

Anmerkungen zu den Entwürfen eines Rundfunkgesetzes für das Land Schleswig-Holstein*)

Martin Stock

Der Beitrag mißt den Regierungsentwurf für ein schleswig-holsteinisches Landesrundfunkgesetz – und ergänzend den entsprechenden Entwurf der SPD-Fraktion – an den verfassungsrechtlichen Maßstäben, die das Bundesverfassungsgericht insbesondere in seiner Entscheidung zum saarländischen Rundfunkgesetz entwickelt hat. Der Regierungsentwurf zielt auf ein “gemischtes” Rundfunkmodell i. S. einer zeitlichen Abfolge eines reinen Integrationsmodells und eines – nach Ansicht des Verfassers – dem reinen Marktmodell zu stark angenäherten Koordinationsmodells. Die Detailkritik dieses insgesamt als inhomogen beurteilten Konzeptes bemängelt im Hinblick auf den für eine Startphase mit nur geringen Veranstalterzahlen vorgesehenen privaten Integrationsrundfunk das Fehlen ausreichend effizienter Absicherungen des Medium- und Faktorcharakters des Rundfunks und einer relativen journalistischen Autonomie. Der außenpluralistischen Entwicklungsperspektive fehle es an wichtigen Voraussetzungen für einen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung genügenden funktionierenden Koordinationsrundfunk.

The following article assesses the government draft of a broadcasting law for the Land of Schleswig-Holstein – and, in addition, the corresponding draft drawn up by the SPD parliamentary group – in terms of the constitutional criteria developed by the Federal Constitutional Court in its decision on the broadcasting law of the Saarland. The government draft envisages a “mixed” broadcasting model, i. e. a temporal succession of a pure integration model and a coordination model, which, in the opinion of the author, is too strongly aligned to the pure market model. With regard to the private integration broadcasting model planned for the initial phase with only a small number of broadcasters, the criticism of the details of this concept, generally regarded as inhomogeneous, finds fault with the lack of an adequately efficient safeguarding of the medium and factor character of broadcasting as well as of relative journalistic autonomy. The externally pluralistic developmental perspective lacks important prerequisites for a functioning coordination broadcasting system in line with Constitutional Court precedents.

Zu dem Regierungsentwurf eines Landesrundfunkgesetzes (im folgenden: E I-LRG)(1) und dem entsprechenden Entwurf der Fraktion der SPD (im folgenden: E II-LRG)(2) nehme ich nachfolgend unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel Stellung. Ich beschränke mich dabei auf einige Bemerkungen über modellmäßige Grundsatzfragen im Lichte der Verfassungsrechtsprechung und gehe insbesondere auf die Problematik der Gewährleistung der erforderlichen Pluralität und Ausgewogenheit des Gesamtangebots ein.

I. Ausgangspunkt der Beurteilung ist die Garantie der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) in der Auslegung, die sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefunden hat. Maßgeblich ist hier das FRAG-Urteil(3). Inhalt und Bedeutung der Freiheit des Rundfunks werden darin näher bestimmt anhand einer Untersuchung der Wechselbeziehungen, die zwischen den verschiedenen Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG bestehen. Dabei wird die funktionale Bezogenheit der Rundfunkfreiheit auf die Grundrechte der Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit, der Informationsfreiheit und der Meinungsbildungsfreiheit herausgearbeitet. Die Rundfunk-

*) Bei dem Beitrag handelt es sich um eine Stellungnahme, die der Verfasser dem Innen- und Rechtsausschuß des Schleswig-Holsteinischen Landtags im Rahmen eines Anhörungsverfahrens vorgelegt hat – d. Red.

(1) Gesetzentwurf der Landesregierung, LTDrucks. 10/450.

(2) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, LTDrucks. 10/481.

(3) BVerfGE 57, 295 ff.

freiheit ist danach den genannten Jedermannsgrundrechten, an vorderster Stelle der Meinungsbildungsfreiheit, als "dienende Freiheit" zugeordnet(4). Ein "dienendes Grundrecht" hat das Bundesverfassungsgericht jüngst bei anderer Gelegenheit als "ein fiduziarisches Recht, . . . eine im echten Sinne anvertraute treuhänderische Freiheit" gekennzeichnet(5). Der fremdnützig-fiduziarische Charakter der Rundfunkfreiheit ist im juristischen Schrifttum häufig hervorgehoben worden(6). An ihm hält das FRAG-Urteil auch im Hinblick auf private Veranstalter grundsätzlich fest.

Auch für den Fall der landesgesetzlichen Einführung einer außenpluralistischen Rundfunkstruktur wird der Rundfunkfreiheit vom Bundesverfassungsgericht eine rechtserhebliche publizistische "Aufgabe" zugeschrieben, nämlich die der Vermittlung von Tatsachen und Meinungen in der Weise, daß daraus "sachgemäße, umfassende und wahrheitsgemäße" Information hervorgeht. Letzteres gilt für jeden einzelnen Veranstalter und steht einer unbeschränkten, pressenspezifischen Tendenzbindung entgegen. Der fragliche Informationsbegriff ist nach ständiger Rechtsprechung spartenübergreifend zu verstehen. Er betrifft das Programm als "einheitliche Veranstaltung", macht auch vor dem Unterhaltungssektor nicht halt und erfaßt "grundsätzlich jede Sendung"(7). Soweit nun einzelne Sparten- und Vollprogramme nichtsdestoweniger eine gewisse Tendenz aufweisen dürfen, muß eine Ausgleichung auf der Gesamtebene stattfinden. Die Einzelprogramme müssen sich dahingehend ergänzen, daß das jeweilige Gesamtangebot den vom Gericht statuierten Vielfalt- und sonstigen Qualitätsstandards – einschließlich des Ausgewogenheitsgebots – genügt. Als relevante Bezugsgröße zieht das FRAG-Urteil insoweit "die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme" heran. Derartige koordinierte Gesamtangebote (auch "Gesamtprogramm" genannt) müssen binnenpluralistischen Vollprogrammen bisheriger Art leistungsmäßig, d. h. in ihrer Eigenschaft als "Medium und Faktor" von Information und öffentlicher Kommunikation, gleichkommen(8).

Entscheidend kommt es dabei darauf an, daß der "Medium- und Faktor-" Charakter des Rundfunks im Gesamtergebnis unverkürzt bleibt. In dieser seit dem ersten Fernsehurteil gebräuchlichen Formel liegt ein Doppeltes beschlossen: Einmal das Erfordernis der Zugangsoffenheit des Gesamtprogramms für grundsätzlich "alle" unter publizistischen Gesichtspunkten relevanten Meinungen (sc. "Medium"), zum andern die Notwendigkeit einer *professionell* betriebenen journalistischen Umsetzung der Meinungen in umfassende Information unter dem Leitstern der Meinungsbildungsfreiheit (sc. "Faktor"). Daß es immer auch einer entsprechenden *relativen journalistischen Autonomie* bedarf, wird von der Rechtsprechung wiederum anhand des Grundrechtskonnexes in Art. 5 Abs. 1 GG begründet: "Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch das Medium des Rundfunks verlangt die Freiheit des Rundfunks sowohl von staatlicher Bevormundung wie von anderweitiger einseitiger Einflußnahme"(9). Es sind gerade die Jedermannsgrundrechte nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und die diesbezüglichen Dimensionen des Demokratie-, des Kultur-, des Sozialstaatsprinzips etc., die dieses funktionale Verständnis der Rundfunkfreiheit bedingen. Als "dienende" Freiheit ist die Rundfunkfreiheit hiernach ein Funktionsgrundrecht des Mediums als solchen (*Medienfreiheit*).

(4) Vgl. ebd., 319 f.

(5) BVerfGE 59, 360 (377), dort zu Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG.

(6) S. etwa F. Ossenbühl, Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, DOV 1977, 381 ff.

(7) Vgl. zuerst BVerfGE 12, 205 (260 f.); zuletzt BVerfGE 59, 231 (257 f.).

(8) Vgl. BVerfGE 57, 295 (319 ff.).

(9) BVerfGE 60, 53 (64).

