

Landesmedienrecht im Wandel

Eine Zwischenbilanz
am Beispiel Nordrhein-Westfalens

von

Dr. MARTIN STOCK

Professor an der Universität Bielefeld



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1986

Vorwort

Das nordrhein-westfälische Medienrecht befindet sich gegenwärtig in einer Übergangs- und Umstellungsperiode, wie sie ähnlich auch in anderen Bundesländern begonnen hat. Das hiesige zum Teil bereits geltende, zum Teil noch im Werden begriffene neue Landesrecht scheint jedoch in einigen Punkten einen eigenen, besonderen Weg zu nehmen. Damit unterscheidet es sich deutlich von der Rechtsentwicklung z. B. in Hamburg und im süddeutschen Raum. Der Düsseldorfer Gesetzgeber sucht dem landesspezifischen Regelungsbedarf zu genügen, indem er auch eigenständige, durchaus originelle Ideen verwirklicht. Die gefundenen Lösungen sind auch über die Landesgrenzen hinaus von Interesse.

Das gilt insbesondere für das 1985 zustande gekommene neue WDR-Gesetz. Auch das Kabelversuchsgesetz von 1983 weist einige neuartige, bundesweit singuläre Akzente auf; auf dieser Gesetzesgrundlage ist das Kabelpilotprojekt Dortmund kürzlich in Gang gekommen. Im Zusammenhang mit der WDR-Reform ist 1985 auch das Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen entstanden, das in- und ausländischen privaten Satelliten-Fernsehprogrammen den Zugang zu den landesinternen Kabelinseln eröffnet hat. Mit dem Einspeisungsgesetz hat der Gesetzgeber grünes Licht für ein hierzulande neuartiges duales Rundfunksystem gegeben. Dem weiteren, territorial mehrstufigen Ausbau dieses Konkurrenzsystems wird sich wahrscheinlich das für 1986 angekündigte nordrhein-westfälische Landesmediengesetz widmen. Soweit es sich bei der zweiten, privaten Säule des Systems um einen inländischen Presserundfunk handelt, sind davon über kurz oder lang auch erhebliche Auswirkungen auf Presse und Presserecht zu gewärtigen. Mittelbar wird auch das Landespressgesetz von 1966 von den heutigen medienrechtlichen Umschichtungs- und Transformationsvorgängen berührt.

Die jüngste Gesetzgebungswelle war von heftigen landespolitischen und länderübergreifenden Auseinandersetzungen begleitet. Darin spiegelten sich auch alle jene strukturpolitischen Grundsatzprobleme wider, mit denen es die Ministerpräsidentenkonferenz vor und nach den Bremerhavener Beschlüssen vom Oktober 1984 zu tun hatte. Auch die daraus hervorgegangenen Entwürfe eines Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens haben den Gang der WDR-Reform und der – bundesweit abgestimmten – Einspeisungsgesetzgebung beeinflusst. Diese Thematik ist auf medienpolitischer Ebene nach wie vor aktuell. Teilweise beschäftigt sie mittlerweile auch schon die Verfassungsgerichte des Bundes und des Landes. Dabei geht es um unterschiedliche, auch im Lichte des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu sehende Konzepte einer längerfristigen Verfassungsentwicklung im Medienbereich. Dabei macht sich der Umstand bemerkbar, daß eine hinlänglich

differenzierte, modellmäßig ausgefeilte Theorie dualer Systeme noch nicht vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund wird hier eine einführende Darstellung des neuen Landesmedienrechts gegeben. In den Gesamtüberblick ist aus Gründen der Vollständigkeit und wegen seiner mittelbar-rundfunkrechtlichen Relevanz auch das „alte“ Landespressegesetz einbezogen worden. Damit mag auch solchen Lesern gedient sein, die die heutige außerordentlich unruhige und unübersichtliche Entwicklung des Medienrechts nur von weitem beobachten. Ihnen mag diese Schrift als Leitfaden durch das Labyrinth der einschlägigen Staatsverträge, der alten und neuen gesetzlichen Dauerregelungen, der Versuchs- und Erprobungs-, der Vorschalt- und Vorschaltänderungsgesetze usw. von Nutzen sein. Anhand entsprechender Grundinformationen wird eine knappe Bilanz gezogen. Es wird der Versuch unternommen, die neue Gesetzgebung einer ersten systematischen Analyse zu unterziehen, auch im Blick auf das abschließend zu erlassende Landesmediengesetz sowie auf die derzeit anhängigen Normenkontrollverfahren. Wie sich dabei zeigen wird, treten in Nordrhein-Westfalen Strukturfragen und Verfassungsprobleme der alten und neuen Medien in bundesweit exemplarischer Weise zutage. Wir befinden uns mit Reformschritten und Neuordnungsmaßnahmen zur Zeit erst auf halbem Wege. Ein funktionstüchtiges, verfassungsrechtlich unbedenkliches duales System läßt noch auf sich warten.

Bielefeld, im Februar 1986

Martin Stock

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
I. Bundes- und Landesgrundrechte	1
II. Entwicklungsperspektiven des Medienrechts	3
III. Das Landespressegesetz	7
1. Entstehungsgeschichte	7
a) Provisorien seit 1945	7
b) Der Modellentwurf 1963 und dessen legislatorische Umsetzung	7
2. Der Pressebegriff	8
a) Presse- und Rundfunkbegriff: „körperhaft“ – „körperlos“?	8
b) Formale und funktionale definitonische Ansätze	9
3. Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse	10
a) Die „öffentliche Aufgabe“ im Konnex der Kommunikationsgrundrechte: Tatbestandliche Defizite und Operationalisierungsprobleme	10
b) Meinungs- oder Informationsjournalismus?	11
c) Pressefreiheit als publizistischer Annex privater Meinungsverbreitungsfreiheit (Tendenzfreiheit)	13
4. Das pressenspezifische Marktmodell	14
a) Ökonomisch-publizistische Konkurrenz und Nichtregulierung	14
b) Ein chancengleicher, fairer „Meinungsmarkt“ als Resultante von Marktkräften?	16
c) Presserechtsreform vom Rundfunkrecht (Integrationsmodell) aus – ein gescheitertes Vorhaben	18
5. Presseordnungsrecht, Sonstiges	19
a) Die Impressumspflicht	20
b) Der verantwortliche Redakteur	20
c) Die Kennzeichnung entgeltlicher Veröffentlichungen	21
d) Das pressenspezifische Recht der Gegendarstellung	21
e) Die Ablieferungspflicht	22
f) Pressebeschlagnahme, Pressestrafrecht, journalistisches Zeugnisverweigerungsrecht	23
IV. Das WDR-Gesetz 1985	24
1. Vorausgegangene Regelungen und Entstehungsgeschichte	24
a) Von NWDR zu NDR und WDR	24

b) Das WDR-Gesetz 1954: Bewährung in drei Jahrzehnten . . .	25
c) Hauptthemen der Reformgesetzgebung 1985: Publizistische Autonomie mit breiter gesellschaftlich-kultureller Abstüt- zung, Bestands- und Entwicklungsgarantie	26
d) Ein hektisches Intermezzo: WDR-Vorschaltgesetz und WDR-Vorschaltänderungsgesetz 1985	30
2. Der Rundfunkbegriff	30
a) Das Individualisierungspotential neuer Techniken: Teletexte (Videotext, Bildschirmtext, Kabeltext) und Spartenprogram- me (Pay-TV) als neue Dienste	31
b) Zur Fortschreibung des Rundfunkbegriffs im Blick auf die Entwicklungsgarantie	32
c) Das Erfordernis eines funktionalen definitiven Ansatzes: Der Rundfunkbegriff als Wegbereiter einer funktionstüchti- gen Rundfunkstruktur	34
3. Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe	35
a) Rundfunk als „Medium und Faktor“ des Prozesses freier Meinungsbildung	35
b) Aufgabentrias und gesellschaftlich-kulturelle Dimension (Me- dienverantwortung)	36
c) Rundfunkfreiheit als Freiheit publizistischer Vermittlung (Medienfreiheit)	37
d) Ein instrumentalistischer Irrweg: Das Gruppenkondominium mit Versäulungstendenz	38
e) Die neue Grundnorm des § 4 Abs. 1 WDR-G: Erfüllung der Rundfunkaufgabe in relativer publizistischer Autonomie (Ei- genverantwortung), gesellschaftliche Kontrolle als Garantie- instanz	40
4. Das rundfunkspezifische Integrationsmodell. Programmrechtli- che Grundlagen	42
a) Der umfassende Programmauftrag: Weder Nichtregulierung noch Deregulierung	42
b) Der offene „Meinungsmarkt“ als qualifiziertes „Gesamtpro- gramm“: Gegenständliche und meinungsmäßige innere Viel- falt, Vorrang der Informationsaufgabe.	43
c) § 3 Abs. 5 WDR-G als Vorläufer eines nonprofitablen Grup- pen- und Bürgerrundfunks?	47
d) Rundfunkrechtsreform vom Presserecht (Marktmodell) aus? Der „Medium- und Faktor“-Charakter als Grenze des Mo- dellwandels	48
5. Das rundfunkspezifische Integrationsmodell. Organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Grundlagen	49
a) Der Typus der selbständigen Anstalt unter staatlicher Rechts- aufsicht	49

b)	Der neue Rundfunkrat als staatsfernes Grundorgan: Gesellschaftlich-kulturelle Kräfte und Gruppen als Sachwalter der „Interessen der Allgemeinheit“, insbesondere bei der unmittelbaren Programmkontrolle	50
c)	Der neue Verwaltungsrat als engeres staatsfernes Kollegialorgan. Beteiligung von Arbeitnehmervertretern in mittelbaren Programmangelegenheiten	57
d)	Der „starke Intendant“ im Rahmen des reformierten Organgefüges: Die Intendantengewalt im Schnittpunkt von publizistischer Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Kontrolle	59
e)	Publizistische Eigenverantwortung und innere Rundfunkfreiheit nach den §§ 30–32 WDR-G: Programmmitarbeiter, Redakteurvertretung, Schlichtungsausschuß, Redakteurstatut	61
6.	Die Bildungssendungen mit Schulcharakter und der Schulrundfunkausschuß	70
a)	Fakultative Kursusprogramme (Telekolleg I und II) unter einem staatlich-schulischen Sonderregime	71
b)	Der Schulrundfunkausschuß als halbparitätisches Aufsichtsorgan aus Vertretern von WDR und Landesregierung (Vetopositionen, Einigungszwang)	72
c)	Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen im Überschneidungsbereich von Rundfunkfreiheit und staatlicher Schulhoheit	74
7.	Bestands-, Entwicklungs- und Finanzgarantie	81
a)	Mischfinanzierung (Gebühren- und Werbeeinnahmen) im Zeichen der künftigen Konkurrenzlage: Größere Freizügigkeit bei der Werbefinanzierung?	82
b)	Ein neuer gesetzlicher Ordnungsrahmen für Haushaltswirtschaft und Finanzkontrolle	94
c)	Der WDR auf dem Weg in ein hochkonzentriertes duales System: Aufgabenmäßig-unternehmerische Generalermächtigung, Zusammenarbeit mit Dritten, Beteiligung an anderen wirtschaftlichen Unternehmen (Produktions- und Verwertungskoooperation, Ko-Veranstaltung und Ko-Verbreitung) .	95
d)	Rundfunkeigene Programmzeitschriften als exemplarischer Streitpunkt: Integrationsmodell oder Marktmodell?	103
V.	Das Kabelversuchsgesetz (Kabelpilotprojekt Dortmund)	105
1.	Entstehungsgeschichte und experimenteller Zuschnitt	105
a)	Das gemeinsame Kabelversuchsprogramm der Bundesländer vom Mai 1978	105
b)	Verzögerungen und überholende Fakten: Versuchsgesetzgebung und Versuchsbeginn unter dem Einfluß vorgreiflicher Dauerregelungen	105

c) Versuchsschwerpunkt: Vermehrte direkte Bürgerbeteiligung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (WDR/ZDF)	107
2. Programmliche Innovationen	107
a) Individualisierende Ansätze: Spartenprogramme und Kabeltextverteildienste mit Zugriffscharakter	107
b) Lokalrundfunk über Kabel und low-power-stations („Radio Dortmund“): Die Forumsidee des Integrationsrundfunks als Nährboden eines echten Jedermannsrundfunks?	108
c) Der Offene Kanal (Fernsehen und Hörfunk) als Prototyp eines nichtkommerziellen Marktmodells?	109
3. Der örtliche organisatorische Unterbau	111
a) WDR-Projektstelle Dortmund – ein relativ autonomer lokaler Medienträger in spe?	111
b) Projektleitung und Projektrat als dezentrale Varianten professioneller Steuerung und gesellschaftlicher Kontrolle	112
VI. Das Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen	114
1. Entstehungsgeschichte und bundesstaatlicher Konnex	114
a) Die neue komplexe Entwicklungsperspektive: Ein territorial mehrstufiges duales System mit einer öffentlichen und einer privaten Säule (von der lokalen bis zur nationalen Ebene)	114
b) Der kooperative Föderalismus an den Grenzen seines Leistungsvermögens: Eine sachgerechte Mediengesamtkonzeption und Medienstrukturpolitik wird verfehlt	115
c) Das große Dilemma des Satelliten- und Kabelrundfunks: Regelungsdefizite auf der Träger- und Veranstalterseite, das Einspeisungsrecht als untaugliches Surrogat auf der Weiterverbreitungs- und Empfangsseite	116
d) Die Entstehung eines bundesweiten Netzwerks von Einspeisungsnormen, insbesondere im Blick auf den AKK-Presserundfunk. Der Entwurf eines Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens als dominierender Maßstab	119
2. Programmreglement	122
a) Die zweite gesetzgeberische Grundentscheidung (parallel zur WDR-Reform): Definitive Einführung eines dualen Systems auf nationaler Ebene	123
b) Das Konzept des befristeten Quasi-Versuchs: Hinnahme des AKK-Provisoriums für einen Probelauf mit „SAT 1“, ggf. Abdeckung des ergänzenden Regelungsbedarfs an den Kopfstationen der Kabelanlagen	124
c) Das landesinterne Kabelregime im Detail: Milde werberechtliche Mindeststandarde, Meinungsvielfalt als vage koordinierter Außenpluralismus („Programmsatz“ bzw. Sollvorschrift)	126

d) Mögliche Folgen der Einspeisungsordnung: Regelungsdefizite bleiben unabwendbar, das Koordinationsmodell für die Kabelanlagen versagt, stattdessen föderativer free-flow nach völkerrechtlichen Vorbildern	139
3. Der Rundfunkausschuß	143
a) Parlamentarische Vorgeschichte: Von einem Kooperationsmodell (WDR-Privatrundfunkaufsicht) zu einem Konkurrenzmodell i. S. des vorgesehenen dualen Systems	143
b) Der Rundfunkausschuß als vorläufiges staatsunmittelbares Aufsichtsgremium im ministerialfreien Raum – Statthalter einer Landesdachanstalt als künftiger Dauerlösung	144
c) Erste Entscheidungen: Durchsetzung kommerziellen Fernsehens („SAT 1“, „RTL-plus“, „Sky Channel“, „Music Box“), Beginn der Konfrontation mit WDR/ARD und ZDF	145
VII. Auf dem Weg zu einem Landesmediengesetz	146

Abkürzungsverzeichnis

AfP	Archiv für Presserecht
AKK	Anstalt für Kabelkommunikation (Ludwigshafen)
AKK-G	(Rheinland-Pfälzisches) Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel
AKS	Arbeitsgemeinschaft für Kabel- und Satellitenprogramme
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
APF	Aktuell Presse-Fernsehen GmbH & Co. KG
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBC	British Broadcasting Corporation
BR	Bayerischer Rundfunk
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
Btx	Bildschirmtext
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entwurf
ECS	European Communications Satellite
EG	Europäische Gemeinschaften
epd	Evangelischer Pressedienst
EPF	Erste Private Fernsehgesellschaft mbH
FK	Funk-Korrespondenz
FRAG	Freie Rundfunk AG i. Gr.
FRep.	Funk Report
FuR	Film und Recht (seit 1985: ZUM)
GBl	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl	Gesetz- und Ordnungsblatt
HR	Hessischer Rundfunk
HR-G	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KritJ	Kritische Justiz
KuR	epd Kirche und Rundfunk
LT-Drucks.	Landtags-Drucksache
MP	Media Perspektiven
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk

NeuO-StV	Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Entwurf)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWASchO	(Nordrhein-Westfälische) Allgemeine Schulordnung
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
NWGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWKabVersG	(Nordrhein-Westfälisches) Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel
NWLPrG	Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
NWLPrVG	Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
NWSchMG	(Nordrhein-Westfälisches) Schulmitwirkungsgesetz
NWSchVwG	(Nordrhein-Westfälisches) Schulverwaltungsgesetz
NWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVorlWvG	(Nordrhein-Westfälisches) Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
RB	Radio Bremen
RB-G	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts – Radio Bremen
RdA	Recht der Arbeit
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RGBL	Reichsgesetzblatt
RTL	Radio Télé-Luxembourg
RuF	Rundfunk und Fernsehen
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SFB	Sender Freies Berlin
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SZ	Süddeutsche Zeitung
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDR-G	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“
WDR-S	Satzung des Westdeutschen Rundfunks Köln
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (bis 1985: FuR)

I. Bundes- und Landesgrundrechte

Mediengesetze beruhen im heutigen Verfassungsstaat in erheblichem Umfang auf verfassungsrechtlichen Vorgaben. Das einfache Medienrecht erhält sein Gepräge durch die einschlägigen Grundrechte. Nach Bundes- wie auch nach nordrhein-westfälischem Landesrecht sind dies die Kommunikations- und Mediengrundrechte des Grundgesetzes. Vermöge des Art. 4 Abs. 1 NWVerf. sind die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG auch Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht.¹ Demnach enthält – was selten bemerkt wird – auch das Landesstaatsrecht Garantien der Informations-, der Meinungsbildungs- und der Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit. Es weist auch Gewährleistungen der Presse-, der Rundfunk- und der Filmfreiheit auf.

Mit alledem entfaltet das Landesrecht freilich keine nennenswerte Eigendynamik, vielmehr folgt es inhaltlich dem Gang der Dinge auf Bundesebene. Auch an dem dortigen interpretativen Verfassungswandel nimmt es teil, einschließlich der Beiträge des Bundesverfassungsgerichts zur Präzisierung der Grundrechtsinhalte. So, wie sich die Freiheitsrechte des Art. 5 Abs. 1 GG kraft Karlsruher Richterrechts jeweils näherhin darstellen, so stellen sie sich auch als Landesgrundrechte dar.² Für eigene landesrechtliche Wege bleibt hiernach wenig Raum, zumal die bundesrechtlichen Vorgaben ohnehin unmittelbar maßgeblich sind. Zu einer eigenständigen medienrechtlichen Grundrechtsjudikatur ist es denn auch in Nordrhein-Westfalen bisher kaum gekommen.

Die bundesrechtliche Verfassungsrechtsprechung zum Medienrecht ihrerseits hat im Lauf der Jahre einen beträchtlichen Umfang und eine beachtliche Intensität erreicht.³ Sie steht gegenwärtig im Zeichen der Erprobung und Einführung neuer elektronischer Informations- und Kommunikationstechni-

¹ Zu dieser Rezeption allg. *A. Dickersbach*, in: G. Geller u. a., Die Verfassung des Landes N.-W., 3. Aufl. 1977 ff., Art. 4 Anm. 2 aff. Zu den Konsequenzen für Rechtswegfragen ebd. Anm. 3c: Ggf. Doppelzuständigkeit von BVerfG und NWVerfGH. Ebenso *H. Bethge*, BayVBl. 1985, S. 257 (259). Zu Art. 31 und Art. 142 GG jüngst *M. Sachse*, DÖV 1985, S. 469 ff. m. w. N.

² Vgl. *Dickersbach*, aaO., Anm. 2b und d: Daß Art. 4 Abs. 1 NWVerf. auf die GG-Fassung vom 23. 5. 1949 abstellt, ist cum grano salis zu lesen (im Hinblick auf Verfassungstextänderungen wie auch auf „stillen“ Verfassungswandel).

³ Zusammengefaßt in: *G. Leibholz/H. J. Rinck*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Dtl., 6. Aufl. 1985, zu Art. 5. In unterschiedlicher Sichtweise wiedergespiegelt z. B. in den jüngsten Kommentierungen: *W. Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Dtl. (Reihe Alternativkommentare, hrsg. von R. Wassermann), Bd. 1, 1984, zu Art. 5 Abs. 1, 2; *Chr. Starck*, in: H. v. Mangoldt u. a., Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. 1985, zu Art. 5 Abs. 1, 2.

ken und hat es mit einer entsprechenden im einzelnen überaus vielgestaltigen Kodifikationswelle in den Ländern zu tun.⁴ Dabei handelt es sich in der Hauptsache um neuerliche gesetzgeberische Konkretisierungen der Rundfunkfreiheit; mittelbar sind aber auch Presse- und Filmfreiheit involviert.⁵ Im folgenden kann auf Grundrechtsaspekte der alten und neuen Medien nur beiläufig eingegangen werden. Im Vordergrund stehen die einfachgesetzlichen Befunde auf Landesebene. Auch Nordrhein-Westfalen nimmt an dem heutigen bundesweiten Entwicklungsschub teil, wobei hier einiges erst seit kurzem in Gang gekommen ist und derzeit noch auf dem legislatorischen Reißbrett steht. Es ist also auch ein Blick auf die einschlägige rechtspolitische Diskussion zu richten.

⁴ Vgl. die von der Juristischen Kommission ARD/ZDF erstellte Synopse (Stand: Juni 1985), MP Dok. III/1985, S. 166ff. Als einführende Darstellungen seien genannt: *M. Schmidbauer/P. Löhr*, Die Kabelpilotprojekte in der Bundesrepublik Dtl., 1983; *M. Schmidbauer*, Satellitenfernsehen in der Bundesrepublik Dtl., 1983; *H. Kubicek*, Kabel im Haus – Satellit überm Dach, 1984; *H. Meyn*, Die neuen Medien, 1984. Ausführlich *D. Ratzke*, Handbuch der Neuen Medien, 2. Aufl. 1984. Siehe auch den Zwischenbericht der dazu sz. vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission, BT-Drucks. 9/2442 vom 28. 3. 1983. Umfassendes aktuelles Material ferner in dem Branchenmagazin: *Neue Medien*, ab Heft 1 (Juni 1984). Textsammlungen: *W.-D. Ring*, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, 1976ff., Teil F; *W. Meyer* u. a., Kabelrundfunk, Kabelfernsehen und Satellitenrundfunk, Satellitenfernsehen, 1985. Dazu die Bestandsaufnahme (Stand: Okt. 1984) bei *M. Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 378ff. Zur Sachlage in N.-W. ebd. S. 424ff.

⁵ Die *Filmfreiheit* hat bislang neben Presse- und Rundfunkfreiheit ein Schattendasein geführt. In der Ära der neuen Techniken verdient sie vermehrte Beachtung. Die Filmbranche rückt mit Presse- und Rundfunkwesen zusehends enger zusammen. Auch ihr scheinen weitreichende Transformationen bevorzustehen. Vgl. die Hinweise bei *Stock*, Medienfreiheit, S. 286f. Im übrigen *H. von Hartlieb*, Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts, 2. Aufl. 1984, S. 1ff., 59ff. Zur Filmförderung auf Landesebene ebd. S. 114ff. sowie *J. Klinger*, in: K. Hentschel/K. F. Reimers (Hrsg.), Filmförderung, 1985, S. 95ff. Das kann an dieser Stelle nur ein Merkposten sein. Obige Darstellung muß im wesentlichen auf Presse- und Rundfunkrecht beschränkt bleiben.

II. Entwicklungsperspektiven des Medienrechts

Das Medienrecht hat sich in der Bundesrepublik Deutschland, und so auch in Nordrhein-Westfalen, zunächst *zweispurig* entwickelt: Im Pressebereich hat sich ein auf der privatwirtschaftlichen Pressestruktur beruhendes, außenpluralistisches *Marktmodell* herausgebildet, im Rundfunkbereich hingegen ein öffentlich-rechtlich organisiertes, binnenpluralistisches *Integrationsmodell*. In der gegenwärtigen Umbruchsphase macht sich nun eine durchgehende, auch die elektronischen Medien erfassende Zeitströmung bemerkbar, welche sich überschlägig mit Stichworten wie „Deregulierung“,⁶ „Individualisierung“,⁷ Privatisierung kennzeichnen läßt. Angesichts der neuen Möglichkeiten vermehrter Diversifizierung und Ausdifferenzierung des Medienangebots wird in näherer oder fernerer Zukunft gelegentlich so etwas wie eine „freie Meinungsmarktwirtschaft“⁸ erwartet. Daraus ergibt sich ein gewisser die ältere Zweispurigkeit in Frage stellender *Vereinheitlichungstrend*.⁹

Die Liberalisierungsbewegung der achtziger Jahre speist sich insbesondere auch aus dem bisherigen *presserechtlichen* Formenfundus. Das Pressewesen ist seinen entstehungsgeschichtlichen Wurzeln nach¹⁰ dem historischen Dualismus von Staat und Gesellschaft weit stärker verhaftet als das – sehr viel jüngere¹¹ – Rundfunkwesen. Auch seinen ökonomischen Grundlagen nach¹² fällt es in eine andere Rubrik, desgleichen hinsichtlich seiner überkommenen publizistisch-modellmäßigen und sozialen Prämissen.¹³ Diesen markanten Unterschieden entspricht ein je eigenes rechtliches Herkommen auf einfach-

⁶ Vgl. die Trendanalyse von W. Hoffmann-Riem, MP 1985, S. 181 (184 ff.). J. Wieland, Der Staat 1984, S. 245 ff., bringt dies auf die einfache Alternative: „Markt oder Staat als Garanten der Freiheit“.

⁷ M. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980, S. 30, 57 ff.

⁸ Vgl. M. Bullinger, AöR 108 (1983), S. 161 (198).

⁹ Näher M. Stock, AöR 110 (1985), S. 219 ff., auch zum folg.

¹⁰ Dazu M. Lindemann, Deutsche Presse bis 1815, 1969; H.-D. Fischer, Handbuch der politischen Presse in Dtl. 1480–1980, 1981. In intermediär-vergleichender Sicht O. B. Roegele/P. Glotz (Hrsg.), Presse-Reform und Fernseh-Streit, 1965.

¹¹ W. B. Lerg, Die Entstehung des Rundfunks in Dtl., 2. Aufl. 1970; ders./R. Steininger (Hrsg.), Rundfunk und Politik 1923–1973, 1975; ders., Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, 1980. Zur Nachkriegsgeschichte H. Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, 2 Bde., 1980.

¹² Dazu statt aller G. G. Kopper, Massenmedien. Wirtschaftliche Grundlagen und Strukturen, 1982. Zur Rundfunkökonomie vergleichsweise ders., MP 1983, S. 769 ff. m. w. N.

¹³ Danach stellt sich die politische Zeitungs- und Zeitschriftenpresse nicht als Integrations-, sondern als *Tendenzmedium* dar. Das war und ist freilich in neuerer Zeit nicht mehr unumstritten. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 43 ff.

gesetzlicher Ebene.¹⁴ Die geltenden Pressegesetze leben immer noch von der Reminiszenz des vergangenen Obrigkeitsstaats. Ihr freiheitliches Potential ist beträchtlich. Ihr kommunikativ-kulturelles Repertoire hingegen erscheint – mit demjenigen der Rundfunkgesetze verglichen – bescheiden. Die Grundrechtstypik betreffend sind die beiden Massenmedien unter dem Grundgesetz zunächst ebenfalls getrennte Wege gegangen – eine Koexistenz, die vermöge der sog. *publizistischen Gewaltenteilung* jahrzehntelang schiedlich-friedlich verlaufen ist.¹⁵

Mit dem pragmatischen Nebeneinander hat es erst in der Ära der neuen Techniken definitiv ein Ende. Die publizistische Gewaltenteilung ist zur Zeit von der Seite der Presse aus rückläufig. Nunmehr beginnt die pressenspezifische Tradition auf den Rundfunkbereich überzugreifen, und zwar den Rechtsformen wie auch den Realien nach, nämlich in Gestalt von *Medienverflechtung, Presserundfunk, Kooperationsmodellen* usw.¹⁶

In der medienrechtlichen Literatur wird bisweilen ein streng externes Paradigma nach Art des *Bildschirmtextsystems*¹⁷ zum neuen Leitbild erhoben. Ein

¹⁴ Zur Geschichte des Presserechts *M. Löffler/R. Ricker*, Handbuch des Presserechts, 1978, S. 20 ff.; *M. Löffler*, Presserecht, 3. Aufl., Bd. I, 1983, S. 34 ff.; *R. Groß*, Presserecht, 1982, S. 25 ff. Historische Dimensionen des Rundfunkrechts behandelt *I. Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, 1973. Dazu auch die oben Anm. 11 Genannten. Zuletzt *G. Herrmann*, UFITA 97 (1984), S. 1 ff.

¹⁵ Zur früheren Handhabung der publ. Gewaltenteilung *G. Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Dtd., 1975, S. 255 m. w. N. Nach h. L. hat dieser Grundsatz keinen Verfassungsrang. Siehe aber jüngst *F. Kübler*, Medienverflechtung, 1982, S. 15, 106 und passim; *W. Schmidt*, Rundfunkvielfalt, 1984, S. 81 ff.

¹⁶ Als *Kooperationsmodelle* werden im heutigen medienpolitischen Sprachgebrauch verschiedenartige Formen der Zusammenarbeit von Unternehmen der Presse- und Filmwirtschaft mit bisherigen Rundfunkanstalten (ARD/ZDF) unter dem Dach der letzteren bezeichnet. Darin wird gelegentlich eine dauerhafte Alternative zu *Konkurrenzmodellen* i. S. dualer Systeme erblickt. „Kooperation statt Konfrontation“ proklamiert z. B. namens des ZDF *D. Stolte*, KuR Nr. 36 vom 11. 5. 1983, S. 1 ff.; *ders.*, Publizistik 1983, S. 221 ff.

¹⁷ Das System beruht auf dem *Staatsvertrag über Bildschirmtext vom 18. 3. 1983*, bekanntgemacht u. a. als Anlage zu dem Btx-Zustimmungsgesetz N.-W. vom 21. 6. 1983 (GVBl. S. 227). Dazu die n.-w. Btx-Zuständigkeitsverordnung vom 5. 7. 1983 (GVBl. S. 273). Kommentare: *W.-D. Ring/R. Hartstein*, Bildschirmtext heute, 1983; *H. Bartl*, Handbuch Btx-Recht, 1984.

Die Entstehungsgeschichte dieses Paragraphenwerks war von Unsicherheiten in der Frage bestimmt, ob und inwieweit bei Btx der *Rundfunkbegriff* des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einschlägig ist bzw. ein *rundfunkähnlicher* Regelungsbedarf besteht. Vgl. den Regierungsentwurf des Btx-Zustimmungsgesetzes N.-W., LT-Drucks. 9/2510 vom 20. 4. 1983. Erste Lesung: Plenarprot. 9/73 vom 6. 5. 1983, S. 4110 ff. Zweite Lesung: Plenarprot. 9/75 vom 9. 6. 1983, S. 4229 ff. Vorausgegangen war der Feldversuch in Düsseldorf/Neuss auf dem Boden des Btx-Versuchsgesetzes N.-W. vom 18. 3. 1980 (GVBl. S. 153). Zur Evaluation *W. Meier/H. Bonfadelli*, MP 1985, S. 692 ff.; *B. Mettler-Meibom*, RuF 1985, S. 5 ff. Auf Grund dessen setzte sich hier nun erstmals ein presseähnliches Marktprinzip durch; die landesrechtliche Rundfunkhoheit wurde nicht mehr aktiviert. Dieser Ansatz ist freilich nach wie vor streitig. Näher *M. Stock*, Koordi-

derartiges System wird als genereller Richtwert der Medienentwicklung ins Auge gefaßt. Es wird als Ausdruck einer künftigen Normalsituation verstanden, mit der Folge, daß sich Rundfunkbegriff und Rundfunkverfassung nach und nach auflösen müßten; stattdessen sollen offene außenpluralistische Märkte und „Jedermannsmedien“ Platz greifen.¹⁸ Von anderer Seite wird diese Morphologie angezweifelt; die daraus hergeleiteten, auch die Verfassungsauslegung beeinflussenden strukturpolitischen Zielsetzungen werden als mehr oder minder unrealistisch erachtet.¹⁹ Solche Gegensätzlichkeiten kehren auch in den programmatischen Verlautbarungen der politischen Parteien wieder. Auch dort finden sich bald Optionen für marktmäßige oder weitgehend marktnahe Generallösungen,²⁰ bald solche zugunsten des – ggf. um Elemente von Gruppen- und Bürgerrundfunk ergänzten – Integrationsmodells.²¹

Die medienwirtschaftlichen Tatsachen ihrerseits sprechen bislang kaum für die Annahme, auf den jeweiligen relevanten Märkten werde es in absehbarer Zeit zu größeren Anbieterzahlen und zu einem funktionsfähigen Wettbewerb

nationsrundfunk im Modellversuch, 1981, S. 18f.; *ders.*, Medienfreiheit, S. 379f. m. w. N. Zu dem anfänglich lebhaften Btx-Engagement der Presse *B. Kammerer-Jöbges*, MP 1984, S. 264ff. Angesichts mangelnder Publikumsakzeptanz ist die Pressebeteiligung neuerdings rückläufig. Das publizistische Potential dieses Textmediums ist szt. wohl überschätzt worden. Dazu die Auswahlbibliographie 1977–1984 in RuF 1985, S. 121ff. Zur Verbreitung von Btx in Privathaushalten *H. Kromrey/H. Treinen*, ebd. S. 207ff. Zuletzt *H. Hübner* u. a., Rechtsprobleme des Bildschirmtextes, 1986.

¹⁸ Vgl. *Bullingers* Arbeiten (Anm. 7, 8). Zuletzt *ders.*, NJW 1984, S. 385ff.; *ders.*, in: *ders.* u. a., Die elektronische Herausforderung, 1985, S. 63ff.

¹⁹ Siehe etwa *W. Hoffmann-Riem*, in: E. Benda u. a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Dtl., 1983, S. 389ff.; *ders.*, AöR 109 (1984), S. 304ff.

²⁰ Vgl. mit liberalen Akzentsetzungen auf Bundesebene: Medienpolitische Grundsätze der CDU/CSU vom 5. 10. 1984, MP 1984, S. 841ff. Ähnlich auf Landesebene die von der Düsseldorfer CDU-Landtagsfraktion am 24. 7. 1984 vorgelegten Grundlinien einer neuen Rundfunkordnung für N.-W., KuR Nr. 59 vom 28. 7. 1984, S. 17ff. Noch deutlicher marktorientiert zeigen sich die FDP-Thesen zur Medienpolitik vom 17. 11. 1984, MP 1985, S. 43f. Siehe auch den FDP-Grundsatzkatalog 1984 zu den Neuen Medien, mit einem auf N.-W. abzielenden Mustergesetzentwurf (Anlage), FK Nr. 10 vom 9. 3. 1984, S. D 3ff. Ferner unten Anm. 312.

²¹ Auch für den Privatrundfunk hält am Binnenpluralismus fest das medienpolitische Aktionsprogramm 1984 der SPD i. d. F. vom 19. 5. 1984, KuR Nr. 41 vom 26. 5. 1984, S. 16ff. Darauf basiert im wesentlichen auch das von Ministerpräsident *J. Rau* am 29. 8. 1984 vorgelegte Thesenpapier: Rundfunk in N.-W., MP 1984 S. 660ff. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 418ff. Die genannten Erklärungen von Parteigremien auch bei *Meyer* u. a., Kabelrundfunk, unter F 3.1ff. Ebd. unter F 3.6 ein Positionspapier der Grünen im Bundestag vom 25./26. 5. 1984, das anscheinend auf eine Kombination von Integrationsrundfunk und „Freiem Radio“ hinauswill. Verwandt die Grünen in N.-W., KuR Nr. 12 vom 22. 3. 1985, S. 15f. In der n.-w. SPD wird auch ein lokales „Bürgerradio“ als „Jedermannsradio“ diskutiert. Dazu *J. Büssow*, in: J. Rau/P. von Rügen (Hrsg.), Die neuen Medien – eine Gefahr für die Demokratie? 1984, S. 27 (40ff.); *G. Pasch*, Medium 1985, Heft 2, S. 20ff. Zuletzt *J. Büssow*, in: O. Jarren/P. Widlok (Hrsg.), Lokalradio für die Bundesrepublik Dtl., 1985, S. 215ff. Eher skeptisch *W. Teichert*, ebd. S. 243ff.

der Privaten untereinander kommen. Was am Horizont aufsteigt, ist in erster Linie ein ökonomischer und publizistischer Wettbewerb eines hochkonzentrierten, durch Pressegemeinschaftsunternehmen und Multi-Media-Verbundstrukturen geprägten²² Presserundfunks mit den bisherigen Anstalten (ARD/ZDF). Demgemäß tritt das außenpluralistische Strukturprinzip in der jetzigen Privatrundfunkgesetzgebung zusehends hinter labilen, eher *binnenpluralistisch* beginnenden Mischformen zurück.²³ Unterdessen ist zum medienpolitischen Hauptstreitpunkt die nähere Ausgestaltung des heraufkommenden *dualen Systems* geworden. Dabei geht es einerseits um reale Gründungs- und Entfaltungsmöglichkeiten für einen vorwiegend werbefinanzierten Presserundfunk, andererseits um die sog. Bestands- und Entwicklungsgarantie für den vorhandenen öffentlich-rechtlichen Anstaltsrundfunk.²⁴

Ein so geartetes duales System wird weitläufige Auswirkungen auf Medienstrukturen und Medienmärkte im Rundfunk-, aber auch im Pressebereich haben. Es sind letztlich wohl Rundfunk- und Pressewesen und Rundfunk- und Presserecht älterer Provenienz überhaupt, die hier in neuer Formation gegeneinanderstehen und um die Vorherrschaft zu ringen beginnen, mit kaum kalkulierbaren Folgen für Kommunikations- und Medienfreiheit in diesem Lande. Das mag schließlich auf eine das bisherige Nebeneinander ausschließende und beendende schlichte Alternative hinauslaufen: Integrations- oder Marktmodell *hier wie dort*. Vor diesem Hintergrund ist es zunächst das geltende Landespresserecht, das besonderes Interesse verdient, und zwar auch in seiner Eigenschaft als etwaiger Formenfundus eines künftigen Landesprivatrundfunkrechts.

²² Zum gegenwärtigen Stand der Unternehmensverflechtungen *H. Röper*, MP 1985, S. 24 ff.; *ders.*, ebd. S. 120 ff., auch über ein presse- und filmwirtschaftliches, szt. multinat. Joint-Venture-Projekt im Hinblick auf Pay-TV. Über Internationalisierung insoweit ferner *J. Huber/W. W. Werner*, ebd. S. 32 ff. Siehe auch *M.-L. Kiefer*, ebd. S. 15 ff.; *U. Pätzold/H. Röper*, RuF 1984, S. 193 ff.; *F. Böckelmann*, MP 1984, S. 931 ff.

²³ Vgl. *Stock*, Medienfreiheit, S. 400 ff. Diesen Weg hat nunmehr auch das ursprünglich streng außenpluralistisch konzipierte, der Marktidee *Bullingers* verpflichtete Landesmediengesetz Baden-Württemberg genommen. Siehe den Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/955 vom 21. 1. 1985 und dazu *R. Groß*, DVBl. 1985, S. 353 ff. Daraus resultierte das Gesetz vom 16. 12. 1985 (GVBl. S. 539).

²⁴ Auf Grund der Bremerhavener Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 17./19. 10. 1984, MP 1984, S. 791 ff., verhandeln die Länder zur Zeit über einen entsprechenden Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens. Vgl. den Vertragsentwurf (Stand: 14. 12. 1984) in MP Dok. II/1985, S. 45 ff. (im folg.: E III NeuO-StV). Dazu die in pressspezifischer Perspektive artikulierten Einwände bei *W. Schmitt Glaeser*, BayVBl. 1985, S. 97 ff. Aus ARD-Sicht über bedenkliche Aspekte einer intramedialen Konkurrenz von Markt- und Integrationsmodell demgegenüber *Kiefer* (Anm. 22).

III. Das Landespressegesetz

1. Entstehungsgeschichte

a) Die Nachkriegsgeschichte des Presserechts beginnt mit dem von den westlichen Besatzungsmächten eingeführten System der *Lizenzpresse*.²⁵ Im Sommer 1949 wurde sodann der Lizenzzwang aufgehoben. Die Neuordnung des Pressewesens ging in deutsche Hände über, was zunächst zu einer den Marktgesetzmäßigkeiten zuwiderlaufenden Rechtszersplitterung führte. In Nordrhein-Westfalen kam es zu einer provisorischen *berufsrechtlichen Teilregelung*;²⁶ ergänzend galt vorerst das Bismarcksche *Reichspressegesetz*²⁷ fort.

b) Zu jener Zeit wie auch in späteren Jahren gab es mancherlei Versuche, die Bundeskompetenz nach Art. 75 Nr. 2 GG auszuschöpfen und zu einem Presserechtsrahmengesetz zu gelangen. Jedoch blieben diese Bemühungen vergeblich. Gleichwohl wurde eine Harmonisierung der Landesgesetzgebung weithin als notwendig erachtet. Diese nahm nun ihren Ausgang von dem von der Ständigen Innenministerkonferenz der Länder verabschiedeten *Modellentwurf 1963*.²⁸ Auf Grund dessen entstanden in den Ländern – bis auf Bayern – in den Grundzügen und teilweise auch im Wortlaut übereinstimmende neue Landespressegesetze. Dazu gehört auch das *Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. 5. 1966 (GVBl. S. 340)* (im folg.: NWLPrG). Dieses Mediengesetz hält sich noch ganz und gar in den Bahnen

²⁵ Vgl. *Löffler, Presserecht*, 3. Aufl., Bd. I, S. 34ff., auch zum folg.

²⁶ Gesetz über die Berufsausübung von Verlegern, Verlagsleitern und Redakteuren vom 17. 11. 1949 (GVBl. S. 293). Das Gesetz statuiert für die genannten Berufsgruppen die Zulassungsfreiheit (§ 1), fügt dem aber eine Anzeigepflicht hinzu (§ 2 Abs. 1). Die Landesregierung kann die Berufsausübung untersagen, wenn bestimmte allg. gehaltene persönliche Anforderungen fehlen (§ 3) und wenn Verleger etc. „ihre berufliche Tätigkeit gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung . . . mißbrauchen“ (§ 4). Zuvor ist ein „Beratender Ausschuß für das Pressewesen“ zu hören, welcher drittelparitätisch aus Verlegern, Redakteuren und Vertretern der Öffentlichkeit zusammengesetzt sein soll und vom Landtag gewählt wird (§ 5). Darin mögen entfernte Anklänge an heutige Dachstrukturen wahrzunehmen sein, wobei die nötige Staatsferne zu vermissen bleibt. – § 4 des Gesetzes wurde vom BVerfG 1959 wegen Verstoßes gegen Art. 18 GG für nichtig erklärt, BVerfGE 10, S. 118ff.

²⁷ Reichsgesetz über die Presse vom 7. 5. 1874 (RGBl. S. 65). Zur kompetenziellen Seite insoweit *Löffler*, aaO., S. 36 und allg. ebd. S. 26ff. m. w. N. Im übrigen etwa *K. Häntzschel, Reichspressegesetz*, 1927.

²⁸ Abgedruckt bei *W. Thiele, Pressefreiheit. Theorie und Wirklichkeit*, 1964, S. 33ff. Dazu *M. Löffler, Presserecht*, 2. Aufl., Bd. II, 1968, S. 2ff. Damals funktionierte der kooperative Föderalismus im Presse- und Rundfunkbereich – mit den heutigen Mühsalen verglichen – noch recht gut.

der liberalen Tradition. Es will das seit dem Reichspressegesetz gewachsene Recht neu kodifizieren und weiterentwickeln.²⁹

2. Der Pressebegriff

Das Landespressegesetz knüpft in § 1 ausdrücklich an die bundesrechtliche (auch in die Landesverfassung übernommene) Verfassungsgarantie der Pressefreiheit an. So gut wie alle wesentlichen Fragen des Presserechts haben auch eine verfassungsrechtliche Dimension. Häufig lassen sich Teilmaterien, welche im einfachen Recht nur kurz angesprochen oder gänzlich übergangen werden, erst von dieser übergreifenden Ebene aus erschließen. Das beginnt bereits mit dem Pressebegriff.

a) Der Rechtsbegriff „*Presse*“ als tatbestandliches Fundament der Freiheitsgarantie bleibt in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG undefiniert. Auch der Landesgesetzgeber hat von einer Legaldefinition abgesehen; der Begriff soll traditionell bestimmt werden und nichtsdestoweniger entwicklungs- und wandlungsfähig bleiben, „weil die Presse sich technische Fortschritte dienstbar macht“.³⁰ Die Vorzüge und Nachteile dieses pragmatischen Ansatzes sind seit etwa 1980 offenkundig geworden. Mittlerweile hat sich ergeben, daß besondere Schwierigkeiten hier in der Abgrenzung zum *Rundfunk* sowie zu rundfunk- bzw. presseähnlichen, in gewissem Umfang der Typik der *Individualkommunikation* angenäherten neuen Diensten liegen.³¹

Bislang orientiert sich der Pressebegriff an dem für das sog. Presseordnungsrecht (§§ 8 ff. NWLPrG) einschlägigen Begriff des „*Druckwerks*“ (vgl. § 7 NWLPrG). Darunter werden neben Zeitungen und Zeitschriften – den in der Judikatur im Vordergrund stehenden „periodischen Druckwerken“ (§ 7 Abs. 4 NWLPrG) – sowie Büchern, Plakaten und Flugblättern auch Medienprodukte gebracht, von denen die Gutenberg-Ära noch nichts wußte, wie Schallplatten, bespielte Ton- und Videobänder etc. Die Grenze zum Rundfunkbegriff soll durch die Unterscheidung von „*körperhaften*“ und „*körper-*

²⁹ Vgl. den Regierungsentwurf LT-Drucks. 5/286 vom 12. 11. 1963, Begr., Allg., unter 6. Tieferliegende medienstrukturelle Probleme und Fragestellungen der heute geläufigen Art wird man in der Entstehungsgeschichte vergebens suchen. Erste Lesung: Plenarprot. 5/34 vom 18. 2. 1964, S. 1243 ff. Zweite Lesung: Plenarprot. 5/76 vom 11. 5. 1966, S. 2814 ff. Wegen einiger im folg. nicht behandelter Gesetzesdetails sei auf den überregional gehaltenen, an dem Musterentwurf orientierten Kommentar von *Löffler* verwiesen; ergiebig sind beide zitierten Auflagen (Anm. 14, 28). Rechtspolitische Aspekte einschl. aktueller rundfunkrechtlicher Bezüge werden besonders deutlich herausgearbeitet von *Groß* (Anm. 14). Einführende Kurzdarstellung: *W. Rudolf*, in: I. von Münch (Hrsg.), Bes. Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 1985, S. 785 (792 ff.). Das NWLPrG ist zuletzt geändert worden durch § 56 des neuen WDR-Gesetzes vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 237) (im folg.: WDR-G).

³⁰ So LT-Drucks. 5/286, Begr. zu § 1 Abs. 1.

³¹ Vgl. nur die Zuordnungsproblematik des Btx-Systems (Anm. 17).

losen“ massenmedialen Reproduktionen von Sinngehalten abgesteckt werden.³² Dergestalt soll das definitorische Vorgehen an das jeweilige technische Substrat und Vehikel der Medientätigkeit gebunden bleiben. Dieser Weg erscheint jedoch angesichts des Vordringens elektronischer Techniken und der damit einhergehenden Mischformen und Unschärfeprobleme zunehmend ungangbar. Auch die beiderseitigen Abgrenzungsschwierigkeiten in Richtung Individualkommunikation lassen sich so kaum noch ausräumen. Unter diesen Umständen empfiehlt es sich, die technisch-instrumentelle Ebene zu überschreiten und ergänzend auf den jeweiligen massenkommunikativen Sachzusammenhang zurückzugreifen. Entsprechende *funktionale* Kriterien dürften über kurz oder lang unentbehrlich werden.³³

b) An dieser Stelle ist ein vergleichender Vorgriff auf das *Rundfunkrecht* lehrreich. Dort hat sich ein *funktionaler* definitorischer Ansatz seit längerem eingebürgert. Dafür mag bereits auf den Verfassungsbegriff der „Berichterstattung“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) abgestellt werden.³⁴ Jedenfalls sind dafür – auf einfachgesetzlicher Ebene – die herkömmlichen *Aufgaben- und Programmnormen* ergiebig. Demgemäß wird dort nach einem „der Funktion der Rundfunkfreiheit entsprechenden“ Rundfunkbegriff gesucht, wobei man sich an den „normativen Funktionszweck“ hält.³⁵

In ähnlichem Sinn ist in früheren Jahren gelegentlich auch die Konkretisierung des Schutzbereichs der Pressefreiheit nach Art. 5 GG bzw. § 1 NWLPrG in Angriff genommen worden,³⁶ wofür einfachgesetzlich etwa auf die Gesetzesaussagen über die „*öffentliche Aufgabe*“ der Presse (§ 3 NWLPrG) abgehoben werden könnte. Das hat sich indessen nicht durchgesetzt. Auch die Verfassungsrechtsprechung ist dem für das Grundgesetz nicht gefolgt. Sie bedient sich des Ausdrucks „Funktion“ zwar für beide Medien, und sie gelangt hier wie dort zu prägnanten Beschreibungen kommunikativer Obliegenheiten.³⁷ Sie kennt auch eine „der Presse zufallende, öffentliche Auf-

³² Vgl. Löffler, *Presserecht*, 3. Aufl., Bd. I, S. 4, 9f., 41, 69ff.

³³ Vgl. Hoffmann-Riem, in: *Kommentar zum Grundgesetz* (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 123.

³⁴ Mit diesem die Medienfunktion betreffenden tatbestandlichen Anknüpfungspunkt unterscheidet sich die Rundfunkfreiheit deutlich von der Pressefreiheit. Dazu zuletzt J. Wieland, *Die Freiheit des Rundfunks*, 1984, S. 80ff.

³⁵ Vgl. OVG Münster DVBl. 1977, S. 207ff. = OVG 32, S. 126ff. (Auszug, obige Passagen fehlen dort). Zu diesem Urteil und seiner grundsätzlichen Bedeutung Stock, *Medienfreiheit*, S. 310ff. Das BVerfG hat sich des Rundfunkbegriffs bislang noch nicht explizit angenommen.

³⁶ Das OVG Münster z. B. hat 1962 auch für den Pressebegriff auf die Wahrnehmung einer konkreten „öffentlichen Funktion“ abgehoben. So OVG 17, S. 230 (232), in Abgrenzung von „einem bloßen Geschäftsinteresse“. Daraufhin hat das OVG geschäftlichen Druckschriften den Schutz der Pressefreiheit abgesprochen, unter Berufung auf H. v. Mangoldt/F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, 2. Aufl., Bd. I, 1957, Art. 5 Anm. VI 3. Anders in der 3. Aufl. des Kommentars nunmehr Starck, Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 39.

³⁷ Über „die Funktion der freien Presse im demokratischen Staat“ beredt und farbig BVerfGE 20, S. 162 (174f.). Ähnlich für den Rundfunk BVerfGE 35, S. 202 (222).

gabe“³⁸. Daraus werden aber für den Pressebegriff keine faßbaren Konsequenzen gezogen. Der Begriff wird vielmehr „weit und formal“ verstanden.³⁹ Darin drücken sich Eigentümlichkeiten des Presserechts aus, welche sich nicht nur auf den Begriff der Presse, sondern auch auf den der Pressefreiheit auswirken.

3. Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse

In § 1 Abs. 1 NWLPrG folgt auf das lapidare „Die Presse ist frei“ sogleich eine Inpflichtnahme auf die freiheitliche demokratische Grundordnung. § 3 NWLPrG sucht den Konnex von Freiheit und konstitutioneller „Aufgabe“ im Blick auf die Jedermannsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG von der diesbezüglichen journalistischen Zubringer- und Vermittlungsfunktion des Mediums aus zu verdeutlichen: Die Presse erfüllt diese Funktion „insbesondere dadurch, daß sie Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirkt“. Auf die informierende und analytisch-kritische journalistische Tätigkeit und den dadurch erzeugten Publizitätszusammenhang beziehen sich auch zahlreiche weitere Gesetzesregelungen, so z. B. die Bestimmungen über das Informationsrecht der Presse (§ 4 NWLPrG)⁴⁰ und über deren Sorgfaltspflicht (§ 6 NWLPrG).⁴¹ Alles dies sind funktionale Gesichtspunkte, welche sich dem ersten Anschein nach ohne weiteres für eine tatbestandliche Konkretisierung der Freiheitsgarantie nutzbar machen lassen. Näher angesehen, verlieren sich hier jedoch die Konturen alsbald ins Ungewisse.

a) Der Gesetzgeber will weder den Begriff der Presse noch den der Pressefreiheit definieren. Er behandelt auch letzteren Begriff als historisch gewachsen und verfassungsrechtlich vorgegeben und will seiner Weiterentwicklung durch Lehre und Rechtsprechung nicht im Wege stehen.⁴² In § 1 Abs. 1 Satz 1 NWLPrG will er nur ein „feierliches Bekenntnis“ zur Pressefreiheit ablegen,

³⁸ So BVerfGE 20, S. 175 u. ö., jüngst BVerfGE 66, S. 116 (133).

³⁹ Vgl. ebd. S. 134. Zu dem formalen Konzept eingehend R. Herzog, in: Th. Maunz u. a., Grundgesetz, 6. Aufl. 1983 ff., Art. 5 I, II Rdnrn. 129 ff.

⁴⁰ Dazu Löffler, Presserecht, 3. Aufl., Bd. I, S. 262 ff.; Groß, Presserecht, S. 141 ff. Siehe auch VG Berlin AfP 1985, S. 77 f. Nach § 26 Abs. 1 NWLPrG gilt § 4 für den Rundfunk entsprechend. Zu der Streitfrage, ob und inwieweit der Informationsanspruch Verfassungsrang hat, eingehend jüngst VGH Mannheim NJW 1982, S. 668 f. und BVerwGE 70, S. 310 ff. = AfP 1985, S. 72 ff. m. Anm. E. Kull = JZ 1985, S. 624 ff. m. Anm. W. Hoffmann-Riem. In letzterem Fall war Adressat eines von einem Presseorgan geltend gemachten Informationsanspruchs eine öff.-rechtl. Rundfunkanstalt. Das BVerwG berührt in diesem Zusammenhang neuartige, auch das Privatrundfunkrecht betreffende Aspekte des altbekannten Themas. Näher Hoffmann-Riem und Kull, aaO. Verwandt OVG Münster DÖV 1986, S. 82 f.

⁴¹ Dazu Löffler, aaO., S. 302 ff.; Groß, aaO., S. 38 ff.

⁴² Vgl. LT-Drucks. 5/286, Begr. zu § 1 Abs. 1.

und zwar im Hinblick auf deren für den Verfassungsstaat „schlechthin konstituierenden“ Charakter. Dabei setzt er die Karlsruher Rechtsprechung über die „institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung“ voraus.⁴³ Mit der Pflichtenklausel des § 1 Abs. 1 Satz 2 NWLPrG will er zum Ausdruck bringen, daß dieser Sonderstatus der Presse „gerade wegen ihrer meinungsbildenden Funktion im Interesse einer freien Demokratie“ zukommt.⁴⁴ Daraus folgen jedoch weiter keine den Schutzzumfang der Pressefreiheit präzisierenden, für die einzelnen Presseunternehmen binnenstrukturell wirksamen Maßgaben. Auch für externe Dachstrukturen nach Art heutigen Privatrundfunkrechts enthält das Gesetz keinerlei Ansatzpunkte. Zwischen Pressefunktion und Pressestruktur stellt es keine nachvollziehbare, operationalisierbare Verbindung her.

b) § 3 NWLPrG weist der Presse ihre „öffentliche Aufgabe“ der Gesetzesbegründung zufolge nicht erst zu, sondern er stellt lediglich das fest, was das Bundesverfassungsgericht über das Verhältnis von Meinungs- und Pressefreiheit ausgesagt hat: Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bezweckt auch „die institutionelle Sicherung der Presse als eines der Träger und Verbreiter der öffentlichen Meinung“; damit wächst die Pressefreiheit über den bloßen „Unterfall-“ Status hinaus.⁴⁵

In der Tat ist die presserechtliche Judikatur nicht bei der älteren Vorstellung von der Presse als bloßem Instrument privater Meinungsverbreitung stehengeblieben. An den dinglich-formalen, produktbezogenen Pressebegriff werden vielmehr Vorkehrungen zum Schutz des gesamten Prozesses der Entstehung und Publikation von Informationen und Meinungen angeknüpft. Dabei wissen die Richter wohl, daß sich die Pressefreiheit in organisatorisch-betrieblichen Implementierungen der Meinungsfreiheit von Verlegern, Herausgebern, Redakteuren etc. nicht erschöpfen kann. Sie berücksichtigen nicht nur den sog. *Meinungs-*, sondern auch den sog. *Informationsjournalismus*, letzterer verstanden als professionell betriebene Beschaffung, journalistische Aufarbeitung und Vermittlung von Nachrichten und sonstigen Sachinformationen, z. B. über Meinungen außenstehender Dritter (als „Tatsachen“ sui generis). Ansatzweise kennt die Rechtsprechung zum Presserecht auch schon eine eher fremdnützig-medial geartete, an der *Meinungsbildungsfreiheit* im *Publikum* orientierte Transport-, Bündelungs-, Forumsfunktion der Presse. Sie weiß auch bereits etwas von jenem Recherche- und Verdichtungspotential

⁴³ So zuerst BVerfGE 10, S. 121 („mehr als nur ein Unterfall der Meinungsfreiheit“).

⁴⁴ Vgl. LT-Drucks. 5/286, aaO. Der Irrweg entsprechender gouvernementaler Sanktionen (Anm. 26) wird nunmehr gemieden. Der liberale Impetus macht sich auch in der konsequenten *Zulassungsfreiheit* des § 2 NWLPrG geltend, ferner in der *Absage an korporative Einbindungen und Verkammerungen* i. S. der nat.-soz. Vorgeschichte (§ 1 Abs. 4 NWLPrG).

