

## **Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts**

Von Martin Stock\*

In den achtziger Jahren sind in Deutschland zahlreiche Kodifikationen entstanden, welche in der einen oder anderen Weise auf veränderte medientechnische Umstände reagieren. Die Neuregelungen haben vor allem die Erprobung und Einführung von Privatrundfunk zum Thema. Zugleich geht es darin um das Verhältnis von privat-kommerziellem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Im Zuge der Gesetzgebung haben sich immer wieder einmal prinzipielle Auseinandersetzungen und Richtungsstreitigkeiten ergeben. In solchen grundsätzlichen Angelegenheiten ist von Zeit zu Zeit das Bundesverfassungsgericht angerufen worden. 1981 hat das Gericht im FRAG-Urteil (1) für die neue medienrechtliche Ära die verfassungsrechtlichen Grundlagen gelegt. Aus heutiger Sicht stellt sich dieses Urteil als der erste große und anspruchsvolle, nach wie vor relevante Modernisierungsschritt dar. Auf diesen vielversprechenden Auftakt ist dann in der rundfunkrechtlichen Judikatur nach längerer Pause ein zweiter, mehr der Anbringung von Korrekturen und Modifikationen dienender Abschnitt gefolgt. Dazu gehören das 1986 ergangene Niedersachsen-Urteil (2) und der 1987 zustande gekommene Baden-Württemberg-Beschluß. (3) Nach einer weiteren Pause hat das Bundesverfassungsgericht nun 1991 über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des WDR-Gesetzes (4) und des nordrhein-westfälischen Landesrundfunkgesetzes (5) entschieden. (6) Das Nordrhein-Westfalen-Urteil schließt sich nach Anlaß und Inhalt an die Entscheidungen von 1986/87 an (7) und bildet in der Karlsruher Judikatur einen dritten, selbständigen Abschnitt. Wenn 1986/87 gewisse innere Schwierigkeiten und richtungsmäßige Probleme zu verzeichnen waren, so ist davon jetzt nichts mehr zu bemerken. Das Urteil zeigt sich auf Konsolidierung und Kontinuität bedacht, und es setzt auch einige kräftige innovative Akzente.

**BVerfG legte in 80er  
Jahren medienrecht-  
liche Grundlagen**

### **Streitgegenstand, Ergebnis, erstes Echo**

1985 beantragten Unions- und FDP-Abgeordnete des Bundestages im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG, das Bundesverfassungsgericht möge feststellen, daß eine Reihe von Bestimmungen des WDR-Gesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig seien. Angegriffen wurden vor allem Gesetzesaussagen über den sogenannten wirtschaftlich-unternehmerischen Aktionsradius des WDR (§ 3 III, VIII und IX i. V. m. § 33 II und § 47 WDR-G) und über vom WDR zu veröffentlichende „Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ (§ 3 VII WDR-G). Außerdem wurden Gesetzesvorschriften über die Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats (§ 15 WDR-G) als verfassungswidrig gerügt (8), desgleichen Bestimmungen über Funktion und Zusammensetzung des Schulrundfunkausschusses (§ 13 I Nr. 4 und §§ 27-29 WDR-G). (9) Eine ähnliche Unionsinitiative hatte sich kurz vorher bereits auf Landesebene ergeben. (10) 1988 wandten sich Unionsabgeordnete des Bundestages dann wiederum im Normenkontrollverfahren an das Bundesverfassungsgericht und beantragten festzustellen, daß zahlreiche Vorschriften des Düsseldorfer Landesrundfunkgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig seien. Dieser zweite Karlsruher Vorstoß richtete sich gegen die gesetzliche Regelung der Zuordnung von Übertragungskapazitäten (Frequenzen und Kanälen) zur Nutzung durch Private bzw. durch den WDR (§ 3 LRG NW) (11) und gegen Gesetzesbestimmungen über die Zulassung und Ausgestaltung landesweiten privaten Rundfunks (§§ 7 II 3, 11 und 12 III LRG NW) einschließlich der Möglichkeit einer WDR-Beteiligung (§§ 6 II und 30 I LRG NW). Er galt ferner den Vorschriften über

**Klagen von CDU-  
und FDP-Bundestags-  
abgeordneten gegen  
NRW-Mediengesetze**

\* Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bielefeld.

**BVerfG: Gesetze verstoßen im wesentlichen nicht gegen Verfassung**

das sogenannte Zwei-Säulen-Modell für den lokalen Rundfunk (§§ 23-29 LRG NW) (12) sowie über die Zusammensetzung des landeszentralen gesellschaftlichen Kontrollgremiums für den Privatrundfunk, der Rundfunkkommission der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) (§ 55 LRG NW). (13)

Das Bundesverfassungsgericht – Erster Senat – verband die beiden bei ihm anhängigen Normenkontrollverfahren zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung. Es entschied wie folgt: Die angegriffenen Vorschriften seien im wesentlichen – einige nur bei verfassungskonformer Auslegung nach Maßgabe der Urteilsgründe (14) – mit dem Grundgesetz vereinbar. Lediglich § 3 I 1 LRG NW verstoße gegen Art. 5 I 2 GG und sei nichtig.

Das Ergebnis dieses langwierigen Verfassungsrechtsstreits wurde in Nordrhein-Westfalen in WDR, LfR und Staatskanzlei in ersten Stellungnahmen als Bestätigung und großer Erfolg gewertet. (15) Aber auch auf Unionsseite meinte man beachtliche Teilerfolge verbuchen zu können. Im übrigen zeigte man sich unverdrossen und kündigte alsbald eine weitere Verfassungsklage an, jetzt gegen das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung. (16) Die Karlsruher rundfunkrechtliche Judikatur hat und erwartet auch sonst noch einigen Stoff. (17) Das Nordrhein-Westfalen-Urteil scheint aber nun imstande, in der Flucht der Erscheinungen so etwas wie ein ruhender Pol zu werden.

**Rundfunkfreiheit – ein funktionaler Ansatz**

**Rundfunkfreiheit als verfassungsrechtlicher Maßstab**

Wie seit 1981 üblich, stellt das Gericht den Ausführungen zu den einzelnen angegriffenen Gesetzesbestimmungen einen Allgemeinen Teil voran, in dem es den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab benennt und verdeutlicht. (18) Das ist die Rundfunkfreiheit des Art. 5 I 2 GG, die hier in den Bahnen des FRAG-Urteils als „dienende Freiheit“ verstanden wird. Das entsprechende bei den Jedermannsgrundrechten des Art. 5 I 1 GG ansetzende massenkommunikative Prozeßmodell wird noch einmal in Erinnerung gerufen, und die diesbezügliche Medium-und-Faktor-Aufgabe des Rundfunks wird von neuem betont. Das bezieht sich nicht nur auf „bloße Berichterstattung“ und politische Aktualpublizistik in einem engeren Sinn. Vielmehr stellt das Gericht dabei auf den klassischen Programmauftrag in seiner vollen Breite ab. Über alle gegenständlich-spartenmäßigen Ausdifferenzierungen und Abgrenzungen hinweg soll der Rundfunk „frei, umfassend und wahrheitsgemäß“ informieren. Es ist die so zu betätigende „Vermittlungsfunktion“, die hiernach rundum – nicht nur in Staatsrichtung – unter Grundrechtsschutz steht. Sie ist nicht etwa quasi-naturwüchsig und wie von selbst existent, zum Beispiel kraft marktwirtschaftlicher Eigendynamiken. Sie hat ihren obersten Richtpunkt in der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum, und sie bedingt eine darauf bezogene „positive Ordnung“, das heißt eine aufgabenadäquate gesetzgeberische Ausgestaltung und ein angemessenes institutionelles Gehäuse.

**Orientierung an Funktion des öffentlichen Rundfunks**

„Die Funktion ..., die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat“ – das ist das grundrechtsdogmatische Kennwort des Nordrhein-Westfalen-Urteils. (19) Diese Funktion wird inhaltlich als selbständige Vermittlungsfunktion bestimmt. Wenn es in dem Urteil nachfolgend um konkrete Kriterien von Freiheit und Bindung des Gesetzgebers geht und wenn strittige Detailfragen der materiellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Ausgestaltung zur Sprache kommen, wird immer wieder von diesem wohlverstandenen-funktionalen Ansatz ausgegangen. Der Ansatz war der Sache nach auch schon in der bisherigen Verfassungsrechtsprechung, vor allem im FRAG-Urteil, angelegt. (20) Er wird jetzt knapp und prägnant zusammengefaßt und sozusagen auf den Begriff gebracht. Das betrifft zunächst den Grundrechtstypus und sodann – daraus folgend – auch den Grundrechtsinhalt des Art. 5 I 2 GG. Die Judikatur knüpft an Typik und

Selbstverständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an, wie er sich in Deutschland nach 1945 entwickelt hat. Dieses rundfunkspezifische Herkommen wird in gewissem Umfang abstrahiert, mit Verfassungsrang ausgestattet und dergestalt perpetuiert und verallgemeinert. Es wird in dem Allgemeinen Teil vor die Klammer gezogen, auch mit Wirkung für den Privatrundfunk und für duale Ordnungen im ganzen. Dies wirkt sich auch auf das andersartige, nach Herkunft und Substanz pressenspezifische Grundrechtsdenken aus, das gegenwärtig im Rundfunkrecht – meist vom privaten Sektor aus – Fuß zu fassen versucht. (21) Jene andere Tradition wird nicht ganz und gar ausgeschlossen, sie soll aber anhand des funktionalen Ansatzes tunlichst unter Kontrolle gebracht und mit ihren dysfunktionalen Seiten auf Distanz gehalten werden. Damit hat die Karlsruher Judikatur seit 1981 eine bedeutsame Grundentscheidung getroffen und zunehmend präzisiert. Das ist beileibe nicht nur eine abstrakt-akademische Frage.

