

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 17

**Staatsfreiheit des Rundfunks
in der dualen Rundfunkordnung
der Bundesrepublik Deutschland**

Von

Dr. Hubertus Gersdorf



Duncker & Humblot · Berlin

HUBERTUS GERSDORF

**Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen
Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland**

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 17

Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Hubertus Gersdorf



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gersdorf, Hubertus:

Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung
der Bundesrepublik Deutschland / von Hubertus Gersdorf. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1991

(Schriften zu Kommunikationsfragen ; Bd. 17)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07266-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0935-4239

ISBN 3-428-07266-9

Meinen Eltern und Gudrun

**"Der Staat ist um des Menschen willen da,
nicht der Mensch um des Staates willen."**

(So die ursprüngliche Formulierung des Art. 1 Abs. 1 GG
im Chiemsee-Entwurf, JöR n.F. 1 [1951], S. 48)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1991 von dem Fachbereich Rechtswissenschaft I der Universität Hamburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten bis zum Juni 1991 berücksichtigt werden.

Es entspricht meinem Herzenswunsch, einigen Personen Dank zu sagen, die zu dem Entstehen dieses Buches beigetragen haben. Dies gilt zuvörderst für meinen Doktorvater, dem Justitiar des Zweiten Deutschen Fernsehens, Herrn Professor Dr. Carl-Eugen Eberle, der mein Interesse am Rundfunkrecht geweckt hat und von dem ich seinerzeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter wesentliche Impulse erhalten habe. Von ihm habe ich gelernt, "tradierte Formeln" kritisch zu hinterfragen und sich der Lösung von Rechtsproblemen mit Phantasie und Kreativität zu widmen. Er versteht es wie nur wenige, Fordern und Gewährenlassen in einer Weise zu verbinden, daß fruchtbares Zusammenwirken gedeihen kann. Ich bin ihm für seine tolerante Haltung dankbar, mit der er meine Arbeit begutachtet hat. Obwohl er einige meiner Positionen nicht teilen konnte, konnte ich mir eines fairen Urteils stets sicher sein. Ich habe gelernt, daß Recht kein selbstgesteuertes System darstellt. Das Rundfunkrecht bietet für diesen Befund ein Paradebeispiel. Die Versuchung, "Recht" der Lebenswirklichkeit anzugleichen und diese Faktizitäten mit dem Mäntelchen der Rechtmäßigkeit zu bekleiden, ist in diesem Bereich besonders stark ausgeprägt. Doch auch hier gilt: *ex iniuria ius non oritur*.

Für seine gründliche Durchsicht der Arbeit und rasche Erstellung des Zweitvotums habe ich Herrn Professor Dr. Peter Selmer zu danken. Zu danken habe ich ferner Herrn Professor Dr. Ingo von Münch für alles, was er für mich getan, was er mir gegeben hat, für die Förderung und Betreuung während meines Studiums, für die Faszination am Öffentlichen Recht, die er mir vermittelt hat, und dafür, daß er mir spontan für die Anfertigung meiner Dissertation seine rundfunkrechtliche Literatur zur Verfügung gestellt hat.

Schließlich bin ich Herrn Gunter Böttcher zu Dank verpflichtet, der mich in seiner hilfsbereiten und liebenswerten Art bei der Textverarbeitung unterstützt hat.

Dieses Buch ist mit Unterstützung der Universität Hamburg gedruckt. Es ist meinen Eltern und Gudrun gewidmet. Sie haben Grundlagen geschaffen für seine Entstehung.