⁴⁵ Vgl. LT-Drucks. 5/286, Begr. zu § 3, wieder unter Hinweis auf BVerfGE 10, S. 121. Über das objektivrechtliche „Institut ‚Freie Presse‘“ ähnlich BVerfGE 20, S. 175 und seither ständig, zuletzt BVerfGE 66, S. 133.

und jenen Aufbereitungs-, Objektivierungs- und Umsetzungsvorgängen, wie sie im Blick auf den Rundfunk mit dem Begriffspaar „*Medium und Faktor*“ gekennzeichnet werden.⁴⁶ Dergleichen kehrt dann auch im einfachen Recht wieder. § 3 NWLPrG gibt andeutungsweise eine Beschreibung des so verstandenen Journalistenberufs. § 6 Satz 1 NWLPrG schärft der Presse entsprechende standesethische Regeln und Standarde ein; in diesem Zusammenhang erscheint als Richtwert des Nachrichtenjournalismus der Begriff „*Wahrheit*“, was sogar auch eine gewisse Nähe des journalistischen Metiers zu Art. 5 Abs. 3 GG indiziert.⁴⁷

Diese rundfunkähnlichen, entfernt an das Integrationsmodell erinnernden Teilaspekte der Presstätigkeit werden jedoch noch nicht als der wesentliche Inhalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (und demzufolge auch der Pressefreiheit nach § 1 NWLPrG) wahrgenommen; sie werden noch nicht deutlich als möglicher Gegenstand funktioneller Spezialisierung, Professionalisierung, Autonomisierung ins Auge gefaßt und als das *tatbestandliche Spezifikum* von Medienfreiheit (auch im Pressebereich) anerkannt. Informationsvermittlung und presse-eigene Meinungsaktivitäten werden zunächst irgendwie nebeneinandergestellt.⁴⁸ Sodann tritt eine der Pressefreiheit inhärente, in den diversen Gazetten selbst verankerte *unspezifische Meinungsfreiheit* in den Vordergrund, und zwar vorerst als „das Recht der im Pressewesen tätigen Personen . . ., ihre Meinung . . . ebenso frei und ungehindert zu äußern und zu verbreiten wie jeder Bürger“.⁴⁹ Insoweit wird die Pressefreiheit „ebenso“ behandelt wie die schlichte private Meinungsfreiheit, d. h. sie bleibt der Sache nach eben doch deren „*Unterfall*“.

⁴⁶ Zuerst BVerfGE 12, S. 205 (260). Dann std. Rspr., zuletzt BVerfGE 60, S. 53 (64). Dazu etwa P. Lerche, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, 1979, S. 15 (48 ff., 84 ff.). Zur heutigen Schlüsselbedeutung dieser berühmten Formel, auch bezüglich des Privatrundfunkrechts, *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 70 ff., 213 ff., 333 ff. Näher unten IV 3.

⁴⁷ Vgl. vor allem F. Kübler, *Kommunikation und Verantwortung*, 1973. Näher *Stock*, aaO., S. 87 ff., 114 ff. Die praxisübliche presserechtliche Handhabung des Wahrheitsbegriffs ist allerdings relativ eng. Siehe *Löffler/Ricker*, *Handbuch des Presserechts*, S. 211 ff.; *Löffler*, *Presserecht*, 3. Aufl., Bd. I, S. 308 ff. m. w. N.

Ein ungelöstes Problem liegt zumal in der Beschränkung der diesbezüglichen Anforderungen auf das Nachrichtenwesen im Rahmen der *politischen Aktualpublizistik*. *Löffler* führt unter der Rubrik „öffentliche Aufgabe“ auch Aufgabenbereiche wie „Unterhaltung“, „Lebenshilfe“, „Erbauung“, „Bildung und Erziehung“ auf, aaO., S. 257 ff. Werden diese Bereiche *abseits* des allg. Informationsauftrags plazierte, so können sie ein kommerzielles Sonderdasein führen; um so leichter können sie zum Einfallstor von Verarmungs- und Auszehrungsprozessen werden. Hingewiesen sei nur auf die sog. Regenbogenpresse, auch als Mutterboden eines presse-eigenen Unterhaltungsrundfunks. Darauf wird zurückzukommen sein.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 52, S. 283 (296): „Aufgabe“ der Presse ist es, „umfassende Information zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten“.

⁴⁹ Vgl. wiederum BVerfGE 10, S. 121 u. ö., etwa noch BVerfGE 60, S. 234 (239 f.); 62, S. 230 (243).

c) Das hiesige Verhältnis von persönlicher Meinung und journalistischer Profession klärt sich vollends auf, wenn dann schließlich der Schritt von der Meinungs- zur sog. *Tendenzfreiheit* ansteht. Das Grundrecht der Pressefreiheit umfaßt nach der Judikatur zur politischen Aktualpublizistik auch die Freiheit, „die Tendenz einer Zeitung festzulegen, beizubehalten, zu ändern und diese Tendenz zu verwirklichen“. Unter der „Tendenz“ – insbesondere als Schutzgut des arbeitsrechtlichen Tendenzschutzes – wird dabei eine herrschaftlich vorgegebene, im redaktionellen Alltag unverfügbare mehr oder minder enge meinungsmäßige „*Grundrichtung*“ der jeweiligen Zeitung verstanden.⁵⁰ Herkömmlich wird das Konzept richtungsmäßiger Festlegung und Bindung auf die unternehmerische Entscheidungsautonomie zurückgeführt; es wird *verlegerzentriert* gehandhabt.⁵¹ In dieser instrumentellen Ausprägung kann die Meinungs- bzw. Pressefreiheit je nach den Umständen zur Herausbildung höchst verschiedenartiger Zeitungsprofile führen, vom klassischen, mit erheblichen inneren Bandbreiten und relativ strengen Rationalitätsmaßstäben arbeitenden Informationsjournalismus bis zum reinen Meinungsjournalismus; letzterer kann sich bis zu einem politischen Konfessionalismus nach Art „missionarischer“ Richtungs- und Kampfpresse steigern.

Heutige pressenspezifische Grundrechtsdoktrin fußt im wesentlichen wohl noch auf letzterem Typus. Sie orientiert sich dabei an historischen Vorbildern oder Idealwerten. Die dementsprechend stilisierte Pressefreiheit wird dann auch auf das einfache Recht projiziert. Das führt in der Regel dazu, daß die „öffentliche Aufgabe“ mit ihren journalistisch-fachlichen Komponenten mit- samt den entsprechenden externen Systemdimensionen und Verfassungsbe- zügen erheblich unterschätzt wird. So wird etwa gesagt, dabei handele es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, aus dem sich für die Presse zwar berufsethische, aber keine rechtlichen Verpflichtungen ergäben.⁵² In der Verfassungsrechtsprechung bedeutet die Rede von der „öffentlichen Aufgabe“ nach weitverbreiteter Ansicht lediglich „ein Gemisch aus Realitätsbeschreibung und ethischen Forderungen“.⁵³ Danach fehlen operationalisierbare funktionale Gesichtspunkte auch hinsichtlich des § 3 NWLPrG. Sie fehlen hinsichtlich Begriff sowie Freiheit und „Aufgabe“ der Presse überhaupt, einschließlich aller denkbaren strukturellen Weiterungen.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 52, S. 296; 59, S. 231 (258).

⁵¹ Statt aller *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 160, auch über andere Möglichkeiten.

⁵² So *Löffler*, aaO., S. 243. Einen Rechtsbegriff stellt die fragliche Wendung hiernach nur insofern dar, als aus ihr mannigfache „*Schutzrechte*“ hervorgehen sollen, vgl. ebd. S. 231 ff. Von anderer Seite wird darin eine Mißbalance erblickt: Privilegierungen zögen notwendig rechtsrelevante Inpflichtnahmen nach sich, folglich gehe *Löffler* mit den Privilegien zu weit. In diesem Sinn z. B. *B. Rütters*, AfP 1984, S. 84 (86). Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 206 ff. m. w. N.

⁵³ So *Starck* (Anm. 3), Rdnr. 49. Siehe zuletzt BVerfGE 66, S. 133.

4. Das pressenspezifische Marktmodell

Pressefreiheit stellt sich nach dem eben Gesagten in erster Linie als Derivat und Verlängerung der Meinungsverbreitungsfreiheit der im Pressewesen tätigen Personen dar; im Vordergrund steht dabei die verlegerische Tendenzfreiheit. In ihrer anderen denkbaren Ausprägung, nämlich als journalistische Freiheit auf dem Boden des „Medium- und Faktor-“Prinzips, ist die Pressefreiheit unentwickelt geblieben. Medienfreiheit in letzterem engeren, an der massenkommunikativen Vermittlungsfunktion orientierten Sinn wird durch die Tendenzfreiheit überlagert, dominiert und hintangehalten. Wo die tieferen Gründe dieses seltsamen Sachverhalts liegen, wird alsbald erkennbar, wenn wir einen Blick auf die einfachgesetzlichen *medienstrukturellen Prämissen* der Pressefreiheit richten. In diesem Punkt besagt das Landespressegesetz auf den ersten Blick wenig. Es enthält hier und da, zumal in § 2 (Zulassungsfreiheit), einzelne einschlägige Aussagen. Seine Grundentscheidung trifft es im übrigen konkludent durch „*Nichtregulierung*“. Dabei bezieht es sich wiederum auf bestimmte von der Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitete Grundsätze.

a) Die Karlsruher Judikatur geht für den Pressebereich von einem reinen *Marktmodell* folgender Art aus: Es existiert „eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen“. ⁵⁴ Die Presseunternehmen „arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatwirtschaftlichen Rechtsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz . . .“ ⁵⁵

Dieses ökonomisch-publizistische Konkurrenzmodell wird zunächst als – landesrechtlich nach 1945 wieder implizit abgesichertes, auf entsprechende gesetzgeberische Entscheidungen zurückgehendes – Faktum im gesellschaftlichen Raum behandelt. Das Hauptaugenmerk der Rechtsprechung gilt dabei der Aktualpublizistik, vor allem den überregionalen Tageszeitungen. Die dortige Marktlogik wird in ihrer Leistungsfähigkeit keineswegs überschätzt und apologetisch überhöht. Es finden sich vielmehr mancherlei zögernde und reservierte Bemerkungen über Schwierigkeiten des Marktzutritts, ⁵⁶ über „eine begrenzte Vielfalt“, ⁵⁷ über drohende „Bildung von Meinungsmonopo-

⁵⁴ Vgl. zuerst BVerfGE 12, S. 261. Ähnlich jüngst BVerfGE 52, S. 296.

⁵⁵ BVerfGE 20, S. 175 u. ö., zuletzt BVerfGE 66, S. 133.

⁵⁶ Über reale Grenzen der Gründungsfreiheit bereits BVerfGE 12, S. 261. Wie sich versteht, darf hier nicht nur auf die – von der Judikatur gern als Beispiel herangezogenen – überregionalen Märkte abgestellt werden. Über fehlende Zutrittschancen von Neuverlegern auf regionalen und lokalen Zeitungsmärkten G. G. Kopper, MP 1983, S. 145 ff. Ausführlich ders. (Hrsg.), Marktzutritt bei Tageszeitungen – zur Sicherung von Meinungsvielfalt durch Wettbewerb, 1984.

⁵⁷ Vgl. den skeptischen Ton des FRAG-Urteils BVerfGE 57, S. 295 (322 f.), dort in

len⁵⁸ u. ä. Das presseübliche Ineinander von „geistiger und wirtschaftlicher“ Konkurrenz als solches wird allerdings wohl noch nicht als problematisch empfunden.⁵⁹ Das Ergebnis bleibt gleichwohl verhalten. Es geht dahin, „daß es heute zur umfassenden Information . . . durch die Presse grundsätzlich genügen mag, Bestehendes zu gewährleisten“.⁶⁰ Demzufolge werden die marktmäßigen Fakten im Prinzip hingenommen: Dieser Modus der Marktsteuerung stellt sich als verfassungsrechtlich jedenfalls *mögliche*⁶¹ organisatorische Grundlage der Pressefreiheit dar.

Das dergestalt akzeptierte Konzept „freier Meinungsmarktwirtschaft“ schlägt dann mehr oder minder weitgehend auf Inhalt und Typik der Pressefreiheit durch. Es ist vor allem die unternehmerische Tendenzfreiheit, die nun zur tragenden Säule wird. Sie bezieht sich auf das gedachte außenpluralistische Wettbewerbsmodell. In dessen Rahmen soll sie die Marktreakibilität sichern und damit letztlich auch den Publikumsrechten gerecht werden.⁶²

rundfunkrechtlichem Zusammenhang. Zur Zahlen- und sonstigen Datenlage bei der Tagespresse und zu deren verlegerischer und redaktioneller Struktur nach dem Stande von 1985 W. J. Schütz, MP 1985, S. 497ff. und 564ff., auch zur Situation in N.-W. Ferner H. H. Diederichs, ebd. S. 615ff. Eine breit angelegte Bestandsaufnahme enthält die im Auftrag der Landesregierung N.-W. erstellte, eine Gesamtanalyse des landesinternen Kommunikationsgefüges im Blick auf die neuen Techniken bezweckende Untersuchung: B.-P. Lange/U. Pätzold, Medienatlas Nordrhein-Westfalen, 3 Bde., 1983. Zu den Zeitungsmärkten Bd. 1, S. 154ff. sowie Bd. 2 (Tabellenband), S. 141ff. Erläuternd U. Pätzold/H. Röper, MP 1984, S. 98ff., 237ff. Zu einer daran anknüpfenden, u. a. die Marktposition der „Westdt. Allg. Zeitung“ und etwaige Rundfunkaktivitäten des WAZ-Konzerns betreffenden Kontroverse U. Pätzold, Medium 1984, Heft 12, S. 24ff. Im übrigen etwa S. Klauke u. a. (Hrsg.), Probleme der Pressekonzentrationsforschung, 1980. Zuletzt M.-L. Kiefer, MP 1985, S. 727ff.

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 20, S. 176. Jene vielzitierte Passage des Spiegelurteils (1966) stand am Anfang der damaligen Debatten über Maßnahmen zur Konzentrationsbekämpfung (Anm. 69).

⁵⁹ Vgl. die harmonisierenden oder ausweichenden Ausführungen über Anzeigenwerbung und Werbefinanzierung, BVerfGE 21, S. 271 (278ff.); 64, S. 108 (114). Im gleichen Sinn R. Ricker, Anzeigenwesen und Pressefreiheit, 1973. Ganz anders die rundfunkrechtlichen Darlegungen über Wirtschaftswerbung als programmrelevanten Verzerrungsfaktor in BVerwGE 39, S. 159 (169). Siehe auch BVerfGE 57, S. 323f. Näher unten IV 7a bb.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 57, S. 323.

⁶¹ Das BVerfG bedient sich bei seinen Aussagen zur privatwirtschaftlichen Pressestruktur geflissentlich teils deskriptiver, teils präskriptiver Wendungen, zuletzt BVerfGE 66, S. 133. Diese Mehrdeutigkeit hat dazu beigetragen, daß bis heute umstritten geblieben ist, ob und inwieweit ein entsprechendes Verfassungsgebot besteht. Näher W. Hoffmann-Riem/H. Plander, Rechtsfragen der Pressereform, 1977, S. 68ff.; Hoffmann-Riem, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnrn. 126, 158ff. Zu den hier evtl. intervenierenden Grundrechten der Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG M. Degen, Pressefreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie, 1981. Die h. M. optiert bezüglich der Presse für die private Medienunternehmerfreiheit. Vgl. J. Brodmann, Arbeitskampf und Pressefreiheit, 1982, S. 77ff. m. w. N.

⁶² In diesem Sinn rechtfertigt R. Scholz eine unter dem Namen „Medienfreiheit“ auftretende mehr oder minder perspektivische Berichterstattung von einer entspre-

Das dabei vorausgesetzte Konzert der vielen Stimmen stellt sich in der Hauptsache als *Tendenzwettbewerb* dar; dieser soll von *ökonomischem Wettbewerb* flankiert und getragen sein. Daneben kann es sich auch um einen Wettstreit auf dem Gebiet des redaktionellen oder fensterartigen Transfers fremder Meinungen, der Beibringung von Tatsachenmaterial und Vernunftgründen in Nachrichten, Berichten und Hintergrundanalysen etc. handeln, d. h. um einen *journalistischen Qualitätswettbewerb*. Indessen sind für Pressemmodell und Pressefreiheit eben nicht der vermittelnde Charakter und der innere Wahrheitsbezug des Journalistenberufs, sondern die Merkmale der älteren Tendenzpresse typusbestimmend geworden und geblieben.

b) Die Leitidee ist hier wohl nach wie vor die der sog. klassischen Öffentlichkeit, also des grundsätzlich unbegrenzten „*chancengleichen, fairen Meinungsmarkts*“.⁶³ Wenn sich eine gewisse Zahl ideeller Grundrichtungen am Markt befinden und wenn die Marktkräfte frei zum Zuge kommen, stellen sich der Idee nach ein breites Meinungsspektrum und ein umfassendes Informationsangebot wie von selbst ein. Dabei ist allerdings folgende Schwierigkeit zu bedenken:

Soweit das pressenspezifische Marktmodell auf der Tendenzfreiheit des jeweiligen Medienträgers und auf einer entsprechenden Tendenzenvielfalt beruht, ist es auf bloßen „*Meinungskampf*“ angelegt. Es vernachlässigt Gesichtspunkte wie den der *gegenständlichen und meinungsmäßigen Universalität und Offenheit*; die darauf sich beziehenden journalistischen Obliegenheiten kommen schon aus Gründen der Modellogik zu kurz. Zudem muß das Modell de facto in der Regel mit einigen wenigen oder gar nur mit einer einzigen blattintern festgeschriebenen, gewissermaßen zum institutionalisierten Vorurteil gewordenen Meinung (Tendenz) auskommen. Unter diesen Umständen kann der erwünschte umfassende Publizitäts- und Forumseffekt nur zu leicht ausbleiben. Die Informations- und Kommunikationsfunktion solcher Märkte läßt sich nun mangels eines geeigneten funktionalen Ansatzes bei den einzelnen Presseorganen nicht dingfest machen. Jeder einzelne Anbieter kann sich auf einen mehr oder minder engen Meinungssektor beschränken. Wegen abweichender Meinungen und wegen der Deckung von Informationsdefiziten kann er das Publikum immer auch auf etwaige andere Anbieter verweisen (et vice versa). Dadurch kann sich jeder Anbieter je für sich von den Pflichtkomponenten der „*öffentlichen Aufgabe*“ freizeichnen:

chenden „*Publikumsfreiheit*“ aus, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), *Presserecht und Pressefreiheit*. Festschrift für M. Löffler, 1980, S. 355 ff. Vgl. aber die Einwände bei P. Hunziker, *Das Publikum als Marktpartner im „publizistischen Wettbewerb“*, 1981. Dazu Stock, *Medienfreiheit*, S. 9 ff. Der Marktkonnex der Tendenzfreiheit wird herausgearbeitet und eher unkritisch gewürdigt z. B. in BVerfGE 52, S. 296.

⁶³ Vgl. A. Arndt, in: M. Löffler (Hrsg.), *Die öffentliche Meinung*, 1962, S. 1 (19). Auf Arndt dürfte auch die im FRAG-Urteil begegnende Rede vom „*Meinungsmarkt*“ zurückgehen, BVerfGE 57, S. 323.

Es ist nur *der relevante Markt insgesamt*, der dafür einzustehen hat. Dieser höherstufige Inbegriff ist denn auch wohl gemeint, wenn § 3 NWLPrG die fragliche öffentliche Funktion „*der Presse*“ – nicht aber einzelnen Publikationen und Periodika, für sich gesehen – zuschreibt.⁶⁴

Der Markt als solcher indessen bleibt im Pressewesen ebenfalls konstitutionell ungreifbar, er bleibt medienrechtlich konturen- und wesenlos. Ein qualifiziertes „*Gesamtprogramm*“ nach rundfunkrechtlichen Vorbildern⁶⁵ gibt es hier nicht. Ein entsprechendes das Gesamtangebot übergreifendes rundfunkähnliches Trägergebilde wird gescheut und vermieden. Die hiesige liberale, auf Staatsfreiheit eingestimmte Grundrechtstradition kehrt sich auch gegen gesellschaftlich-öffentliche Dachkonstruktionen. Stattdessen vertraut sie auf die Motorik *marktmäßiger Selbstregulierung* von Angebot und Nachfrage. Daraufhin bleibt die „*öffentliche Aufgabe*“ (und mit ihr Meinungsbildungs- und Medienfreiheit) rechtlich gesehen im einzelnen wie auch im ganzen gleichsam anonym. Sie kann überall und nirgends wahrgenommen werden. Sie bleibt freischweifend und institutionell unbehaust, d. h. sie wird „dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben“.⁶⁶ Auch bei den Kartellbehörden kann sie nicht heimisch werden; diese können die fehlenden Dachanstalten schwerlich ersetzen.⁶⁷ Wir haben es also mit einer schlechter-

⁶⁴ So durchweg auch die Rechtsprechung, zuletzt BVerfG 66, S. 133. In der presserechtlichen Literatur zur „*öffentlichen Aufgabe*“ (Anm. 52) wird an obigen strukturbedingten Eigenheiten von Pressemärkten mitunter vorbeigegangen. Daraufhin können die Auseinandersetzungen über Rechtsrelevanz und inhaltliche Bedeutung der Aufgabenklausel bekenntnishafte Züge annehmen.

⁶⁵ Der Begriff des „*Gesamtprogramms*“ ist der programmrechtliche Schlüsselbegriff des *binnenpluralistischen Integrationsrundfunks*. Er findet sich zuerst in BVerfGE 12, S. 263. Dann etwa BVerfGE 59, S. 258; 60, S. 64. Auf den (partiell) *außenpluralistischen* sog. *Koordinationsrundfunk* wird er übertragen in BVerfGE 57, S. 323.

⁶⁶ Vgl. ebd. S. 327. Für einen privaten, auch für einen Presserundfunk wäre dies nach dem FRAG-Urteil unstatthaft. Darauf wird zurückzukommen sein.

Im Presserecht steht jedweden koordinationsrechtlichen Ansatz bisher u. a. das Verbot des sog. Standeszwangs (Anm. 44) entgegen. Einen – davon nicht berührten – freiwilligen Zusammenschluß stellte der von den Berufsverbänden der Verleger und Journalisten 1956 ins Leben gerufene, in der Form eines e. V. gegründete *Dt. Presserat* dar. Dieses Gremium sollte als „*moralische Instanz*“ fungieren und eine Selbstkontrolle der Presse anhand berufsethischer Regeln und Standarde bewirken. Vgl. die Dokumente (Satzung, Beschwerdeordnung, Pressekodex etc.) bei Ring, *Dt. Presse- und Rundfunkrecht*, unter B-III. Auf Grund des Gesetzes zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom Dt. Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2215) erhielt der Rat einen zweckgebundenen jährlichen Bundeszuschuß von 80.000 DM. Näher Löffler, *Presserecht*, 3. Aufl., Bd. I, S. 120ff. m. w. N. Ein langwieriger Streit um den Abdruck von Rügen in davon betroffenen Blättern führte 1981 dazu, daß die Journ. Seite aus dem Kontrollorgan ausschied; der Presserat stellte seine Tätigkeit ein. An diesem Punkt scheiterte Anfang 1985 auch der Versuch, eine derartige private Selbstkontrolle mittels eines neugegründeten Trägervereins zu reaktivieren. Letzteres gelang dann Ende 1985. Jedoch blieb die Dt. Journalisten-Union (dju) dem Gremium fern. Die ihr zugedachten vier Sitze (von insgesamt 20) blieben unbesetzt.

⁶⁷ Näher Groß, *Presserecht*, S. 93ff. m. w. N. Soweit kartellrechtliche Regulative

dings immateriellen, unwägbarer Größe zu tun. Die freie Presse ist nun einmal ein „Institut“ ohne Institution.

c) Daß eine so beschaffene Marktsteuerung zu Beengtheiten führen kann, liegt auf der Hand.⁶⁸ Daraus erklären sich denn auch eine Reihe älterer und neuerer *Reformvorstöße*, von denen einige noch in heutiger Medienpolitik nachwirken.

Dazu gehört zumal die bewegte Szene um 1970. Unter dem Eindruck rückläufiger Vielzahl und Vielfalt wurden damals mannigfaltige Anläufe zu einer Presserechtsreform unternommen.⁶⁹ Den diesbezüglichen Denkschriften, Resolutionen, Gesetzentwürfen etc. lag bald ein eher extern-marktkonformer, bald ein eher intern-kompensatorischer, auf die Durchsetzung von Elementen des *Integrationsmodells* auch im Pressebereich abzielender Ansatz zugrunde. Unter letztere Rubrik fällt z. B. das Bemühen um sog. *Öffnungsklauseln*,⁷⁰ ferner das Bestreben, zu gesetzgeberischen Gewährleistungen sog. *innerer Pressefreiheit* zu gelangen. Letzteres Desiderat richtete sich zumeist darauf, zwischen Tendenzfreiheit und journalistischer Freiheit eine Art schieflich-friedliches verlags- und redaktionsinternes Arrangement zustande zu bringen.⁷¹ Zuweilen wurde für den Fall definitiven Versagens des Marktmodells auch schon die Errichtung *binnenpluralistischer öffentlich-rechtlicher Medienträger* in Betracht gezogen.⁷² Abkürzend sei vermerkt:

überhaupt medienspezifisch ausgestaltet werden können, bleiben sie jedenfalls dem außenpluralistischen Schema verhaftet. In Sachen der Medienfreiheit als journalistischer Freiheit können sie kaum zu Buche schlagen.

⁶⁸ Siehe nur *Hoffmann-Riem*, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 443 ff.; *ders.*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 161.

⁶⁹ Vgl. als erste substantielle Gesamtwürdigung *D. Stammer*, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, 1971. Zu dem szt. diskutierten Instrumentarium der Konzentrationsbekämpfung näher *N. Dittrich*, Pressekonzentration und Grundgesetz, 1971; *W. Kunert*, Pressekonzentration und Verfassungsrecht, 1971; *P. Lerche*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, 1971; *B. Lange*, Pressefreiheit und Pressekonzentration, 1972. Zum weiteren Fortgang *H.-J. Papier*, Der Staat 1974, S. 399 ff.; *ders.*, Der Staat 1979, S. 422 ff. Im übrigen oben Anm. 57.

⁷⁰ Dazu – eher abwehrend – *I. von Münch*, Öffnungsklauseln bei Zeitungen und Zeitschriften, 1977. Anders zuletzt *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnrn. 143 ff., auch zur analogen Problematik im Privatrundfunkrecht.

⁷¹ Siehe etwa *F. Kübler*, in: Verhandlungen des 49. DJT, Bd. I, 1972, S. D 1 ff.; *P. Lerche*, Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, 1974; *U. Branahl/W. Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute in der Bewährung, 1975. Zu den Entwürfen eines (*Bundes-*)*Presserechtsrahmengesetzes* eingehend *Hoffmann-Riem/Plander*, Rechtsfragen der Pressereform, S. 21 ff., mit Dok. ebd. S. 193 ff. Zuletzt *W. Hoffmann-Riem*, Innere Pressefreiheit als politische Aufgabe, 1979. Im Landespresserecht findet sich dazu nichts.

⁷² Vgl. *M. Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 93 ff. m. w. N. Gerade auch hieraus erwuchs der Streit über den Verfassungsrang der privatwirtschaftlichen Pressestruktur (Anm. 61). Zusammenfassend zu alledem ebd. S. 77 ff., auch zur rundfunkrechtlichen Nutzanwendung. Dazu auch *Groß*, Presserecht, S. 58 ff., 114 ff. Die Problematik externer Dachgebilde wurde in der presserechtspolitischen Reformde-

Diese Versuche, *Presserechtsreform vom Rundfunkrecht aus* zu betreiben, sind durchweg – nicht zuletzt an aus dem Marktkonnex der Tendenzfreiheit hergeleiteten verfassungsrechtlichen Einwänden – gescheitert.

Das einfache Presserecht gilt im wesentlichen auch heute noch in der Form fort, die es seit den sechziger Jahren aufweist. Es beruht nach wie vor auf den oben genannten, vorwiegend marktwirtschaftlichen Prämissen. Damit hat es die Periode der sozialliberal inspirierten „inneren Reformen“ überdauert. Heute noch einmal auf jene Reformpostulate zurückzukommen, gilt im politischen Raum weithin als untunlich.⁷³ Die ältere Traditionslinie setzt sich im Pressebereich nun wieder ungestört fort.

5. Presseordnungsrecht, Sonstiges

Als „Presseordnung“ (vgl. § 22 NWLPrG, Überschrift) wird herkömmlich ein Normenkomplex bezeichnet, welcher die eben behandelten tieferliegenden Strukturfragen des Pressewesens eher nur am Rande berührt. In seiner heutigen Ausgestaltung (§ 7 i. V. m. §§ 8 ff. NWLPrG) stellt das Presseordnungsrecht eine Sammelrubrik für verschiedenartige, durchaus heterogene Schrankenregelungen dar. Verfassungsrechtlich gesehen, handelt es sich dabei nicht um eine gesetzliche „Ausgestaltung“ und „Gewährleistung“ der Pressefreiheit auf dem Boden des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, sondern um deren „Beschränkung“ nach Art. 5 Abs. 2 GG.⁷⁴ Der Vorbehalt der „allgemeinen Gesetze“⁷⁵

batte nicht in Angriff genommen. Die Diskussion über eher marktkonforme Antikonzentrationenmaßnahmen (Anm. 69) blieb bei vorwiegend mittelständischen Konzepten auf dem Boden eines reinen Außenpluralismus stehen. Auch das nähere Verhältnis interner und externer Ansätze wurde nicht geklärt. Insoweit sind die Strukturprobleme des jetzigen Presserundfunks hierzulande neuartig.

⁷³ Gewerkschaftliche Vorstöße zugunsten innerer Pressefreiheit z. B. pflegen derzeit folgenlos zu bleiben. In N.-W. wurden Vorschläge einer entspr. Novellierung bzw. Neufassung des Landespressegesetzes zwar von dem medienpolitischen Sprecher der SPD-Landtagsfraktion, J. Büssow, unterstützt, FRep. Nr. 12 vom 30. 6. 1983, S. 4f. Das blieb jedoch ohne Resonanz. Die Gewerkschaften stehen sich dabei auch selbst im Wege, soweit sie vorwiegend verbandspolitische Ziele verfolgen und mit journalistischem Professionalismus noch nicht ihren Frieden gemacht haben.

⁷⁴ Vgl. obige Begriffe in BVerfGE 57, S. 319 ff., wo hinsichtlich der grundlegenden Vorschriften der Rundfunkgesetze die gegenteilige Konstruktion gewählt wird. Dazu etwa H. Bethge, DVBl. 1983, S. 369 (374 ff.). Zu der „positiven Ordnung“ i. S. des FRAG-Urteils gibt es im Landespresserecht – das noch auf dem sog. bürgerlich-rechtsstaatlichen Grundrechtsmodell beruht – kein Gegenstück. Dafür mögen allenfalls § 3 und § 6 Satz 1 NWLPrG in Frage kommen, soweit deren Anforderungen nicht durch das Marktprinzip überlagert und inhibiert werden.

⁷⁵ Zur Handhabung dieser Wendung in der Judikatur, insb. zur Entwicklung der sog. Wechselwirkungslehre seit BVerfGE 7, S. 198 (208 f.), statt aller Hoffmann-Riem, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnrn. 39 ff.; Starck, in: Das Bonner Grundgesetz (Anm. 3), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnrn. 120 ff.

ist vom Presserechtesgesetzgeber bislang recht behutsam in Anspruch genommen worden. Neben dem Presseordnungsrecht gehören hierher noch einige weitere im Pressealltag dann und wann relevante Teilmaterien, so die presse-spezifischen Strafrechts- und strafprozessualen Bestimmungen der §§ 13 ff. NWLPrG. Dazu mögen ein paar kurze Hinweise genügen.

a) Für jedes Druckwerk gemäß § 7 Abs. 1 und 2 NWLPrG – also nicht für die (aus dem Druckwerksbegriff eximierten) amtlichen und die sog. harmlosen privaten Druckwerke nach Abs. 3 ebd. – gilt die *Impressumspflicht* des § 8 NWLPrG. Sie richtet sich auf die Nennung von Name oder Firma und Anschrift des Druckers und des Verlegers, bei Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen periodischen Druckwerken auch des verantwortlichen Redakteurs.⁷⁶ Die auf die Anfänge des Pressewesens zurückgehende Vorschrift will eine „Flucht in die Anonymität“ verhindern. Sie will Behörden und Dritte instand setzen, die für den Inhalt des Presseerzeugnisses Verantwortlichen jederzeit presse-, zivil- und strafrechtlich haftbar zu machen. Darüber hinaus hat die Norm heute auch eine allgemeine verfassungsrechtliche Dimension: Sie dient der Transparenz des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Das Publikum soll über Herkunft und Zurechenbarkeit von Presseprodukten ins Bild gesetzt werden.⁷⁷

b) Eine Reihe *persönlicher Anforderungen an den verantwortlichen Redakteur* normiert § 9 Abs. 1 NWLPrG.⁷⁸ Diese allgemein gehaltenen Anforderungen (inländischer ständiger Aufenthalt, Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, Vollendung des 21. Lebensjahres, Geschäftsfähigkeit, unbeschränkte strafrechtliche Verfolgbarkeit) haben ihre Wurzeln ebenfalls in früheren Perioden der Verfassungsgeschichte. Mit ihrem lediglich haftungsrechtlichen Ansatz und mit ihrer Beschränkung auf den *verantwortlichen Redakteur* lassen sie die Beengtheit des überkommenen Presseordnungsrechts besonders deutlich erkennen. Medienspezifische, auf wissenschaftlicher Ausbildung und Fortbildung beruhende *berufliche Qualifikationen* des Journalistenstands kennt das geltende Presserecht nicht. Es huldigt noch zeitgenössischen Vorstellungen von Journalismus als „Begabungsberuf“ und weiß noch nichts von dem – heute offen zu Tage liegenden – *Professionalisie-*

⁷⁶ Überschlüssig ausgedrückt, ist das derjenige, der zur Entscheidung über Aufnahme oder Zurückweisung von Beiträgen ermächtigt ist. Näher Löffler, Presserecht, 3. Aufl., Bd. I, S. 441 ff. – Auf die Identität des *Verfassers* des jeweiligen Beitrags erstreckt sich die Impressumspflicht nur beim Selbstverlag, soweit dort nicht stattdessen ein Herausgeber genannt wird.

⁷⁷ Eine weitergehende, auch die Eigentumsverhältnisse umfassende *Offenlegungspflicht* und ein behördliches Auskunftsrecht betr. die Finanzierung des Verlagsunternehmens statuierte szt. für periodische Druckschriften § 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. 11. 1949 (Anm. 26). In die nachfolgenden Kodifikationen hat dergleichen nur in Bayern und Hessen Eingang gefunden. Vgl. Löffler, aaO., S. 397 ff., 427 ff. Die Thematik kehrt gegenwärtig im Privatrundfunkrecht wieder. Dazu H. Bethge, JZ 1985, S. 308 (314); Groß, DVBl. 1985, S. 361.

⁷⁸ Nach § 26 Abs. 1 NWLPrG gilt § 9 Abs. 1 für den Rundfunk entsprechend.

rungsproblem.⁷⁹ Demgemäß kennt es auch keinerlei statusrechtlich abgesicherte verlags- und redaktionsinterne *journalistische Eigenverantwortung*.⁸⁰

c) Mit dem Gebot der *Kennzeichnung entgeltlicher Veröffentlichungen* (§ 10 NWLPrG) berührt das Gesetz einen medienstrukturell wichtigen medienökonomischen Fragenkomplex. Dabei geht es um das Verhältnis von Werbe- und Publikumsmärkten und um Werbefinanzierung als wesentliches Merkmal der privatwirtschaftlichen Pressestruktur. Mit dem Gebot der Trennung von Text- und Anzeigenteil und dem Verbot redaktioneller Werbung⁸¹ sucht der Gesetzgeber die „öffentliche Aufgabe“ gegen sachfremde kommerzielle Interessen und Einflüsse abzusichern. Ausschnittsweise handelt es sich also auch hier wieder um die Integrität der publizistischen Vermittlungsfunktion und um die Autonomiefrage. Das Trennungsprinzip erfaßt die finanzwirtschaftlich bedingte Abhängigkeitsproblematik freilich nur an der Oberfläche. Diese Problematik betrifft sämtliche erwerbswirtschaftlich orientierten, auf größtmögliche Werbeeinnahmen abzielenden Massenmedien. Sie kehrt bei dem gegenwärtig sich entwickelnden ausschließlich werbefinanzierten Marktrundfunk in verschärfter Form wieder.

d) § 11 NWLPrG enthält eine differenzierte Regelung des pressespezifischen Rechts der *Gegendarstellung*.⁸² Dieses Rechtsinstitut bezieht sich auf das Verhältnis der Presseberichterstattung zu den jeweiligen personalen Berichtobjekten und zum großen Publikum. Derjenigen Person oder Stelle, die durch eine in einem periodischen Druckwerk aufgestellte, ihrer Ansicht nach unrichtige Tatsachenbehauptung betroffen ist, wird ein gesetzlicher Anspruch auf Abdruck einer Gegendarstellung eingeräumt, welche sich auf tatsächliche Angaben beschränken muß. Insoweit erhält der Betroffene alsbald

⁷⁹ Zur diesbezüglichen Qualifikationsdebatte und zur neueren Entwicklung der Journalistenausbildung *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 84f. m. w. N. Dazu das Datenmaterial in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internat. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1984/85*, S. D 12ff. Ein Studiengang Journalistik ist mittlerweile auch an der Universität Dortmund etabliert worden. Von einer konsequenten Professionalisierung i. S. des „Medium- und Faktor-“Prinzips aus wäre m. E. auch die Einlösung der „öffentlichen Aufgabe“ in Angriff zu nehmen, jenseits des älteren Laissez-Faire, aber auch jenseits normativistischer und dirigistischer Konzepte.

⁸⁰ Wie sich noch zeigen wird, ist das Landesrundfunkrecht in letzterem Punkt inzwischen weiter vorangekommen. Siehe unten IV 5 e.

⁸¹ Vgl. *Löffler*, aaO., S. 479ff. m. w. N., auch zu den hier bestehenden Querverbindungen zum Wettbewerbsrecht. Dazu zuletzt OLG Hamburg AfP 1985, S. 41f.; OLG Hamm ebd. S. 43f.; OLG Frankfurt NJW 1985, S. 1647f. = ZUM 1985, S. 329ff. Siehe auch OVG Münster OVG 17, S. 232f., dort in postrechtlicher Anknüpfung. Im übrigen oben Anm. 59.

⁸² § 26 Abs. 1 und 2 NWLPrG sahen ursprünglich eine entsprechende Geltung des § 11 für den Rundfunk vor. Dazu zuletzt OLG Köln AfP 1985, S. 227ff. m. Anm. *R. Damm* (*Wörner vs. „Monitor“*). Diese Teile des § 26 sind jüngst durch § 56 WDR-G gestrichen worden. Das WDR-G weist in § 9 nunmehr eine eigene, rundfunkspezifische Ausgestaltung des Gegendarstellungsrechts auf. In den Grundzügen stimmen die beiden Regelungen jedoch überein.

eine gleichwertige Publizitätschance, über das (presserechtlich unregelte, de facto wenig effiziente) Instrument des Leserbriefs hinaus.

Dem liegt – unabhängig von Wahrheitskriterien nach Art des § 6 Satz 1 NWLPrG – die Maxime „*audiatur et altera pars*“ zugrunde, d. h. einschlägig ist immer auch das Leserinteresse an vielfältiger Information und unabhängiger Meinungsbildung. Vor dem Forum der Öffentlichkeit soll derjenige, dessen Angelegenheiten in der Presse erörtert werden, auch mit seiner eigenen Version der fraglichen Fakten zu Wort kommen können. Nach heute herrschender Ansicht hat der medienspezifische Gegendarstellungsanspruch ein verfassungsrechtliches Fundament in dem *allgemeinen Persönlichkeitsrecht* nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.⁸³ Mitunter wird dafür zusätzlich auf das Grundrecht der *freien Meinungsverbreitung* nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG – hier als Vehikel von Tatsacheninformationen – zurückgegriffen.⁸⁴ Mit im Spiel sind dann notwendig auch noch weitere Kommunikationsgrundrechte (Informations-, Meinungsbildungsfreiheit, mittelbar auch die Medienfreiheit). In alledem klingt im übrigen auch die Thematik der sonstigen, generellen *Öffnungsklauseln* an. Wir haben es mit einem Sonderfall unmittelbarer Selbstartikulation Außenstehender im Rahmen von Fensterstrukturen zu tun.⁸⁵

e) Die *Ablieferungspflicht* des § 12 NWLPrG⁸⁶ hat polizeistaatliche historische Wurzeln. Im Zeichen des Zensurverbots des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG ist diese althergebrachte Pflicht nicht entfallen, sie ist jedoch auf kulturstaatliche Bedürfnisse umgestellt worden. Heute dient sie der bibliotheksmäßig-dokumentarischen Erfassung von Presseerzeugnissen als „geistigen und kulturellen Allgemeinguts“.⁸⁷ Demzufolge hat der Verleger von jedem im Lande

⁸³ So jetzt auch sehr deutlich BVerfGE 63, S. 131 (142f.) = JZ 1983, S. 492ff. m. Anm. F. Kübler, dort in rundfunkrechtlicher Anwendung. Ausführlich im übrigen Löffler, aaO., S. 527ff. Eine Gesamtdarstellung des komplexen, i. e. vielumstrittenen Rechtsgebiets geben W. Seitz u. a., Der Gegendarstellungsanspruch in Presse, Film, Funk und Fernsehen, 1980.

⁸⁴ So Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 110f.; Groß, Presserecht, S. 159 (mittelbare Drittwirkung). Für diese Konstruktion lassen sich m. E. gute Gründe anführen.

⁸⁵ Der hiesige, primär persönlichkeitsrechtliche Ansatz setzt voraus, daß das jeweilige Presseorgan die fragliche Angelegenheit erst einmal von sich aus thematisiert (wozu es keineswegs verpflichtet ist). Gegen Informationsdefizite, welche nicht auf entstellender Berichterstattung, sondern auf gänzlicher *Weglassung* eines Sujets beruhen, bietet das Gegendarstellungsrecht keine Abhilfe. Zudem betrifft es *nur Fakten, nicht aber Meinungen*; in Fällen meinungsmäßiger Einseitigkeit greift es nicht. Das Problem *allgemeiner* Zugänglichkeit des Mediums, nämlich seiner Offenheit für *alle* jeweils publizistisch relevanten Informationen und Stimmen, läßt sich so nicht lösen. Letzteres Problem hat seinen Schwerpunkt im *redaktionellen* Bereich. Mit Hilfe von Fensterstrukturen läßt sich ihm nur zum kleineren Teil beikommen.

⁸⁶ Über Ausnahmen § 12 Abs. 2 sowie die Verordnung über die Ablieferung von Druckwerken vom 26. 9. 1967 (GVBl. S. 181).

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 58, S. 137 (148f.). Die Entscheidung betraf die szt. hess. Parallelregelung, die eine Kostenerstattung ausnahmslos ausschloß. Darin erblickte das Gericht

verlegten Druckwerk ein Pflichtexemplar an die Universitätsbibliotheken Bonn bzw. Münster abzuliefern.

f) Im weiteren befaßt sich das Landespressegesetz eingehend mit dem Recht der *Pressebeschlagnahme* (§§ 13 ff.), dem *Pressestrafrecht* (§§ 21 ff., 25) und dem *journalistischen Zeugnisverweigerungsrecht* (§ 24). Auf diese presse-spezifisch ausgestalteten straf- und strafprozeßrechtlichen Materien sei hier nicht eingegangen, vielmehr sei dazu auf die Kommentarliteratur verwiesen.⁸⁸

im Hinblick auf mit großem Aufwand und in geringer Auflage hergestellte Werke einen verfassungswidrigen Eigentumseingriff. Davon ist N.-W. nicht betroffen. § 12 Abs. 3 NWLPrG enthält insoweit eine Entschädigungsregelung.

⁸⁸ Statt aller *Löffler*, *Presserecht*, 3. Aufl., Bd. I, S. 624 ff. (Beschlagnahme), 766 ff. (Pressedelikte und Ordnungswidrigkeiten), 902 ff. (Verjährung), 848 ff. (Zeugnisverweigerungsrecht). Zu § 24 Abs. 1 NWLPrG Landesberufsgericht für Heilberufe beim OVG Münster OVGE 31, S. 5 ff. Nach § 26 Abs. 1 und 3 NWLPrG a. F. galt § 24 für den Rundfunk entsprechend. Auch dies ist durch § 56 WDR-G gestrichen worden. Näher zum Quellenschutz durch Zeugnisverweigerung *M. Rehbinder*, in: R. D. Herzberg (Hrsg.), *Festschrift für D. Oehler*, 1985, S. 411 ff. m. w. N.

Deutschen Fernsehen (ZDF).⁹⁸ Im übrigen findet er sich heute in einer stark veränderten medienpolitischen Landschaft wieder und schickt sich an, an dem derzeit anstehenden Entwicklungsschub auch seinerseits teilzunehmen.

c) In Medienwesen und Medienrecht bahnen sich gegenwärtig Veränderungen an, welche nach Art und Ausmaß dem Umbruch nach 1945 jedenfalls gleichkommen; eventuell gehen sie sogar noch darüber hinaus. Die jetzt beginnende Wachstumsphase steht in Nordrhein-Westfalen im Zeichen der Frage, ob sich das vorhandene, im Prinzip als bewährt erachtete Konzept von Rundfunkautonomie auch in Zukunft behaupten kann: Läßt es sich so praktizieren und weiterentwickeln, daß es – mindestens auf dem öffentlich-rechtlichen Sektor – auch fernerhin mithalten, also auch unter den Bedingungen eines *dualen Systems* und *intrameditärer Modellkonkurrenz* (Marktmodell vs. Integrationsmodell) Bestand haben kann? Oder macht ein Presserundfunk, wie er heute entsteht, *Rundfunkrechtsreform vom Presserecht aus* notwendig? Wird es endlich gar zur alleinigen Durchsetzung eines presseähnlichen Marktmodells im gesamten Medienbereich kommen? Wird damit auch die WDR-Traditionslinie abreißen?

Angesichts solcher Perspektiven und Fragestellungen gedachte man sich in Düsseldorf zunächst in gemessenem Tempo voranzubewegen, beginnend mit dem *Kabelpilotprojekt Dortmund* als zeitlich und örtlich begrenztem Experimentalprojekt.⁹⁹ Dann bekam man es mit einem bundesweit sich verstärkenden Trend in Richtung auf alsbaldige definitive Lösungen zu tun. Man suchte daraufhin auch schon den Einstieg in eine auf Dauer angelegte, moderate *Privatrundfunkgesetzgebung*.¹⁰⁰ Vor diesem Hintergrund versteht sich nun auch eine *Neufassung des WDR-Gesetzes*, mit welcher der Landesgesetzgeber 1985 in einige Turbulenzen geriet.

Eine Überarbeitung des anstaltsinternen Organ- und Kompetenzgefüges mit Rücksicht auf die neuere Verfassungsrechtsprechung galt seit einer Reihe

⁹⁸ Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öff. Rechts „Zweites Dt. Fernsehen“ vom 6. 6. 1961, mit Zustimmungsbeschluß des Landtags N.-W. bekanntgemacht am 9. 8. 1961 (GVBl. S. 269) (im folg.: ZDF-StV). Das ZDF ist aus den auch schon zur Vorgeschichte des WDR gehörenden, 1961 durch BVerfGE 12, S. 205 ff. beendeten überregionalen Bund-Länder-Kontroversen hervorgegangen. Siehe H.-P. Hillig, in: Organisation des Rundfunks (Anm. 90), S. 93 ff.; K. Wehmeier, Die Geschichte des ZDF, Teil I, 1979. Eingehend Bausch, aaO., S. 305 ff., 447 ff.

Die in Mainz ansässige Anstalt fungiert im jeweiligen Bundesland, und so auch in N.-W., als *zusätzliche Landesrundfunkanstalt*. Beheimatet ist der ZDF-StV allerdings auf der länderübergreifenden Ebene des koop. Föderalismus. Der Sache nach ist er mit dem WDR-G a. F. verwandt und verkörpert westdt.-gemeindt. Rundfunkrecht nach dem Stande von 1961. Er weist weiter keine bemerkenswerten medienstrukturellen Neuerungen auf. Deshalb mag hier eine eigene Darstellung unterbleiben. Stattdessen sei auf den Kommentar von E. W. Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. 1985, verwiesen. Empirisches Material in: ZDF (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 1984, 1985, ferner in dem Medienatlas N.-W. (Anm. 57), Bd. 1, S. 113 ff.

⁹⁹ Siehe unten V.

¹⁰⁰ Dazu unten VI und VII. Siehe auch schon oben Anm. 20 und 21.

von Jahren ohnehin als notwendig.¹⁰¹ Die darauf abzielenden Initiativen und Vorstöße liefen in gewissem Umfang parallel mit dem Bestreben, eine „Linkslastigkeit“ zu beseitigen, wie sie beim WDR¹⁰² von mancher Seite seit längerem wahrgenommen und beklagt worden war. Die WDR-Reform wurde nun von der Regierungsmehrheit in der Weise in Angriff genommen, daß die unmittelbare Programmkontrolle von den dafür bislang zuständigen Gremien (Verwaltungsrat/Programmbeirat) auf den Rundfunkrat verlagert wurde. In dem Grundorgan wurde ein auf Direktentsendungsrechten beruhendes Gruppenspektrum installiert; daneben wurden eine vergleichsweise großzügig bemessene Repräsentation dritter kultureller Sachbereiche sowie eine „Bürgerbank“ vorgesehen.¹⁰³ Damit wurde eine *breitere und festere Verankerung des Senders im gesellschaftlich-kulturellen Humus des Landes* bezweckt. Zugleich wurde ein erster, auf Gesetzesebene neuartiger Akzent zugunsten einer *Stärkung seiner publizistischen Autonomie* gesetzt.¹⁰⁴

Dieses Revitalisierungsvorhaben setzte sich sodann fort in dem Bemühen, dem WDR im Hinblick auf die künftige Konkurrenzlage zu einer hieb- und stichfesten *gesetzlichen Bestands-, Entwicklungs- und Finanzgarantie* zu verhelfen. Man wollte der Anstalt in puncto Programm-, Struktur- und Gebührenentwicklung die von ihr geforderte Planungssicherheit verschaffen und nach Möglichkeit langfristig gewährleisten. Unter diesem Gesichtspunkt gedachte man ihr auch ein vermehrtes *unternehmerisches Engagement* bis in die Bereiche der Printmedien und der Filmwirtschaft hinein zu ermöglichen, einschließlich des Rechts, im Rahmen ihrer Aufgabenstellung „Druckwerke

¹⁰¹ Darauf richteten sich zumal kath.-kirchl., unter Androhung einer Verfassungsklage vorgetragene Wünsche und Interventionen. Vgl. *H. Janssen*, FK Nr. 28 vom 13. 7. 1984, S. 1 ff. Über ähnliche Desiderate Dritter *Stock*, Medienfreiheit, S. 439. Leitmotiv war dabei die Zurückdrängung des – nach der bis dahin bestehenden Regelung und Praxis beträchtlichen – Einflusses der großen Parteien, u. a. zugunsten vermehrten Verbandseinflusses. Eher für ein „Amtsmodell“ demgegenüber *E.-W. Böckenförde/J. Wieland*, AfP 1982, S. 77 (82 ff.). Zuletzt *Wieland*, Die Freiheit des Rundfunks, S. 250 ff.

¹⁰² Ähnlich wie in den siebziger Jahren beim NDR. Vgl. *M. Stock*, RuF 1977, S. 1 ff.; *ders.*, Medien Heft 1 (1977), S. 9 ff. m. w. N. Dort endeten die heftigen „Ausgewogenheits“-Dispute mit der Ersetzung des Staatsvertrags von 1955 (Anm. 91) durch den Staatsvertrag über den Norddt. Rundfunk vom 20. 8. 1980, bekanntgemacht u. a. als Anlage zu dem nieders. Zustimmungsgesetz vom 10. 12. 1980 (GVBl. S. 481) (im folg.: NDR-StV). Näher *Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 143 ff. Zu dem neuen Vertrag *K. Berg*, in: *H. Faber/H.-P. Schneider* (Hrsg.), Nieders. Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 545 (551 ff.). Beim NDR drang nunmehr ein von Parteieninteressen durchzogenes Gruppenparadigma durch. Die Dreiländeranstalt geriet dadurch, wie es scheint, in ein Klima der Stagnation und Beengtheit. Dazu trug auch die 1982 ff. beginnende Privatrundfunkgesetzgebung bei. Damit wurde das Erbe des NWDR in Norddtld. zunehmend relativiert und gefährdet.

¹⁰³ Vgl. den Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/3712 vom 28. 9. 1984, §§ 14 ff. Dazu unten 5 b und c.

¹⁰⁴ Vgl. §§ 29 und 30 ebd., betr. Redakteurvertretung und Redakteurstatut. Näher unten 5 e.

mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ zu veröffentlichen.¹⁰⁵ Hier zeichnete sich u. a. ein WDR-nahes, auf einem *Kooperationsmodell Rundfunk – Presse – Film* beruhendes TV-Satellitenprogramm ab,¹⁰⁶ welches vielfach auch als Gegengewicht zu dem mit nationaler Reichweite operierenden pressenahen privaten Fernsehprogramm „SAT 1“ gesehen wurde.¹⁰⁷

Mithin kündigte sich auf diesem Schauplatz eine neuerliche Gigantomachie von Presse und Rundfunk an. In der Tat kam es alsbald zu einer ersten harten Konfrontation von Presserundfunk und Integrationsrundfunk bisheriger Provenienz, nämlich zu einem schon im legislatorischen Vorfeld anhebenden Ringen um die – beiderseits als knapp erachteten – finanziellen Ressourcen und um die entsprechenden Marktzutritts- und Entwicklungschancen. Es war zumal die jetzt einsetzende inter- und intramediale Konkurrenz um die Anteile am „Werbekuchen“, die das Bild bestimmte. Davon wurden die Gesetzesberatungen weithin überschattet. Sie standen unter dem Vorzeichen bundesweiter medienökonomischer Verteilungskämpfe und medienpolitischer Prinzipienkonflikte. Das Gegeneinander von Markt- und Integrationsmodell setzte sich auf der parlamentarisch-politischen Ebene fort, und zwar unter häufigem Rückgriff auf verfassungsrechtliche Argumentationen. Die Regierungsmehrheit hielt an ihren auf innere und äußere Kräftigung des WDR gerichteten Intentionen im wesentlichen fest.¹⁰⁸ Daraus ging das Ge-

¹⁰⁵ Vgl. §§ 3, 7 und 44 ebd. Zu diesem Fragenkomplex unten 7.

¹⁰⁶ Ein derartiges Projekt kam 1984/85 unter dem Namen „liberaler Programmanbieter“ ins Gespräch, wobei als evtl. Partner des WDR der WAZ-Konzern und die von A. Kluge inaugurierte Arbeitsgemeinschaft für Kabel- und Satellitenprogramme (AKS) genannt wurden. Vgl. F.-W. Frhr. von Sell (Interview), KuR Nr. 92 vom 21. 11. 1984, S. 3 ff. Näher etwa S. Jakob, KuR Nr. 9 vom 2. 2. 1985, S. 3 ff.; C. Bolesch, SZ Nr. 36 vom 12. 2. 1985, S. 3.

¹⁰⁷ „SAT 1“ wird von einem Konsortium betrieben, das von einigen Großunternehmen der Presse- und Filmwirtschaft geprägt wird. Der Nachrichtensektor des Programms wird bedient durch die Hamburger Aktuell Presse-Fernsehen GmbH & Co. KG (APF). „SAT 1“ wird den Rechtsformen nach koordiniert durch die *Ludwigshafener Anstalt für Kabelkommunikation* (AKK). Das Programm wird seit Jan. 1985 über den Fernmeldesatelliten ECS 1 ausgestrahlt. Mit Wirkung für Rheinland-Pfalz ist es lizenziert worden auf Grund des rh.-pf. Landesgesetzes über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. S. 229), dem hiesigen Zweck angepaßt durch die Novelle vom 20. 12. 1984 (GVBl. S. 241) (im folg.: AKK-G n. F.). Vermöge einer noch zu erörternden n.-w. Einspeisungsregelung (unten VI) ist das Programm auch in n.-w. Kabelanlagen empfangbar. Entsprechendes gilt für das in Luxemburg lizenzierte Fernsehprogramm „RTL-plus“, an dem Radio Télé-Luxembourg (RTL) und der Bertelsmann-Konzern beteiligt sind. Auf der öff.-rechtl. Gegenseite begegnen neben dem WDR/WAZ/AKS-Konzept das von der ARD geplante Kulturprogramm „Eins plus“ und das vom ZDF unter österr. und Schweizer Beteiligung beigesteuerte Fernsehprogramm „3SAT“. Näher zu den komplexen Verhältnissen im Satellitenrundfunk Stock, Medienfreiheit, S. 283 ff., 446 ff., 462 ff. Im übrigen oben Anm. 22.

¹⁰⁸ Erste Lesung: Plenarprot. 9/105 vom 25. 10. 1984, S. 6501 ff. Im Anschluß daran veranstaltete der Hauptausschuß des Landtags eine umfängliche Anhörung von Sachverständigen, Institutionen und Verbänden, Ausschußprot. 9/1462 vom 10. 1. 1985 und 9/1470 vom 11. 1. 1985. Dazu legte P. Lerche ein im Auftrag des Verbands Rheinisch-

setz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 237) (weiterhin: WDR-G) hervor. Es trat am 23. 3. 1985 in Kraft. Zugleich trat das WDR-Gesetz a. F. nach dreißigjähriger Geltung außer Kraft (§ 57 WDR-G).

Hiermit waren die rechtlichen Auseinandersetzungen freilich nicht zu Ende. Vielmehr befaßte die CDU-Landtagsfraktion damit nunmehr den *Landesverfassungsgerichtshof*.¹⁰⁹ Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ihrerseits brachte die Sache vor das *Bundesverfassungsgericht*.¹¹⁰ Insoweit handelt es sich um eine Art Gegenstück zu dem in Karlsruhe bereits anhängigen Normenkontrollverfahren betreffend das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz.¹¹¹ Damit wird der überregional-exemplarische Charakter des hiesigen Streits vollends sichtbar.

Westfälischer Zeitungsverleger erstelltes Rechtsgutachten vor, abgedruckt AfP 1984, S. 183 ff. Im weiteren kam es zu einzelnen Abänderungen des Regierungsentwurfs, wie sie sich in Bericht und Beschlußempfehlung des Hauptausschusses, LT-Drucks. 9/1430 vom 8. 3. 1985, dokumentieren. Zweite Lesung: Plenarprot. 9/121 vom 11. 3. 1985, S. 7685 ff. Dritte Lesung und Annahme des Entwurfs in der Ausschlußfassung (gegen die Stimmen der CDU-Fraktion): Plenarprot. 9/122 vom 12. 3. 1985, S. 7784 ff.

