

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) Definitionen | 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 formeller 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) Werbeplatzierung 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 | Landeshauhaltsordnung 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 | Ultrakurzwelle |
| 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.