Wohlgermerkt bezieht sich das nach dem FRAG-Urteil zunächst auf das *Gesamtprogramm*, wohingegen *Einzelprogramme* in gewissem Umfang für gegenläufige, presse-spezifische Grundrechtskonzepte (Tendenzfreiheit, Gewerbefreiheit) geöffnet werden. Die Schwierigkeiten und Unsicherheiten beginnen nun, wenn es um Art und Ausmaß zulässiger Auflockerungen geht. Dafür kommt es auf das nähere Verhältnis von Gesamtprogramm und Einzelprogrammen an, oder organisationsrechtlich gewendet: auf das Verhältnis von Anstalt und Veranstaltern. Diese Zuordnungsproblematik läßt sich auch in die neuerdings in Übung gekommenen Modellkategorien fassen und stellt sich dann wie folgt dar: Die Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit steht zunächst für das reine binnenpluralistische *Integrationsmodell*. Sie kann unter bestimmten Bedingungen aber auch durch ein *Koordinationsmodell* gewährleistet werden, z. B. durch eine öffentlich-rechtliche Dachanstalt, welche eine Reihe privater Veranstalter lizenziert und beaufsichtigt. Das außenpluralistische Modell i. S. des FRAG-Urteils ist ein derartiges Koordinationsmodell. Es darf nicht mit einem reinen *Marktmodell*, etwa nach dem Muster des Landespresserechts, verwechselt werden. Marktkräften kann im Rundfunkbereich in gewissem Umfang Raum gegeben werden, dies jedoch nur auf Veranstalterebene und nur so weit, daß die Integrität der Medienfreiheit auf Anstaltsebene gewahrt bleibt. Das reine Marktmodell scheidet nach dem FRAG-Urteil als statthaftes Rundfunkmodell ein für allemal aus, gleichgültig, wie sich die medientechnischen Fazilitäten in Zukunft entwickeln werden. Auch in einer etwaigen technischen Überflusssituation muß ein Koordinationsrundfunk, um verfassungsrechtlich unbedenklich zu sein, zu dem reinen Marktrundfunk beträchtlichen Abstand halten. Er muß typologisch in der Nähe des reinen Integrationsrundfunks bleiben und letzterem in der publizistischen Gesamtleistung (als "Medium und Faktor" von Öffentlichkeit und Garant der Meinungsbildungsfreiheit) gleichwertig sein.

Das hier umrissene, im einzelnen nicht unbestrittene Verständnis des FRAG-Urteils habe ich ausführlicher an anderer Stelle dargelegt (10). Auch im Hinblick auf das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen als erste einschlägige Dachkonstruktion habe ich die grundrechtsdogmatischen und modelltheoretischen Vorfragen bereits eingehend behandelt (11). Das Gesagte sei nun im Blick auf einige zumal durch den E I-LRG aufgeworfene Grundsatz- und Einzelfragen etwas näher ausgeführt.

II. Der E I-LRG rechnet anscheinend zunächst mit relativ geringen Veranstalterzahlen. Er scheint für die Startphase des Privatrundfunks einen anstaltlich eingebundenen reinen Binnenpluralismus anzustreben. In diesem Zusammenhang trifft er auch gewisse Vorkehrungen zugunsten von Zugangsoffenheit und journalistischer Professionalität. Insofern ist in ihm eine nach dem Grundgesetz mögliche Rundfunkstruktur angelegt. Ein öffentlich-rechtlich kontrollierter privater Integrationsrundfunk i. S. obiger verfassungsrechtlicher Vorgaben setzt m. E. allerdings effizientere, auch bei den einzelnen Großanbietern ansetzende Absicherungen des "Medium- und Faktor-"Charakters und einer entsprechenden relativen journalistischen Autonomie voraus. (Ansätze in dieser Richtung finden sich in dem E II-LRG.)

Dem E I-LRG liegt nun auf mittlere Sicht eine rein außenpluralistische Entwicklungsperspektive zugrunde. Bei der näheren Ausgestaltung des – nach der Rechtsprechung im Prinzip ebenfalls zulässigen – externen Vielfaltmodells unterlaufen dem Entwurf freilich bedenkliche Formalisierungen und Verkürzungen. Für einen funktionierenden Koordi-

(10) Vgl. M. Stock, Das Hörfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: M. Seidel (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983, 25 ff.

(11) Vgl. M. Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981; ders., Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981.

nationsrundfunk i. S. des FRAG-Urteils fehlen danach wichtige Voraussetzungen. Die Annäherung an das reine Marktmodell geht hier doch wohl zu weit. Auch in seinen grundrechtsdogmatischen Prämissen orientiert sich der Entwurf vorwiegend an einem Marktmodell. Er unterschätzt damit die Rundfunkfreiheit als Medienfreiheit und optiert für ein Grundrechtskonzept nach Art bisheriger presserechtlicher Standard. Diese unglücklichen Prämissen scheinen auch dazu beigetragen zu haben, daß der (an sich passable) binnenpluralistische Ansatz als provisorisch erachtet und nicht im nötigen Grad ausgearbeitet worden ist. Im näheren:

1. Das *Grundrechtskonzept* der Rundfunkfreiheit, das einem Rundfunkgesetz inneohnt, ist für alles Weitere vorgreiflich. Wie Ministerpräsident Dr. Barschel seinerzeit in der Einführung zu dem Referentenentwurf des LRG(12) zutreffend ausgeführt hat, hat das FRAG-Urteil die Frage, ob aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine private Zugangs- und Veranstaltungsfreiheit folge, ausdrücklich unbeantwortet gelassen. Schwer verständlich erscheint es daraufhin allerdings, wenn dort im weiteren dargelegt wird, damit sei "der Theorie von einer rein objektiv-rechtlichen, institutionellen Garantie der Rundfunkfreiheit . . . zugunsten eines subjektiven Grundrechts der Rundfunkfreiheit eine Absage erteilt worden". Ähnlich wird aber auch in den Erläuterungen zu § 2 Abs. 1 des Referentenentwurfs(13) argumentiert. Auch in der Begründung des Regierungsentwurfs kehrt dies wieder(14). Dort wird die (in der näheren Formulierung gleichgebliebene) Garantie einer Veranstaltungsfreiheit nach § 2 Abs. 1 E I-LRG wiederum als verfassungsrechtlich vorgezeichnet dargestellt; das Gesetz will diese vermeintliche grundgesetzliche Vorgabe "interpretieren" und "konkretisieren"(15). Von der *journalistisch-professionellen* Seite der Rundfunkfreiheit ist dort nur mittelbar und vage die Rede; sie kommt allenfalls als Bestandteil des gedachten "Ordnungsrahmens" ins Blickfeld, d. h. als eine Art Schranke der prädominierenden Privatrundfunkfreiheit. Das führt zu einer unscharfen, von vornherein eingetrübten verfassungsrechtlichen Optik.

Rein objektivrechtliche Deutungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG werden heute kaum noch vertreten. Vielmehr geht die entscheidende Frage dahin, *wer* hier näherhin als Grundrechtssubjekt in Betracht kommt, d. h. welcherlei medienstrukturell wirksame Träger- bzw. Veranstalterqualifikation erforderlich ist. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht im FRAG-Urteil (16) einige sehr bedeutsame generelle Aussagen gemacht. Einen subjektivrechtlichen Akzent hat es dort in erster Linie zugunsten der *Meinungsbildungsfreiheit* (als Publikumsfreiheit) gesetzt. Demgemäß hat es weitreichende, im Fall der landesrechtlichen Einführung von Privatrundfunk gesetzgeberisch zu gewährleistende strukturelle Mindeststandarde festgelegt. Ob das Grundgesetz privaten Anbietern subjektive Rechte einräumt, hat das Gericht dabei in der Tat offengelassen. Sollten solche Ansprüche durch die künftige Judikatur einmal anerkannt werden, so wären sie jedenfalls durch die jetzt schon getroffenen, definitiven Aussagen über den Grundrechtsinhalt (über den *Schutzbereich*, nicht nur über *Schranken*, etwa nach Art. 5 Abs. 2 GG) maßgeblich vorbestimmt. Der Gesetzgeber ist demnach verfassungsrechtlich keineswegs "verpflichtet, dem Einzelnen ein Recht auf Teilhabe an der Rundfunkfreiheit . . . einzuräumen" (17).

(12) Neue Medien in Schleswig-Holstein. Landesrundfunkgesetz – Referentenentwurf –, hrsg. vom Chef der Staatskanzlei, Kiel 1983, S. I ff., hier S. IV.

(13) Ebd., 41 f.

(14) Drucks. 10/450, 26.

(15) Vgl. ebd., 28, 31.

(16) BVerfGE 57, 295 (319 ff.).

