

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 21

**Verfassungsrechtliche Probleme
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in den neuen Bundesländern**

Lokale Grundversorgung · Staatsfreiheit · Finanzierung

Von

Dr. Martin Wilhelmi



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN WILHELMI

**Verfassungsrechtliche Probleme
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in den neuen Bundesländern**

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 21

Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern

Lokale Grundversorgung · Staatsfreiheit · Finanzierung

Von

Dr. Martin Wilhelmi

Rechtsanwalt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wilhelmi, Martin:

Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen
Rundfunks in den neuen Bundesländern : lokale
Grundversorgung, Staatsfreiheit, Finanzierung / von Martin
Wilhelmi. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995
(Schriften zu Kommunikationsfragen ; Bd. 21)

Zugl.: Passau, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08235-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4239

ISBN 3-428-08235-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 1994 von der Juristischen Fakultät der Universität Passau als Dissertation angenommen. Zugrundegelegte Rechtsnormen sowie herangezogene Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand vom April 1994. Die Veröffentlichung erfolgt in inhaltlich unveränderter Fassung.

Mein herzlicher und besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Herbert Bethge, meinem Doktorvater, der die Anregung zu diesem Untersuchungsgegenstand gab, den Fortgang der Arbeit mit freundlicher Unterstützung begleitete und innerhalb kürzester Zeit das Erstgutachten erstellte. Herr Professor Dr. Ferdinand O. Kopp trug mit seinem rasch erstatteten Zweitgutachten dazu bei, daß die mündliche Doktorprüfung bereits am 21. Juli 1994 stattfinden konnte. Auch ihm spreche ich meinen Dank aus. Weiterhin danke ich Herrn Wissenschaftlichem Assistenten Dr. Jochen Rozek für seine stete Bereitschaft zur weiterführenden Stellungnahme.

Diese Schrift bildet den akademischen Abschluß einer lehr- und erlebnisreichen Zeit der juristischen Ausbildung in Passau; ich widme sie meinen Eltern und Camilla.

Hamburg, im August 1994

Martin Wilhelmi

Inhaltsverzeichnis

Einführung und Problemstellung	21
1. Teil: Rundfunk in Deutschland bis zum 31. Dezember 1991	24
1. Abschnitt: Der Rundfunk bis Oktober 1989	24
<i>A. Die frühen Kapitel</i>	24
<i>B. Nachkriegsrundfunk in Westdeutschland</i>	26
I. Die grundrechtlich abgesicherte Rundfunkfreiheit	27
II. Die Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	28
1. Das Deutschland-Fernsehen-Urteil	29
2. Das Mehrwertsteuer-Urteil	30
3. Das FRAG-Urteil	32
4. Das Niedersachsen-Urteil	34
5. Der Baden-Württemberg-Beschluß	36
6. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil	37
7. Der Hessen 3-Beschluß	37
8. Das Rundfunkgebühren-Urteil	38
III. Zusammenfassung	40
<i>C. Nachkriegsrundfunk in der sowjetischen Besatzungszone und in der Deutschen Demokratischen Republik</i>	41
I. Staatsrundfunk	41
II. Zentralisierung	41
III. Programminhalt	42
IV. Finanzierung	42
V. Rundfunk in der Verfassung	43
VI. Rundfunkversorgung	43
VII. Zusammenfassung	44

