

Professor Dr. Martin Stock, Bielefeld

Neues Lokalrundfunkrecht auf dem Karlsruher Prüfstand – BVerfGE 83, 238*

Unions- und FDP-Abgeordnete des Bundestages wandten sich 1985 im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle an das BVerfG und beantragten, zahlreiche Bestimmungen des WDR-Gesetzes¹ für nichtig zu erklären. Angegriffen wurden u. a. die Gesetzesvorschriften über die Zusammenarbeit des WDR mit Dritten und über dessen Beteiligung an anderen Unternehmen (§ 3 VIII und IX i. V. mit § 47 WDR-G). 1988 brachten Unionsabgeordnete des Bundestages vor dem BVerfG ein weiteres Normenkontrollverfahren gegen das nordrhein-westfälische Medienrecht in Gang, diesmal gegen wesentliche Bestimmungen des Landesrundfunkgesetzes². Dieser zweite Vorstoß richtete sich vor allem gegen die Vorschriften über den lokalen Rundfunk nach dem sog. Zwei-Säulen-Modell (§§ 23 ff. LRGNW). Angegriffen wurden u. a. auch die Gesetzesregelungen über eine Minderheitsbeteiligung des WDR an Gemeinschaftsunternehmen, welche landesweiten privaten Rundfunk bzw. ein Rahmenprogramm für den Lokalfunk veranstalten (§ 6 II und § 30 LRGNW), ferner die Gesetzesgrundlage für die staatliche Verteilung der Frequenzen und Kanäle auf den öffentlichen und den privaten Rundfunk (§ 3 LRGNW a. F.).

Das BVerfG – Erster Senat – verband die beiden Verfahren zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung. Es entschied wie folgt: Die angegriffenen Vorschriften seien im wesentlichen – einige nur bei verfassungskonformer Auslegung nach Maßgabe der Urteilsgründe – mit dem Grundgesetz vereinbar. Lediglich § 3 I 1 LRGNW a. F. verstöße gegen Art. 5 I 2 GG und sei nichtig³.

I. Einführung

1. Das Düsseldorfer Lokalrundfunkmodell

Dieser Beitrag betrifft nicht den gesamten Prozeßstoff. Er konzentriert sich auf das lokale Zwei-Säulen-Modell und berührt auch einige überörtliche Teilmaterien, die damit im Zusammenhang stehen. Das neue Lokalradiokonzept war für die Antragsteller eines der Hauptangriffsobjekte. Es hat sich in Karlsruhe aber gut behauptet. Insoweit ist das sechste Rundfunkurteil des BVerfG von besonderer Bedeutung, auch über die westdeutsche landesrechtliche Szene hinaus. Die Thematik sei deshalb etwas genauer vor Augen geführt.

Das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz geht von der Annahme aus, ein presseähnlich-außenpluralistischer Radiomarkt sei im lokalen Bereich aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht möglich. Folglich wird ein *binnenpluralistisches*, auf Alleinstellungen zugeschnittenes Modell entwickelt. § 24 i. V. mit § 11 S. 1 und 2 sowie § 12 I, II, IV und V LRGNW (vgl. § 23 II LRGNW) sieht einen anspruchsvollen, auf gegenständliche und meinungsmäßige innere Vielfalt abzielenden Programmauftrag vor. Daran schließen sich besondere Vorkehrungen zugunsten veranstalterinterner organisatorischer Vielfalt an (§§ 25–27 LRGNW). Als Anbieter kommen nur *Veranstaltergemeinschaften* in der Rechtsform des eingetragenen Vereins (§ 21 BGB) in Betracht. Insoweit werden neuere Vorstellungen von bürger- und gruppennaher, dem Gemeinwohl verpflichteter Lokalkommunikation aufgegriffen und experimentell ausgearbeitet. Auch ein relativ autonomes professionelles Element (unabhängiger Lokaljournalismus) wird in die Konstruktion einbezogen. Eine Reihe wesentlicher betrieblich-technischer und finanzwirtschaftlicher Trägerfunktionen werden dem Veranstalter allerdings vorenthalten. Sie werden einem gesondert zu errichtenden, erwerbswirtschaftlich orientierten Betreiber (*Betriebsgesellschaft* in der Form einer Handelsgesellschaft) zugedacht (§ 29 LRGNW). In letzterer Trägerorganisation sollen sich vorwiegend ökonomische Interessen der im jeweiligen Verbreitungsgebiet erscheinenden Tageszeitungen mit Lokalausgaben verkörpern. Daneben wird eine öffentlich-kommunale Minderheitsbeteiligung angestrebt. Der Gesetzge-

ber baut auf Werbefinanzierung und legt deren Management in die Hände des pressenahen Betreibers. Aus den beiden ungleich gearteten, jeweils partiellen Medienträgern entsteht dann das Zwei-Säulen-Modell, indem bestimmte Mechanismen der Verflechtung und wechselseitigen Koordinierung hinzutreten. Solche komplexen Verbundsysteme sollen sich, in der Regel auf Kreisebene (§ 31 LRGNW), flächendeckend über das Land verteilen. Die lokalen Stationen können ergänzend, auch zum Zweck werbewirtschaftlicher Unterstützung, auf überlokale Rahmenprogramme zurückgreifen (§ 30 LRGNW). Das Ganze soll sich unter aktivem Zutun und externer Kontrolle der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) (§§ 51 ff. LRGNW) verwirklichen⁴.

Es handelt sich hier um einen ordnungspolitisch neuartigen Ansatz, welcher Elemente der rundfunk- und solche der pressespezifischen deutschen Rechts tradition miteinander verbindet. Er wirkt einigermaßen riskant und befindet sich noch im Erprobungsstadium⁵. In Medienrecht und Medienpolitik hat er jahrelang für Gesprächsstoff gesorgt⁶. Immerhin hat die LfR mittlerweile 46 Lokalradiolizenzen erteilt. 36 Lokalstationen haben ihren Sendebetrieb in Nordrhein-Westfalen bereits aufgenommen, die übrigen werden bis Ende 1992 folgen⁷. Für die Veranstaltung eines Rahmenprogramms in den entsprechenden Verbreitungsgebieten sind Lizenzen an die Radio NRW GmbH gegangen. Das ist ein überwiegend von den Printmedien – zumal von den Zeitungsverlagen – getragenes Gemeinschaftsunternehmen, an dem aber auch der WDR mit 30% der Kapital- und Stimmrechtsanteile beteiligt ist⁸. Die nordrhein-westfälischen Zeitungsverleger halten das Modell für funktionstauglich und haben sich auf seine Verwirklichung in beträchtlichem Umfang eingelassen⁹.