(17) So aber Drucks. 10/450, 26.

Wenn das – freiwillig – geschieht, greift jedoch ein sekundärer, auf die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit zur Medienfreiheit (sc. “Medium und Faktor”) gerichteter Gesetzgebungsauftrag ein. Auf der Gesamtebene muß es sich stets um ein dem reinen Integrationsmodell gleichwertiges Koordinationsmodell handeln. Das entsprechende rundfunkspezifische Grundrechtskonzept muß sich auch auf die einzelnen Veranstalter je für sich auswirken. Auch sie können niemals eine pressenspezifische volle Tendenz- und Gewerbefreiheit genießen. Journalistischer Professionalismus i. S. “sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer” Information muß von vornherein mitgarantiert werden.

2. Die nähere Bedeutung des subjektiven Veranstaltungsrechts nach § 2 Abs. 1 E I-LRG – gleichlautend § 2 Abs. 1 E II-LRG – ergibt sich erst aus den jeweils einschlägigen modellmäßigen, insbesondere den *Vielfaltmodus* betreffenden Rahmenregelungen. Sie stellt sich in einem binnenpluralistischen Modell anders dar als in einem außenpluralistischen. Bei externen Pluralismusmodellen treten insoweit besonders schwierige und komplexe Koordinierungsprobleme auf. Der E II-LRG meidet letztere Probleme, indem er einen durchgängigen reinen Binnenpluralismus vorsieht (§ 12). Der E I-LRG will demgegenüber möglichst auf äußere Vielfalt setzen und statuiert demzufolge als Regelfall ein rein externes, nur “die Programme in ihrer Gesamtheit” erfassendes Pluralismusprinzip (§ 11 Abs. 1)(18). In Anbetracht der derzeitigen technischen und sonstigen Übergangslage wird aber auch ein rein binnenpluralistisches, auf eine In-sich-Ausgewogenheit von Einzelprogrammen abzielendes Sonderstatut bereitgehalten (§ 11 Abs. 3). Beide Varianten sollen innerhalb ein und derselben Dachkonstruktion möglich sein und gegebenenfalls nach bestimmten Kriterien aufeinander folgen können (vgl. § 11 Abs. 2 und 4). In diesem Sinn soll es sich um ein “*Mischmodell*” “zwischen Außen- und Binnenpluralismus” handeln(19). Von Interesse sind hier zunächst einige für beide Varianten *gemeinsam* geltende Detailnormen.

a) Die spezielleren Gesetzesbestimmungen über Fragen der Meinungsvielfalt werden – für beide Vielfaltmodi gleichermaßen – in gewissem Umfang ergänzt und überlagert durch die allgemeinen Programmgrundsätze der §§ 12–14 E I-LRG. Im Lichte der oben zitierten Passage des FRAG-Urteils ist hier von besonderer Bedeutung einmal die *alle* Sendungen betreffende Verpflichtung zur “*Wahrheit*” nach § 13 Abs. 1, zum andern das als bloße Sollvorschrift gefaßte, auf “*Informationssendungen*” bezogene Erfordernis “*sachlicher*” und “*umfassender*” Unterrichtung nach § 13 Abs. 2 Satz 3.

Möglicherweise ist in letzterem Satz ein *spartenmäßig verengter*, z. B. auf Nachrichten und Berichte im Rahmen der politischen Actualpublizistik gemünzter *Informationsbe-*

(18) § 11 E I-LRG (Sicherung von Meinungsvielfalt) lautet:

“(1) Die Programme haben in ihrer Gesamtheit sicherzustellen, daß die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen. Die Gesamtheit der Programme darf nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen.

(2) Die Ausgewogenheit der Gesamtheit der Programme gilt als erreicht, wenn neben Programmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mindestens vier tägliche, im Geltungsbereich des Grundgesetzes veranstaltete Vollprogramme empfangbar sind, die derselben Programmart angehören und in derselben Technik verbreitet werden, es sei denn, die Landesanstalt stellt fest, daß eine Ausgewogenheit der Gesamtheit der Programme ist eine Verbreitung der Programme in derselben Technik nicht mehr erforderlich, wenn die Hälfte der Rundfunkteilnehmer im Land Schleswig-Holstein an eine Kabelanlage angeschlossen ist.

(3) Solange die Ausgewogenheit der Gesamtheit der Programme nach Absatz 1 nicht oder nicht mehr hergestellt werden kann, muß jedes einzelne Vollprogramm und jedes einzelne Spartenprogramm, soweit es an der politischen Meinungsbildung mitwirkt, ausgewogen sein.

(4) Die Landesanstalt teilt ihre Feststellung nach Absatz 2 Satz 1 den Rundfunkveranstaltern mit und veröffentlicht sie im Amtsblatt für Schleswig-Holstein.”

(19) So Drucks. 10/450, 28.

griff gemeint. (Vgl. auch § 14 Abs. 2 Satz 3 E II-LRG: "Die Nachrichtengebung muß umfassend . . . sein.") Das würde allerdings mit dem von der Rechtsprechung verwandten *weiten*, insbesondere auch auf Unterhaltungssendungen übergreifenden Informationsbegriff (oben I.) kollidieren. Dem mag sich durch eine verfassungskonform-weite Gesetzesauslegung abhelfen lassen, etwa i. S. der in § 13 Abs. 3 Satz 1 bezeugenden Formulierung: "Alle Sendungen mit Bedeutung für die Information und Meinungsbildung . . ." Freilich legt gerade jener Formulierungsunterschied die Annahme nahe, daß das Gesetz in § 13 Abs. 2 Satz 3 auf einen anderen, engeren Informationsbegriff hinauswill. Hier empfiehlt sich m. E. eine gegenteilige Klarstellung.

In § 11 Abs. 3 (20) gibt der Regierungsentwurf zu erkennen, daß er die Bedeutung auch von Spartenprogrammen (Begriff: § 3 Abs. 3) für die individuelle und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit im Prinzip sieht. Die dortige einschränkende "soweit"-Klausel und die dazu gegebenen Erläuterungen (21) dürften bei Lichte besehen großenteils leerlaufen; auch scheinbar "meinungsfreie" Unterhaltungsprogramme etc. können in Wahrheit in hohem Grad meinungsrelevant sein. Das Bundesverfassungsgericht bezieht die von ihm erstmals im ersten Fernsehurteil entwickelten und seither konsequent beibehaltenen Richtwerte der "Sachlichkeit" und "Ausgewogenheit" nicht ohne Grund auf das "Gesamtprogramm", auch als Sparten-Inbegriff. Das wird auch für die Richtwerte "sachgemäß" und "umfassend" nach dem FRAG-Urteil gelten müssen.

Die Frage ist deshalb von großer Bedeutung, weil durch den Wahrheitsbezug und die weiteren genannten Richtwerte *durchgängig* – für alle Programmarten und alle Vielfaltmodelle – ein beträchtliches Maß an *meinungsmäßiger Offenheit* und *journalistischer Fachkompetenz* auch innerhalb von Einzelprogrammen bedingt wird. Dadurch wird die Tendenzgewalt des Veranstalters von vornherein zugunsten von innerer Meinungsvielfalt und Medienfreiheit relativiert. Zwar soll die Meinungsvielfalt nach der Gesetzesbegründung nicht über § 13 Abs. 1 und 2 (22), sondern ausschließlich über § 11 E I-LRG (23) gesichert werden (24). Bezüglich der unmittelbaren Selbstartikulation "bedeutsamer . . . Kräfte und Gruppen" mag § 11 Abs. 1 Satz 1 denn auch eine vorrangige Spezialvorschrift darstellen. Für das generelle Einseitigkeitsverbot (ebd. Satz 2) kann das aber schwerlich gelten. Wo "Wahrheit" geschuldet wird, kann die Tendenz eben nicht unumschränkt obwalten. "Umfassende" Information kann nicht in beliebigem Ausmaß einseitigtendenzios beschaffen sein, jedenfalls nicht hinsichtlich der *redaktionellen* Berichterstattung über Drittmeinungen. Wenn im FRAG-Urteil (25) eine Binnenwirkung des Ausgewogenheitsgebots für außenpluralistische Strukturen verneint wird, so wird diese Aussage genauer angesehen durch den dort nachfolgenden zweiten Halbsatz eingeschränkt (26): Die einzelnen Veranstalter bleiben "zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet". Dem-

(20) Vgl. Anm. 18.

(21) Drucks. 10/450, 36.

