten Rundfunk. Die LfR hat zwei Organe, die Rundfunkkommission und den Direktor, wobei die wesentlichen Kompetenzen bei der

Kommission liegen. In ihrer Zusammensetzung ähnelt die Rundfunkkommission dem Rundfunkrat des WDR. Im einzelnen ist vorgeschrieben:

"§ 55 Zusammensetzung der Rundfunkkommission, Amtszeit der Mitglieder

(1) Die Rundfunkkommission besteht aus 41 Mitgliedern. Frauen sind bei der Wahl oder Entsendung von Mitgliedern und Stellvertretern/Stellvertreterinnen in der Rundfunkkommission angemessen zu berücksichtigen.

(2) Elf Mitglieder werden vom Landtag gewählt. Die Mitglieder werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (d'Hondtsches Höchstzahlverfahren) gewählt; bei gleicher Höchstzahl entscheidet über die Entsendung des letzten Mitgliedes das vom Präsidenten des Landtages zu ziehende Los. Bis zu sechs Mitglieder dürfen dem Europäischen Parlament, dem Bundestag, dem Landtag oder einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören.

(3) Achtzehn weitere Mitglieder werden von folgenden Organisationen entsandt:

- 1. ein Mitglied durch die Evangelischen Kirchen in Nordrhein-Westfalen,*
- 2. ein Mitglied durch die Katholische Kirche,*
- 3. ein Mitglied durch die Landesverbände der jüdischen Kultusgemeinden von Nordrhein und Westfalen und die Synagogen-Gemeinde Köln,*
- 4. ein Mitglied durch den Deutschen Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen,*
- 5. ein Mitglied durch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Landesverband Nordrhein-Westfalen,*
- 6. ein Mitglied durch den Deutschen Beamtenbund, Landesbund Nordrhein-Westfalen,*
- 7. ein Mitglied durch die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalens e.V.,*
- 8. ein Mitglied durch den Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbund e.V. und den Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverband e.V. und den Rheinischen Landwirtschaftsverband e.V.,*
- 9. ein Mitglied durch den Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V.,*
- 10. ein Mitglied durch den Städtetag Nordrhein-Westfalen, den Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund und den Landkreistag Nordrhein-Westfalen,*
- 11. ein Mitglied durch die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen,*
- 12. ein Mitglied durch den Landessportbund Nordrhein-Westfalen e.V.,*
- 13. ein Mitglied durch die Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen, Landesarbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V.,*
- 14. ein Mitglied durch die nordrhein-westfälischen Landesverbände der nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannten Verbände,*
- 15. ein Mitglied durch den Landesjugendring Nordrhein-Westfalen,*
- 16. ein Mitglied durch den Lippischen Heimatbund e.V., den Rheinischen Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz e.V. und den Westfälischen Heimatbund e.V.,*
- 17. ein Mitglied durch den Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (VdK) und den Reichsverband der Kriegsoffer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V., Landesverband Nordrhein-Westfalen,*
- 18. ein Mitglied durch die Landesarbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Nordrhein-Westfalen und den Frauenrat Nordrhein-Westfalen.*

(4) Ein Mitglied wird als Vertreter aus dem Kreis der ausländischen Mitbürger/innen entsandt. Der Vertreter der ausländischen Mitbürger/innen wird durch die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen entsandt.

(5) Elf weitere Mitglieder werden aus den Bereichen Publizistik, Kultur, Kunst und Wissenschaft wie folgt entsandt:

1. ein Mitglied durch den Verband Deutscher Schriftsteller in der Industriegewerkschaft Druck und Papier, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen,

2. ein Mitglied durch die Rundfunk-Fernseh-Film-Union, Verband Nordrhein-Westfalen, und die Genossenschaft Deutscher Bühnenangehöriger, Landesverband Nordrhein-Westfalen,

3. ein Mitglied durch den Landesmusikrat Nordrhein-Westfalen e.V.,

4. ein Mitglied durch den Deutschen Journalisten-Verband, Gewerkschaft der Journalisten, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. und die Deutsche Journalisten-Union in der Industriegewerkschaft Druck und Papier, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen,

5. ein Mitglied durch das Filmbüro Nordrhein-Westfalen e.V. und den Verband der Fernseh-, Film- und Videowirtschaft Nordrhein-Westfalen e.V.,

6. ein Mitglied durch den Berufsverband Bildender Künstler, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.,

7. ein Mitglied durch den Landesverband der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen e.V. und die Landesorganisationen der Weiterbildung in anderer Trägerschaft,

8. ein Mitglied durch die Landesrektorenkonferenz Nordrhein-Westfalen und die Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen,

9. ein Mitglied durch den Verband Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger e.V. und den Verein der Zeitschriftenverlage Nordrhein-Westfalen,

10. ein Mitglied durch die Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur in der Bundesrepublik e.V., Regionalgruppe Nordrhein-Westfalen, und das Adolf-Grimme-Institut,

11. ein Mitglied durch den Interessenverein gemeinnütziger Rundfunk in Nordrhein-Westfalen und den Verband Lokaler Rundfunk in Nordrhein-Westfalen.

(6) Für jedes Mitglied ist zugleich ein/e Stellvertreter/in zu wählen oder zu entsenden. Das ordentliche oder das stellvertretende Mitglied soll eine Frau sein. Das stellvertretende Mitglied nimmt bei Verhinderung des ordentlichen Mitglieds vollberechtigt an den Sitzungen der Rundfunkkommission und ihrer Ausschüsse teil.

(7) Der/Die amtierende Vorsitzende der Rundfunkkommission stellt die nach den Satzungen, Statuten oder vergleichbaren Regelungen der entsendungsberechtigten Organisationen ordnungsgemäße Entsendung fest. Weitere Einzelheiten des Verfahrens über die Entsendung werden in der Satzung bestimmt.

(8) Die Amtszeit der Mitglieder der Rundfunkkommission und ihrer Stellvertreter/innen beträgt sechs Jahre; sie beginnt mit dem ersten Zusammentritt der Rundfunkkommission. Die wiederholte Wahl oder Entsendung eines ordentlichen Mitglieds in die Rundfunkkommission ist nur einmal zulässig.

(9) Solange und soweit Mitglieder in die Rundfunkkommission nicht entsandt werden, verringert sich deren Mitgliederzahl entsprechend.

(10) Die nach Absatz 3 und 5 entsandten Mitglieder können vor Ablauf ihrer Amtszeit

von den entsendungsberechtigten Organisationen abberufen werden, wenn sie aus der betreffenden Organisation ausgeschieden sind.

(11) Scheidet ein Mitglied oder ein/e Stellvertreter/in aus der Rundfunkkommission aus, so wird sein/e / ihr/e Nachfolger/in für den Rest der laufenden Amtsperiode der Rundfunkkommission nach den vorstehenden Vorschriften gewählt oder entsandt.

(12) Die Mitglieder der Rundfunkkommission und ihre Stellvertreter/innen sollen Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks besitzen. Sie haben bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten und sind hierbei an Aufträge nicht gebunden.

(13) Die Mitglieder der Rundfunkkommission und ihre Stellvertreter/innen dürfen an der Übernahme und Ausübung dieser Tätigkeit nicht gehindert oder hierdurch in ihrem Amt oder Arbeitsverhältnis benachteiligt werden. Insbesondere ist unzulässig, sie aus diesem Grunde zu entlassen oder ihnen zu kündigen. Stehen sie in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, so ist ihnen die für ihre Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren."

5. Nach § 3 Abs. 4 WDR-G hat der WDR die Möglichkeit, Bildungssendungen mit Schulcharakter zu veranstalten. Das Gesetz versteht darunter solche Veranstaltungen, die auf Wissensvermittlung angelegt und mit der staatlichen Schulverwaltung abgestimmt sind, Erfolgskontrollen ermöglichen und zu schulischen Abschlüssen führen. Sie sind organisatorisch vom übrigen Rundfunkbetrieb zu trennen und müssen den staatlichen Unterrichtsrichtlinien entsprechen.

Wenn der WDR Bildungssendungen mit Schulcharakter veranstaltet, hat er nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 WDR-G einen Schulrundfunkausschuß einzurichten. Seine Zusammensetzung unterscheidet sich von der des Rundfunkrats. Gemäß § 27 WDR-G besteht er aus zwölf Mitgliedern, von denen neun vom Rundfunkrat auf Vorschlag der im Schulmitwirkungsgesetz genannten Verbände und Organisationen gewählt werden. Die restlichen drei bestimmt die Landesregierung. Bildungssendungen mit Schulcharakter können nur im Einvernehmen mit dem Schulrundfunkausschuß veranstaltet werden. Das Einvernehmen kann nicht gegen die Stimmen der Vertreter der Landesregierung hergestellt werden. Die Veranstaltung der Sendungen wird vom Schulrundfunkausschuß überwacht.

Im einzelnen schreibt das Gesetz vor:

"§ 3 Aufgaben, Sendegebiet

(1) bis (3) ...

(4) Der WDR ist berechtigt, auf Beschluß des Rundfunkrates Bildungssendungen mit Schulcharakter nach Maßgabe dieses Gesetzes zu veranstalten und zu verbreiten. Sie sind organisatorisch getrennt vom übrigen Rundfunkbetrieb zu veranstalten und müssen den staatlichen Unterrichtsrichtlinien entsprechen. Bildungssendungen mit Schulcharakter sind mit der staatlichen Schulverwaltung abgestimmte Veranstaltungen einer auf unbestimmte oder befristete Dauer angelegten Wissensvermittlung, die

1. vom WDR in der Form von Unterrichtsprogrammen gestaltet werden,

2. dadurch gekennzeichnet sind, daß bei ihrer Durchführung zwischen Lehrenden und Lernenden eine Beziehung hergestellt wird, die es ermöglicht, den Erfolg des Lehrens und Lernens zu überprüfen und damit die Wirksamkeit des Bildungsvorganges sicherzustellen, und

3. zu schulischen Abschlüssen führen.

Sendungen anderer Art dürfen staatlichen Richtlinien oder sonstigen staatlichen Anordnungen nicht unterworfen werden.

(5) bis (10) ...

§13 Organe, Unvereinbarkeit von Ämtern und Tätigkeiten

(1) Die Organe der Anstalt sind:

1. bis 3. ...

4. der Schulrundfunkausschuß, sofern der WDR Bildungssendungen mit Schulcharakter veranstaltet.

(2) bis (5) ...

§ 27 Zusammensetzung, Wahl, Amtsdauer, Kostenerstattung

(1) Der Schulrundfunkausschuß besteht aus zwölf Mitgliedern. Neun Mitglieder werden vom Rundfunkrat auf Vorschlag des Landesverbandes der Volkshochschulen und der in § 2 Abs. 4 Schulmitwirkengesetz genannten Verbände und Organisationen gewählt. Frauen sollen angemessen vertreten sein. Das Nähere bestimmt die Satzung. Drei Mitglieder werden von der Landesregierung berufen.

(2) Die vom Rundfunkrat zu wählenden Mitglieder des Schulrundfunkausschusses haben bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Die von der Landesregierung berufenen Mitglieder sind an deren Weisungen gebunden.

(3) Die Amtszeit der Mitglieder des Schulrundfunkausschusses beträgt sechs Jahre; sie endet jedoch spätestens mit der Amtszeit der Mitglieder des Rundfunkrates. Erneute Wahl oder Berufung ist zulässig.

(4) Die Mitglieder des Schulrundfunkausschusses haben Anspruch auf Ersatz von Reisekosten, auf Tagegelder und Übernachtungsgelder. Die vom Rundfunkrat gewählten Mitglieder haben außerdem Anspruch auf Aufwandsentschädigung. Das Nähere regelt die Satzung. Diese Regelung bedarf der Zustimmung der Landesregierung.

§ 28 Aufgaben

(1) Der Schulrundfunkausschuß überwacht die Veranstaltung von Bildungssendungen mit Schulcharakter. Bildungssendungen mit Schulcharakter können nur im Einvernehmen mit dem Schulrundfunkausschuß veranstaltet werden.

(2) Vor Feststellungen, Genehmigungen und sonstigen Beschlüssen des Rundfunkrates, die Bildungssendungen mit Schulcharakter betreffen, und vor der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplanentwurfs durch den Intendanten ist der Schulrundfunkausschuß zu hören.

§ 29 Verfahren

(1) Der Schulrundfunkausschuß wählt aus seiner Mitte eine(n) Vorsitzende(n) und eine(n) stellvertretende(n) Vorsitzende(n) und gibt sich eine Geschäftsordnung. Das Nähere bestimmt die Satzung.

(2) Der Schulrundfunkausschuß faßt seine Beschlüsse mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Beschlüsse nach § 28 Abs. 1 Satz 2 kommen nur mit den Stimmen der von der Landesregierung berufenen Mitglieder zustande. Die vom Rundfunkrat gewählten Mitglieder haben je eine Stimme. Die von der Landesregierung berufenen Mitglieder haben je drei Stimmen; sie können das Stimmrecht nur einheitlich ausüben.

(3) § 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 1 gelten entsprechend. Der Landesregierung ist von einem Termin unter Übersendung der Tagesordnung rechtzeitig Nachricht zu geben."

II.

Zweihundertsechsdreißig Abgeordnete des Deutschen Bundestages, die der CDU/CSU-Fraktion und der F.D.P.-Fraktion angehören, haben nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2

GG, § 13 Nr. 6, § 76 Nr. 1 BVerfGG beantragt, Teile des WDR-Gesetzes für nichtig zu erklären. Zweihundertfünfzehn Abgeordnete des Deutschen Bundestages, die der CDU/CSU-Fraktion angehören, haben beantragt, Bestimmungen des Landesrundfunkgesetzes für nichtig zu erklären. Im einzelnen richten sich die Anträge gegen § 3 Abs. 3, 7, 8 und 9, § 13 Abs. 1 Nr. 4, § 15, §§ 27 bis 29, § 33 Abs. 2 und § 47 WDR-G sowie § 3, § 6 Abs. 2, § 7 Abs. 2 Satz 3, § 11, § 12 Abs. 3, §§ 23 bis 30 und § 55 LRG. Die Antragsteller rügen vornehmlich Verstöße gegen Art. 3, 5 und 20 GG.

Zur Begründung führen die Antragsteller im wesentlichen aus:

1. Die angegriffenen Bestimmungen der §§ 3, 33 Abs. 2 und § 47 WDR-G und § 6 Abs. 2 LRG seien als Ermächtigung des WDR zu wirtschaftlich-unternehmerischer Tätigkeit großen Ausmaßes zu verstehen, bei der alle Begrenzungen, die dem öffentlichrechtlichen Status eigen seien, aufgegeben würden. Die in § 3 Abs. 3 WDR-G erfolgte Gleichstellung mit allen anderen Rundfunkunternehmen im Geltungsbereich des Grundgesetzes eröffne dem WDR den größtmöglichen rechtlich überhaupt nur für Rundfunkunternehmen zulässigen Aktionsraum. Dieser werde von den folgenden Bestimmungen des Gesetzes nicht wirksam eingeschränkt. Der WDR sei weder in den Unternehmensbeteiligungen noch bei der Vermehrung seiner Programme beschränkt. Er werde nicht einmal auf die Veranstaltung von Rundfunk begrenzt, sondern könne sich auch in andere Medienbereiche ausweiten. Schließlich seien ihm, was die Finanzierung angehe, keine Zügel angelegt, denn für die Verschaffung von Werbeeinnahmen fehle es an einer gesetzlichen Begrenzung. Soweit das Gesetz Beschränkungen anbringe, handele es sich um Scheinbegrenzungen, die keine Wirkung versprächen.

Die Antragsteller erblicken darin aus mehreren Gründen einen Verfassungsverstoß. Die angegriffenen Vorschriften des WDR-Gesetzes über die wirtschaftlich-unternehmerische Betätigung des WDR verstießen zunächst gegen das Gebot verfassungsrechtlicher Legitimation und Begrenzung wirtschaftlich-unternehmerischer Betätigung einer öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalt in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 und Art. 12 GG. Nach neuerer Rechtsauffassung bedürfe die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand, sobald sie bloße Randnutzungen überschreite, einer eigenen kompetenziellen Ermächtigung in der Verfassung. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genüge als Inhaltsnorm diesen Anforderungen nicht. Eine andere grundgesetzliche Ermächtigung sei nicht sichtbar.

Unabhängig davon sei das WDR-Gesetz aber auch verfassungswidrig, weil es die ebenfalls vom Grundgesetz geforderte Abgrenzung der Kompetenzen des WDR vermissen lasse. Daß die wirtschaftlich-unternehmerischen Aktivitäten letztlich der Rundfunkversorgung dienen sollten, ermögliche keine effektive Tätigkeitsbeschränkung, weil ein solcher Bezug sich immer herstellen lasse. Selbst wenn man die gesetzlichen Regelungen in dieser Hinsicht aber ausreichen lassen wolle, verletze das Gesetz das Gebot der Rücksichtnahme öffentlichrechtlicher Rundfunkanstalten auf die privaten Medien. Ein solches Gebot bestehe auch ohne ausdrückliche Grundlage im Verfassungstext.

Außerdem sei der Gesetzesvorbehalt nicht gewahrt, weil der Gesetzgeber die Regelung wesentlicher Fragen unterlassen habe. Dazu zählten insbesondere die Einzelheiten der Finanzierung des WDR, aber auch die näheren Modalitäten seiner Beteiligung an anderen Unternehmen. Darin liege zugleich ein Verstoß der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden staatlichen Schutzpflicht für die Presse.

Eine verfassungskonforme Auslegung der mangelhaften Vorschriften komme nicht in Betracht, so daß sie insgesamt für nichtig erklärt werden müßten.

Die Vorschrift des § 3 Abs. 7 WDR-G, die dem WDR die Herausgabe von Programmzeitschriften gestatte, lasse ebenfalls eine kompetenzielle Grundlage in der Verfassung vermissen. Überdies sei auch hier der Gesetzesvorbehalt nicht gewahrt, weil der Bestimmung keinerlei Grenzen zu entnehmen seien. Das gesetzliche

Erfordernis, daß die Zeitschrift einen vorwiegend programmbezogenen Inhalt haben und zur Erfüllung der Aufgabe erforderlich sein müsse, bringe keine nähere Eingrenzung. Die Erlaubnis decke sowohl bloße Hausmitteilungen als auch regelrechte Rundfunkzeitschriften, die mit den bestehenden in Wettbewerb träten, sich womöglich gar durch Anzeigen finanzieren und nach dem Gesetzeswortlaut sowohl entgeltlich als auch unentgeltlich abgegeben werden könnten. Darin liege zugleich ein Verstoß gegen die Pressefreiheit.

Gegen die Rundfunkfreiheit verstößt nach Auffassung der Antragsteller auch die Regelung des § 6 Abs. 2 LRG. Zwischen dem öffentlichrechtlichen und dem privaten Rundfunk bestünden nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewichtige strukturelle Unterschiede. Die Struktur des privaten Rundfunks werde bestimmt durch die Notwendigkeit der Erzielung von Einnahmen, die nahezu ausschließlich aus der Wirtschaftswerbung resultierten, sowie durch die Veranstaltung massenattraktiver, unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen erfolgreicher Programme zu möglichst niedrigen Kosten. Dagegen sei der öffentlichrechtliche Rundfunk zur Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags und zu umfassender Information verpflichtet. Durch die Regelung des § 6 Abs. 2 LRG würden beide Systeme in einer dem Grundsatz der Modellkonsistenz widersprechenden Weise vermischt. Überdies bestehe die Gefahr, daß der WDR aufgrund seiner günstigeren Ausgangsposition zum bestimmenden Faktor im Rundfunk werde. Sinn der dualen Rundfunkordnung sei aber gerade die Belebung des publizistischen Wettbewerbs und die Ausweitung und Stärkung der Meinungsvielfalt im Gesamtangebot. Dieses Ziel werde durch die Mischform aus öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk wieder unterlaufen.

2. In der Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems in Nordrhein-Westfalen sehen die Antragsteller eine verfassungswidrige Modellinkonsistenz. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk angenäherten Anforderungen an den privaten Rundfunk brächten diesen um das Grundelement der privatautonomen Gestaltung und seien geeignet, die Veranstaltung privaten Rundfunks im Ergebnis zu verhindern. Die Regelung über die Zuordnung der Übertragungskapazitäten verletze den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks.

Im einzelnen tragen die Antragsteller vor:

Die Vorschriften der §§ 11 und 12 Abs. 3 LRG, die an private Rundfunkunternehmen dieselben Programmanforderungen stellten, wie sie für öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten bestünden, bildeten keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG lasse die Einführung privaten Rundfunks zu. Wenn der Gesetzgeber sich in Übereinstimmung mit der Verfassung für privaten Rundfunk entscheide, müsse er auch die Konsequenzen dieser Entscheidung auf sich nehmen und dürfe private Veranstalter nicht zu Bedingungen zulassen, die die Veranstaltung privaten Rundfunks erheblich erschweren oder ausschließen. Das gebiete der Grundsatz der Modellkonsistenz. Bedingungen dieser Art stelle das Landesrundfunkgesetz aber auf. Es verlange von privaten Rundfunkprogrammen dieselbe gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt wie von öffentlichrechtlichen Programmen, obwohl private Veranstalter wegen ihrer Angewiesenheit auf Werbefinanzierung faktisch nicht in der Lage seien, diese Anforderungen zu erfüllen. Sie müßten sich vielmehr auf massenwirksame Unterhaltungssendungen konzentrieren, um existenzfähig zu sein. Daher habe das Bundesverfassungsgericht im vierten Fernsehurteil dem Gesetzgeber auch gestattet, die Programmanforderungen an private Veranstalter zu senken. Von ihnen könne folglich nur ein Grundstandard 'gleichgewichtiger Vielfalt' verlangt werden. Die angegriffenen Vorschriften des Landesrundfunkgesetzes verschärfen diesen Standard aber und seien deswegen nicht mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.

Überdies verstießen sie gegen das Rechtsstaatsprinzip. Es fehle ihnen nämlich an der erforderlichen Rechtsklarheit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erreiche die Formulierung, jedes Vollprogramm müsse die "Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen", den verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheitsgrad nicht.

Nach Auffassung der Antragsteller verstößt auch § 7 Abs. 2 Satz 3 LRG gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Vorschrift, welche die Redakteursbeteiligung an der Programmgestaltung zum Faktor von Zulassungsentscheidungen macht, entfalte zwar keinen rechtlichen, wohl aber einen faktischen Zwang, weil wegen des zu erwartenden Wettbewerbs um die begrenzten Übertragungskapazitäten jeder Rundfunkunternehmer zur Erhöhung seiner Chancen Redakteursbeteiligungsrechte einräumen müsse. Solche Beteiligungsrechte dienten aber nicht der Verbesserung der Rundfunkfreiheit, sondern gefährdeten sie im Gegenteil. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schütze das Programm vor allen fremden Einflüssen. Veranstalter und Träger der Rundfunkfreiheit sei aber allein der Rundfunkunternehmer. Im privaten Rundfunk müsse daher ihm allein die Programmverantwortung zustehen. Redakteursbeteiligung sei als Fremdeinfluß systemwidrig. Sie führe, wenn man außerdem beachte, daß Mitarbeitervertreter bereits in der Rundfunkkommission der LfR säßen, zu einer Überrepräsentation der Arbeitnehmerseite und begründe die Gefahr einseitiger Programmbeeinflussung.

Die Vorschrift verstoße aber auch gegen das rechtsstaatliche Gebot der Rechtsklarheit und den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts. Der vom Gesetzgeber verwandte Begriff der inneren Rundfunkfreiheit sei nicht hinreichend bestimmt, um die LfR bei ihren Auswahlentscheidungen leiten zu können. Im übrigen beachte die Vorschrift nicht den Vorbehalt des Gesetzes, denn Auswahlentscheidungen unter mehreren Bewerbern für eine Rundfunklizenz seien wesentlich für die Grundrechtsverwirklichung. Daher sei es Aufgabe des Gesetzgebers gewesen, die Kriterien selbst zu konkretisieren und diese Konkretisierung nicht dem Entscheidungsorgan zu überlassen.

Die Zuteilungsvorschrift des § 3 LRG, die die Zuordnung der Übertragungskapazitäten, soweit sie nicht bereits gesetzlich festgelegt sei, der Landesregierung übertrage, verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes sowie gegen Art. 80 GG und Art. 70 LV NW und gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die gesetzliche Ermächtigung zur Verordnung entspreche nicht den Anforderungen, die Art. 80 GG und Art. 70 LV NW an solche Ermächtigungen stellten. Zwar sei das Ausmaß der Ermächtigung aus dem Gesetz erkennbar, nicht aber ihr Zweck. Im übrigen dürften Zuteilungsentscheidungen dieser Art, die den Interessenausgleich zwischen öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk beträfen, überhaupt nicht im Verordnungswege getroffen werden. Bei der Zuteilung von Übertragungskapazitäten handele es sich um eine für die Grundrechtsverwirklichung wesentliche Frage, die allein der Gesetzgeber zu regeln habe. Schließlich verletze § 3 LRG auch materiell Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, weil er dem Staat entscheidenden Einfluß auf das Rundfunkwesen einräume und damit dem Grundsatz der Staatsfreiheit nicht hinreichend Rechnung trage.

3. Die Antragsteller gehen davon aus, daß das Landesrundfunkgesetz lokalen Rundfunk in der Form des privaten Rundfunks vorsehe. Mit dieser Grundentscheidung seien aber Konsequenzen verbunden, denen sich der Gesetzgeber nicht ohne Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entziehen könne. Werde privater Rundfunk gesetzlich zugelassen, so habe erstens jedermann das Recht, Rundfunk zu veranstalten; dieses Recht dürfe zweitens nicht um seine privatautonome Substanz gebracht werden. Das Zwei-Säulen-Modell lasse sich mit diesen Anforderungen aus mehreren Gründen nicht vereinbaren.

Wie das Bundesverfassungsgericht in der fünften Fernseh-Entscheidung festgestellt habe, stellten die in Baden-Württemberg getroffenen Bestimmungen den einzig gangbaren Weg für lokalen Rundfunk dar. Von diesem Weg weiche Nordrhein-

Westfalen aber grundlegend ab.

Unabhängig davon beschränke das Landesrundfunkgesetz die Rundfunkfreiheit in unzulässiger Weise. Indem § 26 LRG die Mitgliedschaft in der Veranstaltergemeinschaft auf einen bestimmten, abschließend aufgezählten Personenkreis beschränke, verkürze er in verfassungswidriger Weise das Grundrecht auf Rundfunkfreiheit all derjenigen, die sich nicht an einer Veranstaltergemeinschaft beteiligen dürften. Aber auch die Betriebsgesellschaft werde in ihrem Recht auf Rundfunkfreiheit in verfassungswidriger Weise verkürzt. Das Gesetz schneide sie nämlich von dem aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Recht, das Programm des Rundfunks zu gestalten, ab. Die Vorkehrungen, die das Gesetz zur Verknüpfung von Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft vorsehe, seien inhaltsleer und ineffektiv und vermittelten deswegen keinen hinreichenden Programmeinfluß. Die Betriebsgesellschaft werde zudem mit einem wirtschaftlichen Risiko belastet, das ihr unzumutbar sei und deswegen vor Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keinen Bestand haben könne.

Verfassungswidrig seien ferner die Programmanforderungen an den lokalen Rundfunk. An privaten Rundfunk dürften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht dieselben Programmanforderungen gestellt werden wie an öffentlichrechtlichen Rundfunk. Die Vorschriften verstießen deswegen gegen das Gebot der Modellkonsistenz. Wolle man sie aber als verfassungsmäßig betrachten, würde die Finanzierungsregelung für den lokalen Rundfunk verfassungswidrig und müßte durch eine Gebührenfinanzierung wie beim öffentlichrechtlichen Rundfunk ersetzt werden. Programmliche Höchstanforderungen seien nur bei staatlich gesicherter Finanzierung zulässig.

Die Antragsteller halten ferner die der Veranstaltergemeinschaft in § 24 Abs. 4 LRG auferlegte Verpflichtung, Fremdbeiträge in einem bestimmten Umfang in ihr Programm aufzunehmen, für verfassungswidrig. Die Verfassungswidrigkeit ergebe sich erstens daraus, daß das Gebot der Vielfalt und Ausgewogenheit, das die lokalen Rundfunkprogramme beachten müßten, dadurch unerfüllbar werde. Denn dieses Gebot gelte nicht für die Fremdbeiträge. Die Veranstalter seien also zu ständiger Kompensation gezwungen, wenn das Programm insgesamt den gesetzlichen Anforderungen genügen solle. Das beeinträchtige sie verfassungswidrig in ihrer Rundfunkfreiheit. Die Bestimmung sei aber zweitens auch wegen eines Verstoßes gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot verfassungswidrig, weil es der Veranstaltergemeinschaft Prüfungsanforderungen hinsichtlich der Berechtigung von Fremdanbietern auferlege, für die das Gesetz ihr keine ausreichenden Maßstäbe zur Verfügung stelle.

Verfassungswidrig ist nach Auffassung der Antragsteller auch § 30 Abs. 1 LRG, der es ermöglicht, daß das Rahmenprogramm des lokalen Rundfunks aufgrund einer Vereinbarung mit den Veranstaltergemeinschaften vom WDR veranstaltet und verbreitet wird. Die Verfassungswidrigkeit folge aus denselben Gründen, die gegen § 6 Abs. 2 LRG sprächen.

Schließlich machen die Antragsteller geltend, daß die vom Gesetz ermöglichte kommunale Beteiligung am lokalen Rundfunk gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoße, und zwar sowohl die Beteiligung an der Veranstaltergemeinschaft (§ 26 Abs. 1 Nr. 4 LRG) als auch die an der Betriebsgesellschaft (§ 29 Abs. 6 LRG). Sie verletze das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks, das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Gemeinden Anwendung finde. Durch deren Beteiligung ergebe sich die Gefahr einer politischen Willensbildung von oben nach unten, die demokratischen Grundsätzen widerspreche. Es könnte, weil die Kommunen als einzige entsendungsberechtigte Gruppe zwei Mitglieder für die Veranstaltergemeinschaft benennen dürften, sogar zu einer Beherrschung des

dreiköpfigen Vorstands kommen. Die Minderheitenposition der Kommunen in der Veranstaltergemeinschaft ändere daran ebensowenig etwas wie die Weisungsfreiheit der kommunalen Vertreter.

Gegen das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks verstoße auch die Möglichkeit einer kommunalen Beteiligung an der Betriebsgesellschaft. Überdies fehle den Kommunen die ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung, sich im Rundfunkbereich unternehmerisch zu betätigen, so daß insoweit auch ein Verstoß gegen das in Art. 20 GG niedergelegte Rechtsstaatsprinzip bestehe.

4. Die Antragsteller halten die Vorschriften über die Zusammensetzung des Rundfunkrats des WDR und der Rundfunkkommission der LfR für verfassungswidrig, weil einige relevante gesellschaftliche Gruppen ungleichgewichtig vertreten, andere ganz übergangen worden seien. Zwar genieße der Gesetzgeber bei der Zusammensetzung der Kontrollgremien des Rundfunks einen Beurteilungsspielraum. Seine Entscheidung werde aber verfassungswidrig, wenn er die Evidenzschwelle überschreite. Das sei in beiden Fällen geschehen.

Die gesonderte Berücksichtigung der Vertreter kultureller Sachbereiche begründe die Gefahr einer Überproportionalität. Der Rundfunkrat habe eine gesamtrepräsentative Funktion, die durch solche Überproportionalitäten gestört werde. Vor allem sei aber zu beanstanden, daß die Gruppe der Zeitungsverleger als die unternehmerische Seite dieses Bereichs gar nicht berücksichtigt worden sei. Der Anspruch der Verleger auf Mitgliedschaft im Rundfunkrat des WDR ergebe sich zum einen daraus, daß sie von der Veranstaltung öffentlichrechtlichen Rundfunks besonders in Mitleidenschaft gezogen würden, zum anderen folge er aus der Struktur des WDR-Gesetzes selbst, das andere publizistische Bereiche wie etwa die Schriftsteller sehr wohl berücksichtige und folglich die Verleger nicht übergangen dürfe.

Ferner ergebe sich eine verfassungswidrige Ungleichgewichtigkeit zwischen den Gruppen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, namentlich der gewerkschaftlich organisierten, im weiteren nicht technisch gemeinten Sinn des Wortes. Während nur ein Vertreter der Arbeitgeberverbände dem Rundfunkrat angehöre, entsendeten der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Deutsche Angestelltengewerkschaft und der Deutsche Beamtenbund je ein Mitglied; dazu kämen die überwiegend auch gewerkschaftlich organisierten Mitglieder der Kulturbank. Das Mißverhältnis werde durch die Beteiligung von zwei Beschäftigten des WDR, wenn auch ohne Stimmrecht, noch weiter verschärft.

Schließlich seien die Vertriebenenverbände gar nicht berücksichtigt, obwohl zu der von ihnen repräsentierten Bevölkerungsgruppe ein Viertel der Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens zähle. Ebenso würden in verfassungswidriger Weise die Frauenverbände übergangen. Die Klausel, daß Frauen durchgängig angemessen zu berücksichtigen seien, schaffe für diese Lücke keinen Ausgleich.

Die Vorschrift des § 55 LRG verstöße nach Auffassung der Antragsteller gegen das Grundgesetz, weil sie die Sozialpartner ungleichgewichtig berücksichtige und die Vertriebenen übergehe. Fünf von Gewerkschaften entsandten Mitgliedern stünden nur drei gegenüber, die der Arbeitgeberseite zuzurechnen seien. Die großen Mitgliederzahlen der Arbeitnehmerverbände rechtfertigten diese Ungleichbehandlung nicht. Ebenso wenig ändere sich die Beurteilung dadurch, daß einige der von Gewerkschaften benannten Mitglieder als Vertreter kultureller Sachbereiche in die Rundfunkkommission gelangten, denn damit solle das Übergewicht der Arbeitnehmerseite lediglich verschleiert werden. Ziel des Gruppenpluralismus in den Kontrollgremien des Rundfunks sei die Herstellung eines allgemeinen Meinungsmarktes. Dazu leisteten aber beide Gruppen gleichgewichtige Beiträge. Die ungleichmäßige Berücksichtigung der beiden Gruppen verstoße daher zugleich gegen

die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG. Die Nichtberücksichtigung der Vertriebenen sei evident verfassungswidrig, weil diese Gruppe schon wegen ihrer gewichtigen Zahl von einem Viertel der Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens als relevant zu gelten habe.

5. Die Antragsteller halten § 13 Abs. 1 Nr. 4 und §§ 27 bis 29 WDR-G für verfassungswidrig. Sollten Bildungssendungen mit Schulcharakter dem Rundfunkbegriff unterfallen, so könnte der staatliche Einfluß nur gerechtfertigt werden, wenn und soweit in diesem Bereich Art. 7 Abs. 1 GG die Rundfunkfreiheit überlagere.

III.

Zu den Anträgen haben Stellung genommen: der Bundesminister des Innern namens der Bundesregierung, der Landtag von Nordrhein-Westfalen, die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, die Bayerische Staatsregierung, die Landesanstalt für Rundfunk, die Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), der Bundesverband Kabel und Satellit, jetzt: Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation, der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger und der Verband Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger. Sie haben zu den einzelnen Regelungskomplexen (vgl. oben vor I. *) vorgetragen:

1. Zur Bestands- und Entwicklungsgarantie für den WDR meint der Bundesminister, die gesetzliche Ausgestaltung des WDR zu einem 'Quasi-Wirtschaftsunternehmen sowie seine Befugnis zur Veröffentlichung von Druckwerken sei mangels entsprechender Gemeinwohllegitimation und wegen der - letztlich vielfaltshemmenden - Beeinträchtigung potentieller privater Anbieter verfassungswidrig. Die dem WDR eingeräumten Kooperationsmöglichkeiten mit privaten Veranstaltergemeinschaften vermischten die beiden Bereiche des dualen Systems, die sich in Aufgabe, Finanzierung und Vielfaltsanforderungen wesentlich unterschieden.

Die Landesregierung hält dagegen die Einwände gegen § 3 Abs. 3 und § 3 Abs. 7 bis 9 WDR-G für unbegründet. Mit der hierdurch dem WDR eingeräumten Bestands- und Entwicklungsgarantie komme der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistungspflicht für den öffentlichrechtlichen Rundfunk nach und stelle ein Instrumentarium zur funktionsgerechten Aufgabenerfüllung zur Verfügung, das nicht nur verfassungsgemäß, sondern zum Teil sogar verfassungsrechtlich geboten sei. Die Garantie sendetechnischer und programmlicher Möglichkeiten (§ 3 Abs. 3 WDR-G) genüge dem Bestimmtheitserfordernis, weil sie nur im Rahmen der in § 3 Abs. 1 und § 1 Abs. 1 WDR-G festgelegten Aufgabenstellung des WDR bestehe; sie diene der Erhaltung des öffentlichrechtlichen Rundfunks und stelle private Anbieter daher zumindest nicht willkürlich schlechter. Der Parlamentsvorbehalt fordere keine weitergehende Regelung. Auch die in § 3 Abs. 3 WDR G ausgesprochene Garantie in finanziell-wirtschaftlicher Hinsicht sei verfassungsgemäß, weil das Gesetz insoweit das Wesentliche, nämlich den Vorrang der Gebührenfinanzierung und somit die Nachrangigkeit der Wirtschaftswerbung, regelt und hierdurch auch keine Grundrechte anderer verletze. Selbst wenn man die eingeräumten Befugnisse des WDR als unternehmerische Tätigkeit der öffentlichen Hand qualifizieren wollte, fände sie ihre dann erforderliche verfassungsrechtliche Legitimation in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die in § 3 Abs. 8 WDR-G geregelten Befugnisse des WDR sicherten die Programmvierfalt und die Wirtschaftlichkeit der Vermögensverwertung. Von einem uferlosen Funktionskreis des WDR könne keine Rede sein. Auch der Vorwurf der Modellinkonsistenz sei angesichts der klaren gesetzlichen Festlegung des Schwerkewichts der Tätigkeit des WDR auf die Erfüllung seiner vornehmlich gebührenfinanzierten öffentlichrechtlichen Programmfunktion unbegründet. Im übrigen stehe es im Belieben der privaten Anbieter, ob sie mit dem WDR kooperierten. Das gelte auch für die Kooperation nach § 6 Abs. 2

LRG. Mischformen seien im dualen System nicht ausgeschlossen. Eine Inkompatibilität zwischen dem WDR und den ebenfalls binnenpluralistisch organisierten privaten Anbietern bestehe nicht. Ein dauerhafter Einfluß auf die privaten Veranstalter werde dem WDR nicht eingeräumt. Die in § 3 Abs. 7 WDR-G eingeräumte Befugnis zur Herausgabe von Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt stelle sich als Annexzuständigkeit zur Rundfunkfreiheit dar, bei deren Wahrnehmung der WDR die rundfunkspezifischen Bindungen wahren müsse. Der Programmpresse stehe insoweit kein Ausschließlichkeitsanspruch zu.

Der Landtag sieht ebenso wie die LfR keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, Kooperationen zwischen dem WDR und privaten Anbietern zu untersagen. Die LfR weist darauf hin, daß die Kooperation als Starthilfe für den privaten Rundfunk gedacht sei. Im Gegensatz zur Landesregierung hält die LfR § 47 Abs. 2 WDR-G auf Kooperationen zwischen privaten Veranstaltergemeinschaften und öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten für anwendbar; die Vorschrift sei jedoch nicht im Sinn einer Verpflichtung zur gesellschaftsrechtlichen Beherrschung zu verstehen. Das Finanzierungssystem, namentlich die vorrangige Gebührenfinanzierung des WDR, werde durch eine Kooperation nicht in Frage gestellt.

Die ARD sieht die durch § 3 Abs. 3 WDR-G ausgesprochene Bestands- und Entwicklungsgarantie als - verfassungsrechtlich unbedenklichen - Ausdruck der staatlichen Funktionsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk, die durch eine bloße Festschreibung des status quo nicht erfüllt werden könne. Von einer unternehmerischen Autonomie des WDR könne angesichts der vielfältigen gesetzlichen Bindungen und Sicherungen keine Rede sein. Gesetzlich erlaubt seien - wie schon bisher und nur im Rahmen des Gemeinwohlzweckes und der Funktionsbestimmung des WDR - lediglich fiskalische Hilfseschäfte und fiskalische Randnutzungen. Grundrechte Dritter würden mangels (Quasi-)Monopolstellung des WDR nicht beeinträchtigt, ein etwaiges Rücksichtnahmegebot gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern sei ebensowenig verletzt wie die Pressefreiheit. Ihre verfassungsrechtliche Grundlage finde die Regelung in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. § 6 Abs. 2 LRG beschränke die Kooperation hinreichend: Der WDR bleibe an seinen öffentlichrechtlichen Status und seine Aufgabenzuweisung gebunden. Eine Kooperation zwischen ihm und privaten Veranstaltern widerspreche nicht der dualen Rundfunkordnung, sondern diene einer Verbesserung der Rundfunkversorgung, indem sie als Gegengewicht zu den wachsenden Verflechtungen und Konzentrationsbestrebungen im Medienbereich das öffentlichrechtliche System einerseits und finanzschwache private Kulturträger andererseits absichere. Dabei blieben die Verantwortungsbereiche privater und öffentlichrechtlicher Veranstalter jedoch klar voneinander getrennt. Eine Erschwerung der Veranstaltung von privatem Rundfunk durch die gesetzlich allein vorgesehene Kooperationsmöglichkeit sei nicht erkennbar. Angesichts der zu beobachtenden Tendenz zur - interessengebundenen - Einseitigkeit der Programmpresse habe der Gesetzgeber in § 3 Abs. 7 WDR-G zu Recht die Befugnis des WDR zu eigener Information mittels programmbezogener Druckschriften deklaratorisch festgeschrieben.

Der Bundesverband Kabel und Satellit (BKS) wendet sich gegen die Regelungen in § 3 Abs. 3 und 8 WDR-G. Absatz 3 weise dem WDR eine umfassende Kompetenz zu, die weder zeitlich und räumlich noch der Rechtsform oder dem Gegenstand nach wirksam beschränkt sei. Mit dieser zu unbestimmten Vorschrift habe sich der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber seiner Regelungszuständigkeit begeben. Im übrigen ermögliche die Vorschrift unzulässige Mischformen zwischen öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Rundfunkveranstaltern. Durch Absatz 8 werde dem WDR die ganze Breite eines privatwirtschaftlich tätigen Unternehmens eröffnet. Die Befugnis zur multimedialen Auswertung der Programme, die letztlich die Gründung von Schallplattengesellschaften, Videovertriebsfirmen, Marketinggesellschaften und

Buchverlagen gestatte, werde nur unzulänglich gesetzlich beschränkt. Die Vorschrift eröffne ferner neue, räumlich und inhaltlich nicht begrenzte und damit medienrechtlich bedenkliche Kooperationsformen, die dem Grundsatz der Modellkonsistenz des dualen Rundfunks widersprächen.

Nach Ansicht des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) ist § 3 Abs. 3 WDR-G verfassungswidrig. Die Vorschrift sei zu unbestimmt, die gesetzliche Begrenzung nicht hinreichend. Der WDR könne letztlich allein über den Umfang seiner Tätigkeit und den für die Privaten verbleibenden Freiraum entscheiden. Hierin liege auch ein Verstoß gegen die Pflicht des Gesetzgebers zur Schaffung einer positiven Rundfunkordnung, weil er zwar ein duales Rundfunksystem errichtet habe, den Privaten jedoch keine reale Entwicklungschance einräume. Die Kooperationsbefugnisse des WDR seien verfassungswidrig. Die faktisch unbegrenzte Werbemöglichkeit des WDR beeinträchtige die Funktionsfähigkeit der Presse, die erhebliche Einnahmeverluste hinnehmen müsse. § 3 Abs. 7 WDR-G erlaube es dem WDR, eine Programmzeitschrift herauszugeben, und verstoße deshalb gegen das Grundrecht der Pressefreiheit, das die Presse zwar nicht vor Konkurrenz schlechthin, wohl aber davor schütze, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk seinen Aufgabenrahmen überschreite.

Der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) hält die nach seiner Ansicht uneingeschränkte Befugnis des WDR zur Nutzung der Neuen Dienste durch § 3 Abs. 3 WDR-G für verfassungswidrig. Bei diesen Diensten (Videotext, Bildschirmtext) handele es sich nicht um Rundfunk. Zumindest dürfe ihre Nutzung dem WDR nur in einem vom Gesetzgeber genau bezeichneten Rahmen eröffnet werden; daran fehle es. § 3 Abs. 8 und 9 WDR-G sei verfassungswidrig, weil der WDR hierdurch eine Unternehmensverfassung erhalte, die die Existenz der übrigen Medienwirtschaft gefährde. Art. 2, 5, 12 und 14 GG untersagten es dem Gesetzgeber, die Vorteile der Anstaltsstruktur mit denjenigen der Unternehmensverfassung zu kombinieren. Daß der Gesetzgeber in § 6 Abs. 2 LRG eine Beteiligung öffentlichrechtlicher Rundfunkanstalten an Veranstaltergemeinschaften habe vorsehen dürfen, sei zu bezweifeln. Hierfür fehle ihm die kartellrechtliche Zuständigkeit. Soweit § 3 Abs. 7 WDR-G es dem WDR gestatte, Druckschriften herauszugeben, die mehr als nur unmittelbar programmbezogene Informationen enthielten, sei auch diese Vorschrift verfassungswidrig. Jede Form der Programmpresse sei nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG der privatwirtschaftlichen Presse vorbehalten. Der WDR könne die Gewährleistung der Pressefreiheit für sich nicht in Anspruch nehmen.

2. In der Regelung der Verteilung von Übertragungskapazitäten sieht der Bundesminister eine Verletzung des Gebots der Staatsferne des Rundfunks. Das gelte insbesondere im Hinblick auf die Aufteilung von Frequenzen zwischen den privaten und öffentlichrechtlichen Anbietern. Der Landtag werde an der Entscheidung unzureichend beteiligt.

Nach Auffassung der Landesregierung entsprechen die den Privaten auferlegten Programmanforderungen den neueren verfassungsgerichtlichen Vorgaben. Die Verschärfung des Vielfaltsstandards bewege sich im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsfreiraums und beeinträchtige die Funktionsfähigkeit der Privaten nicht. An abweichende Regelungen anderer Bundesländer sei Nordrhein-Westfalen nicht gebunden, weil keine Verpflichtung zur Schaffung eines bundeseinheitlichen Rundfunkmodells bestehe. Die Redakteursbeteiligung an der Programmgestaltung sei ein Element zur Sicherung der Vielfalt. Rechte privater Rundfunkunternehmer würden hierdurch nicht verletzt, weil ihnen kein Tendenzschutz zustehe. Eine Umverteilung der publizistischen Verantwortlichkeit finde durch die Redakteursbeteiligung jedenfalls nicht statt. Die Verteilung der Sendekapazitäten sei wesensmäßig eine staatliche Aufgabe. Die Exekutive sei verfassungsrechtlich nicht von der Mitwirkung ausgeschlossen. Die gesetzlichen Vorgaben in § 3 LRG seien

ausreichend. Eine Zustimmung des Parlaments in Gesetzesform sei nicht erforderlich.

Die Landesanstalt für Rundfunk meint, hinsichtlich der Programmanforderungen sei der Gesetzgeber nicht auf die Festlegung eines Mindeststandards beschränkt. Ein Widerspruch zwischen dem wirtschaftlichen Erfordernis, massenattraktive Programme anzubieten, und der gesetzlichen Pflicht zu lokalorientierter Meinungs- und Nachrichtenvielfalt sei nicht erkennbar. Besondere Kosten entstünden aufgrund der Programmanforderungen nicht, weil auch die Einhaltung des in jedem Fall verfassungsrechtlich geforderten Grundstandards eine qualifizierte und ausgestattete Redaktion voraussetze.

Die ARD hält die Frequenzvergaberegungen, auf die sich ihre Stellungnahme insoweit beschränkt, für verfassungsrechtlich unbedenklich. § 3 Abs. 1 LRG sei hinreichend bestimmt und verstoße nicht gegen den Grundsatz der Staatsferne: Die Frequenzverteilung sei typisches Verwaltungshandeln, da eine Vielzahl von gesetzlich nicht zu erfassenden Einzelfällen zu entscheiden sei. Das Landesrundfunkgesetz enthalte hierfür in § 3 Abs. 2, § 7 Abs. 5 und § 31 ausreichende rechtliche Vorgaben. Der Landtag werde hinreichend beteiligt.

Nach Ansicht des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger und des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger verstößt das Zulassungskriterium des § 7 Abs. 2 Satz 3 LRG gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und den Parlamentsvorbehalt.

3. Die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesministers gegen die Regelung des lokalen Rundfunks richten sich in erster Linie gegen die Gemeindebeteiligung an Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft. Dies widerspreche dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks. Das - äußerst instabile - Zwei-Säulen-Modell greife im übrigen in einer Weise in die Organisationsstruktur der Privaten ein, die deren Existenz in Frage stelle.

Demgegenüber verteidigt die Landesregierung die Verfassungsmäßigkeit des Zwei-Säulen-Modells, das gerade der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gebots der Vielfalts- und Pluralitätssicherung diene. Ein jedermann zustehendes Grundrecht auf "rundfunkmäßige Tätigkeit" existiere nicht. Der Vorwurf der Modellinkonsistenz treffe auch hier nicht zu. Ein privatrechtlich verfaßter Binnenpluralismus widerspreche nicht der Verfassung und führe auch nicht zur Funktionsunfähigkeit des privaten Rundfunks: Der unternehmerische Einfluß der Betriebsgesellschaft werde sichergestellt; das Gesetz schaffe im übrigen durch Einigungserfordernisse und hinreichenden Einigungsdruck eine wirksame Verklammerung von Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft. Dem Gesetzgeber komme insoweit ein Prognosespielraum zu. Die Beteiligung der Gemeinden widerspreche dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht: Sie sei wegen deren besonderer Kenntnis lokaler Gegebenheiten im Interesse der Rundfunkfreiheit -letztlich durch Art. 28 Abs. 2 GG - gerechtfertigt und beschränke sich auf eine deutliche und daher unbedenkliche Minderheitsposition.

Die Einschätzung der Landesregierung wird vom Landtag sowie von der Landesrundfunkanstalt geteilt, die betont, daß sich der Gesetzgeber bei der Schaffung von Vorkehrungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt nicht mit einem Minimalstandard zufriedengeben und sich nicht auf inhaltliche Pluralitätsvorgaben beschränken müsse, sondern auch die Organisationsstruktur der privaten Veranstalter einbeziehen dürfe. Mangels öffentlichrechtlicher Grundversorgung bestehe beim Lokalrundfunk ohnehin eine höhere Vielfaltssensibilität. Eine Identität der Anforderungen für öffentlichrechtliche und private Veranstalter bestehe jedenfalls nicht. Den Besonderheiten der privaten Anbieter trage das Gesetz hinreichend Rechnung. Die Funktionsfähigkeit des Zwei-Säulen-Modells sei aufgrund des gesetzlichen und faktischen Kooperationszwangs zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft und durch die beratende Tätigkeit der Landesrundfunkanstalt (§ 52 Abs. 2 Nr. 1 LRG) gesichert. Die

verfassungsgerichtliche Überprüfung der insoweit zugrunde liegenden gesetzgeberischen Einschätzung müsse sich auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränken. Auch § 26 LRG sei verfassungsmäßig, weil das Grundgesetz jedenfalls keinen unbegrenzten Anspruch für jeden auf Zugang zum Rundfunk eröffne. In der Beteiligung der Gemeinden an Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft sieht auch die Landesrundfunkanstalt keinen Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne des Rundfunks. Von einem "Bürgermeisterrundfunk" könne aufgrund der Erfahrungen mit den bisher entstandenen Veranstaltergemeinschaften keine Rede sein.

Die ARD beschränkt sich in ihrer Stellungnahme in diesem Zusammenhang auf § 30 Abs. 1 LRG, der verfassungsrechtlich unbedenklich sei, weil er Kooperationen zwischen Veranstaltergemeinschaften und dem WDR auf das Rahmenprogramm begrenze und den Kernbereich lokaler Berichterstattung nicht tangiere. Die Vorschrift diene dem publizistischen Wettbewerb, weil sie die Veranstaltung von lokalem Rundfunk wirtschaftlich erst ermögliche.

Nach Ansicht des Bundesverbandes Kabel und Satellit, des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger und des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger verstößt die vom Landesrundfunkgesetz geforderte Trennung zwischen rundfunkrechtlicher und wirtschaftlicher Verantwortlichkeit gegen Verfassungsrecht, weil die Betriebsgesellschaft das finanzielle Risiko trage, ohne auf das Programm Einfluß nehmen zu können. Es seien andere Gestaltungsmöglichkeiten denkbar, mit denen der Gesetzgeber den Schutz der lokalen Presse und ihres Werbeaufkommens hätte bewirken können, ohne auf wesentliche privatwirtschaftliche Elemente zu verzichten. § 30 LRG verstärke die ohnehin schon bestehende Vormachtstellung des WDR noch weiter und verhindere die Entwicklung privaten Rundfunks. § 26 LRG schränke den Zugang zum privaten Rundfunk, der jedermann zustehe, in unzulässiger Weise ein. Bedenken unterlägen auch die weitreichenden Programmanforderungen für private Veranstalter. Darüber hinaus beanstandet der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger die Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften an Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft. Im Unterschied zu den Bundesverbänden der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger hat der Verband Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger erklärt, daß die Verleger im Geltungsbereich des Landesrundfunkgesetzes das Modell für funktionsfähig hielten und sich überall an Betriebsgesellschaften beteiligt hätten oder beteiligen wollten.

4. Die Regelungen über die Zusammensetzung von Rundfunkrat und Rundfunkkommission halten sich nach Auffassung der Landesregierung innerhalb des - weit zu ziehenden - Gestaltungsraums des Gesetzgebers. Staatsunabhängigkeit und Pluralismus seien gewahrt. Der in § 15 Abs. 4 WDR-G und § 55 Abs. 5 LRG vorgesehene "Kulturblock" sei wegen der Sachnähe seiner Mitglieder zum Rundfunk nicht zu beanstanden. Eine hinreichende Repräsentation von Frauen im Rundfunkrat werde durch § 15 Abs. 1 WDR-G sichergestellt. Die Vertriebenenverbände könnten im Hinblick auf Mitgliederzahl und Öffentlichkeitswirkung einen Sitz in den Kontrollgremien nicht beanspruchen, zumal ihre Repräsentation von anderen Gruppen wahrgenommen werde. Auch der Presse stehe ein Beteiligungsanspruch nicht - auch nicht aufgrund von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG - zu. Ihre Nichtberücksichtigung im Rundfunkrat rechtfertige sich aus dem Gesichtspunkt der Funktionsteilung der Medien und sei jedenfalls nicht willkürlich. Von einer verfassungswidrigen Ungleichgewichtigkeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern könne keine Rede sein. Zur Herstellung völliger Parität zwischen den Sozialpartnern sei der Gesetzgeber ohnehin nicht verpflichtet, weil Art. 9 Abs. 3 GG für den Rundfunk, der nicht der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen diene, keine Geltung beanspruchen könne. Beamte und Schriftsteller könnten nicht ohne weiteres der Gruppe der Arbeitnehmer zugerechnet werden. Anderenfalls müßten auf Seiten der Arbeitgeber auch weitere Gruppen mit

Arbeitgeberfunktion Berücksichtigung finden. Ein eklatantes Mißverhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sei jedenfalls nicht zu erkennen.

Auch die Landesrundfunkanstalt hält die Regelungen von der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers für gedeckt.

Der Bundesverband Kabel und Satellit beanstandet, daß ihm im Gegensatz zu den in § 55 Abs. 5 Nr. 11 LRG genannten Verbänden, denen deutlich geringere Bedeutung zukomme, kein Recht zur Entsendung eines Vertreters in die Rundfunkkommission eingeräumt werde.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger hält es mit den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen zur Besetzung der Rundfunkaufsichtsgremien für unvereinbar, den Verlegern einen Sitz im Rundfunkrat des WDR vorzuenthalten. Das gelte zumindest deswegen, weil die Deutsche Journalistenunion und der Deutsche Journalistenverband Vertreter entsenden dürften. Im übrigen teilt der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger die Bedenken der Antragsteller hinsichtlich der Zusammensetzung der Rundfunkkommission.

Auch der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger erachtet die Nichtberücksichtigung der Verleger im Rundfunkrat des WDR für verfassungswidrig. Dasselbe gelte für das Übergewicht gewerkschaftlicher oder gewerkschaftsnaher Gruppen gegenüber den Arbeitgeberverbänden in der Rundfunkkommission.

5. Die Landesregierung hält die Regelung des Schulrundfunks für verfassungsgemäß. Die Rundfunkfreiheit werde durch Art. 7 GG begrenzt. Die staatlichen Mitwirkungsrechte bedürften eines entsprechenden Kontrollinstrumentariums. Die Gesamtverantwortung des Rundfunkrats bleibe in jedem Fall unberührt. Das Gesetz enthalte im übrigen hinreichende Vorkehrungen gegen einen Mißbrauch des Staatseinflusses.

Die ARD teilt die Bedenken der Antragsteller gegen die Verfassungsmäßigkeit der Schulfunkregelungen, durch die sie den Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks beeinträchtigt sieht. Es seien andere, die Freiheit des Rundfunks weniger beeinträchtigende Formen staatlicher Einflußnahme möglich.

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben sich Vertreter der Antragsteller, der Bundesregierung, der Landesregierung, der Landesanstalt für Rundfunk, der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen, des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation, des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger, des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger und dessen Rheinisch-Westfälischen Landesverbandes geäußert.

B.

Die angegriffenen Vorschriften des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" (WDR-G) und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG) sind im wesentlichen - einige bei verfassungskonformer Auslegung - mit dem Grundgesetz vereinbar. Lediglich § 3 Abs. 1 LRG verstößt gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

I.

Wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausgeführt hat, ist die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine dienende Freiheit. Sie dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, und zwar in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten Sinn. Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt auf der einen Seite die Freiheit voraus, Meinungen zu äußern und zu verbreiten,

auf der anderen Seite die Freiheit, geäußerte Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, sich zu informieren. Indem Art. 5 Abs. 1 GG Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als Grundrechte gewährleistet, sucht er zugleich diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen (vgl. BVerfGE 57, 295 [319 f.]). Der Rundfunk ist "Medium und Faktor" des verfassungsrechtlich geschützten Prozesses, in dem sich die Meinungsbildung vollzieht (vgl. BVerfGE 12, 205 [260]). Angesichts seiner herausragenden kommunikativen Bedeutung wird freie Meinungsbildung nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation bildet daher der grundrechtliche Schutz der Vermittlungsfunktion des Rundfunks eine unerläßliche Voraussetzung der Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG.

Dem dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit würde ein Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahme erschöpfe und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überlasse, nicht gerecht. Zwar entfaltet das Grundrecht der Rundfunkfreiheit seinen Schutz auch und zuerst gegenüber dem Staat. Daneben bedarf es jedoch einer positiven Ordnung, die sicherstellt, daß der Rundfunk ebensowenig wie dem Staat einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, sondern die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit gewährleisten will (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Wie diese Ordnung im einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache der gesetzgeberischen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt weder ein bestimmtes Modell vor noch zwingt es zu konsistenter Verwirklichung des einmal gewählten Modells. Von Verfassungs wegen kommt es vielmehr allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung an.

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung, in der öffentlichrechtliche und private Veranstalter nebeneinander bestehen, muß er folglich dafür sorgen, daß die verfassungsrechtlichen Anforderungen gleichgewichtiger Vielfalt in der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden. Auch im dualen System ist es verfassungsrechtlich nicht zulässig, die privaten Veranstalter unter Hinweis auf die zur Ausgewogenheit verpflichteten öffentlichrechtlichen Anstalten von diesem Erfordernis zu entbinden. Denn angesichts der von den öffentlichrechtlichen Veranstaltern verlangten Ausgewogenheit müßte jede Verengung oder Einseitigkeit des privaten Sektors zu einer Unausgewogenheit des Gesamtangebots führen und würde so das Ziel von Art. 5 Abs. 1 GG verfehlen (vgl. BVerfGE 57, 295 [324]).

Der Gesetzgeber darf die Zulassung privaten Rundfunks, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, allerdings nicht von Voraussetzungen abhängig machen, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden (vgl. BVerfGE 73, 118 [157]). In diesem Zusammenhang ist es ihm auch erlaubt, den Folgen für die Programmgestaltung Rechnung zu tragen, die sich aus der Werbefinanzierung des privaten Rundfunks ergeben und es ihm erschweren, die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in demselben Umfang zu erfüllen wie die primär gebührenfinanzierten öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten. Dieser Unterschied rechtfertigt es, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlichrechtlichen Rundfunk. Erleichterungen dieser Art sind aber ohne nachhaltige Gefährdung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur hinnehmbar, solange und soweit wirksam sichergestellt ist, daß die unerläßliche Grundversorgung der Bevölkerung vom öffentlichrechtlichen Rundfunk ohne Einbuße erfüllt wird (vgl.

BVerfGE 73, 118 [157 ff.]).

Der Begriff der Grundversorgung bezeichnet dabei weder eine Mindestversorgung, auf die der öffentlichrechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die Anforderungen an den privaten Rundfunk beschränkt werden könnte, noch nimmt er eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlichrechtlichen und privaten Veranstaltern etwa in dem Sinne vor, daß jene für den informierenden und bildenden, diese für den unterhaltenden Teil des Programmangebots zuständig wären. Es muß vielmehr sichergestellt sein, daß die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und daß im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird (vgl. BVerfGE 74, 297 [325 f.]).

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung, so ist er daher angesichts der noch immer beschränkten Reichweite, programmlichen Vielfalt und Breite des privaten Rundfunks verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung durch die Gewährleistung der erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen für den öffentlichrechtlichen Rundfunk zu sichern (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Mit dieser Gewährleistungspflicht wäre es unvereinbar, den öffentlichrechtlichen Rundfunk auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht zu beschränken. Der Grundversorgungsauftrag läßt sich im dualen System unter den bestehenden Bedingungen vielmehr nur erfüllen, wenn der öffentlichrechtliche Rundfunk nicht allein in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert ist (vgl. BVerfGE 74, 297 [350 f.]).

II.

Die Regelungen des WDR-Gesetzes über die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den WDR (§ 3 Abs. 3 und Abs. 7 bis 9 in Verbindung mit § 33 Abs. 2, § 47 WDR-G) sind mit dem Grundgesetz vereinbar. Bei restriktiver Auslegung ist auch § 6 Abs. 2 L, RG mit dem Grundgesetz vereinbar.

1. a) Die Generalklausel des § 3 Abs. 3 Satz 1 WDR-G begegnet bei dem gebotenen engen Verständnis keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Dabei kann offen bleiben, ob die gesetzgeberische Befugnis zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit auch das Recht umschließt, dem WDR wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeiten aller Art einzuräumen. Denn eine solche Gestattung enthält das Gesetz nicht. Die Vorschrift bildet vielmehr die gesetzliche Grundlage einer allgemeinen Bestands- und Entwicklungsgarantie für den WDR, die in verschiedenen anderen Regelungen des Gesetzes ausgeformt und konkretisiert wird. Gegen eine solche Garantie, wie sie mittlerweile auch in der Präambel des Staatsvertrages zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. April 1987 ausgesprochen wird, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie ist im Gegenteil im dualen Rundfunksystem verfassungsrechtlich geboten, solange die privaten Veranstalter den klassischen Rundfunkauftrag, von dem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, ausgeht, nicht in vollem Umfang erfüllen [vgl. BVerfGE 73, 118 [155 ff.]]. Unter dieser Bedingung, die auch die Antragsteller nicht in Abrede stellen, obliegt die - umfassend zu verstehende - Grundversorgung der Bevölkerung den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie bedeutet dabei nichts anderes als die Sicherung der Voraussetzungen, die die Grundversorgung der Bevölkerung möglich machen.

Angesichts der schnellen Entwicklung des Rundfunkwesens, namentlich der Rundfunktechnik, würde eine auf den gegenwärtigen Zustand bezogene Garantie nicht ausreichen, die Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgabe sicherzustellen. Die

Garantie kann sich daher nicht auf die herkömmliche Technik der terrestrischen Übertragung beschränken. Wenn neben diese andere Übertragungsformen treten oder sie verdrängen, wird auch die Nutzung der neuen Übertragungsformen von der Gewährleistung der Grundversorgung umfaßt. Dasselbe gilt für das Programmangebot der öffentlichrechtlichen Anstalten, das für neue Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte offen bleiben muß. Gegenständlich und zeitlich offen und dynamisch ist der Begriff der Grundversorgung allein an die Funktion gebunden, die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat. Daher ergeben sich auch die Grenzen der auf die Grundversorgung bezogenen Bestands- und Entwicklungsgarantie allein aus der Funktion des Rundfunks. Jedenfalls soweit die gesetzliche Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlichrechtlichen Rundfunks von seiner Aufgabe im dualen System getragen wird, besitzt sie auch eine verfassungsrechtliche Grundlage.

In diesem Rahmen hält sich die angegriffene Regelung. Die Generalklausel des § 3 Abs. 3 Satz 1 WDR-G legt fest, daß die dort genannten Betätigungsmöglichkeiten dem WDR nur "bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben" zustehen. Diese werden bei der Bestands- und Entwicklungsgarantie also vorausgesetzt und grenzen sie ein.

Die Aufgaben, die der WDR zu erfüllen hat, sind in dem Gesetz auch hinreichend deutlich und bestimmt benannt. Der Aufgabenbegriff des § 3 Abs. 3 WDR-G verweist zunächst auf § 3 Abs. 1 WDR-G. Darin wird dem WDR die Veranstaltung von Rundfunk im Sinn der herkömmlichen formalen Rundfunkdefinition des Gebührenrechts übertragen. Dieser Auftrag erfährt sodann aber in § 4 und § 5 Abs. 4 und 5 WDR-G eine inhaltliche Ausgestaltung. Maßgeblich ist hier vor allem § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G. Er enthält diejenigen normativen Vorgaben, die den Programmauftrag zusammenfassen und prägen und die deshalb bei jeder Maßnahme oder Entscheidung des WDR zu beachten sind.