### Öffentliche Grundversorgung im dualen System

Zu gewährleisten ist die Funktionstüchtigkeit des Rundfunks, das heißt dessen Fähigkeit, seine Medium- und Faktor-Aufgabe zu erfüllen – das bleibt auch im folgenden die entscheidende verfassungsrechtliche Konstante. Was die Mittel und Wege betrifft, die zu diesem Ziel führen sollen, so wird dem Parlament nach wie vor eine beträchtliche Gestaltungsfreiheit eingeräumt. Der Gesetzgeber muß sich nicht für eine duale Rundfunkordnung entscheiden, vielmehr kann er auch für eine – voll funktionsfähige – rein öffentlich-rechtliche Lösung optieren. (22) Wenn er sich entschließt, öffentliche und private Veranstalter nebeneinander tätig werden zu lassen, ist er bei der näheren Ausgestaltung dieses Arrangements nicht an bestimmte „Modelle“ gebunden. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil erteilt auch der Lehre von der „Modellkonsistenz“ als Verfassungsgebot (23) eine klare Absage. (24) Auf jene Lehre hatten sich die Antragsschriften an mehreren Stellen gestützt; dies war ihr Hauptargument zugunsten einer weitgehenden marktmäßigen Freizügigkeit auf dem privaten Sektor gewesen. Vereinfacht ausgedrückt, besagt dieses Argument ungefähr soviel: Ein presseähnliches, dereguliertes Marktmodell kann nur ganz oder gar nicht gewählt werden. Daß es mit dieser Vorstellung nicht seine Richtigkeit haben kann, ergibt sich schon aus dem eben beschriebenen grundrechtsdogmatischen Ansatz: Soweit eine Marktsteuerung über Publikums- und Werbemärkte im Rundfunkbereich dysfunktional werden kann, sollen ihr wirksame Gegenkräfte erwachsen. Einen verfassungsrechtlichen Typenzwang, welcher dem entgegenstünde, kann es demnach nicht geben.

Die Konsistenzdoktrin wird bereits in dem allgemeinen Vorspann des neuen Urteils erwähnt und verworfen. Dabei geht es um die inneren Verhältnisse in dualen Ordnungen. In diesem Zusammenhang finden sich auch erste Aussagen über leistungsmäßig ungleiche, in einer deutlichen Schiefelage befindliche duale Systeme. Das Niedersachsen-Urteil hatte solche qualitativen Unterschiede – schon in Anbetracht negativer Auswirkungen reiner Werbefinanzierung auf das Programmniveau – als vorerst so gut wie unabwendbar erachtet; es hatte private Defizite in einigem Umfang in Kauf genommen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen hatte es insoweit auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk konzentriert, mit der Folge, daß dem öffentlichen Sektor 1986/87 die Grundversorgungsaufgabe zuwuchs und daß diese Obliegenheit durch Elemente einer Funktionsgarantie abgesichert wurde. (25) In den hiesigen Verfahren hatten die Antragsteller nun geltend gemacht, die gedachten Nachlässe und Erleichterungen für die Privaten seien nicht nur erlaubt, sondern auch geboten. In dieser Richtung hatte man sich auf den Konsistenzgedanken berufen. Die Kehrseite der Medaille, nämlich die besondere Aufwertung und längerfristige Absicherung des öffentlichen Sektors, hatte man allerdings nicht so gern gesehen. Diesbezüglich hatte man Exzesse wahrgenommen und eine Reihe von Verfassungsverstößen gerügt. (26) Wie stellt sich dazu heute das Bundesverfassungsgericht?

**Erfüllung der-Medium-und-Faktor-Aufgabe ist zu gewährleisten**

**Konsistenzdoktrin wird im neuen Urteil verworfen**

**Ö.-r. Rundfunk kann Einseitigkeiten im privaten Sektor nicht ausgleichen**

Das Nordrhein-Westfalen-Urteil ruft zunächst den Umstand in Erinnerung, daß meinungsmäßige Verengungen und Einseitigkeiten des privaten Sektors vom öffentlichen Sektor aus (der in sich vielfältig und gleichgewichtig sein muß) nicht kompensiert werden können. (27) Das spricht eher gegen als für die Rabattformeln von 1986. Das Urteil scheint über jene Vorgeschichte denn auch nicht gerade glücklich. Es kann dahinter aber nicht mehr zur Gänze zurückgehen. So wiederholt es erst einmal das eigenartige Argument, wonach der Gesetzgeber die Zulassung privaten Rundfunks nicht von Voraussetzungen abhängig machen darf, die private Programmangebote „in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden“ (28). Von jenem zwingenden Minimum abgesehen, sollen die fraglichen programmlichen Erleichterungen aber fakultativen Charakter haben. Dabei geht das Urteil von der Einschätzung aus, daß im privat-kommerziellen Bereich gegenwärtig ernste Finanzierungs- und Qualitätsprobleme bestehen und daß privater Rundfunk Schwierigkeiten hat, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk leistungsmäßig gleichzukommen. Dem wird im wesentlichen wie bisher Rechnung getragen: Auf dem privaten Sektor sind geringere Anforderungen zulässig, „solange und soweit“ die öffentliche Grundversorgung als qualifizierte Vollversorgung zur Verfügung steht und als solche wirksam sichergestellt ist. Eingeschränkte Reichweiten und Vielfaltsgrade im privaten Bereich werden nüchtern konstatiert; sie werden als unter den bestehenden Bedingungen immer noch gegebenes Faktum veranschlagt. Das Gleichwertigkeitspostulat des FRAG-Urteils (29) läßt sich danach auf absehbare Zeit nicht vollständig einlösen, mag der Gesetzgeber auch versuchen, ihm schrittweise näherzukommen. In dieser Lage kann kommerzieller Rundfunk nur eingeführt und beibehalten werden, wenn für die funktionale Integrität des öffentlichen Sektors (Grundfunktion, Funktionsgarantie) gesorgt ist. Bei privater Minderleistung wird die öffentliche Grundversorgung so zum zwingenden Verfassungsgebot. (30)

**Legitimation des ö.-r. Rundfunks von Schwächen der Privaten abhängig?**

An dieser Stelle mag man in den Anstalten nachdenklich werden und sich fragen: Wie, wenn sich die Privaten nächstens weiter steigern und endlich doch noch da und dort ein ansehnliches Programmniveau erreichen? Machen sich dann von Verfassungs wegen öffentlich-private Interdependenzen und Abhängigkeiten geltend, etwa dahingehend, daß der öffentliche Sektor proportional rückläufig werden müßte? Muß die Grundversorgungsaufgabe in diesem Fall nach und nach heruntergefahren und womöglich privatisiert werden? Wird sie schließlich überhaupt gegenstandslos? Und falls es sich so verhält: Liegen LRG NW und LfR vielleicht prinzipiell falsch, wenn sie im privaten Bereich auf Qualitätsförderung ausgehen? Muß der WDR dann nicht vielmehr daran interessiert sein, daß das private Programmangebot möglichst anspruchslos bleibt? Auf eine kurze Formel gebracht: Inferiorität der privaten Konkurrenz als Voraussetzung ungeschmälerter Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?

**Grundversorgung wird auch unter veränderten Bedingungen nicht obsolet**

Die Fragen so zu stellen, heißt schon, sie zu verneinen. Zwar sind solche Annahmen früher manchmal zu hören gewesen. (31) In der heutigen Verfassungsrechtsprechung finden sich dafür aber keine Anhaltspunkte. Dem steht schon das funktionale Verständnis der Rundfunkfreiheit entgegen, das ja auf der öffentlich-rechtlichen Herkunftslinie beruht. Wenn und soweit es auch im Privatrundfunk Platz greifen kann, werden solche Angleichungen (32) nirgendwo Besorgnis hervorrufen müssen. Denn in seinem angestammten Bereich (ARD/ZDF) wird der funktionale Ansatz dadurch nicht entbehrlich. Ob nun „Grundversorgung“ oder nicht – auf den Namen kommt es nicht entscheidend an. An den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Anstalten wird sich wohl nichts Wesentliches ändern, wenn das Leistungsgefälle einmal geringer wird. Der Grundversorgungsbegriff wird im Nordrhein-Westfalen-Urteil in der Weise gehandhabt, daß er der Sache nach niemals obsolet werden kann. Er deckt alles das ab, was der Integrationsrundfunk von Verfassungs wegen seit jeher zu tun hat und was er auch künftig tun sollte. Der Begriff wird jetzt streng funktional gefaßt und auf das bezogen, was ohnehin – lange vor und gegebenenfalls nach der Grundversorgungsdebatte – Inhalt des Art. 5 I 2 GG war, ist und bleiben wird. Das sei noch etwas weiter ausgeführt.