(22) Die Bestimmungen lauten:

"(1) Jeder Rundfunkveranstalter ist in seinen Sendungen zur Wahrheit verpflichtet.

(2) Jeder Veranstalter hat sicherzustellen, daß in seiner Berichterstattung die Auffassungen der wesentlich betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden. Wertende und analysierende Einzelbeiträge haben dem Gebot journalistischer Fairneß zu entsprechen. Informationssendungen die Rundfunkteilnehmer sachlich und umfassend unterrichten und zu ihrer selbständigen Urteilsbildung beitragen."

(23) Vgl. Anm. 18.

(24) Drucks. 10/450, 37.

(25) Vgl. BVerfGE 57, 295 (326).

(26) Näher Stock (o. Anm. 10), 84 ff.

gemäß ist auch § 13 E I-LRG zu präzisieren. Dadurch wird der programmrechtliche Spielraum privater Veranstalter vorab in erheblichem Maß begrenzt.

b) Einschlägig sind hier des weiteren die im Rahmen des Zulassungsreglements begegnenden, für technische Knappheitssituationen geltenden Bestimmungen des § 9 Abs. 3 E I-LRG über einen Vorrang ganztägiger *Vollprogramme*. Ein Vollprogramm ist nach § 3 Abs. 4 E I-LRG ein Programm, "das der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung dient . . .". § 9 Abs. 3 Satz 2 verfügt für den Fall, daß mehrere entsprechende Bewerber auftreten, zusätzlich gewisse modellmäßig bedeutsame, zumal in der Vielfaltfrage relevante engere Präferenzen. Damit wird der Sache nach wohl auf das binnenpluralistische Stadium des Mischmodells abgezielt. Jedoch gelten diese Bestimmungen auch für das außenpluralistische Stadium (vgl. demgegenüber § 9 Abs. 4 Satz 2 E I-LRG(27)).

aa) Bemerkenswert ist daran zunächst, daß die im bisherigen Rundfunkrecht übliche *Aufgabentrias* (nach dem Muster des NDR-Staatsvertrags 1980 ergänzt um "Beratung") nur noch in § 3 Abs. 4 erscheint und daß von dort aus *nicht mehr* die Verbindung zu den allgemein *zwingenden* Programmnormen der §§ 12–14 hergestellt wird. Die Einheit von Information i. e. S., Bildung und Unterhaltung spielt gewissermaßen nur noch als legislative Wunschvorstellung und erhoffte Ideallösung eine Rolle; mangels entsprechender Bewerber kann der Sendebetrieb aber auch lediglich mit Sparten- und sonstigen Teilprogrammen beginnen. Wohl gemerkt wird in dem Entwurf für letzteren Fall keinerlei Spartenvielfalt oder -vollständigkeit auf Gesamtebene vorgeschrieben.

Damit wird ein schwerwiegendes Strukturproblem dualer Systeme berührt. Das Problem stellt sich zumal unter Gesichtspunkten der Konkurrenz von Privatrundfunk und ARD/ZDF (auch als *Modellkonkurrenz*). Es dürfte auch verfassungsrechtliche Aspekte aufweisen. Die Verfassungsrechtsprechung hat dazu noch nicht eindeutig Stellung genommen. Manches spricht für die Annahme, daß der bisherige, gegenständlich umfassende Programmauftrag grundsätzlich auch für den Privatrundfunk gelten muß. Dadurch würden freilich die Startbarrieren beträchtlich erhöht werden. Das sei hier nicht weiter ausgeführt. Es sei aber noch angemerkt: Wo es an gegenständlicher Vielfalt mangelt, wird es um so mehr auf ein alle Sparten erfassendes, jeweils auch *spartenintern* wirksames Vielfaltprinzip ankommen (vgl. erneut § 11 Abs. 3 E I-LRG).

bb) Die speziellen Vorrangregeln des § 9 Abs. 3 Satz 2 E I-LRG scheinen insbesondere die politische Aktualpublizistik auf Landesebene zu begünstigen (daneben u. a. kulturelle Angebote). Nr. 2 ebd. erstrebt auch eine gewisse *Zugangsoffenheit* i. S. einer Selbstartikulation der "bedeutsamen . . . Gruppen". (Die in § 11 Abs. 1 Satz 1 mitgenannten "Kräfte" werden an dieser Stelle nicht erwähnt. Auch das dortige Kriterium "angemessen" fehlt hier. Es wird jedoch in der Gesetzesbegründung (28) mitaufgeführt und sollte

(27) Die Absätze 3 und 4 von § 9 E I-LRG lauten:

"(3) Vorrang haben je ein ganztägiges Vollprogramm für Hörfunk und Fernsehen. Unter mehreren Antragstellern für solche Programme ist grundsätzlich der Antragsteller zunächst zu berücksichtigen, der nach dem vorgelegten Programmschema am ehesten erwarten läßt, daß sein Programm

1. auch das öffentliche Geschehen, die politischen Ereignisse sowie das kulturelle Leben im Land Schleswig-Holstein ausreichend darstellt,
2. die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zu Wort kommen läßt und
3. professionellen Ansprüchen genügt.

(4) Als Antragsteller für Vollprogramme sind im Interesse der Sicherung von Meinungsvielfalt Zusammenschlüsse von miteinander konkurrierenden natürlichen und juristischen Personen, Personenvereinigungen oder Unternehmen vor den Anträgen einzelner Personen und Unternehmen zu berücksichtigen. Dies gilt nur, solange die Voraussetzungen nach § 11 Abs. 2 Satz 1 nicht vorliegen."

(28) Vgl. Drucks. 10/450, 34.

dann auch in den Gesetzestext eingehen.) In Nr. 3 ebd. wird ferner auf "professionelle Ansprüche" abgestellt. Alles dies sind erste Ansätze in der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Richtung. Mit den oben a) erörterten Punkten zusammengenommen und organisationsrechtlich weiterentwickelt, könnten sie zur Verankerung eines gewissen Maßes an Medienfreiheit im Veranstalterbereich führen.

Zu § 9 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, der fragliche Bewerber müsse nach einer von der Unabhängigen Landesanstalt für das Rundfunkwesen (ULR) anzustellenden Prognose in der Lage sein, "ein Programm technisch zu produzieren und fachlich zu gestalten, das etwa den jeweils üblichen und von den Teilnehmern erwarteten Standards entspricht". Soweit darin die *fachliche* Seite mitberücksichtigt wird, ist damit mittelbar auch der von dem Bewerber in Aussicht genommene *Mitarbeiterstab* angesprochen. Damit kommt nun auch jener journalistische Professionalismus ins Blickfeld, auf dessen Verfassungsrang oben schon wiederholt hingewiesen worden ist. Die Bestimmung lehnt sich offenbar an das niedersächsische Vorbild an (29). In diesem Zusammenhang erscheint wissenswert, daß in § 7 des nieders. Referentenentwurfs vom 3. 11. 1982 (30) ursprünglich auf "bisherige Tätigkeit und Leistung im Medienbereich" abgehoben worden war. *E. Kull* hatte darin ein "verdecktes Presseprivileg" gesehen und beifällig zur Kenntnis genommen (31). Der Sache nach dürften auch obige jetzige Professionalitätsklauseln u. a. – wenn auch nicht nur – eine *Pressepräferenz* enthalten. Dadurch wird die Annahme belegt, daß nunmehr auch mit einer vermehrten Überführung presse-spezifischer Traditionselemente in das Rundfunkrecht zu rechnen ist. Um so mehr kommt es darauf an, die Rundfunkfreiheit nicht nur als unternehmerische Veranstalterfreiheit nach pressewirtschaftlichen Vorbildern, sondern auch als Funktionsfreiheit der journalistisch-fachlichen Seite (wozu auch der Veranstalter gehören sollte) auszugestalten.

Durch die Pressepräferenz werden gravierende Probleme der *Medienkonzentration und -verflechtung* aufgeworfen. Diese viel erörterten Probleme seien hier nicht in ihrer ganzen Weitläufigkeit entfaltet (vgl. etwa § 8 Abs. 1 Satz 4 und § 17 Abs. 5 E II-LRG (32)). Es sei nur noch darauf hingewiesen, daß § 9 Abs. 4 E I-LRG (33) für das binnenpluralistische Stadium auch eine Präferenz für Zusammenschlüsse vorsieht, welche in erster Linie *Pressegemeinschaftsunternehmen* zugute kommen dürfte. (Ähnlich wohl § 10 Abs. 1 E

(29) Vgl. jetzt § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Nieders. Landesrundfunkgesetz vom 23. 5. 1984 (GVBl. S. 147).