Der WDR veranstaltet und verbreitet danach Rundfunk als Medium und Faktor des Prozesses der freien Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit. Mit dieser Formulierung, die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entlehnt ist, hat der Gesetzgeber die besonderen Bindungen hervorgehoben, denen die Rundfunkfreiheit als eine der Meinungsbildung dienende Freiheit unterliegt. Damit ist auf der gesetzlichen Ebene klargestellt, daß jede Inanspruchnahme der Rundfunkfreiheit der Aufgabe dienen muß, freie und umfassende Meinungsbildung zu gewährleisten. Sie wird in eine Verantwortungsbeziehung gegenüber der Allgemeinheit gerückt. Das läßt den eigenen Interessen des öffentlichrechtlichen Veranstalters, auch soweit sie auf Bestandssicherung und Entwicklung gerichtet sind, nur dann Raum, wenn diese Interessen als zugunsten der Allgemeinheit treuhänderisch gebunden erscheinen und gerechtfertigt werden können.

Die Verpflichtung auf das Interesse der Allgemeinheit kommt ferner in der Vorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 2 WDR-G zum Ausdruck, der die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung den im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften und Gruppen überträgt. Zugleich stellt sie aber auch sicher, daß die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags selbst in den Händen der Anstalt bleibt und nicht etwa auf die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen übergeht. Die gesellschaftliche Kontrolle hat vielmehr gerade umgekehrt den Sinn, den eigenständigen Rundfunk im Interesse der Meinungsbildungsfreiheit zu einer verantwortungsvollen Wahrnehmung seiner Aufgaben zu befähigen.

Diese Verpflichtung wird gegenständlich durch § 4 Abs. 2 WDR-G näher bestimmt. Dabei steht die Informationsaufgabe des WDR im Vordergrund: Er muß in seinen Sendungen einen umfassenden Überblick über das internationale und nationale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen geben. Das Programm wird darauf

aber nicht beschränkt, sondern hat neben der Information auch der Bildung und Unterhaltung zu dienen. Es muß Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung anbieten. Schließlich soll der WDR gemäß § 4 Abs. 3 WDR-G der regionalen Gliederung und der kulturellen Vielfalt des Sendegebiets Rechnung tragen. Ein Rückzug des WDR aus bestimmten Programmsektoren oder eine Vernachlässigung oder Bevorzugung einzelner Sektoren, etwa im Blick auf die Einnahmesteigerung oder die Konkurrenz privater Veranstalter, wäre damit unvereinbar.

Dieser umfassende angelegte Programmauftrag wird in § 5 Abs. 4 und 5 WDR-G um den Gesichtspunkt inhaltlich-meinungsmäßiger Vielfalt ergänzt. Diese wiederum an Aussagen des Bundesverfassungsgerichts angelehnten Formulierungen sollen sicherstellen, daß der Rundfunk nicht durch einseitige oder Minderheitsinteressen vernachlässigende Programme den Prozeß der Meinungsbildung verzerrt.

Zusammengenommen bringen die Regelungen der §§ 4 und 5 Abs. 4 und 5 WDR-G diejenigen Anforderungen zum Ausdruck, denen der öffentlichrechtliche Rundfunk unter dem Gesichtspunkt der Grundversorgung im dualen System von Verfassungen wegen genügen muß. Diese Vorschriften legen die funktionalen Bindungen fest, denen der WDR bei der Wahrnehmung seiner durch § 3 Abs. 3 WDR-G eröffneten Befugnisse unterworfen ist. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie des § 3 Abs. 3 WDR-G wird auf diese Weise an die Grundversorgungsaufgabe gebunden und von ihr legitimiert und begrenzt. Dadurch wird der von den Antragstellern geltend gemachten Gefahr entgegengewirkt, daß sich der WDR, gestützt auf § 3 Abs. 3 WDR-G, zu einem quasi-privaten Großunternehmen wandeln könnte, das im Kern allein wirtschaftliche Ziele verfolgen und damit die duale Rundfunkordnung unterlaufen könnte.

b) Verfassungsrechtlich unbedenklich ist auch § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G, wonach der WDR insbesondere neue Dienste mittels neuer Techniken anbieten darf. Der verfassungsrechtliche Begriff des Rundfunks läßt sich nicht abschließend definieren. Sein Gehalt kann sich vielmehr bei tatsächlichen Veränderungen in dem von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Sozialbereich wandeln. Soll die Rundfunkfreiheit unter den Bedingungen raschen technischen Wandels ihre normative Kraft bewahren, dann darf bei der Bestimmung von Rundfunk nicht nur an eine bereits eingeführte Technik angeknüpft werden. Andernfalls könnte sich die grundrechtliche Gewährleistung nicht auf jene Bereiche erstrecken, in denen gleichfalls die Funktion des Rundfunks, wenn auch mit neuen Mitteln, erfüllt würde. Zur Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung bedarf es deshalb der Schutzwirkungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch bei den neuen Diensten des § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G (vgl. BVerfGE 74, 297 [350 f.]).

Die Bedeutung der neuen Dienste für die Meinungsbildung ist derzeit allerdings vergleichsweise gering. Es fehlt auch an Anhaltspunkten dafür, daß sie in naher Zukunft neben den herkömmlichen Rundfunk treten könnten. Die Notwendigkeit einer Grundversorgung auch im Bereich der neuen Dienste scheidet daher vorerst aus (vgl. BVerfGE 74, 297 [353]). Deswegen wird der Begriff der Grundversorgung für die neuen Dienste aber nicht bedeutungslos. Angesichts des beschleunigten medientechnischen Fortschritts kann nicht ausgeschlossen werden, daß rundfunkähnliche Kommunikationsdienste der in § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G genannten Art künftig Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen werden. Dieser Situation muß sich der öffentlichrechtliche Rundfunk gegebenenfalls anpassen können. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß er seine Aufgaben eines Tages nicht mehr in vollem Umfang erfüllen könnte und so den klassischen Rundfunkauftrag verfehlen würde.

Auch für die Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G gilt freilich, daß der WDR von den hier eröffneten Betätigungsmöglichkeiten nur im Rahmen der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben Gebrauch machen darf. Die Bestands- und

Entwicklungsgarantie des § 3 Abs. 3 WDR-G vermag der öffentlichrechtlichen Anstalt keinerlei Befugnisse zu vermitteln, die über die Grenzen dieses Aufgabenkreises hinausgehen. Das hat der Gesetzgeber durch den Verweis auf die Anstaltsaufgaben auch hinreichend deutlich gemacht. Insbesondere setzt jede Inanspruchnahme der neuen Techniken durch den WDR voraus, daß gerade auch durch sie die Funktion des Rundfunks als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung gefördert wird.

2. Die Kooperationsmöglichkeiten mit Dritten, die der Gesetzgeber dem WDR in § 3 Abs. 8 in Verbindung mit § 47, § 3 Abs. 9 in Verbindung mit § 47 WDR-G und in § 6 Abs. 2 LRG eröffnet hat, sind ebenfalls mit dem Grundgesetz vereinbar.

a) Die Vorschrift des § 3 Abs. 8 WDR-G betrifft die Herstellung und Verwertung von Rundfunkproduktionen. Die Programmherstellung fällt als notwendige Voraussetzung der Inanspruchnahme der Rundfunkfreiheit in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Das gilt nicht nur für die Eigenproduktionen des WDR, sondern auch für Auftragsproduktionen, Koproduktionen und Beteiligungen an programmherstellenden Unternehmen. Vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist aber auch die weitere Verwertung eigener Rundfunkproduktionen sowie die darauf gerichtete Zusammenarbeit mit und Beteiligung an dritten Unternehmen umfaßt. Sie betrifft zwar nicht unmittelbar die Berichterstattung durch Rundfunk im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Als eine neben die anderen Einnahmequellen der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten tretende Finanzierungsform gehört sie jedoch zu den finanziellen Rahmenbedingungen, von denen es abhängt, ob die Rundfunkfreiheit in ihrer verfassungsrechtlich vorausgesetzten Funktion tatsächlich ausgeübt werden kann. Zur Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen ist der Gesetzgeber verpflichtet (vgl. BVerfGE 74, 297 [324 f., 342, 347]).

Die Ausgestaltung, die der Gesetzgeber in § 3 Abs. 8 in Verbindung mit § 47 WDR-G vorgenommen hat, genügt den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Vorschriften sind hinreichend klar und bestimmt auf die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk im dualen System obliegenden Aufgaben ausgerichtet. Insoweit ist zunächst von Bedeutung, daß § 3 Abs. 8 Satz 2 WDR-G jede Programmherstellung verbietet, mit der allein oder auch nur vorrangig das Ziel wirtschaftlicher Verwertung verfolgt wird. Von den in dieser Vorschrift eingeräumten Befugnissen darf also nur Gebrauch gemacht werden, wenn es den Anstaltsaufgaben dient. Die wirtschaftliche Betätigung kann unter diesen Umständen nicht zum Selbstzweck werden, sondern ist durch den Rundfunkauftrag bedingt.

Die Verpflichtung auf den Programmauftrag wird durch den Verweis auf § 47 WDR-G für die Beteiligung des WDR an Wirtschaftsunternehmen nochmals gesondert hervorgehoben. Eine solche Beteiligung ist ihm danach nur gestattet, wenn dies zu seinen gesetzlichen Aufgaben gehört. Die Annahme der Antragsteller, § 47 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WDR-G verweise lediglich auf die nach § 3 Abs. 3, 8 und 9 WDR-G eröffneten Beteiligungsmöglichkeiten zurück und könne deswegen von vornherein keine begrenzende Wirkung entfalten, trifft nicht zu. Zwar fallen diese Befugnisse in den Funktionsbereich der öffentlichrechtlichen Anstalt. Sie tragen dazu bei, daß die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorausgesetzten und im WDR-Gesetz näher ausformulierten Anstaltsaufgaben erfüllt werden können. Dies ändert jedoch nichts daran, daß es sich bei diesen Betätigungsmöglichkeiten nicht um selbständig neben den Programmauftrag tretende weitere Aufgaben handelt. Für § 47 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WDR-G kann daher nur der Programmauftrag maßgeblich sein.

Bei dieser Auslegung ist auch die Besorgnis unbegründet, daß § 3 Abs. 8 in Verbindung mit § 47 WDR-G die Entstehung gewaltiger Unternehmenskonglomerate zulasse und multimedialen Zusammenballungen und Verflechtungen keinen Einhalt gebiete. Die dem WDR eingeräumten Befugnisse bleiben durchgängig der Verpflichtung zugeordnet, für

ein den Anforderungen der Grundversorgung genügendes Programmangebot zu sorgen. Eine Lösung des WDR aus den öffentlichrechtlichen Zweckbindungen kann sie nicht bewirken. Da das Rundfunkrecht insoweit keine Lücke läßt, kann die Frage nach etwaiger Abhilfe durch das Kartellrecht auf sich beruhen.

b) Die Vorschrift des § 3 Abs. 9 WDR-G betrifft die Zusammenarbeit des WDR mit oder die Beteiligung an anderen Unternehmen im Bereich der Programmveranstaltung und -verbreitung. Im Unterschied zu der Regelung des § 3 Abs. 8 WDR-G, die die Vorbereitung und Verwertung von Programmen zum Gegenstand hat, bezieht sich die Ermächtigung des § 3 Abs. 9 WDR-G geradewegs auf den Kernbereich der Rundfunkveranstaltung.

Das Grundgesetz schließt Kooperationen in diesem Bereich nicht aus. Der Gesetzgeber steht verfassungsrechtlich weder vor der Alternative, nur öffentlichrechtlichen oder nur privaten Rundfunk zuzulassen, noch muß er, wenn er sich für ein duales Rundfunksystem entscheidet, die beiden Sektoren strikt voneinander trennen. Aus dem Grundgesetz folgt keine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Modellkonsistenz. Ebensowenig läßt sich dem Grundgesetz ein Gebot strikter Trennung von Rundfunk und Presse entnehmen. Der Grundsatz "publizistischer Gewaltenteilung" hat keinen Verfassungsrang (vgl. BVerfGE 73, 118 [175]). Von Verfassungs wegen kommt es auch hier allein darauf an, daß der Rundfunk instand gesetzt wird, seine dienende Funktion für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu erfüllen.

Damit ist nicht gesagt, daß die durch § 3 Abs. 9 WDR-G ermöglichte Kooperation verfassungsrechtlich unproblematisch wäre. Die Träger eines etwaigen Gemeinschaftsprogramms unterscheiden sich nicht nur in ihrer Organisations-, Finanzierungs- und Wirtschaftsform. Sie sind vielmehr auch unterschiedlichen und teilweise sogar gegenläufigen Zielvorgaben verpflichtet. Deswegen läßt sich die Gefahr nicht ausschließen, daß die jeweiligen Bindungen und Pflichten durch die Kooperation umgangen oder abgeschwächt werden. Das könnte im Ergebnis zu einem Rundfunksystem führen, das den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr ausreichend entspricht. Die freie Meinungsbildung, die Art. 5 Abs. 1 GG im Blick hat, hängt bei dem derzeitigen Entwicklungsstand des dualen Rundfunksystems davon ab, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk seine Grundversorgungsaufgabe ungeschmälert erfüllt (vgl. BVerfGE 73, 118 [157 ff.]; 74, 297 [323 ff.]). Soweit der Gesetzgeber daher die Möglichkeit einer Veranstalterkooperation oder einer sonstigen gemeinschaftlichen Programmträgerschaft eröffnet, muß er zugleich dafür Sorge tragen, daß der Programmauftrag des öffentlichrechtlichen Rundfunks nicht auf diesem Weg von anderen, insbesondere tendenziösen oder kommerziellen, Orientierungen überlagert und schließlich ausgehöhlt wird.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber ist dieser Gefahr jedoch ausreichend entgegengetreten. Er hat in § 3 Abs. 9 Satz 1 WDR-G erneut auf § 47 WDR-G verwiesen. Überdies hat er in § 3 Abs. 9 Satz 2 auf § 5 WDR-G Bezug genommen. Dadurch werden die Kooperations- und Beteiligungsmöglichkeiten unter einen eingrenzenden Vorbehalt gestellt. Der WDR darf von den gesetzlichen Befugnissen nur Gebrauch machen, wenn sichergestellt ist, daß die für ihn geltenden Programmgrundsätze unberührt bleiben. Als Bezugsrahmen kommt dabei, wie der Verweis auf § 5 WDR-G klarstellt, allein das in § 5 Abs. 4 Nr. 1 WDR-G erwähnte eigene Gesamtprogramm der Anstalt in Betracht. Die vom WDR verantworteten Bestandteile eines etwaigen Gemeinschaftsprogramms müssen sich also in diesen Bezugsrahmen so einordnen, daß das Gesamtprogramm des WDR den inhaltlichen Anforderungen des § 5 WDR-G nach wie vor in vollem Umfang entspricht.

Die Einhaltung dieses Erfordernisses kann allerdings nur gesichert und überprüft werden, wenn die Mitwirkung des WDR in einem abgrenzbaren und ihm zurechenbaren

Anteil an dem Gemeinschaftsprogramm besteht. Nur in einem derart fest umrissenen Segment des Gemeinschaftsprogramms können Auftrag und Verantwortlichkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks gewahrt und gesichert werden. Eine dementsprechende Segmentierung des Gemeinschaftsprogramms ist daher von Verfassungs wegen gefordert, wenn der WDR von der Möglichkeit des § 3 Abs. 9 WDR-G Gebrauch macht. Das heißt aber nicht, daß das vom WDR zu verantwortende Programmsegment selbst dem aus § 5 WDR-G folgenden Gebot gleichgewichtiger Vielfalt in vollem Umfang genügen müßte. Es stellt kein verkleinertes Abbild des Gesamtprogramms der Anstalt dar. Vielmehr muß das Gesamtprogramm, auch unter Berücksichtigung der ihm gegebenenfalls zuzurechnenden kooperativen Bestandteile, als Bezugsrahmen des Programmauftrags und der Programmgrundsätze bestehen bleiben und Vielfalt in gegenständlicher und meinungsmäßiger Hinsicht gewährleisten.

Die Pressefreiheit wird durch die Kooperationsbefugnis des § 3 Abs. 9 in Verbindung mit § 47 WDR-G nicht berührt. Es kann hier offen bleiben, in welchem Umfang der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Rundfunkwesens auf die Interessen der Presse Rücksicht nehmen muß. Soweit die Vorschriften programmrechtliche Bindungen inhaltlicher Art festlegen, ist diesen allein der WDR unterworfen. Zwar müssen die Bindungen bei der Konzeption und Durchführung eines etwaigen Gemeinschaftsprogramms beachtet werden. Insofern haben sie Rückwirkungen auf Presseunternehmen, die sich an einem solchen Gemeinschaftsprogramm beteiligen wollen. Diese behalten aber nicht nur die Freiheit, Kooperationen mit dem öffentlichrechtlichen Rundfunk aufzunehmen oder abzulehnen. Sie werden vielmehr auch bei einer freiwillig eingegangenen Kooperation nicht den öffentlichrechtlichen Bindungen unterworfen. Eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit könnte unter diesen Umständen allenfalls dann in Betracht gezogen werden, wenn die Presse darauf angewiesen wäre, zur Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Existenzgrundlage und publizistischen Entfaltungsmöglichkeiten mit dem WDR zusammenzuarbeiten. In einer solchen faktischen Zwangslage befindet sich die Presse derzeit indessen nicht.

c) Die Vorschrift des § 6 Abs. 2 LRG begegnet in der gebotenen restriktiven Auslegung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hindert den Gesetzgeber nicht, auch Mischformen von öffentlichrechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern vorzusehen. Seine Gestaltungsbefugnis beschränkt sich nicht darauf, zwischen verschiedenen Rundfunkmodellen zu wählen. Er kann sie vielmehr auch kombinieren oder einzelne Elemente eines Modells in ein anderes übernehmen, sofern er dabei die Anforderungen der Meinungsbildungsfreiheit beachtet.

Aus der fünften Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 74, 297) kann nichts anderes entnommen werden. Eine Kooperation, wie sie § 6 Abs. 2 LRG ermöglicht, stand dort nicht zur Debatte. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr dem baden-württembergischen Gesetzgeber bescheinigt, daß er das Ziel weitgehender Trennung von öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk verfolgen durfte, also von Verfassungs wegen nicht gehalten war, den beiden Sektoren des dualen Systems weite Kooperationsmöglichkeiten zu eröffnen (vgl. BVerfGE 74, 297 [349]). Daraus kann aber nicht der Umkehrschluß gezogen werden, daß die Kooperation zwischen beiden verfassungswidrig sei. Der Gesetzgeber genießt vielmehr auch in dieser Hinsicht Gestaltungsfreiheit.

Eine Auslieferung des Rundfunks an den Staat tritt durch die WDR-Beteiligung an privaten Veranstaltergemeinschaften nicht ein, weil der WDR selber staatsfrei organisiert sein muß und sich von dieser Organisationsform auch in einer Veranstaltergemeinschaft nicht lösen kann. Aber auch ein einseitiger gesellschaftlicher Einfluß wird durch seine Beteiligung nicht heraufbeschworen, denn der WDR ist binnenpluralistisch ausgestaltet und kann sich dieser Ausgestaltung auch in der Kooperation nicht entledigen.

Die in § 6 Abs. 2 LRG eröffnete Kooperationsmöglichkeit unterwirft den privaten Rundfunk auch nicht Bedingungen, die ihn in hohem Maße erschweren oder gar unmöglich machen. Die Einrichtung einer Veranstaltergemeinschaft aus öffentlichrechtlichen und privaten Mitgliedern bedarf einer freiwilligen Vereinbarung beider Seiten. Ein rechtlicher Zwang zur Einigung besteht nicht. Aber auch faktische Zwangslagen sind nicht erkennbar. Insbesondere hängt die Aufnahme des Sendebetriebs der privaten Veranstaltergemeinschaft nicht von der öffentlichrechtlichen Beteiligung ab. Die privaten Veranstalter, an deren Gemeinschaft sich der WDR beteiligen kann, müssen vielmehr auch ohne ihn wirtschaftlich und organisatorisch in der Lage sein, eine Rundfunkveranstaltung durchzuführen, die anerkannten journalistischen Grundsätzen genügt (§ 5 Abs. 1 LRG). An private Veranstalter, die erst durch den Hinzutritt des öffentlichrechtlichen Partners die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, ist offensichtlich nicht gedacht.

In der laufenden Zusammenarbeit weist § 6 Abs. 2 LRG dem WDR eine Minderheitsrolle zu. Damit wird die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 LRG, die vorherrschenden Einfluß eines Mitglieds auf das Programm verbietet, für ihn weiter verschärft. Die generelle Regel des § 47 Abs. 2 WDR-G, die den WDR bei Beteiligungen an anderen Unternehmen verpflichtet, sich den nötigen Einfluß auf die Geschäftsführung zu sichern, wird für die Beteiligung an privaten Veranstaltergemeinschaften durch die Spezialnorm des § 6 Abs. 2 LRG verdrängt. Der möglicherweise verbleibende faktische Vorsprung des WDR vermag angesichts dieser Vorkehrungen nicht zu einer Erdrückung des privaten Rundfunks zu führen.

Der Gefahr, daß sich der WDR durch die Kooperation mit privaten Veranstaltergemeinschaften aus seiner Verpflichtung zur Grundversorgung der Bevölkerung lösen könnte, hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 2 LRG durch den Verweis auf die für den WDR geltenden gesetzlichen Bestimmungen ausreichend entgegengewirkt. Allerdings läßt sich die Einhaltung der gesetzlichen Bindungen des öffentlichrechtlichen Rundfunks nur dann wahren und kontrollieren, wenn die Programmanteile der beiden Sektoren voneinander abgegrenzt und einem der beiden Träger zurechenbar sind. Eine solche Abgrenzung ist daher, genau wie im Fall des § 3 Abs. 9 WDR-G, von Verfassungs wegen gefordert, wenn von der Möglichkeit des § 6 Abs. 2 LRG Gebrauch gemacht wird.

Die Ermächtigung des § 6 Abs. 2 LRG reicht allerdings nicht so weit, daß öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten und private Veranstaltergemeinschaften einen Übergang vom dualistischen zum kooperativen Modell vereinbaren dürften, in dem beide zwar unterscheidbar wären, Rundfunk aber nur noch in Gestalt eines gemeinschaftlichen Programms veranstalteten. Die Entscheidung über das Rundfunkmodell ist eine für die Grundrechtsverwirklichung wesentliche Frage, die der Gesetzgeber nicht aus der Hand geben und einer Vereinbarung der Rundfunkveranstalter überlassen darf (vgl. BVerfGE 57, 295 [324]). Daran findet die Kooperationsmöglichkeit des § 6 Abs. 2 LRG ihre Grenze.

3. Die Vorschrift des § 33 Abs. 2 WDR-G, die es dem WDR gestattet, sich unter anderem aus Werbeeinnahmen zu finanzieren, verstößt nicht gegen das Grundgesetz.

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Rundfunkfreiheit erstreckt sich auch auf die finanziellen Bedingungen, von denen es abhängt, ob der öffentlichrechtliche Rundfunk den Aufgaben nachkommen kann, die ihm von Verfassungs wegen obliegen (vgl. BVerfGE 74, 297 [324 f., 342]). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, für eine ausreichende Finanzierung des verfassungsrechtlich geschützten Programmangebots zu sorgen. Andernfalls könnte die Rundfunkfreiheit, die staatliche Einflußnahmen auf das Programm verbietet, durch finanzielle Maßnahmen umgangen werden. Dagegen erstreckt sich der grundrechtliche Schutz nicht auf einzelne

Finanzierungsarten. Entscheidend ist allein, daß der Rundfunk auch finanziell in die Lage versetzt wird, seinen verfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen. Wie weit diese Finanzierungspflicht im einzelnen geht, insbesondere ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber auch für die Finanzierung von Programmen Sorge tragen muß, die nicht zur Grundversorgung gehören (vgl. dazu BVerfGE 74, 297 [344]), bedarf hier keiner Entscheidung.

Welche Finanzierungsart der Gesetzgeber wählt, ist grundsätzlich Sache seiner politischen Entscheidung. Wie bei der Festlegung der Rundfunkordnung endet seine Gestaltungsfreiheit erst dort, wo die Funktion des Rundfunks, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, gefährdet wird. Die einzelnen Finanzierungsarten sind allerdings von solchen Gefahren nicht frei. Während die Finanzierung durch Gebühren oder Haushaltsmittel Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auf die Programmgestaltung eröffnet, verschafft die Werbefinanzierung kommerziellen Interessen Einfluß auf das Programm. Die Mischfinanzierung ist demgegenüber geeignet, einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter zu stärken. Das Grundgesetz steht ihr deswegen jedenfalls nicht entgegen.

Das gilt auch, wenn sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung entscheidet. Im dualen System liegen die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit bezüglich der Rundfunkfinanzierung erst dort, wo entweder der öffentlichrechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Grundversorgungsaufgabe gehindert oder der private Rundfunk Bedingungen unterworfen wäre, die ihn erheblich erschweren oder gar unmöglich machen.

Mit der Grundversorgungsaufgabe, die der öffentlichrechtliche Rundfunk, jedenfalls unter den gegenwärtigen Bedingungen, im dualen System hat, wäre es unvereinbar, ihn insoweit überwiegend auf Werbeeinnahmen zu verweisen. Das ergibt sich aus den Rückwirkungen, die die Finanzierungsart auf die Programmgestaltung hat. Aus der Sicht der Werbung treibenden Wirtschaft stellt sich das Rundfunkprogramm in erster Linie als Umfeld von Werbesendungen dar. Ob und in welchem Maß Rundfunkwerbung ihre Adressaten erreicht, hängt für die werbende Wirtschaft von der Attraktivität des Programmumfeldes ab. Diese bemißt sich nach der Einschaltquote. Ein von Werbeeinnahmen abhängiger Rundfunkveranstalter muß darauf Rücksicht nehmen und seine Programmplanung in starkem Maß an Einschaltquoten ausrichten. Damit sind aber gerade jene Anforderungen an die Programmgestaltung gefährdet, die sich für den öffentlichrechtlichen Rundfunk aus der Grundversorgungsaufgabe ergeben (vgl. BVerfGE 73, 118 [155 f.]) und dem System der Gebührenfinanzierung zugrunde liegen.

Wo die Grenze im einzelnen verläuft, hinter der Werbefinanzierung mit dem Auftrag des öffentlichrechtlichen Rundfunks im dualen System nicht mehr vereinbar wäre, bedarf hier keiner Entscheidung. Die Regelung des § 33 Abs. 2 WDR-G hat jedenfalls den kritischen Punkt nicht erreicht. Nach § 33 Abs. 2 Satz 1 WDR-G hat sich der WDR vorrangig aus Gebühren und erst in zweiter Linie aus den drei anderen in der Vorschrift genannten Quellen zu finanzieren. In seiner jetzt geltenden Fassung enthält § 33 Abs. 2 WDR-G in Satz 2 auch Höchstgrenzen für die Hörfunkwerbung. Die Vorschrift verweist insoweit auf den Rundfunkstaatsvertrag, dessen Regelungen auch im übrigen für den WDR gelten. Nähere Bestimmungen über die Modalitäten der Rundfunkwerbung sind mittlerweile in Übereinstimmung mit dem Rundfunkstaatsvertrag in § 6 a WDR-G festgesetzt worden.

Schließlich bleibt nach § 33 Abs. 2 Satz 1 WDR-G die Erschließung von Werbequellen an die gesetzliche Aufgabe des WDR gebunden. Der Verweis auf die in § 3 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 4 und 5 WDR-G konkretisierten Anstaltsaufgaben legt den äußeren Rahmen fest, den der WDR bei der Beschaffung von Werbeeinnahmen einzuhalten hat.

Insbesondere wird hier erneut die funktionale Bindung hervorgehoben, der die Anstalt in allen Tätigkeitsbereichen unterworfen ist. Schon diese Bindung stünde einer wirtschaftlich-unternehmerisch motivierten grenzenlosen Ausweitung der Rundfunkwerbung im WDR entgegen.

Daß die begrenzte Beteiligung des öffentlichrechtlichen Rundfunks am Werbeaufkommen die Veranstaltung privaten Rundfunks erheblich erschwerte oder gar unmöglich machte, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil können, wie die mündliche Verhandlung ergeben hat, private Veranstalter bereits nach vergleichsweise kurzer Zeit Gewinne erzielen oder doch in naher Zukunft erwarten. Auch die Rückwirkungen, die die Werbung im öffentlichrechtlichen Rundfunk auf die wirtschaftliche Situation der Presse hat, begründen keinen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 74, 297 [335]). Wenn gewährleistet ist, daß die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten von ihren finanziellen Mitteln ausschließlich zur Erfüllung der Anstaltsaufgaben Gebrauch machen, verlangt das Grundgesetz keine weiteren Einschränkungen zum Schutz anderer Medienträger.

4. Auch die Vorschrift des § 3 Abs. 7 WDR-G, die dem WDR die Veröffentlichung von Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt erlaubt, ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Zwar kann sich eine öffentlichrechtliche Rundfunkanstalt nicht auf das Grundrecht der Pressefreiheit stützen (vgl. BVerfGE 59, 231 [255]; 78, 101 [102 f.]). Die Befugnis des WDR zur Veröffentlichung vorwiegend programmbezogener Druckwerke findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage aber in der Rundfunkfreiheit. Dem steht nicht entgegen, daß sich der WDR bei der Publikation von Druckwerken nicht des Mediums Rundfunk, sondern des Mediums Presse bedient. Allerdings hängt die Abgrenzung der verschiedenen Freiheitsbereiche des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG von dem gewählten Verbreitungsmittel ab. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Nutzung eines bestimmten Mediums stets nur in den Schutzbereich einer einzigen der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Garantien fallen könnte. Ebenso wenig hat die Zuordnung dieses Mediums zu einem bestimmten Grundrechtstatbestand zur Folge, daß damit die Zuordnung eines anderen Mediums zu demselben Grundrechtstatbestand ein für allemal ausgeschlossen wäre. Der Grundsatz "publizistischer Gewaltenteilung", aus dem ein solches Ausschließungsverhältnis allenfalls abgeleitet werden könnte, hat - wie dargelegt - keinen Verfassungsrang.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der durch § 3 Abs. 7 WDR-G eingeräumten Befugnis kommt es vielmehr maßgeblich darauf an, ob und in welchem Umfang sie dazu beiträgt, die Erfüllung der Aufgaben des WDR sicherzustellen, die in der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit begründet sind. Wenn und soweit die Veröffentlichung von Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt diesem Aufgabenkreis als eine lediglich unterstützende Randbetätigung zugeordnet werden kann, ist sie von der Rundfunkfreiheit gedeckt.

Eine solche Rechtfertigung kommt nicht erst dann in Betracht, wenn die von Presseverlagen vertriebenen Programmzeitschriften entweder überhaupt nicht oder nur in unzureichender Weise über das Programmangebot des öffentlichrechtlichen Rundfunks informieren würden. Es kann vielmehr nicht ausgeschlossen werden, daß bereits vor dem Eintritt derart schwerwiegender Mangellagen ein Informationsbedarf entsteht, dem erst durch eine anstaltseigene Programmzeitschrift Rechnung getragen werden kann. Soweit Informationen erforderlich erscheinen, um den Rezipienten hinreichende Kenntnis von der Tätigkeit und dem Programmangebot der Anstalten zu verschaffen, kann es diesen schließlich auch nicht verwehrt sein, durch eine geeignete Aufmachung und Präsentation der Informationen darauf hinzuwirken, daß diese die Aufmerksamkeit des Publikums finden. Bei alledem muß freilich stets der

Programmbezug die Gestaltung der Programmzeitschrift durchgängig prägen. Ein redaktioneller Teil, der nicht mehr auf das Gesamtprogramm der Anstalt bezogen wäre, sondern eine hiervon losgelöste pressemäßige Berichterstattung oder allgemein unterhaltende Beiträge enthielte, könnte in der Rundfunkfreiheit keine verfassungsrechtliche Grundlage mehr finden.

Die Notwendigkeit einer Beschränkung auf programmbezogene Informationen schließt ferner eine wirtschaftliche Zielsetzung der Druckwerke aus. Würden sie vorrangig oder gar allein Finanzierungszwecken dienen, wäre ihre Herausgabe gleichfalls nicht mehr von der Informationsaufgabe der Anstalt und damit von der Rundfunkfreiheit gedeckt. Es ist nicht erkennbar, daß eine Programmzeitschrift des öffentlichrechtlichen Rundfunks, die diesen Anforderungen genüge, zu einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenzgrundlagen der Presse führen könnte. Sonstige Anhaltspunkte für eine mögliche Beeinträchtigung der Pressefreiheit sind nicht ersichtlich. Insbesondere steht den Presseverlagen kein gegen die Rundfunkanstalten gerichteter verfassungsrechtlicher Anspruch auf die alleinige Verbreitung von Programminformationen zu.

Die Vorschrift des § 3 Abs. 7 WDR-G ist jedenfalls dann, wenn bei ihrer Auslegung den dargelegten Anforderungen Rechnung getragen wird, von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden. Aus der in § 3 Abs. 7 Halbs. 2 WDR-G enthaltenen Erforderlichkeitsklausel ergeben sich zunächst in hinreichender Deutlichkeit die Grenzen der dem WDR eingeräumten Befugnis. Zum einen darf er von dieser Befugnis nur Gebrauch machen, wenn andernfalls die Erfüllung des gesetzlichen Programmauftrags nicht mehr sichergestellt wäre. Zum anderen wird durch die Erforderlichkeitsklausel klargestellt, daß die den Programmauftrag ausfüllenden Maßgaben und Verpflichtungen auch für die inhaltliche Gestaltung einer Programmzeitschrift des WDR verbindlich sind. Die Befugnis zur Veröffentlichung einer solchen Zeitschrift bleibt damit in den Programmauftrag eingebunden. Sie setzt voraus, daß durch diese Zeitschrift umfassende und qualifizierte Information über das Programmangebot des WDR geboten wird.

Diese Anforderungen werden durch die Formulierung in § 3 Abs. 7 Halbs. 2 WDR-G, derzufolge die Druckschriften einen "vorwiegend" programmbezogenen Inhalt haben müssen, jedenfalls dann nicht gelockert, wenn diese Formulierung verfassungskonform ausgelegt und präzisiert wird. So verstanden, gestattet sie dem WDR nicht, den erforderlichen Programmbezug zu vernachlässigen. Sie läßt es lediglich zu, daß auch über die Programmvorschau im engeren Sinne hinausgehende Informationen zu den Grundlagen und Rahmenbedingungen der Programmtätigkeit, zur Programmplanung, zur Struktur, zum Betrieb oder zu Personalien der Anstalt geboten und in einer hinlänglich attraktiven Aufmachung präsentiert werden.

III.

Die Anforderungen, die das Landesrundfunkgesetz für die Zulassung und Veranstaltung privaten Rundfunks in den §§ 11 und 12 Abs. 3 sowie § 7 Abs. 2 Satz 3 aufstellt, sind mit dem Grundgesetz vereinbar. Dagegen verstößt die Regelung der Frequenzuteilung in § 3 LRG gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

1. Die Programmanforderungen für den privaten Rundfunk in §§ 11 und 12 Abs. 3 LRG sind von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden. Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt ihren Träger nicht zu beliebigem Gebrauch. Als dienende Freiheit wird sie nicht primär im Interesse der Rundfunkveranstalter, sondern im Interesse freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung gewährleistet. Der Gesetzgeber ist deswegen verpflichtet, die Rundfunkordnung in einer Weise auszugestalten, die die Erreichung dieses Zieles sicherstellt. In programmrechtlicher Hinsicht folgt daraus, daß im Gesamtprogramm sowohl die Vielfalt der Gegenstände als

auch die Vielfalt der Meinungen angemessen zum Ausdruck kommen muß. Diese Anforderung an das Gesamtprogramm gilt unabhängig davon, ob der Gesetzgeber sich für ein öffentlichrechtliches oder ein privates Rundfunksystem entscheidet.

Etwas anderes läßt sich auch nicht aus dem von den Antragstellern geltend gemachten Grundsatz der "Modellkonsistenz" herleiten. Das Grundgesetz gibt keine Modelle für die Rundfunkordnung vor, sondern nur ein Ziel: die Freiheitlichkeit des Rundfunkwesens. Der Rundfunk muß seine Aufgabe, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, erfüllen können. Diese Aufgabe ist modellunabhängig. Jede Organisationsform des Rundfunks, die ihr Rechnung trägt, ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erschöpft sich nicht in der Modellwahl mit anschließendem Zwang zur Modellkonsistenz. Der Gesetzgeber kann vielmehr die Modelle beliebig kombinieren, solange er dabei das Ziel des Art. 5 Abs. 1 GG nicht aus den Augen verliert. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht keinen Zweifel daran gelassen, daß auch für private Anbieter binnenpluralistische Maßstäbe vorgeschrieben werden dürfen (vgl. BVerfGE 57, 295 [325]; 73, 118 [171]).

Das Ziel kann jedoch in den verschiedenen Systemen auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden. In einem dualen System, in dem öffentlichrechtliche und private Anbieter miteinander konkurrieren, erscheint es verfassungsrechtlich gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlichrechtlichen Rundfunk, solange und soweit wirksam sichergestellt ist, daß der Rundfunkauftrag jedenfalls von diesem ohne Einbußen erfüllt wird. Auch dann lassen sich aber nur Ungleichgewichtigkeiten hinnehmen, die nicht gravierend sind (vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f.]).

Diese Grundsätze erlauben indessen nicht den Schluß, daß der Gesetzgeber die Vielfaltsanforderungen in gegenständlicher und meinungsmäßiger Hinsicht an private Rundfunkveranstalter senken müsse. Insbesondere kann dem Niedersachsen-Urteil nicht entnommen werden, daß privaten Veranstaltern nur ein "Grundstandard" gleichgewichtiger Vielfalt auferlegt werden dürfe. Ein solcher Grundstandard genügt danach vielmehr nur für die laufende Kontrolle, nicht für die Zulassung privater Veranstalter (vgl. BVerfGE 73, 118 [159 f.]). Angesichts des für den öffentlichrechtlichen Rundfunk uneingeschränkt geltenden Gebots gleichgewichtiger Vielfalt kann vielmehr eine Lockerung auf Seiten der privaten Anbieter zu einer Verzerrung des Gleichgewichts im Gesamtprogramm führen, die unter dem Normziel von Art. 5 Abs. 1 GG nur in engen Grenzen hinnehmbar erscheint. Sie findet ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung, aber auch Grenze, an dem Grundsatz, daß privater Rundfunk vom Gesetzgeber nicht unter Anforderungen gestellt werden darf, die seine Veranstaltung in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden (vgl. BVerfGE 73, 118 [157]). Der Gesetzgeber ist in der Bestimmung der Programmanforderungen für private Veranstalter frei, solange er diese Grenze nicht überschreitet.

Es ist nicht ersichtlich, daß der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Grenze überschritten hätte. Die Programmanforderungen, die er an Privatveranstalter richtet, sind zwar höher als in manchen anderen Bundesländern, aber nicht so hoch wie für den WDR. Der Gesetzgeber geht sowohl in § 4 WDR-G als auch in § 11 LRG davon aus, daß Rundfunk ungeachtet der Rechtsform und Trägerschaft, in der er veranstaltet wird, Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung und Sache der Allgemeinheit ist (§ 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G und § 11 Satz 1 LRG). Daran knüpft sich für den WDR die Aufgabe an, einen umfassenden Überblick über das internationale und nationale Geschehen in allen Lebensbereichen zu geben, mit seinem Programm der Information, Bildung und Unterhaltung zu dienen und Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung anzubieten (§ 4 Abs. 2 WDR-G). Demgegenüber haben die privaten Veranstaltergemeinschaften lediglich entsprechend der jeweiligen Programmkategorie

zu einer umfassenden Information und freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen, der Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen und dem kulturellen Auftrag des Rundfunks zu entsprechen (§ 11 Satz 2 LRG). Darüber hinaus soll der WDR der regionalen Gliederung und der kulturellen Vielfalt des Sendegebiets Rechnung tragen, während die privaten Veranstalter nur verpflichtet sind, in allen Vollprogrammen auch das öffentliche Geschehen in Nordrhein-Westfalen darzustellen (§ 4 Abs. 3 WDR-G, § 11 Satz 3 LRG).

Dasselbe gilt für die Programmgrundsätze des § 5 WDR-G und des § 12 LRG. Während der WDR die Vielfalt der bestehenden Meinungen und der weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen muß, beschränkt sich die entsprechende Pflicht für private Vollprogramme darauf, die Vielfalt der Meinungen wiederzugeben (§ 5 Abs. 4 WDR-G und § 12 Abs. 3 LRG). Der WDR hat sicherzustellen, daß die bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte im Sendegebiet zu Wort kommen; das Landesrundfunkgesetz erstreckt dies auf die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen (§ 5 Abs. 4 Nr. 2 WDR-G, § 12 Abs. 3 Satz 2 LRG). Beide Veranstalter sind verpflichtet, angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen von allgemeiner Bedeutung vorzusehen (§ 5 Abs. 4 Satz 2 WDR-G, § 12 Abs. 3 Satz 3 LRG).

Es ist nicht ersichtlich, daß den privaten Anbietern damit Bedingungen auferlegt würden, die es ihnen erheblich erschwerten oder gar unmöglich machten, Rundfunk zu veranstalten und zu verbreiten. Zwar verlangt die Erfüllung der Anforderungen der §§ 11 und 12 Abs. 3 LRG von ihnen in gewissem Maß den Verzicht auf massenattraktive Sendungen. Wegen der Abhängigkeit der Werbeeinnahmen von Einschaltquoten läßt sich nicht ausschließen, daß dies ihren Gewinn mindern wird. Die Restriktionen gehen aber nicht so weit, daß sie die Veranstaltung privaten Rundfunks gänzlich unrentabel zu machen drohten. Das Gesetz läßt den Veranstaltern weitgehende Freiheit bei der Entscheidung, wie sie die Programmvorgaben erfüllen wollen. Es schreibt weder ein Programmschema noch Programmanteile vor. Es steht den Veranstaltern vielmehr frei, wie sie massenattraktive und andere Sendungen quantitativ und zeitlich verteilen. Das Gesetz zwingt die Veranstalter von Vollprogrammen daher lediglich zum Verzicht auf ein reines Unterhaltungsprogramm und auf einseitige Informations- und Bildungssendungen. Es bleibt ihnen aber überlassen, Preise und Kosten so zu kalkulieren, daß sich das Unternehmen finanziell gleichwohl trägt.

2. Die Zulassungsregelung des § 7 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 LRG verstößt nicht gegen das Grundgesetz. Der Gesetzgeber durfte die Auswahl unter mehreren Bewerbern unter anderem auch vom Grad der Redakteursbeteiligung ("innere Rundfunkfreiheit") abhängig machen.

Die Vorschrift des § 7 LRG enthält die Maßstäbe, nach denen die LfR ihre Zulassungsentscheidung in den Fällen zu treffen hat, in denen die Zahl der Antragsteller, welche die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, die verfügbaren Übertragungskapazitäten übersteigt. Die Regelung dieser Frage gehört nach der Verfassungsrechtsprechung zu der positiven Ordnung des Rundfunkwesens, die der Gesetzgeber selbst zu treffen hat. Nach den im dritten Fernsehurteil entwickelten Grundsätzen darf der Zugang zum privaten Rundfunk weder dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben noch dem ungebundenen Ermessen der Exekutive überlassen werden. Dem Gleichheitsgrundsatz läßt sich dabei durch ein System Rechnung tragen, das eine Verteilung der Sendezeiten, notfalls eine anteilige Kürzung, ermöglicht. Reicht das nicht aus oder hat sich der Gesetzgeber für ein System entschieden, in dem nur Lizenzen für Vollprogramme an jeweils einen Veranstalter vergeben werden, hat er Auswahlgrundsätze festzulegen, die eine gleiche Chance der Bewerber gewährleisten. Der Realisierungsgrad der Chance muß durch objektiv

sachgerechte und individuell zumutbare Kriterien bestimmt werden (vgl. BVerfGE 57, 295 [327]).

Diesen Anforderungen genügt die nordrhein-westfälische Regelung. Das ergibt sich allerdings nicht schon daraus, daß die Norm keine Rechtspflicht für die Veranstalter von privatem Rundfunk begründet. Zwar bleiben die Antragsteller in ihrer Verhaltenswahl rechtlich unbeschränkt und können privatautonom entscheiden, ob und wie sie ihre Redakteure an der Programmgestaltung beteiligen wollen. Die Vorschrift bindet aber die Landesrundfunkanstalt bei der Auswahlentscheidung und ist insofern durchaus geeignet, verhaltensbestimmend auf die Anbieter privaten Rundfunks zu wirken. Sie muß sich folglich am Maßstab von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG messen lassen.

Dieser ist indessen hinreichend beachtet worden. Das Auswahlkriterium der "inneren Rundfunkfreiheit", das die Antragsteller als einziges für verfassungswidrig halten, ist das letzte einer Stufenfolge. Es kommt erst zum Zuge, wenn auf den vorangegangenen Stufen eine Entscheidung noch nicht getroffen werden konnte. In Übereinstimmung mit den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Auswahlgrundsätzen wirkt das Gesetz zunächst auf eine Einigung unter den Antragstellern hin (§ 7 Abs. 1 LRG). Nur wenn eine solche Einigung mit Hilfe der LfR nicht zustande kommt, greift die Vorrangregelung des § 7 Abs. 2 LRG ein. Gesetzgeberischer Leitgesichtspunkt ist dabei die Meinungsvielfalt: Vollprogramme haben Vorrang vor Spartenprogrammen (Satz 1); unter mehreren Anbietern von Vollprogrammen ist derjenige vorrangig zuzulassen, der die größere Meinungsvielfalt im Programm erwarten läßt (Satz 2). Als Anhaltspunkte dafür nennt das Gesetz das Programmschema, die Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft und sonst der Meinungsvielfalt dienende organisatorische Regelungen (Satz 3 1. Halbs.). Erst in diesem Zusammenhang ist auch das Maß der Redakteursbeteiligung zu berücksichtigen (Satz 3 2. Halbs.).

Die Meinungsvielfalt ist ein sachgerechtes Auswahlkriterium im Sinne der Verfassungsrechtsprechung. Die Rundfunkfreiheit dient der freien und umfassenden Meinungsbildung. Diese kann nur gelingen, wenn der Rundfunk als eine der wichtigsten Informationsquellen und als wesentlicher meinungsbildender Faktor die Pluralität der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit berücksichtigt. Macht der Gesetzgeber die Auswahl zwischen mehreren Bewerbern um eine Lizenz von dem Grad der Meinungsvielfalt abhängig, den ihr Programm erwarten läßt, so unterstützt er damit die Annäherung an das Normziel gleichgewichtiger Vielfalt auch im privaten Rundfunk.

Der Gesetzgeber durfte die Beteiligung der redaktionell Beschäftigten an der Programmgestaltung und Programmverantwortung auch als geeignetes Mittel zur Sicherung der Vielfaltsanforderungen ansehen. Die Beteiligung steht schon nach dem gesetzgeberischen Konzept weder im Dienst partizipatorischer oder demokratisierender Strategien noch soll sie einer gesellschaftlichen Gruppe gesteigerten Einfluß auf das Rundfunkprogramm verschaffen. Das verkennen die Antragsteller. Der Gesetzgeber hat sich zulässigerweise auch beim privaten Rundfunk für ein binnenpluralistisches Modell entschieden. In diesem gesetzgeberischen Konzept ist anders als bei der Presse für einen Tendenzrundfunk kein Raum. Der Veranstalter muß vielmehr grundsätzlich alle bestehenden Tendenzen von Gewicht in seinem Programm gleichermaßen zu Wort bringen. Organisationsrechtlich findet diese Forderung eine Entsprechung darin, daß nach § 6 Abs. 1 Satz 1 LRG die Zulassung nur Veranstaltergemeinschaften erteilt wird. Innerhalb der Veranstaltergemeinschaften muß ein vorherrschender Einfluß eines Mitglieds ausgeschlossen sein (§ 6 Abs. 1 Satz 2 LRG). Die Veranstaltergemeinschaften müssen nach § 5 Abs. 1 Satz 3 LRG in der Lage sein, eine Rundfunkveranstaltung durchzuführen, die anerkannten journalistischen Grundsätzen genügt. Den redaktionell Beschäftigten sichert § 13 LRG die Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Gesamtverantwortung des Veranstalters und ihrer Arbeitsverträge in eigener journalistischer Verantwortung zu.

Durch eine darüber hinausgehende Redakteursbeteiligung an der Programmgestaltung und -verantwortung soll innerhalb des arbeitsteiligen Unternehmens Rundfunk diejenige Berufsgruppe gestärkt werden, die den Auftrag des Rundfunks, Medium und Faktor der Meinungsbildung zu sein, unmittelbar erfüllt. Deswegen handelt es sich bei der Redakteursbeteiligung nicht um die Einräumung externen Einflusses, sondern um interne Mitsprache bei der Wahrnehmung der von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Funktion. Als solche wird sie den Redakteuren nicht im Interesse ihrer Selbstverwirklichung im Beruf oder zur Durchsetzung ihrer subjektiven Auffassungen eingeräumt, sondern zur Erfüllung ihrer Vermittlungsfunktion.

Bei diesem Verständnis läßt sich gegen die Vorschrift auch nicht einwenden, daß sie wegen der in ihr angelegten Ausweitungstendenz die Rundfunkfreiheit im Endeffekt eher gefährde als begünstige. Die Redakteursbeteiligung bleibt an das Vielfaltsgebot rückgebunden. Sie darf deswegen nicht zu einer die Rundfunkfreiheit gefährdenden Maximierung, sondern nur zu einer sie fördernden Optimierung führen.

Beteiligungsformen, die nicht mehr der objektiven Rundfunkfreiheit, sondern nur der subjektiven Redakteursfreiheit dienen, könnten keine Vorrangentscheidung der LfR begründen und folglich auch die Zulassungschancen eines Bewerbers nicht verbessern. Aus diesem Grund läßt sich auch der Wettbewerb mehrerer Bewerber um eine Rundfunklizenz nicht in unbegrenzte Höhen schrauben. In einem binnenpluralistischen Modell privaten Rundfunks, in dem der Rundfunkveranstalter nicht die Freiheit beliebiger Programmgestaltung besitzt, ist die Berücksichtigung derartiger Mitsprachemöglichkeiten als Auswahlkriterium auch zumutbar, soweit sie der Vielfaltssicherung und nicht dem Eigeninteresse der Redakteure dienen.

Wegen ihres nicht zwingenden Charakters sowie der inneren Begrenzung der Redakteursbeteiligung fehlt es der Norm auch nicht an der rechtsstaatlich geforderten Bestimmtheit. Zwar läßt sie den Bewerber um eine Lizenz im Unklaren, welches Maß an Redakteursbeteiligung er in Aussicht stellen muß, um seine Zulassungschancen zu verbessern. Dies ergibt sich jedoch aus der Konkurrenzsituation, in der er sich befindet. Die Ungewißheit ist hinnehmbar, weil § 7 Abs. 2 Satz 3 LRG jedenfalls eine Obergrenze zu entnehmen ist, jenseits derer die Redakteursbeteiligung nicht mehr dem Gebot gleichgewichtiger Vielfalt dienen könnte.

3. Die Regelung der Zuordnung von Übertragungskapazitäten in § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG ist mit dem Grundgesetz unvereinbar. Sie verletzt das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rundfunkrechtsprechung von Anfang an hervorgehoben, daß die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in erster Linie Staatsfreiheit der Berichterstattung bedeutet (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]). Das Erfordernis bezieht sich auf die Funktion des Rundfunks als Medium und Faktor bei der Meinungsbildung. Diese soll unbeeinflusst vom Staat ausgeübt werden. Dagegen hindert Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Staat nicht, die Rahmenbedingungen für die Erfüllung dieser Funktion festzusetzen. Das Grundgesetz verpflichtet ihn im Gegenteil, die Rundfunkfreiheit in geeigneter Weise auszugestalten und zu sichern (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Das setzt unter anderem Regelungen über die Zulassung zur Rundfunkveranstaltung und die Auswahlkriterien für private Bewerber voraus (vgl. BVerfGE 57, 295 [326 f.]; 73, 118 [153 f.]). Dabei darf der Gesetzgeber dem Staat aber keinen Einfluß auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme einräumen (vgl. BVerfGE 73, 118 [182 f.]). Gegen diese Anforderungen verstößt die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG.

Mit der Zuordnung der Übertragungskapazitäten sind zwar keine unmittelbaren Einflüsse auf die Programmgestaltung verbunden. Sie entscheidet vielmehr über den Anteil, mit dem öffentlichrechtliche und private Veranstalter im Gesamtprogramm zum Zuge

kommen. Die Rundfunkfreiheit schützt jedoch nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Einflüssen auf das Programm, sondern steht auch mittelbaren Programmeinflüssen entgegen (vgl. BVerfGE 73, 118 [183]). Die Gefahr derartiger Einflüsse läßt sich aufgrund der Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG nicht ausschließen. Sie ergibt sich aus der fortbestehenden Knappheit der Übertragungskapazitäten. Diese hat zur Folge, daß die Landesregierung bei Zuordnungsentscheidungen nicht über eine große Zahl von Frequenzen verfügt. In der Regel wird es vielmehr um die Zuteilung einer einzelnen frei werdenden Frequenz gehen. Unter diesen Umständen befindet sich die Landesregierung aber nicht allein abstrakt über die öffentlichrechtliche oder private Nutzung einer Frequenz oder eines Kanals, sondern trifft zugleich eine Auswahl zwischen konkreten Bewerbern um die frei werdende Übertragungsmöglichkeit sowie deren Programmangebot. Der Sache nach handelt es sich dabei regelmäßig um die Auswahl zwischen einem zusätzlichen Programmangebot des WDR und einem privaten Programm. Bei dieser Entscheidung ist die Landesregierung lediglich durch § 3 Abs. 2 LRG gebunden, der eine Mindestzuteilung an private Veranstalter vorsieht. Im übrigen hat sie freie Hand. Das genügt nicht, um die Gefahr staatlicher Einflüsse auf das Programm wirksam auszuschließen.

Das Erfordernis der Zustimmung des Hauptausschusses des Landtages ist nicht geeignet, die verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen. Der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitete Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die Exekutive, sondern auch auf die Legislative (vgl. BVerfGE 73, 118 [182]). Auch der Gesetzgeber ist Teil der Staatsgewalt und unterliegt als solcher der öffentlichen Kritik und Kontrolle. Da diese wiederum wesentlich von der Freiheit der Medien abhängt, darf auch dem Parlament und seinen Unterorganen kein Einfluß auf die Programme der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden. Auf die Frage, ob § 3 LRG auch gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts verstößt, kommt es danach nicht mehr an.

Das bedeutet allerdings nicht, daß der Landtag in diesem Bereich gar nicht tätig werden dürfte. Eine dem Vorbehalt des Gesetzes genügende, allgemeine Festlegung der Kriterien, nach denen die konkreten Zuordnungsentscheidungen durch die Landesregierung oder die Landesrundfunkanstalt zu treffen sind, wäre ihm vielmehr von Verfassungen wegen nicht untersagt, sondern sogar geboten.

IV.

Die nordrhein-westfälische Regelung für den lokalen Rundfunk (§§ 23 bis 30 LRG) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

1. Grundsätzlich gilt für lokalen Rundfunk verfassungsrechtlich nichts anderes als für landesweiten Rundfunk: Er muß rechtlich so ausgestaltet werden, daß er imstande ist, dem verfassungsrechtlichen Ziel freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu dienen. Dieses Ziel verlangt auch im lokalen Bereich gleichgewichtige Vielfalt der Meinungen im Gesamtangebot des Sendegebiets. Dafür hat der Gesetzgeber Sorge zu tragen (vgl. BVerfGE 74, 297 [327]). Bei der Regelung muß er jedoch den Besonderheiten des lokalen Bereichs Rechnung tragen. Zu diesen gehört namentlich die häufig anzutreffende Monopolstellung der örtlichen Zeitungsverlage. Diese erfordert besondere Vorkehrungen gegen die Entstehung vorherrschender multimedialer Meinungsmacht (vgl. BVerfGE 73, 118 [177]). Wie der Gesetzgeber diese Aufgabe im einzelnen erfüllt, ist Sache seiner politischen Entscheidung. Bei der gesetzlichen Ausformung seiner Grundentscheidungen genießt er weitgehende Gestaltungsfreiheit. Diese endet erst dort, wo die gesetzliche Regelung zwingende Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG außer acht läßt oder nicht geeignet ist, die dienende Funktion des Rundfunks wirksam zu sichern. In einem dualen System darf der Gesetzgeber den privaten Rundfunk überdies nicht an Voraussetzungen knüpfen, die seine Veranstaltung erheblich erschweren oder gar unmöglich machen.

2. Mit diesen Anforderungen ist das nordrhein-westfälische "Zwei-Säulen-Modell" des lokalen Rundfunks grundsätzlich vereinbar.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann nicht entnommen werden, daß der Landesgesetzgeber den lokalen Rundfunk nach dem Muster von § 22 des baden-württembergischen Landesmediengesetzes hätte regeln müssen, wie die Antragsteller meinen. Wenn das Gericht im Baden-Württemberg-Beschluß ausgeführt hat, die Lösung des § 22 LMedienG BW dürfte für regionalen und lokalen Rundfunk der einzig gangbare Weg sein und deshalb zur Regel werden (vgl. BVerfGE 74, 297 [328 f.]), so bezieht sich diese Feststellung ersichtlich auf die vom baden-württembergischen Gesetzgeber zur Verfügung gestellten zwei Wege der Zulassung privaten Lokalrundfunks (§ 20 Abs. 1 und § 22 LMedienG BW). Er engt indessen nicht die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auf diese Lösung überhaupt ein.

Ferner kann aus dem Beschluß nicht gefolgert werden, daß im lokalen Bereich stets öffentlichrechtliche und private Veranstalter miteinander konkurrieren müßten. Auch hier gilt, daß das Gebot gleichgewichtiger Vielfalt auf verschiedene Weise erfüllt werden kann. Dazu zählt, zumindest bei der Knappheit örtlicher Frequenzen und bei begrenzten lokalen Werbemärkten, auch eine binnenpluralistische Organisation des lokalen Rundfunks. Das Grundgesetz verlangt, wie dargelegt, keine "Modellkonsistenz". Private Rechtsträgerschaft und binnenpluralistische Organisation sind vielmehr, wie schon früher festgestellt, durchaus vereinbar (vgl. BVerfGE 57, 295 [325]).

Die dem "Zwei-Säulen-Modell", das der nordrhein-westfälische Gesetzgeber gewährt hat, zugrunde liegenden Ziele sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Modell dient dem dreifachen Zweck, die Zulassung privaten Rundfunks im lokalen Bereich mit ähnlichen Vielfalts- und Programmanforderungen zu verbinden wie beim öffentlichrechtlichen Rundfunk, die im lokalen Bereich erhöhte Gefahr vorherrschender Meinungsmacht der örtlichen Zeitungsverlage zu verhindern und die wirtschaftliche Grundlage der Lokalpresse durch die Zulassung von werbefinanziertem Lokalrundfunk nicht zu gefährden. Das Ergebnis dieses Versuchs ist die Aufteilung der Rundfunkveranstaltung auf zwei Träger, die Veranstaltergemeinschaft, die für die publizistische, und die Betriebsgesellschaft, die für die wirtschaftlich-technische Seite zuständig ist.

Das nordrhein-westfälische "Zwei-Säulen-Modell", das den Kreis der Rundfunkberechtigten abschließend festlegt und diesen wiederum bestimmte Teilfunktionen zuweist, ist auch grundsätzlich geeignet, die Rundfunkfreiheit im lokalen Bereich wirksam zu sichern. Durch die Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft wird einerseits dafür Sorge getragen, daß die im Sendegebiet bestehende Meinungsvielfalt im Programm gleichgewichtig zum Ausdruck kommt, andererseits vorherrschende Meinungsmacht durch ein Doppelmonopol von Presse und Rundfunk vermieden wird. Durch die Zusammensetzung der Betriebsgesellschaft werden die Interessen der Lokalpresse an der Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Existenzgrundlage berücksichtigt, indem die Zeitungsverleger ein vorrangiges Zugangsrecht zum Rundfunkbetrieb haben, dessen Werbefinanzierung kontrollieren und an dem Gewinn partizipieren.

In der Funktionenteilung zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft und in der Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft liegt auch keine unverhältnismäßige Beschränkung der Rundfunkfreiheit. Die Entscheidung für den Ordnungsrahmen, in dem Rundfunk veranstaltet werden kann, ist als Ausgestaltung und nicht als Einschränkung der Rundfunkfreiheit anzusehen. Bei der Ausgestaltung genießt der Gesetzgeber weitgehende Entscheidungsfreiheit.

Bei einer binnenpluralistischen Organisation des Rundfunks muß der Gesetzgeber festlegen, welche gesellschaftlichen Kräfte oder Personengruppen sich an der

Veranstaltung von Rundfunk beteiligen dürfen. Stellt er einen Katalog lokal relevanter gesellschaftlicher Kräfte und Gruppen auf, so ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange die Auswahl sachgerecht im Sinne der Gewährleistung gleichgewichtiger Vielfalt ist. Dem trägt § 26 LRG in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Rechnung. Der Gesetzgeber hat einerseits die gesellschaftlich relevanten Kräfte des örtlichen Bereichs berücksichtigt und diese um weitere Mitglieder ergänzt, die bestimmte nicht verbandlich organisierte Bevölkerungsgruppen oder bestimmte gesellschaftliche Sachbereiche repräsentieren oder nur aufgrund ihrer persönlichen Kompetenz in die Veranstaltergemeinschaft aufgenommen werden. Dabei kann offen bleiben, ob der Gesetzgeber bei der Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft die örtlichen Zeitungsverleger hätte übergehen dürfen, denn sie können gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 12 LRG einen Vertreter benennen. Ein weitergehendes Entsendungsrecht oder gar ein freies Zugriffsrecht auf die Veranstaltung von Lokalfunk läßt sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht herleiten.

Der Gesetzgeber war auch nicht verpflichtet, der Betriebsgesellschaft größeren Einfluß auf den Programminhalt des lokalen Rundfunks zu verschaffen. Die Funktionenteilung zwischen der für die publizistische Seite verantwortlichen Veranstaltergemeinschaft und der für die wirtschaftlich-technische Seite zuständigen Betriebsgesellschaft hat gerade den Sinn, durch Errichtung eines publizistisch von der Presse unabhängigen Rundfunks die Bildung multimedialer Meinungsmacht und gleichzeitig die Verdrängung der Presse von den begrenzten lokalen Werbemärkten zu verhindern. Dieser verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Zweck würde durch einen vermehrten Einfluß der Zeitungsverleger auf das Rundfunkprogramm aber vereitelt. Soweit die Finanzierungspflicht der Betriebsgesellschaft dieser ein berechtigtes Interesse an der Programmgestaltung verleiht, ist dem in §§ 28, 29 LRG ausreichend Rechnung getragen.

Zu einer Senkung der Programmanforderungen an den lokalen Rundfunk war der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht verpflichtet. Zwar ist im lokalen Bereich eine Grundversorgung nach der für landesweiten Rundfunk geltenden Art weder nötig noch möglich (vgl. BVerfGE 74, 297 [327]). Auch der lokale Rundfunk dient aber der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Das setzt ein Programm voraus, in dem jedenfalls das lokale Meinungsspektrum in möglicher Breite und Vielfalt wiederkehrt (vgl. BVerfG, a.a.O.). In einer dualen Rundfunkordnung kann der Gesetzgeber diese Anforderungen für den privaten Rundfunk geringfügig lockern, soweit und solange der Rundfunkauftrag von den öffentlichrechtlichen Anstalten ungeschmälert erfüllt wird. Da der Gesetzgeber im lokalen Bereich aber keinen Veranstalterdualismus, sondern ein Integrationsmodell vorgesehen hat, fehlt es hier an der Voraussetzung für eine derartige Lockerung. Der Gesetzgeber durfte auch vorschreiben, daß die Programme das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen und wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung enthalten sollen (§ 24 Abs. 1 Satz 2 LRG). Eine Senkung der Anforderungen käme allenfalls in Betracht, wenn sonst die Veranstaltung von privatem Lokalrundfunk erheblich erschwert oder gänzlich verhindert würde. Dafür sind aber keine Anhaltspunkte erkennbar, zumal die Anforderungen des § 24 Abs. 1 Satz 2 2. Alternative LRG auch mittels eines von Dritten bezogenen Rahmenprogramms (§ 30 LRG) erfüllt werden können.

Auch die Pflicht der Veranstaltergemeinschaft aus § 24 Abs. 4 LRG, für Fremdbeiträge örtlicher Gruppen einen bestimmten Anteil der Sendezeit zur Verfügung zu stellen, verstößt nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Gesetzgeber hat mit dieser Möglichkeit lokalen Gruppen, die keine Vertreter in die Veranstaltergemeinschaft entsenden können, namentlich solchen mit kultureller Zielsetzung, eine begrenzte Teilhabe am Lokalfunk einräumen wollen. Damit kann grundsätzlich die thematische Breite und meinungsmäßige Vielfalt des Programmangebots erhöht werden. Einer

dadurch etwa bewirkten Unausgewogenheit des Programmangebots beugt § 24 Abs. 5 LRG hinlänglich vor. Im übrigen sieht das Gesetz eine Verrechnung der Gruppensendungen bei der Ausgewogenheitskontrolle, die die Veranstaltergemeinschaft zu einer ständigen Anpassung ihres Programms zwingen könnte, nicht vor. Daß die Fremdbeiträge derzeit in journalistischer Hinsicht noch vielfach zu wünschen übrig lassen, beeinträchtigt nicht ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Angesichts des begrenzten Umfangs dieser Beiträge konnte der Gesetzgeber auch davon ausgehen, daß derartige Mängel die Veranstaltung privaten Rundfunks durch die Veranstaltergemeinschaft nicht erheblich erschweren oder gar unmöglich machen. Auch unter Gleichheitsgesichtspunkten ist die Regelung nicht zu beanstanden, denn sie unterwirft nicht den privaten Rundfunk strengeren Anforderungen als den öffentlichrechtlichen, sondern den lokalen anderen als den landesweiten. Für diese Unterscheidung fehlt es aber wegen der unterschiedlichen Bürgernähe nicht an einem sachlichen Grund.

Der Gesetzgeber durfte die Betriebsgesellschaft zur Veranstaltung lokalen Rundfunks ohne Verfassungsverstoß auf Werbeeinnahmen verweisen. Eine zu den landesweiten Programmen hinzutretende spezielle Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk im lokalen Bereich, die eine staatliche Finanzierungspflicht auslösen könnte, ist weder eindeutig geboten noch erreichbar (vgl. BVerfGE 74, 297 [327]). Eine Koppelung von Programmgrundsätzen und Finanzierungsweise der Art, daß qualifizierte Programmanforderungen, wie § 24 LRG sie aufstellt, eine zumindest anteilige Gebührenfinanzierung bedingten, läßt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber privat veranstalteten Rundfunk am Gebührenaufkommen beteiligen dürfte, ist hier nicht zu entscheiden.