Anderorts sucht man in Kreisen der Pressewirtschaft freilich noch so weit wie möglich an der älteren, außenpluralistisch-

* Urt. v. 5. 2. 1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88 = NJW 1991, 899 = AfP 1991, 389 m. Anm. Ory = BayVBl 1991, 365 m. Anm. Goerlich = DVBl 1991, 310 = EuGRZ 1991, 49 = JA 1991, 171 m. Anm. Rubel = JZ 1991, 346 m. Anm. A. Hesse = ZUM 1991, 176.

1) Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“, jetzt i. d. F. vom 11. 1. 1988 (GVBlNW, 27), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. 10. 1991 (GVBlNW, 372) (WDR-G).

2) Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i. d. F. vom 11. 1. 1988 (GVBlNW, 6), zuletzt geändert durch Ges. v. 18. 6. 1991 (GVBlNW, 254) (LRGNW).

3) In der rundfunkrechtlichen Diskussion wird das Urteil vom 5. 2. 1991 als sechstes Rundfunkurteil oder Nordrhein-Westfalen-Urteil bezeichnet (i. folg.: NRW-Urteil). Erste Gesamtwürdigungen: *Bethge*, ZUM 1991, 337 ff.; *Herrmann*, ebda. 325 ff.; *Kohl* (Hrsg.), Die Freiheit des Rundfunks nach dem NRW-Urteil des BVerfG, 1991; *Stock*, Media Perspektiven 1991, 133 ff. Krit. *Degenhart*, DVBl 1991, 510 ff.; *Niewiana*, ZUM 1991, 351 ff. Der Gesetzgeber reagierte auf das Urteil alsbald mit einer Neufassung des § 3 LRGNW (u. Fußn. 38).

4) Näher *Stock*, Neues PrivatrundfunkR, 1987, S. 37 ff. m. w. Nachw.

5) Zu den diesbezüglichen Rechtsfragen allg. *Horn*, Experimentelle Gesetzgebung unter dem GG, 1989, S. 64 ff., 324 ff.

6) Dazu *Hellwig-Simon*, Der Griff zum Mikrofon, 1990, mit guter Bibliographie S. 207 ff. Umfassend zuletzt LfR (Hrsg.), Lokaler Rundfunk. Literaturdokumentation 1991, unter II.

7) Mitteilung der LfR Nr. 35 vom 3. 2. 1992.

8) Dies ist der erste und bislang einzige Anwendungsfall des sog. WDR-Kooperationsmodells nach den eingangs aufgeführten Vorschriften des WDR-G und des LRGNW. Dazu *Stock* (o. Fußn. 4), S. 32 ff., 81 ff. Mit Beschl. v. 18. 7. 1989, abgedr. ZUM 1989, 477 ff., hat das Bundeskartellamt dem WDR diese Beteiligung untersagt. Auf gleicher Linie liegt die Beschwerdeentscheidung des *Kammergerichts* v. 28. 6. 1991. Die Sache wird evtl. auch das BVerfG beschäftigen. Dazu zuletzt *Janas*, KartellR und LandesrundfunkR, 1991. Siehe auch *Bethge*, Landesrundfunkordnung und BundeskartellR, 1991; *Hoffmann-Riem*, RundfunkR neben WirtschaftsR, 1991; *Rahn*, Programmauftrag und KartellR, 1991.

9) Insb. durch Beteiligung an den örtlichen Betriebsgesellschaften. Vgl. die positive Karlsruher Stellungnahme des Verbandes Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger, die im NRW-Urteil besonders erwähnt wird, unter A III 3 und B IV 2. S. auch *Lauff*, Die Zeitung Nr. 1/1991, 7. Indirekter Einfluß der Verleger auf die lokalen Programme macht sich einmal über die Betriebsgesellschaften, zum andern aber auch über die Radio NRW GmbH geltend. Das kann nun u. U. zu Mißbalancen führen. Näher *Stock*, Weiterbildung und Medien 1989, Heft 4, 24 ff. Dort S. 13 ff. auch weitere einschlägige Beiträge. Sehr skeptisch *Hirsch*, RuF 1991, 173 ff.; *dies.*, Lokaler Hörfunk in NRW, 1991. Anders *Hadamik*, LfR-Funkfenster April 1991, 7 f.; *dies.*, ebda. Sept./Okt. 1991, 3 ff.

marktwirtschaftlichen Denkschule festzuhalten, und man möchte jene Doktrin tunlichst auch auf den Rundfunk übertragen. Gleiches gilt für die entsprechenden Verbände und politischen Parteien mitsamt den ihnen nahestehenden Teilen der Rechtswissenschaft. Aus jener Sicht konnte das neue Modell sicherlich als ungewöhnlich und fremdartig erscheinen. Funktionstüchtig ist ein Privatrundfunk danach wohl nur dann, wenn er auf einer presseähnlichen Marktsteuerung beruht. Aus solchen Einschätzungen sind die verfassungsrechtlichen Einwände erwachsen, über die das BVerfG nunmehr zu befinden hatte¹⁰.

2. Das Urteil und seine praktische Bedeutung

Nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des BVerfG stehen der Erprobung und Einführung des neuen Lokalradiomodells zwischen Rhein und Weser keine verfassungsrechtlichen Hemmnisse entgegen. Mancherorts hatte man in den letzten Jahren die Gründungsgeschäfte verzögert und erst einmal auf das Urteil gewartet. Wo man sich vom BVerfG doch noch den einen oder anderen gravierenden Eingriff in die gesetzgeberischen Bestrebungen erhofft hatte, wird man jetzt ernüchtert sein. Nunmehr wird man in die Realisierungsphase überall ernstlich eintreten müssen.

In der Urteilsbegründung finden sich interessante, für die künftige Praxis wichtige Aussagen über Eigenart und Bedeutung des Zwei-Säulen-Modells¹¹. Die strukturpolitischen Vorteile und Chancen des originellen Ansatzes treten darin klar hervor. Auch gewisse Gewagtheiten und innere Schwierigkeiten des Konzepts, wie sie sich seit 1987 vielfach bemerkbar gemacht hatten, werden in dem Urteil gesehen und in differenzierter Weise gewürdigt. Wer die dortigen Überlegungen weiterdenkt, wird auch manchen Fingerzeig dafür finden, wie den Problemen im Geiste der Verfassung beizukommen wäre. Bei erfolgreichem Verlauf kann aus dem Modell eine innovative und ansehnliche, der Lokalkommunikation dienliche Ausprägung von Medienfreiheit und Medienverantwortung hervorgehen. Damit hat das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz dann vielleicht sogar exemplarischen Charakter. Es mag der Verallgemeinerung fähig sein und auch andernorts Schule machen, z. B. in Baden-Württemberg¹², Bayern¹³ oder den ostdeutschen Ländern¹⁴. Dazu einige nähere Informationen und Überlegungen.