## Grundfunktion und Funktionsgarantie

In dem Urteil wird noch einmal betont, der Grundversorgungsbegriff umfasse den klassischen Rundfunkauftrag in seiner vollen Breite (Meinungs- und gegenständliche Vielfalt, einschließlich Unterhaltung). Die zu dessen Erfüllung erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen seien zu gewährleisten. Insoweit müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nur in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner künftigen Entwicklung gesichert werden. (33) Das wird nachfolgend, im Blick auf die angegriffenen Vorschriften des WDR-Gesetzes, in bemerkenswerter Weise konkretisiert und fortgeschrieben.

In § 3 III 1 WDR-G wird eine mit der Präambel des Rundfunkstaatsvertrags übereinstimmende, generalklauselartig formulierte Bestands- und Entwicklungsgarantie für den WDR gesehen. Diese Gesetzesgarantie wird inhaltlich auf den Grundversorgungsbegriff bezogen. Letzterer ist, wie jetzt gesagt wird, „gegenständlich und zeitlich offen und dynamisch“; er sei „allein an die Funktion gebunden“, die der Rundfunk nach Art. 5 I GG zu erfüllen habe. Auch die Grenzen von Grundversorgung, Bestands- und Entwicklungsgarantie ergäben sich „allein aus der Funktion des Rundfunks“. Von der öffentlichen Funktion oder Aufgabe des Rundfunks nach dem FRAG-Urteil aus – hier vom Gesetzgeber nachgezeichnet in § 4 und § 5 IV und V WDR-G – wird die gesetzliche Funktionsgarantie präzisiert. Damit geht das Urteil über die früheren definitorischen Ansätze und Kasuistiken ein gutes Stück hinaus. Es stellt auf den qualifizierten Programmauftrag in seiner hiesigen modernen Ausprägung ab und bringt ihn als legitimierendes und begrenzendes Element ins Spiel. Bei dem so gewonnenen, aufgabenadäquat „engen Verständnis“ des § 3 III 1 WDR-G begegne die Bestimmung keinen Verfassungsbedenken. (34)

Mit ähnlicher Begründung wird auch § 3 III 2 WDR-G, betreffend „neue Dienste mittels neuer Techniken“, für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt. Hier setzt die aufgabenorientierte dynamische Auslegung bereits bei dem Rundfunkbegriff des Art. 5 I 2 GG an, der in dieser Lesart klarere Konturen annimmt als derjenige des § 3 I WDR-G. Die Problematik der Individualisierung wird noch nicht weiter erschlossen, sie wird aber im Auge behalten: Die fraglichen rundfunkähnlichen Dienste könnten über kurz oder lang Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen. Insoweit sei auch der Grundversorgungsbegriff involviert. (35)

In diesen Zusammenhang gehören ferner die Darlegungen zur Werbefinanzierung nach § 33 II 1-3 WDR-G. Dazu mögen ein paar Stichworte genügen: Die Funktionsgarantie schließt grundsätzlich auch eine Finanzgarantie ein. Mischfinanzierung stellt sich als statthaft und sinnvoll dar. Werbefinanzierung kann die bekannten Nachteile von Gebührenfinanzierung (Möglichkeiten politischer Einflußnahme) verringern. Sie kann aber auch ihrerseits dysfunktional werden. Wegen ihrer Rückwirkungen auf die Programmgestaltung (Ausrichtung an Einschaltquoten) kann sie mit der Grundversorgungsaufgabe kollidieren. Deshalb darf sie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht überwiegen. Dessen Grundfunktion bedingt vielmehr eine überwiegende Gebührenfinanzierung. Dem tragen die angegriffenen Vorschriften Rechnung. Im übrigen sind auch sie aufgabenadäquat auszulegen und anzuwenden. Die funktionale Bindung stünde einer „wirtschaftlich-unternehmerisch motivierten grenzenlosen Ausweitung“ der Rundfunkwerbung im WDR entgegen. (36)

## Anstaltseigene Programmzeitschriften

Der streng funktionale Duktus kehrt auch in dem Abschnitt über „Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ als WDR-Publikationen (§ 3 VII WDR-G) wieder: Dies-

**Entwicklung des ö.-r. Rundfunks sichern**

**Gesetzliche Funktionsgarantie präzisiert und bekräftigt**

**„Neue Dienste“ verfassungsrechtlich unbedenklich**

**Mischfinanzierung ist statthaft und sinnvoll**

**Rundfunkfreiheit  
gestattet auch  
programmbezogene  
Publikationen**

bezüglich könne sich die Anstalt zwar nicht auf die Presse-, wohl aber auf die Rundfunkfreiheit berufen. Wenn und soweit die Veröffentlichung solcher Zeitschriften dem auf Art. 5 I GG gegründeten Aufgabenkreis als eine „lediglich unterstützende Randbetätigung“ zugeordnet werden könne, sei sie von der Rundfunkfreiheit gedeckt. Dabei müsse der Programmbezug die Gestaltung des Blatts durchgängig prägen. Ein redaktioneller Teil, welcher nicht mehr auf das Gesamtprogramm der Anstalt bezogen wäre, sondern eine davon losgelöste pressemäßige Berichterstattung oder allgemein unterhaltende Beiträge enthielte, würde aus dem Schutzbereich des Grundrechts herausfallen. Auch bei wirtschaftlicher Zielsetzung würde dieser Schutz entfallen. Die Erforderlichkeitsklausel in § 3 VII WDR-G wird nun im Sinne einer solchen Einbindung in den Programmauftrag verdeutlicht. Der Begriff „vorwiegend“ wird verfassungskonform- eng interpretiert. Daraufhin hält auch diese Gesetzesbestimmung der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. (37) In den Anstalten wird man diese Urteilsstellen sehr genau lesen müssen.

**Das WDR-Kooperationsmodell**

**WDR-Beteiligung am  
privaten Rundfunk  
heftig umstritten**

Ein Spezifikum des nordrhein-westfälischen Rundfunkrechts sind seit 1985 die Gesetzesvorschriften über die Zusammenarbeit des WDR mit Dritten und über dessen Beteiligung an anderen Unternehmen (§ 3 VIII und IX i.V.m. § 47 WDR-G), desgleichen die 1987 hinzugetretenen ergänzenden Vorschriften des Landesrundfunkgesetzes. Danach kann sich der WDR mit bis zu einem Drittel an Gemeinschaftsunternehmen beteiligen, welche landesweiten privaten Rundfunk veranstalten (§ 6 II LRG NW). Auch kann er ein Rahmenprogramm für den privaten Lokalrundfunk veranstalten (§ 30 I 2 LRG NW). Diese zum Teil neuartigen, auch modelltheoretisch interessanten Regelungen sind zum Gegenstand heftiger verfassungs- und kartellrechtlicher Auseinandersetzungen geworden. In der Praxis sind sie bislang wenig in Anspruch genommen worden. (38)

**BVerfG: Produktions-  
und Verwertungs-  
kooperationen sind  
rechters**

Was Produktions- und Verwertungsoperationen und entsprechende Beteiligungen nach § 3 VIII i.V.m. § 47 WDR-G betrifft, so ist der Ausgangspunkt im Nordrhein-Westfalen-Urteil folgender: Die gesamte Programmherstellung (Eigen-, Auftrags-, Koproduktionen, Beteiligungen an programmherstellenden Unternehmen) falle ohne weiteres in den Schutzbereich des Art. 5 I 2 GG. Gleiches gelte für die Verwertung eigener Produktionen einschließlich diesbezüglicher Kooperationen und Beteiligungen; insoweit komme es auf die mittelbarfinanzielle Relevanz dieser Nutzungsformen für die Rundfunkfreiheit an. Daran schließt sich die Feststellung an, die hiesige gesetzgeberische Ausgestaltung genüge den Anforderungen des Grundrechts, denn sie sei hinreichend deutlich auf die Aufgaben des WDR im dualen System (Grundversorgung) ausgerichtet. Wieder ist es die im Gesetz angelegte funktionale Bindung, die hier in den Vordergrund gerückt wird und entscheidend ins Gewicht fällt: Dadurch werden primär wirtschaftliche Zwecksetzungen ausgeschlossen. „Gewaltige Unternehmenskonglomerate“, „multimediale Zusammenballungen und Verflechtungen“ und dergleichen werden dadurch verhindert. (39)

**Auch ö.-r./private  
Mischmodelle sind  
zugelassen**

Nach § 3 IX i.V.m. § 47 WDR-G sind im Rahmen des funktionalen Ansatzes auch Veranstaltungs- und Verbreitungsoperationen sowie entsprechende Beteiligungen zulässig. § 6 II LRG NW erstreckt das Kooperationsmodell auch auf komplexe Verbundsysteme (privat/öffentlich, Presse/Rundfunk) als Veranstaltergemeinschaften auf Landesebene. Es ist sozusagen der heiße Kern des Rundfunkrechts, in den das Gesetz damit vordringt. Presse- und rundfunkspezifische Traditionselemente und Strukturprinzipien können sich hier miteinander verbinden. An die Stelle des sonst geläufigen äußeren kann dabei ein innerer Dualismus treten. Daraus kann bei günstigem Verlauf eine ansehnliche, ihren Aufgaben gewachsene neue Spezies hervorgehen – oder aber es entsteht ein Geschlecht schwächerer Bastarde. Art. 5 I 2 GG

in der Karlsruher Auslegung läßt nun solche Kombinationen und Mischmodelle im Prinzip zu. Das Grundgesetz kennt demnach kein Gebot strikter Trennung der beiden unterschiedlichen, latent gegenläufigen medienrechtlichen Herkunftslinien. Es verpflichtet den Rundfunkgesetzgeber auch nicht, eine Modellkonsistenz – hier im Sinne ungeschmälerter Übernahme und einseitiger Dominanz des Pressemodells – zu wahren. Das Bundesverfassungsgericht billigt dem Gesetzgeber auch insoweit einen erheblichen Gestaltungsspielraum zu. Das Gericht sieht indes, daß solche Verbindungen und Symbiosen auch problematisch werden können. Deshalb bringt es wiederum einen Vorbehalt zugunsten von Grundfunktion und Funktionsgarantie auf dem öffentlichen Sektor an: Der Gesetzgeber müsse dafür sorgen, daß der Programmauftrag in dem fraglichen Überschneidungsbereich nicht „von anderen, insbesondere tendenziösen oder kommerziellen, Orientierungen überlagert und schließlich ausgehöhlt“ werde.