¹⁰⁹ Normenkontrollantrag nach Art. 75 Nr. 3 NWVerf. Der namens der Fraktion von *R. Ricker* und *P. Lerche* gestellte Antrag baut auf das *Lerchesche* Gutachten (Anm. 108) auf. Er richtet sich auf Feststellung der Nichtigkeit einer Reihe von Gesetzesbestimmungen betreffend wirtschaftlich-unternehmerische Tätigkeit des WDR, Herausgabe von Programmzeitschriften, Zusammensetzung des Rundfunkrats, Belegschaftsvertreter im Verwaltungsrat, Zusammensetzung und Aufgaben des Schulrundfunkausschusses. Angeregt wird die Kassation des WDR-G insgesamt gemäß § 47 Satz 2 NWVerfGG. Gerügt werden u. a. Verstöße gegen Art. 4 Abs. 1 NWVerf. i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Presse- und Rundfunkfreiheit). Vgl. KuR Nr. 33 vom 27. 4. 1985, S. 8 f. In diesem Verfahren scheint die landesrechtliche Rezeption der Kommunikationsgrundrechte des GG (oben I) erstmals in größerem Umfang zur Sprache zu kommen.

¹¹⁰ Normenkontrollantrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, inhaltlich parallel zu dem Münsteraner Antrag. (Nicht gerügt wird jedoch die Einbeziehung von Belegschaftsvertretern in den Verwaltungsrat.) Der Antrag ist im Namen von 220 Unions- und 16 FDP-Abg. von *P. Lerche* und *R. Ricker* gestellt worden. Siehe KuR Nr. 101 vom 21. 12. 1985, S. 10.

¹¹¹ Gesetz vom 23. 5. 1984 (GVBl. S. 147). Der diesbezügliche Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ist namens der SPD-Bundestagsfraktion von *W. Hoffmann-Riem* gestellt worden. Siehe auch *B. Hendriks*, MP 1984, S. 433 ff.; *R. Groß*, ebd. S. 681 ff.; *ders.*, DVBl. 1985, S. 353 ff.; *Berg* (Anm. 102), S. 564 ff.; *G. Frank*, KritJ 1985, S. 272 (279 ff.); *B. Schlink/J. Wieland*, Jura 1985, S. 570 (577 ff.). Zuletzt *H. Bethge*, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, 1985. Die Argumentationen entsprechen sich spiegelbildlich, insofern es um die Entwicklungsmöglichkeiten einmal des Privatrundfunks, das andere Mal des bisherigen öff.-rechtl. Rundfunks geht.

Eine verwandte Konstellation hat sich ferner im Hinblick auf das Landesmediengesetz B.-W. (Anm. 23) ergeben. Hiergegen hat der SDR eine einstw. Anordnung des BVerfG erwirkt, abgedr. MP Dok. IV/1985, S. 230 f. Der SDR will gegen dieses Gesetz – nunmehr Fragen der Bestandssicherung betreffend – mit der Verfassungsbeschwerde vorgehen. Parallel dazu hat die SPD-Bundestagsfraktion einen weiteren Normenkontrollantrag angekündigt, KuR Nr. 4 vom 18. 1. 1985, S. 14 f.

d) Als Randerscheinung sei noch ein weiterer, mittlerweile erledigter Streitpunkt erwähnt. Aus Anlaß der Neufassung des WDR-Gesetzes wurde eine Verlängerung der Amtszeiten der Anfang 1985 amtierenden WDR-Kollegialorgane bis zur Konstituierung der Organe nach neuem Recht erforderlich. Beide Landtagsfraktionen legten Entwürfe entsprechender Übergangsregelungen vor.¹¹² Hieraus resultierte das *WDR-Vorschaltgesetz vom 20. 2. 1985 (GVBl. S. 154)*. Unterdessen war eine darin enthaltene, 1985 vakant werdende Direktorenposten betreffende Interimsklausel¹¹³ zum Gegenstand einer erregten öffentlichen Diskussion geworden.¹¹⁴ Durch das daraus erwachsene *WDR-Vorschalt-Änderungsgesetz vom 5. 3. 1985 (GVBl. S. 169)* wurde die umstrittene Klausel von ihren eigenen Vätern alsbald wieder aufgehoben. Damit fand dieses hektische Intermezzo sein Ende.¹¹⁵

2. Der Rundfunkbegriff

Einige rundfunkrechtliche Kodifikationen, so § 4 NDR-StV, beziehen sich explizit auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Implizit gilt das selbstverständlich auch für das WDR-Gesetz, bei dem im übrigen – ebenso wie beim Landespresse-

¹¹² Entwürfe eines WDR-Vorschaltgesetzes LT-Drucks. 9/3984 vom 24. 1. 1985 (CDU) und 9/3983 vom 29. 1. 1985 (SPD). Erste Lesung: Plenarprot. 9/113 vom 30. 1. 1985, S. 7041 ff. Beschlußempfehlung des Hauptausschusses: LT-Drucks. 9/4004 vom 7. 2. 1985. Zweite Lesung und Verabschiedung des SPD-Entwurfs in der Ausschlußfassung: Plenarprot. 9/116 vom 7. 2. 1985, S. 7323 ff.

¹¹³ Durch § 1 des Gesetzes wurde die Amtszeit des amtierenden Rundfunkrats bis zum 30. 9. 1985 verlängert. Nach § 4 des Gesetzes durften Verträge mit Direktoren (vgl. § 25 Abs. 3, § 21 Abs. 3 Nr. 1 und § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WDR-G) während der Übergangszeit nur mit einer Befristung bis zum 31. 10. 1985 abgeschlossen oder geändert werden. Damit wollte die Regierungsmehrheit definitive Direktorenwahlen dem im Herbst 1985 neuzubeschickenden Rundfunkrat vorbehalten.

¹¹⁴ Der amtierende WDR-Intendant *F.-W. Frhr. von Sell* hatte überraschend seinen vorzeitigen Rücktritt mit Wirkung vom Juni 1985 erklärt. Daraufhin stand in der Übergangsperiode ein Intendantenwechsel an. Der (gegen den Willen der SPD designierte, szt. schon gewählte) neue Intendant *F. Nowotny* weigerte sich nun, sein Amt unter der Geltung der genannten Klausel anzutreten. Er sah darin eine unzumutbare Einschränkung seiner personellen Dispositionsfreiheit. Damit gingen mannigfache äußere Interventionen, Androhungen gerichtlicher Schritte, Pressekampagnen etc. unter Wahlkampfaspizien einher. Siehe etwa KuR Nr. 12 vom 13. 2. 1985, S. 8. Die CDU-Fraktion brachte den Entwurf eines Gesetzes zur Streichung des gedachten § 4 ein, LT-Drucks. 9/4092 vom 22. 2. 1985. Erste und zweite Lesung: Plenarprot. 9/117 vom 28. 2. 1985, S. 7333 ff. (einmütige Annahme). Die SPD begründete ihren Kurswechsel damit, sie wolle den WDR aus dem Landtagswahlkampf heraushalten.

¹¹⁵ Mittlerweile haben sich die Kollegialorgane nach neuem Recht konstituiert. Zur jetzigen Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat FK Nr. 38 vom 20. 9. 1985, S. 12 und Nr. 45 vom 18. 10. 1985, S. 12 f.; KuR Nr. 79 vom 5. 10. 1985, S. 12 f. Mit dem Zustandekommen der *Satzung des Westdt. Rundfunks Köln vom 26. 11. 1985 (GVBl. S. 770)* (im folg.: WDR-S) war der Umstellungsprozeß insoweit abgeschlossen.

gesetz – auch Art. 4 Abs. 1 NWVerf. als Verfassungsbasis überall mitzudenken ist. Vor diesem Hintergrund gebührt vermehrtes Interesse heute zunächst dem Begriff „*Rundfunk*“.

a) Wie eingangs gezeigt, ist der (in Grundgesetz und Landesverfassung nicht definierte) verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff gegenwärtig von Unsicherheiten und Unschärfeproblemen affiziert, welche ihren Grund insbesondere in dem *Individualisierungspotential neuer Kommunikationstechniken* haben. Gleiches gilt für das einfache Recht.

§ 3 Abs. 1 WDR-G übernimmt eine auf frühere Dekaden und einfachere Verhältnisse zurückgehende, in gebührenrechtlichem Zusammenhang entstandene¹¹⁶ westdeutsch-gemeindeutsche Rundfunkdefinition,¹¹⁷ welche den derzeit sich stellenden Abgrenzungsfragen kaum gerecht wird. Angesichts der heraufkommenden neuen Techniken war diese pragmatische und globale Definition in den siebziger Jahren zum Gegenstand emsiger Kasuistik geworden.¹¹⁸ Neuerdings hat man es nun auch mit jenen Stimmen zu tun, die von der Philosophie der *Externalisierung und Deregulierung* getragen sind und demzufolge für eine nachhaltige *Abschwächung und Zurücknahme* des Rundfunkbegriffs plädieren; erinnert sei nur noch einmal an den von jener Seite verfochtenen Btx-Richtwert. In diese schwierigen Fragen verwickelt sich jetzt auch das WDR-Gesetz.

Das Gesetz räumt dem WDR in § 3 Abs. 3 Satz 2 die Möglichkeit ein, im Rahmen der Anstaltsaufgaben¹¹⁹ „*neue Dienste mittels neuer Techniken*“ an-

¹¹⁶ Z. Zt. enthalten in Art. 1 des *Staatsvertrags über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. 12. 1974*, bekanntgemacht u. a. als Anlage zu dem n.-w. Zustimmungsgesetz vom 8. 4. 1975 (GVBl. S. 278).

¹¹⁷ „... die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters (Rundfunk)“. Darin tritt der „körperlose“ Charakter der fraglichen Übermittlungsvorgänge klar zutage. Die Definition enthält neben technisch-instrumentellen Elementen auch Begriffsmerkmale, welche sich auf die massenkommunikative Vermittlungsfunktion des Mediums beziehen und den sog. *kulturrechtlichen* Rundfunkbegriff ausmachen („Allgemeinheit“ etc.). In letzterer Hinsicht bleibt indes einiges offen.

¹¹⁸ Vgl. das „*Schliersee-Papier*“ vom 29. 4. 1975 und das „*Würzburger Papier*“ vom 25. 5. 1979, bei Ring, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter F-I 1.5 und 1.6. Beides sind Absprachen der Länder auf Referentenebene, sie entbehren des Rechtssatzcharakters. Zu einer rigorosen Handhabung des Rundfunkbegriffs war im Hinblick auf einen von einem Amateur betriebenen, als gemeinnützig konzipierten lokalen Anstaltsfunk 1976 noch das OVG Münster gelangt, DVBl. 1977, S. 207ff. (Anm. 35). Insoweit erbrachte dann die Ergänzung des „Schliersee-Papiers“ vom 10. 9. 1981, bei Ring, aaO., unter F-I 1.5.1., gewisse Auflockerungen. Aus der damaligen Lit. immer noch lesenswert W. Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetz, 1974; D. Stammler, AFP 1975, S. 742ff.

¹¹⁹ Übergreifende „Aufgabe“ des WDR ist nach § 3 Abs. 1 eben die Veranstaltung und Verbreitung von „Rundfunk“ i. S. der genannten Definition. Es fragt sich nun, ob durch den dortigen Rundfunkbegriff das mögliche Aufgabenfeld auch mit Wirkung für die nachfolgenden Absätze abgesteckt ist. Andernfalls würde es sich im weiteren z. T.

zubieten. Wie die Gesetzesbegründung ergibt, ist damit das technische Instrumentarium der *Satellitenkommunikation* (Fernmelde-, Direktempfangs- und sonstige Satelliten) sowie der *Breitbandkabelkommunikation* (Koaxial- und Glasfaserkabel) gemeint. Mit dem unbestimmten Begriff „neue Dienste“ beabsichtigt man dem WDR „alle Betätigungsmöglichkeiten offenzuhalten“, u. a. auch auf den Gebieten von *Videotext*,¹²⁰ *Bildschirmtext*¹²¹ und *Kabeltext*.¹²² Neben Teletexten soll der WDR auch *Pay-TV* anbieten können. § 3 Abs. 6 i. V. m. § 33 Abs. 2 Nr. 4 WDR-G erlaubt ihm die Verbreitung von Programmbeiträgen im Rahmen von *Spartenprogrammen* gegen nutzungsabhängige Pauschal- oder Einzelgebühr.¹²³ Damit wird der Anstalt der Einstieg in die Individualisierungsproblematik in beträchtlicher Breite freigegeben. Die denkbaren strukturellen Weiterungen – außenpluralistische Elemente, eventuell bis über die Grenze des Rundfunkbegriffs hinaus? – werden indes noch nicht ausdrücklich behandelt.

b) Daß sich der Gesetzgeber mit dem künftigen WDR bis in die Nähe des Btx-Modells vorwagen will, ist nicht anzunehmen. Die Anstalt wäre auch

um Agenden handeln, mit welchen die Anstalt den Rundfunksektor (evtl. auch den des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) bei gegebenem Anlaß auch *überschreiten* könnte. Sie könnte dann zumal *rundfunkähnliche* Dienste und Aufgaben an sich ziehen und damit in einer *Grauzone zur Individual- oder Pressekommunikation hin* operieren.

¹²⁰ Der Rundfunkcharakter dieses Textmediums ist seit längerem streitig. Hier wird bislang das experimentelle *Kooperationsmodell* gemäß den (mehrfach verlängerten) Vereinbarungen vom 13./16. und 16. 5. 1980, bei Ring, aaO., unter F-IV 1.1., praktiziert. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 380f. Seitens der beteiligten *Zeitungspressen* waren die Entwicklungsmöglichkeiten von Videotext letzthin wohl unterschätzt worden; die Verleger hatten vorwiegend auf das Btx-System gesetzt (Anm. 17). Inzwischen drängen sie wieder verstärkt auf dauerhaften Zutritt auch zu diesem sog. Zugriffsdienst. Der WDR und andere ARD-Anstalten ihrerseits haben mittlerweile neben dem nationalen Videotextangebot des ARD-Fernsehens in ihren Dritten TV-Programmen regionale Videotextdienste eingeführt. Zu Akzeptanz und Nutzung R. Ehlers, MP 1985, S. 471 ff.

¹²¹ Unter dem Namen „*Bildschirmzeitung*“ von der Presse ebenfalls auch für sich reklamiert (Anm. 17). Das WDR-Gesetz soll insoweit anscheinend mit dem Btx-Staatsvertrag ineinandergreifen. Daraus können Überlagerungen und Konkurrenzprobleme erwachsen, die genauerer Untersuchung bedürfen. Für § 9 WDR-G (Gegendarstellung) z. B. geht der Regierungsentwurf offenbar von einer Spezialität des Art. 7 Btx-Staatsvertrag aus. Vgl. LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 9.

¹²² Siehe ebd., zu § 3 und Allg., S. 35f. Zu den verschiedenen medientechnischen Sachverhalten statt aller W. Kaiser, in: Verhandlungen des 54. DJT, Bd. II, 1982, S. H 9ff. Zur rechtlichen Subsumtion eingehend E. König, Die Teletexte, 1980.

¹²³ Pay-TV kann, insb. als per-view-Pay-TV und sog. Abrufdienst, gleichfalls in die erwähnte Grauzone am Rande des Rundfunkbegriffs geraten. Daß es sich bei alledem um ansatzweise liberalisierte und dissoziierte, d. h. auch von dem herkömmlichen *Programmbegriff* abweichende Angebotsstrukturen handeln kann, klingt in § 5 Abs. 1 Satz 1 WDR-G an. Danach gelten die dortigen Programmgrundsätze „für das Programm sowie für neue Dienste“. Im Hinblick auf letztere können sie freilich z. T. wohl nur *analog* gelten – wie im näheren? Das bleibt ungesagt. Das Gesetz durchdringt diese Zwischenbereiche rechtsbegrifflich in ungleich geringerem Maß als z. B. das Landesmediengesetz B.-W. (Anm. 23). Die Thematik wird dann in dem angekündigten n.-w. Landesmediengesetz (unten VII) wiederkehren und weiter entfaltet werden müssen.

nicht gut beraten, wollte sie nun aus freien Stücken in jene Richtung aufbrechen und sich von jenem Idol in den Bann schlagen lassen. Sie sollte ihr Heil nicht darin suchen, möglichst tief in die medienrechtlichen Dunkelzonen und Zwischenwelten am Rande oder außerhalb des Rundfunkbegriffs vorzudringen. Es geht hier bereits um die gedachte *Entwicklungsgarantie*; diese betrifft auch schon die Frage einer angemessenen Fortschreibung des Rundfunkbegriffs. Das Entwicklungsmotiv läßt sich nun unbedenklich nur dann verfolgen, wenn der WDR dabei auf dem Boden der bisherigen Grundentscheidungen bleibt. Wohlgemerkt ist dies auch ein *ultra-vires-Problem* mit verfassungsrechtlichen Dimensionen. § 3 WDR-G ist im Lichte des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu lesen und nötigenfalls verfassungskonform zu präzisieren.

Je weiter die Anstalt in die terra incognita zwischen Rundfunk und Nicht-rundfunk i. S. des Grundgesetzes eindringt, um so mehr läuft sie Gefahr, dort auf fremde, z. B. *pressewirtschaftliche* Besitzstände und Anwartschaften zu stoßen und mit gegenläufigen Markterschließungsinteressen zu kollidieren. Dem pflegen die verfassungsrechtliche Umsetzung und der Verfassungsrechtsstreit auf dem Fuße zu folgen. Die Risiken werden besonders deutlich im Fall des § 3 Abs. 7 WDR-G: Mit hauseigenen *Programmzeitschriften* o. ä. würde sich der WDR auf einem Gebiet betätigen, auf dem obiger, auf „körperlos-“elektronische Vermittlung von Sinngehalten beschränkter Rundfunkbegriff keinesfalls einschlägig ist. Pressemäßige Programminformationen lassen sich der Rundfunkfreiheit nur mittelbar (annexweise) zuordnen, mit der Folge, daß sich Rundfunk- und Presserecht auf diesem Gebiet überschneiden und aneinander reiben.¹²⁴ Als leitender Gesichtspunkt sei schon hier festgehalten: Von etwaigen ihrerseits durch die Rundfunkfreiheit legitimierten Ausnahmefällen und Grenzüberschreitungen solcher Art abgesehen, wird man gut daran tun, die neuen Dienste und die sonstigen vielfältigen Agenden des § 3 Abs. 3 ff. WDR-G konsequent *im eigenen angestammten Bereich zu halten und dem Regime des § 3 Abs. 1 und der §§ 4 ff. WDR-G zu unterstellen*. Eine verfassungskonforme Weiterentwicklung von Rundfunkbegriff und Rundfunkrecht wird auf dem vorhandenen soliden Fundament

¹²⁴ Das beginnt damit, daß der Druckwerksbegriff des § 3 Abs. 7 demjenigen des § 7 NWLPrG entspricht, so LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3. Als Gegenstand der Vorschrift werden dort ausdrücklich auch Programmzeitschriften aufgeführt. Auf diesen Punkt richten sich die verlegerischen Einwände und die Verfassungsklagen der Unionsparteien mit großer Verve. Vgl. *Lerche*, AfP 1984, S. 195 f.; *Schmitt Glaeser*, BayVBl. 1985, S. 100. Ausführlich *R. Scholz*, Rundfunkeigene Programmpresse? 1982. Anders zur Grundrechtssystematik *W. Hoffmann-Riem*, RuF 1983, S. 381 ff. Eingehend ferner *F. Kübler*, Rundfunkauftrag und Programminformation, 1985, auch zur Frage einer „Notwehrsituation“ der Anstalten im Hinblick auf Befangenheitsprobleme und Engpässe auf der privaten Seite im Zeichen konkurrierenden Presserundfunks. Über Eigenwerbung für „SAT 1“ in der Tagespresse *H.-J. Weiß/A. Gramatins*, MP 1985, S. 581 ff. Siehe auch *H.-J. Weiß*, ebd. S. 845 ff. Anhand dessen ist auch der Erforderlichkeitsvorbehalt des § 3 Abs. 7 zu interpretieren. Hierher gehört im übrigen auch BVerwGE 70, S. 310 ff. (Anm. 40). Näher unten 7 d.

aufbauen und zur Konzentration auf das modellmäßig Wesentliche führen müssen; sie wird auch die dafür benötigten näheren Direktiven und Maßgaben erbringen müssen.

c) Dem Gesetz liegt anscheinend die Absicht zugrunde, die bisher in Übung befindliche, ebenso umfassende wie farblose Rundfunkdefinition fürs erste weiterzuverwenden, deren Weiterungen für den Aufgabenkatalog und deren Reichweite in concreto in der Schwebe zu halten und unterdessen eine Reihe speziellerer und ergänzender rundfunkmäßiger bzw. rundfunkähnlicher Aufgabentatbestände und Annexzuständigkeiten zu schaffen, wobei eine experimentelle und eindeutig expansive Note zu bemerken ist. Dabei kann es freilich auf die Dauer nicht sein Bewenden haben. Es bedarf auch des systematischen Zugriffs vom Verfassungsrecht aus. Und zwar ist es angezeigt, sich hier einmal ernstlich auf den *funktionalen* Ansatz der rundfunkrechtlichen Grundrechtsjudikatur zu besinnen. Dieser Ansatz unterscheidet sich heute recht deutlich von dem marktorientierten Ansatz der presserechtlichen Rechtsprechung.¹²⁵ Dazu nochmals ein paar Stichworte:

Die neuere Judikatur zeigt sich auf einen Rundfunkbegriff bedacht, welcher der verfassungsrechtlich vorgegebenen „*Funktion*“ der Rundfunkfreiheit¹²⁶ entsprechen soll. Die Judikatur stellt auch bereits einen Zusammenhang zwischen Rundfunkbegriff, Rundfunkfunktion und Rundfunkstruktur her: Der Rundfunkbegriff soll der Rundfunkfreiheit den Weg bereiten – einer Freiheit, die auf eine gesetzlich gewährleistete, funktionsgerecht ausgestaltete Rundfunkverfassung angewiesen ist. Die Rundfunkdefinition muß mithin so lauten, daß sie den diesbezüglichen Regelungsbedarf abdeckt. Sie muß immer dort greifen, wo es mit Nichtregulierung nicht getan wäre, wo es vielmehr einer funktionstüchtigen Rundfunkstruktur bedarf. Überall dort (und *nur* dort) kann und muß in dem umgebenden gesellschaftlich-kulturellen Substrat ein „Rundfunk“ i. S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 verankert werden. Der hiesige Rundfunkbegriff ergibt sich gleichsam nebenbei, wenn die Frage weiter gefaßt und dahin gestellt wird, was unter „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“ näherhin zu verstehen ist. Der funktionale Ansatz der rundfunkrechtlichen Rechtsprechung beruht nun auf einer bestimmten, durchaus avancierten Vorstellung von Typus und Inhalt des Grundrechts der Rundfunkfreiheit. Das hier verwendete Grundrechtskonzept ist mit demjenigen

¹²⁵ Vgl. oben III. Zum Rundfunkbegriff dort unter 2b. Im Ausgangspunkt beispielhaft OVG Münster DVBl. 1977, S. 207 ff. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 310 ff., 481 f.; *ders.*, AöR 110 (1985), S. 220 ff./230 ff.

¹²⁶ Von „einer Funktion ... , deren freie Wahrnehmung ... durch eine Grundrechtsnorm geschützt ist“, spricht das BVerfG wie selbstverständlich in BVerfGE 35, S. 221. In BVerfGE 57, S. 319 ff. wird der Rundfunkfreiheit dann in ähnlichem Sinn eine „Aufgabe“ zugeschrieben, wobei Freiheit und Aufgabe genauer erläutert und von innen heraus in Verbindung gebracht werden, ganz anders als im Fall der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse. Daraus resultiert das Erfordernis einer „positiven Ordnung“ (Anm. 74), siehe sogleich.

der presserechtlichen Rechtsprechung keineswegs deckungsgleich. Das sei noch etwas weiter ausgeführt.

3. Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe

a) Hinsichtlich der Funktion, deren Wahrnehmung hier zum Grundrechtsinhalt wird, pflegt das Bundesverfassungsgericht bei näheren Aussagen über den verfassungsrechtlich erwünschten Verlauf von Meinungs- und Willensbildungsprozessen anzusetzen. Dem Rundfunk wird eine Vermittlungs- und aktive Unterstützungstätigkeit bei der Entstehung und fortdauernden Regeneration der öffentlichen Meinung zugedacht.¹²⁷ Zur genaueren Kennzeichnung dieser auf die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG bezogenen Obliegenheiten verwendet das Gericht das Begriffspaar „*Medium und Faktor*“.¹²⁸

Daraus ergeben sich Konsequenzen für den Rundfunkbegriff und für die Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, als die Basisnorm einer jeden mit dem Grundgesetz übereinstimmenden Landesrundfunkverfassung. Die „Aufgabe eines ‚Mediums‘ und ‚Faktors‘“¹²⁹ des öffentlichen Kommunikationsprozesses prägt die Rundfunkfreiheit und läßt sie zur *Medienfreiheit* in einem besonderen, so im Presserecht nicht geläufigen Sinn werden: Sie wird der Kommunikationsfreiheit von *jedermann*, also insgesamt *aller* (sc. „*Allgemeinheit*“), funktional zugeordnet. Dergestalt wird sie als den Publikumsgrundrechten – zuoberst der *Meinungsbildungsfreiheit* – „*dienende Freiheit*“¹³⁰ ausgewiesen und als prinzipiell fremdnützig (gemeinnützig) verstanden.¹³⁰ Damit unterscheidet sie sich grundsätzlich von der schlichten privaten Meinungsverbreitungsfreiheit und wird dieser gegenüber zu einem *aliud*; von der älteren, unentwickelten „Unterfall-“Doktrin kommt sie frei. Sie unterscheidet sich zumal von der (durchaus eigennützig) pressenspezifischen Tendenzfreiheit und gelangt auf eine höhere, sämtliche von Fall zu Fall vorfindlichen Meinungen übergreifende Ebene. Sie wird auf den jeweiligen „*Meinungsmarkt*“ *im ganzen* bezogen, und sie soll bewerkstelligen, daß daraus ein qualifiziertes „*Gesamtprogramm*“ wird.¹³¹

Der engere „*Medium*“-Charakter bedingt eine im Prinzip unbegrenzte

¹²⁷ Vgl. BVerfGE 35, S. 222, wo auch schon der entsprechende Konnex von Rundfunkfreiheit und Informations-, Meinungsbildungs- und Meinungsäußerungsfreiheit (als Freiheiten *Dritter*) erkennbar wird. Leitbild ist dabei der sog. *handlungskompetente Bürger*, im Gesamtaspekt: die *orientierungs-, handlungs-, politikfähige Demokratie*. Zu dem Begriff „Berichterstattung“ insoweit oben Anm. 34.

¹²⁸ Siehe oben Anm. 46.

¹²⁹ So in Kurzform BVerfGE 59, S. 257.

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 57, S. 319ff. Dazu *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 325ff. m. w. N., auch zu abweichenden, eher presserechtlich inspirierten Deutungen des FRAG-Urteils.

¹³¹ Zu letzteren Schlüsselbegriffen oben Anm. 63, 65.

Offenheit und Durchlässigkeit des Programms von der äußeren Zugangs- und Einzugsseite aus. Er zieht ein pluralistisch und dialogisch geartetes Konstitutionsprinzip nach sich, nämlich jenen *Forumsgedanken*, der sich neuerdings in der Karlsruher Rede vom „Meinungsmarkt“ verkörpert. Allerdings ist hier zugleich immer auch der „Faktor“-Charakter einschlägig. Dieser impliziert eine Art Marktordnung als „positive Ordnung“, also den Schritt vom gesellschaftlich-originären „Meinungsmarkt“ zu einem „Gesamtprogramm“, welches auch der Informations- und der Meinungsbildungsfreiheit gerecht wird. Dabei soll der Rundfunk als marktübergreifende Plattform fungieren. Er soll auf das jeweils vorhandene Gesamtangebot in regulativer Absicht einwirken. Bei seinen Zugangs-, Bemessungs-, Plazierungsentscheidungen etc. soll er darauf hinarbeiten, daß aus den äußeren Meinungen alles in allem eine „gleichgewichtige Vielfalt“ entsteht, und er soll diese Meinungen in „sachgemäße, umfassende und wahrheitsgemäße“ Information umsetzen.¹³² Dieser Durchlaufs- und Umschlagsprozeß erfordert neben medialer Offenheit ein beträchtliches *interpretatorisches und analytisch-kritisches Vermögen* derjenigen, die die Zirkulation in Gang setzen und in Gang halten. Dadurch gelangt die Rundfunkfreiheit sogar auch zu einem gewissen genuinen *Wahrheitsbezug* analog Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG.¹³³

b) Als bemerkenswert sei auch noch folgendes festgehalten: Die rundfunkrechtliche Judikatur hat ihre Aussagen über den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit von vornherein auf die herkömmliche sog. *Aufgabentrias (Information, Bildung, Unterhaltung)* im ganzen bezogen; davon werden auch scheinbar „meinungsfreie“ und apolitische Unterhaltungsprogramme erfaßt.¹³⁴ Damit wird der Alltagsbedeutung medienvermittelter Massenkommunikation in angemessener Weise Rechnung getragen. Dieser breitere Ansatz erlaubt heute auch weitere Erhellungen der gesellschaftlich-kulturellen Dimension der Rundfunkstätigkeit überhaupt.¹³⁵

Durch sämtliche Programmbereiche und Sparten hindurch soll sich der

¹³² Vgl. erneut BVerfGE 57, S. 319ff.

¹³³ Siehe oben Anm. 47.

¹³⁴ Zuerst BVerfGE 12, S. 260. Bestätigt u. a. in BVerfGE 35, S. 222; 57, S. 319; 59, S. 258. Näher *Stock*, aaO., S. 227ff., 493ff. Zu dem presserechtlichen Parallelproblem oben Anm. 47.

¹³⁵ Vgl. *D. Grimm*, VVDStRL 42 (1983), 1984, S. 46 (68ff.); *Stock*, aaO., S. 153f. Besondere Bedeutung pflegt in der gegenwärtigen medienpolitischen Diskussion dem engeren künstlerisch-kulturellen Sektor zugemessen zu werden. Um Kulturpflege und Kulturförderung haben sich die bisherigen Anstalten, gerade auch der WDR, in vielfältiger Weise verdient gemacht. Dazu *U. Steiner*, in: G. Baumgärtel u. a. (Hrsg.), Festschrift für H. Hübner, 1984, S. 799ff. m. w. N. Zur Filmkultur oben Anm. 5. Zur Auswirkung neuer Medientechniken auf den Kunst- und Kulturbereich i. e. S. *W. B. Korte*, RuF 1985, S. 21ff.; *ders.*, Neue Medien und Kommunikationsformen – Auswirkungen auf Kunst und Kultur, 1985; *M. Schöneberger/D. Weirich*, Kabel zwischen Kunst und Konsum, 1985. Oben handelt es sich nun um einen erweiterten Kulturbegriff, welcher diesen Aufgabensektor einbezieht, darüber hinaus aber die gesamte Aufgabentrias umfaßt und zusammenhält.

Rundfunk als „Medium und Faktor“ von Information und öffentlicher Kommunikation betätigen. Er soll damit zur Entstehung und unablässigen Erneuerung von „Kommunikationskultur“¹³⁶ – als einer species politischer Kultur – beitragen. In diesem Sinn besteht zwischen der politisch-demokratischen und der kulturellen Seite der Medienfunktion ein innerer Zusammenhang. Was dabei in Rede steht, ist „die Integration der Gemeinschaft in allen Lebensbereichen“,¹³⁷ nämlich rundfunkspezifische Integration als *Identitätsbildung*.¹³⁸ Jenes kommunikativ-kulturelle Gemeinwohl, um das es hier überall geht, ist nicht gleichsam naturwüchsig existent, es tritt auch nicht ohne weiteres auf wettbewerblich-marktmäßigen Wegen hervor, sondern es bedarf der Hilfestellung durch entsprechende Dienstleistungseinrichtungen. Eben darauf richtet sich die *Medienverantwortung*.¹³⁹

c) In dem eben Gesagten wird auch schon erkennbar, daß und inwiefern Medienverantwortung *Medienfreiheit* voraussetzt. Die eigentliche Antriebskraft einer so verstandenen Medienfunktion und -struktur ist in einem *Informationsjournalismus* zu suchen, wie er sich andeutungsweise auch schon in der oben referierten presserechtlichen Judikatur abgezeichnet hatte. Im Rundfunkrecht kann der journalistische Beruf nun gewissermaßen zu sich selbst kommen, er kann die pressenspezifischen Fesseln abstreifen. Hier muß ein hochentwickelter *Vermittlungsprofessionalismus* auf dem Boden des „Medium- und Faktor-“Prinzips Platz greifen. Die professionell-publizistische Seite in den Anstalten ist ihrem gesellschaftlichen Gegenüber so zuzuordnen, daß eine *relative publizistische Autonomie* gewährleistet bleibt, ungefähr nach dem Bilde sonstiger kultureller Funktionsgrundrechte.¹⁴⁰ Denkt man den Ansatz der Rechtsprechung in dieser Richtung weiter, so ergibt sich:

¹³⁶ Vgl. *F.-W. Frbr. von Sell*, FK Nr. 51–52 vom 21. 12. 1984, S. 1 ff. Ferner *ders.*, KuR Nr. 14/15 vom 23. 2. 1985, S. 17 ff. Dazu *H. H. Fabris*, Medium 1985, Heft 6, S. 4 ff.

¹³⁷ BVerfGE 35, S. 222.

¹³⁸ Vgl. *D. Stolte*, in: M. Rühl/H.-W. Stuibler (Hrsg.), Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung. Festschrift für F. Ronneberger, 1983, S. 87 ff.; *ders.*, RuF 1985, S. 161 ff.; *A. Schardt*, in: ZDF Jahrbuch 1984, S. 51 ff. Ähnlich aus WDR-Perspektive *M. Jenke*, in: I. Hermann/A.-L. Heygster (Hrsg.), Sprache im Fernsehen, 1981, S. 35 ff.

¹³⁹ Zu letzterem Stichwort und seiner Karriere seit BVerfGE 35, S. 221 *Stock*, aaO., S. 299 ff. Hingewiesen sei vor allem auf *F. Kübler*, in: W. Hassemer u. a. (Hrsg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit, 1982, S. 105 ff. Zu dem daran anknüpfenden sog. medienökologischen Forschungsansatz *K. Lüscher*, ebd. S. 127 ff.; *ders.*, in: Verhandlungen des 54. DJT, Bd. II, 1982, S. H 21 ff.; *ders./M. Wehrspau*, ZSE 1985, S. 187 ff.

¹⁴⁰ Vgl. *K. Hailbronner*, Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht, 1979, S. 73 ff.; *F. Hufen*, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982, S. 98 ff. Für den Medienbereich mit rundfunkrechtlichem Schwerpunkt *Stock*, aaO. Zu den Qualifikationsfragen insoweit oben Anm. 79. Auf der Ebene der allg. Grundrechtstheorie fällt der Begriff des Funktionsgrundrechts noch in ein unerforschtes Gebiet.

Die Rundfunkfreiheit hat ihren tatbestandlichen Kern in der selbständigen Vermittlungsfunktion als solcher; diese beruht auf einem eigenen Methodenkanon und bedingt eine entsprechende konsequente Professionalisierung und Autonomisierung. So läßt sich die massenkommunikative Vermittlungsfunktion als Inhalt der Rundfunkfreiheit dingfest machen. Auf dem so gewonnenen Terrain läßt sich die „Aufgabe“ der Rundfunkfreiheit gesetzgeberisch operationalisieren. Sie läßt sich in funktionsgerechte programm-, organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Detailregelungen umsetzen.¹⁴¹

d) Dieses avancierte Grundrechtskonzept ist, wie es scheint, in der neueren Judikatur in den Grundlinien vorgezeichnet. Es findet darin bereits vielerlei Anknüpfungspunkte und Abstützung. Freilich ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sachlichen und persönlichen Schutzbereich der Rundfunkfreiheit zur Zeit noch nicht abgeschlossen. In einigen Punkten, zumal in der Frage der „geborenen“ Grundrechtsträger und der publizistischen Autonomie, erscheint sie noch unfertig. Gewisse Karlsruher Kernsätze sind nun auch ihrerseits wieder zum Gegenstand von Auslegungskontroversen geworden. Ferner wird die vom Gericht eingeschlagene Linie – auch soweit sie sich schon als definitiv und eindeutig darstellt – von mancher Seite grundsätzlich abgelehnt. Nach wie vor werden auch abweichende, *instrumentalistische* Lesarten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfochten, so diejenige von der Rundfunkfreiheit als bloßem *Gruppengrundrecht*.

Danach muß der Rundfunk bei extremer Frequenzknappheit als gemeinsames Verlautbarungsorgan der „gesellschaftlich relevanten Kräfte“¹⁴² fungieren. Er muß sich voll und ganz in den Händen der organisierten Verbandsgesellschaft befinden und die dort vorhandenen meinungsmäßigen Grundrichtungen bündeln. Das „Gesamtprogramm“ muß zur Disposition einer entsprechenden Gesamthandsgemeinschaft stehen. Letztere weist auch Züge einer Bruchteilsgemeinschaft auf und soll sich mittlerweile auf dem Weg zur Auseinandersetzung befinden: Wenn die medientechnischen Umstände es erlauben, muß aus dem (als provisorisch erachteten) Gruppenkondominium ein je separater Gruppenfunk hervorgehen, ungefähr nach Art des älteren niederländischen Säulensystems. Derartige Umbildungs- und Emanzipierungsprozesse sollen im jetzigen Integrationsmodell notwendig angelegt sein. Einstweilen läuft dies auf vermehrten Verbandseinfluß und auf innere Ver-

¹⁴¹ So die fortgeschrittene Lesart der objektivrechtlich-„institutionellen“ Freiheit nach BVerfGE 12, S. 261. Vgl. BVerfGE 57, S. 320; 59, S. 259; 60, S. 64. Einschlägig ist hier nicht Art. 5 Abs. 2, sondern Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Anm. 74). Daneben weist das Rundfunkrecht allerdings auch echte Schrankenregelungen auf. So z. B. § 6 und §§ 9ff. WDR-G. In § 5 Abs. 1 Satz 2 ebd. werden die Schutzgüter des Art. 5 Abs. 2 GG generell vorbehalten. Zur Praxisbedeutung solcher Klauseln instruktiv *F. Cromme*, NJW 1985, S. 351 (353f.) m. w. N.

¹⁴² Vgl. zuerst BVerfGE 12, S. 262. Zu möglichen Indikatoren von „Relevanz“ und zum Verhältnis gesellschaftlicher und *publizistischer* Kriterien von „Nachrichtenwert“ etc. *H. Schmidt*, RuF 1979, S. 239ff.

machtungen hinaus, welche schließlich auch korporatistische Züge annehmen könnten.¹⁴³

Durch die heutige Rechtsprechung ist dergleichen keineswegs abgedeckt. Vielmehr statuiert das Bundesverfassungsgericht eine „Programmfreiheit im Sinne eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflußnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme“.¹⁴⁴ Ähnlich rigoros und noch genauer, nun auch mit einleuchtender und geradezu schlagender Begründung vom Programmauftrag aus, eine weitere kürzlich ergangene Grundsatzentscheidung über Sinn und Zweck der Gruppenrepräsentation im Rundfunk: „Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch das Medium des Rundfunks verlangt die Freiheit des Rundfunks sowohl von staatlicher Bevormundung wie von anderweitiger einseitiger Einflußnahme.“ Von dem „Medium- und Faktor-“Prinzip ausgehend, weist das Gericht der gesellschaftlichen Kontrolle die Aufgabe zu, „den Prozeß der freien Meinungsbildung offenzuhalten“, indem gewährleistet wird, „daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen, Zielsetzungen und Aktivitäten in allen Lebensbereichen im Gesamtprogramm des Rundfunks möglichst vollständig und ausgewogen zum Ausdruck kommt“¹⁴⁵

¹⁴³ Der profilierteste Vertreter dieser Lehre war und ist W. Geiger, zuletzt AfP 1984, S. 136 ff. Geigersche Vorstellungen klingen häufig auch in den Verbandsstellungennahmen in dem Hearing (Anm. 108) an, und zwar im Zusammenhang mit den Streitigkeiten um Sitze und Quoten im künftigen WDR-Rundfunkrat. Etwas davon kehrt auch in den Normenkontrollanträgen (Anm. 109, 110) wieder.

Das Gruppenrundfunkkonzept hat seinen Zenith allerdings längst überschritten. Auch in Holland ist es wohl rückläufig. Vgl. H. Cohen Jehoram, in: M. Seidel (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983, S. 121 ff.; K. Brants/N. Jankowski, MP 1985, S. 412 ff.; A. M. Overste/N. D. Reijnders, ebd. S. 419 ff. In Westdtld. hat es sich neuerdings in mannigfacher Weise mit Konzepten des Presse- und des „Jedermannsrundfunks“ verbunden. Es scheint letztlich in den Trend in Richtung Marktmodell einzumünden. Zum FRAG-Urteil insoweit Stock, aaO., S. 515 ff. Zur gesellschaftlichen Kontrolle beim bisherigen Rundfunk ebd. S. 361 ff., 373 ff., auch zum folg.

¹⁴⁴ BVerfGE 59, S. 258. Der 1982 auf Verfassungsbeschwerde des WDR gegen arbeitsgerichtliche Entscheidungen ergangene Beschluß betrifft im näheren die sog. *Freien Mitarbeiter*. Insoweit setzt er auf Meinungsvielfalt via Personalvielfalt und personelle Mobilität. Auf die festangestellten Programmmitarbeiter (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 2 WDR-G) läßt sich jener Mobilitätsgedanke – der ein antiprofessionelles Moment enthält – nicht übertragen. Näher Stock, aaO., S. 340 f. Zuletzt B. Rütters, RdA 1985, S. 129 ff. Siehe jetzt auch § 31 Abs. 3 WDR-S.

¹⁴⁵ So BVerfGE 60, S. 64 ff., wo es weiter heißt, nicht aber seien die Mitglieder des Rundfunkrats dazu berufen, „das Programm . . . an den besonderen Zielsetzungen und Auffassungen der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen, die sie entsenden, auszurichten, um auf diese Weise deren Bestrebungen zu fördern. Die plurale Zusammensetzung des Rundfunkrates soll vielmehr im Interesse der Allgemeinheit an einer umfassenden Information gerade der Gefahr einseitiger Einflußnahme . . . entgegenwirken.“ Der gleichfalls 1982 ergangene Beschluß betrifft einen von der FDP geltend gemachten Anspruch auf Vertretung im NDR-Rundfunkrat. Er wendet sich mit großer Schärfe gegen jedwede einem tendenzpublizistischen Schema i. S. des

Letzteres erfordert, wie noch einmal hinzugefügt sei, einen seiner gesellschaftlichen Stellung und Aufgabe bewußten, seiner selbst sicheren Medienprofessionalismus. Eine so verstandene Medienfreiheit hat *Rundum- und Binnenwirkung*, und zwar für und gegen *alle* am Rundfunk Beteiligten und Interessierten. Sie bedingt jene innere Polarität und funktionale Wechselbezogenheit von Gesellschaft und Profession, für die oben der Ausdruck „relative publizistische Autonomie“ verwendet worden ist.

e) Nach dem eben Gesagten steht die Karlsruher Rechtsprechung wohl im Begriff, auch den Gesichtspunkt der Professionalität der Berichterstattung genauer ins Auge zu fassen; bei gegebenem Anlaß mag sie ihn dann auch einmal als „gleichsam positives Ziel“ aufgreifen und grundrechtsdogmatisch verifizieren. Unterdessen besteht in dieser Richtung ein ergänzender *parlamentarisch-politischer Gestaltungsspielraum*.¹⁴⁶ Im Ergebnis steht es dem Landesgesetzgeber jedenfalls frei, sich dem eben skizzierten Verhältnis von Rundfunk und Umwelt mit Reformschritten organisations- und programmrechtlicher Art anzunähern. Und das Konzept der Rundfunkfreiheit, das einem Rundfunkgesetz innewohnt, ist für alles weitere vorgreiflich. In dem neugefaßten WDR-Gesetz kommt nun in der Tat die Absicht zum Ausdruck, den „*Rundfunk für alle*“¹⁴⁷ in dieser Richtung ein Stück voranzubringen. Damit eröffnet sich der Zugang zu einem vertieften Verständnis zahlreicher wichtiger Gesetzesbestimmungen, beginnend mit dessen Aufgaben- und Programmnormen.

Ausgangspunkt ist hier die Fundamentalnorm des § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G, wonach der WDR bei der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk „*als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung*“ und „*als Sache der Allgemeinheit*“ fungiert. Damit wird dem „Medium- und Faktor“-Prinzip in gebührender Weise Tribut gezollt, mitsamt allen eben berührten Implikationen und Weiterungen für Funktion, Struktur und Ent-

Landespresserechts verhaftete Programmherrschaft von *Parteien* und/oder *Verbänden*. Er betrifft ein schon auf Direktentsendung umgestelltes Kontrollgremium (Anm. 102) und erfaßt damit ohne weiteres auch den neuen WDR-Rundfunkrat. In dem darauf folgenden Beschluß RuF 1982, S. 535 f. ist er bekräftigt worden: Entscheidend sei „das gleichsam negative Ziel, zu verhindern, daß der Rundfunk einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird“. Diese Entscheidungen spielten auch in dem Hearing (Anm. 108) eine erhebliche Rolle. Dabei erwies sich, daß sie den anwesenden, auf Programmeinfluß auf dem Gremienweg drängenden Verbandsexponenten größtenteils unbekannt waren.

¹⁴⁶ Vgl. BVerfGE 57, S. 321 ff. Im Anschluß daran über legislatorische Gestaltungsfreiheit hins. der Zusammensetzung des Rundfunkrats besonders großzügig BVerfG RuF 1982, S. 535 f. In dem jeweiligen gesetzgeberischen Zuschnitt der Gremienkontrolle spiegelt sich das jeweils zugrunde gelegte Verständnis der Rundfunkfreiheit wider. Über den Programmauftrag als Maßstab der Auswahl und näheren Ausgestaltung organisatorischer Gruppenspektren *M. Stock*, AöR 104 (1979), S. 1 ff., zu OVG Lüneburg OVG 34, S. 439 ff.

¹⁴⁷ Vgl. *H. Pross*, in: *M. W. Thomas* (Hrsg.), *Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit*, 1979, S. 121 ff.

wicklung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Diese beiden – von der Judikatur mit Verfassungsrang ausgestatteten, bislang jedoch lediglich richterrechtlichen – Schlüsselbegriffe werden erstmals einfachgesetzlich rezipiert. Mit der Charakterisierung des Rundfunks als „Sache der Allgemeinheit“ wird ebenfalls ein vom Bundesverfassungsgericht geprägtes Leitmotiv aufgenommen.¹⁴⁸ Dies bezieht sich auf die gesamte Aufgabentrias nach § 4 Abs. 2 Satz 2 WDR-G.

Daraus ergibt sich wie von selbst die ergänzende Grundnorm des § 4 Abs. 1 Satz 2 WDR-G: „Die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen“ wirken bei der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk dahin gehend mit, daß sie die „eigenverantwortliche“ Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch den WDR „gewährleisten“. Dadurch werden Medium und Umwelt in bundesweit neuartiger Weise zueinander in Beziehung gesetzt. Die gesellschaftliche Kontrolle wird hier nicht etwa als medienfremdes, latent dysfunktionales Machtpotential nach Art der erwähnten Gruppenrundfunkdoktrinen ins Spiel gebracht. Sie wird aber auch nicht nur in defensiver und distanzierender Absicht in die Konstruktion einbezogen und mit Vorsicht und Reserve behandelt. Vielmehr wird von der Vorstellung ausgegangen, der medienvermittelte öffentliche Informations- und Kommunikationsprozeß beruhe an nächster Stelle auf gewissen *fachspezifischen Eigengesetzlichkeiten* des Rundfunkmetiers, wobei die Meinungsbildungsfreiheit den obersten Richtpunkt und Leitstern darzustellen habe. Das klingt in dem Ausdruck „eigenverantwortlich“ an.¹⁴⁹ Damit wird an anderweitige kulturelle Vorbilder angeknüpft.¹⁵⁰ Die Kontrollorgane werden dann in ihrer diesbezüglichen *Garan-*

¹⁴⁸ Siehe BVerfGE 31, S. 327. Unmittelbarer Vorgänger der Vorschrift ist im übrigen § 2 Abs. 1 des Hamburger Entwurfs eines NDR-Staatsvertrags vom 31. 10. 1978, MP 1978, S. 805 ff. Dazu *Stock*, AöR 104 (1979), S. 40 f., auch über die gleichsinnige Formel vom Rundfunk als „Eigentum der Bürger“, vgl. *F.-W. Frbr. von Sell*, Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, 1982, S. 43 ff. § 4 Abs. 1 WDR-G übernimmt auch Elemente des § 4 NDR-StV 1980. Der hiesige Allgemeinheitsbegriff ist mit demjenigen des § 3 Abs. 1 WDR-G zusammenzusehen – ein weiterer Beleg für die Annahme, daß der Rundfunkbegriff vom Rundfunkauftrag aus zu präzisieren ist.

¹⁴⁹ Die Wortwahl erinnert nicht zufällig an die „Verantwortung“ des *Intendanten* nach § 25 Abs. 1 Satz 1 WDR-G. Auf das innere Organgefüge der Anstalt bezogen, zielt § 4 Abs. 1 Satz 2 auf die Intendantenverantwortung ab. Das Thema kehrt auf anderer Ebene noch einmal wieder in Gestalt der „eigenen journalistischen Verantwortung“ der *Programmitarbeiter* nach § 32 Satz 2 WDR-G; letztere besteht „im Rahmen der Gesamtverantwortung der Anstalt“. Näher unten 5 e. Der systematische Zusammenhang dieser Gesetzesbestimmungen läßt sich von § 4 Abs. 1 aus erschließen, desgleichen deren Verhältnis zu den §§ 15 ff.

¹⁵⁰ In derartigen Wendungen pflegen sich gesetzgeberische Entscheidungen zugunsten einer mehr oder minder weitreichenden „grundsätzlichen Respektierung geistigen Schaffens in seiner Eigengesetzlichkeit“ auszudrücken. Vgl. *Th. Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 512 ff. Von Interesse sind hier zumal *schulrechtliche* Vergleichsfälle.

Eine „pädagogische Selbstverantwortung“ kennt z. B. § 14 Abs. 3 Satz 2 des n.-w.

tiefunktion angesprochen,¹⁵¹ d. h. auch ihnen wird ein „gleichsam positives Ziel“ vorgegeben, Profession und Gesellschaft werden i. S. der gedachten „positiven Ordnung“ zusammengebracht. Alles dies ist dazu angetan, Bestand und Entwicklung des WDR zu sichern, indem die Medienfreiheit zum dauerhaften Fundament der Anstalt gemacht wird.¹⁵² Anhand dessen läßt sich das Ganze von neuem justieren.

4. Das rundfunkspezifische Integrationsmodell Programmrechtliche Grundlagen

a) Rundfunk als „Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung“ – das war der Sache nach auch schon die Essenz der bisherigen WDR-Verfassung. Diese Funktionsbeschreibung wird nun für den heutigen WDR, auch im Blick auf künftige Konkurrenzlagen,¹⁵³ ohne Abstriche beibehalten;

Schulverwaltungsgesetzes i. d. F. der Bekanntm. vom 18. 1. 1985 (GVBl. S. 155) (im folg.: NWSchVwG). Die entsprechende – durchaus rundfunkähnliche – innere Vielfaltstruktur und deren Bezug zur Meinungsbildungsfreiheit kommen zum Vorschein in § 35 und § 36 Abs. 1 der n.-w. Allg. Schulordnung vom 8. 9. 1978 (GVBl. S. 552) (im folg.: NWSchO). Dazu die „Eigenverantwortung“ nach § 1 Abs. 2 des n.-w. Schulmitwirkungsgesetzes vom 13. 12. 1977 (GVBl. S. 448) (im folg.: NWSchMG). Darin deuten sich gewisse in das schulische Anstaltsstatut eingebettete quasi-korporative Elemente an. In § 3 Abs. 2 ebd. ist von einer „Freiheit und Verantwortung“ der Lehrer die Rede, welche insoweit wohl eine individualrechtlich-statusrechtliche Grundeinheit darstellen soll. Dem ähnelt § 32 Satz 2 WDR-G. Zu den Parallelitäten von pädagogischer und journalistischer Eigenverantwortung näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 100ff., 116ff.

¹⁵¹ Womit auf den Ausdruck „gewährleistet“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückgegriffen wird. Der damit gemeinte *Magna-Charta-Effekt* wird besonders deutlich herausgearbeitet in BVerfGE 57, S. 319ff. Damit spricht das Grundgesetz zunächst den Gesetzgeber an, sodann aber auch die (gesetzlich zu konstituierende) laufende Programmaufsicht seitens der anstaltsinternen Kollegialorgane. Einfachgesetzlich ist hier insb. § 16 Abs. 3 und 4 WDR-G einschlägig. Die dortigen Beratungs- und Überwachungsbefugnisse des Rundfunkrats und deren programmrechtliche Maßstäbe sind im Lichte des § 4 Abs. 1 zu sehen. Dadurch wird eine praktische Handhabung vorgezeichnet, bei der es gerade auch auf die *legitimierende* und *stützende* Wirkung gesellschaftlicher Repräsentanz ankommt: Auch der Rundfunkrat soll für die publizistische Integrität des Programmangebots eintreten.

¹⁵² Für obige Interpretation lassen sich auch *entstehungsgeschichtliche* Umstände anführen. Im Regierungsentwurf waren die jetzigen §§ 4 Abs. 1 und 32 noch nicht enthalten. Sie entstammen der Ausschlußfassung und gehen auf Ergänzungsvorschläge zurück, welche vom Verf. aus Anlaß des Hearings (Anm. 108) vorgelegt und im oben dargelegten Sinn begründet worden waren. Vgl. Ausschlußprot. 9/1462, S. 42f. i. V. m. *Zuschrift* 9/3457 vom 31. 12. 1984; *LT-Drucks.* 9/4130, S. 64, 65f. An letzterer Stelle werden freilich Meinungsverbreitungs- und Medienfreiheit vom Berichtersteller noch verwechselt. Ebenso nach wie vor in § 53 Abs. 5 WDR-G (früher § 24 Abs. 3 WDR-G a. F.).

¹⁵³ Die langjährige *Oligopol-situation* WDR/ARD – ZDF klingt noch an in § 1 Abs. 3

sie wird mit zusätzlichem normativem Nachdruck versehen und ausdrücklich im WDR-Gesetz niedergelegt. Sie wird – mindestens implizit – auch in dem angekündigten Landesmediengesetz wiederkehren müssen. Denn es handelt sich hierbei um einen des Gestern, Heute und Morgen des Landesrundfunkrechts übergreifenden und verbindenden, durchgehenden konstitutionellen Grundgedanken. § 4 Abs. 1 WDR-G enthält gewissermaßen das Markenzeichen und Gütesiegel des Integrationsrundfunks. Darin liegt dessen Eigenart und Unverwechselbarkeit beschlossen, einschließlich jener Merkmale, durch die er sich von dem pressenspezifischen Marktmodell unterscheidet. An dem rundfunkspezifischen Integrationsmodell wird sich der Gesetzgeber auch dann orientieren müssen, wenn er daran geht, Konzepte des Bürger- und des Presserundfunks aufzugreifen und in die überlieferte Ordnung einzubeziehen. Das gilt auch für etwaige landesrechtliche Koordinations- und Kooperationsmodelle als Dauerlösungen. Unter diesen Umständen ist es angezeigt, die wesentlichen Merkmale des Integrationsmodells nunmehr etwas genauer vor Augen zu führen. Das WDR-Gesetz kann insoweit als exemplarisches Beispiel dienen. Erörtert sei zunächst das *Programmrecht*.

b) In programmrechtlicher Hinsicht wird die Tradition des WDR-Gesetzes von 1954 durch die Neufassung fortgesetzt und ergänzt.¹⁵⁴ Hinzugekommen sind einige zumeist aus anderen neueren Kodifikationen sowie aus der Verfassungsrechtsprechung entlehnte Standardformeln und nähere Aussagen, namentlich über die hier angestrebte binnenpluralistische Vielfaltstruktur. Das

WDR-G. Über *Koordination und Kontrast* im Verhältnis ARD – ZDF § 22 Abs. 4 ZDF-StV. Näher *Stock*, aaO., S. 276f. Das baldige Ende dieser Oligopols kündigt sich an in § 1 Abs. 2 WDR-G, der bereits „andere Rundfunkunternehmen“ ins Auge faßt und insoweit den Gesetzesvorbehalt i. S. von BVerfGE 57, S. 321 bekräftigt. Zur früheren Rechtslage OVG Münster OVGE 32, S. 126ff.: Kein „Rundfunkmonopol“ des WDR in Gestalt eines gesetzlichen Funktionsvorbehalts, wohl aber ein sog. faktisches Monopol (besser: Oligopol), solange ein Landesprivatrundfunkgesetz fehlt. Kritisch szt. *E. Kull*, AfP 1977, S. 251ff. Zur Bedeutung der Entscheidung im Vorfeld des FRAG-Urteils *Stock*, Medienfreiheit, S. 312ff.

¹⁵⁴ Altbewährtes enthält z. B. § 5 Abs. 3 WDR-G, der allerdings nicht gegen Meinungsbildungs- und Rundfunkfreiheit gekehrt und i. S. einer *presseähnlichen Rahmentendenz* gehandhabt werden darf. Über „Intoleranz“ nach § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-G a. F. sehr schneidig LT-Drucks. 2/1414, Begr. zu § 4. Siehe auch den Vorbehalt der „verfassungsmäßigen Ordnung“ in § 5 Abs. 1 Satz 1 WDR-G, ähnlich § 4 Abs. 1 Satz 1 a. F. Konkrete Grundrechtsbezüge *journal. Arbeit* berührt § 5 Abs. 2 WDR-G, der bis auf Satz 3 (= § 4 Abs. 1 Satz 3 a. F.) neu ist. Der Geltungsmodus solcher Verfassungsbestimmungen bedarf der Verdeutlichung von Art. 5 Abs. 1 GG aus. Vgl. zuletzt *Cromme*, NJW 1985, S. 352f. Einen Konfliktfall im Bereich religiöser Überzeugungen betrifft der Beschluß des VG Mainz NVwZ 1985, S. 136f.