II. Das Zwei-Säulen-Modell im Lichte des Grundgesetzes

1. Rundfunkfreiheit – ein funktionaler Ansatz

Die entscheidende Weichenstellung liegt in dem neuen Urteil bereits in den allgemeinen Ausführungen über Inhalt und Zusammenhang der Grundrechte des Art. 5 I GG¹⁵. Die Rundfunkfreiheit wird hier wieder sehr prägnant als „dienende Freiheit“ verstanden und verdeutlicht. Demnach ist sie nicht quasinaturwüchsig und wie von selbst existent, z. B. kraft marktwirtschaftlicher Eigendynamiken. Ihren obersten Richtpunkt hat sie in der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum, und sie hat eine darauf bezogene kreative, professionell zu betätigende Vermittlungsfunktion („Medium und Faktor“) zum wesentlichen Inhalt¹⁶. Diese dienende Funktion des Rundfunks muß wirksam gesichert werden. Sie bedingt eine funktionsgerechte gesetzgeberische Ausgestaltung. Das gilt auch für den lokalen Bereich. Daraus ergeben sich auch die Maßstäbe der Verfassungsmäßigkeit der §§ 23 ff. LRGNW.

2. Zur gesetzlichen Ausgestaltung

An Art. 5 I 2 GG wird das Zwei-Säulen-Modell nun vom BVerfG gemessen, und es wird für „grundsätzlich geeignet“ befunden, die Rundfunkfreiheit im lokalen Bereich wirksam zu sichern¹⁷. Zunächst geht das Urteil hier auf eine pauschale Kritik der Antragsteller ein, wonach ein Verfassungsgebot der „Modellkonsistenz“ verletzt sein sollte. Damit war ungefähr folgendes gemeint:

Wenn der Gesetzgeber im Rundfunkwesen marktwirtschaftlichen Elementen überhaupt – sei es auch nur in beschränktem Umfang – Raum gebe, gerate er von Verfassungen wegen in eine Art Zugzwang und stehe vor einer einfachen modellmäßigen Alternative. Er könne nämlich ein presseähnliches freizügiges Marktmodell nur ganz oder gar nicht wählen. Auf das hiesige zweigeteilte Arrangement bezogen, sollte der Einwand im wesentlichen besagen: Nachdem sich der Gesetzgeber für Pressebeteiligung und Marktsteuerung via Werbefinanzierung entschieden habe, müsse er nun konsequent bleiben und den Printmedien über die Betriebsgesellschaften maßgeblichen direkten und indirekten Programmeinfluß einräumen. In der Verselbständigung der Veranstaltergemeinschaften und der Redaktionen und in der Reduzierung des publizistischen Einflusses der Betriebsgesellschaften drücke sich demgegenüber ein fremdes, eher der Formenwelt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entstammendes Strukturprinzip aus. Dadurch werde das Lokalradiomodell inkonsistent und funktionsuntüchtig; es sei zur Unwirtschaftlichkeit verurteilt, und ein derartiger Regulierungsmodus sei für die kommerziellen Betreiber unzumutbar¹⁸. Verfassungsmäßig wäre hiernach im Grunde wohl nur ein presseähnliches und pressenahes „Ein-Säulen-Modell“, vielleicht nach Art des Lokalfunks süddeutscher Provenienz. Das war allerdings eine undifferenzierte, die Dinge vereinfachende Argumentation, auf die sich das BVerfG nicht eingelassen hat.

In dem Urteil wird eine Bindung des Gesetzgebers an bestimmte „Modelle“ prinzipiell verneint. Im Rahmen des funktionalen grundrechtlichen Ansatzes seien auch modellmäßige Kombinationen und Mischformen zulässig. Dabei komme dem Gesetzgeber weitgehende Gestaltungsfreiheit zu¹⁹. Gerade im lokalen Bereich bestehe im übrigen die Gefahr, daß Zeitungsverleger zu „vorherrschender multimedialer Meinungsmacht“ oder gar zu „Doppelmonopolen“ gelangten. Dagegen müßten beim Lokalrundfunk besondere Vorkehrungen getroffen werden. Unter diesem Blickwinkel wird die Zwecksetzung der §§ 23 ff. LRGNW klar herausgearbeitet und positiv gewürdigt: Verhinderung weiterer publizistischer Konzentration durch Verselbständigung von Veranstaltergemeinschaft und Re-

10) S. etwa Grawert, AfP 1986, 277 ff.; Niemann, in: Terheyden (Hrsg.), Beruf und Berufung, 1988, S. 63 ff. Anders Wienholtz, in: Schneider-Steinberg (Hrsg.), VerfR zwischen Wissenschaft und Richterkunst, 1990, S. 13 ff.

11) S. das NRW-Urteil, unter B IV. Dazu die Leitsätze 4a bis c.

12) Dort ist bisher ein andersartiges Lokal- und Regionalradiokonzept verfolgt worden, das heute aber als verfehlt und revisionsbedürftig erachtet wird. Diesbezügliche Novellierungsvorschläge enthält der Stuttgarter Regierungsentwurf, LT-Dr 10/5420 v. 21. 6. 1991.

13) Dort verhält es sich ähnlich wie in Baden-Württemberg. Vgl. jetzt den Referentenentwurf eines Bayerischen MedienG (Stand: 16. 7. 1991), epd/Kirche und Rundfunk Nr. 59 v. 31. 7. 1991, 2 ff. Zu Art. 111 a BV insoweit Stock, JZ 1991, 645 ff.

14) Dort steckt die Mediengesetzgebung noch in den Kinderschuhen. Ob dem nordrhein-westfälischen Landesmedienrecht in jener Richtung exemplarischer Charakter zukommen könnte und sollte, wurde nach Verkündung des NRW-Urteils alsbald strittig. Siehe den Bericht in epd/Kirche und Rundfunk Nr. 12 v. 16. 2. 1991, 10 (BDZV vs. IG Medien).

15) Vgl. das NRW-Urteil, unter B I, durchaus in den Bahnen des FRAG-Urteils BVerfGE 57, 295 (319 ff.). Dazu Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 325 ff.; Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, 1988, S. 355 ff.

16) In diesem Sinn präzisiert das Urteil „die Funktion . . . , die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 I GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat“, unter B II 1 a u. ö. Über Rundfunkfreiheit als Funktionsgrundrecht eingehend zuletzt Rossen (o. Fußn. 15), S. 333 ff. Das Urteil könnte die grundrechtsdogmatische Grundsatzzdebatte im Medienrecht wieder aktivieren und ein Stück weit voranbringen. Vgl. Bethge, ZUM 1991, 341.

17) Vgl. NRW-Urteil, unter B IV 2.