Hamburg, im Juli 1991

Hubertus Gersdorf

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	19

Erster Teil

Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks in Rechtsprechung und Literatur	22
---	-----------

Erstes Kapitel

Die Rechtsprechung zum Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks	22
--	-----------

I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	22
1. Das erste Fernseh-Urteil	22
2. Das Mehrwertsteuer-Urteil	24
a) Entscheidungsgründe der Senatsmehrheit	24
b) Abweichende Meinung der Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand . . .	26
3. Das FRAG-Urteil	27
4. Der "freie Mitarbeiter"-Beschluß	29
5. Der Rundfunkrat-Beschluß	30
6. Das Niedersachsen-Urteil	30
7. Der Baden-Württemberg-Beschluß	36
8. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil	37
9. Zusammenfassung	40
II. Sonstige Rechtsprechung	42
1. Urteil des OVG Lüneburg zur Zusammensetzung des NDR-Rundfunkrates .	43
2. Entscheidung des BayVerfGH zum Bayerischen MEG	44
3. Vorlagebeschluß des BayVGH betreffend die Verfassungsmäßigkeit der Gebührenfestsetzung durch die Landesparlamente	45
4. Entscheidung des BayVerfGH zur Zusammensetzung des Verwaltungsrates des ZDF und seiner Ausschüsse	46
5. Zusammenfassung	49

Zweites Kapitel

Die Literatur zum Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks	50
---	-----------

I. Ursprung	50
II. Inhalt	52
III. Reichweite	53

IV. Adressatenkreis	54
V. Zusammenfassung	57

Zweiter Teil Grundlegung 58

Erstes Kapitel

Ursprung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks **58**

I. Das demokratische Prinzip der Volkssouveränität	58
1. Rückkoppelung durch öffentliche Meinung	59
a) Definitionsprobleme	59
b) Ideengeschichtliche Ursprünge des Ideals der freien Bildung der öffentlichen Meinung	61
c) Funktionen der öffentlichen Meinung	62
(1) Integration	62
(2) Kontrolle und Legitimation	63
d) Rückkoppelungsbedingungen	64
e) Rundfunk im Gefüge gesellschaftlicher und staatlicher Meinungs- und Willensbildungssysteme	68
(1) Problemstellung	68
(2) Staatliche und öffentliche Aufgaben	68
(3) Stellung und Funktion des Massenmediums Rundfunk im Prozeß freier Meinungs- und Willensbildung	69
(4) Rundfunk als nicht-staatliche, öffentliche Aufgabe	70
2. Staatsfreiheit des Rundfunks als Ausdruck des Prinzips der Volks- souveränität	71
II. Die Chancengleichheit bei der politischen Mitwirkung	73
III. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)	78
IV. Das Gebot der Pluralität im Rundfunk	79
V. Das Prinzip der Gewaltenteilung	82

Zweites Kapitel

Schutzbereich des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks **85**

I. Geschützte Inhalte/Themen	85
II. Staatsfreiheit als Verbot demokratiewidriger Beeinflussung des publizistischen Wirkungskreises	89
1. Grundsätzliches	89
2. Reichweite des Schutzes	90
a) Staatsfreiheit als Beherrschungs- und Auslieferungsverbot	90
b) Staatsfreiheit als Einmischungs- und Beeinträchtigungsverbot	91
III. Indikatoren für demokratiewidrige Beeinflussungen des publizistischen Wirkungskreises	93
1. Staatliche Beteiligung am Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Volkes	93
2. Wettbewerbsverzerrung	94

IV. Möglichkeiten staatlicher Einwirkungen	98
1. Unmittelbare Einwirkungen	98
2. Mittelbare Einwirkungen	98
a) Einleitung	98
b) Abgrenzungskriterien	99
(1) Finalität	99
(2) Grundrechtsrelevante Wirkungen	100
(a) Manipulierung der Realisierungsbedingungen der Rundfunkfreiheit	100
(b) Belastende und begünstigende Einwirkungen	101
3. "Einbruchstellen" für staatliche Einwirkungen	102
a) Flexibilität	102
b) Regelung eines Einzelfalles	103
V. Adressatenkreis	104
1. Regierung, parlamentarische Regierungsmehrheit und parlamentarische Opposition	104
2. Gesetzgeber	105
3. Politische Parteien	106
4. Kommunale Gebietskörperschaften	108
5. Hochschulen	110
6. Kirchen	111
7. Gerichte und Rechnungshöfe	112
8. Berufskammern	113
9. Landesmedienanstalten	114
a) Einleitung	115
b) Der Standort der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Staatsgefüge	116
c) Der Standort der Landesmedienanstalten im Staatsgefüge	117
(1) Zulassungsfunktionen	118
(2) Aufsichtsfunktionen	121
(3) Landesmedienanstalten als genuin staatsfreie Gebilde	127