Gleichfalls neuartig und in ihrer programmlichen Tragweite noch unausgelotet ist die ausdrückliche Bindung der Anstalt an einen aus Art. 3 Abs. 2 GG entnommenen Verfassungsauftrag (§ 5 Abs. 3 WDR-G, hervorgegangen aus der Ausschlußfassung LT-Drucks. 9/4130). Verwandt § 6a Abs. 4 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land N.-W., eingefügt durch die Novelle vom 29. 5. 1984 (GVBl. S. 314) (im folg.: NWGO).

beginnt mit dem Begriff des „Gesamtprogramms“ (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 WDR-G). Dieser für den Integrationsrundfunk grundlegende Begriff betrifft das Programmangebot unter Vielfaltaspekten verschiedener Art.

aa) Hervorgehoben sei zunächst der Gesichtspunkt der *gegenständlichen Pluralität* (nach *Programmsparten* o. ä.). In § 4 Abs. 2 Satz 2 WDR-G wird die herkömmliche *Aufgabentrias* explizit festgeschrieben. Damit wird an die Karlsruher Judikatur angeknüpft, die das „Gesamtprogramm“ u. a. als Sparteninbegriff versteht. Die Aufgabenelemente „*Information, Bildung und Unterhaltung*“ wohnen der Sache nach auch schon dem WDR-Gesetz von 1954 inne. Die drei Ausdrücke bezeichnen in erster Linie je verschiedene Programmbereiche. Neben diesem engeren, gegenständlich-ressortmäßigen Sinn kommt ihnen aber auch noch eine umfassendere Bedeutung zu: Die Trias ist als *Einheit im „Dreiklang“*¹⁵⁵ zu verstehen, wobei jedes Element auch ein durchgehendes Programmprinzip verkörpert. „*Information*“ i. w. S. stellt dabei einen *vorrangigen Oberbegriff* dar, d. h. der Informationsauftrag muß auch den Bildungs- und den Unterhaltungssektor prägen.¹⁵⁶

Letzteres ist gerade auch im Hinblick auf die künftige Konkurrenzsituation wichtig. Indem der WDR auch für qualifizierte, in den allgemeinen Programmauftrag eingebundene Bildungs- und Unterhaltungsangebote in Pflicht genommen wird, soll ein herausragendes Merkmal des Integrationsmodells erhalten bleiben; damit wird die Anstalt an etwaigen fragwürdigen Anpassungen (sog. schleichende Selbstkommerzialisierung) gehindert und stattdessen auf *journalistischen* Wettbewerb hingelenkt.¹⁵⁷ In diesen Zusammenhang fügen sich auch ihre Obliegenheiten ein, „Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung“ anzubieten und der „kulturellen Vielfalt“ des Landes Rechnung zu tragen (§ 4 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 WDR-G).¹⁵⁸ Überhöht und für „alle

¹⁵⁵ Vgl. *M. Schmid-Ospach*, *Medium* 1973, Heft 7, S. 4f.

¹⁵⁶ Das ergibt sich aus der anderen in der Rechtsprechung begegnenden Begriffsvariante: Das „Gesamtprogramm“ im gegenständlichen Sinn – durch alle einzelnen Programmbereiche hindurch – auch als Substrat *meinungsmäßiger* Vielfalt und Garant der Meinungsbildungsfreiheit. Siehe oben Anm. 134. Hingewiesen sei ferner auf die bereichsspezifischen Pluralismusgebote des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WDR-G, betr. Religion, Politik, Wissenschaft, Kunst. Verwandt § 4 Abs. 1 Satz 2 a. F. Näher zu der zweiten Begriffsvariante sogleich.

¹⁵⁷ In einem funktionstüchtigen dualen System müßten wohl auch dem Presserundfunk entsprechende Pflichten auferlegt werden. Daran lassen es die derzeitigen Landesmediengesetze jedoch großenteils fehlen. ARD/ZDF wird vielmehr gern eine *kulturelle „Grundversorgung“* zugebracht. Dadurch soll die Gegenseite von entspr. Auflagen entlastet werden, sie soll freizügiger operieren können und nicht auf gleiche programmrechtliche Wettbewerbsbedingungen festgelegt werden. Vgl. nur *M. Bullinger*, *AFP* 1985, S. 1 (10). Um so dringlicher stellt sich die Frage, ob der umfassende Programmauftrag in den Grundzügen verfassungsrechtlich vorgegeben ist und insoweit auch den Privatrundfunkgesetzgeber bindet. Das ist bislang ungeklärt. Näher zu alledem *Stock*, aaO., S. 227 ff., 493 ff. Darauf wird zurückzukommen sein.

¹⁵⁸ Die Aufzählungen des § 4 Abs. 2 erscheinen unausgereift. Auch „Bildung“ und „Kunst“ gehören zur „Kultur“. Auch die Wissenschaft (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1)

Lebensbereiche“ zusammengefaßt wird dies durch die Generalklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-G.¹⁵⁹

bb) Das „Gesamtprogramm“ in dem so bezeichneten gegenständlichen Sinn wird nun (wie es der Verfassungsrechtsprechung entspricht) in § 5 Abs. 4 WDR-G unter weiteren, zumal *meinungsmäßigen* Vielfaltaspekten angesprochen. Es wird als Bezugsgröße diesbezüglicher Pluralismus-, „Vollständigkeits-“, Fairneßgebote etc. ins Spiel gebracht. Es soll umstrittene Themen nicht einseitig, sondern mehrseitig und tendenziell allseitig präsentieren, und zwar auch forumsartig-kontrovers; alles in allem soll es „umfassend“ informieren.¹⁶⁰ Die „Nachrichtengebung“ wird in § 5 Abs. 5 WDR-G zum Gegenstand zusätzlicher Regulative: Sie muß „allgemein, unabhängig und sachlich“ sein. „Kommentare“ sind davon zu trennen und eigens als solche auszuweisen. Damit werden die auf diesem Gebiet üblichen strengeren Rationalitätskriterien übernommen und weiterentwickelt.¹⁶¹

hätte hier berücksichtigt werden können. In Satz 3 mag nur von „Beiträgen“ die Rede sein, weil die Primärzuständigkeit insoweit bei anderen kulturellen Einrichtungen bleiben soll.

Das ebenfalls nachrangige Aufgabenelement „Beratung“ ist aus § 5 Abs. 1 Satz 2 NDR-StV übernommen worden. Darunter können sog. Lebenshilfe- und Ratgeber-sendungen der verschiedensten Art fallen. Dergleichen scheint im Zeichen des entstehenden Presserundfunks vermehrte Bedeutung zu erlangen. Auch dafür ist die Einbindung in den Informationsauftrag i. w. S. wesentlich; andernfalls wäre dies ein Einfallstor für Tendenzrundfunk, Populismus etc.

¹⁵⁹ Darin und in § 4 Abs. 3 deutet sich ein *territorial mehrstufiges* Paradigma an (international/national/regional). Für die *Regionalisierung* ist außerdem § 2 Abs. 2 WDR-G einschlägig. Zu deren bisheriger Entwicklung K. Klenke (Interview), Medium 1983, Heft 10, S. 25 ff.; C. H. Casdorff, in: W. Först (Hrsg.), Rundfunk in der Region, 1984, S. 359 ff. Allg. P. Leudts, in: Lokalradio (Anm. 21), S. 53 ff. Hier bestehen besondere Reibungsflächen zwischen dem WDR und Teilen der Regionalpresse (auch als potentiellen Rundfunkanbietern).

¹⁶⁰ Hier finden sich Anklänge an § 7 NDR-StV und an das FRAG-Urteil. Kehrseite des Einseitigkeitsverbots des § 5 Abs. 4 Satz 1 WDR-G dürfte ein Gebot der „Ausgewogenheit“ oder „gleichgewichtigen Vielfalt“ i. S. der Judikatur sein. Ähnlich § 4 Abs. 2 Satz 2 a. F. Zu der diesbezüglichen Diskussion in Rechtslehre und Anstaltspraxis Cromme, NJW 1985, S. 354 m. w. N. Über Meßbarkeitsprobleme zuletzt Stock, Medienfreiheit, S. 82, 504.

¹⁶¹ Vgl. schon § 4 Abs. 1 Satz 5 a. F. Der hiesige Allgemeinheitsbegriff steht mit denjenigen des § 3 Abs. 1 und des § 4 Abs. 1 Satz 1 im Zusammenhang. Statt „objektiv“ heißt es in § 5 Abs. 5 Satz 1 nunmehr „sachlich“. Eine substantielle Änderung ist darin nicht zu erblicken. Auch der ältere Objektivitätsbegriff fungierte nur als Richtwert, er verlangte möglichst weitgehende *Annäherungen* an das gedachte Ideal. Manchmal ist er indessen auch vorschnell als illusionär ausgegeben und zugunsten eifernder Attitüden vernachlässigt worden. Dazu G. Bentele/R. Ruoff (Hrsg.), Wie objektiv sind unsere Medien? 1982.

Die Regelung der *journal. Sorgfaltspflicht* in § 5 Abs. 5 Satz 2 WDR-G entspricht derjenigen des § 6 Satz 1 NWLPrG, so LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 5. Zu dem *Trennungsgrundsatz* des § 5 Abs. 5 Satz 3 findet sich in dem (dem Modell der Tendenzpresse verpflichteten) Landespresserecht kein Gegenstück. Näher Cromme, aaO., S. 354 f.; Stock, aaO., S. 206 ff., 217 ff.

Unter modelltheoretischem Blickwinkel gebührt besondere Aufmerksamkeit dem programmrechtlichen *Gruppenbonus* nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 WDR-G. Dort wird den im Sendegebiet „bedeutsamen gesellschaftlichen Kräften“ die Chance unmittelbarer *Selbstartikulation* eingeräumt. Das entspricht ebenfalls der Rechtsprechung. Es kann breiter gesellschaftlicher Direktbeteiligung dienen und den Informationsertrag für das Publikum vergrößern, dies allerdings nur dann, wenn daraus nicht ein engräumiger, vermachteter „Verlautbarungsjournalismus“ wird. Die Bestimmung ist im Lichte des § 4 Abs. 1 WDR-G zu lesen. Folglich ist darauf zu beharren, daß es sich auch hierbei um sog. *redaktionelle*, in das reguläre „Gesamtprogramm“ eingebettete Sendungen handelt, zum Unterschied von den *Drittsendungstatbeständen und Fensterstrukturen* des § 8 WDR-G.¹⁶²

Neben den Gruppenmeinungen müssen auch schlichte *Bürgermeinungen* Zugang behalten. Unter diesem Blickwinkel gewinnt § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WDR-G an Gewicht. Danach hat der WDR sicherzustellen, daß „die Vielfalt der bestehenden Meinungen . . . im Gesamtprogramm der Anstalt in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“. Dazu müssen auch extern erkennbare Minderheitsmeinungen gezählt werden. Noch nicht „bestehende“, aber im Publikum *mögliche* Meinungen dürfen durch den Vermittlungsmodus nicht inhibiert werden. Demnach bedarf es auch einer informativ-offenen Offenheit, wie sie sich immer nur unabhängigem Journalismus verdanken kann. Hier ist wiederum § 4 Abs. 1 WDR-G mitzudenken. Abkürzend sei vermerkt: In den Fragen der „Bedeutsamkeit“ einer Gruppen- oder Jedermannsmeinung,¹⁶³ der angemessenen Bandbreite und Tiefenschärfe im Ge-

¹⁶² In § 8 Abs. 1 kehren die sog. *Regierungssendungen* des § 6 a.F. wieder. In § 8 Abs. 2–4 werden erstmals auch für den WDR die sog. *Parteien- und Kirchensendungen* gesetzlich fixiert. Dabei hat man es mit spezielleren Parteien- und Verbände-, „Märkten“ zu tun. Diese werden im Rahmen des größeren Muttersystems zu gesonderten Subsystemen ausgestaltet. Das Integrationssystem weist hier bereits *koordinative Substrukturen* auf, welche sich ggf. auch verselbständigen und zu einem *Gruppen-Koordinationsrundfunk* entwickeln können. Im Presserecht gibt es hierzu kein Analogon.

Bei der Detailregelung der Parteiensendungen hat sich der Gesetzgeber an die Münsteraner und Karlsruher Rechtsprechung angelehnt, LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 8. Vgl. OVG Münster OVGE 31, S. 75 ff. und 84 ff.; 32, S. 133 ff.; BVerfGE 7, S. 99 ff.; 13, S. 204 ff.; 14, S. 121 ff.; 47, S. 198 ff.; 67, S. 149 ff.; JZ 1985, S. 837 ff. m. Anm. H.-P. Schneider. Zu dem (derzeit im verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren anhängigen) Rechtsstreit betr. CSU-Wahlwerbung außerhalb Bayerns OVG Münster DVBl. 1983, S. 338 f.; BVerfGE 63, S. 254 f.; 65, S. 227 ff.; OVG Münster, Urt. vom 4. 10. 1985 – 15 A 1228/84 –, Dazu D. Neumann/W. Wesener, DVBl. 1984, S. 914 (919 f.). Hierfür ist künftig § 8 Abs. 2 Satz 1 WDR-G einschlägig. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 294 ff. m. w. N.

¹⁶³ Insoweit kommt es auf das „Gesamtprogramm“ als Inbegriff *aller* nach *journalistischen* Sachkriterien „bedeutsamen“ Meinungen an (Anm. 142). Dieses Meinungsfeld überschreitet das organisationsrechtlich etablierte Gruppenspektrum (Anm. 146) bei weitem. Maßgeblich sind nicht etwa nur die Stimmen der „Kräfte und Gruppen“ gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 und § 15 WDR-G. Organisationsrechtliche „Relevanz“ zieht in programmrechtlicher Hinsicht keinen *numerus clausus* nach sich, ebensowenig eine

samtresultat, der Bemessung der jeweiligen Bezugsgrößen von Vielfaltprinzipien etc. muß stets auch die *professionelle Fachkompetenz* mitveranschlagt werden.

c) In diesem Zusammenhang muß vermehrtes Interesse auch den „Eigenbeiträgen nicht erwerbswirtschaftlich orientierter Dritter“ nach § 3 Abs. 5 WDR-G gelten. Die Vorschrift lehnt sich an eine gleichlautende Passage des Dortmunder Versuchsstatuts¹⁶⁴ an. Sie scheint – nunmehr auch schon über das Kabelpilotprojekt Dortmund hinaus – auf nonprofitable *Quasi-Drittsendungen* abzielen, und zwar den Rechtsformen nach auf dem Boden des reinen Integrationsmodells und unter voller Wahrung der Programmhoheit des WDR.¹⁶⁵ Der Sache nach impliziert diese Öffnungsklausel aber wohl bereits so etwas wie einen kleineren Koordinationsrundfunk im Rahmen des übergreifenden Integrationsrundfunks, also jene Programmstruktur, die im WDR-Gesetz sonst nur bei den Parteien- und Kirchensendungen vorkommt.

In Dortmund sollen anhand der genannten Klausel anscheinend Versuche mit einem gleichsam semiprofessionellen gemeinnützigen *Gruppen- und Bürgerrundfunk* unternommen werden. Ein ähnliches Novum begegnet in noch stärker liberalisierter und laisierter Form in den Regeln über die Dortmunder Offenen Kanäle. Auch dieser Ansatz mag dann in dem vorgesehenen Landesmediengesetz aufgegriffen und verallgemeinert werden, etwa im Hinblick auf Lokalprogramme über sog. low-power-stations. Die fraglichen Fensterstrukturen mögen schließlich auf eine Abwandlung des Integrationsmodells durch Elemente eines *nichtkommerziellen Marktmodells* hinauslaufen. Solche ursprünglichen „Meinungsmärkte“ können bei günstigem Verlauf ein eigenes Profil erlangen und einige kommunikative Substanz aufweisen. Als bürgerschaftlich-grundständige Kommunikationsform können sie so etwas wie ein ergänzendes Versatzstück oder Gegengewicht zu dem auf Bundes- und Landesebene zu gewärtigenden hochkonzentrierten pressenahen Marktrundfunk darstellen. Dieses echte Gruppen- und Jedermanns-Paradigma ist eventuell von erheblicher strukturpolitischer Bedeutung. Seine etwaigen Stärken und Schwächen lassen sich zur Zeit noch nicht klar beurteilen. Jedenfalls wird es auch dabei nicht ohne Binnenpluralität und ohne die selbständig-journalistische Dimension der Rundfunkfreiheit abgehen. Wird letztere Di-

Bindung an die Ansichten der jeweiligen Verbandsspitzen. Zu einem nur programmlichen „Relevanz“-Konflikt OVG Hamburg NVwZ 1985, S. 124 ff. und BVerwG JZ 1985, S. 957 f. unter Rückgriff auf BVerfGE 60, S. 53 ff.

¹⁶⁴ § 4 Abs. 3 Satz 3 des Kabelversuchsgesetzes N.-W. vom 20. 12. 1983 (GVBl. S. 640) (im folg.: NWKabVersG). Dazu unten V 2b.

¹⁶⁵ Die Organe der Anstalt bleiben auch in diesem Bereich für das Programm voll verantwortlich, so LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3. Partizipationsformen wie die WDR-Sendereihe „Hallo Ü-Wagen“ lassen erkennen, daß der Integrationsrundfunk direkte Bürgerbeteiligung ohne weiteres erlaubt und verträgt. Dazu A. R. Katz, Medium 1983, Heft 6, S. 23 ff.; C. Thomas, Hallo Ü-Wagen, 1984. Zu der etwas anders beschaffenen Dortmunder Konstellation *Stock*, Medienfreiheit, S. 428 ff. Siehe auch schon oben Anm. 21.

mension gebührend mitberücksichtigt, so kann der gedachte Ansatz auch im Zuge der WDR-Reform sinnvoll sein. Es kann erprobt werden, ob dies zu einer inneren Kräftigung des vorhandenen Anstaltsrundfunks beiträgt.

d) In Programmauftrag und Programmgrundsätzen wird mithin für den modelltheoretisch Eingeweihten auch in der Neufassung so gut wie überall die Typik des Integrationsmodells durchscheinen. Verfassungsrechtlich gesehen, grenzen solche Bestimmungen die Rundfunkfreiheit von äußerer und innerer privater Meinungsverbreitungsfreiheit ab und konkretisieren sie als Funktionsgrundrecht.¹⁶⁶ Sie haben einerseits beschränkende Wirkungen, andererseits aber auch einen Magna-Charta-Effekt zugunsten relativer publizistischer Autonomie. Wo ihre Rückbindung an das Integrationsmodell doch einmal zweifelhaft wird und außenpluralistischen Anfechtungen ausgesetzt ist, läßt sich die Fundamentalnorm des § 4 Abs. 1 WDR-G als Auslegungshilfe heranziehen.

Denn in alledem kann es immer nur darum gehen, den „Medium- und Faktor-“Charakter durchgängig – gerade auch in den eigenen vier Wänden der Anstalt – unversehrt zu erhalten; bereits eingetretene Abschwächungen sind zu beheben, künftige Gefährdungen nach Kräften abzuwehren. Unter dem Gesichtspunkt der Revitalisierung und Vorbereitung des WDR auf das Überleben in einem dualen System kommt es letztlich auf ein Doppeltes an: Einmal auf größtmögliche Zugangs Offenheit, umfassende Interessen- und Meinungsberücksichtigung, Bürgerbeteiligung, gesellschaftliche Azeptanz,¹⁶⁷

¹⁶⁶ Bis auf die Eingriffe nach Art. 5 Abs. 2 GG (Anm. 141). Über *Persönlichkeitsschutz* als Schranke identifizierender Berichterstattung zuletzt OLG München, Urt. vom 20. 9. 1985 – 21 U 5750/84 –, betr. eine WDR-Fernsehdokumentation über Opus Dei. Gegen dieses Urteil hat der WDR Verfassungsbeschwerde eingelegt. Siehe *H. Janssen*, FK Nr. 45 vom 8. 11. 1985, S. 1 ff., auch zu den Analogien zum Lebach-Fall BVerfGE 35, S. 202 ff.

Zum rundfunkspezifischen *Jugendschutz* § 6 Abs. 1 WDR-G, der auf BVerfGE 57, S. 326 zurückgeht. Der generelle Vorbehalt laut § 5 Abs. 1 Satz 2 WDR-G wurde dafür nicht als ausreichend angesehen, vgl. LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu §§ 4–6. Aus der vorausgegangenen, auch neue Dienste mittels neuer Techniken betreffenden Diskussion: *H. Jung/H. Müller-Dietz*, in: Expertenkommission Neue Medien B.-W., Abschlußbericht, Bd. II, 1981, S. 133 ff.; *G. Wodraschke* (Hrsg.), *Jugendschutz und Massenmedien*, 1983. § 6 Abs. 1 nimmt u. a. auf § 131 StGB Bezug, jüngst verschärft durch Art. 3 Nr. 1 des Jugendschutzgesetzes vom 25. 2. 1985 (BGBl. I S. 425). § 6 Abs. 2 knüpft ergänzend an den – gleichfalls neugeregelten – filmspezifischen Jugendschutz an. Dazu *H. v. Hartlieb*, NJW 1985, S. 830 ff.

¹⁶⁷ Neue Möglichkeiten direkter individueller und kollektiver Rückkoppelung sind in den „*Eingaben und Anregungen zum Programm*“ nach § 10 Abs. 1 WDR-G angelegt. Damit wird „ohnmächtigen und sprachlosen“ Rezipienten eine gewisse Einwirkungschance verschafft, vgl. *I. von Münch*, ZRP 1981, S. 126 ff. Für „*Programmbeschwerden*“ sieht § 10 Abs. 2 und 3 einen stärker formalisierten und verrechtlichten Erledigungsmodus vor. Dafür ist nächst dem Intendanten ggf. auch der Rundfunkrat zuständig, der nach Maßgabe der Satzung einen Beschwerdeausschuß als beschließenden Ausschuß einsetzen kann. Einen verwandten Grundgedanken enthält der kürzlich novellierte § 6c NWGO. In § 33 WDR-S ist ein derartiger Ausschuß jedoch nicht

zum andern aber auch auf eine analytisch-kritische Komponente (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 3 WDR-G) und ein Durchdringungsvermögen, wie es in § 5 Abs. 3 WDR-G anklingt; früher war es besonders deutlich in § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-G a. F. („nur der Wahrheit verpflichtet“) zum Ausdruck gekommen.¹⁶⁸ Die „Medium“-Eigenschaft läßt sich am besten durch eine Stärkung des „Faktor“-Vermögens gewährleisten. Beides muß gleichermaßen im Auge behalten werden.

5. Das rundfunkspezifische Integrationsmodell Organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Grundlagen

a) Auch *Organisations-, Verfahrens- und Personalrecht* müssen an der autonomen Vermittlungsfunktion des Rundfunks ausgerichtet werden. Sie müssen dem Programmrecht folgen. Das „Gesamtprogramm“ muß in seiner universalistischen Orientierung und motorischen Kraft auf einer Organisation beruhen, in der sich die gleiche Idee verkörpert; das institutionelle Gehäuse der Rundfunkfreiheit muß gleichsam kongenial konzipiert sein.

Das überkommene Integrationsmodell ist denn auch durch einen auf diese Ansprüche zugeschnittenen programm- und organisationsrechtlichen Binnenpluralismus gekennzeichnet.¹⁶⁹ Auch für den WDR ist man 1984/85 bei der darauf angelegten bewährten Form der *gemeinnützigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Selbstverwaltungsrecht* geblieben (§ 1 Abs. 1 WDR-G).¹⁷⁰

vorgesehen. Hiernach bereitet der Programmausschuß die Entscheidung des Rundfunkrats vor.

Ebenfalls neuartig ist das Recht zur Anrufung des *WDR-Datenschutzbeauftragten* gemäß § 11 i. V. m. dem *bereichsspezifischen Datenschutz* nach den §§ 49 ff. WDR-G. In § 11 Abs. 2 wird eine *Querverbindung zur Programmbeschwerde* hergestellt. Näher § 34 i. V. m. § 33 Abs. 4 WDR-S. § 10 WDR-G kann u. U. zu einer Art nonprofitabler Marktsteuerung führen. Er kann bei verständiger Handhabung mehr Bürgernähe bewirken, ohne daß dies auf Kosten des Programmauftrags gehen müßte. Die andernorts geregelten Kompetenzen von Intendant und Rundfunkrat können durch das Beschwerdewesen allerdings faktisch in gewissem Umfang umgeschichtet werden. Dem Kontrollgremium wächst innerhalb des Organgefüges zusätzliches Gewicht zu.

¹⁶⁸ So auch noch in § 5 Abs. 3 n. F. in der Version des Regierungsentwurfs LT-Drucks. 9/3712. In Ausschuß- und Endfassung ist die rigorose, noch auf die *Greene*-sche und NWDR-Tradition zurückgehende Formel leider verändert worden: Das „nur“ ist *entfallen*. Ebenso 1980 in § 7 Abs. 1 Satz 1 NDR-StV (demgegenüber § 4 Abs. 2 Satz 1 NDR-StV a. F.). Etwas Derartiges mag dem medienpolitischen Zeitgeist nach und nach fremd werden. Dennoch geht der hiesige Wahrheitsbegriff über den des § 5 Satz 2 WDR-G hinaus. Er bezeichnet nach wie vor das kommunikativ-kulturelle Spezifikum der Rundfunkfreiheit (Anm. 47).

¹⁶⁹ Im Lichte des FRAG-Urteils zusammenfassend dargestellt bei *Stock*, Medienfreiheit, S. 367 ff./372 ff., auch zum folg.

¹⁷⁰ Ähnlich schon § 1 a. F. Zur hiesigen Ausprägung des Anstaltsbegriffs unter dem Gesichtspunkt der *Staatsferne* LT-Drucks. 2/1414, Begr. zu § 1. Näher zur selbständi-

Bei den Anstaltsorganen (§ 13 Abs. 1 WDR-G) und ihrem Zusammenspiel hat es jedoch einige bemerkenswerte Veränderungen gegeben. Das jetzige Organ- und Kompetenzgefüge weicht von demjenigen des WDR-Gesetzes von 1954 beträchtlich ab, was die Modalitäten der gesellschaftlichen Kontrolle betrifft. Eine wesentliche Neuerung stellen ferner die Vorschriften über die Programmmitarbeiter und deren Mitsprache (§§ 30ff. WDR-G) dar. Wie § 4 Abs. 1 WDR-G erkennen läßt, will man dadurch den „Medium- und Faktor-“Charakter hervorkehren und nachhaltig absichern.

b) Zunächst etwas näher zum *Rundfunkrat* und seiner Stellung im anstaltlichen Gesamtorganismus. Dieses Organ vertritt im WDR die Interessen der „Allgemeinheit“; dabei ist auch „die Vielfalt der Meinungen der Bürger“ zu berücksichtigen (§ 16 Abs. 1 Satz 1 WDR-G). Das Gremium soll also nicht etwa nur partikuläre Gruppeninteressen verfolgen, bloße Gruppenmeinungen verfechten, den jeweiligen Gruppenwillen addieren, in irgendwelche starren Proporzschemas umsetzen und koordinationsrechtlich bündeln etc. Vielmehr hat es, wie Satz 2 ebd. besagt, im Zusammenwirken mit den anderen Anstaltsorganen sicherzustellen, daß der WDR seine Aufgaben – die Aufgaben eines eigenverantwortlich tätigen Integrationsrundfunks (§ 4 Abs. 1 WDR-G) – im Rahmen der Gesetze erfüllt.¹⁷¹ Auf diesen Gemeinwohlzweck hin werden auch die einzelnen Ratsmitglieder in Pflicht genommen. Ein imperatives Mandat wird ausgeschlossen (§ 16⁵ Abs. 12 Satz 2 WDR-G). Der WDR als „Sache der Allgemeinheit“ i. S. der hier überall anzutreffenden spezifischen Dialektik (vom Besonderen zum Allgemeinen) – das ist das Grundmotiv, das sich dann auch wiederholen und durchsetzen muß, wenn es um die näheren Aufgaben und um die Zusammensetzung des Rundfunkrats geht.

aa) In § 16 Abs. 2 WDR-G werden dem Rundfunkrat zahlreiche wichtige *Aufgaben* zugewiesen, beginnend mit der Generalklausel des Satzes 1. Der Katalog der Beispiele des Satzes 2 („insbesondere“) umfaßt u. a. Satzgebung, Kreation anderer Organe und Unterorgane, Aufgaben- und mittelfri-

gen Anstalt auf dem Boden des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG G. Herrmann, AöR 90 (1965), S. 286 ff. Auch die – heute ins Kreuzfeuer geratene – Bezeichnung „*Rundfunkunternehmen*“ hat der WDR seit Anbeginn getragen. Sie muß nach wie vor auch i. S. der nötigen *Marktförderung* gehandhabt werden (unten 7). Dies führt zu einem Sondertypus, der sich in die neuere allg. Anstaltsdoktrin durchaus einfügen läßt. Siehe W. Berg, NJW 1985, S. 2294 ff.; W. Krebs, NVwZ 1985, S. 609 ff.; W. Rüsner, DÖV 1985, S. 605 ff.; K. Lange und R. Breuer, VVDStRL 44 (1985), 1986, S. 169 ff., 211 ff.

Die *Staatsaufsicht* als Rechtsaufsicht nach § 53 WDR-G entspricht i. wes. derjenigen nach § 24 a. F. Dem Beispiel des § 36 Abs. 3 Satz 2 NDR-StV (Ausschluß von Weisungen in Programmangelegenheiten) wird nicht gefolgt. In § 53 Abs. 4 wird im Anschluß an die neuere Rechtspr. der *subsidiäre* Charakter der Staatsaufsicht im Verhältnis zur anstaltsinternen gesellschaftl. Aufsicht herausgestellt. Vgl. Stock, Medienfreiheit, S. 377 m. w. N.

¹⁷¹ § 16 Abs. 1 WDR-G lehnt sich an § 18 Abs. 1 NDR-StV an, der in BVerfGE 60, S. 65 ff. im obigen Sinn interpretiert wird (oben 3 d).

stige Finanzplanung, Haushaltswesen, Grundsatzfragen der Personalwirtschaft und der Rundfunktechnik. Zu den hier aufgeführten mittelbar programmrelevanten Angelegenheiten von weitreichender Bedeutung gehören auch die Intendanten-¹⁷² und die Direktorenwahl.¹⁷³ Unmittelbar programmrelevant sind sodann die laufenden Beratungs- und Überwachungsaufgaben nach § 16 Abs. 3 und 4 WDR-G.

Bisher oblag die Beratung des Intendanten in Programmangelegenheiten dem *Programmbeirat* (§ 18 Abs. 1 WDR-G a. F.). Dieses Gremium war von den eigentlichen Entscheidungszentren der Anstalt um einige Grade abgerückt und besaß einen selbständigen, moderat ausgestalteten Organstatus. Es sollte aus in Rundfunkfragen fachkompetenten, u. a. dritten kulturellen Sachbereichen entstammenden Persönlichkeiten bestehen und sich delibrierend und ggf. korrigierend betätigen, dies aber nur im Weg kommunikativer Einwirkung und Rückkoppelung und unter Verzicht auf Formalisierung und Verrechtlichung;¹⁷⁴ es entbehrte auch eigener Sanktionsinstrumente. Die rechtsaufsichtlich konzipierte programmrechtliche Überwachungsfunktion einschließlich eines Einzelweisungsrechts war dem *Verwaltungsrat* zugewiesen (§ 14 Abs. 4 a. F.). In der nunmehr erfolgten Zusammenfassung der un-

¹⁷² § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 WDR-G. Der auf sechs Jahre zu wählende (§ 24 Abs. 1 Satz 1 WDR-G) Intendant wird vermöge dieser und der weiteren für sein Amt einschlägigen Bestimmungen zu einem „Zwischenwesen“ mit doppelter Loyalität (gegenüber Kontrollgremien und Programmmitarbeitern). Vgl. N. Schneider, RuF 1981, S. 261 ff. *Journalisten als Intendanten – wie z. Zt. beim WDR – sind mittlerweile selten geworden. Dazu H.-D. Fischer* (Hrsg.), *Rundfunk-Intendanten – Kommunikatoren oder Manager?* 1979.

¹⁷³ Nr. 4 ebd. Der Intendant hat dafür ein bindendes Vorschlagsrecht (§ 25 Abs. 3 WDR-G). Dienstverträge mit Direktoren bedürfen der Zustimmung des Verwaltungsrats (§ 21 Abs. 3 Nr. 1 WDR-G). Daß auch die Besetzung der Direktorenetsage zum Politikum werden kann, belegen Entstehung und Änderung des WDR-Vorschaltgesetzes (oben 1d). Das Gesetz zeigt sich hinsichtlich dieser Spitzenpositionen auf eine quasi-parlamentarische Direktlegitimation bedacht. Insoweit wird das streng monokratische Intendantenprinzip – das an sich auch die volle Personalgewalt einschließen würde – abgewandelt. Das kann auch zu überschießenden Politisierungen führen und dem Professionalisierungsgedanken Abbruch tun. Dies zumal dann, wenn damit medienfremde Strategien „personeller Ausgewogenheit“ (Anm. 144) und entsprechende parteipolitische Paketgeschäfte einhergehen. Über Parteeinfluß als Korruptionfaktor in der Anstaltspraxis statt aller H.-P. Riese, *Der Griff nach der vierten Gewalt*, 1984. Zur Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG in diesem Zusammenhang D. Grimm, in: *Handbuch des Verfassungsrechts* (Anm. 19), S. 317 (365 ff.) m. w. N.

¹⁷⁴ Vgl. LT-Drucks. 2/1414, Begr. zu § 6. Dort wird auf die Ansammlung von Sachverstand für „die wissenschaftlichen, die technischen, die künstlerischen, die erzieherischen, die soziologischen und die politischen Probleme des Rundfunks“ abgestellt: Expertenkompetenz und Spezialisierung vs. Allzuständigkeit des Rundfunkrats, als der den Programmbeirat beschickenden Wahlkörperschaft (§ 9 Abs. 1 und § 17 Abs. 2 und 3 WDR-G a. F. i. V. m. §§ 19 ff. WDR-S a. F.). Die vorschlagsberechtigten Institutionen, Organisationen und Interessengemeinschaften wurden durch § 20 Abs. 3 WDR-S a. F. eigens auf den Gesichtspunkt der Sachkunde verpflichtet.

mittelbaren Programmkontrolle in einer Hand und in ihrer Verlagerung auf den *Rundfunkrat* ist einer der Kernpunkte der Neufassung zu erblicken. Die Umschichtung hat – ähnlich wie 1980 beim NDR – eine entsprechende Entmachtung des Verwaltungsrats bewirkt und die Abschaffung des Programmbeirats nach sich gezogen. Letzteres Organ mag jetzt in gewisser Weise durch den *Programmausschuß des Rundfunkrats* (§ 17 Abs. 1 WDR-G) beerbt werden. Der Programmausschuß stellt jedoch nur noch ein dem Rundfunkrat zuarbeitendes, in die dortigen Willensbildungsprozesse und Gruppenkonstellationen einbezogenes Unterorgan dar. Wer den Programmbeirat als relativ herrschaftsfernes und sachnahes Beratungsgremium schätzen gelernt hatte, wird den Wegfall dieser Einrichtung kaum als Fortschritt empfinden.¹⁷⁵

Bei der näheren Ausformung der Programmüberwachung setzt § 16 Abs. 4 WDR-G einige bundesweit beachtenswerte Akzente. Die direkte Programmaufsicht wird nach wie vor als *Kontrolle* – nicht: konkurrierende Leitung – konzipiert. Sie wird als anstaltsinterne Rechtsaufsicht ausgestaltet und auf Programmauftrag und Programmgrundsätze nach §§ 4 ff. WDR-G bezogen (Satz 1). Die sog. Vorvisionierung von Sendungen vor deren Ausstrahlung wird ausdrücklich ausgeschlossen (Satz 3). Nimmt der Rundfunkrat einen Rechtsverstoß wahr, so kann er diesen förmlich feststellen. Zugleich kann er den Intendanten anweisen, den Verstoß „nicht fortzusetzen oder künftig zu unterlassen“. Feststellung wie auch Anweisung bedürfen ggf. schriftlicher Begründung (Satz 2). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß in derartigen Konfliktfällen unterschiedliche Lesarten der Rundfunkfreiheit eine Rolle zu spielen pflegen und daß es dabei um den verbindlichen Letztentscheid in concreto geht. Daraus erklärt sich auch die Schärfe der Kontrollinstrumente.¹⁷⁶

bb) Die Neuerungen in Organgefüge und Aufgabenkatalogen müssen mit der Neuregelung der *Zusammensetzung* des Rundfunkrats (§ 15 WDR-G) zusammengesehen werden. Der organisatorische Grundgedanke des Gesetzes scheint dahin zu gehen, das Übergewicht des bisherigen Verwaltungsrats abzubauen, den staatlichen und parteipolitischen Einfluß auf die Kontrollor-

¹⁷⁵ Vgl. den „Schwanengesang“ des letzten Vorsitzenden des Programmbeirats, Dr. B. Weinberger, vor dem Landtagshauptausschuß, Ausschußprot. 9/1462, S. 133 ff.

¹⁷⁶ Ergänzend § 10 WDR-S. Über diesbezügliche materiell-, verfahrens- und prozeßrechtliche Detailprobleme Berg (Anm. 102), S. 553 f.; Cromme, NJW 1985, S. 355 ff. m. w. N., zu dem ähnlich formulierten § 18 Abs. 2 NDR-StV (abweichend aber hinsichtlich Vorvisionierung und Begründungspflicht). Eine Feststellung des WDR-Verwaltungsrats nach § 14 Abs. 4 WDR-G a. F. betrifft das Urteil des OVG Münster OVGE 35, S. 229 ff., in dem Fragen der Rechtsstellung des betroffenen Programmmitarbeiters im Vordergrund stehen. Dazu unten Anm. 199. Zu einem spektakulären Programmkonflikt (*Reagan/Kohl-Satire*), welcher schon nach neuem Recht, aber noch vom alten Rundfunkrat abgewickelt wurde und nicht zu einer förmlichen Rüge führte, KuR Nr. 40 vom 22. 5. 1985, S. 8 f. Im übrigen ist hier überall auch schon der künftige Privatrundfunk mitzudenken: Wird das Landesmediengesetz ein gleichwertiges Steuerungs- und Eingriffsinstrumentarium enthalten?

gane überhaupt zu verringern und stattdessen das gesellschaftliche Verbändewesen, dritte kulturelle Sachbereiche sowie eine „Bürgerbank“ als hauptsächliche stabilisierende Elemente in der Anstalt anzusiedeln.¹⁷⁷

Damit reagiert der Gesetzgeber auf vielstimmige, auch verfassungsrechtlich untermauerte Kritik an dem früheren staatsnahen Rekrutierungsverfahren (§ 8 Abs. 2 WDR-G a. F.) und an der Kompetenzschwäche des Rundfunkrats alter Art.¹⁷⁸ Er will nun einerseits effizienten Gruppeneinfluß sicherstellen und andererseits auch den Eigengesetzlichkeiten des Integrationsrundfunks gerecht werden. Denn er will sich eben nicht auf instrumentalistische „Auslieferungs-“Konzepte einlassen und damit womöglich einem ärmlichen Multi-Tendenzrundfunk als Gruppenfunk nahekommen. Vielmehr soll auch für die Zusammensetzung des Grundorgans das oben erläuterte „gleichsam positive Ziel“ maßgeblich sein: Der Rundfunkrat soll die Rundfunkfreiheit gewährleisten, und zwar so, wie es in § 4 Abs. 1 und § 16 Abs. 1 und 12 WDR-G vorgezeichnet ist.

Durch die Neufassung wird der Rundfunkrat von 21 auf 41 Mitglieder vergrößert (§ 15 Abs. 1 Satz 1 WDR-G), was die Vergabe einer erheblichen Zahl neuer Sitze erlaubt und das Verteilungsgeschäft erleichtert.¹⁷⁹ Das Gesetz nimmt dann eine *Vierteilung* mit folgenden „Bänken“ und Quoten vor: *Zwölf Mitglieder* werden vom *Landtag* nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Darunter dürfen bis zu sieben Parlamentarier sein; im übrigen werden nicht nur politische Mandatsträger, sondern auch Minister, Ministerialbeamte und kommunale Wahlbeamte ausgeschlossen (§ 15 Abs. 2 i. V. m. § 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 WDR-G). Alle weiteren Sitze werden im Weg „staatsfreier“ *Direktentsendung von Verbänden und Einrichtungen* verschiedener Art besetzt. *Siebzehn Mitglieder* werden von bestimmten im Ge-

¹⁷⁷ Vgl. LT-Drucks. 9/3712, Begr., Allg., S. 35f. Demzufolge wurde mitunter von „Staatsbank“, „Verbändebank“, „Kulturbank“ und „Bürgerbank“ gesprochen.

¹⁷⁸ Oben Anm. 101. Der Regierungsentwurf (Anm. 177) knüpft an BVerfGE 57, S. 325 an und widmet sich dem Problem „einer sachgerechten, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und der Sicherstellung des effektiven Einflusses desjenigen Organs, in dem diese vertreten sind“. Hier ist allerdings zu beachten, daß das Bundesverfassungsgericht im FRAG-Urteil den *Privatrundfunk* vor Augen hat. Siehe *Stock*, Medienfreiheit, S. 374f. In der Ausschußphase wurde denn auch ergänzend auf die weitere Karlsruher Judikatur hingewiesen, nach der über das Gebot der Staatsferne hinaus ein *generelles* „Auslieferungs-“Verbot besteht, was auch eine entspr. Parteien- und Verbändeferne bedingt (oben 3d). Letzterer Gesichtspunkt wurde insb. von interessierten Verbänden und von der CDU-Fraktion unterschätzt. Er wird auch in den jetzigen Verfassungsklagen (Anm. 109, 110) vernachlässigt.

¹⁷⁹ Durch die Einbeziehung *stellv.* Mitglieder (Abs. 6 ebd.) in die Manövriermasse werden zusätzliche Differenzierungen möglich. Die Mehrfachnennungen in den einzelnen Rubriken der Abs. 3–5 ebd. können von den Gruppen auch in einem entspr. *Turnusverfahren* betätigt werden. Die eher intimen Verhältnisse im alten Rundfunkrat gehören damit freilich der Vergangenheit an. Das neue Gremium wirkt etwas aufgebläht und nimmt parlamentarische Züge an.

setz erschöpfend aufgezählten *gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen* entsandt (§ 15 Abs. 3 WDR-G). *Neun Mitglieder* kommen nach Maßgabe eines zweiten Katalogs aus den „*Bereichen Publizistik, Kultur, Kunst und Wissenschaft*“ (Abs. 4 ebd.). *Drei Mitglieder*, nämlich die gedachte auf die Einbeziehung schwach organisierter Interessen angelegte, schließlich sehr bescheiden ausgefallene „*Bürgerbank*“, werden aus den Kreisen der älteren Menschen, der Behinderten und der ausländischen Mitbürger¹⁸⁰ entsandt (Abs. 5 ebd.).¹⁸¹

Das System der mehreren „*Bänke*“ hat gegenüber der alten Regelung mancherlei Vorteile. Es erlaubt z. B. eine deutliche Abtrennung des verbleibenden – recht gering bemessenen, verfassungsrechtlich gänzlich unbedenklichen – *staatlich-parlamentarischen* Anteils von dem *gesellschaftlichen* Anteil. Was die mindestens fünf vom Landtag zu wählenden Nichtparlamentarier betrifft, so besteht darin der frühere Besetzungsmodus fort, auch mit Wirkung für die anderen „*Bänke*“. Auf diesem Weg können die sonstigen, enumerativ festgeschriebenen „*Relevanz-*“Kataloge fallweise ergänzt und neu hervortretenden Erfordernissen angepaßt werden (im Ergebnis ähnlich wie nach § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 16 und Abs. 3 NDR-StV). Das Gros der Ratsmitglieder entstammt im übrigen unmittelbar der *gesellschaftlich-kulturellen* Sphäre. Das kann der Staats- und Parteienferne der Anstalt zustatten kommen und sie in ihrer publizistischen Eigenverantwortung stärken. Dies allerdings nur dann, wenn sich der Parteienproporz aus dem staatlichen Sektor nicht doch wieder in den

¹⁸⁰ Im Regierungsentwurf hieß es hier noch „*Arbeitnehmer*“, wobei der DGB-Landesbezirk N.-W. entsendungsberechtigt sein sollte, LT-Drucks. 9/3712, § 14 Abs. 5. Die Änderung geht u. a. auf im Landtag geäußerte Bedenken wegen einer Überrepräsentation der Arbeitnehmerseite im ganzen zurück. Aus dem sozialkompensatorischen Motiv des § 15 Abs. 5 ergibt sich, daß die in Frage kommenden ausld. „*Mitbürger*“ nicht die dt. Staatsangehörigkeit besitzen müssen. Der Ausdruck meint nicht das staatliche bzw. kommunale Wahlrecht (das den engeren „*Bürger-*“Status markiert), sondern er bedeutet so viel wie „*Einwohner*“ im kommunalrechtlichen Sinn. Vgl. §§ 6, 29 Abs. 1 NWGO.

¹⁸¹ Die jetzigen Zahlenwerte weichen von denjenigen der Regierungsvorlage in einigen Punkten ab. Angesichts massiven politischen Drucks und mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche Einwände wurde die *Verbändequote* (§ 15 Abs. 3) im Ergebnis *erhöht*. Das geschah vor allem auf Kosten der „*Bürgerbank*“, die ursprünglich aus 6 Sitzen bestanden hatte.

Unter den Alten, Behinderten und Ausländern mußte nach dem Regierungsentwurf auch je eine Frau sein. Ferner mußte die „*Staatsbank*“ zur Hälfte aus Frauen bestehen. Vgl. LT-Drucks. 9/3712, § 14 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2. Damit wäre ein *Frauenanteil* von etwa 20 v. H. zwingend gewesen. Der Landtag wollte den Frauen jedoch auf allen vier „*Bänken*“ eine angemessene Vertretung sichern, ohne sich dabei auf Einzelheiten festzulegen, LT-Drucks. 9/4130, S. 65. Daraus resultierte die dem Quotensystem vorgeschaltete, weiter nicht ausgearbeitete *allg. Frauenklausel* des § 15 Abs. 1 Satz 2 WDR-G. Siehe auch das programmrechtliche Pendant des § 5 Abs. 3 WDR-G (Anm. 154). Das Gesetz bemüht sich auch an zahlreichen sonstigen Stellen um eine mindestens terminologische Gleichberechtigung, so hinsichtlich des Vorsitzendenamts von Rundfunk- und Verwaltungsrat. Nur vor der „*Intendantin*“ ist man in Düsseldorf noch zurückgeschreckt.

gesellschaftlichen fortpflanzt und zu durchgängigen dysfunktionalen Lagerbildungen und permanenten machtpolitischen Konfrontationen führt. Derartige Mißstände lassen sich nun möglicherweise anhand der Aufgliederung des gesellschaftlichen Sektors in drei weitere, substantiell zum Teil neuartige „Bänke“ vermeiden.

Die „*Bürgerbank*“ etwa mag eine gewisse Öffnung des üblichen Gruppenspektrums zum großen Publikum und zu dessen Alltagsbedürfnissen hin bewirken können. Freilich ist sie nur auf einzelne Randgruppen zugeschnitten und so klein geraten, daß sie doch wohl eher nur als Feigenblatt erscheint. Ob das Fraktionierungs- und Vermachtungsproblem vermöge der Vergrößerung und Umorganisation des Rundfunkrats wirklich gelöst werden kann, wird sich also in der Hauptsache auf der „Verbände-“ sowie auf der „Kulturbank“ entscheiden.

In der Einrichtung und Besetzung dieser beiden Gliederungen bezeugt das Gesetz einige Originalität. Gerade auch hier gewinnt es eine eigene, bundesweit singuläre Note. Das *Verbändewesen* wird in geglückter Weise mit kulturellen Komponenten i. e. S. durchmischt. Dies ist indessen auch das Feld, auf dem sich schon im legislatorischen Vorfeld heftige Interessenkonflikte und Positionskämpfe entzündet haben, auch unter Beteiligung solcher Verbände, die sich durch die getroffene Auslese und Gewichtung benachteiligt sehen.¹⁸² Den Kontrahenten fällt es offenbar schwer, von engräumigen Zahlenkalkülen, gruppenmechanistischen Pluralismuskonzeptionen, konkurrierenden Machtambitionen etc. abzulassen und sich auf die Sachgesetzlichkeiten des „Rundfunks für alle“ umzustellen. Letzteres aber ist nun einmal der springende Punkt:

Die „im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen“ werden durch § 4 Abs. 1 WDR-G und

¹⁸² Vgl. das Hearing (Anm. 108), etwa Ausschußprot. 9/1470, S. 11 ff., 25 ff., 52, 72, 85. Darin klingt immer wieder die *Geigersche* Lehre vom Gruppenfunk (Anm. 143) an. Ähnlich dann in den Normenkontrollanträgen (Anm. 109, 110), in denen sich die Unionsseite zumal für die Vertriebenen-, die Frauen- und die Verlegerverbände als „gesellschaftlich relevante Gruppen“ einsetzt. Damit verbinden sich Angriffe und Besorgnisse wegen vielfältiger sonstiger in den Auflistungen des § 15 wahrgenommener Defizite und Mißbalancen. Es werden auch Mutmaßungen über gegnerische, letztlich parteipolitisch motivierte Machenschaften bei der Vergabe der Sitze und Quoten (überwiegend „nahestehende“ Gruppen?) geäußert. Dergleichen ist – dort unter umgekehrtem Vorzeichen – häufig auch über den neuen NDR-Rundfunkrat zu hören. Siehe nur *Berg* (Anm. 102), S. 555. Verwandt § 8 WDR-G 1954 in der in dem CDU-Alternativentwurf LT-Drucks. 9/3984 vorgesehenen Neufassung. Demzufolge wurden im Landtag *beiderseits* manipulative Absichten angeprangert. Man tauschte wieder die gewohnten „Rotfunk-“, „Schwarzfunk-“ Bezeichnungen aus, Plenarprot. 9/121, S. 7685 ff. und 9/122, S. 7784 ff.

In die einschlägige, i. e. höchst diffizile Kasuistik sei hier nicht eingetreten. Vielmehr sei noch einmal auf die Rechtspr. über das „gleichsam negative Ziel“ der *Rundumfreiheit* sowie über gesetzgeberische *Gestaltungsspielräume* (oben 3 d und e) hingewiesen. Dadurch wird obigen, nach wie vor an der Typik der Tendenzpresse orientierten Vorstellungen der Boden entzogen.

durch den Neuansatz insgesamt in eine Schlüsselstellung gebracht, welche ihnen einiges abverlangt. Soweit sie in partikularen Interessen befangen sind und entsprechende Verbandspolitiken auch im Rundfunkrat fortsetzen wollen, wird ihnen ein prinzipielles Umdenken angesonnen. Sie werden zu einem ganz und gar altruistischen Engagement angehalten, nämlich zu einem entschiedenen Engagement für die Medienfreiheit.¹⁸³ Es fragt sich nun, ob dieser Appell von den Gruppen künftig gehört, verstanden und ernstlich beherzigt werden wird. Nur dann kann sich das gesetzgeberische Konzept als praxistauglich erweisen. Nur auf diesem Weg kann die Reform von Gremienstruktur und Gremienfunktion gelingen und zu einer dauerhaften Absicherung der Kommunikationsgrundrechte führen.

Unter diesem Gesichtspunkt muß besondere Aufmerksamkeit der „*Kulturbank*“ gelten. Diese macht ein gutes Fünftel der Rundfunkratsitze aus und wird nach näherer Maßgabe des § 15 Abs. 4 WDR-G von Organisationen der Schriftsteller, der Musiker, der bildenden Künstler, der Bühnengehörigen, der Filmschaffenden, der Journalisten, der Volkshochschulen sowie von den wissenschaftlichen, Kunst-, Musik- und Fachhochschulen des Landes beschickt. Ähnliches findet sich ansatzweise auch bei anderen ARD-Anstalten. Jedoch wird der künstlerisch-kulturelle Sektor durch das WDR-Gesetz etwas großzügiger bedacht als sonst üblich. Er wird dem Verbändesektor als selbständige, korrespondierende Größe zugesellt. Diese Aufwertung wird mit einer „*besonderen Sachnähe*“ der in den betroffenen Bereichen tätigen Ratsmitglieder zum Rundfunk begründet.¹⁸⁴ Darin kehrt nun doch noch etwas von dem spezifischen Charme des früheren Programmbeirats wieder.

Es handelt sich hier um ein Kriterium „*funktionaler Relevanz*“,¹⁸⁵ welches sich mühelos mit der Idee des Funktionsgrundrechts in Übereinstimmung bringen läßt: Rundfunk als gesellschaftlich-kulturelle Dienstleistungseinrichtung, Rundfunkautonomie als *kulturelle* Autonomie i. w. S. Der Gesetzgeber ist durch das Grundgesetz ermächtigt und geradezu aufgefordert, sich um möglichst *funktionsgerechte* „*Bedeutungs-*“Indikatoren und Quotenregelun-

¹⁸³ Vgl. die in den siebziger Jahren entwickelte ev.-kirchl. Losung „*Engagement ohne Eigennutz*“. Dazu Stock, AöR 104 (1979), S. 8 ff. Das war eine überaus kühne und exponierte Position. Die Schwierigkeiten werden alsbald deutlich, wenn das engere rundfunkrechtliche Thema mit der heutigen allg. Verbändeproblematik in Verbindung gebracht wird. Statt aller D. Grimm, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 373 ff.; R. Steinberg (Hrsg.), Staat und Verbände, 1985. Siehe auch Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 44 ff.

¹⁸⁴ LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 14. § 15 Abs. 12 Satz 2 WDR-G verlangt von *sämtlichen* Mitgliedern „*Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks*“ (anspruchsvoller § 8 Abs. 5 Satz 1 a. F.). In § 15 Abs. 4 drücken sich nun gesteigerte Erwartungen in puncto Fachkompetenz aus.

¹⁸⁵ Vgl. H.-P. Schneider, RuF 1982, S. 425 (435 ff.); Steiner (Anm. 135), S. 806; Stock, Medienfreiheit, S. 361, 534. Darin kommt wieder die innere Konnexität von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zum Vorschein.

gen zu bemühen. Den Vertretern der fraglichen kulturellen Sachbereiche mag es relativ leicht gelingen, sich von berufsständischen Beengtheiten und sonstigen Eigeninteressen abzulösen und das nötige Maß an publizistischem Sachverstand aufzubringen. Von ihnen kann bei günstigem Verlauf so etwas wie eine Fermentwirkung auf das Gesamtgremium ausgehen. So mag sich auch ein gewisser von der gemeinsamen Sache beflügelter Corpsgeist herausbilden können, wie er einer kulturellen Einrichtung geziemt. Mithin ist dies ein gelungener Wurf des Reformgesetzgebers.¹⁸⁶ Einleuchtend erscheint auch der Gedanke, den WDR (eine publizistische Institution) auf diese Weise mit dem übergreifenden Sachbereich Publizistik im ganzen zurückzukoppeln.¹⁸⁷

c) Auch der *Verwaltungsrat* wird durch die Neufassung umorganisiert. Kompetenziell wird er anderweitigen westdeutschen Standards angeglichen. Seiner Zusammensetzung nach weist er eine sogleich zu erörternde, seit längerem im Streit befindliche Besonderheit auf.

aa) Die *Aufgaben* des Verwaltungsrats (§ 21 WDR-G) liegen vor allem im Finanz- und Personalwesen. Ferner hat er die gesamte Geschäftsführung des Intendanten *mit Ausnahme der „Programmentscheidungen“* zu überwachen (Abs. 1 ebd.). Auch seine Beratungsbefugnisse erstrecken sich nicht auf die „Programmangelegenheiten“ (Abs. 2 Nr. 1 ebd.). Letztere Agenden hat er, wie gezeigt, an den Rundfunkrat abgeben müssen. Die Verlagerung beschränkt sich allerdings auf die sog. *unmittelbaren* Programmangelegenheiten. Die verbleibenden Kompetenzen, etwa in Personalsachen, sind indes in

¹⁸⁶ Anders die Bewertung seitens einiger von pressenspezifischen Vorstellungen ausgehender Kritiker (Anm. 182). Diese stellen nicht auf das jeweilige, mit demjenigen des Rundfunks verwandte kulturelle Sachprinzip ab. Sie tragen dem Sonderstatus von Bildung, Wissenschaft, Kunst, Publizistik innerhalb des Gruppenspektrums nicht Rechnung und berücksichtigen auch nicht die Rückbindungen dieses Sektors an den früheren Programmbeirat. Vielmehr weisen sie auf evtl. auftretende Rollenkonflikte Freier Mitarbeiter und geschäftlich interessierter Drittlieferanten hin (vgl. aber § 13 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 WDR-G), ferner auf den hier z. T. auch gegebenen Arbeitnehmerstatus, auf die gewerkschaftliche Orientierung entsendungsberechtigter Organisationen u. ä. Sie verrechnen die „Kulturbank“ ohne weiteres mit der „Verbändebank“, was zusätzliche Mißproportionen ergeben soll.

¹⁸⁷ Abweichend wieder die genannten Kritiker. Sie erheben verfassungsrechtliche Rügen namentlich hins. der Vertretung der *Presse* im Rundfunkrat. Dazu sei noch angemerkt: Verlegerverbände können m. E. keine „gesellschaftliche Relevanz“ beanspruchen, soweit sie sich auf die Pressefreiheit als *Tendenzfreiheit* berufen. Verlegermeinungen können insoweit nicht privilegiert und von sonstigen Bürgermeinungen abgehoben werden. Auch Journalistenverbände können ihre Mitglieder kaum in deren Eigenschaft als *Tendenzträger* vertreten. Ebenso wenig kann dafür eine etwaige „innere *Meinungsfreiheit*“ nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ins Gewicht fallen, um von medienfremden Gegenmachtstrategien zu schweigen. Auch gewerkschaftliche Organisationen können „*funktionelle Relevanz*“ nur in Anspruch nehmen, soweit sich in ihnen jener kulturelle Professionalismus verkörpert, den § 15 Abs. 4 durchweg meint. Vgl. OVG Koblenz AfP 1985, S. 157ff. Im übrigen stellt sich hier im Zeichen konkurrierenden Presserundfunks ein neuartiges Befangenheitsproblem. Dazu § 13 Abs. 3 Satz 4 WDR-G. Siehe auch A. Gerschel, FuR 1984, S. 442ff.

großem Umfang *mittelbar* programmrelevant. Das liegt in der Natur der Sache und ist im Prinzip unvermeidlich. Einzelheiten des Aufgabenkatalogs mögen hier auf sich beruhen.

bb) Die *Zusammensetzung* des neuen Verwaltungsrats unterscheidet sich deutlich von derjenigen nach § 12 WDR-G a. F. Das Gremium besteht nunmehr aus *neun Mitgliedern*. *Sieben Mitglieder* werden vom *Rundfunkrat* gewählt. Darunter dürfen bis zu zwei Parlamentarier sein; im übrigen werden politische Amts- und Mandatsträger auch hier ausgeschlossen (§ 20 Abs. 1 Sätze 1, 2 und 4 i. V. m. § 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 WDR-G). Darin sowie in der Neuregelung der Amtsdauer¹⁸⁸ drückt sich wiederum das gesetzgeberische Bemühen aus, parteipolitisch-parteienstaatliche Einflüsse zugunsten der gesellschaftlich-kulturellen Seite zurückzudrängen.