18) Vgl. NRW-Urteil, unter A II 2 und 3, wo sich Zusammenfassungen des Vorbringens der Antragsteller zum landesweiten und zum lokalen Rundfunk finden. Die beiden Argumentationsstränge hängen z. T. miteinander zusammen. Über „Modellkonsistenz“, „Modellkonsequenz“ u. ä. früher etwa Lerche, Presse und privater Rundfunk, 1984, S. 25 ff.; Selmer, Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung, 1988, S. 33 ff. u. ö.

19) Das NRW-Urteil enthält eine mehrfache Absage an die Konsistenzlehre, unter B I, II 2 b, III 1 und IV 2, an letzterer Stelle auch die folgenden Aussagen zur lokalen Ebene. Zu den modelltheoretischen Hintergründen Stock, in: Schwartländer-Riedel (Hrsg.), Neue Medien und Meinungsfreiheit, 1990, S. 59 ff. m. w. Nachw.

daktion, qualifizierte Programmanforderungen ungefähr nach öffentlichrechtlichem Muster, ökonomischer Presseschutz durch Beteiligung der Lokalzeitungen an der Betriebsgesellschaft.

Durch die Aufteilung der Trägerfunktionen auf die zwei „Säulen“ und durch die Ausgestaltung des Lizenznehmers als eingetragener Verein wird – so das Urteil weiter²⁰ – eine etwaige Rundfunkunternehmerfreiheit als Jedermanns- bzw. Verlegergrundrecht nicht verletzt. Auch die gruppen- und bürgernahe Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft sei verfassungsrechtlich unbedenklich²¹. Soweit die Finanzierungspflicht der Betriebsgesellschaft dieser ein berechtigtes Interesse an der Programmgestaltung verleihe, sei dem im Gesetz ausreichend Rechnung getragen. Größerer Einfluß auf den Programminhalt müsse ihr nicht verschafft werden. Es seien auch keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, daß privater Lokalfunk durch den qualifizierten Programmauftrag „erheblich erschwert oder gänzlich verhindert“ würde²². Dergleichen werde auch nicht durch die Einbeziehung der „Programmbeiträge von Gruppen, insbesondere mit kultureller Zielsetzung,“ nach § 24 IV ff. LRGNW bewirkt; diese Neuerung könne der Programmqualität grundsätzlich förderlich sein, auch wenn „die Fremdbeiträge derzeit in journalistischer Hinsicht noch vielfach zu wünschen übrig lassen“²³.

3. Kommunale Beteiligung

Noch genauer treten die inneren Verhältnisse und Sollwerte des Zwei-Säulen-Modells in den Darlegungen zur kommunalen Beteiligung nach § 26 I 1 Nr. 4 und II Nrn. 2 und 4 sowie § 29 VI LRGNW hervor. Auch dafür erteilt das BVerfG – entgegen manchen anderslautenden Voraussetzungen – ein verfassungsrechtliches Unbedenklichkeitszeugnis²⁴.

Hinsichtlich der Betriebsgesellschaft wird das nötige Maß an Staats-, hier: Gemeinde- und Kreisferne in dem Urteil als gewahrt angesehen, weil diese Gesellschaft nach § 25 I 5 LRGNW keinen direkten Programmeinfluß haben darf. Öffentlich-kommunales Engagement wird als Gegengewicht gegen Kommerzialisierungsgefahren veranschlagt, wie sie von der mehrheitlichen Pressebeteiligung (29 IV LRGNW) ausgehen und von dort aus indirekt ins Programm durchschlagen könnten. Die Beteiligung der Kommunen könne dazu beitragen, daß die lokalen Belange im Rundfunk angemessen zur Geltung kämen.

Was die Veranstaltergemeinschaft betrifft, so wird die dortige kommunale Beteiligung folgendermaßen gerechtfertigt: Der jeweilige eingetragene Verein sei zwar Veranstalter des Programms und trage dafür nach dem Gesetz (§ 25 I 4 LRGNW) die alleinige Verantwortung. Das heiße aber nicht, daß er selbst das Programm publizistisch zu gestalten habe. Die Programmgestaltung erfolge vielmehr durch den Chefredakteur und die redaktionell Beschäftigten. Die Funktionen der Mitgliederversammlung des Trägervereins ähnelten weitgehend denjenigen der Kontrollgremien des öffentlichrechtlichen Rundfunks (z. B. nach §§ 15 ff. WDR-G) und der Landesmedienanstalten (z. B. nach §§ 55 ff. LRGNW). Deshalb könne hier eine entsprechende Staats- als Gemeindequote Platz greifen.

4. Redaktionelle Selbständigkeit, innere Rundfunkfreiheit

In den zuletzt angeführten Urteilspassagen drückt sich die Einsicht aus, daß es im nordrhein-westfälischen Lokalrundfunk auch ein bestimmtes Maß an redaktioneller Selbständigkeit und innerer Rundfunkfreiheit geben kann und muß. Das betrifft vor allem die funktionale Integrität und journalistische Unabhängigkeit der Redaktionen als ganzer (mit Rundumwirkung, insbesondere gegenüber Veranstaltern und Betreibern). Außerdem geht es dabei um gewisse innerredaktionelle Spielräume. Dafür sind die Gesetzesbestimmungen über Chefredakteur und redaktionell Beschäftigte (§ 28 LRGNW), über eine im Programmauftrag angelegte „eigene journalistische Verantwortung“ der letzteren (§ 13 i. V. mit § 23 II

LRGNW) sowie über das obligatorische Redakteursstatut (§ 25 III LRGNW) einschlägig. Hierin verkörpert sich bei Lichte besehen so etwas wie eine andersartige, relativ autonome dritte „Säule“, und erst dadurch kann das Ganze wirklich ins Lot kommen²⁵.

Daß dieser Ansatz verfassungsrechtlich zulässig und durchaus naheliegend ist, läßt sich auch den Ausführungen des Urteils über innere Rundfunkfreiheit als Vorrangkriterium bei der Zulassung landesweiter Veranstalter (§ 7 II 3 LRGNW)²⁶ entnehmen. Darin wird der professionelle Aspekt der Rundfunkfreiheit betont, wie er gerade auch auf lokaler Ebene wichtig wird: Es komme dem Gesetzgeber auf die Sicherung innerer Meinungsvielfalt durch eine Redakteursbeteiligung an, welche den Mitarbeitern nicht etwa „im Interesse ihrer Selbstverwirklichung im Beruf oder zur Durchsetzung ihrer subjektiven Auffassungen“ eingeräumt werde. Ebenso wenig beruhe sie auf funktionsfremden Gruppenrundfunkdoktrinen oder Demokratisierungsstrategien. Durch Beteiligung an der Programmgestaltung und -verantwortung solle vielmehr innerhalb des arbeitsteiligen Unternehmens Rundfunk diejenige Berufsgruppe gestärkt werden, die den „Medium- und Faktor-“Auftrag unmittelbar erfülle. Dabei handele es sich um interne Mitsprache bei der Wahrnehmung der von Art. 5 I 2 GG geschützten Funktion. Sie werde den Redakteuren „zur Erfüllung ihrer Vermittlungsfunktion“ eingeräumt²⁷. Das sind goldene Worte, wie sie bis dahin in Karlsruhe noch niemals zu hören waren. Sie lassen sich verallgemeinern und können in Nordrhein-Westfalen auch bei der Auslegung und realen Einlösung der Gesetzesvorschriften über unabhängigen Journalismus im lokalen Rundfunk von Nutzen sein.