2. Abschnitt: Die Wende im Rundfunk zwischen Oktober 1989 und 31. Dezember 1991	45
<i>A. Der Medienbeschluß der Volkskammer vom 5. Februar 1990</i>	46
I. Zustandekommen	46
II. Inhalt des Medienbeschlusses und Vergleich mit der west- deutschen Rundfunkordnung	48
1. Materielle Regelungen	48
a) "Dienende" Freiheit auch in der DDR.....	49
b) Informations- und Darstellungsrechte.....	49
c) Journalistischer Freiraum.....	52
aa) Mitbestimmung.....	52
bb) Auskunft.....	54
d) Entscheidung für Rundfunk als Kulturgut	56
2. Verfahrensregelungen.....	57
a) Medienkontrollrat	57
b) Hörfunk- und Fernsehrat.....	58
III. Zusammenfassung und Darstellung der weiteren Gesetzgebung	59
<i>B. Der Einigungsvertrag vom 31. August 1990</i>	61
I. Regelung des Rundfunks durch den Bund	62
1. Zuständigkeit	62
2. Grenzen.....	63
II. Art. 13 III Nr. 2; I, II iVm Anlage I Kapitel II Sachgebiet B Ab- schnitt III Nr. 9 Einigungsvertrag - Rundfunk als Einrichtung der öffentlichen Verwaltung.....	63
III. Art. 20 I iVm Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Einigungsvertrag - Übergangsregelung für die Rundfunk- mitarbeiter	64
IV. Art. 36 Einigungsvertrag - der "Einrichtungs"-Rundfunk.....	65
1. Die Einrichtung, ihre Organe und die Staatsfreiheit.....	66
a) Der Rundfunkbeauftragte.....	67
b) Der Rundfunkbeirat	68
c) Das Zusammenwirken der Organe.....	70
2. Einzelne Maßnahmen der Einrichtung in der Kritik.....	72
a) Frequenzvergabe und Staatsfreiheit des Rundfunks	73
b) Programminhalt und Grundversorgung	75
3. Finanzierung und staatlicher Einfluß.....	77

Inhaltsverzeichnis	9
a) Zulässigkeit staatlicher Zuschüsse an die Einrichtung.....	78
b) Höhe der Zuschüsse.....	79
4. Das Ende der Einrichtung.....	79
5. Zusammenfassung.....	81
2. Teil: Der Rundfunk in den neuen Bundesländern seit dem 1. Januar 1992	82
1. Abschnitt: Grundversorgung im lokalen Bereich.....	83
<i>A. Begriffsbestimmungen.....</i>	<i>83</i>
I. Die Grundversorgung.....	83
1. Die Grundversorgungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	85
a) "Dienende" Funktion der Rundfunkfreiheit.....	85
b) Auslegung der Rundfunkfreiheit.....	85
aa) Technische Voraussetzungen.....	86
bb) Wirtschaftliche Voraussetzungen.....	86
cc) Wettbewerbsvoraussetzungen.....	87
c) Ergebnisse der Auslegung.....	87
aa) Private Anbieter.....	87
bb) Gleichgewichtige Vielfalt.....	88
d) Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Konsequenz des dualen Rundfunksystems.....	88
e) Ergänzung der Grundversorgungsrechtsprechung.....	91
2. Die Grundversorgung im Schrifttum.....	92
a) Das Schrifttum vor der Vierten Rundfunkentscheidung.....	93
aa) Grundversorgung als Ableitung aus Sozialstaats- und Demokratieprinzip.....	94
bb) Grundversorgung in einer gemischten Rundfunkverfassung.....	96
α) Grundversorgung als bloße Ergänzung privater Programme.....	96
β) Grundversorgung als Existenzgefährdung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	99
b) Das Schrifttum zur Vierten Rundfunkentscheidung.....	100
aa) "Kleiner Grundversorgungsbegriff".....	102

bb) "Großer Grundversorgungsbegriff"	104
cc) Zusammenfassung	107
c) Das Schrifttum zur weiteren Grundversorgungsrecht- sprechung	108
aa) "Mindestversorgung"	109
bb) "Grenzziehung oder Aufgabenteilung"	111
cc) "Lokal- und Regionalrundfunk"	113
3. Die Grundversorgung in den Rundfunkgesetzen	114
4. Stellungnahme zum Grundversorgungsbegriff	115
a) Ersatzbegriff "Vollversorgung"	116
b) Kernbereich der Grundversorgung	117
aa) Technische Empfangbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	117
bb) Vorkehrungen zur Vielfaltssicherung	119
cc) Inhaltlicher Standard der öffentlich-rechtlichen Programme	119
dd) Anforderungen an den Programminhalt und struktu- relles Defizit des privaten Rundfunks	120
ee) Grundversorgung ist Vollversorgung	124
c) Das Verhältnis von Grundversorgung und Zusatzver- sorgung	124
II. Der lokale Bereich	125
1. Die Gesetzeslage	127
a) Nordrhein-Westfalen	127
b) Baden-Württemberg	129
2. Der Kommunikationsraum als soziologischer Begriff	129
a) Allgemeiner Bedeutungsinhalt	130
b) Das Merkmal der persönlichen Überprüfbarkeit im lokalen Kommunikationsraum	130
c) Einordnung in die Gebietsstruktur	131
d) Die Bedeutung der Massenmedien	132
e) Zusammenfassung	134
3. Der Kommunikationsraum als rundfunkrechtlicher Begriff	134
a) Vorgabe für den Landesgesetzgeber	134
b) Vorgabe für die endgültige Festlegung von lokalen Sende- gebieten	135
c) Zusammenfassung	136

