

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 45

Landesmediengesetz Baden-Württemberg

Verfassungsrechtliche Grundprinzipien
und Probleme

Von

Oliver Kirschnek



Duncker & Humblot · Berlin

OLIVER KIRSCHNEK

Landesmediengesetz Baden-Württemberg

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
**Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Thomas Oppermann, Günter Püttner
Michael Ronellenfitsch**
sämtlich in Tübingen

Band 45

Landesmediengesetz Baden-Württemberg

Verfassungsrechtliche Grundprinzipien
und Probleme

Von
Oliver Kirschnek



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kirschnek, Oliver:

Landesmediengesetz Baden-Württemberg : verfassungsrechtliche

Grundprinzipien und Probleme / von Oliver Kirschnek. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 45)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-09135-3

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: A. Lieventhal, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-09135-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit lag der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen im Sommersemester 1995 als Dissertation vor. Sie wurde im Mai 1995 abgeschlossen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden im Hinblick auf die Drucklegung bis Juli 1997 berücksichtigt.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr.h.c. Thomas Oppermann, möchte ich für die gute Betreuung herzlich danken. Er weckte mit einem medienrechtlichen Seminar im Wintersemester 1990/91 mein Interesse am Rundfunkrecht, gab den Anstoß zu dem Thema der Arbeit und unterstützte mich mit wertvollen Anregungen und Hinweisen für Konzeption und Ausarbeitung der Dissertation.

Herrn Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Dem Herausgeber der Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Herrn Prof. Dr. Wolfgang Graf Vitzthum, sage ich meinen Dank für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Der Reinhold-und-Maria-Teufel-Stiftung, Tuttingen, gilt mein Dank für die finanzielle Unterstützung dieser Veröffentlichung durch die Verleihung des Stiftungspreises 1996.

Meiner lieben Freundin Dr. Susanne Schraishuhn danke ich sehr herzlich für Hilfe, Rückhalt und Verständnis.

Mein besonderer und inniger Dank gilt meinen Eltern. Sie haben mir das Studium der Rechtswissenschaft und die Promotion durch ihre vielseitige Unterstützung erst ermöglicht. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Tübingen / Stuttgart, im Frühjahr 1998

Oliver Kirschnek

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Gang der Untersuchung	23
A. Der Rundfunk im deutschen Südwesten	25
I. Anfänge des Rundfunks in Württemberg und Baden	25
1. Historische Grundlagen	25
2. „Süddeutsche Rundfunk-AG (Sürag)“ Stuttgart	26
3. Bemühungen in Baden	27
4. Entwicklung zum Staatsrundfunk	27
5. Entwicklung im Fernsbereich	29
II. Wiederaufbau des Rundfunks	29
1. Westalliierte Vorgaben	29
2. Umsetzung in den damaligen Ländern	30
a) Süddeutscher Rundfunk (SDR) in Stuttgart	30
b) Südwestfunk (SWF) in Baden-Baden	31
III. Von SDR und SWF zum SWR	31
1. Kooperationsvereinbarung SDR / SWF	32
2. Staatsvertrag über den Südwestrundfunk	33
3. Resümee	34
B. Entstehungsgeschichte und Entwicklung des Landesmediengesetzes Baden- Württemberg	35
I. Phase 1: Anläufe zur Einführung eines Rundfunks in privater Rechtsform	35
1. „Stuttgarter Modell“	37
2. „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems“ (KtK)	38
3. Kabelpilotprojekte	39
II. Phase 2: Gesetzesvorbereitende Phase	40
1. Expertenkommission „Neue Medien“ Baden-Württemberg – EKM	40
a) Technisch-organisatorische Empfehlungen zur Durchführung eines eigenen Kabelversuchs	41
aa) Drei Entwicklungsphasen	41
bb) Drei Organisationsmodelle	42
b) Rundfunkrechtliche Empfehlungen	42
c) Stellungnahmen zum Abschlußbericht	43
2. „Münchinger Beschlüsse“	44