Ein umstrittenes Novum liegt für den WDR-Verwaltungsrat nun in folgendem: *Zwei Mitglieder* werden vom *Personalrat* entsandt (§ 20 Abs. 1 Satz 3 WDR-G). Diese Mitglieder haben bei Entscheidungen, welche „*unmittelbar den Programmbereich betreffen*“, *kein Stimmrecht*; sie haben dabei nur ein Anhörungsrecht (§ 22 Abs. 3 Satz 2 WDR-G). Mit der so limitierten Beteiligung von Vertretern der Beschäftigten nähert sich der Gesetzgeber ähnlichen Regelungen in anderen Bundesländern¹⁸⁹ in vorsichtiger Weise an. Nichtsdestoweniger sind damit auch die in früheren Jahren andernorts geführten einschlägigen verfassungsrechtlichen Debatten in Nordrhein-Westfalen wieder aufgelebt.¹⁹⁰ Dabei hat sich ein zusätzliches Unschärfeproblem ergeben:

¹⁸⁸ Diese ist auf sechs – früher sieben – Jahre verkürzt worden (§ 20 Abs. 1 Satz 5 WDR-G), was der Amtszeit der Rundfunkratsmitglieder (§ 15 Abs. 8 WDR-G) entspricht. Die Wahlkompetenz nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 WDR-G kann jetzt dahin wahrgenommen werden, daß alle sieben Verwaltungsratsmitglieder gleichzeitig gewählt werden. Auch dadurch soll die Stellung des Rundfunkrats gestärkt werden, LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 19.

¹⁸⁹ In Bremen und Hessen ist Arbeitnehmervertretern bei den Landesrundfunkanstalten *ein Drittel* der Verwaltungsratssitze eingeräumt worden, und zwar *ohne Stimmrechtsbeschränkung*. Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 des Radio-Bremen-Gesetzes vom 18. 6. 1979 (GBl. S. 245) (im folg.: RB-G) und § 11 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über den Hess. Rundfunk vom 2. 10. 1948 (GVBl. S. 123) i. d. F. der Novelle vom 6. 3. 1980 (GVBl. I S. 93) (im folg.: HR-G). Beim Sender Freies Berlin gehören dem elfköpfigen Verwaltungsrat – ebenfalls ohne Stimmrechtsbeschränkung – zwei vom Personalrat gewählte Mitglieder an, § 9 Abs. 3 der SFB-Satzung i. d. F. der Bekanntm. vom 5. 12. 1974 (GVBl. 1975, S. 146). In Bremen und Hessen sind *Urwahlen* durch die Beschäftigten vorgesehen. Ebenso in N.-W. urspr. der Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/3712, § 19 Abs. 1 Satz 3.

¹⁹⁰ Vgl. H. P. Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, 1972; W. Schmitt Glaeser, Der Staat 1974, S. 573 ff.; H. Bethge, Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öff.-rechtl. Rundfunks, 1978, S. 33 ff.; W. Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, S. 66 ff. Zusammenfassend ders., in: J. Aufermann u. a. (Hrsg.), Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 2. Aufl. 1981, S. 127 ff.; Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 52 ff. Dieser Punkt ist auch in das Hearing (Anm. 108) und in den Münsteraner Normenkontrollantrag (Anm. 109) einbezogen worden.

Wie erwähnt, ist der Verwaltungsrat schon als solcher nur für mittelbare Programmangelegenheiten i. S. des üblichen Sprachgebrauchs zuständig. Danach würde die Stimmrechtsbeschränkung leerlaufen, der Streit wäre gegenstandslos. Die – so erst den Ausschußberatungen entstammende, nicht sonderlich glückliche – Gesetzesfassung läuft jedoch wohl auf eine engere Terminologie hinaus. Sie nötigt dazu, die Aufgaben laut § 21 WDR-G noch einmal zu unterteilen: Nur die „unmittelbar“ programmrelevanten mittelbaren Programmangelegenheiten entziehen sich der Mitbestimmung der Beschäftigten via Personalrat. Diese sprachlich mühselige Abgrenzung kann auch der Sache nach einige Schwierigkeiten bereiten. Ob sie ohne fortdauernde Auslegungskontroversen praktikabel ist, steht dahin.

Mehr oder minder deutliche indirekte Programmbezüge wird in einer Rundfunkanstalt so gut wie jede Personal-, Haushaltsangelegenheit etc. aufweisen. De facto mag das getroffene Arrangement einer *nur beratenden* Teilnahme der Arbeitnehmervertreter an den Sitzungen des Verwaltungsrats (so für den Rundfunkrat § 15 Abs. 13 Satz 1 WDR-G) nahekommen. Im übrigen stellt sich ein allgemein-arbeitsrechtlich ansetzendes Mitbestimmungsrecht nach den hier zugrunde gelegten funktionalen Prämissen ohnehin als fernliegend dar. Als eng begrenzter Ausnahmetatbestand wird sich etwas Derartiges als gemeinverträglich begründen lassen.¹⁹¹ Modellmäßig konsequenter wäre es aber m. E. gewesen, von vornherein zu einer nur beratenden Teilnahme überzugehen.

d) Stellung und Aufgaben des *Intendanten* haben sich nach dem Gesetzeswortlaut (§§ 24 ff. WDR-G) nur unwesentlich verändert. Schon nach früherem Recht leitete der Intendant die Anstalt „selbständig und unter eigener Verantwortung“ (§ 21 Abs. 1 WDR-G a. F.).¹⁹² Dabei bleibt auch § 25 Abs. 1 Satz 1 WDR-G, indem er die Intendantenverantwortung umfassend festschreibt und erneut die „Selbständigkeit“ der entsprechenden Leitungsgewalt hervorhebt.¹⁹³ Genauer angesehen, haben sich die Akzente dennoch verschoben.

aa) Innerhalb des *Organgefüges* ist wichtigster Partner und Kontrapunkt

¹⁹¹ Vgl. *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit, S. 80 ff., wo auch das Erfordernis genauerer Differenzierung nach Fallgruppen hervortritt. Zu einer so angelegten Kasuistik sah sich der Landtag indes unter dem Anfang 1985 entstandenen Zeitdruck nicht mehr in der Lage.

¹⁹² Dazu LT-Drucks. 2/1414, Begr. zu §§ 18–20: Dem Intendanten müsse jedenfalls so viel Selbständigkeit der Entscheidung gelassen werden, als es der Zweck der Kontrolle nur irgend erlaube.

¹⁹³ Damit ist das Verhältnis dieses Spitzenamtes zur gesellschaftl. Kontrolle angesprochen. Als „Zwischenwesen“ (Anm. 172) hat es der Intendant andererseits auch mit den Direktoren (Anm. 173) und sonstigen Mitarbeitern der Anstalt zu tun. In beiden Richtungen drückt sich im Gesetz der Wunsch nach einem „starken Intendanten“ aus, vgl. *Rau*, Plenarprot. 9/121, S. 7706, gegen eine Direktorialverfassung, wie sie szt. von der FDP ins Gespräch gebracht worden war und heute bei Radio Bremen besteht (§§ 12 ff. RB-G). Demgemäß LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 24: Der Entwurf halte strikt an der Intendantenverfassung fest.

des Intendanten heute nicht mehr der Verwaltungs-, sondern der *Rundfunkrat*. Das äußert sich z. B. darin, daß der weit gefaßte, generalklauselartige Zustimmungsvorbehalt (früher § 21 Abs. 2 Satz 1 WDR-G a. F.) nunmehr auf das Grundorgan umgepolt worden ist. Er betrifft alle Maßnahmen des Intendanten, „die von grundsätzlicher Bedeutung für das Programm oder die Entwicklung des WDR sind“ (§ 16 Abs. 5 Satz 1 WDR-G). Damit sind die vorhin behandelten, äußerst weitläufigen weiteren Aufgaben und Befugnisse des Rundfunkrats zusammenzusehen, dies vor dem Hintergrund seiner neuen Struktur als eine Art Gruppenparlament. Die gesellschaftlichen Gruppen als tragende Säule der Anstalt, vorerst im Zeichen kaum überwundener innerer Zwistigkeiten, eventuell überschießender Machtpräntionen und sonstiger Übergangsschwierigkeiten und Unsicherheiten – das erfordert auch beim Intendanten ein Umdenken, desgleichen in der Direktorenetage, in Abteilungen, Redaktionen etc. Das Intendantenamt erscheint daraufhin noch exponierter.

Die Gremienkompetenzen sind so umfangreich und gewichtig, daß das Organgefüge auch schon bei kleineren Störungen instabil werden kann. Mögen auch Neuerungen wie die „Kulturbank“ zu einigem Optimismus Anlaß geben – darauf allein kann die Anstalt nicht setzen, sie muß auch auf klimatische Rückschläge, Auseinandersetzungen und krisenhafte Verläufe gerüstet sein. Gruppeneinfluß als solcher ist funktionell mehrdeutig, nicht grundsätzlich anders als Parteieneinfluß (wobei auch Mischformen vorkommen können). Im Sinn einer möglichst umfassenden, Intendant und Programmmitarbeiter instrumentalisierenden Programmherrschaft der Gremien mißverstanden, wäre die eine wie auch die andere Lösung untauglich. Die jetzige Binnenstruktur des WDR läßt dergleichen keineswegs zu, jedenfalls nicht den Rechtsformen nach. Hier sind aber auch Fehlinterpretationen denkbar. Im übrigen sind auch informell-faktische Übergriffe, Abhängigkeiten und Verwischungen als möglich in Rechnung zu stellen.

Demgegenüber kommt es darauf an, den in § 4 Abs. 1 WDR-G niedergelegten Grundgedanken auch an dieser Stelle konsequent einzulösen. Es ist der an früherer Stelle erläuterte Gesichtspunkt der inneren Polarität und funktionalen Wechselbezogenheit von Gesellschaft und Profession, der auch hier wieder in Erinnerung zu rufen ist; er muß auch bei der Handhabung der §§ 24 ff. WDR-G als Auslegungshilfe und Konkretisierungsmoment hinzugezogen werden. Er muß auch auf das Organgefüge projiziert und insbesondere auf das Intendantenamt bezogen werden. Das Verhältnis von Rundfunk-/Verwaltungsrat und Intendant muß auf die danach erforderliche *Nähe*, aber auch auf die danach erforderliche *Distanz* angelegt sein. Das ist denn auch wohl der tiefere Sinn der „*Selbständigkeit*“ der Organisations-, Personal- und Sachweisungsgewalt des Intendanten nach § 25 Abs. 1 Satz 1 WDR-G. Diese findet ihre näheren Maßstäbe in einer Intendantenverantwortung, in welcher sich das Prinzip der „*Eigenverantwortlichkeit*“ gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 WDR-G ausdrückt.

bb) Damit kommt nun auch das Verhältnis von Intendant und *Programmmitarbeitern* ins Blickfeld. Auch dafür ist § 4 Abs. 1 WDR-G einschlägig: Die professionell-publizistische Seite – organschaftlich durch den Intendanten verkörpert – bedarf gegenüber der gesellschaftlichen Seite – organschaftlich durch die übrigen Organe nach den §§ 13 ff. WDR-G, zumal durch den Rundfunkrat, verkörpert – eines Spielraums, wie er durch Programmauftrag und Programmgrundsätze vorgezeichnet wird. Es muß hier ein Zuordnungsmodus gefunden werden, welcher tendenziöse Durchgriffe, feste Besitzstände und ähnliche medienfremde Mißbildungen im Programmbereich ausschließt. Das „Medium- und Faktor-“Mandat setzt *auch organisationsintern* ein gewisses Maß an fachlicher Autonomie voraus. Gerade auch auf der inneren Szene müssen entsprechende organisations- und verfahrensrechtliche Absicherungen Platz greifen. Im Verhältnis zu den Kontrollorganen ist eine derartige relative Autonomie in § 25 Abs. 1 WDR-G angelegt. Es bleibt noch zu prüfen, ob sich dieser Ansatz auch auf das Verhältnis der Programmmitarbeiter zum Intendanten auswirkt.

e) Dafür sind die §§ 30 ff. i. V. m. § 25 Abs. 1 Satz 3 WDR-G einschlägig. Dort wird nun auch die innerprofessionelle *personalrechtliche* Umsetzung der Rundfunkfreiheit in Angriff genommen. Es wird – in dieser Form bundesweit erstmalig – jedem Programmmitarbeiter von Gesetzes wegen eine mindestens objektivrechtliche „*eigene journalistische Verantwortung*“ „*im Rahmen der Gesamtverantwortung der Anstalt*“ gewährleistet (§ 32 Satz 2 WDR-G). Darauf bauen sich berufsgruppenspezifische organisations- und verfahrensrechtliche Beteiligungsregelungen (*Redakteurversammlung, Redakteurvertretung, Schlichtungsausschuß, Redakteurstatut*) auf, wie sie so dem bisherigen Rundfunkrecht ebenfalls unbekannt waren.

aa) Damit wird an die in den siebziger Jahren gepflogene, durch die sog. Statutenbewegung angestoßene Diskussion über Fragen der *inneren Rundfunkfreiheit* angeknüpft.¹⁹⁴ Dabei spielte ein Konzept arbeitsteiliger Grundrechtsausübung eine Rolle, vermöge dessen neben der Anstalt als solcher auch die einzelnen Programmmitarbeiter und ihre anstaltsinternen Gruppierungen in den Genuß der Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kommen sollten. Gedacht war an einen Mindeststandard journalistischer Freiheit i. S. einer individualrechtlich-statusrechtlichen Grundeinheit, auch mit Binnenwirkung gegen die Anstaltsspitze. Ergänzend sollten bestimmte kollektivrechtliche Ausformungen des Autonomiegedankens hinzutreten.¹⁹⁵ Jene anspruchsvolle Lehre schlug sich ansatzweise in einer Reihe von Redakteurs-

¹⁹⁴ Jene Debatte lief z. T. parallel mit derjenigen über innere Pressefreiheit (Anm. 71). Statt aller A. Skriver, Schreiben und schreiben lassen, 1970, S. 45 ff., 134 f. (WDR). Durchaus wohlwollend J. Rau, in: Evang. Konferenz für Kommunikation (Hrsg.), Wie geduldig ist Medienpapier? 1973, S. 142 ff.

¹⁹⁵ Vgl. W. Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute im Rundfunk, 1972; ders., RuF 1972, S. 255 ff.; ders., RuF 1973, S. 247 ff.; ders., Rundfunkfreiheit, S. 21 ff.; ders., in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 432 ff.

statuten nieder,¹⁹⁶ so auch beim WDR.¹⁹⁷ Sie konnte sich jedoch nicht wirklich durchsetzen und erreichte die gesetzgeberische Ebene kaum.¹⁹⁸ Auch die Rechtsprechung hielt sich auf Distanz.¹⁹⁹ Damit steht es bislang ähnlich wie mit der inneren Pressefreiheit.²⁰⁰ In Nordrhein-Westfalen scheint sich nun ein Neuanfang anzubahnen.

¹⁹⁶ So zuerst in dem NDR-Redakteursstatut vom 15. 6. 1973, RuF 1973, S. 261 ff. Darauf beziehen sich die älteren Arbeiten *Hoffmann-Riems* (Anm. 195). Das hernach strittig gewordene Statut lief 1982 aus. An seine Stelle trat das durch Dienstanweisung des Intendanten mit Zustimmung des Verwaltungsrats (§ 29 Nr. 2 NDR-StV) erlassene Statut für die Programm-Mitarbeiter des NDR vom 17. 9. 1982 (unveröff.). Siehe *U. Gröttrup*, *Medium* 1982, Heft 11, S. 33 ff.; *Berg* (Anm. 102), S. 556. – Das bislang letzte in dieser Weise konzipierte und in Kraft gesetzte Statut ist das Redakteursstatut der Deutschen Welle vom 28. 10. 1983, RuF 1984, S. 120f.

¹⁹⁷ In der Kölner Anstalt entstand nach längeren Verhandlungen zwischen Intendant und Redakteurausschuß unter Beteiligung des Personalrats das *Statut der Fachgruppe Programmmitarbeiter vom 20. 6. 1980* (unveröff.). Es handelt sich hier um ein Fachgruppenstatut im Rahmen des *Personalvertretungsrechts*, nämlich auf dem Boden der vom Intendanten im Einvernehmen mit dem Personalrat erlassenen *WDR-Beteiligungsordnung vom 15. 6. 1973* (unveröff.). Das Statut ist von der Redakteursversammlung gebilligt worden. Vom Intendanten ist es m. W. bis auf weiteres als Richtschnur seiner Amtsausübung akzeptiert, aber nicht durch Dienstanweisung nach Hamburger Muster als anstaltsinterne Regelung in Kraft gesetzt worden. Es scheint einen *informell konsentierten Akt der „Selbstverfassung“* zu verkörpern.

¹⁹⁸ Vgl. aber § 15 Abs. 3, 6 und 7 RB-G (Berufsgruppenausschuß der Programm-Mitarbeiter). Dazu *Hoffmann-Riem*, *Rundfunkfreiheit*, S. 113 ff., 133 f., der darin ein Zwittergebilde zwischen Redakteursbeteiligung und allg. Arbeitnehmer-Mitbestimmung erblickt und Unklarheiten in der Zuordnung zum Personalvertretungsrecht beanstandet.

Ein der Kölner Konstruktion (Anm. 197) ähnelnder, jedoch etwas weiter ausgearbeiteter personalvertretungsrechtlicher Ansatz begegnet z. B. beim Hess. Rundfunk (auch dort bisher ohne Transformation und Einarbeitung in das HR-Gesetz). Ausgangspunkt ist dort die als Dienstvereinbarung zustande gekommene HR-Beteiligungsregelung vom 15. 11. 1977 (unveröff.). Diese sieht unter IV. Gruppenvertretungen für Mitarbeiter „mit gleichen Berufsmerkmalen“ vor und spricht den entspr. Fachgruppen das Recht zu, sich ein Statut zu geben; das Statut bedarf zu seiner Wirksamkeit der Zustimmung von Anstalt und Gesamtpersonalrat. Darauf beruht das rechtsförmlich konsentierte Statut der Fachgruppe der Redakteure vom 25. 11. 1977 (unveröff.). Näher *Hoffmann-Riem*, aaO., auch über verwandte Phänomene bei SFB und Saarld. Rundfunk sowie über die sonstige Praxis der Regelsetzung durch Dienstanweisung.

¹⁹⁹ Vgl. OVG Münster OVGE 35, S. 229ff. (Anm. 176). Einem Redakteur kann danach allenfalls „ein seinem Dienstauftrag entsprechender Bereich an Rundfunkfreiheit“ zukommen, innerhalb dessen er sich *parallel* zu der Anstalt mit *Außenwirkung* auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen kann. Ein sekundäres Wächteramt auch gegenüber etwaigen Übergriffen von Anstaltsorganen wird verneint, u. a. im Anschluß an *H. Bethge*, UFITA 58 (1970), S. 117ff. In der gegenteiligen Argumentation *Hoffmann-Riems* sieht das OVG eine nicht akzeptable „funktionsorientierte Betrachtungsweise“, nach *Papier*, *Der Staat* 1979, S. 431ff. Das Gericht läßt Redakteure zwar als „*Funktionshelfer des Rundfunks*“ gelten, es scheint in ihnen aber auch mögliche „*Funktionsgegner*“ zu erblicken. Daraufhin meidet es jedwede Subjektivierung der Rundfunkfreiheit in Richtung gegen den WDR selbst bzw. eines seiner Organe und verneint schon die Klagebefugnis (S. 231 ff.). Zustimmend *H. Bethge*, AfP 1981, S. 386ff.

²⁰⁰ Siehe oben Anm. 73. Auch hier erweisen sich Verwechslungen von Medien- und

bb) Ausgangspunkt ist hier eine klare *Abkoppelung* der Redakteursbeteiligung vom *Personalvertretungsrecht*. Das WDR-Gesetz geht an dieser Stelle in eine andere Richtung als in der Frage der Mitwirkung von Belegschaftsvertretern in den Kontrollgremien. Es wendet sich von allgemein-arbeitsrechtlichen Mitbestimmungspostulaten ab und wählt einen engeren, funktions-spezifischen Ansatz.

Die Neuerungen der §§ 30ff. WDR-G verstehen sich vor dem Hintergrund der in § 55 WDR-G vorgenommenen Beschränkung der Mitbestimmung des Personalrats in Personalangelegenheiten eines Personenkreises, welcher bestimmte programmgestalterische Schlüsselfunktionen wahrnimmt. Dabei knüpft das WDR-Gesetz an die einschlägigen Regelungen des *Landespersonalvertretungsgesetzes*²⁰¹ an. Nach § 55 Abs. 2 WDR-G bleiben in den mitbestimmungspflichtigen Personalangelegenheiten des § 72 Abs. 1 Satz 1 NWLPVG zwar im Prinzip die allgemeinen Vorschriften der §§ 66ff. NWLPVG einschlägig. In Personalsachen von Beschäftigten, „*die maßgeblich an der Programmgestaltung beteiligt sind*“, kann die Einigungsstelle jedoch nicht entscheiden, vielmehr hat sie insoweit nur Empfehlungsbefugnis analog § 66 Abs. 7 Satz 4 NWLPVG. Endgültig entscheidet in diesen Fällen der Intendant (§ 55 Abs. 3 WDR-G). Der Einfluß des Personalrats auf die fraglichen Personalentscheidungen wird also deutlich verringert.²⁰²

Unterdessen wird für den genannten Personenkreis und darüber hinaus für

Meinungsfreiheit (Anm. 152), Besorgnisse wegen etwaiger verbandspolitischer Eigeninteressen oder gar syndikalistischer Exzesse u. ä. als hinderlich. Innere Rundfunkfreiheit im obigen, auf konsequente Professionalisierung abzielenden Sinn kommt in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis auch deshalb nicht voran, weil in der Frage ihrer personalvertretungsrechtlichen oder aber *eigenständig*-personalrechtlichen Legitimation und Grundlage nach wie vor Kontroversen bestehen. Seit dem Scheitern der autonomen Statutenbewegung und mit der gewerkschaftlichen Umorientierung der Journalistenvertretungen ist in Sachen journalistischer Freiheit weithin der Faden gerissen. Zusammenfassend zu alledem *Hoffmann-Riem*, in: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie (Anm. 190), S. 127ff.; *Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 49ff.; *ders.*, Medienfreiheit, S. 126ff.

²⁰¹ Personalvertretungsgesetz für das Land N.-W. vom 3. 12. 1974 (GVBl. S. 1514), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. 12. 1984 (GVBl. 1985, S. 29) (im folg.: NWLPVG).

²⁰² Dafür wird im Regierungsentwurf u. a. auf BVerfGE 57, S. 322 und BVerfGE 59, S. 258 abgehoben, LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 49 sowie Allg., S. 36f. Entsprechende Grenzen sollen auch für die Redakteursbeteiligung (siehe sogleich) gelten. Diese Darlegungen erscheinen schlüssig, soweit sie von dem Konzept der Rundfunkfreiheit als Rundumfreiheit ausgehen und sich gegen jedweden evtl. einer publizistischen Tendenz verhafteten Zugriff kehren.

Im übrigen handelt es sich der Gesetzesbegründung zufolge um eine Angleichung an die Regelungen in anderen Bundesländern. Das diesbezügliche sonstige Landesrecht ist allerdings uneinheitlich, es weist eine beträchtliche Bandbreite auf. Vgl. nur *U. F. Nobbe*, Die Personalvertretung 1977, S. 241ff. (z. T. überholt). Die vage Maßgeblichkeitsklausel des § 55 Abs. 2 wird im Auslegungsweg zu konkretisieren sein. Dafür kann auf anderweitige ähnliche Wendungen zurückgegriffen werden.

die Gesamtheit der *Programmitarbeiter* i. S. des § 30 Abs. 1 Satz 2 WDR-G²⁰³ eine *Redakteurvertretung* als sondergesetzliche „Berufsgruppenvertretung“ geschaffen (ebd. Satz 1). Damit entsteht neben dem Personalvertretungsrecht – in gewissem Umfang mit ihm koordiniert²⁰⁴ – ein *eigenständiges*, auf den engeren Kreis der *festangestellten unmittelbare Programmarbeit leistenden Mitarbeiter* zugeschnittenes Redakteurvertretungsrecht. Die Redakteurvertretung stellt hiernach nicht mehr länger eine Fachgruppenvertretung im Rahmen des Personalvertretungsrechts dar.²⁰⁵ Vermöge ihrer professionell-publizistischen Legitimationsgrundlage und ihrer direkt programmbezogenen Aufgaben wird sie im Verhältnis zum Personalrat zu einem *aliud*. Sie kann auftretende Programmkonflikte als solche (unabhängig von etwaigen personellen Weiterungen) aufgreifen, d. h. sie kann sich auf einem Gebiet betätigen, das dem Personalrat aus guten Gründen verschlossen ist. Im Ergebnis hat sie zwar keine weiterreichenden Einwirkungsmöglichkeiten als der Personalrat; § 30 WDR-G gleicht das Mitbestimmungsdefizit, das durch § 55 WDR-G bewirkt wird, keineswegs aus. Dennoch kann in den §§ 30 ff. eine Innovation „von rundfunkgeschichtlicher Bedeutung“ erblickt werden.²⁰⁶ Hier lebt unversehens – entgegen dem heutigen medienpolitischen Zeitgeist – etwas von den Ideen der frühen Statutenbewegung wieder auf, nämlich eine gewisse gesetzlich gewährleistete fachspezifische Mitsprache der journalistischen Seite in Programmangelegenheiten.

cc) Fundament der Neuordnung ist eine *Redakteurversammlung*, der als stimmberechtigte Mitglieder die Programmitarbeiter i. S. der gesetzlichen Definition angehören. Dieses Gremium fungiert als Wahlkörperschaft für die *Redakteurvertretung* (§ 30 Abs. 1 WDR-G). Letzterer wird „vor allem“ die Aufgabe zugewiesen, sich um eine Einigung bei Programmkonflikten zu bemühen, welche zwischen Programmitarbeitern und ihren Vorgesetzten entstehen (ebd. Abs. 2 Satz 1). Die Konfliktlösung ist nach Maßgabe eines *Redakteurstatuts* zu suchen, das von Intendant und Redakteurvertretung im Einvernehmen aufgestellt wird und der Zustimmung des Rundfunkrats bedarf (§ 31 WDR-G).

²⁰³ Die dortige Legaldefinition lehnt sich an Art. 3 Abs. 2 des WDR-Redakteursstatuts (Anm. 197) an. Sie geht über die Schlüsselpositionen gemäß § 55 Abs. 2 WDR-G hinaus. Auch das andersartige Institut des „verantwortlichen Redakteurs“ nach § 26 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 NWLPrG (oben III 5b) muß hier außer Betracht bleiben.

²⁰⁴ § 30 WDR-G hat seinen Schwerpunkt bei „Konflikten in Programmfragen“. Soweit sich Programmkonflikte in *Personalkonflikte* umsetzen, können solche Angelegenheiten auch in die Zuständigkeit des Personalrats in Personalsachen fallen. Daraus können sich Überlappungen ergeben, wie sie § 30 Abs. 2 Satz 2 (Empfehlung der Redakteurvertretung an den Personalrat) im Auge hat.

²⁰⁵ Näher zu den diesbezüglichen Konstruktions- und Abgrenzungsfragen *H. P. Tietze*, Rechtmäßigkeit einer Mitbestimmung der Redakteure in den Rundfunkanstalten, Jur. Diss. Mainz 1975, S. 62 ff.; *U. Nobbe*, Redakteursausschüsse in den öff.-rechtl. Rundfunkanstalten, Jur. Diss. Göttingen 1977, S. 60 ff. Im übrigen *Hoffmann-Riem* (Anm. 195, 200).

²⁰⁶ So *F. W. Hymmen*, Medium 1985, Heft 4–5, S. 99.

Kann ein Konflikt in Programmfragen zwischen Intendant und Redakteurvertretung nicht beigelegt werden, so wird auf Antrag ein *Schlichtungsausschuß* tätig. Dieser ist paritätisch zusammengesetzt und steht unter der Leitung eines unparteiischen Vorsitzenden; er ist – auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht – der Einigungsstelle gemäß § 67 NWLPVG nachgebildet. Er kann nur eine Empfehlung an den Intendanten beschließen, d. h. die Leitungsgewalt des Intendanten bleibt letztlich auch hier gewahrt.²⁰⁷ Folgt der Intendant der Empfehlung nicht, so muß er seine abweichende Entscheidung gegenüber dem Ausschuß begründen (§ 30 Abs. 3 WDR-G).

Die Neuerungen sollen den Programmmitarbeitern nach der Gesetzesbegründung ermöglichen, „*eigene Sachkunde und Belange einzubringen*“.²⁰⁸ Auch das Redakteurstatur soll sich offenbar an diesem Sachverstand und Interesse verbindenden, auf kommunikative Vermittlung und Verfahrensrationality angelegten Grundgedanken orientieren. Nähere inhaltliche Vorgaben enthält das Gesetz nicht. Daraufhin wird bei der Abfassung des Statuts ein beträchtlicher Konkretisierungsspielraum in Rechnung zu stellen sein. Wird dabei von den generellen Prämissen des § 4 Abs. 1 WDR-G ausgegangen, so wird sich die – für sich gesehen etwas blasse, der Sachkriterien erman gelnde – Schlichtungsphilosophie des § 30 WDR-G in ein angemessenes Konzept innerer Rundfunkfreiheit einbetten lassen. Auf diese Weise wird man vermeiden können, daß das Thema wieder in die Sackgasse der älteren, auf presserechtlichen Denkgewohnheiten beruhenden Bekenntnisse pro und kontra Tendenzschutz gerät. Unter diesem Gesichtspunkt wird es nun vor allem auch auf die Einbeziehung des § 32 WDR-G ankommen.

dd) Auch § 32 WDR-G geht von „der gesetzlichen Aufgabe“ des WDR nach den §§ 3ff. WDR-G (Vermittlung von Publizität nach Maßgabe des „Medium- und Faktor-“Prinzips) aus. Die Vorschrift stellt dann zwischen dieser übergreifenden Anstaltsfunktion und den Obliegenheiten des publizistischen Anstaltspersonals eine neuartige Verbindung her. Sie weist den einzelnen Programmmitarbeitern gemäß § 30 Abs. 1 Satz 2 WDR-G eine entsprechende *individuelle „Aufgabe“* zu, und zwar mit dem Inhalt, „im Rahmen ihrer vertraglichen Rechte und Pflichten an der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe mitzuwirken“ (Satz 1). Daß es dabei um die journalistische Berufsrolle und nicht etwa um privatnützige, z. B. auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (Meinungsverbreitungsfreiheit) beruhende Tätigkeiten geht, wird auch darin deutlich, daß das Gesetz von den dem jeweiligen Mitarbeiter „übertragenen“ Programmaufgaben spricht. Im weiteren wird denn auch auf die funktionsbedingte „*Verantwortung*“ abgestellt (Satz 2).

Auch letztere wird zweistufig entwickelt. Sie wird auf der anstaltlichen Makroebene angesiedelt und von dort aus bis auf die individualrechtlich-

²⁰⁷ Vgl. die „unberührt“-Klauseln einerseits in § 30 Abs. 4 (dort auch zugunsten des Rundfunkrats), andererseits in § 25 Abs. 1 Satz 3 WDR-G.

²⁰⁸ LT-Drucks. 9/3712, Begr., Allg., S. 36.

dienstrechtliche Mikroebene erstreckt: Jeder Mitarbeiter erfüllt die ihm (sc. auf dem Boden des Intendantenprinzips) übertragenen Aufgaben „im Rahmen der Gesamtverantwortung der Anstalt in eigener journalistischer Verantwortung“. Daß dabei die am „Gesamtprogramm“ orientierte Intendantenverantwortung nach § 25 Abs. 1 WDR-G als „Gesamtverantwortung“ vorbehalten bleiben soll, kommt auch durch den Zusatz zum Ausdruck, wonach *Weisungsrechte der Vorgesetzten und vertragliche Vereinbarungen* „unberührt“ bleiben. Nichtsdestoweniger kehrt in § 32 der an früherer Stelle erläuterte funktionale Ansatz in nuce wieder. Der programmliche und institutionelle Gesamtkonnex wird zunächst noch einmal bekräftigt und eingeschränkt, was die Anstaltsebene betrifft. Das eigentliche Noyum liegt nun darin, daß er von dieser Gesamtebene aus dann auch bis auf die personalrechtliche Detailebene fortgeschrieben und in kleine Münze umgesetzt wird. Auf beiden Ebenen handelt es sich um den Zusammenhang von *Medienaufgabe, Medienverantwortung* und *Medienfreiheit*, und beide Ebenen werden im Lichte jenes avancierten Ansatzes miteinander verbunden. Die Regelung dürfte dahin zu verstehen sein, daß dadurch auch die einzelnen Programmmitarbeiter in gewisser Weise an der Grundrechtsausübung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beteiligt werden.

Die anstaltszentrale, organschaftlich durch den Intendanten verkörperte Eigenverantwortlichkeit nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und die journalistische Eigenverantwortung nach § 32 Satz 2 WDR-G haben mithin die gleiche Wurzel. Hier wie dort geht es um „die grundsätzliche Respektierung geistigen Schaffens in seiner Eigengesetzlichkeit“,²⁰⁹ einmal im Gesamtaspekt und in toto, das andere Mal im Hinblick auf einzelne persönliche Leistungen und Programmpartikel. Der Begriff der journalistischen Eigenverantwortung impliziert freilich eine Reihe von Auslegungsproblemen. Er erscheint der Kategorie und dem Inhalt nach auf den ersten Blick wenig deutlich.

Was damit im einzelnen gemeint sein könnte, zeigt nun ein Blick auf die Traditionen und Forderungen der Statutenbewegung. In § 32 WDR-G kehrt etwas von dem Konzept „eigener journalistischer Verantwortung“ „kraft beruflicher Qualifikation und Funktion“ laut Art. 1 Abs. 3 des WDR-Redakteursstatuts 1980²¹⁰ wieder. Die dortigen näheren Aussagen wiederum gehen auf Art. 2 des NDR-Redakteursstatuts 1973²¹¹ zurück. Die genannten Dokumente heben folgende Kernpunkte hervor: Ein Programmmitarbeiter darf

²⁰⁹ Siehe oben Anm. 150 (Oppermann), auch zur schulrechtlichen Parallelproblematik. Über „Freisetzung von Eigengesetzlichkeiten“ als Kern des Selbstverwaltungsgedankens insoweit F. Hennecke, in: A. von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von G. C. von Unruh, 1983, S. 931 (933). Zur Autonomiestruktur des Anstaltsrundfunks unter dem Gesichtspunkt „dienender Freiheit“ W. Hoffmann-Riem, ebd. S. 951 ff., hier S. 959.

²¹⁰ Oben Anm. 197. Zur Entstehungsgeschichte des § 32 unter diesem Aspekt oben Anm. 152.

²¹¹ Oben Anm. 196. Im wesentlichen ebenso Art. 2 Abs. 1 des NDR-Redakteursstatuts 1982.

nicht veranlaßt werden, zur umfassenden und wahrheitsgemäßen Berichterstattung gehörende Tatsachen oder Meinungen zu unterdrücken, eine seiner Information widersprechende Sachangabe als richtig zu bezeichnen oder eine seiner Überzeugung widersprechende Meinung als seine eigene zu vertreten. Diese Maximen gelten in der Hauptsache der Integrität der Vermittlungsfunktion als solcher. Hinzugefügt ist der sog. Überzeugungsschutz, der das Verhältnis von Berufsrolle und Personsphäre betrifft. Damit sind einige erste Anhaltspunkte für eine angemessene Auslegung des § 32 gefunden. Dies sind wichtige Elemente und Eckwerte journalistischer Freiheit, welche auch bei der Konkretisierung der §§ 30 ff. durch ein neues Redakteursstatut zu beachten sein werden.

Genauer angesehen, handelt es sich hierbei auch um das *Greenesche* Erbe, um die Wiederaufnahme und Weiterentwicklung der frühen NWDR-Tradition im Hinblick auf heutige Problemlagen: Es geht um die Wiederbelebung und Förderung der Rundfunkfreiheit als Geistes- und Kulturfreiheit sui generis. Für eine systematische Interpretation des § 32 WDR-G wird es auf die Einbeziehung des gesamten oben erläuterten, mit § 4 Abs. 1 WDR-G beginnenden Regelungszusammenhangs im Lichte jener Gründungsidee ankommen. Das eine Leitmotiv des § 4 Abs. 1 (konsequente Professionalisierung) wird in § 32 von neuem aufgegriffen; es wird nunmehr auch auf das Verhältnis von Intendant und Programmitarbeitern bezogen. Das sog. klassisch-bürokratische Modell der Verwaltungsorganisation wird in gewissem Umfang abgewandelt und den Sonderbedingungen des Integrationsrundfunks angepaßt. Das Gesetz schickt sich an, auch insoweit das Prinzip relativer publizistischer Autonomie zu verwirklichen. Für den in Betracht kommenden Personenkreis wird ein gewisser funktional konzipierter persönlicher Gestaltungsspielraum im Rahmen der Rundfunkfreiheit als Anstaltsfreiheit vorgesehen. Auf diese (bislang nur in ersten Umrissen erkennbare) individuell-rechtlich-statusrechtliche Grundlage werden die in § 30 und § 31 vorgezeichneten Einrichtungen und Instrumente der Redakteursbeteiligung aufbauen müssen. Anzustreben ist eine Zuordnung und Verschränkung von Gesamt- und Detailsbene i. S. eines wechselseitigen Unterstützungs- und Verstärkungseffekts. Auf der Gesamtebene und nach außen – gerade auch mit Blickrichtung auf künftige Konkurrenzlagen in dualen Systemen – muß auch fernerhin ein Medienprofessionalismus Bestand haben, wie er durch den Programmauftrag bedingt wird. Er muß deshalb grundständig ausgestaltet werden, und er muß nunmehr – über die bisherigen Standarde hinaus – durchgängig rechtlich abgesichert und konsolidiert werden.

Das ist freilich leichter gesagt als getan. In rechtsbegrifflicher und rechtstechnischer Hinsicht bestehen hier besondere Schwierigkeiten. Schon das überkommene Rundfunkrecht, so z. B. das WDR-Gesetz von 1954, enthielt einen diesbezüglichen programmrechtlichen Ansatz. Programmauftrag und Programmgrundsätze der bisher geläufigen (in den §§ 4 ff. WDR-G beibehaltenen) Art schließen eine presseähnliche Tendenzgewalt der Kontrollorgane

via Intendant ohne weiteres aus, desgleichen eine eigenständige Tendenzgewalt des Intendanten über das Programmreglement hinweg. Sie lassen einen (ggf. proportionalen Multi-)Tendenzrundfunk nicht zu, weder zugunsten eines Gruppenkondominiums noch zugunsten irgendwelcher sonstigen medienfremden Machthaber. Sie stehen auch etwaigen von der Mitarbeiterseite, von Redakteursgremien, Personalrat, Gewerkschaften usw. ausgehenden dysfunktionalen Beherrschungsbestrebungen entgegen. Für den Integrationsrundfunk ist eine *negative Tendenzfreiheit* des „Gesamtprogramms“ kennzeichnend.²¹² Der Gedanke des negativen Tendenzschutzes muß allerdings auch positiv gewendet und zu einer anstaltsinternen „positiven Ordnung“ ausformuliert werden. Der entsprechende programmrechtliche Magna-Charta-Effekt kehrt im neuen WDR-Gesetz *organisations- und verfahrensrechtlich*, wie beschrieben, im Verhältnis von *Kontrollorganen* und Intendant in deutlicher Form wieder. Er hat seit Anbeginn auch gewisse Ausstrahlungswirkungen auf die Binnenstruktur des Funkhauses unterhalb der Intendantenetage. Diesen Ansatz *innerprofessionell* zu operationalisieren und auch *personalrechtlich* einzulösen, wollte aber bisher nicht gelingen. § 32 WDR-G nimmt nun in letzterer Richtung einen neuen Anlauf. Auch diese schwierige Umsetzungsleistung soll jetzt ernstlich in Angriff genommen werden.

Das Gesetz nennt auch die eben erwähnten *Konfliktgesichtspunkte* deutlich beim Namen. In der Tat wird man sich hier auch auf Situationen einstellen müssen, in denen Intendant bzw. sonstige Vorgesetzte und Programmmitarbeiter nicht an einem Strang ziehen. Programmkonflikte i. S. des § 30 WDR-G können aus Mißgriffen und Versäumnissen der einen, aber auch der anderen Seite erwachsen. Die Anstalt kann beispielsweise auch durch Rundfunkrat und/oder Intendant in ihrer Funktionstüchtigkeit beeinträchtigt werden, im Ergebnis nicht anders als im Fall von Abirrungen im redaktionellen Bereich. Den Forderungen der Statutenbewegung lag die Vorstellung zugrunde, in derartigen Spannungs- und Krisenlagen habe die journalistische Seite auch ihrerseits darüber zu wachen, „daß die Rundfunkfreiheit nicht verletzt oder gefährdet wird“.²¹³ Wie aber läßt sich dieser naheliegende Gedanke in geeignete Rechtsformen fassen?

Individualrechtlich-statusrechtlich angeknüpft, würde ein derartiges sekundäres Wächteramt bedeuten, daß sich Programmmitarbeiter auch gegenüber den jeweiligen Vorgesetzten und dem Intendanten auf einen dem Programmauftrag entsprechenden Anteil an der Programmfreiheit als Anstalts-

²¹² Vgl. *Lerche*, in: *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit* (Anm. 46), S. 56, 89; *von Sell*, *Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit*, S. 34. Siehe auch BVerfGE 59, S. 258; 60, S. 66f. Zu den binnenstrukturellen Konsequenzen in der Frage der inneren Rundfunkfreiheit *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 126ff., 132ff., 373 m. w. N., auch zum folg.

²¹³ So die Aufgabenstellung von Redakteursversammlung und Redakteursausschuß nach Art. 2 des HR-Redakteursstatuts (Anm. 198).

freiheit berufen könnten. Daraus könnten Streitigkeiten über die richtige Anwendung des Programmrechts im Programmalltag hervorgehen, in Grenzfällen bis zum gerichtlichen Letztentscheid hin. Das würde allerdings voraussetzen, daß § 32 Satz 2 WDR-G den Mitarbeitern eine rechtlich relevante, nötigenfalls einklagbare begrenzte *sachliche Unabhängigkeit* einräumt. Die Vorschrift müßte als *objektivrechtliches* Regulativ der Sachweisungsgewalt des Intendanten zu verstehen sein, und sie müßte diesen Schutzzweck auch *subjektivieren*. Das aber sind Konsequenzen, vor denen man bislang immer wieder zurückgeschreckt ist. Gegenüber den Kontrollorganen muß der Intendant für das Tun und Lassen des gesamten Hauses geradestehen, was nach üblicher Ansicht einerseits die ungeschmälerte (nicht verrechtlichte, d. h. quasi-rechtsaufsichtlich reduzierte) Leitungskompetenz bedingt, andererseits den direkten Durchgriff der gesellschaftlichen Kontrolle auf die Programmseite hindert.²¹⁴ Auf fragmentierte, teilweise unterbrochene interne Weisungsstränge ist das gegenwärtig praktizierte Modell der Rundfunkverwaltung nicht eingerichtet. Es kennt auch keine entsprechende Verselbständigung und organähnliche Emanzipierung des personellen Unterbaus. Dem Intendantenamt wird gewissermaßen ein ~~struktureller Vertrauensvorschuß~~ gewährt, wohingegen journalistische Freiheit eher unter Mißbrauchsverdacht steht.²¹⁵ Deshalb zeigt sich das herkömmliche einfache Rundfunkrecht hierarchiefreundlich.

Daß auch der Intendant an das Programmrecht gebunden ist, wird niemand in Abrede stellen wollen. Man wird sich nunmehr auch bereitfinden müssen, die journalistische Eigenverantwortung nach § 32 Satz 2 WDR-G – die durch eben dieses Programmrecht konstituiert und begrenzt wird – als objektivrechtliches personalrechtliches Prinzip anzuerkennen. Darin dürfte ein zusätzliches Korrektiv der zentralen Sachweisungsgewalt zu erblicken sein; dem steht auch die „unberührt“-Klausel des Satzes 2 nicht entgegen (die rechtswidrige Weisungen keineswegs deckt). Wer dies auch subjektivrecht-

²¹⁴ Statt aller *Cromme*, NJW 1985, S. 358 f. m. w. N.

²¹⁵ Vgl. OVG Münster 1981 (Anm. 199). Da das Gericht eine subjektivrechtliche Umsetzung der „Funktionshelfer“-Rolle a limine ablehnt, kommt es auf die andernfalls auftretenden, ganz und gar ungeklärten näheren Konstruktionsfragen nicht zu sprechen. Rundfunkrechtliche Statusklagen solcher Art fallen in materiell- wie auch in prozeßrechtlicher Hinsicht in eine terra incognita. Die einzelnen Programmmitarbeiter haben keinen Organstatus (ebensowenig Redaktionen, Abteilungen etc. oder die Redakteursgremien des § 30), vgl. § 13 Abs. 1 WDR-G. Kann es sich gleichwohl um rügefähige innerorganisatorische Rechtspositionen handeln, etwa *in Analogie zum sog. Rundfunkverfassungsverstreit*? Zu letzterem *Cromme*, aaO., S. 360 m. w. N. Zum Kommunalverfassungsverstreit vergleichsweise zuletzt OVG Münster OVG 36, S. 154 ff.

Lehrreich dürfte angesichts der gewissen Nähe und Affinität von Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit (Anm. 47) auch ein Blick auf das Wissenschaftsrecht sein. Hält z. B. das individuelle *Hochschullehrerrecht* geeignete Muster bereit? Die päd. Eigenverantwortung des *Schullehrers* mag ebenfalls analogiefähig erscheinen. Sie leidet freilich *de lege lata* unter ähnlichen Implementationsschwierigkeiten wie die journ. Eigenverantwortung. Dazu *Stock*, Medienfreiheit, S. 101 ff.

lich wenden will, wird jedoch nach wie vor auf erhebliche Unschärfeprobleme stoßen. Es sind letztlich die subtilen Sachgesetzlichkeiten und inneren Verläufe des „Gesamtprogramms“, die hier im Wege stehen. Um die Dialektik von anstaltlicher Gesamtverantwortung und individueller Detailverantwortung in den Griff zu bekommen, müßte man das Integrationsmodell wahrscheinlich auch auf personalrechtlicher Ebene *koordinationsrechtlich* abwandeln. Das indessen ist bisher nirgends versucht worden. Ob dergleichen wirklich erwägenswert wäre, mag auch bezweifelt werden. Der Wille des Gesetzgebers jedenfalls kann dafür nicht als Auslegungsindiz herangezogen werden. Dem Gesetzgeber kam es in erster Linie auf den „starken Intendanten“ an. Der Landtag hat sich dann auch zu der Garantie des § 32 bereitgefunden. Er hat das Thema der inneren Rundfunkfreiheit 1984/85 aber wohl noch nicht zuendegedacht.

ee) Um so mehr kommt es darauf an, dem Grundgedanken des § 32 *mittelbar*, nämlich mit Hilfe des Instrumentariums der §§ 30 und 31 WDR-G, ans Licht zu verhelfen. Die Nervenpunkte liegen insoweit bei *Redakteurvertretung* und *Redakteurstatut*. Ein streng funktionaler Ansatz, wie er auch hier angezeigt ist, wird sowohl Kooperation als auch Konflikt als Möglichkeiten ins Auge fassen müssen. Ersteres sollte der Regelfall bleiben, anders ist Rundfunk als „Sache der Allgemeinheit“ nicht praktikabel. Darum wird bei der Anwendung der §§ 30ff. insgesamt auf eine spezifisch „*prozedurale*“ Rundfunkfreiheit²¹⁶ hinzuarbeiten sein. Es bedarf gerade auch im Verhältnis von Intendant und Programmmitarbeitern einer gesteigerten Verfahrensrationalität. Der vorgesehene *Schlichtungsausschuß* kann bei günstigem Verlauf zur Versachlichung von Programmkontroversen beitragen und von Fall zu Fall bei der Fortbildung professioneller Regeln und Standarde mitwirken. Mindestens kann er eine Puffer- und Überbrückungsfunktion wahrnehmen.

6. Die Bildungssendungen mit Schulcharakter und der Schulrundfunkausschuß

Einige Originalität bezeugt das WDR-Gesetz auch bezüglich bestimmter schulähnlicher Erscheinungsformen des *Schulrundfunks*. Dabei handelt es sich um Programmbestandteile, welche einerseits der – prinzipiell „staatsfrei“ zu haltenden – Rundfunkfreiheit unterfallen und andererseits von der *staatlichen Schulhoheit* (Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 3 Satz 2 NWVerf.) affiziert werden. Daraus entstehen Überlagerungsverhältnisse und Kollisionsmöglichkeiten, wie sie im Lande auch in früheren Jahren schon mehrfach erörtert worden waren.²¹⁷ Das Gesetz hat für diesen Bereich eine Kompromißlösung

²¹⁶ Vgl. J. Scherer, Der Staat 1983, S. 347ff.

²¹⁷ Das Problemfeld ist auf Ansuchen der Düsseldorfer Staatskanzlei erstmals gründlich untersucht und aufbereitet worden durch P. Lerche, Rechtsgutachten zu verfas-

gefunden, welche bundesweit ein Unikum darstellt. Es sieht dafür ein relativ staatsnahes programmliches und organisatorisches Sonderregime vor (§ 3 Abs. 4, §§ 27ff. u. ö.). Der Regierungsentwurf war auch in diesem Punkt von vornherein heftig umstritten. In Ausschuß- und Endfassung hat sich der Gesetzgeber um gewisse Abmilderungen des Staatseinflusses bemüht.²¹⁸ Nichtsdestoweniger sind auch diese Bestimmungen von der Unionsseite in die anhängigen Verfassungsprozesse einbezogen worden.²¹⁹ In der Tat steht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der getroffenen Regelung keineswegs außer Frage.

a) Programmrechtlicher Ausgangspunkt ist hier der Begriff der „*Bildungssendungen mit Schulcharakter*“ nach § 3 Abs. 4 WDR-G. Die gesetzliche Definition dieser neuen Programmgestaltung (ebd. Satz 3) zielt auf schulspezifisch-intentionale, zu „schulischen Abschlüssen“ führende „Unterrichtsprogramme“ ab. Damit sind Sendereihen gemeint, welche ein funktionales Äquivalent zur staatlichen Schule unter Einschluß von Prüfungen darstellen.²²⁰ Sonstige Ausprägungen des derzeitigen WDR-Schulrundfunks dürften davon nicht berührt sein.²²¹ Der staatliche Einflußbereich erscheint mithin quantita-

sungsrechtlichen Fragen des Bildungsrundfunks (unveröff.), 1973. Im Zusammenhang damit sind hernach entstanden die Stellungnahmen von *H. D. Jarass*, in: H. Popper/E. Wolny (Hrsg.), Beiträge zum Medienrecht, 1978, S. 35 ff., und in: ders., Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, S. 75 ff. Siehe auch *K. von Bismarck* u. a., Bildungsprogramme im Hörfunk und im Fernsehen, 1974, bes. *G. Herrmann*, S. 25 ff. Ausführlich widmet sich den hiesigen komplexen Zuordnungsfragen ferner die vom Hauptausschuß des Landtags im Anschluß an eine Petition zu der Sendereihe „*Quadriga-Funkkolleg*“ erbetene, auf Abklärungen in einer interministeriellen Arbeitsgruppe zurückgehende Ausarbeitung des Ministers für Bundesangelegenheiten: Bericht über die verfassungsrechtliche Problematik von Bildungssendungen des Rundfunks, Landtag N.-W., Vorlage 7/1935 vom 4. 2. 1975 (in Bezug genommen im Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3). Näher zum Ganzen unter überregionalem Blickwinkel *Stock*, Medienfreiheit, S. 240 ff.

²¹⁸ Vgl. die verfassungsrechtlichen Einwände in dem Hearing (Anm. 108) und die daraufhin vorgenommenen Präzisierungen und Streichungen laut LT-Drucks. 9/4130. Zur Begründung ebd. S. 61, 63, 65. Ergänzende Regelungen finden sich in §§ 23–29 WDR-S.

²¹⁹ In der Münsteraner Antragsschrift (Anm. 109) wird in den Gesetzesvorschriften über den Schulrundfunkausschuß u. a. ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erblickt. Im gleichen Sinn aus WDR-Perspektive szt. bereits *Herrmann* (Anm. 217). In der Grundlinie anders die früheren Voten von *Lerche* und *Jarass* (Anm. 217). Darin wird eine vermehrte staatliche Ingerenz unter bestimmten Bedingungen für erlaubt oder geboten erachtet (ungefähr parallel zu den Intentionen des Regierungsentwurfs).

²²⁰ So LT-Drucks. 9/4130, S. 61. Gedacht ist an „*Telekolleg I*“ und „*Telekolleg II*“ als Wege zur Fachoberschul- bzw. Fachhochschulreife, vgl. Abg. *Büssow* (SPD), Plenarprot. 9/121, S. 7691 f. Zur Typik der Telekollegs *Stock*, aaO., S. 253 ff. m. w. N.

²²¹ Im Regierungsentwurf (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1) war der Bezug der fraglichen Sendungen auf das schulische Prüfungs- und Berechtigungswesen weniger deutlich zum Ausdruck gekommen. Der Entwurf hatte jene vagen Formulierungen aus dem Ministerbericht (Anm. 217), S. 2 f., übernommen. Daraufhin waren Mutmaßungen über eine *weit größere* Streubreite der urspr. Legaldefinition laut geworden. Verschie-

tiv recht geringfügig. Die eventuelle Verlustliste der Rundfunkfreiheit ist nunmehr kurz gehalten.

Dieser Umstand rechtfertigt freilich nicht ohne weiteres ein Unbedenklichkeitsattest. Die in Betracht kommenden Sendungen werden vom regulären Programm abgesondert und tiefgreifenden staatlich-administrativen Einwirkungen ausgesetzt. Sie sind „organisatorisch getrennt vom übrigen Rundfunkbetrieb“ zu veranstalten. Sie müssen *den staatlichen Unterrichtsrichtlinien*²²² entsprechen und mit der staatlichen Schulverwaltung „abgestimmt“ werden (§ 3 Abs. 4 Sätze 2 und 3 WDR-G). Den riskanten Charakter dieses Sonderregimes hat der Gesetzgeber wohl erkannt. Das drückt sich u. a. in dem Trennungsgebot sowie darin aus, daß die Endfassung ein ausdrückliches Verbot statuiert, „Sendungen anderer Art“ staatlichen Richtlinien oder sonstigen staatlichen Anordnungen zu unterwerfen (ebd. Satz 4).

b) Eine weitere auffällige Vorsichtsmaßnahme besteht darin, daß Veranstaltung und Verbreitung von Bildungssendungen mit Schulcharakter für den WDR *fakultativ* bleiben: Die Anstalt ist dazu nur „berechtigt“. Sie ist nicht verpflichtet, Sendereihen wie die Telekollegs weiterzuführen und die damit in Zukunft einhergehenden intensiveren Bindungen auf sich zu nehmen. Sie kann die daraus folgenden Verwicklungen durch Enthaltensamkeit meiden. Die auslösende Ob-Entscheidung fällt ggf. zunächst in die Kompetenz des Rundfunkrats (§ 3 Abs. 4 Satz 1 WDR-G). „Sofern“ der WDR solche Sendungen veranstaltet, ist im übrigen die Konstituierung eines zusätzlichen Anstaltsorgans namens „Schulrundfunkausschuß“ erforderlich (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 WDR-G). Die Veranstaltung der fraglichen Sendungen bedarf sodann des Einvernehmens dieses neuartigen Gremiums (§ 28 Abs. 1 Satz 2 WDR-G). In den diesbezüglichen näheren organisations- und verfahrensrechtlichen Gesetzesbestimmungen indessen wird die Problematik mangelnder Staatsferne vollends sichtbar.

Der Schulrundfunkausschuß (im Regierungsentwurf noch: „Schulrundfunkrat“) ist ein besonderes Aufsichtsgremium aus Vertretern des WDR und

dentlich war befürchtet worden, davon könne evtl. auch das sog. *Enrichment-* bzw. *Kontextmodell* des herkömmlichen Schul(hör)funks und Schulfernsehens erfaßt werden. Jene Unklarheiten sind durch die revidierte Endfassung ausgeräumt worden. Neben den Telekollegs sind weitere unter die Endfassung fallende, zu schulischen Abschlüssen führende *Kursusprogramme* („*direct teaching*“) gegenwärtig wohl nicht absehbar. Daß für diese wenigen, alteingeführten Objekte eine eigene neue Programm-kategorie geschaffen und ein derartiger Regelungsaufwand getrieben wird, bleibt allerdings erstaunlich. Im Regierungsentwurf wird dies auf verfassungsrechtliche Notwendigkeiten zurückgeführt, LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3.