(30) Media Perspektiven 1982, 723 ff.

(31) Vgl. *E. Kull*, Technische Kommunikationsfreiheit, AfP 1983, 256 (257 f.).

(32) § 8 Abs. 1 E II-LRG: "Die Erlaubnis zur Veranstaltung privaten Rundfunks darf nur einer Rundfunkgesellschaft erteilt werden, die als juristische Person des Privatrechts oder als nicht rechtsfähige, auf Dauer angelegte Personenvereinigung betrieben wird. In der Rundfunkgesellschaft darf eine juristische oder natürliche Person nicht über die Mehrheit des Kapitals oder der Stimmen verfügen. Mindestens ein Drittel des Kapitals und der Stimmen muß von Körperschaften gehalten werden, die nicht auf Erwerbszwecke gerichtet sind. Verleger eines periodischen Druckwerks, von Verlegern periodischer Druckwerke gebildete Gemeinschaftsunternehmen und Personen, die in einem Arbeitsverhältnis zu solchen Verlegern oder Gemeinschaftsunternehmen stehen, dürfen insgesamt nicht mehr als ein Drittel der Kapital- oder Stimmenanteile besitzen; dabei dürfen die Kapital- oder Stimmanteile eines Verlegers und von Personen, die in einem Arbeitsverhältnis zu ihm stehen, einzeln oder zusammen 10 v. H. nicht übersteigen. Durch die Satzung muß sichergestellt sein, daß Entscheidungen, die Einfluß auf die Programmgestaltung haben, nicht gegen die Stimmen der Gesellschafter nach Satz 3 getroffen werden können."

§ 17 Abs. 5 E II-LRG: "Die Redaktion eines Rundfunkveranstalters muß von anderen Medienredaktionen organisatorisch und personell getrennt werden."

(33) Vgl. Anm. 27.

II-LRG(34.) Dadurch wird besonders deutlich, daß das außenpluralistische Konkurrenzmodell hier de facto – entgegen den allgemeinen grundrechtsdogmatischen Bekundungen (oben 1.) – in weite Ferne rückt und daß mit funktionierenden Marktmechanismen innerhalb des privaten Sektors auf Sichtweite kaum zu rechnen sein wird. Um so mehr erscheint daraufhin ein konsequenter, auch organisatorisch abgesicherter Kurswechsel angezeigt: Nicht dem privaten Markt-, sondern dem privaten Integrationsmodell bzw. einem damit verwandten, hocheffizienten Koordinationsmodell muß nach dem FRAG-Urteil die Zukunft gehören. Zu letzteren Modellen aber gehören immer auch *innere* Meinungsvielfalt und *innere* Medienfreiheit.

cc) Der Regierungsentwurf enthält, wie gesagt, erste Ansätze in dieser Richtung, er bleibt dabei aber recht zaghaft. Die eben erörterten Vorrangnormen z. B. gehen ins Leere, wenn sich entsprechende Lizenzbewerber nicht melden. Wenn sich aber solche Bewerber einfinden, bleibt nichtsdestoweniger ungewiß, ob den fraglichen Normen eine wie auch immer geartete Verbindlichkeit *auch mit programmrechtlicher Dauerwirkung* verschafft werden kann. Der umfassende Programmauftrag, die Zugangsoffenheit und professionelle Orientierung etc. werden hier eben nur als Auswahlmaßstäbe eingeführt. Aufsichtliche Anweisungen der ULR nach § 34 Abs. 2 E I-LRG(35) können darauf wohl nicht unmittelbar gestützt werden. Auch ein Auflageninstrumentarium fehlt zur Gänze. Die insoweit in dem rheinland-pfälzischen Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980(36) und in einigen dritten Kodifikationen vorhandenen Ansätze sind in Schleswig-Holstein nicht übernommen worden. Über die funktionelle Eignung und Funktionsgerechtigkeit einer derartigen externen Steuerung und Kontrolle des Programmverhaltens Privater mag man auch streiten können. Wichtiger – und verfassungsrechtlich jedenfalls geboten – sind m. E. binnenstrukturell wirksame Vorkehrungen zugunsten von Medienfreiheit auch auf Veranstalterebene. Daran indessen läßt es der Regierungsentwurf vollständig fehlen. (Anders § 8 Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. § 18 E II-LRG(37).)

3. Näherhin ist unter diesem Blickwinkel zwischen dem *binnen-* und dem *außenpluralistischen* Stadium i. S. des Regierungsentwurfs zu unterscheiden. Besonderes Interesse gebührt dabei der hiesigen Ausgestaltung der binnenpluralistischen Alternative und ihres Verhältnisses zu dem externen Gegentypus; dies vor dem Hintergrund der eben erörterten, auf Pressekonsortien (gegebenenfalls unter Einbeziehung von Film- und AV-Branche) gemünzten Bestimmungen des Zulassungsreglements, wonach ein *Presserundfunk* im Mittelpunkt des neuen Systems stehen dürfte.

(34) § 10 Abs. 1 E II-LRG: "Reichen die zur Verfügung stehenden Übertragungsmöglichkeiten nicht aus, um allen Antragstellern, welche die Voraussetzungen nach den §§ 8 und 9 Abs. 2 erfüllen, die Erlaubnis für die Veranstaltung von Rundfunk zu erteilen, werden im Interesse der Sicherung von Meinungsvielfalt diejenigen Antragsteller vorrangig berücksichtigt, die Zusammenschlüsse von miteinander konkurrierenden natürlichen und juristischen Personen, Personenvereinigungen oder Unternehmen sind."

(35) § 34 Abs. 2 E I-LRG lautet: "Die Landesanstalt kann feststellen, daß ein Rundfunkprogramm oder eine Sendung gegen dieses Gesetz, andere Gesetze oder gegen die Bestimmungen der Erlaubnis verstößt und den Rundfunkveranstalter anweisen, den Verstoß zu unterlassen. Zugleich soll die Landesanstalt auf die Folgen eines weiteren Verstoßes (§ 10 Abs. 2 Nr. 3) hinweisen."

(36) GVBl. S. 229.

(37) § 8 Abs. 2 Nr. 4 E II-LRG besagt, die Erlaubnis zur Veranstaltung privaten Rundfunks dürfe nur erteilt werden, wenn "der Antragsteller eine Vereinbarung mit seinen Mitarbeitern über deren Mitwirkung (Redaktionsstatut) nach § 18 Abs. 2 getroffen hat".

§ 18 E II-LRG (Innere Rundfunkfreiheit) lautet:

"(1) Die Mitarbeiter der Rundfunkveranstalter wirken an deren Entscheidungen im Rahmen der Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes mit.

(2) Für jedes Rundfunkprogramm ist die innere Rundfunkfreiheit der jeweiligen Mitarbeiter zu gewährleisten, eine Redakteursversammlung zuzulassen und ein Redaktionsstatut zu beschließen. Die Einstellung oder Entlassung des Chefredakteurs und der anderen Programmverantwortlichen bedarf der Zustimmung des Redaktionsausschusses."

a) Die *binnenpluralistische* Rundfunkstruktur stellt sich nach Aufbau und Zuschnitt des § 11 E I-LRG (38) nicht als Ausgangspunkt und gesetzlicher Regelfall dar. Vielmehr wird sie der außenpluralistischen Struktur nachgeordnet und erscheint ihr gegenüber *nachrangig*. Sie wird in § 11 Abs. 3 i. S. eines Provisoriums und einer Art Ausfallbürgschaft und Notbehelf für den Fall mangelnder äußerer Vielfalt nachgeschoben. Insoweit ähnelt der Regierungsentwurf dem hessischen CDU-Entwurf in seiner ersten, 1982 vorgelegten Fassung (39). Das entspricht den o. g. grundrechtsdogmatischen Prämissen. In der medienpolitischen Praxis scheint der Schwerpunkt freilich vorerst auch in Schleswig-Holstein auf dem binnenpluralistischen Typus zu liegen (40). Damit folgt der Entwurf der norddeutschen Unionslinie, wie sie in ähnlicher Weise in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und neuerdings auch in Hessen (41) sowie im Saarland praktiziert wird. Dies kann nun zu einer gewissen Spannung und Diskrepanz zwischen Form und Inhalt, zwischen Gesetzestext und Gesetzeswirklichkeit führen.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Sicht des FRAG-Urteils seinerseits läßt im Prinzip beide Vielfaltvarianten gelten. Er gibt allerdings für beide Varianten ein auf die Meinungsbildungsfreiheit ausgerichtetes, funktionelles Grundrechtskonzept vor. In der privat-binnenpluralistischen Lesart muß der Rundfunk danach dem bisherigen Anstalts-Oeuvre noch deutlicher nahekommen als in der privat-externen Lesart. Das beginnt bei materiell-programmrechtlichen Freiheitsgewährleistungen und setzt sich in dem Erfordernis entsprechender organisations-, verfahrens- und auch personalrechtlicher Garantien fort.