III.	Phase 3: Entwurfsarbeiten für ein Landesmediengesetz	45
	1. Arbeitsgruppe Landesmediengesetz und drittes Rundfunkurteil	46
	a) Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe	46
	b) Erster Entwurf	47
	2. „Monrepos-Kooperation“	49
	3. „Echterdinger Empfehlung“ und zweiter Entwurf	50
	a) „Echterdinger Empfehlung“	50
	b) Zweiter Entwurf	51
	4. Ausarbeitung des Regierungsentwurfs	52
	a) Entwicklung in anderen Bundesländern und in Frankreich	52
	b) Technische Neuerungen	53
	c) „Bremerhavener Einigung“	53
	d) Konsequenzen für den Regierungsentwurf	54
	5. Verabschiedung des LMG	55
IV.	Phase 4: „Vierte Lesung“ in Karlsruhe	55
	1. Das verfassungsgerichtliche Verfahren	55
	a) Erlaß einer einstweiligen Anordnung	55
	b) Verfassungsbeschwerden von SDR und SWF	56
	c) Novellierung 1987	57
	2. Rundfunkrechtliche Neuerungen während des VB-Verfahrens	58
	a) Gründung der LfK	58
	b) Viertes Rundfunkurteil des BVerfG	59
	c) Rundfunkstaatsvertrag 1987	60
V.	Phase 5: Erkenntnisphase des Gesetzgebers	60
	1. Bericht gem. § 88 II LMG a.F.	61
	a) Bericht der LfK an die Landesregierung	61
	b) Bericht der Landesregierung an den Landtag	62
	2. Konsequenzen	63
	a) Vorschlag der LfK	63
	b) Konzept der Landesregierung	63
	3. Novellierung 1991	64
	a) Das sechste Rundfunkurteil des BVerfG	64
	b) Novellierungsentwurf	64
VI.	Phase 6: Umsetzung der Novelle und aktuelle Entwicklung	65
	1. Verfassungsbeschwerde gegen das LMG	66
	2. Neustrukturierung der privaten Rundfunklandschaft	66
	a) Neufassung der Verbreitungsgebiete für privaten Hörfunk	66
	b) Übertragungskapazitäten für privates Fernsehen	68
	3. Änderungen des LMG seit 1. Januar 1992	69
	a) Stärkung des Jugendschutzes	69
	b) „lex Beerstecher“	70
	c) Erprobung neuartiger Rundfunkübertragungstechniken	71

aa) Landesmediengesetzliche Änderung	71
bb) Exkurs: DAB-Pilotprojekt Baden-Württemberg	72
4. Weitere medienrechtliche Entwicklungen und Neuerungen	73
a) „Multimedia-Enquete“ des Landtages von Baden-Württemberg	73
b) Mediendienste-Staatsvertrag der Länder und Informations- und Kommunikationsdienstegesetz des Bundes	73
c) Dritter Staatsvertrag der Länder zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages	74
VII. Resümee und Ausblick	75
C. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	77
I. Vorbemerkung	77
II. Verfassungsrechtliche Kompetenzen im Rundfunkbereich	80
1. Gesetzgebungskompetenzen	80
a) Grundsatz der Kompetenzverteilung	80
b) Überschneidende Teilkompetenzen des Bundes	80
c) Kompetenzgerangel im „Multimedia“-Bereich	82
aa) Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff und „Multimedia“	82
bb) Lösung zwischen Bund und Ländern	83
2. Verwaltungskompetenzen	84
3. Ergebnis	84
III. Interpretation der Rundfunkfreiheit des Art. 5 I 2 GG	84
1. Grundrechtstatbestand der Rundfunkfreiheit	85
2. Schutzzweck und Schutzwirkung der Rundfunkfreiheit	86
a) Schutzzweck der Rundfunkfreiheit	87
aa) Grundrechtssystematischer Zusammenhang von S. 1 und 2	87
bb) Stellungnahme	89
(1) Medienspezifische Vermittlungsfunktion des Rundfunks	89
(2) Gegenseitige Beziehungen der Normkomplexe aus S. 1 und 2	90
(3) Gemeinsamer Schutzzweck	90
cc) Ergebnis	91
b) Schutzwirkung der Rundfunkfreiheit	91
aa) Grundrechte als subjektive Abwehrrechte	94
bb) Übertragung auf die Rundfunkfreiheit als Zwischenergebnis	94
3. Umdeutung von Schutzzweck und Schutzwirkung	95
a) Funktionaler Interpretationsansatz: Dienende Funktion	95
b) Hinzutretendes Moment der „Sondersituation“	96
c) Daraus erwachsender legislativer Gestaltungsauftrag	96
4. Kritik: Systemwidrige Überhöhung der objektiven Komponente	97
5. Konsequenzen für den Rundfunk im dualen System	99