5. Modellmäßige Risiken und ihre Beherrschung

Sicherlich ist das Zwei-Säulen-Modell ein gewagtes Arrangement. Die innere Komplexität und Empfindlichkeit des Ganzen ist auch dem BVerfG nicht verborgen geblieben. In dem Ur-

20) Unter B IV 2, auch das Folgende.

21) Die vielumstrittene Frage, ob und inwiefern das Grundgesetz eine Rundfunkunternehmerfreiheit kennt, wird in dem Urteil mehrmals, und so auch hier, implizit angesprochen; sie wird indes nicht erschöpfend beantwortet. Ein etwaiger Grundrechtsschutz solcher Art wird danach durch die öffentlich-funktionale Komponente des Art. 5 I 2 GG überlagert und abgeschwächt.

22) Dieses Erschwerungsverbot begegnet in dem Urteil öfters, so unter B IV 1 und 2. Es geht auf BVerfGE 73, 118 (157), zurück. Schmitt Glaser hat darin ein „Gebot faktischer Zulässigkeit privaten Rundfunks“ sehen wollen, AöR 112 (1987), 215 (252). Das wäre m. E. eine petitio principii. Das BVerfG scheint denn auch eher an eine Art Übermaß- oder Mißbrauchsverbot zu denken.

23) Das betrifft den „offenen Kanal im lokalen Rundfunk“ (§ 34 LRGNW), eine experimentell zu verstehende Weiterentwicklung des unter B IV 1 und 2. Es geht auf BVerfGE 73, 118 (157), zurück. Schmitt Glaser hat darin ein „Gebot faktischer Zulässigkeit privaten Rundfunks“ sehen wollen, AöR 112 (1987), 215 (252). Das wäre m. E. eine petitio principii. Das BVerfG scheint denn auch eher an eine Art Übermaß- oder Mißbrauchsverbot zu denken.

24) Vgl. das NRW-Urteil, unter B IV 3. Ähnlich Stock (o. Fußn. 4), S. 47 f., 78 ff. m. w. Nachw., auch zum Folgenden.

25) Näher Stock (o. Fußn. 4), S. 49 ff. Obigen Regelungen waren 1985 diejenigen der §§ 30–32 WDR-G vorausgegangen, die damit verwandt sind, aber etwas weiter gehen. Dazu Stock, LandesmedienR im Wandel, 1986, S. 61 ff. m. w. Nachw. Ein dju-DJV-Musterentwurf eines Statuts nach § 25 III LRGNW ist abgedr. bei Hesel-Hirsch (o. Fußn. 23), S. 165 ff.

26) Solche Vorrangsklauseln finden sich heute auch in den Landesmedien-gesetzen von Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein sowie im saarl. Rundfunkgesetz. Dazu Stock (o. Fußn. 4), S. 23 ff. In dem NRW-Urteil, unter B III 2, waltet diesbezüglich ein streng-präzisierender, aber durchaus wohlwollender Duktus vor.

27) Darin klingen Grundrechtsdimensionen innerer Rundfunkfreiheit an, wie sie dem wohlverstandenen-funktionalen Freiheitsbegriff des Urteils entsprechen. Die konzeptionellen Grundlagen hat insoweit Hoffmann-Riem gelegt, zuletzt in: Auffermann u. a. (Hrsg.), Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 2. Aufl. (1981), S. 127 ff. Zust. jetzt auch Bethge, AfP 1989, 525 ff. Gänzlich anders aus pressesepezifischer Sicht Grawert, AfP 1986, 285; Kull, AfP 1989, 652 ff. Ähnlich Ory, AfP 1988, 336 ff. Jenen älteren, latent instrumentalistischen Vorstellungen erteilt das NRW-Urteil eine Absage.

teil wird dem Gesetzgeber aber hier wie auch sonst ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum zugebilligt. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Modell lassen, wie dazu gesagt wird, nicht den Schluß zu, daß es funktionsuntüchtig wäre oder unzumutbare wirtschaftliche Risiken schüfe. Eine abschließende Beurteilung sei indes angesichts der präzedenzlosen Konstruktion und der relativ kurzen Erprobungsdauer noch nicht möglich. Nötigenfalls sei der Gesetzgeber zu einer Nachbesserung verpflichtet.²⁸

Das Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen wird vom BVerfG insoweit wohl als eine Art Experiment angesehen, welches einen guten Ausgang erhoffen läßt. Das ist eine Einschätzung, der ich mich gerne anschließe. Es sei aber noch hinzugefügt: Zu bedenken ist nach wie vor auch das Risiko des Mißlingens. Ein solches Risiko scheint gegenwärtig vor allem darin zu liegen, daß der indirekte Programmeinfluß der Zeitungsverleger überhandnehmen könnte, und zwar ohne daß die Verleger ihre diesbezügliche besondere – in hohem Grad publizistisch relevante – Mission überall annehmen und im Geiste des Gesetzes erfüllen würden. Daraus könnten sich Drucksituationen ergeben, in denen der gesetzliche Programmauftrag kaum noch zu verwirklichen wäre; er könnte einer Verflachung und Verarmung anheimfallen, wie sie z.B. beim süddeutschen Lokalfunk vorkommt. Das wird der Gesetzgeber klar im Auge behalten müssen. In ein paar Jahren wird man in Düsseldorf eine größere Bilanzierung vorzunehmen haben. Lassen sich die erwähnten Risiken mit den bisherigen Mitteln nicht beherrschen, so wird es dann zu gründlichen gesetzlichen Verbesserungen des westdeutschen Lokalradiomodells kommen müssen.²⁹