²²² Diese ergehen nach wie vor, unbeschadet fortschreitender Verrechtlichung der „wesentlichen“ Elemente, als *Verwaltungsvorschriften*. In § 3 Abs. 4 WDR-G wird anscheinend als selbstverständlich vorausgesetzt, daß für den WDR auch jene *rechts-satzförmigen* Vorgaben einschlägig sind, die sich in Landesverfassung, Schulgesetzen und schulrechtlichen Rechtsverordnungen in großer Zahl finden. Wie es scheint, will man dies unter den Vorbehalt der „allgemeinen Gesetze“ (Art. 5 Abs. 2 GG, § 5 Abs. 1 Satz 2 WDR-G) bringen. Näher sogleich.

des Trägers der „staatlichen Aufgabenstellung“,²²³ nämlich der Landesregierung. Er überwacht die Veranstaltung von Bildungssendungen des gedachten Typs (§ 28 Abs. 1 Satz 1 WDR-G) und kann sie als ganze blockieren. Hinsichtlich der laufenden Programmkontrolle ist er dem Rundfunkrat²²⁴ mit gewissen eigenen Rechten²²⁵ vorgeschaltet. Anders als die Ausschüsse gemäß § 17 WDR-G, stellt er nicht ein Unterorgan des Rundfunkrats, sondern ein eigenständiges Spezialorgan dar. Die Abtrennung und Verselbständigung soll für vermehrte staatliche Ingerenz Raum schaffen, im einzelnen wie folgt:

Der Schulrundfunkausschuß besteht aus *zwölf Mitgliedern* (§ 27 Abs. 1 Satz 1 WDR-G). *Neun Mitglieder* werden vom *Rundfunkrat* auf Vorschlag bestimmter Lehrer-, Eltern-, Schülerverbände etc. gewählt (ebd. Satz 2 und § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 WDR-G)²²⁶ und bilden eine „Schul-“ bzw. „Rundfunkbank“. *Drei Mitglieder* werden von der *Landesregierung* berufen (§ 27 Abs. 1 Satz 5 WDR-G) und stellen eine „Staatsbank“ dar. Das wirkliche Gewichtsverhältnis der beiden so zustande kommenden Gruppierungen ergibt sich nun erst aus der getroffenen *ungleichen Stimmrechtsregelung*: Die der schulischen bzw. Rundfunkseite angehörenden Mitglieder haben je eine Stimme, die Regierungsvertreter dagegen je drei Stimmen; letztere sind weisungsgebunden und können das Stimmrecht nur einheitlich ausüben (§ 29 Abs. 2 Sätze 3 und 4 und § 27 Abs. 2 Satz 2 WDR-G). Einverständniserklärungen nach § 28 Abs. 1 Satz 2 kommen nur mit den Stimmen des Regierungsblocks zustande (§ 29 Abs. 2 Satz 2 WDR-G). Den Stimmzahlen nach handelt es sich also um ein *paritätisches*, aus einem schulspezifischen

²²³ So LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3 und zu §§ 26–28.

²²⁴ Daß der Rundfunkrat auf diesem Gebiet nicht ganz leer ausgehen soll, läßt § 28 Abs. 2 WDR-G (betr. Anhörungsrechte des Ausschusses) erkennen. Feststellungs- und Anweisungsbefugnisse nach Art des § 16 Abs. 4 Satz 2 WDR-G werden dem Schulrundfunkausschuß nicht eingeräumt. Insoweit soll anscheinend der Rundfunkrat zuständig bleiben. Zu den Überwachungsmaßstäben des Rundfunkrats laut § 16 Abs. 4 Satz 1 gehört § 3 Abs. 4 WDR-G allerdings nicht.

²²⁵ Der Regierungsentwurf hatte dem „Schulrundfunkrat“ in § 27 Abs. 2 Satz 3 „insbesondere“ die Überwachung der Einhaltung des *Trennungsgebots* und der *Richtlinienkonformität* gemäß § 3 Abs. 4 Satz 2 als Aufgaben zugewiesen. Dieser Passus ist in Ausschuß- und Endfassung entfallen.

Ob insoweit jetzt auch oder nur der Rundfunkrat zuständig sein soll, erscheint ungewiß. Das staatsferne Grundorgan mit der Durchsetzung administrativer Lehrplanrichtlinien zu befassen, wäre ein überraschender Einfall. Evtl. ist das Gesetz denn auch so zu verstehen, daß eine laufende Programmaufsicht nur hinsichtlich der allg. Programmgrundsätze zulässig sein soll; im übrigen wären dann *nur en-bloc-Entscheidungen* nach § 28 Abs. 1 Satz 2 WDR-G statthaft. Vgl. LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3 unter Anlehnung an den Ministerbericht (Anm. 217), S. 7ff.

²²⁶ Wegen der vorschlagsberechtigten Verbände und Organisationen verweist die Endfassung auf § 2 Abs. 4 NWSchMG. Siehe auch § 23 Abs. 2 WDR-S. Näher etwa S. Tielbel/P. M. Mombaur, Die Schulmitwirkung in N.-W., 3. Aufl. 1983, S. 43 ff. § 27 Abs. 1 Satz 3 WDR-G fügt dem wiederum eine allg. Frauenklausel hinzu. Siehe schon oben Anm. 181. Politische Amts- und Mandatsträger werden ausgeschlossen (§ 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 WDR-G).

Gruppenspektrum und einer staatlichen Hälfte bestehendes Organ. Die staatliche Seite kann einen positiven Beschluß über die Veranstaltung der fraglichen Sendungen verhindern. Dadurch kann sie auch übereinstimmende positive Beschlüsse von Rundfunkrat und Schulrundfunkausschuß inhibieren, ebenso wie dies die Rundfunkseite tun kann. Beide Seiten haben demnach eine *Vetoposition*. Ein derartiger Schulrundfunk ist *beiderseits fakultativ*. In die subtil ersonnene, im Rundfunkrecht präzedenzlose Konstruktion ist ein *Einigungszwang* eingebaut worden.

c) Der freiwillige Charakter dieses gemischten Regimes, die Geringfügigkeit seiner Objekte und die vom Gesetzgeber näherhin getroffenen balancierenden Vorkehrungen entheben uns nicht der Frage, ob hier die *Rundfunkfreiheit* gewahrt ist.

aa) Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des ungewöhnlichen Arrangements ist davon auszugehen, daß Bildungsrundfunk ohne weiteres und von innen heraus zum *Funktionsbereich des WDR* nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und §§ 3 ff. WDR-G gehört. An einem „Allgemeinheits-“Bezug gemäß § 3 Abs. 1 WDR-G fehlt es jedenfalls solange nicht, wie die an die Schule adressierten Sendungen – sei es auch nur nebenbei, via „Zaungasteffekt“ und „Randnutzung“ – zugleich für das große Publikum bestimmt sind. Auch der journalistischen Einwirkung auf die schulischen Zielgruppen selbst wird man gewisse qualitativ-, „allgemeine“ Züge nicht absprechen können, wenn dabei die Grundsätze der §§ 4 ff. WDR-G maßgeblich bleiben. „Bildung“ ist Bestandteil der gesetzlichen Aufgabentrias nach § 4 Abs. 2 Satz 2. Damit bleibt sie auch in den *Informationszweck* i. w. S. eingebunden, einschließlich des generellen rundfunkspezifischen *Vielfaltreglements*.²²⁷ Ein genuin bildungsjournalistischer, rundfunkeigener Schulrundfunk läßt sich auch in organisatorischer Hinsicht mühelos in den Anstaltsorganismus integrieren. Für programmliche und organisatorische Ausgliederungen, welche den bewährten Gesamtkonnex aufbrechen und womöglich der Typik der Drittsendungen nach § 8 Abs. 1 WDR-G (Regierungssendungen) nahekommen würden, besteht insoweit keinerlei Anlaß. Vom Rundfunkrecht aus gesehen, würde es naheliegen, auf diesem Gebiet alles beim alten zu lassen. Das wäre nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gänzlich unbedenklich.

bb) Daß das Gesetz stattdessen ein rigoroses Trennungsgebot verfügt und für den hiernach abzutrennenden Teilbereich eine Art staatlich-anstaltliches Kondominium einführt, wird im Regierungsentwurf wie folgt begründet: Bei diesen Sendungen handele es sich auch um „Schule“ i. S. des Art. 7 Abs. 1 GG. Daraus erwachse ein Überlagerungs- und Kollisionsproblem, welches sich durch Einschränkungen der Rundfunkfreiheit nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes lösen lasse. Der Normenkonflikt soll anscheinend unter direkter oder analoger Anwendung des Instrumentariums des Art. 5 Abs. 2 GG (Wechselwirkung etc.) beigelegt werden. Daraufhin wird

²²⁷ Siehe oben 5 b aa, bb.

das im Entwurf vorgesehene Trennungs- und Mischmodell als zulässige und sachgerechte *Konkordanzlösung* erachtet. Das Modell soll einerseits das schulrechtlich zwingende Minimum an Staatseinfluß gewährleisten und andererseits auch dem Erfordernis prinzipieller Staatsferne des Rundfunks Rechnung tragen. Dafür wird insbesondere auf den Abschottungseffekt hingewiesen, den man sich von dem *Trennungsgebot* verspricht, ferner auf den für den WDR *fakultativen* Charakter einer derartigen Sonderbindung.²²⁸

cc) Die Überlagerungs- und Harmonisierungsdoktrin erscheint bezüglich solcher Kursusprogramme, die ein Äquivalent zum öffentlich-schulischen Ausbildungswesen mit Prüfungsrelevanz darstellen, im Ausgangspunkt einleuchtend. Die daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen hinsichtlich Art und Ausmaß einer staatlichen Schulaufsicht über den Rundfunk hingegen sind m. E. angreifbar. Daß eine teils unmittelbare, teils mittelbare (in die Anstalt inkorporierte, durch das neue Organ vermittelte) begrenzte *Fachaufsicht* i. S. der §§ 3 Abs. 4, 27 ff. WDR-G aus schulrechtlicher Sicht unverzichtbar wäre, läßt sich kaum überzeugend begründen. Eventuell sieht der Gesetzgeber in dem WDR-eigenen „direct teaching“ eine Art Analogon zur *privaten Ersatzschule* nach Art. 7 Abs. 4 GG und Art. 8 Abs. 4 NWVerf., mit der Folge, daß er einen Genehmigungsvorbehalt und eine fachaufsichtliche Überwachung curricularer „*Gleichwertigkeit*“ für verfassungsrechtlich geboten hält.²²⁹ Darauf mag die Vorstellung beruhen, ein gewisses Maß an administrativer Fremdbestimmung mittels allgemeiner Verwaltungsvorschriften sei auch hier unentbehrlich; es bedürfe auch einer besonderen staatlichen Garantieinstanz in Gestalt der „Staatsbank“ des Schulrundfunkausschusses.²³⁰ Dabei

²²⁸ Vgl. LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3. Der verfassungsrechtliche Ansatz entstammt dem Ministerbericht (Anm. 217), der seinerseits in den modellmäßigen Grundzügen auf dem Gutachten *Lerches* (ebd.) beruht. Jene vor zehn Jahren gepflogene Diskussion war wesentlich durch Düsseldorfer Pläne bestimmt, dem WDR für das fragliche schulische Engagement *staatliche Haushaltsmittel* zur Verfügung zu stellen. So dann auch noch § 31 Abs. 3 des Regierungsentwurfs. Auch daraus erklärt sich obige Betonung des Trennungsprinzips. In der Endfassung ist diese – im Landtag als besonders prekär empfundene – Finanzierungsklausel entfallen. Eine weitere bemerkenswerte Abschwächung des Entwurfs liegt in der Streichung des § 27 Abs. 1 Satz 3 (die freilich mancherlei Unklarheiten hervorgerufen hat, Anm. 224 und 225). Im übrigen ist das Regierungskonzept aber im großen und ganzen Gesetz geworden. Die mittlerweile zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung gestellten Regelungen basieren nach wie vor auf den oben wiedergegebenen Grundannahmen. Siehe auch § 29 Abs. 1 WDR-S.

²²⁹ Um Bestandteile einer formell-*öffentlichen* „Schule“ kann es sich keinesfalls handeln, vgl. § 3 Abs. 4 NWSchVwG. Private Ersatzschulen bedürfen der (rechtlich gebundenen) Genehmigung gemäß §§ 37 ff. des n.-w. Schulordnungsgesetzes vom 8. 4. 1952 (GVBl. S. 61). Nach § 41 Abs. 1 ebd. unterliegen sie einer Fachaufsicht, welche auf die „Gleichwertigkeits“-Standard des § 37 ebd. ausgerichtet ist. Das Nähere ergibt sich aus §§ 14 ff. NWSchVwG. Siehe etwa *D. Margies/K. Roeser*, Schulverwaltungsgesetz, 1980, S. 119; *J. P. Vogel*, Das Recht der Schulen und Heime in freier Trägerschaft, 1984, S. 29 ff., 59 ff.

²³⁰ Die Erteilung des Einverständnisses nach § 28 Abs. 1 Satz 2 und § 29 Abs. 2 Satz 2 WDR-G würde hiernach in etwa der privatschulrechtlichen Genehmigung ent-

hat man indessen die zwingenden schulrechtlichen Anforderungen zu hoch angesetzt und die gegenläufigen rundfunkrechtlichen Erfordernisse unterschätzt.

Fragwürdig bleibt zunächst die fortbestehende materielle Richtlinienbindung, wie auch immer sie nach der Endfassung zu überwachen und durchzusetzen sein mag. Hier wäre vorab zu prüfen, ob die – problemlos auf den WDR-Schulrundfunk anwendbaren – *rechtssatzförmigen* curricularen Vorgaben des Landes nicht ausreichen, um das nötige Maß an Gleichsinnigkeit zu bewirken. Bei hinlänglicher Ausdifferenzierung des Curriculumrechts wird die Staatsaufsicht insoweit auf eine schul- und rundfunkspezifische *Rechtsaufsicht* im Rahmen des § 53 WDR-G reduziert werden können.²³¹ Mit einer in das Autonomiestatut nach § 1 Abs. 1 WDR-G eingefügten quasi-schulischen Selbstverwaltung würde sich der WDR unversehens auch als rechtsfähige „Schulanstalt“ entpuppen.²³² Die „staatliche Aufgabenstellung“ würde dann eine curriculare Fremdsteuerung über die einschlägigen rechtlichen Regulative hinaus nicht mehr nach sich ziehen. Soweit solche Regulative noch als fehlend erachtet werden, wird sich dies im übrigen nicht der Rundfunk, sondern der Staat entgegenhalten lassen müssen.

Die im Regierungsentwurf anvisierte partielle Verstaatlichung des Schulrundfunks scheint auf überholten bildungsrechtlichen Prämissen zu beruhen, desgleichen das daraus sich ergebende Absonderungs- und Abkapselungsbestreben. Es kommt hier nicht etwa nur auf Verrechtlichung als Formalprinzip an. Der springende Punkt liegt vielmehr bei den inhaltlichen Fragen. Das Regierungskonzept mag sich noch aus den Vorstellungen der frühen siebziger

sprechen. Ob und inwieweit derartige Ausschußentscheidungen rechtlich gebunden sein sollen, bleibt allerdings ungewiß. Der Gesetzestext enthält dazu nichts. Hinsichtlich der Maßstäbe und Instrumente der Programmaufsicht handelt es sich überhaupt um eine ungenaue, rechtstechnisch imperfekte Regelung.

²³¹ Zur Zulässigkeit echter Selbstverwaltungsmodelle nach Art. 7 Abs. 1 GG *M. Stock*, in: K. Frey (Hrsg.), Curriculum-Handbuch, Bd. III, 1975, S. 88 ff. m. w. N. Zuletzt *Hennecke* (Anm. 209). Siehe auch BVerfGE 59, S. 360 (389, 391 f.). In dieser Frage bestehen freilich nach wie vor erhebliche Kontroversen. Der Ministerbericht (Anm. 217), S. 7 ff., und der Regierungsentwurf sind wohl noch von der früheren Lehre und Rechtsprechung beeinflusst, wonach das Grundgesetz die herkömmliche *administrative Schulherrschaft* festgeschrieben hat.

²³² Die schulrechtlich notwendigen und rundfunkrechtlich hinnehmbaren näheren Maßgaben wären, soweit das noch nicht geschehen sein sollte, alsbald zu kodifizieren. Sie würden teils direkt unter Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Anm. 74), teils unter den Vorbehalt der „allgemeinen Gesetze“ (Anm. 222) fallen. Über Orientierungsmarken und Essentialien einer funktionsgerechten Verrechtlichung *M. Stock*, RdJB 1978, S. 4 ff. Im hiesigen Fall käme es zumal auf die gesetzliche Konstituierung pädagogischer Eigenverantwortung im Lichte des allg. Programmauftrags an. Auch dabei wäre von § 4 Abs. 1 und § 32 WDR-G auszugehen. Eine schulspezifische gesellschaftliche Kontrolle i. S. des § 27 Abs. 1 Satz 2 WDR-G wäre z. B. in einem separaten Programmausschuß als „unechtem“ Ausschuß im Rahmen des § 17 WDR-G zu verankern. Der dortige Staatsanteil könnte über denjenigen des Rundfunkrats hinausgehen und auch Regierungsvertreter umfassen. Er wäre aber auf etwa ein Drittel zu begrenzen.

Jahre herleiten. Damals begegnete in diesem Zusammenhang eine Lesart der staatlichen Schulhoheit, welche noch gewisse politisch-dezisionistische Züge trug und auf erzieherisch-intentionale Setzungen hinauslief, wie sie nach dem allgemeinen Programmrecht des Rundfunks unstatthaft wären.²³³ Demgegenüber sei daran erinnert, daß sich das verfassungsrechtliche Koordinatensystem der öffentlichen Schule mittlerweile weiterentwickelt und demjenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angenähert hat. Innere Vielfalt und Offenheit, „Ausgewogenheits-“Pflichten etc. sind heute auch dem Landesschulrecht geläufig.²³⁴ Der schulische Bildungsauftrag und der rundfunkspezifische Informationsauftrag haben eine gemeinsame Wurzel in der Meinungsbildungsfreiheit (auch als Bildungsfreiheit).²³⁵

Der Bildungsrundfunk mit Schulcharakter kann daraufhin zu einem Bindeglied zwischen Rundfunk und Schule werden, ohne daß dies zu inneren Spannungen und Zerreißproben führen müßte. Der WDR kann sich hiernach ohne weiteres auch als binnenpluralistische „Schulrundfunkanstalt“ betätigen; dafür sind weder programmrechtliche noch organisations- und verfahrensrechtliche neue Kautelen und Abspaltungen vonnöten. Auch die (abgemilderte) Trennungsidee der Endfassung scheint auf obigen unzutreffenden programmlichen Prämissen zu beruhen. Erweisen sich letztere als unhaltbar, so wird damit auch der gesamte staatsnahe organisatorische Unterbau obsolet, jedenfalls soweit er medienfremden Zwecken dienen soll. Eine eher außenpluralistisch orientierte, auf richtungsmäßige Festlegungen abzielende staatliche Präsenz und Obhut wäre im übrigen nicht nur überflüssig, sie wäre auch verfassungsrechtlich bedenklich. Ein auf *Tendenzbindungen* angelegter Staatseinfluß wäre durch Art. 7 Abs. 1 GG nicht geboten, und er wäre mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar. Derartige lenkende Einwirkungen wären sowohl schul- als auch rundfunkrechtlich fehl am Platze.

dd) Das ausgeprägte Interesse von Landesregierung und Kultusverwaltung

²³³ Über so geartete Akzente in dem *Lercheschen* Gutachten (Anm. 217) *Stock*, Medienfreiheit, S. 246 ff. Dort klingen ältere Deutungen des Schulauftrags an, welche wohl der Ära der religiösen Bekenntnisschule entstammen. Bei mißbräuchlicher Handhabung könnte jene Lehre einem neuen päd.-polit. Konfessionalismus Vorschub leisten. Daraus könnten schließlich überschießende parteienstaatliche Tendenzbindungen auch des Schulrundfunks hervorgehen.

²³⁴ Vgl. die „Unparteilichkeit der Schule“ nach § 35 NWASchO. Dazu die Verdeutlichung des generellen Erziehungs- und Bildungsauftrags in § 36 Abs. 1 ebd. Darin tritt der Zusammenhang von umfassender Informationsvermittlung, unabhängiger Meinungsbildung und eigener Meinungsäußerung (als „*selbständigem kritischem Urteil*“) klar zutage. Über freie Meinungsbildung als Voraussetzung freier Meinungsäußerung im Bereich der politischen Bildung ergänzend jüngst die Landtagsresolution LT-Drucks. 9/3470 vom 23. 5. 1984, mit geringfügigen Korrekturen angenommen Plenarprot. 9/112 vom 17. 1. 1985, S. 6960 (6988). Dort kommt auch der Konnex von Bildungsfreiheit des Schülers und päd. Freiheit des Lehrers (Anm. 150) zu seinem Recht (S. 3).

²³⁵ Näher unter rundfunkrechtlichem Blickwinkel *Stock*, Medienfreiheit, S. 93 ff., 103 ff.

an den Kursusprogrammen läßt sich nun vielleicht auch anders und besser begründen. Wir haben es hier mit einer partiellen Abwandlung des Integrationsmodells in Richtung auf ein *Staatsmodell* zu tun.²³⁶ Das ist ein rundfunkverfassungsrechtlicher Ausnahmetatbestand, welcher jedenfalls einer besonderen Legitimation bedarf. Er bedarf umfassender, sämtliche hier involvierten Kommunikations- und Bildungsgrundrechte einbeziehender argumentativer Absicherung. Andernfalls kann er vor dem Grundgesetz schwerlich Bestand haben.

Mit tragfähigen Begründungen solcher Art steht es nicht zum Besten. Stichhaltige, über das ältere Konzept staatlicher Schulherrschaft hinausgehende Argumente sind während der Gesetzesberatungen wohl nicht vorgebracht worden. Taugliche und plausible Rechtfertigungen dieser modellmäßigen Modifikation²³⁷ sind auch andernorts nicht ersichtlich. Im Gesetzestext selbst finden sich ebenfalls keine angemessenen, eine mediengerechte „positive Ordnung“ des Verhältnisses von Staat und Schulrundfunk bewirkenden Regulative und Eckwerte.

Die an dem Entwurf vorgenommenen Veränderungen und Streichungen haben das ursprüngliche Design in einigen Punkten entschärft, freilich um den Preis, daß sich nunmehr auch die Frage nach etwaigen Regelungsdefiziten (sc. Bestimmtheitsgebot) aufdrängt. Der verbleibende Staatseinfluß erscheint inhaltlich schwach determiniert und demzufolge mehrdeutig. Er kann sich in der praktischen Handhabung entweder als systemverträglich oder als dysfunktional darstellen. Möglicherweise läuft er auch größtenteils leer. Falls er sich nunmehr auf en-bloc-Entscheidungen nach § 28 Abs. 1 Satz 2 WDR-G beschränkt und falls sich solche Entscheidungen im Auslegungsweg als gebunden erweisen lassen, ergibt sich ein ganz anderes Bild als im Fall einer hocheffizienten laufenden mittelbaren Fachaufsicht. Der umfängliche Apparat der §§ 27 ff. wäre dann jedoch sinnlos. Ein externer Genehmigungsvorbehalt würde ausreichen.

ee) Auch nach der Endfassung beruht das Verhältnis von Staat und Rundfunk auf dem Gebiet der Bildungssendungen mit Schulcharakter im wesentlichen auf *Trennungsprinzip* und *Freiwilligkeitsgrundsatz*. Sowohl Rundfunk wie Staat können ein ihrer Ansicht nach überschießendes Engagement der jeweils anderen Seite verhindern, indem sie ihre Vetopositionen betätigen. Fakultativ ist dabei jedoch *nur die Ob-Entscheidung*. Der vorgesehene Eini-

²³⁶ Vgl. Stock, Medienfreiheit, S. 153, 329, 359f. m. w. N.

²³⁷ Im Hinblick auf die Telekollegs wäre hier an die *öff. Verantwortung für qualifizierte Bildungsangebote im Bereich der beruflichen Bildung* zu denken. Die privatschulrechtliche Analogie mag insoweit eine Reihe von Pluspunkten für die staatliche Seite ergeben. Es ist aber bislang nichts dafür vorgetragen, daß sich die hiesigen Gleichwertigkeitsstandarde nicht auch z. B. auf dem oben Anm. 232 skizzierten Weg wahren lassen. Dabei ist auch der Umstand in Rechnung zu stellen, daß die Rundfunkfreiheit i. S. des Integrationsmodells für Regierungs- und Verwaltungseinflüsse noch anfälliger und empfindlicher ist als die Privatschulfreiheit. Der Begründungsaufwand müßte also weit höher sein.

gungszwang mündet ggf. in die zwingende Typik des § 3 Abs. 4 WDR-G ein. Er endet unvermeidlicherweise bei dem gemischten Komitee und der staatlichen Schlüsselstellung gemäß §§ 27 ff. WDR-G. Dadurch wird der Rundfunk empfindlich in seiner Gestaltungsfreiheit beschränkt, und zwar innerhalb seines angestammten, verfassungsrechtlich verbürgten Funktionsbereichs.

Die Freiheit des Rundfunks ist vom Gesetzgeber in der Weise zu gewährleisten, daß durch generelle Regelungen, wie sie sich in den §§ 4 ff. WDR-G finden, ein *Autonomiespielraum* konstituiert wird. Im Rahmen dieser allgemeinen Vorgaben erstreckt sich die Rundfunkfreiheit auch auf die nähere Aufgabenwahl sowie auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Sie umfaßt insbesondere auch die freie Entscheidung über *das Ob und das Wie* einzelner Programmangebote. Die Konkretisierung des Programmauftrags und dessen Umsetzung in ein qualifiziertes „Gesamtprogramm“ fallen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich in die Eigenverantwortung der Anstalt.²³⁸ In dieses Selbstbestimmungsrecht wird von staatlicher Seite *eingegriffen*, wenn der WDR vor die Wahl gestellt wird, entweder etwas von der Freiheit der Wie-Entscheidung einzubüßen oder eine negative Ob-Entscheidung zu treffen. Die Anstalt kann hiernach nur noch eine Formentypik ins Werk setzen, welche in den Grundzügen sondergesetzlich fixiert und auf administrative Fremdbestimmung als (dem Ausmaß nach unscharf abgegrenzte, funktionell ambivalente) Mitbestimmung angelegt ist, oder aber sie kann sich von dem betreffenden Gebiet gänzlich fernhalten. Der Eingriffscharakter der umstrittenen Regelungen entfällt nicht etwa mit Rücksicht auf den vom Gesetzgeber angebrachten Freiwilligkeitsvorbehalt. Das wird vollends deutlich, wenn wir uns die negativen Aspekte, die *beiden* möglichen Optionen anhaften, noch einmal in concreto vor Augen halten.

Will der Rundfunk die Verbindung mit dem Staat nolens-volens, mangels besserer Alternativen, tatsächlich eingehen, so muß er sich auf ein bisher unerforschtes Gelände vorwagen. Er muß an einer „staatlichen Aufgabenstellung“ partizipieren bzw. den Staat an einer eigenen Aufgabe partizipieren lassen. Er muß einen Schulrundfunk veranstalten, welcher sich je nach den Umständen in verschiedene Richtungen entwickeln kann. Bei ungünstigem Verlauf kann dieses Ressort auch gewissermaßen degenerieren und innerhalb des Anstaltsorganismus zu einem halbstaatlichen Fremdkörper und Zwittergebilde werden. Der Entfremdungseffekt kann zudem – über § 3 Abs. 4 Sätze 2 und 4 WDR-G hinweg – unwägbar schädliche faktische Neben- und Fernwirkungen auf andere Ressorts entfalten. Zwar ist nicht anzunehmen, daß dadurch auch die Unabhängigkeit und Integrität des Ganzen beeinträchtigt werden könnte; die Legaldefinition des § 3 Abs. 4 Satz 3 WDR-G beschränkt sich nach der Endfassung eindeutig auf kleine Programmpartikel.

²³⁸ Vgl. den Ministerbericht (Anm. 217), S. 5 ff., auch zu der z.T. abweichenden Aufgabensystematik nach dem *Lercheschen* Gutachten. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 244 ff. Verwandte Fragen ergeben sich in dem SDR-Konflikt (Anm. 111).

Im übrigen gehört es aber gerade zu den Eigenheiten des getroffenen Arrangements, daß hier einige Unbestimmtheit vorwaltet. Die Folgen des gedachten Schritts lassen sich im vorhinein nicht leicht abschätzen. Mithin muß die Rundfunkfreiheit einem gewissen nicht exakt kalkulierbaren Abschwächungs- oder Verlustrisiko ausgesetzt werden.

Daraufhin mag man sich beim WDR fragen, ob es nicht vorzuziehen sei, auf die Kursusprogramme unter dem neuen Gesetz von vornherein zu verzichten. Auch dies indessen wäre eine nolens-volens-Entscheidung mit mißlichen Folgen. Rückzug und Enthaltbarkeit könnten der Anstalt und dem Publikum gleichfalls zum Nachteil gereichen. Denn dann könnte es zu einer durchgängigen Verstaatlichung der Telekollegs oder aber zu deren Privatisierung und Kommerzialisierung kommen; ferner wäre der ersatzlose Wegfall der Sendereihen möglich. Der Gesetzgeber hat die Anstalt allerdings in die Zwangslage versetzt, nur noch zwischen massiver staatlicher Mitsprache und Nichtstun wählen zu können. Die Dispositionsfreiheit des WDR ist in der Weise beschnitten worden, daß in beiden Fällen Freiheit und Zwang im Gemenge liegen. Freiwilligkeit als freie Wahl zwischen zweierlei an sich unerwünschten Defizitsituationen, als Wahl des geringeren Übels – kann das nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angehen?

Der Eingriff in die Rundfunkfreiheit läßt sich allenfalls von Art. 7 Abs. 1 GG aus rechtfertigen, wobei es entscheidend auf eine differenzierte, den bildungs- und medienspezifischen Sachgesetzlichkeiten entsprechende Handhabung des *Verhältnismäßigkeitsprinzips* ankommt. Zunächst wäre nun ein passables Gemeinwohlmotiv zu benennen. Schon damit steht es, wie gezeigt, nicht zum Besten. Der Regierungsentwurf greift insoweit auf ältere, vorwiegend herrschaftsorientierte Auslegungskonzepte zurück. Wer jenen bejahrten Ansätzen folgen will, mag daraus dann auch Gründe für die Geeignetheit und Erforderlichkeit der vorgesehenen staatlichen Instrumente herleiten können. Ob der Eingriff dem WDR danach auch zuzumuten ist, steht dahin.

Das Gesetz zeigt sich bezüglich der staatlichen Schulherrschaft nicht mehr kompromißlos-strenggläubig. Es sucht den Belangen des Rundfunks entgegenzukommen, indem es die Schulhoheit auf eine Vetoposition reduziert. Auch in organisationsrechtlicher Hinsicht weicht es von dem Grundsatz ungeschmälerter staatsunmittelbarer Schulaufsicht ab; stattdessen installiert es im Schulrundfunkausschuß aber eine „Staatsbank“, welche nach allgemeinen rundfunkrechtlichen Maßstäben so nicht zulässig wäre. Das hälftige Stimmgewicht der Regierungsvertreter und die daran sich anschließenden Aufgabenzuweisungen und Verfahrensregeln werden als unverzichtbar angesehen. Darin soll sich das verfassungsrechtlich *zwingende Minimum* an Staatsaufsicht verkörpern.

Wohl gemerkt beruht alles dies auf schulrechtlichen Prämissen, welche heute nicht mehr außer Zweifel stehen. Die Verfassungslage stellt sich durchaus anders dar, wenn auch ein gleichsam reinrassig-rundfunkmäßiges, auf dem allgemeinen Anstaltsstatut beruhendes Selbstverwaltungsmodell der oben

umrissenen Art als mit Art. 7 Abs. 1 GG vereinbar angesehen wird. In letzterem Fall wird man bereits zögern, die gegenteilige Konstruktion überhaupt als gemeinwohldienlich anzuerkennen. Jedenfalls wird es hiernach an der *Erforderlichkeit* einer staatsnahen Sonderlösung fehlen. Was schließlich die dem Gesetz zugrunde liegende *Abwägung* von Schulhoheit und Rundfunkfreiheit betrifft, so ergeben sich hier weitere Verfassungsbedenken, u. a. im Hinblick auf die eben berührten Risikofragen. Dazu sei auf das an früherer Stelle Gesagte verwiesen. Nach alledem weist das Gesetz in Sachen der Staatsferne des Schulrundfunks sektoral begrenzte, insoweit aber nicht unerhebliche Schwächen auf.

7. Bestands-, Entwicklungs- und Finanzgarantie

Auch in dem Abschnitt „Finanzwesen“ (§§ 33 ff.) trifft das WDR-Gesetz Neuregelungen von beträchtlicher Tragweite. Diese knüpfen an die Aufgabentatbestände des § 3 WDR-G an und stehen bereits deutlich im Zeichen des entstehenden dualen Systems. Der Gesetzgeber greift damit von neuem das Leitmotiv der Funktionsgarantie als *Bestands- und Entwicklungsgarantie* auf und entfaltet es auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht: Im Hinblick auf die Konkurrenz von bisherigem Rundfunk und privaten Veranstaltern bemüht er sich um gewisse Grundlagen und Eckwerte einer *Finanzgarantie*. Die Finanzausstattung des WDR durch Gebühren- und Werbeeinnahmen soll gesetzlich gesichert werden. Künftige Entscheidungen über Gebührenerhöhungen sollen durch frühzeitige und umfassende Information des Landtags unter Einschaltung einer unabhängigen Sachverständigenkommission (§ 46 WDR-G) erleichtert werden. Die Haushaltswirtschaft der Anstalt erhält unter dem Gesichtspunkt sparsamer und wirtschaftlicher Mittelverwendung einen neuen gesetzlichen Ordnungsrahmen.

Als durchgehender Grundgedanke der WDR-Reform erweist sich auch hier wieder die Absicht, den binnenpluralistischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk funktionsfähig zu erhalten und ihn für den Wettbewerb mit privaten Programmen wie „SAT 1“ und „RTL-plus“ zu ertüchtigen. In diesem Zusammenhang werden dem WDR im Vorgriff auf das angekündigte Landesmediengesetz zusätzliche privatwirtschaftlich-*unternehmerische* Aktionsfelder erschlossen (§ 3 Abs. 3, 8 und 9 sowie § 47 WDR-G), womit auch gegenläufige Interessen von Printmedien, Film- und AV-Branche berührt werden. Ein geradezu exemplarischer Fall eines Interessenkonflikts zwischen Rundfunk und Presse ist derjenige des § 3 Abs. 7 WDR-G (rundfunkeigene Programmzeitschriften). Hier liegt denn auch der hauptsächliche Streitstoff.²³⁹ Besonderer Aufmerksamkeit bedarf nun das neuartige, sowohl Ko-

²³⁹ Zur Entstehungsgeschichte und zu den anhängigen Verfassungsprozessen insoweit oben 1c. Zu den modellmäßigen Hintergründen und Entwicklungsperspektiven

operation als auch Konkurrenz implizierende Verhältnis von Integrationsrundfunk und Presse/Presserundfunk, wie es sich in den eben genannten Bestimmungen abzeichnet. Beim Schulrundfunk ging es, wie gezeigt, um eventuell übermäßige Annäherungen an ein *Staatsmodell*. Den eben erwähnten Vorschriften hingegen wohnt möglicherweise ein Veränderungspotential in der entgegengesetzten Richtung inne. Bei ungünstigem Verlauf könnte aus ihnen ein gewisser auch den WDR selbst erfassender privatisierender Drall hervorgehen. Mithin wird es an dieser Stelle auf die spezifische Differenz und auf den nötigen Abstand von Integrations- und *Marktmodell* ankommen.

a) Was die *Rundfunkfinanzierung* betrifft, so ist vorab die Grundsatzbestimmung des § 33 Abs. 2 WDR-G hervorzuheben. Danach hat der WDR die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen regelmäßigen Einnahmen „*vorrangig aus Rundfunkgebühren*“ zu beschaffen (ebd. Nr. 1). Damit ist die herkömmliche, dem universellen und kontinuierlichen Charakter des „Gesamtprogramms“ entsprechende beitragsähnliche Gesamtgebühr gemeint. Daneben erscheinen als andersartige Einnahmequelle nunmehr auch Gebühren für Spartenprogramme (ebd. Nr. 3); dabei kann es sich nach näherer Maßgabe des § 3 Abs. 6 WDR-G um Pauschal- oder um voll individualisierte Einzelgebühren handeln.²⁴⁰ Als weitere obligatorische Finanzierungsquellen nennt das Gesetz Einnahmen „*aus Werbung*“ (ebd. Nr. 2) sowie aus den laufenden Erträgen des Vermögens des WDR (ebd. Nr. 4). Hinter der lakonischen Ausdrucksweise der Vorschrift verbergen sich weitläufige Probleme und Konsequenzen.

aa) Eine strukturpolitische Prinzipienentscheidung liegt zunächst darin, daß an der bisherigen sog. Mischfinanzierung (Gebühren und Werbung) festgehalten und daß der *Gebührenfinanzierung* Priorität beigelegt wird. Vorrang genießt hiernach die auf das Integrationsmodell zugeschnittene Rundfunkgebühr bisheriger Provenienz. Dieses alteingeführte Finanzierungsinstrument²⁴¹ ist heute einer Reihe von Anfechtungen ausgesetzt; gelegentlich

oben II. Einschlägige verfassungsrechtliche Aspekte des Regierungsentwurfs sind erstmals kritisch erörtert worden von *Lerche*, AfP 1984, S. 183 ff. Siehe auch *Schmitt Glaeser*, BayVBl. 1985, S. 97 ff. Auf dem Hearing (Anm. 108) gingen die Ansichten in diesen Fragen weit auseinander. Vgl. einerseits *Lerche*, Ausschußprot. 9/1462, S. 43 ff. und *Ricker*, ebd. S. 47 ff., andererseits *Kübler*, ebd. S. 22 ff. Verwandt *Denninger* in einer unveröff. Expertise vom 27. 2. 1985. *Denninger* und *Kübler* halten die fraglichen Regelungen ohne weiteres für zulässig. Differenzierend und z. T. skeptisch unter dem Gesichtspunkt der Modellkonsistenz demgegenüber *Hoffmann-Riem*, Ausschußprot. aaO., S. 7 ff. Ähnlich *Stock*, ebd. S. 42. Siehe auch *ders.*, AöR 110 (1985), S. 242, 250 f. In den Normenkontrollanträgen (Anm. 109, 110) werden diesbezüglich u. a. Verstöße gegen Presse-, Rundfunk- und Berufsfreiheit geltend gemacht.

²⁴⁰ Nach § 3 Abs. 6 Satz 3 sind für die Spartengebühren durch Satzung, die der Zustimmung der Landesregierung bedarf, Höchstgrenzen festzusetzen. Der Unterschied zur alten Gesamtgebühr liegt in dem *Do-ut-des*-Effekt nach Satz 2 ebd. Damit wird medienökonomischen Marktmechanismen Raum gegeben, d. h. es wird – auch in programmstruktureller Hinsicht – Neuland betreten. Siehe oben 2a (Pay-TV).

²⁴¹ Gegenwärtig beruhend auf dem *Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunk-*

wird es auch schon als im Ansatz überlebt und auf längere Sicht überständig erachtet.²⁴² Im großen und ganzen erfreut es sich aber immer noch weitverbreiteter Wertschätzung. Unter dem Blickwinkel der Bestands- und Entwicklungsgarantie hat es sich auf Länderebene kürzlich noch als grundsätzlich konsensfähig erwiesen.²⁴³ Dabei ist freilich auch offenkundig geworden, daß die fetten Jahre des Anstaltsrundfunks mittlerweile verstrichen sind und daß die künftige wirtschaftliche Situation der bestehenden Anstalten unterschiedlich beurteilt wird; hier gibt es zur Zeit mancherlei Fragezeichen und Unsicherheiten.²⁴⁴

Der WDR gehört mit Rücksicht auf die ansehnliche gebührenzahlende Einwohnerschaft Nordrhein-Westfalens herkömmlich zu den wohl situierten Anstalten. Gleichwohl ist über kurz oder lang damit zu rechnen, daß die vorhandenen Ressourcen durch Kostensteigerungen bzw. neue Programmvorhaben überbeansprucht werden und daß eine Gebührenanhebung auch aus WDR-Perspektive notwendig erscheint. Für diesen Fall gibt § 33 Abs. 2 Nr. 1 WDR-G der Anstalt allerdings etwas Unmögliches auf: Der WDR kann sich die zur Erfüllung seiner (im Rahmen des § 3 WDR-G autonom zu bestimmenden) Aufgaben erforderlichen Gebühreneinnahmen nicht ohne

gebührenwesens vom 15. 12. 1974 (Anm. 116) und dem *Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr* vom 6. 7./26. 10. 1982, bekanntgemacht u. a. als Anlage zu dem n.-w. Zustimmungsgesetz vom 23. 6. 1983 (GVBl. S. 226). Dazu die n.-w. Verordnung über die Befreiung von der Rundfunkgebühr vom 14. 1. 1980 (GVBl. S. 88). Im übrigen sei auf die Dok. bei Ring, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter C-I, verwiesen. Aus der Rechtsprechung: OVG Münster OVG 34, S. 127 ff.; 35, S. 225 ff., 227 ff., 235 ff. (sämtlich zum Befreiungswesen). Im übrigen statt aller A. Grupp, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, 1983, Lit. S. 14 ff.

²⁴² Vgl. Bullinger, in: Die elektronische Herausforderung (Anm. 18), S. 76 f., 80 ff.; ders., ZUM 1985, S. 121 (122). Im Anschluß an seine allg. Individualisierungslehre (oben II) verfißt Bullinger als Normalfall der gedachten außenpluralistischen Medienstruktur das *Einzelentgelt*. Vor jenem Hintergrund wird der exponierte Charakter des § 3 Abs. 6 WDR-G (Anm. 240) vollends sichtbar. Hier läßt das Gesetz das gebührenrechtliche Integrationsmodell bereits hinter sich.

²⁴³ Vgl. Art. 4 Abs. 1 E III NeuO-StV (Anm. 24), wonach für die ARD-Anstalten und das ZDF die Rundfunkgebühr weiterhin „die vorrangige Finanzierungsquelle“ ist. Die Gebührenpflicht wird danach auch in Zukunft durch „das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes“ begründet, d. h. Marktmechanismen werden auf der Publikumsseite hintangehalten. Der Vertrag ist jedoch bislang über das Entwurfsstadium nicht hinausgekommen. Dafür waren u. a. Streitigkeiten über den Umfang der Wirtschaftswerbung beim WDR ursächlich, siehe sogleich.

²⁴⁴ Vgl. die Bestandsaufnahme und Problemanalyse bei M. Rühl, MP 1984, S. 589 ff., betr. die Rundfunkgebühr als „wohlfahrtsstaatlichen Preis“. Näher etwa K. Stern u. a., Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öff.-rechtl. Rundfunkanstalten, 1984; K. Lüder (Hrsg.), Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öff.-rechtl. Rundfunkanstalten, 1985; N. Seidel, RuF 1985, S. 428 ff.; Stock, Medienfreiheit, S. 439 f. m. w. N. Zu den verfassungsrechtlichen Prämissen einer Finanzgarantie Hoffmann-Riem, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 446 f., 459 ff.; E. W. Fuhr/G. Krone, AfP 1984, S. 141 ff. m. w. N., auch zur Interdependenz von Gebühren- und Werbeeinnahmen.

weiteres „beschaffen“. Hier besteht ein schwerwiegendes *Autonomiedefizit*. ARD-Anstalten und ZDF können über die Höhe der Rundfunkgebühr nicht etwa selbst befinden. Darüber kann nach bisheriger Übung nicht einmal der jeweilige Landesgesetzgeber freihändig disponieren. Vielmehr werden Gebührenerhöhungen in einem außerordentlich aufwendigen und langwierigen, von vielerlei medienfremden Sonderinteressen beeinflussten Verfahren bundeseinheitlich abgewickelt. Sie werden von der Ministerpräsidentenkonferenz ausgehandelt, staatsvertraglich vereinbart und sodann von den elf Landesparlamenten via Zustimmungsgesetz festgelegt. Dabei hat sich eine Politik des „goldenen Zügels“ eingebürgert, derzufolge die Gebührenfestsetzungshoheit als Druckmittel zur Durchsetzung von Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeits-, „Erwartungen“ verwendet wird, wobei auch überschießende Rationalisierungs- und Ökonomisierungsbestrebungen zu verzeichnen sind. Manchmal wird die Rundfunkgebühr auch unverhohlen als parteipolitisch-, „politischer Preis“ gehandhabt.²⁴⁵ Hier hat der Integrationsrundfunk eine offene Flanke zum Parteienstaat und zum – im Medienbereich nur noch mühselig funktionierenden – kooperativen Föderalismus hin. Er ist finanzwirtschaftlich leicht verwundbar. Dabei kann schließlich auch die Medienfreiheit überhaupt auf dem Spiel stehen (*pecunia nervus rerum*).

Nach Lage der Dinge erscheint ungewiß, ob es in Zukunft noch einmal zu einer einverständlichen, von sämtlichen Landesregierungen und Landtagen mitgetragenen Gebührenerhöhung kommen wird. Das WDR-Gesetz als solches würde nun auch einen *Alleingang Nordrhein-Westfalens* erlauben; es ist mit den einschlägigen Staatsverträgen nicht ausdrücklich verkoppelt. Eine nach Ländern oder Länderblöcken „gespaltene“ Rundfunkgebühr könnte allerdings zahlreiche mißliche Konsequenzen haben, insbesondere könnte sie den Fortbestand der ARD gefährden. Unter diesen Umständen wird innerhalb und außerhalb der Anstalten neuerdings häufig ein dritter Weg der Gebührenbemessung diskutiert:

Es wird eine *bundeseinheitliche Objektivierung und Autonomisierung* der Gebührenpolitik befürwortet, etwa dahin gehend, daß eine staatsvertraglich abgesicherte unabhängige Sachverständigenkommission Höhe und Laufzeit

²⁴⁵ Vgl. *H. Bausch*, in: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung* (Anm. 138), S. 227ff. Einsparungs-, „Erwartungen“ wurden z. B. von den Ministerpräsidenten anlässlich der letzten Gebührenerhöhung ausgesprochen, siehe das Ergebnisprotokoll vom 2. 7. 1982, MP 1982, S. 534. Eine Synopse zur Praxis parlamentarischer Sparsamkeits-, „Auflagen“ findet sich MP 1983, S. 794ff. Zu deren verfassungsrechtlicher Zulässigkeit nicht unbedenklich *J. Linck*, NJW 1984, S. 2433ff. Dazu als n.-w. Beispiel der Entschließungsantrag LT-Drucks. 9/2673 vom 20. 6. 1983, angenommen Plenarprot. 9/77 vom 23. 6. 1983, S. 4351 (4372). Andernorts pflegen sich bei solchen Anlässen populistische Strömungen, „Bevormundungs-“Vorwürfe, Privatisierungswünsche etc. bemerkbar zu machen. Dies ist eine „Achillesferse der Rundfunkfreiheit“, so *Berg* (Anm. 102), S. 559. Siehe auch *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 122.

der Gebühr bestimmen soll.²⁴⁶ Dieser Vorschlag setzt ganz und gar auf das – auch bislang schon in den Entscheidungsprozeß eingeschaltete²⁴⁷ – Expertenelement und stellt es auf eine breitere Grundlage. Daß Erfahrung und Sachverstand hier nicht nur konsultativ, sondern auch herrschaftlich ins Spiel gebracht werden, mag auf den ersten Blick ungewöhnlich und fragwürdig erscheinen. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die Kommission auch an die Parlamente als Wahlkörperschaften zurückgekoppelt sein soll. Soweit sich die Gebührenentscheidung *legitimerweise* als Politikum darstellt, dürfte damit auch dies abgedeckt sein. Eine derartige Auslagerung und Zentralisierung der Entscheidungskompetenz könnte in der Tat zu angemessenen Lösungen führen.

So weit mochte der Düsseldorfer Landesgesetzgeber indessen nicht gehen. Auch § 46 WDR-G sieht eine *unabhängige Sachverständigenkommission* mit der Sache nach bundesweiter, die Finanzlage aller Landesrundfunkanstalten und des ZDF betreffender Aufgabenstellung vor. Er beschränkt dieses Gremium aber auf *beratende Tätigkeiten im Vorfeld anstehender Gebührenentscheidungen* und behält die Festsetzungsbefugnis dem Landtag vor (ebd. Abs. 1). Die Kommission kann ggf. vom Landtag mit einfacher Mehrheit berufen werden. Sie besteht aus bis zu fünf Persönlichkeiten, welche besondere Kenntnisse und Erfahrungen in bestimmten medienökonomisch einschlägigen Bereichen „oder“ auf dem Gebiet des Journalismus besitzen sollen; sie dürfen keine „Sonderinteressen“ verfolgen (ebd. Abs. 2). Vermöge dieser landesinternen weisungsfreien, auch unabhängig von der KEF operierenden ad-hoc-Kommission soll eine frühzeitige und umfassende Beratung des Landtags gewährleistet werden.²⁴⁸ Das neue Hilfsorgan ist nach der Auf-

²⁴⁶ Vgl. H. Bühringer, MP 1985, S. 1 ff., zu dem diesbezüglichen Beschluß der Vorsitzenden der Aufsichtsgremien aller ARD-Anstalten vom 3. 7. 1984, FK Nr. 27 vom 6. 7. 1984, S. 3f. Die gedachte Kommission soll sich aus von den Parlamenten und Rundfunkräten (jeweils mit Zweidrittelmehrheit) gewählten Experten sowie aus den Präsidenten der Landesrechnungshöfe zusammensetzen. Damit will man einerseits der gesetzgeberisch zu betätigenden Landesrundfunkhoheit und andererseits der Rundfunkfreiheit gerecht werden. Daß die derzeit allgegenwärtige medienpolitische Polarisierung und Fraktionierung in die Kommission durchschlägt, soll durch das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten verhütet werden. Auch von der Einbeziehung der Rechnungshöfe verspricht man sich gewisse Abkühlungs- und Versachlichungswirkungen.

²⁴⁷ Zumal in Gestalt der *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)*. Zu Struktur und Funktion dieses vielumstrittenen Gremiums aus dessen Sicht W. Schreckenberger, ZögU 1981, S. 100ff.; ders., in: Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit (Anm. 244), S. 5 (9ff.). Anders aus ARD-Perspektive W. Lehr, ebd. S. 19 (23ff.). Siehe auch einerseits H. W. Rombach, in: Rundfunk im Umbruch (Anm. 244), S. 51 (55ff.), andererseits W. Hilf, ebd. S. 27 (34ff.). Der derzeitige KEF-Vorsitzende H.-E. Schleyer bezeichnete das bisherige Gebührenfestsetzungsverfahren als bewährt und lehnte das ARD-Kommissionskonzept (Anm. 246) kategorisch ab, MP 1985, S. 355ff., mit Erwiderung von H. Bühringer, ebd. S. 358f.

²⁴⁸ Hierher gehört auch § 45 WDR-G, betr. Einschaltung des *Landesrechnungshofs* in gebührenpolitische Entscheidungsprozesse im Hinblick auf das Finanzgebaren des WDR. Danach kann der Landtag den Rechnungshof angesichts herannahender Gebüh-

gabenbeschreibung des Regierungsentwurfs an dem bisherigen länderübergreifenden Gebührenfestsetzungsverfahren orientiert. Es kann davon nötigenfalls aber auch abgelöst werden. Die Regelung läßt die politische Prerogative des Parlaments unangetastet. Ob der Rat der Experten bei den Politikern wirklich Gehör findet, bleibt außerrechtlichen Fügungen überlassen. Immerhin wird sich auch auf diesem Weg ein gewisses Maß an Entemotionalisierung und Objektivierung des Gebührenwesens erreichen lassen.

bb) § 33 Abs. 2 Nr. 2 WDR-G macht neben der Gebühren- auch die *Werbefinanzierung* für den WDR obligatorisch. Damit spricht das Gesetz ein weiteres weitläufiges und prekäres, auch programmstrukturell und programmrechtlich wichtiges Thema an.²⁴⁹ Das geschieht mit wenigen dürren Worten. Darin mag noch ein restliches ideelles Unbehagen zum Ausdruck kommen: In dem Zugriff des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf kommerzielle Werbung und Werbeerlöse ist in früheren Jahren häufig eine Systemwidrigkeit, ja geradezu ein untilgbarer „Sündenfall“, erblickt worden.²⁵⁰ Entgeltliche Wirtschaftswerbung stellt innerhalb des sonstigen programmlichen Oeuvres der bestehenden Anstalten (auch des WDR) in der Tat einen *Fremdkörper* dar.²⁵¹ Dieses finanzwirtschaftlich motivierte Engagement kann zu

renentscheidungen (i. e. über § 22 Abs. 6 WDR-G a. F. hinaus) mit einer gutachtlichen Stellungnahme zur Finanzlage des WDR „unter Berücksichtigung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung“ beauftragen (ebd. Abs. 1). Das Gutachten geht über die Sachverständigenkommission in die Landtagsberatungen ein. Damit verfügt das Parlament neben dem jeweiligen KEF-Bericht und den Zahlenwerken von ARD und ZDF etc. über weitere detaillierte die Kölner Anstalt betreffende Beurteilungsgrundlagen. Anhand dessen soll offenbar auch geprüft werden, ob den früher artikulierten „Erwartungen“ (Anm. 245) entsprochen worden ist. Näher LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 42 und § 43.

²⁴⁹ Näher über sog. harte, durch Fensterstrukturen nach Art der nichtkommerziellen Drittsendungen (§ 8 WDR-G) gekennzeichnete entgeltliche Wirtschaftswerbung und über die damit einhergehende Abhängigkeitsproblematik *Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 119 ff. m. w. N., auch zum folg. Siehe auch schon oben Anm. 59.

²⁵⁰ Zur Genesis des Werbefunks und zu dessen politischen Kosten *F. W. Hymmen*, in: M. Kötterheinrich u. a. (Hrsg.), *Rundfunkpolitische Kontroversen*. Zum 80. Geburtstag von F. Eberhard, 1976, S. 271 ff.

²⁵¹ Der bisherige drittsendungsähnliche Status des Werbefunks beruht auf dem Trennungsprinzip und den sonstigen Vorgaben des § 22 Abs. 3 ZDF-StV i. V. m. der (auch den WDR betreffenden) Transformationsklausel laut Nr. I 1 des Schlußprotokolls zum ZDF-StV (das nach Nr. II ebd. Vertragsbestandteil ist). Darauf beruht die Vereinbarung der Ministerpräsidenten vom 8. 11. 1962, abgedruckt bei *H. H. Rupp*, Rechtsgutachten über Zulässigkeit und Voraussetzungen der Ausstrahlung zusätzlicher Fernsehprogramme durch das Zweite Dt. Fernsehen, 1981, S. 17. Dazu die Verpflichtungserklärung des WDR vom 5. 7. 1963, ebd. S. 19.

Auf dieser Grundlage hat sich auch hier eine Art kleineres rudimentäres Koordinationssystem entwickelt; es ist in das umgebende Integrationssystem der redaktionellen Sendungen irgendwie eingebettet. Der WDR betreibt dergestalt z. Zt. Fernseh-, aber noch keine Hörfunkwerbung. Näher *F.-W. Frhr. von Sell*, in: ARD (Hrsg.), *ARD-Jahrbuch 84*, 1984, S. 88 ff. Danach wird das allg. Programmrecht beim WDR, wie es scheint, direkt oder analog teilweise auch auf den Werbefunk angewandt. Landesge-

Verwicklungen führen, denen sich der Integrationsrundfunk nicht ohne Not aussetzen sollte. Der Idee nach würde auch heute noch eine reine Gebührenfinanzierung die einzig richtige, modellmäßig konsequente Lösung darstellen. Der Wirklichkeit nach verhält es sich jedoch gänzlich anders, gerade auch im Zeichen des entstehenden Privatrundfunks und der künftigen Konkurrenzlage.

(1) Die Mischfinanzierung hat sich, sei es auch nur *nolens-volens*, seit Jahrzehnten eingebürgert. Sie gilt in den Anstalten mittlerweile als bewährt und unentbehrlich, wofür eine Reihe vertretbarer Gründe angeführt werden.²⁵² Wollten die Anstalten nun auf Werbeeinnahmen vollständig verzichten, wollten sie gleichwohl den gegenwärtigen Programmstandard wahren und wollten sie auch bei der Nutzung der neuen Medientechniken mithalten, so müßten die zu erwartenden Finanzierungslücken anderweitig geschlossen werden, wofür nach Lage der Dinge nur eine sofortige erhebliche Gebührenerhöhung in Frage käme. Dergleichen aber wird nirgends ernstlich in Betracht gezogen. Ohne dies und ohne Werbeerlöse allerdings würden die Mehrzahl der ARD-Anstalten und das ZDF alsbald (der „reiche“ WDR etwas später) auf eine abschüssige Bahn geraten. Es wären Schrumpfungs- und Verkümmierungsprozesse zu gewärtigen, welche in den Anstalten heute wie folgt an die Wand gemalt werden:

ARD und ZDF wären vorerst wahrscheinlich noch zu gewissen „Grundversorgungs“-Leistungen, zu kulturellen Minderheitsangeboten, zur Bereithaltung von Programmnischen für politische und gesellschaftliche Minoritäten und Randgruppen etc. imstande. Bei weiterem Niedergang könnten sie dann auch ihrerseits randständig werden. Zwar wären sie des Wettstreits um die Anteile am „Werbekuchen“ überhoben. Dennoch aber wäre mit einer verschärften Konkurrenz um die Einschaltquoten und publizistischen Reichweiten zu rechnen. Wie sich die Gebührenpolitik unter diesen Umständen gestalten würde, gilt als ungewiß.²⁵³ Je mehr sich ein presseähnlicher Außen-

setzliche Sonderregelungen fehlten auf diesem Gebiet bislang, bis auf § 2 Abs. 2 lit. b WDR-S a. F. = § 3 Abs. 2 lit. b n. F. Vgl. jetzt auch den Trennungsgrundsatz nach § 3 Abs. 1 ebd. *von Sell* strebt jedoch eine möglichst weitgehende Eingliederung der Werbesendungen in den allg. Programmauftrag an, u. a. aus Gründen ihrer „Sozialverträglichkeit“. Siehe auch *Bullinger*, ZUM 1985, S. 125 m. w. N.

²⁵² Vgl. *von Sell*, aaO.; *M.-L. Kiefer*, MP 1981, S. 328 ff., auch mit Blickrichtung auf die Chancengleichheit von öff. und privatem Sektor innerhalb eines dualen Systems. Zu den Zahlenverhältnissen nach dem Stande von 1984 *Seidel*, RuF 1985, S. 429: Finanzierung aus *Gebührenerlösen* zu rund 70 v. H. (ARD) bzw. 59 v. H. (ZDF), aus *Werbeerlösen* zu rund 20 v. H. (ARD) bzw. 37 v. H. (ZDF). (Rest: Sonstige Erlöse.) Zur verfassungsrechtlichen Seite eingehend *H. Bethge*, MP 1983, S. 690 ff.; *Fuhr/Crone*, AfP 1984, S. 141 ff.

²⁵³ Vgl. *von Sell*, aaO., S. 91 f.: Angesichts für die Rundfunkteilnehmer (scheinbar) kostenfreier vollkommerzieller Programme könnte die Rundfunkgebühr nach und nach in Akzeptanzdefizite geraten und schließlich auch in den Parlamenten in Frage gestellt werden. Zur heutigen britischen Parallelproblematik bei der (bislang werbungsfreien) BBC S. *Hearst*, MP 1985, S. 360 ff.

pluralismus als Normalfall der Medienstruktur durchsetzen würde, um so schneller würden die alten Anstalten – so ihre eigenen Prophezeiungen – notleidend werden und dahinsiechen. In einem vorwiegend marktwirtschaftlichen Mediensystem könnten sie endlich zu „einem Anwendungsfall für Sozialpolitik“²⁵⁴ werden.