Drittes Kapitel

Reichweite der Regelungsbefugnis des (parlamentarischen) Gesetzgebers

im Bereiche des Rundfunkwesens 129

I. Einleitung und Problemstellung	129
II. Grundsätzliches	132
III. Verfassungstheoretische Begründungsansätze für den Parlamentsvorbehalt	133
1. Rechtsstaatsprinzip	133
a) Verhältnis von Rechtsstaatsprinzip und Grundrechten	133
b) Weitere Einwände gegen eine Herleitung des Parlamentsvorbehaltes aus dem Rechtsstaatsprinzip	134
2. Demokratieprinzip	137
a) Formale demokratische Legitimation	138
b) Das Verfahren parlamentarischer Rechtserzeugung	140
(1) Spezifika parlamentarischer Rechtserzeugung	140
(a) Mitwirkung mehrerer Beteiligter	140
(b) Mehrere Lesungen im Gesetzgebungsverfahren	141
(c) Publizität	142
(2) Bedeutung dieser Spezifika für das verfassungsdogmatische Verständnis des Parlamentsvorbehaltes	143

(a) Parlamentsvorbehalt und erhöhte "Richtigkeitsgewähr"	
parlamentarischer Entscheidungen	143
(b) Maßstab für die Richtigkeit: Insbesondere die Grundrechte	144
(c) Verwirklichung der Grundrechte durch das Gesetzgebungsverfahren	145
c) Zusammenfassung und Ergebnis	146
IV. Teleologische Reduktion des rundfunkspezifischen Parlamentsvorbehaltes	147

Dritter Teil

Staatsfreiheit des Rundfunks	
in der dualen Rundfunkordnung	151

Erstes Kapitel

Die Landesmedienanstalten	151
----------------------------------	-----

I. Die Landesmedienanstalten als Träger der Rundfunkfreiheit	151
1. Kriterien des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtsträgerschaft	
juristischer Personen des öffentlichen Rechts	152
a) Staatsunabhängigkeit der Landesmedienanstalten	154
b) Tätigwerden in grundrechtstypischer Funktion	154
(1) Nicht-programmbezogene Entscheidungsbefugnisse	155
(2) Programmbezogene Entscheidungsbefugnisse	156
(a) Vielfaltssichernde und -fördernde Effekte des Tätigwerdens	
der Landesmedienanstalten	156
(b) Staatsfreiheit der Landesmedienanstalten als Schutzschirm gegen	
staatliche Eingriffe in die Programmfreiheit der Rundfunkver-	
anstalten	158
c) Ergebnis	160
II. Bedingungen für die Gewährleistung der Staatsfreiheit der Landes-	
medienanstalten	160
1. Organisationsform	160
2. Besetzung der Kontrollgremien der Landesmedienanstalten	162
a) Organe und Aufgabenverteilung	162
b) Besetzung des Hauptorgans	165
(1) Pluralistische Zusammensetzung des Hauptorgans	165
(2) Sachverständige kollegiale Zusammensetzung des Hauptorgans	169
(3) Das Hamburgische Mischmodell	172
c) Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Besetzung des Hauptorgans	173
(1) Verfassungsrechtliche Notwendigkeit für eine pluralistische	
Zusammensetzung der Landesmedienanstalten	173
(a) Zulassung und Aufsicht privaten Rundfunks als gesellschaft-	
liche Aufgabe	175
(b) Gremienbesetzung und Staatsunabhängigkeit	181
(aa) Pluralistische Gremienstruktur	182
<1> Repräsentanz staatlicher Vertreter	182
<2> Repräsentanz von Vertretern politischer Parteien	186
<3> Bestellung der Vertreter gesellschaftlicher Gruppen	
durch Bestätigung des Parlamentes?	188
<a> (Demokratische) Legitimation der Vertreter	
gesellschaftlicher Gruppen	188