D. Die rundfunkorganisatorischen Grundprinzipien zur Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung	102
I. Arbeitsgrundlage: Zehn Rundfunkurteile	102
II. Rundfunkkonzept des Bundesverfassungsgerichts	104
1. Allgemeiner Teil	104
2. Besonderer Teil bei Zulassung privater Rundfunkveranstalter	106
a) „Vielfaltsschwächen“ der Privaten	106
b) Weitergehende Anforderungen	107
III. Bereich der legislativen Ausgestaltungsregelungen	109
1. Ausgestaltungsauftrag und Ausgestaltungsbefugnis	109
2. „Essentials“ einer verfassungsgemäßen Rundfunkordnung	110
IV. Prinzip der Staats- und Gruppenfreiheit	111
1. Vorbemerkung	111
2. Legislative Ausgestaltungsanforderungen aus dem Prinzip der Staatsfreiheit	111
a) Staatsfreie Rundfunkveranstaltung	112
b) Staatliche Rundfunkaufsicht i.w.S.	113
aa) Staatsfreiheit und Rundfunkzugang	114
bb) Staatsfreiheit und Rundfunkaufsicht i.e.S.	116
(1) Aufsichtsmaßstab	116
(2) Aufsichtsmittel	117
cc) Zulassungs- und Aufsichtsorgan als organisatorische Schnittstelle zwischen Rundfunkzugang und Rundfunkaufsicht i.e.S.	118
(1) Ausgestaltungsvorgabe	118
(2) Aufsicht der Aufsicht	119
3. Legislative Ausgestaltungsanforderungen aus dem Prinzip der Gruppenfreiheit	119
a) Vorbemerkung	119
b) Bereich des Gestaltungsauftrages	120
4. Resümee	120
V. Prinzip des Pluralismus	121
1. Der Bereich des Gestaltungsauftrages	121
2. Konkretisierung der ermessenslenkenden Vorgaben	123
a) Binnenpluralistisches Ordnungsmodell	123
b) Außenpluralistisches Ordnungsmodell	124
c) Resümee	125
VI. Prinzip der Programmfreiheit	126
1. Bereich des Gestaltungsauftrages	126
2. Konsequenzen für die legislative Ausgestaltung	127
3. Resümee	128
VII. Resümee der drei Grundprinzipien	128

E. Die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien im Landesmediengesetz Baden-Württemberg	130
I. Grundlegendes zum Landesmediengesetz	130
1. Struktur des Landesmediengesetzes	130
2. Rundfunk und rundfunkähnliche Kommunikation	132
a) Definitonen	133
aa) Gesetzeswortlaut	133
bb) Unterscheidungskriterium	133
cc) Hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Definition der rundfunkähnlichen Kommunikation?	134
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unterscheidung von Rundfunk und rundfunkähnlicher Kommunikation	135
c) Resümee der Unterscheidung im Lichte der länderstaatsvertraglichen und bundesgesetzlichen Neuregelungen	136
3. Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	137
II. Privater Rundfunk im Prozeß freier Meinungsbildung	137
1. Funktion des privaten Rundfunks	137
2. Öffentliche Aufgabe des privaten Rundfunks	138
III. § 15 LMG: „Meinungsvielfalt“ und „kulturelle Vielfalt“ als zentrale und übergeordnete Leit motive eines privaten Rundfunks	139
IV. Das Prinzip der Staatsfreiheit im Landesmediengesetz	141
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen	141
2. Staatsfreie Rundfunkveranstaltung	141
a) Verbot staatlicher Programmträgerschaft	141
aa) Ausschluß von Gebietskörperschaften	142
bb) Ausschluß der Legislative	143
cc) Parteien als Rundfunkveranstalter?	145
(1) Parteien als Zulassungsträger	145
(2) Wahlwerbesendungen	146
dd) Kirchliches Drittsenderecht	147
b) Staatliches Finanzierungsverbot	148
c) Resümee der Vorschriften über die staatsfreie Rundfunkveranstaltung	150
3. Staatsferne Rundfunkaufsicht i.w.S.	150
a) Die Landesanstalt für Kommunikation als organisatorisches Bindeglied zwischen Rundfunkzugang und -aufsicht i.e.S.	151
aa) Aufgaben und Stellung	151
bb) Finanzierung	152
cc) Organe	153
(1) Vorstand	154
(a) Zusammensetzung	154
(aa) Zwei Inkompatibilitätsstufen	154
(bb) Öffnungsklausel	155
(cc) Ergebnis	156