III. Ungeklärte Fragen am Rande

1. Rahmenprogramm mit WDR-Beteiligung

Für den Lokalrundfunk relevant sind auch die Ausführungen des Urteils über diejenigen Gesetzesvorschriften, auf die sich die dreißigprozentige Beteiligung des WDR an der Radio NRW GmbH, der Veranstalterin eines vielgefragten Rahmenprogramms nach § 30 LRGNW, gründet.³⁰ Solche öffentlich-privaten Kooperationsformen und Verbundsysteme werden vom BVerfG als grundsätzlich zulässig erachtet; ein Trennungsgebot kraft dualer „Modellkonsistenz“ wird verneint. Im Blick auf die Grundversorgungsaufgabe zeigt sich das Urteil allerdings besorgt, daß der Programmauftrag des WDR (vgl. §§ 4ff. i.V. mit § 3 IX 2 WDR-G) hierbei „von anderen, insbesondere tendenziösen oder kommerziellen, Orientierungen überlagert und schließlich ausgehöhlt werden“ könnte. Damit dem wirksam vorgebeugt werden könne, müsse es in dem jeweiligen Gemeinschaftsprogramm einen abgrenzbaren und fest umrissenen, dem WDR zurechenbaren Anteil geben. Eine derartige „Segmentierung“ sei verfassungsrechtlich gefordert.³¹

Das Urteil will anscheinend auf ein deutliches separates WDR-Engagement hinaus, was wohl auch entsprechende organisatorische und verfahrensmäßige Ausdifferenzierungen und Verstärkungen nach sich ziehen müßte. Bei der Radio NRW GmbH fehlt es nun bisher an einer so gearteten Segmentierung. WDR-Programmgrundsätze sind dort jedoch in den Gesellschaftsvertrag übernommen und dergestalt auf das Rahmenprogramm im ganzen erstreckt worden. Für dieses gelten zudem die gesetzlichen Programmgrundsätze des § 12 LRGNW, die mit denen des § 5 WDR-G verwandt sind. Darin ist in ersten Stellungnahmen eine (mindestens) gleichwertige Lösung und eine statthafte Alternative zur Segmentierung gesehen worden. Von anderer Seite ist das freilich bestritten worden, und man hat geltend gemacht, bei solchen Ausweitungen könne sich die WDR-spezifische Programmbindung abschwächen oder gänzlich ins Ungewisse verlieren; es würde sich dann womöglich um ein primär wirtschaftlich-unternehmerisches WDR-Engagement handeln (was nach dem Urteil nicht angängig wäre).³² Das ist ein Fragenkomplex, über den noch weiter zu diskutieren sein wird. Das Urteil hat ihn noch nicht voll in den Griff bekommen. Anhand des – hier defensiv gehandhabten – Grundversorgungsgedankens lassen sich die Probleme des Kooperationsmodells wohl nicht vollständig lösen.

2. Öffentliche Frequenzverwaltung

Nach § 3 I 1 LRG NW a.F. obliegt die Aufteilung der Übertragungskapazitäten (Frequenzen und Kanäle, § 2 VIII Nr. 5 LRGNW) zwischen öffentlich-rechtlichem (WDR) und privatem Rundfunk (auch LfR-Lokalfunk) der Landesregierung. Die Zuordnung erfolgt durch Rechtsverordnungen, die der Zustimmung des Hauptausschusses des Landtags bedürfen. § 3 II 1 LRGNW a.F. schreibt für den privaten Sektor bestimmte Mindestanforderungen fest. Im übrigen ist die bisherige Ermächtigungsnorm aber unbestimmt gehalten, d.h. es eröffnet sich eine beträchtliche Marge für staatlich-exekutivische, ggf. auch medienpolitisch motivierte Vergabeentscheidungen. Als exemplarischer Fall solcher Art wurde vielfach die Zuordnung der sog. 5. landesweiten Hörfunkkette zur Nutzung durch den WDR angesehen.³³

Über die Zukunft der 5. Kette wurde auf politischer und juristischer Ebene heftig gestritten. Gegen das regierungsnahe Arrangement des § 3 LRG NW a.F. wurden im Blick auf „WDR 5“ verschiedene verfassungsrechtliche Einwände erhoben. Einerseits wurde eine stärkere Einschaltung des Parlaments gefordert (Gesetzes- als Parlamentsvorbehalt). Andererseits wurde vorgebracht, auch Parlamenteinfluß sei staatlicher Einfluß; die Rundfunkfreiheit bedinge jedoch „Staatsfreiheit“, und das gelte grundsätzlich auch für die Frequenzverwaltung.³⁴ Nach letzterer Ansicht müßte die Nutzungsplanung und -administra-

28) Vgl. das NRW-Urteil, unter B IV 2 a.E. Allg. Steinberg, Der Staat 1987, 161 ff. m.w. Nachw., zur Handhabung der Nachbesserungspflicht bei sonstigen als riskant bewerteten alten und neuen Techniken. Ein Versuchsgesetz gemäß BVerfGE 57, 295 (324), ist das nordrhein-westfälische Rundfunkgesetz nicht. Es kann aber einer weiter gefaßten experimentellen Gesetzgebung zugerechnet werden. Wie die Untersuchung von Horn (o. Fußn. 5) belegt, tendiert diese Kategorie zur Ausdehnung und begrifflichen Unschärfe.

29) In Kreisen der Antragsteller scheint man zu hoffen, daß dann doch noch ein einfaches pressenahes „Ein-Säulen-Modell“ (oben 2) obliegen wird. Wie das bei den fraglichen engen Märkten möglich sein sollte, ist jedoch nicht zu sehen. Eher könnte an ein stärker an der öffentlich-rechtlichen Tradition orientiertes, z.B. gebührenfinanziertes Lokalradio gedacht werden. Dergleichen war seinerzeit in dem Kabelpilotprojekt Dortmund angelegt. Dazu § 56a WDR-G, der von einem lokalen Zeitungsverleger erfolglos mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen worden ist. S. den Nichtanahmebeschl. des BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, v. 12. 4. 1991 – 1 BvR 100/88 –.

30) S. o. I 1. Das WDR-Kooperationsmodell (o. Fußn. 8) versteht sich als Element der Bestands- und Entwicklungsgarantie (allg. § 3 III WDR-G), die in Karlsruhe zu den Hauptstreitpunkten gehörte. Zur Schlüsselbedeutung des Rahmenprogramms für die Lokalstationen Hesels, in: Hirsch-Hesels (o. Fußn. 23), S. 130 ff.; Hellwig-Simon (o. Fußn. 6), S. 168 ff.

31) Vgl. das NRW-Urteil, unter B II 2b und c sowie IV 4.

32) Vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 10 v. 9. 2. 1991, 10. Eine weitere Meinung geht dahin, es liege kein unternehmerisches, aber auch kein (unmittelbar) publizistisch-programmliches Engagement des WDR i.S. des NRW-Urteils vor, sodaß die dortigen Maßgaben für die Beteiligung an Radio NRW nicht einschlägig seien. Hilfsweise wird im übrigen die Ansicht vertreten, die Segmentierung müsse nur für die Rundfunkorgane selbst, nicht aber für das Publikum erkennbar und nachvollziehbar sein. In letzterem Sinn Giani, Funk-Korrespondenz Nr. 13–14 v. 27. 3. 1991, 3 ff. Anders Beilge, ZUM 1991, 343. S. auch Lawer, AfP 1991, 514 (515).

