

Neues Privatrundfunkrecht

Die nordrhein-westfälische Variante

von

DR. MARTIN STOCK

Professor an der Universität Bielefeld



C.H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1987

Vorwort

Mit dem Landesrundfunkgesetz vom 19. 1. 1987 hat nun auch Nordrhein-Westfalen auf dem Gebiet des Privatrundfunkrechts eine eigene Voll- und Dauerregelung getroffen. Diese Kodifikation unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von den Parallelgesetzen unionsregierter Bundesländer. Sie orientiert sich zum Teil an dem Hamburgischen Mediengesetz, setzt aber auch einige landesspezifische Akzente. Das gilt insbesondere für das Verhältnis von öffentlichem und privatem Engagement (Konkurrenz/Kooperation) und für die nähere Ausgestaltung dualer Systeme. Für den lokalen Bereich wird mit dem sog. Zweisäulenmodell eine bundesweit einmalige kooperative Sonderlösung entwickelt.

Im folgenden wird anhand der Materialien – auch unter Berücksichtigung ordnungspolitischer und verfassungsrechtlicher Aspekte und Streitfragen – eine erste, einführende Darstellung des Landesrundfunkgesetzes gegeben. Damit schließt sich diese Untersuchung an die landesrechtliche Zwischenbilanz an, die ich nach dem Zustandekommen des neuen WDR-Gesetzes vorgelegt habe (Landesmedienrecht im Wandel, 1986). Beide Schriften zusammen ergeben einen Gesamtüberblick über das geltende nordrhein-westfälische Medienrecht, das mit der jetzigen Kodifikation sein Schlußstück erhalten hat. In Zukunft wird, etwa im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens, noch die eine oder andere Änderung und Ergänzung im Detail anstehen. Auch bleiben noch die weiteren verfassungsgerichtlichen Entscheidungen abzuwarten. Mit den 1985/87 getroffenen Regelungen sind die Weichen jedoch vorerst gestellt. Damit hat der Landesgesetzgeber einen interessanten Beitrag zur Medienrechtsreform geleistet.

Bielefeld, im Juni 1987

Martin Stock

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XI
I. Das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz: Rahmenbedingungen und Entstehungsgeschichte.	1
1. Nordrhein-Westfalen im Kodifikationstrend	1
2. Das FRAG-Urteil und seine mangelnde föderative Umsetzung	2
3. WDR-Reform als Voraussetzung der Marktöffnung	3
4. Strukturfragen dualer Systeme nach dem Niedersachsen-Urteil	4
5. Zum Gang der Gesetzgebung	6
a) Diskussions-, Referenten-, Regierungsentwurf.	6
b) Die parlamentarischen Beratungen: Annäherungen und Dis- sense, verfassungsrechtliche Einwände	8
II. Nationaler Privatrundfunk im Bundesstaat: Die nordrhein-westfälische Perspektive	11
1. Die verschiedenen territorialen Ebenen	11
2. Nationale private Programme: Weiterverbreitung und Direkt- empfang	12
a) Lockere Dachstrukturen: Von dem Rundfunkausschuß nach § 6 NWVorlWvG zur Landesanstalt für Rundfunk (LfR)	12
b) Vielfaltkontrolle: Ein extern-interner programmrechtlicher Ansatz	12
c) Auf dem Weg zum offenen Ländermarkt	13
3. Rahmenstaatsvertrag und „Westschiene“	14
III. Landesweite private Programme	17
1. Konkurrenzmodell/Kooperationsmodell	17
2. Duales System: Privatrundfunk nach dem Bilde des WDR?	18
a) Ordnungspolitische Intentionen: Hohes beiderseitiges Lei- stungsniveau, Qualitätswettbewerb	18
b) Qualifizierter Programmauftrag à la Integrationsrundfunk	19
3. Innere Vielfalt und innere Rundfunkfreiheit	20
a) Der programmrechtliche Ansatz: Reiner Binnenpluralismus	20
b) Organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Konse- quenzen (Veranstalter- und Anstaltsebene)	21
c) Eigene journalistische Verantwortung, Redakteursbeteiligung	23
d) Innere Rundfunkfreiheit nach Maßgabe von Privatautonomie und Marktlage?	25

4. Zulassungs- und Aufsichtswesen	28
a) Binnenstrukturell ansetzende Zugangsregulative	28
b) Abgestufte Kontrollinstrumente	28
5. Kommerzialisierung durch Werbefinanzierung?	29
a) Wirtschaftswerbung und Werbefinanzierung: Ein marktorientiertes Konzept	29
b) Der Programmauftrag und seine medienökonomischen Voraussetzungen: Ein ungelöstes Problem	30
6. Das WDR-Kooperationsmodell im Rahmen des dualen Systems	32
a) Landesweite öffentlich-private Zusammenarbeit nach WDR-Gesetz und Landesrundfunkgesetz	32
b) Das Kooperationsmodell als Alternative zum Konkurrenzmodell?	33
c) Chancen und Risiken, programmrechtliche Richtwerte	34
IV. Lokale private Programme	37
1. Ein neuer ordnungspolitischer Entwurf: Das Zweisäulenmodell	37
a) Experimenteller Zuschnitt	37
b) Das Lokalrundfunkmodell im Überblick	37
2. Programm und Veranstalter: Innere Vielfalt und innere Rundfunkfreiheit	39
a) Der programmrechtliche Ansatz: Reiner Binnenpluralismus mit örtlichen Modifikationen	39
b) Organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Konsequenzen: Die Veranstaltergemeinschaft und ihr Verhältnis zur Betriebsgesellschaft	40
c) Die Veranstaltergemeinschaft als e. V.: Privates Vereinsrecht mit materiell-öffentlichen, anstaltlichen Einschlägen	41
d) Zusammensetzung und Binnenstruktur des Trägervereins: Gruppen- und Bürgerbeteiligung als gesellschaftliche Kontrolle?	42
e) Kommunale Beteiligung als Teilnahme an der gesellschaftlichen Kontrolle?	47
f) Unabhängiger Lokaljournalismus im privaten Milieu: Eigene journalistische Verantwortung, relative redaktionelle Autonomie kraft Redakteursstatut	49
g) Der Chefredakteur als Bindeglied zur Betriebsgesellschaft (Zustimmungsvorbehalt, mittelbarer personell-redaktioneller Einfluß)	51
h) Weitere Steuerungsinstrumente der Betriebsgesellschaft: Stellen- und Wirtschaftsplan (Abstimmungserfordernis, Zustimmungsvorbehalt)	53

i) Die Aufteilung der Ressourcen (Produktions- und Verbreitungseinrichtungen, Personalwesen): Programm und Veranstaltergemeinschaft unter starkem indirektem Einfluß der Betriebsgesellschaft	54
3. Infrastruktur und Betreiber: Kommerzialisierung durch Werbefinanzierung?	57
a) Das Kernproblem des gemeinnützigen Lokalrundfunks: Abtrennung und Verlagerung betrieblich-technischer und finanzwirtschaftlicher Trägerfunktionen auf kommerzielle Betreiber (Lokalpresse).	57
b) Der Kooperationsvertrag als Plattform der Problemlösung und Interessenabgleichung im Detail	58
c) Wirtschaftswerbung und Werbefinanzierung: „Werbehoheit“ des Betreibers vs. „Programmhoheit“ des Veranstalters?	61
d) Nähe und Distanz als ökonomische Nähe bei publizistischer Distanz	63
e) Zusammensetzung und Binnenstruktur der Betriebsgesellschaft: Vorrangiger Zugang der Tageszeitungen mit Lokalausgaben wegen ihrer werbewirtschaftlichen Belange	64
f) Inter- und intramediäre marktstrukturelle Effekte und Zielsetzungen: Förderung ökonomischer Medienverflechtung, Entkoppelung von ökonomischem und publizistischem Wettbewerb, Bekämpfung publizistischer Konzentration	66
g) Ein komplexes Mischmodell sui generis: Elemente von Integrations- und Marktmodell, Kooperation statt Konkurrenz, arbeitsteiliges Zusammenwirken unter Wahrung der rundfunkspezifischen Richtwerte	69
h) Allgemeine verfassungsrechtliche Aspekte, gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum	73
i) Besondere Verfassungsprobleme der Pressebeteiligung: Zugangsprivileg und Beteiligungsgarantie bis zu 75 v. H.	75
k) Kommunale Minderheitsbeteiligung (bis zu 25 v. H.) als ergänzender kommunalwirtschaftlich-öffentlicher Faktor	78
4. WDR und Lokalrundfunk	81
a) Ein Szenario denkbarer Abläufe: WDR-Engagement zugunsten der Funktionstüchtigkeit des Zweisäulenmodells?	81
b) Das WDR-Kooperationsmodell in der Entwurfsphase: Publizistisch-unternehmerische bzw. betriebliche lokale Direktbeteiligung.	82
c) Programmmzulieferung als Kooperation ohne unternehmerische Beteiligung	85
d) WDR-Mantelprogramm? Landesweites privates Rahmenprogramm mit WDR-Minderheitsbeteiligung?	85

e) „Lokalisierung“ à la Dortmund: WDR-Lokalfunk und/oder LfR-Lokalfunk?	87
5. Vorläufiger Befund: Das Zweisäulenmodell vor der Bewährungsprobe	91
a) Örtliche Alleinstellung als Normalfall	91
b) Versuchsthema: Das innere Dilemma (Marktmodell vs. Integrationsmodell) und dessen Überwindung durch Kooperation	91
c) Versuchsrisiko: Von den beiden ungleichen „Säulen“ zum vollkommerziellen, vermachteten „Einsäulenmodell“?	92
d) Risikobeherrschung, Lerneffekte, mögliche Erträge bei positivem Verlauf	92

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AfP.	Archiv für Presserecht
AKS	Arbeitsgemeinschaft für Kabel- und Satellitenprogramme
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD.	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECS	European Communications Satellite
epd	Evangelischer Pressedienst
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FuR	Film und Recht (seit 1985: ZUM)
GBI.	Gesetzblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HbgMedG	Hamburgisches Mediengesetz
JZ.	Juristenzeitung
NdsLRG	Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NWKabVersG	(Nordrhein-westfälisches) Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel
NWLRG	Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVorWvG	(Nordrhein-westfälisches) Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen
RegE	Regierungsentwurf (NWLRG)
RTL	Radio Télé-Luxembourg
RuF	Rundfunk und Fernsehen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDRG	(Nordrhein-westfälisches) Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

I. Das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz: Rahmenbedingungen und Entstehungsgeschichte

1. Nordrhein-Westfalen im Kodifikationstrend

Nach längeren Vorarbeiten ist nun auch in Nordrhein-Westfalen ein *Landesrundfunkgesetz*¹ zustande gekommen. Damit hat sich der Landesgesetzgeber definitiv auf die Nutzung alter und neuer Medientechniken durch private Veranstalter eingelassen. Für die Einspeisung landesextern veranstalteter, über Fernmeldesatellit/Fernkabel/Richtfunk herangeführter privater Programme in nordrhein-westfälische Kabelanlagen hatte das Düsseldorfer Parlament probeweise bereits 1985 mit dem *Vorläufigen Weiterverbreitungsgesetz*² grünes Licht gegeben. Nunmehr hat sich das Land auf dem Gebiet des Privatrundfunkrechts in vollem Umfang jener Gesetzgebungswelle angeschlossen, die vor einigen Jahren – zuerst in Rheinland-Pfalz³ und in weiteren unionsregierten Bundesländern⁴ – in Gang gekommen war. Sie hatte dann nach und nach auch auf sozialdemokratisch regierte Länder übergegriffen⁵ und hat mittlerweile das gesamte Bundesgebiet erfaßt.⁶

¹ Rundfunkgesetz für das Land N.-W. vom 19. 1. 1987 (GVBl. S. 22), in Kraft getreten am 23. 1. 1987 (im folg.: NWLRG).

² Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 248) (im folg.: NWVorlWvG). Zu diesem als Erprobungsgesetz deklarierten, befristeten Provisorium und seiner Entstehungsgeschichte *M. Stock*, *Landesmedienrecht im Wandel*, 1986, S. 114 ff. m. w. N. Gemäß § 68 Abs. 2 Satz 1 NWLRG ist das Gesetz mittlerweile durch die neue Kodifikation abgelöst worden.

³ Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. S. 229), geändert durch Gesetz vom 20. 12. 1984 (GVBl. S. 241). An dessen Stelle ist per 1. 1. 1987 das rh.-pf. Landesrundfunkgesetz vom 24. 6. 1986 (GVBl. S. 159) getreten.

⁴ Die erste Dauerregelung war in den sog. B-Ländern das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. 5. 1984 (GVBl. S. 147) (im folg.: NdsLRG).

⁵ Zunächst in Form von Provisorien nach Art des NWVorlWvG. Die erste Voll- und Dauerregelung stellte in den sog. A-Ländern das Hamburgische Mediengesetz vom 3. 12. 1985 (GVBl. I S. 315) (im folg.: HbgMedG) dar.

⁶ In Bremen und Hessen hat es noch bei bloßen Einspeisungsregelungen sein Bewenden. Das bremische vorläufige Weiterverbreitungsgesetz vom 30. 7. 1985 (GBl. S. 143), geändert durch Gesetz vom 9. 12. 1986 (GBl. S. 290), dürfte demnächst durch ein Landesrundfunkgesetz ersetzt werden. Das hessische Gesetz über die Weiterverbreitung von Satellitenprogrammen vom 30. 1. 1987 (GVBl. I S. 17) hingegen versteht sich als Dauerlösung, wobei landesinterne neue Rundfunkstrukturen noch ausgeklammert bleiben. In letzterem Punkt hat die neue Wiesbadener Landesregierung einen Kurswechsel angekündigt. Im Saarland fand die jetzige SPD-Mehrheit das Landesrundfunkgesetz vom 28. 11. 1984 (Abl. S. 1249) vor. Sie änderte es durch Gesetz vom 3. 6. 1987 (Abl. S. 601).

Ursprung, Verlauf und bisherige Ergebnisse jener weitläufigen Kodifikationsbewegung sind hier nicht noch einmal im einzelnen vor Augen zu führen. Das daraus entstandene, einigermaßen buntfarbige und komplexe föderative Gesamtbild ist bereits häufig beschrieben worden.⁷ Nunmehr geht es um die *nordrhein-westfälische Variante* des neuen Privatrundfunkrechts. Deren besonderer Charakter und exemplarischer Stellenwert versteht sich vor dem Hintergrund bestimmter entwicklungsgeschichtlicher Daten und bundesstaatlicher Rahmenbedingungen, welche ich an anderer Stelle zusammenfassend dargestellt habe.⁸ Abkürzend sei vermerkt:

Das hiesige Landesrundfunkgesetz fällt in ein spätes und nichtsdestoweniger unfertiges, in einigen Punkten durchaus unbefriedigendes Stadium partikularrechtlicher Rundfunkgesetzgebung. Der Spielraum für eigenständige, strukturpolitisch originelle landesrechtliche Lösungen ist heute kleiner, als er es noch vor wenigen Jahren – etwa zur Zeit der Entstehung des nordrhein-westfälischen *Kabelversuchsgesetzes*⁹ – gewesen wäre. Immerhin ist er noch nicht ganz verschwunden. Aus den Beengtheiten und vorgreiflichen Faktizitäten des gegenwärtigen Föderalismus ergeben sich freilich für die Landesrundfunkhoheit beträchtliche Hypothesen. Daran wird auch das Landesrundfunkgesetz zu tragen haben.

2. Das FRAG-Urteil und seine mangelnde föderative Umsetzung

Von besonderer Bedeutung war und ist bei alledem, wie sich versteht, der Gang der Verfassungsrechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Einschlägig war hier bis vor kurzem in der Hauptsache das 1981 ergangene dritte Rundfunkurteil (*FRAG-Urteil*).¹⁰ Dieses erste Karlsruher Grundsatzurteil zum Privatrundfunkrecht war auf tiefgreifende normativ-schlichtende und integrierende Wirkungen angelegt. Dennoch hat es die Rechtsentwicklung nicht im erforderlichen Grad harmonisieren und prägen können.

⁷ Siehe etwa R. Ricker, Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat, 1985; R. Groß, Medienlandschaft im Umbruch, 1986; A. Hesse, DÖV 1986, S. 177 ff.; H. D. Jarass, Gutachten G zum 56. DJT, 1986; ders., ZUM 1986, S. 303 ff. Dazu die von der Jur. Kommission ARD/ZDF erstellte Synopse (Stand: 31. 7. 1986), Media Perspektiven Dok. III/1986, S. 125 ff.

⁸ M. Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 378 ff. Zur Lage in N.-W. Ende 1984 ebd. S. 424 ff. Für die n.-w. Privatrundfunkgesetzgebung fortgeschrieben bei Stock, Landesmedienrecht im Wandel, S. 114 ff., 146 ff. Zum Satellitenrundfunk mit nationaler Reichweite ders., ZUM 1986, S. 411 ff. m. w. N.

⁹ Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel vom 20. 12. 1983 (GVBl. S. 640) (im folg.: NWKabVersG), betreffend das *Kabelpilotprojekt Dortmund*. Dazu Stock, Landesmedienrecht im Wandel, S. 105 ff. m. w. N. Siehe auch T. Drescher, in: J. Schwarze (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im Lichte der Entwicklung des nat. und internat. Rechts, 1986, S. 61 ff.; U. Pätzold, Media Perspektiven 1986, S. 433 ff. Das diesbezügliche gemeinsame Experimentalprogramm der Bundesländer ist durch die Landesmediengesetzgebung überholt worden und hat 1986 ein erbärmliches Ende gefunden. Zur Zukunft des Dortmunder Projekts § 65 Abs. 1 Nr. 14 NWLRG. Näher unten IV 4 e, auch über lokale duale Systeme.

¹⁰ BVerfGE 57, S. 295 ff. Dazu Stock, Medienfreiheit, S. 325 ff., 475 ff. m. w. N.

Eine bundesweit abgestimmte, staatsvertraglich koordinierte Mediengesetzgebung wurde von den Ländern u. a. deshalb versäumt, weil zwischen A- und B-Ländern auch nach dem FRAG-Urteil unterschiedliche Auffassungen über das zulässige und wünschenswerte Maß an Liberalisierung und Marktöffnung fortbestanden. Mit diesen Meinungsverschiedenheiten hängt im übrigen auch der Umstand zusammen, daß man sich über das künftige Verhältnis von privat-kommerziellem und *öffentlich-rechtlichem Rundfunk* nicht zu einigen vermochte. Der einen Seite war es mehr um die Marktzutritts- und Entwicklungschancen eines relativ freizügig operierenden werbefinanzierten pressenahen Privatrundfunks zu tun. Die andere Seite hingegen befürchtete davon ein disfunktionales Konkurrenzverhalten, allgemeine Programmverflachungen und sonstige Fehlentwicklungen zum Nachteil des bisherigen Anstaltsrundfunks. Darum bestand sie mit größerem Nachdruck auf einer profunden *Funktionsgarantie* (Bestands- und Entwicklungs- einschließlich Finanzgarantie) für die ARD-Anstalten und das ZDF. Unter diesen Umständen konnte über die nähere Ausgestaltung *dualer Rundfunksysteme* über Jahre hinweg keine Einigung erzielt werden.

3. WDR-Reform als Voraussetzung der Marktöffnung

Mit der Hinnahme des provisorischen Ludwigshafener Arrangements für SAT 1 und mit den Bremerhavener Beschlüssen vom Oktober 1984¹¹ waren die A-Länder den B-Ländern schon in beachtlichem Maß entgegengekommen. Daraufhin zeichnete sich für die nächsten Jahre bereits ein verschärfter, tendenziell nivellierender Wettbewerb um die Ratings und Werbegelder ab. Über eine qualifizierte, dynamisch gefaßte Funktionsgarantie für ARD/ZDF war unterdessen noch keine Verständigung erreicht worden. Für den Düsseldorfer Landesgesetzgeber wurde dies 1985 zum Anlaß für eine modernisierende Neufassung des *WDR-Gesetzes*.¹²

Damit wollte man den WDR für die nähere und fernere Zukunft bei Kräften halten und ihm die Möglichkeit geben, sich beizeiten auf die beginnende Konkurrenzlage einzustellen. Solcher Ertüchtigung sollte vor allem die allgemeine *Entwicklungsgarantie* des § 3 Abs. 3 WDRG dienen. Im übrigen suchte man schädlichen Folgen der heraufkommenden ökonomisch-publizistischen Konkurrenz auch dadurch zu begegnen, daß man für den WDR eine begrenzte strukturpolitische Alternative bereithielt: Das sog. *Kooperationsmodell* des § 3 Abs. 8 und 9 i. V. m. § 47 WDRG versteht sich wohl als eine Art Korrekturfaktor und Gegenentwurf zu obigem dualem Konkurrenzmodell. Hierbei handelt es sich um einen öffentlich-privaten *inneren Dualismus*, welcher nun aber *kooperativ-partnerschaftlich* gewendet und zum Nutzen des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags (vgl. §§ 4 und 5

¹¹ Media Perspektiven 1984, S. 791 ff. Die bundesweite Ausstrahlung und Weiterverbreitung von SAT 1 via ECS 1 beruhte auf dem 1984 novellierten rh.-pf. Kabelversuchsgesetz (Anm. 3) i. V. m. den anderweitigen Einspeisungsstatuten. Näher Stock, ZUM 1986, S. 415 ff., auch zum szt. Status des zweiten publizistisch relevanten privaten Großanbieters RTL-plus.

¹² Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 237), geändert durch § 65 NWLRG (im folg.: WDRG).

i. V. m. § 3 Abs. 9 Satz 2 WDRG) ins Spiel gebracht werden soll.¹³ Die Gegenseite freilich erblickte darin Strategien überschießender Expansion und „Marktverstopfung“ zum Nachteil des Presserundfunks. Daraus ergaben sich zwei Normenkontrollverfahren, welche gegenwärtig noch in Münster und Karlsruhe anhängig sind.¹⁴

4. Strukturfragen dualer Systeme nach dem Niedersachsen-Urteil

Die aus der WDR-Reform erwachsenen ordnungspolitischen und verfassungsrechtlichen Kontroversen haben sich, wie gleich zu zeigen sein wird, in den parlamentarischen Beratungen des Landesrundfunkgesetzes wiederholt und fortgesetzt. Zu den Verständnisvoraussetzungen gehört hierbei des weiteren auch das vierte Rundfunkurteil (*Niedersachsen-Urteil*),¹⁵ das kurz vor Beginn der Beratungen verkündet und alsbald allerseits für den je eigenen Standpunkt in Anspruch genommen worden ist.

Dieses jüngste Karlsruher Grundsatzurteil zum Privatrundfunkrecht hält an dem regulativischen Ansatz des FRAG-Urteils nicht mehr in vollem Umfang fest. Vielmehr trägt das Bundesverfassungsgericht jetzt gewissen prekären, für das programmliche Leistungsniveau des Privatrundfunks abträglichen Eigendynamiken der Werbefinanzierung Rechnung und nimmt daraufhin eine Kurskorrektur vor. Den Landesgesetzgebern wird die Möglichkeit eröffnet, das verbindliche Mindestmaß an gegenständlicher und meinungsmä-

¹³ Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 26 ff., 95 ff. m. w. N. Erst nachdem jene revitalisierenden Vorkehrungen getroffen waren, verstand sich die Landtagsmehrheit dazu, kommerziellen Programmen wie SAT 1 vermöge des NWVorlWvG auch in N.-W. den Marktzutritt zu verschaffen (*Junktim*).

¹⁴ Vgl. *Stock*, ebd. S. 29. Zunächst stellten Mitglieder der Düsseldorfer CDU-Landtagsfraktion vor dem NWVerfGH einen Antrag nach Art. 75 Nr. 3 NWVerf. Daran schloß sich sodann ein von Mitgliedern der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP vor dem BVerfG gestellter Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG an. Die Begründungen fußen auf der Abhandlung von *P. Lerche*, AfP 1984, S. 183 ff. (Gutachten für den Verband Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger). Siehe auch *W. Schmitt Glaeser*, BayVBl. 1985, S. 97 ff.; *M. Rudolph*, VBIBW 1986, S. 281 ff.; *V. Emmerich/U. Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftl. Betätigung der öff.-rechtl. Rundfunkanstalten, 1986 (VDZ-Gutachten). Anders *E. Denninger*, Rundfunkaufgaben nach dem WDR-Gesetz, Hekt. 1986 (ARD-Gutachten). Der NWVerfGH will dem BVerfG anscheinend den Vortritt lassen. Dessen Entscheidung wird allerdings noch auf sich warten lassen.

¹⁵ BVerfGE 73, S. 118 ff. Das Urteil betrifft Fragen der Verfassungsmäßigkeit des NdsLRG und beruht auf einem von Mitgliedern der SPD-Bundestagsfraktion gestellten Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Das hiesige Normenkontrollverfahren entspricht ungefähr spiegelbildlich dem in Karlsruhe anhängigen Verfahren betreffend das WDRG (Anm. 14): Es geht um die Entfaltungschancen hier des privaten, dort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dazu die Prozeßdokumentation: *W. Hoffmann-Riem/C. Starck* (Hrsg.), Das niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht, 1987. Siehe auch die Neufassung des NdsLRG vom 16. 3. 1987 (GVBl. S. 44), beruhend auf der Novelle vom 9. 2. 1987 (GVBl. S. 5).

ßiger Vielfalt niedriger anzusetzen, als das nach der bisherigen Judikatur statthaft gewesen wäre. Solche Nachlässe können dem Urteil zufolge unter der Bedingung gewährt werden, daß der Anstaltsrundfunk für die Privaten in die Bresche springt, eine qualifizierte „Grundfunktion“ („Grundversorgung“, „klassischer Auftrag“)¹⁶ wahrnimmt und mit einer entsprechenden Funktionsgarantie bedacht wird.

Darin sind also auch bestimmte in der Rechtsprechung neuartige Vorstellungen von einem *komplementären dualen System* angelegt: Das Verhältnis von Komplementarität und Konkurrenz bleibt dabei freilich *unterbelichtet*. Das jetzige duale Gesamtkonzept des Gerichts erscheint noch unfertig, es weist mancherlei bedenkliche Züge auf.¹⁷ Wie die erste öffentliche Resonanz erkennen läßt, werden dadurch auch pressenspezifische Interpretationen hervorgerufen, welche auf mittlere Sicht den Marktrundfunk favorisieren und dazu angetan sind, den Integrationsrundfunk eines näheren oder ferneren Tages auf bescheidene minoritär-kulturelle Nischenfunktionen zu beschränken.¹⁸ Es ist zumal der Gedanke der öffentlichen „Grundversorgung“, der in seiner näheren Bedeutung nun wieder zum Streitpunkt zu werden scheint.¹⁹ Das betrifft auch das neue nordrhein-westfälische Rundfunkrecht.

¹⁶ Zu letzteren beiden Begriffen BVerfGE 73, S. 157f. Der Ausdruck „Grundfunktion“ findet sich dann ebd. S. 163, wohl i. S. eines Oberbegriffs. Im Hinblick darauf ist der Integrationsrundfunk in seiner Eigenschaft als Teil eines dualen Systems plastisch als das künftige „Grundsystem“ bezeichnet worden. So Abg. Schmidt (FDP) im Hess. Landtag, Plenarprot. 11/94 vom 6. 11. 1986, S. 5466.

¹⁷ Näher M. Stock, NJW 1987, S. 217ff.; ders., RuF 1987, S. 5ff. Zu den Konsequenzen für N.-W. ders., epd Kirche und Rundfunk Nr. 2 vom 14. 1. 1987, S. 6ff. Siehe auch K. Berg, Media Perspektiven 1986, S. 689ff.; ders., ebd. S. 799ff.; D. Grimm, RuF 1987, S. 25ff.; W. Hoffmann-Riem, Medium 1987, Heft 1, S. 17ff.; E. W. Fuhr, ZUM 1987, S. 145ff.; P. Badura, Jur. Arbeitsblätter 1987, S. 180ff.; H. Bethge, ZUM 1987, S. 199ff. Zuletzt K. Berg, Media Perspektiven 1987, S. 265ff.

¹⁸ Derartige restriktive Tendenzen treten überaus deutlich zutage in der im Bundesinnenministerium angefertigten „Medienpolitischen Analyse“ vom 10. 11. 1986, epd Kirche und Rundfunk Nr. 98 vom 13. 12. 1986, S. 21ff. An partielle Privatisierungen der „Grundversorgung“ denkt bereits R. Hartstein, ebd. Nr. 91 vom 19. 11. 1986, S. 3ff. Nicht einmal eine Bestandsgarantie impliziert das Urteil nach W. Schmitt Glaeser, DVBl. 1987, S. 14 (19f.). Ähnlich K. Seemann, ZRP 1987, S. 37ff.; ders., DÖV 1987, S. 129ff.; C. Degenhart, Medium 1987, Heft 1, S. 15ff.; M. Bullinger, JZ 1987, S. 257ff.; E. Kull, AfP 1987, S. 365ff.; R. Ricker/F. Müller-Malm, ZUM 1987, S. 208ff.

¹⁹ Zu dessen Vorgeschichte Stock, RuF 1987, S. 16ff. m. w. N. Der schillernde Begriff geht wohl zurück auf G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Dtd., 1975, S. 298 u. ö. Eine m. E. sehr fragwürdige Variante findet sich erstmals bei H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 58ff., 64ff. Im FRAG-Urteil BVerfGE 57, S. 324 war meinungsmäßigen Vielfaltdkompensationen noch eine eindeutige Absage erteilt worden. Für eine öff. Vielfalt- und Kulturreserve demgegenüber E. Kull, AfP 1981, S. 378 (383); ders., FuR 1981, S. 644 (646); ders., AfP 1983, S. 256f.; T. Oppermann, JZ 1981, S. 721 (725, 728f.); C. Pestalozza, NJW 1981, S. 2158 (2164f.); R. Scholz, JZ 1981, S. 561 (564); H. Bismark, Neue Medientechnologien und grundgesetzliche Kommunikationsverfassung, 1982, S. 172ff.; U. Scheuner, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, 1982, S. 80 u. ö. Siehe auch P. Lerche, NJW 1982, S. 1676 (1679). Ablehnend R. Groß, DVBl. 1982, S. 1118 (1121); W. Hoffmann-

5. Zum Gang der Gesetzgebung

Die Entstehungsgeschichte des Landesrundfunkgesetzes begann mit einem von der Landesregierung 1984 beschlossenen Papier über „Eckwerte“.²⁰ Nachfolgend wählte man zunächst ein bedächtiges Tempo, beschleunigte den Schritt sodann zunehmend und geriet endlich in eine Phase von seltener Dramatik und Zuspitzung, näherhin wie folgt:

a) Anfänglich suchten die Düsseldorfer Oppositionsfraktionen die Dinge voranzutreiben, so die CDU-Landtagsfraktion mit einem Ende 1985 eingebrachten, inhaltlich vergleichsweise moderaten Resolutionsantrag.²¹ Einen eigenen, strikt marktwirtschaftlich orientierten Gesetzentwurf brachte Anfang 1986 die FDP-Landtagsfraktion ein.²² Zugleich kündigte der Ministerpräsident die baldige Vorlage eines „anbieterfreundlichen“, u. a. standortpolitisch motivierten Vorentwurfs an.²³ Im April 1986 trat die Staatskanzlei mit einem entsprechenden *Diskussionsentwurf* hervor.²⁴ Aus den dazu eingegangenen vielfältigen Stellungnahmen resultierte sodann ein *Referentenentwurf*.²⁵ Nach einer erneuten, längeren Phase der Diskussion und Überarbeitung wurde schließlich im Oktober 1986 der *Regierungsentwurf* eines Landesrundfunkgesetzes eingebracht.²⁶

Bis hierher war der äußere Hergang also vielstufig und gemächlich. In Nordrhein-Westfalen nahmen sich Landesregierung und Landtagsmehrheit der Dinge – mit anderen Ländern verglichen – relativ spät an. Man begab sich

Riem, AÖR 109 (1984), S. 304 (328f.). Eher skeptisch auch *D. Grimm*, VVDStRL 42 (1983), S. 46 (77). Zu den modellmäßigen Zusammenhängen *M. Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 95ff. Alles dies wird in dem Urteil ausgeblendet.

²⁰ Vgl. das von Ministerpräsident *Rau* am 29. 8. 1984 im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für die WDR-Reform vorgestellte Thesenpapier, abgedr. *Media Perspektiven* 1984, S. 660ff., unter II.

²¹ Landtag N.-W., Drucks. 10/442 vom 3. 12. 1985. Ausschußüberweisung: Plenarprot. 10/13 vom 12. 12. 1985, S. 851ff. Schon am 24. 7. 1984 war die Fraktion mit einem Papier über „Grundlinien“ einer künftigen Rundfunkordnung für N.-W. herausgekommen, abgedr. *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 59 vom 28. 7. 1984, S. 17ff. Diese Grundsätze wurden in dem genannten Antrag weiterentwickelt und auch später noch mehrfach modifiziert. Einen eigenen Gesetzentwurf legte die CDU-Fraktion jedoch nicht vor.

²² Drucks. 10/610 vom 16. 1. 1986. Der Entwurf kehrt sich von den Grundsätzen des FRAG-Urteils ab. Er basiert auf einem anlässlich früherer FDP-Pläne für ein Volksbegehren von einem „Koordinierungsbüro der Bürgerinitiativen freier Rundfunk“ am 22. 11. 1984 publizierten Musterentwurf, abgedr. *Funk-Korrespondenz* Nr. 48 vom 30. 11. 1984, S. D 1ff. Näher *Funk-Korrespondenz* Nr. 3 vom 17. 1. 1986, S. 3ff. Erste Lesung: Plenarprot. 10/19 vom 12. 3. 1986, S. 1393ff.

²³ Vgl. *Rau*, ebd. S. 1381ff., mit ersten Informationen über die Grundzüge jenes Entwurfs.

²⁴ Abgedr. *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 34 vom 3. 5. 1986, S. 1ff. Der DGB-Landesbezirk hatte kurz zuvor einen eigenen, streng öffentlich-rechtlich konzipierten Gegenentwurf herausgebracht, abgedr. ebd. Nr. 32 vom 26. 4. 1986, S. 19ff.

²⁵ In einer frühen, später noch mehrfach veränderten Fassung abgedr. bei *W.-D. Ring*, *Dt. Presse- und Rundfunkrecht* (Stand: 31. 12. 1986), unter F-VI 8.3.

²⁶ Drucks. 10/1440 vom 23. 10. 1986 (im folg.: RegE). Erste Lesung: Plenarprot. 10/34 vom 13. 11. 1986, S. 2607ff.

nun in vorsichtiger und verhaltener Weise, ähnlich wie in früheren Fällen der Mediengesetzgebung, auf den Weg der Konzeptfindung und Entwurfsformulierung. Man zeigte sich auf breite Rückkoppelung und informelle Vorabkontakte bedacht und legte dabei auch eine gewisse Unsicherheit an den Tag. Darin drückt sich der Umstand aus, daß SPD und A-Länder in den Jahren bis 1984 mit der Entwicklung differenzierter eigener Vorstellungen für die Nutzung der neuen Techniken in Rückstand geraten waren und daß eine intensivere innerparteiliche medienpolitische Diskussion auch danach nur vereinzelt in Gang gekommen war.²⁷ Zudem hatte man es auf manchen Gebieten, so auf dem der nationalen privaten Fernsehvollprogramme, Ende 1986 bereits mit überholenden, davoneilenden Verläufen und mit andernorts gesetzten strukturellen Fakten zu tun.

Unter diesen Umständen richtet sich der Regierungsentwurf mit seinen Weiterverbreitungsregelungen auf ein überwiegend *landesextern* verortetes *nationales duales System* ein; insoweit wird an das Einspeisungsgesetz von 1985 angeknüpft. Größere Spielräume sieht man bezüglich des *im Lande veranstalteten landesweiten* – und von hier aus ggf. bundesweiten – *Privatrundfunks*. In dieser Hinsicht lehnt sich der Entwurf an das Hamburgische Mediengesetz an und entscheidet sich für einen *binnenpluralistischen* Vielfaltmodus. Er besteht auf einem *qualifizierten Programmauftrag* à la WDR-Gesetz und setzt auch einige kräftige eigene Akzente zugunsten gegenständlicher und meinungsmäßiger Pluralität und Offenheit. Neben dem *Konkurrenzmodell* wird auch das *WDR-Kooperationsmodell* wieder ins Spiel gebracht. Im übrigen wendet sich der Regierungsentwurf mit großer Verve dem *Lokalrundfunk* zu. Im Anschluß an frühere Debatten über Konzepte des Bürger- und Gruppenrundfunks und Probleme der Pressebeteiligung²⁸ wurde in Düsseldorf nunmehr das sog. *Zweisäulenmodell* (gemeinnützig-nichtkommerzieller Veranstalter, kommerzieller Betreiber) aus der Taufe gehoben. In diesem Punkt gelangt der Entwurf zu einem neuartigen und durchaus originellen, wenngleich noch unausgereiften

²⁷ Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 417 ff. Auf Bundesebene waren für die SPD ihre Essener Beschlüsse vom Mai 1984 maßgeblich, abgedr. Funkreport Nr. 17 vom 30. 5. 1984, S. 8 f., und Nr. 18 vom 6. 6. 1984, S. 8 ff. Diese waren allerdings in der nachfolgenden Länderpraxis nicht überall angeschlagen. Im Zeichen von Standortkonkurrenz und pragmatischen Kompromissen waren die Wege z. T. auseinandergegangen.

²⁸ Siehe etwa *J. Büsow*, in: J. Rau/P. von Rügen (Hrsg.), Die neuen Medien – eine Gefahr für die Demokratie? 1984, S. 27 (40 ff.); *ders.*, in: O. Jarren/P. Widlok (Hrsg.), Lokalradio für die Bundesrepublik Dtd., 1985, S. 215 ff.; *ders.*, Vorwärts Nr. 13 vom 23. 3. 1985, S. 27. Über unterschiedliche Strömungen und Richtungskonflikte innerhalb der im Lande sich bildenden Radioszene – insb. hinsichtlich Werbefinanzierung und Beteiligung der Lokalpresse – instruktiv *G. Pasch*, Medium 1985, Heft 2, S. 20 ff.; *ders.*, Network Medien-Magazin 1986, Heft 10/11, S. 74 ff.; *C. Schaeffler*, Medium 1986, Heft 3, S. 45 f. Ein Nachholbedürfnis unionsorientierter Gruppierungen sieht insoweit *O. Pohl*, Nordrhein-Westfalen muß Medienland werden! 1986, S. 3 ff.

Ansatz.²⁹ Alles dies gibt er in die Obhut einer neuen *Landesdachanstalt* und stattet diese mit einem gesellschaftlich-gruppenpluralistischen Kontrollorgan ungefähr nach dem Bilde des WDR-Rundfunkrats aus.

b) Im Vordergrund der parlamentarischen Beratungen standen – nachdem inzwischen auch das Niedersachsen-Urteil verkündet worden war – neben ordnungspolitischen auch verfassungsrechtliche Elemente der Neuregelung. Es ging dabei im wesentlichen um zwei größere Fragenkomplexe, nämlich einmal um verfassungsrechtliche sowie rechtspolitische Aspekte landesweiter und lokaler dualer Systeme, zum andern um die innere Problematik des örtlichen Zweisäulenmodells. Bis zur ersten Lesung und bis in die Ausschußphase hinein bewegten sich SPD- und CDU-Fraktion aufeinander zu, wohingegen sich die FDP-Fraktion auf Distanz hielt und durchgängig bei ihrer marktmäßigen Generaloption blieb. Zu den Verfassungsrechtsfragen fanden zwei Anhörungen statt, welche unterschiedliche, zum Teil erheblich divergierende Auslegungen des Karlsruher Grundsatzurteils erbrachten.³⁰ Nachfolgend, auch in Anbetracht stetig wachsenden Zeitdrucks, veränderte sich das Beratungsklima und verschärfte sich zusehends. Ein umfassender SPD-CDU-Kompromiß war vorher schon in Sichtweite gewesen, er kam im Ergebnis aber doch nicht zustande.

Der Hauptausschuß sprach sich mehrheitlich – insbesondere in puncto Lokalrundfunk – für beträchtliche Änderungen des Regierungsentwurfs aus.³¹ Zur zweiten Lesung brachte die SPD-Fraktion zusätzliche Änderungsanträge ein,³² desgleichen kurz

²⁹ Vgl. §§ 21 ff. RegE und dazu die Begründung, S. 57 ff. Das zweigeschossige Modell wird nach einem seiner Väter, dem Geschäftsführer der WAZ-Gruppe *E. Schumann*, manchmal auch „Schumann-Modell“ genannt. Zu den ebenso kühnen wie diffizilen ordnungspolitischen Implikationen des Modells *U. Pätzold*, *Media Perspektiven* 1986, S. 507 ff. Aus der weiteren Diskussion: Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik NW e. V. (Hrsg.), *Lokaler Rundfunk in Nordrhein-Westfalen*, Teile I und II, 1987; *O. Pohl* u. a., *Lokaler Privatfunk in Kreisen und Städten*, 1987; *Thomas-Morus-Akademie Bensberg* (Hrsg.), *Das neue Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen*, 1987, bes. *R. Hochstein*, S. 7 ff., und *H. W. Rombach*, S. 57 ff. Zuletzt *H. G. Prodoehl*, *Media Perspektiven* 1987, S. 229 ff. Dazu eingehend unten IV.

³⁰ Landtag N.-W., Hauptausschuß, Ausschußprot. 10/435 vom 24. 11. 1986 und 10/462 vom 8. 12. 1986. Dazu die schriftl. Stellungnahmen *Zuschrift* 10/693 (*E. Denninger*), 10/698 (*R. Grawert*), 10/710 (*W. Hoffmann-Riem*), 10/641 (*F. Kübler*), 10/687 (*R. Ricker*), 10/694 (*W. Schmitt Glaeser*), 10/692 (*H. P. Schneider*), 10/640 (*M. Stock*), 10/669 (*P. J. Tettinger*).

³¹ Beschlußempfehlung und Bericht Drucks. 10/1577 vom 15. 12. 1986.

³² Drucks. 10/1610 vom 16. 12. 1986. Dem war am 15. 12. 1986 eine Welle landeseinheitlicher öff. Proteste der Zeitungsverleger (anzeigenähnliche Aufrufe „In eigener Sache“) vorausgegangen. Darauf war alsbald ein Spitzengespräch von SPD- und Verlegervertretern gefolgt, das zu gewissen Modifikationen des Zweisäulenmodells geführt hatte. Siehe *Funk-Korrespondenz* Nr. 51–52 vom 19. 12. 1986, S. 5 f. Zweite Lesung: Plenarprot. 10/39 vom 17. 12. 1986, S. 3285 ff. Nunmehr wurden der CDU-Antrag Drucks. 10/442 und der FDP-Entwurf Drucks. 10/610 für erledigt erklärt.

danach zur dritten Lesung.³³ Seitens der Opposition wurde das Gesetzgebungsverfahren in diesem Endstadium als übereilt und hektisch beanstandet.³⁴ Ferner machten CDU- und FDP-Sprecher vielfältige verfassungsrechtliche Einwände geltend und behielten sich entsprechende verfassungsgerichtliche Schritte vor. Das betrifft u. a. ein etwaiges WDR-Engagement, sei es via Kooperationsmodell oder auf andere Weise. In dieser Frage und in sonstigen Hinsichten werden privat-kommerzielle Marktchancen durch das Landesrundfunkgesetz nach Ansicht der Landtagsopposition übermäßig beschränkt.³⁵ Im weiteren wurde auch im Bundesinnenministerium ein längerer Mängelkatalog aufgestellt, und es wurde eine Verfassungsklage der Bundesregierung gegen das Gesetz angekündigt.³⁶ Mithin mögen die derzeit anhängigen Verfassungsprozesse in Sachen WDR-Reform hier nun ihre Entsprechung und Fortsetzung finden.³⁷

³³ Drucks. 10/1613 vom 19. 12. 1986. Dritte Lesung und Verabschiedung des Regierungsentwurfs i. d. F. der genannten Änderungsanträge gegen die Stimmen von CDU und FDP: Plenarprot. 10/40 vom 19. 12. 1986, S. 3311 ff., 3367.

³⁴ Treibende Kraft war für die Mehrheit anscheinend der Wunsch, in den parallelaufenden Verhandlungen in der Ministerpräsidentenkonferenz (betr. Neuordnungsstaatsvertrag) für N.-W. doch noch einen Kanal auf dem TV-SAT 1 zu sichern. Vgl. Abg. *Büssow* (SPD), a. a. O. S. 3290; Ministerpräsident *Rau*, ebd. S. 3332 f. In der Frage der Eilbedürftigkeit und wohl auch in jenem standortpolitischen Motiv waren sich urspr. alle Fraktionen einig gewesen. Das Zerwürfnis ergab sich dann, wie es scheint, aus dritten, eher verfahrensmäßigen und regelungstechnischen Gründen. Daß das Tempo erheblich forciert wurde, bezeugt sich in z. T. mangelnder Perfektion der Endfassung.