 Parlamentarische (Aus-) Wahl der Vertreter gesellschaftlicher Gruppen versus Gebot der Staatsfreiheit	190
(bb) Sachverständige kollegiale Gremienstruktur	192
(c) Ergebnis	194
(2) Exkurs: Geringere Arbeitseffizienz zahlenmäßig großer gruppenpluraler Gremien	195
d) Bewertung der landesrechtlichen Regelungen	197
3. Staatliche Rechtsaufsicht über die Landesmedienanstalten	199
a) Grundsätzliche Zulässigkeit einer staatlichen Aufsicht	199
(1) Der öffentlich-rechtliche Charakter der Landesmedienan- stalten als Anknüpfungskriterium?	200
(2) Verantwortlichkeit des Staates für die durch Gesetz geschaffenen Landesmedienanstalten	201
b) Aufsichtsmaßstab	202
c) Aufsichtsmittel	205
4. Finanzierung der Landesmedienanstalten	208
a) Gebühren für Amtshandlungen, Auslagenersatz, Anbieterabgaben sowie Kabelabgaben bzw. Teilnehmerentgelte	208
b) Finanzierung durch Beteiligung an der allgemeinen Rundfunkgebühr ..	209
(1) Grundsätzliche Zulässigkeit	210
(2) Das Gebot der Staatsfreiheit	212
(a) Grundsätzliches	212
(b) Unzulässiger staatlicher Einfluß durch Aufteilung der staatsvertraglichen Mittelzuweisung?	213

Zweites Kapitel

Zuständigkeiten bei der Vergabe von Übertragungskapazitäten

zur Nutzung von Rundfunkübertragungen

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	219
1. Einleitung	219
2. Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks	221
a) Unzulässigkeit einer Vergabe durch staatliche Stellen	223
(1) Grundsätzliches	223
(2) Staatliche Entscheidungskompetenz in bezug auf den öffentlich- rechtlichen Rundfunk	226
(a) Gewährleistung bestehender Senderechte	226
(aa) Sendetechnischer Bestandsschutz aus der Grundversorgungsaufgabe?	227
(bb) Sendetechnischer Bestandsschutz aus grundrechtlich verfestigtem Funktionsgewährleistungsanspruch?	230
(cc) Organisationsrechtlich begründete Funktionsgewähr- leistung?	231
(dd) Ergebnis	232
(b) Vergabe neuer Senderechte	232
(aa) Rundfunkrestversorgung	232
(bb) Programmexpansion	234
<1> Programmautonomie oder staatliche Programm- ermächtigung?	235
<a> Konfliktfelder in der Vergangenheit	236
 Organisationsvorbehalt	238
<c> Selbstverwaltungsgarantie und Programm- autonomie	240