Es ist schließlich nicht erkennbar, daß die gesetzliche Ausgestaltung des Verhältnisses von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft den privaten lokalen Rundfunk unter Bedingungen stellte, die ihn erheblich erschwerten oder sogar faktisch unmöglich machten. Allerdings wäre die von den Antragstellern behauptete Funktionsunfähigkeit des Modells geeignet, seine Verfassungsmäßigkeit in Frage zu stellen. Ebenso könnte es gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen, wenn der Betrieb von privatem Rundfunk allein aufgrund der rechtlichen Konstruktion zur Unwirtschaftlichkeit verurteilt wäre, so daß die Berechtigten nur bei Hinnahme von Verlusten ihr Recht ausüben könnten.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem "Zwei-Säulen-Modell" lassen nicht den Schluß zu, daß es funktionsunfähig wäre oder aufgrund seiner rechtlichen Konstruktion unzumutbare wirtschaftliche Risiken schaffe. Zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung waren - bei einem zwischen Juni und September 1989 abgeschlossenen Ausschreibungsverfahren - in 21 von insgesamt 46 Sendebereichen Lizenzen erteilt und in 15 die Sendungen aufgenommen worden. In weiteren zehn waren Verträge zwischen Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften geschlossen worden. Die Verleger im Geltungsbereich des Gesetzes wollen sich, wie ihr Verband in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, auch in den restlichen Sendebereichen an Betriebsgesellschaften beteiligen. Eine abschließende Beurteilung ist angesichts der präzedenzlosen Konstruktion und der vergleichsweise kurzen Erprobungsdauer des Modells noch nicht möglich. Sollte sich im Lauf der Zeit erweisen, daß lokaler Rundfunk unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen nicht funktionieren oder wirtschaftlich aufrecht erhalten werden kann, so wäre der Gesetzgeber insoweit zu einer Nachbesserung des Landesrundfunkgesetzes verpflichtet.

3. Das Recht der Gemeinden, nach § 26 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 LRG zwei nicht weisungsgebundene Personen für die Mitgliederversammlung der Veranstaltergemeinschaft zu benennen und sich nach § 29 Abs. 6 LRG mit höchstens 25 vom Hundert der Kapital- und Stimmrechtsanteile an der Betriebsgesellschaft zu beteiligen, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks aus

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Staatsfreiheit des Rundfunks bedeutet, daß der Staat weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluß auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen darf. Zur Staatsgewalt zählen dabei auch die Gemeinden (vgl. BVerfGE 73, 118 [191]). Dagegen hat es das Bundesverfassungsgericht für zulässig erachtet, wenn in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten in begrenzter Zahl auch Staatsvertreter mitwirken (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]).

Gemessen daran ist das Entsendungsrecht der Kreistage oder Räte der kreisfreien Städte oder Vertreterversammlungen nach § 26 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 LRG in die Veranstaltergemeinschaft verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Veranstaltergemeinschaft ist nach § 25 Abs. 1 LRG Veranstalter des Programms und trägt dafür die alleinige Verantwortung. Das heißt aber nicht, daß sie selber das Programm publizistisch zu gestalten habe. Die Programmgestaltung erfolgt vielmehr durch den Chefredakteur und die redaktionell Beschäftigten. Die Veranstaltergemeinschaft bildet demgegenüber die Mitgliederversammlung des Vereins, deren Aufgabe gemäß § 27 LRG unter anderem darin besteht, die Satzung zu beschließen, über die Einstellung und Entlassung der redaktionell Beschäftigten zu befinden, den Wirtschafts- und Stellenplan aufzustellen, Grundsatzfragen der Programmplanung zu entscheiden, die Erfüllung des Programmauftrags zu überwachen und das Programmschema festzulegen. Die Funktionen der Mitgliederversammlung ähneln also weitgehend denjenigen der Rundfunkräte im öffentlichrechtlichen Rundfunk sowie der Rundfunkkommission der Landesrundfunkanstalt. Wegen der weitgehenden Aufgabenkongruenz erscheint es gerechtfertigt, die Gemeindequote in der Veranstaltergemeinschaft für den privaten Lokalrundfunk ebenso zu behandeln wie die Staatsquote in den Rundfunkräten. Die Begrenzung der Gemeindevertreter auf zwei Mitglieder läßt einen bestimmenden Einfluß in der Veranstaltergemeinschaft nicht befürchten.

Erst recht ist die kommunale Beteiligung an der Betriebsgesellschaft unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit des Rundfunks unbedenklich. Das Gesetz schließt die Betriebsgesellschaft von der Gestaltung des Programms aus. Sie kann nur über die technische und finanzielle Ausstattung und die Mitbestimmung über die Person des Chefredakteurs Einfluß auf das Programm nehmen. Die Gefahr, daß die kommunale Minderheitsbeteiligung unter diesen Umständen zu politischem Druck auf die Veranstalter genutzt wird, erscheint daher gering. Die Minderheitsbeteiligung der Gemeinden findet ihre sachliche Rechtfertigung darin, daß sie ein Gegengewicht gegen die Gefahr eines vorwiegend kommerziellen Interesses an der Rundfunkveranstaltung schafft und dazu beitragen kann, die lokalen Belange im Rundfunk angemessen zur Geltung zu bringen.

Auch im übrigen verstößt § 29 Abs. 6 LRG nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine binnenpluralistische Organisation des lokalen Rundfunks, so hat er die bei der Veranstaltung zusammenwirkenden gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen zu bestimmen. Dabei sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zusammensetzung der Betriebsgesellschaft, die keinen unmittelbaren Einfluß auf das Programm nehmen kann, sondern nur die wirtschaftlich-technischen Voraussetzungen der Rundfunkveranstaltung bereitstellt, geringer als die für die Veranstaltergemeinschaft geltenden. Sie dürfen lediglich die Freiheit des Rundfunks nicht gefährden und müssen im übrigen sachgerecht erscheinen. Diese Kriterien verpflichten den Gesetzgeber weder dazu, die Betriebsgesellschaft allein den örtlichen Zeitungsverlegern vorzubehalten, noch hindern sie ihn, den Kommunen die Möglichkeit der Mitgliedschaft zu eröffnen.

4. Die in § 30 Abs. 1 LRG dem WDR eingeräumte Möglichkeit, ein Rahmenprogramm für den Lokalrundfunk zu veranstalten, verstößt nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Mit der Möglichkeit eines Rahmenprogramms wollte es der Gesetzgeber den lokalen Rundfunkveranstaltern erleichtern, ein den Anforderungen des § 24 Abs. 1 und 2 LRG entsprechendes Programm zu verbreiten und damit seine Akzeptanz beim Publikum zu erhöhen und seine finanzielle Basis zu verbreitern. Für die Berechtigung des WDR, ein solches Rahmenprogramm anzubieten oder sich daran zu beteiligen, gelten die bereits im Zusammenhang mit § 6 Abs. 2 LRG angestellten Überlegungen.

V.

Die Vorschriften über die Zusammensetzung der Kontrollgremien des WDR und der privaten Veranstaltergemeinschaften (§ 15 WDR-G, § 55 LRG) sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

1. Die Anforderungen, die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG an die Zusammensetzung der Kontrollgremien stellt, sind gewahrt.

Zu der positiven Ordnung des Rundfunkwesens, die dem Gesetzgeber durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aufgegeben ist, gehören auch geeignete organisatorische Vorkehrungen, die im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtangebot zu Wort kommen können (vgl. BVerfGE 57, 295 [325]). Das Bundesverfassungsgericht ist seit Beginn seiner Rundfunkrechtsprechung davon ausgegangen, daß die aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen zusammengesetzten anstaltsinternen Kontrollgremien des öffentlichrechtlichen Rundfunks eine verfassungsmäßige Möglichkeit bilden, die Rundfunkfreiheit organisatorisch zu sichern (vgl. BVerfGE 12, 205 [261 ff.]). Dasselbe gilt für die ähnlich zusammengesetzten externen Kontrollgremien der privaten Rundfunkanbieter (vgl. BVerfGE 73, 118 [171]).

Die Bildung der Aufsichtsgremien aus den vorwiegend verbandlich organisierten gesellschaftlich relevanten Gruppen hat aber nicht den Sinn, diesen die Programmgestaltung zu übertragen oder sie gar zum Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu machen (so aber BVerfGE 31, 314 [337] - abw. M.). Die gesellschaftlich zusammengesetzten Kontrollgremien sind vielmehr Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit. Sie sollen die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf kontrollieren, daß alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können, das Programm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient und in der Berichterstattung die Auffassungen der betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden (vgl. BVerfGE 60, 53 [65 f.]).

Die Aufgabe der Kontrollgremien besteht also - ungeachtet des Umstandes, daß die meisten Mitglieder ihrer Herkunft nach Interessenvertreter sind - nicht in der Interessenvertretung oder gar der Verlautbarung der Interessen ihrer Organisationen im Programm. Die Anknüpfung bei den verbandlich organisierten Interessen dient vielmehr nur als Mittel, Sachwalter der Allgemeinheit zu gewinnen, die unabhängig von den Staatsorganen sind und Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen. Die Mitglieder der Kontrollgremien sind daher nicht dazu berufen, das Programm an den besonderen Auffassungen und Zielsetzungen der sie entsendenden Organisationen auszurichten und auf diese Weise deren Bestrebungen zu fördern. Die pluralistische Zusammensetzung der Gremien soll vielmehr gerade der Gefahr einseitiger Einflußnahme und Programmgestaltung entgegenwirken und gewährleisten, daß die Vielfalt der Anschauungen und Aktivitäten in allen Lebensbereichen im Programm Ausdruck findet (vgl. BVerfGE, a.a.O., S. 66).

Diese Funktion verlangt eine sachgerechte, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragende Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte sowie die Sicherstellung des effektiven Einflusses desjenigen Organs, in dem diese vertreten sind (vgl. BVerfGE 57, 295 [325]). Wer im einzelnen zu den gesellschaftlich relevanten Kräften gehört, läßt sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entnehmen. Es ist daher grundsätzlich Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, wie die Kontrollgremien gebildet werden. Dabei genießt er einen weiten Gestaltungsraum. Dieser umfaßt die Befugnis, das Kriterium der gesellschaftlichen Relevanz zu konkretisieren, die danach in Betracht kommenden Kräfte zu ermitteln, die ihnen zuzurechnenden Gruppen festzustellen und unter diesen die entsendungsberechtigten auszuwählen und zu gewichten. Dabei erschöpft sich der Regelungsgehalt von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG darin, daß die vom Gesetzgeber festgelegte Zusammensetzung der Gremien geeignet sein muß, die Rundfunkfreiheit zu wahren. Innerhalb dieser Grenzen wird der Gesetzgeber in seiner Entscheidung durch die Rundfunkfreiheit nicht weiter beschränkt.

Die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers endet allerdings nicht erst an der Willkürgrenze des Art. 3 Abs. 1 GG, wie die Landesregierung vorträgt. Wenn sich der Gesetzgeber zur Rundfunkkontrolle der gesellschaftlich relevanten Kräfte bedient, läßt er sich damit auf die Bedingungen verbandlicher Interessenrepräsentation ein, die er nicht dadurch beseitigen kann, daß er die Mitglieder der Kontrollgremien auf das Allgemeininteresse verpflichtet. Das gewählte Rekrutierungsprinzip und die auferlegten Amtspflichten stehen tendenziell in Widerspruch. Von den Personen, die als Vertreter ihrer Interessenverbände in die Kontrollgremien entsandt werden, dort aber gerade keine partikularen Interessen zur Geltung bringen sollen, wird eine schwierige Rollendifferenzierung verlangt, die sich rechtlich allenfalls begünstigen, nicht aber garantieren läßt.

Die im Gesetz vorgesehene Weisungs- und Auftragsunabhängigkeit der Rundfunkrats- und Rundfunkausschußmitglieder verleiht zwar demjenigen, der interessenunabhängig entscheiden will, eine temporär unangreifbare Position. Sie kann aber keine freiwillige Interessenbindung und erst recht nicht die Betrachtung des Gesamtinteresses unter partikularen Gesichtspunkten verhindern. Weil unter diesen Umständen das Verhalten in den Rundfunkräten zumindest teilweise interessebestimmt bleiben wird, eignet sich ein grob einseitig zusammengesetztes Kontrollgremium nicht zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk und erfüllt daher auch nicht die Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Über- und Unterrepräsentationen vergleichbarer Gruppen, die unterhalb der Schwelle grober Verzerrung liegen, lassen sich dagegen unter Gesichtspunkten der Rundfunkfreiheit nicht beanstanden.

Zu den Bedingungen verbandlicher Interessenrepräsentation gehört es ferner, daß die Interessen der Allgemeinheit nicht mit der Summe der verbandlich organisierten Interessen identisch sind. Es gibt vielmehr Interessen, die verbandlich gar nicht oder nur schwer organisierbar sind. Verbänderepräsentation ist aus diesem Grund immer nur ein unvollkommenes Mittel zur Sicherung allgemeiner Interessen. Wenn sich der Gesetzgeber für eine Rundfunkkontrolle mit Hilfe der gesellschaftlich relevanten Kräfte entscheidet, so ist er deswegen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gezwungen, auf weniger relevante Kräfte oder auf Interessen, die sich gegen eine verbandliche Organisation sperren, zu verzichten. Es kann im Gegenteil der in der Verbandsrepräsentation liegenden Vielfaltverengung und der Ausrichtung der Kontrollgremien an Parteilinien entgegenwirken, wenn in ihnen auch Personen mitwirken, die entweder keine oder gerade durchsetzungsschwache organisierte Interessen vertreten.

Diesen Anforderungen genügen § 15 WDR-G und § 55 LRG.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat das Prinzip der Rekrutierung des Rundfunkrats und der Rundfunkkommission aus Vertretern der relevanten gesellschaftlichen Gruppen nicht in reiner Form verwirklicht. Diese besetzen vielmehr nur die größte von insgesamt vier Bänken ("Verbändebank"). Eine Reihe von Mitgliedern wird vom Landtag gewählt ("Staatsbank"), andere kommen aus verschiedenen kulturellen Sachbereichen ("Kulturbank"), weitere sollen die organisationschwachen Gruppen der Älteren, der Behinderten und der Ausländer vertreten ("Bürgerbank"). Der Gesetzgeber will durch dieses Mischprinzip gerade den Gefahren, die in der ausschließlichen Repräsentation verbandlich organisierter Interessen liegen, entgegenwirken. Die Einrichtung einer besonderen "Kulturbank" ist in der Gesetzesvorlage mit der Sachnähe der berücksichtigten Bereiche zur Aufgabe des Rundfunks begründet worden. Im Unterschied zu den Mitgliedern der "Verbändebank" gelangen die Mitglieder der "Kulturbank" nicht als Vertreter ihrer Gruppen oder Institutionen in den Rundfunkrat, sondern als Angehörige eines bestimmten Sachbereichs. Allerdings sind es auch hier Gruppen oder Institutionen, die das Benennungsrecht haben.

Die Nichtberücksichtigung der Zeitungsverleger-, Vertriebenen- und Frauenverbände verstößt ebensowenig gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wie die Gewichtung der Vertreter der Sozialpartner. Eine Gefahr, daß der Rundfunk dadurch einseitig einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden könnte, besteht nicht. Desgleichen ist keine grobe Verzerrung des Interessenspektrums erkennbar. Das gilt auch bezüglich der Frauenverbände. Zwar hat der Gesetzgeber die Frauenverbände nicht berücksichtigt, jedoch verlangt, daß Frauen bei der Wahl oder Entsendung von Mitgliedern der Kontrollgremien angemessen berücksichtigt werden. Mehr kann unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verlangt werden. Ob andere Repräsentationsformen das gesetzgeberische Ziel effektiver verwirklichen würden, hat das Bundesverfassungsgericht nicht zu entscheiden.

2. Art. 3 GG ist ebenfalls nicht verletzt.

Allerdings unterliegt der Gesetzgeber wie stets, so auch bei der Rundfunkgesetzgebung, den Bindungen des allgemeinen Gleichheitssatzes. Dieser engt zwar nicht die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gelassene Freiheit der Wahl eines bestimmten Kontrollsystems ein. Er liefert auch, wenn der Gesetzgeber sich zugunsten der Kontrolle mit Hilfe der gesellschaftlich relevanten Gruppen entschieden hat, kein Relevanzkriterium. Er verlangt aber, daß der Gesetzgeber das von ihm gewählte Kriterium gleichmäßig anwendet und nicht ohne sachlichen Grund verläßt. Da es bei der Bildung der Rundfunkräte um die in Frage kommenden Personengruppen geht, gilt, daß Art. 3 Abs. 1 GG dann verletzt ist, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 55, 72 [88]).

Der Gesetzgeber hat also zwar einen weiten Gestaltungsraum, aber kein Belieben. Insbesondere knüpft er mit dem Begriff der gesellschaftlichen Relevanz an einen sozialen Tatbestand an, den er vorfindet und nicht verleiht. Deswegen liegt ein starkes Indiz für einen Gleichheitsverstoß vor, wenn der Gesetzgeber eine relevante Kraft oder eine dafür offensichtlich repräsentative Gruppe bei der Zusammensetzung der Kontrollgremien des Rundfunks übergangen hat. Freilich muß dann immer noch geprüft werden, ob sich aus der Sache der Rundfunkkontrolle eine Rechtfertigung für die Übergehung ergibt.

Die Nichtberücksichtigung der Zeitungsverleger im Rundfunkrat des WDR verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Zwar betätigen sie sich im selben Bereich wie die in § 15 Abs. 4 WDR-G berücksichtigten Journalisten. Auch trifft es zu, daß sie von der Tätigkeit des

Rundfunks in besonderer Weise betroffen sind. Diese Betroffenheit wird aber gerade durch die Konkurrenzsituation zwischen Presse und Rundfunk und die Beteiligung zahlreicher Zeitungsverleger an privaten Rundfunkunternehmen begründet. Dies unterscheidet die Zeitungsverleger von den berücksichtigten Gruppen. Daher ist es unter dem Gesichtspunkt der Rundfunkfreiheit nicht sachwidrig, sie nicht an der Programmkontrolle des WDR zu beteiligen.

Auch in der Nichtberücksichtigung der Vertriebenenverbände liegt kein Gleichheitsverstoß. Der Gesetzgeber durfte vielmehr davon ausgehen, daß die Vertriebenen 45 Jahre nach Kriegsende in die Gesellschaft der Bundesrepublik integriert sind. Die Vertriebenen stellen heute überwiegend keine durch ihre materielle Lage identifizierbare Bevölkerungsgruppe mehr dar, sondern unterscheiden sich von anderen Bevölkerungsgruppen nur noch durch ihre geographische Herkunft und die damit verbundenen kulturellen Eigenheiten. Die Vertreibung und der Heimatverlust treten für die zweite und dritte Generation der Vertriebenen regelmäßig so weit in den Hintergrund, daß es nicht an einem sachlichen Grund für die Differenzierung fehlt.

Auch die Gewichtung der den Sozialpartnern zuzurechnenden Vertreter verstößt nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz. Dabei kann offen bleiben, welche Gremienmitglieder im einzelnen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zuzurechnen sind. Denn selbst wenn eine gewisse zahlenmäßige Benachteiligung der Arbeitgeberseite vorläge, wäre diese nicht sachwidrig. Die Sache, vor der Ungleichbehandlungen gerechtfertigt werden müssen, ist hier der Rundfunk, nicht etwa das Arbeitsleben. Das verleiht dem Gesetzgeber größere Gestaltungsfreiheit. Nicht zu rechtfertigen wäre es lediglich, wenn bei widerstreitenden Interessen die einen berücksichtigt, die anderen übergangen würden.

Die Mitglieder der "Kulturbank" können nicht ohne weiteres als Arbeitnehmervertreter begriffen werden. Das würde voraussetzen, daß die vertretenen Bereiche der Beschäftigtenseite zuzurechnen wären. Indessen geht es bei der "Kulturbank" nicht um eine Vertretung der gesellschaftlichen Gruppe der Beschäftigten, auch nicht der in den kulturellen Sachbereichen Beschäftigten, sondern um die kulturelle Sachkompetenz selbst, die allerdings unter Einschaltung von Organisationen und Gruppen gewonnen wird. Auch durch diese Organisationen wird aber nicht ein Beschäftigteninteresse in den Vordergrund gerückt. Unter den neun entsendungsberechtigten Organisationen sind lediglich vier gewerkschaftlich ausgerichtet, eine gehört der Unternehmerseite an, die restlichen sind Berufsvereinigungen von Freiberuflern oder Institutionen, deren Zweck nicht die Vertretung von Beschäftigteninteressen ist.

Art. 3 Abs. 2 GG ist nicht verletzt. Dabei kann offen bleiben, ob diese Vorschrift eine gesonderte Berücksichtigung von Fraueninteressen in den Kontrollgremien des Rundfunks gebietet. Denn selbst wenn ein solches Gebot aus Art. 3 Abs. 2 GG abgeleitet werden könnte, wäre es Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, wie er es erfüllen will. Hier hat sich der Gesetzgeber der Fraueninteressen durch die Vorschriften von § 15 Abs. 1 WDR-G und § 55 Abs. 1 Satz 2 LRG angenommen, nach denen Frauen bei der Zusammensetzung der Gremien insgesamt angemessen zu berücksichtigen sind. Es ist nicht ersichtlich, daß diese Regelung von vornherein ungeeignet wäre, das angestrebte Ziel zu erreichen.

3. Eine Verletzung von Art. 9 GG kommt nicht in Betracht. Der Schutzbereich von Art. 9 Abs. 1 GG ist durch die Zusammensetzung der Kontrollgremien des Rundfunks nicht berührt. Gleichgültig, ob man in diesem Grundrecht nur eine Gewährleistung des freien Zusammenschlusses zu einer Vereinigung und der freien Bestimmung ihres Zwecks und ihrer Organisationsform sieht oder ob man es überdies als eine Garantie der freien Betätigung zur Verfolgung des Vereinigungszwecks betrachtet, umschließt das Grundrecht jedenfalls nicht die Tätigkeit in den Aufsichtsgremien des Rundfunks. Da es

sich bei diesen, wie seit dem zweiten Fernsehurteil immer wieder betont worden ist, nicht um Interessenvertretungen handelt, die Interessengruppen vielmehr nur als Rekrutierungsbasis für ein Organ dienen, das gerade die Unabhängigkeit des Rundfunks sichern soll, kann in diesen Gremien der Vereinigungszweck von vornherein nicht verfolgt werden.

Das gleiche gilt für Art. 9 Abs. 3 GG. Dieses spezielle Vereinigungsrecht wird zum Zweck der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gewährleistet. Diese sind aber nicht Gegenstand der Tätigkeit der Rundfunkräte. Ihre Aufgabe besteht vielmehr in der Überwachung der Rundfunkveranstalter, insbesondere hinsichtlich des Programms. Wenn dazu auch die nach Art. 9 Abs. 3 GG gebildeten Vereinigungen herangezogen werden, so ändert das doch nichts daran, daß ihre Vertreter im Rundfunkrat nicht die Interessen der Vereinigung, sondern die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten haben.

VI.

Die Vorschriften über den Schulrundfunkausschuß des WDR (§ 3 Abs. 4, § 13 Abs. 1 Nr. 4, §§ 27 bis 29 WDR-G) sind bei verfassungskonformer Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar.

Bildungssendungen mit Schulcharakter im Sinn von § 3 Abs. 4 WDR-G sind einerseits Rundfunksendungen und nehmen insofern an der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG teil. Sie unterliegen daher grundsätzlich nicht der staatlichen Kontrolle. Andererseits teilen sie wesentliche Merkmale mit der Schule, die von Art. 7 Abs. 1 GG unter die Aufsicht des Staates gestellt wird. Zwar fehlt es bei den Bildungssendungen an der gemeinschaftlichen Unterweisung in räumlicher Hinsicht, die herkömmlich zum Begriff der Schule gehört. Doch besteht die Möglichkeit, aufgrund der Bildungssendungen und der sie begleitenden Leistungs- und Erfolgskontrollen schulische Abschlüsse und staatlich anerkannte Zeugnisse zu erlangen. Der Staat hat daher ein legitimes Interesse an der Kontrolle der Bildungsqualität der Sendungen sowie der Gleichwertigkeit der Prüfungsanforderungen. Staatsfreiheit des Rundfunks und Schulaufsicht des Staates müssen deswegen insoweit zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.

Es kann offen bleiben, ob zur Erreichung dieses Ziels nur die durchgängige Bindung der Bildungssendungen an die staatlichen Unterrichtsrichtlinien gemäß § 3 Abs. 4 Satz 2 WDR-G sowie ein eigenes Anstaltsorgan, das nach § 28 Abs. 1 Satz 2 WDR-G alle Bildungssendungen genehmigen muß und dabei nach § 29 Abs. 2 Satz 2 WDR-G der Zustimmung der Vertreter der Landesregierung bedarf, in Frage kam. Bei verfassungskonformer Auslegung lassen sich die Vorschriften jedenfalls mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbaren. Das von Art. 7 Abs. 1 GG legitimierte staatliche Interesse an einer Mitsprache bei Bildungssendungen im Sinn von § 3 Abs. 4 WDR-G gründet sich auf die Tatsache, daß die Teilnahme am Bildungsprogramm des WDR zu anerkannten schulischen Abschlüssen führt. Die Bindung an die Unterrichtslinien, der Genehmigungsvorbehalt für die Sendungen sowie das insoweit bestehende Vetorecht der Regierungsvertreter müssen daher ihre verfassungsrechtliche Grenze dort finden, wo es nicht mehr um die Sicherung der Gleichwertigkeit der Bildungsveranstaltung und der durch sie vermittelten Prüfungen und Abschlüsse mit denen des staatlichen Schulwesens geht.

Herzog, Seidl, Grimm, Söllner, Dieterich, Kühling, Seibert

BVerfGE 87, 181 - 7. Rundfunkentscheidung

- 1. Überträgt der Gesetzgeber die Rundfunkveranstaltung ganz oder zum Teil öffentlichrechtlichen Anstalten, so verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, daß er die Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell sicherstellt.**
- 2. Die Finanzierung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten muß nach Art und Umfang ihrer Funktion entsprechen und darf ihre von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Programmautonomie nicht gefährden.**
- 3. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist die Rundfunkgebühr. Mischfinanzierung ist zulässig, sofern dabei die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund tritt.**
- 4. Der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht richtet sich nach den Programmen, die der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks entsprechen und zu ihrer Wahrnehmung erforderlich sind.**
- 5. Bezugsgröße für die Bestimmung des zur Aufgabenerfüllung Erforderlichen ist nicht jedes einzelne Programm, sondern das gesamte Programmangebot einer öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalt.**
- 6. Eine Pflicht zum Ausgleich gesetzlich entzogener Einnahmen besteht nur dann, wenn das Programmangebot einer Rundfunkanstalt anders nicht in dem erforderlichen Umfang aufrechterhalten werden kann.**

Beschluß

des Ersten Senats vom 6. Oktober 1992

-- 1 BvR 1586/89 und 487/92 --

in den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden des Hessischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten, Bertramstraße 8, Frankfurt am Main 1, - Bevollmächtigter: Professor Dr. Herbert Bethge, Innstraße 40, Passau - 1. gegen § 3a des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk, eingefügt durch § 3 Nr. 1 des Hessischen Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) vom 21. Dezember 1988 [GVBl. I S. 406] - 1 BvR 1586/89 -, 2. gegen Art. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Hessischen Gesetzes vom 13. Dezember 1991 [GVBl. I S. 367] zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 [GVBl. II, Anhang, Staatsverträge, S. 253] in Verbindung mit Art. 1 § 15 Abs. 2 Satz 1 dieses Staatsvertrages - 1 BvR 487/92 - und Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung.

Entscheidungsformel:

Die Verfassungsbeschwerde zu 1) wird verworfen.

Die Verfassungsbeschwerde zu 2) wird zurückgewiesen.

Damit wird der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos.

Gründe:

A.

Mit den Verfassungsbeschwerden wendet sich der Hessische Rundfunk gegen das

Verbot der Werbung in seinem Dritten Fernsehprogramm.

I.

Der Beschwerdeführer strahlt als einzige öffentlichrechtliche Rundfunkanstalt in Deutschland in seinem Dritten Fernsehprogramm Werbung aus. Die Ausstrahlung wurde im Jahr 1985 in der Absicht aufgenommen, aus den Einnahmen ein neu zu errichtendes viertes Hörfunkprogramm zu finanzieren. Dieses besteht als hr 4 seit dem 6. Oktober 1986 und dient in Ergänzung der schon länger ausgestrahlten Hörfunkprogramme des Beschwerdeführers als Regionalprogramm. Es pflegt die "ruhige Unterhaltungsmusik" und wird nach dem derzeit gültigen Programmschema dreimal täglich für insgesamt 95 Minuten regional auseinandergeschaltet. Das Programm empfangen stündlich rund 220.000 Hörer (verglichen mit 140.000 Hörern bei hr 1 und 320.000 Hörern bei hr 3). Die anteiligen Kosten für dieses Programm betragen anfänglich 16,5 Mio. DM, heute liegen sie bei 24 Mio. DM. Sie wurden zunächst ganz überwiegend aus den Werbeerträgen des Dritten Fernsehprogramms gedeckt, die etwa 15 Mio. DM betragen. Nachdem diese auf rund 12 Mio. DM geschrumpft sind, decken sie die Kosten des Vierten Hörfunkprogramms noch zur Hälfte.

Die Finanzlage des Beschwerdeführers hat sich in der jüngsten Vergangenheit ungünstig entwickelt. Im Geschäftsjahr 1991 hatte er laut Geschäftsbericht Erträge in Höhe von 556,5 Mio. DM zu verzeichnen, denen Aufwendungen in Höhe von 597,68 Mio. DM gegenüberstanden. Der Fehlbetrag in Höhe von 41,18 Mio. DM wurde dem anstaltseigenen Kapital entnommen, das dadurch auf 101,12 Mio. DM gesunken ist. Der Verlust geht vor allem auf einen - verglichen mit den anderen Landesrundfunkanstalten überproportionalen - Rückgang der Werbeumsätze zurück. Im Jahr 1990 betragen die Werbeerträge des Beschwerdeführers 112,65 Mio. DM, 1991 nur noch 82,05 Mio. DM.

II.

1. a) In dem Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 1./3. April 1987 hatten die Bundesländer vereinbart, die am 1. Januar 1987 bestehenden Beschränkungen für Werbung in den Dritten Fernsehprogrammen beizubehalten. Für den Beschwerdeführer wurde eine Übergangsregelung getroffen. Die Vorschrift lautete:

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

(1) bis (4) ...

(5) *Der am 1. Januar 1987 bestehende zeitliche Umfang der Werbung in den Dritten Fernsehprogrammen, ihre tageszeitliche Begrenzung auf die Zeit vor 20 Uhr, die Beschränkung auf Werktage und die Verbreitungsgebiete werden beibehalten. Der Hessische Rundfunk wird die Werbung im Dritten Fernsehprogramm einstellen, sobald ihm die Mittel für das vierte Hörfunkprogramm im Rahmen der Gebührenfinanzierung zur Verfügung stehen. Artikel 5 bleibt unberührt.*

(6) bis [8] ..."

Die tatsächliche Bedeutung dieser Vorschrift ergab sich aus dem Umstand, daß in keinem anderen Dritten Fernsehprogramm geworben wurde. Dementsprechend heißt es in der Begründung zum Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens, die von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien auf ihrer Besprechung am 14. Mai 1987 zustimmend zur Kenntnis genommen wurde, zu Art. 3 Abs. 5:

"Absatz 5 legt fest, daß es mit der vorübergehenden Ausnahme im Falle des Hessischen Rundfunks keine Werbung in den Dritten Fernsehprogrammen geben darf; soweit diese bundesweit ausgestrahlt werden, folgt dies bereits aus Abs. 4 Satz 2. Der Hessische Rundfunk muß seine Werbung in seinem Dritten Fernsehprogramm einstellen, sobald ihm die Mittel für das Vierte Hörfunkprogramm im Rahmen der Gebührenfinanzierung zur Verfügung stehen. Entsprechend ihrer Protokollnotiz gehen

die Ministerpräsidenten der Länder davon aus, daß der Ausgleich der Werbeeinnahmen durch die Rundfunkgebühr bis spätestens 1991 abgewickelt ist. Die Möglichkeit, durch Vereinbarungen der Ministerpräsidenten hiervon abzuweichen, bleibt auch hier unberührt (Abs. 5 Satz 3)."

In der erwähnten Protokollnotiz der Ministerpräsidentenbesprechung am 3. April 1987 heißt es:

"Protokollerklärung zu Artikel 3:

Die Regierungschefs der Länder gehen davon aus, daß der Ausgleich der Werbeeinnahmen durch die Rundfunkgebühr im Sinne des Absatzes 5 Satz 2 bis spätestens 1991 abgewickelt ist."

b) In einem weiteren Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) vom 23. September 1988 regelten die Länder die Rundfunkfinanzierung neu. Bei der Festsetzung des Finanzausgleichs wurde der Beschwerdeführer nicht berücksichtigt. Beim Abschluß des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags gab die Hessische Landesregierung folgende Erklärung ab:

"Das Land Hessen wird die Forderung auf Entlastung des Hessischen Rundfunks im Finanzausgleich um 5 Millionen DM nicht weiter verfolgen und durch das Zustimmungsgesetz zu dem Staatsvertrag die Werbung im Dritten Hessischen Fernsehprogramm mit Wirkung vom 31. Dezember 1992 einstellen."

In dem Ratifizierungsgesetz zum Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 21. Dezember 1988 (GVBl. I S. 406) änderte der Hessische Gesetzgeber zugleich das Gesetz über den Hessischen Rundfunk [HR-G]. Es wurde ein § 3 a eingefügt. Dieser lautete:

"(1) Die Reklamesendungen im Dritten Fernseh-Programm werden mit Ablauf des 31. Dezember 1992 eingestellt.

(2) Reklamesendungen im Hörfunk können bis zu 128 Minuten werktäglich im Jahresdurchschnitt dauern.

(3) Art. 5 des Rundfunkstaatsvertrages vom 1./3. April 1987 [GVBl. I S. 166] findet Anwendung."

Die in der Protokollnotiz enthaltene Bindung der Einstellung von Werbesendungen im Dritten Fernsehprogramm an die anderweitige Finanzierung des Vierten Hörfunkprogramms fand keinen Eingang in das Gesetz über den Hessischen Rundfunk.

2. An die Stelle der bisherigen staatsvertraglichen Regelungen ist inzwischen der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 getreten. Er ist seit dem 1. Januar 1992 in Kraft. Dieser (Gesamt-)Staatsvertrag faßt verschiedene Einzelstaatsverträge zusammen. Art. 1 enthält den Rundfunkstaatsvertrag und löst den Rundfunkstaatsvertrag der alten Bundesländer vom 1./3. April 1987 ab. Das Werbeverbot ist beibehalten worden. Art. 1 § 15 Abs. 2 Satz 1 lautet:

"In weiteren bundesweit verbreiteten Fernsehprogrammen von ARD und ZDF sowie in den Dritten Fernsehprogrammen findet Werbung nicht statt."

Dieses Verbot wird jedoch für den Beschwerdeführer, der weiterhin als einzige öffentlichrechtliche Rundfunkanstalt in seinem Dritten Fernsehprogramm Werbung ausstrahlt, gemäß der Übergangsbestimmung des Art. 7 Abs. 3 Satz 3 des (Gesamt-)Staatsvertrags erst am 1. Januar 1993 wirksam. Die Vorschrift lautet:

"Art. 1 § 15 Abs. 2 tritt abweichend von Satz 1 für das Land Hessen am 1. Januar 1993 in Kraft."

Daraufhin hat der hessische Gesetzgeber in Art. 7 des Zustimmungsgesetzes zum Staatsvertrag vom 13. Dezember 1991 § 3 a HR-G aufgehoben. Anderweitige Finanzierungen für die entstehenden Ausfälle sind nicht vorgesehen.

III.

1. Mit der Verfassungsbeschwerde zu 1) wendet sich der Beschwerdeführer gegen die Vorschrift des § 3 a Abs. 1 HR-G.

a) Der Beschwerdeführer sei durch die angegriffene Vorschrift selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinem Grundrecht der Rundfunkfreiheit betroffen. Sie zwingt ihn schon jetzt zu Maßnahmen, die die verfassungsrechtlich gewährleistete Grundversorgung beeinträchtigen. Weiterer Anwendungsakte bedürfe sie nicht. Insbesondere seien etwaige rechtsaufsichtliche Maßnahmen des Landes Hessen im Fall der Mißachtung des Werbeverbots nicht als Akte anzusehen, die das Verbot erst gegenüber dem Beschwerdeführer konkretisierten oder gar auslösten. Dieses entfalte seine Wirkung vielmehr unmittelbar. Ein Abwarten bis zum Inkrafttreten des Werbeverbots am 1. Januar 1993 komme auch deswegen nicht in Betracht, weil dann die Jahresfrist des § 93 Abs. 2 BVerfGG für Rechtssatz-Verfassungsbeschwerden versäumt sei.

Ein anderer Rechtsweg sei nicht eröffnet. Auch der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde stehe dem Antrag nicht entgegen. Zwar habe der Beschwerdeführer die Möglichkeit, beim Verwaltungsgericht auf Feststellung zu klagen, daß er auch nach dem 31. Dezember 1992 Werbesendungen im Dritten Fernsehprogramm ausstrahlen dürfe. Eine solche vorgängige Klage sei ihm aber nicht zumutbar. Die Entscheidungen, zu denen das Gesetz den Beschwerdeführer nötige, duldeten keinen Aufschub. Ferner sei zu erwarten, daß die Verwaltungsgerichte die Klage aus prozessualen Gründen abwiesen. Dann könne dagegen keine auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte Urteils-Verfassungsbeschwerde erhoben werden, während für die Rechtssatz-Verfassungsbeschwerde die Frist abgelaufen sei.

In der Sache müsse die Verfassungsbeschwerde Erfolg haben, weil § 3 a Abs. 1 HR-G gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoße.

Im dualen System obliege dem öffentlichrechtlichen Rundfunk die Grundversorgung der Bevölkerung. Der Staat habe die Erfüllung dieser Funktion durch die Rundfunkanstalten zu gewährleisten. Das umfasse auch die Finanzierung. Zwar erstrecke sich die Gewährleistungspflicht nicht auf bestimmte Finanzierungsarten; dem Gesetzgeber stehe es frei, Werbung im öffentlichrechtlichen Rundfunk zu gestatten oder zu verbieten. Werde durch ein Verbot aber die Grundversorgung gefährdet, müsse er für andere Einnahmen sorgen. Verfassungswidrig sei ein kompensationsloser Entzug von Mitteln.

Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, seien sämtliche terrestrisch verbreiteten Rundfunkprogramme der öffentlichrechtlichen Anstalten, die am 4. November 1986 ausgestrahlt wurden, der Grundversorgung zuzurechnen. Damit zählten auch das Dritte Fernsehprogramm und das Vierte Hörfunkprogramm des Beschwerdeführers zur Grundversorgung und müßten folglich finanziell gesichert werden. Durch das kompensationslose Verbot von Werbesendungen im Dritten Fernsehprogramm sei er gezwungen, entweder das Vierte Hörfunkprogramm aufzugeben oder alle Programme in einer Weise einzuschränken, die sich mit dem Grundversorgungsauftrag nicht mehr vereinbaren ließe.

Selbst wenn man das Vierte Hörfunkprogramm aber nicht zur Grundversorgung zählen wolle, sei es aus Gesichtspunkten der Konkurrenzfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks gegenüber den privaten Veranstaltern geschützt, die zur Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk zähle.

b) Nachdem § 3 a Abs. 1 HR-G durch die inhaltsgleiche Bestimmung des Art. 1 § 15 Abs. 2 Satz 1, Art. 7 Abs. 3 Satz 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten

Deutschland ersetzt worden war, hat der Beschwerdeführer in einem Schriftsatz vom 20. Januar 1992 die Auffassung vertreten, daß die ursprüngliche Verfassungsbeschwerde sich ohne weiteres auf den neuen, inhaltsgleichen Rechtssatz erstrecke. Sie sei durch die Aufhebung der ursprünglich angegriffenen Norm weder erledigt noch gegenstandslos oder unzulässig geworden, beziehe sich aber nun auf die jetzt geltende Regelung. Es liege ein Fall der Normsurrogation vor. Bei dieser trete an die Stelle des aufgehobenen Gesetzes als Angriffsgegenstand der Verfassungsbeschwerde die inhaltsgleiche Neuregelung.

Halte man eine Normsurrogation nicht für gegeben, bleibe die Verfassungsbeschwerde gleichwohl zulässig, und zwar gegen die ursprünglich angegriffene und inzwischen aufgehobene Vorschrift des § 3 a Abs. 1 HR-G. Schon aus Gründen der Mißbrauchsverhütung verbiete es sich, daß der Gesetzgeber eine zulässige Rechtssatz-Verfassungsbeschwerde mittels der Ersetzung der angegriffenen Norm durch eine inhaltsgleiche neue gegenstandslos mache. Aber auch wenn - wie hier - kein Mißbrauchsverdacht bestehe, gelte derselbe Gedanke. Durch die Aufhebung werde zudem die in der Vergangenheit liegende Grundrechtsverletzung nicht beseitigt. Der Beschwerdeführer habe an der Entscheidung ein berechtigtes Interesse, weil andernfalls die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung unterbliebe.

Allerdings müsse dann gegen die jetzt geltende Regelung eigens Verfassungsbeschwerde eingelegt werden. Davon bleibe aber die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegen die aufgehobene Norm unberührt.

2. Mit Schriftsatz vom 28. März 1992 hat der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde gegen Art. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Hessischen Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in Verbindung mit Art. 1 § 15 Abs. 2 Satz 1 dieses Staatsvertrages erhoben.

Zur Notwendigkeit einer solchen Verfassungsbeschwerde führt er aus: Sollte das Bundesverfassungsgericht seine Ansicht von einer Normsurrogation nicht teilen, beseitige eine Feststellung, daß § 3 a HR-G verfassungswidrig gewesen sei, nicht die nunmehr geltende inhaltsgleiche Regelung. Auch wenn materiell deren Verfassungswidrigkeit feststehe, sei sie formell existent und entfalte den Anschein der Wirksamkeit. Diese könne nur durch eine Nichtigerklärung beseitigt werden.

Für die Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerde führt der Beschwerdeführer im wesentlichen dieselben Gründe an wie in der Verfassungsbeschwerde zu 1). Ergänzend legt er zu den Auswirkungen des Wegfalls der Werbeeinnahmen dar: Die für alle Rundfunkanstalten beschlossene Gebührenerhöhung bilde keine Kompensation für die allein ihm entstehenden Verluste. Die Erträge aus Werbung im Dritten Fernsehprogramm beliefen sich pro Jahr auf rund 12 Mio. DM. Um diesen Ausfall durch das Gebührenaufkommen auszugleichen, sei er auf eine Anhebung der Grundgebühr um 0,42 DM oder der Fernsehgebühr um 0,68 DM angewiesen. Damit sei für die nächste Zeit nicht zu rechnen. Aus dem Finanzausgleich unter den Rundfunkanstalten fließe ihm nichts zu.

Als Reaktion auf die Einnahmeeinbußen kämen folgende Maßnahmen in Frage: die Einstellung des Vierten Hörfunkprogramms und damit das Ende der Regionalisierung des Hörfunks in Hessen; substantielle Restriktionen im Gesamtprogramm, etwa dergestalt, daß bei den Direktkosten für den Hörfunk in Höhe von 40 Mio. DM die Sendezeit für Eigenproduktionen um etwa 30 vom Hundert reduziert und die frei werdende Zeit durch Übernahmen oder Gleichschaltungen gefüllt werde, oder dergestalt, daß die Beiträge für das ARD-Fernsehprogramm wesentlich beeinträchtigt oder Eigenproduktionen im Dritten Fernsehprogramm drastisch vermindert würden.

Auch im Bereich der indirekten Kosten kämen Einsparungen nur in Frage, wenn ganze Programmsparten aufgegeben würden.

In jedem Fall lasse sich der Grundversorgungsauftrag nicht mehr erfüllen. Die Entscheidung darüber, was der Grundversorgungsauftrag erfordere, stehe nicht dem Gesetzgeber zu. Sie sei vielmehr Sache der Organe der Rundfunkanstalten. Diese hätten insoweit eine Einschätzungsprärogative, die auch von den Staatsorganen und den Gerichten zu respektieren sei.

Von den anderen Landesrundfunkanstalten, die ebenfalls keine Werbung in ihren Dritten Fernsehprogrammen ausstrahlen dürften, unterscheide sich der Beschwerdeführer dadurch, daß ihm eine rechtmäßig in Anspruch genommene Einnahmequelle entzogen werde, während jene von der Möglichkeit der Werbung im Dritten Fernsehprogramm nie Gebrauch gemacht und folglich durch die Regelung des Rundfunkstaatsvertrages auch keine Einnahmen verloren hätten. Im übrigen sei er die finanzschwächste der in den Finanzausgleich einzahlenden Rundfunkanstalten. Seine Werbeumsätze hätten sich im Vergleich zu anderen Landesrundfunkanstalten überproportional verringert. Im Jahr 1990 habe sein Anteil an den Nettoumsätzen aller Rundfunkanstalten (1.354 Mio. DM) 13 vom Hundert [177 Mio. DM] betragen, im Jahr 1991 nur noch 9,6 vom Hundert [128 Mio. DM] bei Gesamtwerbeumsätzen von 1.333 Mio. DM. Im laufenden Jahr sei mit einer weiteren Abnahme zu rechnen. Von allen Landesrundfunkanstalten der alten Bundesländer habe der Beschwerdeführer ferner die höchsten Verluste zu verzeichnen. Während sechs Anstalten noch Jahresüberschüsse erzielten, hätten drei einen Fehlbetrag aufzuweisen, der sich auf 3,3 und 7,8 Mio. DM, beim Beschwerdeführer dagegen auf 36 Mio. DM belaufe.

3. Ferner hat der Beschwerdeführer den Erlaß einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt beantragt, daß die angegriffene Bestimmung bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht in Kraft tritt.

IV.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben die Hessische Staatskanzlei, die Bundesländer mit Ausnahme des Landes Hessen gemeinsam sowie die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) Stellung genommen.

1. Die Hessische Staatskanzlei hält die Verfassungsbeschwerden gegen das Werbeverbot im Dritten Fernsehprogramm des Beschwerdeführers für zulässig und begründet.

a) Das Land Hessen habe stets die Auffassung vertreten, daß es sich bei der Werbung in den Dritten Fernsehprogrammen der Landesrundfunkanstalten nicht um eine überregionale und deswegen von allen Ländern gemeinsam zu regelnde, sondern um eine regionale Angelegenheit handle, deren Regelung dem einzelnen Land vorbehalten sei. Nur um ein Scheitern der gesamten Staatsvertrags-Verhandlungen zu vermeiden, habe das Land dem Staatsvertrag zugestimmt. Die anderen Länder hätten im Gegenzug eine Kompensation im Rahmen der Gebührenfinanzierung zugestanden und diese in Art. 3 Abs. 5 Satz 2 des Rundfunkstaatsvertrages von 1987 aufgenommen. Die vom Land Hessen angestrebte Regelung im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen den Rundfunkanstalten und im Rahmen des besonderen Gebührenanteils nach Art. 6 des Rundfunkstaatsvertrages sei jedoch gescheitert. Lediglich eine einjährige Verlängerung der Übergangsfrist für den Beschwerdeführer habe sich erreichen lassen.

Auch bei den Verhandlungen zum Rundfunkstaatsvertrag von 1991 habe sich das Land gegen eine einheitliche Regelung hinsichtlich der Werbung in den Dritten Fernsehprogrammen gewandt. Es sei jedoch mit seiner Auffassung wiederum nicht

durchgedrungen und habe die einheitliche Regelung hingenommen, um den Abschluß des Staatsvertrags nicht zu gefährden. Im Zuge der Zustimmung zum Staatsvertrag habe der Landesgesetzgeber jedoch § 3 a HR-G aufgehoben, damit die Landesregierung ihre Rechtsauffassung in dem vom Beschwerdeführer angestrebten Verfassungsbeschwerdeverfahren vertreten könne, ohne sich mit der hessischen Gesetzeslage in Widerspruch zu setzen.

Die angegriffene Regelung des Rundfunkstaatsvertrags von 1991 verstoße vor allem gegen das bundesstaatliche Prinzip. Dieses sowie Art. 79 Abs. 3 GG garantierten die Eigenständigkeit der Länder. Dazu gehöre ein Kern eigener Aufgaben und Kompetenzen, der als "Hausgut" unentziehbar sei. Der Schutz des Hausguts wirke nicht nur gegenüber dem Bund, sondern erstrecke sich auch auf die Länder und begrenze ihr Recht zum Abschluß von Länderstaatsverträgen. Aus Art. 79 Abs. 3 GG folge, daß solche Verträge nur Gegenstände regeln dürften, die regional nicht sinnvoll geregelt werden könnten. Staatsvertragliche Bestimmungen, die nicht vereinheitlichungsbedürftige Gegenstände beträfen, seien verfassungswidrig.

Dieser Grundsatz gelte insbesondere im Rundfunkwesen. Es gehöre zur Kultur und damit zum Kernbestand der Landeskompetenzen. Ihre Wahrnehmung obliege den Landesparlamenten, die aber durch Staatsverträge, auf deren Inhalt sie keinen Einfluß hätten und die sie nur insgesamt ablehnen oder ablehnen könnten, in ihren Rechten beschnitten würden. Darin liege zugleich eine Gefährdung des demokratischen Prinzips.

b) Ergänzend verweist die Staatskanzlei auf ein Gutachten, in dem ausgeführt wird:

Die Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genieße den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Zwar sei der die Rundfunkfreiheit ausgestaltende Gesetzgeber in seiner Entscheidung frei, ob er eine Mischfinanzierung zulassen wolle. Habe er sich aber für diese entschieden, so stelle eine Beschränkung oder ein Teilverbot von Werbung einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit dar, der an Art. 5 Abs. 2 GG zu messen sei.

Das hessische Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag von 1991 halte diesen Anforderungen nicht stand. Es sei bereits formell fehlerhaft, weil der Staatsvertrag vereinheitlichungsbedürftige und nicht vereinheitlichungsbedürftige Materien verkoppelt und den Landesgesetzgeber damit unter "Koppelungsdruck" gesetzt habe. Durch diesen Koppelungsdruck habe die Ländermehrheit in die Gesetzgebungskompetenz des Hessischen Landtags eingegriffen. Darin liege ein Verstoß gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Schon das führe zur Nichtigkeit des betreffenden Teils der Staatsverträge und zur Teilnichtigkeit des Zustimmungsgesetzes. Dem Gesetz fehle aber auch die erforderliche Allgemeinheit. Im übrigen sei kein Regelungszweck ersichtlich, der den Eingriff zu rechtfertigen vermöchte.

2. Die übrigen Bundesländer halten die angegriffenen Regelungen für vereinbar mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe zwar einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung. Dieser beziehe sich aber nur auf die Gesamtfinanzierung einer Rundfunkanstalt, nicht auf bestimmte Finanzierungsarten. Ein Werbeverbot für die Dritten Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es verfolge berechtigte Zwecke, namentlich eine ausgewogene Aufteilung der Werbeeinkünfte zwischen ARD und ZDF, die Wahrung des spezifischen Programmcharakters der Dritten Programme gegen den von Werbung ausgehenden Programmeinfluß, schließlich die Sicherung der Werbemöglichkeiten für private Rundfunkveranstalter. Das Verbot sei dem Beschwerdeführer auch zumutbar. Dafür Sorge insbesondere die ihm gewährte schonende Übergangsfrist. Auf eine Kompensation für die ihm entgehenden Werbeeinnahmen habe er keinen Anspruch. Bei der Neufestsetzung der Rundfunkgebühren sei die Existenz des Vierten Hörfunkprogramms berücksichtigt

worden. Wenn die Finanzlage des Beschwerdeführers gleichwohl ungünstig sei, so liege das daran, daß er bestehende Einsparungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Kooperation mit anderen Rundfunkanstalten, nicht ausschöpfe. Die allgemeinen Finanzierungsschwierigkeiten der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten aufgrund des Werberückgangs begründeten keinen Bestandsschutz und keinen Ausgleichsanspruch für die Werbeeinnahmen des Beschwerdeführers aus seinem Dritten Fernsehprogramm.

3. Nach Auffassung der ARD war § 3 a Abs. 1 HR-G mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig. Ausgangspunkt für die Beurteilung sei die Funktionsgewährleistungsgarantie des Staates für die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten, die das Bundesverfassungsgericht im System des dualen Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelt habe. Diese Garantie enthalte auch einen Anspruch der Rundfunkanstalten auf funktionsgerechte Finanzierung. Den Gesetzgeber treffe allerdings keine Pflicht, Werbung im öffentlichrechtlichen Rundfunk zuzulassen. Er könne die Finanzierungsart ändern. Zur Verfassungswidrigkeit führe eine solche Änderung erst, wenn dadurch eine Finanzierungslücke entstehe, die die Rundfunkanstalten zur Einschränkung des verfassungsrechtlich geschützten Programmangebots zwingt. Unzulässig sei deswegen eine ertragsschmälernde Neuordnung der Rundfunkfinanzierung. Habe eine Neuordnung diese Folge, sei der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zur Kompensation verpflichtet. Ihrem Umfang nach müsse die Rundfunkfinanzierung die Erfüllung des Programmauftrags ermöglichen. Dieser sei im Begriff der Grundversorgung verfassungsrechtlich umschrieben. Nach der fünften Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts gehöre das Vierte Hörfunkprogramm des Beschwerdeführers zur Grundversorgung. Da es sich aufgrund des Werbeverbots nicht mehr finanzieren lasse, sei dieses verfassungswidrig.

Aus denselben Gründen hält die ARD auch die im Staatsvertrag von 1991 getroffene Regelung für verfassungswidrig. Ergänzend hat sie darauf hingewiesen, daß den übrigen öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten, die ebenfalls keine Werbung in ihren Dritten Fernsehprogrammen ausstrahlen dürften, nur eine bisher nicht genutzte Möglichkeit, dem Beschwerdeführer dagegen tatsächlich erzielte Einnahmen entzogen würden. Für den Beschwerdeführer wirke die Regelung daher besonders einschneidend. Im übrigen komme es nur darauf an, ob der Beschwerdeführer dadurch an der Erfüllung seines Grundversorgungsauftrags gehindert werde. Die Beantwortung dieser Frage hänge nicht von der finanziellen Lage anderer Rundfunkanstalten ab.

B. -- I.

Die Verfassungsbeschwerde zu 1) ist unzulässig.

Sie richtet sich gegen § 3 a HR-G, der inzwischen durch die inhaltsgleiche Regelung des Art. 1 § 15 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 3 Satz 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland, dem der Hessische Landtag zugestimmt hat, ersetzt worden ist. In einem solchen Fall erstreckt sich die Verfassungsbeschwerde gegen die aufgehobene Vorschrift nicht ohne weiteres auf die an ihre Stelle getretene Norm. Der Beschwerdeführer wäre allerdings nicht gehindert gewesen, sie darauf umzustellen. Sein Schriftsatz vom 20. Januar 1992 hätte in diesem Sinn gedeutet werden können. Nachdem er jedoch mit dem Schriftsatz vom 28. März 1992 ausdrücklich Verfassungsbeschwerde gegen die nunmehr geltende Regelung eingelegt hat, besteht für die Verfassungsbeschwerde zu 1) kein Rechtsschutzbedürfnis mehr. Die Norm, auf die sich diese Verfassungsbeschwerde bezog, ist außer Kraft getreten, ehe sie rechtliche Wirkung entfalten konnte. Daß der Beschwerdeführer aus der Feststellung, sie sei verfassungswidrig und nichtig gewesen, rechtliche Vorteile ziehen könnte, ist nicht ersichtlich. Er erreicht sein Ziel durch die Prüfung der nunmehr geltenden Regelung uneingeschränkt. Da diese den gleichen Inhalt hat wie die frühere,

bleibt auch keine verfassungsrechtliche Frage von erheblicher Bedeutung ungeklärt.

II.

Die Verfassungsbeschwerde zu 2) ist zulässig.

Sie richtet sich gegen Art. 1 und 2 des Hessischen Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland in Verbindung mit Art. 1 § 15 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 3 Satz 3 dieses Staatsvertrags. Die Regelung betrifft den Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar. Das Werbeverbot, das sie ihm auferlegt, tritt zwar erst am 1. Januar 1993 in Kraft. Es zwingt ihn aber schon jetzt zu Dispositionen hinsichtlich der Programmplanung und des Abschlusses von Werbeverträgen, die sich nicht kurzfristig ändern lassen. Das Verbot entfaltet seine rechtliche Wirkung auch ohne vermittelnden Vollzugsakt. Der Beschwerdeführer muß es mit Ablauf der ihm gewährten Übergangsfrist befolgen. Einer zusätzlichen Anweisung durch die Aufsichtsbehörden bedarf es nicht.

Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen. Dem Beschwerdeführer ist nicht zuzumuten, vor Anrufung des Bundesverfassungsgerichts eine verwaltungsgerichtliche Klage zu erheben. Selbst wenn diese als zulässig angesehen werden sollte, hinge die Entscheidung in der Sache allein von der Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Werbeverbots ab. Die Verwaltungsgerichte müßten es, wenn sie es für verfassungswidrig hielten, dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorlegen. Dem Bundesverfassungsgericht könnten auf diesem Wege jedoch weder Anschauungen der Fachgerichte über die Auslegung des einfachen Rechts vermittelt noch Tatsachen unterbreitet werden, auf die es zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Norm angewiesen wäre. Der Sinn der Regelung ist unmißverständlich. In tatsächlicher Hinsicht hängt die Entscheidung nur von Umständen ab, die das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls selbst klärt, nicht von der Erfüllung gesetzlicher Tatbestandsmerkmale im Einzelfall, die festzustellen Sache der Fachgerichte ist.

C.

Die Verfassungsbeschwerde zu 2) ist unbegründet. Art. 1 und 2 des Hessischen Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland in Verbindung mit Art. 1 § 15 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 3 Satz 3 dieses Staatsvertrags verstoßen nicht gegen das Grundgesetz.

I.

Das bundesstaatliche Prinzip ist nicht verletzt.

1. Soweit die Hessische Staatskanzlei einen solchen Verstoß aus Art. 79 Abs. 3 GG herleiten will, scheidet dieser als Prüfungsmaßstab schon deswegen aus, weil er sich nur auf verfassungsändernde Gesetze bezieht.

2. Aber auch Art. 20 Abs. 1 GG ist nicht verletzt.

Mit dem bundesstaatlichen Prinzip, das in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegt, in Art. 79 Abs. 3 GG gegen Aufhebung und Aushöhlung durch verfassungsändernde Gesetze gesichert und in anderen Bestimmungen des Grundgesetzes näher ausgestaltet ist, läßt sich allerdings eine Preisgabe der Eigenstaatlichkeit der Länder nicht vereinbaren. Ihnen muß vielmehr ein Kern eigener Aufgaben als "Hausgut" unentziehbar verbleiben (vgl. BVerfGE 34, 9 [19 f.]). Diese Garantie richtet sich in erster Linie gegen den Bund, und zwar sowohl gegen den verfassungsändernden als auch gegen den einfachen Gesetzgeber.

Ob die Garantie auch der Selbstbindung der Länder im Wege von Staatsverträgen oder der Kompetenzübertragung auf Gemeinschaftseinrichtungen eine verfassungsrechtliche

Grenze zieht, bedarf hier keiner Entscheidung. Denn durch das Werbeverbot für die Dritten Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten ist der unaufgebbare Kernbestand eigener Aufgaben und eigenständiger Aufgabenerfüllung jedenfalls nicht berührt. Zwar handelt es sich bei der Rundfunkgesetzgebung um eine wichtige, den Ländern verbliebene Gesetzgebungsmaterie. Das hier in Rede stehende Werbeverbot für einzelne Programme betrifft aber nur einen kleinen Ausschnitt des Gegenstandes, dessen länderübergreifende Regelung den Gestaltungsrahmen des Landesgesetzgebers in Rundfunkangelegenheiten nicht unerträglich einengt.

Das Land ist daher in seiner Entscheidung, ob es sich auf eine länderübergreifende staatsvertragliche Regelung einlassen will oder nicht, insoweit frei. Auf die Frage, ob die Werbung in den Dritten Fernsehprogrammen der Landesrundfunkanstalten eine bundeseinheitliche Regelung erfordert, kommt es daher ebensowenig an wie auf die Frage, ob vereinheitlichungsbedürftige und nicht vereinheitlichungsbedürftige Regelungsgegenstände in einem Vertrag miteinander verbunden werden dürfen. Ob sich aus der Landesverfassung, namentlich aus dem landesrechtlichen Parlamentsvorbehalt, weitergehende Grenzen der Vertragsschließungsfreiheit des Landes ergeben, ist hier nicht zu entscheiden.

II.

Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist ebenfalls nicht verletzt.

1. Als Freiheitsrecht gewährt dieses Grundrecht seinem Träger grundsätzlich keinen Anspruch auf staatliche Zuwendungen zur Ermöglichung der Grundrechtsausübung.

Im Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit allerdings nicht um ein Grundrecht, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist. Die Rundfunkfreiheit ist vielmehr eine dienende Freiheit. Sie dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 [319], st. Rspr.). Diesem Charakter würde ein Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahme erschöpfte und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, nicht gerecht. Der Rundfunk bedarf vielmehr einer gesetzlichen Ordnung, die sicherstellt, daß er den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Dienst leistet [vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 83, 238 [296]].

2. Bei der Ausgestaltung dieser Ordnung genießt der Gesetzgeber weitgehende Freiheit. Wenn er sich im Interesse der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung aber entschließt, die Rundfunkveranstaltung ganz oder zum Teil öffentlichrechtlichen Anstalten anzuvertrauen, dann ist er von Verfassungen wegen nicht nur gehalten, deren grundrechtliche Freiheit zu respektieren. Er hat vielmehr auch die Pflicht, ihnen die zur Erfüllung der Aufgabe erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Andernfalls könnten sie den von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geforderten Dienst nicht leisten. Dieser Pflicht des Gesetzgebers, die Finanzierung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten, entspricht ein ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgendes Recht der Anstalten, die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel zu erhalten.

Wie der Gesetzgeber diese verfassungsrechtliche Pflicht erfüllt, ist grundsätzlich Sache seiner Entscheidung. Jedoch hat er dabei die Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu beachten. Die Finanzierung muß ihr nach Art und Umfang entsprechen. Auch in der Literatur wird allgemein angenommen, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine *funktionsgerechte* Finanzierung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten erfordert. Was die Verfassung in funktionaler Hinsicht verlangt, darf der Gesetzgeber nicht mit finanziellen Regelungen durchkreuzen.

Die Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks wie aller Rundfunkveranstalter im

Geltungsbereich des Grundgesetzes wird vom Sinn der Rundfunkfreiheit bestimmt, freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen. Wegen der herausragenden kommunikativen Bedeutung des Rundfunks kann diese nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Er muß deswegen ein Programm anbieten, in dem nicht allein gegenständliche Breite aller Programmsparten, sondern auch gleichgewichtige Vielfalt der in der Gesellschaft anzutreffenden Meinungen gewährleistet ist (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]; 57, 295 [320]; 83, 238 [315]).

Im dualen System eines Nebeneinanders von öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk, das sich mittlerweile in Deutschland durchgesetzt hat, gewährleistet der private Rundfunk schon aufgrund seiner Finanzierungsweise nicht, daß diese Anforderungen in vollem Maß erfüllt werden (vgl. BVerfGE 73, 118 [155 ff.]; Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen [Hrsg.], Produktionsquoten privater Fernsehprogramme in der Bundesrepublik Deutschland, 1991). Das ist verfassungsrechtlich nur hinnehmbar, wenn einerseits die Ungleichgewichtigkeiten im privaten Rundfunk keinen erheblichen Umfang annehmen, andererseits jedenfalls der öffentlichrechtliche Rundfunk den verfassungsrechtlichen Vorgaben uneingeschränkt genügt und die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk aufrecht erhält [vgl. BVerfGE 73, 118 [157 ff.]].

Grundversorgung bedeutet dabei weder eine Mindestversorgung noch beschränkt sie sich auf den informierenden und bildenden Teil des Programms. Sie ist vielmehr eine Versorgung mit Programmen, die dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechen, wie ihn das Bundesverfassungsgericht mehrfach definiert hat (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324]), und die technisch für alle empfangbar sind [vgl. BVerfGE 74, 297 [325 f.]]. Entscheidet sich der Gesetzgeber für ein duales System, muß er die Voraussetzungen für die Erbringung dieser Leistung in jeder Hinsicht, auch finanziell, sicherstellen [vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 83, 238 [298]].

Der Aufgabe, die der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System zu erfüllen hat, würde eine Finanzierungsweise, die ihn vornehmlich auf Werbeeinnahmen verweise, nicht gerecht, weil es gerade die Werbefinanzierung ist, von der die programm- und vielfaltsverengenden Zwänge ausgehen, die im privaten Rundfunk zu beobachten sind (vgl. BVerfGE 83, 238 [311]). Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist vielmehr die Gebührenfinanzierung. In der ungeschmäleren Erfüllung der essentiellen Funktion des Rundfunks und in der Sicherstellung der Grundversorgung unter den Bedingungen des dualen Systems findet sie ihre Rechtfertigung [vgl. BVerfGE 73, 118 [158]].

Das bedeutet freilich nicht, daß daneben andere Finanzierungsquellen, namentlich Werbeeinnahmen, untersagt wären, solange sie die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen. Eine Mehrzahl von Einnahmequellen kann im Gegenteil geeignet sein, einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkanstalten zu stärken (vgl. BVerfGE 83, 238 [310 f.]). Der Gesetzgeber ist aber von Verfassungen wegen nicht verpflichtet, den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten Werbeeinnahmen zu gestatten. Entscheidend ist allein, daß die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten überhaupt hinreichend gesichert ist [vgl. BVerfGE 74, 297 [342]]. Nur darauf haben sie einen verfassungsrechtlichen Anspruch.