³⁵ Näher etwa Abg. *Elfring* (CDU), a. a. O. S. 3296 ff.; Abg. Dr. *Pohl* (CDU), ebd. S. 3316 ff.; Abg. Dr. *Rohde* (FDP), ebd. S. 3324 ff. Siehe auch *R. Grawert*, AfP 1986, S. 277 ff. (Gutachten für den Verband Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger).

³⁶ Siehe FAZ Nr. 16 vom 20. 1. 1987, S. 5; epd Kirche und Rundfunk Nr. 4 vom 21. 1. 1987, S. 8. Der Streitstoff scheint i. wes. aus den Anhörungen (Anm. 30) zu resultieren. Im folg. kann darauf nur in großen Zügen eingegangen werden.

³⁷ Ein etwaiges das NWLRG betreffendes Normenkontrollverfahren vor dem BVerfG würde – mit umgekehrter medienpolitischer Zielsetzung und Rollenverteilung – auch die Thematik des NdsLRG und des Niedersachsen-Urteils von neuem berühren. Daraus könnte eine Art Gegenprobe auf letzteres Urteil hervorgehen. Unterdessen stehen in Karlsruhe auch noch mehrere das Landesmediengesetz B.-W. vom 16. 12. 1985 (GBl. S. 539) betreffende Verfassungsprozesse zur Entscheidung an. Schon daraus mögen sich gewisse Konkretisierungen und Fortschreibungen der Grundsätze des Niedersachsen-Urteils ergeben. Soweit das nicht der Fall ist, wird dafür dann im Hinblick auf WDRG/NWLRG Gelegenheit sein. – Nach Abschluß des Manuskripts wurde der Beschluß des BVerfG vom 24. 3. 1987 – 1 BvR 147/86 und 478/86 – zum Landesmediengesetz B.-W. veröffentlicht. Er konnte nicht mehr einbezogen werden.

II. Nationaler Privatrundfunk im Bundesstaat: Die nordrhein-westfälische Perspektive

1. Die verschiedenen territorialen Ebenen

Das Landesrundfunkgesetz wendet sich mit großem Nachdruck den Fragen einer funktionstüchtigen Ordnung des gesamten Rundfunkwesens zu. Dabei handelt es sich einmal um die nähere rechtliche Ausgestaltung des Privatrundfunks, für sich gesehen. Zum andern und zugleich geht es dabei um das Verhältnis von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Die private Seite betreffend beschäftigt sich das Gesetz eingehend mit programmlichen Standards sowie mit der organisatorischen, verfahrensmäßigen, personellen und finanziellen Absicherung der geforderten Programmqualität. Solche Bestimmungen wirken sich indirekt immer auch auf die öffentliche Seite aus, sie betreffen auch das künftige Neben- oder Gegeneinander der beiden Seiten. Man wird also gut daran tun, hier stets auch das WDR-Gesetz, die ARD-Statuten etc.³⁸ im Auge zu behalten und vergleichsweise mitzudenken.

Im übrigen wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk in dem Gesetz verschiedentlich auch direkt angesprochen, so der WDR im Blick auf die näheren Modalitäten einer Verwirklichung des Kooperationsmodells im überlokalen Bereich. Ferner widmet sich das Gesetz dem Thema der Überführung des Dortmunder Experiments in eine WDR-eigene lokale Dauerlösung; zugleich nimmt es zu der Frage einer Erstreckung jenes auf dem WDR-Gesetz beruhenden Ansatzes auf andere Landesteile Stellung. Der Landesgesetzgeber optiert teils für öffentlich-private Zusammenarbeit und kooperative Partnerschaft, teils aber auch für duale Konkurrenzsysteme der sonst geläufigen Art. Diese Optionen fallen für die verschiedenen in Betracht kommenden territorialen Ebenen (bundesweit/landesweit/lokal) im einzelnen unterschiedlich aus. Die folgende Übersicht beschränkt sich auf die strukturpolitisch wichtigen Merkmale der Neuregelung, wobei die verschiedenen Ebenen nacheinander und je separat vor Augen geführt werden.

³⁸ Letztere sind dokumentiert bei *Ring* (Anm. 25), unter C-III und C-V. Zu Gebührenwesen und Finanzausgleich ebd. C-I und C-II. Einschlägig ist in obigem Zusammenhang auch der ZDF-Staatsvertrag vom 6. 6. 1961 (GVBl. N.-W. S. 269). „Unberührt“-Klauseln wie die des § 1 Abs. 3 NWLRG beziehen sich nur auf die jeweiligen positivrechtlichen Befunde. Zu den tieferliegenden, u. a. medienökonomischen Zuordnungsproblemen *Stock*, RuF 1987, S. 22ff. m. w. N.

2. Nationale private Programme: Weiterverbreitung und Direktempfang

Auf der nationalen Ebene entwickelt sich gegenwärtig ein duales System, bei welchem den deutschsprachigen Fernsehvollprogrammen über Satellit besondere Bedeutung zukommt. Auf den bundesweiten öffentlichen Sektor des Satellitenfernsehens (Eins plus, 3SAT) sei an dieser Stelle nur hingewiesen. Auf dem privaten Sektor (SAT 1, RTL-plus) lagen die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes Nordrhein-Westfalen bislang vorwiegend im Bereich des *Weiterverbreitungsrechts*. Das dortige Instrumentarium war bescheiden, seine Leistungsfähigkeit war gering. Wie steht es damit nun nach dem Landesrundfunkgesetz?

a) In den §§ 35 ff. NWLRG wird der bisherige, einigermaßen weitmaschige verfahrens- und materiell-programmrechtliche Regelungsansatz der §§ 1 ff. NWVorlWvG in einzelnen Punkten abgewandelt, in den Grundlinien aber beibehalten. In organisationsrechtlicher Hinsicht wird nun ein breiteres Fundament geschaffen: Eine neue zentrale Dachanstalt namens *Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR)* (§§ 48 ff. NWLRG) fungiert hinfort als zweite – oder bei Einbeziehung des ZDF: dritte – Landesrundfunkanstalt. Die LfR weist ein umfängliches quasi-parlamentarisches Grundorgan (*Rundfunkkommission*)³⁹ und ein relativ schwaches Exekutivorgan (*Direktor*) auf. Im Weiterverbreitungsrecht tritt die Anstalt das Erbe des Düsseldorfer Rundfunkausschusses nach § 6 NWVorlWvG an. Ihr Steuerungsvermögen dürfte insoweit recht gering bleiben. Unter strukturpolitischem Blickwinkel gesehen, verliert das Weiterverbreitungsrecht zusehends an Bedeutung. Es stellt bundesweit nur noch ein lockeres, weitgehend liberalisiertes Rahmenarrangement dar und scheint sich nach und nach einem föderativen *free-flow-Prinzip* anzunähern. Im Zeichen zunehmenden *Direktempfangs* wird es ohnehin nahezu obsolet werden.

b) In puncto *Vielfaltsicherung* hatte sich das NWVorlWvG in § 2 Abs. 2 mit einem rein *außenpluralistisch-koordinativen* Steuerungsmechanismus begnügt. Jenes auf die Empfangsseite beschränkte, bloß punktuell und nachträglich ansetzende Regulativ hatte sich alsbald als ineffizient erwiesen.⁴⁰ In § 36 Abs. 2 NWLRG begegnet gleichwohl eine verwandte, nunmehr als Mußvorschrift gefaßte Regelung, wobei jetzt auch eine

³⁹ Zur Zusammensetzung dieses Gruppengremiums § 52 NWLRG, der über § 48 RegE hinausgeht und sich vollends an § 15 WDRG orientiert. Auch bei der LfR findet sich jetzt das interessante System der mehreren „Bänke“, einschl. einer veritablen „Kulturbank“ (11 von insg. 41 Mitgliedern, § 52 Abs. 5 NWLRG). In diesem Punkt sieht sich das Gesetz freilich verfassungsrechtlichen Einwänden ausgesetzt, wie sie ähnlich auch gegen die neue Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats vorgebracht worden sind. Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 52 ff. m. w. N. Das dort Gesagte gilt hier entsprechend.

⁴⁰ Vgl. *Stock*, ebd. S. 126 ff. Dazu der bedenkliche Befund in: Zweiter Erfahrungsbericht des Rundfunkausschusses N.-W., Hekt. o. J. (1986/87), S. 50 ff. Die Dosierungs- und Zurechnungsproblematik bleibt dort ungelöst. Sie wird unter Berufung auf das

öffentliche Vielfaltreserve i. S. des Niedersachsen-Urteils in Rechnung gestellt wird. Derartige weitläufige Konstrukte sind schwer zu handhaben, sie entziehen sich der Operationalisierung und pflegen sich ins Ungewisse zu verlieren. Um so weniger wäre die Annahme gerechtfertigt, das hiesige Vielfaltregulativ könne doch noch praktikabel werden und wirklich ins Gewicht fallen.

Der externe Ansatz wird nun allerdings in gewissem Umfang *binnenpluralistisch modifiziert*, indem in § 36 Abs. 1 Satz 6 NWLRG zwei spezifische Einseitigkeitsverbote verfügt und mit Binnenwirkung versehen werden. Letztere Verbote dürften – anders als dasjenige des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 WDRG – für einen begrenzten Tendenzfaktor Raum lassen; andernfalls wäre § 36 Abs. 2 NWLRG als externe Ergänzung sinnlos. Die Einseitigkeitsklauseln werden also nur „in hohem Maße ungleichgewichtige“ Einzelprogramme⁴¹ erfassen. Einschlägig ist hier außerdem die Verpflichtung zu „sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information“ (§ 36 Abs. 1 Satz 1 NWLRG). Damit hat das Gesetz in der Endfassung wiederum auf das Niedersachsen-Urteil reagiert.⁴² Auf diese partiell binnenpluralistischen Elemente scheint sich dann auch der Untersagungstatbestand des § 38 Abs. 1 lit. b NWLRG zu beziehen. Eine Untersagung der Weiterverbreitung wegen Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt wird jedoch nach Lage der Dinge faktisch nur in extremen Grenzfällen in Betracht kommen. Mithin handelt es sich um ein extern-internes programmliches Mischmodell, mit welchem die Anstaltspraxis erhebliche Schwierigkeiten haben wird.

Unter diesen Umständen ist zu erwarten, daß sich die LfR – wie schon der bisherige Rundfunkausschuß – in Sachen Vielfaltgewährleistung zurückhalten und sich statt dessen auf *Jugendschutz* und *neue Werbeformen* konzentrieren wird.⁴³ Das indessen sind Nebenmaterien, bei welchen man es nur noch mit einzelnen mißlichen Oberflächenaspekten der Kommerzialisierung zu tun haben wird. An die strukturbestimmenden Merkmale des nationalen Privatrundfunks wird man so nicht herankommen können.

c) Die medienstrukturelle Reichweite des Weiterverbreitungsrechts ist letzthin häufig überschätzt worden. Dieses neue Rechtsgebiet war nur vorübergehend zum strategischen Punkt und zu einem besonderen Politikum geworden, nämlich nur im Hinblick auf die Verbindung von Fernmeldesatelliten- und Kabelrundfunk und nur so lange, wie noch prinzipiell über die bundesweite Marktöffnung auf der Empfangsseite gestritten wurde.⁴⁴ Mittlerweile hat sich auf dem Einspeisungssektor das Prinzip der

Niedersachsen-Urteil beiseitegesetzt. Das Urteil bekommt diese Dinge denn auch ebenfalls nicht in den Griff. Siehe *Stock*, NJW 1987, S. 222 Anm. 42 m. w. N.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 73, S. 160. Hervorhebung von mir.

⁴² Vgl. wie selbstverständlich BVerfGE 73, S. 199 unter Hinweis auf BVerfGE 57, S. 326. Zu den daraus bei außenpluralistischen Modellen folgenden, sehr diffizilen Auslegungsfragen *Stock*, Medienfreiheit, S. 496 ff. § 36 NWLRG ist entweder widersprüchlich, oder „umfassend und wahrheitsgemäß“ kann hiernach auch eine leicht tendenziöse Berichterstattung genannt werden.

⁴³ Zu Gewaltproblematik und Jugendschutz § 36 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 14, zu den werberechtlichen Mindeststandards § 36 Abs. 4 i. V. m. §§ 21 Abs. 4 und 22 NWLRG. Hier liegen auch die Schwerpunkte des Erfahrungsberichts (Anm. 40), S. 44 ff., 53 ff. Auch insoweit stand der Ausschuß vor einer Sisyphusarbeit. Über Werbefinanzierung und neue Werbeformen näher etwa *M. Kühn*, ZUM 1986, S. 370 ff. Siehe auch *H. G. Heker*, ebd. S. 85 ff. Kritisch anhand von Beispielen aus Rh.-Pf. *E. Mohn*, Media Perspektiven 1985, S. 595 ff.; *H. Baum*, Media Perspektiven 1986, S. 699 ff.

⁴⁴ Siehe noch jüngst *W. Schmitt Glaeser/C. Degenhart*, AfP 1986, S. 173 ff. Das dortige Petitum hat sich mit dem hess. Weiterverbreitungsgesetz (Anm. 6) erledigt. Zur Vorgeschichte *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 117 ff. Zum heutigen Sachstand eingehend *A. Hesse*, ZUM 1987, S. 19 ff. m. w. N.

wechselseitigen Programmübernahme und des weitgehend *offenen Ländermarkts* durchgesetzt. Unterdessen hat sich das allgemeine Interesse auf die restlichen *terrestrisch-drahtlosen* Übertragungsmöglichkeiten verlagert. Beim *Satellitenrundfunk* dürfte im übrigen über kurz oder lang der *Direktempfang* (Heimempfang mittels Parabolantenne) vermehrte Bedeutung erlangen. Insoweit wird verschiedentlich bereits eine – auch den TV-SAT überholende – Annäherung und fortschreitende Konvergenz der beiden bisher geläufigen Technologien (Fernmelde- und Rundfunksatellit) vorausgesagt, derzufolge das Weiterverbreitungsrecht weiter an Gewicht verlieren und strukturell nahezu gegenstandslos werden würde. Programme über TV-SAT und über die fragliche nächste Satellitengeneration werden auch nach nordrhein-westfälischem Rundfunkrecht als „*kontrollfrei*“ veranschlagt werden müssen, d. h. die Regulative des § 36 NWLRG gleiten daran von vornherein ab.⁴⁵

3. Rahmenstaatsvertrag und „Westschiene“

Die inneren Verhältnisse und das programmliche Leistungsniveau des bundesweiten Privatrundfunks können von der *Empfangsseite* aus kaum noch wirksam beeinflußt werden. Um so mehr kommt es dann auf die *Veranstalter- und Trägerseite* an. Dort hat die Landesrundfunkhoheit zur Zeit noch eine gewisse Einwirkungs- und Gestaltungschance, auch mit Wirkung für das künftige nationale duale System.

Dabei wäre in erster Linie an eine gemeinsame Trägeranstalt aller Bundesländer und an das übliche staatsvertragliche Instrumentarium zu denken. Freilich funktioniert der kooperative Föderalismus im Rundfunkbereich nur noch mühsam. Ein solides länderübergreifendes institutionelles Fundament ist bislang nicht vorhanden. Eine leistungsfähige nationale Lizenzierungs- und Aufsichtseinrichtung, etwa nach dem Bilde des ZDF, mag zwar am grünen Tisch wünschenswert erscheinen, und sie mag den TV-SAT betreffend in der Konsequenz des Niedersachsen-Urteils liegen.⁴⁶ Jedoch hat eine derart anspruchsvolle organisatorische Lösung in der medienpolitischen Praxis nach wie vor keine Chancen. Vielmehr fahren die Länder in den 1984 eingeschlagenen Bahnen fort.

Die A-Länder haben mittlerweile das von den B-Ländern entwickelte eng-räumig-regionalistische Regelungskonzept in den Grundzügen übernommen und gewisse Ergänzungen jenes Konzepts zu ihren Gunsten ausgehandelt.

⁴⁵ Dabei dürfte es sich um „ortsübliche“ bzw. „ortsmögliche“ Programme (vgl. § 39 Abs. 1 Satz 3 Nrn. 1 und 2 NWLRG) handeln. Es fehlt dann schon an dem Heranführungstatbestand gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 NWLRG, mitsamt den verfahrensrechtlichen Weiterungen nach §§ 37, 38 NWLRG. Näher *Stock*, ZUM 1986, S. 421 m. w. N. Zuletzt *Hesse*, ZUM 1987, S. 25.

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 73, S. 196 f. unter Hinweis auf *M. Bullinger*, AfP 1985, S. 1 (8). Das Urteil scheint für die Nutzung von Direktsatelliten einen größeren Regelungsbedarf anzunehmen als für die von Fernmeldesatelliten. Dazu *Stock*, NJW 1987, S. 222 Anm. 41 m. w. N. Zur disparaten Vorgeschichte (Entwürfe eines Neuordnungsstaatsvertrags, Regionalstaatsverträge etc.) *ders.*, ZUM 1986, S. 414 ff. Siehe auch *W. Rudolf/S. Jutzi*, ZRP 1987, S. 2 ff.

Auf Drängen Nordrhein-Westfalens haben sie für den TV-SAT eine Quotierung erwirkt, durch die neben „Nord-“ und „Südschiene“ eine – auch ihrerseits durch einen Regionalstaatsvertrag abzusichernde – „Westschiene“ möglich wird. Für den nationalen privaten Markt ist ein binnenpluralistisch beginnendes Vielfaltprinzip vorgesehen; dieses kann in eine extern-interne programmrechtliche Regelung übergehen, sobald alle drei „Schienen“ besetzt sind. Auch die sonstigen verbindlichen Vorgaben sind relativ milde geartet. Über einen entsprechenden *Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens* haben sich die Länder kürzlich geeinigt.⁴⁷

Unter diesen Umständen wird der nationale Privatrundfunk – mit Unterschieden im Detail je nach den einzelnen partikularen Statuten und ihrer praktischen Handhabung – einige Freizügigkeit genießen können. Von der gedachten bundesstaatlichen Rahmenordnung abgesehen (und ggf. durch sie gedeckt), ziehen sich die Länder und Ländergruppen jeweils in die eigenen vier Wände zurück. Sie nehmen ihre landespolitischen Standortinteressen wahr und suchen ihre Rundfunkhoheit tunlichst auf engerem Raum, abseits der Ländergesamtheit, zu betätigen.

Diesen pragmatischen Kurs hat jetzt auch Nordrhein-Westfalen definitiv eingeschlagen. In Düsseldorf ist man – nunmehr zusätzlich legitimiert durch das fertige Gesetzeswerk – nach Kräften bestrebt, endlich doch noch eine „Westschiene“ zu etablieren. Das Vorhaben hat freilich vorerst nur geringe Erfolgsaussichten.⁴⁸ Nach alledem zeichnet sich auf der privaten Seite des nationalen dualen Systems ein eigenartiger, auf der Anbieterseite auf zwei oder drei Ländergruppen zentrierter „Schienenmarkt“ ab, wobei Nordrhein-Westfalen auf längere Sicht mit ins Spiel kommen kann. Vor diesem Hinter-

⁴⁷ Die Ministerpräsidentenkonferenz hat sich auf ihrer Bonner Sitzung vom 12. 3. 1987 auf eine Vertragsfassung verständigt, die am 3. 4. 1987 unterzeichnet worden ist. Der Text (mit Protokollerklärungen) ist abgedr. epd Kirche und Rundfunk Nr. 30/31 vom 25. 4. 1987, S. 18ff. (hier Art. 1 und Art. 8). Zur Vorgeschichte einerseits *J. Büssow*, ebd. Nr. 8 vom 4. 2. 1987, S. 3ff., andererseits *H.-E. Schleyer*, ebd. Nr. 10 vom 11. 2. 1987, S. 3ff. Dazu die beiderseitigen Vorentwürfe, ebd. Nr. 11 vom 14. 2. 1987, S. 14ff. (B-Länder), 17ff. (A-Länder). Text und Begründung jetzt auch in dem Zustimmungsantrag der Landesregierung N.-W., Drucks. 10/2126 vom 24. 6. 1987. Der Vertrag wird vielenorts landesrechtliche Anpassungen nach sich ziehen müssen. Näheres mag vorerst auf sich beruhen.

⁴⁸ Dafür war 1984/85 ein öff.-privates Kooperationsprojekt (*WDR/WAZ/AKS*) im Gespräch, das jedoch dann auf mancherlei Hemmnisse stieß. Anschließend trat das von *A. Kluge* (*AKS*) betriebene sog. *Dentsu-Projekt* in den Vordergrund. Hiergegen wandte sich allerdings die Bertelsmann AG im Hinblick auf ihr Engagement bei RTL-plus. Vgl. *M. Lahnstein* (Interview), epd Kirche und Rundfunk Nr. 15 vom 28. 2. 1987, S. 3ff. Aus WDR-Perspektive abwartend *F. Nowottny* (Interview), ebd. Nr. 16/17 vom 7. 3. 1987, S. 3ff. RTL-plus will Programmdirektion, Verwaltung und Nachrichtenzentrale von Luxemburg nach Köln verlegen. Eine Lizenz für den TV-SAT will RTL-plus aber wohl nach wie vor bei der „Nordschiene“ nehmen; ein entspr. handelsrechtlicher Sitz soll in Hannover errichtet werden. Siehe ebd. Nr. 25 vom 4. 4. 1987, S. 10 („Briefkasten-Büro“). Was unter diesen Umständen aus der „Westschiene“ wird, ist z. Zt. noch nicht absehbar.

grund gebührt nun besonderes Interesse den Gesetzesbestimmungen über im Lande veranstalteten landesweiten (und von hier aus ggf. bundesweiten) Privatrundfunk.

III. Landesweite private Programme

1. Konkurrenzmodell/Kooperationsmodell

Der Düsseldorfer Gesetzgeber zielt auf eine Verteilung freier Frequenzen und Kanäle dahingehend ab, daß durch Veranstalter nach dem Landesrundfunkgesetz „landesweit mindestens je ein Hörfunk- und ein Fernsehprogramm terrestrisch oder über Satellit“ veranstaltet und verbreitet werden können.⁴⁹ Unter dem „landesweiten“ Satelliten-TV wird man sich mühelos auch ein bundesweites privates Programm im eben erörterten Sinn vorstellen können.⁵⁰ Insoweit hat das Land bei günstigem Verlauf noch Gelegenheit, einen eigenständigen Beitrag zur Neuordnung auf nationaler Ebene zu leisten. Im übrigen mag hier an ein pressenahes Hörfunkprogramm zu denken sein.

Damit richtet sich der Gesetzgeber einerseits auf ein (mindestens) landesweites *duales System* ein. Andererseits und daneben trifft er aber auch Vorkehrungen, welche dem WDR die Verwirklichung einer *Veranstaltungskooperation* gemäß § 3 Abs. 9 i. V. m. § 47 WDRG ermöglichen sollen. Darin drückt sich ein *zweigleisiges* ordnungspolitisches Konzept aus. Wir haben es mit einer anderen Reformphilosophie zu tun, als sie sich in sonstigen Ländern entwickelt und jüngst im Niedersachsen-Urteil niedergeschlagen hat.

⁴⁹ Vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. § 49 Abs. 2 Nr. 2 NWLRG. Die Vorschriften betreffen die Zuordnung von Übertragungskapazitäten (Begriff: § 2 Abs. 8 Nr. 5 NWLRG) zum öff. bzw. privaten Sektor (WDR/LfR) und deren Zuweisung an Veranstalter i. S. des NWLRG, auch auf lokaler Ebene (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NWLRG). Der gouvernementale Vergabemodus nach § 5 Abs. 3 i. V. m. § 45 Abs. 2 Nr. 2 RegE ist in der Endfassung auf eine Rechtsverordnung als Zustimmungsverordnung umgestellt worden, § 3 Abs. 1 Satz 1 NWLRG, nach Satz 2 ebd. vorbehaltlich der in der Anlage zu dem Gesetz aufgeführten Frequenzen; letztere werden durch § 65 Abs. 1 Nr. 1 NWLRG (§ 3 Abs. 2 Satz 3 WDRG n. F.) für den WDR reserviert. Das schwer verständliche Arrangement gehörte zu den in der Schlußphase der Gesetzesberatungen umstrittenen Punkten und ist inzwischen auch verfassungsrechtlichen Angriffen ausgesetzt. Die Anlage betrifft zwischen Landesregierung und WDR sztl. bereits abgestimmte, von der Anstalt aber noch nicht genutzte Frequenzen; insoweit wurde ein erneutes Zuweisungsverfahren als entbehrlich erachtet. Soweit private Programme über *Satellit* ausgestrahlt werden, könnten weitere *terrestrische* Frequenzen an den WDR gehen (s. „oder“).

⁵⁰ Für dessen föderative Dimensionen wären ggf. ergänzend und modifizierend der Rahmen- sowie der gedachte dritte Regionalstaatsvertrag einschlägig. Als „landesweit“ könnte außerdem auch ein n.-w. Fensterprogramm im Rahmen eines im Lande oder woanders lizenzierten Satelliten-TV in Frage kommen.

2. Duales System: Privatrundfunk nach dem Bilde des WDR?

a) Der Landesgesetzgeber hat sich, wie gezeigt, 1985 vorab der WDR-Reform zugewandt. Mit der Neufassung des WDR-Gesetzes hat er zunächst die eine Säule des dualen Systems gefestigt und aufpoliert. Hiernach ist der WDR nicht etwa auf eine bescheidene „Grundversorgung“ „in Anlehnung an das Sozialrecht“⁵¹ beschränkt, sondern ihm obliegt (auch innerhalb des ARD-Verbunds, parallel mit dem ZDF) eine qualifizierte *Voll- und Gesamtversorgung* des Landes. Es spricht allerdings *nichts* für die Annahme, daß der Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Rundfunk damit gewissermaßen *anstelle des Privatrundfunks* in Pflicht nehmen und die Lasten im dualen System evident ungleich verteilen wollte. An einen durchgreifenden *Lockerungs- und Entlastungseffekt* zugunsten der Privaten, wie ihn jetzt wohl das Niedersachsen-Urteil ermöglicht, konnte 1985 noch kaum gedacht werden, jedenfalls nicht dort, wo man auch die bedenklichen Aspekte einer so beschaffenen dualen Lösung in Rechnung stellte und an den entgegenstehenden Direktiven des FRAG-Urteils festhielt.

Auch die Entwürfe des Landesrundfunkgesetzes wissen noch nichts von einer öffentlichen Vielfalt- und Kulturreserve, von Kompensation und Defizitausgleichung etc. Erst im Zuge der parlamentarischen Beratungen begannen sich entsprechende Deutungen des (erst dann ergangenen) Niedersachsen-Urteils bemerkbar zu machen. In den Hearings kamen auch Vorstellungen auf, nach denen eine beträchtliche Senkung der Anforderungen auf dem privaten Sektor verfassungsrechtlich zwingend sein soll. Der Landtag mochte dem aber nicht näher treten. Er nahm insoweit einen *politischen Gestaltungsspielraum* in Anspruch und blieb bei den grundsätzlichen Intentionen des Regierungsentwurfs. Dessen Zielsetzungen sind auch in die Endfassung eingegangen und lassen sich überschlägig wie folgt charakterisieren:

Leitbild ist hier nicht ein abgestuft-ungleiches, in einer deutlichen qualitativen Schiefelage befindliches duales System. Vielmehr ist es dem Gesetz darum zu tun, *die private Seite der öffentlichen leistungsmäßig anzunähern*. Damit wird zwar nicht auf eine vollständige funktionelle Gleichwertigkeit der beiderseitigen Gesamtangebote abgezielt.⁵² An ein derartiges Äquiva-

⁵¹ Vgl. das BMI-Papier (Anm. 18).

⁵² Letzteres ist ein Gesichtspunkt, welcher m. E. im FRAG-Urteil vorgezeichnet war. Vgl. *Stock*, Medienfreiheit, S. 351 u. ö. Der dortige Ansatz ist freilich nachfolgend in Theorie und Praxis nicht zu Ende gedacht und in modellmäßig konsequenter Weise realisiert worden. Daraufhin hat ihn schließlich auch das BVerfG nicht mehr als verfassungsrechtlich zwingend erachtet. Ebensowenig kann angenommen werden, das Gericht habe nun eine marktmäßige, kommerziellen Interessen entgegenkommende Minimallösung (kaum noch gegenständliche Vielfalt, nur noch „Grundstandard“ an Meinungsvielfalt) sämtlichen Ländern verbindlich vorschreiben wollen. Näher *Stock*, *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 2 vom 14. 1. 1987, S. 6 ff. Darauf wird zurückzukommen sein.

lenzprinzip und an einen entsprechenden sozusagen lehrbuchmäßigen, in reiner Form zu verwirklichenden Polaritäts- und Gleichgewichtszustand konnte 1986 realistischerweise nicht mehr gedacht werden. Jedoch kommt das Gesetz öffentlich-rechtlichen Errungenschaften und Standards mit seinen programmlichen Richtwerten immerhin nahe, mag auch die vorgesehene organisatorische und sonstige Infrastruktur dahinter um einige Punkte zurückbleiben. Jedenfalls legt es das nordrhein-westfälische Rundfunkrecht auf einen *publizistischen Qualitätswettbewerb* an, zum Unterschied von einem primär ökonomischen Wettbewerb um Einschaltquoten und Werbeeinnahmen. Von beiderseitiger Verkümmern und durchgängiger Kommerzialisierung (auch als Selbstkommerzialisierung) soll das hiesige duale System verschont bleiben.

b) Das Gesetz denkt auch den privaten Veranstaltern eine „*öffentliche Aufgabe*“ zu. Und zwar definiert es diese Aufgabe anhand von Begriffen, welche von der Rechtsprechung zunächst im Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelt und für diesen in Nordrhein-Westfalen 1985 auch einfachgesetzlich rezipiert worden waren: Auch der Privatrundfunk muß – ebenso wie der WDR nach § 4 Abs. 1 Satz 1 WDRG – „*als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit*“ fungieren (§ 11 Abs. 1 Satz 1 NWLRG).⁵³ Der Primat der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum, die darauf bezogene „Medium- und Faktor-“ Funktion und die daran anknüpfenden weiteren Aussagen über gegenständliche Elemente und kulturelle Aspekte des Programmauftrags⁵⁴ – alles dies orientiert sich ersichtlich an den überlieferten Grundnormen des Integrationsrundfunks. Diese werden jetzt verallgemeinert und gewissermaßen vor die Klammer gezogen, d. h. das duale System erhält von vornherein einen gemeinsamen Nenner in Gestalt eng verwandter, im Ausgangspunkt gleichwertiger Programmaufträge.⁵⁵

⁵³ Zu Herkunft und Bedeutung dieser grundlegenden Aussagen näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 40ff., dort zu § 4 WDRG. Zur – weit bescheideneren – presserechtlichen Version der „*öff. Aufgabe*“ demgegenüber ebd. S. 10ff. m. w. N.

⁵⁴ § 11 Abs. 1 Satz 2 NWLRG ergänzt die herkömmliche Aufgabentrias (Information, Bildung, Unterhaltung) um „Beratung“ und statuiert einen „*kulturellen Auftrag*“ des Privatrundfunks. Damit dürfte ein erweiterter, auch als Oberbegriff in Frage kommender Kulturbegriff („*Kommunikationskultur*“) gemeint sein. So jedenfalls § 5 Abs. 1 HbgMedG („*dadurch*“), der hier als Vorbild gedient hat. Daneben ist ein engerer, spartenbezogener Kulturbegriff einschlägig, wie z. B. auch § 6 Abs. 1 Satz 4 und § 12 Abs. 5 NWLRG erkennen lassen. Letztere Vorschrift betrifft die sog. Quotierungen (Eigen- und Auftragsproduktionen, deutschsprachige und europäische Produktionen). Ähnlich, aber z. T. zaghafter § 18 Abs. 4 HbgMedG.

⁵⁵ Darin liegt ein signifikanter Unterschied zu den Parallelgesetzen unionsregierter Bundesländer. Das NdsLRG beispielsweise kennt einen derart anspruchsvollen Programmauftrag nicht. Das Niedersachsen-Urteil seinerseits hält zwar an der „*Medium- und Faktor-*“ Formel im Prinzip fest. In der Durchführung, etwa im Hinblick auf „*anspruchsvolle kulturelle Sendungen*“, zeigt es sich jedoch recht konzilient, BVerfGE 73, S. 152ff. Dazu oben Anm. 52.

Auch in den Programmgrundsätzen des § 12 NWLRG kehren zahlreiche charakteristische Passagen aus dem WDR-Gesetz wieder. Auch die privaten Programme sollen bestimmte verfassungsrechtliche Richtwerte anpeilen und dabei „*der Wahrheit verpflichtet*“ sein.⁵⁶ Für „Informationssendungen“ im besonderen werden die geläufigen öffentlich-rechtlichen Maximen übernommen und um eine Pflicht zur Beachtung der „*anerkannten journalistischen Grundsätze*“ ergänzt.⁵⁷

Allgemein wird einerseits auf eine erhebliche gegenständlich-spartenmäßige Breite und Ausdifferenzierung hingearbeitet, andererseits und zugleich auf ein hohes Maß an *gleichgewichtiger Meinungsvielfalt* (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 4 NWLRG). Für die hier vor allem interessierenden Vollprogramme (Begriff: § 2 Abs. 3 NWLRG) wird programmrechtlich ein *reiner Binnenpluralismus* vorgeschrieben (§ 12 Abs. 3 NWLRG). Damit stimmt eine wiederum aus dem öffentlichen Sektor (§ 32 WDRG) übernommene, im Privatrundfunkrecht bundesweit erstmalige Vorschrift überein, welche den redaktionell Beschäftigten eine „*eigene journalistische Verantwortung*“ garantiert (§ 13 NWLRG). Letzteres Thema wird unter dem Gesichtspunkt der Sicherung innerer Meinungsvielfalt in Angriff genommen. In diesem Rahmen, nämlich im Zusammenhang mit weiteren, binnenstrukturell ansetzenden Vorkehrungen zur Vielfaltgewährleistung, begegnet das Thema auch schon im Zulassungsrecht, dort unter dem bemerkenswerten Namen „*innere Rundfunkfreiheit*“ (§ 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 NWLRG). Insoweit wird eine ähnliche Hamburger Regelung als Muster verwendet und weiterentwickelt. Dies bedarf genauerer Untersuchung.

3. Innere Vielfalt und innere Rundfunkfreiheit

In den genannten Bestimmungen wird erkennbar, daß Binnenpluralismus und innere Rundfunkfreiheit miteinander im Zusammenhang stehen sollen. Dieser sachliche Konnex kommt im Gesetz allerdings nur in großen Zügen zum Vorschein. Insoweit spiegelt die Endfassung verschiedentlich auch die Umstände der forcierten Verabschiedung wider, näherhin wie folgt:

a) § 12 Abs. 3 Satz 1 NWLRG knüpft an den umfassenden Programmauftrag nach § 11 NWLRG an und folgert daraus für landesweite *Vollprogram-*

⁵⁶ Vgl. § 12 Abs. 2 Sätze 1–3 NWLRG und vergleichsweise § 5 Abs. 2 und 3 WDRG.

⁵⁷ § 12 Abs. 4 NWLRG. Dort wird in Satz 1 auf *journ. Berufsregeln* Bezug genommen, wie sie vorher auch schon in § 5 Abs. 1 Satz 3 angesprochen werden. Es handelt sich um eine Generalklausel, an die sich dann die spezielleren Vorgaben des § 12 Abs. 4 Sätze 2–4 NWLRG (= § 5 Abs. 5 WDRG) anschließen. Bei der Auslegung und Anwendung der Programmgrundsätze kann in weitem Umfang auf die entspr. Handhabung beim bisherigen Rundfunk zurückgegriffen werden. Siehe etwa *W. Bosmann*, *Rundfunkfreiheit und Programmgrundsätze*, 1985; *F. Cromme*, *NJW* 1985, S. 351 ff. m. w. N.

me, daß jedes einzelne Programm „die Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen“ muß.⁵⁸

Letztere auf größtmögliche Optimierung abzielenden Wendungen wiederholen sich dann in § 36 Abs. 2 NWLRG. Dort betreffen sie aber nur die erwähnte, für den Zuschnitt des Weiterverbreitungsrechts charakteristische außenpluralistisch-koordinative Bezugsgröße. Hinzugefügt sind dort die Einseitigkeitsklauseln des § 36 Abs. 1 Satz 4 NWLRG, die nach der vorhin gefundenen Deutung auf einen partiellen Binnenpluralismus angelegt sind; sie lassen wohl für einen begrenzten Tendenzfaktor Raum. Jene *Einseitigkeitsverbote* begegnen nun mit gleichem Wortlaut auch in § 12 Abs. 2 Satz 4 NWLRG. An dieser Stelle können sie sich nach dem Gesetzeszusammenhang auch auf im Lande veranstaltete landesweite *Spartenprogramme* (Begriff: § 2 Abs. 4 NWLRG) und sonstige *Teilprogramme* beziehen. Daß auch insoweit eine begrenzte (positive) Tendenzfreiheit bestehen soll, ist jedoch nach Lage der Dinge nicht anzunehmen.⁵⁹

b) Einschlägig ist dafür auch der zweite Abschnitt des Gesetzes. Die dortigen Vorschriften über Lizenzierung und Programmkontrolle orientieren sich an den programmrechtlichen Anforderungen der §§ 11 ff. NWLRG und suchen den eben beschriebenen binnenpluralistischen Ansatz auch organisations- und verfahrensrechtlich abzusichern. In dieser Richtung werden einige auf eine gewisse *veranstalterinterne organisatorische Vielfalt* abzielende Vorkehrungen getroffen. Das Zulassungs- und Aufsichtswesen wird im übrigen *extern* angesiedelt und in die Hände der *LfR* gelegt. In organisatorischer Hinsicht haben wir es mit einem extern-internen Mischmodell zu tun, wobei aber das binnenpluralistische programmliche Oeuvre prägend bleibt und sich typusbestimmend auswirkt. Innere Vielfalt soll hiernach gewissermaßen grundständig ansetzen, sie soll auch schon in der Binnensphäre der einzelnen Veranstalter Platz greifen.

Die diesbezüglichen Vorkehrungen beginnen damit, daß als „Veranstalter“ i. S. des Gesetzes nur Veranstaltergemeinschaften zugelassen werden können

⁵⁸ Ähnlich § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WDRG im Anschluß an die Formulierung im FRAG-Urteil BVerfGE 57, S. 320, die so auch im Niedersachsen-Urteil wiederkehrt, BVerfGE 73, S. 152. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund verstehen sich auch die Ergänzungen in § 12 Abs. 3 Sätze 2 und 3 NWLRG (Selbstartikulation und Forumsprinzip, verwandt § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 WDRG).

⁵⁹ Bei der Parallelvorschrift des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 WDRG ist das keineswegs der Fall. Siehe oben bei Anm. 41. Etwas anderes könnte hier ein Vergleich mit § 6 Abs. 2 und 3 HbgMedG ergeben. Dort kommt eine zweifache, intern-externe Regelungstechnik wie die des § 36 NWLRG zum Zuge, und zwar außerhalb des Weiterverbreitungsrechts. § 6 Abs. 2 HbgMedG mag also bei Teilprogrammen eine geringfügige innere Unausgewogenheit zulassen; andernfalls wäre nicht recht zu sehen, wozu es noch des Abs. 3 ebd. bedürfte. In § 12 NWLRG ist indessen, *anders* als in § 6 HbgMedG und § 36 NWLRG, *kein* ergänzender außenpluralistischer Vielfaltparameter vorgesehen. Der Gesetzgeber wünschte hier offenbar durchweg einen reinen Binnenpluralismus. Das spricht für eine dem WDRG angegliche Interpretation der obigen Einseitigkeitsklauseln.

(§ 6 Abs. 1 Satz 1 NWLRG).⁶⁰ Und zwar müssen diese „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen“, daß sie die programmrechtlichen Anforderungen – bei Vollprogrammen zumal die des § 12 Abs. 3 NWLRG – erfüllen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 NWLRG). Wenn mehrere Gemeinschaften kandidieren und jeweils eine positive Prognose erreichen, greifen im Fall von Kapazitätsengpässen zusätzlich die *Vorrangbestimmungen* des § 7 NWLRG ein. Danach hat bei Vollprogrammen derjenige Antragsteller den Vorrang, „*der die größere Meinungsvielfalt im Programm erwarten läßt*“ (§ 7 Abs. 2 Satz 2 NWLRG).⁶¹ Bei der Bewertung sind das Programmschema (Begriff: § 2 Abs. 7 NWLRG), die Zusammensetzung der Gemeinschaft nach Maßgabe eines *Gruppenschemas*⁶² sowie „sonstige, der Sicherung der Meinungsvielfalt dienende organisatorische Regelungen“⁶³ zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 NWLRG). An dieser Stelle fällt nun auch das markante Stichwort „*innere Rundfunkfreiheit*“. Denn in die erwähnte, die jeweiligen unternehmerischen Binnenverhältnisse betreffende Vielfaltprognose ist auch einzubeziehen, „in welchem Umfang der Antragsteller seinen redaktionellen Beschäftigten im Rahmen der inneren Rundfunkfreiheit Einfluß auf die Programmgestaltung und die Programmverantwortung einräumt“ (§ 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 NWLRG).

⁶⁰ Dazu § 2 Abs. 9 und § 5 Abs. 1 Satz 1 NWLRG: Nur auf Dauer angelegte Personenvereinigungen oder juristische Personen mit mindestens drei Mitgliedern bzw. Anteilseignern. Hiergegen werden Verfassungsbedenken geltend gemacht, welche sich dann auch auf die nachfolgend zu erörternden sonstigen intern-pluralisierenden Ansätze erstrecken. Sie beruhen auf vorwiegend pressenspezifischen Optionen, für welche nunmehr auch das Niedersachsen-Urteil in Anspruch genommen wird. Siehe etwa *Schmitt Glaeser*, DVBl. 1987, S. 18. Demgegenüber wollte der Gesetzgeber auch der rundfunkspezifischen Tradition in einigem Umfang Rechnung tragen. Das ist und bleibt m. E. ohne weiteres statthaft.

⁶¹ Genauer angesehen, können sich entspr. Unterschiede nicht auf den Vielfaltgrad als solchen beziehen, sondern nur auf den Wahrscheinlichkeitsgrad der Erreichung einer *prinzipiell unbegrenzten* Vielfalt. § 12 Abs. 3 NWLRG läßt in letzterem Punkt keinerlei Abstriche zu. In § 7 Abs. 2 Satz 2 NWLRG kann deshalb sinnvollerweise nur ein gesteigerter, über den des § 6 Abs. 1 Satz 3 NWLRG hinausgehender Gewährbietungsgrad gemeint sein.

⁶² Hier wird auf das jeweilige Spektrum der „*politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen*“ abgestellt. In der Wortwahl erinnert dies an die Kontrollgremien des bisherigen Anstaltsrundfunks. Vgl. etwa § 4 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. §§ 13 ff. WDRG. In der hiesigen Konstellation geht es freilich nicht um größtmögliche Breite, Katalogisierung, Enumeration etc. und auch nicht um gesellschaftl. Kontrolle. Vielmehr handelt es sich um – prinzipiell freibleibende – Abstufungen bei der inneren „*Verschiedenartigkeit*“ und um die näheren Beteiligungsverhältnisse (Kapital- und Stimmrechtsanteile) bei den fraglichen Handelsgesellschaften. Der anstaltliche Formenkanon bleibt also auf Distanz.

⁶³ Unter letztere Rubrik mag etwa ein effizienter *Programmberrat* fallen, vgl. BVerfGE 73, S. 175. Bei RTL-plus ist ein beratender gruppenpluralistischer „*Programmausschuß*“ vorgesehen, welcher die Einhaltung bestimmter z. T. an die Standarde des NWLRG angenäherter „*Programmrichtlinien*“ verfolgen soll. Vgl. die Dokumente in Funk-Korrespondenz Nr. 40 vom 3. 10. 1986, S. 3 ff.

c) Der Ausdruck „innere Rundfunkfreiheit“ fungiert an dieser Stelle als Sammelbegriff zur Bezeichnung verschiedener denkbarer Formen der *Redakteursbeteiligung*, wobei Abstufungen nach dem „Umfang“ des jeweils eingeräumten „Einflusses“ auftreten können und ggf. in die Bewertung einzubeziehen sind. Bei der Auslegung der interessanten, auf den ersten Blick freilich wenig deutlichen Neuerung kann zunächst auf einen Hamburger Präzedenzfall zurückgegriffen werden. Für § 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 NWLRG hat § 18 Abs. 5 HbgMedG⁶⁴ Pate gestanden.