aa) In *programmrechtlicher* Hinsicht ist hier neben den §§ 12–14 (42) und den (mittelbar relevanten) §§ 5 ff. (43) § 11 Abs. 3 i. V. m. § 11 Abs. 1 E I-LRG (44) zu nennen. Danach muß bei Unterschreitung des zahlenmäßigen Schwellenwerts gemäß Abs. 2 ebd. eine In-sich-Ausgewogenheit jedes Voll- und faktisch auch nahezu jedes Spartenprogramms Platz greifen. Das schließt die unumschränkte Binnenwirkung einmal des generellen Einseitigkeitsverbots nach § 11 Abs. 1 Satz 2, zum andern des auf direkte Gruppenbeteiligung gerichteten Satzes 1 ebd. ein. Hinzuzunehmen ist insbesondere noch § 13 E I-LRG (45).

Diese an den NDR-Staatsvertrag 1980 angelehnten Bestimmungen stellen eine veritable Grundlage des verfassungsrechtlich gebotenen "Medium- und Faktor-"Charakters dar. Ob z. B. ein marktbeherrschender oder in Alleinanbieterposition befindlicher Presse-rundfunk auch förmliche Fensterstrukturen zugunsten eigenverantwortlicher Selbstartikulation Außenstehender aufweisen muß (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 E II-LRG (46)), mag dahingestellt bleiben. Dergleichen erscheint jedenfalls funktionsgerecht. Weitere Präzisie-

(38) Vgl. Anm. 18.

(39) Abgedruckt bei R. Ricker / D. Weirich, Mediengesetz-Entwurf der CDU Hessen, 1983, 47 ff.

(40) S. etwa Ministerpräsident Dr. Barschel in der ersten Beratung, Schl.-Holst. Landtag, Plenarprot. 10/26 vom 15. 5. 1984, S. 1486.

(41) Vgl. die Zweitfassung des dortigen CDU-Entwurfs, Hess. Landtag, Drucks. 11/1297.

(42) § 12–14 E I-LRG enthalten Programmgrundsätze und regeln die Programmgestaltung sowie den Schutz von Kindern und Jugendlichen.

(43) Bei den §§ 5 ff. E I-LRG handelt es sich um Zugangsregelungen.

(44) Vgl. Anm. 18.

(45) Vgl. Anm. 22.

(46) § 4 Abs. 1 Satz 1 E II-LRG: "Rundfunkveranstalter ist, wer Hörfunk- und Fernsehprogramme in eigener Verantwortung gestaltet und verbreitet; dies gilt auch insoweit, als ein Teil der Sendezeit Personen oder Gruppen für Sendungen in eigener Verantwortung zur Verfügung gestellt wird."

rungen wie die des § 12 Satz 3 E II-LRG(47) können dazu dienen, auch den "Faktor"-Aspekt gebührend hervorzuheben. Dabei ist stets die Doppelbedeutung solcher Vorschriften zu beachten: Dadurch wird die journalistische Funktion einerseits in den Programmauftrag eingebunden, andererseits wird die Funktionsfreiheit garantiert (es sei denn, es kommt zu *überschießenden*, diese Freiheit *lähmenden* Verrechtlichungen). Dergestalt können disfunktionale Fehlformen – schlichter partei- und gruppengebundener Proporz- und "Verlautbarungsjournalismus", tendenziöses Eifern, kommerzielle Entleerungen etc. – von der programmrechtlichen Seite aus hintangehalten werden. Zugleich haben solche Regeln Magna-Charta-Charakter zugunsten relativer journalistischer Autonomie.

bb) Letzterer Gedanke muß auch in geeignete *organisationsrechtliche* Vorgaben umgesetzt werden; er muß auch verfahrens- und personalrechtlich gefaßt und medienstrukturell effektiv eingelöst werden. Insoweit verläßt sich der Regierungsentwurf nun wohl in der Hauptsache auf die als Rechtsaufsicht konzipierte Programmaufsicht der ULR (und die sekundäre, kommunalrechtlichen Vorbildern folgende Staatsaufsicht). Die Funktionstüchtigkeit einer externen Aufsicht, wie sie in §§ 33 Abs. 1 Nr. 4 und 34 E I-LRG(48) vorgesehen ist, ist umstritten. Gegen diesen Ansatz werden gelegentlich auch Verfassungsbedenken vorgebracht. Solche Bedenken teile ich nicht. Private Großveranstalter auf sehr engen Märkten können und müssen einem erheblichen Maß an öffentlicher Intervention ausgesetzt werden. Das kann sogar dazu führen, daß ein Alleinanbieter zu einer Art Auftragsproduzent der Landesdachanstalt wird. Daraufhin bedarf es m. E. freilich weiterreichender, auch *präventiv-planerischer* Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der ULR, als sie der Regierungsentwurf bereithält. Im übrigen liegt der springende Punkt woanders:

Zweck der Programmaufsicht ist die Gewährleistung von Programmauftrag und Programmgrundsätzen, d. h. aber auch des programmrechtlich vorgezeichneten Maßes an *journalistischer Unabhängigkeit* (49). Auf eine derartige professionelle Selbststeuerung wird es gerade auch beim Privatrundfunk ankommen. Dieser Gesichtspunkt wird auch in der privatrechtlich-privatwirtschaftlich geprägten unternehmerischen Eigensphäre des

(47) § 12 E II-LRG lautet insgesamt: "Jedes Programm muß in seiner Gesamtheit die politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Sendebereich angemessen zu Wort kommen lassen. Es darf nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen. Es darf insbesondere nicht dem unternehmerischen Interesse des Veranstalters zu Lasten der durch die Rundfunkfreiheit geschützten Belange verpflichtet sein. Das Programm hat die verschiedenen weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen zu berücksichtigen."

(48) § 33 Abs. 1 Nr. 4 E I-LRG:

"(1) Die Landesanstalt wacht über die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

...

4. Programmaufsicht, insbesondere Überwachung des Programms einzelner Rundfunkveranstalter oder der Programme in ihrer Gesamtheit auf ihre Ausgewogenheit (§ 11 Abs. 1 und 2) und die Einhaltung der §§ 12 bis 14 . . ."

§ 34 Abs. 1, 3 E I-LRG (zu Abs. 2 vgl. Anm. 35) lauten:

"(1) Soweit es zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist, kann die Landesanstalt vom Rundfunkveranstalter Auskunft und die Vorlage von Aufzeichnungen und sonstigen Unterlagen verlangen. Der zur Erteilung einer Auskunft Verpflichtete kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der Zivilprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(. . .)

(3) Gegen Feststellungen und Anweisungen nach Absatz 2 kann unmittelbar Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben werden."