<i>B. Das Verfassungsgebot einer lokalen Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk</i>	136
I. Lokale Grundversorgung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	137
1. Das Niedersachsen-Urteil	137
2. Der Baden-Württemberg-Beschluß	138
3. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil.....	139
4. Zusammenfassung der Rechtsprechung und weiterer Gang der Untersuchung.....	140
II. Verfassungsrechtliche Begründung einer lokalen Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk	141
1. Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts.....	142
2. Kritik an der Rechtsprechung	142
a) Gleichsetzung von Grundversorgung und gleichgewichtiger Vielfalt	143
b) Herabstufung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	145
c) "more of the same".....	146
3. Das Gebotensein lokaler Grundversorgung.....	147
a) Grundversorgung im landesweiten Bereich	147
b) Parallelen im lokalen Bereich	148
aa) Technische Parallelen	148
bb) Wirtschaftliche Parallelen.....	149
cc) Parallelen zum übergeordneten Rundfunk.....	150
c) Mögliche Kritik an der Parallelbetrachtung.....	151
4. Das Problem der unbegrenzten Programmexpansion	152
a) Äußere Expansion.....	154
b) Innere Expansion	156
5. Zusammenfassung	157
III. Tatsächliches Bedürfnis nach lokaler Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere in den neuen Bundesländern.....	158
1. Nochmals: Die ablehnende Haltung des Bundesverfassungsgerichts	158
2. Lokales Grundversorgungsbedürfnis aufgrund der Verhältnisse in den örtlichen Kommunikationsräumen der neuen Bundesländer	159
a) Geschichtliches Argument	159

aa) Rückblick.....	159
bb) Umkehrung des damaligen Meinungsbildungs- prozesses.....	161
cc) Abkehr vom Zentralismus	163
dd) Größere Darstellungsvielfalt.....	165
b) Gleichgewichtsargument.....	166
aa) Förderung kommunikativer Chancengleichheit.....	166
bb) Keine ausreichende Absicherung der Chancen- gleichheit in den Rundfunkgesetzen.....	169
3. Lokales Grundversorgungsbedürfnis aufgrund der Verhältnisse in den örtlichen Kommunikationsräumen allgemein	171
a) Mangel an lokalbezogenen Themen.....	171
b) Fehlende publizistische Leistungsfähigkeit des privaten Lokalrundfunks.....	173
aa) Privater Lokalrundfunk in fast allen Bundesländern	173
bb) Problemlage.....	174
cc) Abhilfe.....	177
4. Zusammenfassung	177
2. Abschnitt: Staatsfreiheit des Rundfunks.....	179
<i>A. Bestandsaufnahme</i>	<i>179</i>
I. Die Verfassungsrechtsprechung zum Gebot der Staatsfreiheit.....	179
1. Herleitung	180
2. Inhalt und Grenzen	182
a) Erste Rundfunkentscheidung (Deutschland-Fernsehen)	182
b) Zweite Rundfunkentscheidung (Mehrwertsteuer).....	182
c) Dritte Rundfunkentscheidung (FRAG).....	183
d) Vierte Rundfunkentscheidung (Niedersachsen).....	183
e) Fünfte Rundfunkentscheidung (Baden-Württemberg).....	185
f) Sechste Rundfunkentscheidung Nordrhein-Westfalen)	186
g) Siebte Rundfunkentscheidung (Hessen 3)	186
h) Achte Rundfunkentscheidung (Rundfunkgebühren).....	187
3. Adressatenkreis.....	188
a) Legislative.....	189
b) Exekutive	190
aa) Landesregierungen.....	190