	(b) Wahlverfahren	156
	(c) Aufgaben	158
	(d) Vorsitzender des Vorstands	158
	(2) Medienrat	159
	(a) Zusammensetzung	159
	(b) Aufgaben	160
	dd) Resümee	162
b)	Zugang zur Rundfunkveranstaltung	162
aa)	Konstitutives Zulassungserfordernis	162
bb)	Zulassungsverfahren	163
(1)	Nutzungsplan	163
(2)	Ausschreibung nach Verbreitungsgebieten	166
(3)	Persönliche und sachliche Zulassungsvoraussetzungen	166
(4)	Keine Auswahlentscheidung nötig	166
(5)	Auswahlentscheidung wegen beschränkter Kapazität nötig	167
(6)	Zugangsausschluß wegen mehrfacher Programmveranstal-	168
(7)	zulassung	168
(8)	Vereinfachtes Zulassungsverfahren	169
(9)	Besonderheiten bei der rundfunkähnlichen Kommunikation	169
(a)	Anforderungen an die Zulassung	170
(b)	Abschwächung der Staats- und Gruppenfreiheit	171
(10)	Resümee des Zulassungsverfahrens	171
cc)	Sonderfall der Weiterverbreitung	172
dd)	Resümee der Vorschriften über den Rundfunkzugang	173
c)	Rundfunkkontrolle und Rundfunkaufsicht i.e.S.	173
aa)	Abstrakter Aufsichtsmaßstab	173
bb)	Konkreter Aufsichtsmaßstab und Aufsichtsmittel	174
(1)	Überwachungsmittel	174
(2)	Eingriffsmittel	175
(a)	Ordnungswidrigkeits- und Strafbestimmungen	175
(b)	Widerruf der Zulassung	175
(3)	Sonderfall: Rücknahme der Zulassung	176
cc)	Effektivität der Aufsicht	177
dd)	Resümee der Vorschriften über die Rundfunkaufsicht i.e.S.	179
4.	Resümee der Vorschriften zum Prinzip der Staatsfreiheit	179
V.	Das Prinzip der Gruppenfreiheit im Landesmediengesetz	179
1.	Verfassungsrechtliche Anforderungen	179
2.	Grundlegende gesetzliche Normierung	180
3.	Rundfunkrechtliche Konzentrationssperre des § 22	181
a)	Ausschluß des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht	181
aa)	Unmittelbare Mehrfachveranstaltung	181
bb)	Mittelbare Mehrfachveranstaltung	182

cc) Ausnahmeregelung	182
b) Sonderregelung für den Hörfunk	183
c) Verhältnis zum Wettbewerbsrecht	183
4. Weitere Regelungen zur Sicherung der Gruppenfreiheit	184
a) Auswahlgrundsätze des § 21 III und IV	184
b) Programmbeirat und ausgewogenes Programm nach § 24	184
c) Verhinderung eines vorherrschenden multimedialen Doppelmonopols nach § 24 IV?	184
5. Resümee der Vorschriften zum Prinzip der Gruppenfreiheit	187
VI. Das Prinzip des Pluralismus im Landesmediengesetz	187
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen	188
2. Das baden-württembergische Pluralitätsmodell	188
a) Grundlage: Außenpluralität nach § 23	189
aa) Vier „gleichartige“ Programme	189
bb) Lösung über die Meinungsbildungsrelevanz	190
(1) Probleme	190
(a) Technische Einschränkung	190
(b) Gleichartigkeit auch bei fremdsprachigen Programmen	191
(2) Ergebnis	192
cc) Interne Vielfaltsforderungen	192
dd) Keine Außenpluralität mangels materieller Voraussetzung trotz des Vorliegens der formellen Voraussetzungen	192
ee) Keine Außenpluralität durch den nachträglichen Wegfall formel- ler und / oder materieller Voraussetzungen	193
ff) Resümee der Pluralitätssicherung nach § 23	193
b) Subsidiäre Sicherungsebene: Binnenpluralität nach § 24	193
aa) Generalverweis des § 24 I 1	194
bb) Verhältnis der Absätze 1 und 2 des § 24	194
cc) Ausgestaltung der Regelbeispiele des § 24 II	195
(1) Binnenplurale Zusammensetzung des Veranstalters	195
(2) Programmbeirat und ausgewogenes Programm	195
(3) Einfluß des Programmbeirats und dessen Aufsicht	196
(a) Einfluß auf die Programmgestaltung	196
(b) Aufsicht der Programmbeiräte	197
(aa) Notwendigkeit der Aufsicht	198
(bb) Aufsicht durch die LfK?	198
(cc) Konsequenz	199
(c) Bereich der gesetzlichen Änderungen	199
(d) Ergebnis	200
dd) Funktionskontrolle nach § 24 V	200
ee) Resümee der Pluralitätssicherung nach § 24	200
c) Die Beteiligung des Medienrates als binnenpluraler Modellbaustein im vielfaltsrelevanten Bereich	201
d) Weitere pluralitätsrelevante Regelungen	202