(49) Zum NDR vergleichsweise jüngst BVerfGE 60, 53 (66 f.)

künftigen Presserundfunks zum Tragen zu bringen sein; er wird dort vermehrte Bedeutung erlangen. Im FRAG-Urteil sind diese organisatorischen Fragen noch nicht geklärt worden. M. E. ist von Verfassungs wegen zwar nicht eine unternehmensintern institutionalisierte gesellschaftlich-öffentliche Kontrolle (etwa in Gestalt von Außenstellen der ULR) erforderlich. Wohl aber muß, wie mir scheint, bei den fraglichen Großveranstaltungen *innere Medienfreiheit* institutionalisiert werden, beginnend mit *gesetzlichen Rahmenregelungen*. Anhaltspunkte dafür, wie dies geschehen könnte, ergeben sich z. B. aus § 18 Abs. 2 E II-LRG(50). In diesem Zusammenhang ist zwischen *Programm-Mitarbeitern* i. e. S. und sonstigem Personal strikt zu unterscheiden. Das Prinzip der (begrenzten) Funktionsautonomie darf nicht durch disfunktionale, auch ihrerseits machtpolitisch akzentuierte allgemeine Mitbestimmungsforderungen verwässert werden, wie sie in früheren Jahren manchmal begegneten.

b) Der Regierungsentwurf zeigt sich in diesen Fragen wohl auch deshalb zurückhaltend, weil er den Verfassungsgrundlagen und einfachgesetzlichen Rechtsformen nach primär auf die *außenpluralistische* Lesart baut. Die erstrebte äußere Rundfunkvielfalt wird jedoch in dem Entwurf ebenfalls nicht in unbedenklicher, den verfassungsrechtlichen Anforderungen zweifelsfrei genügender Weise ausgestaltet. Vielmehr zeigen sich hier neben avancierten Ideen auch größere Grauzonen und Schwächen.

aa) In programmrechtlicher Hinsicht sind auch hier die oben 2. erörterten übergreifenden Vorgaben einschlägig. § 11 E I-LRG(51) hingegen wechselt nunmehr das Gesicht. Abs. 1 Satz 1 ebd. wirkt auf das private Angebot dahingehend ein, daß ein tatsächliches Zu-Wort-Kommen (nicht nur dessen Möglichkeit) der fraglichen "Kräfte und Gruppen" und ein entsprechendes Gruppenspektrum durch "die Programme . . . in ihrer *Gesamtheit*" sichergestellt sein müssen. Gleiches gilt – vorbehaltlich des § 13 (Wahrheitspflicht, Fairneß-Gebot, "sachliche" und "umfassende" Information, Trennungsgrundsatz etc.) – für das Einseitigkeitsverbot des § 11 Abs. 1 Satz 2. § 11 Abs. 1 hat als solcher keinerlei Binnenwirkung auf Einzelprogramme. Der Gesetzgeber stellt hier auf eine "Ausgewogenheit der Gesamtheit der Programme" ab, welche sich – von den eben wieder in Erinnerung gerufenen Vorbehalten abgesehen – ausschließlich dem externen Zusammenspiel einer Anzahl von Einzelprogrammen verdanken soll. Welche Programme zu der gedachten *Bezugseinheit* des Ausgewogenheitsgebots zählen sollen, ergibt sich im Näheren aus § 11 Abs. 2.

bb) Die Gesetzesbegründung(52) knüpft dafür an jene Formulierung des FRAG-Urteils an, nach der als Referenzgröße der Inbegriff aller "*gesendeten*" inländischen Programme zu gelten hat. Demgegenüber ist oben I. bereits auf eine andere Urteilspassage hingewiesen worden, wonach es auf den Inbegriff der "*dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen*" inländischen Programme ankommt. Letztere Wendung bezieht auch die *Rezipientenseite* ein. Sie trifft den öffentlichkeitsstrukturellen, an der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum orientierten Grundgedanken des Urteils genauer und muß m. E. als maßgeblich zugrunde gelegt werden. Sie führt zu sachgerechteren Ausdifferenzierungen und zieht gewisse *engere Parameter* nach sich – was der Regierungsentwurf denn auch der Sache nach z. T. berücksichtigt. Bei der Suche nach dem relevanten "Meinungsmarkt" ergeben sich freilich i. e. zahlreiche sehr verwickelte, verfassungsrechtlich noch nicht hinlänglich geklärte Detailprobleme(53). Abkürzend sei folgendes festgehalten:

(50) Vgl. Anm. 37.

(51) Vgl. Anm. 18.

(52) Drucks. 10/450, 35.

(53) Näher *Stock* (o. Anm. 10), 79 ff.

§ 11 Abs. 2 Satz 1 E I-LRG hebt auf "im Geltungsbereich des Grundgesetzes veranstaltete" Programme ab. Der darin sich ausdrückende Ausschluß *ausländischer* Programme aus der außenpluralistischen Gesamtbilanz entspricht dem FRAG-Urteil. Er erscheint im Prinzip einleuchtend, schon weil sich solche fremden Programme i. d. R. jeglicher inländischen effektiv-steuernden und koordinierenden Einwirkung entziehen. Besondere Fragen werden in den sog. Umgehungsfällen (RTL-Plus u. ä.) aufgeworfen. Das mag hier auf sich beruhen.

Aus den verbleibenden Programmen müssen sodann diejenigen der bisherigen *öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten* ausgeschieden werden. Das FRAG-Urteil erteilt der entsprechenden "Grundversorgungs-"Lehre eine Absage. Das ist plausibel: Diese Programme müssen schon in sich selbst ausgewogen sein; sie können demnach in einem externen Gesamtkalkül nicht zu Buche schlagen. So verstehe ich auch die diesbezügliche Wendung in § 11 Abs. 2 Satz 1 ("neben . . .").

Unter den inländischen privaten Programmen ist nun m. E. nach den konkreten *Gebietsbezügen* zu unterscheiden. Hier kommt obige Rezipientenklausel ins Spiel. Programme von nationaler, landesweiter, regionaler und lokaler Reichweite (vgl. §§ 5 Abs. 2, 46 E I-LRG (54)) können nicht ohne weiteres in einen Topf geworfen werden. Es dürften vielmehr abgestufte *territoriale Substrukturen* erforderlich sein. In diesem Punkt läßt § 11 Abs. 2 angemessene Differenzierungen vermissen. Sollte daran gedacht sein, einen schleswig-holsteinischen Presserundfunk beispielsweise mit dem bundesweit ausgelegten Programm der Arbeitsgemeinschaft ECS 1 und der APF, mit lokalregionalen AKK- und MPK-Programmen etc. zusammenzubringen und auszubalancieren? Insoweit wird mit mannigfachen Inkompatibilitäten zu rechnen sein. Das kann hier nicht vertieft werden. Das Thema bedarf jedoch weiterer Behandlung.

§ 11 Abs. 2 Satz 1 unterscheidet ferner nach *Programmarten (Hörfunk/Fernsehen)*. Dafür je eigene Vielfalt-Parameter zu bilden, erscheint angesichts durchgreifender Unterschiede in den Produktions-, Übertragungs- und Rezeptionsbedingungen überzeugend und dürfte auch verfassungsrechtlich veranlaßt sein.

Außerdem differenziert § 11 Abs. 2 Satz 1 – vorbehaltlich der Erreichung der Verkabelungsdichte nach Satz 2 ebd. – nach *Verbreitungstechniken*. Dieser Ansatz trägt der Sache nach obiger Rezipientenklausel Rechnung: Das Publikum kann nicht auf ein mittels der jeweils verfügbaren technischen Fazilitäten nicht bzw. nur teilweise zu nutzendes Gesamtangebot verwiesen werden. Die Begründung nennt dazu näherhin die Rubriken: *terrestrisch / über Rundfunksatellit / über Kabel*. Anschließend werden dort allerdings terrestrische Verbreitung und Verbreitung über Direktsatellit in dieselbe Rubrik ("über die Luft") gebracht. Letzteres vermag nicht zu überzeugen; die Nutzung von Parabolantennen zum Individualempfang dürfte vorerst in eine besondere Kategorie gehören. Im Gesetzestext ist eine derartige Kasuistik vermieden worden. Dadurch wird eine interpretatorische Anpassung an den z. Z. rapiden technischen Wandel ermöglicht, was sinnvoll und

(54) § 5 Abs. 2 E I-LRG: "Rundfunkprogramme sollen landesweit verbreitet werden; regionale und lokale Programmteile (Fensterprogramme) sind zulässig, sofern ihr Anteil am Programm nicht mehr als ein Viertel der Sendezeit an einem Tag beträgt."

§ 46 E I-LRG:

"(1) Zur Erprobung von lokalem Kabelrundfunk kann die Landesanstalt für ein lokales Kabelnetz die Erlaubnis zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen erteilen, deren Verbreitung sich abweichend von § 5 Abs. 2 auf dieses Kabelnetz beschränkt.

(2) Der Versuch soll dem Zweck dienen, die Auswirkungen von lokalen Rundfunkprogrammen zu erproben.

(3) Der Versuch soll fünf Jahre dauern und ist wissenschaftlich zu begleiten. Die Landesanstalt legt die Versuchsbedingungen vor."

statthaft erscheint. – Bezüglich der Kabelanlagen ist die Pauschalisierung nach Satz 2 m. E. problematisch. Zudem wird das Verhältnis des § 11 Abs. 2 zu § 28 Abs. 3 Nr. 3 (55) nicht recht deutlich. Mit alledem betritt der Entwurf Neuland. Hier besteht noch ein erheblicher Forschungsbedarf.