bb) Landesmedienanstalten.....	191
cc) Sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts ..	192
α) Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ...	192
β) Gemeinden	192
γ) Öffentlicher Dienst.....	193
δ) Rundfunkanstalten.....	193
c) Parteien	193
d) Gerichte.....	195
e) Landesrechnungshöfe	196
II. Die Literatur zum Gebot der Staatsfreiheit.....	196
1. Herleitung.....	196
2. Inhalt und Grenzen	198
a) Verbot staatlicher Beherrschung des Programmbereichs.....	198
b) Verbot staatlicher Einflußnahme auf den Programmbereich	199
c) Verbot staatlicher Einflußnahme überhaupt.....	199
3. Adressatenkreis.....	200
a) Einzelbeschreibung.....	200
aa) Parlament, Regierung und Opposition.....	200
bb) Parteien.....	201
cc) Kommunale Gebietskörperschaften.....	202
dd) Sonstige Adressaten.....	203
b) Quantitative und qualitative Unterscheidung.....	203
aa) Quantitative Unterscheidung	203
bb) Qualitative Unterscheidung	205
III. Stellungnahme zum Gebot der Staatsfreiheit	206
B. <i>Die Staatsfreiheit des Rundfunks in den neuen Bundesländern.....</i>	207
I. Der Mitteldeutsche Rundfunk	208
1. Rundfunkbeirat und Gründungsintendant.....	209
a) Verfassungswidrigkeit des Gründungsverfahrens.....	210
b) Mögliche Rechtfertigung durch die Übergangssituation	212
2. Rundfunkrat.....	214
a) Pluralistische Zusammensetzung	214
aa) Benannte gesellschaftliche Gruppen.....	214
bb) Unbenannte gesellschaftliche Gruppen.....	215
cc) Landesregierungen und Parlamentsparteien	215
b) Verfassungsrechtliche Bewertung.....	216

aa)	Zurechnung der Rundfunkratsmitglieder zum Staat	216
α)	Die Vertreter der Landesregierungen und Parlamentsparteien.....	216
β)	Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände.....	219
γ)	Die Entsandten der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerksverbände	221
δ)	Die Entsandten der unbenannten gesellschaftlichen Gruppen.....	222
	(1) Parlaments- und regierungsnahe Auswahl	223
	(2) Überschreitung des grundrechtlichen Gestaltungsauftrags.....	225
bb)	Höhe der Staatsquote	227
cc)	Zulässigkeit der Staatsquote	228
3.	Verwaltungsrat.....	230
4.	Zusammenfassung	231
II.	Der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg.....	231
1.	Die Gründung und die Organisation des ORB	232
a)	Gründung.....	232
b)	Organisation.....	233
2.	Die Kooperationsproblematik.....	234
a)	Staatsvertragliche Regelung und Verfassungsrechtsprechung.....	234
b)	Verstoß gegen die Gewährleistungen der Programmgestaltungsfreiheit	236
	aa) Abschlußverpflichtung	236
	bb) Vorgeschriebener Kooperationspartner	238
3.	Das problematische Verhältnis des ORB zur Medienanstalt Berlin-Brandenburg.....	241
a)	Aufsichtsfunktion der Medienanstalt Berlin-Brandenburg ...	241
b)	Frequenzzuordnung und Wettbewerbsförderung durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg.....	242
	aa) Organisation der Medienanstalt Berlin-Brandenburg....	242
	bb) Staatsfreiheit der Medienanstalt Berlin-Brandenburg....	243
	α) Zusammensetzung des Medienrats.....	243
	β) Wahl der Medienratsmitglieder	247
4.	Zusammenfassung	249
III.	Der Norddeutsche Rundfunk in Mecklenburg-Vorpommern.....	250