Entscheidet sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung für eine Mischfinanzierung, so steht es ihm frei, der Werbung nach Zeit, Dauer und Häufigkeit Grenzen zu setzen. Auch einer Ausgestaltung, derzufolge Werbung in bestimmten Programmen zugunsten einer von Einschaltquoten unabhängigen Programmplanung, im Interesse der lediglich an redaktionell gestalteten Programmen interessierten Empfänger

oder auch zur wirtschaftlichen Sicherung privater Rundfunkveranstalter oder anderer Medien gänzlich untersagt ist, stünde Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entgegen. Die gegenteilige Ansicht der Hessischen Staatskanzlei verkennt, daß der Gesetzgeber den öffentlichrechtlichen Rundfunk in jedem Fall in dem funktionsnotwendigen Umfang zu finanzieren hat. Der gesetzliche Ausschluß von Werbung in einzelnen Programmen könnte daran nichts ändern und müßte gegebenenfalls durch anderweitige Einnahmen ausgeglichen werden.

3. Der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht des Staates für die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten wird ebenfalls von ihrer Funktion umgrenzt. Diese liegt in ihren Grundzügen verfassungsrechtlich fest und wird durch die Rundfunkgesetze der Länder, die ihrerseits den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen müssen, konkretisiert. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zielsetzung und der gesetzlichen Aufgabenzuweisung sind die Rundfunkanstalten aber frei zu entscheiden, wie sie ihre Funktion erfüllen. Diese Freiheit ergibt sich aus dem Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dessen Träger sie sind. Im Zentrum der Freiheitsgarantie steht die Programmautonomie. Sie richtet sich gegen jede Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke. In erster Linie bezieht sie sich daher auf Inhalt und Form der Rundfunksendungen. Es ist Sache der Rundfunkanstalten, aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe zu bestimmen, was der Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt.

Die Frage nach Inhalt und Form der Darbietungen läßt sich allerdings nicht völlig von derjenigen nach Anzahl und Umfang der Programme trennen. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liegt zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit auch über den Umfang des Programms. Diese Entscheidung wird daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und ist folglich primär Sache der Rundfunkanstalten.

Mit der Bestimmung des Programmumfangs ist mittelbar auch eine Festlegung des Geldbedarfs der Rundfunkanstalten verbunden. Gleichwohl folgt daraus keine Pflicht des Gesetzgebers, jede Programmentscheidung, die die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten in Wahrnehmung ihrer Programmfreiheit treffen, finanziell zu honorieren. Im Unterschied zu den publizistischen Entscheidungen der Rundfunkanstalten, die sich auf deren Leistung für die Rundfunkempfänger beziehen, betreffen die finanziellen Entscheidungen des Gesetzgebers primär eine Leistung der Empfänger an die Rundfunkanstalten. Deren Leistungspflicht ist dem Grunde nach gerechtfertigt, denn sie dient der Aufrechterhaltung eines Rundfunkangebots, das von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gefordert ist und im Gesamtinteresse liegt. Die Leistungspflicht besteht deswegen auch ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der einzelnen Empfänger und knüpft allein an den Empfängerstatus an, der durch den Besitz eines Empfangsgeräts begründet wird. Die Heranziehung Dritter durch eine Geldleistungspflicht ist aber nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten erscheint.

Die Bestimmung dessen, was zur Funktionserfüllung erforderlich ist, kann nicht den Rundfunkanstalten allein obliegen. Sie bieten keine hinreichende Gewähr dafür, daß sie sich bei der Anforderung der vor allem von den Empfängern aufzubringenden finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten. Rundfunkanstalten haben wie jede Institution ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse, das sich gegenüber der ihnen auferlegten Funktion verselbständigen kann. Das gilt erst recht unter den Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Veranstaltern, die sowohl in der Beschaffung ihrer Gelder als auch in der Gestaltung ihrer Programme freier sind.

Es kann aber auch nicht dem Gutdünken des Gesetzgebers überlassen werden zu bestimmen, welche Mittel er den Rundfunkanstalten zur Erfüllung ihrer Aufgabe

bereitstellen will. Das verbietet der enge Zusammenhang zwischen Programmfreiheit und Finanzausstattung. Genösse der Gesetzgeber in finanzieller Hinsicht uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit, dann könnte er Verfassungsrecht, das einem unmittelbaren Verbot von Programmen entgegensteht, dadurch umgehen, daß er dasselbe Ergebnis mittelbar durch Entzug oder Beschränkung von Finanzierungsmöglichkeiten erreicht (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]). Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten die Finanzierung derjenigen Programme zu ermöglichen ist, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich ist [vgl. BVerfGE 74, 297 [342]].

Das Kriterium der Erforderlichkeit erlaubt einen angemessenen Ausgleich zwischen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden finanziellen Interessen der Rundfunkempfänger. Einerseits begrenzt es den öffentlichrechtlichen Rundfunk nicht auf ein extern festgesetztes Mindestangebot, sondern trägt seiner grundrechtlich gesicherten Freiheit bei der Funktionserfüllung Rechnung. Andererseits verhindert es aber, daß jede den Rundfunkanstalten wünschbar erscheinende Programmausweitung eine Pflicht des Staates zur Einnahmenerhöhung nach sich zieht. Es ist auch hinreichend anpassungsfähig. Denn was die Funktionserfüllung erfordert, läßt sich nicht ein für allemal bestimmen, sondern hängt von den Umständen ab. Diese sind im wesentlichen durch die technische Entwicklung und das Verhalten der privaten Anbieter geprägt, denen gegenüber der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System publizistisch konkurrenzfähig bleiben muß, wenn dieses nicht insgesamt die Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen soll.

4. Eine genaue Bestimmung dessen, was zur Wahrung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunk finanziell jeweils erforderlich ist, bereitet allerdings erhebliche Schwierigkeiten. Die zur Entscheidung von Finanzfragen erstrebenswerte Quantifizierung läßt sich aus dem Erforderlichkeitskriterium nicht stringent ableiten. Es erlaubt jedoch Eingrenzungen.

a) Da im dualen System die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk sicherstellen müssen, hat der Gesetzgeber jedenfalls alles zu finanzieren, was zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung unerlässlich ist (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324 ff.]; 83, 238 [298, 310]). Die finanzielle Gewährleistungspflicht endet aber nicht bei der Grundversorgung. Diese muß gewährleistet sein, wenn der hinter den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückbleibende Privatrundfunk verfassungsrechtlich hinnehmbar sein soll. Sie begrenzt aber nicht das Tätigkeitsfeld der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten. Diese bestimmen vielmehr die Art und in gewissem Maß auch den Umfang ihrer Aufgabenerfüllung selbst und haben dabei Anspruch auf finanzielle Mittel, soweit sie sich im Rahmen des zur Wahrung ihrer Funktion Erforderlichen halten.

Bezugsgröße für die Bestimmung des Erforderlichen ist das gesamte Programm einer Rundfunkanstalt. In diesem, nicht in jedem einzelnen Programm oder gar in jeder Sendung, muß sie den Auftrag des öffentlichrechtlichen Rundfunks in vollem Umfang verwirklichen. Dagegen können einzelne Programme durchaus gegenständliche Schwerpunkte setzen oder bestimmte Zielgruppen ins Auge fassen. Wie die Rundfunkanstalten die verfügbaren Mittel im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen auf einzelne Programme oder Programmparten verteilen, ist ihre Sache. Zusätzliche Finanzierungsansprüche können daraus nicht abgeleitet werden. Von Verfassungs wegen kommt es allein darauf an, ob die Höhe der Rundfunkgebühr und das Maß der gesetzlich zugelassenen Werbung zusammen mit den weiteren Einnahmequellen der Rundfunkanstalten eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks ermöglichen. Soweit die fünfte Rundfunk-Entscheidung des

Bundesverfassungsgerichts dahin verstanden werden könnte, daß auch geprüft werden muß, ob für ein einzelnes Programm die erforderlichen Mittel bereitstehen (vgl. BVerfGE 74, 297 [342, 344]), wird daran nicht festgehalten.

b) Regionale Programme der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten mögen zwar unter Gesichtspunkten der Grundversorgung nicht eindeutig geboten sein (vgl. BVerfGE 74, 297 [327]). Gleichwohl entspricht auch die Veranstaltung solcher Programme den Funktionen des Rundfunks. Es kann davon ausgegangen werden, daß sie jedenfalls bei Rundfunkanstalten, die einen größeren Flächenstaat oder gar mehrere Bundesländer mit Rundfunk versorgen, erforderlich sind, um den regionalen Unterschieden und den daraus erwachsenden besonderen Identifikations- und Informationsbedürfnissen der Empfänger Rechnung zu tragen.

Es liegt in der Einschätzungsprärogative der Rundfunkanstalten, ob sie diese Bedürfnisse innerhalb eines schon bestehenden, landesweit ausgestrahlten Programms befriedigen wollen oder dafür ein eigenes, ausdrücklich als regional gekennzeichnetes Programm einrichten. Da ein eigenes Regionalprogramm die Bedürfnisse der Empfänger regelmäßig zielsicherer aufnehmen und ihnen daher auch höhere Identifikationsmöglichkeiten bieten kann, ist eine solche Entscheidung der Rundfunkanstalten jedenfalls nicht sachwidrig. Daraus folgt, daß die Finanzierung der Rundfunkanstalten so bemessen sein muß, daß sie grundsätzlich auch die Veranstaltung regionaler Programme erlaubt. Ob für lokale Programme etwas anderes gilt, bedarf hier keiner Entscheidung.

c) Diese Anhaltspunkte ändern allerdings nichts daran, daß der Bestimmtheitsgrad, den die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Grundsätze vermitteln, verhältnismäßig gering bleibt. Angesichts der Unbestimmtheit der materiellrechtlichen Kriterien verlangt das betroffene Grundrecht, daß zum Ausgleich das Verfahren der Entscheidungsfindung in einer Weise eingerichtet wird, die ein möglichst grundrechtskonformes Ergebnis gewährleistet (vgl. BVerfGE 53, 30 [65, 71 ff.]). Ob dazu das gegenwärtig bestehende Verfahren der Gebührenfestsetzung und der Regulierung der anderen Einnahmequellen durch Staatsverträge der Länder ausreicht, ist hier nicht zu entscheiden.

5. Bei Anwendung dieser Maßstäbe läßt sich ein Verstoß der angegriffenen Regelungen gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht erkennen. Es ist nicht ersichtlich, daß der Beschwerdeführer die Veranstaltung von Programmen, die seiner Funktion nicht nur entsprechen, sondern zu ihrer Erfüllung auch erforderlich sind, ohne die Erlöse aus der Werbung im Dritten Fernsehprogramm nicht mehr aufrecht erhalten könnte. Noch weniger ist erkennbar, daß ohne diese Einnahmen die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk im Sendegebiet des Beschwerdeführers gefährdet wäre.

Der Umstand, daß der Beschwerdeführer die Werbeeinnahmen aus seinem Dritten Fernsehprogramm zur Finanzierung des Vierten Hörfunkprogramms verwendet, muß dabei außer Betracht bleiben. Wie er mit bestimmten abgrenzbaren Einnahmen verfährt, ist Sache seiner anstaltsinternen Entscheidung. Sie steht ihm im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften frei, vermag aber den Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht des Staates nicht zu verändern. Von Verfassungs wegen kommt es allein darauf an, ob der Beschwerdeführer insgesamt über diejenigen Mittel verfügt, die zur Wahrnehmung seiner Funktion erforderlich sind. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen wären daher erst dann verletzt, wenn sich das Gesamtangebot gerade aufgrund derjenigen Einbußen nicht mehr in dem erforderlichen Umfang aufrecht erhalten ließe, die durch das gesetzliche Werbeverbot verursacht sind. Eine allgemein schlechte Finanzlage, die unabhängig von dem Werbeverbot besteht oder durch dieses nur unbedeutend verschärft wird, kann keine Kompensationspflicht für die verloren gehenden Werbeeinnahmen begründen.

Der Vortrag des Beschwerdeführers betrifft fast ausschließlich seine allgemein schlechte

Finanzlage. Diese geht hauptsächlich auf die Umsatzrückgänge im Bereich der Werbung zurück, die den öffentlichrechtlichen Rundfunk fast durchweg getroffen, den Beschwerdeführer allerdings besonders schwer in Mitleidenschaft gezogen haben. Verglichen damit spielen die Einnahmeausfälle, die beim Inkrafttreten des gesetzlichen Werbeverbots zu erwarten sind, nur eine untergeordnete Rolle. Der Beschwerdeführer veranschlagt den Erlös aus Werbung in seinem Dritten Fernsehprogramm auf etwa 12 Mio. DM jährlich. Gemessen am Gesamtertrag von 557 Mio. DM im vergangenen Jahr sind das etwa 2 vom Hundert. Der Vortrag des Beschwerdeführers reicht für eine Feststellung, daß gerade dieser Anteil das Finanzvolumen unter die Erforderlichkeitsgrenze drückt, nicht aus. Ebensowenig ist dargelegt, daß das Programm bei weiteren kostensparenden Maßnahmen wie Kürzungen, Übernahmen oder verstärkter Kooperation mit anderen Rundfunkanstalten den Anforderungen an die Grundversorgung nicht mehr entspräche. Auch finden sich keine nachprüfbaren Angaben darüber, daß alle anderen Rationalisierungsmöglichkeiten, die die Grundversorgung nicht beeinträchtigen, ausgeschöpft wären.

D.

Mit der Entscheidung in der Hauptsache wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos.

Herzog, Henschel, Seidl, Grimm, Söllner, Kühling, Seibert

BVerfGE 90, 60 - 8. Rundfunkentscheidung

1. Die Rundfunkfreiheit erfordert nicht die Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten selbst. Eine Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Staatsvertrag der Länder und anschließende Umsetzung in Landesrecht ist mit dem Grundgesetz vereinbar.
2. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt für die Festsetzung der Rundfunkgebühr ein Verfahren, das dem öffentlichrechtlichen Rundfunk die zur Erfüllung seiner Aufgabe im dualen System erforderlichen Mittel gewährleistet und ihn vor Einflußnahmen auf das Programm wirksam sichert.
3. Für die Gebührenfinanzierung gilt der Grundsatz der Programmneutralität. Im Verfahren der Gebührenfestsetzung ist von den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten auszugehen. Die Gebühr darf nicht zu Zwecken der Programm lenkung oder der Medienpolitik eingesetzt werden.
4. Die Überprüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten darf sich nur darauf beziehen, ob sich ihre Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist.
5. Der so überprüfte Bedarf der Rundfunkanstalten darf bei der Gebührenfestsetzung nur aus Gründen unterschritten werden, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dazu gehören namentlich die Interessen der Gebührenzahler. Abweichungen sind zu begründen.

Urteil

des Ersten Senats vom 22. Februar 1994 auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 30. November 1993

-- 1 BvL 30/88 --

in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung, ob der Zustimmungsbeschuß des Landtags des Freistaats Bayern vom 14. Juni 1983 zu dem zwischen dem 6. Juli und dem 26. Oktober 1982 unterzeichneten Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühren und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (GVBl. 1983 S. 379), soweit er Art. 1 des Staatsvertrags betrifft, mit dem Grundgesetz vereinbar war, - Aussetzungs- und Vorlagebeschuß des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 6. Juli 1988 (Nr. 25 B 87.00860) -.

Entscheidungsformel:

Der Zustimmungsbeschuß des Landtags des Freistaats Bayern vom 14. Juni 1983 zu dem zwischen dem 6. Juli und dem 26. Oktober 1982 unterzeichneten Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (GVBl. 1983 S. 379) war, soweit er dessen Artikel 1 betrifft, mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.

Gründe:

A.

Das Verfahren betrifft die Frage, ob der Zustimmungsbeschuß des Bayerischen Landtags zu dem Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr von 1982 mit dem Grundgesetz vereinbar war. Im Kern geht es darum, ob die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Landtage den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks verletzt.

I.

1. Die Rundfunkgebühr war ursprünglich eine Postgebühr. Sie wurde von der Post festgesetzt, die auch die Rundfunksendungen ausstrahlte und die privatrechtlich organisierten Rundfunkgesellschaften beherrschte. Die Gebühr war für die Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb eines Rundfunkgeräts zu entrichten. Gläubigerin der Rundfunkgebühr war die Post, nicht die jeweilige Rundfunkgesellschaft. Die Post verteilte das Gebührenaufkommen nach Abzug eines Eigenanteils an die Rundfunkgesellschaften. Diese durften ferner entgeltlich Werbesendungen veranstalten.

Bei der Gebührenfinanzierung blieb es auch nach der durch die westlichen Siegermächte vorgenommenen Reorganisation des Rundfunks nach 1945. Teilweise wurden nun aber die Rundfunkanstalten Gläubiger der Gebührenforderung, die die Post nur noch einzog. Die Befugnis zur Festsetzung der Gebührenhöhe nahm jedoch weiterhin die Post in Anspruch. Sie band sich aber teilweise vertraglich an die Zustimmung der Rundfunkanstalten. So war der Einführung der zusätzlichen Fernsehgebühr eine Vereinbarung zwischen der Deutschen Bundespost und dem Nordwestdeutschen Rundfunk vorausgegangen.

Mit zwei Entscheidungen vom 15. März 1968 (BVerwGE 29, 214; UFITA Bd. 52 [1969], S. 302, 309) stellte das Bundesverwaltungsgericht demgegenüber fest, die Rundfunkgebühr werde nicht dafür bezahlt, daß die Post dem Teilnehmer gestatte, ein Empfangsgerät aufzustellen und zu betreiben. Sie gehöre daher nicht zum Recht des Post- und Fernmeldewesens. Deswegen sei es auch nicht Sache der Post, die Gebühr festzusetzen. Dieses Recht stehe vielmehr den Ländern zu, weil diese die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk hätten.

Noch im selben Jahre schlossen die Länder daraufhin zwei Staatsverträge, einen über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens und einen weiteren über die Höhe der Rundfunkgebühr, die bei dieser Gelegenheit erstmals angehoben wurde. Die Staatsverträge traten nach langwierigen Verhandlungen der Ministerpräsidenten und einem schwierigen Ratifikationsprozeß in den Landtagen am 1. Januar 1970 in Kraft. Zwischen den Rundfunkanstalten wurde gleichzeitig ein Finanzausgleich vereinbart. Ferner begannen die Rundfunkanstalten, ein eigenes Gebühreneinzugssystem aufzubauen.

In Reaktion auf die Einigungsschwierigkeiten bei der ersten Gebührenerhöhung setzten die Regierungschefs der Länder im Februar 1973 zur Vorbereitung der zweiten Gebührenerhöhung eine "Arbeitsgruppe Rundfunkgebühr" ein, der Vertreter der Staatskanzleien und der Rechnungshöfe der Länder angehörten. Vertreter von ARD und ZDF sollten beteiligt werden. Aus dieser Arbeitsgruppe ging am 20. Februar 1975 die bis heute bestehende "Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten" (im folgenden KEF) hervor, die anfangs aus vier Mitgliedern der Staatskanzleien, vier Mitgliedern der Landesrechnungshöfe, vier unabhängigen Sachverständigen sowie einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden bestand und nach Bedarf Vertreter der Rundfunkanstalten hinzuzog. Die KEF nahm die Arbeit am 2. Juli 1975 auf. Ihre Aufgabe war in dem Beschuß der Ministerpräsidenten vom 20. Februar 1975 wie folgt festgelegt:

"Die Kommission hat die Aufgabe, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten fortlaufend

zu ermitteln. Sie erstattet den Ministerpräsidenten alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Aus gegebenem Anlaß legt sie einen Prüfungsbericht vor, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und insbesondere zu der Frage Stellung nimmt, ob, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühren notwendig erscheint. Die Ministerpräsidenten können jederzeit in Sonderfällen ein Gutachten der Kommission anfordern.

Die Arbeiten und Empfehlungen der Kommission dienen als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Länderparlamente."

2. a) In dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum war die Rundfunkgebühr dem Grunde nach in dem Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. Dezember 1974 (Rundfunkgebührenstaatsvertrag) geregelt. Dessen § 3 Abs. 2 Satz 1 bestimmte:

"Jeder Rundfunkteilnehmer hat ... für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät eine Grundgebühr und für das Bereithalten jedes Fernsehgerätes jeweils zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten."

Nach Art. 3 Abs. 1 wurde die Höhe der Rundfunkgebühr durch besonderen Staatsvertrag festgesetzt. Nähere Regelungen über die Kriterien und das Verfahren der Festsetzung traf der Staatsvertrag nicht.

Über die Entrichtung der Gebühr bestimmte Art. 8:

"(1) ...

(2) Die Rundfunkgebühren sind an die zuständige Landesrundfunkanstalt als Schickschuld zu entrichten. ...

(3) ...

(4) Ist eine Rundfunkgebühr ohne rechtlichen Grund entrichtet worden, so hat derjenige, auf dessen Rechnung die Zahlung bewirkt worden ist, gegen die zuständige Rundfunkanstalt einen Anspruch auf Erstattung des entrichteten Betrages. ...

(5) ..."

b) Die Höhe der Gebühr war für den hier maßgeblichen Zeitraum in Art. 1 des Staatsvertrags über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 6. Juli/26. Oktober 1982 festgesetzt worden. Die Bestimmung lautete:

"Artikel 1

Die Rundfunkgebühr wird wie folgt festgesetzt:

die Grundgebühr beträgt monatlich 5,05 DM,

die Fernsehgebühr monatlich 11,20 DM."

Art. 3 dieses Staatsvertrags legte den Landesrundfunkanstalten und dem ZDF die Verpflichtung auf, für die Durchführung des Versuchs mit Breitbandkabel einen Betrag von 35 Mio. DM je Projekt bereitzustellen. Die Vorschrift lautete:

"Artikel 3

(1) Für die Durchführung der Versuche mit Breitbandkabel (Kabelpilotprojekte) in den Ländern Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist von den Landesrundfunkanstalten und der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" ein Betrag von 35 Millionen DM je Projekt bereitzustellen.

(2) Die nach Landesrecht zuständigen Stellen können den Betrag nach Absatz 1 in zwölf gleichen Teilbeträgen vierteljährlich, jeweils in der Mitte des Kalendervierteljahres, abrufen oder diese Teilbeträge auf einen der späteren Abruftermine übertragen. Erster Abruftermin ist der 15. Februar 1984, letzter Abruftermin ist der 15. November 1986.

Soweit Teilbeträge nicht bis zum letzten Abruftermin abgerufen worden sind, verbleiben sie dem allgemeinen Rundfunkgebührenaufkommen.

(3) Die Beträge dürfen nur für Investitionen und für den technischen Betrieb der Kabelfernsehzentralen einschließlich Studioteknik und Verwaltungskosten verwendet werden. Die Verwendung der Beträge ist von den Ländern, in denen Kabelpilotprojekte durchgeführt werden, spätestens ein halbes Jahr nach Beendigung der Versuche allen Ländern nachzuweisen.

(4) Die Anteile der Landesrundfunkanstalten und der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" bemessen sich nach dem Fernsehgebührenschlüssel des § 23 Abs. 1 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen"; die Anteile der Landesrundfunkanstalten zueinander bemessen sich nach dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages geltenden Fernsehgebührenschlüssel."

Kabelpilotprojekte hatte die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) bereits in ihrem Telekommunikationsbericht von 1976 empfohlen. Zweck war die Erprobung neuer Übertragungstechniken und Programmformen. Die Ministerpräsidenten der Länder einigten sich 1978 auf einen befristeten Versuch mit Breitbandkabel, an dem sowohl die Rundfunkanstalten als auch private Anbieter beteiligt werden sollten. Dem Beschluß war eine öffentliche Auseinandersetzung vorangegangen, in der insbesondere die Besorgnis eine Rolle spielte, daß mit den Kabelpilotprojekten eine Privatisierung des Rundfunks eingeleitet werden solle. Das Land Hessen gab zu Protokoll, daß es die Finanzierung privater Programmträger aus dem Gebührenaufkommen für unzulässig halte.

Im Jahr 1980 einigten sich die Ministerpräsidenten auch auf die Finanzierung der Kabelpilotprojekte. Aus Haushaltsmitteln sollten finanziert werden: die Kosten der Medienkommission zur wissenschaftlichen Begleitung der Projekte, die Investitionskosten der Kabelfernsehzentralen einschließlich der Studioteknik, die technischen Betriebskosten der Kabelfernsehzentralen einschließlich der Studioteknik und Verwaltungskosten. Die Investitions- und Betriebskosten sollten aus dem allgemeinen Rundfunkgebührenaufkommen finanziert werden. Dazu beschlossen die Ministerpräsidenten am 14. November 1980:

"In einem neuen Staatsvertrag, der über die allgemeine Anpassung der Rundfunkgebühr entscheidet, wird für die Dauer von drei Jahren ein zusätzlicher monatlicher Betrag der Rundfunkgebühr als Innovationsbeitrag aufgenommen. Die Höhe des Betrages ist so zu bemessen, daß er in drei Jahren 140 Millionen DM erbringt."

Dafür wurde ein Anteil von 0,20 DM an der Fernsehgebühr errechnet (sogenannter Kabelgroschen).

3. In der Folgezeit sind die Rechtsgrundlagen der Rundfunkgebühr mehrfach geändert worden. Nähere Maßgaben für die Festsetzung der Rundfunkgebühr enthielt erstmals Art. 4 des Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. April 1987. Nach Überprüfung des Verfahrens und der Zusammensetzung der KEF faßten die Ministerpräsidenten auch über diese am 19. Mai 1988 einen neuen Beschluß.

Die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags von 1987 sind im wesentlichen in den nunmehr geltenden Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 übernommen worden. Er umfaßt sechs Einzelstaatsverträge (Art. 1 bis 6) sowie Übergangsbestimmungen (Art. 7) und regelt das Außerkrafttreten früherer Vorschriften (Art. 8).

Der Rundfunkstaatsvertrag (Art. 1 des gesamten Staatsvertrags) regelt im II. Abschnitt den öffentlichrechtlichen Rundfunk und trifft in diesem Zusammenhang auch

Bestimmungen über dessen Finanzierung. Die hier interessierenden Vorschriften lauten:

§ 10 Funktionsgerechte Finanzausstattung, Grundsatz des Finanzausgleichs

(1) Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.

(2) Der Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten ist Bestandteil des Finanzierungssystems der ARD; er stellt insbesondere eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung der Anstalten Saarländischer Rundfunk, Radio Bremen und Sender Freies Berlin sicher. Der Umfang der Finanzausgleichsmasse und ihre Anpassung an die Rundfunkgebühr bestimmen sich nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

§ 11 Finanzierung

(1) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Rundfunkgebühren, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquelle ist die Rundfunkgebühr.

(2) Das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründet auch künftig die Rundfunkgebührenpflicht.

§ 12 Ermittlung des Finanzbedarfs

(1) Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft und mindestens alle zwei Jahre festgestellt.

(2) Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs sind insbesondere zugrunde zu legen

1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Hörfunk- und Fernsehprogramme, die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme sowie die nach Landesgesetz jeweils zulässigen neuen Hörfunkprogramme,

2. die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten,

3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,

4. die Entwicklung der Werbeeinnahmen und der sonstigen Einnahmen.

(3) Unter Berücksichtigung des bisherigen Verfahrens soll bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden.

(4) Über eine Anpassung der Rundfunkgebühr wird jeweils anschließend an die Feststellung des Finanzbedarfs entschieden. § 16 bleibt unberührt."

Die weiteren Vorschriften betreffen die Werbung.

Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag (Art. 4 des gesamten Staatsvertrags) regelt im wesentlichen Voraussetzungen und Erfüllung der Gebührenschuld. Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (Art. 5 des gesamten Staatsvertrags) legt die Höhe der Rundfunkgebühr fest und bestimmt diejenigen Mittel, die für andere Zwecke abzuführen sind, namentlich für den Aufbau des Rundfunks in den neuen Bundesländern, für die Einrichtung eines bundesweiten Hörfunks und für die Landesmedienanstalten. Ferner wird der Finanzausgleich unter den Rundfunkanstalten näher geregelt.

Die KEF ist in dem Staatsvertrag nicht erwähnt. Sie findet ihre Grundlage in dem genannten Beschluß der Ministerpräsidenten, der am 29. Juni 1992 wie folgt neu gefaßt wurde:

"A.

I. Zusammensetzung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten

1. Die von den Ministerpräsidenten mit Beschluß vom 20.2.1975 errichtete Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts und der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)" besteht aus

- fünf Mitgliedern aus den Staats- und Senatskanzleien der Länder;

- fünf Mitgliedern aus den Landesrechnungshöfen und

- sechs von den Ländern und von Rundfunkveranstaltern unabhängigen Sachverständigen (dabei entfällt der Bereich eines Sachverständigen für neue Rundfunktechniken oder Programmproduktionen zugunsten des zusätzlichen Rechnungshofvertreters) sowie aus

- dem Vorsitzenden (ohne Stimmrecht).

Vorsitzender ist der Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz als Vorsitzland der Rundfunkkommission. Stellvertreter des Vorsitzenden der Kommission ist das vom Bayerischen Obersten Rechnungshof bestellte Mitglied der Kommission.

Jedes Land benennt ein Mitglied.

Zu den einzelnen Gruppen der Mitglieder aus den Staats- und Senatskanzleien der Länder, der Mitglieder aus den Landesrechnungshöfen und der Sachverständigen soll möglichst jeweils ein Vertreter aus den Ländern mit einer im Finanzausgleich nehmenden Rundfunkanstalt gehören.

Die Mitglieder sind in ihrer Aufgabenerfüllung unabhängig und an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden.

2. Fachleute aus dem Bereich der Rundfunktechnik sind als Berater der Kommission hinzuzuziehen.

3. Die Gruppe der Sachverständigen soll sich wie folgt zusammensetzen:

a) zwei Wirtschaftsprüfer, die mit der Prüfung öffentlicher Haushalte vertraut sind,

b) zwei Vertreter aus dem Bereich Betriebswirtschaft; sie sollen fachkundig in Personalfragen bzw. für Investitionen und Rationalisierung sein;

c) ein Vertreter aus dem Bereich der Wissenschaft; er soll die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben und über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet des Rundfunks verfügen;

d) ein Vertreter aus dem Bereich der Medienwirtschaft; er soll Kenntnisse in der Gestaltung und Verwertung von Programmproduktionen haben.

4. Die Länder, die nicht Mitglieder aus den Gruppen der Staats- und Senatskanzleien und der Landesrechnungshöfe entsenden, benennen jeweils einen Sachverständigen aus den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft und Wissenschaft.

5. Die Sachverständigen werden anschließend von den Ministerpräsidenten jeweils für die Dauer von 4 Jahren berufen; eine Wiederberufung ist zulässig.

Der Vorsitzende der Rundfunkkommission schließt die Dienstverträge mit den Sachverständigen zugleich im Auftrag der anderen Länder. Die Verträge bedürfen nicht der Zustimmung der Ministerpräsidenten.

II. Aufgaben der Kommission

1. Die Kommission hat die Aufgabe, ausgehend von den Anmeldungen, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten gemäß den dafür geltenden rundfunkrechtlichen

Bestimmungen nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fortlaufend zu ermitteln. Sie nimmt die Prüfung unter Wahrung der Programmautonomie vor.

2. Die Kommission erstattet den Ministerpräsidenten alle zwei Jahre einen Prüfungsbericht, in dem sie unter Beachtung des Art. 1 § 12 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und insbesondere zu der Frage Stellung nimmt, ob, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühr notwendig erscheint. Sie weist auch in Zukunft zugleich auf die Notwendigkeit und Möglichkeiten für eine Änderung des Finanzausgleichs der Rundfunkanstalten hin.

3. In dem Prüfungsbericht macht die Kommission einen rechnerisch begründeten Vorschlag für eine etwaige Gebührenanpassung, der betragsmäßig beziffert werden oder bei unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten aus einer Spanne bestehen kann.

4. Abweichende Meinungen von Mitgliedern der Kommission werden auf deren Verlangen in den Prüfungsbericht aufgenommen.

5. Die Ministerpräsidenten können jederzeit in Sonderfällen ein Gutachten der Kommission anfordern.

6. Die Arbeiten und Empfehlungen der Kommission dienen als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Landesparlamente.

III. Verfahren und Beschlußfassung

1. Vertreter der Rundfunkanstalten sind nach Bedarf zu den Beratungen hinzuzuziehen. Vor der abschließenden Meinungsbildung in der Gesamtkommission ist den Rundfunkanstalten auf Intendanten-Ebene Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung zu geben. Zu diesem Zweck werden ARD und ZDF die wesentlichen Zwischenergebnisse der Kommission mitgeteilt.

2. Zu der Stellungnahme der Rundfunkanstalten zum Bericht der Kommission, die den Ministerpräsidenten zugeleitet wird, äußert sich die Kommission wiederum gegenüber den Ministerpräsidenten.

3. Die Kommission faßt ihre Beschlüsse mit einer Mehrheit von mindestens zehn Stimmen ihrer stimmberechtigten Mitglieder.

IV. bis VI. ..."

In Teil B sind die Sachverständigen benannt.

II.

1. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, bayerische Fernsehteilnehmer, verlangten vom Bayerischen Rundfunk die Rückzahlung desjenigen Teils der Rundfunkgebühr, der gemäß Art. 3 Abs. 1 des Staatsvertrags von 1982 von den Rundfunkanstalten zur Finanzierung der Kabelpilotprojekte bereitzustellen war. Sie machten geltend, der "Kabelgroschen" sei kein Teil der Rundfunkgebühr, sondern eine selbständige Abgabe, die auch einer selbständigen rechtlichen Bewertung bedürfe. Ihrer Natur nach stelle sie eine Sonderabgabe dar. Deren Erhebung sei unzulässig, weil es an der erforderlichen Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung fehle, denn 99 vom Hundert aller Haushalte könnten nicht in den Genuß des Kabelfernsehens kommen. Überdies werde der Betrag für einen rechtswidrigen Zweck verwendet, denn er diene der Finanzierung privaten Rundfunks und damit primär kommerziellen Interessen.

Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab (ZUM 1987, S. 472). Der strittige Teil der Rundfunkgebühr stelle keine Steuer oder Sonderabgabe dar. Er sei dazu bestimmt, zulässige Aufgaben im Rahmen der Gesamtveranstaltung von Rundfunk zu finanzieren. Dazu gehöre auch die Erprobung neuer Techniken zur Versorgung der

Rundfunkteilnehmer mit Radio- und Fernsehprogrammen. Daß im Rahmen der Kabelpilotprojekte Programme privater Anbieter verbreitet würden, mache den "Kabelgroschen" ebenfalls nicht rechtswidrig, denn es komme allein auf den legalen rundfunkrechtlichen Zweck der Erprobung neuer Techniken an. Die Verpflichtung der Rundfunkteilnehmer, die volle Gebühr selbst dann zu entrichten, wenn sie die über Kabel verbreiteten Sendungen nicht empfangen könnten, verstoße nicht gegen das Äquivalenzprinzip, dem Gebühren genügen müßten. Da der strittige Teil der Gebühr weniger als 2 vom Hundert der Gesamtgebühr betrage, liege keine erhebliche Verzerrung vor. Die Zahlungsverpflichtung für sämtliche Fernsehteilnehmer verstoße auch nicht gegen den Gleichheitssatz, weil die in dem Versuch gesammelten Erfahrungen künftig allen Teilnehmern zugute kämen.

2. Auf die Berufung der Kläger hat der Verwaltungsgerichtshof das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt,

ob der Zustimmungsbeschluß des Landtags des Freistaats Bayern vom 14. Juni 1983 zu dem zwischen dem 6. Juli und 26. Oktober 1982 unterzeichneten Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (GVBl. 1983 S. 379), soweit er Art. 1 des Staatsvertrags betrifft, verfassungswidrig ist.

a) Für die Entscheidung des Rechtsstreits komme es darauf an, ob Art. 1 des Rundfunkstaatsvertrags 1982 aufgrund der Zustimmung des Bayerischen Landtags eine gültige Rechtsgrundlage für die Erhebung des streitigen Teils der Rundfunkgebühr bilde. Sei Art. 1 wirksam, so sei die Berufung unbegründet und müsse zurückgewiesen werden. Sei er verfassungswidrig, so sei die Berufung begründet, die Kläger hätten einen Rückzahlungsanspruch, weil es an einer Rechtsgrundlage für die erhöhte Rundfunkgebühr fehle. Die Entscheidungserheblichkeit werde nicht durch den Umstand berührt, daß der Rundfunkstaatsvertrag von 1982 mittlerweile durch einen neuen Staatsvertrag ersetzt worden sei. Die streitigen Rückzahlungsansprüche bezögen sich durchweg auf den Geltungszeitraum des Staatsvertrags von 1982.

b) Art. 1 des Staatsvertrags 1982 verstoße in zweifacher Hinsicht gegen das Grundgesetz.

aa) Er verletze den in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks. Dieser Grundsatz gelte auch für die Finanzierung der Rundfunkanstalten. Aus ihm folge deren Gebührenhoheit. Ohne diese könne sich die grundrechtlich gewährleistete Freiheit nicht entfalten. Die Programmgestaltung sei nur dann frei und unabhängig, wenn auch Einflußnahmen über die wirtschaftlichen Voraussetzungen von Rundfunkveranstaltungen ausgeschlossen seien.

Zwar werde im Sondervotum zum zweiten Rundfunkurteil (BVerfGE 31, 314 [345]) die Auffassung vertreten, die Gebührenfestsetzung durch die Parlamente sei wegen der Monopolstellung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten hinnehmbar, solange der Staat nicht über die Gebührenregelung Einfluß auf das Programm nehme, also eine ausreichende Finanzierung sicherstelle. Ein von Verfassungs wegen verbotener Einfluß liege aber nicht erst vor, wenn die Finanzierung unzureichend werde, sondern bereits dann, wenn in den Rundfunkanstalten die Befürchtung herrsche, daß "Wohlverhalten" Voraussetzung einer ausreichenden Finanzierung sei. Diese Lage werde durch die gegenwärtige Finanzierungsweise geschaffen. Für die Begründetheit solcher Befürchtungen gebe es auch zahlreiche Belege. Ihre Auswirkungen auf die Programmgestaltung seien jedoch kaum nachweisbar.

Angesichts der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Gebührenhoheit der Rundfunkanstalten sei die staatliche Gebührenfestsetzung ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit. Dieser verstoße gegen das Grundgesetz, weil es Finanzierungsweisen gebe, die die Rundfunkfreiheit weniger beschränkten. Dazu gehöre die Festsetzung der

Rundfunkgebühr durch Satzungen der Rundfunkanstalten. Der Gesetzesvorbehalt stehe dem nicht entgegen. Ihm wäre vielmehr genügt, wenn die Rundfunkanstalten gesetzlich zur Festsetzung der Gebühren ermächtigt würden. Belangen Dritter könne durch einen Genehmigungsvorbehalt entsprochen werden. Stehe ein solches, die Staatsfreiheit des Rundfunks weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung, so sei der Gesetzgeber aus Verhältnismäßigkeits-Gesichtspunkten verpflichtet, dieses zu wählen.

bb) Art. 1 des Staatsvertrags sei ferner deswegen verfassungswidrig, weil er den Fernsehteilnehmern für die Dauer der Kabelpilotprojekte eine unzulässige Sonderabgabe auferlege und damit Art. 3 Abs. 1 GG verletze. Der für die Kabelpilotprojekte vorgesehene Gebührenanteil diene nicht der Erfüllung der den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten obliegenden Aufgaben, sondern Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung, nämlich der Umstrukturierung des Medienwesens, und habe folglich keine Entgeltfunktion. Dafür spiele es keine Rolle, ob es sich um einen aussonderbaren Gebührenanteil handele oder nicht. Auch wenn sich der Anteil nicht aussondern lasse, ändere das nichts an dem materiellen Ergebnis, daß eine Sondergruppe zu einer öffentlichen Last herangezogen würde, für die der Sache nach die Allgemeinheit aufzukommen habe. Aus demselben Grund sei die Abgabe auch nicht gruppennützig. Sie halte daher den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an zulässige Sonderabgaben nicht stand.

c) Außerdem sei der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Staatsvertrag nicht in wirksamkeitsbegründender Form gefaßt und bekannt gemacht worden.

In Bayern würden Staatsverträge gemäß Art. 72 Abs. 2 der Verfassung nicht durch Gesetz, sondern durch Zustimmungsbeschluß des Landtags ohne Mitwirkung des Senats in Landesrecht transformiert. Rechtspflichten könnten im Außenverhältnis aber nur durch formelles Gesetz begründet werden. Art. 20 Abs. 3 GG lasse weder für den Bund noch für die Länder gesetzesgleiche Beschlüsse zu. Auch wenn der Zustimmungsbeschluß die demokratischen Anforderungen des Grundgesetzes erfülle, so genüge er doch nicht dem Rechtsstaatsprinzip. Allein die Förmlichkeiten des Gesetzgebungsverfahrens gewährleisteten die erforderliche Sicherheit bei Grundrechtseingriffen. Selbst wenn im Grundgesetz die Transformation staatsvertraglicher Regelungen in Landesrecht nicht ausdrücklich geregelt sei, schränke Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die Verfassungsautonomie der Länder insoweit ein.

Auch die bayerische Staatspraxis, wonach der Zustimmungsbeschluß des Landtags nicht bekannt gemacht, sondern vom Ministerpräsidenten lediglich im Vorspruch zum Staatsvertrag mitgeteilt werde, sei verfassungswidrig. Die Zustimmung sei der geltungsbegründende Normativakt. Er bedürfe daher selber der Bekanntmachung. Die entgegengesetzte Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 74, 139; 22, 299 [301 f.]) sei nicht überzeugend.

III.

Zu dem Vorlagebeschluß haben Stellung genommen: der Bayerische Ministerpräsident, dem sich der Landtag von Nordrhein-Westfalen angeschlossen hat; der Bayerische Senat; der Landtag von Rheinland-Pfalz, dem sich die Landtage von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein angeschlossen haben; die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM); die Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) sowie der Bayerische Rundfunk; die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF); der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts; die Deutsche Bundesbank; die Kläger des Ausgangsverfahrens und der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger.

1. Nach Ansicht des Bayerischen Ministerpräsidenten verletzt die Festsetzung der

Rundfunkgebühr durch die Landtage nicht die Rundfunkfreiheit. Die Einschaltung der KEF ermögliche eine sachgerechte, am Finanzbedarf der Rundfunkanstalten orientierte Entscheidung der Parlamente. Tatsächlich hätten diese die Empfehlungen der KEF sogar regelmäßig überschritten. Ansätze zur Einflußnahme auf die Programmgestaltung oder den Programminhalt enthalte das Gebührenfestsetzungsverfahren nicht. Versuche dieser Art würden schon daran scheitern, daß die Gebührengestaltung von allen Ländern gemeinsam getroffen werde. Zur Organisationshoheit des Gesetzgebers in Rundfunksachen gehöre auch die Finanzierungskompetenz. Die Gebührengestaltung sei daher kein Eingriff in die Rundfunkfreiheit. Aus dieser folge nicht die Gebührenautonomie der Rundfunkanstalten. Vielmehr müsse der Gesetzgeber die Gebührenfestsetzung vornehmen, weil mit ihr medienpolitische Entscheidungen über die Entwicklung des öffentlichrechtlichen Rundfunks und seine Einführung in das duale System einhergingen und weil dabei auch für einen Ausgleich der Interessen aller am Rundfunkwesen Beteiligten zu sorgen sei. Dazu seien die Rundfunkanstalten nicht in der Lage. Schließlich könnte der Gesetzgeber seine Pflicht zur Gewährleistung der Grundversorgung nicht erfüllen, wenn ihm die Entscheidung über die Rundfunkfinanzierung entzogen würde.

Der im Staatsvertrag vorgesehene "Kabelgroschen" sei ebenfalls mit dem Grundgesetz vereinbar. Er sei Bestandteil der Fernsehgebühr. Ihm fehlten alle Merkmale einer Sonderabgabe. Aber selbst wenn man ihn als Sonderabgabe betrachten wolle, wäre diese nicht unzulässig. Der "Kabelgroschen" diene nicht, wie das vorlegende Gericht annehme, der Umstrukturierung des Medienwesens, sondern der Fortentwicklung des Rundfunks, und komme daher auch dem öffentlichrechtlichen Rundfunk zugute.

Der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags habe den Staatsvertrag wirksam in bayerisches Recht transformiert. Bei der parlamentarischen Zustimmung zu Staatsverträgen, wie sie aufgrund von Art. 72 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) erfolge, handele es sich um einen Gesetzgebungsakt sui generis, der dem Vorbehalt des Gesetzes genüge. Die fehlende Beteiligung des Bayerischen Senats sei unschädlich, da dieser nur eine Begutachtungsfunktion habe, die bei Staatsverträgen, die der Landesgesetzgeber nicht ändern könne, nicht zum Zuge komme. Auch die Publikationspraxis genüge den grundgesetzlichen Anforderungen. Der Wortlaut des Zustimmungsbeschlusses besitze keinen Informationsgehalt, der über die Mitteilung durch den Ministerpräsidenten bei der Publikation von Staatsverträgen hinausgehe. Der Rechtsschutz des Einzelnen werde nicht verkürzt.

2. Nach Auffassung des Bayerischen Senats ist der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Rundfunkstaatsvertrag mit dem Grundgesetz vereinbar.

Die Art und Weise der Zustimmung zu Staatsverträgen entspreche Art. 72 Abs. 2 BV. Dieser verstoße nicht gegen Bundesverfassungsrecht. Die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG sichere die Übereinstimmung zwischen Grundgesetz und Landesverfassungen lediglich hinsichtlich der Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats. Diese Grundsätze würden aber durch die bayerische Zustimmungspraxis nicht beeinträchtigt.

Ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG scheidet ebenfalls aus. Die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Landesgesetzgeber verletze dieses Grundrecht nicht. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlange eine positive Regelung des Rundfunkwesens, die sichere, daß die Ziele des Grundrechts erreicht würden. Dazu gehöre auch die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch den Staat. Sie sei so lange zulässig, wie sie nicht zu Eingriffen in die Programmgestaltung oder den Programminhalt genutzt werde. Außerdem ließen sich bei einer Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Rundfunkanstalten die Interessen der Rundfunkteilnehmer und der anderen Medien nicht angemessen berücksichtigen. Erst die staatliche Gebührenfestsetzung bewirke den erforderlichen

Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen.

Eine unzulässige Sonderabgabe liege nicht vor. Der "Kabelgroschen" sei nicht aussonderbar. Die Rundfunkteilnehmer entrichteten vielmehr eine einheitliche Gebühr, unabhängig von den Leistungen der Rundfunkanstalten. Der Umstand, daß die Rundfunkanstalten für die Kabelpilotprojekte einen Betrag abführen müßten, mache den darauf entfallenden Anteil der Rundfunkgebühr nicht zur Sonderabgabe. Eine gleichheitswidrige Belastung sei mit dem "Kabelgroschen" nicht verbunden. Die damit bezweckten Ergebnisse kämen den Rundfunkteilnehmern wieder zugute.

3. Der Präsident des Landtags von Rheinland-Pfalz, der sich namens des Landtags geäußert hat, kommt zu dem Ergebnis, daß das gegenwärtige System der Festsetzung der Rundfunkgebühr verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Die Regelungskompetenz des Gesetzgebers sei gegenständlich prinzipiell unbegrenzt. Es gebe zwar spezielle Regelungsbegrenzungen und Kompetenzbeschränkungen. Für den Rundfunkbereich existiere jedoch kein solches Regelungsverbot. Gesetzgebung im Rundfunkbereich sei im Gegenteil von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geboten. Sollte die Gebührenfestsetzung davon ausgenommen sein, müsse sich aus dem Grundgesetz ein entsprechendes Verbot ergeben. Das sei aber nicht der Fall. Ein Gesetz, das die Finanzierung des Rundfunks regle, greife auch nicht in die Rundfunkfreiheit ein, sondern gestalte sie aus. Die Regelung der Rundfunkfinanzierung durch den Gesetzgeber sei aber nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten. Das ergebe sich aus der Notwendigkeit, eine Vielzahl unterschiedlicher, zum Teil sogar gegenläufiger Interessen abzuwägen und auszugleichen. Dieser Ausgleich könne nur dem Gesetzgeber gelingen. Dabei seien auch allgemeinpolitische und medienpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Dagegen würde die Übertragung der Befugnis zur Gebührenfestsetzung auf die Rundfunkanstalten zu einem verfassungswidrigen Verlust an parlamentarischer Kontrolle führen. Auch bestünde keine Gewähr dafür, daß die Interessen Dritter hinreichend berücksichtigt würden.

4. Nach Auffassung der BLM schließt die Rundfunkfreiheit gestaltende Maßnahmen des Staates zur Ordnung des Rundfunks nicht aus. Die Rundfunkfinanzierung gehöre zu den Organisationsfragen, die der Gesetzgeber regeln müsse. Das schließe die Festlegung der Gebühren ein. Ein unzulässiger Staatseinfluß durch die Gebührenregelung trete erst dann ein, wenn die Einflußnahme so wesentlich und substantiell werde, daß sie sich auf Art, Umfang und Qualität der Programmgestaltung auswirke. Das sei bei der Gebührenfestsetzung nicht zu erwarten, da sie lediglich Aufteilung und Höhe des finanziellen Gesamtrahmens der Gesamtveranstaltung Rundfunk betreffe. Die Wesentlichkeitstheorie verlange, daß der Gesetzgeber die Frage selbst regle. Sie dürfe nicht dem öffentlichrechtlichen Rundfunk als einem unter mehreren Beteiligten an der Gesamtveranstaltung von Rundfunk überlassen werden.

Der "Kabelgroschen" sei keine Sonderabgabe, sondern eine Abgabe sui generis für die Gesamtveranstaltung Rundfunk. Da sie wieder den Rundfunkteilnehmern zugute komme, sei es sachgerecht, diesen auch die Finanzierung aufzubürden.

5. ARD und ZDF halten das gegenwärtige Verfahren der Gebührenfestsetzung für verbesserungsbedürftig.

Die verfassungsrechtliche Garantie der Rundfunkfreiheit schließe den Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks ein. Dieser Anspruch ergänze und sichere die Programmfreiheit. Er müsse daher gesetzlich so ausgestaltet werden, daß Gefahren für die Programmfreiheit möglichst vermieden würden. Im Kern gehe es dabei um die Entscheidung, wer die Rundfunkgebühr in welchem Rhythmus und nach welchen Kriterien festsetze.

Das gegenwärtig praktizierte Verfahren weise prozedurale Mängel auf, die verfassungsrechtlich erheblich seien. Es sei zu langsam und zu konfliktträchtig,

garantiere weder sachgerechte noch bedarfsgerechte Entscheidungen, sondern lasse politischen Motiven Raum. Vor allem sei es aber eingriffsverdächtig, denn es veranlasse den Staat, tief in die durch den Programmauftrag bedingte Einschätzung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten einzudringen, ohne daß feststellbar sei, ob die Grenzen zum Eingriff überschritten würden. In solchen Fällen müsse der Grundrechtsschutz schon der Eingriffsgefahr begegnen und sich in einer freiheitssichernden Verfahrensgestaltung äußern.

Verfahren, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen näher stünden als das bisherige, seien möglich. Der Primat der Rundfunkanstalten bei der Bedarfseinschätzung müsse dadurch gesichert werden, daß Korrekturen nur bei offensichtlich überhöhten Ansätzen oder evident unwirtschaftlichem Verhalten zulässig seien. Ferner entspreche der Rundfunkfreiheit die Einbeziehung der Rundfunkanstalten in das Verfahren der Gebührenfestsetzung. Schließlich müsse das Einstimmigkeitsprinzip überdacht werden.

Ergänzend haben ARD und ZDF vorgetragen, der politische Einfluß auf die Rundfunkanstalten mittels der Gebührenfestsetzung habe sich im Lauf der Zeit erhöht. Dazu trage vor allem der Rückgang der Werbeeinnahmen bei. Diese hätten sich durch die Konkurrenz mit den nicht an die Werbegrenzen gebundenen privaten Veranstaltern in jüngster Zeit halbiert. Bei der ARD verhielten sich Gebühreneinnahmen zu Werbeerträgen derzeit wie 92 : 8, während Richtwert ein Verhältnis von 80 : 20 sei; beim ZDF bestehe derzeit ein Verhältnis von 80 : 20 gegenüber einem Richtwert von 60 : 40. Ferner erschwere der Medienverbund zwischen privaten Rundfunkveranstaltern und Printmedien die angemessene Finanzausstattung der Rundfunkanstalten.

Da eine weitere Objektivierung der materiellen Kriterien für die Gebührenentscheidung nicht möglich sei, müsse das Verfahren der Gebührenfestsetzung verbessert werden. Insoweit regen ARD und ZDF an, in einem Staatsvertrag Kriterien für die Ermittlung des Finanzbedarfs, Regelungen des Festsetzungsverfahrens und Vorschriften über Status und Zusammensetzung einer modifizierten KEF aufzunehmen. Ferner sollten die Ministerpräsidenten ermächtigt werden, die Gebührenhöhe ständig zu überprüfen, bei festgestelltem Bedarf neu festzulegen und den einheitlich getroffenen Gebührenbeschluß innerhalb ihres Landes durch Rechtsverordnung in geltendes Recht umzusetzen.

Der "Kabelgroschen" sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Er stelle keinen Zuschlag auf die Rundfunkgebühr dar, sondern sei untrennbar mit ihr verbunden. Es habe sich lediglich um einen Kalkulationsfaktor bei der Erhöhung der Gebühr gehandelt. Auch seine Bestimmung überschreite nicht den Rahmen des Rundfunks. Rechtlich liege daher nur eine zulässige partikuläre Zweckbindung des Gesamtaufkommens der Rundfunkgebühr vor.

6. Der Bayerische Rundfunk als Beklagter des Ausgangsverfahrens teilt die Auffassung des vorlegenden Gerichts nicht.

Die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Gesetz verstoße nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks finanziell sicherzustellen. Regelungen, die dies bezweckten, seien keine Eingriffe in die Rundfunkfreiheit, sondern dienten ihrer Ausgestaltung. Die Selbstbestimmung über die Finanzierungsmittel gehöre nicht zur grundrechtlich verbürgten Autonomie des Rundfunks. Die Finanzregelung dürfe aber nicht zum Mittel der Beherrschung oder Beeinflussung des Rundfunks werden. Weil eine derartige Gefahr nicht von der Hand zu weisen sei, habe der Gesetzgeber die autonome Entscheidung der Rundfunkanstalten über Planung und Gestaltung des Programms bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr vorrangig zu berücksichtigen. Die Bindung der Rundfunkanstalten an ihre gesetzlichen Aufgaben sichere hinreichend, daß dabei

sachgerechte Maßstäbe zugrundegelegt würden. Allerdings sei der Rundfunkauftrag nicht der einzige Maßstab für die Gebührenhöhe. Vielmehr müsse eine Reihe weiterer Belange in Rechnung gestellt werden. Aus diesem Grund könne die Gebührenentscheidung nur politisch getroffen werden. Rundfunk- und medienpolitische Wirkungen seien damit unausweichlich verbunden. Das mache die Regelung aber nicht verfassungswidrig.

Auch Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Die Kabelpilotprojekte, deren Kosten aus der Rundfunkgebühr gedeckt werden sollten, dienten der innovativen Weiterentwicklung des Rundfunkwesens unter den Bedingungen fortschreitender Technik. Dabei handele es sich um einen zulässigen rundfunkrechtlichen Zweck. Der "Kabelgroschen" sei kein selbständig zu beurteilender Teilbetrag und auch kein Zuschlag zur Rundfunkgebühr, sondern nur ein Kalkulationsfaktor für den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten im Blick auf ihre Bereitstellungsverpflichtung. Bei der Entscheidung, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen der Gesetzgeber einer Gebührenpflicht unterwerfe, stehe ihm ein weiter Spielraum zur Verfügung. Aus dem Gleichheitssatz folge lediglich, daß Gebühren nicht völlig unabhängig von den Kosten der Leistung festgesetzt werden dürften. Die Verknüpfung zwischen beiden müsse sich als sachgerecht erweisen. Das sei hier der Fall. Selbst wenn man den "Kabelgroschen" als Sonderabgabe ansähe, wäre er gerechtfertigt.

Später hat der Bayerische Rundfunk ergänzend ausgeführt:

Die staatliche Einflußnahme auf den öffentlichrechtlichen Rundfunk und die politische und parlamentarische Auseinandersetzung über seine Aufgaben und Tätigkeiten wohnen dem System der Gebührenfinanzierung notwendig inne. Die damit verbundene Einflußnahme könne daher von vornherein nicht gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks verstoßen. Dagegen sei eine Instrumentalisierung der Kompetenzen zur Programmbeeinflussung unzulässig. Der Staat verfüge mit der Gebührenentscheidung zwar über ein Werkzeug der Programmbeeinflussung. Die bloße Möglichkeit des grundrechtswidrigen Gebrauchs mache aber die Gebührenfestsetzung nicht verfassungswidrig. Das derzeitige Verfahren führe auch nicht etwa typischerweise zu unzulässiger Einflußnahme. Daran habe sich mit dem Übergang zum dualen System nichts geändert.

Die heutige Form der Gebührenfestsetzung stehe sachgerechten Ergebnissen nicht im Wege. § 12 Rundfunkstaatsvertrag erlaube eine Versachlichung und Objektivierung der Entscheidung. Der Programmautonomie der Rundfunkanstalten sei dadurch Rechnung getragen, daß ihre Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Gebührenentscheidung darstellten. Zusammensetzung und Arbeitsweise der KEF bürgten grundsätzlich für eine sachliche Prüfung der Bedarfsanmeldungen und lieferten den Regierungschefs und den Landtagen objektive Entscheidungsgrundlagen. Ein größeres Maß an Objektivierbarkeit sei weder möglich noch wünschbar. Eine Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten selbst komme aus Gründen der demokratischen Verantwortung des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage. Ebenso schieden eine Bindung des Gesetzgebers an die Beschlüsse der KEF oder eine Einbeziehung der Rundfunkanstalten in die KEF aus. Eine Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Rechtsverordnung sei zwar nicht von vornherein verfassungswidrig, stehe den verfassungsrechtlichen Anforderungen aber ferner als die bestehende Regelung.

7. Die KEF hat ihr Vorgehen bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten erläutert und dabei insbesondere betont, daß sie sich jeder Bewertung der Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten enthalte. Sie hat ferner ihre Bemühungen um eine weitere Objektivierung der Ermittlung geschildert und dabei drei Methodenschritte unterschieden: die Feststellung des auf den Bestand der Rundfunkanstalten bezogenen Bedarfs unter Rückgriff auf indexgestützte

Berechnungen; den fortlaufenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Rundfunkbetriebs aufgrund noch zu entwickelnder Darstellungsverfahren; den fallweisen Nachweis des Entwicklungsbedarfs aufgrund von Projektrechnungen.

8. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Äußerung des 7. Revisionsenats übersandt. Dieser hält den Zustimmungsbeschuß des Bayerischen Landtags zum Staatsvertrag 1982 nicht für verfassungswidrig.

Die bayerische Zustimmungspraxis zu Staatsverträgen habe er wiederholt für verfassungsmäßig erklärt. Daran halte er fest.

Zu der Frage, ob den Landtagen die Befugnis zur Festsetzung der Rundfunkgebühr zustehe, habe sich der Senat bisher nicht ausdrücklich geäußert, weil er sie für unproblematisch gehalten habe. Die Ausführungen des vorlegenden Gerichts führten nicht dazu, daß die Verfassungsmäßigkeit verneint werden müsse. Zwar treffe es zu, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Staatsfreiheit des Rundfunks garantiere und daß mit Hilfe der Gebührenpolitik Einfluß auf die Rundfunkanstalten genommen werden könne. Daraus folge aber nur, daß eine unzulässige Einflußnahme die Rundfunkfreiheit verletze. Die bloße Möglichkeit des Mißbrauchs begründe noch keinen Verfassungsverstoß.

Auch eine unzulässige Sonderabgabe liege nicht vor. Zwar hätten die Kabelpilotprojekte bei der Fernsehgebühr mit 0,20 DM zu Buche geschlagen. Dadurch habe sich aber an der Natur der Rundfunkgebühr nichts geändert. Sie sei eine Abgabe zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk. Dazu gehörten auch die Versuche mit Breitbandkabel. Eine unzulässige Erweiterung des Aufgabenbereichs der Rundfunkanstalten liege darin nicht. Unter diesen Umständen könne von einer Zweckentfremdung des "Kabelgroschens" nicht geredet werden.

9. Die Deutsche Bundesbank hat ein Schreiben übermittelt, das die Landeszentralbank in Niedersachsen in Abstimmung mit dem Direktorium der Bundesbank an die Niedersächsische Staatskanzlei gerichtet hat. In diesem Schreiben wird aus währungspolitischen Gründen vor einer automatischen Anpassung der Rundfunkgebühr an die Preissteigerungsrate für einen rundfunkspezifischen Warenkorb gewarnt.

10. Die Kläger des Ausgangsverfahrens haben sich zunächst den Ausführungen des vorlegenden Gerichts zur Verletzung der Rundfunkfreiheit und des Gleichheitssatzes angeschlossen.

Später haben sie ergänzend vorgebracht, der "Kabelgroschen" sei nicht mit dem Grundgesetz vereinbar gewesen, weil er zur Subventionierung privaten Rundfunks beigetragen habe. Überdies habe es sich um eine unzulässige Sonderabgabe gehandelt, denn die Rundfunkteilnehmer mit und ohne Kabelanschluß, die gleichermaßen zur Zahlung des "Kabelgroschens" herangezogen worden seien, hätten keine homogene Gruppe gebildet.

Politische Einflußnahmen auf die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten seien vielfach belegbar. Gleichwohl seien sie jetzt der Ansicht, daß die Gebührenfestsetzung dem parlamentarischen Gesetzgeber nicht entzogen werden dürfe. Allerdings sei ein Verfahren erforderlich, das der Programmhöhe der Rundfunkanstalten besser Rechnung trage als das bestehende. Insbesondere entspreche die KEF wegen zu großer Staatsnähe und einseitiger Sachkompetenz nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

11. Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger ist der Auffassung, daß eine Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Rundfunkanstalten diesen im Ergebnis die Möglichkeit verschaffen würde, in die Grundrechte anderer Medien, namentlich der Presse, einzugreifen. Jede Erhöhung der Rundfunkgebühr belaste das Medienbudget der privaten Haushalte. Da diese auf die Höhe der Rundfunkgebühr keinen Einfluß

nehmen könnten, würde jede Erhöhung durch Einsparungen bei anderen Medien, insbesondere bei der Abonnementpresse, kompensiert. Außerdem könnten die Rundfunkanstalten bei einer Selbstbestimmung über die Gebührenhöhe ihre Wettbewerbssituation gegenüber anderen Medien verbessern und für Mitarbeiter und Rechte höhere Leistungen bieten als die privaten Medien. Wegen dieser Interessenverflechtung sei nur der Gesetzgeber in der Lage, eine sachgerechte Festsetzung der Rundfunkgebühr vorzunehmen.

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben sich geäußert: die Bayerische Staatsregierung, ARD und ZDF, der Bayerische Rundfunk, Mitglieder der KEF, die Kläger des Ausgangsverfahrens, die Deutsche Bundesbank, die BLM sowie der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation.

B.

Der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Staatsvertrag von 1982 war, soweit er dessen Art. 1 betrifft, mit dem Grundgesetz unvereinbar.

I.

Der Staatsvertrag von 1982 ist nicht unter Verstoß gegen das Grundgesetz in bayerisches Landesrecht umgesetzt worden.

1. Die Umsetzung von Staatsverträgen in Landesrecht durch Zustimmungsbeschluß des Landtags und dessen Publikation durch Mitteilung des Ministerpräsidenten im Vorspruch des im Gesetzblatt bekannt gemachten Staatsvertrags verstoßen nicht gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Danach muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern unter anderem den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Art. 28 Abs. 1 GG will damit dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten gewährleisten, das für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich ist. Er will aber nicht für Uniformität sorgen (vgl. BVerfGE 9, 268 [279]). Das Grundgesetz geht im Gegenteil von der grundsätzlichen Verfassungsautonomie der Länder aus (vgl. BVerfGE 36, 342 [361]; 64, 301 [317] m.w.N.). Es fordert nur ein Mindestmaß an Homogenität, das inhaltlich in Art. 28 Abs. 1 GG bestimmt ist. Dieser Zurückhaltung gegenüber den Landesverfassungen entspricht eine enge Interpretation von Art. 28 Abs. 1 GG. Das Homogenitätserfordernis ist auf die dort genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz gefunden haben, sind für die Landesverfassungen nicht verbindlich.

Zu den auch von den Ländern zu beachtenden rechtsstaatlichen Grundsätzen zählt es jedenfalls, daß belastende Staatsakte einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und daß dabei die wesentlichen Entscheidungen vom Parlament selbst zu treffen sind. Das setzt ein gewisses Maß an Formalität voraus, ohne die der Rechtsstaat seinen Halt verliere. In welcher Form das rechtsstaatliche Postulat verwirklicht wird, kann dagegen für Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur insoweit von Bedeutung sein, als die Form für die Erreichung des rechtsstaatlichen Ziels wesentlich ist. Dazu gehört, daß sich eine normative Verpflichtung erkennbar und bestimmbar auf den Normsetzungswillen des Parlaments zurückführen läßt. Das ist nicht informell möglich, verlangt vielmehr einen förmlichen Akt. Eine bestimmte Form, die allein dieses Postulat zu erfüllen vermöchte, ist dem Rechtsstaatsprinzip aber nicht zu entnehmen.

Ferner verlangen die Grundsätze des Rechtsstaats, daß Gesetze zugänglich publiziert werden, weil andernfalls die Normadressaten ihr Verhalten nicht danach ausrichten könnten. Wie die Publikation im einzelnen geregelt ist, spielt jedoch auf der

grundsätzlichen Ebene, die hier in Frage steht, keine Rolle, solange die Funktion der Publikation gewahrt ist. Es obliegt vielmehr dem zuständigen Normgeber, das Verkündungsverfahren so auszugestalten, daß es seinen rechtsstaatlichen Zweck erfüllt, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme von geltendem Recht zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 65, 283 [291]).