Dieser Gefahr ist der Düsseldorfer Gesetzgeber, wie es in dem Urteil weiter heißt, „ausreichend“ entgegengetreten. Dafür wird vor allem auf den Vorbehalt der Beachtung der WDR-Programmgrundsätze (§ 3 IX 2 i.V.m. § 5 WDR-G) abgestellt. Die Einhaltung dieser programmlichen Bindung könne allerdings nur dann gesichert und überprüft werden, wenn es in dem jeweiligen Gemeinschaftsprogramm einen abgrenzbaren und fest umrissenen, dem WDR zurechenbaren Anteil gebe. Verfassungsrechtlich gefordert sei eine derartige „Segmentierung“ gerade auch im Fall des § 6 II LRG NW, in dem sich der WDR in einer Minderheitsrolle befinde. Entsprechendes gelte für ein Rahmenprogramm nach § 30 LRG NW. Das Urteil will, wie es scheint, auf ein deutliches separates WDR-Engagement hinaus, was wohl auch entsprechende organisatorische und verfahrensmäßige Ausdifferenzierungen und Verstärkungen nach sich ziehen müßte. (40) In diesem Punkt könnte sich in Nordrhein-Westfalen ein aktueller Handlungsbedarf ergeben. (41)

### Staatliche Frequenzverwaltung

Nach § 3 I 1 LRG NW obliegt die Aufteilung der Übertragungskapazitäten (42) zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk der Landesregierung. Die Zuordnung erfolgt in der Form sogenannter Zustimmungsverordnungen; sie bedürfen der Zustimmung des Hauptausschusses des Landtags. § 3 II 1 LRG NW schreibt für den privaten Sektor bestimmte Mindestkontingente fest. Im übrigen ist die Ermächtigungsnorm aber vage gehalten, das heißt, es eröffnet sich eine beträchtliche Marge für staatlich-exekutivische, gegebenenfalls auch medienpolitisch motivierte Vergabeentscheidungen. Als exemplarischer Fall solcher Art wurde vielfach die Zuordnung der 5. Hörfunkfrequenz zur Nutzung durch den WDR durch die 9. Frequenzverordnung angesehen. (43) Gegen das regierungsnahes Arrangement wurden verschiedene verfassungsrechtliche Einwände erhoben. Einerseits wurde eine stärkere Einschaltung des Gesetzgebers gefordert (Gesetzes-, Parlamentsvorbehalt). Andererseits wurde vorgebracht, auch Parlamentseinfluß sei staatlicher Einfluß; die Rundfunkfreiheit bedinge jedoch „Staatsfreiheit“, und das gelte grundsätzlich auch für die Frequenzverwaltung. Nach letzterer Ansicht müßte die Nutzungsplanung und -entscheidung in rundfunkspezifischer Weise autonomisiert werden, etwa indem durch Gesetz ein dachartiger, den öffentlichen und den privaten Sektor übergreifender Koordinierungsausschuß (WDR/LfR) geschaffen würde. Manchmal wird die Verteilungsaufgabe auch ausschließlich den Landesmedienanstalten zugedacht, was freilich zu Asymmetrien führen und diese Anstalten nur zu leicht überfordern würde. Der Fragenkomplex ist in Rechtswissenschaft und Staatspraxis bislang wenig erschlossen. (44) Auch das Bundesverfassungsgericht ist seiner noch nicht recht Herr geworden.

§ 3 I 1 LRG NW wird im Nordrhein-Westfalen-Urteil für nichtig erklärt. Die Begründung geht von dem aus Art. 5 I 2 GG folgenden Gebot der Staatsferne des Rundfunks aus. Sie stellt da-

**Bindung an Programmgrundsätze hervorgehoben**

**Problematik der Frequenzteilung rechtlich noch wenig erschlossen**

**Regelung im LRG NW für nichtig erklärt**

**Ergebnis noch nicht einleuchtend, weiter Handlungsbedarf**

rauf ab, daß sich die Zuordnungsentscheidungen bei knappen Ressourcen als Auswahlentscheidungen zwischen konkreten Bewerbern (WDR/Private) und den von ihnen geplanten Programmen darstellen können. Das sei ein indirekter Programmcinfluß, 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 seien. (45)

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? Wo bleibt dabei denn die Staatsfreiheit? Wirklich staatsfern wäre demgegenüber die LfR-Lösung, oder besser: eine über dem dualen System insgesamt zu errichtende, relativ autonome Dachkonstruktion. Wie auch immer – vor allem wird noch zu überlegen sein, wie die vom Gericht geforderten generellen Gesetzeskriterien näherhin aussehen könnten. Lassen sich funktionsgerechte materielle Kriterien nicht in größerem Umfang finden, so wird man um so mehr an organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen (eben Autonomisierung) denken müssen.

**Relativ hohe Anforderungen des LRG NW an Privatrundfunk bestätigt**

### **Privatrundfunkrecht mit materiell-öffentlichen Einschlügen**

Angriffsgegenstand waren auch die relativ hohen, an öffentlich-rechtlichen Maßstäben orientierten Programmanforderungen an den landesweiten privaten Rundfunk (§§ 11 und 12 III LRG NW). Die Antragsteller hatten sich auch insoweit auf die Lehre von der zwingenden Modellkonsistenz berufen. Sie hatten ein eher pressenspezifisches Design angestrebt und auf geringere Regulierungsgrade gedrungen. Damit hatten sie keinen Erfolg. Das Urteil kehrt hier noch einmal mit strengen Worten den funktional-dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit hervor, bezieht dies auch auf den privaten Sektor und betont zugleich die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit: Diese erschöpfe sich nicht in „der Modellwahl mit anschließendem Zwang zur Modellkonsistenz“. Ein Land könne auch auf ein leistungsmäßig einigermassen ausbalanciertes duales System hinarbeiten. Die verfassungsrechtliche Grenze dafür werde erst dort erreicht, wo das erwähnte, einem Übermaßverbot ähnelnde Erschwerungsverbot Platz greife. Diese Grenze werde durch die angegriffenen Normen nicht überschritten. In dem Urteil werden auch gewisse Unterschiede und Abstufungen zwischen WDR- und LRG-Programmrecht herausgestellt. (46) Darin drücken sich die vorhin beschriebenen nüchtern-pragmatischen medienökonomischen Grundannahmen aus.

**Sicherung innerer Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk**

Schwungvoller geht es dann wieder in dem Abschnitt über innere Rundfunkfreiheit beim landesweiten Privatrundfunk zu. Auf dem Prüfstand steht hier die als bloßes Auswahl- und Vorrangkriterium im Zulassungsverfahren formulierte einschlägige Klausel in § 7 II 3 LRG NW. Dieser zaghafte Passus war den – in der presserechtlichen Tradition stehenden – Antragstellern schon zu weit gegangen. Demgegenüber wird in dem Urteil eine Auslegung vorgenommen, welche die Verfassungsbedenken ohne weiteres gegenstandslos werden läßt. Denn es wird der professionelle Aspekt betont, wie er ähnlich in den (nicht angegriffenen) §§ 30-32 WDR-G angelegt ist: Es komme dem Gesetzgeber auf die Sicherung innerer Meinungsvielfalt durch eine Redakteursbeteiligung an, welche den Mitarbeitern nicht „im Interesse ihrer Selbstverwirklichung im Beruf oder zur Durchsetzung ihrer subjektiven Auffassungen“ eingeräumt werde. Sie stehe auch nicht „im Dienst partizipatorischer oder demokratisierender Strategien“. Ebenso wenig beruhe sie auf überholten Gruppenrundfunkdoktrinen. Vielmehr habe der strittige Passus etwas mit den „anerkannten journalistischen Grundsätzen“ nach § 5 I 3 LRG NW und der „eigenen journalistischen Verantwortung“ nach § 13 LRG NW zu tun. Durch Beteiligung an der Programmgestaltung und -verantwortung solle innerhalb des ar-

beitsteiligen 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“ eingeräumt. Das sind goldene Worte, wie sie bis dahin in Karlsruhe noch niemals zu hören waren. Sie können in Nordrhein-Westfalen gerade auch dort von Nutzen sein, wo sich der Gesetzgeber wirklich etwas zugetraut hat, nämlich bei der Auslegung und realen Einlösung des § 25 III LRG NW (Redakteursstatute im lokalen Rundfunk). (47)

### **Das lokale Zwei-Säulen-Modell**

Auch das Lokalrundfunkmodell der §§ 23 ff. LRG NW war von den Antragstellern wegen mangelnder Modellkonsistenz als verfassungswidrig beanstandet worden. Das Spezifikum des Modells ist die Aufteilung der Trägerfunktionen auf die zwei „Säulen“ (Veranstalter und Betreiber) – ein komplexes und gewagtes Arrangement, das im Medienrecht jahrelang für Gesprächsstoff gesorgt hat (48); es kann hier nicht noch einmal in extenso behandelt werden. Abkürzend sei vermerkt: Der außenpluralistisch-marktwirtschaftlichen Denkschule muß das Modell wohl als ungewöhnlich und fremdartig erscheinen. Konsistent und funktionstüchtig ist ein Privatrundfunk aus jener Sicht eben nur dann, wenn er auf einer presseähnlichen Marktsteuerung beruht. Anders der Düsseldorfer Gesetzgeber, anders auch das Bundesverfassungsgericht: Nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil sind die §§ 23 ff. LRG NW mit dem Grundgesetz vereinbar.