1. Umorganisation des Norddeutschen Rundfunks nach der Wiedervereinigung	251
a) Vergrößerung des Rundfunkrats und Staatsanteil	251
b) Wegfall der unbenannten Gruppen	252
c) Einrichtung von Landesrundfunkräten	253
2. Keine unzulässige Inpflichtnahme des Norddeutschen Rundfunks durch die Staatsvertragsländer	254
3. Abschnitt: Rundfunkfinanzierung	255
<i>A. Staatliche Finanzgarantie für die lokale Grundversorgung</i>	<i>255</i>
I. Begründung der Finanzgarantie	255
1. Die allgemeine Finanzgarantie	256
2. Die besondere Finanzgarantie für die Grundversorgung	257
II. Mögliche Einschränkungen der Finanzierungsart durch ein verfassungsrechtliches Werbeverbot	259
1. Einschränkungen zum Schutz der privaten Rundfunkanbieter ...	260
2. Einschränkungen zur Wahrung der inhaltlichen Programmvielfalt	261
<i>B. Die finanzielle Rechtsposition einer neugegründeten und wirtschaftlich schwachen Rundfunkanstalt im ARD-Verbund am Beispiel des ORB</i>	<i>263</i>
I. Die allgemeine Ausgangslage	263
II. Die problematische Situation des ORB	264
III. Finanzierungsmöglichkeiten aus der Sicht des ORB	267
1. Die Grundzüge des derzeitigen Finanzierungsverfahrens	267
a) Die Rundfunkgebühr und der ARD-Finanzausgleich	267
aa) Die Rundfunkgebühr	267
bb) Der ARD-Finanzausgleich	269
b) Die Einnahmen aus der Wirtschaftswerbung	271
c) Die sonstigen Einnahmen	271
2. Die Rechtsstellung des ORB	272
a) Die Rechtsstellung im Verhältnis zum Staat	273
aa) Das Land Brandenburg als Anspruchsgegner	273
α) Anspruch auf staatliche Haushaltsmittel	274
β) Anspruch auf weitere bestimmte Einnahmequellen sowie Möglichkeiten einer gesetzlichen Neuordnung der Finanzierungsgrundlagen	276

γ) Auflösung des ORB und Neuorganisation	279
bb) Die anderen Bundesländer und der Bund als Anspruchsgegner	281
b) Die Rechtsstellung im Verhältnis zu den anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	281
aa) Die ARD-Anstalten als Anspruchsgegner	282
α) Ansprüche aus dem ARD-Finanzausgleich	282
β) Subsidiarität dieser Ansprüche	285
bb) Einzelne Rundfunkanstalten als Anspruchsgegner	287
c) Die Rechtsstellung im Verhältnis zu den Rundfunkteil- nehmern	287
3. Prozessuale Probleme	288
a) Möglichkeit einer Klage gegen das Land Brandenburg	289
aa) Aus dem allgemeinen Finanzgewährleistungsanspruch	289
bb) Aus einem besonderen Finanzgewährleistungs- anspruch	292
b) Möglichkeit einer Klage gegen die übrigen im ARD- Verbund zusammengeschlossenen Anstalten	293
IV. Zusammenfassung	294
3. Teil: Gesamtzusammenfassung und abschließende Würdigung	296
Literaturverzeichnis	301
Sachwortverzeichnis	320

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere(r) Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
abw. M.	abweichende Meinung
a.F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht - Zeitschrift für das gesamte Medienrecht
AK	Alternativkommentar
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
arte	Association Relative à la Télévision Européenne
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayMG	Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in (Bayerisches Mediengesetz)
Bayern	
BayRG	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" (Bayerisches Rundfunkgesetz)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebsberater
BbgVerf.	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgVerfGG	Brandenburgisches Verfassungsgerichtsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972
BetrVG [1952]	Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952
BGH	Bundesgerichtshof
BremLMG	Bremisches Landesmediengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht

BVerwG bzw.	Bundesverwaltungsgericht beziehungsweise
DDR ders.	Deutsche Demokratische Republik derselbe
DFP d.h.	Deutscher Fernsehfunk das heißt
dies.	dieselbe(-n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRADAG	Drahtloser Dienst Aktiengesellschaft
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DW/DLF-Gesetz	Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts
epd	Evangelischer Pressedienst
EV	Einigungsvertrag
f.	nächstfolgende Seite
ff.	nächstfolgende Seiten
Fn.	Fußnote
FuR	Film und Recht
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
GG	Grundgesetz
HmbMedienG	Hamburgisches Mediengesetz
HessRuFuG	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
HPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz)
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung

KG	Kammergericht
KJ	Kritische Justiz
LMedienG Ba.-Wü.	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
LRG NW	Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LRG Rh.-Pf.	Landesrundfunkgesetz
LRG S.-H.	Rundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesrundfunkgesetz)
LS	Leitsatz
MDR-StV	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)
MitbestG	Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz)
MP	Media Perspektiven
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 17./18. Dezember 1991
NDR-StV [1980]	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 20. August 1980
NdsLaRuFuG	Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
o.ä.	oder ähnliches
ORB-Gesetz	Gesetz über den "Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg" (ORB-Gesetz)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PRG S.-A.	Gesetz über den privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt
RBG	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts - Radio Bremen - (Radio-Bremen-Gesetz)
RGMV	Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
RIAS	Rundfunk im Amerikanischen Sektor von Berlin
Rn.	Randnummer(-n)
ROW	Recht in Ost und West, Zeitschrift für Rechtsvergleichung und innerdeutsche Rechtsprobleme

RRG	Reichsrundfunkgesellschaft
RuFu-StV	Rundfunkstaatsvertrag
S.	1. Seite(-n); 2. siehe; 3. Satz
SaarRuFuG	Rundfunkgesetz für das Saarland
SächsPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz)
SDR-Gesetz	Gesetz Nr. 1096 Rundfunkgesetz
SDR-Satzung	Satzung für den "Süddeutschen Rundfunk" in Stuttgart
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SFB-Gesetz	Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin"
SFB-Satzung	Satzung der Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin"
sog.	sogenannte(-r/-s)
StV-BB	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks
SWF-StV	Staatsvertrag über den Südwestfunk
TPRG	Thüringer Privatrundfunkgesetz
u.a.	unter anderem(/n)
v.	vom/von
vgl.	vergleiche
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR-Gesetz	Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" (WDR-Gesetz)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Soweit Abkürzungen in diesem Verzeichnis nicht besonders erläutert sind, wird verwiesen auf *Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache*, 4. Auflage, Berlin 1993.

Einführung und Problemstellung

Rundfunk¹ spiegelt den jeweiligen sozialen und politischen Zustand einer Gesellschaft wider. Im Spiegelbild der deutschen Geschichte ist seit dem Herbst 1989 ein grundlegender Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse zu erkennen. Der Rundfunk hat diesen Wandel aber nicht nur abgebildet, er hat auch gleichzeitig aktiv daran mitgewirkt. Dies verdeutlichen die Ereignisse am geschichtlich bedeutsamen 9. November 1989 in Berlin: Der Informationssekretär der Ost-Berliner Bezirksleitung der SED, Günter Schabowski, hatte eine Sitzung des Zentralkomitees seiner Partei verlassen, war vor die Internationale Pressekonferenz getreten und soll auf die Frage eines Journalisten nach dem Zeitpunkt der - vom Zentralkomitee eigentlich für den 10. November 1989 vorgesehenen - Grenzöffnung irrtümlich geantwortet haben: "... unverzüglich"². Diese Nachricht vernahmten und verbreiteten die Journalisten gegen 19.00 Uhr. Das Geschehen in derselben Nacht an der Berliner Mauer ist als "die erste Fernsehrevolution der Welt" beschrieben worden³. Verbreitung und Kommentierung der Nachricht durch die Massenmedien und die damit ausgelöste Massenbegeisterung sind zugleich eindrucksvolles Beispiel für die vom Bundesverfassungsgericht beschriebene Doppelfunktion des Rundfunks, nicht

¹ Hier und im folgenden verstanden als gemeinsamer Begriff für Hörfunk und Fernsehen; andere Erscheinungsformen des Rundfunks (ihrerseits seit § 1 I, III Landesmediengesetz Baden-Württemberg vom 16. Dezember 1985, GBl. S. 539, üblicherweise als "rundfunkähnliche Kommunikationsdienste" zusammengefaßt) werden, soweit erforderlich, gesondert bezeichnet; vgl. auch BVerfGE 74, 297 (350); *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 136 ff. sowie die Legaldefinition des Rundfunkbegriffs durch Art. 1 § 2 I RuFu-StV, kommentiert in: *Ring*, Medienrecht, C-0.3, § 2, Rn. 5 ff.; vormals wurde nach "Hörrundfunk" und "Fernsehrundfunk" unterschieden, vgl. BVerfGE 12, 205 (226); *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 21 ff.; *Lerche*, Landesbericht, S. 15 (22, dort Fn. 1); *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Band 1, Art. 5, Rn. 57.