<d> Anstaltliches und staatliches Kondominium: Gesetzesvorbehalt für zusätzliche öffentlich- rechtliche Programme	244
<2> Ergebnis	250
b) Vergabe von Übertragungskapazitäten auf Fernmeldesatelliten	251
3. Alternative Regelungsmodelle für das Vergabeverfahren von technischen Übertragungskapazitäten	253
a) Aufteilung zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Landesmedienanstalten	254
b) Zuständigkeit der Landesmedienanstalten	259
(1) Problemfall: Aufteilungsentscheidung bei Mehrländeranstalten	261
(2) Problemfall: Aufteilung von Satellitenkanälen	263
(3) Problemfall: Bundesrundfunkanstalten	265
4. Reichweite des rundfunkspezifischen Parlamentsvorbehaltes	267
a) Befugnis des Gesetzgebers zur Schaffung eines rundfunkrechtlichen Ordnungsrahmens	268
b) Konkretisierung des territorialen und sachlichen Funktionsbereiches der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Landesmedien- anstalten	273
II. Landesrechtliche Regelungen: Bestandsaufnahme und verfassungs- rechtliche Bewertung	278
1. Das Verfahren zur Vergabe terrestrischer Frequenzen	279
a) Frequenzplanung unter Einbeziehung der für den öffentlich-recht- lichen und privaten Rundfunk vorgesehenen Frequenzen	279
(1) Formelle Frequenzplanung durch den Landtag	280
(2) Formelle Frequenzplanung durch die Landesregierung beziehungsweise den Ministerpräsidenten	282
(a) Hessen	282
(b) Niedersachsen	283
(c) Nordrhein-Westfalen	283
(d) Bewertung	284
(3) Frequenzplanung durch die Landesmedienanstalt	285
(a) Baden-Württemberg	285
(b) Berlin	286
(c) Saarland	286
(d) Bewertung	287
(4) Frequenzplanung durch kooperative Vereinbarung zwischen Landesmedienanstalt und Landesrundfunkanstalten	287
(5) Informelle Frequenzplanung durch die Staats- bzw. Senatskanzlei ...	289
b) Isolierte Frequenzplanung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	291
(1) Gewährleistung bereits genutzter Übertragungskapazitäten	291
(2) Vergabe neuer Übertragungskapazitäten	291
c) Isolierte Frequenzplanung für den privaten Rundfunk	293
d) Rundfunkstaatsvertrag	294
2. Das Verfahren zur Vergabe von Kabelkanälen	296
3. Das Verfahren zur Vergabe von Satellitenkanälen	298
a) Rundfunksatelliten	298
(1) Fernsehkanäle für private Rundfunkveranstalter	299
(a) "Nordschienenstaatsvertrag"	299
(b) "Südschienenstaatsvertrag"	300
(c) "Westschienenstaatsvertrag"	300
(d) Bewertung	301
(2) Fernsehkanäle für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ...	302

(3) Entscheidung über eine anderweitige Nutzung von Rundfunk-satellitenkanälen	304
b) Fernmeldesatelliten	305
(1) ECS-F 1 und Intelsat V-F 12	305
(2) DFS Kopernikus	306

Drittes Kapitel

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 309

I. Finanzierung durch Rundfunkgebühren	310
1. Rechtsnatur der Rundfunkgebühr	310
2. Das Verfahren zur Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr	311
a) Einwände gegen das bislang praktizierte Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr	313
b) Rechtliche Würdigung des gegenwärtig praktizierten Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühr (Art. 4 RfStV)	315
(1) Auslegung im Lichte der gebotenen Staatsunabhängigkeit der Rundfunkanstalten	316
(2) Zusätzliche Bewertungskriterien	321
(a) Schutz der gebührenzahlenden Rezipienten	321
(b) Schutz der privaten Rundfunkveranstalter	322
(c) Funktionsgerechte Verwendung des Gebührenaufkommens	325
(3) Ganzheitliche Auslegung unter Berücksichtigung aller entscheidungserheblichen Belange	326
(4) Rechtliche Würdigung der Tätigkeit der KEF	329
(5) "Föderalistische Brechung" als wirksamer Filter für unzulässige staatliche Einflußnahme?	331
(6) Finanzgewährleistungsanspruch	332
(7) Abschließende Bewertung	336
3. Alternative Regelungsmodelle zur Festsetzung der Rundfunkgebühr	339
a) Dynamisierung der Rundfunkgebühr	339
b) Indexierung	340
c) Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten	343
d) Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten bei gesetzlich definierten Aufgaben	347
e) Gebührenfestsetzung durch ein unabhängiges Sachverständigengremium oder durch die Parlamente bei vorgeschalteter "reformierter KEF"	347
f) Gebührenfestsetzung durch die Landesmedienanstalten in Kooperation mit einem kollegial zusammengesetzten Gremium von unabhängigen Sachverständigen	351
II. Finanzierung durch Werbeeinnahmen	359
1. Auswirkungen der Werbekontingentierung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	360
2. Werbekontingentierung und Staatsfreiheit des Rundfunks	362
3. Parlamentsvorbehalt für Änderungen der Gesamtdauer der Werbung und der tageszeitlichen Begrenzung	365
a) Rundfunkbezogene Bestimmungskriterien	366
b) Nicht-rundfunkbezogene Bestimmungskriterien	368
4. Anstaltliches und staatliches Kondominium	370