Im Hamburger Privatrundfunkrecht ist der – bis 1985 nur in Rechtspolitik und Rechtswissenschaft begegnende – Terminus „innere Rundfunkfreiheit“ erstmals zum Gesetzesbegriff avanciert. Mit den dort gewählten vorsichtigen Formulierungen wollte der Hamburger Gesetzgeber eine redaktionelle Mitbestimmung indirekt auf den Weg bringen, und zwar in der Weise, daß deren Einführung und nähere Ausgestaltung den privaten Anbietern nicht zwingend vorgeschrieben werden sollte; man gedachte darauf nur mittelbar, nämlich mit Hilfe von Vorrangklauseln, hinzuwirken und versah dieses Anliegen schließlich auch mit einigem appellativem Nachdruck.

Der Senatsentwurf wollte die Dinge nach Ob und Wie weitgehend offenlassen. Art und Ausmaß möglicher Beteiligungsformen wurden darin nur pauschal umschrieben.⁶⁵ In der Hamburger SPD wurden dann präzisere, unmittelbar wirksame Gesetzesvorgaben erwogen. Es kam jedoch nur zu einer geringfügigen Änderung des Entwurfs (§ 18 Abs. 5 als Vorrangkriterium im Rahmen der Prognose des jeweiligen Maßes an innerer Vielfalt und sonstiger Programmqualität). In einer von der Bürgerschaft mehrheitlich verabschiedeten Resolution wurde auf die Bedeutung innerer Rundfunkfreiheit für die Gewährleistung von Informations- und Meinungsfreiheit im Publikum hingewiesen; es wurde an alle Beteiligten appelliert, zur Konkretisierung und Verwirklichung des gesetzgeberischen Konzepts beizutragen.⁶⁶ Die CDU-Bürgerschaftsfraktion hingegen lehnte diese Verbindung von innerer Pluralität und innerer Rundfunkfreiheit grundsätzlich ab. Sie machte dagegen auch verfassungsrechtliche Bedenken geltend⁶⁷ und traf

⁶⁴ Die Vorschrift lautet: „Der Einfluß, den ein Anbieter im Rahmen innerer Rundfunkfreiheit den redaktionellen Mitarbeitern auf die Programmgestaltung und -verantwortung einräumt, ist bei der Zulassung zu berücksichtigen.“

⁶⁵ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucks. 11/3769 vom 26. 2. 1985, Begr. zu § 18: Für § 18 Abs. 5 relevante Fakten könnten z. B. in einer organisatorischen Selbständigkeit der Redaktionsabteilungen gegenüber anderen Abteilungen, in Mitwirkungsrechten bei wesentlichen Personalentscheidungen im redaktionellen Bereich und im sog. Überzeugungsschutz bestehen. Eine bestimmte Ausgestaltung der inneren Rundfunkfreiheit werde nicht vorgeschrieben. Ein Redaktionsstatut sei insofern „eine von mehreren Möglichkeiten“. – In diesen zaghaften Wendungen manifestieren sich u. a. standortpolitische Motive. Vgl. den Ausschußbericht Drucks. 11/5236 vom 19. 11. 1985, S. 5 (Abwanderungsgefahr). Weit energischer hatte sich die Kieler SPD-Landtagsfraktion in ihrem Alternativentwurf eines schl.-holst. Landesrundfunkgesetzes gezeigt. Siehe § 22 des Entwurfs in seiner letzten Fassung, Schl.-Holst. Landtag, Drucks. 10/725 vom 13. 11. 1984. Jener Vorstoß war allerdings erfolglos geblieben.

⁶⁶ Vgl. den Resolutionsantrag der SPD-Bürgerschaftsfraktion Drucks. 11/5284 vom 27. 11. 1985, angenommen im Zuge der ersten und zweiten Lesung des Entwurfs, Plenarprot. 11/83 vom 27. 11. 1985, S. 4938 (4952). Dazu Abg. *Grambow* (SPD), ebd. S. 4942.

⁶⁷ Siehe Abg. *Boysen* (CDU), ebd. S. 4939; Abg. *Perschau* (CDU), ebd. S. 4948 f. Ähnlich *E. Kull*, AfP 1985, S. 265 (267).

alsbald Anstalten, das Hamburger Konzept vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen.⁶⁸

Die nordrhein-westfälische Variante ist der hanseatischen im Ausgangspunkt verwandt. In der Durchführung weicht sie jedoch von der pragmatischen Hamburger Lösung ab: Innere Rundfunkfreiheit wird in der Endfassung des Landesrundfunkgesetzes nach Ob und Wie etwas kräftiger konturiert. Hierzulande steht nicht mehr die Einführung überhaupt, sondern nur noch der nähere „Umfang“ solcher inneren Spielräume und Partizipationsrechte zur Disposition der Bewerber bzw. Veranstalter.⁶⁹ Ob beispielsweise ein Redakteursstatut anzustreben wäre, wollte der Regierungsentwurf wohl nach Hamburger Vorbild den Beteiligten überlassen.⁷⁰ In diesem Zusammenhang ist nun aber auch noch § 13 NWLRG von Bedeutung. Mit letzterer Bestimmung geht das Gesetz über den Hamburger Ansatz beträchtlich hinaus und läßt auch den Regierungsentwurf hinter sich.⁷¹ Denn damit wird den redaktionellen Beschäftigten des landesweiten Privatrundfunks durchweg und *zwingend* – nicht nur im Rahmen einer Vorrangklausel – eine „*eigene journalistische Verantwortung*“ „im Rahmen der Gesamtverantwortung des Veranstalters“ garantiert. Hiermit wird an § 32 WDRG angeknüpft, der das Thema personalrechtlich wendet, das allgemein-arbeitsrechtliche Weisungsrecht vom Programmauftrag aus modifiziert und allen Programmmitarbeitern ein gewisses Maß an individueller innerer Rundfunkfreiheit verbürgt.⁷² Das

⁶⁸ Im Mai 1986 forderte sie die CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf, insoweit einen Normenkontrollantrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zu stellen. Siehe Funk-Korrespondenz Nr. 21 vom 23. 5. 1986, S. 7f. Dazu ist es aber m. W. bislang nicht gekommen.

⁶⁹ In puncto „Umfang“ deckt sich die Endfassung mit § 6 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 RegE. Auf eine Abweichung anderer Art sei hier nur kurz hingewiesen: Im Entwurf hieß es statt „im Rahmen der inneren Rundfunkfreiheit“ noch: „im Rahmen der *publizistischen Grundsätze*“. Mit letzterem – auch in §§ 4 und 7 verwendeten – Begriff zielte der Entwurf auf Konkretisierungen der §§ 11ff. NWLRG ab. In der Endfassung ist der Begriff jedoch durchgängig getilgt worden. Dafür war die Besorgnis maßgeblich, darunter könnte irrtümlich auch eine meinungsmäßige *Rahmentendenz* verstanden werden. Vgl. die verlegerische sog. Grundsatzkompetenz, wie sie szt. im Zuge der Presserechtsreform thematisiert worden ist, etwa in: Verhandlungen des 49. DJT, 1972, S. N 265 („grundsätzliche publizistische Haltung“). Durch die Änderungen sollte die strikt binnenpluralistische landesinterne Option des Gesetzes weiter verdeutlicht werden.

⁷⁰ Dafür spricht insb. ein Vergleich mit § 22 Abs. 2 RegE, wonach für den *Lokalrundfunk* eine entspr. vertragliche „Vereinbarung“ *zwingend* sein sollte. Dazu Drucks. 10/1440, Begr. S. 58. In der Endfassung macht das Gesetz in § 25 Abs. 3 für den lokalen Bereich ein *Redakteursstatut* verbindlich (unten IV 2f).

⁷¹ Der jetzige § 13 war im RegE noch nicht enthalten. Er entstammt erst den Ausschlußberatungen. Vgl. den Ausschlußbericht Drucks. 10/1577, S. 20, 107.

⁷² Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 61ff., auch zu dem sachlichen Konnex mit §§ 30, 31 WDRG, betr. Redakteursversammlung, Redakteursvertretung, Redakteursstatut etc. Ein ähnlicher Regelungszusammenhang wird auch im NWLRG

kann organisations- und verfahrensrechtlich nicht folgenlos bleiben. § 13 NWLRG wird also auch entsprechender Ausstrahlungswirkungen auf die Vorrangbestimmungen des § 7 NWLRG fähig sein.

d) Der Regelungskomplex erscheint neuartig und überaus diffizil. Er muß zusammengesehen und von den programmrechtlichen Grundnormen der §§ 11 und 12 NWLRG aus interpretativ erschlossen werden. Der dort niedergelegte qualifizierte Programmauftrag und das streng binnenpluralistische Design schließen jedweden aufgedrungenen Tendenzfaktor, etwa via Direktionsrecht nach presserechtlichem Muster, aus. Innere Rundfunkfreiheit ihrerseits darf ebenfalls nicht als Vehikel einer dem Programmauftrag widersprechenden Vermachtung und richtungsmäßigen Festlegung – nun z. B. vermöge einer kollektiven Binnentendenz im redaktionellen Bereich – mißverstanden und mißbraucht werden. Wenn Bestrebungen solcher Art ferngehalten und wenn die entsprechenden Befürchtungen entkräftet werden können, werden die neuen Regelungen verfassungsrechtlich im Ansatz unangreifbar sein.⁷³ Um so mehr kommt es darauf an, daß sie nun auch positiv entfaltet, in der künftigen Praxis fruchtbar gemacht und in kleinere Münze umgesetzt werden.

Der Grundgedanke des Gesetzes geht dahin, journalistische Eigenverantwortung und Redakteursbeteiligung als zusätzliche Behelfe zur Erreichung und dauerhaften Einlösung der hohen programmlichen Standarde ins Spiel zu

angelegt sein, jedoch tritt er hier noch nicht klar zutage. Im Zeichen wachsenden Zeitdrucks konnten die genannten Ansätze nicht mehr weiter ausgearbeitet werden. Wegen einer Elaboration des § 13 NWLRG im Auslegungsweg sei auch noch auf § 38 des von der Mainzer SPD-Landtagsfraktion vorgelegten Alternativentwurfs eines rh.-pf. Landesrundfunkgesetzes hingewiesen, Landtag Rh.-Pf., Drucks. 10/2157 vom 12. 2. 1986. Die dortige neue Kodifikation (Anm. 3) hält sich davon fern, desgleichen sämtliche anderen Parallelgesetze der B-Länder. An das NWLRG lehnt sich hingegen nunmehr das novellierte saarld. LRG (Anm. 6) in § 12 an.

⁷³ In der Düsseldorfer CDU-Landtagsfraktion wurden insoweit, anders als in Hamburg, während der Gesetzesberatungen weiter keine prinzipiellen Bedenken laut. Auf längere Sicht wollte man allerdings den Übergang zu einem außenplur. Modell offenhalten. Siehe etwa Abg. *Elfring* (CDU), Plenarprot. 10/39, S. 3299; Abg. Dr. *Pohl* (CDU), Plenarprot. 10/40, S. 3341. Anders Abg. Dr. *Robde* (FDP), ebd. S. 3327 u. ö. („Berufsverbot“ für Verleger als Veranstalter, „erzwungener Grundrechtsverzicht“). Verwandt insb. *Ricker* und *Schmitt Glaeser* anlässlich der Anhörung vom 8. 12. 1986 (Anm. 30). Daran scheint man mittlerweile im BMI anzuknüpfen (Anm. 36). Zuletzt *Grawert*, AfP 1986, S. 285. Diese verfassungsrechtlichen Einwände spiegeln sämtlich ein verleger- bzw. veranstalterzentriertes Konzept von Tendenzfreiheit wider, wie es auch gegen Postulate innerer Pressefreiheit gekehrt wird. Innere Rundfunkfreiheit wird unter dem Gesichtspunkt des Tendenzschutzes diskutiert und verworfen, wobei auch das Schreckbild einer gegenläufigen redaktionellen oder gewerkschaftlichen Tendenzherrschaft eine Rolle spielt. Demgegenüber sei noch einmal an den andersartigen, rundfunkspezifischen Reformansatz der §§ 30ff. WDRG erinnert, der hier vom Gesetzgeber in analoger Form verwendet wird. Diesbezüglich liegen jene Einwände neben der Sache. Sie bleiben einem anspruchlosen, instrumentalistischen Verständnis der journ. Berufsrolle verhaftet.

bringen. Das Thema kommt gerade auch im Zusammenhang mit organisatorischen und personellen Vorkehrungen zur Sicherung und Vergrößerung innerer Meinungsvielfalt zur Sprache. Dabei kann es nun allerdings nicht nur um Erweiterungen der jeweiligen Bandbreite durch eine Aktivierung innerredaktioneller *Meinungen* gehen. Denn es wäre nicht viel damit gewonnen, wollte man den jeweils unternehmerisch inkorporierten Meinungsrichtungen und Verlautbarungsinteressen, etwaß denjenigen der Printmedien oder der sonstigen „Kräfte und Gruppen“ gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 NWLRG, nun noch einen wie auch immer eingefärbten puren „Meinungsjournalismus“ hinzugesellen. Vielmehr kommt es – nicht grundsätzlich anders als beim bisherigen Integrationsrundfunk – auf eine *prinzipiell unbegrenzte* meinungsmäßige Bandbreite und eine *Informationsqualität* an, wie sie sich immer nur der Betätigung einer wohlverstandenen *journalistischen Vermittlungsfunktion* verdanken können. Entscheidend ist also auch für den privaten Sektor des hiesigen dualen Systems die Herausbildung eines soliden *journalistischen Professionalismus auf dem Boden des „Medium- und Faktor-“Prinzips* (hier § 11 NWLRG). Das gehört zu einem vitalen Binnenpluralismus insofern hinzu, als überhaupt nur dadurch die meinungsmäßige Offenheit, die informatorische Fülle und analytische Tiefenschärfe etc., kurz: die kommunikative Substanz eines Programms, wirklich gesichert werden können.⁷⁴

In § 13 NWLRG wird insoweit eine personalrechtliche Grundeinheit innerer Rundfunkfreiheit festgeschrieben, welche sich an die programmrechtlichen Vorgaben der §§ 11 und 12 NWLRG anschließt; bei Lichte besehen, folgt sie daraus in schlüssiger Weise und mit geradezu sachlogischer Konsequenz. Dies sind hier die maßgeblichen, durchweg verbindlichen *gesetzgeberischen Grundentscheidungen*. Individuelle journalistische Freiheit bedarf allerdings, wenn sie nicht verkümmern soll, auch der Ergänzung und Abstützung durch ein entsprechendes kollegiales Milieu und ein partizipatorisches Instrumentarium. Das mag für die Notwendigkeit eines Rahmenwerks ungefähr nach Art der §§ 30, 31 WDRG und des § 25 Abs. 3 NWLRG auch beim landesweiten Privatrundfunk sprechen.⁷⁵ Das Gesetz garantiert dies aber nur

⁷⁴ Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 138 ff., 336 ff., 521 ff. m. w. N. Auch die gesetzliche Inbezugnahme der „*anerkannten journalistischen Grundsätze*“ ist in dieser Richtung zu verdeutlichen. Die Bezugsgröße des § 5 Abs. 1 Satz 3 NWLRG umfaßt Berufsregeln, berufsethische Orientierungsmarken und relativ autonom zu entwickelnde methodologische Fertigkeiten, wie sie ähnlich z. B. auch in der sog. Professionalitätsklausel des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 NdsLRG anklingen. Dazu BVerfGE 73, S. 192 ff. Mit den dortigen Bemerkungen über „sachkundiges Personal“ und über den journ. Bereich wird das Gericht auch des journ. Handwerks ansichtig, freilich nur von weitem. Auch in diesem Punkt muß im übrigen ein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum (Anm. 52) Platz greifen.

⁷⁵ Im WDRG ist wieder an die ältere sog. Statutenbewegung angeknüpft worden, die die Redakteursstatute auf einen Grundtatbestand journ. Freiheit à la § 32 WDRG und § 13 NWLRG aufzubauen suchte. Siehe *A. Skriver*, Schreiben und schreiben lassen,

sozusagen dem Grunde nach. Der Höhe nach hält es die Dinge in der Schwebelage. Für die nähere *Bemessung* der journalistischen Eigensphäre und für die *innerorganisatorische Umsetzung und Implementierung* des § 13 NWLRG wird in § 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 NWLRG ein Spielraum geschaffen, innerhalb dessen die *Privatautonomie* zum Zuge kommen kann und soll. Dieses Arrangement wirkt labil und recht gewagt, es erscheint im Blick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durchaus nicht risikolos. Es muß wohl als experimentell veranschlagt werden und wird weiterer Beobachtung und ggf. Überprüfung und Revision bedürfen.

Unter den in Betracht kommenden potentiellen Veranstaltern soll in Nordrhein-Westfalen nach Hamburger Vorbild so etwas wie ein *Wettbewerb um die relativ besseren medienstrukturellen Vielfaltsicherungen* in Gang gesetzt werden. Dieser beschränkt sich allerdings nach § 7 NWLRG auf Situationen des Kapazitätsmangels, und er kann überhaupt nur dann einsetzen, wenn jeweils mehrere Antragsteller auftreten. Auch kann er nur funktionieren, wenn wenigstens ein hinlänglich *ambitionierter* Bewerber zur Hand ist. Fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, existiert z. B. nur ein einziger, pressenspezifisch orientierter Interessent oder bildet sich unter mehreren vorhandenen Interessenten eine einheitliche Verweigerungshaltung und Abwehrfront heraus, so läuft § 7 NWLRG von vornherein leer. Soweit dann immerhin noch § 13 NWLRG eingreift, kann hier ferner auch der Umstand ins Gewicht fallen, daß andere Länder liberalere Konditionen anbieten (Standortkonkurrenz, Abwanderungsmöglichkeiten). Schon aus diesen Gründen erscheint die hiesige Idee eines innerorganisatorischen Strukturwettbewerbs sehr exponiert und empfindlich.

Derartige die *Optimierung der Rundfunkfreiheit* betreffende Marktmechanismen können auch unter dem Gesichtspunkt des *Gesetzesvorbehalts*⁷⁶ als ungewöhnlich und geradezu abenteuerlich erachtet werden. Indessen ist die Verfassungsrechtsprechung bezüglich der Probleme der inneren Rundfunkfreiheit beim Privatrundfunk noch ganz unentwickelt; das Thema wird bisher kaum beim Namen genannt und erschlossen. Ähnliches gilt für Rechtslehre und Gesetzgebungspraxis in der Mehrzahl der Länder. Unter diesen Umständen kommt hier auch ein *Versuchsbonus* in Frage:⁷⁷ Es müssen erst einmal einige Erfahrungen gesammelt werden, wobei die Anforderungen an die Regelungsdichte nicht überzogen werden sollten.

In Nordrhein-Westfalen sind immerhin obige zwingenden gesetzlichen Eckwerte und Direktiven vorhanden. Daran soll eine ergänzende, im Prinzip freibleibende Konkurrenz um die jeweils besseren Prognosewerte anknüpfen; diese ist auch ihrerseits

1970. Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 61 ff. – Für § 25 Abs. 3 NWLRG dürfte dieser Sachzusammenhang darauf hinauslaufen, daß auch beim Lokalrundfunk individuelle journ. Freiheit gewährleistet ist. § 23 Abs. 2 NWLRG versäumt zwar den ausdrücklichen Brückenschlag zu § 13 NWLRG (und geht auch an § 7 NWLRG vorbei). Jedoch wird auch ein lokales Redakteursstatut diese Dinge einbeziehen müssen. Dazu unten IV 2 f.

⁷⁶ BVerfGE 57, S. 321 und zuletzt BVerfGE 73, S. 152 ff. Auch darauf beziehen sich die verfassungsrechtlichen Mängelrügen (Anm. 68, 73). Dort wird ein Fehlen „wesentlicher“ Gesetzesregelungen beanstandet, dies jedoch eher nur vom Blickpunkt einer unternehmerischen Tendenz- bzw. Gewerbefreiheit aus. Daß die Rundfunkfreiheit auch die journ. Berufsrolle betrifft, wird beharrlich vernachlässigt. Das führt wiederum zu einer verzerrten Perspektive.

⁷⁷ Dazu BVerfGE 57, S. 324. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 355 ff. m. w. N. Etwas mildere Maßstäbe verwendet jetzt im Hinblick auf ein Erprobungsgesetz BayVerfGH BayVBl. 1987, S. 77 ff., 110 ff.

gesetzlich geregelt. Eine derartige Konkurrenz um bessere Gewährbietungsgrade ist auch den Privatrundfunkgesetzen unionsregierter Bundesländer nicht fremd. Sie pflegt auch dort vor allem Fragen der inneren Meinungsvielfalt zu betreffen. Ob nun in diesem Zusammenhang die innere Rundfunkfreiheit einbezogen wird oder nicht, begründet keinen prinzipiellen Unterschied. Es sei aber festgehalten: Unter rechtsdogmatischem Blickwinkel ist die Materie gegenwärtig noch unausgelotet. Auch in strukturell-politischer Hinsicht gibt es hier noch eine Grauzone. Die nordrhein-westfälische, durch § 13 NWLRG wenigstens in den Grundzügen stabilisierte Lösung wird jedenfalls vorerst, vorbehaltlich etwa veranlaßter späterer Nachbesserungen, zugänglich sein.

4. Zulassungs- und Aufsichtswesen

a) Das Landesrundfunkgesetz sucht die geforderte Programmqualität hauptsächlich mittels präventiver, schon im Rahmen des *Zulassungsverfahrens* zu treffender Vorkehrungen abzusichern. Dabei bedient es sich in erheblichem Umfang binnenstrukturell ansetzender, auf Zusammensetzung und Leistungsvermögen der Veranstaltergemeinschaften indirekt einwirkender Zugangskriterien. Ferner finden sich im 2. Abschnitt des Gesetzes – zum Teil nach dem Niedersachsen-Urteil eingefügt – einige hier nicht weiter zu erörternde auf vorbeugende Konzentrationsbekämpfung, frühzeitige Beeinflussung und Eindämmung von Verflechtungsprozessen etc. abzielende Regelungen. Insgesamt legt das Gesetz – nach andernorts gemachten Erfahrungen nicht ohne Grund – den Akzent mehr auf interne „Strukturvorsorge“ als auf externe Regulative, und es setzt mehr auf präventive als auf repressive Steuerungstechniken. Es zeigt sich erfinderisch und manchmal recht originell und nimmt dabei auch gewisse optimistische, deutlich „anbieterfreundliche“ Züge an. Damit gelangt das Zulassungsrecht zu besonderer Bedeutung. Schon im Zulassungsstadium werden für das künftige Leistungsniveau des Privatrundfunks die Weichen zu stellen sein. In dieser Phase werden auch schon erste, weitreichende Entscheidungen darüber fallen, ob ein funktionstüchtiges duales System zustande kommt.

b) Da man es hier, anders als im Weiterverbreitungsrecht, nicht mit außenpluralistischen Vielfaltmaßstäben zu tun hat, ist die LfR von den diesbezüglichen schwierigen Problemen entlastet. Dadurch wird auch die laufende *Programmaufsicht* erleichtert. Was deren Instrumentarium betrifft, so besteht dieses u. a. aus einem Beanstandungsrecht als rechtlich gebundenem Einzelweisungsrecht (§ 10 Abs. 1 NWLRG, mit Anklängen an § 16 Abs. 4 WDRG) sowie aus der Befugnis, eine Lizenz – auch unter Beschränkung auf „einzelne Teile des Rundfunkprogramms“ – für höchstens einen Monat zu suspendieren (§ 10 Abs. 2 NWLRG). Dadurch werden abgestufte, wohldosierte Sanktionen im Vorfeld der Widerrufstatbestände des § 10 Abs. 5 und 7 NWLRG⁷⁸

⁷⁸ Hingewiesen sei insb. auf § 10 Abs. 7 lit. c NWLRG. Danach kann die Zulassung widerrufen werden, wenn eine nach § 7 Abs. 2 NWLRG maßgebliche Voraussetzung weggefallen ist und innerhalb von sechs Monaten nicht wiederhergestellt wird. Danach wird ein Anbieter bei Meidung des Lizenzverlusts an dem einmal (freiwillig) erreichten

möglich. Ob die LfR mit alledem ein hinlängliches Steuerungspotential besitzt⁷⁹ und ob sie davon erfolgreich Gebrauch machen wird, werden allerdings erst die kommenden Jahre zeigen.

5. Kommerzialisierung durch Werbefinanzierung?

a) Für eine vorläufige Gesamtbeurteilung sind von großer Bedeutung auch die Vorschriften über die *Rundfunkfinanzierung*, insbesondere über *Wirtschaftswerbung* (§§ 21 und 22 NWLRG). In diesem Punkt zeigt sich das Gesetz nicht sonderlich eigenständig und einfallsreich. Es schließt sich im wesentlichen dem bundesweiten Liberalisierungstrend an, indem es in erster Linie auf Werbefinanzierung abstellt⁸⁰ und die werberechtlichen Modalitäten einigermaßen großzügig regelt: Tägliches Zeitlimit von 20 v. H., einmalige Unterbrechung bei Fernsehsendungen von mehr als 60 Minuten Dauer zulässig,⁸¹ Werbung an Sonn- und Feiertagen ab 18.00 Uhr statthaft,⁸² Sponsorsendungen und Sponsorwerbung in bestimmten Grenzen möglich, wobei Sponsoren und Auftraggeber von Werbesendungen „auf das übrige Rundfunkprogramm keinen Einfluß nehmen“ dürfen.⁸³

b) Darin klingen schon einige tieferliegende Probleme der *Kommerzialisie-*

Grad an innerer organisatorischer Pluralität und innerer Rundfunkfreiheit festhalten müssen. Insoweit wächst jenen zunächst fakultativen Sicherungen also Verbindlichkeit zu. Vgl. auch § 8 Abs. 4 NWLRG.

⁷⁹ Die Aufgabenkataloge der §§ 48 ff. NWLRG wirken z. T. unausgereift. Dort fehlt u. a. eine die künftigen Infrastrukturen betreffende allg. Planungskompetenz. Mit schlichter „Beratung“ (§ 49 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 57 Abs. 1 Nr. 3 NWLRG) wird es nicht überall getan sein. Auch die Verteilung der Aufgaben auf Kommission und Direktor (oben I II 2 a) vermag nicht recht zu befriedigen. Näheres muß hier auf sich beruhen. Vgl. *Stock*, Medienfreiheit, S. 529 ff.

⁸⁰ Auch *Entgeltfinanzierung* (Abonnement und Einzelentgelt) wird in § 21 Abs. 1 NWLRG als möglich aufgeführt. Publikumsentgelte spielen jedoch beim westdt. Privatrundfunk – von dem derzeit in Hannover laufenden Pay-TV-Versuch abgesehen – keine nennenswerte Rolle. Vgl. *I. Teidelt*, Media Perspektiven 1987, S. 21 (32 ff.). Diese Finanzierungsart wird auch in N.-W. nicht favorisiert und ernstlich vorangebracht. Das Gesetz geht darauf nur beiläufig ein und gelangt nicht zu weiterführenden Ansätzen.

⁸¹ § 22 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 NWLRG. Anders in letzterer Frage szt. § 2 Abs. 3 Satz 3 NWVorlWvG. Das dortige allg. Unterbrechungsverbot kehrte auch noch in § 20 Abs. 3 Satz 1 RegE wieder. In der Endfassung ist es dann entfallen. Obiger Konzilianz liegen u. a. standortpolitische Motive zugrunde. Für den Hörfunk scheint insoweit nun jedes Regulativ zu fehlen.

⁸² § 22 Abs. 2 Satz 2 NWLRG. Mit diesem vielumstrittenen Kompromiß wurde hinter Diskussions- und Referentenentwurf (§ 20 Abs. 2 Satz 1) zurückgewichen. Das NWVorlWvG andererseits hatte Sonntagswerbung schon ganz freigegeben.

⁸³ Vgl. § 21 Abs. 4 und § 22 Abs. 4 und 5 NWLRG. Im Hinblick auf *neue Werbeformen* (Anm. 43) dürfte hier ein Dollpunkt liegen. Auch das Trennungs- und Kennzeichnungsgebot des § 22 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 NWLRG wird seine Bewährungsprobe erst noch bestehen müssen. Über an Kinder und Jugendliche gerichtete Werbung Satz 2 ebd. Auch beim im Lande veranstalteten Rundfunk wird die LfR, nicht anders als der bisherige Rundfunkausschuß, mit dem Werberecht sowie mit den Bestimmungen über

runge an: Wie, wenn das gesamte Programm unversehens zum „Werberahmenprogramm“ degeneriert? Wie, wenn sich auch bei den in Nordrhein-Westfalen veranstalteten privaten Programmen jene Eigendynamiken der Werbefinanzierung bemerkbar machen, die das Niedersachsen-Urteil jetzt zur Sprache gebracht hat? Eine „inhaltliche Verbindung“ zwischen Werbung und übrigen Programm wird vom Landesgesetzgeber generell für unzulässig erklärt (§ 22 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 NWLRG). Das soll wohl auch für Influenzierungen und „werbefreundliche“ Rahmeneffekte gelten, welche ein Veranstalter aus eigenem finanziellem Interesse, im Blick auf die Ratings, anzustreben geneigt sein könnte. Mit solchen normativen Setzungen wird es freilich nicht getan sein. Denn hier geht es auch um die *finanzwirtschaftlichen Prämissen* privaten Programmverhaltens, und damit ums Ganze: Die wohlklingenden programmlichen Grundnormen und die entsprechenden Regelungen des Zulassungs- und Aufsichtswesens müssen auch in medienökonomischer Hinsicht weitergedacht und abgesichert werden. Andernfalls ist zu gewärtigen, daß sie in der Praxis der LfR nicht voll greifen. Angesichts gegenteiliger wirtschaftlicher Fakten müßten sie eventuell erhebliche Abstriche erleiden.

Die Probleme der Programmrelevanz von Werbefinanzierung liegen seit dem Niedersachsen-Urteil offen zutage. Im Fall einer nahezu ausschließlichen Werbefinanzierung gemäß §§ 24 ff. NdsLRG stehen die Anbieter dem Urteil zufolge „vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit, möglichst massenattraktive, unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen erfolgreiche Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten“.⁸⁴ Mit Rücksicht darauf setzt das Urteil die verfassungsrechtlich zwingenden programmlichen Mindestanforderungen niedriger an, als sie jüngst in den §§ 11 ff. NWLRG fixiert worden sind. Nun wäre der Düsseldorfer Gesetzgeber schlecht beraten gewesen, hätte er ein schwächeres Leistungsniveau à la Niedersachsen als marktbedingt-*sachzwangartig* bewertet und entsprechende Deregulierungen und Verarmungen als *unvermeidlich*, sozusagen schicksalhaft, eingeschätzt. Er wäre auch einem Irrtum erlegen, wenn er in der jetzigen *möglichen untersten Grenze* im Karlsruher Sinn zugleich eine von Verfassungs wegen *verbindliche Höchstgrenze* erblickt hätte. Er ist denn auch anders verfahren und hat – nach dem dazu vorhin Gesagten durchaus zu Recht – bei der Bemessung der fraglichen Grenze und bei der näheren Ausgestaltung der Privatrundfunkfreiheit einen beträchtlichen parlamentarischen Gestaltungsspielraum in Anspruch genommen. Freilich hat er dann nicht mehr die Kraft gehabt, diese politische Marge effektiv auszuschöpfen und durchweg überzeugend auszufüllen.

Brutalität und *Jugendschutz* (jetzt § 14 NWLRG) einige Schwierigkeiten haben. Zu letzterem statt aller *D. Oehler* u. a., *Jugendschutz und Medien*, 1987.

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 73, S. 155 f. Näher *Stock*, NJW 1987, S. 220 ff.; *ders.*, RuF 1987, S. 7 ff., auch zum folg.

Programmrechtlich hat sich der Gesetzgeber, wie gezeigt, größtenteils an dem neuen WDR-Gesetz orientiert. In organisations-, verfahrens- und personalrechtlicher Hinsicht hat er damit zwar nicht ganz Schritt gehalten, jedoch können sich die insoweit getroffenen Regelungen ebenfalls bundesweit sehen lassen. Was allerdings die *wirtschafts- und finanzrechtlichen Konsequenzen* dieses Ansatzes betrifft, so hat ihn die Inspiration wohl zu früh verlassen. Hier bleibt das Landesrundfunkgesetz hinter seinen sonstigen, avancierteren Grundentscheidungen deutlich zurück, es nähert sich eher der Typik der Privatrundfunkgesetze der B-Länder an. Mag das Gesetz im übrigen auch als einigermaßen stringent, praktikabel und wohlgebaut angesehen werden – an dieser Stelle hat es einen Schönheitsfehler, und vielleicht sogar eine gravierende Schwachstelle. Das gibt zu denken, auch wenn es nun um ein funktionstüchtiges und entwicklungsfähiges duales System geht.

c) Mit den Finanzierungsbestimmungen steht es in den sonstigen A-Ländern nicht anders. Die neuere SPD-Medienpolitik leidet in diesem Punkt an mangelnder Kreativität. Ein Privatrundfunk, welcher eine anspruchsvolle „öffentliche Aufgabe“ i. S. des § 11 NWLRG wahrzunehmen hat und im Ergebnis immerhin WDR-ähnlich aussehen muß, sollte auch ein kongenial konzipiertes finanzwirtschaftliches Fundament aufweisen. Dabei sollte nun nicht etwa an eine Gebührenfinanzierung gedacht werden, welche die Marktkräfte gänzlich ausschalten und den älteren Anstaltsrundfunk kurzerhand verdoppeln würde. Eine schlichte Kopie des Bisherigen anzustreben, wäre phantasielos und engstirnig, und es wäre nach Lage der Dinge auch unrealistisch und geradezu abwegig. Wohl aber wäre an eine presseähnliche *Mischfinanzierung aus Publikumsentgelten und Werbeeinnahmen* zu denken. Auch ein neuerlicher, intensiverer Blick nach Großbritannien, u. a. auf „Channel Four“ und dessen kommerzielle Finanzierung (*Ab-schöpfung, Fondsbildung*), könnte hier wohl von Nutzen sein.⁸⁵

Das kann an dieser Stelle nur ein Merkposten sein. Es sei aber noch angemerkt: Obige Überlegungen und Einwände betreffen die innere Stimmigkeit des Gesetzes, und sie gelten der ungeschmälernten Funktionsfähigkeit des künftigen Gesamtsystems. Sie liegen jedoch auf *strukturpolitischer* und nicht auf *verfassungsrechtlicher* Ebene. Zu verfassungsrechtlichen Bedenken, etwa unter dem Gesichtspunkt der Modellkonsistenz, kann sich dies m. E. nicht verdichten. Auch ein direkt und nahezu ausschließlich werbefinanzierter Privatrundfunk könnte imstande und willens sein, den hiesigen programmrechtlichen Anforderungen standzuhalten. Das ist jedenfalls nicht von vornherein von der Hand zu weisen. Man wird privaten Rundfunkmärkten eben auch noch etwas anderes als schlechte und billige Massenware zutrauen müssen. Bei günstigem Verlauf wird der Kommerzialisierung auch mit den Mitteln der §§ 4 ff., 11 ff. NWLRG Einhalt geboten werden können. Dann würde sich auch mit der jetzigen Lösung leben lassen. Damit werden erst noch Erfahrungen zu sammeln sein.

⁸⁵ Dazu G. Bock/S. Zielinski, *Media Perspektiven* 1987, S. 38 ff. Siehe auch S. Hearst, *Media Perspektiven* 1985, S. 360 ff.; ders., ebd. 1986, S. 567 ff. Im übrigen P. Humphreys, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen* 1986/87, 1986, S. E 38 ff. m. w. N. Daß und inwiefern das früher vielgenannte „britische Beispiel“ hierzulande an Wertschätzung verloren hat, belegen etwa die Bemerkungen von K. Hentschel, *ZUM* 1986, S. 379 f.

6. Das WDR-Kooperationsmodell im Rahmen des dualen Systems

a) Bis hierher handelte es sich um den privaten Sektor des gedachten landesweiten dualen Konkurrenzmodells. Nun ist noch der Umstand hinzuzunehmen, daß sich dieses Modell – entsprechende unternehmerische Entscheidungen vorausgesetzt – gleichsam über Nacht von Grund auf verändern kann: Es kann sich auch, sei es partiell oder zur Gänze, in ein öffentlich-privates *Kooperationsmodell* verwandeln. Zur Ergänzung und Abrundung sei also noch ein Blick auf letzteres Modell gerichtet, soweit es dabei um ein etwaiges *WDR-Engagement* in Gestalt einer *Veranstaltungskooperation* nach § 3 Abs. 9 i. V. m. § 47 WDRG geht.⁸⁶

Das Landesrundfunkgesetz greift das vielumstrittene Thema in der Weise wieder auf, daß es öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erlaubt, sich im Rahmen der für sie geltenden Bestimmungen mit insgesamt bis zu *einem Drittel der Kapital- und Stimmrechtsanteile* an einer auf Landesebene tätigen Veranstaltergemeinschaft zu beteiligen (§ 6 Abs. 2 NWLRG).⁸⁷ Mithin werden Unternehmensbeteiligungen gemäß § 47 WDRG jetzt auf ein Drittel beschränkt, d. h. der WDR muß sich ggf. auf eine private, den Bestimmungen des Landesrundfunkgesetzes unterliegende Majorität einrichten und sich in eine *öffentlich-rechtlich gebundene Minderheitsposition* begeben. Damit wird die Problematik, die dem Modell schon bisher innewohnte, vollends sichtbar, und es werden einige weitere, durchaus diffizile Grundsatz- und Einzelfragen aufgeworfen.

So wird nun zu überlegen sein: Wie kann sich der WDR unter diesen Umständen den „*nötigen Einfluß*“ (§ 47 Abs. 2 Satz 1 WDRG) auf die Geschäftsführung der Gemeinschaft sichern? Und wie steht es bei solchen Beteiligungsformen mit § 3 Abs. 9 Satz 2 WDRG, wonach *die Programmgrundsätze des § 5 WDRG „zu beachten“* sind? §§ 4 und 5 WDRG und §§ 11 und 12 NWLRG ähneln einander, vor allem im Hinblick auf Vollprogramme. Das dürfte von vornherein eine gewisse ideelle Nähe der ungleichen Partner verbürgen und die anstehende innere Harmonisierung erleichtern. Anhand dessen wird man dann um funktionell schlüssige, rundfunkrechtlich hinlänglich transparente und durchgeformte Kooperationsverhältnisse bemüht sein müssen. Was die Einzelheiten einer derartigen Zuordnung und Zusammenarbeit betrifft, so bleibt freilich nach wie vor manches offen. Hinsichtlich Programmstruktur, Programmfinanzierung, Programmverantwortung, Programmaufsicht etc. ist mit einer Überlagerung der beiden Rechtsmaterien zu rechnen, wobei wechselseitige Beeinflussungen möglich

⁸⁶ Siehe oben I 3. Denkbar sind auch mannigfaltige Formen von *Produktions- und Verwertungs Kooperationen* gemäß § 3 Abs. 8 und ggf. § 47 WDRG. Relativ einfach liegen die Dinge z. B. im Fall bloßer Zulieferungsverhältnisse, ohne eine wie auch immer organisierte Beteiligung des WDR an der Programmverantwortung (und in den Grenzen des § 3 Abs. 8 Satz 2 WDRG).

⁸⁷ Als Alleinveranstalter in privatem Gewand kommt der WDR schon deshalb nicht in Frage, weil das Gesetz nur noch Veranstaltergemeinschaften mit mindestens drei Partnern (Anm. 60) kennt. Im übrigen werden jur. Personen des öff. Rechts – mit den üblichen religionsrechtlichen Ausnahmen – als Lizenznehmer überhaupt ausgeschlossen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 NWLRG). Letzterer Grundsatz wird durch § 6 Abs. 2 WDRG modifiziert.

werden. Wie hoch hier der Regelungsbedarf zu veranschlagen ist, wird sich erst noch erweisen müssen.⁸⁸

b) Was vorab von Interesse ist, sind die ordnungspolitischen und verfassungsrechtlichen Aspekte der hiesigen, in dieser Form bundesweit einmaligen Reformphilosophie.⁸⁹ Sinn und Zweck des Kooperationsmodells werden erst vor dem Hintergrund des *Konkurrenzmodells* genauer erkennbar, wobei es einerseits auf dessen nordrhein-westfälische Ausprägung ankommt, andererseits aber auch auf die bundesweit übliche Variante, wie sie sich jetzt im Niedersachsen-Urteil widerspiegelt.

Wie schon an früherer Stelle angemerkt, kann in dem Kooperationsmodell eine Art *Korrekturfaktor* und begrenzte *Alternative* zu dualen Konkurrenzsystemen erblickt werden, gerade auch für den Fall, daß sich letztere als instabil erweisen und allgemeiner Kommerzialisierung Vorschub leisten. Insoweit kehrt hier der Gesichtspunkt wieder, der oben zuletzt im Hinblick auf Werbefinanzierung und deren Einfluß auf das private Programmverhalten eine Rolle gespielt hatte: Der Gesetzgeber ist sich nicht ganz sicher, ob das gedachte landesintern-landesweite duale System auf dem privaten Sektor wirklich im Sinne des Gesetzes funktionieren wird. Im übrigen sind hier auch dritte, außerhalb des Landes und zu anderen Konditionen (sc. Deregulierung) zugelassene Anbieter mitzuberücksichtigen, soweit sie sich via Weiterverbreitung bzw. Direktempfang in Nordrhein-Westfalen am Markt befinden. Das mag auf eine Angleichungs- und Nivellierungstendenz nach unten hinauslaufen, welche den gesamten privaten Markt erfassen und womöglich auch auf den WDR übergreifen könnte. Dem sucht der Gesetzgeber nun auch dadurch entgegenzuwirken, daß er das WDR-Kooperationsmodell als *Gegenmodell* bereithält und damit in die Offensive geht. Das sei noch etwas weiter ausgeführt.

c) Wie sich mittlerweile klar gezeigt hat, will der Landesgesetzgeber das private Angebot auf einem möglichst hohen, quasi-öffentlichen und im Prinzip WDR-ähnlichen Niveau stabilisieren. Er will ein Auseinanderklaffen der beiderseitigen Qualitätsmaßstäbe vermeiden, denn er scheut die Risiken einer ungezügelter Konkurrenz unter Ungleichartigen. WDR und LfR (mitsamt ihrer Klientel) sollen sich nicht auf jene schiefe Bahn begeben, auf die duale

⁸⁸ Solche Verflechtungen und Symbiosen können sich je nach der näheren Ausgestaltung ganz unterschiedlich darbieten. Rechtstechnische Details werden sich sinnvollerweise erst dann erörtern lassen, wenn konkrete Daten auf dem Tisch liegen. Wie es scheint, leben gegenwärtig ältere Kooperationsprojekte (WDR/WAZ u. ä.) wieder auf, welche sztl. ausgesetzt worden waren. Vgl. *Stock*, ZUM 1986, S. 418. Siehe auch unten IV 4d.

⁸⁹ Vgl. die Untersuchungen oben Anm. 14. Mit dem WDRG werden sich nun das BVerfG und der NWVerfGH zu befassen haben. Dabei wird mittelbar, als Pendant und Ergänzung, auch § 6 Abs. 2 NWLRG einzubeziehen sein. In einem etwaigen weiteren Verfassungsprozeß dürfte letztere Vorschrift auch direkt angegriffen werden.

Systeme im Karlsruher Sinn nur zu leicht geraten können.⁹⁰ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll von Fremd- bzw. Selbstkommerzialisierung verschont bleiben. Er soll revitalisiert und dazu instand gesetzt werden, aus eigener Kraft auf der Höhe der Zeit zu bleiben, d. h. er soll sich von innen heraus – der inneren Logik des Integrationsmodells folgend – erneuern und weiterentwickeln können. Um dies zu erreichen, ist zunächst das WDR-Gesetz neugefaßt worden. Aber auch das Landesrundfunkgesetz kann unter diesem Blickwinkel gesehen und interpretiert werden. Dieses zweite neue Gesetz kann nämlich auch als Instrument einer mittelbar ansetzenden, schon auf dem privaten Sektor beginnenden Qualitätssicherung für den öffentlichen Sektor verstanden werden. Das Gesetz hat dann seine Ratio darin, daß funktionswidrige, dem Programmauftrag abträgliche kommerzielle Eigendynamiken tunlichst *durchweg* ferngehalten werden sollen, also im WDR-Bereich und deshalb auch schon auf dem privaten Markt.

Die Erfolgchancen dieser Strategie lassen sich nun zur Zeit noch nicht recht beurteilen. Die Dinge können sich, wie gesagt, auch in anderer Richtung entwickeln. Darum wird – soweit die Landesrundfunkhoheit dazu noch in der Lage ist – auch die genannte zweite Option offengehalten. Das Kooperationsmodell beruht so gesehen auf einem ähnlichen Grundgedanken wie das hiesige, in erster Linie auf einen publizistischen Qualitätswettbewerb angelegte Konkurrenzmodell. Nur rücken die Beteiligten hierbei noch enger zusammen: Es entstehen marktübergreifende Gemeinschaftsunternehmen und Gemeinschaftsprogramme, in denen beide Seiten am gleichen Strang ziehen sollen.