Die Umsetzung von Staatsverträgen in innerstaatliches Recht unterscheidet sich von dem gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren dadurch, daß der Norminhalt in dem Staatsvertrag enthalten ist. Der Parlamentsbeschluß erteilt demgegenüber lediglich den Gesetzesbefehl für den außerhalb seiner selbst gelegenen Gesetzesinhalt. Freilich ist es, der dem Norminhalt erst innerstaatliche Verbindlichkeit verleiht. Daher muß der Parlamentsbeschluß so beschaffen sein, daß sich aus ihm der Umsetzungswille klar ergibt und daß der Normadressat erkennen kann, daß der Rechtsanwendungsbefehl von dem zuständigen Organ erteilt worden ist. Das verlangt aber nicht die Publikation des Beschlusses selbst. Unverzichtbar ist nur die Publikation des Norminhalts. Dagegen wird durch das Fehlen der Ausfertigung und Bekanntmachung des - selber inhaltsleeren und auf den Staatsvertrag verweisenden - Zustimmungsbeschlusses weder die Kenntnis des Norminhalts noch die Gewißheit seiner innerstaatlichen Gültigkeit beeinträchtigt.

Diese Erfordernisse sind in der bayerischen Staatspraxis gewahrt.

2. Ob neben Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch Art. 20 Abs. 3 GG die Landesverfassungen unmittelbar bindet, bedarf hier keiner abschließenden Klärung (vgl. BVerfGE 1, 208 [233]; 2, 380 [403]). Denn selbst wenn das der Fall wäre, ließe sich daraus keine weitergehende Anforderung hinsichtlich der Beschlußfassung und -verkündung bei der Umsetzung von Staatsverträgen in Landesrecht ableiten. Auch das Rechtsstaatsprinzip, wie es in Art. 20 Abs. 3 GG zum Ausdruck kommt, enthält keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote und Verbote. Es bedarf vielmehr der Konkretisierung. Diese ist Sache der jeweils zuständigen Organe. Angesichts der Weite und Unbestimmtheit des Rechtsstaatsprinzips ist bei der Ableitung konkreter Bindungen des Gesetzgebers mit Behutsamkeit vorzugehen (vgl. BVerfGE 57, 250 [276]; 65, 283 [290]). Das gilt insbesondere bei Formerfordernissen, die nicht den wesentlichen Gehalt des Rechtsstaatsprinzips berühren. Die bayerische Staatspraxis wäre danach auch unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden.

II.

Die in Art. 1 des Staatsvertrags von 1982 vorgenommene und durch den Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags in Landesrecht transformierte Festsetzung der Rundfunkgebühr entsprach nicht den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

1. a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die Rundfunkfreiheit. Diese dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 [319]; 83, 238 [295 f.]; zuletzt BVerfGE 87, 181 [197] - HR 3-Beschluß). Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.

Der Rundfunk erfüllt die Vermittlungsfunktion durch sein Programm, und zwar nicht nur durch dessen politischen und informierenden Teil. Rundfunkfreiheit ist daher vor allem

Programmfreiheit (vgl. BVerfGE 59, 231 [258]; 87, 181 [201]). Sie gewährleistet, daß Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können. Es ist der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt. Eine Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke ist damit unvereinbar (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]). Das gilt nicht nur für unmittelbare Einflüsse Dritter auf das Programm, sondern auch für Einflüsse, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen können (vgl. BVerfGE 73, 118 [183]).

Indienstnahmen des Rundfunks drohen nicht nur von Seiten des Staates, sondern auch von gesellschaftlichen Mächten. Aus diesem Grund wäre es unzureichend, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG lediglich als staatsgerichtetes Abwehrrecht zu verstehen. Der Rundfunk darf weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]). Das Grundrecht verlangt vielmehr eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß er die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe des Rundfunks orientiert sind und erreichen können, was Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit bewirken will (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 83, 238 [296]).

So unverzichtbar der Staat damit als Garant einer umfassend zu verstehenden Rundfunkfreiheit ist, so sehr sind seine Repräsentanten doch selber in Gefahr, die Rundfunkfreiheit ihren Interessen unterzuordnen. Gegen die Gängelung der Kommunikationsmedien durch den Staat haben sich die Kommunikationsgrundrechte ursprünglich gerichtet, und in der Abwehr staatlicher Kontrolle der Berichterstattung finden sie auch heute ihr wichtigstes Anwendungsfeld (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schließt es aus, daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]). In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden.

Dieser Schutz bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks. Er umfaßt vielmehr auch die subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluß auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben können (vgl. BVerfGE 73, 118 [183]). Der Staat besitzt solche Mittel, weil er es ist, der im Interesse des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG den Rundfunk organisiert, konzessioniert, mit Übertragungskapazitäten versieht, beaufsichtigt und zum Teil auch finanziert. Die damit zwangsläufig eröffneten Einflußmöglichkeiten auf die publizistische Tätigkeit sollen indessen so weit wie möglich ausgeschaltet werden. Mehr noch als für die einmaligen Ausstattungs- und Einrichtungsakte gilt das für die wiederkehrenden Maßnahmen der Ausstattung und Beaufsichtigung.

Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, daß der staatlichen Genehmigungsbehörde bei der Zulassung privater Rundfunkveranstalter keine Handlungs- oder Wertungsspielräume eingeräumt werden dürfen, die es ermöglichen, daß sachfremde Erwägungen Einfluß auf die Entscheidung gewinnen. Das gilt um so mehr, als derartige Wertungsfreiräume bereits im Vorfeld als Druckmittel wirken und eine "Selbstzensur" fördern können. Daher sind Ermessenstatbestände oder Beurteilungsspielräume, die eine inhaltliche Bewertung des Programms notwendig machen oder deren Ausfüllung mittelbar Auswirkungen auf den Programminhalt hat, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 [182 f.]). Aus demselben Grund hat das Bundesverfassungsgericht die nordrhein-westfälische Regelung über die Frequenzvergabe beanstandet, weil sie der Landesregierung bei der mit der

Frequenzzuteilung verbundenen Auswahl zwischen konkreten Bewerbern und deren Programmangebot freie Hand ließ (vgl. BVerfGE 83, 238 [323]).

Dem Schutzbedürfnis ist auch nicht schon durch die Einschaltung des Gesetzgebers genügt. Zwar wird der Gesetzgeber zum Schutz der Rundfunkfreiheit vor außerpublizistischen Interessen Dritter in Pflicht genommen und muß jene positive Ordnung schaffen, die die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet. Dessen ungeachtet bildet er aber selber eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit, weil die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann. Als Teil der Staatsgewalt unterliegt auch das Parlament öffentlicher Kontrolle. Da diese wesentlich von der Freiheit der Medien abhängt, darf dem Parlament über die funktionssichernden gesetzlichen Programmvorgaben hinaus ebenfalls kein Einfluß auf Inhalt und Form der Programme der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden (vgl. BVerfGE 73, 118 [182]; 83, 238 [323 f.]).

b) Diese Grundsätze sind auch bei der Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu beachten. Im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebots um privat veranstaltete Programme hat er zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Nur wenn ihm dies gelingt und er im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die werbefinanzierten privaten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlichrechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f.]; 74, 297 [325]; 83, 238 [297]). Zwar schreibt diese Norm eine bestimmte Finanzierungsregelung für den öffentlichrechtlichen Rundfunk nicht vor. Doch ergibt sich aus dem Gesagten, daß eine Finanzierung erforderlich ist, die den öffentlichrechtlichen Rundfunk in den Stand setzt, die ihm zukommende Funktion im dualen System zu erfüllen, und die ihn zugleich wirksam davor schützt, daß die Entscheidung über die Finanzausstattung zu politischen Einflüssen auf das Programm benutzt wird.

aa) Das Erfordernis funktionsgerechter Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht schon früher entwickelt. Die Mittelausstattung muß nach Art und Umfang seinen Aufgaben entsprechen. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist danach die Gebührenfinanzierung (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 87, 181 [199]). Sie erlaubt es ihm, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. In der ungeschmäleren Erfüllung dieser Funktion und in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen im dualen System findet die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Da die derzeitigen Defizite des privaten Rundfunks an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt nur hingenommen werden können, soweit und solange der öffentlichrechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt, ist es auch weiterhin gerechtfertigt, die Gebührenpflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den Teilnehmerstatus zu knüpfen, der durch die Bereithaltung eines Empfangsgeräts begründet wird (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]).

Andere Finanzierungsquellen sind neben der Gebührenfinanzierung zulässig und können sogar die Unabhängigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks stärken. Das gilt auch für Einnahmen aus Werbung. Doch dürfen sie wegen der mit ihnen verbundenen programm- und vielfaltverengenden Tendenzen die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen (vgl. BVerfGE 87, 181 [200]). Diese Grenze ist freilich derzeit nicht

erreicht.

Auch hinsichtlich des Umfangs der Finanzierung ist ausschlaggebend, daß die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des dualen Systems von der Funktionstüchtigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks abhängt. Daraus hat das Bundesverfassungsgericht für die Dauer der medienpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers zugunsten einer dualen Rundfunkordnung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk abgeleitet (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324 f.]; 83, 238 [298 f.]). Diese umfaßt auch die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags benötigten finanziellen Mittel. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie. Ihr entspricht ein ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgendes Recht der Anstalten, die zur Erfüllung ihrer Funktion nötigen Mittel zu erhalten (vgl. BVerfGE 87, 181 [198]).

In der Art und Weise der Funktionserfüllung sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion publizistisch erfordert, steht ihnen zu. Das ist der Sinn der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie bezieht sich in erster Linie auf Inhalt und Form der Programme. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liegt indessen zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der Programme. Diese Entscheidung wird daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und ist folglich primär Sache der Rundfunkanstalten (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]).

Das bedeutet aber weder, daß gesetzliche Programmbegrenzungen mit der Verfassung von vornherein unvereinbar wären, noch umgekehrt, daß jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre. Der öffentlichrechtliche Rundfunk hat im dualen System dafür zu sorgen, daß ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann. Auf die Verwirklichung von Programmen, die für diese Funktion nicht erforderlich sind, hat er von Verfassungs wegen keinen Anspruch. Vielmehr ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer, die die Mittel für den öffentlichrechtlichen Rundfunk vor allem aufbringen müssen, nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten ist (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]).

Der enge Zusammenhang von Programmfreiheit und Finanzausstattung verbietet es aber auch, dem Gesetzgeber bei der Gebührenfestsetzung freie Hand zu lassen. Er könnte sonst Einflußnahmen auf das Programm, die ihm verfassungsrechtlich untersagt sind, im Wege finanzieller Beschränkungen erreichen (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]). Ebensovienig können jedoch die Rundfunkanstalten selber über ihren Finanzrahmen bestimmen, weil sie keine Gewähr dafür bieten, daß sie sich stets im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten und die finanziellen Belange der Rundfunkteilnehmer hinreichend berücksichtigen (vgl. BVerfGE 87, 181 [202]). Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluß gezogen, daß der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten die Finanzierung derjenigen Programme ermöglichen muß, deren Veranstaltung ihrer spezifischen Funktion nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrung dieser Funktion erforderlich ist (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]; 87, 181 [202]).

Mit dieser Formel ist ein angemessener Ausgleich zwischen der grundrechtlich gesicherten Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmer erreicht. Sie erlaubt auch die nötigen Anpassungen. Denn was die Funktionserfüllung im einzelnen erfordert, hängt von wechselnden Umständen ab, namentlich von der technischen Entwicklung und dem Verhalten der privaten Anbieter, denen gegenüber der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System konkurrenzfähig bleiben muß, wenn

dieses nicht insgesamt die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen soll (vgl. BVerfGE 87, 181 [203]).

bb) Die Frage, welche Vorkehrungen die Rundfunkfreiheit zum Schutz vor solchen Beeinträchtigungen der Programmautonomie erfordert, die von der staatlichen Gebührenfestsetzung drohen, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch nicht geklärt. Der Vorlagebeschluß macht nun eine Antwort unumgänglich.

(1) Die Finanzausstattung gehört ähnlich wie die Erteilung der Zulassung und die Zuteilung von Übertragungskapazitäten (vgl. BVerfGE 73, 118 [182 ff.]; 83, 238 [322 ff.]) zu den Grundvoraussetzungen des Gebrauchs der Rundfunkfreiheit. Gerade wegen der Abhängigkeit der grundrechtlich den Rundfunkanstalten zugewiesenen Programmgestaltung von der staatlichen Finanzausstattung sind Finanzierungsentscheidungen, namentlich die Festsetzung der Rundfunkgebühr als vorrangiger Einnahmequelle der Rundfunkanstalten, ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflußnahme auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks. Auf Seiten der Rundfunkanstalten kann bereits eine drohende Verwendung dieses Mittels zu Anpassungen an vermutete oder erklärte Erwartungen der an der Gebührenentscheidung Beteiligten führen, die der publizistischen Freiheit abträglich wären.

Diesen Gefahren für die Rundfunkfreiheit läßt sich nur begegnen, wenn die staatliche Rundfunkfinanzierung strikt an ihren Zweck gebunden wird. Sie soll den öffentlichrechtlichen Rundfunk in den Stand setzen, die zur Erfüllung seiner Funktion erforderlichen Programme zu verwirklichen und auf diese Weise die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk sicherzustellen. Dagegen darf die Gebührenfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden.

Damit ist nicht gesagt, daß dem Gesetzgeber medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen verfassungsrechtlich überhaupt versagt wären. Der Gesetzgeber verfügt im Gegenteil, auch bei Beachtung der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben aus Art. 5 Abs. 1 GG, über einen breiten Gestaltungsraum, in dem er sowohl verschiedene Modelle einer Rundfunkordnung wählen und kombinieren als auch das gewählte Modell in unterschiedlicher Weise ausgestalten kann. Das hat das Bundesverfassungsgericht stets hervorgehoben (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]; 57, 295 [321 f.]; 83, 238 [296, 315 f., 324]). Ebenso kann er auch in dem Rahmen, den ihm Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgibt, unterschiedliche Anforderungen an die Programme der Rundfunkveranstalter formulieren (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]; 57, 295 [325 f.]; 83, 238 [316]).

Für Zwecke dieser Art ist er aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Dagegen hat er nicht das Recht, sie mit dem Mittel der Gebührenfestsetzung zu verfolgen und auf diese Weise in einer Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang und Geltungsdauer der Gebührenerhöhung gewissermaßen zu verstecken. Für die Gebührenfestsetzung gelten vielmehr die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorität. Ihr sind die Programmentscheidungen zugeordnet, die die Rundfunkanstalten im Rahmen ihres verfassungsrechtlich vorgezeichneten und gesetzlich konkretisierten Rundfunkauftrags unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit getroffen haben. Von ihnen darf sich der Gesetzgeber nicht aufgrund eigener Vorstellungen von einem angemessenen Programm entfernen. Dagegen ist es ihm nicht verwehrt, bei seiner Entscheidung die Informationszugangs- und Vermögensinteressen des Publikums in Betracht zu ziehen, die von den Rundfunkanstalten nicht ausreichend wahrgenommen werden können.

(2) Der Grundsatz der Trennung zwischen allgemeinen medienpolitischen

Entscheidungen und Entscheidungen über die Rundfunkgebühr ist allerdings aus sich heraus nicht hinreichend effektiv. Das hängt damit zusammen, daß zweckwidrige Erwägungen rundfunkpolitischer oder programmienkender Art bei der Gebührenfestsetzung in der Regel nach außen nicht zutage treten. In einem System staatsvertraglicher Übereinkunft aller Länder kann bereits ein einzelner Regierungschef aus zweckwidrigen Erwägungen maßgeblichen Einfluß auf die Entscheidung nehmen, ohne daß ein solcher Fehler normalerweise aufgedeckt und nachgewiesen werden könnte.

Am Ergebnis der Gebührenentscheidung läßt sich ebenfalls nicht ablesen, ob sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht oder von Zwecken bestimmt ist, die mit ihr nicht verfolgt werden dürfen. Die Gebührenentscheidung ist zwar keine freie, sondern eine gebundene Entscheidung, die den Rundfunkanstalten die Finanzierung der zur Wahrnehmung ihrer Funktion erforderlichen Programme zu ermöglichen hat (vgl. BVerfGE 87, 181 [202]). Doch läßt sich dieses Kriterium nicht so weit konkretisieren, daß die Rundfunkgebühr dem Betrag nach aus ihm ableitbar wäre. Weder kann genau bestimmt werden, welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Rundfunkanstalten alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben, die die Erfüllung ihrer Funktion noch nicht beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 87, 181 [206]).

Wesentlich genauere Kriterien lassen sich nicht entwickeln, denn das Dilemma ist strukturell bedingt. Eine externe Definition der zur Funktionserfüllung erforderlichen Mittel scheidet aus, da die Funktionserfüllung gerade in den internen Freiheitsraum der Rundfunkanstalten fällt. Es besteht zwar die Möglichkeit, die Funktion abstrakt festzulegen und damit auch den Finanzbedarf zu umgrenzen. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden jedoch überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen. Die Funktionserfüllung wäre dann nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms, und stünde damit in Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Unter diesen Umständen reichen die üblichen Vorkehrungen gegen zweckwidrige Kompetenzwahrnehmungen nicht aus. Auf nachträgliche Kontrolle festgelegt, setzen sie voraus, daß Fehler in einem rechtsförmigen Verfahren feststellbar und korrigierbar sind. Diese Möglichkeit besteht bei Gebührenentscheidungen indessen nur sehr begrenzt. Da zweckferne Einflüsse in der Regel weder aufdeckbar noch am Entscheidungsergebnis ablesbar sind, können sie auch nicht nachträglich korrigiert werden. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Rundfunkfreiheit ist daher nicht bereits genügt, wenn manifeste Mißbräuche der Gebührenkompetenz mit den üblichen Rechtsbehelfen bekämpft werden können. Vielmehr muß eine rechtliche Struktur bereitgestellt werden, die schon bei den Gefahrenquellen ansetzt und die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich ausschließt. Für die Rundfunkfinanzierung gilt insoweit nichts anderes als für die Konzession oder die Frequenzvergabe.

Eine Struktur, die dem entspricht, kann nur in einer dem Gegenstand angemessenen Verfahrensregelung bestehen. Gerade Konstellationen der beschriebenen Art haben zu der Erweiterung der Grundrechtswirkung um den Verfahrensschutz geführt (vgl. BVerfGE 53, 30 [65 f.] und abweichende Meinung a.a.O., S. 71 ff.). Prozeduraler Grundrechtsschutz ist insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können. Das ist etwa der Fall, wenn ein Grundrecht keine materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle am Maßstab des Grundrechts ausfällt. Ferner kommt es dazu, wenn eine Ergebniskontrolle an materiellen

Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind. In beiden Fällen ist es erforderlich, den Grundrechtsschutz in den Prozeß der Entscheidungsfindung vorzuverlagern und nicht erst auf das Entscheidungsergebnis zu beziehen. Unter diesen Anforderungen steht auch die staatliche Rundfunkfinanzierung.

2. Das bisherige Verfahren der Gebührenfestsetzung genügt den Anforderungen prozeduralen Grundrechtsschutzes nicht in vollem Umfang.

a) Weder sichert es den Rundfunkanstalten hinreichend die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel noch schließt es Einflußnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam aus.

aa) In dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum fehlte es schon an näheren rechtlichen Regelungen für die Gebührenfestsetzung. Die Länder, denen die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkwesen zusteht, gingen lediglich davon aus, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk primär durch eine Teilnehmergebühr finanziert werden und daß diese bundeseinheitlich gelten sollte. Dementsprechend bestimmte Art. 3 Abs. 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags von 1974, daß die Höhe der Rundfunkgebühr durch Staatsvertrag der Länder festzusetzen war. Nähere Regelungen über die Kriterien und das Verfahren der Festsetzung traf der Staatsvertrag nicht. In der Praxis gingen dem Vertragsschluß Verhandlungen der Ministerpräsidenten der Länder voraus. Der Vertrag wurde in Bayern durch Zustimmungsbeschluß, in den übrigen Ländern durch Zustimmungsgesetze der Landtage in Landesrecht umgesetzt.

Die Ministerpräsidenten stützten sich bei ihrer Entscheidung über Gebührenanpassungen auf die Prüfungsergebnisse der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Diese ging von den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten aus und enthielt sich einer Bewertung der Programmplanung. Sie war allerdings der Auffassung, daß die Rundfunkanstalten bei der Planung ihres Finanzbedarfs einen von der KEF empfohlenen Finanzrahmen zu berücksichtigen hätten. Dieser wurde bei der Überprüfung und Ermittlung zugrunde gelegt. Die Vorstellungen und Wünsche der Rundfunkanstalten über eine Erweiterung und Verbesserung des Programms mußten nach Auffassung der KEF selbst dann nicht zur Anerkennung eines erhöhten Finanzbedarfs führen, wenn sie sich innerhalb der ihnen übertragenen gesetzlichen Aufgaben bewegten. Programmliche Veränderungen, die den von der KEF empfohlenen Finanzrahmen überschritten, sollten vielmehr nur aufgrund einer medienpolitischen Entscheidung der Ministerpräsidenten und gegebenenfalls der Landesparlamente berücksichtigt werden. Die KEF versprach den Finanzrahmen aber so weit zu fassen, daß eine inhaltliche Beeinflussung der Programmgestaltung ausgeschlossen sei (vgl. etwa den Fünften Bericht der KEF vom 20. November 1985, S. 89).

Die Einschaltung der KEF bot jedoch keine ausreichende Sicherung der Rundfunkfreiheit. Dabei kann offen bleiben, ob ihre Zusammensetzung dem Versachlichungszweck genügend Rechnung trug und ob sie ihre Aufgabe in einer Weise verstand, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten hinreichend respektierte. Denn selbst wenn diese Voraussetzungen gegeben gewesen wären, enthielt das Verfahren keine Gewähr dafür, daß die Ministerpräsidenten und die Landtage ihrerseits im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen entschieden.

Die KEF war trotz der Einbeziehung unabhängiger Sachverständiger als bloßes Hilfsinstrument der Ministerpräsidentenkonferenz ins Leben gerufen worden. Ihre Empfehlungen dienten als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Länderparlamente. Die Gebührenentscheidung selbst war jedoch als rein politische Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder ausgestaltet. Sie unterlag keiner näheren materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Bindung,

sondern stand den Ministerpräsidenten und Landesparlamenten sowohl nach Zeitpunkt als auch nach Umfang frei. Da sich die Länder auf eine einheitliche Gebühr, die nur staatsvertraglich geändert werden konnte, festgelegt hatten, genügte bereits das Veto eines Landes, um eine Entscheidung hinauszuzögern oder zu verhindern, ohne daß es dabei auf die Erforderlichkeit einer Gebührenanpassung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks angekommen wäre.

bb) Insoweit hat sich die Rechtslage auch durch die erheblich eingehendere Regelung, die in dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 getroffen worden war und im wesentlichen in den nunmehr geltenden Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland von 1991 übernommen worden ist, sowie durch die Neuregelung der KEF in den Ministerpräsidentenbeschlüssen von 1988 und 1992 nicht grundlegend geändert.

Zwar bestimmt der Rundfunkstaatsvertrag (RdfStV) in § 10 Abs. 1, daß die Finanzausstattung den öffentlichrechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen hat, seine verfassungsmäßige und gesetzliche Aufgabe zu erfüllen, und Bestand und Entwicklung gewährleisten muß, und nimmt damit die Grundsätze auf, die unter den Bedingungen einer dualen Rundfunkordnung für die Position des öffentlichrechtlichen Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgen (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324 f.]; 83, 238 [298]; 87, 181 [199 f.]). Außerdem schreibt § 12 Abs. 1 bis 3 RdfStV die Berücksichtigung verschiedener Gesichtspunkte bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vor und verlangt einen hohen Grad der Objektivierbarkeit. Doch vermögen diese Regelungen das zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderliche Finanzvolumen nicht genau genug zu bestimmen oder wenigstens über das im HR 3-Beschluß entwickelte Maß hinaus einzuzugrenzen.

Dabei kann offen bleiben, ob § 12 Abs. 1 bis 3 RdfStV überhaupt für die Gebührenentscheidung durch die Ministerpräsidenten und die Landtage gilt. Auch wenn man dies annimmt, vermag die Vorschrift das aus dem engen Zusammenhang von Programmfreiheit der Rundfunkanstalten und finanzieller Gewährleistungspflicht des Staates herrührende Dilemma nicht aufzulösen, daß es an hinreichend bestimmbareren inhaltlichen Kriterien für die Gebührenentscheidung fehlt. Damit wird dieser Vorschrift der normative Gehalt nicht abgesprochen. Sie leitet die Bedarfsermittlung vielmehr insofern an, als die schon bestehenden und noch zulässigen Rundfunkprogramme nicht in Frage gestellt werden dürfen, sondern der Ermittlung zugrunde zu legen sind, so daß nur ihre wettbewerbsfähige Fortführung den Gegenstand der Prüfung bildet (Nr. 1). Ferner müssen die Kosten der Teilhabe des öffentlichrechtlichen Rundfunks an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten berücksichtigt werden (Nr. 2). Zudem ist die allgemeine und die rundfunkspezifische Kostenentwicklung (Nr. 3) sowie die Entwicklung der Werbeeinnahmen (Nr. 4) von Bedeutung.

Doch halten sich auch die Berücksichtigungsgebote des § 12 Abs. 2 und das Objektivierungsziel des § 12 Abs. 3 RdfStV zwangsläufig im Rahmen des Grundsätzlichen, können aber das für die Finanzierung maßgebliche Kriterium der Erforderlichkeit (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]; 87, 181 [202]) nicht so weit objektivieren und konkretisieren, daß sich die Gebührenentscheidung daraus ergibt. In dem von § 12 RdfStV gezogenen Rahmen bleiben vielmehr die Ermittlungsmethode und die dabei zugrunde zu legenden Parameter sowie die Gewichtung der berücksichtigten Faktoren den Beteiligten überlassen.

Die angesichts dieser - nicht durchgreifend änderbaren - materiellrechtlichen Lage nötigen verfahrensmäßigen Vorkehrungen zum Schutz der Rundfunkfreiheit hat der Rundfunkstaatsvertrag nicht getroffen. Die Entscheidung der Ministerpräsidenten und der Landtage über die Höhe der Rundfunkgebühr ist nicht in einer Weise an ein Verfahren gebunden, das hinreichende Gewähr für funktionsgerechte Finanzausstattung unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten böte.

Die Einschaltung der KEF kann solche Sicherungen nur begrenzt vermitteln. Zum einen beruht ihre Einrichtung nach wie vor allein auf einem Beschluß der Ministerpräsidenten, der von diesen wieder aufgehoben werden kann. Zusammensetzung, Aufgaben und Verfahren sind ebensowenig gesetzlich bestimmt, wie die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Auch mit der Neuregelung hat die KEF also ihren Status als Hilfsorgan der Ministerpräsidenten nicht verloren. Einer näheren Prüfung, ob die im Beschluß der Ministerpräsidenten vorgesehene Zusammensetzung der KEF sowie ihr Verfahren im übrigen ihrer Aufgaben bei der verfahrensrechtlichen Absicherung der Rundfunkfreiheit hinreichend gerecht werden, bedarf es daher nicht. Zum anderen kann die Einschaltung der KEF die Rundfunkfreiheit so lange nicht wirksam schützen, wie ihren Empfehlungen im weiteren Verfahren kein entsprechendes Gewicht zukommt. Ministerpräsidenten und Landtage haben aber nach geltendem Recht weiterhin die Möglichkeit, Gebührenanpassungen nach politischen Gesichtspunkten festzusetzen oder auch aufzuschieben, ohne daß feststellbar wäre, ob sie dabei die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen eingehalten haben oder nicht.

Diese Mängel verlieren auch nicht etwa deswegen an Bedeutung, weil die Gefahren für die Rundfunkfreiheit aufgrund tatsächlicher Veränderungen inzwischen gesunken wären. Sie haben sich im Gegenteil mit der Begründung und Entfaltung des dualen Systems erhöht. Zum einen ist die Abhängigkeit der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten von der Gebührenfinanzierung durch die Konkurrenzsituation gestiegen. Denn der öffentlichrechtliche Rundfunk hat in der Konkurrenz mit den privaten Veranstaltern, die aufgrund der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen längere und attraktivere Werbezeiten anbieten können, etwa die Hälfte seiner bisherigen Werbeeinnahmen eingebüßt, die bei der ARD auf zwanzig, beim ZDF auf vierzig vom Hundert der Gesamteinnahmen veranschlagt waren. Dieser Entwicklung können die Rundfunkanstalten wegen der gesetzlichen Werberestriktionen aus eigener Anstrengung nicht begegnen. Gleichzeitig müssen sie aber erhebliche Preissteigerungen verkraften, weil die Kosten für Rechte und Gagen infolge des Wettbewerbs sprunghaft gestiegen sind. Zum anderen hat die Gebührenentscheidung im dualen System, verglichen mit der Zeit des öffentlichrechtlichen Rundfunkmonopols, erhebliche medienpolitische Bedeutung gewonnen. Sie bestimmt nicht mehr nur den Finanzrahmen des öffentlichrechtlichen Rundfunks, sondern beeinflußt auch seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den privaten Konkurrenten. Für Parlamente und Regierungen ergeben sich daraus erweiterte Möglichkeiten, medienpolitische Ziele mit dem Mittel der Gebührenfestsetzung zu verfolgen.

b) Die dargelegten Mängel des Verfahrens lassen sich auch nicht mit der Erwägung rechtfertigen, daß es zur gegenwärtigen Regelung keine Alternative gebe, die der Rundfunkfreiheit besser Rechnung trägt, ohne zugleich mit anderen Verfassungspostulaten in Konflikt zu geraten. Dem Gesetzgeber stehen vielmehr Möglichkeiten der Verfahrensgestaltung zur Verfügung, die die Rundfunkfreiheit wirksamer sichern als das bisherige Verfahren und nicht ihrerseits auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Unter diesen Umständen ist der Gesetzgeber aber gehalten, ein verfassungsrechtlich einwandfreies Verfahren einzuführen.

Wie das Verfahren der Gebührenfestsetzung im einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache gesetzgeberischer Entscheidung. Von Verfassungs wegen muß lediglich gewährleistet sein, daß die Rundfunkanstalten die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel erhalten und politische Einflußnahmen auf die Programmgestaltung mittels der Gebührenfinanzierung wirksam ausgeschlossen werden.

Dabei ist von dem engen Zusammenhang zwischen Programmautonomie der Rundfunkanstalten und Finanzgewährleistungspflicht des Staates auszugehen. Programmentscheidungen haben finanzielle Voraussetzungen, Finanzentscheidungen haben programmliche Konsequenzen. Das verleiht demjenigen höhere

Durchsetzungschancen, der über den Finanzrahmen bestimmt. Daraus folgt zwar nicht - wie das vorliegende Gericht meint -, daß sich die Rundfunkfreiheit nur dann sichern läßt, wenn die Rundfunkanstalten das Recht haben, die Höhe der Rundfunkgebühr selber zu bestimmen (vgl. BVerfGE 87, 181 [201 f.]). Es sind aber Vorkehrungen nötig, die die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen des Staates bei der Gebührenfestsetzung effektivieren. Dem wird am ehesten ein gestuftes und kooperatives Verfahren gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflußnahme begrenzt.

Da sich die finanzielle Gewährleistungspflicht des Staates auf die zur Wahrnehmung des Rundfunkauftrags erforderlichen Programme bezieht, die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht erfordert, aber grundsätzlich Sache der Rundfunkanstalten ist, können diese in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muß vielmehr gesichert sein, daß die auf den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten basierenden Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bilden. Die im Rahmen ihrer Autonomie getroffenen Programmentscheidungen darf die Gebührenentscheidung nicht übergehen und ihre finanziellen Konsequenzen nicht ignorieren.

Das bedeutet allerdings nicht, daß die Bedarfsanmeldung keiner Überprüfung zugänglich wäre. Da bei der Rundfunkgebühr das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist vielmehr eine externe Kontrolle im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer erforderlich. Diese Kontrolle darf sich aber nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich folglich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe.

Dem fachlichen Charakter der Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium besonders gut, wie es in Gestalt der KEF auch bereits angestrebt ist. Knüpft der Gesetzgeber daran an, so ist er im Interesse der Rundfunkfreiheit allerdings verpflichtet, Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren des Gremiums gesetzlich zu regeln und auch die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gesetzlich zu sichern (vgl. BVerfGE 83, 130 [151 ff.]). Dabei legt der fachliche Charakter dieses Verfahrensschritts es nahe, das Gremium im Unterschied zur KEF nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfrei zusammenzusetzen. Das schliesse Mitglieder der Landesrechnungshöfe wegen ihrer Unabhängigkeit von Parlament und Regierung nicht aus.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht auch nichts gegen die Verwendung indexgestützter Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung der allgemeinen und der rundfunkspezifischen Kostenentwicklung. Auch die Bundesbank hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß sie zwar währungspolitische Bedenken gegen eine Indexierung der Rundfunkgebühr habe, nicht aber gegen eine indexgestützte Berechnung bestimmter Kostenfaktoren.

Die Gebührenentscheidung ist auf der Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie trifft und wie das geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassungs wegen muß lediglich sichergestellt sein, daß die Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben. Das schließt Abweichungen von der Bedarfsfeststellung nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden, wie dargelegt, in diesem

Zusammenhang aus. Im wesentlichen werden sich die Abweichungsgründe in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen.

Die Begrenzung läßt sich aber nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbar Gründe angegeben werden. Die Entscheidung über die Gebührenhöhe muß daher in diesem Fall eine derartige Begründung enthalten. Andernfalls wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich. Dies brächte den grundrechtlichen Anspruch der Rundfunkanstalten um seine verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit.

Es ist Sache des Gesetzgebers zu prüfen, ob er weitere Vorkehrungen für nötig hält, um rechtzeitige und programmneutrale Gebührenanpassungen zu sichern. Dazu gehört insbesondere die Erwägung, ob das Vetopotential, das in dem Einstimmigkeitsprinzip beim Abschluß von Staatsverträgen liegt, für den besonderen Fall der Gebührenfestsetzung gemindert werden sollte. Einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder jedenfalls nicht von vornherein entgegenstehen.

Da es sich bei der Gebührenfestsetzung um eine gebundene Entscheidung handelt, die von allgemeinen medienpolitischen Rücksichten gerade freizuhalten ist, zwingt die Verfassung auch nicht dazu, daß die Parlamente die Gebührenhöhe jeweils selbst bestimmen. Vielmehr kommt auch eine Delegation in Betracht, wenn diese den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt und die wesentlichen Fragen durch Gesetz geregelt sind. Der vom Bundesverfassungsgericht stets betonte Parlamentsvorbehalt für alle medienpolitischen Grundentscheidungen (vgl. BVerfGE 57, 295 [320 ff.]) bleibt davon unberührt.

3. Die Unvereinbarkeit des bestehenden Verfahrens der Gebührenfestsetzung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG führt nicht zur Nichtigkeit der Regelung. Die Rangfolge der Verfassungswidrigkeit tritt dann nicht ein, wenn der durch die Nichtigkeit der Norm herbeigeführte Zustand dem Grundgesetz noch ferner stünde als der bisherige (vgl. BVerfGE 83, 130 [154]; 85, 386 [401] m.w.N.). Das wäre hier der Fall. Bei einer Nichtigkeit der jetzigen Regelung entfielen die Rechtsgrundlage für die Einziehung der Rundfunkgebühr. Ein solcher Zustand, der sich nicht binnen kürzester Frist und jedenfalls nicht für die Vergangenheit korrigieren ließe, stünde den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG noch ferner als der jetzige, weil dann selbst die Grundversorgung gefährdet wäre. Die Länder sind jedoch von Verfassungs wegen gehalten, alsbald für eine verfassungsmäßige Regelung der Rundfunkfinanzierung zu sorgen. Inzwischen bleibt es bei der Anwendbarkeit der bisherigen Regelung. Das gilt auch für das Ausgangsverfahren.

III.

Unter dem Gesichtspunkt unzulässiger Sonderabgaben verstieß die Erhebung des "Kabelgroschens" nicht gegen das Grundgesetz. Dabei kann offen bleiben, ob der "Kabelgroschen" die Merkmale einer Sonderabgabe (vgl. BVerfGE 67, 256 [275]; 81, 156 [186 f.]) erfüllte. Denn jedenfalls sind die verfassungsrechtlichen Schutzgüter, in deren Interesse das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Sonderabgaben speziellen Anforderungen unterworfen hat, nicht beeinträchtigt. Sonderabgaben dürfen danach als zusätzliche Belastungen Einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen Zurechnungsgrund stützen lassen, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat (vgl. BVerfGE 55, 274 [303 f.]).

1. Die bundesstaatliche Finanzverfassung wurde durch den "Kabelgroschen" nicht berührt. Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern. Sie schließt die Kompetenz zur Regelung der Rundfunkfinanzierung

ein. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist die Gebührenfinanzierung. Eine Durchbrechung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nach Art. 104 a ff. GG ist daher ausgeschlossen.

2. Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht verletzt.

Die Rundfunkgebühr ist von denjenigen Personen zu entrichten, die ein Empfangsgerät bereithalten, während Personen ohne Empfangsgerät nicht in Anspruch genommen werden. Diese Differenzierung beruht auf sachlichen Gründen. Denn wie immer die Rundfunkgebühr in das System der öffentlichen Lasten einzuordnen sein mag, dient sie jedenfalls der Finanzierung von Rundfunkveranstaltungen. Unter Gleichheitsgesichtspunkten ist es deswegen nicht zu beanstanden, daß dazu herangezogen wird, wer sich durch Bereithaltung eines Empfangsgeräts die Nutzungsmöglichkeit verschafft hat.

Für den "Kabelgroschen" gilt nichts anderes. Denn gleich, ob es sich dabei um einen aussonderbaren Teil der Fernsehgebühr oder lediglich um einen Berechnungsfaktor für die einheitliche Rundfunkgebühr handelte, war er jedenfalls nicht für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern für die Finanzierung von Rundfunkveranstaltungen bestimmt. Er diente der Erprobung neuer Übertragungstechniken und Programmformen. Die Möglichkeit, daß die bei der Erprobung gemachten Erfahrungen Anlaß zu einer Neuordnung des Rundfunkwesens geben konnten, löste den "Kabelgroschen" nicht aus seinem Rundfunkbezug.

Unter Gleichheitsgesichtspunkten ist es auch unerheblich, daß der "Kabelgroschen" nicht im organisatorischen Zusammenhang der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten verwendet wurde. Diese hatten die Möglichkeit, sich an den ihrerseits öffentlichrechtlich eingerichteten Kabelpilotprojekten zu beteiligen, und konnten sich deren Erfahrungen zunutze machen. Ob eine ausschließliche Förderung privaten Rundfunks mit den aus der Rundfunkgebühr stammenden Mitteln den von Art. 3 Abs. 1 GG geforderten Sachbezug aufgelöst hätte, bedarf keiner Entscheidung, denn ein solches Ziel läßt sich den Projekten nicht entnehmen. Die tatsächliche spätere Verwertung der Projekterfahrungen ist für die Beurteilung ihres Ziels ohne Bedeutung.

Schließlich liegt ein Gleichheitsverstoß auch nicht darin, daß nur ein sehr geringer Teil der mit der erhöhten Gebühr belasteten Rundfunkteilnehmer die über Kabel verbreiteten Sendungen empfangen konnte. Die Sendungen hatten zwar wegen ihres Versuchscharakters nur eine begrenzte Reichweite. Doch sollten die in den Projekten gesammelten Erfahrungen zur Verbesserung des Rundfunkwesens insgesamt genutzt werden und nach der Erprobungsphase allen Teilnehmern zugute kommen.

Herzog, Henschel, Seidl, Grimm, Söllner, Dieterich, Kühling, Seibert

BVerfGE 92, 203 - EG-Fernsehrichtlinie

1. Beansprucht die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsetzungskompetenz, so ist es Sache des Bundes, die Rechte der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Gemeinschaft und ihren Organen zu vertreten. Behält das Grundgesetz die Regelung des von der Gemeinschaft beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertritt der Bund gegenüber der Gemeinschaft als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßige Rechte.

Der Bundesregierung erwachsen aus dieser Verantwortlichkeit als Sachwalter der Länderrechte prozedurale Pflichten zu bundesstaatlicher Zusammenarbeit und Rücksichtnahme.

2. Im Bund-Länder-Streit bedarf es für den Beitritt von Ländern dann nicht der Einhaltung der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG, wenn die Beigetretenen sich dem - fristgemäßen - Antrag anschließen und lediglich zusätzlich die Verletzung auch ihrer eigenen Rechte festgestellt haben wollen.

Urteil

des Zweiten Senats vom 22. März 1995 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. November 1994

-- 2 BvG 1/89 --

in dem Verfahren über die Anträge 1. festzustellen, daß die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluß vom 8. März 1989 dahingehend, der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Rat vorgeschlagenen "Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit" grundsätzlich zuzustimmen, den Freistaat Bayern in seinen Rechten aus Artikel 30 Grundgesetz verletzt hat, 2. festzustellen, daß der Bund durch die am 3. Oktober 1989 erfolgte Zustimmung der Bundesregierung zur "Richtlinie (89/552/EWG) des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität" (EWG-Fernsehrichtlinie) den Freistaat Bayern in seinen Rechten aus Artikel 30 Grundgesetz verletzt hat, 3. a) festzustellen, daß der Bund die EWG-Fernsehrichtlinie wegen Verstoßes gegen Artikel 30 Grundgesetz in Verbindung mit den föderalen Schranken des Artikel 24 Absatz 1 Grundgesetz als im Bereich der Bundesrepublik Deutschland und damit im Bereich des Freistaates Bayern nicht anwendbares Recht zu behandeln hat, b) hilfsweise den Bund, handelnd durch die Bundesregierung, zu verpflichten, gegenüber dem Freistaat Bayern anzuerkennen, daß die EWG-Fernsehrichtlinie wegen Verstoßes gegen Artikel 30 Grundgesetz in Verbindung mit den föderalen Schranken des Artikel 24 Absatz 1 Grundgesetz im Bereich der Bundesrepublik Deutschland und damit im Freistaat Bayern nicht anwendbar ist.
Antragstellerin: Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Franz-Josef-Strauß-Ring 1, München, - Bevollmächtigter: Professor Dr. Peter Lerche, Junkersstraße 13, Gauting -, *Antragsgegnerin:* Bundesregierung, vertreten durch den Bundeskanzler, Adenauerallee 139/141, Bonn, - Bevollmächtigte: a) Rechtsanwalt Professor Dr. Reinhart Ricker, Schumannstraße 8, Frankfurt am Main, b) Professor Dr. Dr. Georg Röss, Am Botanischen Garten 6, Saarbrücken - *beigetreten auf Seiten der Antragstellerin:* 1. für das Land Nordrhein-Westfalen die Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Mannesmannufer 1a, Düsseldorf, 2. für die Freie Hansestadt Bremen der Senat, vertreten durch den Präsidenten, Rathaus, Bremen, 3.

für die Freie und Hansestadt Hamburg der Senat, vertreten durch den Präsidenten, Rathausmarkt 1, Hamburg, 4. für das Land Hessen die Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Peter-Altmeier-Allee 1, Mainz, 6. für das Saarland die Regierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Am Ludwigsplatz 14, Saarbrücken, 7. für das Land Schleswig-Holstein die Landesregierung, vertreten durch die Ministerpräsidentin, Düsternbrooker Weg 70 (Landeshaus), Kiel, - Bevollmächtigter: Professor Dr. Herbert Bethge, Innstraße 40, Passau -, 8. für das Land Niedersachsen die Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Planckstraße 2, Hannover - 2 BvG 1/89 -.

Entscheidungsformel:

1. Der Bund hat durch die Art, in der die Bundesregierung nach ihrem Beschluß vom 8. März 1989 beim Zustandekommen der Quotenregelung in Kapitel III der Richtlinie (98/552/EWG) des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit die Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik Deutschland wahrgenommen hat, die Rechte des Freistaates Bayern und der dem Verfahren beigetretenen Länder aus Artikel 70 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 24 Absatz 1 des Grundgesetzes und dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens verletzt.

2. Im übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Der aus Anlaß der Beratung und Verabschiedung der Fernsehrichtlinie des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) entstandene Bund-Länder-Streit betrifft im wesentlichen die Frage nach den Handlungspflichten der Bundesregierung, wenn die EWG eine Rechtsetzungskompetenz für einen Gegenstand beansprucht, dessen Regelung innerstaatlich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, das Bestehen oder die Reichweite der Rechtsetzungskompetenz der EWG aber zwischen Bund und Ländern streitig ist.

I.

1. Die Bemühungen der EWG um eine Harmonisierung der Rundfunkordnungen in Europa reichen bis in die frühen achtziger Jahre zurück. Bereits mit Entschließung vom 12. März 1982 zu "Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft" (ABl. EG Nr. C 87/1 [110 ff.]) forderte die Versammlung (heute Europäisches Parlament) die Kommission auf, "eine europäische Rundfunk- und Fernsehrahmenordnung unter anderem mit dem Ziel des Jugendschutzes und der Regelung des Einsatzes von Werbung auf Gemeinschaftsebene" zu erarbeiten.

Entsprechend dieser Aufforderung legte die Kommission am 14. Juni 1984 ein "Grünbuch" über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel ("Fernsehen ohne Grenzen") vor (Dokument KOM [84] 300 endg.). Ziel einer Richtlinie solle sein, "die Einwohner eines jeden Mitgliedstaates in die Lage zu versetzen, dieselben Sendungen empfangen zu können, wie sie in anderen Mitgliedstaaten jeweils ausgestrahlt werden". Es solle so sein, "als versorgte jeder Sender den ganzen Gemeinsamen Markt mit seinen Sendungen" (Dokument KOM [84] 300 endg. [330]).

Am 29. April 1986 legte die Kommission den "Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit" vor (Dokument KOM [86] 146 endg.). Der

Richtlinienvorschlag enthielt Regelungen zur Vereinheitlichung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, insbesondere über die freie grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunksendungen und ihren freien Empfang sowie über die Anteile an Fernsehproduktionen aus der Gemeinschaft in den Programmen der Fernsehveranstalter (sog. Programmquoten, Art. 2), über die Anteile der Fernsehproduktionen freier Produzenten aus der Gemeinschaft (sog. Produktionsquoten, Art. 3), über Art und Inhalt der Werbung und die Zulassung von Sponsoring bei inländischen Rundfunksendungen (Art. 5 ff.), über die von den Mitgliedstaaten zu tolerierende Dauer der Werbung bei grenzüberschreitenden Fernsehsendungen (Art. 14) sowie über den Minderjährigenschutz (Art. 15) und das Urheberrecht (Art. 17 ff.) bei inländischen Rundfunksendungen.

2. Zeitgleich mit der Vorbereitung der EG-Richtlinie entstand im Europarat aufgrund eines Beschlusses der Ersten Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik vom 9./10. Dezember 1986 in Wien das "Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen" (veröffentlicht in BGBl. 1994 II S. 639 ff.). Es wurde am 5. Mai 1989 zur Zeichnung aufgelegt und ist für die Bundesrepublik Deutschland am 1. November 1994 in Kraft getreten.

Das Übereinkommen enthält in Kapitel II u.a. Vorschriften über das Recht auf Gegendarstellung (Art. 8) und über Programmquoten (Art. 10) für europäische Werke (vgl. Art. 2 Buchstabe e); Kapitel III regelt die Werbung, Kapitel IV das Sponsoring.

3. Zu dem Richtlinienvorschlag äußerten sich die Ministerpräsidenten der Länder auf ihrer Konferenz in Hamburg vom 1. bis 3. Oktober 1986 wie folgt:

"1. Die Regierungschefs der Länder treten dafür ein, den freien Informationsfluß über die nationalen Grenzen hinweg in Europa zu fördern. Sie halten auch bei Bedarf im Rahmen der gegebenen Zuständigkeiten zwischenstaatliche Vereinbarungen für grenzüberschreitende Rundfunksendungen - etwa im Europarat - für sinnvoll. Sie lehnen jedoch den Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine "Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit" als einen für die Länder nicht hinnehmbaren Eingriff in den Kernbereich ihrer Rundfunkhoheit ab.

2. Nach Auffassung der Regierungschefs der Länder findet der Richtlinienvorschlag im Mitgliedschaftsrecht keine ausreichende rechtliche Grundlage. Jede Rechtsetzungsbefugnis der EG setzt eine konkrete Ermächtigung im EWG-Vertrag voraus.

Die von der EG-Kommission geltend gemachte Kompetenz zur Harmonisierung des Dienstleistungsverkehrs vermag den Richtlinien-Entwurf nicht zu legitimieren. Ohnehin liegt in der Regel eine grenzüberschreitende Dienstleistung bei Rundfunksendungen nicht vor. Darüber hinaus rechtfertigen weder die neuen technischen Möglichkeiten des Satelliten- und Kabelrundfunks mit seinem vermehrten Programmangebot noch die damit verbundene Zunahme der wirtschaftlichen Bedeutung des Rundfunks einen Regelungsanspruch der Europäischen Gemeinschaften für die Rundfunkordnung der Mitgliedstaaten.

3. Die Regierungschefs der Länder verweisen auf den Beschluß des Bundesrates vom 1. März 1985 zum Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" der EG-Kommission. Der Bundesrat hat dort ausdrücklich die kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks hervorgehoben und betont, daß diese Funktion eine einseitige oder auch nur überwiegend wirtschaftliche Betrachtungsweise des Rundfunks verbietet.

Der EG sind nach dem EWG-Vertrag keine ausdrücklichen Rechtsetzungsbefugnisse im Bereich der Kulturpolitik zugewiesen worden. Die Mitgliedstaaten sind

eigenverantwortliche Träger ihres politischen und gesellschaftlichen Systems geblieben. Dies schließt auch ihre Befugnisse ein, den Rundfunkbereich, vor allem die Anforderungen an die Programminhalte und die finanziellen Rahmenbedingungen in einer Weise zu regeln, die dem innerstaatlichen Verständnis der Funktion des Rundfunks entspricht. Wird aus diesem Gebiet isoliert ein wirtschaftlicher Ansatzpunkt herausgegriffen, so würde die darauf basierende Regelung letztlich die innerstaatliche, von der Verfassung vorgegebene Rundfunkordnung aufheben. Eine Aufspaltung der Kompetenzen für den Bereich des Rundfunks ist deshalb nicht möglich.

Eine Zuordnung nach Schwerpunkten, wie sie z.B. in Bundesstaaten bei konkurrierenden Kompetenzansprüchen üblich ist, müßte im Verhältnis zur EG dazu führen, daß der Rundfunk als Kulturträger ersten Ranges und als eine öffentliche Aufgabe mit konstitutiver Bedeutung für die Demokratie aus den wirtschaftsrechtlichen Regelungszuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften herausfällt. Eine andere Betrachtungsweise würde die wesentlichen Funktionen des Rundfunks verkennen und im übrigen dazu führen, daß es nahezu keinen Bereich mehr gäbe, der nicht dem Gemeinschaftsrecht unterfiele. Denn letztlich sind fast alle Lebenssachverhalte auch von wirtschaftlichem Belang. Daher berechtigt auch die Kompetenz zur Regelung von Wirtschaftsfragen die EG nicht, den Rundfunk zum unmittelbaren Gegenstand ihrer Rechtsetzung zu machen.

4. Auch die im Sinne der Integration im begrenzten Umfang praktizierte dynamische Auslegung der europäischen Verträge kann nach Überzeugung der Regierungschefs der Länder nicht dazu führen, daß Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane außerhalb ihres originären Funktionsbereichs neu begründet werden. Eine solche qualitative und substantielle Änderung der bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen, wie sie der Richtlinienvorschlag der Kommission voraussetzt, könnte nur im Wege einer förmlichen Vertragsänderung vorgenommen werden.

5. Unabhängig von der Kompetenzfrage halten die Regierungschefs der Länder den Vorschlag der Kommission nicht für ein geeignetes Mittel, den freien Informationsfluß innerhalb Europas für den Bereich des Rundfunks zu gewährleisten. Zum einen wird durch die vorgeschlagene Richtlinie eine wirkliche Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rundfunkordnungen nicht erreicht. Zum anderen führt die Schaffung eines an wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichteten EG- Rundfunkbinnenmarktes zu einer kulturellen Abschottung gegenüber europäischen Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaften sind. Dies würde sich besonders im deutschen Sprachraum nachteilig auswirken. Ein "Fernsehen ohne Grenzen" innerhalb der Grenzen der EG liegt nicht im wohlverstandenen Interesse Europas. Für den Rundfunk als Kulturgut in Europa sind die Außengrenzen der Gemeinschaft ohne jeden Belang. Darüber hinaus würde die vorgeschlagene Richtlinie den Bemühungen, dem freien Informationsfluß möglichst weltweit Geltung zu verschaffen, in hohem Maße entgegenwirken.

6. Die EG-Kommission hat nach Auffassung der Regierungschefs der Länder auch nicht überzeugend dargetan, daß ein Bedürfnis für die von ihr vorgeschlagene Regelung besteht. Demgegenüber haben Vertreter der deutschen Rundfunkveranstalter - abgesehen von erheblicher Kritik an den Bestimmungen des Richtlinienvorschlages im einzelnen - den Ländern erklärt, aus ihrer Sicht bestehe keine Notwendigkeit für eine EG-Richtlinie wie sie die Kommission vorgeschlagen hat. Sie haben in diesem Zusammenhang auf die besondere Rolle der Europäischen Rundfunkunion (UER) hingewiesen, in deren Rahmen seit 1950 ein "europäischer Rundfunk" mit einem intensiven Programmaustausch und weitgehender Abstimmung in vielen anderen Fragen bewirkt werde. Eine solche Zusammenarbeit streben auch die privaten Rundfunkanbieter an.

7. Die Vorbehalte der Regierungschefs der Länder gegen den Richtlinienvorschlag der EG-Kommission sind grundsätzlicher Natur. Sie lassen sich nicht durch Änderungen oder Verbesserungen einzelner Bestimmungen des Entwurfs ausräumen. Die Regierungschefs treten im Interesse Europas stattdessen dafür ein, bei Bedarf Vereinbarungen für grenzüberschreitende Rundfunksendungen im Rahmen des Europarates zu treffen.

8. Die Regierungschefs der Länder erwarten von der Bundesregierung, daß sie entsprechend der Zusage des Bundeskanzlers vom 19.9.1979 den Standpunkt der Länder den weiteren Beratungen des Richtlinienvorschlages in den zuständigen EG-Gremien zugrunde legt.

Protokollnotiz:

Niedersachsen bestreitet nicht die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften zur Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs, auch soweit es den Rundfunk betrifft. Es ist allerdings der Auffassung, daß bei dem Richtlinienvorschlag der EG-Kommission von dieser Kompetenz ein zu weitgehender Gebrauch gemacht wird."

Die Bundesregierung teilte zunächst die Bedenken der Länder. Sie ließ nach einem mit den Ländern abgestimmten Statement vom 17. Oktober 1986 in der Sitzung der Ad-hoc-Gruppe des Rates "Wirtschaftsfragen-Rundfunk" vom 30./31. Oktober 1986 in Brüssel durch die deutsche Delegation erklären, "daß die politisch gewichtigen Fragen der EG-Kompetenz und des EG-RL- Regelungsbedarfs im Rundfunkbereich" einer späteren Beratung u.a. im EG-Rat vorbehalten bleiben müßten, ihre Beantwortung also durch die Erörterung der RL-Einzelbestimmungen nicht präjudiziert werde. Der Grund für diesen Vorbehalt sei, daß die für den Rundfunk primär zuständigen Bundesländer nach eingehender Beratung ihrer Ministerpräsidenten die vorewähnten Fragen verneint hätten. Auf den in dieser Weise erklärten Vorbehalt kam der Vertreter der Bundesregierung mehrfach - in den Sitzungen des Rates (Binnenmarkt) und im Ausschuß der Ständigen Vertreter - zurück.

Mit Beschluß vom 20. Februar 1987 (BRDrucks. 259/86) sprach sich auch der Bundesrat gegen den Richtlinienvorschlag aus. Er übernahm die Gründe der Ministerpräsidenten der Länder, ergänzte sie aber unter anderem um folgenden Hinweis:

"Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stellt eine Kompetenzausübungsschranke für die EWG dar, wenn sich eine ihrer Maßnahmen als ein Eingriff in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten auswirkt. Da der Richtlinienvorschlag kein geeignetes Mittel für den angestrebten Zweck darstellt und auch kein Bedürfnis für die in dem Vorschlag vorgesehenen Regelungen dargetan ist, bestehen gegen die Rechtsgrundlage für den Richtlinienvorschlag auch unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durchgreifende Bedenken. Dies gilt auch, soweit der Regelungsbereich des Richtlinienvorschlages nicht auf grenzüberschreitende Rundfunksendungen beschränkt ist."

4. Die Kommission legte am 21. März 1988 einen geänderten Richtlinienvorschlag vor (Dokument KOM [88] 154 endg.). Dieser enthielt zusätzlich Bestimmungen zum Recht der Gegendarstellung (Art. 20a); die Vorschriften zum Urheberrecht waren entfallen. In die "Erwägungen" der Richtlinie wurde u.a. eingefügt, daß diese nur ein erster Schritt in Richtung auf die von der Versammlung in ihrer Entschließung vom 10. Oktober 1985 geforderte notwendige schrittweise Entwicklung einer europäischen Medienpolitik sei.

5. a) Mit Schreiben vom 8. März 1989 übermittelte der Bundesminister des Innern die am selben Tag von der Bundesregierung beschlossene Stellungnahme dem Bundesrat zu dessen Beschluß vom 20. Februar 1987 gemäß Art. 2 Abs. 3 und 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 (BGBl. II S. 1102) zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.

Februar 1986 (EEAG). Sie lautet:

"I. Die Bundesregierung stellt fest:

- Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 hat sich die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft verpflichtet, den Binnenmarkt bis Ende 1992 auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Grundfreiheiten einschließlich der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zu verwirklichen.

- Rundfunk ist in der Bundesrepublik Deutschland eine öffentliche Aufgabe. Er ist eine Institution zur Gewährleistung der öffentlichen Meinungsbildung und -vielfalt. Er hat eine wichtige kulturelle Funktion; Rundfunk schließt aber auch wirtschaftliche Betätigung ein.

- Nach der eindeutigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (Urteil vom 30. April 1974, RS 195/73 - Sacchi -, Slg. 74, 411; Urteil vom 18. März 1980, RS 52/70 - Debaube - Slg. 80, 833; Urteil vom 18. März 1980, RS 60/79 - Coditel - Slg. 80, 881; Urteil vom 26. April 1988, RS 352/85 - Kabelregelung - noch nicht in der Amtlichen Sammlung veröffentlicht) hat die Bundesregierung der Tatsache Rechnung zu tragen, daß Rundfunksendungen Dienstleistungen im Sinne des freien Dienstleistungsverkehrs nach Art. 59 ff. EWG-Vertrag sind.

- Die EG-Kommission sieht in unterschiedlichen Regelungen zur Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen (Quotenregelung), Werbung und Jugendschutz rechtliche Barrieren im Sinne der Art. 59, 60 EWG-Vertrag, die grenzüberschreitenden Rundfunksendungen entgegenstehen können. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung der Kommission im Hinblick auf die Regeln zur Werbung und zum Jugendschutz. Die hier bestehenden unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten können bei einem ungeregelten grenzüberschreitenden Rundfunk zu einer Verletzung der Rechtsordnung in dem Empfangsstaat führen. Hierbei ist insbesondere auch die schnell wachsende Zahl der privaten Rundfunkanbieter zu berücksichtigen, die im scharfen Wettbewerb um Werbeeinnahmen stehen.

- Die Bundesregierung teilt nicht die bisherige Auffassung der Kommission in bezug auf eine verbindliche Quotenregelung in Kapitel II des Richtlinienentwurfs. Eine verbindliche Quotenregelung schreibt die Zusammensetzung von Programmen vor und stellt somit eine inhaltliche Regelung des Rundfunks dar. Dies ist jedoch von dem Auftrag des Art. 60 EWG-Vertrag nicht mehr gedeckt. Die inhaltliche Gestaltung von Rundfunksendungen selbst betrifft den Rundfunk als eine überwiegend kulturelle und gesellschaftspolitische Angelegenheit. Dafür hat die EG jedoch keine Regelungskompetenz.

- Einen Text, der Quoten für die Mitgliedstaaten bzw. für die Rundfunkveranstalter verbindlich vorschreibt, kann die Bundesregierung mangels Regelungskompetenz nicht akzeptieren.

- Außerdem sieht die Bundesregierung in der Festlegung einer Quote auch kein geeignetes Mittel, das auch von ihr angestrebte Ziel, die Förderung und Verbreitung europäischer audiovisueller Produktionen, zu erreichen.

- Für den Fall, daß die Quotenregelung nur als eine politische Zielvorstellung formuliert wird, stimmt die Bundesregierung bei einer befriedigenden Gesamtlösung der Richtlinie zu.

II. Im Verhältnis der EG-Richtlinie zum vorgesehenen Entwurf eines Übereinkommens des Europarats über grenzüberschreitendes Fernsehen räumt die Bundesregierung in Übereinstimmung mit den Bundesländern diesem Übereinkommen des Europarats weiterhin politische Priorität ein, um auch weitere europäische Staaten in eine europäische Regelung einzubeziehen.

Allerdings kann im Hinblick auf die einheitliche Rechtsprechung ein Übereinkommen des

Europarats die Richtlinie nicht voll ersetzen, weil für den Europarat eine dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vergleichbare Institution fehlt.

Um auch in diesem Zusammenhang den Erfordernissen des Europäischen Binnenmarktes zu entsprechen, muß die EG dem Übereinkommen des Europarats als Vertragspartner beitreten. Das setzt voraus, daß das Übereinkommen der EG verbindlich die Möglichkeit eröffnet, als Signatar Vertragspartei zu werden."

b) Ein Antrag der Bayerischen Staatsregierung, der Bundesregierung im Wege einer einstweiligen Anordnung aufzugeben, den Kabinettsbeschluß vom 8. März 1989 einstweilen nicht zu vollziehen, ist vom Senat durch Urteil vom 11. April 1989 aufgrund einer Abwägung der Folgen zurückgewiesen worden (vgl. BVerfGE 80, 74 ff.).

6. a) Bei der Vorbereitung der Verabschiedung eines Gemeinsamen Standpunktes im Hinblick auf die Annahme der Richtlinie verweigerte der Vertreter der Bundesregierung auf der Ratstagung (Binnenmarkt) am 13. März 1989 seine Zustimmung vor allem deshalb, weil eine befriedigende Lösung zur Definition der "europäischen Werke" (Art. 4) nicht gefunden und dem Wunsch der Bundesrepublik, die Richtlinie durchweg auf Fernsehsendungen zu beschränken, nicht entsprochen war. Im übrigen machte er, wie schon früher, geltend, daß jede vom Rat in Aussicht genommene Lösung der Abstimmung mit den Bundesländern bedürfe.

b) Am 13. April 1989 verabschiedete der Rat mit qualifizierter Mehrheit den Gemeinsamen Standpunkt (erste Lesung der Richtlinie). Auf Drängen der Bundesregierung wurden der Hörfunk aus der Richtlinie herausgenommen und bei der Quotenregelung für deutsche Veranstalter alle Produktionen aus der DDR als europäische Werke einbezogen; der Erwägungsgrund Nr. 53 "Diese Richtlinie ist nur ein erster Schritt ..." wurde gestrichen. Die Regelung der Programmquoten und damit übereinstimmend die der Produktionsquoten wurde weitgehend dem Wortlaut des Art. 10 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens angeglichen (vgl. Art. 4 und 5 der Richtlinie). Der Versuch der Bundesregierung, durch eine gemeinsame Protokollerklärung zu erreichen, daß die Einhaltung der Quoten nach der Richtlinie ebensowenig wie nach dem Europäischen Übereinkommen einklagbar ist, blieb ohne Erfolg. Wegen der vorgesehenen Quotenregelung und der damaligen Definition der "europäischen Werke" stimmte die Bundesregierung gegen den Gemeinsamen Standpunkt.

c) In der Sitzung vom 24. Mai 1989 billigte die Versammlung die Richtlinie mit einer Reihe von Änderungsvorschlägen, die insbesondere auf die Verschärfung der Quotenregelungen (Art. 4, 5) und auf Änderungen hinsichtlich der Werbung und Werbedauer gerichtet waren. Die Kommission legte dem Rat schließlich am 29. Mai 1989 einen überprüften Vorschlag für die Richtlinie zur Beschlußfassung vor; dieser enthielt zwar Änderungen gegenüber dem Gemeinsamen Standpunkt vom 13. April 1989, verzichtete jedoch darauf, die Regelungen über Quoten, Werbung und Werbedauer zu verschärfen.

d) Vor der zweiten Lesung am 3. Oktober 1989 versuchte die Bundesregierung zunächst, im Richtlinienentwurf selbst klarzustellen, daß die Quotenregelung unverbindlich sei; dies erwies sich aber nicht als mehrheitsfähig. Sie erreichte lediglich folgende Protokollerklärungen von Rat und Kommission:

- Protokollerklärung Nr. 15:

"Erklärung des Rates und der Kommission zu den Art. 4 und 5:

Rat und Kommission stimmen überein, daß sich die Mitgliedstaaten durch Art. 4 und 5 politisch auf die dort vereinbarten Ziele verpflichten."

- Protokollerklärung Nr. 7:

"Erklärung des Rates und der Kommission zu Art. 4:

Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, daß sich die Bestimmungen des Art. 4 an den vom Europäischen Rat in Rhodos und Madrid anerkannten Zielen, insbesondere an der Notwendigkeit, 'die Bemühungen um eine Stärkung der audiovisuellen Kapazitäten Europas' zu vertiefen, orientieren. Sie bestätigen, daß es in diesen Bestimmungen den einzelstaatlichen Stellen überlassen wird, im Rahmen ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften die Form und die Mittel festzulegen, um diese Ziele zu erreichen. Der Rat und die Kommission kommen überein, daß diese Bestimmungen, die auf den derzeitigen Stand des audiovisuellen Marktes in Europa abgestellt sind, nach Maßgabe der Entwicklung dieses Marktes angepaßt werden können."

- Protokollerklärung Nr. 16:

"Erklärung der Kommission zu den Art. 4 und 5:

Die Kommission bestätigt, daß sie die Art. 4 und 5 im Lichte der gemeinsamen Erklärung von Rat und Kommission auslegen wird, wonach sich die Mitgliedstaaten durch Art. 4 und 5 politisch auf die dort vereinbarten Ziele verpflichten, und daß der in Art. 4 festgelegte Anteil jeden Fernsehveranstalter betrifft, auf den die Richtlinie Anwendung findet."

Daraufhin stimmte die Bundesrepublik der Richtlinie zu. Sie wurde mit breiter Mehrheit gegen die Stimmen Belgiens und Dänemarks - angenommen.