aa) Eigenständigkeit des Programms nach § 16	202
bb) Kirchliches Drittsenderecht	202
cc) Kooperation privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter	202
e) Gesamtbild	203
aa) Vielfalt durch „Vielheit“?	203
bb) Spannungsverhältnis zwischendem Pluralitätsprinzip und den Auswahlregelungen des § 21	204
3. Pluralitätsexkurs: Der offene Kanal	204
a) Verfassungsrechtliche Vorüberlegung	205
b) Der offene Kanal im LMG a.F.	205
c) Chancen und Gefahren eines offenen Kanals	206
d) Abgrenzung zum nichtkommerziellen Veranstalter	207
4. Resümee der Vorschriften zum Prinzip des Pluralismus	208
VII. Das Prinzip der Programmfreiheit im Landesmediengesetz	208
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen	208
2. Ausgestaltung der Programmfreiheit	209
a) Keine grundlegende Normierung in § 15	209
b) Inhaltliche Eigenverantwortlichkeit des Veranstalters	209
3. Grenzen der Programmfreiheit	210
a) Programmgrundsätze	211
aa) Allgemeine Programmgrundsätze des § 54	211
bb) Informationeller Grundstandard nach §§ 56, 57	212
(1) Informationsrecht nach § 57	212
(2) Sorgfaltspflicht nach § 56	213
(a) Tatsachen	214
(aa) Durchschnittlicher Sorgfaltsmaßstab	214
(bb) Auffangregelungen	214
(cc) Ergebnis	215
(b) Meinungen	216
cc) Gesonderte inhaltliche Vielfaltsverpflichtung bei binnenpluraler Zulassung?	216
b) Beschränkung der Programmfreiheit durch Art. 5 II GG	217
aa) Allgemeine Gesetze	217
(1) Strafrechtliche Bestimmungen	218
(a) Vorfrage	218
(b) Ausformungen	219
(2) Beschränkungen durch das LMG als allgemeines Gesetz	219
(a) Gegendarstellungsanspruch	219
(b) Verlautbarungsanspruch	220
(c) Auskunftspflicht	221
(d) Aufzeichnungs- und Speicherungspflicht	221
(e) Kirchliches Drittsenderecht	222
bb) Jugendschutz	223

(1) Kompetenzrechtliche Vorüberlegung	223
(2) Stellenwert des Jugendschutzes im LMG	224
(3) Ausformungen des Jugendschutzes	224
(a) Sendezeitbeschränkungen	224
(aa) Darstellung	224
(bb) Wertung	225
α) Tatsächlich	225
β) Verfassungsrechtlich	226
(b) Jugendschutzbeauftragter	227
(4) Aufgaben des Medienrates im Jugendschutzbereich	227
(a) Entscheidungserhebliche Aufgaben und gesetzliche Lücke bei den Jugendschutzkompetenzen des Medienrates	228
(b) Empfehlungen zur Medienpädagogik als beratende Aufgabe	228
(c) Mittelbar jugendschutzrelevante Aufgabe	229
(5) Resümee der Jugendschutzvorschriften	229
4. Resümee der Vorschriften zum Prinzip der Programmfreiheit	229
VIII. Die Finanzierung des privaten Rundfunks als zentrale Regelung aus dem Bereich der Ausgestaltungsbefugnis	230
1. Verfassungsrechtliche Finanzierungsvorgaben	230
2. Prinzip der wirtschaftlichen Eigenverantwortlichkeit	231
3. Verfassungsrechtliche Aspekte der Rundfunkfinanzierung durch Werbung	232
a) Werbung als Schutzgut der Rundfunkfreiheit	232
b) Rückwirkung auf Presse und öffentlich-rechtlichen Rundfunk	233
c) Werberegungen als allgemein-gesetzliche Beschränkungen der Programmfreiheit	234
4. Werberegungen für den Rundfunk	234
a) Begriff der Werbung iSd. LMG	235
b) Inhaltliche Vorgaben	235
c) Werbepplatzierung und Werbedauer	236
d) Gemeinsame Werberichtlinien der Landesmedienanstalten	236
5. Sonderfall der Rundfunkfinanzierung durch Sponsoring	236
6. Werberegung bei der rundfunkähnlichen Kommunikation	237
a) Vorbemerkung	237
b) Werberegung des § 46	237
7. Finanzierungsmöglichkeit über die Rundfunkgebühr	238
a) status quo nach § 40 RfStV	239
b) Verfassungsrechtliche Möglichkeit der Partizipation des privaten Rundfunks an der Rundfunkgebühr	240
aa) Ausgangsüberlegung	240
bb) Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur	240
cc) Eigene Auffassung	241
dd) Ergebnis	243