Im Sinn der gesetzgeberischen Zielsetzung verstanden und demgemäß durchkonstruiert, wird auch das Kooperationsmodell eine *duale* Komponente – nunmehr als *innere* – aufweisen müssen. Auch dabei wird es eine gewisse öffentlich-private Differenz und Polarität geben müssen, etwa dahingehend, daß sich die WDR-Beteiligung als eine Art Gegenpol und Kontrapunkt zur Pressebeteiligung darstellt. Anders als bei dem sonst geläufigen *äußeren* Dualismus, sollen diese Gegensätzlichkeiten hier aber nun *unternehmensintern* ausbalanciert werden. Sie sollen in der Weise fruchtbar gemacht werden, daß sich daraus so etwas wie eine wechselseitige Steigerung auf die programmlichen Richtwerte hin ergibt. Die öffentlichen Essentialien, letztlich das „Medium- und Faktor-“Prinzip (§ 4 WRG/§ 11 NWLRG), bleiben dabei überall vorbehalten. Bei günstigem Verlauf wird der WDR Partner aus den Printmedien in dieser Richtung gleichsam inspirieren und mitziehen können. Nicht aber darf sich der umgekehrte Trend durchsetzen, also beiderseitige funktionelle Abschwächungen und Verarmungen. Es ist vom Gesetzgeber nicht etwa an beliebige Vermischungen und Osmosen gedacht, beispielsweise an durchgängige Abflachungen, Anpassungen an den sog. Massengeschmack, an eine vergnügliche Reise Arm in Arm auf der „fröhlichen Welle“.

⁹⁰ Näher *Stock*, NJW 1987, S. 224; *ders.*, RuF 1987, S. 22 ff.

Die einschlägigen Vorgaben des WDR-Gesetzes und des Landesrundfunkgesetzes müssen mithin zusammengesehen und in obigem strengem Sinn aufeinander abgestimmt werden. Dadurch wird eine passable gesetzliche Rahmenordnung gewonnen werden können. Diese müßte dann im Wege der Privatautonomie weiter ausgebaut und um einige derzeit noch fehlende Zwischenglieder und Versatzstücke ergänzt werden. Wenn es gelingt, ein etwaiges Kooperationsprojekt in *dieser* Richtung auf den Weg zu bringen, werden auch die zahlreichen hiergegen vorgebrachten Verfassungsbedenken zu entkräften sein.

Das Niedersachsen-Urteil weiß von Kooperationsmodellen noch nichts. Es zwingt die Länder m. E. weder zur Einführung eines labilen dualen Systems à la Niedersachsen noch überhaupt zur Entwicklung (nur) eines Konkurrenzmodells. Ein qualifiziertes Konkurrenzmodell nach Art des nordrhein-westfälischen Rundfunkrechts muß auch fernerhin zulässig bleiben, und es muß auch durch ein Kooperationsmodell obiger Art flankiert und abgestützt werden können. Wenn sich dabei *funktionell schlüssige* Formen der Zuordnung und Zusammenarbeit herausbilden, könnte darin auch auf längere Sicht eine brauchbare strukturpolitische Alternative liegen. Entsprechende *gesetzgeberische Gestaltungsspielräume* sind für den Bundesstaat nach dem Grundgesetz unverzichtbar. In den kommenden Entscheidungen sollte dies noch einmal bestätigt und – auch im Blick auf die heutige vielfältige Modellpalette – definitiv klargelegt werden.

IV. Lokale private Programme

1. Ein neuer ordnungspolitischer Entwurf: Das Zweisäulenmodell

a) Dem örtlichen Bereich wendet sich das Landesrundfunkgesetz mit besonderem Eifer zu. Es bemüht sich um neuartige, landesspezifische Strukturen für den Lokalrundfunk und bezeugt dabei ein hohes Maß an Eigenständigkeit. Mit dem 6. Abschnitt (§§ 23ff. NWLRG) hat der Gesetzgeber freilich auch beträchtliche Schwierigkeiten gehabt. Von den Anfängen der Konzeptfindung und Entwurfsarbeit bis zur Verabschiedung haben sich hier vielerlei Änderungen, Ergänzungen und größere Umdispositionen ergeben, was auf einige Unsicherheit schließen läßt. Herausgekommen ist dabei ein ordnungspolitisch außerordentlich komplexer Ansatz, der die bisher geläufigen Einteilungen und Schemata hinter sich läßt und überwiegend *kooperative* Züge trägt. In manchen Punkten – auch in rechtstechnischer Hinsicht – wirkt er noch experimentell und unausgereift. Immerhin ist er der Erprobung fähig und weist zahlreiche interessante, bei günstigem Verlauf förderliche und eventuell bundesweit exemplarische Ideen und Neuerungen auf. Die nordrhein-westfälische Variante des Lokalrundfunkrechts wird noch eingehender Untersuchung bedürfen. Im folgenden muß es bei einer ersten Einführung und Übersicht sein Bewenden haben.

b) Das Gesetz geht von der Annahme aus, ein presseähnlich-außenpluralistischer Rundfunkmarkt sei im lokalen Bereich, ebenso wie auf Landesebene, aus technischen⁹¹ und wirtschaftlichen⁹² Gründen auf absehbare Zeit nicht möglich. Folglich wird ein *binnenpluralistisches*, auf Alleinanbieterpositionen zugeschnittenes Konstrukt entwickelt. Als Einzugs- und Versorgungsgebiete werden *die Kreise und kreisfreien Städte* ins Auge gefaßt: In ihnen sollen jeweils „mindestens ein lokales Hörfunkprogramm und ein lokales Fernsehfensterprogramm (einschließlich Fernsehrahmenprogramm) durch erdgebundene Sender und Kabelanlagen“ veranstaltet und verbreitet werden.⁹³ Und

⁹¹ Bei den hier in Rede stehenden terrestrisch-drahtlosen Übertragungskapazitäten (Sender kleiner Leistung) besteht eine ausgeprägte Mangellage. Zur Frequenzsituation bei den sog. Low-Power-Stationen Mitte 1986: Kl. Anfrage des Abg. *Büssow* (SPD) und Antwort der Landesregierung, Drucks. 10/1226 vom 12. 8. 1986. Zum Planungsstand (Hörfunk und Fernsehen) Anfang 1987 *epd Kirche und Rundfunk* Nr. 12 vom 18. 2. 1987, S. 11 f.

⁹² Vgl. Ministerpräsident *Rau* vor dem Landtag, Plenarprot. 10/34 vom 13. 11. 1986, S. 2609 (Werbefinanzierung auf engen lokalen Werbemärkten).

⁹³ § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NWLRG. Daran knüpft § 31 NWLRG mit näheren Bestimmungen über das *örtliche Verbreitungsgebiet* an. Die oben zitierte Vorschrift („mindestens“) sowie § 29 Abs. 5 Satz 3 NWLRG legen die Vermutung nahe, daß in

zwar soll dies nach Maßgabe des *Zweisäulenmodells* vor sich gehen. Dieses presse- und rundfunkspezifische Elemente verbindende,⁹⁴ mittlerweile schon berühmt gewordene komprimierte Gebilde läßt sich überschlüssig wie folgt kennzeichnen:

In programmlicher Hinsicht sieht § 24 NWLRG einen den lokalen Verhältnissen angepaßten reinen Binnenpluralismus vor. Hier kehren wesentliche Grundsätze der §§ 11ff. NWLRG wieder und werden um ein paar spezielle Farbtupfer ergänzt. Daran schließen sich – über die Anforderungen beim landesweiten Rundfunk (§ 7 Abs. 2 NWLRG) hinaus – gesteigerte Vorkehrungen zugunsten veranstalterinterner organisatorischer Vielfalt an (§§ 25–27 NWLRG). Als Anbieter kommen auch hier *nur Veranstaltergemeinschaften* in Betracht. Insoweit werden neuere Konzepte non-profitabler Nahbereichskommunikation (*Gruppen- und Bürgerrundfunk*)⁹⁵ aufgegriffen und in unorthodoxer Weise weiterentwickelt. Vorgeschrieben wird die Rechtsform des eingetragenen Vereins (Idealverein, § 21 BGB). Der Sache nach finden sich aber auch materiell-öffentliche, anstaltsähnliche Einschlüsse. Wie auch schon der anspruchsvoll formulierte Programmauftrag erkennen läßt, ist nicht etwa nur an korporative Selbstverwirklichung und unmittelbares Zu-Wort-Kommen der Vereinsmitglieder gedacht. Damit stimmt der Umstand überein, daß das Gesetz auch ein *relativ autonomes lokaljournalistisches Element (Redakteursbeteiligung)* in die Konstruktion einfügt. Gefragt ist also vor allem auch *unabhängiger Journalismus*.

Im übrigen wechselt der Begriff der Veranstaltergemeinschaft im 6. Abschnitt des Gesetzes seine Bedeutung insofern, als eine Reihe wesentlicher betrieblich-technischer und finanzwirtschaftlicher Trägerfunktionen nunmehr dem Veranstalter entzogen und auf einen gesondert zu errichtenden, erwerbswirtschaftlich orientierten Betreiber verlagert werden. In der *Betriebsgesellschaft* (§ 29 NWLRG) verkörpern sich vorwiegend ökonomische Interessen der örtlichen *Presse*. Den im Verbreitungsgebiet erscheinenden Tageszeitungen mit Lokalausgaben wird ein *Zugangsprivileg* eingeräumt, verbunden mit einer *Beteiligungsgarantie* in Höhe von 75 v. H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile. Der Gesetzgeber baut auch hier wieder auf *Werbefinanzierung* und legt deren Management in die Hände

Ausnahmefällen größere Kapazitäten zu schaffen sind. Für die Zulassung von mehr als jeweils einem Lokalprogramm trifft das Gesetz jedoch weiter keine besonderen Vorkehrungen. Die Auswahl- und Vorrangregelungen des § 7 NWLRG z. B. gelten für den Lokalfunk nicht (vgl. § 23 Abs. 2 NWLRG). Anscheinend gilt dies als *cura posterior*.

⁹⁴ Zu Herkunftslinie und Interessenlage im Hinblick auf die WAZ-Gruppe oben Anm. 29. Wie die Darlegungen von Pätzold, *Media Perspektiven* 1986, S. 507ff., zeigen, weicht die dortige Unternehmensphilosophie von derjenigen kleinerer, mittelständischer Zeitungsverlage deutlich ab und nähert sich z. T. der Typik des bisherigen Rundfunkwesens an. Daran suchten dann weitere Väter des Modells (insb. J. Büssow) anzuknüpfen.

⁹⁵ Siehe oben Anm. 28.

des pressenahen Betreibers. Zusätzlich will er sog. *kommunale Träger* mit bis zu 25 v. H. der Anteile in die Betriebsgesellschaft eingliedern.

Aus den beiden ungleich gearteten, jeweils partiellen Medienträgern entsteht dann das Zweisäulenmodell, indem gewisse im Gesetz nur in großen Zügen vorgezeichnete Verfahren und Mechanismen der *Verflechtung* und wechselseitigen *Koordinierung* hinzutreten. Dabei wird es auf jenen Mittelwert von Nähe und Distanz ankommen, aus dem das lokalkommunikative „*Gemeinwohl*“ (§ 24 Abs. 1 Satz 1 NWLRG) hervorgehen kann. Letzteres ist hier der oberste Richtwert. Mithin erweist sich das Ganze als ein vertikal zweistufiges, gewissermaßen von oben her gemeinnütziges, von unten her aber auch kommerzielle Einflüsse einbeziehendes Verbundsystem neuer Art. Solche komplexen Mediensysteme sollen sich auf Kreisebene flächendeckend über das Land verteilen, und zwar unter Obhut und externer Kontrolle der LfR.

2. Programm und Veranstalter: Innere Vielfalt und innere Rundfunkfreiheit

Das getroffene Arrangement wirkt auf den ersten Blick ebenso kühn wie gebrechlich. Hier gibt es denn auch noch mancherlei konzeptionelle Schwierigkeiten und offene Fragen. Ob das Modell im gewünschten Sinn funktionieren wird, hängt zunächst von einigen näheren Umständen und Konstruktionsdetails ab, auf die nun noch etwas genauer – beginnend mit Programmgrundsätzen und Veranstaltergemeinschaft – eingegangen sei.

a) Das *programmrechtliche Oeuvre* des Lokalrundfunks⁹⁶ ist auf eine gegenständliche und meinungsmäßige innere Vielfalt angelegt, wie sie ähnlich auch auf Landesebene angestrebt wird. Richtig verstanden, läuft das auf einen in Bandbreite und Tiefenschärfe prinzipiell unbegrenzten, unabhängigen Lokaljournalismus hinaus, d. h. auf eine grundsätzliche innere Offenheit⁹⁷ und auf ein „Faktor-“Vermögen, wie es schon in § 11 Satz 1 NWLRG gefordert wird.

Das Programmrecht darf nicht etwa ein belangloses Ornament und Deko-

⁹⁶ Neben den Programmgrundsätzen des § 24 Abs. 1 NWLRG gelten, ggf. subsidiär, die allg. Vorschriften des § 11 Sätze 1 und 2 und des § 12 Abs. 1, 2 und 4 NWLRG (§ 23 Abs. 2 NWLRG). Ein Spezifikum ist hier die – auf Unionswünsche zurückgehende – *Akzeptanzklausel* des § 24 Abs. 1 Satz 4 NWLRG. SPD-Intentionen drücken sich in Satz 3 ebd. aus, wonach lokale Programme „den *publizistischen Wettbewerb fördern*“ sollen. Dabei dürfte an einen intermediären Wettbewerb mit der Ortspresse gedacht sein. Ein richtungsmäßig festgelegtes, *tendenzverhaftetes* Konkurrenzverhalten kann damit allerdings nicht gemeint sein.

⁹⁷ Wozu immer auch direkte Selbstartikulation von „Kräften und Gruppen“ gehört, vgl. § 24 Abs. 1 Satz 6 NWLRG. In Abs. 4–7 ebd. wird ein zusätzliches Forum für gesellschaftliche Minderheiten, kulturelle Kräfte u. ä. geschaffen. Dort nähert sich das Gesetz in gewissem Umfang der fensterartigen Typik der Drittsendungen (hier § 24 Abs. 3 NWLRG) an und kommt andererseits auch derjenigen des Offenen Kanals (§ 34 NWLRG) nahe. Das Konzept erscheint noch unfertig, es verspricht aber einen sinnvollen Test.

rum bleiben. Es muß durch gleichsinnige, parallellaufende strukturell wirksame Regelungen eingelöst und abgesichert werden. Auf den qualifizierten Programmauftrag müssen auch die organisations-, verfahrens- und personalrechtlichen Detailvorschriften abgestimmt werden. Unter diesem Blickwinkel ist also auch die institutionelle innere Problematik des Zweisäulenmodells in Angriff zu nehmen. Die für den Lokalrundfunk einschlägigen einzelnen Funktionen müssen angemessen verteilt, koordiniert und gebündelt werden. Den jeweiligen Funktionen muß der Gesetzgeber dann auch gerecht werden, wenn es um die adäquate Zusammensetzung und nähere Ausgestaltung der beiden beteiligten Organisationen geht. Er muß auf ein Zusammenspiel hinarbeiten, bei welchem es letztlich überall um den „Medium- und Faktor-“ Charakter des Rundfunks gehen wird. In den programmrechtlichen Gesetzesnormen nimmt dieser verfassungsrechtliche Richtwert bereits scharfe Konturen an und wird bis in die örtlichen Kommunikationsräume vorgeschoben. Alle weiteren Regelungen müssen dem Programmrecht folgen.

b) Damit ist ein Leitmotiv bezeichnet, welches auch als Auslegungshilfe dienen kann, wenn es nun um Funktion und Struktur der *Veranstaltergemeinschaft* und um deren Verhältnis zur Betriebsgesellschaft geht. In *funktionaler* Hinsicht ist der Grundgedanke des Gesetzgebers folgender:

Die als rechtsfähiger Idealverein zu konstituierende (§ 25 Abs. 1 Sätze 1–3 NWLRG) Veranstaltergemeinschaft ist „Veranstalter“ im Sinne des Gesetzes und trägt für das Programm „*die alleinige Verantwortung*“ (Satz 4 ebd.). Zur Durchführung ihrer Aufgaben bedient sie sich einer Betriebsgesellschaft, „*die auf Inhalt und Gestaltung des Programms keinen Einfluß nehmen darf*“ (Satz 5 ebd.). Die programmlichen Obliegenheiten sollen demnach jedenfalls dem *unmittelbaren* Einfluß des Betreibers entzogen sein. Gewisse mehr oder minder intensive *mittelbare* Einflußnahmen sind bei dem Zweisäulenmodell freilich unvermeidlich.

Denn nach § 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 NWLRG ist es Sache der Betriebsgesellschaft, „die zur Produktion und zur Verbreitung des lokalen Programms erforderlichen technischen Einrichtungen zu beschaffen und der Veranstaltergemeinschaft zur Verfügung zu stellen“. Das hat im Rahmen einer bilateralen Vereinbarung (Kooperationsvertrag) zu geschehen, welche auch die Verpflichtung der Betriebsgesellschaft enthalten muß, „der Veranstaltergemeinschaft die zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen und durch die Vereinbarung bestimmten Aufgaben erforderlichen Mittel in vertraglich bestimmtem Umfang zur Verfügung zu stellen“ (Nr. 2 ebd.). Die Veranstaltergemeinschaft ihrerseits muß sich in dem Kooperationsvertrag verpflichten, „Rundfunkwerbung nur von der Betriebsgesellschaft zu übernehmen“ (§ 29 Abs. 2 Satz 2 NWLRG). Alles dies legt bereits die Vermutung nahe, daß hier äußerst prekäre Verflechtungen und indirekte programmliche Abhängigkeitsverhältnisse entstehen können. Dem wird sogleich weiter nachzugehen sein. Vorerst sei festgehalten:

Daß das Gesetz die Disposition über „Inhalt und Gestaltung“ des Pro-

gramms und die Programmverantwortung dem Verein als Veranstalter vorbehalten, stimmt mit dem materiell-programmrechtlichen Ansatz des § 24 NWLRG ohne weiteres überein. Dies ist auch im Lichte obigen verfassungsrechtlichen Leitmotivs konsequent und plausibel. Unter funktionellem Blickwinkel kann nur fraglich sein, ob die hiesige Aufgabenzuweisung weit genug geht und ob sie im Verhältnis zum kommerziellen Betreiber von genügender Trennschärfe ist.⁹⁸

c) Nun zur *strukturellen* Umsetzung jenes Leitmotivs bei der Veranstaltergemeinschaft. Für die innere Konsistenz und Funktionstüchtigkeit des Veranstalters, auch für dessen Selbstbehauptungsvermögen gegenüber dem Betreiber, sind die binnenstrukturellen Fragen von besonderer Bedeutung. Insoweit bringt das Gesetz nun die *Privatautonomie* ins Spiel und greift dem Rahmen nach auf die zivilrechtlichen Formen des *Vereinsrechts* zurück. Damit wird rundfunkrechtliches Neuland betreten.

Diese bürgerlichrechtliche Option versteht sich nach den vorher gewählten programmrechtlichen Prämissen keineswegs von selbst. Der umfassende, materiell-öffentliche Programmauftrag muß auch innerorganisatorische Konsequenzen nach sich ziehen. Er hätte auf die innere Strukturierung der lokalen Veranstalter z. B. in der Weise abfärben können, daß man sich eines den örtlichen Verhältnissen angepaßten *anstaltlich-öffentlichen* Repertoires bedient hätte, etwa nach dem Bilde des *Kabelpilotprojekts Dortmund*.⁹⁹ Jedoch wollte der Gesetzgeber zu der Formenwelt des öffentlich-rechtlichen Anstaltsrundfunks auf Distanz gehen. Er wollte auch abweichenden, „bürgernäheren“ Lösungen eine Chance geben. Der privatrechtliche Ansatz zielte zunächst darauf ab, erhebliche Spielräume für private Initiative zu schaffen und vielfältige Varianten bürgerschaftlicher Selbstorganisation und Selbstregulierung zu erproben. In der Abfolge der verschiedenen Entwürfe und in den Beratungen bis zur Endfassung hin schwächte sich letzteres Motiv dann allerdings wieder ab. Im Ergebnis behält das Landesrundfunkgesetz neben dem vereinsrechtlichen Instrumentarium auch den öffentlich-rechtlichen Formenkanon des WDR-Gesetzes – mit Modifikationen à la Dortmund – im Auge. Es will offenbar das eine tun, ohne das andere zu lassen. So sucht es denn Elemente beiderlei Art miteinander zu verbinden. Daraus ist schließlich eine eigenartige typologische Mischung und Schwebelage hervorgegangen.

⁹⁸ Dies gehört zu den verfassungsrechtlich umstrittenen Punkten, wobei auf Unions- und Verlegerseite allerdings die umgekehrte Fragestellung begegnet: Geht obige Zuweisung zugunsten des Veranstalters zu weit? Werden dadurch die Entfaltungschancen von Presseunternehmen übermäßig beeinträchtigt? Dazu unten 3.

⁹⁹ Siehe oben Anm. 9. Die Durchführung des Versuchs obliegt unter Obhut des WDR Köln der in einigem Umfang verselbständigten, mit eigenen Quasi-Organen ausgestatteten *WDR-Projektstelle Dortmund. Projektleitung* (mitsamt Mitarbeitern) und *Projektrat* verkörpern im kleinen manches von der bisherigen Typik (professioneller Stab/gesellschaftliche Kontrolle). Näheres ergibt ein Vergleich von §§ 13 ff. WDRG und §§ 6 ff. NWKabVersG.

Entsprechende Ambivalenzen und Unsicherheiten waren auch schon in der Entwurfsphase sowie in den Ausschußberatungen zu bemerken. Ursprünglich hatte wohl auch das Dortmunder Modell gute Karten: Es war als eine Art Vorläufer und Prototyp für eine etwaige flächendeckende Dauerlösung im Gespräch und galt als eventuell verallgemeinerungsfähig.¹⁰⁰ Daraus hätte z. B. eine Entscheidung für eigenständige, der neuen Landesdachanstalt zugeordnete *lokale öffentlich-rechtliche Medienträger* folgen können. Die Kodifikationsentwürfe gingen dann jedoch, wie erwähnt, zu privatrechtlichen Konstruktionen über. Lokale Anbieter sollten danach sogar auch die Rechtsform einer *Handelsgesellschaft* annehmen können.¹⁰¹

Unterdessen richtete man den Blick aber auch zurück, man liebäugelte stets zugleich mit der rundfunkspezifischen Tradition. Diskussions- und Referentenentwurf (§§ 21 ff.) wollten den bürgerlichrechtlich bzw. gesellschaftsrechtlich verfaßten lokalen Anbietern jeweils einen „*lokalen Medienrat*“ begeben, nämlich ein dezentrales gruppenpluralistisches Kontrollorgan ungefähr nach dem Muster des Dortmunder Projekt-rats. Der Regierungsentwurf ging davon nach massivem CDU- und Verlegerprotest ab; er ließ es insoweit bei der landeszentralen gesellschaftlichen Kontrolle (LfR-Rundfunkkommission) bewenden. Pressespezifischen Vorstellungen gab er auch insofern Raum, als er sich jetzt bereitwillig auf das Zweisäulenmodell einließ; davon hatten die älteren Entwürfe noch nichts gewußt. Substantiellen Schwächungen der Veranstalter begann der Regierungsentwurf aber nun auf andere Weise entgegenzuwirken: Er übertrug das Beiratsprinzip des lokalen Medienrats ansatzweise auf die Ebene des *Mitgliedschaftsrechts* und schrieb zwingend vor, die Veranstaltergemeinschaft selbst müsse „*unterschiedlich ausgerichtete politische, weltanschauliche und gesellschaftliche Kräfte und Gruppen*“ umfassen.¹⁰²

d) Damit sind wir bei den näheren Fragen der *Zusammensetzung* der Veranstaltergemeinschaft angekommen. Dieser Fragenkomplex wird in den §§ 25 ff. NWLRG, also auf dem Boden des Vereinsrechts, mitgliedschaftsrechtlich geregelt. Wie sich eben schon gezeigt hatte, wird man dabei aber auch die Typik anstaltlicher Kontrollgremien im Blick behalten müssen. Daß dies keine falsche Fährte ist, ergibt nun auch ein Vergleich von Regierungsentwurf und Endfassung. Der Regierungsentwurf drang auf einen gewissen veranstalterinternen organisatorischen Binnenpluralismus und bediente sich dafür der erwähnten Generalklausel.¹⁰³ In der Endfassung aber ist die Rege-

¹⁰⁰ Vgl. die Materialien zum NWKabVersG, nachgewiesen bei *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 106.

¹⁰¹ Vgl. die „Kapital- und Stimmrechtsanteile“ nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 RegE. Die Festlegung auf den e. V. entstammt erst der Ausschußphase. An sich können im Gewandé des Privatrechts ganz unterschiedliche Funktionsverständnisse auftreten. Im Prinzip reicht die Bandbreite vom freischweifenden „Interventions-“ und „Basisradio“ bis zum reinen Kommerzfunk. Die n.-w. Entwürfe wollten aber wohl von vornherein auf einen nonprofitablen Mittelwert hinaus, der sich überschlägig als Verbände- und Bürgerrundfunk (auch mit Einschlügen eines Presserundfunks) kennzeichnen läßt. Der Regierungsentwurf favorisierte auch schon die Vereinsform, er wollte sie aber noch nicht als alleinige Form festschreiben. Vgl. Drucks. 10/1440, Begr. S. 58.

¹⁰² § 22 Abs. 1 Satz 3 RegE. Dies ähnelt dem Gruppenspektrum nach § 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 NWLRG (Anm. 62), das beim landesweiten Privatrundfunk freilich nur im Rahmen einer Vorrangklausel relevant wird. Jene schwächere Stufe hatten die ersten Entwürfe auch für den Lokalrundfunk verwendet (Verweisung).

¹⁰³ Daneben fand sich in § 22 Abs. 3 Satz 1 RegE eine Kasuistik, welche aber keinen Vollständigkeitsanspruch erhob. Sie bot keinen umfänglichen Katalog möglicher Mit-

lungstechnik eine andere: In § 26 NWLRG finden sich nunmehr Positivlisten, die zum Teil den üblichen Relevanzkatalogen *gesellschaftlicher Kontrolle* gleichen. Ergänzend wird mit einer offenen, anhand eines Kooptationsprinzips auszufüllenden Liste gearbeitet.¹⁰⁴ Durch diese Vorschriften wird das Vereinsrecht der §§ 21 ff. BGB spezialgesetzlich abgewandelt, und zwar wird es durch rundfunkspezifische, quasi-anstaltliche Elemente überlagert. Das ist ein eigentümlicher, in mancherlei Hinsicht umstrittener Verfremdungseffekt. Bevor man hier ins Detail geht, wird man gut daran tun, der funktionellen Bedeutung der Neuerungen nachzuforschen.

Dem Gesetz geht es in der Endfassung offenbar darum, die innerorganisatorische Vielfalt und innere Resistenzfähigkeit des Lokalrundfunks stärker abzusichern, als dies die Entwürfe getan hatten. Nunmehr wird ein breites, einigermaßen buntfarbiges Spektrum von lokalen Interessen und Meinungen, von verbandsförmig organisierten gesellschaftlichen Kräften und kulturellen Potenzen, von Einrichtungen und Verfahren der Bürgerbeteiligung etc. kasuistisch entfaltet und festgeschrieben. Dabei wird vor allem auf eine funktionsgerechte Zusammensetzung der *Mitgliederversammlung* hingearbeitet. Dieses Gremium soll kompetenziell aufgewertet, als leistungsfähiges Grundorgan des Vereins etabliert und von innen heraus gekräftigt werden, auch mit Wirkung gegenüber dem *Vorstand* (vgl. § 27 NWLRG). Man wird nicht fehlgehen, wenn man auch dies mit den Zielsetzungen des § 24 NWLRG in Verbindung bringt: Mit organisatorischen und verfahrensmäßigen Mitteln soll bei den künftigen Lokalstatio-

glieder und lege eher nur auf bestimmte Begrenzungen und Sperrwirkungen Wert. Dabei ging es in der Hauptsache um sog. *kommunale Träger* (Nr. 3 ebd.) sowie *Zeitungsunternehmen* (Nr. 4 ebd.). Insoweit stellt sich die Endfassung anders dar, siehe unten 3 eff. sowie Anm. 113.

¹⁰⁴ Näherhin ist folg. vielstufiger Mechanismus vorgesehen: § 26 Abs. 1 NWLRG enthält ein Spektrum von Organisationen und Institutionen mit 13 Rubriken (Kirchen, Kreistage/Stadträte, Sozialpartner, Jugend-, Sport-, Wohlfahrts-, Naturschutz-, Verbraucher-, Zeitungsverleger- und Journalistenverbände). Davon müssen mindestens 8 Rubriken durch je eine von der jeweiligen Stelle gemäß Abs. 2 ebd. bestimmte natürliche Person ausgefüllt werden; die kommunalen Vertretungskörperschaften können je zwei Personen bestimmen (Verhältniswahl). Diese Personen fungieren als Gründungsmitglieder des Vereins. Diejenigen Stellen nach Abs. 1, die zunächst kein Mitglied bestimmt haben, können das auf Aufforderung binnen zwei Monaten nach der Gründung nachholen. (Später bedarf die Aufnahme solcher Aspiranten einer Zweidrittelmehrheit der Gründungsmitglieder.) Von den so rekrutierten maximal 14 Mitgliedern sind sodann mit Zweidrittelmehrheit 4 weitere Mitglieder aufzunehmen, wofür Abs. 3 ebd. einen zusätzlichen Relevanzkatalog aufstellt (kulturelle Bereiche, Ausländer sowie ein e. V., „dessen satzungsgemäßer Zweck in der Förderung des lokalen Rundfunks im Verbreitungsgebiet besteht“). Darauf folgt für höchstens 4 weitere Mitglieder eine fakultative, inhaltlich offene Kooptationsphase (Abs. 5 ebd.). Der Verein darf insgesamt maximal 22 Mitglieder haben (Abs. 6 ebd.). Die Vereinssatzung wird insoweit vom Gesetz weitgehend determiniert; sie wird der Sache nach einer Anstaltssatzung angenähert.

nen jenes Maß an programmlicher Breitenwirkung, an Tiefgang und kommunikativer Substanz gewährleistet werden, das der 6. Abschnitt überall anstrebt.

§ 26 NWLRG sucht hinsichtlich der Beteiligungsverhältnisse zugleich eine gewisse Variabilität und Flexibilität zu wahren. Er eröffnet interessierten Kräften und Gruppen eine begrenzte Marge für unterschiedliche, eventuell auch von Ort zu Ort und im Zeitablauf wechselnde Gestaltungen. In diesem Rahmen – und vorbehaltlich der allgemeinen Programmgrundsätze – werden also auch speziellere Senderprofile und eigene Schwerpunktbildungen in Betracht kommen. Jedoch tritt das privatautonome Element innerhalb der Mitgliederschaft in der Endfassung deutlich hinter den verbindlichen interpluralisierenden gesetzlichen Vorgaben zurück. Es walten nun anstaltsähnliche Formierungen und Typisierungen vor. Den fraglichen Abänderungen liegt wohl die Absicht zugrunde, bestimmten unerwünschten Entwicklungen (richtungsmäßige Einseitigkeit, örtliche Konkurrenz mehrerer potentieller Veranstalter, Gefügigkeit gegenüber der Betriebsgesellschaft, indirekte Kommerzialisierung) vorzubeugen, wie sie in der Konstruktion des Zweisäulenmodells im Prinzip angelegt sein könnten.¹⁰⁵

Im übrigen strebt das Gesetz nicht etwa nur ein gebündeltes, vereinsmäßig organisiertes Zu-Wort-Kommen der beteiligten Kräfte und Gruppen als Mitglieder an. Wie auch immer das konkrete Beteiligungsspektrum von Fall zu Fall aussehen mag – mit bloßer Selbstdarstellung und unmittelbarer Selbstartikulation kann es niemals getan sein. Damit wird in der Regel nicht einmal die programmrechtliche „Bedeutsamkeits“-Skala des § 24 Abs. 1 Satz 6 NWLRG abgedeckt werden können, geschweige denn die weiterreichenden, über die Verlautbarung von Gruppenmeinungen überhaupt hinausgehenden

¹⁰⁵ Die Düsseldorfer Oppositionsparteien befürchteten bei den lokalen Veranstaltern von vornherein eine strukturelle „Linkslastigkeit“. Als Gegenbehelf wurden schon im Herbst 1986 eigene Gründungsaktivitäten der CDU-Kreisvorstände genannt. Vgl. *Pohl* (Anm. 28), S. 18. Dazu aus DGB-Perspektive *R. Hesels*, in: DGB-Landesbezirk N.-W. (Hrsg.), Konferenz des medienpolitischen Sachverständigen – Landesrundfunkgesetz NRW –, 1986, S. 43 ff.: Hier werde ein unionsnaher „Parteifunk“ angestrebt. Auch könnten die pressenahen Betreiber – anders als die Veranstaltergemeinschaften (die auf die jeweiligen Verleger angewiesen seien) – unter mehreren jeweils in Frage kommenden Veranstaltern einen „inhaltlich besonders genehmen“ Partner auswählen. Damit könnten sich mittelbare Steuerungseffekte verbinden. – Anfangs war in N.-W. anscheinend tatsächlich ein entsprechendes, wesentlich außenplur. Gründungsfieber ausgebrochen. Siehe *R. Röper*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 11 vom 14. 2. 1987, S. 4f. Dergleichen wäre freilich mit dem streng binnenplur. Ansatz der §§ 23 ff. NWLRG unvereinbar, bis auf etwaige Oligopol-situationen (Anm. 93). Aber auch wo mehrere lokale Programme möglich sind, wären Programmauftrag und Programmgrundsätze einem Tendenzfunk – gleichgültig, in welcher Einfärbung – im Wege. Parallel dazu sollen sich nun auch obige institutionelle Vorkehrungen auswirken. Danach müssen sich sämtliche örtlichen Interessenten jeweils „zusammenraufen“ und auf eine gemeinsame Linie verständigen. Zum neueren Sachstand *S. Jakob*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 53 vom 11. 7. 1987, S. 3 ff.

Dimensionen des Programmauftrags. Sitz und Stimme (je eine Stimme, § 27 Abs. 4 Nr. 1 NWLRG) eines Verbands in der Mitgliederversammlung mögen zwar für das jeweils zu entwickelnde Programmkonzept ins Gewicht fallen; davon sollen, wie gezeigt, auch gewisse programmliche Prägungswirkungen ausgehen können. Man wird sich aber von der Vorstellung trennen müssen, hier solle es so etwas wie einen engräumig-selbstkoordinierten *Gruppenfunk* des jeweiligen Trägervereins geben, und damit könne es sein Bewenden haben. Ebenso wenig sollen sich (über die Betriebsgesellschaft) faktische Tendenzbindungen nach Art des privaten Pressewesens durchsetzen können. Dergleichen würde neben der Sache liegen. Folglich wird man nach anderen, funktionell besser passenden Aufbauprinzipien Ausschau halten müssen.

Hier kann nun wieder ein Blick auf die bisherige Rundfunkverfassung weiterhelfen. Das WDR-Gesetz beispielsweise kennt eine *innere Zweischichtigkeit* des Veranstalters: Es überträgt die Wahrnehmung der Programmaufgaben an nächster Stelle dem *professionellen Stab* (den Programmmitarbeitern) und ordnet diesen dem Intendanten als Leitungsorgan zu. Gesellschaftliche Beteiligung versteht das WDR-Gesetz als *gesellschaftliche Kontrolle* und schafft dafür entsprechende kollegiale Organe. Letzteren obliegt nicht etwa eine irgendwie bemessene, z. B. anteilig-proportionale Tendenzbetätigung und Tendenzherrschaft. Vielmehr sollen sie ihr Hauptaugenmerk auf den umfassenden Programmauftrag richten und dessen *eigenverantwortliche, voll professionalisierte* Erfüllung durch die Anstalt gewährleisten.¹⁰⁶ Dieser arbeitsteilige Grundgedanke trägt den besonderen Anforderungen und Bedingungen Rechnung, unter denen der heutige landesweite öffentlich-rechtliche Rundfunk zu arbeiten hat. Auf den – institutionell weniger hoch entwickelten – privaten Lokalrundfunk kann dies nicht ohne weiteres übertragen werden. Dennoch kommen wir weiter, wenn wir diesen Ansatz auch einmal auf die §§ 23 ff. NWLRG projizieren.

Der mitgliedschaftlich organisierte beschränkte Binnenpluralismus des § 26 NWLRG mag sich – vereinsrechtlich gesehen – in Mitgliederversammlung und Vorstand manifestieren. Er steht aber nun im Gesetz nicht allein da. Vielmehr wird dem gesellschaftlichen Element an Ort und Stelle, im gleichen Hause, ein *professionell-publizistisches Element* beigegeben. Letzteres besteht aus den redaktionellen Beschäftigten. Diese werden mit gewissen berufsspezifischen Handlungsspielräumen und eigenen Beteiligungsrechten ausgestattet (vgl. § 25 Abs. 3 NWLRG) und dem Chefredakteur als Redaktionsleiter (§ 28 NWLRG) zugeordnet. Unterdessen wandelt sich das Profil der Vereinsorgane in Richtung auf obige öffentlich-rechtliche Typik. Das wird in der Endfassung vor allem auch an dem Aufgabenkatalog der Mitgliederversammlung erkennbar: In programmlicher Hinsicht stehen in § 27 Abs. 2 Satz 1 NWLRG eine Reihe konstitutiver Grundsatzentscheidungen im Vorder-

¹⁰⁶ So jetzt sehr prägnant § 4 Abs. 1 Satz 2 WDRG, dem – richtig verstanden – auch ein Magna-Charta-Effekt zugunsten von unabhängigem Journalismus innewohnt. Näher Stock, Landesmedienrecht im Wandel, S. 40ff. m. w. N. Zu dem „Medium- und Faktor-“Prinzip als Grundlage solcher Funktionsverteilungen auch schon oben III 2b. Die genannte Bestimmung des WDRG ist allerdings nicht ausdrücklich in § 11 i. V. m. § 23 Abs. 2 NWLRG übernommen worden. Der Sache nach klingt sie im 6. Abschnitt des Gesetzes aber mancherorts an, siehe sogleich.

grund, und im übrigen die „Überwachung der Erfüllung des Programmauftrags“ (sc. durch das redaktionelle Personal) (Nr. 7 ebd.). So angesehen, ähnelt das jetzige Grundorgan wieder dem früheren lokalen Medienrat, nur daß dieser nun voll in den Verein inkorporiert ist.

Mithin kehrt auch hier etwas von der funktionalen Differenzierung und inneren Zweischichtigkeit des bisherigen Anstaltsrundfunks wieder. Die entsprechende Polarität und Wechselbezogenheit von Gesellschaft und journalistischer Profession wird dem Grundsatz nach – vorbehaltlich des Lokalkolorits, in verkleinertem Maßstab – auch beim privaten Lokalrundfunk Platz greifen müssen. Nur so wird man den hiesigen Anfälligkeiten und Gefährdungen (Vereinsmeierei, Klüngelbildung, Honoratiorenwesen, „Rotfunk“/„Schwarzfunk“, Verlegerpressionen etc.) wirklich beikommen können.

Das läuft auf einen notwendigen *Zusammenhang von innerer Vielfalt und innerer Rundfunkfreiheit* hinaus, wie er ähnlich auch beim landesweiten Privatrundfunk besteht.¹⁰⁷ Auf die journalistische Seite des Lokalrundfunks und auf Fragen ihrer näheren Ausgestaltung wird alsbald zurückzukommen sein. Zusammenfassend sei noch vermerkt: Das Landesrundfunkgesetz bedient sich bei der Veranstaltergemeinschaft eines ad hoc abgewandelten, weitgehend öffentlich-anstaltlich überformten vereinsrechtlichen Instrumentariums. Es nimmt dabei an den eben wieder in Erinnerung gerufenen verfassungsrechtlichen Richtwerten Maß und sucht seine anspruchsvolle programmrechtliche Option auch institutionell einzulösen. Die Idee eines Gruppen- und Bürgerrundfunks soll in der Weise Raum finden, daß sie sich mit unabhängigem Journalismus verbindet. In dieser Richtung hat sich das gesetzgeberische Konzept seit den ersten Entwürfen mehrfach verändert. Es konnte aber auch in der Endfassung noch nicht konsequent durchgeformt und ganz unmißverständlich ausformuliert werden. Wo es nun immer noch mehrdeutig, unausgereift und oszillierend erscheint, muß es stets auf das „Medium- und Faktor-“Prinzip zurückbezogen werden; von dort aus kann es dann im Auslegungsweg konkretisiert und ein gutes Stück weitergedacht werden.

Mißverständnisse und Fehlentwicklungen sind vor allem dann zu gewärtigen, wenn die Entstehungsgeschichte vernachlässigt und wenn der darin zum Ausdruck kommende strukturpolitische Trend unterschätzt wird. Dann können auch die genannten normativen Richtpunkte außer Sichtweite geraten. In ihrem ursprünglichen Zuschnitt wies die Veranstaltergemeinschaft einen merkwürdigen öffentlich-privaten, faktisch in verschiedenen Richtungen entwicklungsfähigen Zwischenstatus auf. Später hat sich der Nebel gehoben, wenn auch noch nicht ganz. Immerhin ist die Rechtsform der gemeinnützigen Handelsgesellschaft (mit Programmbeirat) mittlerweile ausgeschieden. Das BGB-Vereinsrecht seinerseits stellt sich nur noch als disponibler, alles in allem wenig gewichtiger Restposten dar; es wird in hohem Grad modifiziert

¹⁰⁷ Siehe oben III 3c und d.

und rundfunkspezifisch angepaßt. Vor diesem Hintergrund können nun auch einige strittige Detailprobleme im Überschneidungsbereich von allgemeinem Vereinsrecht und Rundfunkrecht in Angriff genommen werden.

Unter dem Gesichtspunkt der *Gesetzgebungskompetenz* des Landes dürfte das gewählte Arrangement unbedenklich sein.¹⁰⁸ Genauerer Prüfung bedürfen hingegen einige hier in Betracht kommende inhaltlich-typologische Einwände. In den parlamentarischen Beratungen und seither ist mitunter beanstandet worden, daß das Landesrundfunkgesetz die Freiheit der *Rechtsformwahl*¹⁰⁹ gänzlich ausschließt, die bürgerlich-rechtliche Figur des *Idealvereins* zum Ausgangspunkt nimmt¹¹⁰ und die *Vereinsautonomie* eng beschränkt, nämlich sozusagen umdirigiert und zugunsten der Rundfunkfreiheit als „dienender“ Freiheit in Pflicht nimmt.¹¹¹ Auch dies wird indessen nicht für unzulässig halten können, wer die hiesigen, in der Tat in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wurzelnden Prioritäten im Auge behält und gebührend würdigt. Hinter den hochrangigen Gemeinschaftsgütern des Rundfunkrechts müssen anderweitige, tendenziell gegenläufige privatrechtliche Rechtspositionen und Typendoktrinen im Ergebnis zurücktreten. Im übrigen ist zu beachten, daß das Vereinsrecht darüber nicht zur leeren Hülse wird. Gewisse privatautonom zu nutzende Spielräume beläßt den Veranstaltern, wie gesagt, auch die Endfassung. Alles Nähere wird nun davon abhängen, daß die verbleibende Marge funktionsgerecht ausgefüllt wird.

e) Unter diesem Blickwinkel sei noch kurz auf ein vielumstrittenes Sonderproblem eingegangen. Nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 3 und 4 RegE hätten sich sog. *kommunale Träger* mit insgesamt bis zu 15 v. H. der Anteile *publizistisch-unternehmerisch* an der Veranstaltergemeinschaft beteiligen können. Jenes Vorhaben hatte aber heftige Proteste ausgelöst („Bürgermeisterfunk“). Dabei wurde zumal das Verfassungsgebot der „Staatsfreiheit“ des Rundfunks

¹⁰⁸ Soweit hier auf Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Nr. 1 GG (und bezüglich der Betriebsgesellschaft Nr. 11 ebd.) hingewiesen wird, ergeben sich Überlagerungsphänomene, wie sie ähnlich im Vorfeld des FRAG-Urteils erörtert worden sind. In dem saarländ. Vorlagefall handelte es sich um landesrechtlich-rundfunkrechtliche Modifikationen des Aktienrechts. In kompetenzieller Hinsicht wurde jener Ansatz zumeist als zulässig erachtet. Die Mängelrügen konzentrierten sich auf den (zu geringen) sachlichen Umfang der Anpassungen. Siehe etwa K. Stern/H. Bethge, *Öff.-rechtl. und privatrechtl. Rundfunk*, 1971, S. 19ff.; P. Badura, *Verfassungsrechtl. Bindungen der Rundfunkgesetzgebung*, 1980, S. 64; H. Bethge, *Die verfassungsrechtl. Problematik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts*, 1981, S. 127f. m. w. N. Dazu BVerfGE 57, S. 327ff., wo der Kompetenzaspekt gar nicht erst berührt wird.