33) Geregelt in § 1 II der aufgrund des § 3 I 1 LRGNW a.F. von der Landesregierung erlassenen 9. FrequenzVO v. 30. 5. 1990 (GVBl NW, 335). Ein damit verfolgtes strukturpolitisches Motiv ging dahin, den im Aufbau befindlichen Lokalfunk mitsamt der (mehrheitlich von der Zeitungsprese getragenen) Radio NRW GmbH wirtschaftlich abzusichern. Radio NRW, das die lokalen Betriebsgesellschaften an seinen Werbeerträgen beteiligen will, sollte vor weiterer Konkurrenz auf dem landesweiten Werbemarkt geschützt werden. Das klingt auch in § 33 II 4 WDR-G an. Gegner dieser Absicht wollten hingegen einem landesweiten kommerziellen Radioprogramm, etwa nach Art von ffn in Niedersachsen oder RSH in Schleswig-Holstein, den Weg bereiten. Das vom WDR für die 5. Kette geplante werbefreie Wortprogramm „WDR 5“ wollten sie verhindern.

34) Vgl. die Darstellung des Sachverhalts im NRW-Urteil, unter A II 2 und III 2. Bezüglich der 5. Kette kam es 1990 zu einem Parallelverfahren vor dem VfGH/NW. Dieser lehnte einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Beschl. v. 13. 9. 1990 ab, NWVBl 1990, 410 f. Das Hauptsacheverfahren (VfGH 8/90) war in Münster Anfang 1991 noch anhängig. Der Streit ist mittlerweile auf Grund eines politischen Kompromisses (u. Fußn. 41) erledigt.

tion wohl in rundfunkspezifischer Weise autonomisiert werden. Zu denken wäre beispielsweise an die Schaffung eines dachartigen, den öffentlichen und den privaten Sektor übergreifenden Koordinierungsausschusses (hier: WDR/LfR). Manchmal wird die Verteilungsaufgabe auch ausschließlich den Landesmedienanstalten zugeordnet, was freilich zu Asymmetrien führen und diese Anstalten evtl. überfordern würde. Möglichkeiten und Grenzen von Staatsferne in diesem Bereich bedürfen im übrigen noch der Diskussion. Der Fragenkomplex ist in Rechtswissenschaft und Staatspraxis bislang wenig erschlossen³⁵. Auch das BVerfG ist seiner noch nicht Herr geworden.

§ 3 I 1 LRG NW a. F. wird im Nordrhein-Westfalen-Urteil für mit Art. 5 I 2 GG unvereinbar und nichtig erklärt. Die Begründung geht von dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks aus. Sie stellt darauf ab, daß sich die Zuordnungsentscheidungen bei knappen Ressourcen als Auswahlentscheidungen zwischen konkreten Bewerbern (WDR/Private) und den von ihnen geplanten Programmen darstellen könnten. Das sei ein indirekter Programmeinfluß, wie er der Regierung nicht zukomme. Auch dem Parlament und seinen Unterorganen (hier: Hauptausschuß) dürfe ein solcher Programmeinfluß nicht eingeräumt werden. Der Landtag könne und müsse jedoch allgemeine gesetzliche Kriterien festlegen, nach denen die konkreten Zuordnungsentscheidungen sodann durch die Landesregierung oder die LfR zu treffen seien³⁶.

Das Ergebnis wirkt nicht ganz einleuchtend: Der Staat soll die Kapazitäten also doch bewirtschaften können, wenn dabei die erwähnte leicht veränderte Rollenverteilung zwischen Parlament und Regierung Platz greift? Wieso wäre dadurch mehr Staatsferne zu erreichen? Und wie könnten die vom Gericht geforderten generellen Gesetzeskriterien näherhin aussehen? Lassen sich funktionsgerechte materielle Kriterien überhaupt in größerem Umfang finden? Andernfalls wird man um so mehr an organisatorische und verfahrensmäßige autonomisierende Vorkehrungen denken müssen. Wirklich staatsfern wäre die LfR-Lösung, oder besser: eine über dem dualen System insgesamt zu errichtende, relativ autonome Dachkonstruktion³⁷. In Düsseldorf ist allerdings die in dem Urteil genannte erste Variante (Beibehaltung der Regierungskompetenz, aber mehr Verrechtlichung) bevorzugt worden. § 3 LRG NW hat jüngst eine Neufassung erhalten, in der die Verordnungsermächtigung in einigen Punkten, u. a. anhand eines technischen Parameters (Strahlungsleistung), präzisiert worden ist³⁸. Ob dadurch der Staatseinfluß in der vom BVerfG geforderten Weise hintangehalten wird, wird sich erst noch erweisen müssen.

Im übrigen wurde in Nordrhein-Westfalen auch ausführlich über die Auswirkungen des Urteilspruchs auf den lokalen status quo diskutiert. In ersten Stellungnahmen war die Ansicht geäußert worden, nunmehr seien sämtliche auf § 3 LRG NW a. F. beruhenden Frequenzverordnungen nichtig, einschließlich derjenigen, durch die der lokale private Rundfunk – via LfR – so ausgiebig bedacht worden war³⁹. Hernach gewann indes eine differenzierende Lesart an Boden: Das BVerfG habe in dem Urteil ersichtlich nur den landesweiten Rundfunk vor Augen gehabt und sich an dem Streit um die 5. Kette orientiert. Seine Argumentation treffe nur auf Sachlagen zu, in denen eine Rivalität von WDR und Privaten in Frage kommen könne. Bei den der LfR zugeordneten lokalen Frequenzen sei das aber nicht der Fall. Folglich sei der Urteilstenor anhand der tragenden Gründe einschränkend dahin auszuulegen, daß damit nur eine partielle, letztere Frequenzen ausklammernde Nichtigkeit des § 3 I 1 LRG NW a. F. gemeint sei. Hilfsweise wurde auf § 79 II 1 BVerfGG abgestellt, den man hier wie folgt ins Spiel bringen wollte: Bei Nichtigkeit aller Frequenzverordnungen blieben die von der LfR für den lokalen Bereich getroffenen, nicht mehr anfechtbaren Lizenzentscheidungen von dem Wegfall der Zuordnung der jeweiligen Frequenz unberührt. Für laufende Verfahren komme eine extensive Handhabung jener Bestimmung bzw. der Rückgriff auf einen in ihr sich verkörpernden allgemeinen Rechtsgedanken (Rechtssicherheit und Rechtsfrieden, Bestandsschutz) in Betracht⁴⁰.