Die Zwecksetzung des interessanten Modells (qualifizierter Programmauftrag, Konzentrationsbekämpfung durch Verselbständigung von Redaktion und Veranstaltergemeinschaft, Presseschutz durch Beteiligung der Lokalzeitungen an der Betriebsgesellschaft) wird in dem Urteil recht deutlich herausgearbeitet. Auch die nähere Ausgestaltung wird detailgetreu nachgezeichnet und verständnisvoll gewürdigt. Die innere Dialektik und Empfindlichkeit des Ganzen bleibt dem Bundesverfassungsgericht nicht verborgen. Auch in diesem Abschnitt wird dem Gesetzgeber jedoch ein weiter Gestaltungsspielraum zugebilligt. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Zwei-Säulen-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 des Modells noch nicht möglich. Nötigenfalls sei der Gesetzgeber zu einer Nachbesserung verpflichtet. (49) Auf das „grundsätzliche“ Eignungsattest folgt dann noch ein Unbedenklichkeitszeugnis, was die kommunale Beteiligung betrifft. (50) Alles das erscheint plausibel und wohlbegründet.

### **Gesellschaftliche Kontrolle im dualen System**

Der letzte große Abschnitt des Nordrhein-Westfalen-Urteils gilt der Frage, ob die Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats nach § 15 WDR-G und diejenige der LfR-Rundfunkkommission nach § 55 LRG NW den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Die Antragsteller hatten sich gegen die Nichtberücksichtigung der Vertriebenen- sowie (beim WDR) der Zeitungsverleger- und der Frauenverbände gewandt. Außerdem hatten sie geltend gemacht, bei der Gewichtung der Vertreter der Sozialpartner seien dem Gesetzgeber einige Mißgriffe unterlaufen (Überrepräsentation der Arbeitnehmerseite). Darin hatten sie Verfassungsverstöße erblickt. Auch diese Angriffe blieben jedoch erfolglos. Der Erste Senat (51) äußert sich bei dieser Gelegenheit ausführlich und grundsätzlich über den Sinn der gesellschaftlichen Kontrolle im Lichte des Art. 5 I 2 GG. Der funktionale Ansatz bewährt sich auch hier und führt zu bemerkenswerten Befunden.

**Lokalrundfunkmodell im LRG NW ist zulässig**

**„Grundsätzliches Eignungsattest“ des BVerfG für Zwei-Säulen-Modell**

**Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats nicht beanstandet**

### **Grundsätzliche Aussagen zu Sinn und Zweck des Gremienwesens**

Eine erste Aussage über Sinn und Zweck des Gremienwesens findet sich bereits im Zusammenhang mit den Ausführungen über die gesetzliche Funktionsgarantie. Was die geschützte Funktion näherhin zum Inhalt hat, wird dort am Beispiel des § 4 I 1 WDR-G erläutert. Es handelt sich um die in den Grundzügen verfassungsrechtlich vorgezeichnete, professionell zu betätigende Vermittlungsfunktion im Sinne des Medium-und-Faktor-Auftrags. Daraus ergibt sich dann auch wie von selbst, welches die geeigneten Garantieinstanzen sind und was sie zu tun haben: Neben den zuständigen Staatsorganen, zumal dem Parlament, ist hier auch der Rundfunkrat gefordert. Vermöge dieses Anstaltsorgans haben die im Lande relevanten gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen die „eigenverantwortliche“ Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch den WDR zu „gewährleisten“ (§ 4 I 2 WDR-G). Das Urteil merkt dazu an, damit gehe die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags nicht etwa auf diese Gruppierungen über. Die gesellschaftliche Kontrolle habe vielmehr gerade umgekehrt den Sinn, „den eigenständigen Rundfunk im Interesse der Meinungsbildungsfreiheit zu einer verantwortungsvollen Wahrnehmung seiner Aufgaben zu befähigen“. (52) An späterer Stelle wird dies verallgemeinert und von neuem eingeschärft: Die Einbeziehung der gesellschaftlichen Gruppen in die Aufsichtsgremien habe nicht den Sinn, diesen die Programmgestaltung zu übertragen oder sie gar zum Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu machen. Die Aufgabe der Gremien und ihrer Mitglieder bestehe auch nicht in der Vertretung der Interessen der entsendungsberechtigten Organisationen oder gar in deren Verlautbarung im Programm. Die Gremienmitglieder seien nicht dazu berufen, das Programm an den besonderen Auffassungen und Zielsetzungen ihrer Referenzgruppen auszurichten und auf diese Weise deren Bestrebungen zu fördern. Vielmehr seien sie zu „Sachwaltern des Interesses der Allgemeinheit“ bestellt. (53) Die gesellschaftliche Kontrolle nimmt demnach an der Erfüllung der Funktionsgarantie teil, einfach indem sie die Anstalt bei Kräften hält und für deren Funktionstüchtigkeit sorgt. Zu gewährleisten ist eine innere Vielfalt und Offenheit des Programmangebots, wie sie der Programmauftrag bedingt. Zu gewährleisten ist jene Bandbreite und Tiefenschärfe, jenes analytische und kritische Potential, jener journalistische Professionalismus, der im Sinne von Grundfunktion und Funktionsgarantie liegt.

### **Gruppen-Paradigma revitalisiert und heutigen Verhältnissen angepaßt**

Damit wird das Gruppen-Paradigma in gewisser Weise revitalisiert. Es wird von den altbekannten, machtpolitisch-instrumentalistischen Mißverständnissen befreit und in eine moderne, auf die inneren Verhältnisse des heutigen Integrationsrundfunks (54) abgestimmte Fassung gebracht. Dergestalt wird es zur Grundlage der gesellschaftlichen Kontrolle gemacht und kann den Anstalten den Rücken stärken. Es läßt sich gegen übermäßigen Staats- und Parteieneinfluß kehren, und es kann als Pluspunkt zu Buche schlagen, wo man willens ist, auch die Probleme marktmäßiger Konkurrenz, von Kommerzialisierung/Selbstkommerzialisierung etc. wirklich ernstzunehmen. (55) Dem neuen Urteil scheint insoweit ein appellierender und mahnender, keineswegs unkritischer Impetus innezuwohnen. Zu beachten ist auch noch ein weiterer ungewöhnlicher Aspekt:

### **Systemübergreifendes Kontrollkonzept?**

Es handelt sich um ein Kontrollkonzept, das systemübergreifenden Charakter hat. Es ist auf dem öffentlichen Sektor (im WDR-Bereich) entstanden, wird aber in dem Urteil ohne weiteres auch auf die LfR-Tätigkeit bezogen. Darin könnten strukturpolitische Grundideen beschlossen liegen, wie sie nicht gerade zum heutigen Allgemeingut gehören: WDR und LfR als gesetzgeberische Schöpfungen aus gleichem Stoff, verfassungsrechtlich auch vom gleichen Geist, nämlich dem der „dienenden Freiheit“; die beiden Anstalten also funktionell verwandt und gewissermaßen Arm in Arm auftretend, mit parallellaufenden Intentionen der Grundrechtsverwirklichung? Das wären kühne, aber nicht ganz fernliegende Prämissen und Intentionen. Darüber wird noch weiter zu sprechen sein. (56)

### **Differenziertes System der „Bänke“ wohlwollend gewürdigt**

Die gemeinsame Fragestellung ist jedenfalls interessant und anregend. Das belegen auch die Karlsruher Aussagen zu den strittigen Einzelfragen der Gremienbesetzung. Auf dem öffentlichen wie auf dem privaten Sektor besteht danach ein weiterer gesetzgeberischer Gestaltungs-

### Karlsruher Entscheidung war großer Tag für Rundfunkfreiheit

spielraum. Auch dessen Grenzen werden als prinzipiell gleichartig angesehen: Nach Art. 5 I 2 GG komme es nur darauf an, ob ein Vergabemodus geeignet sei, die Rundfunkfreiheit zu wahren. „Grob einseitige“, auf „grober Verzerrung“ des fraglichen Gruppenspektrums beruhende Besetzungslisten könnten dazu führen, daß die Gewährleistungsaufgabe von dem Gremium nicht erfüllt werden könne. Dergleichen würde vom Ersten Senat unter dem objektiv-rechtlich-funktionalen Blickwinkel als verfassungswidrig bewertet werden. Schwach oder gar nicht verbandsförmig organisierte Interessen in das Gremienwesen einzubeziehen, wird demgegenüber als sachdienlich erachtet. Unter solchen, in der neueren allgemeinen Pluralismusdebatte geläufigen Gesichtspunkten nimmt sich das differenzierte nordrhein-westfälische System der mehreren „Bänke“ nun recht ansprechend und vorteilhaft aus. Es wird in dem Urteil denn auch mit freundlichen Worten bedacht. Wohlwollend gewürdigt wird vor allem die „Kulturbank“ (§ 15 IV WDR-G, § 55 V LRG NW); darin verkörpere sich nicht eigentlich ein Beschäftigteninteresse, sondern „die kulturelle Sachkompetenz selbst“. Folglich werden auch keine verfassungswidrigen Disparitäten zu Lasten von Arbeitgeber- und Unternehmerinteressen festgestellt. Auch eine Willkürprüfung nach Art. 3 I GG verhilft den von den Antragstellern favorisierten Gruppen nicht zu vermehrtem Gremienzugang (57), ebensowenig eine kurze Analyse zu Art. 3 II GG. (58) So bleibt denn der Gesamtertrag für die Unionsseite bescheiden. (59) Für die Rundfunkfreiheit aber war dies in Karlsruhe ein großer Tag.