Vierter Teil

Zusammenfassung und rechtspolitischer Ausblick	372
Ergebnisse der Untersuchung in Thesen	375
Literaturverzeichnis	378

Abkürzungsverzeichnis

ARD	=	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BayRuFuG	=	Gesetz über die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" (Bayerisches Rundfunkgesetz)
BremLMG	=	Bremisches Landesmediengesetz
DW/DLF-G	=	Gesetz über die Errichtung der Rundfunkanstalten des Bundesrechts
HmbMedienG	=	Hamburgisches Mediengesetz
HPRG	=	Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz)
HR-G	=	Gesetz über den "Hessischen Rundfunk"
KPPG Berl	=	Kabelpilotprojektgesetz und Versuchsgesetz für drahtlosen Rundfunk im Land Berlin (Kabelpilotprojektgesetz)
LMG Bad-Württ	=	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
LRG Nds	=	Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz
LRG NW	=	Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LRG Rh-Pf	=	Landesrundfunkgesetz Rheinland-Pfalz
LRG Saarl	=	Landesrundfunkgesetz für das Saarland
LRG Schl-H	=	Landesrundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein
NDR-StV	=	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR)
MEG Bay	=	Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz)
RB-G	=	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Radio Bremen"
SFB-Satzung	=	Satzung der Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin"
SDR-G	=	Gesetz Nr. 1096 Rundfunkgesetz
SWF-G	=	Staatsvertrag über den "Südwestfunk"

WDR-G	= Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln"
ZDF-StV	= Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen"

Wegen der übrigen Abkürzungen siehe Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Auflage, Berlin, New York 1982.

Einleitung

Wenn es noch eines Beweises für die essentielle Bedeutung des Rundfunks für Staat und Gesellschaft bedurft hätte, dann wäre dieser durch die Ereignisse bei der friedlichen Revolution jenseits des "eisernen Vorhanges" im Jahre 1989 erbracht worden: Die selbsternannten kommunistischen Herrscher ließen durch Soldaten und Panzer die Fernsehzentren ebenso hermetisch abriegeln wie die Regierungszentralen. Ihnen war bewußt, daß ihre Macht ein schnelles Ende nehmen würde, wenn sich das Volk des Rundfunks bemächtigen könnte.

Doch auch in den freiheitlich verfaßten westlichen Demokratien ist die Versuchung für die maßgeblichen Politiker groß, auf den Rundfunk Einfluß zu gewinnen. Der herausragende Stellenwert des Rundfunks für die öffentliche Meinung macht ihn für die staatlichen Funktionsträger interessant. Die Politiker sind bestrebt, die öffentliche Meinung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Eine günstige Stimmung in der Öffentlichkeit läßt Erfolge bei künftigen Wahlen erwarten. Deshalb besteht die Gefahr, daß Politiker in die publizistische Arbeit des Rundfunks eingreifen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem dritten Fernseh-Urteil eine gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung verlangt, welche dem Ziele zu dienen habe, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird¹. Doch verträgt sich diese postulierte vielfaltssichernde und -erhaltende positive Ordnung mit dem verfassungsrechtlichen Strukturprinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks? Wo liegen die Grenzen zwischen zulässiger Ausgestaltung der Rundfunkordnung und unzulässiger Einflußnahme des Staates auf den Rundfunk? Und nach welchen Prinzipien muß das duale Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland organisiert sein, um unzulässige staatliche Einflüsse auf den Rundfunk zu verhindern? Diese Fragen sind Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

¹ Vgl. BVerfGE 57, 295, 320.