Im Ergebnis sind diese Probleme pragmatisch gelöst worden. Der Gesetzgeber ging davon aus, daß die bisher erlassenen Frequenzverordnungen infolge des Urteils „gegenstandslos“ seien. Er wollte jedoch vermeiden, daß die Lokalfunkentwicklung im Lande ohne Not gestört würde. Im Blick auf die genannten Altfälle und Schwebelagen nahm er deshalb – abweichend von dem Verfahren der Ordnungsgebung nach § 3 I 1 LRG NW – selbst eine umfassende Zuweisung von Übertra-

gungskapazitäten vor und erneuerte dabei inhaltlich im wesentlichen die früheren Vergabeentscheidungen des Verordnungsgebers. Der Streit um die 5. landesweite Hörfunkkette konnte durch einen Kompromiß entschärft werden⁴¹. Auf dieser Grundlage wird die LfR ihre Aufbauarbeit nun kontinuierlich fortsetzen können.

IV. Zusammenfassung

In mehreren Bundesländern gibt es lokalen privaten Rundfunk. In Nordrhein-Westfalen hat man dafür eine neuartige Trägerstruktur entwickelt: In den Veranstaltergemeinschaften verkörpert sich ein gesellschaftliches Engagement, das sich an dem anspruchsvollen Programmauftrag orientieren und dessen Erfüllung durch leistungsfähige, in journalistischer Unabhängigkeit arbeitende Redaktionen gewährleisten soll. Den pressenahen Betriebsgesellschaften obliegen vor allem finanzwirtschaftliche Trägerfunktionen (Werbefinanzierung). In dieser Aufteilung ist von Kritikern ein Verstoß gegen die – als Grundrecht verstandene – Rundfunkunternehmerfreiheit erblickt worden. Das BVerfG ist dem jedoch nicht gefolgt. Der Aufbau der Lokalstationen kann nun in Nordrhein-Westfalen energisch fortgesetzt werden. Es werden jetzt vor allem Konsolidierungsmaßnahmen und Entwicklungsaufgaben anstehen, wie sie gegenwärtig unter dem Stichwort Qualitätsförderung erörtert werden. Dabei sollte zwischen Fördern und Regulieren kein Gegensatz konstruiert werden. Künftig werden die Zügel in puncto Programmqualität stärker angezogen werden müssen. Ob sich das neue Konzept in der Praxis bewährt, wird auch in anderen Ländern von Interesse sein. Es könnte dann bundesweit exemplarischen Charakter haben.

35) Zur unterschiedlichen Situation in den Ländern Scherer, Frequenzverwaltung zwischen Bund und Ländern, 1987, S. 15ff.; Eberle, Rundfunkübertragung, 1989, S. 102ff. Siehe auch Wagner, Die Landesmedienanstalten, 1990, S. 178 f.

36) Vgl. das NRW-Urteil, unter B III 3 (im Rahmen der Ausführungen zum landesweiten privaten Rundfunk).

37) Einen derartigen übergreifenden „Aufsichtsrat“ hat für Bayern die dortige SPD ins Gespräch gebracht, nach epd/Kirche und Rundfunk Nr. 14 v. 23. 2. 1991, 11. Von einem „Vermittlungsausschuß“ spricht Ring, ZUM 1991, 345 (348). Gänzlich unhaltbar ist nach dem Urteil z. B. die bisherige hessische, rein gouvernementale Lösung.

38) Vgl. § 3 LRG NW i. d. F. des Art. 1 des 3. RundfunkänderungsG v. 18. 6. 1991 (GVBl NW, 254). Etwas anders noch Art. 1 des Regierungsentwurfs, LT-Dr 11/1338 v. 13. 3. 1991. Dazu die Begründung, ebda. S. 11 f.

39) Zuletzt durch die 11. FrequenzVO v. 6. 12. 1990 (GVBl NW, 641). Vollständige Dokumentation in: LfR (Hrsg.), LfR-Handbuch, 1990, unter 1.5.2 ff. Zur Nichtigkeit von Rechtsverordnungen bei Ungültigkeit der Gesetzgrundlage allg. etwa Stern, StaatsR der BRRep. Dtschld. II, 1980, S. 672; Ossenbühl, in: Isensee-Kirchhof (Hrsg.), HdbStR III, 1987, S. 387, 420 f. Danach ist jedenfalls die 9. FrequenzVO (o. FuBn. 33) nichtig.

40) Vgl. Ulsamer, in: Maunz u. a., BVerfGG, 2. Aufl. (1986 ff.), § 79 Rdnr. 32, zu BVerfGE 32, 387 (389 f.). Zu diesem Fragenkreis zuletzt Pestalozza, VerfProzR, 3. Aufl. (1991), S. 356 ff. m. w. Nachw. In der Diskussion in Nordrhein-Westfalen wurde auch daran gedacht, die förmliche Feststellung der LfR nach § 4 II LRG NW (sog. Ausschreibung) als schutzwürdige Entscheidung gem. § 79 II 1 BVerfGG einzustufen, mit der Folge, daß die ausgeschriebenen Frequenzen bei der LfR dingfest gemacht wären.

41) Vgl. Art. 2 des 3. Rundfunkänderungsgesetzes (o. FuBn. 38), wonach diese Zuweisung „entsprechend“ § 3 I-IV LRG NW n. F. erfolgt, d. h. den jetzigen Sachkriterien genügt und nur verfahrensmäßig anders vonstatten geht. Nach Abs. 9 ebda. ist sie ihrerseits im Verordnungsweg abänderbar. Dazu die Begründung des Regierungsentwurfs (o. FuBn. 38), S. 12 f. Zur Frage einer Rückwirkung findet sich darin nichts. Zwischen Entwurf und Endfassung gibt es Unterschiede, welche auf einen erfolgreichen „Runden Tisch“ zurückgehen. Unter Federführung der Staatskanzlei war es in Abstimmung mit WDR und LfR zu einer Verständigung dahingehend gekommen, daß einige Frequenzen der 5. Kette demnächst zur Verbesserung der Versorgungssituation im privaten Lokalfunk verwendet werden könnten. Es war ein Frequenztausch ins Auge gefaßt worden, der die beiderseitige Planungssicherheit vergrößern sollte. Die Landtagsopposition ließ sich in dieses Arrangement einbinden. Sie ging nunmehr auf das Motiv der Schutzzone zugunsten von Lokalfunk und Rahmenprogramm (o. FuBn. 33) ein und stellte ihren Wunsch nach weiteren privaten Anbietern zurück. „WDR 5“ hingegen konnte im Oktober 1991 auf Sendung gehen. Siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 51 v. 3. 7. 1991, 9 f.