#### Anmerkungen:

- 1) BVerfGE 57, S. 295ff. Nach der üblichen Zählung ist dies das dritte Karlsruher Rundfunkurteil (nach BVerfGE 12, S. 205ff. und BVerfGE 31, S. 314ff.).
- 2) BVerfGE 73, S. 118ff., auch viertes Rundfunkurteil genannt.
- 3) BVerfGE 74, S. 297ff., sogenanntes fünftes Rundfunkurteil.
- 4) Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ i.d.F. vom 11.1.1988 (GVBl. N.-W. S. 27), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.3.1990 (GVBl. N.-W. S. 138) (WDR-G).
- 5) Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 11.1.1988 (GVBl. N.-W. S. 6), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.3.1990 (GVBl. N.-W. S. 138) (LRG NW).
- 6) Urteil vom 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88 –, sechstes Rundfunkurteil (im folgenden nach dem amtlichen Umdruck zitiert). Das Urteil ist in Media Perspektiven Dokumentation I/1991 abgedruckt.
- 7) Was das LRG NW betrifft, so handelt es sich hier um eine Art spiegelbildliches Gegenstück zu dem Niedersachsen-Urteil. Hinsichtlich des WDR-G 1985 kann von einer Wiederholung und Umkehrung der Konstellation des Baden-Württemberg-Beschlusses gesprochen werden. Angreifer und Angriffsobjekt haben gleichsam die Seiten gewechselt. Der frühere Grundkonflikt zwischen A- und B-Ländern wirkt darin noch überall nach.
- 8) Gegen § 15 WDR-G erhoben 1986 auch zwei Mitglieder der „Aktion Funk und Fernsehen e.V.“ Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG. Das BVerfG – I. Kammer des Ersten Senats – nahm die Beschwerden nicht zur Entscheidung an, Beschluß vom 19.12.1988. In: Juristenzeitung 1989, S. 339f. mit Anm. von Herbert Bethge.
- 9) Zu dem Vorbringen in diesem Verfahren (1 BvF 1/85) näher das Urteil (Anm. 6), unter A.II. (Antragsbegründung) und III. (Stellungnahmen). Aus der juristischen Literatur: Lerche, Peter: Verfassungsfragen ... In: Archiv für Presserecht 1984, S. 183ff.; Emmerich, Volker/Udo Steiner: Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Berlin 1986; Selmer, Peter: Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung. Berlin 1988. Anders Stock, Martin: Landesmedienrecht im Wandel. München 1986, S. 24ff.; Bethge, Herbert: Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Frankfurt am Main 1987; Denninger, Erhard: Rundfunkaufgaben nach dem WDR-Gesetz. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1987, S. 479ff. Zu § 3 VII WDR-G einerseits Scholz, Rupert: Rundfunkeigene Programmpresse? Berlin 1982, andererseits Hoffmann-Riem, Wolfgang: Verlegerprivileg für Programminformationen? In: Rundfunk und Fernsehen 1983, S. 381ff.; Kübler, Friedrich: Rundfunkauftrag und Programminformation. Frankfurt am Main 1985.
- 10) Anfang 1985 brachten CDU-Abgeordnete des Düsseldorfer Landtags vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster ein landesrechtliches Normenkontrollverfahren in Gang, welches ebenfalls die o.g. Gesetzesregelungen betrifft. Zusätzlich werden dort die Vorschriften über vom Personalrat zu entsendende Mitglieder des WDR-Verwaltungsrats (§§ 20 I, 22 III 2 WDR-G) angegriffen. Der VerfGH NW ließ das Verfahren (VerfGH 9/85) bis zur Karlsruher WDR-Entscheidung ruhen und wird es demnächst abschließen müssen.

- 11) Insoweit kam es 1990 von neuem zu einem Parallelverfahren vor dem VerfGH NW. CDU-Abgeordnete des Düsseldorf Landtags beantragten dort gleichfalls, die Nichtigkeit der Ermächtigungsnorm des § 3 I 1 LRG NW festzustellen. Außerdem richtet sich dieser Antrag gegen § 1 II der von der Landesregierung aufgrund der genannten Ermächtigung erlassenen 9. Frequenzverordnung vom 30.5.1990 (GVBl. N.-W. S. 335). Darin werden die Frequenzen der sogenannten 5. Hörfunkkette dem WDR zugeordnet. Die Antragsteller hingegen möchten statt „WDR 5“ einem landesweiten kommerziellen Radioprogramm, etwa nach Art von ffm oder RSH, den Weg bereiten. Einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung lehnte der VerfGH mit Beschluß vom 13.9.1990 ab. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1990, S. 410f. Das Hauptsacheverfahren (VerfGH 8/90) wird durch das Nordrhein-Westfalen-Urteil des BVerfG beeinflusst, siehe sogleich.
- 12) Zur Chronik gehört auch eine 1988 von einem lokalen Zeitungsverleger gegen § 56a WDR-G (betr. WDR-Kabelfunk Dortmund) erhobene Verfassungsbeschwerde. Dieses Verfahren (1 BvR 100/88) ist in Karlsruhe derzeit noch anhängig.
- 13) Näher das Urteil (Anm. 9). Aus der juristischen Literatur: Grawert, Rolf: Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung. In: Archiv für Presserecht 1986, S. 183ff. Anders Stock, Martin: Neues Privatrundfunkrecht. München 1987. Zum Sachstand nach §§ 23ff. LRG NW zuletzt Hellwig, Tanja/Claus P. Simon: Der Griff zum Mikrofon. Bochum 1990, mit guter Bibliographie S. 207ff.
- 14) Die in den Gründen öfters enthaltenen Präzisierungen anhand des Art. 5 I GG werden in der Entscheidungsformel in Bezug genommen; sie nehmen an deren Bindungswirkung teil. Dazu allgemein Schlaich, Klaus: Das Bundesverfassungsgericht. München 1985, S. 184ff. Mittels verfassungskonformer Auslegung werden in dem Urteil mancherlei Mißverständnisse und exzessive Interpretationen ferngehalten, welche andernfalls zu einer größeren Zahl von Nichtigkeitsfeststellungen hätten führen können. Das wird künftig überall zu beachten sein.
- 15) Siehe etwa Frankfurter Rundschau v. 6.2.1991, S. 13: „Zehn-zu-eins-Sieg“ (Wolfgang Clement). Näher epd/Kirche und Rundfunk Nr. 10 v. 9.2.1991, S. 9f.
- 16) Die Bundesregierung will ein Normenkontrollverfahren gegen § 3a und § 56b WDR-G sowie § 3a und 69a LRG NW anstrengen. Siehe Süddeutsche Zeitung v. 7.2.1991, S. 2. Es handelt sich hier um Anfang 1990 erfolgte landesrechtliche Vorwegnahmen der (noch nicht in Kraft getretenen) Art. 10a-10f des Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens, eingefügt durch den Änderungsvertrag vom 15.3.1990 (u.a. GVBl. N.-W. S. 286). Dazu etwa Kübler, Friedrich: Das Recht auf freie Kurzberichterstattung. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1989, S. 326ff. Anders Papier, Hans-J.: Rechtsfragen der Rundfunkübertragung öffentlicher Veranstaltungen. In: Archiv für Presserecht 1989, S. 510ff.
- 17) Wichtig ist insbesondere das konkrete Normenkontrollverfahren 1 BvL 30/88 betr. die Gebührenfestsetzungshoheit der Landesparlamente. Der Vorlagebeschluß des BayVGH vom 6.7.1988 ist abgedruckt in Media Perspektiven Dokumentation II/1988, S. 89ff.
- 18) Siehe das Urteil (Anm. 6), unter B.I. Dort auch die im folgenden zitierten Wendungen.
- 19) Siehe das Urteil (Anm. 6), unter B.II.1.a), wo sich auch obige Hervorhebung durch Unterstreichung findet.
- 20) Vgl. BVerfGE 57, S. 295, 319ff. Dazu Stock, Martin: Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht. München 1985, S. 325ff.; Rossen, Helge: Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk. Baden-Baden 1988, S. 352ff.
- 21) Mit besonderem Eifer betreibt solche Grenzüberschreitungen Wolf, Joachim: Medienfreiheit und Medienunternehmen. Berlin 1985. Danach entfällt die verfassungsrechtliche Basis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wenn und soweit ein „funktionierender“ Privatrundfunk technisch und wirtschaftlich möglich ist (S. 475ff.). Die ARD-Anstalten und das ZDF müssen dann Wolf zufolge privatisiert und im wesentlichen den Printmedien überantwortet werden. Dem Autor gilt das als notwendige, geradezu selbstverständliche Konsequenz der von ihm entfalteten neoliberalen Grundrechtslogik. Darin mag – freilich in extremer Zuspitzung – manches Exemplarische stecken. Die Karlsruher Argumentation der Vertreter der Unionsseite (Peter Lerche, Reinhart Ricker u.a.) war weit moderater. Zu den längeren Linien Stock, Martin: Allgemeine Kommunikationsfreiheit durch Medienfreiheit. In: Schwartländer, Johannes/Eibe Riedel (Hrsg.): Neue Medien und Meinungsfreiheit. Kehl a.Rh. 1990, S. 59ff.
- 22) Vgl. die Konditionalsätze in dem Urteil (Anm. 6), unter B.I., 3. und 6. Absatz. Implizit dürfte damit eine Privatrundfunkfreiheit als Jedermannsrecht (Gründungs- und Betätigungsfreiheit) verneint sein, was das Ob betrifft. Die Ob-Frage spielt nur noch in Bayern eine gewisse Rolle. Etwas anders verhält es sich mit der Wie-Frage (wo eine positive Ob-Entscheidung gefallen ist). Von mehr theoretischem Interesse ist bislang die andere Frage, ob ein Land auch zu einer den Rechtsformen nach rein privaten Lösung übergehen könnte. In diesem Fall müßte der Rundfunk jedenfalls materiell-öffentlichen Charakter behalten.
- 23) Siehe etwa Lerche, Peter: Presse und privater Rundfunk. Berlin 1984, S. 25ff.; Selmer (Anm. 9), S. 33ff., 73f., 95.
- 24) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.I., hernach in spezielleren Zusammenhängen dreimal wiederholt und bekräftigt: unter B.II.2.b) (WDR-Kooperationsmodell, dazu Leitsatz 2.a.)), III.1. (Programmanforderungen beim landesweiten Privatrundfunk) und IV.2. (Zwei-Säulen-Modell).
- 25) Siehe BVerfGE 73, S. 118, 154ff., präzisiert und weitergeführt in BVerfGE 74, S. 297, 324ff.
- 26) Das kann widersprüchlich erscheinen. Es paßt wohl am ehesten in der Weise zusammen, daß mittelfristig eine Umkehrung der Verhältnisse erhofft und zum Beispiel eine nach und nach zunehmende Privatisierung der Grundversorgung angestrebt wird. Dafür mag an die Gleitklauseln in BVerfGE 73, S. 118, 158 angeknüpft werden („nach Lage der Dinge“, „solange und soweit“). Siehe etwa Selmer (Anm. 9), S. 27, 41 u.ö.
- 27) So das Urteil (Anm. 6), unter B.I. mit Hinweis auf BVerfGE 57, S. 295, 324.
- 28) Vgl. ebd., nach BVerfGE 73, S. 118, 157. Jenes Erschwerungsverbot kehrt in den Urteilsgründen später häufig wieder. Sein logischer Status – petitio principii? doch ein Stück Modellkonsistenz? – bleibt freilich ungewiß. Am ehesten wird man darin eine Art Übermaß- oder Mißbrauchsverbot erblicken können.