¹⁰⁹ Dazu K. Schmidt, *Gesellschaftsrecht*, 1986, S. 75ff. m. w. N.

¹¹⁰ Zur Abgrenzung vom *wirtschaftlichen Verein* (§ 22 BGB) und zum sog. Neben-zweck- oder Nebentätigkeitsprivileg H. Hemmerich, *Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftl. Betätigung von Idealvereinen*, 1982, S. 38ff., 78ff.; K. Schmidt, *Verbandszweck und Rechtsfähigkeit im Vereinsrecht*, 1984, S. 109ff.; *ders.*, *Gesellschaftsrecht*, S. 501ff. m. w. N.

¹¹¹ Das betrifft u. a. das *numerus-clausus-System* des § 26 NWLRG und einen demgegenüber etwa geltend gemachten Aufnahmezwang. Vgl. Schmidt, ebd. S. 536ff. m. w. N. In alledem wird eine verfassungsunmittelbare „Sozialbindung“ der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) durch die Rundfunkfreiheit in Rechnung gestellt werden müssen. Aufschlußreiche Vergleiche und Kontraste ergibt z. B. auch die Hinzuziehung des Mitbestimmungsurteils BVerfGE 50, S. 290ff. Das kann an dieser Stelle nur ein Merkposten sein.

herangezogen und als verletzt angesehen. Hierfür lassen sich denn auch gute Gründe anführen: Nach dem Niedersachsen-Urteil sind Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger öffentlicher Gewalt „selbst ein Stück ‚Staat‘“.¹¹² In einem umfassend (auch über den Staat i. w. S.) informierenden, analytisch-kritisch verfahrenen und tendenzfreien örtlichen Massenmedium wären die Kommunen auf der Veranstalterseite – auch im Status quotenmäßig beschränkter unternehmerisch engagierter Mitanbieter – grundsätzlich fehl am Platze. Denn dabei wäre auch mit einem überschießend-einseitigen, über die Grenzen zulässiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit hinausgehenden Eigenengagement der jeweiligen politischen Mehrheit zu rechnen.

Daraufhin ist das Gesetz in der Endfassung zu einer andersartigen Konstruktion übergegangen, nämlich zu einer *kommunalen Beteiligung* an dem jetzigen *gruppenpluralistischen Kontrollorgan* des Veranstalters. Nunmehr können zwei von 12–22 Mitgliedern des Trägervereins von der jeweils örtlich zuständigen kommunalen Vertretungskörperschaft bestimmt und mit freiem Mandat und zwei Stimmen in die Mitgliederversammlung entsandt werden; dabei soll durch Verhältniswahl für einen politischen Mindestproporz gesorgt werden (vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 Satz 2 sowie Abs. 10 NWLRG). Diese Lösung dürfte vertretbar sein, wenn dabei die vorhin erläuterten binnenstrukturellen Veränderungen mitbedacht und auch tatsächlich verwirklicht werden. Denn in diesem Fall ist die Mitgliedschaft in der Veranstaltergemeinschaft weniger auf eigene Publizitätsinteressen als vielmehr auf die Wahrung des allgemeinen Programmauftrags – mit Wirkung für und gegen alle – zugeschnitten. Sie wird schwerpunktmäßig von Leitungs- und Management- auf Aufsichtsfunktionen umgestellt. Unter diesen Umständen mag für eine kommunale Repräsentanz beim Lokalfunk Ähnliches gelten können wie für die Staatsquote in überörtlichen Kontrollgremien.¹¹³

¹¹² Vgl. BVerfGE 73, S. 191. Siehe auch BayVerfGH BayVBl. 1987, S. 113f., mit Differenzierungen, wie sie in N.-W. im Hinblick auf die Beteiligung komm. Träger an der *Betriebsgesellschaft* (so jetzt § 29 Abs. 6 NWLRG) eine Rolle spielen können. Dazu G. A. Treffer, *Der Städtetag* 1987, S. 10ff. Aus der sonstigen Lit.: P. Lerche, in: Dt. Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Rechtsfragen zur Kabelkommunikation*, 1980, S. 17ff.; ders., in: *Städte und Kabelkommunikation* (Neue Schriften des Dt. Städtetages, Heft 47), 1982, S. 11ff.; G. F. Schuppert, in: *Expertenkommission Neue Medien B.-W.* (Hrsg.), *Abschlußbericht, Teil II*, 1982, S. 21ff. Überholt und kaum überzeugend E. Jost, *Die Beteiligung der Gemeinden an den „Neuen Techniken“ im Medienbereich*, 1986. Zuletzt G. Püttner, *Zur Zulässigkeit kommunalen Rundfunks* (Rechtsgutachten für die Stadtwerke Gelsenkirchen GmbH), Hekt. 1986. Zu § 29 Abs. 6 NWLRG unten 3k.

¹¹³ Siehe etwa § 15 Abs. 2 WDRG und § 52 Abs. 2 NWLRG. Wohlgermer setzt dies voraus, daß die Binnenstruktur in der oben bezeichneten neueren Richtung, also i. S. weiterer funktionaler Differenzierung (einschl. *relativer journ. Autonomie*), gehandhabt und ausgebaut wird. Dadurch können die bedenklichen, systemwidrigen Momente unternehmerischer Direktsteuerung hintangehalten werden. – Ebenso ist in der Endfassung übrigens bezüglich der *Pressebeteiligung* verfahren worden (von unter-

f) In alledem hat sich immer wieder bestätigt, daß sich die Veranstaltergemeinschaft nach dem Landesrundfunkgesetz in einer eigenartigen typologischen Schwebelage befindet und daß es jetzt darum geht, ihre inneren Verhältnisse vom Programmauftrag aus quasi-anstaltlich zu konsolidieren. Nur wenn das gelingt, wird sie in der Lage sein, sich im jeweiligen örtlichen Kräftefeld zu behaupten, den dort zu erwartenden mannigfaltigen Versuchen und Sogwirkungen („Wildes Radio“, biederer Gruppenfunk, „Bürgermeisterfunk“, Kommerzfunk etc.) zu widerstehen und die hochgesteckten gesetzgeberischen Ziele zu erreichen. Für die innere Beständigkeit und programmliche Leistungsfähigkeit des Veranstalters kommt es nun entscheidend darauf an, daß sich auch das benötigte professionelle Versatzstück herausbildet, also ein auf Vielfalt und kreative Vermittlung angelegter, nach außen und innen *unabhängiger Lokaljournalismus*. Es bedarf mithin äußerer wie auch *innerer Rundfunkfreiheit* auf dem Boden des § 11 Satz 1 NWLRG.

Freilich ist der Gesetzgeber auch in diesem Punkt noch nicht zu einer hinlänglich klaren und ausgefeilten, hieb- und stichfesten Lösung durchgedrungen. Immerhin steht es damit beim Lokalrundfunk etwas besser als beim landesweiten Rundfunk. Wie sich vorhin¹¹⁴ schon gezeigt hatte, muß eine „eigene journalistische Verantwortung“ gemäß bzw. analog § 13 NWLRG auch im lokalen Bereich Platz greifen. Damit wird den redaktionellen Mitarbeitern eine *individuelle sachliche Unabhängigkeit*, wie sie der Programmauftrag implizit bedingt, jedenfalls dem Grunde nach auch ausdrücklich verbürgt. Hinsichtlich der organisatorischen und verfahrensmäßigen Auffüllung und Umsetzung dieser Garantie zeigt sich das Gesetz im 6. Abschnitt nicht ganz so vage wie an früherer Stelle: Nach § 25 Abs. 3 NWLRG *muß* die Veranstaltergemeinschaft im Einvernehmen mit ihrem redaktionellen Personal ein „Redakteurstatut“ aufstellen. Auch diese Bestimmung verschweigt sich indes über Rechtsnatur, Zielsetzung sowie mögliche und notwendige Inhalte der gedachten Regelung. Daß das Statut gänzlich unsubstantiell und sozusagen inhaltslos bleiben kann, wird der Gesetzgeber nicht gemeint haben. Er hat die fragliche Rechtsfigur aus dem WDR-Gesetz übernommen, das damit seinerseits auf die ältere Statutenbewegung rekurriert hatte. Insofern wird der Terminus „Redakteurstatut“ im Landesrundfunkgesetz als im Prinzip bekannt und inhaltlich konturiert vorausgesetzt. Um hier im Auslegungsweg voranzukommen, wird man auch zu § 7 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 NWLRG die Brücke schlagen, nämlich den neuen Gesetzesbegriff „*innere Rundfunkfreiheit*“ heranziehen, ihn als partizipatorischen Oberbegriff ver-

nehmerischer Direktbeteiligung zu verbandsmäßiger Vertretung im Kontrollgremium). Vgl. einerseits § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 RegE, andererseits § 26 Abs. 1 Nr. 12 i. V. m. Abs. 2 Nr. 3 NWLRG. In beiden Fällen muß freilich auch der jeweilige *mittelbare* Einfluß via *Betriebsgesellschaft* mitberücksichtigt werden. Darauf wird zurückzukommen sein.

¹¹⁴ Oben Anm. 75. Auch im übrigen sei zunächst auf die Darlegungen oben III 3c und d verwiesen, die im folg. unmittelbar oder analog einschlägig sind.

stehen und auf *Programmgestaltung und Programmverantwortung* beziehen können.¹¹⁵

Im näheren wird es sich um ein Vertragswerk *sui generis*¹¹⁶ handeln müssen, welches an Programmauftrag und Programmgrundsätzen Maß nimmt und eine entsprechende, die §§ 25 ff. NWLRG ergänzende *Binnenkonstitutionalisierung im redaktionellen Bereich* bewirkt. Richtig verstanden, dient die Redakteursbeteiligung zuoberst der ungeschmälernten Geltung der programmrechtlichen Grundnormen. Aus dem materiellen Programmrecht werden nun auch die Konsequenzen zu ziehen sein, wenn es um einen seiner gesellschaftlichen Stellung bewußten, der öffentlichen Aufgabe des Lokalrundfunks gewachsenen und seiner selbst sicheren journalistischen Professionalismus geht. Das bedingt personalrechtliche Weiterungen und muß auch gleichsinnige organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen zur Folge haben. Rundfunk als „Medium und Faktor“ lokaler Öffentlichkeit – dies setzt eben eine besondere eigene Antriebskraft voraus. Dafür ist ein personelles Aggregat erforderlich, das rundum gesichert und voll intakt ist. Die Redaktionen müssen sich einer *relativen Autonomie* erfreuen.

Im einzelnen werden ähnliche Ziele und Inhalte anzustreben sein wie in dem öffentlich-rechtlich fundierten Statut gemäß § 31 WDRG, mit Modifikationen und Abweichungen, wie sie sich aus dem intimeren örtlichen Rahmen und dem privaten Milieu ergeben. Auch hier wird (im Anschluß an § 13 NWLRG) ein solider und praxistauglicher, möglichst exakt gefaßter *personalrechtlicher Grundtatbestand journalistischer Freiheit* vonnöten sein. Im Zusammenhang damit wird der Gesetzesbegriff „redaktionelle Beschäftigte“ im lokalen Statut zu definieren sein (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 2 WDRG). Darauf werden sich dann geeignete Einrichtungen und Verfahren der Mitsprache in programmrelevanten Angelegenheiten aufbauen müssen. Man wird mindestens einer *Redakteursversammlung* bedürfen, daneben bei größeren Kopffzahlen auch eines *Redakteursausschusses* als engeren Sprechergremiums.

Bei der Regelung der *Kompetenzen und Verfahrensgänge* wird wiederum das Pro-

¹¹⁵ Obiger Sachzusammenhang läßt sich auch entstehungsgeschichtlich belegen: § 22 Abs. 2 RegE sprach noch – ebenso wie § 6 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 RegE – von programmlichem „Einfluß“. Für die örtliche Ebene wurde insoweit eine „Vereinbarung“ zwischen Veranstalter und redakt. Mitarbeitern verlangt. Was deren Rechtsnatur und inhaltliche Substanz betrifft, so wird u. a. auch auf die früheren Diskussionen über *innere Pressefreiheit* zurückgegriffen werden können. Zusammenfassend *W. Hoffmann-Riem, Innere Pressefreiheit als politische Aufgabe*, 1979. Dabei bleibt allerdings zu beachten, daß der lokale Privatrundfunk in N.-W. binnenplural-tendenzfrei sein muß (Anm. 69) und weit strengeren Gemeinwohlbindungen unterliegt als das private Zeitungswesen. Insoweit wird leichter an § 31 i. V. m. § 30 WDRG anzuknüpfen sein.

¹¹⁶ Als verwandter Regelungstypus kommt am ehesten derjenige der *Betriebsvereinbarung* in Frage. NWLRG und WDRG operieren jedoch nicht mit den üblichen Mitteln des Arbeitsrechts. Vielmehr bildet sich hier eine spezialgesetzliche, nur die *redakt. Beschäftigten* betreffende Sondermaterie heraus. Über das Verhältnis der §§ 30 ff. WDRG zum allg. Dienst- und Personalvertretungsrecht vergleichsweise *Stock, Landmedienrecht im Wandel*, S. 61 ff. m. w. N. Dazu das neue WDR-Redakteursstatut (Entwurf), epd Kirche und Rundfunk Nr. 53 vom 11. 7. 1987, S. 17 ff. Daran lehnt sich der DJV/dju-Entwurf eines Statuts nach § 25 Abs. 3 NWLRG an, Funk-Korrespondenz Nr. 22 vom 29. 5. 1987, S. D 1 ff.

grammrecht als Maßstab heranzuziehen sein: Dabei geht es um die durchgängige Wahrung und professionelle Wahrnehmung des Programmauftrags, also auch um Schutz und Förderung journalistischer Eigenverantwortung. Zu den herkömmlichen Materien des Statutenwesens gehören Instrumente und Verfahren, welche auf die diskursive Bearbeitung und innerorganisatorische Beilegung diesbezüglicher *Programmkonflikte* abzielen. Mit ständisch-defensiven Orientierungen, bloßen ad-hoc-Aktionen, punktuellen Schlichtungsversuchen u. ä. wird es freilich nicht getan sein. Weit wichtiger wäre nach Lage der Dinge – beim Privatrundfunk noch mehr als beim WDR – eine schon im vorhinein einsetzende, effiziente Beteiligung an weiterreichenden inneren Meinungs- und Willensbildungsprozessen. Wünschenswert wäre vor allem auch eine nachhaltige Mitwirkung an *programmbezogenen personell und strukturell wirksamen Maßnahmen* von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft. Denn damit – auch mit programmrelevanten finanziellen Entscheidungen – werden für das Ganze die Weichen gestellt.

Nun will es das Unglück, daß der gesetzliche Boden für alles dies schmal ist. Die verbindlichen Vorgaben betreffen bei Lichte besehen *mehr das Ob als das Wie* relativer Autonomie. Journalistische Eigenverantwortung und Redakteursbeteiligung sind auch für die Lokalstationen eher nur dem Grunde nach positivrechtlich garantiert; der Höhe nach sind sie im Gesetz nur indirekt vorgezeichnet, und zwar nur insofern, als das materielle Programmrecht auch bestimmter institutioneller Prägungswirkungen fähig ist. Das Nähere bedarf dann der Aushandlung mit dem Trägerverein. Die gesetzlichen Direktiven sollen vertraglich konkretisiert und fortgeschrieben werden, jedoch besteht dafür ein beträchtlicher Spielraum. Die *privatautonome Marge* ist hier besonders groß.

Bei günstigem Verlauf wird sich ein Veranstalter aus freien Stücken zu vertraglichen Bindungen im Geiste der §§ 11 ff., 24 NWLRG verstehen. Ob es dazu kommen wird und wie weit dies gehen kann, hängt von mancherlei unkalkulierbaren Umständen und Unwägbarkeiten ab, u. a. davon, ob sich unter den Kräften und Gruppen nach § 26 NWLRG das nötige Maß an Selbstrestriktion entwickelt: Werden die Vereinsmitglieder das kommunikative „Gemeinwohl“ (§ 24 Abs. 1 Satz 1 NWLRG) als Richtwert ins Auge fassen? Werden sie imstande sein, für das journalistische Handwerk und dessen Eigengesetzlichkeiten und Autonomiebedürfnisse Verständnis aufzubringen? Werden sie bereit sein, auf überschießende Eingriffe und Lenkungsversuche zu verzichten und statt dessen journalistische Freiheit zu gewährleisten? Werden sie zu den entsprechenden konstitutiven Entscheidungen und Förderungsmaßnahmen überhaupt fähig sein, auch was die personelle und finanzielle Dispositionsfreiheit des Vereins betrifft? Hier ergeben sich zahlreiche Fragezeichen, gerade auch im Blick auf die Eigenarten des Zweisäulenmodells.

g) Eine wie auch immer geartete *personelle Unabhängigkeit* genießen die Lokalredakteure nach dem Landesrundfunkgesetz *nicht*. Das Personalwesen ressortiert beim Veranstalter und unterfällt, soweit nicht die eben erörterten Sonderregeln eingreifen, dem Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrecht. Im übrigen unterliegt die Veranstaltergemeinschaft in ihrem personell-redak-

tionellen Dispositionsvermögen im Innenverhältnis zur *Betriebsgesellschaft* empfindlichen Beschränkungen. Die dafür einschlägigen Gesetzesbestimmungen bewirken, daß die örtliche Redaktion nach dieser Seite hin eine offene Flanke hat und eventuell weitreichenden mittelbaren Einflußnahmen des Betreibers ausgesetzt ist. Solche Interventionen und Abhängigkeiten können je nach den Umständen funktionsverträglich sein, oder aber sie gefährden die innere Vielfalt und Offenheit des Lokalrundfunks und stellen dessen journalistische Integrität in Frage.

Schlüsselfigur ist insoweit der *Chefredakteur* als Redaktionsleiter (§ 28 Abs. 1 NWLRG). Dessen Einstellung und Entlassung obliegt – ebenso wie die der sonstigen redaktionellen Beschäftigten – dem Trägerverein.¹¹⁷ Dazu bedarf es jedoch der *Zustimmung der Betriebsgesellschaft* (§ 28 Abs. 2 Satz 1 NWLRG), die normalerweise von den im örtlichen Verbreitungsgebiet mit Lokalausgaben tätigen *Zeitungsverlagen* beherrscht sein wird (vgl. § 29 Abs. 4 NWLRG).¹¹⁸ Daß dies eine gewagte Konstruktion ist, ist dem Gesetzgeber nicht entgangen. Offenbar befürchtet er nun auf pressespezifischen Orientierungen beruhende, den Programmauftrag beeinträchtigende Zugriffe des Betreibers. Deshalb setzt er sogleich hinzu, die Zustimmung dürfe nur aus Gründen verweigert werden, welche nicht mit der „publizistischen Einstellung“ des Chefredakteurs zusammenhängen (Satz 2 ebd.). Man wird daraufhin versuchen müssen, letztere etwas vage geratene Klausel vom Programmrecht aus interpretativ zu verdeutlichen; so mag ihr zu einer gewissen Trennschärfe zu verhelfen sein. Mittelbar programmrelevante Erwägungen und Motive werden damit aber nicht vollständig auszuschalten sein, vielmehr können sie dennoch ins Gewicht fallen und für das jeweilige Votum den Ausschlag geben. So bleibt denn festzuhalten: Hier besteht ein für das Zweisäulenmodell charakteristisches *Kooperations- und Konsensgebot* (*beiderseitige Vetopositionen, Einigungszwang*), wobei die Betriebsgesellschaft nach Lage der Dinge am längeren Hebel sitzen wird. Mit pressemäßigem Know-how vorgehend, werden die Zeitungsverleger auf die Bestellung des Chefredakteurs erheblichen Einfluß nehmen können.

Dieser personalpolitische Einfluß kann sich sodann über § 28 Abs. 3

¹¹⁷ Bei Beschlußkompetenz der Mitgliederversammlung (§ 27 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NWLRG), im Fall des Chefredakteurs mit qualifizierter Mehrheit (Abs. 4 Nr. 3 ebd.). Das ist wieder das Prinzip des „Zusammenraufens“ (Anm. 105). Durch § 28 NWLRG wird das Organgefüge der §§ 21 ff. BGB der Sache nach tiefgreifend verändert. Der Chefredakteur ist gewissermaßen das Kopfstück des professionellen Elements (oben f). Davon weiß das BGB nichts.

¹¹⁸ Ein Einvernehmen mit der (per Redakteursstatut zu errichtenden) *Redakteursvertretung* ist hingegen nach dem Gesetz nicht erforderlich. Im Statut wird dies ergänzend vereinbart werden können. Ob dabei im Hinblick auf § 28 Abs. 2 NWLRG die Betriebsgesellschaft beteiligt werden müßte, wird noch zu prüfen sein. Diese Querverbindungen sind derzeit noch unaufgeheilt. Das Statut sollte sich tunlichst auch auf die Verzweigungen und inneren Komplikationen des Zweisäulenmodells einstellen. Ob es so weit reichen und darauf angemessen reagieren kann, steht allerdings dahin.

NWLRG indirekt auf die *gesamte Redaktion* fortpflanzen. Denn hiernach muß die Satzung des Trägervereins vorsehen, daß der Chefredakteur dem Veranstalter für die Einstellung und Entlassung redaktioneller Mitarbeiter Vorschläge unterbreiten kann und insoweit ein uneingeschränktes Vetorecht hat. Folglich werden Besetzung und Leistungsvermögen der Redaktion von zweierlei Faktorenbündeln abhängen: Einerseits von den Ansichten und Bestrebungen der in der Mitgliederversammlung des Veranstalters dominierenden Kräfte und Gruppen, andererseits – und ggf. vorwiegend – aber auch davon, welche Vorstellungen Betreiber und Chefredakteur von den wünschenswerten Qualifikationen und publizistischen Aufgaben der Programmmitarbeiter haben. Der Chefredakteur muß, mindestens im Stadium seiner Berufung, beiderseits genehm sein. Er muß in einem wahrscheinlich spannungsreichen Milieu Fuß fassen und darin mehrere Rollen zugleich spielen. Auf sein diplomatisches Geschick, sein Stehvermögen, sein Funktionsverständnis wird es in alledem wesentlich ankommen. Das gesamte Modell steht und fällt damit, ob er in erster Linie für die Rundfunkfreiheit als solche (als „dienende“ Freiheit, und zwar auch als *innere* Rundfunkfreiheit) Partei ergreift oder nicht. Wenn seine Option positiv ausfällt, muß er sich damit dann auch behaupten und in sämtlichen Richtungen durchsetzen können.

h) Auch das Beispiel des § 28 NWLRG zeigt: Um dem Gesetz zu der erforderlichen inneren Schlüssigkeit zu verhelfen, muß immer wieder auf die verfassungsrechtlichen und programmlichen Grundnormen zurückgegriffen werden. Nur so kann das hiesige labile Modell überhaupt funktionstüchtig werden. Unter dem Gesichtspunkt der Modellkonsistenz im Personalwesen ist nun auch noch ein weiterer merkwürdiger Regelungskomplex von Interesse. Als zusätzliches zwingendes Bindeglied zwischen Veranstalter und Betreiber ist in den Ausschußberatungen ein einverständlich in Geltung zu setzender *Stellenplan* installiert worden. Ferner bedarf es eines beiderseits konsentierten *Wirtschaftsplans*. Damit wird auf dem Boden obigen Kooperationsgedankens ein Etatisierungszwang begründet, der die Personal- und Finanzautonomie des Trägervereins nahezu aushöhlt,¹¹⁹ näherhin wie folgt:

Beide Pläne sind nach Maßgabe des § 25 Abs. 4 NWLRG im Einjahresrhythmus von der Veranstaltergemeinschaft aufzustellen. Schon in der Entwurfsphase sind sie mit der Betriebsgesellschaft abzustimmen; über deren unerledigte Einwände befindet ggf. die Mitgliederversammlung (Satz 4 ebd. i. V. m. § 27 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 NWLRG). Die von diesem Vereinsorgan beschlossenen Pläne bedürfen im weiteren der *Zustimmung der Betriebsgesellschaft* (§ 25 Abs. 4 Satz 5 NWLRG). An die dortigen Ansätze ist die Veranstaltergemeinschaft dann gebunden (Satz 3 ebd.). Chefredakteur und Mit-

¹¹⁹ Das versteht sich vor dem Hintergrund des § 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 NWLRG, wonach der Betreiber im vertraglich fixierten Rahmen für die gesamten beim Veranstalter anfallenden Investitions-, Personal- und Produktionskosten aufzukommen hat (und diese durch Werbefinanzierung wieder hereinbringen soll). Siehe unten 3.

gliederversammlung genießen personelle Dispositionsfreiheit nur im Rahmen des Stellenplans (§ 28 Abs. 3 NWLRG). Somit wird der Lokalrundfunk auch auf personal- und finanzwirtschaftlichem Gebiet aufs engste an die in der Betriebsgesellschaft organisierte Lokalpresse angekoppelt. Solche Einwirkungen und Abhängigkeiten können mit denjenigen, die in Person und Funktion des Chefredakteurs begründet liegen, parallellaufen und sich kumulieren. Wie sich versteht, geht es dabei indirekt auch wieder um die Programmsubstanz.

i) Daß hier beträchtliche Spannungen und Konflikte zu gewärtigen sind, belegt schon ein Blick auf die *Entstehungsgeschichte* der genannten Bestimmungen. In den Materialien werden Zusammenhänge und Hintergründe erkennbar, in die auch dritte, an früherer Stelle erörterte Gesetzesvorschriften hineingehören. Dies war ein heftig umkämpftes Terrain, wobei aber neben konflikthaften Phasen auch Perioden des Waffenstillstands und diverse Friedensverhandlungen zu verzeichnen sind. Das Gesetz trägt insoweit zerfurchte Züge, es spiegelt die Umstände seiner Entstehung deutlich wider.

Im Regierungsentwurf waren die Bestimmungen über Stellen- und Wirtschaftsplan noch nicht enthalten. Der heutige § 25 Abs. 4 NWLRG begegnet (bis auf Satz 4) erstmals in der Ausschlußfassung.¹²⁰ Er steht dort einer anderen Änderung des Regierungsentwurfs gegenüber, derzufolge zu den Aufgaben der *Veranstaltergemeinschaft* auch „die Errichtung und der Betrieb der zur Produktion und zur Verbreitung des lokalen Programms erforderlichen technischen Einrichtungen und die Verbreitung des lokalen Programms“ (vorbehaltlich postalischer Zuständigkeiten nach dem Fernmelderecht) gehören sollten. Damit wollte man die technisch-betriebliche Infrastruktur vom Betreiber (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 und 2 RegE) auf den Veranstalter verlagern. In diesem Zusammenhang sollte auch folgender Passus ins Gesetz aufgenommen werden: „Die Veranstaltergemeinschaft ist Arbeitgeber des gesamten redaktionellen, technischen und Verwaltungspersonals“.¹²¹ Hierin scheint sich ein Kompromiß und eine Art Tauschgeschäft auszudrücken: Einerseits sollten alle wesentlichen Trägerfunktionen – bis auf die Werbefinanzierung – beim Veranstalter konzentriert werden. Andererseits räumte man dem Betreiber eine mittelbare etatmäßige Steuerung im obigen Sinn (Eini-gungszwang) ein.

Letzterer Teil des Arrangements hat sich (hernach zugunsten des Betreibers um den jetzigen § 25 Abs. 4 Satz 4 NWLRG verstärkt) bis in die Endfassung erhalten. In ersterem Punkt dagegen gab die Regierungsmehrheit kurz vor der zweiten Lesung landesweitem massivem Verlegerprotest¹²² nach. Sie strich die zitierten Vorschriften wieder und fügte statt dessen in § 25 Abs. 1 die heutigen Sätze 4 und 5 ein. Wegen der Abgrenzungs- und Zuordnungsproblematik wird darin in abstracto auf Programminhalt, Programmgestaltung und Programmverantwortung abgestellt und ein diesbezüglicher (sc. unmittelbarer) Einfluß der Betriebsgesellschaft ausgeschlossen.¹²³ Hinter jenen generalklauselartigen Wendungen verbirgt sich nun eine gewisse Verhandlungsmarge, was die Aufteilung und nähere Zuordnung der Ressourcen betrifft.

¹²⁰ Vgl. Drucks. 10/1577, S. 32, 111 (CDU-Initiative).

¹²¹ So § 25 Abs. 1 Sätze 4 und 5 in der Ausschlußfassung, ebd. S. 31, Begr. S. 106.

¹²² Siehe oben Anm. 32.

¹²³ Vgl. Drucks. 10/1610, S. 4.

Mit der Ausschlußfassung sollten die Abwicklung sämtlicher Investitionen, das gesamte Personalwesen, Produktion und Betrieb, Technik und Verwaltung unter die „Hoheit“ der Veranstaltergemeinschaft gebracht werden. Dadurch gedachte man deren Besitzstand möglichst weitgehend zu arrondieren und gegen die Lokalpresse abzuschirmen. Demgegenüber begründet die Endfassung eine Verpflichtung der *Betriebsgesellschaft, Produktions- und Verbreitungstechnik* „zu beschaffen und der Veranstaltergemeinschaft zur Verfügung zu stellen“ (§ 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 NWLRG). In personeller Hinsicht wird vorgeschrieben, daß „Einstellung und Entlassung der leitenden Beschäftigten und aller redaktionellen Beschäftigten“ (einschließlich des Chefredakteurs, insoweit vorbehaltlich der Zustimmung der Betriebsgesellschaft gemäß § 28 Abs. 2 NWLRG) der *Veranstaltergemeinschaft* obliegen (vgl. § 27 Abs. 2 Nr. 3 und Abs. 4 Nr. 3 NWLRG). Bezüglich des *redaktionellen* Personals liegt hiernach die *Arbeitgeberfunktion* – wie auch § 25 Abs. 3 NWLRG („ihren . . . Beschäftigten“) erkennen läßt – bei der Veranstaltergemeinschaft. Die sonstigen Zuordnungsfragen werden in § 25 Abs. 1 Sätze 4 und 5 NWLRG nur abstrakt-pauschal angesprochen; im übrigen wird ihre Regelung in den Kooperationsvertrag (§ 29 NWLRG) verwiesen.

Insoweit ist obiger Ausschlußkompromiß erheblich abgeändert worden. Das fragliche Paket ist noch einmal aufgeschnürt und zugunsten der Verleger anders gepackt worden. Neben den Zustimmungsvorbehalten in puncto Chefredakteur, Stellen- und Wirtschaftsplan kann die Betriebsgesellschaft jetzt, im Umfang ggf. von Fall zu Fall (je nach Vereinbarung) wechselnd, auch noch einige weitere Einwirkungs- und Beteiligungsinstrumente betätigen. Dafür gibt es nur noch die erwähnte allgemeine gesetzliche Direktive (kein direkter Einfluß). Wie sich die Funktionen und Ressourcen daraufhin im einzelnen verteilen können, ist im übrigen im Parlament bis zuletzt strittig geblieben. Der Regelungskomplex erscheint im Ergebnis außerordentlich unübersichtlich und vage, er bleibt für Fehlentwicklungen und Mißdeutungen anfällig. Dazu noch ein paar Schlaglichter aus dem Landtag:

Die Düsseldorfer Regierungsmehrheit sah sich, wie es scheint, bei den am Lokalrundfunk interessierten Zeitungsverlagen *unterschiedlichen* Strömungen und unternehmerischen Konzeptionen gegenüber. Die WAZ-Linie¹²⁴ kam den SPD-Intentionen wohl von vornherein – bei zeitweiligem Dissens geringerer Reichweite – relativ nahe. Unter den sonstigen Verlagsunternehmen, zumal bei kleineren Anbietern, machten sich hingegen *traditionell-pressespezifische* Orientierungen und Optionen sehr deutlich bemerkbar. Im Parlament suchte insbesondere die FDP jene mittelständische Klientel zu vertreten. Die Einlassungen der FDP mögen auch als Indiz dafür gelten können, welcherlei Absichten und Argumente in der künftigen Praxis von entsprechenden an Betriebsgesellschaften beteiligten Verlagen zu erwarten sind.

Seitens der FDP-Fraktion wurde hier wie auch sonst ein wesentlich auf Tendenz- und Gewerbefreiheit beruhendes Medienkonzept verfochten. Für den Lokalrundfunk wurde eine privatwirtschaftlich geprägte, presse-eigene Einheitslösung angestrebt. Hilfsweise wurde auch das Zweisäulenmodell in Betracht gezogen, nun aber in folgen-

¹²⁴ Vgl. erneut Pätzold, Media Perspektiven 1986, S. 507ff., insb. S. 516ff.

der, älteren verlegerischen Gewohnheiten angepaßter Lesart: Dem Betreiber wurde eine umfassend gemeinte Quasi-Verlegerfunktion zugesprochen. Der Veranstalter sollte eine Art *Herausgeberfunktion* wahrnehmen. Dabei sollte er „Sprachrohr“ des gedachten Verlegers sein und in dessen Namen die „geistige Oberleitung“ der Redaktion übernehmen.¹²⁵ Der Betreiber sollte auch die *gesamte sächliche und personelle Infrastruktur* in die Hand bekommen: Er sollte „Herr sein . . . über die Technik, die Produktion, das technische Personal, das Management, die Redaktion, also im eigentlichen Sinne Veranstalter“. In der (auf Intervention der Verleger zustande gekommenen) Endfassung des Gesetzes wurde nun ein „Umfallen“ und weitgehendes Entgegenkommen der SPD in letzterer Richtung erblickt: Hiernach könne die Veranstaltergemeinschaft der Betriebsgesellschaft via Kooperationsvertrag z. B. auch sämtliche Arbeitgeberfunktionen, einschließlich derjenigen für die redaktionellen Beschäftigten, überlassen.¹²⁶

Damit sah sich die SPD-Fraktion mißverstanden. Deren Sprecher hatten allerdings einige Mühe, den hinter verschlossenen Türen gefundenen jüngsten, zunehmend „pressefreundlichen“ Kompromiß Außenstehenden verständlich zu machen. Im Parlament wurden dazu Erklärungen abgegeben, welche wenigstens ein Stück weit über den spärlichen Gesetzestext hinausgehen; das geschah auch in der Absicht, dadurch Interpretamente zu schaffen und einer Auflösung aller faßbaren Konturen vorzubeugen. Danach steht jedenfalls eines fest: Die Arbeitgeberfunktion für das *redaktionelle* Personal muß nach dem Willen des Gesetzgebers beim Veranstalter bleiben.¹²⁷ Das stimmt mit der vorhin vertretenen Auslegung überein und war so auch bereits im Regierungsentwurf vorgezeichnet.¹²⁸

Bezüglich des *technischen*¹²⁹ und *Verwaltungspersonals*¹³⁰ soll nun aber auch nach den Absichten der SPD-Fraktion ein gewisser Dispositionsspielraum bestehen. Ferner

¹²⁵ Vgl. Abg. Dr. Rohde (FDP) in erster Lesung, Plenarprot. 10/34, S. 2623 f.

¹²⁶ So *ders.* in zweiter Lesung, Plenarprot. 10/39, S. 3305 f. Ähnlich *ders.* in dritter Lesung, Plenarprot. 10/40, S. 3326, 3354. Wegen der Verleger- und Herausgeber-Analogie nahm Rohde auf Abg. Dr. Pohl (CDU) Bezug. Die CDU-Fraktion hielt sich in den parl. Beratungen aber bedeckt. Dabei spielten anscheinend auch die inneren Richtungskonflikte im Pressebereich eine Rolle. Nachdem das Spitzengespräch vom 16. 12. 1986 (Anm. 32) gleichsam über Nacht beträchtliche Annäherungen von SPD und Verlegern erbracht hatte, zeigten sich in der Landtagsopposition Symptome von Überraschung und Desorientierung. Auch mit den angedrohten Verfassungsklagen (Anm. 35, 36) würde die Opposition vermutlich in entspr. Schwierigkeiten geraten. Solche Schritte dürften nicht allen Interessenten gelegen kommen.

¹²⁷ Siehe Abg. Büssow (SPD), Plenarprot. 10/39, S. 3288 f.

¹²⁸ Vgl. *dens.*, Plenarprot. 10/34, S. 2619, 2621: „Damit die Redakteure ein professionelles, unabhängiges Programm herstellen können . . .“, „nach journalistischen Maßstäben . . ., ohne publizistisch oder arbeitsrechtlich von den Zeitungsverlagen in den Betriebsgesellschaften abhängig zu sein“. Dazu wurde angemerkt, insoweit könne die Personalbuchführung über die zentrale Computerbuchhaltung beteiligter Verlage laufen. Siehe Abg. Hellwig (SPD), Plenarprot. 10/40, S. 3288 f. (Rationalisierung).

¹²⁹ Vgl. Abg. Dr. Farthmann (SPD), ebd. S. 3345 ff.: Dem Grundsatz nach habe sich die SPD-Fraktion stets für die Vereinigung aller Arbeitgeberfunktionen beim Veranstalter eingesetzt und sich auch gegen „mittelbare Arbeitsverhältnisse“ ausgesprochen. Aufgrund des gefundenen Kompromisses könnten Veranstaltergemeinschaften jedoch beim technischen Personal (Toningenieure u. ä.) auf „unmittelbar angestellte“ eigene Arbeitskräfte verzichten und statt dessen „Serviceleistungen einkaufen“. Die dortigen Äußerungen zum Direktionsrecht – auch auf insistierende Fragen des Abg. Dr. Rohde (FDP) – bleiben undeutlich.

¹³⁰ Vgl. Abg. Büssow (SPD), Plenarprot. 10/39, S. 3288 f.: Externe Betreuung möglich.

wurde angedeutet, auch in bestimmten Fragen von *Produktion und Produktionstechnik* könne es – etwa im Hinblick auf Konzentrationsbedürfnisse auf dem betrieblichen Sektor – ein verstärktes Engagement von Zeitungsunternehmen geben.¹³¹ An dieser Stelle beginnt jene Grauzone, in der nur noch die Rahmenbestimmungen des § 25 Abs. 1 Sätze 4 und 5 NWLRG einschlägig sind: Wird die dortige Einflußklausel großzügig gehandhabt, so können allerlei mehr oder minder gewichtige Einzel- und Teilfunktionen vom Veranstalter abgetreten, vergemeinschaftet oder sonstwie symbiotisch betätigt werden. Damit hat sich zur Genüge erwiesen: Hier wird es noch manchen Streit ums Detail geben. Dabei wird seitens der Betreiber auch mit einseitig-pressespezifischen Gesetzesauslegungen und Beherrschungsbestrebungen zu rechnen sein.¹³²

3. Infrastruktur und Betreiber: Kommerzialisierung durch Werbefinanzierung?

a) Wie sich eben immer wieder gezeigt hatte, muß fortan besondere Aufmerksamkeit der *Betriebsgesellschaft* gelten, und zwar gerade auch ihrem Verhältnis zur Veranstaltergemeinschaft. Daß es insoweit zahlreiche ungeklärte Fragen gibt und daß Programm und Veranstalter in dieser Richtung eine offene Flanke haben, liegt auf der Hand. Was Funktion und Struktur des Betreibers und dessen Zusammenwirken mit dem Veranstalter betrifft, so liegen hier die Kernprobleme des Zweisäulenmodells. Hier werden auch die Würfel fallen, wenn es um die reale Geltung und Einlösung der programmlichen Grundnormen im Programmalltag geht. Ob das nötige Maß an Modellkonsistenz überhaupt zu erreichen ist, erscheint auf den ersten Blick ungewiß. Dem sei nun noch etwas weiter nachgegangen, insbesondere auch die *finanzwirtschaftliche* Seite des Zweisäulenmodells betreffend.

In *funktioneeller* Hinsicht ist der Befund zum Teil schon im vorigen Abschnitt erhoben worden. Dabei hat sich ergeben, daß das Gesetz die Trägerfunktionen nur in großen Zügen regelt und aufteilt. Es zeigt sich einerseits darauf bedacht, die Disposition über „Inhalt und Gestaltung“ des Programms und die Programmverantwortung beim Veranstalter anzusiedeln, also dem Betreiber vorzuenthalten und gegen dessen Einflußnahme tunlichst abzuschirmen (§ 25 Abs. 1 Sätze 4 und 5 NWLRG). Andererseits weist es dem Betreiber einige wesentliche mittelbar programmrelevante Trägerfunktionen ausdrücklich zu. Ergänzend bringt es auch hier wieder die Privatau-

¹³¹ Vgl. *dens.*, aaO. sowie Abg. Dr. *Farthmann* (SPD), Plenarprot. 10/40, S. 3345: Mehrfachnutzung von Studios und Bildung eines Ü-Wagen-Pools für mehrere von einem Zeitungsverlag betriebene Lokalsender, zentralisierte Produktion von Werbespots u. ä.

¹³² Die konträren Ausgangspositionen wurden in dritter Lesung noch einmal formelhaft zugespitzt. Vgl. Abg. Dr. *Robde* (FDP), aaO. S. 3346: „... die Verleger sollten auch Herren des Mikrofons sein“. Dagegen Abg. Dr. *Farthmann* (SPD) ebd.: Er und seine Fraktion hätten diesen „Griff zum Mikrophon“ nicht gewollt; dabei solle es auch bleiben. Für *indirekte* Zugriffe besteht freilich im Ergebnis ein beachtlicher Spielraum.

tonomie ins Spiel, stellt auf den *Kooperationsvertrag* (§ 29 NWLRG) ab und läßt im Detail manches offen.

Was z. B. *Produktions- und Verbreitungstechnik* angeht, so hat die Betriebsgesellschaft die „erforderlichen“ Einrichtungen „zu beschaffen und der Veranstaltergemeinschaft zur Verfügung zu stellen“ (§ 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 NWLRG). Was letztere Wendungen im einzelnen besagen, wird noch der Klärung bedürfen. Sie begründen jedenfalls erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten und lassen wohl auch ein begrenztes Eigenengagement des Betreibers zu.¹³³ Auch bei *Personalwesen und Verwaltung* soll es, wie gezeigt, eine gewisse (näherer Bestimmung bedürftige) Verhandlungsmarge für kooperative Lösungen und eigene Serviceleistungen des Betreibers geben. Hinzu kommen dessen Mitwirkungsrechte bei der Berufung des *Chefredakteurs* sowie bei der Aufstellung und Ratifizierung von *Stellen- und Wirtschaftsplan* des Trägervereins.

Alles dies versteht sich nun vor dem Hintergrund der Gesetzesvorschriften über *Wirtschaftswerbung und Werbefinanzierung*. Dabei handelt es sich um folgende interdependenten Bestimmungen: Die Betriebsgesellschaft muß die vertragliche Verpflichtung eingehen, „der Veranstaltergemeinschaft die zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen und durch die Vereinbarung bestimmten Aufgaben erforderlichen Mittel in vertraglich bestimmtem Umfang zur Verfügung zu stellen“ (§ 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 NWLRG). Die Veranstaltergemeinschaft ihrerseits muß sich verpflichten, Rundfunkwerbung – die offenbar von der Betriebsgesellschaft akquiriert werden soll – nur von dieser „zu übernehmen“ (§ 29 Abs. 2 Satz 2 NWLRG). Anhand dessen muß dargetan werden, daß die Betriebsgesellschaft – vor allem im Blick auf die Werbeerlöse als künftige eigene Einnahmequelle – „wirtschaftlich und organisatorisch“ die Erfüllung der getroffenen Vereinbarungen gewährleistet (§ 29 Abs. 3 NWLRG). In diesem finanzwirtschaftlichen Arrangement liegt das zentrale Problem des 6. Abschnitts beschlossen. Das ist ein besonderer *Nervenzpunkt* des Zweisäulenmodells (*pecunia nervus rerum*).

b) Der Gesetzgeber wendet sich den beiderseitigen Funktionen und ihrer Austarierung und Verflechtung in § 29 NWLRG nur im Rahmen von Vorschriften über Mindestinhalte des erforderlichen *Kooperationsvertrags* zu. Hiernach muß sich ein potentieller Veranstalter erst einmal einen Betreiber suchen, mit dem er im nötigen Grad harmonisieren zu können meint und

¹³³ Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 und 2 RegE hatte die Betriebsgesellschaft die technischen Einrichtungen selbst „zu errichten, zu betreiben“ und das lokale Programm „für die Veranstaltergemeinschaft ... zu verbreiten“. Die Ausschlußfassung (oben 2i) wollte dies dann voll in die Veranstaltersphäre einbeziehen. Die Endfassung liegt nun irgendwo dazwischen. Sie scheint gewisse Spielräume für unterschiedliche, evtl. auch kooperative und kondominiale Formen der Verfügung und Nutzung zu eröffnen. Dabei dürfte beispielsweise auch an die Produktion von Programmteilen durch den Betreiber als Zulieferer gedacht sein, ferner an die „Werbehoheit“. Was § 25 Abs. 1 Satz 5 NWLRG dazu sagt, wird noch herauszufinden sein.

dessen er sich zur Erfüllung des Programmauftrags „bedienen“ kann. Haben sich zwei einigermaßen zueinander passende Kandidaten kennengelernt, so müssen sie die eben genannten diffizilen Themen in Angriff nehmen und darüber eine vertragliche Vereinbarung treffen. Der Nachweis eines derartigen konstitutiven Vertragswerks stellt nach § 29 Abs. 1 NWLRG eine der hiesigen Zulassungsvoraussetzungen dar.¹³⁴ Dieser Regelungsansatz erscheint legislativ bemerkenswert, und er ist inhaltlich riskant und ganz ungewöhnlich.