8. Resümee der Finanzierungsregelungen	244
IX. Ausgewählte Probleme im Landesmediengesetz	244
1. Begrenzung der Anzahl der Verbreitungsgebiete für regionalen und lokalen Hörfunk nach § 7 II 2 Nr. 2 iVm. § 20 II 2 Nr. 3, 4	244
a) Situation des regionalen und lokalen Hörfunks vor der Novellierung	245
b) Bestandsschutzgarantie für bereits lizenzierte Veranstalter aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit des Art. 5 I 2 GG?	247
aa) Zulässigkeit einer Neuordnung der privaten Rundfunklandschaft unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten	247
(1) Die Verknüpfung von Vielfalts- und Wirtschaftlichkeits- erwägungen durch das BVerfG	247
(2) Eigene Auffassung	248
(3) Zwischenergebnis	249
bb) Unzulässige Pluralitätsverkürzung durch Senderreduzierung ...	250
(1) Ausgangssituation: Außenpluralismus	250
(2) Faktische Entwertung durch das LMG	250
(3) Abwägung zwischen Pluralitätsprinzip und Wirtschaftlich- keitsgesichtspunkten	251
(4) Zwischenergebnis	252
cc) Subjektive Dimension der Rundfunkfreiheit als Weiterlizenzie- rungsanspruch?	252
(1) Umfang der subjektiven Dimension der Rundfunkfreiheit .	252
(a) Auffassung des BVerfG und Konsequenz	253
(b) Eigene Auffassung und Konsequenz	253
(aa) Lösung im Lichte der Frequenzknappheit	254
(bb) Lösung im Lichte der Wirkungsmöglichkeit des Rundfunks	255
(cc) Gemeinsamer Nenner	255
(2) Zwischenergebnis	256
dd) Ergebnis	256
c) Bestandsschutzgarantie aus Art. 12 I, 14 I GG?	256
aa) Art. 12 I GG	256
bb) Art. 14 I GG	257
d) Bestandsschutzgarantie aus dem LMG?	257
e) Ergebnis	258
2. Werbezeitregelung für regionale Hörfunkveranstalter bei Hörfunkveran- staltung in einem Teilverbreitungsgebiet nach § 33 IV 2 Nr. 1 LMG ...	258
a) Regelungsinhalt und dessen Zustandekommen	258
b) Verfassungsrechtliches Problem und seine vorläufige Lösung	259
c) Einfachrechtliche Probleme	260
d) Ergebnis	260
3. Resümee	261
X. Verfassungsrechtliches Resümee der Ausgestaltungsregelungen des Lan- desmediengesetzes	261

Zusammenfassung	263
I. Prinzip der Staatsfreiheit	264
II. Prinzip der Gruppenfreiheit	264
III. Prinzip des Pluralismus	264
IV. Prinzip der Programmfreiheit	265
V. Finanzierung des privaten Rundfunks	265
VI. Einzelfragen	265
Literaturverzeichnis	267
Sachverzeichnis	278

Abkürzungsverzeichnis

AK	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz
APF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten in Deutschland
Bad.GVBl.	Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BaWü	Baden-Württemberg
BayLV	Verfassung des Freistaats Bayern
BBC	British Broadcasting Corporation
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
Btx	Bildschirmtext
CDU	Christlich-Demokratische Union
DAB	Digital Audio Broadcasting
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DJV	Deutscher Journalistenverband
Dok.	Dokumentation
DRADAG	Drahtloser Dienst, Aktiengesellschaft für Buch und Presse
DRP	Deutsche Reichspost
DSF	Deutsches Sportfernsehen
e.A.	einstweilige Anordnung
EKM	Expertenkommission „Neue Medien“ Baden-Württemberg
E-LMG	Erster Entwurf zum Landesmediengesetz
epd/KiFu	Evangelischer Pressedienst, Kirche und Rundfunk
Erg.Lfg.	Ergänzungslieferung
Forts.	Fortsetzung
FRAG	Freie Rundfunk-AG
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
FuR	Film und Recht
GBL	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
HR	Hessischer Rundfunk
J.O.	journal official
KEK	Kommission gegen Konzentration im Privatfunk
KtK	Kommission für den Ausbau des techn. Kommunikationssystems
LfK	Landesanstalt für Kommunikation
LHO	Landeshaushaltsordnung Baden-Württemberg
LKB	Landeskreditbank
LMG	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
LPresseG	Landespressegesetz Baden-Württemberg
Ltd.MinRat	Leitender Ministerialrat