7. Über die Quoten europäischer Werke enthält die endgültige Fassung der Richtlinie (ABl. EG, Nr. L 298/23 f.) in Kapitel III (Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen) u.a. folgende Regelungen:

"Art. 4

(1) Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, daß die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Videotextleistungen besteht, der Sendung von europäischen Werken im Sinne des Art. 6 vorbehalten ...

(2) ...

(3) Ab dem 3. Oktober 1991 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung des vorliegenden Artikels und des Artikels 5.

Dieser Bericht enthält insbesondere eine statistische Übersicht, aus der hervorgeht, inwieweit jedes der Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaats unterworfenen Fernsehprogramm den im vorliegenden Artikel und in Artikel 5 genannten Anteil erreicht hat, aus welchen Gründen dieser Anteil in jedem einzelnen Fall nicht erzielt werden konnte und welche Maßnahmen zur Erreichung dieses Anteils getroffen oder vorgesehen sind.

Die Kommission bringt diese Berichte - gegebenenfalls zusammen mit einer Stellungnahme - den übrigen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament zur Kenntnis. Sie trägt dafür Sorge, daß der vorliegende Artikel und Artikel 5 gemäß den Bestimmungen des Vertrages durchgeführt werden. In ihrer Stellungnahme kann die Kommission insbesondere den gegenüber den Vorjahren erzielten Fortschritten, dem Anteil von Erstausstrahlungen bei der Programmgestaltung, den besonderen Gegebenheiten bei den neuen Fernsehveranstaltern sowie der besonderen Lage der Länder mit niedriger audiovisueller Produktionskapazität oder begrenztem Sprachraum Rechnung tragen.

(4) ...

Art. 5

Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, daß Fernsehveranstalter mindestens 10 v.H. ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Videotextleistungen besteht, oder alternativ nach Wahl des Mitgliedstaats 10 v.H. ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind ..."

Des weiteren enthält die Richtlinie in Art. 6 eine Definition des Begriffs "europäische Werke", in Art. 7 eine sogenannte Karenzfrist für die Ausstrahlung von Kinospielefilmen, ferner Vorschriften über Fernsehwerbung und Sponsoring (Kapitel IV), über den Schutz von Minderjährigen (Kapitel V) und schließlich Vorschriften bezüglich des Rechts auf Gegendarstellung (Kapitel VI).

8. Die Regelungen des Europäischen Übereinkommens und der Fernsehrichtlinie haben zwischenzeitlich Eingang gefunden in den Staatsvertrag der Länder über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991, der am 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist (u.a. BayGVBl. 1991, S. 451).

II.

1. Die Bayerische Staatsregierung beantragt festzustellen, daß die Bundesregierung durch den Kabinettsbeschluß vom 8. März 1989, der EWG-Rundfunkrichtlinie grundsätzlich zuzustimmen, den Freistaat Bayern in seinen Rechten aus Art. 30 GG verletzt habe (Antrag Nr. 1). Später hat sie ihren Feststellungsantrag auf die von der Bundesregierung am 3. Oktober 1989 erklärte Zustimmung zum Vorschlag der EWG-Fernsehrichtlinie (Antrag Nr. 2) erweitert. Sie begehrt auch festzustellen, daß die Richtlinie wegen Verstoßes gegen Art. 30 GG in Verbindung mit den föderalen Schranken des Art. 24 Abs. 1 GG als im Bereich der Bundesrepublik Deutschland und damit im Bereich des Freistaates Bayern nicht anwendbares Recht zu behandeln sei (Antrag Nr. 3a). Hilfsweise beantragt sie, den Bund zu verpflichten, gegenüber dem Freistaat Bayern anzuerkennen, daß die Richtlinie wegen Verstoßes gegen Art. 30 GG in Verbindung mit den föderalen Schranken des Art. 24 Abs. 1 GG im Bereich der Bundesrepublik Deutschland und damit im Bereich des Freistaates Bayern nicht anwendbar sei (Antrag Nr. 3b). Zugleich regt sie hilfsweise an, in der Entscheidungsformel über die Anträge Nr. 1 oder 2 gemäß § 69 in Verbindung mit § 67 Satz 3 BVerfGG auszusprechen, daß Art. 24 Abs. 1 GG nicht einen Inhalt des Gemeinschaftsrechts decke, wie er der Fernsehrichtlinie innewohne. Im einzelnen führt die Bayerische Staatsregierung aus:

a) Als Klageart komme ein Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 oder Nr. 4 GG in Betracht.

aa) Der Kabinettsbeschluß vom 8. März 1989 stelle eine angreifbare Maßnahme im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG i.V.m. §§ 64, 69 BVerfGG dar. Mit ihm habe sich die Bundesregierung dafür entschieden, dem Richtlinienvorschlag unter den genannten Voraussetzungen zuzustimmen, wobei sie in ihrem verfassungsrechtlichen Verhältnis zu den Ländern für sich eine Kompetenz beansprucht habe, die ihr nicht zukomme. Durch die spätere Zustimmung zu der Richtlinie sei das Rechtsschutzinteresse nicht entfallen.

bb) Ebenso sei der Antrag Nr. 2 im Bund-Länder-Streit zulässig. Auch wenn sich das Zustimmungsverhalten der Bundesregierung verfahrensmäßig auf supranationales Recht stütze, enthebe sie dies nicht der Pflicht, innerstaatlich die verfassungsmäßigen Rechte der Länder zu wahren.

cc) Die Anträge Nr. 3 a) und b) seien gemäß der ersten Alternative des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG zulässig. Auch wenn sich der Antrag Nr. 3 a) noch nicht auf eine "Maßnahme" beziehe, sei dieser Rechtsweg gegeben, da Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG einen umfassenden

Auffangtatbestand für alle öffentlich- rechtlichen Streitigkeiten im Bund-Länder-Verhältnis enthalte, das Feststellungsbegehren unzweifelhaft verfassungsrechtlichen Charakter trage, es jedoch in Ermangelung einer Maßnahme an der Verfügbarkeit eines anderen Rechtsweges fehle. Mit dem Hilfsantrag Nr. 3 b) werde auf die Schwierigkeit reagiert, daß § 72 BVerfGG an sich ein nicht auf eine Maßnahme bezogenes Feststellungsbegehren nicht vorsehe. Die begehrte Anerkennungserklärung sei indessen eine Leistung im Sinne des § 72 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG.

dd) Die Anregung werde nur hilfsweise vorgebracht, falls den Anträgen Nr. 3 a) und b) nicht entsprochen werde. Die Feststellungsanträge Nr. 1 und Nr. 2 implizierten die Verfassungswidrigkeit der Richtlinie, so daß eine vorgreifliche Rechtsfrage im Sinne des § 67 Satz 3 BVerfGG vorliege.

b) Die Bundesregierung habe schon durch den angegriffenen Kabinettsbeschluß ihre dem antragstellenden Land gegenüber bestehende Verfassungspflicht verletzt, die innerstaatliche Kompetenzordnung zu achten und gegenüber drohenden externen Beeinträchtigungen zu schützen.

aa) Ihr sei nicht über Art. 24 Abs. 1 GG die Kompetenz zugewachsen, der Rundfunkrichtlinie zuzustimmen. Die dem Bund über den EWG-Vertrag zugeflossenen zusätzlichen Kompetenzen könnten nicht über das hinausgehen, was der EWG-Vertrag in dieser Richtung selbst vorsehe und gemäß Art. 24 Abs. 1 GG vorsehen dürfe. Die Vorschrift gestatte keine Änderung der Identität der geltenden Verfassung durch Einbruch in deren konstituierende Strukturen. In jedem Fall müsse gewährleistet sein, daß den Ländern der Bundesrepublik ein Kern eigener staatlicher Aufgaben und Kompetenzen verbleibe (Art. 79 Abs. 3 GG). Würde ein Kompetenzzug auf die Begründung gestützt, daß ein Lebensbereich "auch" eine wirtschaftliche Dimension aufweise, so wäre die Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers dem nahezu beliebigen Zugriff Europäischer Organe geöffnet.

(1) Wenn die Bundesregierung aus den wirtschaftlichen Gehalten der Rundfunkbetätigung grundsätzlich eine umfassende Gemeinschaftskompetenz ableite, ohne diese durch eine Schwerpunktgewichtung einzuschränken, schaffe sie einen Präzedenzfall von großer Reichweite. Mit der Bekundung dieser Auffassung gebe es kein Halten mehr für die Beanspruchung auch aller weiteren, der bisherigen Länderkompetenz unterfallenden Materien durch die Gemeinschaft, wenn und soweit diese Materien nur eine ökonomische Seite aufwiesen. Dies aber sei nahezu überall der Fall. Den föderalen Strukturen des Grundgesetzes könne es indes nicht genügen, wenn eine Rechtsauffassung bestätigt werde, die allenfalls das Polizeirecht der Länder u.ä. ungeschoren lasse. Jedenfalls aufgrund dieser Wirkung stelle das Verhalten der Bundesregierung eine Mißachtung der föderalen Schranken des Art. 24 Abs. 1 GG dar. Dabei sei auch zu berücksichtigen, daß die additive Vorgehensweise der EG-Rechtsetzung nur in ihrer Summierung zutreffend gewertet werden könne. Schon die bisherige europarechtliche Rechtsentwicklung habe eine außerordentliche Fülle an Kompetenzeinbrüchen im Länderbereich mit sich gebracht.

(2) Auch der Ansatz der Bundesregierung, die wirtschaftliche Dimension des Rundfunks von seiner inhaltlichen Gestaltung scharf zu trennen, sei nicht angängig. Ein solches "Schubfächerdenken" eröffne praktisch jeden Lebensbereich der supranationalen Hoheitsgewalt, ohne auf die immanenten Schranken des Art. 24 Abs. 1 GG zu achten. Alle Regelungen der Richtlinie hätten vor allem rundfunkspezifischen Charakter; sie stellten eine kulturelle und gesellschaftspolitische Angelegenheit dar, die in den Bereich der Landeskompetenz falle.

(3) Die wirtschaftliche Dimension des Rundfunks möge zwar übernationale Abstimmungen erfordern, hieraus könne aber nicht geschlossen werden, daß spezifisch rundfunkrechtliche Regelungen zu Wirtschaftsrecht denaturiert werden dürften. Soweit

überregional abgestimmte Normierungen nötig seien, erfordere dies keine Richtlinie; der richtige Standort sei vielmehr die Konvention des Europarates, die die Länderkompetenz wahre.

bb) Die Bundesregierung treffe aus Art. 30 GG, gegebenenfalls unter ergänzender Heranziehung des Prinzips des bundesfreundlichen Verhaltens, die Verpflichtung, dem Entstehen der die Kompetenz der Länder unmittelbar berührenden Richtlinie wirksam und nach Kräften entgegenzutreten, jedenfalls aber nicht positiv an ihr mitzuwirken. Diese Verpflichtung habe die Bundesregierung verletzt.

cc) Hilfsweise ist die Bayerische Staatsregierung der Auffassung, daß die Bundesregierung den Erfordernissen des sogenannten Bundesratsverfahrens (Art. 2 EEAG) als Konkretisierung des Prinzips des bundesfreundlichen Verhaltens nicht genügt habe. Da das Rundfunkwesen zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehöre, hätte die Bundesregierung die in der Stellungnahme des Bundesrats geltend gemachten Länderbelange nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen übergehen dürfen. Derartige unabweisbare Gründe fehlten offenkundig. Den im wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen der Konvention des Europarats ermangele es zwar an der Möglichkeit gerichtlicher Durchsetzung; doch folge daraus nicht die Unabweisbarkeit außen- und integrationspolitischer Gründe für die Anerkennung des Regelungsbedarfs auf Gemeinschaftsebene.

dd) Bezüglich des Antrags Nr. 2 verweist die Bayerische Staatsregierung ergänzend darauf, daß die Bundesregierung der Richtlinie insgesamt, also unter Einschluß der Quotenregelungen, zugestimmt habe. Diese seien entgegen der Auffassung der Bundesregierung auch unter Einbezug der einschlägigen Protokollerklärungen nicht rechtlich unverbindlich, geschweige denn ohne jeden rechtlichen Gehalt. Selbst bei einem unterstellten Fehlen der Rechtsverbindlichkeit griffe die Gemeinschaft in die Substanz der kulturpolitischen Materie des Landes ein, weil ihr auch für solche Erklärungen die Kompetenz fehle.

Wegen des Kompetenzmangels, der auch den anderen Regelungen der Richtlinie anhafte, habe die Bundesregierung der Richtlinie nicht zustimmen dürfen. Dagegen könne sie nicht einwenden, daß sie ein gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag besseres Ergebnis erreicht habe, das näher am Grundgesetz liege. Die Bundesregierung hätte dem unzulässigen Kompetenzeinbruch der Gemeinschaftsorgane mit allen ihr zu Gebote stehenden Instrumenten begegnen müssen.

2. Auf seiten der Antragstellerin sind dem Verfahren acht weitere Bundesländer beigetreten. Sieben von ihnen beantragen mit Schriftsatz vom 31. August 1989 gleichlautend zu dem Antrag Nr. 1 und mit Schriftsatz vom 1. Juli 1990 gleichlautend zu dem Antrag Nr. 2 der Bayerischen Staatsregierung festzustellen, daß der Bund durch die gerügten Handlungen auch sie in ihren Rechten verletzt habe. Zugleich haben sie mit Schriftsatz vom 1. Juli 1990 angeregt, gemäß §§ 69, 67 Satz 3 BVerfGG auszusprechen, daß sie nicht verpflichtet seien, die EWG- Fernsehrichtlinie in innerstaatliches Recht umzusetzen. Dazu tragen die beigetretenen Länder vor:

a) Der Antrag Nr. 1 sei zulässig. In dem Kabinettsbeschluß nehme die Bundesregierung den grundsätzlichen Rechtsstandpunkt ein, bei der Setzung sekundären Gemeinschaftsrechts auch hinsichtlich rundfunkrechtlich relevanter Sachverhalte positiv mitwirken zu dürfen, obwohl solche Angelegenheiten allein der originären, für den Bund indisponiblen Rundfunkkompetenz der Länder zugewiesen seien. Auch soweit das Bundesratsverfahren nach Art. 2 EEAG in Rede stehe, liege eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art vor. Diese Regelung konkretisiere das grundgesetzlich vorgegebene kompetenz- und statusrechtliche Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Ländern bei der Wahrnehmung europarechtlicher Zuständigkeiten des Bundes, die

zugleich den innerstaatlichen Kompetenzbereich der Länder berührten. Sie sei aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue abzuleiten. Der Bundesrat handele gleichsam als Treuhänder der Länder, so daß diese neben ihm ihre Rechte geltend machen könnten.

Die Zustimmung des Vertreters der Bundesregierung im Rat unterliege als Ausübung der deutschen auswärtigen Gewalt der Bindungswirkung des Art. 20 Abs. 3 GG. Hinsichtlich der Einbeziehung der Zustimmung in das vorliegende Verfahren handele es sich um eine zulässige Ergänzung der Klage. Für die Einhaltung der Sechs-Monats-Frist sei ausreichend, daß die Bayerische Staatsregierung den entsprechenden Antrag fristgerecht gestellt habe.

b) In der Sache tragen die beigetretenen Länder vor, die Bundesregierung verletze die ausschließliche Kompetenz der Länder auf dem Felde des Rundfunks (Art. 30, 70 Abs. 1 GG), wenn sie sich des Rechts berühme, positiv an Entscheidungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über eine rundfunkrechtliche Materie mitzuwirken. Entscheidend sei nicht der Inhalt der EWG-Richtlinie, sondern die Tatsache, daß der Bund förmlich das Recht in Anspruch nehme, unter Ignorierung der ausschließlichen Kompetenz der Länder sich positiv an der Setzung von sekundärem Gemeinschaftsrecht im Bereich des Rundfunks zu beteiligen. Die in Rede stehenden Maßnahmen seien nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung allein Sache der Länder und auch nicht über Art. 24 Abs. 1 GG dem Bund zugewachsen.

c) Hilfsweise machen die beigetretenen Länder einen Verstoß gegen das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte geltend. Die Bundesregierung habe von der Stellungnahme des Bundesrats nur aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen dürfen. Dafür sei die Bundesregierung auf dem Hintergrund der spezifisch kulturellen Dimension des Rundfunks und angesichts des fehlenden Regelungsbedarfs beweisfällig geblieben.

3. Die Bundesregierung beantragt, die gleichlautenden Anträge der Bayerischen Staatsregierung und der beigetretenen Länder zu Nr. 1 als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen, und festzustellen, daß sie durch den Kabinettsbeschluß vom 8. März 1989 bezüglich der EWG- Rundfunkrichtlinie den Freistaat Bayern und die beigetretenen Länder in deren Rechten aus Art. 30 GG nicht verletzt habe. Weiterhin beantragt sie, den Antrag der Bayerischen Staatsregierung zu Nr. 2 als unbegründet zurückzuweisen und die gleichlautenden Anträge der beigetretenen Länder als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen, und festzustellen, daß sie durch ihr Abstimmungsverhalten am 3. Oktober 1989 im Rat der EG bezüglich des Vorschlages einer Fernsehrichtlinie den Freistaat Bayern und die beigetretenen Länder in ihren Rechten aus Art. 30 GG nicht verletzt habe. Schließlich beantragt die Bundesregierung, die Anträge der Bayerischen Staatsregierung zu Nr. 3 a) und b) als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen.

a) Die Anträge der Bayerischen Staatsregierung seien unzulässig.

aa) Es sei schon zweifelhaft, ob das Feststellungsbegehren nach dem Antrag zu Nr. 1 Gegenstand eines Bund-Länder-Streits sein könne oder im Organstreit, in dem die Länder allerdings nicht antragsberechtigt seien, verfolgt werden müsse. Der Kabinettsbeschluß führe wohl noch nicht zu einer Rechtsbeeinträchtigung. Außerdem stelle er mangels Außenwirkung keine Maßnahme dar. Auf eine Verletzung des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte könnten sich die Länder nicht berufen. Fraglich sei, ob durch das Bundesratsverfahren eine unmittelbar gegenüber den Ländern bestehende Verfassungspflicht des Bundes konkretisiert werde.

bb) Der Antrag zu Nr. 2 sei aus den gleichen Gründen unzulässig. Bezüglich der beigetretenen Länder komme hinzu, daß deren Antrag nicht innerhalb der Sechs-

Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG gestellt worden sei. Es gebe vorliegend keinen Grund, auf die Einhaltung der Frist zu verzichten. Die Länder seien nicht dem Antrag Bayerns beigetreten, sondern hätten eigene Anträge gestellt, in denen es um die Verletzung ihrer eigenen Rechte gehe. Auch handele es sich nicht um den gleichen Verfahrensgegenstand wie in dem Antrag zu Nr. 1.

cc) Die Anträge zu Nr. 3 a) und b) der Bayerischen Staatsregierung stellten eine Klageerweiterung dar, der widersprochen werde. Sie seien nicht sachdienlich und verletzen legitime Interessen der Bundesregierung.

b) Die Bundesregierung hält die Anträge zu Nr. 1 und Nr. 2 auch für unbegründet.

aa) Der Kabinettsbeschluß vom 8. März 1989 und das Abstimmungsverhalten am 3. Oktober 1989 im Rat der EG verletzten die Länder nicht in deren Rechten aus Art. 30 GG; sie fänden ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Abs. 1 GG.

(1) Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft habe durch die Richtlinie nur in solchen Bereichen verbindliches Recht gesetzt, in denen sie nach dem EWG-Vertrag die Kompetenz habe. Bezüglich der Regelungen über Werbung (einschließlich Sponsoring), Jugendschutz und Gegendarstellungsrecht beruhe die Kompetenz der Gemeinschaft - auch nach der eindeutigen und hier maßgeblichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs - auf Art. 59 ff. EWG-Vertrag. Der Inhalt der Richtlinie sei insoweit auf Harmonisierung ausgerichtet. Der EWG-Vertrag enthalte zwar keine ausdrückliche Zuweisung einer Kompetenz zur Regelung des Lebenssachverhaltes "grenzüberschreitendes Fernsehen". Er sei jedoch funktional auf die Beseitigung von Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Verkehrs bezogen. Die Richtlinie diene der Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59 ff. des Vertrages. Die Einordnung der Fernsehsendungen als Dienstleistungen sei möglich, weil es sich um entgeltliche Leistungen handele. Auch sei ein Regelungsbedarf für die Richtlinie vorhanden. Die nationalen Regelungen in den zu koordinierenden Bereichen seien nicht kompatibel. Im übrigen stimmten die Regelungen inhaltlich mit denjenigen der Europarats-Konvention überein, der die Länder zugestimmt hätten.

(2) Die Bundesregierung sei in Übereinstimmung mit den Ländern der Ansicht, daß die EG zur Festsetzung von verbindlichen Quoten keine Kompetenz habe. Die jetzigen Regelungen seien jedoch unter Berücksichtigung der Protokollerklärungen für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich und auch nicht justitziabel; sie entfalteten lediglich politische Wirkung. Eine lediglich politische Verpflichtung auf die Quotenregelung sei der Bundesregierung nicht verwehrt gewesen.

(3) Die Richtlinie regule nicht die Struktur der innerstaatlichen Rundfunkordnung und nicht die Anforderungen an Programme. Die Vorschriften über die Werbezeiten beeinflussten zwar die Finanzierung der Fernsehaktivität, berührten aber die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Regelungen nur marginal. Bei einer so gestalteten Richtlinie könne der Bundesregierung nicht der Vorwurf gemacht werden, sie habe die Grenzen der auf die EWG übertragenen Kompetenzen verkannt.

(4) Verbindliches Recht sei nur in solchen Bereichen gesetzt worden, in denen die Länder nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung nicht die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit hätten. Das Rundfunkwesen könne nicht als einheitlicher unteilbarer Block begriffen werden, der ausschließlich und ohne jede Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterstehe. Zwar falle unstreitig der Kernbereich rundfunkrechtlicher Regelungen in die Zuständigkeit der Länder. Daneben könne aber der Bund in Randbereichen im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz Bestimmungen erlassen. Die Regelungen über Werbung (einschließlich Sponsoring), Jugendschutz und Gegendarstellungsrecht berührten nicht den Kernbereich des Rundfunkwesens und damit nicht den Bereich ausschließlicher

Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Vorschriften über die Werbung dienen nicht der Finanzierung des Rundfunks, sondern nur der Vermeidung von Werbeexzessen, wie sie etwa durch die Vorschriften gegen den unlauteren Wettbewerb allgemein verbindlich festgelegt worden seien.

Außerdem ergebe sich aus der internationalen Verbreitung von Rundfunk ein von den nationalen Rechtsordnungen nicht abgedeckter und auch nicht abdeckbarer Regelungsbedarf. Dieser könne nicht durch Rechtssetzungsakte der Länder befriedigt werden, sondern bedürfe einer Regelung auf supra- oder internationaler Ebene. Für das Erreichen dieses Ziels sei nach Art. 32 Abs. 1 GG ausschließlich der Bund zuständig.

bb) Hilfsweise trägt die Bundesregierung vor, daß auch im Falle einer ausschließlichen Kompetenz der Länder ihr Handeln nach Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Abs. 1 GG gerechtfertigt sei.

Art. 24 Abs. 1 GG ermächtige dazu, Hoheitsrechte - auch solche der Länder - auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Dem Gemeinschaftsrecht komme Geltungs- und Anwendungsvorrang vor deutschem Recht zu. Grenze einer Übertragung von Hoheitsrechten sei zwar, daß die Identität der geltenden Verfassungsordnung in der Bundesrepublik Deutschland nicht durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen aufgegeben werde. Unter Berücksichtigung der Marginalität der Regelungen für den Bereich Rundfunk könne aber nicht davon ausgegangen werden, daß die Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland ernsthaft gefährdet werde.

Selbst wenn man annähme, daß die Regelungen nicht in die Gemeinschaftskompetenz, sondern in die ausschließliche Kompetenz der Länder fielen, sei das Verhalten der Bundesregierung nicht verfassungswidrig. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft habe eine Richtlinie verabschieden wollen, die nach den Verfahrensregeln der EWG nicht der Einstimmigkeit, sondern lediglich qualifizierter Mehrheit bedürft habe. Die Bundesregierung habe durch ihr Verhandeln auf der Grundlage des angegriffenen Kabinettsbeschlusses insbesondere bei der Quotenregelung und der Definition der europäischen Werke Verbesserungen erzielt, so daß der verabschiedete Text näher am Grundgesetz liege als die vorausliegenden Fassungen.

Eine Verletzung von Pflichten des Bundes nach dem Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte komme nur in Betracht, wenn die Regelungen innerhalb der Gemeinschaftskompetenz lägen und zugleich in die ausschließliche Länderkompetenz fielen. Für diesen Fall sei aber das Handeln der Bundesregierung wiederum berechtigt gewesen, weil dadurch gegenüber dem ursprünglichen Entwurf verfassungsnähere Vorschriften erreicht worden seien. Die Bundesregierung habe sich über die Vorstellungen des Bundesrats hinwegsetzen dürfen, um die Rechte der Länder besser zu wahren. Im Rahmen ihrer Beurteilungsprärogative habe sie über die geeignetste Form der möglichst umfassenden Wahrung und Durchsetzung der Länderinteressen zu entscheiden.

III.

1. Zu den Anträgen haben sich der Bundesrat, der Landtag Rheinland-Pfalz, der Landtag Nordrhein-Westfalen, der Bayerische Landtag und der Bayerische Senat geäußert und sie unterstützt.

2. In der mündlichen Verhandlung haben die Beteiligten ihre Anträge dargestellt und ihr schriftliches Vorbringen vertieft und ergänzt.

Auf Bitte des Senats hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft den Leiter ihres Juristischen Dienstes, Generaldirektor Jean Louis Dewost, zur Teilnahme an der mündlichen Verhandlung entsandt. Er hat sich insbesondere zur Kompetenz der EG für eine Quotenregelung und zur Verbindlichkeit der Quotenregelungen in der Richtlinie

sowie zu den Plänen der Kommission hinsichtlich einer Revision der Richtlinie geäußert. Außerdem hat der Senat den Sachverhalt vor und nach der mündlichen Verhandlung durch schriftliche Fragen an die Beteiligten weiter aufgeklärt.

B. -- I.

Die Anträge der Bayerischen Staatsregierung zu Nr. 1 und Nr. 2 sind zulässig. Ihre übrigen Anträge sind unzulässig.

1. Im Bund-Länder-Streit verfassungsrechtlicher Art (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) kann ein Land nach §§ 69, 64 Abs. 1 BVerfGG das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn es geltend macht, es sei durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet. Für die Zulässigkeit des Antrags genügt es, daß sich aus dem Sachvortrag des Antragstellers die Verletzung oder Gefährdung eines Rechts aus einem Bund und Land umschließenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnis als mögliche Rechtsfolge ergibt (vgl. BVerfGE 81, 310 [329]).

2. Geht es um die Setzung von Rechtsakten der EWG, die durch ihren Anwendungsvorrang die Ausübung der innerstaatlichen Kompetenzen der Länder beschränken, so ist es nicht der europäische Rechtsakt, der als Maßnahme im Sinne der §§ 64, 69 BVerfGG dem Bund zugerechnet werden kann. Diesen zu erlassen oder nicht zu erlassen steht nicht in der Rechtsmacht des Bundes sondern in der der EWG. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der EWG vermittelt allerdings dem Bund Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte innerhalb der Gemeinschaft und ihrer Organe. Sie stehen dem Bund auch dann zu, wenn der Rechtsakt Kompetenzen der Länder berührt. Die Wahrnehmung dieser Mitwirkungsrechte durch die Bundesregierung kann eine im Organstreit angreifbare Maßnahme sein.

3. Die Antragstellerin macht bezüglich des Rundfunks kompetentielle Rechte aus Art. 30 GG in Verbindung mit Art. 70 Abs. 1 GG geltend, denen der Bund nach den Grundsätzen bundesfreundlichen Verhaltens Rechnung zu tragen habe. Die verfahrensrechtliche Regelung des Art. 2 EEAG, die bei Regelungsvorhaben der Europäischen Gemeinschaft den Bundesrat einschaltet und die Bundesregierung nach näherer Maßgabe des Absatzes 3 verpflichtet, die Stellungnahme des Bundesrats bei den Verhandlungen zu berücksichtigen, schließt es - jedenfalls angesichts der bisher verfassungsgerichtlich ungeklärten Rechtslage - nicht aus, daß die Antragstellerin die Verletzung eigener Rechte im Bund-Länder-Streit geltend machen kann.

4. a) Danach ist der Antrag der Bayerischen Staatsregierung zu Nr. 1 zulässig. Die Bundesregierung legte sich in ihrem Beschluß vom 8. März 1989 darauf fest, der Fernsehrichtlinie bei einer "befriedigenden Gesamtlösung" zuzustimmen, falls die Quotenregelung nur als eine politische Zielvorstellung formuliert werde. Damit hat sie dem Vertreter der Bundesrepublik Deutschland im Rat eine Abstimmungsweisung erteilt. In dieser Bedeutung ist der dem Bund zuzurechnende Beschluß für das Land rechtserheblich und stellt sich deshalb als Maßnahme dar (vgl. BVerfGE 3, 12 [17]). Es erscheint auch möglich, daß der Bund damit seine ihm aus dem verfassungsrechtlichen Gebot bundesfreundlichen Verhaltens erwachsende Pflicht gegenüber dem Land verletzt hat, dessen Regelungskompetenz zu achten.

b) Auch der Antrag zu Nr. 2 ist zulässig. Er richtet sich nach seinem Wortlaut gegen die Zustimmung der Bundesregierung im Rat, sinngemäß aber gegen die Art der Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte des Bundes in der EWG. Diese Art der Wahrnehmung stellt eine eigenständige rechtserhebliche Maßnahme dar, weil sie eigene, vor allem die Umsetzung des Kabinettsbeschlusses betreffende Entscheidungselemente enthält. Auch insoweit erscheint die Verletzung der Rechte des

Landes möglich.

5. Der Antrag der Bayerischen Staatsregierung zu Nr. 3 a) und ihr Hilfsantrag zu Nr. 3 b) sind unzulässig. Der Bund-Länder-Streit ist durch §§ 69, 64 BVerfGG nur bei schlüssiger Darlegung eröffnet, daß das Land durch eine getroffene Maßnahme oder ein aktuelles Unterlassen bereits in seinen Rechten oder Pflichten unmittelbar gefährdet ist.

a) Die Bayerische Staatsregierung begehrt mit ihrem Antrag zu Nr. 3 a), gegenüber dem Bund die Unanwendbarkeit der Fernsehrichtlinie festzustellen, obwohl eine Maßnahme der Bundesregierung mit dem Ziel, das Land zur Umsetzung der Richtlinie zu veranlassen, weder getroffen noch überhaupt absehbar ist. Damit liegt der Antrag außerhalb des Rahmens, in dem der Bund-Länder-Streit durch §§ 69, 64 BVerfGG zugelassen ist.

b) Auch der hilfsweise gestellte Antrag, den Bund, handelnd durch die Bundesregierung, zur Anerkennung zu verpflichten, daß die Fernsehrichtlinie nicht anwendbares Recht sei, ist nicht zulässig. Es ist schon nicht erkennbar, inwiefern die Bundesregierung insoweit Rechte des Landes bereits verletzt oder unmittelbar gefährdet haben könnte.

c) Die Antragstellerin vermag den Anträgen zu Nr. 3 a) und zu Nr. 3 b) auch nicht dadurch zur Zulässigkeit zu verhelfen, daß sie sie hilfsweise auf Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG stützt. Abgesehen davon, daß auch ein Verfahren "in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten" (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) nach den dafür anwendbaren Vorschriften nur zulässig ist, wenn eine Maßnahme oder ein Unterlassen gegeben ist und dadurch eine Rechtsverletzung oder eine unmittelbare Rechtsgefährdung bewirkt werden kann, steht der Zulässigkeit bereits entgegen, daß das die Streitteile verbindende Rechtsverhältnis dem Verfassungsrecht angehört. Mithin ist ein Fall des Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG gegeben, der es ausschließt, dem Rechtsstreit die prozessuale Regelung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG zu unterlegen.

II.

Entsprechend dem zu I. Dargelegten sind auch die Anträge der beigetretenen Länder zu Nr. 1 und Nr. 2 zulässig. In einem Bund-Länder-Streit sind Länder in jeder Lage des Verfahrens gemäß §§ 69, 65 Abs. 1 BVerfGG beitragsberechtigt. Stellen sie eigene Anträge, so bemißt sich deren Zulässigkeit nach den §§ 69, 64 BVerfGG. Die Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG findet für den Beitritt unter den hier gegebenen Bedingungen keine Anwendung. Durch die Frist soll im Verhältnis von Bund und Ländern nach Ablauf einer angemessenen Zeit Rechtsfrieden hergestellt werden. Ist jedoch ein Bund-Länder-Streit bereits anhängig, so besteht kein Anlaß, eine Beteiligung weiterer Länder an diesem Streit zu unterbinden; vielmehr besteht ein verfassungsrechtliches Interesse an einer möglichst umfassenden Darlegung und rechtlichen Bewertung des Streitstoffes. Deshalb bedarf es für den Beitritt dann nicht der Einhaltung der Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG, wenn - wie vorliegend - die Beigetretenen sich dem - fristgemäßen - Antrag der Antragstellerin anschließen und lediglich zusätzlich die Verletzung auch ihrer eigenen Rechte festgestellt haben wollen.

III.

Den Gegenanträgen der Bundesregierung, über die Abweisung der Anträge hinaus festzustellen, daß der Bund den Freistaat Bayern und die beigetretenen Länder nicht in deren Rechten verletzt habe, kommt keine selbständige Bedeutung zu.

C.

Der Bund hat durch die Art, in der die Bundesregierung nach ihrem Beschluß vom 8. März 1989 beim Zustandekommen der Quotenregelung in Kapitel III der Richtlinie (89/552/EWG) des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit

vom 3. Oktober 1989 (ABI EG Nr. L 298/23 vom 17. Oktober 1989) die Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik Deutschland wahrgenommen hat, die Rechte des Freistaates Bayern und der beigetretenen Länder aus Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 GG und dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens verletzt. Im übrigen sind die Anträge - soweit zulässig - unbegründet.

I.

Beansprucht die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsetzungskompetenz, so ist es Sache des Bundes, die Rechte der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Gemeinschaft und ihren Organen zu vertreten. Behält das Grundgesetz die Regelung des von der Gemeinschaft beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertritt der Bund gegenüber der Gemeinschaft als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßige Rechte. Geht es um das Bestehen und die Reichweite einer solchen Gemeinschaftskompetenz, so verpflichtet das Bundesstaatsprinzip den Bund, den Rechtsstandpunkt der Länder zu berücksichtigen. Beurteilungsmaßstab ist in der Zeit vor dem Inkrafttreten des Art. 23 in der Fassung des 38. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 GG und dem Verfassungsgrundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens.

1. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens (vgl. BVerfGE 81, 310 [337 f.]) fordert, daß sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen. Bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsakten der Gemeinschaft, welche die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betreffen, folgt daraus, daß Bund und Länder eng miteinander zusammenarbeiten.

Form und Verfahren dieser Zusammenarbeit sind jedoch im Grundgesetz nur ansatzweise vorgezeichnet: Beansprucht die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsetzungskompetenz, so ist es Sache der Bundesregierung, etwaige entgegenstehende Rechte der Bundesrepublik Deutschland zu wahren und gegenüber der Gemeinschaft sowie - im Rahmen ihrer organschaftlichen Mitwirkungsbefugnisse - innerhalb der Gemeinschaftseinrichtungen wirksam zu vertreten. Die Länder hingegen können die ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen gegenüber den Gemeinschaftsorganen nicht selbst wahrnehmen. Wenn das Bestehen oder die Reichweite einer Gemeinschaftskompetenz zur Setzung von sekundärem Gemeinschaftsrecht streitig ist, sind sie darauf angewiesen, daß die Bundesregierung als ihr Sachwalter die ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen und nach dem Gemeinschaftsvertrag verbliebenen Gesetzgebungskompetenzen wirksam vertritt.

2. Um in Angelegenheiten der Gemeinschaft die Rechte der Länder gegenüber der Bundesregierung als deren Sachwalter wirksam zu wahren, haben Bund und Länder praktische Formen der Kooperation entwickelt und um der Rechtssicherheit und gegenseitigen Verlässlichkeit willen formalisiert. Dabei sind die Länder darauf bedacht, ihren Standpunkt gegenüber der Bundesregierung mit einer Stimme zu vertreten; auch der Bundesregierung ist daran gelegen, nur einem Vertreter der Länderinteressen gegenüberzustehen. Diese Anliegen führten in verschiedenen Stufen zu einem Verfahren, das es ermöglicht, den Rechtsstandpunkt der Länder im Bundesrat zu klären und durch ihn zu vertreten.

a) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind und Art. 32 Abs. 3 GG ihnen deswegen eine Vertragsschlußkompetenz einräumt, war von Anfang an streitig, ob diese Landeszuständigkeit eine ausschließliche ist oder dem Bund eine konkurrierende Vertragsschlußkompetenz zusteht (vgl. Grewe, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1988, § 77 Rn. 84 f.). Ungeachtet dessen haben Bund und Länder im sog. "Lindauer Abkommen" (abgedruckt in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 32 Rn. 45) eine Absprache

getroffen, nach der vor Abschluß eines Vertrages auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder "das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden" soll, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Die Länder sollen "an den Vorbereitungen für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Falle rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden". Zur Wahrnehmung dieser Beteiligungsrechte ist eine Ständige Vertragskommission der Länder errichtet worden, die seit 1958 tätig ist.

b) Für Vorhaben der Gemeinschaft hat bereits das Ratifikationsgesetz zu den Römischen Verträgen vom 25. März 1957 (BGBl. II S. 753) in Art. 2 vorgesehen, daß die Bundesregierung auch den Bundesrat über die Entwicklung im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft laufend unterrichtet. Dieses Bundesrats-Verfahren wurde nach langjährigen Verhandlungen durch das sogenannte Länderbeteiligungsverfahren ergänzt. In einem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz (abgedruckt als Dok. 5 im Anhang bei Hrbek/Thaysen [Hrsg.], Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, 1986, S. 237) wurde festgehalten, daß bei EG-Vorhaben, soweit sie ganz oder in einzelnen Teilen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, Bund und Länder aufgrund des wechselseitigen Treueverhältnisses zu einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet seien. Der Bund erwarte, daß die Länder eine einheitliche Haltung anstreben und sich bemühen, ihren Beitrag in die außen- und integrationspolitischen Zielsetzungen und Notwendigkeiten des Bundes einzuordnen. Der Bund bemühe sich, mit den Ländern zu einem einvernehmlichen Standpunkt zu gelangen und diesen im Laufe der Verhandlungen soweit wie möglich einzubringen und durchzusetzen. Der Bund werde vom Standpunkt der Länder nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen und den Ländern die für seine abweichende Entscheidung maßgeblichen Gründe mitteilen. Betreffe die beabsichtigte Maßnahme eine ausschließliche Landeskompetenz, so werde der Bund auf Verlangen zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates zwei Vertreter der Länder hinzuziehen, soweit ihm dies möglich sei.

Dieses Verfahren war auf ein jeweiliges Einvernehmen zwischen allen Ländern angelegt, begründete einen außerordentlichen Koordinationsbedarf und nutzte die institutionellen und organisatorischen Möglichkeiten des Bundesrats nicht unmittelbar. Deshalb gab es Bestrebungen der Länder, das Verfahren ihrer gegenseitigen Abstimmung in den Rahmen des Bundesrats zu verlegen (vgl. die Debatte des Bundesrats in der 564. Sitzung am 16. Mai 1986, Sten. Prot. S. 299 ff.). Sie führten zu der Regelung der Mitwirkungsrechte der Länder in einem Bundesrats-Verfahren und der Pflichten der Bundesregierung in Art. 2 EEAG:

"(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat unbeschadet des Artikels 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753) umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein könnten.

(2) Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.

(3) Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat

vorgetragenen Länderbelange in ihre Abwägung ein.

(4) Im Falle einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit.

(5) Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten."

Nähere Einzelheiten über die "Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrats und der Länder" wurden in einer Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder vom 17. Dezember 1987 (GMBl. 1989 S. 697 [698]) festgelegt, in der sich die Vertragsparteien eingangs "zur Europäischen Einigung auf der Grundlage der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften einschließlich deren Folgerecht sowie zu den sich daraus ergebenden Informations- und Handlungspflichten in wechselseitigem Treueverhältnis" bekennen und deshalb eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften vorsehen.

3. Das in Art. 2 EEAG vorgesehene Verfahren formt die Pflicht von Bund und Ländern, sich im kooperativen Bundesstaat gegenseitig zu verständigen (vgl. BVerfGE 1, 299 [315]), in bestimmter Weise aus. Wenngleich dieses Verfahren nur gesetzlich abgestützt ist und daher verfassungsrechtliche Positionen von Bund und Ländern nicht verändern kann, gewinnt es für die Ausgestaltung und Auslegung der aus dem Prinzip der Bundestreue abzuleitenden Bindung von Bund und Ländern Bedeutung. Bund und Länder sind danach gesetzlich zu einem Verfahren verpflichtet, das an allen Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein könnten, den Bundesrat beteiligt und diesem im Rahmen des Verfahrens die Aufgabe zuspricht, die grundgesetzlich gewährleisteten Rechte der Länder gegenüber der Bundesregierung zu wahren. Ob dadurch weitergehende Rechte einzelner Länder dem Bund gegenüber ausgeschlossen sind, vor allem wenn Länder von der im Bundesrat mehrheitlich beschlossenen Rechtsauffassung abweichen, kann hier offen bleiben. Jedenfalls hat jedes Land, soweit es um die Wahrung seiner grundgesetzlich gewährleisteten Rechte geht, einen Anspruch darauf, daß die Bundesregierung das Verfahren des Art. 2 EEAG einhält und nach den Grundsätzen der Bundestreue handhabt. Soweit Art. 2 EEAG weitergehende Rechte enthält, stehen diese nur dem Bundesrat zu.

4. Geht es um das Bestehen oder die Reichweite einer Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft für einen Gegenstand, dessen Regelung das Grundgesetz ausschließlich dem Landesgesetzgeber vorbehält, so erwachsen auf dieser Grundlage der Bundesregierung als demjenigen Staatsorgan, das die Bundesrepublik Deutschland in den jeweils zuständigen Organen der Europäischen Gemeinschaft vertritt, aus ihrer Verantwortlichkeit als Sachwalter der Länderrechte vor allem die nachstehenden prozeduralen Pflichten zu bundesstaatlicher Zusammenarbeit und Rücksichtnahme.

a) Sobald den zuständigen deutschen Stellen zuverlässige und hinreichend bestimmte Informationen über ein Regelungsvorhaben der Gemeinschaft vorliegen, wird die Bundesregierung eingehend prüfen müssen, ob die Belange des Gesamtstaates es nahelegen, daß die Bundesrepublik Deutschland das Vorhaben unterstützt, es hinnehmen kann oder ablehnen muß. Bei dieser Prüfung sind sowohl die Frage nach der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz als auch nach Bestehen und Reichweite einer Gemeinschaftskompetenz zu beantworten. Der Standpunkt der Bundesregierung

zur Kompetenzfrage ist je nach dem Stand der Konkretisierung des gemeinschaftsrechtlichen Regelungsvorhabens für die jeweilige Verhandlungsphase klarzustellen.

b) Die Bundesregierung hat ihren so entwickelten Rechtsstandpunkt darzulegen. Diese Darlegungspflicht bringt es mit sich, daß die Bundesregierung sich der Landeskompetenzen zu vergewissern hat. Sie begründet ihren Standpunkt und versetzt die Länder im Bundesrat dadurch in die Lage, sich mit diesem auseinanderzusetzen und die Bundesregierung durch etwaige Einwendungen und Bedenken zur Überprüfung ihrer Rechtsauffassung zu veranlassen. Dabei haben freilich auch die Länder die Bindung der Bundesrepublik Deutschland an das europäische Recht, das durch den Europäischen Gerichtshof verbindlich ausgelegt wird (vgl. BVerfGE 75, 223 [242 f.]), zu beachten.

c) Der Rechtsstandpunkt der Bundesregierung ist mit dem Bundesrat zu erörtern. Art. 2 Abs. 2 EEAG sieht ein Verfahren im Bundesrat vor, in dem jedes einzelne Land seine Rechtsauffassung darstellen und begründen kann, in dem dann aber der Rechtsstandpunkt der Länder mehrheitlich entwickelt und vertreten wird.

d) Ergibt sich aus den Erörterungen als gemeinsamer Rechtsstandpunkt von Bundesregierung und Bundesrat, daß eine Gemeinschaftskompetenz nicht besteht, so hat die Bundesregierung diesen Standpunkt bei ihrer Mitwirkung am Zustandekommen eines Rechtsaktes konsequent zu verfolgen.

aa) Es ist ihr nicht erlaubt, sich über die gemeinsame Auffassung von Bund und Ländern, daß es für die beabsichtigte Regelung ganz oder teilweise an einer Gemeinschaftskompetenz fehle, hinwegzusetzen, wenn sie glaubt, in Sachverhandlungen auf Gemeinschaftsebene einen gemeinschaftsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder immerhin mildern zu können; es hat ihr vielmehr darum zu gehen, ihn zu vermeiden. Auch die tatsächliche Möglichkeit, in Sachverhandlungen auf Gemeinschaftsebene einen Kompromiß über den Inhalt des Gemeinschaftsrechts zu erzielen, der den Vorstellungen der Länder über den sachlichen Gehalt einer Regelung der betreffenden Materie entgegenkommt, rechtfertigt es noch nicht, sich über die gemeinsame Auffassung vom Fehlen einer Gemeinschaftskompetenz hinwegzusetzen. Ebenso wenig genügt die Bundesregierung ihrer Pflicht als Sachwalterin der Länderinteressen dann, wenn sie einem Rechtsakt in einer der Handlungsformen des Art. 189 EWGV in der Erwartung zustimmt, dessen rechtliche Verbindlichkeit werde durch begleitende Protokollerklärungen, einseitige Vorbehalte oder ähnliches abgeschwächt. Denn auch bei einem solchen Vorgehen wird - zumindest dem äußeren Anschein nach - eine Regelungskompetenz der Gemeinschaft zu Lasten der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder prinzipiell zugestanden und damit ein Präjudiz geschaffen, das künftig nur schwer zu entkräften ist.

Soweit ausnahmsweise zwingende außen- und integrationspolitische Gründe es der Bundesregierung bei den Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene angezeigt erscheinen lassen, den gemeinsamen Standpunkt von Bund und Ländern zum Nachteil der Länder zu revidieren, hat sie rechtzeitig die Verständigung mit dem Bundesrat zu suchen.

bb) Andererseits ergibt sich aus Art. 2 EEAG nicht, daß die Bundesregierung sich im Falle eines von Bund und Ländern übereinstimmend angenommenen Fehlens einer Gemeinschaftskompetenz der Beteiligung an den Beratungen auf Gemeinschaftsebene gänzlich enthalten müßte oder sich in diesen Beratungen darauf zu beschränken hätte, die Verbandskompetenz der Gemeinschaft zu bestreiten. Vielmehr wird sie sich mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln für ein kompetenzgemäßes Verhalten der EWG-Organe einzusetzen und hierbei ihren Rechtsstandpunkt unmißverständlich zu vertreten haben. Äußerstenfalls wird sie - wo das Gemeinschaftsrecht eine

Mehrheitsentscheidung zwar an sich zuläßt, einer solchen jedoch das Verfassungsprinzip der Bundesstaatlichkeit (Art. 79 Abs. 3 GG) entgegensteht - das aus der Gemeinschaftstreue folgende Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme zur Geltung zu bringen haben (vgl. BVerfGE 89, 155 [184]). Kommt dennoch - gegen die Stimme der Bundesrepublik Deutschland - eine aus ihrer Sicht kompetenzrechtlich nicht gedeckte, die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder verkürzende Regelung zustande, so besteht die Pflicht der Bundesregierung fort, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln auf Gemeinschaftsebene für eine Aufhebung oder Änderung des Rechtsaktes einzutreten. Sie darf durch ihr Verhalten die Chance, durch eine Anrufung des Europäischen Gerichtshofs den eigenen Rechtsstandpunkt durchzusetzen, nicht rechtlich oder faktisch schmälern.

e) Ist das Bestehen oder die Reichweite der Gemeinschaftskompetenz streitig, so hat die Bundesregierung die gegenläufige Rechtsauffassung des Bundesrats bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse in und gegenüber der Gemeinschaft ernstlich zu erwägen. Kann gleichwohl ein einvernehmlicher Rechtsstandpunkt zwischen Bundesregierung und Bundesrat nicht erreicht werden, so darf die Bundesregierung - ungeachtet der Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 3 Satz 2 EEAG - von dem Rechtsstandpunkt des Bundesrats abweichen, wenn sie sich für ihre Rechtsauffassung auf eine gefestigte Vertragsauslegung des Europäischen Gerichtshofs berufen kann. Die für ihre Abweichung maßgeblichen Gründe hat sie, soweit irgend möglich, vor ihrer endgültigen Entscheidung dem Bundesrat darzulegen und mit ihm zu erörtern.

II.

Den dargelegten Anforderungen genügt der Beschluß der Bundesregierung vom 8. März 1989, nicht hingegen die Art, in der sie danach die Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik Deutschland im Rat wahrgenommen hat.

1. Die gesetzliche Regelung von Leitgrundsätzen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Rundfunk ist jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich geregelt werden können, steht die Regelungskompetenz nach Art. 70 ff. GG den Ländern zu, wenn nicht besondere Bestimmungen des Grundgesetzes Begrenzungen oder Ausnahmen zugunsten des Bundes vorsehen (vgl. BVerfGE 12, 205 [229]). Ob solche für einzelne von der Fernsehrichtlinie geregelte Materien bestehen, kann hier offen bleiben, da die Richtlinie jedenfalls in ihren Schwerpunkten Rahmenbedingungen für den Rundfunk setzt und insoweit die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder berührt.

2. Durch ihren Beschluß vom 8. März 1989 hat die Bundesregierung Rechte der Länder nicht verletzt.

a) Die Rüge der Antragsteller, die Bundesregierung lasse mit einer ausdehnenden Handhabung der Richtlinienermächtigung der Art. 66, 57 EWGV eine ins Grenzenlose weisende Regelungskompetenz für die Europäische Gemeinschaft zu, die letztlich jede grenzüberschreitende entgeltliche Leistung dem Tatbestand des "freien Dienstleistungsverkehrs" zuordne und damit auch die Regelungsmaterie "Kultur" (vgl. nunmehr Art. 128 EGV) uneingeschränkt den Ermächtigungen der Art. 59 ff. EWGV zuweise, ist im Ergebnis unbegründet.

Zwar hat die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß die bestimmbar festgelegten Gemeinschaftskompetenzen (vgl. BVerfGE 89, 155 [187 f., 191 ff.]) durch ihre Handhabung nicht an Voraussehbarkeit verlieren und ihre Begrenzungsfunktion einbüßen. Dabei darf die Bundesregierung im allgemeinen darauf bauen, daß der Gemeinschaftsvertrag vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bestimmt ist, das nicht jede Betätigung mit wirtschaftlichem Gehalt den Regelungen des Vertrages unterwirft, vielmehr eine tatbestandlich umgrenzte Zuweisung von Aufgaben,

Kompetenzen und Befugnissen voraussetzt, und daß dies grundsätzlich beachtet wird. Allerdings verpflichtet das bundesstaatliche Prinzip der Bundestreue die Bundesorgane auch, einer langfristigen Entwicklung entgegenzuwirken, bei der durch eine schrittweise ausdehnende Inanspruchnahme der Gemeinschaftskompetenzen, vor allem der sogenannten Querschnittskompetenzen, verbliebene Sachkompetenzen der Mitgliedstaaten und damit auch Länderrechte beeinträchtigt werden können.

Dem hat die Bundesregierung Rechnung getragen. Sie hat das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung im Grundsatz auch bei ihrer Mitwirkung an der Fernsehrichtlinie verfochten und insbesondere eine Regelungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft für das Kapitel II (jetzt III) - Programmquoten - verneint (vgl. u.a. Auszug aus dem Protokoll der Ad-hoc-Gruppe vom 30./31.10.1986 [Ratsdok. Nr. 10785/86]; Note der deutschen Delegation vom 17.12.1987 an das Generalsekretariat). Sie hat die Gemeinschaftskompetenz zur Regelung von Werbung und Sponsoring in Würdigung unternehmerischer Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Medienunternehmen gewichtet (vgl. Bericht des Bundesministers des Innern zur Haltung des Bundes vom 26.02.1988), auf eine Beschränkung der Richtlinie auf das Fernsehen - unter Ausnahme des Hörfunks - hingewirkt und sich dafür eingesetzt, daß die Qualifikation der Fernsehrichtlinie als "erster Schritt" zu einer umfassenden europäischen Medienpolitik unterblieb.

aa) Die Bundesregierung hatte im Rahmen der Verhandlungen um die Fernsehrichtlinie grundsätzlich keinen Anlaß hervorzuheben, daß sich aus der im EWG-Vertrag bezweckten Dienstleistungsfreiheit nicht eine allein mit diesem Handlungsziel zu begründende, beliebig ausdehnbare Kompetenzzuweisung für die EWG ableiten lasse. Es ist allgemein anerkannt, daß die Rechtssetzungsorgane der EWG einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung in den Gründungsverträgen bedürfen und nicht - wie die Legislativorgane eines Staates - aufgrund umfassender Verbands- und Organkompetenz grundsätzlich jede Materie gesetzlich regeln und auch die Regelungsform eigenverantwortlich wählen dürfen. Die Bundesregierung durfte davon ausgehen, daß die EWG die ihr "zugewiesenen" Aufgaben "nach Maßgabe des Vertrages" erfüllt (vgl. Art. 3, 4, 145, 155, 189 EWGV). Dieses Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit bedeutet, daß die Gemeinschaftsorgane nur dort tätig werden dürfen, wo der Vertrag die Verbandskompetenz der Gemeinschaft begründet, und daß sie die jeweils vorgeschriebene Form des Rechtsaktes verwenden müssen, es sei denn, der Vertrag stellt ihnen insoweit die Wahl frei (vgl. Oppermann, Europarecht, 1991, § 6, Rn. 433; Streinz, Europarecht, 2. Aufl. 1995, Rn. 436 f.; nunmehr auch Art. E EUV und Art. 3b Abs. 1 EGV sowie BVerfGE 89, 155 [191 ff.]).

bb) Dem Beschluß der Bundesregierung liegt das Bemühen zugrunde, auch bei der Handhabung der Art. 57, 66 EWGV nicht vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung abzuweichen. Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit den Ländern im EG-Rat zunächst unter Hinweis auf die Zuständigkeit der Bundesländer und deren Widerspruch gegen eine Gemeinschaftskompetenz für den Rundfunkbereich einen Vorbehalt angemeldet. Später hat sie sich eine Stellungnahme zu der Frage vorbehalten, ob sich die vorgeschlagene Rechtsgrundlage (Art. 57 Abs. 2 und Art. 66 EWGV) für die gesamte Richtlinie eigne und dies insbesondere für das Kapitel II (jetzt III) in Frage gestellt; als Alternative hat sie die Art. 100 und 235 EWGV als Ermächtigungsgrundlagen ins Gespräch gebracht, für die das Einstimmigkeitsprinzip gilt und die es der Bundesrepublik erlaubt hätten, die Länderrechte voll zur Geltung zu bringen. Außerdem hat die Bundesregierung im Laufe der weiteren Beratungen innerhalb des EG-Rates grundsätzliche Zweifel an der Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Harmonisierung der den Rundfunk betreffenden nationalen Kulturpolitiken geäußert.

Diese Verhandlungspositionen der Bundesregierung zeigen, daß sie stets - und im

Laufe der Verhandlungen mit zunehmender Verdeutlichung - auf Grenzen der aus Art. 57 Abs. 2 und 66 EWGV entnommenen Ermächtigung hingewiesen und sich um deren inhaltliche Präzisierung bemüht hat. Eine Handhabung der Dienstleistungskompetenz, die eine letztlich uferlose Regelungszuständigkeit der EWG für alle entgeltlichen grenzüberschreitenden Leistungen beansprucht, ist von der Bundesregierung niemals als Verhandlungs- oder Entscheidungsgrundlage behauptet oder anerkannt worden.

b) Die Bundesregierung konnte, ohne Rechte der Antragsteller zu verletzen, den Standpunkt einnehmen, daß eine Kompetenz der Gemeinschaft gleichermaßen für das Recht der Gegendarstellung wie zur Regelung von Werbung und Sponsoring und des Jugendschutzes bestehe; insoweit konnte sie von der Stellungnahme des Bundesrats abweichen. Für ihre rechtliche Beurteilung, daß die Verbreitung von Fernsehsendungen eine Dienstleistung sei, für die der EWG-Vertrag in Art. 59 ff. der Gemeinschaft grundsätzlich eine Regelungskompetenz einräume, konnte sich die Bundesregierung auf eine gefestigte Vertragsauslegung des Europäischen Gerichtshofs stützen. Davon ausgehend durfte sie der Auffassung sein, die grundlegende Vertragspflicht zur Schaffung eines freien Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt schließe ein, daß die Gemeinschaft die Voraussetzungen für eine freie grenzüberschreitende Verbreitung von Fernsehsendungen und deren freien Empfang in allen Mitgliedstaaten herstelle und dazu eine Rechtsangleichung zumindest hinsichtlich der nationalen Vorschriften über Werbung und Sponsoring sowie über den Jugendschutz und das Recht der Gegendarstellung bei Fernsehveranstaltungen erforderlich sei. Dabei konnte die Bundesregierung berücksichtigen, daß die genannten Regelungen, obzwar für die Veranstalter von Fernsehsendungen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung, den Kernbereich der Landeskompetenz zur Regelung der organisatorischen sowie politisch-kulturellen Materien des Rundfunkwesens nicht berührten.

c) Die Bundesregierung hat in ihrem Beschluß vom 8. März 1989 die Rechte der Länder auch insoweit nicht verletzt, als sie die Auffassung des Bundesrats zurückgewiesen hat, ein gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakt sei im Rechtssinne nicht erforderlich, weil die anstehenden Regelungen vorrangig im Europaratsabkommen zu treffen seien und dieses dann auch hinreiche. Die Bundesregierung hat zwar anfangs auch die von den Ländern geäußerten Bedenken zur Erforderlichkeit einer Richtlinie aufgegriffen und auf Gemeinschaftsebene entsprechende Vorbehalte geäußert. Die Frage, ob eine rechtsverbindliche Regelung durch die Gemeinschaft neben der im Entstehen befindlichen Europaratskonvention rechtlich erforderlich ist, hat sie jedoch später - bezogen auf die Regelung von Werbung, Sponsoring, Jugendschutz und Gegendarstellung - bejaht. Dies ist im Blick auf die Rechte der Länder verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auf der Grundlage der von der Bundesregierung insoweit angenommenen grundsätzlichen Regelungskompetenz der Gemeinschaft, für die sie sich auf die Vertragsauslegung durch den Europäischen Gerichtshof berufen konnte, stellte es kein erneutes Abweichen von der Rechtsauffassung des Bundesrats dar, wenn die Bundesregierung nunmehr auch die rechtliche Erforderlichkeit einer Regelung bejahte. Vielmehr ergab sich dies angesichts des unstreitigen, auch von den Antragstellern eingeräumten Bedarfs für grenzüberschreitende Regelungen in diesem Bereich bereits aus der Erwägung, daß ein Übereinkommen des Europarats - auch wenn ihm politische Priorität eingeräumt werde, um weitere europäische Staaten einzubeziehen - eine Richtlinie schon darum nicht ersetzen könne, weil für den Europarat eine dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft vergleichbare Institution fehle, die ihre Durchsetzbarkeit sichere.

d) Hinsichtlich der Quotenregelung hielt die Bundesregierung im Beschluß vom 8. März 1989 an ihrer Auffassung fest, sie sei vom Auftrag des Art. 59, 60 EWGV nicht gedeckt. Die inhaltliche Gestaltung von Rundfunksendungen betreffe den Rundfunk als eine überwiegend kulturelle und gesellschaftspolitische Angelegenheit. Dafür habe die

Europäische Gemeinschaft keine Regelungskompetenz; eine Regelung, die Quoten für Mitgliedstaaten und Rundfunkveranstalter verbindlich vorschreibe, könne sie daher nicht akzeptieren. Außerdem sehe sie in der Festlegung einer Quote auch kein geeignetes Mittel, um die auch von ihr angestrebte Förderung und Verbreitung europäischer audiovisueller Produktionen zu erreichen.

Zwar wies die Bundesregierung auch darauf hin, daß sie bei einer befriedigenden Gesamtlösung der Richtlinie zustimmen werde, falls die Quotenregelung nur als eine politische Zielvorstellung formuliert werde. Damit wies sie jedoch noch nicht in einer die Rechte der Länder verletzenden oder schon unmittelbar gefährdenden Weise von dem gemeinsamen Standpunkt in der Kompetenzfrage ab. Zum einen sah die Bundesregierung den bis dahin erarbeiteten Entwurfstext einer Quotenregelung - ungeachtet der darin zum Ausdruck kommenden abgeschwächten Verbindlichkeit der beabsichtigten Regelung - noch nicht als befriedigende Lösung an; ob sich eine solche Lösung würde erreichen lassen, war noch ungewiß. Darüber hinaus stand aber auch noch nicht fest, ob und in welcher Zuständigkeit sich die Forderung der Bundesregierung, die Quotenregelung nur als eine politische Zielvorstellung zu formulieren, verwirklichen lassen werde. Vorstellbar waren insoweit auch Lösungen, die von einer Regelung durch die EWG abgesehen und die Regelungskompetenz der Länder rechtlich unberührt gelassen hätten. Vorerst galt damit der übereinstimmende Standpunkt von Bund und Ländern in der Kompetenzfrage weiter. Der Hinweis, bei einem aus ihrer Sicht befriedigenden Verhandlungsergebnis auf Gemeinschaftsebene den gemeinsamen Standpunkt aufzugeben, konnte der Bundesregierung in diesem Stadium nur Anlaß geben, sich darauf einzustellen, aufgrund eines neuen Verhandlungsergebnisses eine neue Verständigung mit dem Bundesrat suchen zu müssen.

3. Hinsichtlich der Quotenregelung hat die Bundesregierung jedoch im weiteren durch die Art der Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik Deutschland im Rat die Rechte der Länder verletzt.

a) Die Bundesregierung hat ihren gemeinsam mit den Ländern entwickelten Rechtsstandpunkt, daß der Gemeinschaft eine Kompetenz gemäß Art. 57 Abs. 2, 66 EWGV fehle, nicht konsequent vertreten (vgl. oben I.4.d). Ihr gelang es zwar in den dem Kabinettsbeschuß folgenden Verhandlungen, die Quotenregelung teilweise zu entschärfen. So wurden auf ihr Drängen hin bei Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes auf der Ratstagung am 13. April 1989 der Hörfunk aus der Richtlinie insgesamt herausgenommen und bei der Quotenregelung für deutsche Veranstalter alle Produktionen aus der DDR als europäische Werke einbezogen. Weiter wurde die Regelung der Programmquoten und damit übereinstimmend die der Produktionsquoten weitgehend dem Wortlaut des Art. 10 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens angeglichen. Eine gänzliche Streichung der Quotenregelung wurde von den Vertretern der Bundesregierung aber nicht mehr verfolgt. Nachdem die Unverbindlichkeit der Quotenregelung vor der zweiten Lesung der Richtlinie am 3. Oktober 1989 im Text nicht klargestellt werden konnte, begnügte sich der deutsche Vertreter schließlich mit bloßen Protokollerklärungen von Rat und Kommission, wonach sich die Mitgliedstaaten durch die entsprechende Regelung in der Richtlinie "politisch auf die dort vereinbarten Ziele verpflichteten".

Die Einschätzung der Bundesregierung, die Quotenregelung sei unverbindlich, ist nach Kenntnis aller Beteiligten jedenfalls fragwürdig. Für die Verbindlichkeit der Quotenregelung spricht, daß sie Teil einer Richtlinie ist, die nach Art. 189 Abs. 3 EWGV hinsichtlich des zu erreichenden Ziels stets Verbindlichkeit beansprucht und insoweit in ihrem Text keinerlei Einschränkungen enthält. Angesichts dessen erscheint es zumindest zweifelhaft, ob allein die - im Gegensatz zur Richtlinie nicht veröffentlichten - Protokollerklärungen der Richtlinie ihre Verbindlichkeit nehmen können. Für diese

Zweifel spricht auch der von dem Leiter des Juristischen Dienstes der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Herrn Generaldirektor Dewost, in der mündlichen Verhandlung gegebene Hinweis, Protokollerklärungen hätten nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nur eine eingeschränkte rechtliche Bedeutung und dürften insbesondere der Richtlinie nicht widersprechen. Des weiteren hat Generaldirektor Dewost ausgeführt, daß nach Auffassung der Kommission die Richtlinie selbstverständlich in allen ihren Teilen für die Mitgliedstaaten verbindlich sei und Art. 4 und 5 den Mitgliedstaaten lediglich einen großen Spielraum für die zur Erreichung der gesteckten Ziele durchzuführenden Maßnahmen lasse.

b) Nachdem die Bundesregierung trotz ihrer intensiven Verhandlungen in der Quotenfrage für ihren Standpunkt im Rat mit keinem mehrheitlichen Einvernehmen rechnen konnte und es sich konkret abzeichnete, daß allenfalls einschränkende Protokollerklärungen von Rat und Kommission zu erreichen waren, hat sie die Rechte der Länder dadurch verletzt, daß sie vor einer Entscheidung über ihr weiteres Vorgehen den Bundesrat nicht über das konkrete Verhandlungsergebnis unterrichtet und für das weitere Vorgehen nicht mit ihm eine Verständigung gesucht hat (vgl. oben I.4.d).

Limbach, Böckenförde, Klein, Graßhof, Kruis, Kirchhof, Winter, Sommer

BVerfGE 97, 228 - Kurzberichterstattung

Das Recht auf nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung im Fernsehen nach § 3a des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Es verstößt aber gegen Art. 12 Abs. 1 GG, dieses Recht bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen unentgeltlich auszugestalten. Bei der Regelung des Entgelts muß der Gesetzgeber sicherstellen, daß die Kurzberichterstattung grundsätzlich allen Fernsehveranstaltern zugänglich bleibt.

Urteil

des Ersten Senats vom 17. Februar 1998 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. November 1997

-- 1 BvF 1/91 --

in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung a) des § 3a des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (7. Rundfunkänderungsgesetz) vom 24. April 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 340), b) § 3a des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. August 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 994),
Antragsteller: Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister des Innern --
Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, Mitterfeld 5a, Tutzing --.