(2) Ob solche düsteren Prognosen in allen Punkten stichhaltig erscheinen, mag hier unerörtert bleiben; jedenfalls haben sie einiges für sich. Dadurch wäre auch die *Verfassungsgarantie einer funktionsgerechten Rundfunkfinanzierung* involviert. Die verfassungsrechtliche Finanzgarantie würde schon im Frühstadium des gedachten Verfallsprozesses greifen. Sie würde umfassende vorbeugende gesetzgeberische Vorkehrungen erzwingen. So hat sich der Düsseldorfer Landesgesetzgeber denn auch von vornherein für einen anderen, in die entgegengesetzte Richtung führenden Weg der Einlösung der Funktionsgarantie entschieden: Er hat auch bezüglich der Werbefinanzierung einen offensiven, auf *Bestandssicherung und Expansion* gerichteten Kurs eingeschlagen.

Ausgangspunkt ist hier der weitgefaßte, generalklauselartige Aufgabentatbestand des § 3 Abs. 3 WDR-G, der auch Elemente einer Finanzgarantie enthält. Daran knüpft § 33 Abs. 2 WDR-G an. Durch Nr. 2 ebd. wird der WDR zur Beschaffung von Werbeeinnahmen verpflichtet, womit das Gesetz für den WDR-Werbefunk zugleich – auch in programmrechtlicher Hinsicht – eine besondere Ermächtigungsgrundlage bereitstellt. In Nr. 1 ebd. hält es die Anstalt zur Beschaffung der erforderlichen Einnahmen „vorrangig aus Rundfunkgebühren“ an. In dem Grundsatz der Nachrangigkeit der Werbefinanzierung dürften auch gewisse nähere beschränkende Maßgaben angelegt sein.²⁵⁵ Mutatis mutandis soll für die Werbesendungen sodann, wie es scheint, das allgemeine Programmrecht einschlägig sein. Von § 9 Abs. 5 Satz 2 WDR-G (Gegendarstellung zu einer Tatsachenbehauptung, die in einer Werbesendung verbreitet worden ist) abgesehen, verschweigt sich das Gesetz über alles Weitere gänzlich. Der frühere „Sündenfall“ als künftiger unternehmerischer Normalfall – in § 3 Abs. 3 sind die Würfel wohl schon gefallen: Die Anstalt

²⁵⁴ Vgl. P. Itin/K. Schrape, MP 1981, S. 1 (14). Ferner K. Schrape, MP 1983, S. 533 ff. und dazu U. Pätzold, Medium 1983, Heft 4, S. 4 ff. Im Lichte dieser PROGNOSE-Studien muß das Konzept „freier Meinungsmarktwirtschaft“ (Anm. 8) auf ARD/ZDF erschreckend wirken. Bullinger verfiert allerdings für Rundfunk und neue Medien auf mittlere Sicht eher eine „soziale Marktwirtschaft“ (Anm. 18).

²⁵⁵ Es fragt sich, ob damit anteilig-proportionale, bezifferbare Festlegungen gemeint sind, z. B. dahin gehend, daß sich der zulässige Höchstumfang der Werbeerträge nach den jeweiligen Gebührenerträgen bemißt und daß letzteren ein prozentuales Übergewicht zukommen muß. Schon hiernach könnte der WDR die Werbeerlöse beträchtlich steigern. Vgl. den Istzustand nach der Ertrags- und Aufwandsrechnung 1984, ARD-Jahrbuch 85, S. 360. In den anhängigen Normenkontrollanträgen wird die Vorrangklausel im übrigen dahin gedeutet, daß sich der WDR nur in erster Linie um entsprechende Gebühreneinnahmen bemühen müsse; habe er damit keinen Erfolg, so sei er zu prinzipiell *schränkenloser* Werbung berechtigt.

erhält für die Rundfunkwerbung nicht etwa eine Blankovollmacht, sie genießt jedoch hinfort größere kommerzielle Freizügigkeit.

(3) Die getroffene Neuregelung versteht sich vor dem Hintergrund der 1984/85 zwischen unions- und SPD-regierten Ländern geführten diffizilen Verhandlungen über einen *Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens*. Alle Beteiligten waren ursprünglich davon ausgegangen, daß es bei derart spärlichen und weitmaschigen Bestimmungen, wie sie sich heute im WDR-Gesetz finden, nicht sein Bewenden haben könne. Mit den *Bremerhavener Beschlüssen* von Oktober 1984 hatte man auf *ergänzende werberechtliche Rahmenregelungen in dem neuen Staatsvertrag* abgezielt. In dem diesbezüglichen Referentenentwurf waren die Werbesendungen der ARD-Anstalten und des ZDF allerdings für den Fernsehbereich nach zeitlichem Umfang, Werbestruckturen und Verbreitungsgebieten bis auf weiteres auf dem Stand vom 19. 10. 1984 festgeschrieben worden. Ähnliche Beschränkungen sollten bezüglich der Hörfunkwerbung Platz greifen. Für den WDR hätte dies einen Verzicht auf nennenswerte, bei rückläufiger Gebührenfinanzierung als Ausgleich ins Gewicht fallende Erhöhungen seines Werbevolumens bedeutet.²⁵⁶

Der Vertragsentwurf stieß nun in Nordrhein-Westfalen auf heftigen Widerstand. Auch bundesweit flammten die medienökonomischen Verteilungskämpfe wieder auf.²⁵⁷ Daraus ergab sich eine eigenartige Schwebelage: In

²⁵⁶ Siehe Art. 4 Abs. 2 und 3 E III NeuO-StV. Dazu die fakultative Änderungsregelung des Art. 7 ebd., die noch unbestimmter gehalten war als die gebührenrechtliche Anpassungsklausel des Art. 6 ebd. Die Fernsehwerbung wäre dadurch gemäß der Vereinbarung vom 8. 11. 1962 (Anm. 251) vorerst auf höchstens 20 Min. werktäglich im Jahresdurchschnitt eingefroren worden. Für die Hörfunkwerbung sah Art. 4 Abs. 3 Satz 2 im Hinblick auf den WDR (der z. Zt. noch keine Hörfunkwerbung veranstaltet, daran aber schon Interesse bekundet hat) ein besonderes auf den genannten Stichtag bezogenes Limit vor. Dieses orientierte sich an dem Werbevolumen des NDR als derjenigen Anstalt, die szt. die geringsten zulässigen Werbezeiten aufwies. Auf Grund einer Vereinbarung nach § 35 Abs. 2 NDR-StV war der NDR auf 42 Min. Hörfunkwerbung beschränkt (wohingegen z. B. das BR-Kontingent bereits 160 Min. betrug).

²⁵⁷ Vgl. die sog. *Düsseldorfer Erklärung der SPD-Ministerpräsidenten* vom 5. 1. 1985, MP 1985, S. 57f. Darin wurde der Entwurf als mit diesem Inhalt in N.-W. nicht ratifizierungsfähig bezeichnet. Stattdessen wurde vorgeschlagen, dem WDR den *Durchschnittswert* der Hörfunkwerbung aller ARD-Anstalten einzuräumen.

Als weitere Gründe für das in der Erklärung zum Ausdruck kommende Verlangen nach „Nachbesserungen“ der Bremerhavener Beschlüsse (Anm. 24) wurden u. a. die Streitigkeiten um die *Fernsehwerbung in „Hessen Drei“* angeführt. Der Hess. Rundfunk hatte Mitte 1984 beschlossen, auch im Dritten Fernsehprogramm „Reklamesendungen“ (§ 3 Abs. 10 HR-Gesetz) zu veranstalten. Dieser bundesweit erstmalige Schritt hatte zu Protesten seitens der Presse und der B-Länder geführt. Dazu der Schriftwechsel zwischen der Rh.-Pf. und der Hess. Staatskanzlei MP 1984, S. 715ff. Eingehend *Ricker*, Rundfunkwerbung und Rundfunkordnung, 1985. In dem im Auftrag von Verlegerverbänden erstellten Rechtsgutachten werden Verfassungsverstöße gerügt, wie sie *Ricker* im Hinblick auf den WDR ähnlich auch in der Antragschrift (Anm. 109) geltend macht. Siehe auch *H.-U. Gallwas*, ZUM 1986, S. 1ff. Diesbezüglich hat Rheinland-Pfalz vor dem BVerwG (§ 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) Klage gegen Hessen erhoben, KuR Nr. 2 vom 11. 1. 1986, S. 8f.

werberechtlicher Hinsicht wurde das WDR-Gesetz in Ausschluß- und Endfassung um die (aus Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertragsentwurfs übernommene) Vorrangklausel zugunsten der Gebührenfinanzierung ergänzt; im übrigen wurde es aber nicht mit Detailbestimmungen angereichert. Der gedachte Staatsvertrag seinerseits ist bisher nicht zustande gekommen. Werbezeiten und Werbestruckturen werden in Düsseldorf nach wie vor als zwischen den Ländern regelungsfähig bezeichnet, wobei neben einem das WDR-Gesetz implementierenden Staatsvertrag nunmehr auch eine bloße *Verwaltungsvereinbarung* nach Art der älteren Abreden zum ZDF-Staatsvertrag im Gespräch ist. Dabei wird an ein der Höhe nach variables *Junktim von Gebühren- und Werbefinanzierung* und an entsprechende *Gleitklauseln* gedacht.²⁵⁸ Unterdessen stellt sich das WDR-Gesetz, für sich gesehen, als lückenhafte, nach heutigen Maßstäben in hohem Grad imperfekte Regelung der Rundfunkwerbung dar. Auch durch § 3 WDR-S wird diese Lücke kaum geschlossen.

(4) Seit einer Reihe von Jahren dringt in der medienrechtlichen Diskussion die Einsicht vor, daß es auf diesem Gebiet mit dem bisherigen bescheidenen Instrumentarium nicht mehr länger getan ist. Angesichts der gegenwärtigen Umbruchsprozesse und modellmäßigen Konversionserscheinungen wird vielfach ein gesteigerter Regelungsbedarf angenommen. Daß das Recht der Wirtschaftswerbung zu den wichtigsten Materien eines neuen, verfassungskonformen *Privatrundfunkrechts* gehört,²⁵⁹ wird im Grundsatz kaum noch bestritten. Ferner wird darauf hingewiesen, daß vermöge des beginnenden Wettbewerbs auf den Werbemärkten auch der überkommene *öffentlich-rechtliche* Rundfunk an den fraglichen inter- und intramedialen Umschichtungsvorgängen beteiligt ist, mit der Folge, daß auch er von dem jetzigen Verrechtlichungstrend berührt und ergriffen werden müsse.²⁶⁰ Hiernach er-

²⁵⁸ Vgl. J. Büssow, FRep. Nr. 25 vom 20. 6. 1985, S. 4f.: Priorität der Gebührenfinanzierung; gemäß Art. 4 Abs. 1 des Staatsvertragsentwurfs und § 33 Abs. 2 Nr. 1 WDR-G. In Ermangelung künftiger der Funktionsgarantie genügender Gebührenerhöhungen müßten die Anstalten aber das Recht erhalten, entstehende Deckungslücken durch Ausweitung ihrer Werbezeiten zu schließen. Umgekehrt könnten die Werbezeiten um so mehr abgeschmolzen werden, je höher der Gebührenanteil jeweils ausfalle.

²⁵⁹ Vgl. am Ludwighshafener Beispiel W. Hoffmann-Riem, ZRP 1980, S. 31 (35f.); Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 201ff. m. w. N. Wegen der (i. e. unterschiedlichen) werberechtlichen Standarde der sonstigen Privatrundfunkgesetzgebung sei auf den Überblick in MP Dok. III/1985, S. 140ff., verwiesen. Daß hier der *Gesetzesvorbehalt* in umfassender Weise ins Spiel gebracht werden muß und daß dabei ein übergreifendes, auch die Printmedien einbeziehendes *Gesamtkonzept der Medienfinanzierung* in Rede steht, klingt in BVerfGE 57, S. 324 an.

²⁶⁰ Zu den hier bestehenden Interdependenzen zuletzt Bullinger, ZUM 1985, S. 121ff. m. w. N. Bullinger untersucht von der finanzwirtschaftlichen Seite aus die verschiedenen derzeit sich abzeichnenden medienstrukturellen Entwicklungsperspektiven, einschließlich des künftigen Verhältnisses von Gesamtgebühr, individualisiertem Einzelentgelt und Werbeeinnahmen. Er erörtert Reichweite und inhaltliche Determinanten des Gesetzesvorbehalts im Hinblick auf eine weit gefächerte, mehrdimensionale

scheint das WDR-Gesetz, das noch im wesentlichen den alten Maximen der gesetzesfreien „Randnutzung“ folgt, gänzlich unzulänglich: Es weist gravierende werberechtliche Regelungsdefizite auf. Gleichwohl setzt es sich über die früheren Rücksichtnahmen und Selbstbindungen hinweg. Es erteilt dem WDR eine Generalmächtigung, welche je nach den Umständen – zumal dann, wenn sich der Gebührensockel als unzureichend erweist – im Sinn einer mehr oder minder extensiven Marktorientierung betätigt werden kann.

Nun wollte der Gesetzgeber den WDR nicht etwa veranlassen, in näherer oder fernerer Zukunft zu einem presseähnlichen Marktmodell überzuwechseln und dem programmlichen und finanziellen Gebaren vollkommerzieller Rundfunkveranstalter nachzueifern. Dem wären schon Programmauftrag und Programmgrundsätze im Wege. Entsprechende von den §§ 4 ff. WDR-G ausgehende werberechtliche Regulative sind jedoch vorläufig kaum vorhanden. Solange solche Regulative nicht staatsvertraglich oder in sonstiger Weise nachgeschoben werden, müssen sich die gesetzlichen Werberegungen in ihrem gegenwärtigen unfertigen Zustand an Grundgesetz und Landesverfassung messen lassen. In der Tat spricht manches für die Annahme, daß insoweit einige Versäumnisse vorliegen. Im näheren ist hier allerdings zwischen *presse-* und *rundfunkspezifischen* verfassungsrechtlichen Argumenten und Einwänden zu unterscheiden.

(5) Aus der Sicht von *Presse* und *Presserundfunk* werden diesbezüglich u. a. Verstöße gegen Presse- und Privatrundfunkfreiheit geltend gemacht, wobei davon ausgegangen wird, daß sich diese beiden privatwirtschaftlich profilierten Medien überwiegend aus Werbeerlösen finanzieren.²⁶¹ Durch die daraus sich ergebende Wettbewerbsslage werden die heutigen Auseinandersetzungen über eine finanzielle Funktionsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entscheidend bestimmt. Mitunter wird eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für die alten Anstalten überhaupt abgelehnt.²⁶² Wer so weit

Grundrechtsrelevanz der Wirtschaftswerbung. Daraufhin sieht er auch bei den öff.-rechtl. Anstalten einen vermehrten Regelungsbedarf, insbesondere in den Fragen der Gesamtdauer der Werbung, der werbefreien Zeiten, der räumlichen Bezüge von Werbesendungen (überregional/regional/lokal), der Block- oder aber ungehemmten Spotwerbung (Unterbrecherwerbung) und der Sponsorwerbung. Zu dem Ineingreifen von Parlamentsgesetz, staatlich-exekutivischen Regelungen und Anstaltsautonomie sowie zu einem etwaigen Anpassungsvorbehalt für altes Recht ebd. S. 131 ff.

²⁶¹ Haupteinnahmequelle der privaten Presse ist mit durchschnittlich 66 v. H. das Anzeigengeschäft. Siehe E. Witte/J. Senn, Zeitungen im Medienmarkt der Zukunft, 1984, S. 17; Ricker, Rundfunkwerbung, S. 20. Die Finanzierung *privater* Rundfunkveranstalter soll nach Art. 5 E III NeuO-StV „vorrangig durch Einnahmen aus Werbung und durch Entgelte“ erfolgen. Zu den jeweiligen Anteilen am „Werbekuchen“ 1984 und zu unterschiedlichen Hypothesen über künftige Ausdehnungen bzw. Verlagerungen der Werbeerlöse J. Steinbach, MP 1985, S. 332 ff. Vgl. auch E. Halefeldt/Chr.-M. Ridder-Aab, MP 1984, S. 669 ff. Im übrigen oben III 5 c.

²⁶² So von Schmitt/Glaeser, BayVBl. 1985, S. 101 ff., der wohl annimmt, eine derartige Garantie schließe reale Start- und Entwicklungschancen des Privatrundfunks von vornherein aus. Die dortigen Erwägungen über Chancengleichheit beruhen auf einer

nicht gehen will, pflegt den Vorrang hier der Gebühren-, dort der Werbefinanzierung zu betonen, woraufhin sich Doppelstrategien und kommerzielle Expansionsmöglichkeiten à la WDR-Gesetz ohne weiteres als systemwidrig darstellen.

In diesem Zusammenhang begegnen nun auch fragwürdige Vorstellungen von den inneren Verhältnissen eines verfassungskonformen dualen Systems, etwa dergestalt, daß für den öffentlichen Sektor der oben erläuterte streng funktionale rundfunkrechtliche Ansatz maßgeblich sein soll, wohingegen auf dem privaten Sektor der marktorientierte presserechtliche Ansatz in erheblichem Umfang Platz greifen könne. Daraus dürfte sich der Umstand erklären, daß von jener Seite auch in beredter Weise auf Nachteile und Gefahren einer vermehrten Werbefinanzierung für den Programmauftrag des WDR hingewiesen wird.²⁶³ Dies läuft auf gewisse Überlagerungen der pressenspezifischen Konkurrenzdoktrin durch eine „Grundversorgungs-“Doktrin hinaus, mit deren Hilfe dem Presserundfunk besondere Freiräume gesichert werden sollen.²⁶⁴

(6) Vom Blickpunkt des öffentlich-rechtlichen *Integrationsrundfunks* aus kommt es demgegenüber auf ein durchgängiges, beide Teile eines dualen Systems auch je separat erfassendes *Gleichwertigkeitsprinzip* an.²⁶⁵ Danach muß auch der Privatrundfunk einen qualifizierten Programmauftrag wahrnehmen, ungefähr nach dem Bilde von ARD/ZDF. Die neuen Anstalten müssen den alten im Gesamtergebnis leistungsmäßig gleichkommen. Sie müssen auch ihrerseits als „Medium und Faktor“ öffentlicher Kommunikation in allen Lebensbereichen fungieren. Aus dem Gleichwertigkeitsprinzip ergeben sich *beiderseitige* intensive Gemeinwohlbindungen. Das Prinzip muß auch *finanzwirtschaftlich* umgesetzt werden; es muß auch im Fall beiderseitiger Werbefinanzierung zum Zuge kommen.

Unterschätzung und Einebnung der *strukturellen Unterschiede* von Integrations- und Marktmodell. Es obwaltet eine pressenspezifische Lesart von *ök.-publ. Konkurrenz*. Ähnliche nivellierende Bestrebungen liegen z. B. auch der These zugrunde, statt der verschiedenen Publikumsmärkte müsse hinfort ein grundsätzlich einheitlich konzipierter inter- und intramediärer Werbemarkt in den Mittelpunkt wettbewerbsrechtlicher Regelungen gestellt werden. Vgl. B. Börner, *Der Zugang der Presse zum Rundfunk und das Wettbewerbsrecht*, 1985, S. 12 ff.

²⁶³ So in der Antragsschrift (Anm. 109), nach der die bisherigen Anstalten „in besonderem Maße“ zu umfassender Berichterstattung verpflichtet sind und einen gehobenen gesellschaftlich-kulturellen Integrationsauftrag haben. Ebenso Ricker, *Rundfunkwerbung*, S. 17 ff., 39 ff., auch über *Vielfaltdefizite*, wie sie im Fall zügelloser Kommerzialisierung zu gewärtigen sind, über *depravierende Wirkungen von Werbesendungen auf das Programmumfeld* usw. Das stimmt im Ergebnis mit den sogleich zu erörternden Bedenken aus rundfunkspezifischer Sicht überein. Unbefriedigend bleibt dabei jedoch der einseitige Blickwinkel. Von einem Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der Werbefinanzierung der *Presse* ist nirgends die Rede. Auch der *Privatrundfunk* soll wohl großzügiger behandelt werden. Vgl. Bullinger, *ZUM* 1985, S. 122.

²⁶⁴ Näher Stock, *Zur Theorie des Koordinationsrundfunks*, S. 95 ff. Siehe auch M. Jenke, *RuF* 1985, S. 415 ff.

²⁶⁵ Vgl. zuletzt Stock, *AÖR* 110 (1985), S. 244 ff.

Hier gilt es zunächst wieder eine fundamentale, in früheren Jahren weitverbreitete Einsicht in Erinnerung zu rufen: Werbefinanzierung ist dem Programmauftrag schon im Ansatz *zuwider*. Sie steht zu der kommunikativ-kulturellen Aufgabe des Rundfunks unvermeidlicherweise in einem Spannungsverhältnis. Ein funktionsbedrohender Wettbewerb auf Werbe- und Publikumsmärkten läßt sich wohl nur dann abwenden, wenn sich der Gesetzgeber zu strukturell wirksamen vorbeugenden Vorkehrungen bereithält. Es sollte also von Verharmlosungen und Beschönigungen abgesehen und mit der Erkenntnis Ernst gemacht werden, daß dies ein Konfliktproblem erster Ordnung ist. Und zwar sollte durch Parlamentsgesetz Vorsorge dafür getroffen werden, daß die Marktmechanismen der Wirtschaftswerbung vom Programmauftrag aus korrigiert und nötigenfalls hintangehalten, nämlich institutionell gebändigt, unter Kontrolle gebracht und teilweise stillgestellt werden können.

Solche Domestikationsakte können wohl nur gelingen, wenn sie *gesamteuropäisch* oder jedenfalls *bundesweit* abgestimmt werden²⁶⁶ und bereits auf der *privaten* Seite ansetzen.²⁶⁷ So läßt sich Chancengleichheit auf dem Boden *rundfunkspezifischer* Standarde gewährleisten. Würde man sich mit den erforderlichen Gegensteuerungsmaßnahmen auf den öffentlichen Sektor be-

²⁶⁶ Ein funktionstüchtiger *kooperativer Föderalismus* ist auch in medienökonomischer Hinsicht unverzichtbar. Andernfalls könnten sich Länder und Länderblöcke in den Mindestkonditionen *unterbieten*; standfest gebliebene Gesetzgeber könnten ohne weiteres übertrumpft werden. Daraus erhellen die Vorzüge einer *staatsvertraglichen „großen Lösung“*. Zur kompromißhaften und schwächlichen bundesstaatlichen Realität demgegenüber *Stock*, Medienfreiheit, S. 440ff. m. w. N.

Im übrigen hat das Harmonisierungsproblem auch eine *inter- und supranationale* Seite. Siehe *Stock*, aaO., S. 448f., 455, 484. Im Vordergrund der Debatte steht z. Zt. das Grünbuch der EG-Kommission: Fernsehen ohne Grenzen, KOM(84)300 endg., EG-Dok. 8227/84 = BR-Drucks. 360/84 vom 18. 7. 1984. Dazu die Einwände des Bundesrats BR-Drucks. 360/84 (Beschluß) vom 1. 3. 1985. Siehe auch die ARD/ZDF-Stellungnahme MP 1985, S. 66ff. Näher *H. P. Ipsen*, Rundfunk im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1983; *G. Herrmann*, ZUM 1985, S. 175ff.; *F. Ossenbühl*, Rundfunk zwischen nationalem Verfassungsrecht und Europäischem Gemeinschaftsrecht (Rechtsgutachten im Auftrag der Landesregierung N.-W.), Hekt. 1985; *J. Schwarze* (Hrsg.), Fernsehen ohne Grenzen, 1985; *A. Scharf*, in: F. H. Fleck (Hrsg.), Zukunftsaspekte des Rundfunks, 1986, S. 59ff.

²⁶⁷ Damit werden weitere innere Zusammenhänge zwischen WDR-Gesetz und Landesmediengesetz sichtbar. Nach dem FRAG-Urteil müssen auch die in den Landesdachanstalten zusammengefaßten privaten Anbieter einen mehr oder minder deutlich ausgeprägten materiell-öffentlichen Status haben. Um so dringlicher stellt sich die Frage, ob damit eine *ausschließliche Werbefinanzierung* vereinbar ist. *Bullinger* (Anm. 260) fordert denn auch konsequenterweise eine presseähnliche anteilige Finanzierung mittels *Pauschal- oder Einzelentgelt*. Wie aber, wenn sich das außenpluralistische Schema auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht als untauglich erweist? Dann wird ernstlich zu prüfen sein, ob eine (ggf. koordinationsrechtlich abgewandelte) anteilige *Gebührenfinanzierung* auch des Privatrundfunks in Betracht kommt, etwa in Analogie zum Privatschulrecht. Vgl. *Stock*, Medienfreiheit, S. 102. In den n.-w. Medienpapieren (Anm. 20, 21) kommen diese Fragen noch zu kurz.

schränken, so könnte der Anstaltsrundfunk in eine mißliche Lage geraten: Er würde wieder Gefahr laufen, wie vorhin beschrieben rückläufig und randständig zu werden. Um der Auszehrung und Verelendung zu entgehen, könnte er nun versucht sein, seine Gemeinwohlbindungen abzustreifen und in großem Stil erwerbswirtschaftlich tätig zu werden. Darüber aber könnte er in den Sog des Pressemodells geraten, an seinen programmlichen Essentialien Schaden nehmen und sich endlich von innen heraus in einen Marktgrundfunk verwandeln. Will man eine derartige modellmäßige Mutation verhüten und auch die Pauperisierung vermeiden, so empfiehlt sich ein *zweifacher* gesetzgeberischer Zugriff: Die notwendigen Regulative müssen einerseits dem Privatgrundfunk und andererseits auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auferlegt werden.

Mit abdämmenden und limitierenden Vorkehrungen wird es freilich nicht getan sein. Auch Verrechtlichungskonzepte haben ihre Grenzen, wo man es mit gleichsam naturwüchsigen ökonomischen Eigendynamiken zu tun hat. Werden die Marktkräfte auf den Werbemärkten einmal in größerem Umfang entfesselt und dringen sie in die Funkhäuser ein, so wird damit auch das Risiko eingegangen, daß sie sich über gesetzliche und institutionelle Hemmnisse hinwegsetzen. Es muß stets damit gerechnet werden, daß sie ungeachtet aller rechtlichen Barrieren faktisch auf das „Werberahmenprogramm“ sowie schließlich auch auf das Gesamtangebot übergreifen. Entsprechende Abflachungs- und Verarmungsprozesse werden sich am ehesten dadurch hintanhalten lassen, daß *beiderseits* – auf dem privaten und auf dem öffentlichen Sektor – auf eine *funktionsverträgliche Mischfinanzierung* hingearbeitet wird.

(7) Nach alledem weist die derzeitige Düsseldorfer Lesart der Rundfunkfinanzierung einige Schwächen auf. Es ist gerade auch die unternehmerisch-expansive Grundentscheidung des § 3 Abs. 3 WDR-G, hinter der nun ein Fragezeichen anzubringen ist: Hält sich die dort niedergelegte Philosophie der WDR-Reform noch an das *Greenesche* Erbe und an die NWDR-Tradition? Nähert sie sich pressenspezifischen Konkurrenzdoktrinen zu weit an? Läßt es der Gesetzgeber an den nötigen flankierenden und korrigierenden Maßgaben fehlen? Dieser Punkt wird alsbald noch einmal unter anderem, erweitertem Blickwinkel aufzugreifen sein.

b) Zunächst aber zu den neuen Detailregelungen betreffend *Haushaltswirtschaft* und *Finanzkontrolle* des WDR. Dazu mögen ein paar kurze Hinweise und Stichworte genügen. Der Gesetzgeber verfolgt hier jenes Leitmotiv weiter, das uns vorhin bereits in gebührenrechtlichem Zusammenhang begegnet ist: Die *wirtschaftliche und sparsame* Mittelverwendung (§ 39 Abs. 2 WDR-G) soll durch einen adäquaten gesetzlichen Ordnungsrahmen sichergestellt werden. In Anlehnung an die Grundsätze der Landeshaushaltsordnung²⁶⁸ wird ein an den Besonderheiten des Rundfunkbetriebes orientiertes Haus-

²⁶⁸ Landeshaushaltsordnung vom 14. 12. 1971 (GVBl. S. 397).

haltsrecht geschaffen. Grundsätzliche Vorschriften, welche bisher in der Finanzordnung nach § 14 Abs. 9 a. F. (jetzt § 33 Abs. 5 WDR-G) enthalten waren, bekommen Gesetzesrang. Damit wird eine der Landeshaushaltsordnung entsprechende spezialgesetzliche Regelung getroffen.

Die Neuregelung umfaßt Bestimmungen über Inhalt und Aufstellung des Haushaltsplans (§§ 34 und 35 WDR-G), Übergangsermächtigung (§ 36 WDR-G), Eigenkapital, Rücklagen und Deckungsstock (§§ 37 und 38 WDR-G) sowie über über- und außerplanmäßige Ausgaben und den Nachtragshaushalt (§ 40 WDR-G). Hierin finden sich zahlreiche innovative Ansätze. Einige neue Akzente weisen auch die Vorschriften über den Jahresabschluß (§ 41 WDR-G) und dessen Prüfung, Feststellung und Veröffentlichung (§§ 42 – 44 WDR-G) auf. Der Regierungsentwurf wurde insoweit in der Ausschußphase einer Überprüfung dahin gehend unterzogen, ob die Finanzverfassung des WDR in Zukunft *weniger kameralistisch und mehr aktienrechtlich* orientiert werden solle. Daraus gingen eine Reihe von Abänderungen und Ergänzungen in letzterer Richtung hervor.²⁶⁹ Ferner kam es zu Debatten über das Verhältnis von Rundfunkfreiheit und externer staatlicher Finanzkontrolle unter dem Gesichtspunkt prinzipieller *Staatsferne*. Die präzise sondergesetzliche Regelung der Rechnungsprüfung durch den Landesrechnungshof wurde zum Teil als fragwürdig empfunden. Sie wurde auf denkbare Alternativen hin untersucht, im Ergebnis aber beibehalten.²⁷⁰

c) Einen weiteren medienstrukturell wichtigen Regelungskomplex stellen die Gesetzesvorschriften über die *Zusammenarbeit des WDR mit Dritten* und über dessen *Beteiligung an anderen wirtschaftlichen Unternehmen* dar (§ 3 Abs. 8 und 9 und § 47 i. V. m. § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 13 und Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 sowie § 21 Abs. 2 Nr. 5 WDR-G). In diesen Bestimmungen liegt ein Veränderungspotential beschlossen, das in anderer Form auch in § 3 Abs. 7 WDR-G (*rundfunkeigene Programmzeitschriften*) angelegt ist. Hierin entfaltet sich der Charakter des WDR als anstaltsförmiges gemeinnütziges „Rundfunkunternehmen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 WDR-G) in weitläufiger und zum Teil neuartiger Weise. Es konkretisiert sich darin insbesondere die Grundentscheidung des § 3 Abs. 3 WDR-G, wonach der WDR bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in sendetechnischer, programmlicher und finanzieller Hinsicht *„ebenso wie andere (sc. inländische) Rundfunkunternehmen“* *„alle für Rundfunkunternehmen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen“*

²⁶⁹ Näher Ausschußprot. 9/1462, S. 107ff. und LT-Drucks. 9/4130, S. 62.

²⁷⁰ Näher ebd. Diesbezüglich wurde auf die vor dem Bundesverfassungsgericht anhängige Verfassungsbeschwerde des Süddt. Rundfunks hingewiesen, die allerdings eine andersartige, keineswegs rundfunkspezifische haushaltsrechtliche Regelung betrifft. Siehe MP 1983, S. 739. Dazu eingehend F. Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, 1984. Vgl. auch Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 53, 57f. Der Düsseldorfer Landtag zeigte sich an einer effizienten staatlichen Finanzkontrolle vor allem auch im Hinblick auf die künftige Gebührenpolitik interessiert. Siehe oben Anm. 248. ✓

kann.²⁷¹ Das ist ein interessantes und anspruchsvolles gesetzgeberisches Konzept, es ist aber auch ein prekäres Thema.

aa) Im Fall *voller* Ausschöpfung aller jener Entwicklungsmöglichkeiten, die dem westdeutschen *Privatrundfunk* offenstehen, würde sich das herkömmliche Profil der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt erheblich – eventuell bis zur Unkenntlichkeit – verändern. Der Kölner Sender würde Züge eines *semiprivaten Multi-Media-Unternehmens* annehmen. Der WDR würde sich auch etwas von der bisherigen Typik von Presse/Presserundfunk anverwandeln. Er würde mit privaten Großanbietern wie dem „SAT 1“-Konsortium gewissermaßen *von gleich zu gleich* verkehren. Eine derartige privatwirtschaftliche Expansion und Nachbesserung könnte endlich auch das Stadium vollkommerzieller Waffengleichheit erreichen. So sind die genannten Gesetzesbestimmungen freilich nicht gemeint, wie schon daraus erhellt, daß ihnen durchgängig – sei es explizit oder implizit – der Bezug auf die Aufgabenstellung nach § 3 Abs. 1 und §§ 4 ff. WDR-G innewohnt. Gleichwohl wird hier eine *terra incognita* betreten.²⁷²

In den hiesigen Ausprägungen der Funktionsgarantie wiederholt und verdichtet sich eine Reformproblematik, wie sie oben zuletzt im Hinblick auf die Werbefinanzierung zur Sprache gekommen war: Der Integrationsrundfunk soll sich auf die Ära des Marktrundfunks und des dualen Systems einstellen, indem er bestimmte Elemente des Marktmodells in sich aufnimmt. Aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit soll er einerseits ein gewisses Maß an Marktorientierung und unternehmerischen Qualitäten bezeugen, andererseits aber auch seinen bisherigen Prinzipien treu bleiben. Bestandssicherung durch eine Entwicklungsstrategie, die auf Marktnähe *und* Marktdistanz abzielt – damit hat der Gesetzgeber einen schmalen Grat beschritten.

bb) Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die verschiedenen hier sich abzeichnenden Ausprägungen eines *Kooperationsmodells*. Das Gesetz unterscheidet im näheren zwischen Kooperationen und Drittbe-

²⁷¹ „Andere“ Rundfunkunternehmen gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 WDR-G sind z. B. auch Gemeinschaftsunternehmen der Printmedien, der Film- und AV-Branche usw. Dabei kann es sich um etwaige in *N.-W.* aufgrund des kommenden Landesmediengesetzes lizenzierte private Programme (vgl. § 1 Abs. 2 WDR-G) handeln, ebenso aber auch um Programme aus einem *anderen Ursprungsland* im Geltungsbereich des Grundgesetzes. Der Akzent dürfte auf letzterer Ebene liegen.

Daß die gesetzliche Entwicklungsgarantie auf ein *länderübergreifendes duales System* abstellt, wird auch in § 7 WDR-G erkennbar. Satz 1 ebd. begründet eine Verpflichtung des WDR, durch Zusammenarbeit mit den anderen ARD-Anstalten und dem ZDF „insbesondere die Ziele des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu fördern“. (Ähnlich § 5 WDR-G a. F.) Nach Satz 2 ebd. kann der WDR auch *mit „anderen Rundfunkveranstaltern“ zusammenarbeiten*. Im Verhältnis zu privaten Medienunternehmen rechnet der Gesetzgeber wohl bereit mit Kooperation *und* Konfrontation, d. h. er weicht von der *Stolteschen* Version der Zusammenarbeit (Anm. 16) ab. Im Gespräch war 1984/85 vor allem ein Kooperationsmodell WDR/WAZ/AKS (Anm. 106), auch als Gegengewicht zu „SAT 1“ und „RTL-plus“.

²⁷² Siehe oben 2a und b.

teiligungen einmal „zur Herstellung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Rundfunkproduktionen“ (§ 3 Abs. 8), zum anderen „zur Veranstaltung und Verbreitung von Programmen“ (§ 3 Abs. 9). Produktions- und Verwertungs Kooperationen werden in erheblichem Umfang limitiert durch § 3 Abs. 8 Satz 2, wonach der WDR Rundfunkproduktionen „nicht in erster Linie zum Zweck der wirtschaftlichen Verwertung herstellen oder herstellen lassen“ darf. Bei Veranstaltungs- und Verbreitungs Kooperationen sind nach § 3 Abs. 9 Satz 2 die Programmgrundsätze des § 5 WDR-G zu beachten. Im übrigen wird wegen der Modalitäten von auf die genannten Zwecke gerichteten Beteiligungen in beiden Fällen auf § 47 WDR-G verwiesen. Nach letzterer Vorschrift gehört zu den zwingenden Voraussetzungen einer Beteiligung des WDR an einem Unternehmen, das „einen gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Zweck zum Gegenstand hat“, u. a., daß „dies zu seinen gesetzlichen Aufgaben gehört“ (Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) und daß sich der WDR durch geeignete Abmachungen „den nötigen Einfluß“ auf die Geschäftsführung des Unternehmens sichert (Abs. 2 Satz 1).

§ 3 Abs. 8 WDR-G knüpft ersichtlich an die bisherige Typik der *Auftrags- und Koproduktionen* an. Diese Formen der Programmbeschaffung sind in der Anstaltspraxis seit langem üblich. Sie sind in früheren Jahren verschiedentlich unter dem Gesichtspunkt einer gewissen davon befürchteten faktischen Auflockerung und Abschwächung der Programmhoheit kritisiert worden. Es ist aber auch häufig geltend gemacht worden, eine angemessene Mischung von Eigen- und Drittproduktionen liege durchaus im Sinne des Programmauftrags und komme auch den Dritten zugute. Außerdem hat man darauf hingewiesen, daß sich die Belange der Anstalten bei den Auftrags- und Koproduktionen anhand des entsprechenden vertraglichen Instrumentariums besser wahren lassen als im Fall der Kaufproduktionen als reiner Fremdproduktionen.²⁷³ Von Globalermächtigungen wie derjenigen des § 22 Abs. 2 ZDF-StV abgesehen, pflegen die bisherigen Rundfunkgesetze hiervon weiter kein Aufhebens zu machen. Ähnliches gilt für die bislang gängigen Formen sekundärer wirtschaftlicher Verwertung von Programmbestandteilen.²⁷⁴

Auch daß Drittproduktionen, Programmverkauf usw. in einigem Umfang

²⁷³ Dazu F. W. Hymmen, in: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie (Anm. 190), S. 92 ff. m. w. N. Nähere Angaben zum Verhältnis von Fremd- und Eigenproduktionen beim WDR (Stand: 1981) finden sich in dem Medienatlas N.-W. (Anm. 57), Bd. 1, S. 130 f. Über „Produktionsfreiheit“ im Lichte des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG von Sell, Rundfunkfreiheit, S. 63 ff.

²⁷⁴ Zur Entwicklung des Fernsehprogrammvertriebs beim WDR: Medienatlas N.-W., Bd. 1, S. 131 f. Ausführlich zur Beschaffungs- und Vertriebspraxis der Anstalten ferner T. Aulich, Die privatwirtschaftlichen Orientierungen und Betätigungen der Rundfunkanstalten, Phil. Diss. FU Berlin 1983. Diesbezügliche Kompetenzfragen sind unter dem Stichwort „Randnutzung“ zuletzt um 1970 im Hinblick auf den szt. entstehenden Kassettenmarkt genauer erörtert worden. Vgl. J. Seeger, DÖV 1972, S. 253 ff.; H. P. Ipsen, DÖV 1974, S. 271 ff. m. w. N. Zum Funktionsbereich des Rundfunks unter obigem Blickwinkel relativ großzügig auch Th. Maunz, DVBl. 1974, S. 1 ff.

über *selbständige Tochtergesellschaften* und sonstige *wirtschaftliche Unternehmen* abgewickelt werden, ist kein Novum. Daß sich im Umfeld der Rundfunkanstalten entsprechende privat- bzw. gemischtwirtschaftliche Infrastrukturen herausbilden, ist auch in Nordrhein-Westfalen ein altbekanntes Faktum, wie schon § 22 a WDR-G a. F. belegt.²⁷⁵ Jene Bestimmung deckt sich weithin mit § 47 WDR-G. Ein nennenswerter Unterschied liegt nur darin, daß eine Beteiligung früher zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des WDR „*erforderlich*“ sein mußte, während es jetzt genügt, daß sie schlicht dazu „*gehört*“. An letztere Differenz schließen sich heute allerdings heftige Auseinandersetzungen an, auch soweit § 47 mit § 3 Abs. 9 WDR-G in Verbindung steht.²⁷⁶ Darin liegt in der Sicht der Unionsparteien sowie solcher Presseunternehmen, die nicht an einer Zusammenarbeit mit dem WDR interessiert sind, ein schwerwiegendes Übermachtproblem (sc. „*Mediengigant*“) beschlossen.

Die Möglichkeit einer *Ko-Veranstaltung* von Rundfunkprogrammen und *darauf* abzielender Unternehmensbeteiligungen stellt für den WDR in der Tat eine bemerkenswerte Neuerung dar. § 3 Abs. 9 i. V. m. § 47 gewinnt seine näheren Konturen erst vor dem Hintergrund der strukturpolitischen Grundsatzentscheidung des § 3 Abs. 3 WDR-G. Dazu ist wissenswert, daß eine Zusammenarbeit von Rundfunk und Presse i. S. von Veranstaltungskooperationen noch unlängst gerade von denjenigen erstrebt worden ist, die dies heute in Nordrhein-Westfalen ablehnen und bekämpfen.²⁷⁷ Man hat darin

²⁷⁵ Die Bestimmung ist in das Gesetz eingefügt worden durch die Novelle vom 9. 7. 1974 (GVBl. S. 251). Sie geht zurück auf den interfraktionellen Gesetzentwurf LT-Drucks. 7/3408 vom 13. 12. 1973, mit hier unerheblichen Änderungen einstimmig angenommen Plenarprot 7/104 vom 11. 6. 1974, S. 4248 (4250). Wie die Entstehungsgeschichte zeigt, sind die fraglichen Drittbeteiligungen szt. nur unter dem Aspekt einer wirksamen externen Finanzkontrolle als regelungsbedürftig empfunden worden.

²⁷⁶ Im Regierungsentwurf noch § 3 Abs. 8 (der auch den jetzigen Abs. 9 Satz 1 mitumfaßte) i. V. m. § 44. Dazu mit vielfältigen verfassungsrechtlichen Einwänden *Lerche*, AfP 1984, S. 186 ff., auch zu kommunalrechtlichen Vergleichsfällen einer *Subsidiaritätsklausel* zugunsten privater Initiative. Vgl. in N.-W. § 88 Abs. 1 Nr. 1 und § 89 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NWGO. Näher etwa *J. Burmeister*, in: G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Bd. 5, 1984, S. 3 ff.; *E. Schmidt-Jortzig*, ebd. S. 50 ff. Allg. statt aller *P. Badura*, ZHR 146 (1982), S. 448 ff.

²⁷⁷ Die lange Reihe derartiger Kooperationsmodelle beginnt mit dem auf Drängen der Verlegerverbände und der B-Länder 1980 zustande gekommenen Videotext-Modell (Anm. 120). Eine gewisse Fundierung hat dieser Ansatz durch die einschlägigen ZDF-Überlegungen (Anm. 16) gefunden. Über Teletexte hinaus ist er erstmals durch die Ludwigshafener Kooperation ZDF/EPF verwirklicht worden, sodann durch das b.-w. sog. Monrepos-Modell. In größerem Maßstab war er 1982/83 für die präoperationelle Phase des TV-SAT im Gespräch. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 380 ff., 384, 389, 449 ff. Auch seither ist der Ansatz auf zahlreichen Ebenen relevant geblieben. Eine Art Merkposten enthalten in dieser Richtung z. B. § 2 Abs. 3 des Rundfunkgesetzes für das Land Schl.-Holst. vom 27. 11. 1984 (GVBl. S. 214) und § 2 Abs. 2 des Rundfunkgesetzes für das Saarland vom 28. 11. 1984 (ABl. S. 1249). Auch die n.-w. CDU hat bezüglich des Kabelpilotprojekts Dortmund ein WDR-nahes Kooperationsmodell ver-

ursprünglich wohl ein brauchbares Einstiegs- und Übergangsmodell auf dem Weg zu presseähnlichen Freiheitsgraden erblickt. Auch der Ministerpräsidentenkonferenz sind solche Verbindungen und Symbiosen für den Satellitenrundfunk kürzlich noch im Prinzip akzeptabel erschienen.²⁷⁸ Zu diesem Zeitpunkt hatte bei Verlegern und Unionspolitikern schon ein Umdenken begonnen: Man glaubte sich jetzt imstande, auf die gedachten Starthilfen zu verzichten und stattdessen von vornherein ein ausgeprägt-dualistisches Konkurrenzmodell zu verwirklichen. Beim WDR und in der SPD-Spitze dagegen hatte man nun bereits allerlei Vorzüge der (vordem skeptisch beurteilten) Kooperationsidee zu erkennen gemeint.

Daraus läßt sich freilich weiter nichts für oder gegen die Lösung des WDR-Gesetzes herleiten. Kooperationsmodelle sind bisher nirgends exakt durchkonstruiert und gesetzgeberisch ausgearbeitet worden. Hier besteht ein beträchtliches *Theoriedefizit*. Unterdessen wechseln die allgemeinen Bewertungen dieses Gegenstands unter Opportunitätsgesichtspunkten, wobei auch regionale Unterschiede zu verzeichnen sind. Es sind vor allem auch die jeweiligen Größenordnungen, die dabei eine Rolle spielen. Im Fall des WDR ist es insbesondere ein *molares und Machtmoment*, das die einen fasziniert und die anderen bekümmert: Wie, wenn den großen Verlagshäusern und ihren Satellitenprojekten schließlich doch noch ein gewichtiger, auf längere Sicht ebenbürtiger Konkurrent auf öffentlich-rechtlicher Basis (sc. „liberaler Programmanbieter“) erwächst?

cc) In dieser Perspektive sind auch die weiteren einschlägigen, vorläufig noch recht spärlichen gesetzlichen Detailregelungen zu sehen. § 3 Abs. 9 Satz 1 i. V. m. § 47 Abs. 1 und 2 WDR-G läßt Ko-Veranstaltungen auf dem Boden entsprechender Kooperationsverträge zu, desgleichen die Zwischenschaltung neuerrichteter dritter Veranstalter. Ob es zu derartigen Formen der Zusammenarbeit kommt und wie sie im einzelnen ausgestaltet werden, hat an nächster Stelle der jetzige *Rundfunkrat* zu entscheiden (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 13 und Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 WDR-G); der Verwaltungsrat nimmt dazu Stellung (§ 21 Abs. 2 Nr. 5 WDR-G). Damit wird auch auf diesem Gebiet der vermehrte Verbandseinfluß in den Kontrollgremien relevant. Die gesellschaftlich-kulturellen Kräfte und Gruppen sind auch hier wieder als Hüter der Modelltradition gefordert; sie sollen aber auch auf ein behutsames *aggiornamento* hinwirken.

Besondere Aufmerksamkeit gebührt im übrigen der zwingenden Vorgabe des § 3 Abs. 9 Satz 2 WDR-G, nach der bei Kooperationen und Beteiligungen

fochten. Siehe LT-Drucks. 9/2990 vom 8. 12. 1983, S. 52 ff. und dazu *Stock*, aaO., S. 429.

²⁷⁸ Vgl. nur Art. 1 Abs. 1 und 2 und Art. 8 Abs. 1 Satz 2 E III NeuO-StV. In der früheren Fassung FK Nr. 46 vom 16. 11. 1984, S. D 1 ff., kommen verschiedenartige Kooperationsmodelle für die Satellitennutzung noch etwas deutlicher ins Blickfeld. Auf den sztl. nicht ungünstigen Sachstand auf Länderebene wies *Rau* hin, Plenarprot. 9/121, S. 7706.

zum Zweck der Programmveranstaltung und -verbreitung § 5 WDR-G (*Programmgrundsätze*) zu beachten ist. Letztere Vorschrift entstammt erst der Ausschußphase. Mit ihr soll verhindert werden, daß sich der WDR in den genannten Fällen unversehens seinem Programmauftrag entzieht; er soll ihn vielmehr ggf. gerade auch mit Hilfe von Kooperationen erfüllen.²⁷⁹ Der Gesetzgeber sieht also die Gefahr, daß die fraglichen Gemeinschaftsprogramme den Vielfaltanforderungen und den sonstigen Gemeinwohlbindungen des Anstaltsrundfunks de facto entgleiten könnten. Dem will er durch eine *programmrechtliche Generalklausel* vorbeugen.

Gleichwohl bleibt noch einiges offen. Das betrifft einerseits das kooperative WDR-Engagement und andererseits die Beiträge Dritter; beide Seiten stehen miteinander im Zusammenhang. Mit der revidierten Ausschuß- und Endfassung des WDR-Gesetzes soll vermieden werden, daß in diesem Bereich Regelungsdefizite und Grauzonen entstehen, wie sie für alle anderen bisherigen Kooperationsmodelle kennzeichnend sind. „Beachten“ i. S. des § 3 Abs. 9 Satz 2 WDR-G wird demgemäß zu bedeuten haben: Das Programmrecht des WDR muß zu *voller Durchwirkung* jedenfalls auf den WDR-Anteil eines etwaigen Gemeinschaftsprogramms gelangen. Das setzt voraus, daß sich ein entsprechender separater Anteil herausbildet und daß sich die übrigen Anteile um diesen Kernbestand in unterscheidbarer Weise herumgruppieren. Ob letzteres der Fall sein wird und ob insoweit auch eine durchgängige, unmittelbar oder mittelbar durch die regulären Organe wahrzunehmende Programmverantwortung der Kölner Anstalt Platz greifen kann, hängt allerdings von einer Reihe weiterer, gegenwärtig noch nicht geklärter Umstände ab. Das Landesrecht hält für Veranstaltungskooperationen noch keine erschöpfende Regelung bereit.

Der Gesetzgeber geht wohl davon aus, daß der WDR von den nunmehr angebahnten Möglichkeiten der Zusammenarbeit und Beteiligung nur dann Gebrauch machen kann, wenn auch die gesetzlichen Voraussetzungen für eine eigenverantwortliche Tätigkeit der gedachten Kooperationspartner bzw. eines neuen Gemeinschaftsunternehmens erfüllt sind. Diesbezüglich verweist § 1 Abs. 2 WDR-G auf das in Aussicht genommene nordrhein-westfälische *Landesmediengesetz*.²⁸⁰ Mit den für zusätzliche Veranstalter erforderlichen

²⁷⁹ Vgl. LT-Drucks. 9/4130, S. 59 sowie Abg. *Büssow* (SPD), Plenarprot. 9/121, S. 7693 f.: „... vor allem muß der Rundfunkrat die Programme, die aus der Kooperation entstehen, vor dem Hintergrund des Programmauftrages und der Programmgrundsätze des Westdeutschen Rundfunks kontrollieren.“ Mit der Einfügung des § 3 Abs. 9 Satz 2 reagierte die Landtagsmehrheit auf zahlreiche gegen den Regierungsentwurf vorgebrachte Verfassungsbedenken, u. a. den Gesetzesvorbehalt und dessen angemessene inhaltliche Ausfüllung betreffend. Siehe nur *Hoffmann-Riem*, Ausschußprot. 9/1462, S. 8 f. Im übrigen oben Anm. 239.

²⁸⁰ Daneben bezieht sich die Verweisung wohl auch auf Privatrundfunkgesetze anderer Bundesländer (Anm. 271). So auch die Interpretation *Denningers* (Anm. 239), S. 7 ff. Eine Einbeziehung des Rechts dritter Sitzländer könnte indessen erhebliche Komplikationen mit sich bringen, was die innere Konstitution eines anteilig erbrach-

näheren medienstrukturellen Maßgaben wird sich – dort von der privaten Seite aus – jenes Gesetz erneut zu befassen haben. Von den darin zu treffenden modellmäßigen Festlegungen und von den dortigen programm-, organisation- und verfahrensrechtlichen Rahmenregelungen hängt es ab, ob der WDR tatsächlich auch fernerhin – auch mit Wirkung für ein Kölner Satelliten-TV – dem Integrationsmodell treu bleiben kann.

Sollten in das Landesmediengesetz außenpluralistische Elemente Eingang finden, so würde damit auch der WDR in ein anderes Fahrwasser geraten. Mit seinem Programmangebot über Satellit wäre er eventuell in ein koordiniertes „Gesamtprogramm“ höherer Stufe eingegliedert. Dann wäre wohl auch § 3 Abs. 9 Satz 2 WDR-G nicht mehr ohne weiteres praktikabel. Stattdessen wäre mit dem einen oder anderen bislang unerlaubten Tendenzvorzeichen zu rechnen, etwa dahin gehend, daß das neue Programm – sei es nur zum Teil oder zur Gänze – einen gewissen leicht zu vermarktenden Linksdraht erhalten und in dieser Einfärbung einem anderweitigen „rechtslastigen“ Verlegerfernsehen entgegengesetzt werden würde. Dergleichen würde sich auch auf die sonstigen WDR-Programme auswirken und eine presseähnliche Denaturierung des Ganzen heraufbeschwören. Damit aber wäre es um das Integrationsmodell geschehen.

dd) Das will der Gesetzgeber, wie gezeigt, nach Kräften verhüten. Er hat die Zusammenhänge zwischen WDR-Reform und Landesmediengesetzgebung 1984/85 freilich noch nicht gründlich durchdenken können; hinsichtlich des Mediengesetzes lagen zu jener Zeit nur einige erste Thesen und Eckwerte vor.²⁸¹ Deutlich ist immerhin so viel:

In Düsseldorf ist man bestrebt, schädlichen Folgen der beginnenden Marktkonkurrenz zu begegnen und möglichst viel von den Errungenschaften des Integrationsrundfunks in die neue Ära hinüberzubefördern. Unter diesem Blickwinkel wird auch das WDR-nahe Kooperationsmodell gesehen. Die *Stoltesche* gleichsam vorbeugende Umarmungsstrategie z. B. ist darauf angelegt, den gegenwärtig entstehenden privaten Außen- oder Binnenpluralismus tunlichst in die alten Strukturen einzubinden – was teilweise schon mißlungen ist, teilweise aber auch noch denkbar erscheint;²⁸² man müßte also

ten, sachgerecht abgestimmten Gesamtangebots betrifft. Sie könnte zu schwierigen, derzeit noch unausgeloteten Überlagerungs- und Umgehungsproblemen führen.

²⁸¹ Siehe das Thesenpapier *Raus* (Anm. 21). Näher unten VII.

²⁸² Daß die bisherigen Anstalten private Anbieter „auf die eine oder andere Weise in ihre Norm der Programmgestaltung mithereinziehen“ sollten, war ein besonderes Anliegen des szt. WDR-Intendanten *von Sell*, zuletzt FRep. Nr. 23 vom 6. 6. 1985, S. 2 (3). Ausführlich *ders.* (Interview), KuRNr. 92 vom 21. 11. 1984, S. 3 ff., u. a. zu damaligen Mutmaßungen, wonach neben WAZ-Gruppe und Neuem Dt. Film auch die Bertelsmann AG an einer Zusammenarbeit mit dem WDR interessiert sein sollte. Solchen Erwägungen erteilte der – auf größere Freiheitsgrade bedachte – Gütersloher Konzern kurz danach eine Absage. Siehe *M. Lahnstein* (Interview), FRep. Nr. 45 vom 12. 12. 1984, S. 2 ff. Zum Engagement seines Hauses bei „RTL-plus“ *ders.*, RuF 1984, S. 289 ff. Ferner *M. Kühn*, in: Fernsehen ohne Grenzen (Anm. 266), S. 153 ff.; *M. Harnischfeger*,

anhand des Kooperationsmodells in die – im Verhältnis zu „SAT 1“, „RTL-plus“ usw. gleichwohl bevorstehende – Konkurrenz eintreten.²⁸³

Hier ist nun noch einmal ein Warnzeichen anzubringen: Durch solche Kooperationen und Konfrontationen kann der Anstaltsrundfunk auch seinerseits beträchtlich verändert werden. Kooperationsmodelle sind medienstrukturell *mehrdeutig*. Wer *Modellkontinuität*²⁸⁴ anstrebt, wird sie nicht von vornherein ablehnen können; dies um so weniger, je mehr sich selbständige private Voll- bzw. Teilprogramme als unsubstantiell und im Lichte der Verfassungsrechtsprechung bedenklich erweisen. Vielmehr kommt es dabei entscheidend auf die *nähere Ausgestaltung* an: Es muß dafür gesorgt werden, daß die Identität und öffentlich-kulturelle Substanz des westdeutschen Nachkriegsrundfunks auch unter den neuen Bedingungen ungeschmälert bleibt. Diesem Erfordernis müssen sich auch etwaige private Vertragspartner, gemeinsame Neugründungen usw. beugen. Sollte der WDR in den Print- und AV-Medien Partner finden, welche bereit sind, sich einem konsequent binnenpluralistischen Statut zu unterwerfen und an dem „Medium- und Faktor-“Auftrag nach den §§ 4 ff. WDR-G von innen heraus zu partizipieren, so könnte das Integrationsmodell damit Pluspunkte verbuchen. Diesbezügliche kompetenzielle Einwände, Gegenargumente unter dem Gesichtspunkt von Presse- und Privatrundfunkfreiheit, Subsidiaritätspostulate u. ä.²⁸⁵ werden

in: Zukunftsaspekte (Anm. 266), S. 15 ff. Siehe aber auch *M. Hirsch*, RuF 1985, S. 513 ff. Über den Bertelsmann-Konzern allg. *J. Becker*, in: D. Prokop (Hrsg.), Medienforschung, Bd. 1, 1985, S. 48 ff.

²⁸³ Neuerdings ist das Modell auch in letzterer Lesart rückläufig. Die WAZ-Gruppe schien Mitte 1985 im Begriff, von obigem Kooperationskonzept abzurücken und stattdessen mit Bertelsmann/RTL zusammenzugehen. Ende 1985 wurden die auf eine zehnprozentige Beteiligung an „RTL-plus“ abzielenden Verhandlungen jedoch vorläufig ausgesetzt. Auch eine Zusammenarbeit mit dem WDR wurde seitens der WAZ-Gruppe als auf absehbare Zeit ausgeschlossen bezeichnet. Vgl. KuR Nr. 99 vom 14. 12. 1985, S. 11. WAZ und WDR scheinen nun den Ausgang der Verfassungsprozesse abwarten zu wollen.