Die gesetzlichen Vorgaben wirken unübersichtlich und verschlüsselt. Sie sind zum Teil weitmaschig und dehnbar und lassen manches Wichtige in der Schwebe. Wo sich der Gesetzgeber verschwiegen oder undeutlich ausgedrückt hat, werden nun die Vertragspartner einspringen und die Lücken füllen müssen. Der Kooperationsvertrag stellt sich als eine Art *Ehevertrag* dar, wobei hier mit tiefgreifenden, eventuell unaufhebbaren *inneren Gegensätzlichkeiten* gerechnet werden muß; folglich wird auf eine ungewisse, womöglich von ständigen Spannungen und Reibereien bestimmte Zukunft Bedacht genommen werden müssen. Der Vertrag soll zur Plattform der Problemlösung und Interessenabgleichung im Detail werden, soweit dies der gesetzliche Rahmen erlaubt und verlangt und soweit die Beteiligten dazu fähig und willens sind. Ob der vertragliche Regelungstypus den weitläufigen Aufgaben, die ihm das Gesetz zudenkt, stets und in vollem Umfang gewachsen sein kann, steht dahin. Mit einer derartigen Verlagerung bedeutsamer öffentlicher Angelegenheiten von der gesetzlichen auf die – öffentlich-rechtlich zum Teil überformte – privatrechtlich-vertragliche Ebene wird die Privatautonomie da und dort überlastet und überfordert werden, so z. B. dann, wenn Verbände (§ 26 NWLRG) und Zeitungsverleger (§ 29 Abs. 4 NWLRG) von journalistischer Unabhängigkeit nicht viel halten und statt dessen selbst um den „Griff zum Mikrofon“ wetteifern. Seitens der beteiligten Presse mag es dabei um unterschiedliche Bestrebungen und Motive gehen, bald mehr um *tendenzpressetypische* Zielsetzungen älterer Art, bald mehr um den Wunsch nach größtmöglicher Akzeptanz (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 4 NWLRG) und „*Werbefreundlichkeit*“. Unter diesen Umständen kann die privatrechtliche Option des Gesetzgebers im Außenverhältnis der beiden Trägerorganisationen (wie auch in deren jeweiligem Innerem) zu *Regelungsdefiziten und Fehlregelungen* führen.

Eine besondere Schwierigkeit liegt darin, daß das Gesetz dem Betreiber

¹³⁴ Dazu gehören auch die wesentlichen *binnenstrukturellen* Anforderungen an den Betreiber (siehe sogleich). Alles dies wird hier – ebenso wie für den Veranstalter (§§ 25 ff. NWLRG) – in das *Zulassungsrecht* vorverlegt. Laut § 23 Abs. 2 NWLRG gelten dafür außerdem, ggf. subsidiär, die §§ 4, 5 Abs. 3, 6 Abs. 1 sowie die §§ 8 bis 10 NWLRG. In die nach § 6 Abs. 1 Satz 3 NWLRG anzustellende programmliche Leistungsprognose werden nach § 29 Abs. 3 NWLRG auch die Verhältnisse bei der *Betriebsgesellschaft* einzubeziehen sein. Dabei wird der Kooperationsvertrag als hauptsächliche Grundlage des prognostischen Urteils heranzuziehen sein. Allg. zu Lizenzierung und Programmaufsicht oben III 3 und 4. Die Schwerpunkte liegen beim Lokalrundfunk allerdings an anderer Stelle. Siehe auch schon oben Anm. 93.

vielerlei Mittel und Wege eröffnet, zu mittelbarem Programmeinfluß zu gelangen, daß daraus aber kein einseitig-disfunktionales Abhängigkeitsverhältnis werden darf. Diesbezüglich besteht eine beträchtliche private Gestaltungsmarge. *Schwache* Veranstalter mögen sich nun rechtlich imstande und faktisch genötigt wähnen, potenten Betreibern vertraglich entgegenzukommen, womöglich auch weiter, als es der Programmauftrag verträgt und das Gesetz (§ 25 Abs. 1 Satz 5) zuläßt. Derartige Anfechtungen und Mißbalancen können namentlich auf *finanzwirtschaftlichem* Gebiet ihren Ursprung haben. Wenn der jeweilige Aufgabenbestand des Veranstalters im gesetzlichen Rahmen vertraglich zu konkretisieren ist, wenn die dafür „erforderliche“ produktionstechnische Ausstattung im Kooperationsvertrag festzulegen und – noch allgemeiner – wenn über den Umfang der zur Aufgabenerfüllung „erforderlichen“ finanziellen Mittel zu bestimmen ist (vgl. § 29 Abs. 2 Satz 3 Nrn. 1 und 2 NWLRG) – immer dann wird der Umstand fühlbar werden, daß der *Betreiber der pressemäßige Finanzier* ist.

Wer sitzt hier am längeren Hebel? Das wird nicht in jedem Fall eindeutig auszumachen sein. Ein *schwacher* potentieller Veranstalter wird den Betreiber, dessen er sich „bedienen“ will, nicht gebieterisch-fordernd anzusprechen wagen, sondern er wird eher als Bittsteller auftreten. Immerhin wird er eine Art Gegenleistung und Synallagma auf dem Gebiet der Werbefinanzierung in Aussicht stellen können. Dadurch wird er die örtliche Presse anlocken können, soweit sie an dem Werbemarkt des jeweiligen Lokalrundfunks nachhaltig interessiert ist¹³⁵ und nicht bereits einen anderweitigen, noch bequemeren Kandidaten an der Hand hat. *Sie* ist jeweils nur *einmal* da, also kann der gedachte Bewerber um sie nicht herumkommen. Ganz so schlecht, wie es hiernach den Anschein hat, stehen dessen Chancen indés nicht. *Ohne* einen wie auch immer gearteten Partner aus dem Verbändewesen können die Verleger den privaten Rundfunkmarkt nicht für sich erschließen. Insoweit mögen also „Brautschau und Zwangsehe“¹³⁶ auf *beiderseitiges* Interesse stoßen, und das fragliche Bündnis wird von der einen Seite nicht ohne weiteres dominiert und diktiert werden können. Wie dem auch sei – jedenfalls befinden wir uns hier in einer Zone möglichen bargainings, und der mögliche Veranstalter könnte zur Nachgiebigkeit und Gefügigkeit neigen. Dies aber ist ein Nervenzentrum des Zweisäulenmodells, d. h. auch eine mögliche spezifische Schwachstelle.

¹³⁵ Dafür sind komplexe marktstrukturelle Daten und Prognosewerte einschlägig, wobei die Verhältnisse auch von Gebiet zu Gebiet wechseln können. Zur WAZ-Strategie insoweit Pätzold (Anm. 124). Allg. etwa P. E. Dorsch-Jungberger, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolit. und kommunikationswiss. Forschungsprojekte der Bundesregierung (1978–1985), 1986, S. 411 ff. sowie die AgaS-Studie, ebd. S. 543 ff. Im übrigen G. G. Kopper, Massenmedien. Wirtschaftl. Grundlagen und Strukturen, 1982, S. 87 f., 113 ff., 189 f. m. w. N. Näher unten e ff.

¹³⁶ Vgl. Röper (Anm. 105).

c) Um so mehr besteht Anlaß, auch die gesetzlichen und vertraglichen Modalitäten lokaler *Wirtschaftswerbung und Werbefinanzierung* genauer ins Auge zu fassen. Das Gesetz zeigt sich in dieser essentiellen Angelegenheit außerordentlich wortkarg. Nach § 23 Abs. 2 NWLRG gelten die allgemeinen Finanzierungsvorschriften der §§ 21 und 22 NWLRG auch für lokale Programme, soweit im 6. Abschnitt nichts anderes bestimmt ist. Daraufhin ist alles, was dazu an früherer Stelle¹³⁷ gesagt worden ist, im Prinzip auch für den Lokalfunk einschlägig, einschließlich dessen, was dort über Möglichkeiten und Grenzen der *Kommerzialisierung* durch Werbefinanzierung angemerkt worden ist. Darauf sei zunächst verwiesen.

Als werberechtliche Bestimmung fällt im 6. Abschnitt § 29 Abs. 2 Satz 2 NWLRG auf, wonach der Kooperationsvertrag die Verpflichtung der Veranstaltergemeinschaft enthalten muß, Rundfunkwerbung *nur von der Betriebsgesellschaft „zu übernehmen“*. Dabei versteht der Gesetzgeber Wirtschaftswerbung prinzipiell als Bestandteil des „Programms“,¹³⁸ wohl auch im Sinne des Einflußverbots des § 25 Abs. 1 Satz 5 NWLRG. Dieser Grundsatz müßte nun an sich zur Folge haben, daß die Betriebsgesellschaft auf „Inhalt und Gestaltung“ der Werbesendungen keinen Einfluß nehmen dürfte. Diesbezüglich scheint § 29 Abs. 2 Satz 2 NWLRG jedoch als Sondertatbestand zu fungieren, wobei wiederum die Mittelbarkeitsproblematik in den Vordergrund tritt. Anscheinend soll der Betreiber auch selbst Werbespots produzieren und dem Veranstalter zuliefern können. Zur lokalen „Werbehoheit“ verschweigt sich das Gesetz im übrigen gänzlich.

Für die *programmliche* Seite der Wirtschaftswerbung muß hiernach der *Veranstalter* jedenfalls so weit zuständig sein, daß die effiziente Betätigung der Programmverantwortung auf dem Boden des Programmrechts (einschließlich des Werberechts) möglich bleibt. Insoweit muß er auch auf „Inhalt und Gestaltung“ angelieferter Werbung präventiv oder repressiv einwirken können.¹³⁹ Seitens des Betreibers indessen wird auch mit *überschießenden* Absichten und weitreichenden Beeinflussungsversuchen zu rechnen sein. Dazu sei noch einmal an die Expansions- und Unschärfephänomene bei *neuen Werbeformen* erinnert, ferner an die tieferliegenden, das *gesamte Programmangebot* betreffenden Kommerzialisierungsprobleme bei aus-

¹³⁷ Oben III 5.

¹³⁸ Nach der Gesetzesbegründung, Drucks. 10/1440, S. 55, gelten Programmauftrag und Programmgrundsätze (jetzt §§ 11 und 12 NWLRG) auch für die Werbung. Das ist ein kühner, aber keineswegs abwegiger Gedanke. Siehe nur *F.-W. v. Sell*, in: ARD (Hrsg.), ARD-Jahrbuch 84, 1984, S. 88ff. Von der „Veranstaltung ... von eigener Werbung“ durch die Veranstaltergemeinschaft spricht in anderem Zusammenhang § 30 Abs. 1 Satz 1 NWLRG. Dort klingen verschiedene das jeweilige örtl. Verbreitungsgebiet überschreitende Formen von Kooperation und Zentralisierung (Anm. 131) als möglich an, freilich wieder nur recht vage. Dazu unten 4 d.

¹³⁹ Vielleicht hilft hier ein Blick auf das Verhältnis des WDR zu seiner Werbetochtergesellschaft (Westdt. Werbefernsehen GmbH) weiter, wie es sich nach § 3 Abs. 2 der WDR-Satzung vom 26. 11. 1985 (GVBl. S. 770) darbietet. Nach lit. b ebd. bleibt der Intendant „für den Inhalt des die Werbeeinschaltungen umgebenden Programms verantwortlich und kann Werbeeinschaltungen wegen ihres Inhalts oder ihrer Aufmachung zurückweisen“. Siehe auch *v. Sell* (Anm. 138).

schließlicher Werbefinanzierung. Diesbezüglich kann sich nun im Zweisäulenmodell eine besondere Druck- und Abhängigkeitssituation aufbauen.

Denn mit ihrer *finanzwirtschaftlichen* Seite ressortiert die Werbung nach diesem Modell beim pressemäßigen *Betreiber*. Veranstalter ist ein Verein, dessen Zweck „nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sein“ darf (§ 21 BGB). „Ideal“ motivierte Vereinsmitglieder mögen eher, sei es wissentlich oder sozusagen aus Versehen, einen „*unwirtschaftlichen*“ Lokalsender in die Welt setzen. Der Betreiber hingegen darf und muß – bei Vermeidung gemeinsamen Hinscheidens – erwerbswirtschaftlich-rentabilitätsorientiert sein. Ihm wird vom Gesetzgeber nicht ein mäzenatisches und auch kein nonprofitables Verhalten angesonnen. Vielmehr soll er fähig und bereit sein, den gesamten vertraglich fixierten Aufwand des Veranstalters aus *Werbeerlösen* zu finanzieren (und bei günstigem Verlauf die Gewinnzone zu erreichen). Der Betreiber muß also an die dafür nötigen Einnahmen kommen. Er verfügt denn auch über eine Reihe von Steuerungsinstrumenten, mit deren Hilfe er seine Rentabilitätsinteressen und Gewinnerwartungen nachhaltig an den Tag legen und für Programm und Veranstalter fühlbar machen kann. Er soll beträchtlichen *ökonomischen*, aber keinerlei (direkten) *publizistischen* Einfluß ausüben können.

In diesen prekären Fragen beschränkt sich das Gesetz nun auf die genannten, zumeist generalklauselartig formulierten Eckwerte und verweist im übrigen auf den Kooperationsvertrag. Der Gesetzgeber legt es darauf an, jeweils einen kommerziellen und einen nichtkommerziellen Partner zusammenzuspannen, und zwar in der Weise, daß im lokalkommunikativen Resultat dem „Gemeinwohl“ (§ 24 Abs. 1 Satz 1 NWLRG) gedient wird. In programmlicher wie auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht gibt er den Beteiligten damit ein *Rätsel* auf, fügt noch einige Lösungstips bei und überläßt alles übrige dem gedachten „Heiratsmarkt“. Ob sich überhaupt geeignete Partner zusammenfinden, ob die Privatautonomie das gewünschte Ergebnis (Prädominanz der rundfunkspezifischen Herkunftslinie) erbringt, ob sich der jeweilige Partner aus dem Pressebereich auf das „Anschaffen“ beschränkt, seine wirtschaftlichen Interessen schonend verfolgt, publizistische Enthaltensamkeit übt etc. – alles dies wird nur dem Rahmen nach gesetzgeberisch angebahnt;¹⁴⁰ im übrigen bleibt es außerrechtlichen Fügungen überlassen.

Ob hier weitere, präzisere gesetzliche Vorgaben (*Gesetzesvorbehalt?*) angezeigt sind, wird sich erst anhand von Praxiserfahrungen beurteilen lassen. Immerhin sei noch

¹⁴⁰ Mitzudenken sind auch die gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse der *LfR* im Zulassungs- und Aufsichtswesen. Das Instrumentarium der Dachanstalt scheint aber auch insoweit wenig entwickelt. Eine breitere *Infrastrukturplanung* wird z. B. veranlaßt sein, falls Satzungen gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 NWLRG erlassen werden. Soweit das Zweisäulenmodell auf Freiwilligkeit, private Initiative und Selbstregulierung angewiesen ist, wird auch der *Beratungstätigkeit* des Direktors (§ 49 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 57 Abs. 1 Nr. 3 NWLRG) erhebliche Bedeutung zukommen. Ob dies ausreicht, um auch obige medienökonomische Grundprobleme auszuräumen, steht allerdings dahin.

angemerkt: Die hiesige Lösung des Finanzierungsproblems geht über die für den landesweiten Privatrundfunk getroffene Regelung ein gutes Stück hinaus. Sie enthält bereits *strukturell wirksame* regulative Ansätze, indem sie eine gewisse Abschtichung der programmlichen Sphäre (professioneller Stab, gesellschaftliche Beteiligung als Kontrolle) von der Sphäre von Technik/Wirtschaft/Finanzen bewirkt und die Werbefinanzierung entsprechend *mediatisiert*. Solche inneren Entflechtungen und Distanzierungen bedeuten – mit den Verhältnissen eines vollkommerziellen Presserundfunks (Einheitslösung) verglichen – einen beachtlichen Schritt in die gegenteilige Richtung.¹⁴¹

Mit einer etwaigen nichtkommerziellen, z. B. rein öffentlich-rechtlichen, gebührenfinanzierten lokalen Einheitslösung verglichen, stellt sich das Zweisäulenmodell allerdings als weit schwächere Variante dar. Aus diesem Blickwinkel kann es als Minus und gebrechliches Mischgebilde bewertet werden. Darin drückt sich eben der *Kompromißcharakter* des Ganzen aus. Im Düsseldorfer Landtag stand man, wie erwähnt,¹⁴² Ende 1986 kurz vor einer medienpolitischen SPD/CDU-Alliance. Dem entspricht im Gesetz eine Art *Große Koalition* rundfunk- und pressetypischer Prinzipien und Formelemente, wobei erstere überwiegen sollen. Metaphern wie „Brautschau“ und „Zwangsehe“ lassen vermuten, daß sich die jeweiligen Klientelen in der jetzt beginnenden örtlichen Praxis ähnlich verhalten werden wie die großen Parteien im Landtag. Auch dort scheint nun jene eigentümliche nolens-volens-Erotik zu obwalten. Das ist allemal eine ungewöhnliche Angelegenheit. Mit der Abtrennung und Verlagerung wesentlicher, für den gewünschten nichtkommerziellen Lokalrundfunk elementarer Trägerfunktionen auf kommerzielle, in der Hand von Verlegern befindliche Betriebsgesellschaften werden auch entsprechende Risiken in Kauf genommen.

d) Die *strukturelle* Umsetzung des hiesigen funktionellen Grundgedankens bedarf noch der genaueren Darlegung. Wie sich mittlerweile schon gezeigt hat, errichtet der Gesetzgeber gleichsam ein zweigeschossiges Gebäude. Dessen *obere Etage* wird *materiell-öffentlich* ausgestaltet, sie bleibt den besonderen kommunikativen Belangen des Lokalrundfunks vorbehalten. Sie wird für einen Idealverein reserviert, dessen „Idee“ letztlich in dem „Medium- und Faktor-“Prinzip (§ 11 Satz 1 i. V. m. § 23 Abs. 2 NWLRG) bestehen soll. *Darunter* befindet sich aber nun eine ganz anders bewohnte, *materiell-privante* Etage. Dort sollen die betrieblichen und finanziellen Realien hingehören, einschließlich werbewirtschaftlicher Belange der durch den Lokalrundfunk tangierten Zeitungspressen. Im Ergebnis soll indes die oberhalb wohnende Partei in der Vorhand bleiben und das Gesamtbild bestimmen. Ob sich überhaupt geeignete Bewohner zusammenfinden und ob sie sich an diesem Platz

¹⁴¹ Hier klingt auch der Gesichtspunkt der *Fondsbildung* an. Siehe oben bei Anm. 85. Werbewirtschaftliche Belange der Lokalpresse werden in der Weise in den Lokalrundfunk einbezogen, daß eine Vergemeinschaftung auf einer marktübergreifenden, institutionell verselbständigten Plattform stattfindet. Der unmittelbare Durchgriff auf das Programm wird dabei sämtlichen Verlagen verwehrt; gleichwohl soll deren ökonomisches Potential für den Aufbau der Infrastruktur herangezogen und genutzt werden. Dieser Gedanke ist aus mehrjährigen Debatten (Anm. 28) hervorgegangen, in denen zahlreiche unterschiedliche Finanzierungsmodelle erwogen, hypothetisch durchgespielt und kontrovers diskutiert worden sind, bis zu einer landesrechtlichen Gebührenfinanzierung hin. In Gesetzestext und Gesetzesbegründung (Drucks. 10/1440, S. 57 ff.) ist die endlich favorisierte Idee freilich nur in sehr knapper Form eingegangen.

¹⁴² Siehe oben I 5b.

niederlassen wollen, bleibt im übrigen ihrem Gutdünken überlassen. Wie läßt sich diese originelle, fast abenteuerlich anmutende architektonisch-planerische Idee näherhin verwirklichen?

Über eines ist sich der Gesetzgeber im klaren: Die beiden Parteien sind nicht von gleicher Art, sie werden also auch nicht ohne weiteres am gleichen Strang ziehen. Dennoch sollen sie miteinander auskommen. Denn man kann die beiden Etagen voneinander nicht gänzlich abschotten. Ebenso wenig kann man allerdings einen gänzlich freien Verkehr, den beliebigen Platzwechsel und Funktionentausch ö. ä. erlauben. Unter diesen Umständen zeigt sich der Gesetzgeber auf einen Mittelweg bedacht, er erstrebt einen *Mittelwert von Distanz und Nähe* und setzt dafür – über die vorhin vor Augen geführten Regelungen hinaus – auch noch ein paar weitere Orientierungsmarken.

Zu nennen ist hier § 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 NWLRG, wonach ein Vertreter der Veranstaltergemeinschaft das vertraglich ausbedungene Recht haben muß, an den Sitzungen der Organe der Betriebsgesellschaft teilzunehmen. Umgekehrt muß die Satzung des Veranstalters vorsehen, daß ein Vertreter des Betreibers an den Sitzungen von Mitgliederversammlung und Vorstand teilnehmen kann (§ 26 Abs. 4 NWLRG). In letzterer Richtung kann auch noch eine weitergehende personell-institutionelle Verklammerung zustande kommen: Zu den mit einem Zugangsprivileg ausgestatteten Wahlpflicht-Mitgliedern des Trägervereins gehört auch eine von den örtlichen Zeitungsverlegern zu bestimmende Vertrauensperson.¹⁴³ Damit werden *beobachtende bzw. stimmberechtigte Emissäre ausgetauscht*, was vermehrte Information und wechselseitige Interessenberücksichtigung schon im Vorfeld beiderseits relevanter Entscheidungen ermöglicht. Interne Angelegenheiten, Arkansphären und Betriebsgeheimnisse wird es insoweit nicht geben können. Im Fall des Betreibers muß diese Verkoppelung mit dessen sonstigen vielfältigen Einwirkungsmöglichkeiten zusammengesehen werden (Kumulation).

e) Mit alledem soll die Koordinierung erleichtert werden, ohne daß aber allzu enge, womöglich erdrückende Umarmungen Platz greifen dürften. Daß die Lage nicht einfach ist, ergibt sich nun vor allem aus den Regeln über die *Zusammensetzung der Betriebsgesellschaft*. In § 29 Abs. 4, 5 und 7 NWLRG werden höchst komplexe, binnenstrukturell ansetzende¹⁴⁴ Vorkehrungen in Richtung auf einen spezifischen Modus der *Pressebeteiligung* getroffen. Dabei bedient sich der Gesetzgeber einer verschlüsselten Ausdrucksweise; er verwendet an entscheidender Stelle wiederum relativ vage geartete, general-klauselartige Begriffe und gelangt noch nicht zu einer ansprechenden und

¹⁴³ Vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 12 und Abs. 2 Nrn. 3 und 6 NWLRG. Dazu oben Anm. 113.

¹⁴⁴ Dabei geht es zunächst wieder um zwingende Inhalte des Kooperationsvertrags, dessen Abschluß eine vorab zu erfüllende *Zulassungsvoraussetzung* darstellt (Anm. 134). Hierdurch wird die Vertrags- und Satzungsautonomie im *betrieblichen* Bereich – nunmehr auch mit *gesellschaftsrechtlichen* Konsequenzen – spezialgesetzlich beschränkt. Ferner finden sich diffizile Sonderbestimmungen über verschiedene Varianten der *Kündigung* des Kooperationsvertrags durch Veranstalter bzw. Betreiber, über einen daraus folgenden *Lizenzverlust* (Erlöschen, Widerruf) etc. Diese Materie ist gegenwärtig noch unausgelotet und kann im folg. nur in großen Zügen behandelt werden.

ausgefeilten, mühelos praktikablen Regelungstechnik. Die einschlägigen Grundnormen besagen näherhin folgendes:

Die Betriebsgesellschaft muß im Regelfall „erwarten“ lassen, „daß sie zur Gewährleistung einer freien und vielfältigen Presse den Belangen aller im Verbreitungsgebiet (§ 31) erscheinenden Tageszeitungen mit Lokalausgaben angemessen Rechnung trägt“ (§ 29 Abs. 4 Satz 1 NWLRG). Darin deuten sich nun auch gewisse Zusammenhänge von Rundfunk- und Pressefreiheit und von Rundfunk- und Pressevielfalt an. Im Hinblick darauf werden bestimmte mehrdimensionale und vielschichtige, sowohl *intra-* wie auch *intermediäre* ordnungspolitische Zielsetzungen verfolgt. Das klingt auch darin an, daß das Gesetz an anderer Stelle (§ 29 Abs. 5 Satz 1) den Richtwert einer „möglichst großen örtlichen Medienvielfalt“ statuiert. Außerdem wird an § 24 Abs. 1 Satz 3 NWLRG zu denken sein, wonach lokale Programme „den publizistischen Wettbewerb fördern“ sollen. Wie wäre alles dies auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen? Hier wird man sehr genau hinsehen müssen.

Wie die Gesetzesbegründung¹⁴⁵ erkennen läßt, sind mit der zitierten zentralen Vorschrift (§ 29 Abs. 4 Satz 1 NWLRG) die *wirtschaftlichen* „Belange“ der örtlichen Presse gemeint; und zwar liegt dem die gesetzgeberische Annahme zugrunde, die Einführung lokaler Rundfunkwerbung werde die *Werbemärkte* der Lokalpresse beeinflussen. Das ist also wieder das geläufige Motiv vom „Presseschutz durch Rundfunkteilhabe“.¹⁴⁶ Den werbewirtschaftlichen Interessen der Zeitungen soll offenbar dadurch Rechnung getragen werden, daß sie in die Betriebsgesellschaft *inkorporiert* werden. Dabei sollen tunlichst „alle“ auf dem relevanten Markt erscheinenden Blätter berücksichtigt werden, d. h. es soll sich ein *marktübergreifend* konstruiertes Gemeinschaftsunternehmen herausbilden. Daran können sich, soweit dafür Raum bleibt, auch branchenfremde Interessenten beteiligen. Der Begründung zufolge sollen die werblich involvierten Zeitungsunternehmen jedoch einen *vorrangigen Zugang* zur Betriebsgesellschaft haben.¹⁴⁷ Mit dem Zugangsprivileg verbinden sich sodann einige Spezifizierungen der erwähnten Angemessenheitsklausel. § 29 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 NWLRG nimmt eine branchenbezogene *Quotierung* vor und bemißt die lokale Zeitungsquote mit 75 v. H. der *Kapital- und Stimmrechtsanteile* recht großzügig.¹⁴⁸ In diesem Rah-

¹⁴⁵ Drucks. 10/1440, S. 57 ff.

¹⁴⁶ Siehe schon oben Anm. 135.

¹⁴⁷ Vgl. aaO. (Anm. 145): Ein privilegierter Zugang der Presse zur Veranstaltung lokalen Rundfunks (sc. zur *Veranstaltergemeinschaft*) wäre verfassungsrechtlich unzulässig. Aus Gründen des Presseschutzes werde den Zeitungen jedoch ein vorrangiger Zugang zur *Betriebsgesellschaft* eröffnet. Letzteres gilt offenbar mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse des *Zweisäulenmodells* als zulässig. Darauf wird zurückzukommen sein.

¹⁴⁸ Dazu Abg. Dr. *Farthmann* (SPD), Plenarprot. 10/40, S. 3344: ein „zeitungsverlegerfreundliches“ Gesetz mit „75prozentiger Beteiligungsgarantie“ im Blick auf obige *werbewirtschaftliche* Belange. Weitere *publizistische* Konzentration und „Doppelmo-

men will der Gesetzgeber nach Möglichkeit den gesamten örtlichen Zeitungsmarkt ansprechen, die Verleger zur Beteiligung anregen, ein an die jeweiligen *Marktanteile* anknüpfendes *Proporzschema* etablieren¹⁴⁹ und das Ganze so in ein organisationsrechtlich binnenpluralistisches, betriebliches Gesamtkonstrukt überführen. Dergestalt soll ein Fundament gewonnen werden, auf das die ökonomisch-technische Infrastruktur des Lokalrundfunks aufgebaut werden kann und das auch die andere, programmliche „Säule“ trägt.

Für den Fall, daß das kühne Vorhaben aus diesem oder jenem Grund nicht gelingt, werden einige weniger anspruchsvolle *Ersatzlösungen* bereitgehalten. Das beginnt mit der Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 5 Satz 1 NWLRG. Dort wird auf den Fall Bedacht genommen, daß sich eine Betriebsgesellschaft mit den Qualifikationen des § 29 Abs. 4 NWLRG *gar nicht erst bildet*. In Ermangelung der erwünschten „großen Lösung“ kann seitens der LfR von dem Erfordernis nach Satz 1 ebd. abgesehen werden, und zwar „unter Berücksichtigung einer möglichst großen örtlichen Medienvielfalt“. Nach § 29 Abs. 5 Satz 2 NWLRG kann eine Ausnahme ferner Platz greifen, wenn zwar eine Betriebsgesellschaft mit den genannten Qualifikationen zur Hand ist, diese aber (sc. *publizistische*) „*Forderungen stellt*“, welche über die in § 29 Abs. 4 aufgeführten (sc. *wirtschaftlichen*) Belange „*hinausgehen*“. Dann soll offenbar so etwas wie eine Verwirkung jener Belange eintreten. Ähnliches begegnet in anderer Einkleidung auch unter den *Kündigungstatbeständen* des § 29 Abs. 7 NWLRG.¹⁵⁰ In allen diesen Fällen können sich obige ordnungspolitische Prämissen und Regelungsansätze mehr oder minder weitgehend verschieben; sie können u. U. auch gänzlich obsolet werden. Das Nähere bleibt im Gesetz indes offen und muß auch an dieser Stelle auf sich beruhen.

f) Zusammenfassend läßt sich der hiesige *ordnungspolitische Ansatz* wie folgt umreißen: Der Gesetzgeber hat im lokalen Bereich einerseits enge, weit hin defiziente Zeitungsmärkte vor Augen, andererseits aber auch ähnlich geartete, großenteils monopolisierte künftige Rundfunkmärkte. Er läßt sich nun auf verlegerische Prognosen ein, nach denen eine Abwanderung und Umschichtung von Teilen des Werbeaufkommens von der Presse auf den Rundfunk bevorsteht, mit der Folge weiterer finanzwirtschaftlicher Risiken

nopole“ könnten und müßten dabei vermöge des Zweisäulenmodells vermieden werden. Die verfassungsrechtlichen Aspekte dieses Konzepts werden noch zu prüfen sein.

¹⁴⁹ Vgl. § 29 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 NWLRG: Erscheinen im Verbreitungsgebiet mehrere Tageszeitungen mit Lokalausgaben, „so müssen sie im Zweifel entsprechend ihren Marktanteilen beteiligt sein“. Das dürfte auf eine Sollvorschrift hinauslaufen. Dahinter verbergen sich freilich – wie auch hinter dem gedachten Arrangement überhaupt – beträchtliche marktstrukturelle Komplexitäten und Regulierungsprobleme.

¹⁵⁰ Diese sind in erster Linie darauf angelegt, die beiden ungleichen Partner, wenn sie sich denn einmal gefunden haben, an den getroffenen Abreden festzuhalten und die „*Scheidung*“ zu *erschweren*. Unter diesem Gesichtspunkt wird eine Anzeigepflicht begründet, durch die vorbeugende Schlichtungsversuche der LfR ermöglicht werden sollen. Solche Einigungsversuche sind insofern obligatorisch, als im Fall ihrer Umgehung empfindliche Sanktionen drohen: Der Betreiber verwirkt ggf. die gebündelten werbewirtschaftlichen Belange, der Veranstalter verliert die Lizenz. Entsprechendes gilt bei Auflösung des Kooperationsvertrags wegen schwerwiegender Verletzungen materieller Vertragspflichten. – Ergänzend sei noch auf § 29 Abs. 5 Satz 3 NWLRG hingewiesen. Danach muß von *mehreren* sendetechnisch etwa möglichen Programmen nur *eines* die erwähnte Qualifikation (Presseschutz) aufweisen. Dazu oben Anm. 93.

und eventuell krisenhafter Verläufe („Zeitungssterben“), falls dem nicht durch eine veritable Pressebeteiligung am Rundfunk vorgebeugt wird. Der Gesetzgeber will also Zeitungsvielfalt aufrechterhalten und fördern, indem er die Zeitungen mit ihren entsprechenden wirtschaftlichen Interessen auch beim Lokalrundfunk zum Zuge kommen läßt. Damit können zudem zwei beachtliche Ziele nebeneinander verfolgt werden: Einerseits soll dadurch weitere publizistische Konzentration bei der Ortspresse abgewendet werden. Andererseits, und nach Lage der Dinge wohl in erster Linie, soll auf diese Weise das benötigte ökonomische Gründungs- und Betriebspotential für die lokalen Programme gewonnen und verlegerisches Know-how auch rundfunkmäßig genutzt werden.

Die gewählten marktstrukturellen Mittel sind allerdings dazu angetan, intra- und nunmehr auch intermediäre *wirtschaftliche Konzentration voranzutreiben*. Zugleich soll indessen (neben Pressevielfalt) eine intermediäre „Medienvielfalt“ gewahrt oder vergrößert werden, dies auch gegenüber gegenläufigen Teilhabeansprüchen der Presse. Auch ein intermediärer „publizistischer Wettbewerb“ soll gefördert werden. Um nun in Presse und Rundfunk einen neuen ökonomisch-publizistischen Konzentrationsschub fernzuhalten, bedient sich der Gesetzgeber einer bemerkenswerten Idee: Er sucht *ökonomischen und publizistischen Wettbewerb weitgehend zu entkoppeln* und dadurch weitere *publizistische Konzentration abzuwenden*. Konzentrations- und Verflechtungsprozesse werden mithin als *wirtschaftliche* Phänomene in Kauf genommen und begünstigt, unerwünschte *publizistische* Konsequenzen (Vermachtungen, „Doppelmonopol“) sollen aber unter Kontrolle gebracht und tunlichst vermieden werden. In diesem Zusammenhang kommt nun dem *Zweisäulenmodell* eine *Schlüsselstellung* zu. Hier offenbart das Konstrukt – jetzt auch mit Wirkung für Pressewesen und Pressefreiheit – sein ordnungspolitisches Konstruktionsgeheimnis.¹⁵¹

Einer der Vorteile des Modells liegt darin, daß hier endlich einmal auch die *lokalregionalen Zeitungsmärkte* genauer ins Auge gefaßt und rundfunkrechtlich mit in Rechnung gestellt werden, und zwar nicht nur in defensiver Absicht.¹⁵² Die dortigen Verhältnisse werden aber auch nicht etwa apologetisch

¹⁵¹ Dieses hat sich zunächst nur in einer landesinternen „grauen Literatur“ widergespiegelt. Öffentlich ist es bislang nur vereinzelt zur Sprache gebracht und überschlägig geschildert worden, so von Pätzold (Anm. 124). Einige erste Annäherungen finden sich in den Stellungnahmen anlässlich der Düsseldorfer Hearings (Anm. 30), die sich auf verfassungsrechtliche Aspekte konzentrieren. Die medienpolitische und medienrechtliche Substanz des n.-w. „Patents“ bedarf dringend weiterer Untersuchung. Im folg. muß es bei ein paar kursorischen Überlegungen sein Bewenden haben.

¹⁵² Darin mögen sogar erste Ansätze eines *Mediengesamtkonzepts* i. S. einer *intermediären „positiven Ordnung“* zu erblicken sein. Vgl. zuletzt BVerfGE 73, S. 152 ff., wo indessen Presserecht und Pressefreiheit eher nur negativ ins Bild kommen. Näher Stock, NJW 1987, S. 222 ff. Auch in der sonstigen medienpolit. und verfassungsrechtl. Diskussion bleiben weiterführende Ansätze der genannten Art weithin zu vermissen. Das gilt wohlgerne auch für die übrigen A-Länder.

behandelt und markt-rhetorisch verklärt. Das derzeitige außenpluralistische Wettbewerbsmodell im örtlichen Pressewesen wird vom Gesetzgeber als rückläufig und wenig leistungsfähig bewertet. Auch wird angenommen, daß es zusätzlichen Gefährdungen ausgesetzt wäre, falls die fragliche Verlagerung der Werbeetats tatsächlich einträte und die erwähnten Folgen hätte. Eine nicht zu knapp bemessene Pressebeteiligung am Lokalrundfunk mag sich so gesehen als naheliegend darstellen. Dies mag bei günstigem Verlauf nicht nur für die Presse, sondern auch für den Rundfunk selbst förderlich sein; es könnte auch für das Leistungsvermögen der lokalen Veranstalter gewisse Nutzeffekte abwerfen. Das pressenspezifische Marktmodell als solches soll dabei freilich nicht mitimportiert, nämlich mitsamt seinen leibhaftigen Marktpartnern (bzw. in Gestalt des jeweiligen Monopolunternehmens) übernommen und unbesehen in das Rundfunkwesen transformiert werden. Dazu hat es schon von Hause aus nicht das Zeug. Zudem läßt der technisch-wirtschaftliche Sachstand beim Lokalrundfunk keineswegs erwarten, daß ein Konkurrenzmodell hier befriedigend funktionieren würde; vielmehr fällt die Prognose auf dieser Ebene noch schlechter aus. Der Gesetzgeber rechnet für den gedachten Fall zu Recht mit wachsenden Machtballungen und unzulässiger „vorherrschender Meinungsmacht“, auch als „multimedialer Meinungsmacht“.¹⁵³

Unter diesen Umständen hat sich das Parlament – hier nicht anders als beim landesweiten Privatrundfunk – mit gutem Grund für ein rundfunkspezifisch-binnenpluralistisches Vielfaltsystem entschieden. Unter dessen – ihnen an sich wesensfremdes – Regime sollen via Betriebsgesellschaft auch die interessierten Zeitungsunternehmen gebracht werden (was auch beträchtliche indirekte Auswirkungen auf Zeitungsmärkte und Pressestruktur haben muß). Das Zweisäulenmodell tut nun in diesem Zusammenhang zweierlei Dinge, welche sonst als unvereinbar gelten: Es ermöglicht und beschleunigt die lokale *Medienverflechtung*, widmet sich aber *zugleich* und mit Nachdruck der *Konzentrationsbekämpfung*. Diese beiden Dinge lassen sich nur vermöge des *Entkoppelungsgedankens* unter einen Hut bringen. So erklärt sich die stetig wiederkehrende Unterscheidung und Disjunktion „wirtschaftlich“/„publizistisch“. Die ökonomische Infrastruktur des Lokalrundfunks soll nach Möglichkeit von den Verlegern bereitgestellt werden; diese sollen tunlichst insgesamt aktiviert, durch die Aussicht auf Zustrom von Werbegeldern angelockt und in die eine, betriebliche „Säule“ inkorporiert werden. In publizistischer Hinsicht aber soll der Verlegereinfluß – einschließlich verlegerisch umgesetzter marktmäßiger Eigendynamiken der Werbefinanzierung – in Schach gehalten werden. Diesem Zweck dient die funktionelle und strukturelle *Teilung*

¹⁵³ Siehe BVerfGE 73, S. 160, 172 ff. Wie das Urteil erkennen läßt, sind dabei auch jene sublimeren Formen von Meinungsmacht zu bedenken, die in scheinbar „meinungsfreien“ vollkommerziellen Unterhaltungsprogrammen beschlossen liegen. Dazu Ministerpräsident *Rau*, Plenarprot. 10/34, S. 2608 f.; Minister Dr. *Schnoor*, Plenarprot. 10/40, S. 3337 f.

des örtlichen Massenmediums, desgleichen die neue, subtile *Synthese* (Nähe und Distanz, als *ökonomische* Nähe und *publizistische* Distanz). Dies soll eine strukturell wirksame Qualitätssicherung ergeben. Die programmlichen Anforderungen werden hoch angesetzt, Programm und Veranstalter sollen tendenzfrei bleiben und von schädlichen Kräften der Kommerzialisierung nicht erreicht werden.¹⁵⁴

Vor diesem Hintergrund muß dann auch die Problematik der *indirekten Programmeinflüsse* in Angriff genommen werden. Ökonomische Kraftentfaltung und Machtballung, wie sie sich der gesetzgeberischen Idee zufolge in der einen „Säule“ manifestiert, kann publizistisch nicht folgenlos bleiben. Sie wird sich mittelbar immer auch auf die andere „Säule“ auswirken und programmrelevant werden. Umgekehrt gilt Entsprechendes: Publizistische Leistung und programmliches Profil eines Senders wirken sich notwendig auch auf die wirtschaftlichen Ressourcen aus. Bei ausschließlicher Werbefinanzierung bestehen hier *prekäre wechselseitige Bezüge*. Im Verhältnis von Programm und Infrastruktur, von Veranstalter und Betreiber muß auch diese Mittelbarkeitsproblematik bewältigt werden. Wirtschaftlich-finanzielle Interessen und Einflüsse müssen hinlänglich *mediatisiert*, sie können aber *niemals ganz abgekoppelt und ausgeschaltet* werden. Das tut das Landesrundfunkgesetz denn auch keineswegs. Vielmehr sucht es diesen Konnex funktionsgerecht aufzuarbeiten und so auszugestalten, daß die erhoffte Programmqualität im Ergebnis erreicht und durchweg gewahrt wird. Das ist also wieder das vorhin schon berührte Kernproblem des Zweisäulenmodells, gewissermaßen dessen Halsrätsel. Nur wenn auch dieses schwierige Problem gelöst wird, kann das Modell eine Zukunft haben.

g) Dazu noch ein paar ergänzende Bemerkungen unter *modelltheoretischem* und *praxisbezogenem* Blickwinkel. Überschlägig läßt sich das Zweisäulenmodell als Synthese und Inbegriff zweier altbekannter Medienmodelle kennzeichnen: Hier das rundfunkspezifische *Integrationsmodell*, dort das pressenspezifische *Marktmodell*.¹⁵⁵ Hier treffen und überschneiden sich also zwei ganz und gar ungleichartige Traditionen, Ideologien, Strukturen des Medienwesens, auch durchaus unterschiedliche Vorstellungen von Medienfreiheit und Medienaufgabe. Das waren bisher geradezu verschiedene Welten. Gleichwohl legt es der Landesgesetzgeber darauf an, daß sich diese beiden

¹⁵⁴ Liberalisierungen und qualitative Abstriche, wie sie das Niedersachsen-Urteil in *dualen Systemen* im Blick auf deren *öff. Sektor* zuläßt, werden in N.-W. auch beim privaten Lokalrundfunk nicht vorgenommen. Das liegt hierzulande schon deshalb fern, weil sich lokale duale Systeme auf absehbare Zeit kaum, jedenfalls nicht flächendeckend, herausbilden werden. Insoweit können Nachlässe und Dispensierungen auch nicht etwa mit einer „Grundversorgung“ durch *überlokale* öff.-rechtl. Programme gerechtfertigt werden; diese wäre lokal unerheblich. Jedes einzelne Lokalprogramm muß i. d. R. allein und zur Gänze für die Bedürfnisse des örtl. Kommunikationsraums eintreten. Näher unten 4 e.

¹⁵⁵ Näher *M. Stock*, AöR 110 (1985), S. 219ff. m. w. N.

Größen einander annähern, die Berührungsangst überwinden und das gedachte eheähnliche Bündnis eingehen.

Daraus soll nach dem Willen des Gesetzgebers eine neue, gegenwärtig noch unbekannte Species hervorgehen, nämlich gemeinsame Abkömmlinge, die man auf den ersten Blick für häßliche Zwitter halten könnte: Sie sollen von oben her dem „Gemeinwohl“ (§ 24 Abs. 1 Satz 1 NWLRG) dienen, von unten her aber kommerziell beschaffen sein. Diese zweiteiligen Medienträger sollen aber dennoch lebensfähig und möglichst ansehnlich werden. Ihnen soll nicht ein irgendwie geartetes, mehr oder minder dürftiges Mischlingsdasein beschieden sein, sondern sie sollen zu einem inneren Ausgleich gelangen, bei dem die eine Herkunftslinie im Programm durchschlägt und im Ergebnis auch im übrigen überwiegt. Denn auf dem Boden des Zweisäulenmodells sollen Programme ungefähr nach dem Bilde der *öffentlich-rechtlichen* Tradition entstehen, nunmehr – etwa nach dem Muster des *Kabelpilotprojekts Dortmund* – auch bis auf die örtliche Ebene vorgeschoben und „lokalisiert“.