Entscheidungsformel:

§ 3a des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (7. Rundfunkänderungsgesetz) vom 24. April 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 340) und § 3a des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. August 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 994) sind insoweit mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, als sie das Kurzberichterstattungsrecht bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen unentgeltlich gewähren. Im übrigen sind sie nach Maßgabe der Gründe mit dem Grundgesetz vereinbar.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, binnen fünf Jahren eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Bis zu deren Erlaß, längstens bis zum Ablauf der Frist, bleiben die Vorschriften über die unentgeltliche Kurzberichterstattung anwendbar.

Gründe:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind.

I.

1. Die Einführung eines solchen Rechts geht auf Erfahrungen mit dem dualen

Rundfunksystem zurück, das seit 1984 in der Bundesrepublik besteht. Eine seiner Folgen war ein verschärfter Wettbewerb der Fernsehveranstalter um Zuschauer. Im Zuge dieser Entwicklung versuchten vor allem die privaten Fernsehveranstalter, ihren Zuschaueranteil durch den Erwerb exklusiver Senderechte an herausragenden Sportveranstaltungen zu vergrößern. Da die privaten Programme aufgrund des damaligen Stands der Technik jedoch nicht flächendeckend empfangen werden konnten, entstanden erhebliche Lücken in der Versorgung der Fernsehzuschauer. Die dadurch ausgelöste öffentliche Diskussion veranlaßte die Länder zu gesetzgeberischen Maßnahmen.

2. Mit dem am 15. März 1990 unterzeichneten Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages (Staatsvertrag zur Fernsehkurzberichterstattung - GVBl. NW S. 286), der am 1. August 1991 in Kraft trat, wurden die Art. 10 a bis 10 f in den Staatsvertrag vom 1./3. April 1987 eingefügt, die ein Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über öffentliche Veranstaltungen und Ereignisse von allgemeinem Informationsinteresse vorsahen. Die Bestimmungen gingen sodann unverändert in Art. 1 § 4 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (GVBl. NW S. 408) ein und haben sich durch den Dritten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 26. August/11. September 1996 (GVBl. NW S. 484) lediglich in der Numerierung (§ 5), nicht im Inhalt geändert.

Zur Begründung des Rechts auf Kurzberichterstattung hieß es unter anderem (NW LTDruks 10/5355, S. 9 f.):

Dieser Staatsvertrag ist die erste Änderung des Anfang April 1987 unterzeichneten Rundfunkstaatsvertrages. Sie wurde erforderlich, nachdem in der Praxis wiederholt Unsicherheiten bei der rechtlichen Beurteilung des Rechts auf Information und Berichterstattung in den Fällen festzustellen waren, in denen exklusive Verwertungsrechte vereinbart worden waren. Besonders deutlich ist dies bei der Berichterstattung über Sportveranstaltungen geworden. Anhaltspunkte dafür, daß im Interesse einer konfliktfreien Berichterstattung eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, haben sich allerdings auch in anderen Bereichen ergeben, so bei der Berichterstattung über Ereignisse; im Falle des Grubenunglücks von Lengede hat dies bereits zu einem Rechtsstreit vor dem Bundesgerichtshof geführt.

Die Regelungen in diesem Staatsvertrag beziehen sich daher nicht nur auf Sportveranstaltungen, sondern auf alle Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind. Die Regelung läßt allerdings anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts und des Rechts des Persönlichkeitsschutzes unberührt. Dies wird vor allem bei kulturellen Veranstaltungen zu beachten sein.

Das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung stellt eine Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Artikels 14 des Grundgesetzes dar. Es ist durch Gründe des öffentlichen Interesses gerechtfertigt und berücksichtigt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es ist zugleich Ausdruck der in Artikel 5 des Grundgesetzes geschützten Freiheit der Berichterstattung auch durch Rundfunk und des gleichermaßen geschützten Prozesses freier Meinungsbildung.

...

Mit dem Staatsvertrag wird zugleich dem Auftrag des Artikels 9 des "Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen" (Europarat-Konvention) entsprochen, wonach bei Bestehen exklusiver Senderechte jede Vertragspartei der Konvention die rechtlichen Maßnahmen zu prüfen hat, mit denen das Recht der Öffentlichkeit auf Information über bedeutende Ereignisse sichergestellt werden kann.

3. Schon vor der Unterzeichnung des Staatsvertrages fügte Nordrhein-Westfalen die

Regelungen über die Kurzberichterstattung in das Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" (im folgenden: WDR-G) und das Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (im folgenden: LRG) ein (Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. März 1990 [GVBl. S. 138]). Die inhaltsgleichen Bestimmungen in den beiden Gesetzen lauten in der inzwischen textlich geringfügig geänderten Fassung des 7. Rundfunkänderungsgesetzes vom 24. April 1995 (GVBl. S. 340; vgl. auch hinsichtlich des LRG dessen Bekanntmachung vom 24. August 1995 [GVBl. S. 994]):

§ 3 a

Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen

(1) *Das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind, steht jedem in Europa zugelassenen Fernsehveranstalter zu eigenen Sendezwecken zu. Dieses Recht schließt die Befugnis zum Zugang, zur kurzzeitigen Direktübertragung, zur Aufzeichnung, zu deren Auswertung zu einem einzigen Beitrag und zur Weitergabe unter den Voraussetzungen des nachfolgenden Satz 3 und der Absätze 2 bis 6 ein. Anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts und des Persönlichkeitsschutzes, bleiben unberührt. Auf die Kirchen und auf andere Religionsgemeinschaften sowie deren Einrichtungen mit entsprechender Aufgabenstellung finden Satz 1 und 2 keine Anwendung.*

(2) *Die unentgeltliche Kurzberichterstattung ist auf eine dem Anlaß entsprechende nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung beschränkt. Die zulässige Dauer bemißt sich nach der Länge der Zeit, die notwendig ist, um den nachrichtenmäßigen Informationsgehalt der Veranstaltung oder des Ereignisses zu vermitteln. Bei kurzfristig und regelmäßig wiederkehrenden Veranstaltungen vergleichbarer Art beträgt die Obergrenze der Dauer in der Regel eineinhalb Minuten. Werden Kurzberichte über Veranstaltungen gleicher Art zusammengefaßt, muß auch in dieser Zusammenfassung der nachrichtenmäßige Charakter gewahrt bleiben.*

(3) *Das Recht auf Kurzberichterstattung muß so ausgeübt werden, daß vermeidbare Störungen der Veranstaltung oder des Ereignisses unterbleiben. Der Veranstalter kann die Übertragung oder die Aufzeichnung einschränken oder ausschließen, wenn anzunehmen ist, daß sonst die Durchführung der Veranstaltung in Frage gestellt oder das sittliche Empfinden der Veranstaltungsteilnehmer gröblich verletzt würde. Das Recht auf Kurzberichterstattung ist ausgeschlossen, wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen und diese das öffentliche Interesse an der Information überwiegen. Unberührt bleibt im übrigen das Recht des Veranstalters, die Übertragung oder die Aufzeichnung der Veranstaltung insgesamt auszuschließen.*

(4) *Für die Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung kann der Veranstalter das allgemein vorgesehene Eintrittsgeld verlangen; im übrigen ist ihm Ersatz seiner notwendigen Aufwendungen zu leisten, die durch die Ausübung des Rechts entstehen. Die Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung setzt eine Anmeldung des Fernsehveranstalters bis spätestens zehn Tage vor Beginn der Veranstaltung beim Veranstalter voraus. Dieser hat spätestens fünf Tage vor dem Beginn der Veranstaltung den anmeldenden Fernsehveranstaltern mitzuteilen, ob genügend räumliche und technische Möglichkeiten für eine Übertragung oder Aufzeichnung bestehen. Bei kurzfristigen Veranstaltungen und bei Ereignissen haben die Anmeldungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erfolgen.*

(5) *Reichen die räumlichen und technischen Gegebenheiten für eine Berücksichtigung aller Anmeldungen nicht aus, so haben zunächst die Fernsehveranstalter Vorrang, die*

vertragliche Vereinbarungen mit dem Veranstalter oder dem Träger des Ereignisses geschlossen haben. Darüber hinaus steht dem Veranstalter oder dem Träger des Ereignisses ein Auswahlrecht zu. Dabei sind zunächst solche Fernsehveranstalter zu berücksichtigen, die eine umfassende Versorgung des Landes sicherstellen, in dem die Veranstaltung oder das Ereignis stattfindet. Fernsehveranstalter, die die unentgeltliche Kurzberichterstattung wahrnehmen, sind verpflichtet, das Signal und die Aufzeichnung unmittelbar denjenigen Fernsehveranstaltern gegen Ersatz der angemessenen Aufwendungen zur Verfügung zu stellen, die nicht zugelassen werden konnten. Trifft der Veranstalter oder der Träger eines Ereignisses eine vertragliche Vereinbarung mit einem Fernsehveranstalter über eine Berichterstattung, hat er dafür Sorge zu tragen, daß mindestens ein anderer Fernsehveranstalter eine Kurzberichterstattung wahrnehmen kann.

(6) *Die für die Kurzberichterstattung nicht verwerteten Teile sind spätestens drei Monate nach Beendigung der Veranstaltung oder des Ereignisses zu vernichten; die Vernichtung ist dem betreffenden Veranstalter oder Träger des Ereignisses schriftlich mitzuteilen. Die Frist wird durch die Ausübung berechtigter Interessen Dritter unterbrochen.*

In dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 4. Oktober 1989 (LTDruks 10/4719) war das Kurzberichterstattungsrecht noch nicht enthalten. Es erschien erst in der Beschlußempfehlung des Hauptausschusses des Landtags vom 13. Februar 1990 (LTDruks 10/5209). Der Hauptausschuß berichtete dazu (S. 23):

"Die einzelgesetzliche Regelung der Kurzberichterstattung für das Land Nordrhein-Westfalen hielt die Fraktion der F.D.P. für sehr bedenklich. Sie sei weder Gegenstand der bisherigen Beratungen noch der öffentlichen Anhörung gewesen. Sie könne dem Gesetzentwurf der Landesregierung nur zustimmen, wenn - neben der Regelung über die Filmförderung - auf die Vorschriften über die Kurzberichterstattung verzichtet werde.

Auch die Fraktion der CDU erhob rechtliche Bedenken hinsichtlich der Vorschriften zur Kurzberichterstattung, die dem erst im Entwurf erstellten Staatsvertrag zur Kurzberichterstattung vorseilten. Diese Bestimmungen sollten dem Staatsvertrag vorbehalten werden und nicht für ein einzelnes Bundesland in Kraft gesetzt werden.

Die Fraktion der SPD wies darauf hin, daß es einen Länderkonsens zum Entwurf des Staatsvertrages gebe, mit dessen Unterzeichnung bis Ende März gerechnet werde. Darüber hinaus habe auch das Land Schleswig-Holstein inzwischen eine gleichlautende gesetzliche Regelung verabschiedet. Die Debatte über die Kurzberichterstattung sei nicht neu, vielmehr bereits Ende des Jahres 1989 in die Beratungen des Hauptausschusses eingebracht worden. Die Bestimmung führe auch nicht zu Rechtsunsicherheiten, da vor dem 1. Januar 1990 abgeschlossene Verträge hiervon unberührt bleiben (Artikel I Nr. 4 a). Schließlich könne der Landtag nicht einerseits über Kompetenzverletzungen zu Lasten der Länder klagen und andererseits, wie in diesem Falle, die von einem einzelnen Bundesminister geäußerten Bedenken in die Debatte bringen und damit die ohnehin wörtlich aus dem Entwurf des Rundfunkstaatsvertrages entnommenen Regelungen nicht in das Landesgesetz übernehmen wollen. Im übrigen gelte nach wie vor, daß - sollte der Staatsvertrag anderslautende Bestimmungen enthalten - der Rundfunkstaatsvertrag dem Landesrecht vorgehe und die Landesgesetze gegebenenfalls geändert werden müßten. Es sei aber davon auszugehen, daß der Text des Staatsvertragsentwurfs nicht mehr geändert werde."

Der Staatsvertrag wurde später in der Entwurfsfassung abgeschlossen. Das mit dem Normenkontrollantrag der Bundesregierung angegriffene nordrhein-westfälische Recht gilt dem Inhalt nach also in sämtlichen Bundesländern.

4. Das von den Ministerpräsidenten zur Begründung der staatsvertraglichen Regelung herangezogene Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende

Fernsehen vom 5. Mai 1989, dem die Bundesrepublik beigetreten ist (vgl. BGBl. 1994 II S. 638), bestimmt in Art. 9:

*Zugang der Öffentlichkeit
zu bedeutenden Ereignissen*

Jede Vertragspartei prüft die rechtlichen Maßnahmen, mit denen vermieden werden soll, das Recht der Öffentlichkeit auf Information dadurch in Frage zu stellen, daß ein Rundfunkveranstalter Exklusivrechte zur Verbreitung oder Weiterverbreitung im Sinne des Artikels 3 bei Ereignissen von großem Interesse für die Öffentlichkeit so ausübt, daß einem wesentlichen Teil der Öffentlichkeit in einer oder mehreren anderen Vertragsparteien die Möglichkeit genommen wird, dieses Ereignis im Fernsehen zu verfolgen.

Inzwischen hat auch die Europäische Union das Thema aufgegriffen. Nachdem das ursprüngliche Zugangsproblem sich durch die ständig wachsende Reichweite der privaten Programme entschärft hatte, droht es mit der Ausbreitung des Abonnement-Fernsehens aufgrund der digitalen Übertragungstechniken in neuer Form wieder aufzuleben. In Reaktion darauf ist aus dem Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Ministerrat eine Ergänzung der Fernseh-Richtlinie hervorgegangen, die es den Mitgliedstaaten unter anderem erlaubt sicherzustellen, daß Ereignisse, denen sie eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimessen, nicht exklusiv übertragen und damit einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit vorenthalten werden können. Die Ergänzung hat nach der Richtlinie 97/36/EG vom 30. Juni 1997 (ABIEG L 202/60) in dem hier interessierenden Punkt folgenden Wortlaut:

Artikel 3a

(1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht Maßnahmen ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, daß Fernsehveranstalter, die seiner Rechtshoheit unterliegen, nicht Ereignisse, denen der betreffende Mitgliedstaat eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt, auf Ausschließlichkeitsbasis in der Weise übertragen, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in dem Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, das Ereignis im Wege direkter oder zeitversetzter Berichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen. Falls ein Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen ergreift, so erstellt er dabei eine Liste der nationalen und nichtnationalen Ereignisse, denen er eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt. Er trägt dafür auf eindeutige und transparente Weise rechtzeitig und wirksam Sorge. Dabei legt der betreffende Mitgliedstaat auch fest, ob diese Ereignisse im Wege direkter Gesamt- oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, im Wege zeitversetzter Gesamt- oder Teilberichterstattung verfügbar sein sollen.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission unverzüglich alle Maßnahmen mit, die sie gemäß Absatz 1 getroffen haben oder in Zukunft treffen werden. Die Kommission prüft binnen drei Monaten nach der Mitteilung, ob die Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, und teilt sie den anderen Mitgliedstaaten mit. Sie holt die Stellungnahme des gemäß Artikel 23a eingesetzten Ausschusses ein. Sie veröffentlicht die getroffenen Maßnahmen unverzüglich im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; mindestens einmal jährlich veröffentlicht sie eine konsolidierte Liste der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen des innerstaatlichen Rechts durch geeignete Maßnahmen sicher, daß die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstalter die von ihnen nach der Veröffentlichung dieser Richtlinie erworbenen ausschließlichen Rechte nicht in der Weise ausüben, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in einem anderen Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, die von diesem anderen Mitgliedstaat gemäß den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Ereignisse als direkte Gesamt-

oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, als zeitversetzte Gesamt- oder Teilberichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen, wie dies von dem anderen Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 festgelegt worden ist.

II.

Die Bundesregierung hat die Feststellung beantragt, daß § 3 a WDR-G und § 3 a LRG mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig sind. Die Vorschriften verstoßen nach ihrer Auffassung gegen die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG sowie teilweise gegen die kompetenzrechtlichen Bestimmungen der Art. 71, 73 Nr. 9 GG.

1. Das Kurzberichterstattungsrecht schränke das Eigentum in verfassungswidriger Weise ein.

Eigentum im Sinn von Art. 14 GG sei auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Dazu gehörten alle wirtschaftlichen Erwerbspositionen, die auf einer vorhandenen Organisation sächlicher, persönlicher und sonstiger Mittel gründeten. Die Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen, insbesondere von Sportveranstaltungen, könne danach Ausfluß des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sein und folglich von Art. 14 Abs. 1 GG erfaßt werden. Die Vereine der ersten und der zweiten Fußball-Bundesliga übten einen "Gewerbebetrieb" im Sinn des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes aus.

Die vertragliche Einräumung von Übertragungsrechten an Fernsehveranstalter geschehe in Ausübung der Eigentumsposition und werde damit wie die Rechte des Habens, des Gebrauchmachens, des Nutzens und des Verfügens in Ansehung des Eigentumsgegenstandes vom Schutzgehalt des Art. 14 Abs. 1 GG erfaßt. Der organisatorischen Leistung der Veranstalter könne der Eigentumsschutz auch nicht mit der Begründung versagt werden, daß bloße Erwerbchancen nicht den Schutz von Art. 14 Abs. 1 GG genießen. Für den Leistungsschutz des Veranstalters könne nichts anderes gelten als für den Schutz des Urheberrechts, dessen vermögensrechtliche Seite das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung der Eigentumsgarantie unterstellt habe.

Aufgrund der angegriffenen Regelungen müsse es ein Veranstalter dulden, daß möglicherweise eine Vielzahl von Fernsehveranstaltern das Ereignis aufzeichne und daraus Kurzberichte fertige oder direkt ausstrahle. Dadurch werde auf die Verfügungsmacht der Veranstalter über die Senderechte und deren wirtschaftliche Verwertung in mehrfacher Hinsicht eingewirkt. Eine echte Exklusivvergabe von Senderechten lasse die angegriffene Regelung nicht mehr zu. Eine Vielzahl von Sendern könne zumindest die attraktiven Höhepunkte, möglicherweise sogar die einzig sehenswerten Szenen, europaweit ausstrahlen. Unter Umständen werde dadurch das Interesse des von Unterhaltung überfluteten Publikums an der Verfolgung der gesamten Veranstaltung beseitigt. Durch die Kumulierung von Ausschnitten eines ganzen Spielgeschehens oder eines ganzen Spieltags der Fußball-Bundesliga könne womöglich sogar eine bessere Information und Unterhaltung geboten werden als durch eine Vollübertragung. Dies müsse zu einer in die wirtschaftliche Substanz eingreifenden Wertminderung der Senderechte führen, zumal der Erwerber der Senderechte die Möglichkeit verliere, Kurzberichte in Unterlizenz zu vergeben.

Eine Wertminderung der Senderechte folge auch daraus, daß sich durch die vollständige Aufzeichnung der Veranstaltung umfangreiche Mißbrauchsmöglichkeiten eröffneten. Eine weltweite Kontrolle der gesetzeskonformen Nutzung des Materials sei ausgeschlossen. Das Gesetz sehe für den Fall eines Verstoßes keine Sanktionen vor. Dadurch werde eine Gefährdung der Eigentumsposition der Veranstalter geschaffen, die bereits als Eingriff anzusehen sei. Schließlich wirke die kurzzeitige Direktübertragung

auf die Verwertungsmöglichkeiten ein. Mit Exklusivberechtigten werde eine zeitversetzte Übertragung vereinbart, damit der Besuch der Veranstaltungen nicht leide. Solche Vereinbarungen seien nicht mehr möglich, wenn eine Vielzahl von Veranstaltern "live" berichten dürfe.

Die angegriffenen Bestimmungen genügten nicht den Anforderungen, die von Verfassungen wegen an zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu stellen seien. Der Gesetzgeber habe zwar einen verhältnismäßig weiten Entscheidungsspielraum bei der Ausgestaltung der Eigentumsrechte; seine Gestaltungsmöglichkeiten seien jedoch nicht unbegrenzt. Die Gemeinwohlverpflichtung aus Art. 14 Abs. 2 GG sei ebenso Orientierungspunkt wie Grenze der legislativen Ausgestaltung und Beschränkung des Eigentums. Die widerstreitenden Belange seien vom Gesetzgeber in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Nur in den Grenzen des danach Zumutbaren habe der Eigentümer die zur Pflege des sozialen Zusammenlebens gebotenen Schranken hinzunehmen.

Der Landesgesetzgeber könne sich im vorliegenden Fall nicht darauf berufen, die von ihm geregelten Eigentumsbeschränkungen folgten schon aus dem Verfassungsrecht, so daß er nur einen verfassungsrechtlichen Konkretisierungsauftrag wahrnehme. Weder aus der Rundfunkfreiheit noch aus der Informationsfreiheit könne ein Recht auf Kurzberichterstattung oder ein entsprechender Gesetzgebungsauftrag hergeleitet werden.

Mit der Regelung des Rechts auf unentgeltliche Kurzberichterstattung habe der Landesgesetzgeber die zwingende Grenze strikter Gemeinwohlbindung überschritten. Die Veranstaltungen, die hier zur Diskussion stünden, dienten der Unterhaltung. Das große Interesse des Publikums mache die Teilhabe an Veranstaltungen mit Spitzensportlern und Spitzenkünstlern aber noch nicht zu einer Forderung des Gemeinwohls. Unterhaltungsinteressen könnten derart tiefgreifende Eingriffe in die Rechte Privater nicht legitimieren. Es gebe keine zwingenden Gründe des Gemeinwohls, gerade diejenigen, die publikumswirksame Spitzenleistungen erbringen, einer "publizistischen Sozialisierung" zu unterwerfen. Sportveranstaltungen seien nur nach Maßgabe des Willens der Veranstalter öffentlich. Rechte auf Berichterstattung bedürften daher der vertraglichen Begründung und könnten nicht einseitig durch Gesetz verfügt werden. Selbst wenn Unterhaltungsinteressen als Legitimationsgrundlage für legislatorische Eigentumsbeschränkungen in Betracht kämen, so fehle es immer noch an Gründen dafür, daß dem Rechtsinhaber diese Beschränkung entschädigungslos auferlegt werde.

Die angegriffene Regelung verstoße auch deshalb gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil das legislatorische Ziel durch eine weniger belastende Regelung erreichbar sei. Die Bundesregierung habe den Ländern mit Schreiben vom 19. Januar 1990 die Einführung eines erweiterten urheberrechtlichen Zitierrechts vorgeschlagen. Danach sollte § 50 Urheberrechtsgesetz (im folgenden: UrhG) um einen Absatz 2 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

(2) Zulässig ist die Weitersendung kurzer Ausschnitte einer Funksendung unter Angabe der Quelle, wenn die Ausschnitte

- 1. der Berichterstattung über aktuelle Tagesereignisse dienen oder*
- 2. in eine selbständige Sendung zur Erläuterung des Inhalts aufgenommen werden und sie den durch den Zweck gebotenen Umfang nicht überschreiten. Wird im Rahmen des Berichts über eine Gesamtveranstaltung über mehrere Einzelveranstaltungen berichtet, so ist auch in der Zusammenfassung der nachrichtenmäßige Charakter zu wahren.*

Der mit der Kurzberichterstattung verfolgte Zweck, die nachrichtenmäßige Information

der Bevölkerung auch bei bestehenden Exklusivrechten sicherzustellen, werde durch die urheberrechtliche Lösung ebenso erreicht. Auf der anderen Seite blieben die Rechte der Veranstalter weitgehend unberührt, weil die durch das Zutrittsrecht, die kurzzeitige Direktübertragung und die vollständige Aufzeichnung durch jeden europäischen Fernsehveranstalter bedingten schwerwiegenden Grundrechtseingriffe wegfielen. Auch der Inhaber der Exklusivrechte würde weniger belastet, weil er frei über die Sendeform und die Zeit der Ausstrahlung entscheiden könne, ohne durch die Überlegung gebunden zu sein, daß ihm möglicherweise andere Anbieter mit eigenem Sendematerial oder einer kurzzeitigen Direktübertragung zuvorkommen könnten. Der Berücksichtigung dieses Aspekts stehe nicht entgegen, daß der Landesgesetzgeber die weniger belastende urheberrechtliche Regelung aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung nicht treffen könne. Die Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werde durch die Kompetenzordnung nicht relativiert.

Bei der Beurteilung der Zweck-Mittel-Relation fielen die geschilderten Eingriffswirkungen bei den Veranstaltern oder Ereignisträgern, den Rechteinhabern und den Akteuren in einer Weise ins Gewicht, daß sie durch die Bedeutung des Eingriffszwecks und -nutzens nicht ausgeglichen werden könnten. Es komme hinzu, daß die tatsächlichen Eingriffswirkungen durch die gesetzliche Regelung weder in sachlicher noch in zeitlicher Hinsicht effektiv eingegrenzt würden. Die Obergrenze von eineinhalb Minuten sei nur als Regel formuliert. Die Beschränkung auf eine nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung sei nicht geeignet, die Eingriffe in effektiver und justitierbarer Weise zu begrenzen. Die betroffenen Grundrechtsinhaber hätten keine effektive Möglichkeit, rechtswidrige Eingriffe abzuwehren.

Diesen Eingriffswirkungen stünden im wesentlichen nur Unterhaltungsbelange der Öffentlichkeit gegenüber. Der Eingriff sei insbesondere auch deshalb unangemessen, weil es in der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung sozialadäquat sei, für Unterhaltung Entgelte zu zahlen. Es sei unangemessen und unzumutbar, zu Lasten der Leistungsanbieter Unterhaltung "zum Nulltarif" anzubieten.

2. Die Unverhältnismäßigkeit der Regelung führe auch zu einer Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Eingegriffen werde in die Berufsausübungsfreiheit der Veranstalter, Rechteinhaber und Akteure. Schutzgut der Berufsfreiheit sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei juristischen Personen die Freiheit, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit zu betreiben, soweit diese in gleicher Weise von einer juristischen wie einer natürlichen Person ausgeübt werden kann. Diese Voraussetzungen würden von den Veranstaltern großer Sportveranstaltungen, namentlich den Fußballvereinen der ersten und der zweiten Bundesliga, sowie von Kulturveranstaltern erfüllt. Deren Entscheidung über die Eröffnung oder Versagung der Übertragungsmöglichkeit sei Ausfluß der berufsgrundrechtlichen Privatautonomie.

Insoweit liege eine Überschneidung der Gewährleistungsbereiche von Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG vor. Zwar seien die Schutzbereiche der Eigentumsfreiheit und der Berufsfreiheit im Regelfall klar gegeneinander abgegrenzt. Im Einzelfall könne die hoheitsrechtliche Beschränkung jedoch sowohl tätigkeits- oder erwerbsbezogen als auch objektbezogen sein, so daß Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG kumulativ heranzuziehen seien. Die Schrankenregelungen beider Grundrechte wiesen in diesen Fällen allerdings eine weitgehende Identität auf. Eine rechtswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums stelle in der Regel auch eine unzulässige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit dar.

Die einzelnen Akteure, wie etwa die Berufssportler, erbrächten berufliche Leistungen, für die sie vom Veranstalter bezahlt würden und über die allein er mitverfügen dürfe. Ein "Sich-Verfügbar-Machen" jener Leistungen berühre damit auch die Berufsfreiheit der Akteure, zu der das Recht gehöre, darüber zu befinden, welche beruflichen Leistungen

wann, wem gegenüber und unter welchen näheren Bedingungen erbracht werden sollen. Durch das Recht auf Kurzberichterstattung werde auch das Berufsgrundrecht der Fernsehveranstalter und Rechteinhaber negativ berührt, die über vertragliche Exklusivrechte verfügen. Erwerb und Nutzung dieser Rechte sei durch die Berufs- und Unternehmerfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Auch diese Eingriffe in die Berufsfreiheit seien unverhältnismäßig. Die urheberrechtliche Lösung erweise sich als das mildere Eingriffsmittel.

3. Die dargelegten Einschränkungen seien im übrigen auch im Gewährleistungsbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG unzulässig, weil sie die Grenze einer strikten Gemeinwohlbindung und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mißachteten.

4. Schließlich werde auch das Recht am eigenen Bild der einzelnen Akteure verletzt, das eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG sei. Dem könne nicht entgegengehalten werden, daß Bildnisse von bedeutenden Sportereignissen nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 Kunsturhebergesetz (im folgenden: KunstUrhG) ohne Einwilligung verbreitet werden dürften. Wegen der grundrechtlichen Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes müsse der - ohnehin nur einfachrechtliche - Ausschluß des Bildnisschutzes auf Portrait- und Standfotos beschränkt bleiben und könne nicht auf die "individuelle Leistung des Akteurs in einer bestimmten Zeitspanne" erstreckt werden. Auch wenn sportliche Leistungen keinen urheberrechtlichen Schutz genießen, so seien sie doch Ausfluß einer individuellen Persönlichkeitsentfaltung und daher kraft des grundrechtlichen Persönlichkeitsschutzes gegen ein beliebiges und voraussetzungsloses "Sich-Verfügbar-Machen" durch Dritte geschützt. Auch hier gelte, daß Einschränkungen dieser grundrechtlichen Gewährleistung nur im überwiegenden Allgemeininteresse, nicht aber zugunsten schlichter Unterhaltungsinteressen zulässig seien.

5. Durch das gesetzlich begründete Recht auf Kurzberichterstattung werde ferner in die Medienfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) der Rundfunkveranstalter und der sonstigen Rechteinhaber eingegriffen, die über vertragliche Sonderrechte verfügen. Nach dem 1. Januar 1990 erworbene Exklusivrechte entstünden mit dem Makel einer wirtschaftlichen Entwertung. Die medienspezifische Privatautonomie erfahre durch die angegriffene Regelung eine Einschränkung. Die Garantie der Rundfunkfreiheit erstrecke sich auf das gesamte Tätigkeitsfeld eines Rundfunkveranstalters und betreffe auch die Beschaffung und Weitergabe von Informationen durch diejenigen, die nicht selbst Rundfunkveranstalter sind.

Nach Art. 5 Abs. 2 GG finde die Rundfunkfreiheit ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen. Es sei schon fraglich, ob die angegriffene Regelung dem Allgemeinheitsfordernis genüge. Bei mehreren Anmeldungen müßten nämlich nach § 3 a Abs. 5 Satz 3 WDR-G/LRG zunächst solche Fernsehveranstalter berücksichtigt werden, die eine umfassende Versorgung des Landes sicherstellen. Das seien nach Lage der Dinge derzeit nur die öffentlichrechtlichen Anstalten. Es könne deshalb daran gedacht werden, daß es sich insoweit um ein die privaten Rundfunkveranstalter und die privaten Rechteinhaber belastendes Sonderrecht gegen die Rundfunkfreiheit handele. Die Frage bedürfe aber keiner abschließenden Beantwortung, da auch im Rahmen des Art. 5 Abs. 2 GG das Übermaßverbot zu beachten sei, gegen das die angegriffene Regelung verstoße.

6. Schließlich verletze die angegriffene Regelung auch das Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung der Veranstalter und Ereignisträger aus Art. 13 Abs. 1 GG. Der Begriff der "Wohnung" in Art. 13 Abs. 1 GG umfasse auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume. Stadien, Sportstätten und sonstige Veranstaltungsräume seien zwar insoweit nicht durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützt, als sie für das Publikum geöffnet seien. Dies gelte aber nicht für die Betriebsräume, die nicht der Öffentlichkeit zugänglich seien. Das

Zutrittsrecht der Fernsehveranstalter, die die Kurzberichterstattung durchführen wollten, beziehe sich aber eindeutig auf die Betriebsräume. Die Voraussetzungen, unter denen nach Art. 13 Abs. 3 GG in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingegriffen werden darf, seien nicht erfüllt.

7. Die angegriffene Regelung verstoße teilweise gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung, weil der Landesgesetzgeber in § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG in der Sache urheberrechtliche Regelungen treffe, obgleich der Bund dafür die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 9 GG habe.

Nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UrhG sei Dritten sowohl die zeitgleiche als auch eine zeitlich versetzte Ausstrahlung von Funksendungen verboten. Das Sendeunternehmen habe somit kraft Bundesrechts ein ausschließliches Leistungsschutzrecht an seinen Sendungen. Daneben schützten die §§ 94, 95 UrhG in gleicher Weise den Filmhersteller in den Fällen, in denen eine Bildfolge nicht als Live-Sendung verbreitet, sondern aufgezeichnet werde. Durch § 3 a Abs. 5 Satz 4 WDR-G/LRG werde in die durch § 87 Abs. 1 UrhG geschützte Rechtsposition eingegriffen, indem der Fernsehveranstalter, der das Recht auf Kurzberichterstattung wahrnehme, verpflichtet werde, das Signal anderen Sendeunternehmen zur Verfügung zu stellen.

Das durch Bundesrecht begründete Leistungsschutzrecht erfahre dadurch landesrechtliche Einschränkungen, die im Bundesrecht nicht vorgesehen seien. Entsprechendes gelte für das in § 3 a Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG geregelte Vernichtungsgebot. Zum "Urheberrecht" im Sinn des Art. 73 Nr. 9 GG gehörten auch die Regelungen über seine Einschränkungen, sein Erlöschen und seine zeitlichen Grenzen. Das gelte auch für die im Urheberrechtsgesetz mitgeregelten verwandten Leistungsschutzrechte. Dagegen lasse sich nicht einwenden, daß die Fernsehveranstalter ihr Recht auf Kurzberichterstattung von vornherein belastet erwürben. Dieses Argument könne allenfalls für die materiellrechtliche, nicht aber für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit Bedeutung erlangen.

III.

Zum Antrag haben Stellung genommen: die Landesregierung und der Landtag Nordrhein-Westfalen, die Landesregierungen der übrigen Bundesländer in einer gemeinsamen Stellungnahme, die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT), der Deutsche Fußball-Bund (DFB) sowie der Deutsche Sportbund (DSB).

1. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hält die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht für verletzt. Das Kurzberichterstattungsrecht falle unter die den Ländern zustehende Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht. Geregelt werde allein die Rechtsposition von Veranstaltern aus dem Bereich des Fernsehens. Im Zentrum stehe das Anliegen der Sicherung der Informationsbeschaffung von Fernsehveranstaltern. Die Regelung sei nicht nur ein Reflex, sondern ein flankierendes Instrument des Rundfunkrechts, das der technischen Eigenart des Mediums Rechnung trage. Sie stelle deshalb (Sonder-)Recht des Rundfunks dar.

Dieses Ergebnis werde durch das für die Auslegung der Rundfunkkompetenznormen notwendige materielle, von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geprägte Kompetenzverständnis abgesichert. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit könne nicht als unmittelbar bundesstaatlich relevante Gesetzgebunggrundlage herangezogen werden; es sei nicht Kompetenznorm, sondern Kompetenzbindungsnorm, das dem Gesetzgeber die Schaffung einer positiven Rundfunkordnung aufgabe. Der für die positive Ordnung zuständige Gesetzgeber könne nur der Landesgesetzgeber sein. Dieser habe die maßgeblichen Entscheidungen über die Grundlagen der dualen Rundfunkordnung zu treffen. Zu diesen Grundlinien zähle auch die Sicherung des durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2

GG angestrebten ungehinderten Informationszugangs der Rundfunkveranstalter.

Art. 14 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Zwar schließe Art. 14 Abs. 1 GG das Recht ein, Sport- und Kulturveranstaltungen durch die vertragliche Einräumung von Exklusivrechten zu nutzen. Das Kurzberichterstattungsrecht wirke dem entgegen, so daß es Art. 14 Abs. 1 GG thematisch berühre. Gleichwohl fehle es an einem Eingriff, weil die Bestimmungen Konkretisierungen des Verfassungsauftrags zur Schaffung einer positiven Rundfunkordnung darstellten. Für den Rundfunk treffe den Staat eine besondere Funktionsverantwortung, die auch die Gewährleistung der Informationsbeschaffung einschließe; er habe für die Rahmenbedingungen des "free flow of information" zu sorgen.

Für den öffentlichrechtlichen Rundfunk obliege dem Gesetzgeber zudem die Sicherung der Grundversorgung durch die Gewährleistung der erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen. Das Kurzberichterstattungsrecht konkretisiere diesen Verfassungsauftrag. Die Einräumung eines Kurzberichterstattungsrechts durch den Gesetzgeber sei somit, wenn nicht verfassungsrechtlich gefordert, so doch gerechtfertigt. Der Grundversorgungsauftrag habe sich am umfassenden Programmauftrag auszurichten. Sport und Kultur besäßen öffentliche Bedeutung und soziale Relevanz, über die zu berichten zum klassischen Auftrag des Rundfunks gehöre.

Zudem gehe es beim Recht der Kurzberichterstattung nicht um die Beschränkung des Freiheitsraums bestimmter Grundrechtsträger zugunsten verstärkter Handlungsmöglichkeiten des Staates. Der staatliche Gesetzgeber werde vielmehr tätig, um kollidierende Freiheitsbereiche verschiedener Grundrechtsträger (Rundfunkveranstalter einerseits, Sportveranstalter andererseits) im Verhältnis zueinander abzugrenzen und zu schlichten. Dabei unterliege der Gesetzgeber nicht den strengen Kriterien, die für Eingriffe des Staates in Freiheitsrechte gelten. Er könne vielmehr einen weiten Gestaltungsspielraum in Anspruch nehmen, solange nur der Grundwertgehalt des kollidierenden Grundrechts unangetastet bleibe.

Soweit das Kurzberichterstattungsrecht in die Freiheit der Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG eingreife, sei der Eingriff jedenfalls durch das Gemeinwohl gerechtfertigt. Art. 13 Abs. 1 GG sei ebenfalls nicht verletzt. Das Kurzberichterstattungsrecht halte sich in den Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht für das Betreten von Betriebsräumen entwickelt habe.

Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stehe zwar den privaten Rundfunkveranstaltern zu. Er schließe auch das Recht ein, sich - notfalls durch vertragliche Absprachen - bevorzugten Zugang zu Informationen zu verschaffen. Es liege aber in der Rechtsmacht des die Rundfunkordnung ausgestaltenden Gesetzgebers, ein Mindestinformationsrecht anderer Rundfunkveranstalter festzulegen. Die Einräumung von Kurzberichterstattungsrechten gehöre zur organisationsrechtlichen Rundfunkausgestaltung und habe deshalb mit der Schranke der allgemeinen Gesetze nach Art. 5 Abs. 2 GG nichts zu tun.

In das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Akteure aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG greife die Kurzberichterstattungsregelung nicht ein. Diese definierten ihren sozialen Geltungsanspruch durch eigenverantwortliche oder vertraglich zugesagte "Zurschaustellung". Daran knüpfte das Kurzberichterstattungsrecht lediglich an.

2. Der nordrhein-westfälische Landtag hat seine gesetzgeberischen Ziele erläutert: Der Abschluß von Exklusivverträgen sei auf den Ausschluß aller anderen Rundfunkveranstalter gerichtet und bewirke, daß viele Fernsehzuschauer über die Ereignisse überhaupt nicht informiert würden. Die erkennbare Tendenz zur Verschlüsselung von Fernsehprogrammen, die nur nach Zahlung einer besonderen Gebühr durch einen Decoder aufzulösen seien, könnte den Nachrichtempfang

zusätzlich stören. Eine solche Entwicklung solle durch das Recht auf Kurzberichterstattung verhindert werden. Das Gesetz wolle ein Mindestmaß an Information garantieren und sicherstellen, daß jeder Rundfunkveranstalter zumindest in einem begrenzten Umfang über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Interesse sind, berichten könne.

3. Die Landesregierungen sind der Auffassung, daß das Recht der Kurzberichterstattung der Gesetzgebungsmaterie Rundfunkrecht zuzuordnen sei. § 3 a Abs. 5 Satz 4 WDR-G/LRG greife nicht in Leistungsschutzrechte nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 und 2, §§ 94, 95 UrhG ein. Die Bestimmung regele den Fall von Kapazitätsengpässen; die Weitergabepflicht sei lediglich ein Surrogat für die unzureichende Realisierbarkeit des Zutritts- und Aufzeichnungsrechts zu Zwecken der Kurzberichterstattung. Das kraft des Kurzberichterstattungsrechts erworbene Leistungsschutzrecht des Kurzberichterstattungsberechtigten sei von vornherein inhaltlich durch die Weitergabepflicht beschränkt. Die Einschränkung habe rundfunkrechtlichen Charakter, da sie dem Grundsatz der Gleichbehandlung Rechnung trage. Der rundfunkrechtliche Sachzusammenhang bestehe auch bei § 3 a Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG. Die Pflicht zur Vernichtung des aufgezeichneten Materials binnen einer bestimmten Frist sei nur eine Konsequenz aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zugunsten der Veranstalter und Inhaber von Exklusivrechten.

Zu Art. 14 Abs. 1 GG tragen die Landesregierungen vor, die Eigentumsgarantie schaffe selbst keine vermögenswerten Rechte. Sie schütze nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber in der Zukunft liegende Interessen, Chancen und Verdienstmöglichkeiten. Gegenstand des vom Reichsgericht und vom Bundesgerichtshof entwickelten Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb seien nicht einzelne in die Betriebsorganisation eingefügte Sachen und Rechte. Gegenstand sei vielmehr die in der Betriebsorganisation ins Werk gesetzte und die Betriebsleistung ermöglichende Sach- und Rechtsgesamtheit, die durch einen Eingriff in ihrer Substanz gestört werde (BGHZ 76, 387). Das Merkmal der gewährleisteten Substanz habe eine limitative Bedeutung. Es grenze den geschützten Bestand von solchen Nachteilen ab, die sich aus Veränderungen der Situation, der Marktbedingungen und der rechtlichen Voraussetzungen ergäben und zur Folge hätten, daß vorteilhafte Gelegenheiten nicht wahrgenommen werden könnten. Die Substanz eines Gewerbebetriebes sei nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nur dann berührt, wenn in die den Betrieb darstellende Sach- und Rechtsgesamtheit als solche eingegriffen und damit das ungestörte Funktionieren dieses Organismus unterbunden oder beeinträchtigt oder der "Eigentümer" daran gehindert werde, von dem Gewerbebetrieb als der von ihm aufgebauten und aufrechterhaltenen Organisation sachlicher und persönlicher Mittel bestimmungsgemäßen Gebrauch zu machen (BGHZ 111, 349 [356]). Wenn gesetzliche Regelungen zur Erschwerung von Absatzchancen führten, liege darin für sich allein kein Eingriff in den Gewerbebetrieb.

Aus Art. 14 Abs. 1 GG folge kein übergreifender Schutz ökonomisch sinnvoller und rentabler Eigentumsnutzung und hierfür bedeutsamer unternehmerischer Dispositionsbefugnisse. Soweit es also überhaupt in Betracht komme, öffentlich zugängliche Veranstaltungen wie Fußballspiele als eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb anzusehen, weil von den Zuschauern ein Eintrittsgeld verlangt werde, folge daraus nicht, daß die vertragliche Einräumung von Übertragungsrechten Ausübung oder Ausnutzung von "Eigentum" im Sinn des Art. 14 GG sei. Anders als bei urheberrechtlich geschützten Werken habe die Rechtsordnung hier kein eigentumsrechtlich faßbares Leistungsschutzrecht geschaffen.

Die Möglichkeit, den Informations- oder Unterhaltungswert einer Veranstaltung oder eines Ereignisses im Wege einer Exklusivvereinbarung über Sonderrechte wirtschaftlich zu nutzen, gehöre zur Vertragsfreiheit. Eigentumsrechte seien nur durch die

Einräumung des "auxiliären Zugangsrechts" berührt. Insoweit werde das Hausrecht mit Duldungspflichten belastet. Die Belastung sei aber eine sachgerechte Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Eine Ausgleichspflicht dafür sei nicht geboten. Ziehe man den Eigentumsschutz dagegen weiter, liege in der angegriffenen Regelung ebenfalls nur eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Der urheberrechtliche Vorschlag der Bundesregierung sei kein milderer Mittel zur Erreichung des Gesetzeszwecks.

In ihrer Berufsfreiheit seien zwar die Veranstalter, nicht aber die Akteure berührt. Diese hätten durch ihre Mitwirkung an der öffentlichen Veranstaltung in die Fernsehberichterstattung eingewilligt. Soweit ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG vorliege, sei er durch den angestrebten Schutz der freien Information und im Interesse der freien Meinungsbildung gerechtfertigt. Dasselbe gelte, soweit die wirtschaftliche Handlungsfreiheit betroffen sei.

Art. 13 Abs. 1 GG sei nicht berührt. Das Grundrecht könne zwar auch reine Betriebsgrundstücke schützen, aber nicht, soweit sie der Öffentlichkeit zugänglich seien. Das Kurzberichterstattungsrecht vermittele kein Zutrittsrecht zu Geschäfts- und Betriebsräumen ohne Einwilligung des Veranstalters. Die Bereitstellung der räumlichen und technischen Aufzeichnungs- und Übertragungsmöglichkeiten unterliege - unbeschadet der gesetzlichen Bereitstellungspflicht - der Vereinbarung und könne nur gegen Ersatz der Aufwendungen verlangt werden. Eingriffe oder Beschränkungen im Sinn des Art. 13 Abs. 3 GG würden durch die beanstandete Regelung nicht bewirkt oder zugelassen.

Auch eine Beeinträchtigung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG scheide aus. Durch das Kurzberichterstattungsrecht würden die Bedingungen der Informationsbeschaffung erweitert. Es sei nicht ersichtlich, wie dadurch eine Verletzung der Rundfunkfreiheit für Rundfunkanbieter bewirkt werden könne, die Senderechte erwerben wollten. Deren Wert werde durch das Recht auf Kurzberichterstattung nicht gemindert. Nachrichtenmäßige und unterhaltende Berichterstattung seien verschieden. Ein Substitutionseffekt durch die Kurzberichterstattung sei nicht zu erwarten.

4. Nach Auffassung von ARD und ZDF liegt der Schwerpunkt der Regelung beim Rundfunkrecht. Die Situation sei hier ähnlich wie bei der landesgesetzlichen Regelung über die Abgabe von Pflichtexemplaren. Der Landesgesetzgeber, dem die Kompetenz zustehe, das Recht auf Kurzberichterstattung zu schaffen, habe auch das Recht, die Grenzen dieses Rechts festzulegen.

Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb werde nur teilweise von Art. 14 Abs. 1 GG erfaßt. Die Leistung des Veranstalters, in die das Recht auf Kurzberichterstattung eingreife, stelle keine eigentumsähnliche Position dar, und auch die Inhaber von Sonderrechten und die Akteure einer Veranstaltung seien nicht in eigentumsähnlichen Positionen betroffen. Es gebe keine Rechtsnormen, die den Rechtspositionen von Veranstaltern und Ereignisträgern Eigentumscharakter verliehen. Dieser Befund dürfe nicht mittels des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb überspielt werden. Vor allem sei es ausgeschlossen, die Festlegungen des Urheberrechts zu korrigieren, indem man über das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ein generelles Leistungsschutzrecht entwickle, das das Urheberrecht nicht gewähre.

Auch eigentumsähnliche Positionen der Unternehmen, die Exklusivrechte anstreben, würden durch das Recht auf Kurzberichterstattung nicht berührt. Es stelle für diese Unternehmen nur eine mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung dar. Ebenso wenig seien die Akteure in einem Eigentumsrecht betroffen. Ihr Interesse an einer möglichst hohen Vergütung, das allein durch das Recht auf Kurzberichterstattung berührt sein könnte, sei als Gewinnchance kein von Art. 14 GG geschütztes Recht. Sähe man in der Regelung

gleichwohl einen Eigentumseingriff, so handele es sich um eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Die Voraussetzungen, unter denen eine solche ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht auslösen könne, lägen nicht vor. Die Belastung sei geringfügig.

Das Grundrecht der Berufsfreiheit sei nicht betroffen. Der Regelung fehle die berufsregelnde Tendenz. Der damit übrigbleibende Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Nicht berührt sei auch der Schutzbereich der Medienfreiheit. Soweit das Kurzberichterstattungsrecht die Inhaber von Sonderrechten betreffe, werde nur die ökonomische Sphäre, nicht die publizistische Arbeit in Mitleidenschaft gezogen. Jedenfalls schütze Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht Aktivitäten, die die publizistische Konkurrenz reduzierten.

Ein Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung liege nicht vor. Der Schutz dieses Grundrechts beziehe sich nicht auf Räume, die der Öffentlichkeit zugänglich seien. Im übrigen müsse man den Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 GG enger ziehen, als es das Bundesverfassungsgericht bisher tue, und auf die räumliche Privatsphäre von natürlichen Personen begrenzen. Jedenfalls liege kein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 GG vor. Eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts sei dadurch ausgeschlossen, daß die Kurzberichterstattungsregelung die gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Persönlichkeit ausdrücklich unberührt lasse.

5. Der VPRT ist der Auffassung, daß die angegriffenen Vorschriften die privaten Rundfunkveranstalter als Inhaber exklusiver Senderechte unzulässig in ihrem Grundrecht auf Rundfunkfreiheit beschränken. Sie seien wegen der Möglichkeit vertraglicher Absprachen nicht erforderlich und in ihrer konkreten Ausgestaltung auch unzumutbar.

6. Die Sportverbände teilen im wesentlichen die tatsächliche und rechtliche Beurteilung der Bundesregierung. Allerdings richten sich die rechtlichen Bedenken des DFB auch gegen die von der Bundesregierung vorgeschlagene urheberrechtliche Lösung.

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben sich geäußert: die Bundesregierung, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die übrigen Landesregierungen, die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen, ARD und ZDF sowie der DFB und der DSB.

B.

Die angegriffene Regelung der nordrhein-westfälischen Rundfunkgesetze ist im Kern mit dem Grundgesetz vereinbar.

I.

Das Land Nordrhein-Westfalen war nach Art. 70 Abs. 1 GG zum Erlaß der Regelung befugt.

Bei der Vorschrift in § 3 a WDR-G/LRG handelt es sich nicht um eine Regelung des Urheberrechts, über das der Bund nach Art. 73 Nr. 9 GG die ausschließliche Gesetzgebung hat. Die Regelung gehört vielmehr zum Bereich des Rundfunkrechts, der in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt (vgl. BVerfGE 12, 205 [225]). Für das Kurzberichterstattungsrecht selbst steht das außer Zweifel. Es gilt aber auch für die Teilregelungen in § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG. Diese begründen Pflichten für die Fernsehveranstalter, welche das Kurzberichterstattungsrecht in Anspruch nehmen. § 3 a Abs. 5 Satz 4 erlegt ihnen auf, Signal und Aufzeichnung an solche Veranstalter weiterzugeben, die keine Gelegenheit hatten, am Ereignis- oder Veranstaltungsort Fernsehaufnahmen zu machen (Weitergabepflicht). § 3 a Abs. 6 Satz

1 verpflichtet sie, das nicht für die Kurzberichterstattung verwendete Material zu vernichten (Vernichtungspflicht).

Im Unterschied zu dem urheberrechtlichen Leistungsschutz für Sendeunternehmen in § 87 UrhG, der sich auf die "Funksendung", also die aus dem Material aufbereitete und ausgestrahlte Funkform, bezieht, hat § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG "das Signal und die Aufzeichnung" sowie die nicht verwendeten "Teile", also das für die Sendung auswertbare Material, zum Gegenstand. Eine Überschneidung der beiden Normbereiche kann folglich nur dann eintreten, wenn sich Material und Sendung decken. Diese Möglichkeit macht die angegriffenen Vorschriften aber noch nicht zu Regelungen des Urheberrechts.

Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung.

So verhält es sich hier. Die Vorschrift des § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG ist lediglich dazu bestimmt, die durch die Kurzberichterstattung berührten unterschiedlichen Interessen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Die Weitergabepflicht in Absatz 5 Satz 4 sorgt dafür, daß das Kurzberichterstattungsrecht bei begrenzten Kapazitäten am Veranstaltungsort von allen interessierten Fernsehveranstaltern zumindest in abgeleiteter Form wahrgenommen werden kann. Die Vernichtungspflicht in Absatz 6 Satz 1 verhindert, daß der Kurzberichterstattungsrechte das Material zu anderen Zwecken als der gesetzlich zugelassenen Kurzberichterstattung verwendet. Ein darüber hinausgehender, von dem zum Rundfunkrecht gehörenden Kurzberichterstattungsrecht unabhängiger Regelungsgehalt kommt diesen Pflichten nicht zu.

II.

Die angegriffene Regelung ist im Kern mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Jedoch verstößt es gegen dieses Grundrecht, daß das Kurzberichterstattungsrecht bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen unentgeltlich in Anspruch genommen werden kann. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Ausstrahlung des Kurzberichts bedarf die Regelung nach Art. 12 Abs. 1 GG einer verfassungskonformen Auslegung.

1. Das Kurzberichterstattungsrecht schränkt das Grundrecht der Berufsfreiheit ein.

a) Die Tätigkeiten, die Gegenstand der angegriffenen Regelung sind, genießen grundsätzlich den Schutz der Berufsfreiheit.

Die in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit umfaßt jede Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient (vgl. BVerfGE 7, 377 [397]; 54, 301 [313]). Beruf ist danach nicht nur die aufgrund einer persönlichen "Berufung" ausgewählte und aufgenommene Tätigkeit, sondern jede auf Erwerb gerichtete Beschäftigung, die sich nicht in einem einmaligen Erwerbsakt erschöpft. Bei diesem weiten, nicht personal gebundenen Berufsbegriff ist das Grundrecht gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar (vgl. BVerfGE 50, 290 [363]). Handelt es sich bei der juristischen Person um einen Verein, schützt Art. 12 Abs. 1 GG dessen Tätigkeit allerdings nur dann, wenn die Führung eines Geschäftsbetriebs zu seinen satzungsmäßigen Zwecken gehört (vgl.

BVerfGE 65, 190 [210]; 74, 129 [149]).

Die Tätigkeiten, auf die sich die angegriffenen Normen beziehen, werden zwar nicht durchweg, aber doch vielfach berufsmäßig ausgeübt. Bei den öffentlichen Veranstaltungen, die Gegenstand des Kurzberichterstattungsrechts sind, wird die berufsmäßige Durchführung sogar die Regel sein. Sie werden meist wiederkehrend zum Zweck des Erwerbs veranstaltet. Berufsmäßig im Sinn von Art. 12 Abs. 1 GG sind auch die kommerziellen Fernsehveranstalter tätig, die die Ereignisse und Veranstaltungen übertragen. Schließlich gilt für die Mitwirkenden an Veranstaltungen der von der angegriffenen Regelung erfaßten Art, daß sie häufig, wenn nicht gar überwiegend, beruflich tätig werden.

Seinem sachlichen Umfang nach erstreckt sich der grundrechtliche Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG auf den Beruf in all seinen Aspekten. Wegen der existenzsichernden Funktion des Berufs (vgl. BVerfGE 81, 242 [254]) umfaßt er insbesondere die wirtschaftliche Verwertung der beruflich erbrachten Leistung. Dazu gehört gerade bei Veranstaltungen der in § 3 a WDR-G/LRG bezeichneten Art auch die Akquisition von Werbung sowie die Veräußerung der Fernsehübertragungsrechte. Bei großen Sportveranstaltungen bildet die Vergabe der Übertragungsrechte mittlerweile sogar die Haupteinnahmequelle und steht deswegen im Zentrum des beruflichen Interesses.

Allerdings richtet sich der Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG nicht gegen jedwede auch nur mittelbar wirkende Beeinträchtigung des Berufs. Das Grundrecht würde sonst angesichts des Umstandes, daß nahezu jede Norm oder deren Anwendung unter bestimmten Voraussetzungen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit haben kann, konturlos werden. Art. 12 Abs. 1 GG entfaltet seine Schutzwirkung vielmehr nur gegenüber solchen Normen oder Akten, die sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit beziehen oder die zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerfGE 95, 267 [302]; stRspr).

b) Soweit die von der angegriffenen Regelung erfaßten Tätigkeiten durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt sind, greift sie in dieses Grundrecht ein.

Sie beeinträchtigt die berufliche Dispositionsfreiheit des Ereignisveranstalters, indem sie ihn verpflichtet, Fernsehveranstaltern, denen er keine vertraglichen Übertragungsrechte eingeräumt hat, die unentgeltliche Kurzberichterstattung zu gestatten und die dafür nötigen Voraussetzungen am Veranstaltungsort zu schaffen. Der wirtschaftliche Wert der Fernsehübertragungsrechte kann dadurch sinken. Fernsehveranstalter, die vom Ereignisveranstalter oder einem zwischengeschalteten Rechthändler die Übertragungsrechte erworben haben, müssen die Kurzberichterstattung durch Konkurrenten hinnehmen und können dadurch Zuschauer und Werbeeinnahmen verlieren. Schließlich sind die Mitwirkenden an Veranstaltungen, die von dem Kurzberichterstattungsrecht erfaßt werden, in ihrer Berufstätigkeit berührt, sofern sie über eigene Fernsehverwertungsrechte für ihre Leistung verfügen.

Die gesetzlichen Vorschriften haben allerdings keinen unmittelbaren Berufsbezug. Sie erfassen Veranstaltungen und Ereignisse ohne Rücksicht darauf, ob sie berufsmäßig durchgeführt und übertragen werden. Dementsprechend sind nicht nur Berufstätige Adressaten der Vorschriften, sondern alle Veranstalter der von ihnen erfaßten Ereignisse. Auch Normen dieser Art haben aber jedenfalls dann eine berufsregelnde Tendenz, wenn sie nach Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden.

Das ist hier der Fall. Die Norm erfaßt zwar so viele Arten politischer, kultureller, unterhaltender und sportlicher Veranstaltungen, daß sich der Anteil der berufsmäßig durchgeführten nicht zuverlässig bestimmen läßt. Gerade bei Veranstaltungen, deren Übertragung ein Handelsobjekt bildet, namentlich bei großen Sportveranstaltungen von nationalem oder internationalem Interesse, ist die berufsmäßige Organisation und

Verwertung heute jedoch derart üblich, daß der Regelung die berufsregelnde Tendenz nicht abgesprochen werden kann.

2. Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist aber mit den nachstehenden Einschränkungen (Abschnitt c cc [2] und [3]) mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar.

a) Die Berufsfreiheit ist nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern unterliegt gesetzlichen Beschränkungen, deren Umfang davon abhängt, ob sie sich auf die Berufswahl oder die Berufsausübung beziehen (vgl. BVerfGE 7, 377 [402 f.]). Das Kurzberichterstattungsrecht betrifft allein die Berufsausübung. Für solche Regelungen gilt, daß sie mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sind, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen und das Grundrecht nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird (vgl. BVerfGE 7, 377 [404 ff.]; stRspr).

b) Der angegriffenen Regelung liegen vernünftige Gemeinwohlerwägungen zugrunde.

Der Gesetzgeber wollte mit § 3 a WDR-G/LRG eine ausreichende Information über Ereignisse oder Veranstaltungen von allgemeinem Interesse im Medium des Fernsehens sicherstellen. Dabei ging es ihm aber nicht allein um die Gewährleistung flächendeckender Versorgung der Fernsehteilnehmer. Daß diese bei der anfangs noch geringen technischen Reichweite der privaten Programme gefährdet war, gab zwar den Anstoß zu der Regelung. Ihr Zweck reicht aber weiter. Sie bezieht sich außer auf das Fernsehpublikum auch auf die Fernsehveranstalter und die Qualität der Information. Sämtliche Fernsehveranstalter sollen in die Lage versetzt werden, eigenständig zumindest nachrichtenförmig über Ereignisse und Veranstaltungen im Sinn von § 3 a WDR-G/LRG zu berichten. Damit werden zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die im Fernsehen übermittelten Informationen nicht aus einer einzigen Quelle stammen, sondern unterschiedlicher Herkunft sind, und damit in bezug auf ein und denselben Gegenstand verschiedene Blickwinkel, Wahrnehmungen und Deutungen zur Geltung kommen können.

Dabei handelt es sich um Gemeinwohlgründe von erheblichem Gewicht. Die Gewährleistung freier Informationsstätigkeit und freien Informationszugangs bildet ein wesentliches Anliegen des Grundgesetzes. Das Fernsehen ist zwar nicht das einzige Medium, das Informationen über Ereignisse von allgemeiner Bedeutung bietet. Es ist aber das einzige Medium, das zeitgleich in Bild und Ton über ein Ereignis zu berichten vermag. Wegen des dadurch vermittelten Anscheins der Authentizität und des Miterlebens sowie seiner bequemen Verfügbarkeit ist es mittlerweile zu dem Medium geworden, aus dem der größte Teil der Bevölkerung seinen Informationsbedarf deckt.

Zwar besteht die Gefahr, die den Anlaß zu der angegriffenen Regelung gegeben hatte, derzeit nicht mehr. Jedenfalls die großen privaten Fernsehsender, die über exklusive Übertragungsrechte verfügen, besitzen inzwischen eine Reichweite, die derjenigen der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten nahekommt. Das nimmt der Regelung aber nicht ihren Gemeinwohlbezug. Zum einen kann eine ähnliche Gefahr eintreten, wenn herausragende Veranstaltungen und Ereignisse künftig nur noch im Medium des bezahlten Fernsehens (Pay-TV oder Pay per view) aktuell übertragen und dadurch nur einem Teil der Fernsehzuschauer zugänglich werden. Zum anderen besteht unabhängig davon, ob die Informationen zumindest in einem flächendeckend ausgestrahlten Programm erreichbar sind, ein legitimes Interesse aller Fernsehveranstalter, über Geschehnisse von hohem Informationswert für die Allgemeinheit in ihren Programmen berichten zu können. Sie gehen damit auf eine ebenso legitime Erwartung der Fernsehzuschauer ein, in dem jeweils bevorzugten oder eingeschalteten Programm über Ereignisse von besonderer Bedeutung unterrichtet zu werden. Schließlich liegt auch in der Verhinderung von Informationsmonopolen und der Sicherung einer Pluralität von Sichtweisen und Darbietungen ein legitimes Gemeinwohlinteresse.

Der Gemeinwohlbezug der Regelung wird durch die Bedeutung unterstrichen, die der

verfassungsrechtlichen Garantie der Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zukommt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient sie der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 [319 f.]). Diese kann wiederum nur unter den Bedingungen umfassender und wahrheitsgemäßer Information gelingen. Informationen tragen zur Bildung und zur Überprüfung von Meinungen bei. Daher verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, daß die informationellen Voraussetzungen der Meinungsbildung im Leitmedium des Fernsehens gewährleistet werden. Information ist ein wesentlicher Bestandteil des klassischen Rundfunkauftrags (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]).

Die Informationsfunktion des Fernsehens beschränkt sich nicht auf politische Informationen im engeren Sinn. Die Meinungsbildung erhält ebenso von anderen Gegenständen des öffentlichen Interesses Nahrung, ohne daß objektive Kriterien für Relevanz oder Irrelevanz vorgegeben werden könnten. Deswegen gehört zur Information im Sinn des klassischen Rundfunkauftrags, der im Rundfunksystem insgesamt erfüllt werden muß, die gegenständlich uneingeschränkte Information über alle Lebensbereiche unter Zugrundelegung publizistischer Kriterien (vgl. BVerfGE 12, 205 [260]; 35, 202 [222 f.]; 57, 295 [319]; 73, 118 [157 f.]; 74, 297 [325]).

Dazu zählen gerade auch Berichte über herausragende Sportveranstaltungen, die im Zentrum der Auseinandersetzung um das Kurzberichterstattungsrecht stehen. Die Bedeutung solcher Sportereignisse erschöpft sich nicht in ihrem Unterhaltungswert. Sie erfüllen darüber hinaus eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Der Sport bietet Identifikationsmöglichkeiten im lokalen und nationalen Rahmen und ist Anknüpfungspunkt für eine breite Kommunikation in der Bevölkerung. Eine umfassende Berichterstattung, wie sie von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gefordert wird, läßt sich daher unter Verzicht auf Sportereignisse nicht verwirklichen.

Eine Monopolisierung der Berichterstattung über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse bei einem einzelnen Rundfunkveranstalter würde dieses Ziel gefährden. Das hat seinen Grund nicht allein darin, daß auf diese Weise Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet werden, die sich gesetzlich nur schwer eindämmen lassen. Vielmehr sind Monopole im Informationssektor auch deswegen der freien Meinungsbildung abträglich, weil sie uniforme Information begünstigen. Dagegen ist die Freiheitsgarantie in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf plurale Informationsvermittlung gerichtet, weil medial vermittelte Information nicht lediglich Abbild der Wirklichkeit, sondern stets Ergebnis eines Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsprozesses ist, das nur durch konkurrierende Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsmuster relativiert werden kann.

Zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht bedarf es daher nicht nur wirksamer Vorkehrungen gegen eine Konzentration auf Veranstalterebene (vgl. BVerfGE 57, 295 [323]; 73, 118 [160]; 95, 163 [172]), sondern auch ausreichender Maßnahmen gegen Informationsmonopole. Eine durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse, die dem Erwerber der Verwertungsrechte gestattete, damit nach Belieben zu verfahren und Dritte auszuschließen oder in der Teilhabe zu beschränken, würde den Leitvorstellungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gerecht. Der Gesetzgeber kann sich daher auf vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls berufen, wenn er dem entgegenzuwirken sucht.

c) Mit Ausnahme der Unentgeltlichkeit wahrt die angegriffene Regelung bei verfassungskonformer Auslegung auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

aa) Die Regelung ist zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet.

bb) Ein weniger belastendes Mittel, das den Gesetzeszweck ebenso erreichte, ist nicht erkennbar.

Die von der Bundesregierung in Aussicht gestellte Einführung eines erweiterten Urheberrechtlichen Zitierrechts in § 50 UrhG stellt kein derartiges Mittel dar. Abgesehen davon, daß dem Landesgesetzgeber dieser Weg aus Kompetenzgründen versperrt ist, vermag es den Gesetzeszweck auch nicht in derselben Weise zu erreichen wie § 3 a WDR-G/LRG. Ein erweitertes Zitierrecht eröffnet Fernsehveranstaltern, die keine Übertragungsrechte besitzen, lediglich den - begrenzten - Zugriff auf das Sendematerial des Erstverwerters, erlaubt ihnen aber keinen nach eigenen publizistischen Kriterien zusammengestellten Bericht. Das Zitierrecht erfüllt daher zwar den Zweck, sämtlichen Fernsehveranstaltern die Berichterstattung über wichtige Veranstaltungen und Ereignisse zu ermöglichen. Es verfehlt aber den Zweck, Informationsmonopole zu verhindern und vielfältige Information über ein und denselben Gegenstand zu ermöglichen.