Eine andere, nicht unwichtige Frage ist die, ob auch gesonderte *Spartenmärkte* zu veranschlagen sind. § 11 Abs. 2 bezieht sich wohl auf Vollprogramme als ganze und sieht keine diese Einteilung überlagernden, übereinstimmende Sparten zusammenfassenden Parameter vor. Dabei kann es, wie mir scheint, nicht sein Bewenden haben. Ausbalancierungen über verschiedene Sparten hinweg stoßen auf vielerlei Schwierigkeiten. Das mag hier vorläufig als Merkposten für ein weiteres unerledigtes Strukturproblem äußerer Vielfalt stehenbleiben. (Siehe auch schon oben 2. b) aa.)

Werden sämtliche spezielleren Parameter von Ausgewogenheit in concreto angewandt, so verengt sich der jeweilige relevante Markt beträchtlich. Das kann so weit gehen, daß sich der außenpluralistische Ansatz selten oder niemals verwirklichen läßt. Um so größere Aufmerksamkeit gebührt stattdessen dem binnenpluralistischen Ansatz. Auch verdient das nähere Verhältnis von Außen- und Binnenpluralismus gesteigertes Interesse. In diesem Zusammenhang kommt es nun entscheidend auf das hiesige numerisch bestimmte Aufgreifkriterium an.

c) § 11 Abs. 2 Satz 1 E I-LRG knüpft an die Empfangbarkeit von mindestens vier täglichen Vollprogrammen im Rahmen der dort genannten spezielleren Parameter eine *Vermutung* der Gesamtausgewogenheit an. Die Vermutung kann durch eine förmliche (Abs. 4 ebd.) gegenteilige Feststellung der ULR *widerlegt* werden. Als Beispielsfall führt die Begründung (56) eine Situation an, in der vier in sich unausgewogene, auf dieselbe Tendenz festgelegte Privatprogramme vorhanden sind. Wenn und solange die Viererzahl nicht erreicht oder im nachhinein wieder unterschritten wird, greift die binnenpluralistische Alternative Platz. Gleiches gilt, wenn die Viererzahl zwar erreicht, der damit an sich unmittelbar ex lege verbundene modellmäßige Konversionseffekt aber durch eine Feststellung des gedachten Inhalts hinausgeschoben wird. Diese Lösung erscheint nicht überzeugend.

aa) Aus dem hiesigen Regelungszusammenhang und der Art des koordinationsrechtlichen Instrumentariums nach den §§ 4 ff., 32 ff. E I-LRG (57) ergibt sich m. E. zwingend, daß die ULR den Bewerbern bzw. Veranstaltern gegenüber ggf. nur mit heraufgesetzten *Zahlenwerten* operieren kann. Bei der ihr obliegenden anfänglichen und sodann laufenden Ausgewogenheitskontrolle wird sie zwar die o. g. materialen programmrechtlichen Maßstäbe (zumal denjenigen des § 11 Abs. 1 Satz 2) einzubeziehen haben. Jedoch können letztere Maßstäbe nur nach Maßgabe des *formalen* Ansatzes des § 11 Abs. 2 und 3 in konkrete Steuerungsmaßnahmen umgesetzt werden. Der Lizenzierungs- und Aufsichtsapparat dieses Koordinationsrundfunks ist durchweg so zugeschnitten, daß das Gesamtangebot lediglich anhand des fraglichen Zahlenkalküls beeinflusst werden kann. Offenbar wird nicht nur daran gedacht, den Übergang zum Außenpluralismus anfangs hinauszu-schieben. Vielmehr soll auch eine spätere Rückkehr zum Binnenpluralismus und ggf. ein mehrfacher Modellwechsel möglich sein. Vgl. § 11 Abs. 3 (“nicht mehr”) und dazu die

(55) § 28 Abs. 3 Nr. 3 E I-LRG lautet: “Die Genehmigung (scil.: für die Weiterverbreitung eines Rundfunkprogramms in Kabelanlagen; d. Verf.) ist zu erteilen, wenn . . . im einzelnen Vollprogramm oder in der Gesamtheit der in der Kabelanlage verbreiteten deutschsprachigen Programme die Vielfalt der Meinungsrichtungen im wesentlichen zum Ausdruck kommt.”

(56) Drucks. 10/450, 36.

(57) Die §§ 4 ff. regeln den Zugang zum Rundfunk, die §§ 32 ff. E I-LRG betreffen die unabhängige Landesanstalt für das Rundfunkwesen.

Gesetzesbegründung (58), die insoweit auf das Steigen bzw. Sinken der Veranstalterzahl abstellt. Alles dies kann in der Tat nur auf dem Boden des in § 11 Abs. 2 angelegten, relativ grobschlächtigen numerischen Rasters vonstatten gehen. In diesem Sinn wird das Programmregime, obzwar es im Ausgangspunkt auch auf qualitative Kriterien gegründet ist, im praktischen Ergebnis *strikt formalisiert und quantifiziert*. Eine über derartige Zahlenspiele hinausgehende Feinsteuerung – etwa mittels Programmauflagen o. ä. – ist nicht vorgesehen.

bb) Mit der *Viererzahl* als dem ziffernmäßigen Grunddatum des Systems steht es in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht zum besten (59). Ursprünglich begegnete in § 11 Abs. 1 Satz 3 des Kieler Referentenentwurfs eine Dreier-Lösung. Die jetzige angehobene Zahl mag auf ein Mainzer Muster von 1978 zurückgehen, das freilich nicht in das rheinland-pfälzische AKK-Gesetz eingegangen ist (60). Jede bloß numerische Abgrenzung erweist sich im Lichte des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als untauglich (61). Derartige Erwägungen mögen dazu beigetragen haben, daß man in Niedersachsen von jedweder derartigen Quantifizierung Abstand genommen hat. Stattdessen wird dort mit einer vorwiegend qualitativ konzipierten Generalklausel nach Art des § 11 Abs. 1 E I-LRG und mit gleitenden, vielfältig nuancierbaren Übergängen vom reinen Binnenpluralismus zu einem partiellen oder endlich reinen Außenpluralismus gearbeitet. Darin drückt sich ein grundsätzlich anderes Modellkonzept aus. Von den modellreinen Eckwerten abgesehen, stellt sich die niedersächsische Lösung als in sich schlüssiges “Zwischenmodell” dar. Jener Koordinationsrundfunk ist im einzelnen der verschiedensten Verdichtungs- bzw. Verdünnungsgrade fähig; modelltheoretisch-abstrakt gesehen, reicht er vom reinen Integrations- bis zum reinen Marktmodell (dem aber das FRAG-Urteil im Wege ist).

Demgegenüber verkörpert sich in der schl.-holst. (mittlerweile auch vom Saarland übernommenen) Lösung eine schroffe Alternative: Hier handelt es sich um ein “Mischmodell” i. S. einer zeitlichen Abfolge eines reinen Integrationsmodells und eines dem reinen Marktmodell weitgehend angenäherten Koordinationsmodells. Das Konzept erscheint inhomogen und dürfte nicht ohne weiteres praktikabel sein. Die Viererzahl als Kriterium des modellmäßigen Umschlags z. B. wird sich vermutlich alsbald als disfunktional erweisen. Sollte sie innerhalb der einschlägigen Parameter einmal erreicht werden, so wird die ULR gleichwohl i. d. R. genötigt sein, den Wechsel zu suspendieren. Die Zahl scheint zu niedrig angesetzt; im übrigen können Veranstalterzahlen immer nur einer von mehreren Ausgewogenheits-Indizes sein. Es müssen auch qualitative Maßstäbe hinzugezogen werden, und sie müssen m. E. stets in eine entsprechende Global- und nötigenfalls *auch Feinsteuerung* umgesetzt werden können. Das wird, wie mir scheint, durch das Grundrechtskonzept des FRAG-Urteils bedingt. Wegen des Näheren sei auf die oben I. a. E. genannten Veröffentlichungen verwiesen.

(58) A. a. O.

(59) Vgl. die Bedenken bei Chr. Starck, Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern, JZ 1983, 405 (409 f.), dort zu einem Dreier-Beispiel.

(60) Näher Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch (o. Anm. 11), 266 ff.

(61) Vgl. ebd.