Von dem konkreten Dortmunder Versuchsdesign wird im Landesrundfunkgesetz allerdings erheblich abgewichen, und zwar in zweierlei Hinsicht: Der WDR wird aus dem Zweisäulenmodell *herausgehalten*,¹⁵⁶ die *Zeitungs-* *presse* dagegen wird *einbezogen*. Was ersteren Punkt betrifft, so handelt es sich jetzt um vom WDR emanzipierte, der LfR zugeordnete lokale private Veranstalter. Der Sache nach bleibt bei den Trägervereinen aber auch das *Integrationsmodell* in beträchtlichem Umfang präsent (WDR-ähnliche Programmgrundsätze, anstaltsähnliche institutionelle Einschläge, innere Vielfalt und innere Rundfunkfreiheit). Es fehlt in der zweiteiligen Konstruktion freilich auch nicht an gegenteiligen Formelementen und Entwicklungspotentialen. Aus Kölner (WDR) und Dortmunder Sicht mag insoweit von einem *Privatisierungsexperiment* gesprochen werden können. In puncto Werbefinanzierung wird sogar auch ein deutlicher *Kommerzialisierungstrend* riskiert. Übermäßige, das öffentlich-rechtliche Erbgut schädigende und verdrängende Einwirkungen solcher Art sollen aber anhand der hiesigen Abtrennungs- und Mediatisierungsidee vermieden werden. Gleichwohl sind aus jener Richtung starke indirekte Einflüsse zu gewärtigen, womöglich bis zu gravierenden funktionellen Abschwächungen und lähmender Umklammerung hin. Um dem zu entgehen, werden die Redaktionen und Veranstalter gegenüber den Betreibern *professionelles Standing* an den Tag legen müssen, und sie werden dabei durch die beteiligten *gesellschaftlichen* Kräfte und Gruppen energisch *unterstützt* und ermutigt werden müssen.

¹⁵⁶ In der Endfassung wird das Modell – anders als in den Entwürfen – vom WDR gänzlich abgenabelt. Statt dessen wird dem WDR die Möglichkeit einer allg. „Lokalisierung“, ungefähr nach Dortmunder Vorbild, auf dem Boden des WDR-Gesetzes vorbehalten. Zu einem Nebeneinander von *WDR-Lokalfunk* und „WDR-freiem“ Zweisäulenmodell wird es aber realiter wohl nicht – oder allenfalls in seltenen Ausnahmefällen – kommen. Über sonstige denkbare Formen der Zusammenarbeit unten Anm. 157. Näher unten 4.

Anders als in Dortmund, soll jetzt eben auch die jeweils mit Lokalausgaben vertretene, innerhalb ihrer Branche nach dem *Marktmodell* arbeitende Tagespresse in das Vorhaben einbezogen werden. Auch pressenspezifische (und hilfswise sonstige, branchenfremde) Interessen sollen in erheblichem Umfang zum Zuge kommen können. Dabei soll eine ausschließliche *Werbefinanzierung* Platz greifen. Daraus können sich Gefahren und Risiken ergeben, welche klar erkannt und beim Namen genannt werden müssen. Der Gesetzgeber hat sie denn auch nicht vernachlässigt; fraglich kann nur sein, ob er sie in ihrer denkbaren Tragweite unterschätzt und zu gering bewertet hat. Immerhin läßt sich konstatieren: Er ist auf diesem schwierigen Gebiet nicht ganz säumig und passiv-lethargisch geblieben. Das Landesrundfunkgesetz läßt sich nicht auf Deregulierung im Sinn einer presseähnlichen, außenpluralistisch-marktgesteuerten Apparatur (Einheitslösung) ein. Es strebt vielmehr einen *Modellkompromiß* an und will dabei auch das Integrationsmodell gebührend ins Spiel bringen. Es will jene „Zwangsehen“ stiften, aus denen dann allenthalben das gewünschte *Mischmodell* hervorgehen soll. Und zwar wird hier nicht etwa untätig abgewartet, wie sich die inneren Verhältnisse und Veranlagungen in concreto herausbilden werden. Der Gesetzgeber zeigt sich auf der Höhe der Zeit und errichtet via LfR (der das Nähere obliegt) gewissermaßen ein gentechnisches *Medienlabor*. Dieses soll sich struktureller Vorsorge widmen, und zwar dahingehend, daß der *öffentlich-rechtliche* Erbfaktor im Zweisäulenmodell durchweg *dominant* wird.

Deshalb also die beiden getrennten „Säulen“, die hier aber nun überraschenderweise nicht neben-, sondern *übereinander* stehen – ein Konstrukt, das man so sonst nicht findet (nicht einmal auf antiken Ruinenfeldern). Die Anordnung ist und bleibt merkwürdig, sie wirkt exponiert und hingällig. Mit der Betriebsgesellschaft wird dem Lokalrundfunk eine materiell-private, im gesetzlichen Regelfall überwiegend presseeigene Basis gegeben. Darauf wird die Veranstaltergemeinschaft als eine Art ideeller, der Sache nach öffentlicher Überbau errichtet. Hier erinnert das Zweisäulenmodell in gewisser Weise auch an die Typik *dualer Systeme*, als zweiteiliger *öffentlich-privater Konkurrenzmodelle*. In einem äußeren Dualismus vom Zuschnitt des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes und des Niedersachsen-Urteils (*nationale Ebene*) erblickt die Düsseldorfer Regierungsmehrheit freilich keine für Nordrhein-Westfalen wünschenswerte, funktionell unbedenkliche Medienstruktur. Eher mag an eine anspruchsvollere, besser ausbalancierte duale Ordnung gedacht werden, wie sie für den hiesigen *landesweiten* Rundfunk vorgesehen ist. Indessen wird sich diese Lösung auf *lokaler* Ebene nicht in größerem Stil wiederholen lassen. Vielmehr wird das Zweisäulenmodell hier weithin als *alleiniges* Modell vorgehalten und verwirklicht werden müssen.

Damit hängt nun der Umstand zusammen, daß das neue Modell seinerseits einen *inneren* Dualismus kennt, und zwar jetzt in *vertikaler* Richtung. Auch dabei sind beträchtliche innere Gegensätzlichkeiten und Spannungen zu erwarten; das hat sich mittlerweile zur Genüge erwiesen, es kann aber nicht oft

genug wiederholt werden. Das Düsseldorfer Konstruktionsgeheimnis besteht jedoch so gesehen auch darin, daß die dualistische Problematik (hier als Binnenproblematik) *partnerschaftlich* gewendet und gemeinsam in Angriff genommen werden soll. Insoweit trägt das Modell auch Züge des *WDR-Kooperationsmodells*, nur muß die Angelegenheit jetzt *ohne den WDR* abgehen.¹⁵⁷ Im übrigen wird das Verhältnis von öffentlichen und privaten Ressourcen und Kräften beim Zweisäulenmodell *anders* ausgestaltet, und es wird gesetzgeberisch weit genauer vorstrukturiert als beim WDR-Kooperationsmodell. Im 6. Abschnitt wird das öffentliche Element institutionell schärfer herausgearbeitet, dem Umfang nach höher bemessen und eindeutig verselbständigt. Es kann hier allerdings auch in größere finanzwirtschaftliche Verstrickungen und Abhängigkeiten geraten. In letzterem Punkt wird das private Element weiter aufgewertet. Auch die Zeitungsverleger können werblich-finanziell ausgiebig partizipieren.

Seinen Clou hat das zweigeschossige Modell nun darin, daß die öffentlich-privaten Unterschiede und Polaritäten hier in *gemeinsame, arbeitsteilig* abzuwickelnde Projekte überführt und auf diese Weise zum Nutzen des Ganzen eingesetzt werden sollen. Sie werden also nicht auf freiem Felde belassen und irgendwie neben- bzw. gegeneinandergestellt (duale Systeme, Komplementarität/Konkurrenz). Andererseits werden sie auch nicht auf engem Raum zusammengepfercht und irgendwie miteinander vermengt (Kooperationsmodell?). Vielmehr werden die jeweiligen Rollen vom Gesetzgeber in den Grundzügen festgelegt; mit obigen Modellen verglichen, werden sie verhältnismäßig präzise bestimmt und verteilt. Es wird eine funktionelle und strukturelle *Aufgliederung, Spezialisierung und arbeitsteilige Zuordnung* vorgezeichnet. Ergänzend wird die Privatautonomie aufgeboten. Wird letztere im Geiste des Gesetzes betätigt, so bedeutet das:

Das private Element kommt gewissermaßen im guten – auch zum Vorteil des öffentlichen Elements – ins Geschäft. In Anbetracht disfunktionaler Aspekte von Macht und Geld ist aber auch darauf zu achten, daß das öffentliche Element hierüber nicht zu Schaden kommt. Oberstes Ziel muß stets die publizistische Integrität von Programm und Veranstalter bleiben. Unter diesem Gesichtspunkt wird der Betreiber vom Gesetz *ökonomisch* gefordert, dem Veranstalter nahegerückt und mit weitreichendem Einfluß ausgestattet. *Publizistisch* soll er jedoch so weit auf Distanz gehalten werden, wie es der Programmauftrag bedingt. Das ist eine Rollenverteilung, die nicht jedem Verleger gefallen wird. Aus traditioneller Verlegerperspektive muß das Ar-

¹⁵⁷ Jenes Kooperationsmodell mag auf Landesebene (oben III 6) zu Veranstaltungskooperationen führen und damit *indirekt* auch für den privaten Lokalrundfunk relevant werden, nämlich in Gestalt von Rahmenprogrammen (§ 30 NWLRG) als *Mantelprogrammen*. Ferner können zwischen der Kölner Anstalt und lokalen Veranstaltern *Zulieferungsverhältnisse* entstehen. Auf diese Weise könnte der WDR für eigene Zwecke produzierte, landesweit ausgestrahlte Programmteile auf lokaler Ebene weiterverwerten. Damit muß es aber sein Bewenden haben. Näher unten 4c und d.

rangement befremdlich erscheinen, es mag als mißtrauisch, engherzig, ja geradezu lähmend empfunden werden. Wo noch der ältere, undifferenziert-herrschaftliche unternehmerische Gestus vorwaltet, mag man darin so etwas wie ein *Sozialisierungsexperiment* sehen. Indessen lassen sich für die Vorsicht des Gesetzgebers, wie gezeigt, gute Gründe anführen.

Wenn das Vorhaben gelingen soll, werden beide Seiten über ihren Schatten springen, die Alles-oder-Nichts-Attitüde aufgeben und sich auf die neue Rollenverteilung einlassen müssen. Denn das gesellschaftlich-professionelle Kopfstück des Ganzen kann nach diesem Gesetz nun einmal nicht allein existieren; es kann ohne das pressewirtschaftliche Rumpfstück nicht auskommen (et vice versa). Folglich wird man wechselseitig die gebotene Rücksicht nehmen und nach Maßgabe des *Programmauftrags* (Nähe und Distanz) *kooperieren* müssen. Man wird zunächst einschlägige *Erfahrungen sammeln* und *lernen* müssen, mit dem inneren Dilemma, das in das Zweisäulenmodell eingebaut ist, zu leben. Das Gesetz legt es darauf an, daß die Beteiligten dabei auch schwierige Phasen durchstehen und daß sie gemeinsam auf die nötige Modellkonsistenz hinarbeiten. Für Verleger/Betreiber kann es unter diesen Umständen nicht mehr darum gehen, sich nun doch noch zum „eigentlichen Veranstalter“ aufzuschwingen und „Herr über das Mikrofon“ zu werden. Vielmehr werden sie das Zweisäulenmodell als solches – mitsamt seinen beiderseitigen Beschränkungswirkungen – hinnehmen, ihren besonderen Part darin spielen und von dort aus den Lokalrundfunk auf den Weg bringen müssen. Nach und nach mögen sie dann dazu kommen, die andere Seite auch von innen heraus als „ihr“ Programm und „ihren“ Veranstalter zu verstehen und in deren Andersartigkeit zu akzeptieren. Ohne solche Unterstützung und Förderung kann es hier nicht abgehen. Dabei wird man auch herausfinden müssen, ob das Kommerzialisierungsrisiko bei dieser Konstruktion wirklich beherrschbar ist und hintangehalten werden kann, und zwar so weit, daß die lokalen Stationen ihrem „Medium- und Faktor-“Auftrag dauerhaft nachkommen und ihn unverkürzt wahrnehmen können.

h) Das bisher Gesagte betraf implizit auch die *verfassungsrechtlichen Grundfragen* des 6. Abschnitts. Damit sind auch schon die wesentlichen Antworten gegeben worden. Deshalb sei darauf verzichtet, die eben angestellten modellbezogenen Überlegungen nun noch in extenso auf die dogmatische Ebene zu übertragen und das Zweisäulenmodell auch in seiner Grundrechtsrelevanz durchzudeklinieren. Abkürzend sei vermerkt:

Im Vordergrund steht hier das Erfordernis eines angemessenen *gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums* im Hinblick auf ein Parlamentsgesetz, das sich in diesem Punkt (§§ 23 ff. NWLRG) der Sache nach eindeutig als medienrechtliches *Erprobungsgesetz* darstellt.¹⁵⁸ Näherhin bezeugt es eine klar erkennbare *landesspezifisch-sozialdemokratische Handschrift*: Einerseits sucht

¹⁵⁸ Zur Erprobungsmarge oben Anm. 77. Zum parl.-polit. Spielraum im Blick auf das Niedersachsen-Urteil etwas näher *Stock*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 2 vom

es ein gewisses Maß an medienpolitischer SPD-Kontinuität und Prinzipientreue zu wahren, andererseits trägt es auch pragmatisch-, „versöhnende“ Züge und läßt sich in erheblichem Umfang auf gegnerische Positionen und Absichten ein. In der Akzentsetzung spiegelt es ungefähr die gegenwärtige Sitzverteilung im Düsseldorfer Landtag wider. Es enthält sowohl substantiell-öffentliche als auch privatwirtschaftlich-, „anbieterfreundliche“ Komponenten und schickt sich an, aus dem negativen, beiderseits angstbesetzten Stadium äußerer Polarisierung herauszutreten; statt dessen wird die eben erörterte fruchtbare innere Polarität („Kooperation statt Konfrontation“) angestrebt.

Dadurch suchte die Regierungsmehrheit auf die ihr eigene Weise aus langjähriger medienpolitischer Defensive und Bunkermentalität herauszukommen, ohne indessen nun in das andere Extrem zu verfallen und z. B. hanseatisch-kaufmännisch zu verfahren. Damit sind auch die föderativen Dimensionen des Themas bezeichnet. Auch die Wünsche der Düsseldorfer Landtagsopposition wurden nicht voll erfüllt. Es sei aber noch einmal daran erinnert, daß sich *SPD- und CDU-Fraktion* bereits *kurz vor einer Verständigung* befanden. Der verbliebene Dissens betraf wohl nur Fragen geringerer Reichweite. Erst nachdem schließlich doch noch ein Zerwürfnis eingetreten war, kam es seitens der CDU-Opposition zur Aufstellung eines längeren, auch ordnungspolitische Prämissen des Zweisäulenmodells umfassenden Mängelkatalogs.¹⁵⁹ Davon abgesehen war es nur die FDP-Fraktion, die von vornherein eine kommerzielle Einheitslösung verfocht. Die SPD-Fraktion ihrerseits zog sich unter diesen Umständen auf das demokratische Mehrheitsprinzip zurück, sie blieb aber inhaltlich bei ihrer vermittelnden Position.

Freilich mögen sich jene Kontroversen nun demnächst wieder vor den Schranken der Verfassungsgerichte in Münster und Karlsruhe fortsetzen. Es wäre allerdings ein erstaunliches Phänomen, sollte sich herausstellen, daß ein strukturpolitisch neuartiger Reformschritt wie der hiesige aus landes- oder bundesrechtlich-verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr möglich wäre. Insoweit stellt sich die Frage nach dem Gesetzgebungsspielraum als *prinzipielle Verfassungsfrage* dar. Sie harrt also einer neuerlichen, an das FRAG-Urteil anknüpfenden prinzipiellen Beantwortung. Dabei wird ggf. auch die *parlamentarische Einschätzungsprärogative* im Hinblick auf modellspezifische Abwägungsentscheidungen und Risikokalküle zur Sprache kommen. Wie sich an früherer Stelle immer wieder ergeben hat, läßt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen, ob die kühne Konstruktion der §§ 23 ff. NWLRG hinlänglich tragfähig und dauerhaft funktionstüchtig ist. Immerhin ist sie interessant, integrativ und bundesweit einmalig. Bei erfolgreichem Verlauf könnte sie einigen Innovationen den Weg bereiten. Im übrigen wird man dabei auch an die Möglichkeit späterer Korrekturen und Nachbesserungen zu denken haben. In verfassungsrechtlicher Hinsicht reicht der bisherige Befund ohne weiteres aus, um die Idee des Zweisäulenmodells auf den Prüfstand der Praxis zu stellen. Sollte dies nun dennoch an gerichtlicher Intervention schei-

14. 1. 1987, S. 6 ff. Im übrigen sei auf die Darlegungen zum landesweiten Rundfunk (oben III) verwiesen, die z. T. auf die hiesige Konstellation übertragbar sind.

¹⁵⁹ Siehe oben I 5.

tern? Damit müßte es schon sehr weit kommen, wenn eine solche politische Idee keine Chance mehr hätte.

i) Auf dieser Linie werden auch *speziellere verfassungsrechtliche Aspekte* der *Pressebeteiligung* an der Betriebsgesellschaft zu diskutieren sein. Hierbei geht es um Fragen des Verhältnisses der im Verbreitungsgebiet mit Lokalausgaben am Markt befindlichen Zeitungsunternehmen zu etwaigen sonstigen privaten Beteiligungsinteressenten, insbesondere um die „zeitungsverlegerfreundliche“ *Anteilsbemessung (Quotierung)* i. V. m. dem *Zugangsprivileg* nach dem Regelatbestand des § 29 Abs. 4 NWLRG. Es ist zu prüfen, wie dritte Beteiligungsinteressen (etwa diejenigen von Anzeigenblättern, Zeitschriften, Film- und AV-Medien; nicht zu vergessen sonstige, vollends branchenfremde Unternehmer- bzw. Anlegerinteressen) im Zweisäulenmodell näherhin situiert sind. Wie steht es im Verhältnis von Zeitungsverlegern und Dritten mit Zugangschancen und *Chancengleichheit*?

Die bevorzugte Berücksichtigung der lokalregionalen Zeitungspressen erklärt sich, wie gezeigt, aus zweierlei Motivbündeln, wobei im einen Fall von *Presse-*, im andern von *Rundfunkbelangen* ausgegangen wird; beide Interessenkomplexe werden kombiniert und auf einen gemeinsamen Nenner gebracht. Einmal sollen werbewirtschaftliche Belange der Ortspresse abgedeckt und die lokalen Zeitungsmärkte in ihrer Leistungsfähigkeit gestärkt werden, indem die genannten weitläufigen, intermediär-marktstrukturellen Zielsetzungen verfolgt werden. Zum andern und zugleich hat man dabei eine Reihe von Belangen des lokalen Rundfunks im Auge. Durch den hiesigen Modus der Medienverflechtung sollen die für die Lokalsender benötigten werbewirtschaftlichen und sonstigen ökonomischen Trägerpotenzen gewonnen werden. Damit soll jedoch keine „vorherrschende multimediale Meinungsmacht“ einhergehen; deshalb die Zweiteilung und innere Abständigkeit der lokalen Rundfunkträger, die gesonderten Pressegemeinschaftsunternehmen als betriebliche Basis. Man mag sich nun fragen: Könnte das Modell, wenn es sich in größerem Umfang für *dritte betriebliche Initiativen und Kapitale* öffnen würde, nicht um die örtliche Konzentrationsproblematik leichter herumkommen und einfacher funktionieren? Wäre letzteres nicht medienpolitisch opportun oder sogar verfassungsrechtlich geboten, sei es aus der Sicht der künftigen Veranstalter selbst (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) oder aus derjenigen dritter potentieller Eigner von Betreiberanteilen (Art. 3 Abs. 1 GG)?

Der Gesetzgeber hat diese Fragen verneint. Er setzt in erster Linie auf die örtlich engagierten Zeitungsunternehmen, bemißt die lokale Zeitungsquote mit 75 v. H. recht hoch und arrangiert Anteile und Zugangsprivilegien insgesamt so, daß eventuell *keinerlei* außenstehende private Interessenten in der Betriebsgesellschaft zum Zuge kommen können.¹⁶⁰ Wenn und soweit sich die

¹⁶⁰ Dafür ist neben den Regelungen des § 29 Abs. 4 NWLRG auch die gesetzliche Option zugunsten sog. *kommunaler Träger* nach Abs. 6 ebd. einschlägig. Hiernach haben Gemeinden und Gemeindeverbände, ggf. über kommunale Wirtschaftsunter-

gewünschten, bevorzugten Kandidaten aus dem einen oder anderen Grund nicht einfinden, können sich die Dinge allerdings auch ganz anders entwickeln. Für den Fall, daß sich obiges Arrangement nicht verwirklicht, werden indes – von § 29 Abs. 5 und 7 NWLRG abgesehen – weiter keine differenzierten, ersatzweise zu verwendenden Infrastrukturen und Beteiligungsschlüssel bereitgehalten. Dem scheint die Ansicht zugrunde zu liegen, eine möglichst umfängliche Beteiligung der Tageszeitungen am Privatrundfunk sei im örtlichen Bereich im beiderseitigen Interesse angezeigt und müsse Priorität genießen; zugunsten des gewünschten Regel- und Normalzustands müßten und dürften dritte private Zugangsinteressen zurückgesetzt werden. Letztere werden nur hilfsweise einbezogen. Sie mögen als unproblematisch-, „neutral“ oder eher disfunktional gelten, werden aber nicht genauer unter die Lupe genommen. Sinn und Hintergründe der Generallösung des § 29 Abs. 4 NWLRG sind vorhin ausführlich behandelt worden. Dabei hat sich ergeben, daß dafür vertretbare, strukturpolitisch und verfassungsrechtlich beachtliche Gründe und Argumente angeführt werden können. Unter diesen Umständen spricht gewissermaßen eine *Vermutung* dafür, daß das pressefreundliche Design auch unter dem hiesigen, spezielleren Blickwinkel *angeht*. Freilich muß es auch der verfassungsrechtlichen Detailprüfung standhalten können.

Die Vorrangfrage steht mit der *Quotenfrage* im Zusammenhang, wobei letzterer angesichts der hier gegebenen Dimensionen besonderes Gewicht zukommt. Schon der Regierungsentwurf hatte sich bezüglich der Pressebeteiligung äußerst großzügig gezeigt.¹⁶¹ Das Niedersachsen-Urteil gab dann Anlaß, dies noch einmal zu überdenken. Dort kommen *Anteilsbegrenzungen* unter dem Gesichtspunkt *publizistischer* Konzentration (Gefährdung von Meinungsbildungs- und Rundfunkfreiheit durch „multimediale Meinungsmacht“) zur Sprache. In dem Urteil wird in bestimmten Fällen lokalregionaler funktioneller Verflechtung im Blick auf potente Einzelunternehmen eine Höchstgrenze von 50 v. H. als angezeigt erachtet.¹⁶²

Das Zweiäulenmodell sucht nun publizistischen Machtballungen zunächst und hauptsächlich auf andere Weise entgegenzuwirken, nämlich durch seine inneren Absichtungen und Barrieren. Wenn das Modell die entsprechende innere Trennschärfe aufweist und den benötigten Distanzierungsgrad tatsächlich bewirkt, mag *ökonomische* Konzentration grundsätzlich unbedenklich erscheinen. Ob Anteilsbegrenzungen da-

nehmen, im Gründungsstadium Beteiligungsvorrechte in Höhe von insgesamt 25 v. H. der Anteile an der Betriebsgesellschaft. Schöpfen Verleger und Kommunen ihre Rechte voll aus, so tritt damit ein *closed-shop-Effekt* ein. Zur kommunalen Beteiligung näher unten k.

¹⁶¹ § 24 RegE enthielt dafür keine Höchstgrenze. Kommunale Beteiligung an der Betriebsgesellschaft war hiernach noch ausgeschlossen, wohingegen dem WDR eine Beteiligung mit weniger als 25 v. H. ermöglicht werden sollte (was hernach gestrichen worden ist). Hätte der WDR davon keinen Gebrauch gemacht, so hätte die Pressebeteiligung sogar auf 100 v. H. ansteigen können.

¹⁶² Vgl. BVerfGE 73, S. 177f., zu dem andersartigen Tatbestand des § 23 NdsLRG. Die Regelung betrifft Zulieferungsverhältnisse und setzt das Limit *unternehmensbezogen* fest. Ein *Branchen-Limit* fehlt dort gänzlich. Das Urteil hält eine derartige Regelung für *notwendig* und prinzipiell *ausreichend*. Dabei werden Veranstalter und Betreiber als identisch vorausgesetzt. Das n.-w. Lokalrundfunkmodell ist dem Gericht noch nicht bekannt.

durch entbehrlich werden, kann im übrigen dahingestellt bleiben. Denn zusätzlich ist in die Endfassung die branchenbezogene Quotierung des § 29 Abs. 4 Satz 2 NWLRG aufgenommen worden. Beides zusammengenommen, kommen die *publizistischen* Sperrwirkungen denjenigen der niedersächsischen Regelung mindestens gleich. Hinsichtlich der Risikoabschätzung gilt das vorhin Gesagte. Danach ist die gefundene Lösung insoweit *verfassungsrechtlich vertretbar*.

Wohlgemerkt ergibt sich dieser Befund aus der Perspektive von *Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe*. Damit ist noch nicht ausgemacht, daß er auch aus der Sicht *dritter*, mit den Zeitungsverlagen konkurrierender *gewerblicher Beteiligungsinteressen* Bestand haben kann. Im Hinblick auf jenes Interessentenfeld muß auch die *Vorrangfrage* in Angriff genommen werden. Durch das Verlegerprivileg i. V. m. der getroffenen Quotenregelung werden Außenstehende in ihren Zugangschancen empfindlich beschränkt; dies um so mehr, als der gesetzliche Beteiligungsschlüssel sogar auch den gänzlichen *Ausschluß* Dritter nach sich ziehen kann. Diesbezüglich gelangt das Niedersachsen-Urteil denn auch zu strengeren Direktiven. Dabei wird auch auf die Möglichkeit von Umschichtungen der Werbeeinnahmen zu Lasten der Printmedien eingegangen, jedoch wird die entsprechende verlegerische Argumentation (Presseschutz durch Zugangsvorrechte) auf Distanz gehalten. Das Bundesverfassungsgericht mißt den Umschichtungsprognosen nach dem gegenwärtigen Sachstand nur geringe Überzeugungskraft zu. Eine darauf gestützte Differenzierung und Bevorzugung wird als *ungerechtfertigt* bezeichnet, d. h. ein so begründetes Zugangsprivileg wäre mangels sachgerechter Differenzierungskriterien *verfassungswidrig*.¹⁶³

Diese Karlsruher Aussagen müssen auch in Nordrhein-Westfalen zu denken geben. Das Gericht hat dabei das Zweisäulenmodell noch nicht vor Augen, es stellt in diesem Punkt aber auch und gerade auf die *ökonomische* Seite der Medienverflechtung ab. Mithin könnte das Verdikt auch einen auf die *Betriebsgesellschaft* beschränkten bevorrechtigten Zugang der örtlichen Tagespresse betreffen. Freilich bleibt dabei die hiesige besondere Sachlage außer Sichtweite. Zugangsvorrecht und Pressequote gemäß § 29 Abs. 4 NWLRG müssen immer auch aus dem konzeptionellen Gesamtzusammenhang des 6. Abschnitts heraus beurteilt werden. Hier wird man sehr genau hinsehen müssen.

In Düsseldorf hat man sich auf die fraglichen werbewirtschaftlichen Prognosen im Herbst 1986 bereitwillig eingelassen – wie sich jetzt erweist, vielleicht etwas voreilig. Indessen läßt sich auch nach dem Niedersachsen-Urteil nicht ausschließen, daß sich jene Prognosen auf längere Sicht als stichhaltig erweisen könnten. Dabei ist auch eine gewisse *Einschätzungsprärogative des Parlaments* in Rechnung zu stellen. Auch aus sonstigen Gründen liegt die Annahme nahe, daß die Einräumung eines Presseprivilegs im Fall des nordrhein-westfälischen Landesrundfunkgesetzes in einen *gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum* fällt.

Denn Zugangspräferenz und quotenmäßige Begünstigung der Ortspresse sind hier in einen bundesweit singulären planerischen *Gesamtentwurf und Systemgedanken* eingebettet. Sie geschehen nicht etwa um des Wohlergehens bestimmter einzelner Zeitungsverlage willen, und auch nicht nur aus Gründen der Förderung der Lokalpresse als Institution. Dabei spielen auch noch zahlreiche weitere, für sich gesehen und in ihrem Zusammenspiel vertretbare

¹⁶³ Vgl. BVerfGE 73, S. 180 ff., 192 ff. unter Hinweis auf Untersuchungen der Monopolkommission. Zum begrifflichen Bezugsrahmen nach Art. 3 Abs. 1 GG BVerfGE 57, S. 327, 329. Dazu *Stock*, Medienfreiheit, S. 507 ff. m. w. N.

(also unter Berücksichtigung der parlamentarisch-politischen Marge sachgerechte) Differenzierungskriterien eine Rolle. Es geht insbesondere auch um die Wohlfahrt des Lokalrundfunks, als einer ebenfalls wichtigen künftigen Einrichtung örtlicher Kommunikation. Insoweit zeichnet sich ein medienübergreifendes Struktur- und Beteiligungskonzept neuer Art ab. Die damit verbundenen Diskriminierungseffekte zu Lasten Dritter müssen auch vor dem Hintergrund der kooperativen, presse- und rundfunkspezifische Elemente miteinander verbindenden Grundidee des Zweisäulenmodells gesehen werden. Dieser exklusiv-gezielt angelegte, reformphilosophisch weitgespannte Sachzusammenhang dürfte bewirken, daß § 29 Abs. 4 NWLRG *den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt*, auch was Vorrang- und Quotenfrage betrifft.¹⁶⁴

k) Das Gesamtbild gewinnt einen zusätzlichen Farbton durch die Möglichkeit *kommunaler Beteiligung* im Rahmen des § 29 Abs. 6 NWLRG. Der Gesetzgeber führt hier den (wenig glücklichen) Begriff „*kommunale Träger*“ ein und versteht darunter „Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Unternehmen und Vereinigungen, an denen eine oder mehrere Gemeinden oder Gemeindeverbände beteiligt sind“. Kommunen können hiernach direkt oder indirekt in gewissem Umfang zum „Träger“ des Lokalrundfunks avancieren, nämlich indem sie sich an der jeweiligen Betriebsgesellschaft beteiligen und an dem dort angesiedelten Teil der Trägerfunktionen partizipieren. Das Gesetz räumt kommunalen Trägern einen auf *Betreiberfunktionen* begrenzten, auf die Gründungsphase (bis zur Zulassung des jeweils als Partner fungierenden Veranstalters) beschränkten Beteiligungsanspruch ein und bemißt die zulässige kommunale Gesamtbeteiligung relativ niedrig: Sie darf höchstens 25 v. H. der *Kapital- und Stimmrechtsanteile* betragen. Insoweit findet sich also eine weitere *Vorrang- und Quotenregelung*.¹⁶⁵ Sie schließt sich an diejenige

¹⁶⁴ Näheres bedarf noch weiterer Untersuchung. Dabei wird u. a. zu klären sein, ob ein Wegfall des Zugangsvorrechts (bei Fortbestand der Quotenregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 NWLRG) die gedachte Pressebeteiligung faktisch schmälern und den modellmäßigen Grundgedanken substantiell gefährden würde. Das hängt von künftigen, derzeit noch nicht absehbaren lokalen Entwicklungstrends (Andrang oder Fernbleiben von Verlegern/Kommunen/Dritten) ab. Außerdem werden genauere Differenzierungen in Betracht zu ziehen sein: Sollte bloßes Anlegerkapital ebenso behandelt werden wie z. B. mittelständisch-kulturelle Unternehmen und Kräfte? Oder wären letztere auf Programm- und Veranstalterebene richtiger plazierte? – Im übrigen mag auch eine allg. gefaßte oder örtlich angepaßte *Professionalitätsklausel* à la § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 NdsLRG ähnlicher Wirkungen fähig sein wie ein ausdrückliches Presseprivileg. In solcher Einkleidung hat die niedersächs. (der Sache nach gleichfalls auf Verleger gemünzte) Regelung der verfassungsrechtl. Nachprüfung standgehalten. In N.-W. wäre nicht auf die *publizistische* (Anm. 74), sondern auf die *ökonomische* Seite der Dinge abzustellen. Siehe auch schon § 29 Abs. 3 NWLRG. Auch dort klingt das hiesige Leitmotiv (wirtschaftlich-organisatorische solide Fundamente vs. Gründungsfieber und Goldgräbermentalität) an.

¹⁶⁵ Durch § 29 Abs. 6 Satz 2 NWLRG wird das allg. kommunalwirtschaftsrechtliche *Subsidiaritätsprinzip* sondergesetzlich *abbedungen*: § 89 der n.-w. Gemeindeordnung

des § 29 Abs. 4 NWLRG an und fügt dem dominierenden pressewirtschaftlichen Element ein minderheitliches kommunalwirtschaftliches Element hinzu. Wenn beide Seiten ihre Rechte voll ausschöpfen, hat das den erwähnten closed-shop-Effekt zum Nachteil Dritter zur Folge. Immerhin werden die inneren Verhältnisse des Betreibers stärker ausbalanciert, wenn dort neben dem privat-verlegerischen auch noch ein öffentlich-kommunaler Faktor wirksam wird. Andererseits kommt damit nun auch wieder die Problematik der „Staatsfreiheit“, hier als *negativer* „Gemeindefreiheit“, ins Bild.

Die jetzige Regelung ist in Ausschluß- und Endfassung an die Stelle eines publizistisch-unternehmerischen Engagements der Kommunen auf Veranstalterebene getreten, wie sie der Regierungsentwurf angestrebt hatte. Damit sah die Regierungsmehrheit nunmehr auch den erforderlichen Grad an Staatsferne erreicht. Die Opposition hingegen bezeichnete auch den jetzt gewählten, kombinierten Teilnehmungsmodus als verfassungswidrig.¹⁶⁶ In diesem Zusammenhang wurde beiderseits – freilich in verschiedenem Sinn – auf die jüngste Verfassungsrechtsprechung zum „Gemeinderundfunk“ Bezug genommen. Seitens der Mehrheit wurde zumal auf das *bayerische Analogon* hingewiesen:

In Bayern bestehen örtliche „Kabelgesellschaften“. Zwischen jenen Einrichtungen und den Betriebsgesellschaften westdeutscher Provenienz gibt es einige typologische Verwandtschaften. In den bayerischen Trägergebilden haben die Kommunen beträchtlichen, mittelbar und zum Teil sogar auch unmittelbar programmrelevanten Einfluß. Der *Bayerische Verfassungsgerichtshof* war insoweit zu einer differenzierten, auch *gemeindefreundliche* Komponenten enthaltenden Beurteilung gelangt. Zwar hatte er es den Kommunen verwehrt, im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit via Kabelgesellschaft selbst „Rundfunksendungen anzubieten“. Eine kommunale Beteiligung an den direktprogrammorganisatorischen Aufgaben der Kabelgesellschaften und an deren infrastrukturell wichtigen *Betreiberfunktionen* hatte der Gerichtshof jedoch für grundsätzlich zulässig erachtet. Er hatte dafür ein Gesamtlimit von *einem Drittel* der Anteile gesetzt und ein so bemessenes kommunales Engagement für *verfassungsrechtlich statthaft* erklärt.¹⁶⁷ Eine ähnliche, ebenfalls verfassungsmäßige Abgrenzung erblickten Lan-

i. d. F. der Bekanntm. vom 13. 8. 1984 (GVBl. S. 475) findet keine Anwendung. Im Verhältnis zu davon betroffenen Privaten gilt statt dessen das oben zur Vorrangfrage Gesagte entsprechend.

¹⁶⁶ Zur Veranstalterebene oben 2e, auch zu dem nach der Endfassung verbliebenen kommunalen Einfluß (gesellschaftl. Kontrolle) und zu dem diesbezüglichen Kumulationseffekt (Anm. 113). Dazu einerseits Minister Dr. *Schnoor*, Plenarprot. 10/40, S. 3338 ff., andererseits Abg. Dr. *Pohl* (CDU), ebd. S. 3341 f. sowie Abg. *Elfring* (CDU), Plenarprot. 10/39, S. 3300 f., auch zum folg.

¹⁶⁷ Vgl. BayVerfGH BayVBl. 1987, S. 113 f., zu dem landesspezifisch-bayerischen Design nach Art. 22 ff. des Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes vom 22. 11. 1984 (GVBl. S. 445). Allg. zu jenem vielschichtigen Privatrundfunksystem *Stock*, Medienfreiheit, S. 392 ff. m. w. N. Zum kommunalen Einfluß *W. Kunert*, BayVBl. 1985, S. 109 ff. Bayerische Besonderheiten manifestieren sich u. a. darin, daß die Kabelgesellschaften neben ihren betrieblich-technischen Obliegenheiten auch die Aufgabe haben, lokale Programme „aus Beiträgen der Anbieter zu organisieren“ (was über § 29 NWLRG weit hinausgeht). Dazu *W. Schmitt Glaeser*, ZUM 1985, S. 523 (532 ff.). Skeptisch *H. Bethge*, ZUM 1986, S. 255 (262 ff.). Der BayVerfGH hebt bei seiner relativ wohlwollenden Bewertung auf „besondere Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten“ ab, die er bei den Kommunen erwartet; deren Kapazität an Verwaltungskraft und Verwaltungserfahrung könne infrastrukturell genutzt werden. Siehe auch *Treffler*, Der Städte-

desregierung und SPD-Fraktion nun auch in den einschlägigen Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Landesrundfunkgesetzes. Aus deren Sicht ist im übrigen auch der Kumulationseffekt (§ 29/§ 26 NWLRG) hinnehmbar, d.h. im Ergebnis wird das gesamte Arrangement als funktionell sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar angesehen.

Das sind Gesichtspunkte, welche sich nicht ohne weiteres von der Hand weisen lassen. Das bayerische Beispiel könnte hierzulande in der Tat Schule machen. Manches spricht für die Annahme, daß die jetzt gefundene Lösung sachlich gerechtfertigt und im nötigen Grad staatsfern ist. Denn dadurch läßt sich auf Betreiberebene pressemäßiges Know-how mit einem gemeindlichen Engagement verbinden, welches seinen Schwerpunkt auf *kommunalwirtschaftlich-fachlichem* Gebiet haben müßte. Nicht aber darf dabei auf meinungsmäßig-parteiliche Affinitäten bzw. Gegenmachtpositionen abgezielt werden. Spekulationen und Machenschaften letzterer Art würden in die falsche Richtung gehen; sie könnten nur zu leicht zu publizistischen Übergriffen und Verwicklungen führen und die Frage nach der „Staatsfreiheit“ wieder aktuell werden lassen. Daß das zweiteilige Modell die erforderliche Trennschärfe erreicht und das gebotene Maß an publizistischer Distanz auch tatsächlich bewirkt, ist nun einmal nicht von vornherein sicher. Es ist aber *möglich*, und der Wahrscheinlichkeitsgrad hängt im näheren von der künftigen Praxis ab.

Auch in diesem Punkt muß das Zweisäulenmodell auf die verfassungsrechtlichen und programmlichen Richtwerte zurückbezogen werden. Im Lichte der §§ 11 ff., 24 NWLRG wird sich ein gewisser *öffentlich-gemeinwirtschaftlicher* Einschlag durchaus als funktions- und systemgerecht darstellen. Damit können die Kommunen, soweit ihr besonderer Part es erlaubt, das öffentliche Element auf Veranstalterebene unterstützen.¹⁶⁸ Auch dies kann dazu beitragen, daß das Integrationsmodell Auftrieb erhält. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten werden auch Gemeinden und Kreise einiges dafür tun können, daß sich die Dinge zum Besseren wenden: Daß Programm und Veranstalter intakt bleiben, daß das Marktmodell in die gesetzlichen Schranken gewiesen, daß Kommerzialisierung durch Werbefinanzierung vermieden wird. Wenn die Praxis *diesen* Weg nimmt, wird auch kommunale Beteiligung allen Zweifeln und Anfechtungen entgehen können. Soweit nun auch hier ein *Risikofaktor* inmitten ist, gilt das vorhin Gesagte auch dafür: Unter *experimentellem* Blickwinkel ist die getrof-

tag 1987, S. 10ff. Als bemerkenswert sei noch festgehalten: Der BayVerfGH kennt bereits das Niedersachsen-Urteil des BVerfG (Anm. 112) und führt dessen knappe, hinsichtl. *direkt-publizistischer* kommunaler Aktivitäten negative Aussagen weiter, und zwar in Richtung auf eine Zulässigkeit funktionsverträglicher *indirekter*, insb. *wirtschaftlich-organisatorischer* Betätigungen der Kommunen im örtl. Rundfunkwesen. Anders Grawert, AfP 1986, S. 280.

¹⁶⁸ So angesehen, läßt sich auch die kommunale Vertretung im Trägerverein ohne weiteres mit § 29 Abs. 6 NWLRG in Einklang bringen. Auch der Kumulationseffekt kann dann zugunsten der modellmäßigen Zielsetzungen zu Buche schlagen.

fene Regelung sinnvoll und zugänglich. Unter diesem Gesichtspunkt ist sie auch verfassungsrechtlich vertretbar.

4. WDR und Lokalrundfunk

a) Auch am Ende des 6. Abschnitts (§ 30 NWLRG) richtet der Gesetzgeber den Blick wieder auf den WDR. Ob und wie die Kölner Anstalt beim Lokalrundfunk mit ins Spiel kommen soll, ist allerdings bei rascher Lektüre der dortigen Vorschriften nicht recht zu erkennen. Der Gesetzestext wirkt auch hier wieder karg und verschlüsselt. Wer die Materialien zur Hand nimmt, wird dadurch auch nicht ohne weiteres klüger werden. Die Entstehungsgeschichte ist in puncto WDR kurvenreich, die Fahrtroute unübersichtlich und wechselhaft. Um nun doch noch klare Sicht zu gewinnen, wird man gut daran tun, zunächst ein kurzes Prosenium als modellmäßiges Vorspiel zu absolvieren.

Dieses muß wiederum mit dem *Zweisäulenmodell* und dessen inneren Eigenarten beginnen. Noch einmal zur Erinnerung: Indem der Gesetzgeber das neue Modell probeweise einführt, unternimmt er so etwas wie ein *Kreuzungsexperiment* (öffentlich/privat, gemeinnützig/erwerbswirtschaftlich, Integrationsmodell/Marktmodell). Dabei setzt er seine Hoffnung darauf, daß sich der öffentliche Faktor alles in allem als dominant erweisen werde. Was aber werden die Mendelschen Gesetze des Medienwesens tatsächlich bewirken? Man meint jene „natürlichen“ Gesetze in Düsseldorf so weit zu kennen, daß man Vorsicht für angezeigt hält. Man will geordnete Verhältnisse anbahnen und sogar auch Gen-Design betreiben und betraut damit die LfR. Dennoch bleibt ungewiß, was dabei herauskommen wird. Auch der privat-kommerzielle Faktor wird in dem Mischmodell eine tragende Rolle spielen müssen. Womöglich erliegt der öffentliche Faktor über kurz oder lang eben doch der *Macht ökonomischer Fakten*, d.h. die Waage neigt sich zum reinen *Marktrundfunk* hin.

Damit aber wäre auch der WDR involviert. Denn der eine ideelle Elternteil des Zweisäulenmodells ist in Köln ansässig: Dort kann man das öffentlich-rechtliche *Integrationsmodell* leibhaftig vorfinden, und zwar in nuce und voller Größe. Kann und sollte die Kölner Anstalt an den örtlichen Planungen und Verläufen nun auch ihrerseits Interesse nehmen? Sollte sie Lebenslauf und Geschick der Lokalstationen (§§ 23 ff. NWLRG) irgendwie begleiten und im Sinn ihrer eigenen Zielsetzungen zu beeinflussen suchen? Sollte sie sich einmischen, sich helfend und fördernd betätigen – oder sollte sie beiseite stehen und sich gleichgültig zeigen?