Auch die vor allem von den Sportverbänden betonte Möglichkeit, vertraglich Nachverwertungsrechte zu erwerben, erfüllt den Gesetzeszweck nicht. Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zur Information setzt die Medien in den Stand, ihre Informationsaufgabe zu erfüllen (vgl. BVerfGE 50, 234 [240]; 91, 125 [134]). Dies läßt sich mit den Mitteln des privaten Vertragsrechts nicht ausreichend sichern, weil es den Informationszugang vom Willen des Rechteinhabers abhängig macht und ihm so die Möglichkeit gibt, seinen Eigeninteressen den Vorrang einzuräumen. Darin liegt die Gefahr begründet, daß etwa ein kritischer Gebrauch der publizistischen Freiheit mit Vertragsbeendigung beantwortet wird oder Wettbewerbsrücksichten zur Verweigerung des Vertragsschlusses führen. Eine solche Möglichkeit ist vor allem im Sportbereich insofern nicht auszuschließen, als derzeit die beiden größten Sportrechteagenturen mit den beiden privaten Mediengroßunternehmen eng verflochten sind.

Auch eine lediglich mit Standbildern illustrierte Textberichterstattung erfüllt den Gesetzeszweck nicht in der gleichen Weise wie die Ausstrahlung von bewegten Bildern. Fernsehberichterstattung ist, auch wenn sie nachrichtenmäßig erfolgt, wo immer möglich Berichterstattung in bewegten Bildern. Gerade hierin liegt das Spezifikum des Mediums, durch das es sich von Hörfunk und Presse unterscheidet. Der Verweis auf bloße Meldungen oder Einblendungen von Fotos über Veranstaltungen, die auf breites Interesse stoßen, vermag die fernsehspezifische Berichterstattung daher nicht zu ersetzen.

cc) Die Regelung trägt in ihrem Kern auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn Rechnung. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Kurzberichterstattung ist sie bei verfassungskonformer Auslegung mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Sie schränkt die Berufsfreiheit jedoch insoweit unverhältnismäßig ein, als sie eine unentgeltliche Kurzberichterstattung vorsieht.

(1) Gemessen an der Bedeutung des mit dem Kurzberichterstattungsrecht verfolgten Zwecks fällt die Einschränkung der Berufsfreiheit nicht unangemessen aus.

Die Regelung ermöglicht einerseits eine breite und vielfältige Information über Ereignisse von allgemeinem Interesse im Medium des Fernsehens und dient damit einem wichtigen, vom Grundgesetz selbst hoch bewerteten Gemeinwohlzweck. Ihr Gewicht wird auch nicht dadurch gemindert, daß in den zurückliegenden Jahren nur in geringem Umfang von dem Recht im Sinn einseitiger Durchsetzung Gebrauch gemacht worden ist. Seine Wirkung erschöpft sich darin nicht. Vielmehr ist die Annahme plausibel, daß allein die Existenz des Kurzberichterstattungsrechts die Vereinbarung vertraglicher Rechte zu akzeptablen Bedingungen erleichtert hat. Dafür haben sich auch in der mündlichen Verhandlung Anhaltspunkte ergeben. Überdies kann die Bedeutung des Rechts noch wachsen, falls die Übertragung von Veranstaltungen, die großes Publikumsinteresse finden, sich künftig ins Abonnement-Fernsehen verlagert, so daß die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit wichtigen Informationen erneut in Gefahr

gerät.

Andererseits ist die Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit durch das Kurzberichterstattungsrecht nicht einschneidend. Die angegriffene Regelung gibt keinen Anlaß zu der Frage, ob auch eine weitergehende Regelung mit Art. 12 Abs. 1 GG zu vereinbaren wäre. Jedenfalls in seiner vorliegenden Form ist das Kurzberichterstattungsrecht im Kern verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden. Das ergibt sich vor allem aus dem Unterschied zwischen der nach § 3 a Abs. 2 Satz 2 und 4 WDR-G/LRG auf den Nachrichtenwert beschränkten und einer den Unterhaltungswert einbeziehenden Berichterstattung.

Der wirtschaftliche Wert der Übertragungsrechte steigt mit dem Unterhaltungscharakter der Veranstaltung. Die Beschränkung des Kurzberichterstattungsrechts nach Art und Dauer verhindert weitgehend, daß der mit einer Übertragung der Veranstaltung verbundene Unterhaltungswert vermittelt wird. Zwar läßt es das Kurzberichterstattungsrecht zu, gerade die Höhepunkte einer Veranstaltung wiederzugeben. Doch besitzt die isolierte Aneinanderreihung von Höhepunkten ohne Berücksichtigung ihrer Entwicklung, der damit einhergehenden Spannung und ihrer Entladung in Enttäuschung oder Begeisterung, die insbesondere bei großen Sportereignissen zu beobachten sind, regelmäßig weniger Anziehungskraft als die Übertragung langer Sequenzen oder gar des gesamten Ereignisses. Aus diesem Grund ist auch die Annahme des Gesetzgebers, daß die Kurzberichterstattung keine ins Gewicht fallende Auswirkung auf die Zuschauerzahlen am Veranstaltungsort und bei der Langzeitübertragung im Fernsehen haben und damit auch die Einnahmen aus Werbung und Übertragungsrechten nicht beträchtlich schmälern wird, von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden.

Für Fälle, in denen die Ausübung des Kurzberichterstattungsrechts den Veranstalter besonders empfindlich treffen würde, sieht die Vorschrift im übrigen in Absatz 3 eine Reihe von Abmilderungen oder Ausnahmen vor. Sie nimmt ferner in Absatz 5 auf die räumlichen und technischen Kapazitäten des Veranstaltungsorts Rücksicht und erlaubt eine Pool-Lösung, bei der äußerstenfalls nur ein einziger Kurzberichterstattungs-Interessent zum Zuge kommt, auf dessen Material die übrigen Interessenten zurückgreifen können.

(2) Die angegriffene Regelung würde die Ereignisveranstalter und die Erwerber entgeltlicher Verwertungsrechte allerdings unzumutbar beeinträchtigen, wenn die Kurzberichterstattungsberechtigten ihren Bericht noch zur Laufzeit oder sogleich nach Ende der Veranstaltung senden dürften, während Veranstalter und Rechteerwerber im Interesse einer hohen Zuschauerpräsenz eine Karenzzeit zwischen Veranstaltungsschluß und Fernsehübertragung vereinbart haben. Zwar gibt es über die Folgen eines solchen Vorgehens keine gesicherten Erkenntnisse. Es erscheint aber naheliegend, daß vertragliche Erstverwertungsrechte an Wert verlieren würden, wenn deren Inhaber eine Karenzzeit einzuhalten hätte, der Kurzberichterstattungsrechte dagegen nicht. Insbesondere bei Veranstaltungen wie den Spielen der Fußball-Bundesliga ist anzunehmen, daß für die Erstverwertungsrechte nicht mehr die jetzt üblichen Preise erzielt würden, wenn über alle Spiele eines Spieltages unmittelbar nach deren Ende im Wege der Kurzberichterstattung vorab informiert werden dürfte. Umgekehrt würde das auf nachrichtenmäßige Darbietung begrenzte Kurzberichterstattungsrecht nicht wesentlich leiden, wenn es nicht vor Ablauf der Karenzzeit ausgeübt werden könnte.

Eine Kurzberichterstattung vor der vollständigen oder teilweisen Übertragung der Veranstaltung läßt § 3 a WDR-G/LRG weder ausdrücklich zu noch verbietet er sie. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich nichts dafür, daß der Gesetzgeber die Vereinbarung von Karenzzeiten zum Schutz des Veranstaltungsbesuchs bedacht hat.

Vorgesehen sind in Absatz 3 lediglich Befugnisse der Veranstalter zur Einschränkung oder Ausschließung der Kurzberichterstattung für den Fall, daß sonst die Durchführung der Veranstaltung in Frage gestellt oder das sittliche Empfinden der Veranstaltungsteilnehmer gröblich verletzt würde.

Allerdings ergibt sich aus § 3 a Abs. 3 Satz 4 WDR-G/LRG, daß der Veranstalter die Kurzberichterstattung nur dann dulden muß, wenn er überhaupt eine Fernsehübertragung zugelassen hat. Außerdem folgt aus § 3 a Abs. 5 Satz 1 und 5 WDR-G/LRG ein Vorrang der Rechteerwerber vor den Kurzberichterstattungsberechtigten, der freilich nicht zum völligen Ausschluß der Kurzberichterstattung führen darf. Unter diesen Umständen erscheint eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschriften zulässig und geboten, derzufolge das Kurzberichterstattungsrecht nicht vor dem vertraglich begründeten Übertragungsrecht ausgeübt werden darf, wenn der Inhaber der vertraglichen Rechte eine Karenzzeit einzuhalten hat.

(3) § 3 a Abs. 1 WDR-G/LRG enthält eine unverhältnismäßige Einschränkung der Berufsfreiheit, soweit das Kurzberichterstattungsrecht darin als unentgeltliches ausgestaltet worden ist.

Zwar kennt die Rechtsordnung zahlreiche verfassungsmäßige Berufsausübungsregelungen, die dem beruflich Tätigen vermögenswerte Leistungs- oder Duldungspflichten aus Gemeinwohlgründen ohne entsprechendes Entgelt auferlegen. Von diesen unterscheidet sich die vorliegende Regelung aber dadurch, daß ein Ertrag der beruflichen Leistung nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch Konkurrenten desjenigen Fernsehveranstalters zugutekommt, dem der Ereignisveranstalter die Erstverwertungsrechte vertraglich eingeräumt hat. Die damit verbundenen Einbußen belasten die Veranstalter im Verhältnis zu dem Sicherungszweck der Norm unangemessen. Andererseits ist den von der Regelung begünstigten Fernsehveranstaltern die Zahlung eines angemessenen Entgelts zuzumuten.

Da es um die Wahrung eines öffentlichen Belangs geht, darf die Bestimmung des Entgelts für die Kurzberichterstattung allerdings nicht in das Belieben des Veranstalters gestellt werden. Vielmehr muß der Gesetzgeber eine Regelung treffen, die sicherstellt, daß das Kurzberichterstattungsrecht nicht durch überhöhte Entgelte ausgehöhlt wird, sondern grundsätzlich allen Fernsehveranstaltern zugänglich bleibt. Dabei muß auch bedacht werden, daß das auf eine nachrichtenmäßige Berichterstattung beschränkte Kurzberichterstattungsrecht den wirtschaftlich vor allem interessanten Unterhaltungswert der Veranstaltungen nur begrenzt vermitteln kann, so daß die vertraglichen Verwertungsrechte nicht ohne weiteres als Bemessungsgrundlage in Betracht kommen. Wie der Ausgleich der verschiedenen Belange unter Wahrung des Ziels der Regelung im einzelnen vorzunehmen ist, schreibt die Verfassung dem Gesetzgeber nicht vor.

III.

Soweit die Regelung des § 3 a WDR-G/LRG nicht berufsmäßige Veranstalter, sondern nicht beruflich Tätige erfaßt, berührt sie Art. 2 Abs. 1 GG in seiner Eigenschaft als Garantie der allgemeinen, insbesondere der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit. Diese wird durch das unentgeltliche Kurzberichterstattungsrecht jedoch nicht verletzt. Anders als bei berufsmäßigen Veranstaltern bestehen keine zureichenden Anhaltspunkte dafür, daß auch Personen, die die Durchführung solcher Veranstaltungen nicht zu ihrem Beruf gemacht haben, in unzumutbarer Weise belastet werden.

Zwar können auch nicht berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen von entsprechender Bedeutung, insbesondere bei hausrechtlichen Befugnissen eines Veranstalters auf abgegrenzten Plätzen, als Gegenstand von Fernsehübertragungsrechten in Betracht kommen. Desgleichen kann der Ertrag der

Rechtevergabe für die Durchführung der Veranstaltung oder für einen mit ihr verbundenen Zweck von Gewicht sein. Im Unterschied zu den berufsmäßigen Veranstaltern stellen die nicht beruflich, sondern nur gelegentlich und nebenbei Tätigen die Veranstaltung aber weder in den Dienst der Schaffung und Erhaltung einer Existenzgrundlage noch müssen sie eine ähnlich aufwendige und dauerhafte organisatorische Grundlage unterhalten wie jene.

Anders wäre die Belastung der nicht berufsmäßigen Veranstalter nur zu beurteilen, wenn Übertragungsrechte aufgrund der Regelung gar nicht mehr veräußert werden könnten oder zumindest erheblich an Wert verlören. Beides ist indessen nicht erkennbar. Eine nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung schöpft regelmäßig die Bedeutung übertragenswürdiger Veranstaltungen und Ereignisse nicht aus und vermag deswegen eine längere Übertragung nicht zu ersetzen. Unter diesen Umständen ist nicht damit zu rechnen, daß die nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung die Übertragungsrechte derart entwertet, daß ihre Vergabe wirtschaftlich nicht mehr lohnte. Sollte sich herausstellen, daß es Fallgruppen nicht ganz untergeordneter Art gibt, in denen die von der Regelung ausgehende Belastung nicht berufsmäßiger Veranstalter der von berufsmäßig Tätigen gleichkommt, müßte der Gesetzgeber insoweit eine Anpassung ins Auge fassen.

IV.

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG ist von der angegriffenen Regelung nicht berührt, soweit die Betroffenen urheberrechtliche Leistungsschutzrechte genießen, die Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG sind (vgl. BVerfGE 81, 208 [219 f.]). Diese werden von dem Kurzberichterstattungsrecht gemäß § 3 a Abs. 1 Satz 3 WDR-G/LRG ausdrücklich ausgenommen.

Dasselbe gilt für Exklusivverträge über die Fernsehberichterstattung, die vor dem 1. Januar 1990 abgeschlossen worden sind. Auch auf sie findet das Kurzberichterstattungsrecht gemäß § 56 b WDR-G/§ 69 a LRG keine Anwendung. Etwaige Eigentumspositionen an Übertragungsrechten, die Fernsehveranstalter nach diesem Zeitpunkt erwarben, konnten von vornherein nur als mit dem Kurzberichterstattungsrecht belastete entstehen.

Ob die Möglichkeit, die Fernsehübertragungsrechte an einer Veranstaltung oder einem Ereignis der in § 3 a WDR-G/LRG gemeinten Art zu veräußern, eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsposition darstellt (vermeint BGHZ 110, 371 [385 f.]), kann offen bleiben. Selbst wenn Art. 14 Abs. 1 GG durch die angegriffene Regelung berührt wäre, würde die Prüfung am Maßstab der Eigentumsgarantie nicht zu einem anderen Ergebnis führen als die Prüfung am Maßstab der Berufsfreiheit oder der allgemeinen Handlungsfreiheit.

V.

Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 Abs. 1 GG ist nicht verletzt.

1. Sinn der Garantie ist die Abschirmung der Privatsphäre in räumlicher Hinsicht. In diese sollen der Staat oder von ihm ermächtigte Dritte grundsätzlich nicht gegen den Willen der Bewohner eindringen dürfen. Im Interesse eines wirksamen Schutzes der Wohnung hat das Bundesverfassungsgericht diesen Begriff weit ausgelegt. Er umfaßt auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume (vgl. BVerfGE 32, 54 [68 ff.]; 42, 212 [219]; 44, 353 [371]; 76, 83 [88]). Dazu gehören ebenfalls diejenigen Teile der Betriebsräume oder des unfriedeten Besitzums, die der Veranstalter aus eigenem Entschluß der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Auch dann gewährleistet das Grundrecht Schutz gegen Eingriffe in seine Entscheidung über das Zutrittsrecht im einzelnen und über die Zweckbestimmung des Aufenthalts (vgl. BVerfGE 32, 54 [70 ff.]).

In dieses Recht greift § 3 a Abs. 1 WDR-G/LRG ein, indem er den Kurzberichterstattungsberechtigten zum Zweck von Fernsehaufnahmen das Recht auf Zugang zu den Veranstaltungen und Ereignissen einräumt. Aus § 3 a Abs. 5 WDR-G/LRG läßt sich schließen, daß davon nicht nur die Inanspruchnahme von Teilen eines umfriedeten Besitztums, sondern gegebenenfalls auch von Räumen und technischen Einrichtungen erfaßt wird.

2. Der Eingriff ist aber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Weite des Wohnungsbegriffs in Art. 13 Abs. 1 GG hat zur Folge, daß an die Zulässigkeit von Eingriffen und Beschränkungen im Sinn des Art. 13 Abs. 3 GG je nach der Nähe der Örtlichkeiten zur räumlichen Privatsphäre unterschiedlich hohe Anforderungen gestellt werden. Während bei Räumen, in denen sich das Privatleben im engeren Sinn abspielt, das Schutzbedürfnis am größten ist und der Schutzzweck des Grundrechts daher in vollem Umfang durchgreift, wird das Schutzbedürfnis bei reinen Betriebs-, Geschäfts- oder Arbeitsräumen durch den Zweck gemindert, den sie nach dem Willen des Inhabers besitzen. Je größer ihre Offenheit nach außen ist und je mehr sie zur Aufnahme sozialer Kontakte für Dritte bestimmt sind, desto schwächer wird der grundrechtliche Schutz (vgl. BVerfGE 32, 54 [75 f.]).

Nach diesen Grundsätzen verstoßen Rechte zum Betreten von Betriebsräumen dann nicht gegen Art. 13 Abs. 1 GG, wenn eine besondere gesetzliche Vorschrift zum Betreten ermächtigt, das Betreten einem erlaubten Zweck dient und für dessen Erreichung erforderlich ist, das Gesetz Zweck, Gegenstand und Umfang des Betretens erkennen läßt und das Betreten auf Zeiten beschränkt wird, in denen die Räume normalerweise für die betriebliche Nutzung zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 32, 54 [76 f.]).

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Das ergibt sich aus den Darlegungen, die oben im Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 1 GG angestellt worden sind.

VI.

Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist ebenfalls nicht verletzt.

1. Die Rundfunkfreiheit bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 90, 60 [88]). Dabei muß der Gesetzgeber einestels Vorsorge dafür treffen, daß der Rundfunk seine Funktion unbeeinträchtigt von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann. Dazu gehört insbesondere die Verhütung vorherrschender Meinungsmacht (vgl. BVerfGE 95, 163 [172]; stRspr). Andernteils hat er sicherzustellen, daß der Rundfunk seine verfassungsrechtlich vorausgesetzte Aufgabe im Dienst der Meinungsbildung wahrnimmt. Dazu gehört, daß über die gesellschaftlich relevanten Themen ungeschmälert und wahrheitsgemäß informiert wird (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; stRspr). Die Möglichkeit dazu muß jedem Fernsehveranstalter offenstehen, wenngleich bei der stetig zunehmenden Zahl von Programmen nicht jedes einzelne Programm auch ein Informationsangebot enthalten muß.

Bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im einzelnen genießt der Gesetzgeber weitgehende Freiheit. Bestimmte Modelle der Rundfunkordnung oder bestimmte Mittel der Zielerreichung schreibt ihm das Grundgesetz nicht vor. Von Verfassungs wegen kommt es allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung und auf die Vermeidung von Fehlentwicklungen an (vgl. BVerfGE 57, 295 [321 f.]; 83, 238 [296]). Gesetze, die die Rundfunkfreiheit ausgestalten, sind dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie geeignet sind, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern, und die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen angemessen berücksichtigen.

2. Das Kurzberichterstattungsrecht in § 3 a WDR-G/LRG gestaltet die Rundfunkfreiheit

in verfassungsmäßiger Weise aus.

Das Kurzberichterstattungsrecht dient der Verwirklichung der Ziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Es gewährleistet denjenigen Fernsehveranstaltern, die informationshaltige Programme anbieten wollen, daß ihnen der Zugang zu den erforderlichen Informationen nicht aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen vorenthalten werden kann und daß sie die Informationen in einer dem Medium Fernsehen angemessenen Weise nutzen dürfen. Damit sichert es nicht nur eine flächendeckende Information des Fernsehpublikums, sondern auch die Pluralität der Informationsvermittlung, und wirkt insofern der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht entgegen.

Die Regelung ist auch angemessen. Sie ermöglicht allen Fernsehveranstaltern eine nachrichtenmäßige Berichterstattung über die in § 3 a WDR-G/LRG bezeichneten Gegenstände, ohne die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen der Erwerber vertraglicher Übertragungsrechte in verfassungswidriger Weise zu verkennen. Die Programmfreiheit als Kern der Rundfunkfreiheit (vgl. BVerfGE 59, 231 [258]; 87, 181 [201]) ist durch die Regelung nicht berührt. Diese hindert die Erwerber der Übertragungsrechte nicht, ihre Rechte in der Art und dem Umfang, den sie für publizistisch wünschenswert halten, zu nutzen. Ein Recht, Programmkonkurrenz zu unterbinden, enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht (vgl. BVerfGE 74, 297 [332 f.]).

Soweit die wirtschaftliche Verwertung der Rechte, etwa der Akquisition von Werbung, berührt sein sollte, beeinträchtigt dies nicht die auf die publizistische Konkurrenz und deren Voraussetzungen bezogene Rundfunkfreiheit. Zu diesen Voraussetzungen zählen zwar auch die wirtschaftlichen, ohne die der Rundfunk seine Aufgabe nicht erfüllen kann. Dies gilt jedoch nur in dem Sinn, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System eine Bestands- und Entwicklungsgarantie unter Einschluß der erforderlichen Finanzmittel genießt (vgl. BVerfGE 83, 238 [298 f.]; 90, 60 [90 ff.]) und der private Rundfunk nicht Bedingungen unterworfen werden darf, die die Ausübung der grundrechtlichen Freiheit wesentlich erschweren oder gar praktisch unmöglich machen würden (vgl. BVerfGE 73, 118 [157]).

Die Ereignisveranstalter sind, sofern sie nicht zugleich Fernsehprogramme veranstalten, nicht Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und werden daher von der Regelung in diesem Grundrecht von vornherein nicht berührt.

VII.

Schließlich ist die angegriffene Regelung auch mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG vereinbar.

1. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist hier in seiner Ausprägung als Recht am eigenen Bild beachtlich, wie es § 22 KunstUrhG schützt (vgl. BVerfGE 34, 238 [246]; 35, 202 [224]; 54, 148 [154]; 87, 334 [340]). Es gewährt die Verfügungsbefugnis darüber, ob und inwieweit das Bild einer Person verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden darf.

Dieses Recht wird durch die angegriffene Regelung beeinträchtigt. Die Kurzberichterstattungsberechtigten dürfen das Bild der Mitwirkenden an Veranstaltungen der in § 3 a WDR-G/LRG bezeichneten Art ohne deren Einwilligung verbreiten. Dem steht nicht entgegen, daß die Akteure sich mit der Aufzeichnung, Übertragung und Weiterverwertung durch einen anderen Fernsehveranstalter ausdrücklich oder stillschweigend einverstanden erklärt haben. Das Recht am eigenen Bild ist nicht verbraucht, wenn sie in eine Inanspruchnahme durch bestimmte Veranstalter einwilligen. Daß die Akteure sich mit ihrer Tätigkeit selbst in die Öffentlichkeit begeben haben, führt ebenfalls nicht zum Ausschluß des Rechts, sondern hat Bedeutung für seine Einschränkung.

Eine Beeinträchtigung des Rechts am eigenen Bild durch die

Kurzberichterstattungsregelung entfällt auch nicht aus dem Grund, daß die Akteure bei Veranstaltungen, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Interesse sind, ohnehin ihre Abbildung nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG hinzunehmen hätten. Zwar werden die Akteure in aller Regel relative Personen der Zeitgeschichte sein. Für die Fußballspieler der Bundesliga hat der Bundesgerichtshof dies ausdrücklich entschieden (vgl. BGHZ 49, 288 [292 f.]). Erst die Kurzberichterstattungsregelung ermöglicht aber, daß diejenigen Aufnahmen entstehen, die unter § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG fallen.

2. Das Kurzberichterstattungsrecht verletzt das allgemeine Persönlichkeitsrecht aber nicht. Dieses unterliegt wegen des Vorbehalts in Art. 2 Abs. 1 GG Einschränkungen. Sie können im überwiegenden Allgemeininteresse insbesondere dann zulässig sein, wenn der Einzelne in Kommunikation mit anderen tritt, durch sein Verhalten auf andere einwirkt und dadurch die persönliche Sphäre von Mitmenschen oder Belange der Gemeinschaft berührt (vgl. BVerfGE 35, 202 [220]; 80, 367 [373]). Dies muß erst recht gelten, wenn es um Situationen geht, die nicht privaten, sondern öffentlichen Charakter haben.

Die Beschränkung des Rechts am eigenen Bild durch das Kurzberichterstattungsrecht wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dabei fällt ins Gewicht, daß die Akteure an einer Veranstaltung mitwirken, die der Veranstalter ohnehin einem Fernsehsender zur Übertragung geöffnet hat. Soweit nicht der persönlichkeitsrechtliche, sondern der finanzielle Aspekt des Rechts am eigenen Bild im Vordergrund steht, ist nicht Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, sondern Art. 12 Abs. 1 GG einschlägig.

VIII.

Die partielle Unvereinbarkeit von § 3 a WDR-G/LRG mit Art. 12 Abs. 1 GG führt nicht zur Nichtigkeit der Regelung. Sie darf vielmehr auch insoweit bis zu ihrer Korrektur durch den Gesetzgeber weiterhin angewendet werden. Das ergibt sich daraus, daß die Rechtslage beim vorübergehenden Fehlen eines Kurzberichterstattungsrechts hinsichtlich berufsmäßig durchgeführter Veranstaltungen den verfassungsrechtlichen Leitvorstellungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ferner stünde als bei der befristeten Fortgeltung der jetzigen, im Kern verfassungsmäßigen Regelung.

Für die Korrektur der Vorschrift ist dem Gesetzgeber ein Zeitraum von fünf Jahren ab Verkündung des Urteils zuzubilligen. Diese Spanne erscheint wegen des langwierigen Gesetzgebungsprozesses nötig. Der Normenkontrollantrag richtet sich zwar nur gegen eine landesgesetzliche Regelung. Diese kann aber nicht unabhängig von dem gleichlautenden Rundfunkstaatsvertrag und somit nicht ohne Mitwirkung der anderen Länder geändert werden. Zugleich erhält der Gesetzgeber durch die Frist die Möglichkeit, Veränderungen zu berücksichtigen, die sich derzeit im Bereich des Fernsehens, vor allem durch den Übergang zur digitalen Technik, ankündigen und für die verfassungsmäßige Ausgestaltung des Kurzberichterstattungsrechts Bedeutung erlangen können. Sollte es innerhalb der Frist nicht zu einer Neuregelung kommen, können die Gerichte Streitigkeiten über die Höhe des Entgelts für die Kurzberichterstattung nach Maßgabe der in den Gründen dargelegten Gesichtspunkte entscheiden.

Seidl, Grimm, Kühling, Seibert, Jaeger, Haas, Hömig, Steiner

BVerfGE 97, 298 - 'extra-radio'

- 1. Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG steht als Gewährleistung der Programmfreiheit allen Veranstaltern von Rundfunkprogrammen zu.**
- 2. Die privaten Rundfunkanbieter sind auch im Geltungsbereich des bayerischen Medienrechts Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit.**
- 3. Auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit können sich auch Bewerber um eine Rundfunklizenz im Zulassungsverfahren vor der Landesmedienanstalt berufen.**

Beschluß

des Ersten Senats vom 20. Februar 1998

-- 1 BvR 661/94 --

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der extra-radio Rundfunkprogramm GmbH, vertreten durch den Geschäftsführer -- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Peter Burkes, Stadtplatz 8, Hemau -- gegen die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. März 1994 -- Vf. 125-VI-92 --.

Entscheidungsformel:

Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. März 1994 -- Vf. 125-VI-92 -- verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht auf Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Sie wird aufgehoben.

Der Freistaat Bayern hat der Beschwerdeführerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, mit der eine einstweilige Anordnung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aufgehoben worden ist, die der Beschwerdeführerin die Fortführung von lokalem Rundfunk bis zur Rechtskraft der Hauptsacheentscheidung gestattete.

I.

In Bayern darf Rundfunk aufgrund von Art. 111 a der Bayerischen Verfassung (BV) nur in öffentlicher Verantwortung und öffentlichrechtlicher Trägerschaft betrieben werden. Die Vorschrift ist 1973 aufgrund eines Volksentscheids in die Bayerische Verfassung eingefügt worden. Sie lautet:

(1) Die Freiheit des Rundfunks wird gewährleistet. Der Rundfunk dient der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen. Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei. Der Rundfunk hat die freiheitliche demokratische Grundordnung, die Menschenwürde, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu achten. Die Verherrlichung von Gewalt sowie Darbietungen, die das allgemeine Sittlichkeitsgefühl grob verletzen, sind unzulässig. Meinungsfreiheit, Sachlichkeit, gegenseitige Achtung, Schutz vor Verunglimpfung sowie die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sind zu

gewährleisten.

(2) Rundfunk wird in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. An der Kontrolle des Rundfunks sind die in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen angemessen zu beteiligen. Der Anteil der von der Staatsregierung, dem Landtag und dem Senat in die Kontrollorgane entsandten Vertreter darf ein Drittel nicht übersteigen. Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen wählen oder berufen ihre Vertreter selbst.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Eine derartige Regelung traf zunächst das Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz - MEG) vom 22. November 1984 (GVBl. S. 445, berichtigt S. 546), das nach einer partiellen verfassungsrechtlichen Beanstandung durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH 30, 78) am 8. Dezember 1987 neu gefaßt wurde (GVBl. S. 431). Es ist mittlerweile durch das Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Bayerisches Mediengesetz - BayMG) vom 24. November 1992 (GVBl. S. 584) ersetzt worden.

Wie bereits im Namen dieses Gesetzes zum Ausdruck kommt, schließt Bayern Private nicht von der Betätigung im Rundfunkbereich aus. Als Veranstalter der privaten Rundfunkangebote tritt jedoch die öffentlichrechtlich organisierte Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) auf. Die maßgebliche Bestimmung des Art. 2 MEG lautet:

*Öffentlich-rechtliche Trägerschaft,
Organisation*

(1) Rundfunk im Rahmen dieses Gesetzes wird in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (Landeszentrale) betrieben.

.(2) Im Rahmen dieses Gesetzes ermöglicht die Landeszentrale örtlichen und überörtlichen Kabelgesellschaften die Organisation von Rundfunkprogrammen aus den von Anbietern gestalteten Beiträgen.

(3) ...

(4) ...

In dem nunmehr geltenden Bayerischen Mediengesetz ist Absatz 1 unverändert geblieben. Absatz 2 lautet:

Im Rahmen dieses Gesetzes ermöglicht die Landeszentrale den Medienbetriebsgesellschaften die Organisation von Rundfunkprogrammen aus den von Rundfunkanbietern (Anbieter) gestalteten Beiträgen.

Im einzelnen ist das Verhältnis zwischen BLM, Kabel- beziehungsweise Medienbetriebsgesellschaften und Anbietern wie folgt gestaltet:

Die Anbieter bieten der örtlich zuständigen Betriebsgesellschaft (vollständige) Rundfunkprogramme oder (einzelne) Rundfunksendungen für ein landesweites Programm an. Anbieter konnte ursprünglich "jeder" sein (Art. 25 Abs. 1 MEG). In der Neufassung des Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes wurden die Anbietungsberechtigten spezifiziert (natürliche Personen, nicht rechtsfähige private Personenvereinigungen, juristische Personen des Privatrechts, juristische Personen des öffentlichen Rechts unter bestimmten Voraussetzungen, öffentlichrechtliche Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften). Art. 26 Abs. 1 BayMG hat die Aufzählung im wesentlichen beibehalten. Für kommunale Gebietskörperschaften und staatliche Stellen

besteht nur ein eingeschränktes Anbietersrecht.

Die örtlichen Betriebsgesellschaften haben die Aufgabe, lokale Rundfunkprogramme oder lokale Rundfunksendungen als Teil eines landesweiten Rundfunkprogramms (lokale Fensterprogramme) aus Beiträgen der Anbieter zu organisieren (Art. 22 Abs. 2 Nr. 1 MEG; Art. 23 Abs. 2 BayMG). Die zuständige Betriebsgesellschaft (bei der die kommunalen Gebietskörperschaften, die örtlichen gemeinnützigen Organisationen mit kultureller, neuerdings auch sozialer Zielsetzung einschließlich der Religionsgemeinschaften, die örtlichen Anbieter von Rundfunksendungen einschließlich der örtlichen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger die Möglichkeit einer angemessenen Beteiligung erhalten müssen - Art. 22 Abs. 3 MEG; Art. 23 Abs. 3 BayMG) schließt mit den Anbietern, deren Angebot sie übernehmen will, Verträge ab (Art. 22 Abs. 2 Nr. 4, Art. 25 Abs. 2 MEG; Art. 23 Abs. 2 Nr. 4 BayMG). Nach Art. 27 Abs. 1 Satz 1 BayMG muß das Angebot eine Programmbeschreibung und ein Programmschema enthalten.

Die Verträge bedürfen der Genehmigung durch die BLM (Art. 26 Abs. 1 MEG; Art. 28 Abs. 1 BayMG). Die Genehmigung hängt unter anderem davon ab, daß der Anbieter bei der Gestaltung seiner Angebote die gesetzlichen Vorschriften, vor allem die Programmgrundsätze (Art. 4 MEG; Art. 5 BayMG), beachtet (Art. 26 Abs. 1 Nr. 2 MEG; Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayMG). Bei fehlgeschlagener Einigung zwischen der Betriebsgesellschaft und dem Anbieter ordnet die BLM die Aufnahme des Beitrags an, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen, der Vertragsabschluß der Betriebsgesellschaft zumutbar ist und die Interessen der anderen Anbieter nicht unzumutbar beeinträchtigt (Art. 25 Abs. 4 MEG; Art. 29 BayMG).

Für die Weiterverbreitung nichtbayerischer Programme in Bayern gelten besondere Regelungen (Art. 34, 35 MEG; Art. 39, 40 BayMG), die im vorliegenden Verfahren keine Rolle spielen.

II.

1. Die Beschwerdeführerin bietet seit 1987 aufgrund eines von der BLM genehmigten Programmanbietervertrags mit der damaligen Kabelgesellschaft Nordostbayern (heute Medienbetriebsgesellschaft Nordostbayern) Hörfunksendungen über lokale UKW-Frequenzen an, die sie täglich von 10.00 bis 11.00 Uhr, von 13.00 bis 14.00 Uhr und von 19.00 bis 21.00 Uhr nutzt. In der übrigen Zeit werden die Frequenzen von "Radio Euroherz" in Anspruch genommen.

Die BLM wollte das sogenannte Frequenzsplitting beenden und die Frequenz einem einheitlichen Programm vorbehalten. Die zu diesem Zweck eingeleiteten Kooperationsverhandlungen zwischen der Beschwerdeführerin und Radio Euroherz schlugen jedoch fehl, weil die Beschwerdeführerin fürchtete, in einer gemeinsamen Gesellschaft in die Minderheit zu geraten und ihre programmlichen Vorstellungen nicht verwirklichen zu können.

Im Anschluß an die gesetzlich vorgesehene Neuausschreibung nach Ablauf von vier Jahren, bei der sich beide Nutzer mit einem Vollprogramm beworben hatten, vergab die BLM die von der Beschwerdeführerin mitgenutzten Frequenzen 1992 allein an Radio Euroherz. Jedoch stellte sie der Beschwerdeführerin die Genehmigung eines Anbietervertrags in Aussicht, falls sie sich zur Verbreitung eines Gesamtprogramms mit Radio Euroherz bereitfände, das in einem gemeinsamen Studio nach Vorgaben eines Gremiums der zugelassenen Anbieter erstellt und durch gemeinsame Werbeakquisition finanziert werde. Der Programmanteil der Beschwerdeführerin wurde auf 20 vom Hundert festgesetzt.

Nach dem Scheitern der Verhandlungen lehnte die BLM den Antrag der Beschwerdeführerin auf Fortsetzung ihres Programms gemäß Art. 25 Abs. 4 MEG ab, weil die Aufnahme des Programmangebots wegen der Verweigerung der

Zusammenarbeit für die übrigen Beteiligten nicht zumutbar sei. Den Widerspruch der Beschwerdeführerin wies sie zurück.

2. Gegen die Entscheidung der BLM beantragte die Beschwerdeführerin zunächst verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz.

a) Das Verwaltungsgericht wies den Antrag der Beschwerdeführerin auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurück. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof gab dagegen der BLM im Wege der einstweiligen Anordnung auf, der Beschwerdeführerin die Einbringung eines Programms im bisherigen Umfang unter den bisherigen Modalitäten bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage gegen die Ablehnung des Antrags nach Art. 25 Abs. 4 MEG zu ermöglichen (ZUM 1994, S. 571).

Zur Begründung führte er aus, die Beschwerdeführerin werde in der Hauptsache voraussichtlich Erfolg haben. Das Verwaltungsgericht habe das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs zu Unrecht verneint. Zwar habe ein privater Anbieter grundsätzlich kein Recht auf Beteiligung am öffentlichrechtlichen Rundfunk der BLM. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 BV räume der BLM einen weiten Gestaltungs- und Ermessensspielraum ein. Dieser sei aber nicht schrankenlos. Die BLM müsse das Gebot der Gleichbehandlung und Willkürfreiheit beachten und sei an das Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz, ihre Satzung sowie die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze gebunden. Diese Bindungen habe die BLM bei ihrer Entscheidung außer acht gelassen und der Beschwerdeführerin die Zulassung versagt, obwohl sie die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen erfülle. Auf das Scheitern der Kooperationsverhandlungen hätte die Ablehnung nicht gestützt werden dürfen. Die allgemeinen Hinweise auf die Nachteile des Frequenzsplittings und die Wünschbarkeit eines einheitlichen Programms reichten als Ablehnungsgrund nicht aus. Insbesondere könnten sie nicht den verfassungsrechtlich überragenden Gesichtspunkt der Vielfalt und Ausgewogenheit des lokalen Programmangebots in den Hintergrund drängen.

b) Der gegen diesen Beschluß gerichteten Verfassungsbeschwerde der BLM gab der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit dem angegriffenen Beschluß (BayVerfGH 47, 66) statt, hob die einstweilige Anordnung des Verwaltungsgerichtshofs auf und verwies die Sache zur erneuten Entscheidung über den Eilantrag an den Verwaltungsgerichtshof zurück.

Zur Begründung führte er aus: Der Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs verstoße gegen Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 BV. Er berücksichtige das der BLM zustehende Grundrecht der Rundfunkfreiheit nicht ausreichend. Die Rundfunkfreiheit sei in erster Linie Programmfreiheit. Die BLM sei alleiniger Träger des Rundfunks und habe ihn zu verantworten. Das setze einen weiten Ermessensspielraum bei der Auswahl privater Anbieter voraus. Er ende erst am Gleichheitssatz und dem darin verankerten Willkürverbot. Nur darauf könnten sich die Bewerber berufen, und nur die Einhaltung dieser Grenzen dürften die Verwaltungsgerichte überprüfen. Der Verwaltungsgerichtshof habe seine Prüfungskompetenz überschritten. Die Entscheidung der BLM sei nicht willkürlich gewesen.

Zu einer erneuten Eilentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs ist es nicht gekommen.

3. Gegen die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs legte die Beschwerdeführerin beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde ein und verband diese mit dem Antrag, eine einstweilige Anordnung zu erlassen, die ihr die vorläufige Fortführung ihres Programms gestatte. Das Bundesverfassungsgericht erließ die begehrte einstweilige Anordnung (BVerfGE 90, 277) und verlängerte sie mehrfach, letztmals bis zum 5. Juni 1996, dem Ende der Sendeperiode. Da der Eilbeschluß des Verwaltungsgerichtshofs für die Zeit nach Ablauf der Sendeperiode keine Wirkungen mehr entfalten könne, erledigte sich auch die ihn aufhebende, mit der

Verfassungsbeschwerde angegriffene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs.

4. Im verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren verpflichtete das Verwaltungsgericht die BLM, über den Antrag der Beschwerdeführerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Ehe es zu einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs über die Berufung beider Parteien kam, erledigte sich die Hauptsache durch Ablauf der Sendeperiode. Der Verwaltungsgerichtshof stellte daraufhin am 26. Februar 1997 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts fest, daß der Bescheid der BLM sowie der Widerspruchsbescheid rechtswidrig waren. Die zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage sei insoweit begründet, als die BLM die Beschwerdeführerin nicht gänzlich von der Ausgestaltung des Rundfunks habe ausschließen dürfen (ZUM 1997, S. 844). Die Revision wurde nicht zugelassen.

Die BLM hat gegen die Nichtzulassung der Revision Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben, über die noch nicht entschieden worden ist.

5. Für die seit dem 6. Juni 1996 laufende neue Sendeperiode fand keine Neuausschreibung der streitigen Frequenzen statt. Ein Antrag der Beschwerdeführerin auf Berücksichtigung ihres Programmangebots wurde mit Bescheid der BLM vom 23. April 1996 abgelehnt. Mit Bescheid vom 5. Juni 1996 genehmigte die BLM einen Programmanbietervertrag zwischen Radio Euroherz und der zuständigen Medienbetriebsgesellschaft, befristet bis zum 31. Mai 2004.

Das Verwaltungsgericht verpflichtete die BLM im Eilverfahren, der Beschwerdeführerin am Sendestandort Hof die Einbringung eines Rundfunkprogramms im bisherigen Umfang unter den bisherigen Modalitäten bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Hauptsache zu ermöglichen. Die Beschwerde der BLM hiergegen wies der Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 14. August 1996 (ZUM 1996, S. 983) zurück. Die BLM hat gegen diese Entscheidungen nicht den Bayerischen Verfassungsgerichtshof angerufen.

Auf die Klage der Beschwerdeführerin gegen die Ablehnung der Aufnahme ihres Programmangebots durch den Bescheid der BLM vom 23. April 1996 hat das Verwaltungsgericht die BLM zur Neubekanntmachung verpflichtet. Die BLM hat die Zulassung der Berufung beantragt.

III.

Mit ihrer gegen den Beschluß des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gerichteten Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs vereitele den Rechtsschutz gegen Entscheidungen der BLM. Die privaten Programmanbieter könnten danach ihre aus dem Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz folgenden Rechte nicht geltend machen, die Verwaltungsgerichte dürften Verstöße der BLM gegen dieses Gesetz nicht überprüfen, solange sie nicht die Schwelle der Willkür überschritten. Aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit folge das nicht. Das Grundrecht sei der BLM nicht in deren Interesse, sondern im Interesse der Meinungsvielfalt und der Konzentrationsbekämpfung zugestanden worden. Die Freiheit, die es der BLM zusichere, sei durch diese Aufgabe begrenzt.

Überdies sei nicht nur die BLM Trägerin des Grundrechts der Rundfunkfreiheit. Es lasse sich bereits bezweifeln, ob Art. 111 a BV mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar sei. Jedenfalls könne der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht auf die BLM beschränkt werden, sondern müsse auch den privaten Anbietern als den eigentlichen Programmgestaltern zustehen. Diesen gegenüber sei die BLM Träger öffentlicher Gewalt und ein Ablehnungsbescheid Grundrechtseingriff, der den Anforderungen von

Art. 5 GG genügen müsse. Daran fehle es.

Sie werde auch in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Das Berufsbild der privaten Rundfunkanbieter habe sich in den letzten zehn Jahren gefestigt, und zwar unabhängig davon, ob diese selbst Rundfunkveranstalter seien oder - wie in Bayern - lediglich als Zulieferer gälten. Der bayerische Gesetzgeber habe Private zu Investitionen in diesem Bereich aufgefordert und das Berufsbild geschaffen. Die privaten Anbieter könnten deswegen Vertrauensschutz in Anspruch nehmen. Unter diesem Gesichtspunkt werde auch in den durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingegriffen, auf den sie sich als zugelassene Anbieterin berufen könne.

Durch die Erledigung der Hauptsache sei das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. Die BLM halte an ihrer Rechtsauffassung fest und habe auch für die neue Sendeperiode wieder dementsprechend entschieden. Der Umstand, daß die Rechtsfrage unentschieden geblieben sei, wirke sich auch in der neuen Sendeperiode weiterhin nachteilig aus, da sie nicht als gleichberechtigte Anbieterin, sondern nur als Anbieterin von Gerichtes Gnaden behandelt werde.

IV.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben die Bayerische Staatsregierung, die Bayerische Landeszentrale für neue Medien, die Medienbetriebsgesellschaft Nordostbayern und Radio Euroherz Stellung genommen.

1. Die Bayerische Staatsregierung räumt der Verfassungsbeschwerde Erfolgsaussichten ein. Sie ist der Auffassung, daß die "restriktive Auslegung von Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV im Sinne einer in einem sehr engen Wortsinn wahrzunehmenden 'Trägerschaft' vor der in Art. 5 Abs. 1 GG und in der Bayerischen Verfassung selbst garantierten Rundfunkfreiheit kaum mehr Bestand hätte". Der Zugang zum Rundfunk könne heute nicht mehr allein öffentlichrechtlichen Körperschaften vorbehalten werden. Daraus folge aber nicht, daß Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV verfassungswidrig sei. Der Begriff der Trägerschaft in Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV müsse jedoch verfassungskonform fortgebildet werden. Es scheine heute nicht mehr erforderlich, für die Erreichung der Ziele des Volksbegehrens von 1973 eine öffentlichrechtliche Trägerschaft im strengen Wortsinn zu etablieren. Das Ziel könne ebenso erreicht werden, wenn man Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV so verstehe, daß eine öffentlichrechtliche Kontrolle erforderlich sei. Den bayerischen Rundfunkanbietern müsse dann eine "echte Rundfunkveranstalter-Stellung" eingeräumt werden. Damit werde auch den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 GG Rechnung getragen.

2. Die BLM hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, soweit sie auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt ist. Darüber hinaus sei mittlerweile die Beschwer der Beschwerdeführerin entfallen und die Hauptsache dadurch erledigt. Aus diesem Grund sowie wegen der geänderten Gesetzeslage bestehe für das Bundesverfassungsgericht kein Anlaß, konkrete Klarstellungen für das bayerische Recht vorzunehmen.

Im übrigen sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Der Beschwerdeführerin stehe das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nicht zu. Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV, der ausschließlich öffentlichrechtlich betriebenen Rundfunk zulasse, sei mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Dieses stehe der Beschwerdeführerin zwar - wenn auch nur als Programmanbieterin, nicht als Rundfunkunternehmerin - zu. Aus Art. 12 Abs. 1 GG könne aber kein Ergebnis folgen, das Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG widerspreche. Ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG liege ebenfalls nicht vor, weil der Schutz dieses Grundrechts sich nicht auf bloße Chancen und Gewinnaussichten erstrecke. Vertrauensschutzgesichtspunkte führten nicht zu einem anderen Ergebnis, weil sich auf die Fortdauer einer von vornherein befristeten Rechtsposition kein Vertrauen gründen

könne. Es fehle auch an einem Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG. Effektiver Rechtsschutz bedeute Ausgewogenheit des Rechtsschutzes. Diesem Erfordernis sei der Verfassungsgerichtshof gerecht geworden. Er habe einerseits berücksichtigt, daß die Existenz der Beschwerdeführerin auf dem Spiel stand, andererseits aber, daß der BLM nicht zugemutet werden konnte, ein Programm auszustrahlen, das ihren Programmauffassungen nicht entsprach. Die Beschwerdeführerin habe ohnehin damit leben müssen, daß ihr die Sendeberechtigung genommen werden könne. Schließlich sei auch Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzt, weil die Unterscheidung zwischen der Beschwerdeführerin und anderen Programmanbietern sachliche Gründe gehabt habe.

3. Die Medienbetriebsgesellschaft hat den Verlauf der Verhandlungen geschildert und hervorgehoben, daß ihre Entscheidung ausschließlich auf sachlichen Erwägungen beruhe.

4. Radio Euroherz hat sich im wesentlichen der Stellungnahme der BLM angeschlossen.

B.

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ist vom Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung über den Eilantrag der Beschwerdeführerin bejaht worden (vgl. BVerfGE 90, 277 [283]). Daran hat sich durch die später eingetretenen Umstände nichts geändert.

1. Das Rechtsschutzinteresse besteht auch nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Februar 1997 fort. Trotz Erledigung des ursprünglich mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Begehrens ist ein Rechtsschutzinteresse nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter gegeben, wenn andernfalls die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung unterbliebe und ein besonders schwerwiegender Grundrechtseingriff gerügt wird (vgl. BVerfGE 91, 125 [133] m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

Zwar hat die Beschwerdeführerin mit diesem Urteil ihr Rechtsschutzziel im wesentlichen erreicht. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Rechtswidrigkeit des Bescheids der BLM, mit dem der Antrag der Beschwerdeführerin auf Fortsetzung ihres Programms in der Sendeperiode vom 6. Juni 1992 bis 5. Juni 1996 abgelehnt wurde, festgestellt. Aufgrund der im Eilverfahren ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts konnte die Beschwerdeführerin ihre Rundfunktätigkeit bis zum Abschluß der Sendeperiode fortsetzen. Auch in der am 6. Juni 1996 begonnenen neuen Sendeperiode wird ihr Programm aufgrund einer einstweiligen Anordnung des Verwaltungsgerichts weiter ausgestrahlt.

Die verfassungsrechtliche Frage, die mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfen wurde, ist aber nach wie vor ungeklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat noch nicht entschieden, ob es mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist, daß sich nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs die privaten Anbieter von Rundfunkprogrammen in Bayern nicht auf den Schutz der Rundfunkfreiheit berufen können, dieser vielmehr nur auf Seiten der BLM zu Buche schlägt. Diese Frage wird infolge der Ablösung des Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes durch das Bayerische Mediengesetz nicht gegenstandslos. Sie hat auch erhebliches Gewicht, denn von ihrer Beantwortung hängt die Rechtsposition der Beschwerdeführerin gegenüber der BLM ab, die auch in dem neuerlichen Rechtsstreit über die Zulassung ihres Programmangebots wieder zur Entscheidung steht.

2. Der Grundsatz der Subsidiarität steht einer Sachentscheidung nicht entgegen, weil die Voraussetzungen des hier entsprechend anwendbaren § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG vorliegen. Die mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfene Frage betrifft sämtliche privaten Rundfunkanbieter in Bayern und hat damit fallübergreifende Bedeutung. Der

Beschwerdeführerin kann auch nicht zugemutet werden, zunächst den Ausgang des Verfahrens bezüglich der neuen Sendeperiode abzuwarten. Zwar stellt sich hier im wesentlichen dieselbe Frage wie in den auf die vergangene Sendeperiode bezogenen Verfahren. Angesichts der Kürze der Sendeperiode ist aber nicht damit zu rechnen, daß es vor ihrem Ablauf zu einer Klärung kommt. Überdies ist nicht zu erwarten, daß eine erneute fachgerichtliche Prüfung neue Gesichtspunkte hervorbringt oder zu einer anderen Beurteilung der Rechtslage durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof führt. Der Beschwerdeführerin droht unter diesen Umständen eine anhaltende Ungewißheit über ihre Rechtsposition.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

I.

Die angegriffene Entscheidung verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht auf Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

1. Die Beschwerdeführerin kann sich auf dieses Grundrecht berufen.

a) Die Rundfunkfreiheit ist in ihrem Kern Programmfreiheit. Sie gewährleistet, daß der Rundfunk frei von externer Einflußnahme entscheiden kann, wie er seine publizistische Aufgabe erfüllt (vgl. BVerfGE 59, 231 [258]; 87, 181 [201]; 90, 60 [87]). Daher steht das Grundrecht ohne Rücksicht auf öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Rechtsform, auf kommerzielle oder gemeinnützige Betätigung jedenfalls allen natürlichen und juristischen Personen zu, die Rundfunkprogramme veranstalten (vgl. BVerfGE 95, 220 [234]).

Unter Programm wird herkömmlich eine auf längere Dauer angelegte, planmäßige und strukturierte Abfolge von Sendungen oder Beiträgen verstanden. Als Veranstalter eines solchen Programms ist anzusehen, wer seine Struktur festlegt, die Abfolge plant, die Sendungen zusammenstellt und unter einer einheitlichen Bezeichnung dem Publikum anbietet. Durch diese auf das gesamte Programm bezogenen Tätigkeiten unterscheidet er sich vom bloßen Zulieferer einzelner Sendungen oder Programmteile. Nicht notwendig ist dagegen, daß der Veranstalter das Programm selbst ausstrahlt oder die einzelnen Sendungen selbst produziert.

Ob jemand ein Programm in dem genannten Sinn veranstaltet und folglich den Schutz des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genießt, beurteilt sich nach der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit. Denn das Bedürfnis nach Schutz vor Einflußnahmen auf die Programmgestaltung besteht dort, wo diese der Sache nach stattfindet. Unerheblich ist, ob sie auch vom Gesetz als Rundfunkveranstaltung bezeichnet oder anerkannt wird. Ob und in welchem Umfang weitere an dem arbeitsteiligen Vorgang der Veranstaltung von Rundfunk mittelbar oder unmittelbar Beteiligte den Schutz der Rundfunkfreiheit genießen, bedarf hier keiner Entscheidung.

b) Gemessen an diesen Grundsätzen sind die Programmanbieter nach bayerischem Medienrecht Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit.

Das bayerische Medienrecht unterscheidet sich von dem der übrigen Länder der Bundesrepublik Deutschland dadurch, daß aufgrund von Art. 111 a BV Rundfunk in Bayern nur in öffentlichrechtlicher Trägerschaft veranstaltet werden darf. Der bayerische Rundfunkgesetzgeber hat daraus allerdings nicht den Schluß gezogen, daß Privaten die Beteiligung am Rundfunk gänzlich untersagt ist. Sie können Rundfunkprogramme anbieten und unter ihrem Namen an das Publikum gelangen lassen. Sie gelten aber rechtlich nicht als Veranstalter. Die Veranstaltung der Programme ist vielmehr der BLM als öffentlichrechtlicher Trägerin des Rundfunks in Bayern, soweit er nicht von der Landesrundfunkanstalt ausgeht, vorbehalten.

Tatsächlich sind indessen die privaten Anbieter die alleinigen Produzenten des Programms. Weder die BLM noch die Betriebsgesellschaften stellen eigene Programme her. Sie stellen auch nicht etwa aus privaten Angeboten Programme zusammen. Mit Ausnahme des landesweiten Hörfunkprogramms liefern die privaten Anbieter nicht nur einzelne Beiträge, sondern in Übereinstimmung mit dem Gesetz regelmäßig ganze Programme (Art. 25 MEG; Art. 26 BayMG). Dementsprechend verlangt das Gesetz vom Bewerber die Vorlage einer Programmbeschreibung und eines Programmschemas (Art. 27 BayMG). Die Programme werden auch nicht etwa im Auftrag oder nach Weisung der BLM erstellt. Die Anbieter haben vielmehr im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Gestaltungsfreiheit. Die Aufgabe der BLM beschränkt sich darauf, Programmangebote Privater zu genehmigen. Das ausgestrahlte Programm unterliegt dagegen nicht der Genehmigung der BLM und ist ihr vor der Ausstrahlung auch nicht bekannt. Ebensowenig tritt sie nach außen als Programmträgerin in Erscheinung. Die zugelassenen Programme werden unter der Bezeichnung der privaten Anbieter ausgestrahlt.

Die Verantwortung der BLM für die Programme aktualisiert sich nach der Genehmigung des Anbietervertrags in einer Kontrolle der Beachtung der allgemeinen Programmgrundsätze und der Einhaltung der Programmausrichtung und des Programmschemas. Für eine weitergehende Programmtätigkeit fehlen der BLM, deren Zuständigkeitsbereich rund 40 landesweite und lokale Fernsehprogramme, ein landesweites Hörfunkprogramm und fast 70 lokale Hörfunkprogramme umfaßt (Jahrbuch der Landesmedienanstalten, 1995/96, S. 127 ff.), die Voraussetzungen. Die Programmabteilung, über die sie verfügt, befaßt sich schwerpunktmäßig mit der Programmbeobachtung und prüft im übrigen vor der Genehmigung die Programmbeschreibungen und Programmschemata der Anbieter. Deshalb unterscheidet sich die Tätigkeit der BLM nach Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht von der anderer Landesmedienanstalten (BayVGH, ZUM 1992, S. 380).

Daraus ergibt sich, daß es die privaten Anbieter sind, die ungeachtet der gesetzlichen Veranstalter Eigenschaft der BLM die Kernfunktion des Rundfunks, nämlich die Programmgestaltung, wahrnehmen. Ob dies mit Art. 111 a BV vereinbar ist, hat nicht das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Frage bejaht. Er hat zugleich das Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 111 a BV allein der BLM als Veranstalterin der privaten Programmangebote zugeschrieben. Diese aufgrund des Landesrechts getroffene Aussage entscheidet aber nicht abschließend über die Auslegung des Grundgesetzes und seine Anwendung auf die von ihm erfaßten Tatbestände. Stellt sich die nach den bayerischen Mediengesetzen zugelassene Tätigkeit der privaten Anbieter der Sache nach als Programmgestaltung dar, dann kann ihnen der Schutz der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vorenthalten werden.

c) Auf den Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG können sich auch Bewerber um eine Lizenz nach bayerischem Medienrecht berufen.

Die Reichweite des Grundrechtsschutzes in personeller wie gegenständlicher Hinsicht hängt wesentlich von den Gefahren ab, die dem grundrechtlichen Schutzgut drohen (vgl. BVerfGE 95, 220 [234]). Die Gefahr der Einflußnahme auf die im Kern der Grundrechtsgarantie stehende Programmfreiheit ist bei der Auswahl der Bewerber besonders groß. Übersteigt die Bewerberzahl die Sendekapazitäten, läßt sich nicht ausschließen, daß die Einstellung zu dem angebotenen Programm in die Auswahlentscheidung einfließt oder daß Bewerber schon im Vorfeld inhaltliche Anpassungen vornehmen, von denen sie sich eine Erhöhung ihrer Zulassungschancen versprechen. Das gilt nicht nur für die erstmalige Auswahl, sondern auch für die Erneuerung einer Lizenz nach Ablauf einer Sendeperiode. Hier erscheint die Gefahr der

Einflußnahme sogar nochmals gesteigert, weil die Entscheidung von der Einstellung zu dem in der Vergangenheit ausgestrahlten Programm beeinflusst werden und damit der Programmfreiheit schaden kann.

Daher hat das Bundesverfassungsgericht gerade für die Auswahl unter den Bewerbern und für die Zuteilung von Übertragungskapazitäten besonders strikte gesetzliche Vorkehrungen im Interesse der Rundfunkfreiheit gefordert (vgl. BVerfGE 57, 295 [327]; 73, 118 [182 ff.]; 83, 238 [322 ff.]). In den genannten Entscheidungen sind diese Anforderungen allerdings als objektivrechtliche Verpflichtungen des Rundfunkgesetzgebers entwickelt worden, während kein Anlaß bestand zu klären, ob der objektivrechtlichen Pflicht des Staates auch eine subjektivrechtliche Position der Rundfunkveranstalter oder -bewerber entspricht. Die objektivrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers dient aber auch der Sicherung der grundrechtlichen Position der Rundfunkveranstalter im Rahmen der vom Gesetzgeber zulässigerweise geschaffenen Rundfunkordnung; ihr Sicherungszweck wäre gefährdet, wenn die Betroffenen keine Möglichkeit hätten, eine Pflichtverletzung geltend zu machen (vgl. BVerfGE 87, 181 [198]). Ebenso wie sich die bereits zugelassenen Rundfunkveranstalter hinsichtlich der ihnen eingeräumten Rechtsposition auf den Schutz der Rundfunkfreiheit berufen können (vgl. BVerfGE 95, 220 [234]), müssen daher auch die Bewerber das Grundrecht bezüglich der verfassungsrechtlich gebotenen Auswahl- und Zulassungsregeln geltend machen können, die die Rundfunkfreiheit in der Bewerbungssituation sichern.

Zwar ist nicht jeder Verstoß gegen diese Vorschriften zugleich ein Grundrechtsverstoß. Auch wenn eine gesetzliche Zugangsregelung, die die Rundfunkfreiheit gegen Programmeinflüsse seitens des Staates wirksam sichert, von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geboten ist, legt das Grundrecht doch nicht im einzelnen fest, welchen Weg der Gesetzgeber zur Erreichung dieses Ziels einzuschlagen hat. Da es sowohl objektivrechtlich als auch subjektivrechtlich im Dienst der Grundrechtssicherung steht, gibt es dem Bewerber aber jedenfalls einen Anspruch darauf, daß bei der Auslegung und Anwendung seine Position als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit hinreichend beachtet wird. Er erhält damit eine rundfunkspezifische Rechtsposition, die über die durch das Willkürverbot vermittelte hinausreicht. Wie weit sie im einzelnen geht, bedarf hier keiner Klärung.

Dieser Grundrechtsbeachtungsanspruch steht den Bewerbern um eine Lizenz in Bayern auch gegenüber der BLM zu. Ungeachtet ihrer staatsfernen und pluralistischen Konstruktion tritt sie ihnen als Teil der öffentlichen Gewalt entgegen und ist jedenfalls insofern grundrechtsverpflichtet. Daß sie möglicherweise in ihrer Eigenschaft als rechtliche Trägerin der privaten Rundfunkangebote selbst den Schutz dieses Grundrechts genießt, steht dem nicht entgegen. Eine abschließende Klärung dieser Frage verlangt der Fall nicht. Denn selbst wenn der BLM auch im Verhältnis zu den privaten Rundfunkanbietern der Schutz der Rundfunkfreiheit zukäme, wäre sie nicht davon entbunden, den Grundrechtsschutz auf der Anbieterseite zu beachten. Insoweit gilt nichts anderes als sonst bei der Notwendigkeit eines Ausgleichs von Berechtigungen mehrerer Grundrechtsträger aus ein und demselben Grundrecht.

2. Diesen Grundsätzen wird die angegriffene Entscheidung nicht gerecht.

Zwar handelt es sich um eine Entscheidung, die auf Bestimmungen der Bayerischen Verfassung beruht, deren Auslegung und Anwendung Sache des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist und vom Bundesverfassungsgericht nicht nachgeprüft wird. Soweit der Gegenstand, den der Verfassungsgerichtshof zu beurteilen hat, im Schutzbereich der Grundrechte des Grundgesetzes steht, darf er sich bei der Auslegung und Anwendung der Landesverfassung aber nicht in Widerspruch zu diesen Grundrechten setzen, an die nach Art. 1 Abs. 3 GG auch die Staatsgewalt der Länder einschließlich ihrer Verfassungsgerichte ungeachtet der im übrigen bestehenden

Autonomie gebunden ist (vgl. BVerfGE 42, 312 [325]).

Dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof war es danach zwar unbenommen, Art. 111 a BV im Sinn eines Verbots unmittelbarer privater Trägerschaft von Rundfunk in Bayern auszulegen. Ferner war es ihm unbenommen, das Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz für vereinbar mit Art. 111 a BV zu erklären. Doch durfte er nicht den privaten Rundfunkanbietern, die sich auf der Grundlage dieses Gesetzes um Zulassung zu einer Tätigkeit bewarben, die sich der Sache nach als Rundfunkveranstaltung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erweist, den Schutz dieses Grundrechts vorenthalten. Es mußte vielmehr bei der Auslegung und Anwendung von Art. 111 a BV beachtet werden. Damit ist es unvereinbar, Art. 111 a BV den Sinn zu geben, daß Zulassungsbewerber nur geltend machen können, die BLM habe bei der Auswahl der Anbieter den Gleichheitssatz und das darin verankerte Willkürverbot verletzt.

Die angegriffene Entscheidung beruht auf dieser mit dem Grundgesetz unvereinbaren Annahme. Daher ist nicht auszuschließen, daß das Gericht bei Beachtung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre.

II.

Art. 19 Abs. 4 GG ist dagegen nicht verletzt.

1. Dieses Grundrecht eröffnet den Rechtsweg gegen jede behauptete Verletzung subjektiver Rechte durch die öffentliche Gewalt. Seine Bedeutung erschöpft sich nicht darin, dem Einzelnen überhaupt gerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren. Der Rechtsschutz muß vielmehr auch effektiv sein. Dieses Gebot richtet sich sowohl an den die Verfahrensordnung ausgestaltenden Gesetzgeber als auch an den sie anwendenden Richter. Er muß das Verfahrensrecht in einer Weise auslegen und anwenden, die dem Gebot effektiven Rechtsschutzes Rechnung trägt.

Dagegen schützt Art. 19 Abs. 4 GG nicht davor, daß das als verletzt gerügte subjektive Recht oder das ihm entgegenstehende Recht der Allgemeinheit oder Dritter vom Gericht unzutreffend ausgelegt (vgl. BVerfGE 15, 275 [281]; 61, 82 [110]) und dadurch im Ergebnis - etwa durch unberechtigte Verneinung der geltend gemachten Rechtsposition - auch der Rechtsschutz verkürzt wird. Rügen, die sich auf die Auslegung materieller Rechtspositionen beziehen, können daher in der Regel nicht auf Art. 19 Abs. 4 GG gestützt werden, sondern sind materiellrechtlich geltend zu machen.

2. Im vorliegenden Fall hat der Bayerischen Verfassungsgerichtshof den Eilrechtsschutz, den der Bayerische Verwaltungsgerichtshof der Beschwerdeführerin gewährt hatte, dadurch zunichte gemacht, daß er die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Zulassungsentscheidungen der BLM auf Willkür beschränkt hat. Diese Beschränkung folgt aus der Auslegung, die der Verfassungsgerichtshof Art. 111 a BV gegeben hat. Danach steht das Grundrecht der Rundfunkfreiheit ausschließlich der BLM zu und bewirkt zugleich, daß diese bei Zulassungsentscheidungen einen außerordentlich weiten Ermessensspielraum besitzt. Dabei handelt es sich um die Auslegung materiellen Rechts, die sich zwar prozessual auswirken, aber keinen selbständigen Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie begründen kann.

III.

Da sich die Beschwerdeführerin auf die Rundfunkfreiheit berufen kann, kommt es auf die Frage, ob ihr daneben der - vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof ebenfalls verneinte - Schutz der Berufsfreiheit zusteht, nicht mehr an. Art. 12 Abs. 1 GG könnte keinen höheren Schutz vermitteln als Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Für eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG ist nichts hervorgetreten.

IV.

Obwohl die angegriffene Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs keine

Auswirkungen in der Sache selbst mehr haben kann, führt die Grundrechtsverletzung zu ihrer Aufhebung, weil die Beschwerdeführerin jedenfalls durch die Beseitigung der Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs noch beschwert ist.

Seidl, Grimm, Kühling, Jaeger, Haas, Hömig, Steiner