LT-Drs.	Drucksache des Landtags von Baden-Württemberg
LT-PIPr.	Plenarprotokoll des Landtags von Baden-Württemberg
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg
MDHS	Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz
MHz	Megahertz
MinRat	Ministerialrat
MKS	v.Mangoldt/Klein/Stark, Kommentar zum Grundgesetz
MP	Media Perspektiven
MWK	Ministerium für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
o.J.	ohne Jahrgang
OPD	Oberpostdirektion
Ord.Ziff.	Ordnungsziffer
p.	page
RfStV	Rundfunkstaatsvertrag
RIAS	Rundfunk im amerikanischen Sektor Berlin
RMI	Reichsministerium des Innern
RMVP	Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda
RPM	Reichspostministerium
RRG	Reichsrundfunkgesellschaft
RTL	Radio Television Luxembourg
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RV	Verfassung des Deutschen Reiches von 1871
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st.	ständig(e)
StaMi	Staatsministerium Baden-Württemberg
StV	Staatsvertrag
Sürag	Süddeutsche Rundfunk-AG
SWF	Südwestfunk
SWR	Südwestrundfunk
TelegraphenG	Telegraphengesetz
TM	Transparenz in den Medien
UKW	Ultrakurzwellen
VB	Verfassungsbeschwerde
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation
VSRA	Verband Südwestdeutscher Rundfunkanbieter
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Württ.-Bad.Reg.Bl.	Württembergisch-Badisches Regierungsblatt
Württ.-H.Reg.Bl.	Württembergisch-Hohenzollerisches Regierungsblatt
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZustG	Zustimmungsgesetz

Die übrigen Abkürzungen folgen Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache, 4. Auflage, Berlin, New York 1993.

Einleitung und Gang der Untersuchung

Die deutsche Rundfunklandschaft hat sich in den achtziger Jahren grundlegend verändert. Während bis zur Mitte der Achtziger ausschließlich Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rechts als Anbieter von Hörfunk und Fernsehen auftraten, und sich das bundesdeutsche Rundfunksystem lediglich eindimensional entwickelt hat, sind den öffentlich-rechtlichen Anstalten mit der Öffnung des Rundfunkmarktes durch die Zulassung von privaten Anbietern mittels gesonderter Mediengesetze in allen Bundesländern ernstzunehmende Konkurrenten im Wettbewerb um die Hörer- und Sehergunst erwachsen.

In Baden-Württemberg haben sich die Landesregierung und Teile des Gesetzgebers Ende der siebziger Jahre erstmals um die Etablierung privater Rundfunkveranstalter bemüht. In dieser Anfangsphase hatte die rundfunkpolitische Auseinandersetzung im Land eher eine ideologische Dimension, da die Frage der Zulassung privater Rundfunkanbieter je nach politischer Couleur anders beurteilt wurde. Mit dem dritten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1981 waren die landesgesetzgeberischen Aktivitäten von hinreichend konkreten verfassungsrechtlichen Vorgaben getragen. Das am Ende der Bemühungen stehende Landesmediengesetz Baden-Württemberg trat zum 1. Januar 1986 in Kraft und schaffte die gesetzliche Grundlage für eine privatrechtliche Rundfunkveranstaltung im Land.

Die Existenz privatrechtlich organisierter Rundfunkanbieter ist im deutschen Südwesten jedoch kein Novum, denn schon vor dem zweiten Weltkrieg verbreiteten privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen regelmäßige Rundfunkprogramme. In ‚Kapitel A‘ soll in einem kurzen Abriss die Geschichte des Rundfunks im deutschen Südwesten anhand der wichtigsten Entwicklungsschritte bis hin zur nunmehr bevorstehenden Gründung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt SWR dargestellt werden, da nur aus der Gesamtsicht dieser Entwicklung das deutsche Rundfunksystem mit seiner beinahe vierzigjährigen Dominanz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu verstehen ist.

Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre rückten die „neuen Medien“, oder besser ausgedrückt die hinter diesen stehende technische Entwicklung der Übertragungskapazitäten durch Kabel und Satellit, sowie die sich abzeichnenden kommunikationstechnischen Entwicklungen im Bereich der Individualkommunikation in den Vordergrund der politischen Diskussion. Die zentrale politische Frage der damaligen Zeit war, ob und wie diese neuen Technologien zum Nutzen der Kommunikation, insbesondere aber im massenkommunikativen

Bereich, genutzt werden können. Parallel dazu entwickelte sich eine intensive Diskussion über die rechtlichen Rahmenbedingungen dieser möglichen Nutzung. Es sollen in ‚Kapitel B‘ die wesentlichen entstehungsgeschichtlichen Schritte auf dem Weg zum Landesmediengesetz Baden-Württemberg sowie die bewegte Entwicklung, die das Gesetz auf der verfassungsgerichtlichen und politischen Bühne genommen hat, nachvollzogen und beleuchtet werden. Diese Gesamtentwicklung läßt sich in sechs grundlegende Phasen unterteilen.