In ersterem Fall bieten sich zahlreiche Mittel und Wege als denkbar an. Man mag beispielsweise erwägen, landesweite, als Qualitätssicherung und Schutzmantel fungierende *WDR-Rahmenprogramme* (§ 30 Abs. 1 Satz 2

NWLRG) bereitzustellen und das *WDR-Kooperationsmodell*¹⁶⁹ in dieser oder einer sonstigen Form auch mit lokaler Wirkung zu aktivieren. Falls das nicht geschieht oder nicht zum gewünschten Erfolg führt, kommen auch noch andere Möglichkeiten in Betracht. Sollte sich das Zweisäulenmodell als *konstitutionell* schwächlich erweisen und unaufhaltsam in Richtung *Marktmodell* abdriften, so wäre es um dessen innere kooperative Idee bald geschehen. Auch der dortige innere Dualismus würde dahinsiechen und endlich entfallen. Damit würden auch WDR-Kooperationen unmöglich und gegenstandslos werden.

Um so mehr mag man daran denken, dem inneren Dualismus des Modells beizugehen – sei es auch nur hilfsweise – einen *äußeren Dualismus* beizugesellen. Ein qualifiziertes Nebeneinander (*WDR-Lokalfunk/LfR-Lokalfunk*) könnte verschiedene Zwecke und Wirkungen haben. Eine wohl situierte, auf *journalistischen Qualitätswettbewerb* angelegte örtliche WDR-Konkurrenz könnte die LfR-Stationen vielleicht besser „in Form halten“. Auch auf diese mittelbare Weise mag das disfunktionale Potential von Tendenzbetätigung und Werbefinanzierung zurückzudrängen sein. Sollte aber auch das nicht gelingen und sollte sich ergeben, daß sich ein substantiell-öffentlicher Lokalrundfunk letztlich doch nur einem selbständigen, dezentralisierten WDR-Engagement verdanken kann, so wäre mit örtlichen dualen Systemen immerhin eine *öffentlich-rechtliche Reserve- und Auffangposition* geschaffen, ungefähr im Sinn des Karlsruher „Grundversorgungs“-Gedankens in lokaler Anwendung.

Wie aber nun, wenn auch letztere Lösung nicht zustande käme? Was wäre zu tun, wenn sich der WDR veranlaßt sähe, der lokalen Ebene gänzlich fernzubleiben, wenn sich dort also nur ein vollkommerzieller, z. B. auf die „fröhliche Welle“ reduzierter Privatrundfunk entwickeln und *allein* das Feld behaupten würde? In diesem Fall wäre damit zu rechnen, daß die „Medium- und Faktor-“Funktion rückläufig werden und schließlich gegen Null tendieren würde. Die lokalen Öffentlichkeiten müßten ein integratives lokales Medium à la WDR entbehren und statt dessen mit *alten und neuen Marktmedien* auskommen, mit „*Doppelmonopolen*“ vorliebnehmen etc. Das Zweisäulenmodell wäre zum „*Einsäulenmodell*“ mutiert, Verleger/Betreiber wären die „*eigentlichen Veranstalter*“, wir hätten ein *Marktmodell ohne Integrationsmodell*, d. h. das Experiment wäre definitiv gescheitert. Dann wäre auch das Landesrundfunkgesetz mit seinem Latein am Ende.

b) Das kleine Szenario erlaubt es nun, auch die *Gesetzeslage* in puncto WDR zu erhellen. In Landesrundfunkgesetz und (durch § 65 NWLRG novelliertem) WDR-Gesetz werden mehrere soeben hypothetisch vor Augen geführte Formen, Stationen und Phasen eines etwaigen lokalen WDR-Engagements angesprochen und mehr oder minder deutlich und exakt geregelt, sei es positiv oder negativ. Um dem im einzelnen nachzugehen, empfiehlt

¹⁶⁹ Siehe oben III 6. Zum Streitstand oben Anm. 89.

sich auch ein Blick auf die *entstehungsgeschichtlichen* Zusammenhänge. In den einschlägigen Entwurfspassagen und Diskussionen begegnen die eben berührten Gesichtspunkte in mannigfacher Weise, wobei Formationen und Akzentsetzungen mehrfach gewechselt haben. Vor jenem Hintergrund wird das gesetzliche Resultat besser verständlich. Begonnen sei mit den zahlreich vorhandenen *kooperativen* Ansätzen. Dazu ist vorab folgendes wissenswert:

Das Zweisäulenmodell ließ bis zur Ausschluß- und Endfassung auch ein gewisses Maß an unmittelbarer *publizistisch-unternehmerischer bzw. betrieblicher WDR-Beteiligung* zu. Von der Seite des Lokalrundfunks aus wurde das Thema in den Entwürfen zum Landesrundfunkgesetz in Angriff genommen. Von seiten der Kölner Anstalt sollte ergänzend das WDR-Gesetz eingreifen, wobei an *Produktions-, Veranstaltungs- und Verbreitungs-koooperationen* nach § 3 Abs. 8 und 9 i. V. m. § 47 Abs. 1 und 2 WDRG gedacht gewesen sein dürfte. Für solche Formen enger Zusammenarbeit auf örtlicher Ebene wurden strukturpolitische Gründe und funktionsbezogen-partizipatorische Motive angeführt, wie sie an früherer Stelle schon mehrfach angeklungen sind. Seitens des WDR sollten dabei ähnliche Erwägungen maßgeblich sein wie im Fall der Eingehung *landesweiter* Kooperationsverhältnisse. Die gesetzliche Funktionsgarantie als *Entwicklungsgarantie* (§ 3 Abs. 3 WDRG) sollte dadurch in begrenztem Umfang auch auf den Lokalrundfunk erstreckt werden: Der WDR sollte Gelegenheit haben, einen weiteren¹⁷⁰ Schritt nach unten zu tun, sich – soweit es das WDR-Kooperationsmodell zuläßt – mit örtlichen Initiativen und Kräften zu verbinden und dergestalt zu „*lokalisieren*“.

Damit wollte man dem Kölner Integrationsrundfunk die Möglichkeit einräumen, auf Leistungsvermögen und innere Verhältnisse der lokalen Stationen intensiv einzuwirken, und zwar *auch zu deren eigenem Nutzen*. Denn von deren Seite aus angesehen, hätten solche Interventionen bei günstigem Verlauf beachtliche Kräftigungs- und Gewährleistungseffekte im Sinne der hochgesteckten programmlichen Ziele bewirken können. Mutatis mutandis sind dafür Gesichtspunkte einschlägig, wie sie ähnlich auch für die quasi-öffentliche innere Vorstrukturierung der lokalen Medienträger, für die Binnenkonstitutionalisierung im redaktionellen Bereich, für die kommunale Beteiligung etc. genannt worden sind. Eine funktionell richtig plazierte minderheitliche WDR-Beteiligung hätte wiederum – sei es auch nur hilfsweise, nach Art einer Ausfallbürgschaft und Reservestellung für den Fall von Funktionsdefiziten – zur inneren Konsolidierung des privaten Lokalrundfunks beitragen können.

¹⁷⁰ Vorausgegangen war kurz zuvor eine institutionell weitläufige, finanziell aufwendige *Regionalisierung* auf rein öffentlich-rechtlicher Basis (vgl. § 2 Abs. 2 WDRG). Dazu etwa C.-H. Casdorff, in: W. Först (Hrsg.), *Rundfunk in der Region*, 1984, S. 359 ff. Allg. P. Leudts, in: *Lokalradio* (Anm. 28), S. 53 ff.

Freilich hätten dabei auch WDR- und *Pressebeteiligung* auf einen beiderseits adäquaten gemeinsamen Nenner gebracht werden müssen. Integrations- und Marktmodell wären sich hier leibhaftig, direkt und auf engem Raum begegnet. Die beiden Giganten wären veranlaßt gewesen, die wechselseitigen Empfindlichkeiten und Vorbehalte zu überwinden, ihre je eigenen, angestammten Interessensphären und Orientierungen aufeinander abzustimmen, gleichsam Auge in Auge und Hand in Hand zu operieren und dergestalt an dem hiesigen eigentümlichen Ausgleichs- und Züchtungsexperiment teilzunehmen. Das hätte weitreichende, auch überörtlich-medienstrukturell bedeutsame Ausstrahlungswirkungen und Nebeneffekte haben können, nicht grundsätzlich anders als bei landesweiten Kooperationen. Unter diesen Umständen wird es allerdings nicht wundernehmen, daß das lokale Versuchsprogramm gerade auch in der Frage der WDR-Kooperationen von vornherein heftigen Angriffen ausgesetzt war. Daran ist dieser Teil des Projekts *schon im Planungsstadium gescheitert*. Das genannte Vorhaben ist im Ergebnis gar nicht erst ins Gesetz eingegangen.

Nach den ersten Entwürfen sollte sich das landesweite WDR-Kooperationsmodell (*Drittelbeteiligung an Veranstaltergemeinschaften*, heute § 6 Abs. 2 NWLRG) auf örtlicher Ebene wiederholen können. Hiermit gerieten die Vorarbeiten jedoch unter erheblichen Interessentendruck. Schon der Regierungsentwurf ließ davon ab. Er ging zu dem relativ pressefreundlichen Zweisäulenmodell über und nahm den WDR *aus den lokalen Veranstaltergemeinschaften heraus*.¹⁷¹ Statt dessen wollte § 24 Abs. 3 RegE dem WDR nunmehr die Möglichkeit geben, sich mit bis zu 25 v. H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile an den Betriebsgesellschaften zu beteiligen.

Damit war man in eine Sackgasse geraten. Bei den Betreibern des privaten Lokalrundfunks hätte das *programmliche* Potential der Kölner Anstalt nicht mehr unmittelbar zum Zuge kommen können. Ein *betriebliches* WDR-Potential hätte dort eventuell eine ähnliche Rolle spielen können wie jetzt dasjenige der Kommunen (die den WDR auf jenem Platz im Ergebnis beerbt haben). Diese Ersatzlösung stellte sich jedoch vom WDR-Gesetz aus gesehen als problematisch dar.¹⁷² Das gedachte Kooperationsmodell war in der Abfolge der Entwürfe rückläufig. Im Regierungsentwurf befand es sich bereits in einem Schrumpfungszustand, welcher seine *vollständige Tilgung* nahelegte. Einwände wurden einmal im Blick auf den Aufgabenkanon des WDR und dessen Inkompatibilität mit dem Zweisäulenmodell (Betriebssektor) erhoben, zum andern aber auch aus einer prinzipiell ablehnenden, gegen WDR-Kooperationen überhaupt

¹⁷¹ So auch die Endfassung. Hier ergibt sich das aus den tatbestandlich ausdifferenzierten Regelungen des § 26 NWLRG. Für den WDR kann auch nicht etwa eine Privatperson gemäß Abs. 4 oder Abs. 5 ebd. als Vereinsmitglied auftreten. Vgl. § 26 Abs. 7 Nr. 3 i. V. m. § 5 Abs. 2 Nr. 5 NWLRG. § 22 Abs. 3 Satz 2 RegE, der den gegenteiligen Eindruck erweckte, beruhte auf einem Redaktionsversehen (Berichtigung laut Landtags-Information 10/173 vom 6. 11. 1986).

¹⁷² Die Kooperationsformen nach § 3 Abs. 8 und 9 WDRG hätten zu dem Trennungskonzept der §§ 23ff. NWLRG kaum gepaßt. Hätte man das WDR-Gesetz insoweit novellieren wollen, so wären dabei auch verfassungsrechtliche Hemmnisse zu erwarten gewesen. Vgl. nur *Denninger*, ARD-Gutachten (Anm. 14), S. 38 ff.

gerichteten Haltung heraus.¹⁷³ Daraufhin ließ die Regierungsmehrheit diesen Modus einer lokalen WDR-Beteiligung in Ausschuß- und Endfassung gänzlich fallen.¹⁷⁴

c) Damit war eines der wesentlichen denkbaren Partizipations- und Einwirkungsinstrumente ausgeschieden. Demzufolge verlagerte sich das Interesse nun auf andere Kooperationsformen. Möglich bleiben diverse Ausprägungen einer Zusammenarbeit *ohne unternehmerische Beteiligung* vor Ort, beispielsweise die Überlassung von Produktionen, welche der WDR primär für eigene Zwecke hergestellt und zuvor in eigener Verantwortung ausgestrahlt hat; geeignete Programmsequenzen solcher Art könnten lokalen Veranstaltern im Weg der *Weiterverwertung* (§ 3 Abs. 8 WDRG) zugänglich gemacht werden, wobei die örtliche Programmverantwortung bei den Abnehmern läge (*Zulieferungsverhältnisse*).

Auch hierbei müßten die vorhin umrissenen, beiderseits funktionell sinnvollen Ziele maßgeblich bleiben. Ob der WDR Profil und Substanz der Lokalsender hiermit beeinflussen und die dortige Programmqualität nachhaltig fördern könnte, ist allerdings gegenwärtig noch nicht auszumachen. Man wird diese Fragen aber im Auge behalten müssen.

d) Als weitere, erheblich umfänglichere und effektvollere Bindeglieder kommen vertikale Veranstaltungskooperationen in Betracht, wie sie der Gesetzgeber in § 30 NWLRG anvisiert. Hierbei handelt es sich um *Programmkooperationen* in Gestalt von *überlokalen Rahmenprogrammen* mit lokalen Fensterprogrammen sowie um fensterartige *Werbekooperationen*.

Erste Vorstöße in dieses neue, noch weitgehend unerforschte Gebiet hatte bereits der Regierungsentwurf unternommen.¹⁷⁵ Nachdem das Konzept unternehmerischer Direktbeteiligung gescheitert war, fanden dann Netzwerkstrukturen und vertikale Verkoppelungen werberechtlicher Art vermehrtes

¹⁷³ So von Abg. *Elfring* (CDU), Plenarprot. 10/39, S. 3299: Für „*Konkurrenz und Kontrast*“ als alleinige Lösung. Ebenso Abg. *Dr. Pohl* (CDU), Plenarprot. 10/40, S. 3321, nach dem *nur duale Systeme* verfassungsmäßig wären (die die Opposition aber auf lokaler Ebene gleichfalls bekämpfte, siehe sogleich). Dazu allg. oben III 6 b.

¹⁷⁴ Vgl. Abg. *Büssow* (SPD), Plenarprot. 10/40, S. 3351: Der WDR kann sich an Veranstalter oder Betreiber nicht beteiligen. Letzteres erhellt in der Endfassung aus einem Vergleich von § 24 Abs. 3 RegE und § 29 NWLRG (Streichung zugunsten der Kommunen). Die Ausnahmeregelung des § 6 Abs. 2 NWLRG wird durch § 23 Abs. 2 NWLRG nicht lokal transformiert, ebensowenig freilich das Verbot des § 5 Abs. 2 Nr. 1 NWLRG (wohl ein Versehen).

¹⁷⁵ § 26 Abs. 1 RegE ermächtigt die lokalen Veranstalter zu Vereinbarungen mit „Dritten“ über Werbekooperationen im Rahmen von Fensterstrukturen. Dazu die Begr., Drucks. 10/1440, S. 59: Das betreffe auch Kooperationen mit dem WDR. Programmkooperationen werden in § 26 RegE noch nicht ausdrücklich angesprochen. Nach der Begr. sollen Private untereinander auch in der Weise zusammenarbeiten dürfen, daß sie gemeinsame Programmteile erstellen und diese „Rahmenprogramme“ dann in jeweils eigener Verantwortung verbreiten. Darin zeichnen sich größere *Kettenbildungen, Zusammenschaltungen und Networks* auf dem privaten Sektor ab. Der WDR bleibt diesbezüglich noch unberücksichtigt.

Interesse. Anscheinend erblickte man darin ein brauchbares Alternativkonzept lokaler Entwicklungshilfe und Qualitätsvorsorge. In der Endfassung werden derartige übergreifende Strukturen etwas genauer herausgearbeitet und wie folgt eingeführt: „Veranstaltergemeinschaften können untereinander und mit Dritten Vereinbarungen über die Veranstaltung und Verbreitung eines Rahmenprogramms oder über die Veranstaltung und Verbreitung von eigener Werbung im Programm des Dritten treffen“ (§ 30 Abs. 1 Satz 1 NWLRG). Nach Satz 2 Halbsatz 2 ebd. kann als „Dritter“ im Sinn von Programmkooperationen (Rahmenprogramm) *auch der WDR* fungieren, hiernach in der Weise, daß er *auf dem Boden des WDR-Gesetzes ein eigenes überlokales Mantelprogramm* veranstaltet und verbreitet.¹⁷⁶ Neben so gearteten, dem Rahmen nach rein öffentlich-rechtlichen WDR-Mantelprogrammen liegen rechtlich gesehen auch *private LfR-Rahmenprogramme mit überlokaler WDR-Beteiligung* im Bereich des Möglichen. In letzterem Fall könnte sich eine horizontale, tendenziell landesweite Programmkooperation mit mittelbaren vertikalen lokalen Programm- und Werbekooperationen verbinden – offensichtlich eine hyperkomplexe Angelegenheit.¹⁷⁷ Wie sich die Dinge in der Praxis entwickeln werden, ist bislang noch nicht deutlich zu erkennen. Wie es scheint, hat *nur letztere Variante* öffentlich-privater Zusammenarbeit – also die diffizilste von allen – gewisse Verwirklichungschancen.¹⁷⁸ Das ist

¹⁷⁶ Dahinter verbergen sich beachtliche Komplexitäten und manche offene Fragen. Ein Kölner Rahmenprogramm (terrestrisch oder über Satellit) müßte auch vom WDRG her durchstrukturiert werden, und zwar einschl. seiner Fenster. Für vertikale *Programmkooperationen* als solche mag hier § 3 Abs. 9 WDRG herangezogen werden. Wegen der Fenstertypik könnte an § 3 Abs. 5 WDRG gedacht werden. Jene Öffnungsklausel hat indes andere Merkmale und Intentionen. Sie geht auf § 4 Abs. 3 Satz 3 NWKabVersG zurück. Im Zuge der WDR-Reform 1985 von dort übernommen, sollte sie vermehrte *Bürgerbeteiligung* bewirken, wobei die WDR-Programmhöhe aber formal ungeschmälert bleiben sollte. Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, S. 47f. – Für fensterartige „eigene“ *Werbung* lokaler privater Veranstalter enthält das WDRG keinerlei Anknüpfungspunkte. Sollte § 30 Abs. 1 Satz 1 NWLRG auch insoweit als Ermächtigungsnorm gemeint sein? Der Regierungsentwurf (Anm. 175) mag das so gesehen haben. Die Sache bleibt aber prekär und dunkel.

¹⁷⁷ Dabei wären einerseits § 3 Abs. 9 und ggf. § 47 Abs. 1 und 2 WDRG, andererseits § 6 Abs. 2 NWLRG heranzuziehen. Das private Mantelprogramm als solches fällt dann unter die Vorschriften des 2. bis 5. Abschnitts des NWLRG (§ 30 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 NWLRG). Die privaten Fensterprogramme (Begriff: § 2 Abs. 5 NWLRG) ressortieren im 6. Abschnitt (§ 6 Abs. 7 NWLRG). Der gesamte Konnex wird aber gesetzgeberisch noch nicht konsequent erschlossen. Die werberechtlichen und werbewirtschaftlichen Zusammenhänge harren noch der Durchdringung. Das wird auch durch § 30 Abs. 2 NWLRG belegt, wonach Kooperationsverträge nach Abs. 1 Satz 1 ebd. des Einvernehmens der jeweiligen *Betriebsgesellschaften* bedürfen. Darin klingen auch gewichtige *presseökonomische* Belange an. Integrations- und Marktmodell kommen einander in alledem nun doch näher, allerdings in einer finanzwirtschaftlichen und juristischen Grauzone.

¹⁷⁸ Vgl. aus WDR-Perspektive *Nowotny*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 16/17 vom 7. 3. 1987, S. 7: Ein WDR-eigenes Rahmenprogramm wäre schwerlich finanzierbar. Wenn andere, etwa die Verleger, ein solches Programm machen wollten, stünde der

ein wichtiges Thema, es kann hier jedoch nicht vertieft werden. Abkürzend sei vermerkt: Auch derartige indirekte programmliche und finanzwirtschaftliche Verflechtungen und Superstrukturen müssen stets auf das hiesige Versuchsziel zurückbezogen werden. Denn auch dabei geht es letztlich um die Frage, ob zwischen Integrations- und Marktmodell ein sachlicher Kompromiß möglich ist, und zwar unter Wahrung der Modellkonsistenz und der öffentlich-rechtlichen Essentialien. Der Gesetzgeber betritt damit terra incognita, ebenso wie es ggf. der WDR tun würde. Vielleicht liegen in § 30 NWLRG jene Schlüsselpositionen beschlossen, die für Erfolg oder Mißerfolg des Zweisäulenmodells ausschlaggebend sein werden. Gerade auch hier müssen die verfassungsrechtlichen Richtwerte gesucht und klar identifiziert werden. Von dort aus werden dann brauchbare Detaillösungen zu gewinnen sein. Dieser Punkt bedarf besonderer Aufmerksamkeit.

e) Der bisherige Befund geht dahin, daß dem WDR unternehmerische Direktbeteiligungen am Lokalrundfunk verwehrt sind und daß für ihn nur einige andere eventuell sinnvolle Kooperationsformen mit lokaler Wirkung in Frage kommen. Ob solche Entwicklungshilfe aber überhaupt zu verwirklichen ist, ob sie größeren Umfang erreichen, vor Ort anschlagen, die lokale Programmqualität fördern, Funktionsschwächen kompensieren, den Exitus abwenden könnte etc. – alles das steht dahin. Sollte das Zweisäulenmodell dennoch einen inneren kommerziellen Drall entwickeln, so würden WDR-Kooperationen dadurch erschwert, wenn nicht sogar rechtlich bzw. faktisch unmöglich gemacht werden. An dieser Stelle ist nun wieder obiges Szenario einschlägig, und zwar jetzt mit der nächsten und vorletzten Phase: Vom inneren, kooperativen zum *äußeren, wettbewerblichen* Dualismus, vom Kooperationsmodell zum *lokalen dualen System (WDR-Lokalfunk/LfR-Lokalfunk)*. In der Tat werden vom Gesetz auch Konfigurationen letzterer Art berücksichtigt, freilich eher nur hypothetisch, im Sinn einer faktisch wenig aussichtsreichen Hilfslösung.

Die Vorentwürfe wußten davon noch nichts. Der Regierungsentwurf griff das Thema insofern auf, als er sich der Frage nach der Zukunft des *Kabelpilotprojekts Dortmund* zuwandte.¹⁷⁹ Mit § 21 Abs. 2 RegE wollte man dem WDR nun die Überführung

WDR ihnen mit Erfahrung und Programm zur Verfügung, „aber das geht . . . nur in der Kooperation“. Über entspr. Gesprächsangebote *Nowottnys* an die Zeitungsverlegerverbände auf Landes- und Bundesebene ebd. Nr. 34 vom 6. 5. 1987, S. 10. Dabei wäre der WDR auf eine Drittelbeteiligung beschränkt, was seinen Einfluß in Grenzen hält (oben III 6). Das privat dominierte Rahmenprogramm müßte dann geeignet sein, dem Lokalrundfunk als programmliches Futteral und finanzieller Nährboden zu dienen. Der WDR müßte hierbei seine eigenen Programmgrundsätze beachten (§ 3 Abs. 9 Satz 2 WDRG), und er sollte dabei auch auf Effektivierungen des privaten lokalen und überlokalen Programmauftrags hinwirken. Das wird noch einigen Denksport erfordern. Vgl. nur *Jakob* (Anm. 105), S. 5f. Siehe auch *M. Jenke*, Weiterbildung und Medien 1987, Heft 4, S. 22ff.

¹⁷⁹ Dieses ist auf drei Jahre befristet (§ 1 Abs. 5 Nr. 5 NW-KabVersG). Gemäß § 1 der Versuchsbeginnverordnung vom 6. 3. 1985 (GVBl. S. 289) hat der Modellversuch

jenes Feldversuchs in eine landesweit einmalige, örtlich begrenzte Dauerlösung ermöglichen. Eine inhaltlich im wesentlichen gleichlautende Regelung findet sich auch in der Endfassung (§ 65 Abs. 1 Nr. 14 NWLRG).¹⁸⁰ Gesetzssystematisch und inhaltlich ist der Konnex aber im Ergebnis ein anderer. Das hängt damit zusammen, daß die vom Regierungsentwurf – vorerst zaghaft – eingeschlagene Linie von der SPD-Fraktion unterstützt und verallgemeinert wurde, näherhin wie folgt:

Eine *Generalisierung* des Dortmunder Ansatzes wollte der Regierungsentwurf dem WDR noch nicht gestatten.¹⁸¹ Wohl aber will dies die Endfassung.¹⁸² Sie ist darauf angelegt, dem WDR eine *flächendeckende „Lokalisierung“* rein öffentlich-rechtlicher Art vorzubehalten. Dafür wird an die allgemeine *Entwicklungsgarantie* (§ 3 Abs. 3 WDRG) angeknüpft. Der Gesetzgeber geht davon aus, daß dem WDR insoweit ein Konkretisierungsspielraum zur Verfügung steht, innerhalb dessen er kraft Verfassungsrechts (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) eigene Entscheidungsfreiheit genießt und auf dem Boden des WDR-Gesetzes von seiner *Anstaltsautonomie* Gebrauch machen kann.¹⁸³

am 1. 6. 1985 begonnen, d. h. er läuft per 31. 5. 1988 aus. Als Zwischenbilanzen seien genannt: Presse- und Informationsamt der Landesregierung N.-W. (Hrsg.), Erster und zweiter Jahresbericht der Begleitforschungskommission zum Kabelpilotprojekt Dortmund, 1986; M. Kleemann, RuF 1987, S. 229ff. Im übrigen oben Anm. 9.

¹⁸⁰ Dadurch wird das WDRG in Abschnitt VI (Übergangs- und Schlußbestimmungen) um einen neuen § 56a ergänzt. Hiernach ist der WDR berechtigt, auch nach Versuchsbeendigung im bisherigen Umfang Rundfunkprogramme im Stadtgebiet Dortmund nach den Vorschriften des WDRG zu veranstalten und zu verbreiten. Die dezentrale sondergesetzliche Infrastruktur laut NWKabVersG fällt dann allerdings weg. Dafür wird ab 1988 auf die Satzungsautonomie des WDR zu rekurrieren sein (siehe sogleich). Ob letztere zu ähnlichen faktischen Verselbständigungsgraden führen kann, wird noch zu prüfen sein.

¹⁸¹ Vgl. den Regelatbestand des § 21 Abs. 1 RegE: Lokale Programme „nur“ nach dem 6. Abschnitt des NWLRG möglich; „dies gilt auch für den Westdeutschen Rundfunk Köln“. Damit wäre der WDR außerhalb Dortmunds auf die szt. angestrebte Beteiligung an privaten Betriebsgesellschaften verwiesen und beschränkt worden. § 21 Abs. 2 RegE fungierte insoweit als örtlich begrenzter Ausnahmetatbestand.

¹⁸² Die Regelungstechnik ist allerdings verschlüsselt und funktionell ambivalent. Den Einstieg erleichtert ein Vergleich des § 21 Abs. 1 und 2 RegE mit § 23 Abs. 1 NWLRG. Nach Satz 2 ebd. bleiben die Vorschriften des WDRG durch Satz 1 ebd. (= § 21 Abs. 1 Halbsatz 1 RegE) *unberührt*. Demzufolge ändert Satz 1 seinen Sinn: Er begründet einen zwingenden Sonderstatus des Lokalrundfunks „nur“ im Rahmen des NWLRG. Satz 2 eröffnet dem WDR nunmehr die Chance, wegen eines eigenen Lokalrundfunks auf das WDRG zurückzugreifen.

¹⁸³ Vgl. einfachgesetzlich § 1 Abs. 1 Satz 2 WDRG i. V. m. dem allg. Aufgabenkanon, insb. auch nach § 3 Abs. 3 WDRG. § 56a WDRG n. F. stellt sich so gesehen als *deklarativ* dar; eben deshalb ist er in die *Übergangsbestimmungen* eingereiht worden. Dahinter stehen freilich weitläufige verfassungsrechtliche Streitfragen, wie sie szt. auch vor dem BVerfG zur Entscheidung anstanden (Anm. 37). Siehe bereits BVerfGE 71, S. 350ff. Dazu statt aller W. Enz, ZUM 1987, S. 58 (67ff.) m. w. N. Wenn und soweit das BVerfG diesbezüglich einen Gesetzesvorbehalt statuiert hätte, hätte sich § 56a WDRG als *konstitutiv* erwiesen. Im übrigen wären WDR-Lokalstationen nur aufgrund weiterer gesetzlicher Ermächtigungen zugänglich gewesen (Ambivalenz). Zu etwaigen materiellen Verfassungsschranken eines WDR-Lokalfunks im übrigen unten Anm. 188 und 189.

Außerdem findet sich noch eine zwingende Regelung, wonach in WDR-eigenen lokalen Programmen *keine Werbung* erfolgen darf (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 NWLRG).¹⁸⁴ Damit wird auf ein werbewirtschaftliches örtliches Disengagement des WDR im Verhältnis zu Lokalpresse und privatem Lokalrundfunk gedrungen. Eine disfunktionale Konkurrenz auf den fraglichen Werbemärkten soll vermieden werden. Statt dessen könnte der WDR von seiner Seite aus, von kommerziellen Versuchungen frei, einen *lokalpublizistischen Qualitätswettbewerb* in Gang setzen; dadurch mag er auch die andere Seite beeinflussen und in gleicher Richtung voranbringen können.

Was hier marktstrukturell vor sich gehen könnte, hat das kleine Szenario vorhin schon erkennen lassen: „In-Form-Halten“ der Privaten, Leistungswettbewerb auf Steigerung und programmliche Gleichwertigkeit hin, hilfsweise immerhin eine öffentliche „Grundversorgung“ (mit Rabatteffekt für kommerzielle Konkurrenten). Das hört sich interessant an und belegt, daß auch dieser Form einer Kölner lokalen Präsenz manche guten Seiten abzugewinnen wären (auch zugunsten des Zweisäulenmodells). In Wahrheit ist das Bild aber wohl ein anderes. Denn es sind offenbar auch *technische¹⁸⁵ und wirtschaftliche Mangellagen* in Rechnung zu stellen. Auch WDR-Initiative und WDR-Autonomie finden ihre Grenzen an der Haushaltslage der Anstalt; diese nun scheint ein breites lokales Engagement ohne lokale Werbefinanzierung nicht zuzulassen.¹⁸⁶ Im übrigen ist noch nicht ausgemacht, ob die jeweiligen Werbemärkte bei WDR-Abstinenz die privaten Anbieter tragen und für je eine private Lokalstation genug hergeben werden.¹⁸⁷ Dann aber stellt sich die ordnungspolitische Lage auf absehbare Zeit völlig anders dar: Funktionierende lokale duale Systeme sind nicht überall, sondern *nirgends* zu erwarten. Flächendeckend mag sich später allenfalls so etwas wie ein *zweifach-monisti-*

¹⁸⁴ Dadurch wird ein generelles lokales Werbeverbot als neuer Satz 2 an § 4 Abs. 3 WDRG angefügt. Auch in diesem Punkt wird die bisherige Dortmunder Prinzipienstrenge (§ 1 Abs. 5 Nr. 2 NWKabVersG) gewahrt und verallgemeinert.

¹⁸⁵ Vgl. Abg. Grätz (SPD), Plenarprot. 10/40, S. 3315: Der WDR habe kaum eigene Lokalfrequenzen und könne im örtl. Bereich nicht in größerem Umfang expandieren.

¹⁸⁶ Vgl. Nowotny (Anm. 178), der die Ressourcen des Senders durch die Regionalisierung und deren Folgekosten stark beansprucht sieht und eine „Lokalisierung“ für nicht finanzierbar erklärt. Nicht einmal für einen Dauerbetrieb nur in Dortmund seien die Voraussetzungen gegeben. In Betracht komme *nur* ein WDR-Anteil an dem gedachten öff.-privaten *Rahmenprogramm*. – Abweichend hiervon hat der WDR-Rundfunkrat kürzlich eine Weiterführung der Dortmunder Lokalprogramme über 1988 hinaus beschlossen. Näher epd Kirche und Rundfunk Nr. 50 vom 1. 7. 1987, S. 11 f., 21 ff. und Nr. 51 vom 4. 7. 1987, S. 14.

¹⁸⁷ Evtl. wird das nur in den großen Städten und industriellen Ballungsräumen der Fall sein. Daraufhin mag die Überlegung veranlaßt sein, WDR-Angebote à la Dortmund (Frequenzen und Finanzmasse vorausgesetzt) wenigstens in dünner besiedelten Randgebieten und ländlichen Räumen zu plazieren. Derzeit ist jedoch auch davon nicht ernstlich die Rede. Das „Lokalisierungs“-Konzept des Gesetzgebers hat nur subsidiären Charakter, und es wird wohl nur als örtlich begrenzte Eventuallösung für die neunziger Jahre in Reserve gehalten.

*sch*es System entwickeln, nämlich in der Weise, daß im jeweiligen örtlichen Verbreitungsgebiet nur die eine *oder* die andere Lösung Platz greift. Soweit sich ein LfR-Lokalfunk überhaupt herausbildet und rentabel wird, wird er also vermutlich jeweils *allein* das Feld beherrschen (bei erheblichem Kommerzialisierungsdruck). Ein WDR-Lokalfunk mag dann zu gegebener Zeit subsidiär tätig werden und in „weißen Kreisen“ lückenfüllend einspringen; auch er würde sich dort wahrscheinlich *allein* vorfinden und seine „Medium- und Faktor-“Dienste tun.

Damit bestätigt sich die an früherer Stelle verwendete Prämisse, derzufolge sich das Zweisäulenmodell auf *örtliche Alleinstellungen* einrichtet und auch einrichten darf oder muß. Mit lokaler WDR-Konkurrenz ist schwerlich zu rechnen. Auch etwaige WDR-Kooperationen sollten nach Reichweite und Effizienz nicht überschätzt werden. Jedenfalls muß das Mischmodell für die jeweils geschuldete kommunikative Gesamtleistung auch allein aufkommen können.

Man mag nun noch einmal überlegen, ob diese Leistung nicht mit Rücksicht auf vorhandene *landes- und bundesweite* duale Systeme und dortige *öffentlich-rechtliche Programmangebote* niedriger bemessen werden kann oder muß, als es in den §§ 23 ff. NWLRG geschieht.¹⁸⁸ Indessen wäre dies weder verfassungsrechtlich veranlaßt,¹⁸⁹

¹⁸⁸ Dahin ging in den parl. Beratungen, wie es scheint, die FDP-Argumentation. FDP- und auch CDU-Sprecher lehnten jedwede (evtl. stimulierende und stabilisierende) WDR-Kooperation als verfassungswidrig ab. Statt dessen wurde auf öff.-private Konkurrenzmodelle verwiesen und geltend gemacht, *nur* duale Systeme entsprächen den Direktiven des Niedersachsen-Urteils. Für den WDR allerdings wurde nicht nur ein lokales Werbe-, sondern schlechthin ein „Lokalfunkverbot“ postuliert. So Abg. Dr. Pohl (CDU), Plenarprot. 10/40, S. 3321; ähnlich Abg. Elfring (CDU), Plenarprot. 10/39, S. 3300. Siehe auch Grawert, AfP 1986, S. 281 ff. Auf lokaler Ebene sollen duale Systeme danach offenbar *nicht* angesiedelt werden dürfen. Das kann nur unter folg. Voraussetzungen schlüssig erscheinen: Entweder muß dann ein lokales privates Monopolunternehmen eine qualifizierte „Vollversorgung“ betreiben (wozu wohl die CDU-Fraktion neigte), oder das Niedersachsen-Urteil wird dahin gedeutet, im Bereich der Lokalkommunikation könnten bzw. müßten die Anforderungen überhaupt hinter den sonst verbindlichen Standards zurückbleiben (so wohl die FDP-Fraktion). In letzterem Fall mag auch an eine – als irgendwie örtlich relevant vorgestellte – komplementär-kompensatorische „Grundversorgung“ durch überlokale öff.-rechtl. Programme gedacht werden.

¹⁸⁹ Das Niedersachsen-Urteil unterscheidet noch nicht überall zwischen den verschiedenen in Betracht kommenden territorialen Ebenen. Es konzentriert sich meistens auf die Landesebene und geht von dort aus (bei unscharfer Abgrenzung) auch zu höheren Ebenen über. Auch Lokalrundfunk wird gelegentlich angesprochen und regulativisch behandelt, so in den Ausführungen zur Anteilsbegrenzung (Anm. 162). Daß er von den allg. Regeln zwingend *ausgenommen* sein soll, ist dem Urteil m. E. nicht zu entnehmen. Entsprechende Schutzzonen zugunsten vollkommerziell betätigter „Meinungsmacht“ sind auch in dem grundrechtsdogmatischen Ansatz des Urteils keineswegs angelegt. Die verschiedenen gebietsmäßigen Parameter werden nun in den kommenden Entscheidungen systematisch zu trennen und auch vertikal aufeinander abzustimmen sein. Unterdessen besteht auch in diesem Punkt eine erhebliche *parl.-polit. Marge*. Gleiches gilt dann für die auf der jeweiligen Ebene zu treffende gesetzgeberische Systemwahl. Wie schon in anderem Zusammenhang dargelegt, sind sowohl Kooperations- als auch Konkurrenzmodelle verfassungsrechtlich möglich. Zur näheren

noch wäre es m. E. ordnungspolitisch plausibel. Der Landesgesetzgeber kann nicht gezwungen werden, die örtlichen Kommunikationsräume ausschließlich werbefinanzierten Marktmedien zu überlassen und dabei von einem qualifizierten Programmauftrag abzusehen. Wenn er sich für eine lokale private „Vollversorgung“ entscheidet und das Anspruchsniveau relativ hoch ansetzt, so liegt das in der Konsequenz der hiesigen politischen Leitidee und fällt mindestens in einen *gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum*.

Alles weitere sind sodann Fragen der inneren Schlüssigkeit, Konsistenz und größtmöglichen Optimierung des einmal gewählten Modells. Insoweit besteht beim Zweisäulenmodell ein Risiko, das sich daraus ergibt, daß man es hierbei mit einem *inneren Dualismus* zu tun hat und daß dieser *kooperativ* angegangen und „versöhnt“ werden soll. Das ist der Punkt, an dem über kurz oder lang die Würfel fallen werden. Als Versuchsmodell im oben umrissenen Sinn ist das Mischmodell, wie gezeigt, tauglich. Der Probelauf wird über Möglichkeiten und Grenzen des Modells genauere Erkenntnisse zu erbringen haben. Dabei wird immer auch an die hypothetische letzte, fatale Station des obigen Szenarios zu denken sein. Dazu noch ein paar zusammenfassende Bemerkungen.

5. Vorläufiger Befund: Das Zweisäulenmodell vor der Bewährungsprobe

a) Das Landesrundfunkgesetz bringt WDR und Lokalrundfunk in vielfältiger Weise miteinander in Berührung. Das getroffene Arrangement ist im Ansatz unbedenklich, und es kann sich bei günstigem Verlauf beiderseits positiv auswirken. Jedoch ist aus tatsächlichen Gründen ungewiß, ob WDR-Kooperation und/oder WDR-Konkurrenz überhaupt Platz greifen und ob sie den gedachten Nutzen abwerfen werden. Deshalb muß der LfR-Lokalrundfunk imstande sein, auch ohne den WDR auszukommen.

b) Das Zweisäulenmodell birgt in sich ein internes Dilemma, schlagwortartig vereinfacht: Integrationsmodell vs. Marktmodell (innere Vielfalt und innere Rundfunkfreiheit vs. „vorherrschende Meinungsmacht“, qualifizierter Programmauftrag vs. Kommerzialisierung durch Werbefinanzierung). Dieses Mischmodell enthält einen inneren Dualismus; es ist aber darauf angelegt, daß die Binnenprobleme partnerschaftlich in Angriff genommen und durch Kooperation überwunden werden. Das soll so geschehen, daß die öffentlich-integrativen Elemente und Einschlüsse im Ergebnis das Bild bestimmen und das Lokalprogramm prägen. Insoweit hat das Modell Versuchscharakter.

Vom WDR mag sich der private Lokalrundfunk in concreto die eine oder andere Blutzufuhr versprechen können. Wichtiger ist jedoch, daß ein hinlänglicher modellmäßiger Prinzipientransfer stattfindet. Hierfür trifft das

Ausgestaltung ist ebenfalls bereits einiges gesagt worden; darauf sei verwiesen. Ergänzend sei noch angemerkt: Kooperations- und Konkurrenzmodelle können auch *kombiniert* und im oben bezeichneten Sinn *hintereinandergeschaltet* werden. Daß dies funktionell sinnvoll sein kann, hat sich mittlerweile zur Genüge erwiesen. Auch in puncto WDR ist die Versuchsanordnung insgesamt *verfassungsmäßig*. – In dieser Richtung enthält nunmehr auch der Beschluß vom 24. 3. 1987 (Anm. 37) weitere Anhaltspunkte.

Gesetz manche vorbereitenden Vorkehrungen; im übrigen kommt es dafür vor allem auf die künftige örtliche Praxis an. Wie das gewünschte Resultat näherhin zu bewerkstelligen wäre, werden auch die zuständigen LfR-Organe zu überlegen haben. Dort muß alles getan werden, um dem Versuch zum Erfolg zu verhelfen.

c) Angesichts widerspenstiger ökonomischer Fakten ist nicht auszuschließen, daß das Modell dennoch von dem gesetzlich vorgezeichneten Kurs abkommt. Die inneren Beziehungen und Verläufe in und zwischen den beiden „Säulen“ (Betreiber/Veranstalter) sind komplex und empfindlich. Sie sind für Irritationen, Störungen, Stillstände anfällig, bis zu Schisma-Effekten und einseitigen Machtergreifungen hin. Wenn das eingebaute interne Dilemma nicht bewältigt wird, kann das Modell insgesamt aus dem Ruder laufen.

Solchen Anfechtungen und Krisen muß von seiten der LfR beizeiten entgegengewirkt werden. Nötigenfalls wird auch der Gesetzgeber Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen müssen. Das kann und muß u. U. auch so weit gehen, daß das Modell außer Betrieb gesetzt, gründlich überprüft, überholt und verbessert – oder aber endgültig aus dem Verkehr gezogen und stillgelegt wird. Andernfalls würden Parlament und Öffentlichkeit riskieren, daß der Versuch außer Kontrolle gerät, irreversibel wird und dem „Gemeinwohl“ (§ 24 Abs. 1 Satz 1 NWLRG) definitiv zuwiderläuft. Aus dem Zweisäulenmodell könnte endlich ein vollkommerzielles, vermachtetes „Einsäulenmodell“ werden. Dies wäre dann „vorherrschende multimediale Meinungsmacht“, womöglich bis zum „Meinungsmonopol“ und zum kommerziellen „Doppelmonopol“ der jeweiligen Zeitungsverleger hin.

d) Solche Gefahren gilt es also zu beherrschen und rechtzeitig zu bekämpfen. Die Aussichten dafür, daß das gelingen könnte, stehen alles in allem nicht schlecht. Wenn das Experiment die gewünschte Bahn einschlägt, so bedeutet das: Rundfunk- und pressespezifische Traditionen, Ideologien, Strukturen verbinden sich miteinander in der Weise, daß daraus eine neue, gegenwärtig noch unbekannte Species hervorgeht. Die inneren Unterschiede und Polaritäten sollen dadurch nicht verwischt, überspielt oder durch beliebige Kompromisse überbrückt werden. Vielmehr sollen sie zum Nutzen des Ganzen ins Spiel gebracht und so ausgeglichen werden, daß dabei die rundfunkspezifische Herkunftslinie dominant bleibt. Denn die Rundfunkfreiheit ist von Verfassung wegen eine „dienende“ Freiheit. Darauf werden sich auch die beteiligten Zeitungsverlage einstellen müssen. Bei erfolgreichem Verlauf kann daraus also auch eine neue, dem nordrhein-westfälischen Lokalfunk eigentümliche, der Lokalkommunikation in den Gemeinden und Kreisen dienliche Synthese von Rundfunk- und Pressefreiheit, von Rundfunk- und Presseaufgabe, kurz: von Medienfreiheit und Medienverantwortung, erwachsen. Das wäre ein ansehnlicher, bundesweit einmaliger Ertrag. Ein solches Ergebnis hätte vielleicht sogar exemplarischen Charakter, es könnte einer gewissen Verallgemeinerung fähig sein und auch andernorts Schule machen. Jedenfalls wird aus dem Versuch mit dem Zweisäulenmodell manches zu lernen sein.