In ihrem ersten Teil geht es um die Rechtsprechung, insbesondere um die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks, die im ersten Kapitel dargelegt und analysiert wird. Im zweiten Kapitel folgt eine verkürzte Darstellung der Literatur zum Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks.

Im zweiten Teil der Arbeit wird das Fundament für die im Laufe der Untersuchung herauszuarbeitende neue Rundfunkverfassungskonzeption gelegt. Das erste Kapitel gilt der verfassungsdogmatischen Herleitung des Prinzips der Staatsfreiheit des Rundfunks. Sodann wird im zweiten Kapitel der Schutzbereich dieses Verfassungsgebotes näher umschrieben; hierbei ist unter anderem der Frage nachzugehen, welche Stellen und Institutionen an den Verfassungssatz der Staatsfreiheit des Rundfunks gebunden sind. Schließlich befaßt sich das dritte Kapitel mit dem Verhältnis des Parlamentsvorbehaltes auf dem Gebiete des Rundfunkwesens und dem Prinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks. Die Prüfung wird die grundrechtsdienende Funktion des Parlamentsvorbehaltes aufzeigen; aus dieser Erkenntnis lassen sich weitreichende Schlußfolgerungen für die Bestimmung der Reichweite staatlicher Regelungskompetenz bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung ableiten.

Nach der geleisteten dogmatischen Vorarbeit zu Ursprung und Inhalt des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks können wir uns im dritten Teil der Arbeit der Fragestellung zuwenden, welche Verfassungsdirektiven sich aus dem Gebot der Staatsfreiheit für die Ordnung und Gestaltung des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Das erste Kapitel ist den Landesmedienanstalten gewidmet. Dabei werden die Zusammensetzung der Anstalten, die staatliche Aufsicht über die Anstalten sowie ihre Finanzierung beleuchtet werden. Im zweiten Kapitel geht es um den Einfluß des Staates bei der Vergabe und Aufteilung von Übertragungskapazitäten zur Nutzung für Rundfunkübertragungen. Die Erörterungen werden deutlich machen, daß der Staat insbesondere gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Kompetenzen ausübt, die ihm nach der Verfassung nicht zustehen. Die Ausführungen münden in die Kernthese der Arbeit, daß die Rundfunkanstalten aus Gründen der Staatsfreiheit des Rundfunks in den Zuständigkeitsbereich der Landesmedienanstalten miteinbezogen werden müssen, welchen die Aufgabe zufällt, an Stelle des (staatlichen) Gesetzgebers den sachlichen und territorialen Funktionsbereich der Rundfunkanstalten zu konkretisieren. Die Bestandsaufnahme der einzelnen landesrechtlichen Planungsmodelle für die Vergabe und Aufteilung von technischen Übertragungswegen wird aufzeigen, daß die Ausgestaltung der Rundfunkordnung insoweit den spezifischen Anforderungen des Prinzips der Staatsfreiheit des Rundfunks zumeist nicht genügt. Das dritte Kapitel be-

schäftigt sich mit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Ausführungen werden beweisen, daß das gegenwärtig praktizierte Verfahren zur Finanzierung der Rundfunkanstalten mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit unvereinbar ist. Um die gebotene Staatsunabhängigkeit der Rundfunkanstalten zu gewährleisten, erscheint es geboten, die Landesmedienanstalten mit der Entscheidung über die Festsetzung der Rundfunkgebühren und der Werbekontingente für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu betrauen.

Der vierte Teil der Arbeit faßt die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung nochmals zusammen und hebt die Notwendigkeit hervor, daß öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk den staatsfrei organisierten Landesmedienanstalten zu unterstellen ist, um dem Prinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks zur Verwirklichung zu verhelfen.