Dreh- und Angelpunkt der verfassungsrechtlichen Diskussion um die Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz. Der Streit in der Literatur – sekundiert durch (mittlerweile) umfangreiche bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung – um die Interpretation dieser Norm ist beinahe so alt wie das Grundgesetz selbst. In dieser Interpretation liegt jedoch der Schlüssel zu der Frage, wie die Rundfunkordnung in Deutschland verfassungsgemäß organisiert werden muß. Es soll daher in ‚Kapitel C‘ die Dimension des Grundrechts der Rundfunkfreiheit unter den beiden wesentlichen Interpretationsansätzen dargestellt und im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bewertet werden.

Auf dieser Grundlage wird in ‚Kapitel D‘ das aus dieser Interpretation folgende Rundfunkmodell des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigt und sodann die daraus abzuleitenden verfassungsrechtlichen Grundprinzipien für die Ausgestaltung einer Rundfunkordnung, die sich durch das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Anbietern auszeichnet, herausgearbeitet.

Mittels des nun vorliegenden „Rasters“ wird das Landesmediengesetz im zentralen ‚Kapitel E‘ daraufhin untersucht, wie der baden-württembergische Landesgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien im Landesmediengesetz umgesetzt und ausgestaltet hat. Darüber hinaus wird geprüft, ob und inwieweit diese Ausgestaltungen geeignet sind, den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine duale Rundfunkordnung gerecht zu werden. Im Rahmen dieser Prüfung treten neben den verfassungsrechtlichen auch landesmediengesetzimmanente, und somit einfachrechtliche Probleme in das Blickfeld der Betrachtung. Neben den vom Bundesverfassungsgericht zwingend geforderten Grundprinzipien kann der Landesgesetzgeber auch zusätzliche, den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk betreffende Bereiche mittels des Landesmediengesetzes regeln. Hier soll der wichtige Bereich der Finanzierung des privaten Rundfunks bearbeitet werden. Am Ende dieses Kapitels werden zwei ausgesuchte, dem Landesmediengesetz innewohnende verfassungsrechtliche Probleme, die Gegenstand einer seit 1992 beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerde sind, am Maßstab der Rundfunkfreiheit des Art. 5 I 2 GG untersucht.

Die abschließende Zusammenfassung soll die Ergebnisse der Untersuchung des Landesmediengesetzes stichwortartig darstellen und auf gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinweisen.

A. Der Rundfunk im deutschen Südwesten

Seit dem Bestehen des Landes Baden-Württemberg war die Rundfunklandschaft geprägt von der Vormachtstellung der beiden öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten, dem Süddeutschen Rundfunk (SDR) in Stuttgart und dem Südwestfunk (SWF) in Baden-Baden. Mit der Einführung des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg (LMG) am 1. Januar 1986 verloren die Landesrundfunkanstalten ihr Rundfunkveranstaltungsmonopol und der Rundfunk-, insbesondere der Hörfunkmarkt, wurde für private Anbieter geöffnet. Die Existenz privatrechtlicher Rundfunkveranstalter ist jedoch im deutschen Südwesten kein Novum, da Rundfunk bereits vor dem zweiten Weltkrieg in privatrechtlicher Organisationsform betrieben wurde. Zum Verständnis des Bestehenden bedarf es zunächst eines Blicks auf das Gewesene.

I. Anfänge des Rundfunks in Württemberg und Baden

Die Entstehung des Rundfunks in den damaligen Ländern Württemberg und Baden muß im Zusammenhang mit der Rundfunkentwicklung in der Weimarer Republik betrachtet werden, da die Grundlagen für die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Reichsgebiet in Berlin gelegt wurden. Die Begriffe „Rundfunk“ und „Hörfunk“ wurden in den Entstehungsjahren des Hörfunks gleichbedeutend verwendet. Erst mit der Einführung des „Fernsehens“ wurde eine begriffliche Differenzierung notwendig. Spätestens seit dem ersten Rundfunkurteil des BVerfG versteht man den „Rundfunk“ als Obergriff für „Hörfunk“ und „Fernsehen“¹, doch umgangssprachlich wird der Rundfunk heute häufig mit dem Hörfunk gleichgesetzt und das Fernsehen daneben als selbständige Vokabel verwendet.²

1. Historische Grundlagen

Am 23.10.1923 schlug in Berlin die Geburtsstunde des deutschen Rundfunks, als die „Radio-Stunde AG“ als erster Rundfunkveranstalter in Deutschland den Hörfunkprogrammbetrieb aufnahm. Die Initiative zur Einführung eines allgemei-

¹ BVerfGE 12, 205, 226.

² Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 495, Fn. 223.