- 29) Dazu Stock (Anm. 20), S. 351 u.ö.
- 30) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.I. (dazu Leitsatz 1.a)), weiter ausgeführt unter B.III.1. im Hinblick auf § 11 und § 12 III LRG NW.
- 31) Siehe etwa oben Anm. 21, 26. Über Degressions-/Progressions-Hypothesen in der älteren juristischen Literatur (Paternoster-Prinzip) Stock, Martin: Ein fragwürdiges Konzept dualer Rundfunksysteme. In: Rundfunk und Fernsehen 1987, S. 5, 17ff. m.w.N.
- 32) Dabei würde es sich um eine Konvergenz nach oben handeln, wie sie verfassungsrechtlich durchaus erwünscht ist. Näher Stock, Martin: Konvergenz im dualen Rundfunksystem? In: Media Perspektiven 12/1990, S. 745, 748ff. Zu den Fakten 1989 Krüger, Udo Michael: Konvergenz im dualen Fernsehsystem? In: Media Perspektiven 12/1989, S. 776ff.
- 33) So die Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung in dem Urteil (Anm. 6), unter B.I.
- 34) Vgl. ebd. unter B. II.1.a) (dazu Leitsatz 1.b)). Dergestalt wird das Argument der Antragsteller, die Bestimmung eröffne dem WDR „wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeiten aller Art“, entkräftet. Daß das Gericht die Zügel nicht schleifen lassen will, zeigt zum Beispiel auch die Bemerkung, ein Rückzug des WDR aus bestimmten Programmsektoren oder eine Vernachlässigung oder Bevorzugung einzelner Sektoren, „etwa im Blick auf die Einnahmesteigerung oder die Konkurrenz privater Veranstalter“, wäre mit dem Programmauftrag unvereinbar. Siehe auch Stock (Anm. 9), S. 95f.
- 35) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.II.1.b) im Anschluß an BVerfGE 74, S. 297, 350ff. (dazu Leitsatz 1.c)). Ähnlich Stock (Anm. 9), S. 30ff.
- 36) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.II.3., mit kühlen Bemerkungen über einen etwaigen Schutz anderer Medienträger (Printmedien, Privatrundfunk): Die Gewährleistung obiger funktionaler Bindung reiche aus, weitere Einschränkungen verlange das Grundgesetz nicht. Das Urteil knüpft hier an BVerfGE 74, S. 297, 341ff. an. Fragen der Rundfunkfinanzierung werden das Gericht aus anderem Anlaß (Anm. 17) noch weiter beschäftigen.
- 37) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.II.4 (dazu Leitsatz 2.d)). Hinsichtlich der Grundrechtsträgerschaft ebenso jüngst BVerfGE 78, S. 101ff. In puncto Erforderlichkeit wird nicht das tatsächliche Eintreten, sondern nur ein beachtliches Risiko von Informationsdefiziten verlangt. Zu den Fakten etwa Reißmann, Volker: Fernsehprogrammzeitschriften. München 1989. Zu den Rechtsfragen zuletzt Beucher, Klaus/Dirk Eckhardt: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Verlage im Wettbewerb bei der Herausgabe von Programminformation. In: Rundfunk und Fernsehen 1990, S. 183ff. Im übrigen oben Anm. 9.
- 38) Näher Stock (Anm. 9), S. 95ff.; ders. (Anm. 13), S. 32ff. Ein vielerörterter Anwendungsfall des § 6 II LRG NW ist die dreißigprozentige WDR-Beteiligung an der Radio NRW GmbH, einem von Zeitungsverlagen dominierten Gemeinschaftsunternehmen, das ein Rahmenprogramm für den Lokalrundfunk veranstaltet. Das Bundeskartellamt untersagte dem WDR diese Beteiligung mit Beschluß vom 18.7.1989. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1989, S. 477ff. Die Sache wird eventuell durch die Instanzen gehen und auch das BVerfG beschäftigen. Zu den kartellrechtlichen Fragen zuletzt das Positionspapier der Rundfunkreferenten der Länder vom 27./28.11.1990. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 2 v. 12.1.1991, S. 20ff. Das WDR-Kooperationsmodell könnte demnächst auch bei der „Westschiene“ eine Rolle spielen. Siehe den Satellitenfernseh-Staatsvertrag vom 29.6./20.7.1989 (u.a. GVBl. N.-W. S. 685).
- 39) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.II.2.a.). Das ist die Antwort des Gerichts auf die bissige Rhetorik der Antragsteller („Medienkrake“ etc.). Der Abschnitt schließt mit der Anmerkung: Da das Rundfunkrecht insoweit keine Lücke lasse, könne die Frage nach etwaiger Abhilfe durch das Kartellrecht auf sich beruhen.
- 40) Vgl. ebd. unter B.II.2.b) und c) sowie IV.4. (dazu Leitsätze 2. a) und b)). Bezüglich des § 6 II LRG NW handelt es sich um verfassungskonform-restriktive Auslegung mit Bindungswirkung (Anm. 14). Es wird auch noch ein Vorbehalt dahingehend angebracht, das WDR-Kooperationsmodell dürfe nicht auf vertraglichem Weg verallgemeinert werden und duale Systeme flächendeckend verdrängen (dazu Leitsatz 2.c)). Das versteht sich von selbst. Etwas derartiges wird in der Praxis nirgends erwogen.
- 41) Bei der Radio NRW GmbH fehlt es anscheinend an einer Segmentierung im Sinne des Urteils. WDR-Programmgrundsätze sind dort in den Gesellschaftsvertrag übernommen und dergestalt auf das Rahmenprogramm im ganzen erstreckt worden. Für dieses gilt zudem § 12 LRG NW, der mit § 5 WDR-G verwandt ist. Bei dieser Ausweitung kann sich die WDR-spezifische Bindung freilich dennoch verringern oder gar ins Ungewisse verlieren. Nach dem Urteil ist das denn auch keine statthafte Alternative. Man wird diese WDR-Beteiligung auch nicht von den Karlsruher Direktiven ausnehmen können, etwa mit der Begründung, sie diene nicht der Grundversorgung und sei vorwiegend wirtschaftlich-unternehmerischer Art. Letzteres wäre nach dem funktionalen Ansatz nicht zugänglich.
- 42) Frequenzen und Kanäle (§ 2 VIII Nr. 5 LRG NW). Pars pro toto wird oft – und so auch hier – von „Frequenzverwaltung“ gesprochen. Siehe etwa Scherer, Joachim: Frequenzverwaltung zwischen Bund und Ländern. Frankfurt am Main 1987.
- 43) Siehe oben Anm. 11. Die Kölner Empfangsadresse benennt § 3 II 3 Nr. 4 WDR-G. In diesem Fall wurden auf Regierungsseite strukturpolitische Motive genannt, welche sich überschlägig wie folgt kennzeichnen lassen: Der im Aufbau befindliche private Lokalrundfunk mitsamt dem Rahmenprogramm (Anm. 38) soll wirtschaftlich gefördert werden, indem er vor weiterer Konkurrenz auf dem landesweiten Werbemarkt geschützt wird. Das klingt auch in § 33 II 4 WDR-G an. Das werbefreie Radioprogramm „WDR 5“ soll seinen Zweck einerseits in sich selbst tragen, andererseits soll damit der genannte weitere Effekt erreicht werden.
- 44) Zum Sachstand in den Ländern Scherer (Anm. 42), S. 15ff. Ausführlich zuletzt Eberle, Carl-E.: Rundfunkübertragung. Berlin 1989, S. 102ff. Der Autor optiert für die Landesmedienanstalten, etwa nach baden-württembergischem oder bayerischem Muster (S. 100ff.). Das könnte dort einseitige Parteinahmen gegen den

- öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder innere Lähmungen zur Folge haben. Insoweit zutreffend Wagner, Christoph: Die Landesmedienanstalten. Baden-Baden 1990, S. 179. Nicht minder fragwürdig erscheinen allerdings rein gouvernementale Lösungen à la Hessen. Möglichkeiten und Grenzen von Staatsferne sind in diesem Bereich noch nicht hinlänglich diskutiert. Damit bekommt es auch die Antragschrift in dem Münsteraner Verfahren VerfGH 8/90 (Anm. 11) zu tun.
- 45) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.III.3. (dazu Leitsatz 3.c.)). Darin wurde in ersten Stellungnahmen (Anm. 15) der einzige Gegentreffer, sozusagen das Ehrentor, der Union erblickt. Die Wirkung ist aber beachtlich: Mit dem ex-tunc-Wegfall der Ermächtigungsgrundlage sind auch sämtliche Frequenzverordnungen nichtig, einschließlich derjenigen, die den Privatrundfunk im Lande überhaupt erst ermöglicht haben! Vor der Sendepause rettet die Privaten dann nur noch § 79 II 1 BVerfGG. Für laufende Verfahren wird eine extensive Anwendung des dortigen Grundgedankens (Bestandsschutz) in Betracht kommen. Was mit der 5. Hörfunkkette geschehen sollte, wird noch zu prüfen sein. Eine Novellierung der LRG NW im Sinne obiger erster Variante (Regierungskompetenz, aber mehr Verrechtlichung in § 3 LRG NW) wird in Düsseldorf für den Sommer in Aussicht genommen.
  - 46) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.III.1. (dazu Leitsatz 3.a.)). Die §§ 11ff. LRG NW kommen dort im Ergebnis doch wohl zu kurz („lediglich ... Verzicht auf ein reines Unterhaltungsprogramm und auf einseitige Informations- und Bildungssendungen“).
  - 47) Siehe ebd. unter B.III.2. und IV.3. (dazu Leitsatz 3.b.)). Näher Stock (Anm. 13), S. 23ff., 49ff. Zur WDR-Vorgeschichte ders. (Anm. 9), S. 61ff. m.w.N. Aus der nachfolgenden Diskussion: Ory, Stephan: Redaktionelle Mitbestimmung als Zulassungskriterium für Privatfunk. In: Archiv für Presserecht 1988, S. 336ff.; Bethge, Herbert: Nochmals: Redaktionelle Mitbestimmung als Zulassungskriterium für Privatfunk. In: Archiv für Presserecht 1989, S. 525ff.; Kull, Edgar: Ein weiteres Mal: „Innere Rundfunkfreiheit“ als Kriterium für die Zulassung privater Rundfunkveranstalter. Ebd. S. 652ff.
  - 48) Siehe oben Anm. 13.
  - 49) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B. IV.1. und 2 (dazu Leitsätze 4.a) und b)). Ähnlich Stock (Anm. 13), S. 92. Danach handelt es sich um eine Art Versuchsgesetz i.w.S. Dazu eingehend Horn, Hans-D.: Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz. Berlin 1989. Das Risiko des Mißlingens scheint gegenwärtig vor allem darin zu liegen, daß der indirekte Programmeinfluß der Zeitungsverleger überhandnehmen könnte, und zwar ohne daß die Verleger ihre hiesige besondere – eben doch auch publizistisch relevante – Mission überall annehmen und im Geiste des Gesetzes erfüllen würden. Daraus kann sich ein wachsender Kommerzialisierungsdruck ergeben.
  - 50) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.IV.3. (dazu Leitsatz 4.c.)). Hinsichtlich der Veranstaltergemeinschaft wird dort eine Analogie zu Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gezogen. Hinsichtlich der Betriebsgesellschaft wird öffentlich-kommunales Engagement als Gegengewicht gegen Kommerzialisierungsgefahren veranschlagt.
  - 51) Vorausgegangen war insbesondere der FDP/NDR-Beschluß des Zweiten Senats von 1982, BVerfGE 60, S. 53ff. Darauf hatte sich die 1. Kammer des Ersten Senats in dem Nichtannahmebeschluß vom 30.11.1989 – 1 BvR 756/88, 1 BvR 902/88 – gestützt, dort betr. Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in saarländischen Kontrollgremien. Die beiden Entscheidungen waren indes wenig beachtet worden. Im Nordrhein-Westfalen-Urteil werden jene Überlegungen nun wiederaufgenommen und weitergeführt, unter B.V. (dazu Leitsätze 5.a) und b)).
  - 52) Vgl. ebd. unter B.II.1.a). Ebenso Stock (Anm. 9), S. 41f., näher S. 50ff. Zur WDR-Praxis Leidinger, Adalbert: Programmverantwortung im Spannungsfeld von Programmgrundsätzen und Rundfunkfreiheit. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1989, S. 230ff.
  - 53) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.V.1., mit einer ausdrücklichen Absage an die in dem Sondervotum BVerfGE 31, S. 314, 337 (Willi Geiger u.a.) verfochtene ältere Gruppenrundfunkdoktrin. Dazu Stock (Anm. 20), S. 359ff., 373ff.
  - 54) Vgl. Schwarzkopf, Dietrich: Programmstrategien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System. In: Media Perspektiven 11/1990, S. 681, 687ff.; Langenbacher, Wolfgang R.: Braucht eine demokratische Gesellschaft öffentlichen Rundfunk? Ebd. S. 699, 705ff.; Saxer, Ulrich: Integrationsrundfunk und multikulturelle Gesellschaft. Ebd. S. 717ff.
  - 55) Daß dies ein aktuelles Thema bleibt, lassen zum Beispiel die Reflexionen Lutz Hachmeisters über „Zeiten des Sinnverlusts“ erkennen: Realverfassung. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 4 v. 19.1.1991, S. 5ff.; Symphonische Definitionen. Ebd. Nr. 5 v. 23.1.1991, S. 6ff. Siehe auch Stock (Anm. 21), S. 78ff. Länder und Anstalten müssen insoweit zu einer klaren Positionsbestimmung gelangen. Das Urteil stellt nicht etwa einen Freibrief dar.
  - 56) Der Fragenkreis ist in Theorie und Praxis noch unerschlossen. Zum Status der Landesmedienanstalten findet sich vielerlei Material in der vom Presse- und Informationsamt der Landesregierung N.-W. herausgegebenen Sammlung: Rundfunkaufsicht. Bde. I-III. Düsseldorf 1989. Dazu liegt jetzt mit der Arbeit Wagners (Anm. 44) eine zusammenfassende Untersuchung vor, die der weiteren Diskussion Auftrieb geben kann. Siehe auch Hoffmann-Riem, Wolfgang: Personalrecht der Rundfunkaufsicht. Baden-Baden 1981, S. 73ff.
  - 57) Vgl. das Urteil (Anm. 6), unter B.V.1 und 2.
  - 58) Ebd. unter B.V.2 a.E. Die vagen Angemessenheitsklauseln des § 15 I 2 WDR-G und des § 55 I 2 LRG NW werden dort als ausreichend beurteilt. (Siehe auch § 55 III Nr. 18 LRG NW.) In vertiefende Überlegungen müßten auch programmliche (§ 5 III WDR-G) und zumal personelle Frauenförderungsmaßnahmen im redaktionellen Bereich einbezogen werden. Dazu Sokol, Bettina: Frauenquoten für Rundfunkanstalten. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1989, S. 162ff.; Holtz-Bacha, Christina: Wenn Frauen den Journalismus erobern oder: Was bringt die Quotierung? In: Media Perspektiven 8/1990, S. 497ff.
  - 59) Sogar der unter starkem Staatseinfluß stehende WDR-Schulrundfunkausschuß (§§ 13 I Nr. 4, 27-29 WDR-G) bleibt in dem Urteil ungeschoren, unter B.VI. Er war von den Antragstellern allerdings nur halbherzig attackiert worden. Näher Stock (Anm. 9), S. 70ff.