² Berichtet nach Egon *Krenz*, dem Nachfolger Erich Honeckers als Staats- und Parteichef der DDR, Wenn Mauern fallen, S. 181 f.; vgl. auch *Buschschlüter*, ARD-Jahrbuch 1990, S. 110.

³ *Hanke*, RuF 1990, 319 (319, 322); allgemein zur Stellung der elektronischen Medien im gesellschaftlichen Zusammenleben *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 224 ff.; *ders.*, ZUM 1991, 325 (334).

nur als "Medium", sondern auch als wichtiger "Faktor" der individuellen und der öffentlichen Meinungsbildung⁴.

Im Dritten Reich und in der DDR ist die Medium-Funktion des Rundfunks über 50 Jahre lang von der jeweiligen Regierung für deren Zwecke ausgenutzt worden; gleichzeitig wurde die Eigenständigkeit des Rundfunks als Faktor im Meinungsbildungsprozeß zurückgedrängt.

Als im Osten Deutschlands für den Rundfunk noch einmal die Stunde Null schlug, bot sich die Gelegenheit zu seiner Neuordnung. Denn seit dem 3. Oktober 1990 gilt im gesamten vereinigten Deutschland die in Auslegung des Art. 5 I 2 GG vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeitete Rundfunkverfassung, in welcher der Begriff Rundfunkfreiheit keine leere Formel ist. Den neugebildeten Ländern stand es offen, aufgrund ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkwesen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen auf eigene Art auszugestalten. Das ist indessen nur sehr begrenzt geschehen, die Rundfunklandschaft im Osten Deutschlands ist im wesentlichen den westlichen Vorbildern nachempfunden worden. Rundfunkvertreter aus den alten Ländern hatten "Entwicklungshilfe" geleistet und jeweils eine Patenschaft für eines der neuen Länder übernommen⁵. Daher überrascht es nicht, daß sich aus verfassungsrechtlicher Sicht ähnliche Fragestellungen wie vor der Wiedervereinigung ergeben - freilich eingekleidet in neue Sachverhalte. Auf diese Fragen müssen angesichts der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit und der tatsächlichen Besonderheiten im Osten Deutschlands neue Antworten gefunden werden.

Die folgende Untersuchung beschäftigt sich mit drei Problemkreisen des Rundfunkwesens, die in der alten Bundesrepublik angelegt und auf die neugeschaffene Medienordnung der Beitrittsländer übertragen worden sind. Es sind dies: Der Verfassungsauftrag zur Grundversorgung der Bevölkerung, das Verfassungsgebot der Staatsfreiheit des Rundfunks und schließlich die verfassungsrechtlich problematische Rundfunkfinanzierung.

⁴ Vgl. BVerfGE 83, 238 (296); E 74, 297 (323); E 73, 118 (152); E 57, 295 (319 f.); E 35, 202 (222); E 12, 205 (260).

⁵ Das WDR-Gesetz etwa diente als Vorbild für Brandenburg, der Bayerische Rundfunk beriet Sachsen, der Hessische Rundfunk war in Thüringen an der Neuordnung beteiligt und der Norddeutsche Rundfunk erweiterte Organisation und Sendegebiet auf Mecklenburg-Vorpommern, vgl. Kresse, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, Rn. 188; ein zeitweise erörtertes "Reißverschlußverfahren" mit Neuerungen für beide Teile Deutschlands hat nicht stattgefunden, dazu Kleinwächter, in: Kresse, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, Rn. 39; ders., MP 1990, 133 (133); Odermann, RuF 1990, 377 (382); Hoffmann-Riem, AfP 1991, 472 (474 f.).

Vor der im zweiten Teil dieser Arbeit vorzunehmenden Erörterung der genannten verfassungsrechtlichen Rundfunkprobleme in den neuen Bundesländern ist es hilfreich, zunächst übersichtsartig die Anfänge des Rundfunks in Deutschland darzustellen und so die Verschiedenartigkeit der Rundfunkorganisation in den Grenzposten zweier ehemals widerstreitenden Weltideologien zu veranschaulichen. Dabei soll versucht werden, die besondere verfassungsrechtliche Ausgangssituation des ostdeutschen Beitrittsgebiets im Vergleich zur grundrechtlich abgesicherten Rundfunkentwicklung im Westen deutlich zu machen.