²⁸⁴ Vgl. *Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 133 ff.; *ders.*, AöR 110 (1985), S. 251, auch zu dem in der WDR-Kontroverse gern verwandten Begriff „*Modellkonsistenz*“. Siehe *Lerche*, AfP 194, S. 194. In anderem Rahmen *ders.*, Presse und privater Rundfunk, 1984, S. 28 f.; *W. Hoffmann-Riem*, RuF 1984, S. 256 ff.; *P. Selmer*, AfP 1985, S. 14 (16): Synonym für „*Systemgerechtigkeit*“. Diesen Ausdrücken haftet m. E. ein eher statisches Moment an. Demgegenüber kommt es auf eine innere Elastizität und Wandlungsfähigkeit der Rundfunkverfassung an, die sich treffend mit dem Motto „*Stabilität durch Dynamik*“ kennzeichnen läßt. Dazu allg. *B.-O. Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, S. 17 ff. Ein so gefaßter Entwicklungsgedanke läßt sich auch verfassungsrechtlich verifizieren.

²⁸⁵ Vgl. erneut *Lerche*, AfP 1984, S. 183 ff., wo die Argumentation der Antragschriften (Anm. 109, 110) i. wes. vorgezeichnet ist. Die *Lerchesche* Kompetenzlehre (S. 188 ff.) stellt wohl auf einen mittelbar-staatlichen Charakter des öff.-rechtl. Rundfunks ab. Hiergegen *Denninger* (Anm. 239), S. 9 f., der zutreffend die *Freiheitssphäre* der Anstalten nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hervorkehrt. Daraufhin erscheint auch ein verfassungskräftiges Subsidiaritätsprinzip zugunsten der privaten Seite gänzlich fernliegend. Auf die weiteren Streitpunkte kann hier nicht i. e. eingegangen werden. Zu

sich entkräften lassen, wenn gewährleistet wird, daß auch die jetzige nordrhein-westfälische Fassung der Funktionsgarantie nicht zu einem modellmäßigen Bastardgebilde oder gar zur vollständigen Mutation führen kann, nämlich dazu, daß der WDR über kurz oder lang in ein pressenspezifisches erwerbswirtschaftliches Milieu überwechselt und eine rundfunkfremde kommerzielle Waffengleichheit praktiziert.

Daß hiergegen in puncto Kooperation und Beteiligung die erforderlichen Vorkehrungen getroffen sind, wird zumal durch § 3 Abs. 9 Satz 2 WDR-G indiziert. Abschließend wird sich dies allerdings erst anhand einer Zusammenschau von WDR-Gesetz und Landesmediengesetz beurteilen lassen. Im übrigen gilt das Gesagte auch dann, wenn sich schließlich herausstellen sollte, daß das Kooperationsmodell nicht mehr als ein müßiges Zwischenspiel am grünen Tisch gewesen ist. Das Gebot der Modellkontinuität gilt auch im Hinblick auf den erweiterten unternehmerischen Aktionsradius der Anstalt nach § 3 Abs. 3 WDR-G überhaupt. Bestands-, Entwicklungs- und Finanzgarantie müssen so formuliert werden, *daß die öffentlich-rechtlichen Essentialien gewahrt werden, d. h. daß das Ganze auf dem Boden des Integrationsmodells bleibt.*

ee) Unter diesem Aspekt sei hinter der hiesigen unternehmerischen Reformphilosophie noch einmal ein Fragezeichen angebracht. Sie muß sehr behutsam ins Werk gesetzt und stets auf die älteren, unaufgebbaren Grundentscheidungen zurückbezogen werden. Zudem wird sie um die vorhin²⁸⁶ beschriebene gegenläufige Komponente zu ergänzen sein: In einem funktionsverträglichen dualen Rundfunksystem muß *journalistischer Qualitätswettbewerb* im Vordergrund stehen. Um dysfunktionale Marktdynamiken und Anpassungsvorgänge wirklich in Schach zu halten, bedarf es des *doppelten*, auch die private Seite erfassenden regulierenden Zugriffs – womit wiederum die Schlüsselbedeutung des Landesmediengesetzes hervortritt.

d) Zum Schluß noch ein Wort zu den „Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ (§ 3 Abs. 7 WDR-G).²⁸⁷ Mit derartigen *Programmzeitschriften* verläßt der WDR seinen angestammten Aufgabensektor gemäß § 3 Abs. 1 WDR-G, er greift in den Pressebereich über. Mithin hat der Gesetzgeber hier mit gutem Grund einen Erforderlichkeitsvorbehalt vorgesehen. Daß letztere Klausel zur Zeit schon erfüllt ist oder jedenfalls demnächst erfüllt sein wird, ist keineswegs von der Hand zu weisen. Im übrigen kommt es auch in diesem vielumstrittenen Punkt letztlich auf den Grundsatz der *Modellkontinuität* an.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann hier aufgrund einer besonderen

presserechtlichen Aspekten unten Anm. 288. Hinzugefügt sei noch: Auch der Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens i. S. *Rickers* (Rundfunkwerbung und Rundfunkordnung, S. 33 ff.) kann einer wohlverstandenen Funktionsgarantie nicht entgegengehalten werden, wenn der kooperative Föderalismus versagt.

²⁸⁶ Oben b bb (6).

²⁸⁷ Siehe schon oben 2b.

Ermächtigung in jenes Gebiet vordringen, in dem das pressemäßige *Marktmodell* den verfassungsrechtlichen Regelfall darstellt. Um so dringlicher erscheint auch insoweit eine angemessene Handhabung der unternehmerischen Kompetenz. Der WDR hat es im Fall des § 3 Abs. 7 u. a. mit Programmillustrierten zu tun, die von konkurrierenden Presse- und Privatrundfunkunternehmen veröffentlicht werden. Er mag daraufhin versucht sein, sich zusätzlich auch auf § 3 Abs. 3 WDR-G zu berufen, und zwar zugunsten einer eigenen Publikation nach presseüblichen Standards. Das wäre jedoch ein grober Mißgriff. Stattdessen bietet sich hier die Gelegenheit, eine gegenständlich beschränkte, am Programmauftrag orientierte nichtkommerzielle „*Integrationszeitschrift*“ herauszubringen.

Modellkontinuität im Rahmen des erweiterten rundfunkmäßigen Aufgabenkanons schließt somit für den *Pressebereich* einen begrenzten *Modellwechsel* ein. Dem steht die Pressefreiheit in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts m. E. nicht entgegen, wenn und soweit sich dieses Sujet annexweise auch der Rundfunkfreiheit zuordnen und in den entsprechenden funktionalen Ansatz einfügen läßt.²⁸⁸ Daß auch Programmpublikationen des Integrationsrundfunks pressspezifischen Tendenzbindungen unterworfen werden müßten, steht nirgends geschrieben. WDR/ARD sowie ZDF wären auch schlecht beraten, wollten sie nun aus freien Stücken zu einem außenpluralistischen Paradigma greifen und inhaltlich dürftige, womöglich vorwiegend werbefinanzierte Public-Relations-Organen auf den Markt bringen. Davon ist denn auch gegenwärtig nicht mehr die Rede. Eine WDR-Hauszeitschrift nach Art des jetzt ins Auge gefaßten *ARD-Designs*²⁸⁹ wird sich auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht ohne weiteres behaupten können.

²⁸⁸ Zur presserechtlichen Judikatur oben III 3 und 4, zur privatwirtschaftlichen Pressestruktur Anm. 61 und 72. Über öff.-rechtl. Medienträger im Pressewesen allg. *Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 93 ff. Zur Nutzanwendung auf rundfunk-eigene Programminformationen *ders.*, Medienfreiheit, S. 474 f. m. w. N. Unter obigen Gesichtspunkten ist mindestens eine verfassungskonforme Auslegung des § 3 Abs. 7 WDR-G möglich. Enger wohl *Lerche*, AfP 1984, S. 195 f.

Das *Lerchesche* Konzept der *richtungsgebunden-*„profilierter“ Presse läßt sich in die rundfunkrechtliche Ambiance auch im übrigen nicht ohne Abstriche übertragen. „*Integrationszeitungen*“ dagegen wären z. B. auch als Programmanbieter nach § 5 WDR-G tauglich. Sie wären in Kooperationsmodellen mühelos unterzubringen. Damit wären sie dem externen wettbewerblichen Schema entrückt.

²⁸⁹ Das jetzige „*ARD-Magazin*“ soll u. a. auf herausragende Programmangebote hinweisen und aktuelle rundfunkpolitische und ARD-Themen behandeln. Die Zeitschrift soll vierteljährlich erscheinen. Sie soll keine Werbung enthalten und kostenlos an Interessenten verteilt werden (Startaufl.: 250.000). Siehe KuR Nr. 37 vom 11. 5. 1985, S. 9 ff. Über ähnliche ZDF-Pläne KuR Nr. 38/39 vom 15. 5. 1985, S. 9 f. Die erste Ausgabe des „*ARD-Magazins*“ ist im Dez. 1985 erschienen (Hrsg.: Süddt. Rundfunk).

V. Das Kabelversuchsgesetz (Kabelpilotprojekt Dortmund)

1. Entstehungsgeschichte und experimenteller Zuschnitt

Im Zusammenhang mit der Thematik der WDR-Reform und der Landesmediengesetzgebung verdient besonderes Interesse ein 1985 in Dortmund begonnenes, vom WDR unter Beteiligung des ZDF betriebenes Experiment mit Rundfunkversuchsprogrammen verschiedener Art (Spartenprogramme, Kabeltext, Lokalrundfunk, Offene Kanäle).

a) Das *Kabelpilotprojekt Dortmund*²⁹⁰ entstammt der medienpolitischen Such- und Orientierungsphase der mittleren siebziger Jahre. Es gehört zu dem im Mai 1978 von den Bundesländern beschlossenen gemeinsamen Experimentalprogramm „Kabelfernsehen und Breitbandkommunikation“.²⁹¹ Mit jenem Versuchsvorhaben sollte der – auch damals schon aufgetretene – modellmäßige Prinzipienkonflikt überbrückt und für einen Zeitraum von etwa fünf Jahren in länderübergreifende Praxistests und Lernvorgänge übergeleitet werden.

b) Die Verwirklichung des gemeinsamen Vorhabens zögerte sich jedoch aus vielerlei Gründen so lange hinaus, daß es doch wieder in den Strudel der medienpolitischen Polarisierung geriet. Schließlich wurde es von der heutigen, auf Dauerregelungen abzielenden Kodifikationswelle überholt. Die ersten Feldversuche (beginnend mit dem Kabelpilotprojekt Ludwigshafen) mündeten auch ihrerseits in kaum noch rückholbare, mehr oder minder definitive Lösungen ein. Diese disparate, den ursprünglichen Plänen zuwiderlaufende Entwicklung führte in Nordrhein-Westfalen dazu, daß das Dortmunder Projekt erst Ende 1983 eine Gesetzesgrundlage erhielt. Der Landesgesetzgeber hatte dabei bereits konventionell-kommerzielle, weitgehend marktmäßige Ansätze à la Ludwigshafen und München vor Augen. Er wollte dazu nun eine Art Kontrast- und streng öffentlich-rechtliches Alternativmodell schaffen. Er gedachte eine Reihe denkbarer Erweiterungen und Varianten des

²⁹⁰ Dazu einführend *Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 108 ff.; *ders.*, Medienfreiheit, S. 425 ff. Siehe auch *Schmidbauer/Löhr*, Die Kabelpilotprojekte, S. 95 ff.

²⁹¹ Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 11. 5. 1978, bei *Ring*, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter F-III 1.1. Dazu die ergänzenden Beschlüsse vom 14. 11. 1980 und 19. 5. 1983, ebd. unter F-III 1.3 und 1.5 (betr. gemeinschaftliche Finanzierung und wiss. Begleitung). Näher *Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 15 f., 123 ff.; *ders.*, Medienfreiheit, S. 441 ff. Das gemeinsame Länderprogramm umfaßt neben dem Dortmunder Feldversuch die Kabelpilotprojekte *Ludwigshafen* (Anm. 107), *Berlin* und *München*. Zum Sachstand Ende 1984 insoweit *Stock*, ebd. S. 382 ff., 390 ff., 393 ff. m. w. N.

gemeinnützigen Anstaltsrundfunks zu testen, insbesondere Konzepte größerer Bürgernähe und lokalen Bürgerrundfunks. Über etwaige landesweite Umsetzungen und Verallgemeinerungen der Versuchsergebnisse wollte er erst nach Ablauf und wissenschaftlicher Auswertung des örtlichen Experiments entscheiden, d. h. er wollte nach der Devise „Versuch macht klug“ verfahren. Daraus ging nach längeren vor- und innerparlamentarischen Vorarbeiten²⁹² das *Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel vom 20. 12. 1983* (GVBl. S. 640) (weiterhin: NWKabVersG) hervor.²⁹³

Im weiteren begann man allerdings auch in Düsseldorf an dem Kabelpilotprojekt vorbei, d. h. gewissermaßen auf gut Glück, zu legiferieren. Der Start des Projekts²⁹⁴ – dessen wissenschaftlicher Ertrag erst etwa 1988 einzustreichen sein wird – fiel ungefähr mit der Verabschiedung des neuen WDR-Gesetzes zusammen. Auch das Landesmediengesetz wird demnächst auf der Tagesordnung stehen. Dazu erging Anfang 1985 ein Vorschaltgesetz, das auch den mittlerweile im Äther befindlichen werbefinanzierten privaten Satellitenprogrammen Einlaß in die Dortmunder Kabelanlagen verschaffte.²⁹⁵ Die Prämissen des Vorhabens haben sich also inzwischen erheblich verschoben.

²⁹² Die parl. Beratung des Versuchsgesetzes erstreckte sich über ca. 18 Monate, ausgehend von dem Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/1772 vom 22. 6. 1982. Erste Lesung: Plenarprot. 9/51 vom 1. 7. 1982, S. 2847ff. Ein Jahr später veranstaltete der Hauptausschuß eine umfangreiche Anhörung von Interessenten und Experten, Ausschlußprot. 9/965 vom 16. 6. 1983. Daraus resultierte die überarbeitete, stärker reformorientierte Ausschlußfassung LT-Drucks. 9/2990 vom 8. 12. 1983. Zweite Lesung und Verabschiedung: Plenarprot. 9/87 vom 14. 12. 1983, S. 4918ff.

²⁹³ In Ausführung des Gesetzes ergingen die *Versuchsgebietsverordnung* vom 15. 6. 1984 (GVBl. S. 401), die *Versuchsgebührenordnung* vom 15. 6. 1984 (GVBl. S. 401), geändert durch Verordnung vom 6. 3. 1985 (GVBl. S. 289), und die *Versuchsbeginnverordnung* vom 6. 3. 1985 (GVBl. S. 289). Dazu die *Satzung des WDR „Kabelpilotprojekt Dortmund“* vom 28. 8. 1984 (GVBl. S. 600) und die *Satzung des WDR für den „Offenen Kanal Dortmund“* vom 18. 1. 1985 (GVBl. S. 115). Diese Texte auch in: WDR/Kabelfunk Dortmund (Hrsg.), *Projektbuch*, 1984f., unter 7. Dort sind ferner abgedruckt die Richtlinien für die Programmrahmenplanung (Beschuß des WDR-Rundfunkrats vom 28. 8. 1984) sowie die Programmrahmenplanung 1985 (Beschuß des WDR-Rundfunkrats vom 20. 12. 1984). Letztere Dokumente geben näheren Aufschluß über Programmstruktur und Programminhalte. Das Projektbuch informiert in umfassender Weise über den Versuch. Angaben zur Begleitforschung ebd. unter 6. Siehe auch *U. Pätzold*, MP 1983, S. 849ff.

²⁹⁴ Versuchsbeginn war gemäß der Verordnung vom 6. 3. 1985 (Anm. 293) der 1. 6. 1985. Vgl. den Bericht von *U. Pätzold*, MP 1985, S. 450ff. Der Versuch ist auf drei Jahre befristet (§ 1 Abs. 5 Nr. 5 Sätze 1 und 2 NWKabVersG).

²⁹⁵ Vorl. Weiterverbreitungsgesetz vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 248) (im folg.: NWVorlWvG). Dazu unten VI. Seitens des Dortmunder Projekts und der dortigen Begleitforschung wurde dieses Gesetz heftig kritisiert. In der Zulassung von „SAT 1“, „RTL-plus“ usw. wurde eine *Zerstörung der öff.-rechtl. „Laborsituation“* erblickt. Vgl. KuR Nr. 7 vom 15. 2. 1985, S. 9f. und Nr. 9 vom 1. 3. 1985, S. 11f. Siehe auch *S. Jakob*, KuR Nr. 14/15 vom 23. 2. 1985, S. 6ff. („Ausschalten durch Vorschalten“).

c) Bei günstigem Verlauf kann der Versuch gleichwohl einigen Innovationen den Weg bereiten, auch mit Wirkung für das künftige Programmgebaren des WDR sowie für den strukturpolitischen Zuschnitt des Landesmediengesetzes. Als *Modellversuch* (vgl. § 1 Abs. 1 und 2 NWKabVersG) versteht sich das Projekt dahin gehend, daß das *Integrationsmodell* auf dem Rundfunksektor grundsätzlich maßgeblich bleiben soll; es soll aber durch gewisse *direkt-partizipative Elemente* versuchsweise abgewandelt werden. Die heute geläufigen Vielfaltkonstrukte werden nicht in ihrer ganzen Bandbreite nachvollzogen und auskostenet. Das Gesetz beharrt auf dem Prinzip einer ausschließlich „öffentlich-rechtlichen Trägerschaft“ und verbietet – von den Offenen Kanälen abgesehen – die Überlassung von Sendezeit an private Dritte zur „eigenverantwortlichen Gestaltung“. Es trifft im wesentlichen eine binnenpluralistische Option, und zwar in der Weise, daß Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkdiensten *WDR und ZDF* vorbehalten werden (§ 1 Abs. 5 Nr. 1, näher ausgeführt in den §§ 4, 10 und 11 NWKabVersG).²⁹⁶

2. Programmliche Innovationen

a) Von dem internen Vielfaltschema aus wird auch hier bereits die Problematik der Individualisierung in Angriff genommen. Zu den Versuchsgegenständen gehören *Spartenprogramme* gegen Pauschal- oder Einzelgebühr (§ 4 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 3 i. V. m. den §§ 11 und 12 NWKabVersG). Damit ist das Versuchsgesetz zum Vorläufer der Dauerregelung der §§ 3 Abs. 6 und 33 Abs. 2 Nr. 3 WDR-G geworden. In § 11 Abs. 2 schreibt das Gesetz noch die Wahrung einer Spartenvielfalt und eines gewissen Gesamtkonnexes ungefähr nach Art binnenpluralistischer „Gesamtprogramme“ vor (eine Vorsichtsmaßregel, die im WDR-Gesetz fallengelassen worden ist). WDR und ZDF experimentieren auf dieser Grundlage in Dortmund mit einer Reihe von aus Archivbeständen bestrittenen und um neue Fremd- und

²⁹⁶ Diese Bestimmungen – einschl. der Verbreitungskompetenz des WDR nach § 4 Abs. 1 NWKabVersG i. V. m. § 2 der Satzung vom 28. 8. 1984 (Anm. 293) – werden jetzt überlagert durch das landeszentral konzipierte, außer Reichweite des Versuchsgesetzes angesiedelte Einspeisungsreglement der §§ 1ff. NWVorlWvG. Werbung und Werbefinanzierung werden für die projektinternen Versuchsprogramme ausgeschlossen (§ 1 Abs. 5 Nr. 2 NWKabVersG). Anders hinsichtlich eingespeister externer Programme (§ 2 Abs. 3 und 4 NWVorlWvG). Insoweit ist die gedachte Laborsituation von vornherein in die Ernstfallsituation eines dualen Systems eingebettet. Darin sieht die Landtagsmehrheit eine „große Herausforderung“ und einen *Zugewinn an Realitätsnähe*. Auch die andernorts ansässigen privaten Veranstalter sollen auf den Prüfstand der Begleitforschung (§ 2 NWKabVersG) gestellt werden. So Abg. *Büssow* (SPD), Plenarprot. 9/113 vom 30. 1. 1985, S. 7045 und Plenarprot. 9/122 vom 12. 3. 1985, S. 7796. Dies ist mit der oben dargelegten allg. Doktrin der WDR-Reform zusammenzusehen und läuft für das Dortmunder Publikum auf einen speziellen Mündigkeitstest hinaus.

Eigenproduktionen ergänzten Fernseh-Spartenkanälen.²⁹⁷ Außerdem sind „Kabeltextverteildienste“ vorgesehen (§ 4 Abs. 2 Satz 3 NWKabVersG), einmal in Gestalt von jeweils kanalinternen begleitenden Programminformationen nach Art des bisherigen Videotextes, zum andern in einem gesonderten Fernsehkanal („Kabeltext für alle“).

b) Im übrigen liegt der Schwerpunkt des Modellversuchs im Bereich der Lokalkommunikation. Dabei handelt es sich um zwei lokale Rundfunkprogramme und zwei Offene Kanäle (jeweils Fernsehen und Hörfunk). Diesem Teil des Experiments wohnt ebenfalls ein beträchtliches, über Dortmund und auch über Köln hinausreichendes Entwicklungs- und Veränderungspotential inne. Mit dem Dortmunder *Lokalrundfunk* wird dem WDR im Anschluß an die Regionalisierungsbemühungen der letzten Jahre²⁹⁸ erstmals der Einstieg in die – bisher auf die Printmedien beschränkte – örtliche Publizistik ermöglicht und vorgeschrieben (§ 4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 NWKabVersG). Der lokale Hörfunk („Radio Dortmund“) wird vom WDR gemäß Abs. 3 Satz 2 ebd. über das Versuchsgebiet hinaus *auch drahtlos mit „Sendern kleiner Leistung“* (low-power-stations) verbreitet. Auf diese Weise erreicht er über die derzeit an Kabelanlagen angeschlossenen ca. 5.400 Haushalte hinaus ein Publikum von ca. 1,8 Mio. Hörern.²⁹⁹ Er ist auf ein besonderes lokaljournalistisches „Medium- und Faktor-“Prinzip angelegt und erfreut sich anscheinend von vornherein eines hohen Akzeptanzgrades. In diesem Zusammenhang kommt auch die Bestimmung des § 4 Abs. 3 Satz 2 NWKabVersG zum Zuge, wonach der WDR in die Lokalrundfunkprogramme „Eigenbeiträge nicht erwerbswirtschaftlich orientierter Dritter“ einbeziehen kann. Mit letzterer Neuerung greift der Gesetzgeber Konzepte des Gruppen- und Bürgerrundfunks auf und sucht sie der Forumsidee des Integrationsrundfunks einzugliedern. Auch dies ist mittlerweile für den WDR verallgemeinert und zur Dauerregelung gemacht worden (§ 3 Abs. 5 WDR-G).³⁰⁰

²⁹⁷ Vgl. die Programmrahmenplanung (Anm. 293) und die näheren Angaben in dem Projektbuch, unter 3. Danach bietet der WDR folg. Spartenprogramme an: „Sport und Information“, „Die kluge Sieben“ (Bildungskanal), „Familien-Fernsehen“, Kulturkanal (Oper, Musical, Film), Unterhaltungskanal, „Gestern“ (Wiederholungskanal). Das ZDF steuert einen – erstmals in Ludwigshafen erprobten – Musikkanal bei. Hinzu kommt das als experimentelles Kulturprogramm i. w. S. entworfene deutsch-österreichisch-schweizerische (ZDF/ORF/SRG) Satellitenvollprogramm „3SAT“, mit dem das ZDF dem Verlegerfernsehen Paroli bieten will. Dazu D. Stolte, *Medium* 1984, Heft 2, S. 12 ff.; V. v. Hagen, in: ZDF Jahrbuch 1984, S. 111 ff.; W. Schwaderlapp, ebd. S. 159 ff.; W. Konrad, *MP* 1985, S. 874 ff. Ferner werden u. a. die beiden regulären Fernsehprogramme (ARD, ZDF) und die Dritten Programme des WDF und der Nordkette (NDR/RB/SFB) einbezogen. Zur gebührenrechtlichen Seite im näheren § 10 der Satzung vom 28. 8. 1984 (Anm. 293).

²⁹⁸ Oben Anm. 159. Zuletzt P.-J. Raue, *FK* Nr. 20 vom 17. 5. 1985, S. P 1 ff.

²⁹⁹ Vgl. M. Janietz, *Vorwärts* Nr. 27 vom 29. 6. 1985, S. 26, auch zum folg. Ferner die Angaben oben Anm. 297.

³⁰⁰ Siehe oben IV 4 c. Die beiden Bestimmungen werden auch als eine Art Prototyp und Vorstufe eines künftigen verselbständigten „Bürgerradios“ (Anm. 21) anzusehen

c) In der Frage direkter Bürgerbeteiligung geht das Versuchsgesetz auf anderer Ebene, nämlich bei den *Offenen Kanälen* (§ 4 Abs. 2 Satz 1 und § 10 NWKabVersG), noch einen erheblichen Schritt weiter. Die eben genannten nonprofitablen „Eigenbeiträge“ unterliegen paradoxerweise noch dem förmlichen Verbot „eigenverantwortlicher Gestaltung“ nach § 1 Abs. 5 Nr. 1 Satz 2 Halbsatz 1 NWKabVersG. Nach Halbsatz 2 ebd. bleibt § 10 hiervon *unberührt*, d. h. redaktioneller Kontext und zentrale Programmverantwortung können bei den Offenen Kanälen nach Maßgabe der dafür geltenden Sonderregeln zurückgenommen und eingeschränkt werden. Zwar handelt es sich auch dabei um vom WDR veranstaltete Rundfunkversuchsprogramme i. S. des § 4 Abs. 2 Satz 1. Jedoch nähert sich das Gesetz in § 10 schon der Typik der Drittsendungstatbestände und Fensterstrukturen des § 8 WDR-G an. Es geht über jene Typik sogar noch hinaus, insofern es auf jegliche „Relevanz-“Kriterien und Koordinationsmechanismen bisheriger Art verzichtet. An den (grundsätzlich auch für das Kabelpilotprojekt maßgeblichen) programmrechtlichen Standards des WDR-Gesetzes werden beträchtliche Abstriche gemacht. Die anstaltlich-journalistische Eigenleistung tritt in den Hintergrund, die professionell zu betätigende Vermittlungsfunktion hat eher nur marginalen Charakter und macht unmittelbarer Selbstartikulation Platz: Vom „Rundfunk für alle“ zum „Rundfunk durch alle“. In den Offenen Kanälen kann jeder Einwohner Dortmunds nach näherer Bestimmung der einschlägigen Satzung „eigene Programmbeiträge“ verbreiten (§ 10 Abs. 1 Satz 2 NWKabVersG). § 10 enthält dazu eine Reihe weiterer Direktiven, wobei ein Geist liberaler Großzügigkeit obwaltet. In der WDR-Satzung vom 18. 1. 1985 ist diese besondere Form eines *Jedermannsrundfunks* dann im einzelnen ausgearbeitet worden.

Nach § 1 der genannten Satzung dienen die Offenen Kanäle dem Zweck, „Erkenntnisse über neue Formen der Kommunikation ... zu gewinnen“, indem diese Versuchsprogramme auf Beiträge zurückgreifen, die auf Initiative und „in der Verantwortung“ ortsansässiger Personen/Personengruppen entstehen oder verbreitet werden. Demgemäß zeigt sich die Satzung darauf bedacht, die Programmhoheit des WDR im Innenverhältnis zu den betreffenden Personen und Gruppen auf eine Art Rechtsaufsicht zu reduzieren (§ 6 Abs. 2) und die Detailverantwortung auf diese als Anbieter auftretenden Dritten zu verlagern (§ 2 Abs. 2 und 3). In § 5 Abs. 4 und 7 ebd. konkretisiert

sein. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 428, 437f. Den Rechtsformen nach bleibt die Programmhoheit des WDR hier wie dort ungeschmälert (Anm. 165). § 3 Satz 1 der Satzung vom 28. 8. 1984 (Anm. 293) verwendet diesbezüglich allerdings schon den Ausdruck „Rahmen“ (mit dem sich *koordinationsrechtliche* Arrangements anzukündigen pflegen). De facto mögen sich auf diesem Boden auch bereits Elemente eines bürgerschaftlich-grundständigen, *nichtkommerziellen Marktmodells* herausbilden. Das *kommerzielle* Marktmodell der lokalregionalen Zeitungspressen hingegen wird durch das Versuchsgesetz auf Distanz gehalten. Es kann sich jedoch nunmehr das Einspeisungsgesetz zu Nutze machen (Anm. 296), etwa über Fensterprogramme in „SAT 1“ und „RTL-plus“.

sich die Leitentscheidung des § 10 Abs. 3 Nr. 4 NWKabVersG, wonach die fraglichen Beiträge grundsätzlich – unter Vorbehalt eines Vorrangs für Kurz- sowie Live-Beiträge – „in der Reihenfolge ihres Eingangs“ ausgestrahlt werden. Es gilt also das sog. *Prinzip der Schlange*, nämlich ein Zufallsprinzip, welches übergreifende Vielfaltkalküle ausschließt und das programmrechtliche Instrumentarium des § 5 WDR-G weitgehend suspendiert.³⁰¹

Redaktionelle Eingriffe und Steuerungsmaßnahmen in Richtung auf ein kanalinternes bzw. höherstufiges integriertes „Gesamtprogramm“ sind hier nach unmöglich, desgleichen koordinationsrechtliche Dachstrukturen.³⁰² Das hiesige Bürgermedium wird der anstaltlichen „Faktor“-Funktion entkleidet. Man will in Erfahrung bringen, ob die Nahbereichskommunikation durch ein freizügiges „republikanisches“ Forumsprinzip³⁰³ verbessert werden kann. Man setzt probeweise auf eine Zufallspluralität nach Art von Straßenkommunikation, sieht von tieferdringenden Interventionen ab und beschränkt den Kabelfunk Dortmund auf gewisse Serviceleistungen i. S. von „Kommunikationshilfe“.³⁰⁴

³⁰¹ Das „Prinzip der Schlange“ geht zurück auf ein von der Expertengruppe Offener Kanal (Chr. Longolius u. a.) entwickeltes lockeres Regelwerk. Vgl. die programmatische Schrift: Der Offene Kanal. Kriterien für ein Bürgermedium (Schriftenreihe der Bundeszentrale für polit. Bildung, Bd. 164), 1982. Darin werden die Dinge u. a. unter einem *bildungsspezifischen* Blickwinkel i. S. von Erwachsenenbildung gesehen: Der gesellschaftliche Souverän soll durch „autonome“ öff. Kommunikation gewissermaßen zu sich selbst kommen, er soll allgemeine Kommunikationsfreiheit im Weg praktischer Ausübung lernen. Mithin geht es auch hier um Identitätsbildung (Anm. 138). Im Ausgangspunkt ähnlich H. W. Rolli, Der Offene Kanal als Bürgermedium, 1981. Longolius ist in Dortmund Bereichsleiter für die Offenen Kanäle.

³⁰² Der Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/1772 hatte insoweit noch an einem programmrechtlichen örtlichen „Relevanz-“Spektrum festgehalten und „ein Mindestmaß an Ausgewogenheit“ „entsprechend“ § 4 WDR-G a. F. verlangt. Dafür hatte er auf das FRAG-Urteil rekurriert, Begr. zu § 6. Erst die Anhörung (Anm. 292) führte zu obiger liberalerer Linie. Vgl. LT-Drucks. 9/2990, S. 44 ff. Zur Verfassungsrechtslage zuletzt Hoffmann-Riem, in: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft (Anm. 209), S. 974 f., für eine Freistellung der Offenen Kanäle von den allg. Pluralismuserfordernissen im Hinblick auf ihre spezifische schwebende, sehr fragile Selbstverwaltungsidee.

In § 7 der Satzung vom 18. 1. 1985 (Anm. 293) scheinen sich erste Zweifel an der Weisheit des Zufallsprinzips anzudeuten. Die dortige *Experimentierklausel* findet ihre Grenzen aber in § 10 Abs. 3 Nr. 4 NWKabVersG, wonach i. d. R. die Reihenfolge des Eingangs für die Platzierung der Beiträge maßgeblich ist; Ausnahmen können nur in besonderen Fällen Platz greifen. Der Dortmunder Projektleiter E. Linde denkt daran, tageweise bestimmte gegenständliche Schwerpunkte (Kommunalpolitik, Vereine und Verbände, Musikprogramme u. ä.) zu bilden, KuR Nr. 99 vom 15. 12. 1984, S. 3 (5). Eine derartige Rahmenordnung dürfte auch im Publikumsinteresse liegen.

³⁰³ Vgl. Linde, nach Vorwärts Nr. 25 vom 14. 6. 1984, S. 27: „neue soziale Kontakte stiften“. Dazu die Möglichkeit auf einzelne Beiträge bezogener öff. *Diskussionsveranstaltungen* vor und nach deren Ausstrahlung laut § 2 Abs. 2 Satz 4 lit. h und § 3 Abs. 4 der Satzung.

³⁰⁴ Über technische und personelle Produktionshilfen hinaus sieht § 3 der Satzung auch fakultative, sehr vorsichtig bemessene journ. Hilfeleistungen vor. Nach Abs. 2 Satz 1 ebd. bietet die Projektleitung den Nutzern der Offenen Kanäle (kostenlose, § 4

Ob daraus der erhoffte Emanzipierungseffekt hervorgehen wird, bleibt nun abzuwarten. Immerhin sei noch angemerkt: Bei ungünstigem Verlauf kann ein „Rundfunk *durch* alle“ auch zu einem „Rundfunk *aller gegen alle*“ werden, oder z. B. zu einem dissoziierten privaten „Meinungsmarkt“ à la Bildschirmtext-Modell. Die Konstruktion erscheint ebenso kühn wie gebrechlich; sie wird sich in dieser Form schwerlich ins Große wenden lassen. In das WDR-Gesetz ist sie denn auch nicht übernommen worden. Eben- sowenig wird sie sich (via Landesmediengesetz) auf den künftigen Privat- rundfunk übertragen und zur dortigen allgemeinen Maxime machen lassen.

3. Der örtliche organisatorische Unterbau

Das deutlich reformorientierte programmrechtliche Oeuvre des Kabelpi- lotprojekts hat auch entsprechende *organisations- und verfahrensrechtliche* Neuerungen nach sich gezogen. Dem WDR als dem ortsfern-zentralen Pro- jektträger wird in den §§ 6 ff. NWKabVersG eine dezentrale, in gewissem Umfang eigenständige institutionelle Substruktur beigegeben.

a) Planungs-, Vorbereitungs- und Durchführungsaufgaben werden durch die Generalklausel des § 6 Abs. 2 NWKabVersG bei der vom WDR errichte- ten³⁰⁵ *Projektstelle Dortmund* konzentriert. Damit hat der Gesetzgeber einen Mittelweg zwischen Zentralismus und vollständiger Abkoppelung und Ver- selbständigung gewählt. Die Projektstelle erfüllt ihre Aufgaben organisato- risch, personell und finanziell *getrennt* vom übrigen Betrieb der Kölner An- stalt. Sie ist dabei an eine Reihe *rahmenartiger* anstaltszentraler planerischer Vorgaben gebunden, genießt aber einigen Spielraum (vgl. § 6 Abs. 3 und 4 NWKabVersG).³⁰⁶

Der örtliche organisatorische Unterbau des Modellversuchs stellt den Rechtsformen nach eher nur einen administrativen Annex der Kölner Anstalt dar. Der Sache nach trägt er aber auch schon Züge eines autonomen Medien- trägers in spe und im kleinen, wie er dann im Landesmediengesetz in weiter- entwickelter und abgewandelter Form begegnen mag. Das hiesige Tren-

Abs. 1) „*organisatorische, dramaturgische und redaktionelle Beratung und deren Ver- mittlung in dem der Zwecksetzung entsprechenden Umfang*“ an. Hierfür stehen drei (von insgesamt ca. 40) Programmmitarbeitern bereit, nach *Linde* (Anm. 302), S. 5. Darin drückt sich wohl die Annahme aus, daß die Idee „autonomer Bürgerkommunikation“ ohne professionelle „Kommunikationshilfe“ gänzlich unsubstantiell bleiben würde. Näher zu alledem *Stock*, Medienfreiheit, S. 429 ff. m. w. N.

³⁰⁵ Der in § 6 Abs. 1 NWKabVersG vorgesehene Errichtungsakt ist erfolgt durch § 5 der Satzung vom 28. 8. 1984 (Anm. 293).

³⁰⁶ Dazu mit weiteren Maßgaben § 7 der Satzung vom 28. 8. 1984. Daß der Projekt- stelle erheblicher Raum für Eigeninitiativen bleibt, belegen etwa Entstehungsmodus und Inhalt der Programmrahmenplanung (Anm. 293). Zu deren Instanzenweg von Dortmund nach Köln § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, § 9 Abs. 2 Nr. 1 und § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 NWKabVersG.

nungsprinzip erscheint – anders als dasjenige des § 3 Abs. 4 Satz 2 WDR-G (Schulrundfunk) – ohne weiteres naheliegend und sachgerecht. Es ermöglicht jene schöpferische Marge, mit der das Projekt über sich selbst hinausweisen soll. Denn es soll Erträge abwerfen, die es wert sind, in die künftige Rundfunkordnung einzugehen (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 NWKabVersG).

b) Innerhalb ihres Aufgabenkreises betätigt sich die Projektstelle durch eigene, der bewährten Zweiteilung in *professionelle Leitung* und *gesellschaftliche Kontrolle* folgende Quasi-Organe (Projektleitung und Projektrat). In beiden Hinsichten, insbesondere hinsichtlich der Leitungsfunktion, bestehen nachhaltige Bindungen zu den zentralen Anstaltsorganen. Gleichwohl läßt sich auch hier wieder von einem örtlichen Intendanten und einem Lokalrundfunkrat in spe sprechen.

Der *Projektleiter* leitet den Versuch unbeschadet der Rechte der Kölner Anstaltsorgane und des Projektrats „*selbständig und unter eigener Verantwortung*“, so § 7 Abs. 1 NWKabVersG in Anlehnung an die Definition der Intendantengewalt in § 21 Abs. 1 WDR-G a. F. Dieser örtliche Statthalter des Kölner Intendanten wird von letzterem mit Zustimmung des Verwaltungsrats für die Dauer des Versuchs ernannt (§ 7 Abs. 2 NWKabVersG). Er ist dem Intendanten unmittelbar unterstellt und verfügt über einen recht ansehnlichen Mitarbeiterstab.³⁰⁷ Damit vermag das Vorhaben weit mehr an eigener journalistischer Substanz zu gewinnen als z. B. das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen. Von den Offenen Kanälen abgesehen, kann es dem modellmäßigen Erbe treu bleiben und Altes mit Neuem verbinden.

Der *Projektrat* hat umfassende Beratungsaufgaben sowie eine Reihe von Entscheidungsbefugnissen, zumeist im Vorfeld endgültiger Beschlußkompetenzen des WDR-Rundfunkrats (§ 9 Abs. 1 und 2 NWKabVersG). Letzterer fungiert insoweit auch als eine Art Schiedsstelle bei etwaigen Konflikten zwischen Projektrat und Projektleitung. In dem Kontrollgremium ist im Vorgriff auf § 15 WDR-G bereits ein örtliches gesellschaftlich-kulturelles Spektrum mit einigen innovativen Einschlügen installiert worden; es beruht teils auf Direktentsendungsrechten, teils auf vom Rundfunkrat vorgenommenen Wahlen (§ 8 NWKabVersG).³⁰⁸ Dadurch wird eine zweistufige, auch im

³⁰⁷ Vgl. § 6 der Satzung vom 28. 8. 1984. Näher zur organisatorischen und personellen Seite das Projektbuch, unter 2.

³⁰⁸ Näher das Projektbuch, aaO. Bemerkenswert erscheint u. a. die Einbeziehung von fünf *Versuchsteilnehmern* aus schwer organisierbaren, anderweitig unterrepräsentierten Kreisen des Publikums (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 3). Der Dortmunder *Stadtrat* entsendet drei Vertreter in das insgesamt 27 Mitglieder zählende Gremium (Satz 2 ebd.). Mittelbar können kommunale Einflüsse auch über Satz 5 ebd. zum Zuge kommen. Das dürfte dem Erfordernis der „*Gemeindefreiheit*“ – als einer Variante von Staatsferne – nicht zuwiderlaufen. Hier sind auch die *kommunalen Kulturaufgaben* einschlägig. Siehe *Stock*, Medienfreiheit, S. 154, 360f. m. w. N. Programmrechtlich wird das Thema in § 10 Abs. 2 NWKabVersG für die Offenen Kanäle aufgegriffen, ebenfalls mit restriktiver Tendenz außer für Volkshochschule, städt. Bühnen u. ä.

Nahbereich effiziente gesellschaftliche Verankerung und Abstützung des Modellversuchs bewirkt.³⁰⁹

³⁰⁹ Ein Vorläufer des § 10 WDR-G ist in dem *Beschwerdewesen* nach § 7 Abs. 4 und § 9 Abs. 4 NWKabVersG zu erblicken. Es läuft über den Projektleiter an den Projekt-
rat und kann bei verständiger Handhabung zusätzliche direkte Rückkoppelungen i. S.
der Versuchsziele erbringen.

VI. Das Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen

1. Entstehungsgeschichte und bundesstaatlicher Konnex

a) Das WDR-Gesetz und das Kabelversuchsgesetz beziehen sich schon so gut wie überall auf eine künftige, heute unter vielen Wirrnissen im Werden begriffene Neuordnung von Medienwesen und Medienrecht. Die gegenwärtigen, insbesondere die Rundfunkverfassung betreffenden evolutionären Impulse und Umbrüche beruhen wesentlich auf der Erprobung und Einführung neuer Techniken im Bereich der Satelliten- und Kabelkommunikation. Daneben geht es um die Nutzung einiger demnächst bzw. in den neunziger Jahren zur Verfügung stehender zusätzlicher drahtlos-terrestrischer Sendekapazitäten, namentlich für den UKW-Hörfunk.³¹⁰ Alle diese Techniken spielen bei den bisher erörterten jüngsten Gesetzgebungsmaßnahmen auf Landesebene eine Rolle. Wie sich schon gezeigt hatte, sind die Dinge auch in Nordrhein-Westfalen noch im Fluß. Die Reformgesetzgebung befindet sich zur Zeit ungefähr auf halbem Wege. Das nächste größere Thema wird das *Landesmediengesetz* sein. Darauf zielt auch das hiesige *Vorschaltgesetz* ab. Es hat die Weiterverbreitung *landesextern veranstalteter, über Fernmeldesatellit bzw. Fernkabel/Richtfunk herangeführter* Rundfunkprogramme in nordrhein-westfälischen *Kabelanlagen* zum Gegenstand und trifft dafür eine einstweilige, durchaus liberale Regelung.

Der jetzige Entwicklungsschub hat ein erhebliches *Privatisierungspotential* freigesetzt. Er schafft zusehends Raum für medienökonomische Marktdynamiken, zumal für ein rundfunkwirtschaftliches Engagement der Printmedien und für die entsprechenden großen Geleitzüge, Konsortien und Netzwerkstrukturen. Es sind aber auch gegenteilige, auf die Fortschreibung der öffentlich-rechtlichen Rundfunktradition und auf eine „erweiterte Öffentlichkeit“³¹¹ gerichtete Bestrebungen zu verzeichnen; in Nordrhein-Westfalen

³¹⁰ Näher zur Frequenzsituation bei Fernsehen und Hörfunk über Luft *H. Roigas*, MP 1983, S. 551 ff. Über „ein neues Radiozeitalter“ *H. Röper*, MP 1985, S. 521 ff. Zur Rundfunkversorgung durch Satelliten *R. Thiele*, MP 1984, S. 729 ff.; *F. Müller-Römer*, MP 1985, S. 539 ff.; *G. Roessler*, ebd. S. 548 ff. Zum Sachstand beim Kabelfernsehen *R. Süverkrübbe/S. Dinsel*, MP 1983, S. 546 ff. Eine vom Bundespostministerium veröff. Tabelle zum Verkabelungsgrad (Stand: Nov. 1985) findet sich in KuR Nr. 97 vom 7. 12. 1985, S. 13. Danach waren in N.-W. szt. ca. 180.000 Wohnungen an Kabelnetze angeschlossen. Im übrigen etwa *K. Schrapel/M. Witte*, RuF 1985, S. 333 ff.; *F. Müller-Römer*, Zur künftigen Aufgabe des Rundfunks, Hekt. 1985.

³¹¹ Vgl. *P. Glotz*, KuR Nr. 100 vom 21. 12. 1983, Dok. S. 1 (10) unter Rückgriff auf den emphatischen Öffentlichkeitsbegriff *A. Kluges*. Dieser kehrt mittlerweile in der

scheint auch letztere Strömung zu beträchtlicher, bundesweit einmaliger Breite und Intensität zu gelangen. In der derzeitigen Gärungs- und Übergangslage stehen alte und neue Techniken, alte und neue Medien und Medienmodelle, öffentliche und private Interessen, gemeinnützige und erwerbswirtschaftliche Nutzungskonzepte usw. auf zahlreichen Ebenen neben- und gegeneinander, vom Satelliten-TV mit nationaler und europäischer Reichweite bis zum „Nahradio“ über low-power-stations. In Düsseldorf beispielsweise will man einerseits am bisherigen, als bewährt erachteten Integrationsrundfunk festhalten und ihn um Elemente des Bürgerrundfunks ergänzen; andererseits will man aber auch marktwirtschaftlichen Kräften Raum geben und Konzepte des Presserundfunks aufgreifen.³¹² Man richtet sich auf ein *mehrstufiges duales System* ein und beginnt sich nunmehr auch mit dem *Privatrundfunk* (als dessen *zweiter Säule*) zu beschäftigen. Der kommerziell-marktmäßigen Entwicklungslinie hat sich der Landesgesetzgeber vorab mit dem erwähnten, als Vorschaltgesetz zu dem Landesmediengesetz fungierenden Einspeisungsgesetz zugewandt.

b) Dabei geht es erneut um den *bundesstaatlichen Konnex* des Landesrundfunkrechts, wie er auch schon im Zusammenhang mit der WDR-Reform und dem Modellversuch Dortmund zur Sprache gekommen war. Auch das Landesmediengesetz wird in weitläufige, über die Landes- und sogar auch über die Bundesgrenzen hinausreichende Konzentrationserscheinungen und Umschichtungsprozesse verschlungen sein. Heutige Medienstrukturpolitik hat es mit bislang unbekanntem Interdependenzen und Komplexitätsgraden zu tun. Sie sucht den entsprechenden Regelungsbedarf auf die eine oder andere Weise zu befriedigen, indem sie sich gewissermaßen auf Sichtweite orientiert und provisorisch-pragmatische Kompromisse anstrebt. Man bedient sich dabei einer Stückwerkstechnik, wie sie ähnlich auch auf dem Felde der Bildungspolitik praktiziert wird. Man übt sich im *muddling through* und fördert so den kleinsten gemeinsamen Nenner zutage.

Die bewegte, immer wieder unversehens sich verändernde technisch-industrielle Szene hält Bund und Länder seit zehn Jahren in Atem. Hinzu kommen die notorischen Verteilungskonflikte und medienstrategischen Positionskämpfe, begleitet von parteipolitischen Wechselfällen, wie sie sich in den

medienpolitischen SPD-Programmatik wieder. Davon erhofft man sich Anregungen für eine Gesetzgebung in sozialdemokratischer Handschrift, wobei N.-W. zum hauptsächlichsten Exempel werden soll. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 20, 419ff. Zuletzt *A. Kluge*, in: K. von Bismarck u. a., Industrialisierung des Bewußtseins, 1985, S. 51 ff.

³¹² Vgl. die von *Rau* am 29. 8. 1984 vorgestellten Eckwerte für ein Landesmediengesetz, MP 1984, S. 662f. Näher dann *ders.* in einer Grundsatzklärung aus Anlaß der zehnten Ständetage am 24. 3. 1985. Siehe die Berichte FK Nr. 13 vom 29. 3. 1985, S. 1f. und KuR Nr. 25 vom 30. 3. 1985, S. 10 und 12. Im übrigen oben Anm. 20 und 21. Die CDU-Landtagsfraktion hat kürzlich einen Resolutionsantrag zum Landesmediengesetz eingebracht, LT-Drucks. 10/442 vom 3. 12. 1985. Die FDP-Landtagsfraktion hat bereits einen eigenen Entwurf eines Landesrundfunkgesetzes vorgelegt, LT-Drucks. 10/610 vom 16. 1. 1986.

jeweiligen Medienpapieren dokumentieren.³¹³ Dadurch wird der Ministerpräsidentenkonferenz und den Landesgesetzgebern ein Höchstmaß an ordnungspolitischen Anstrengungen abgefordert. Unter diesen Umständen ist der *kooperative Föderalismus* im Medienbereich zunehmend in Bedrängnis geraten. Noch unlängst stand er im Zeichen einer stetig wachsenden, schließlich nahezu unüberwindlichen Polarisierung und Lagerbildung (Marktmodell kontra Integrationsmodell). In Ermangelung einer gemeinsamen Sprache und vernünftiger Diskurse schienen die Gegensätzlichkeiten ein für allemal unüberbrückbar; zwischen den beiden rivalisierenden Richtungen und Denkschulen brach schon der „*Glaubenskrieg*“ aus.

1983/84 kam es dann in der SPD zu jener *Kurskorrektur*, die den Verhandlungsspielraum auf Länderebene wieder größer werden ließ; daraus erklärt sich auch die *Zweigleisigkeit* der heutigen Düsseldorfer Gesetzgebungsarbeit. Gleichwohl ist das medienpolitische Vermittlungsgeschäft außerordentlich mühselig geblieben. Dies ist immer noch ein ergiebige Feld für Studien über *bargaining*, *Inkrementalismus* und *Durchwursteln*.³¹⁴ Dann und wann gelangen die Länder mittlerweile wieder zu „kleinen Lösungen“, oder sie bringen wenigstens Tolerierungsabsprachen und notdürftige Arrangements zustande. Dabei kommt es vor, daß im Vorfeld der Verhandlungen eingenommene grundsätzliche Haltungen, vorausgegangene Parteitagsbeschlüsse, längerfristige policy-Entwürfe u. ä. unversehens zur Disposition gestellt werden. Man verzichtet auf umfassende, im Lichte der Öffentlichkeit sich vollziehende Abwägungen des Für und Wider und läßt sich einiges abhandeln (do ut des). Das Pendel schlägt jetzt nach der anderen Seite aus: *Vom „Glaubenskrieg“ zur Prinzipienschwäche*. Daraus können Veränderungen hervorgehen, die anfangs geringfügig erscheinen und dann nach und nach größere Dimensionen annehmen, bis zu erdrutschartigen Umbrüchen und Verschiebungen hin. Mit einem exemplarischen Fall solcher Art haben wir es bei dem derzeit geltenden Einspeisungsrecht zu tun.

c) Ausgangspunkt war hier die oben beschriebene Verzögerung und Präjudizierung des gemeinsamen Versuchsvorhabens vom Mai 1978 i. S. von Bedarfsweckung und Markterschließung. Es waren zunächst die unions- und

³¹³ Zum gegenwärtigen Stand auf Bundesebene und in N.-W. oben Anm. 20 und 21.

³¹⁴ An einschlägigen Politikfeldanalysen fehlt es leider so gut wie gänzlich. Vgl. nur das reichhaltige Material bei *H. J. Kleinsteuber*, Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik, 1982. Die rundfunkpolitischen Referentenkontakte und die Konferenzrunden und „Kamingespräche“ der Länderchefs vollziehen sich hinter verschlossenen Türen. Die nachfolgenden Pressekonferenzen sowie in den Landesparlamenten da und dort anberaumte Regierungserklärungen, durch Interpellationen und Berichtersuchen ausgelöste Plenardebatten u. ä. ermöglichen einen gewissen Einblick ex post. Die intimen, manchmal auch dramatischen Geschehnisse dieser Gipfeldiplomatie werden sich aber in größerem Umfang erst dann aufhellen lassen, wenn eines Tages die Archive geöffnet werden. Politikwissenschaftlich besser ausgeleuchtet ist inzwischen das anderweitige medienpolitische Kommissionswesen. Siehe etwa *B. Mettler-Meibom*, in: *W. Rammert* u. a. (Hrsg.), *Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 2, 1983*, S. 13 ff.

sodann – vollends unter Zugzwang geraten – auch die SPD-regierten Länder, die auf alsbaldige definitive Lösungen ausgingen. Der entsprechende Regelungsbedarf wurde und wird in der Hauptsache durch neue Landesrundfunkgesetze erfüllt. Daraufhin begannen neben den bisherigen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF zahlreiche zusätzliche Landesdachanstalten aus dem Boden zu sprießen. Auf diesem Gebiet bestehen allerdings der Natur der Sache nach auch erhebliche *länderübergreifende Regelungs- und Harmonisierungserfordernisse*. Das gilt insbesondere für die Verbindung von Satelliten- und Kabelrundfunk.³¹⁵ Für den Satellitenbereich wurde ursprünglich (sztl. auf den direkt empfangbaren Rundfunksatelliten TV-SAT bezogen) ein *Kooperationsmodell* ARD/ZDF – Presse/Filmwirtschaft angestrebt. Später kam auch die staatsvertragliche Errichtung einer *bundesweiten Satellitendachanstalt* ins Gespräch, ungefähr nach dem Bilde des ZDF. Im Ergebnis wurde jedoch weder das eine noch das andere Konzept verwirklicht. Vielmehr wurde die *Ludwigshafener Anstalt für Kabelkommunikation* zum Sprungbrett des am 1. 1. 1985 in den Orbit gelangten (vorerst auf den Fernmeldesatelliten ECS 1 angewiesenen) ersten privaten Satellitenfernsehprogramms „SAT 1“.³¹⁶ Diese provisorische Lösung wurde von Rheinland-Pfalz in die Wege geleitet, von den übrigen B-Ländern unterstützt und von den A-Ländern schließlich, unter Zurückstellung verfassungsrechtlicher Bedenken, politisch toleriert und mitgetragen. Sie wirft freilich nach wie vor eine Reihe überaus schwieriger und prekärer, die föderalistische Basis des Satellitenrundfunks betreffender Rechtsfragen auf.³¹⁷ Dabei geht es zumal um die Weiterverbreitung der über den ECS 1 herangeführten privaten Programme in Kabelanlagen anderer Bundesländer.

„SAT 1“ ist als Presserundfunk von nationaler Reichweite ausgelegt; dazu

³¹⁵ Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 446 ff., 462 ff., auch zum folg.

³¹⁶ Oben Anm. 107. Über den ECS 1 läuft nunmehr auch das außer Reichweite der dt. Rundfunkhoheit angesiedelte lux.-dt. „RTL-plus“. Das ZDF hat bereits mit dem aus dem Ludwigshafener „ZDF 2“ entwickelten Kulturprogramm „3SAT“ (Anm. 297) nachgezogen, bislang ebenfalls via ECS 1. Außerdem kandidiert für die Satellitennutzung, vorderhand für einen Intelsat-Fernmeldesatelliten, das von der ARD unter Schweizer Beteiligung vorbereitete Kulturprogramm „Eins plus“. Vgl. das smarte Design MP 1984, S. 152 ff. Diese Fernsehprogramme gelten auch als Anwärter für den TV-SAT, dessen präoperationelle Phase gegenwärtig für Herbst 1986 angekündigt wird. Mit von der Partie sollte nach den vorhin geschilderten SPD-Intentionen das WDR/WAZ/AKS-Gemeinschaftsprogramm sein.

³¹⁷ Vgl. *R. Groß*, MP 1984, S. 45 ff.; *ders.*, MP 1985, S. 289 ff. Näher *F.-W. Frhr. von Sell*, KuR Nr. 20 vom 14. 3. 1984, S. 3 ff.; *ders.*, RuF 1984, S. 185 ff.; *ders.*, in: *Festschrift für Hübner* (Anm. 135), S. 765 ff. Siehe auch *E.-W. Fuhr/G. Krone*, FuR 1983, S. 513 ff. Zuletzt *H. Kühnert*, Die Zeit Nr. 23 vom 31. 5. 1985, S. 54. Ähnliche bundesstaatliche Aspekte werden neuerdings auch bezüglich des TV-SAT diskutiert, und zwar im Hinblick auf ein etwaiges endgültiges Scheitern der (diesbezüglich noch schwebenden) Länderverhandlungen. Dazu *M. Bullinger*, AfP 1985, S. 1 ff. Eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache fordert für (Direkt-)Rundfunksatelliten bereits *A. Bueckling*, ZUM 1985, S. 144 ff. Dagegen *S. Jutzi*, ZUM 1986, S. 21 ff.

ist das Programm auch de facto bestimmt. Gesetzlich ist es aber – von der Trägerseite aus – nur mit Wirkung für das südwestdeutsche Ursprungsland abgedeckt. (Bei „RTL-plus“ fehlt es auch daran.) Den darüber hinausgehenden, auf das übrige Bundesgebiet bezogenen Regelungsbedarf³¹⁸ vermochten die Länder an Ort und Stelle, d. h. an der Ludwigshafener Quelle des Novums, nicht zu befriedigen. Die nach dem FRAG-Urteil gebotenen, zur Gewährleistung von Meinungsbildungs- und Medienfreiheit erforderlichen Vorkehrungen sind im genannten Fall auf der Trägerseite nur ansatzweise und nur mit Wirkung für Rheinland-Pfalz getroffen.³¹⁹ Mit ähnlichen Problemen ist auch bei weiteren künftig im Geltungsbereich des Grundgesetzes veranstalteten, auf partikularem Landesrecht beruhenden privaten Satellitenprogrammen zu rechnen. Regelungsdefizite und Legitimationsmängel, wie sie bei „SAT 1“ auftreten, sind allerdings keineswegs unvermeidlich. Solchen Mißständen dürfte sich mittels föderativer Trägergebilde abhelfen lassen, wie sie sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk herausgebildet haben, am besten durch eine *zweite gemeinsame Länderanstalt à la ZDF*; es mag aber auch eine „private ARD“ in die Bresche springen können.

Einige Länder wandten sich nun, wie es scheint, einem Wunschbild letzterer Art zu. Sie zeigten sich auf einen subsidiären Regelungsansatz bedacht,

³¹⁸ In diesem Punkt wurde von folg. seitens der Ministerpräsidentenkonferenz akzeptierter Prämisse ausgegangen: Herangeführte, für das fragliche Versorgungsgebiet nicht gesetzlich bestimmte und dort auch nicht ortsüblich bzw. „ortsmöglich“ von jedermann über Luft empfangbare Satellitenprogramme (so bei ECS 1) rufen *an den Kopfstationen von Breitbandverteilsnetzen* einen spezifischen rundfunkmäßigen oder rundfunkähnlichen Regelungsbedarf hervor. Das ist gemeint, wenn die Weiterverbreitung solcher Programme in Kabelanlagen als „*rundfunkrechtlich relevanter Vorgang*“ (sc. in Reichweite oder im Vorfeld des Rundfunkbegriffs) bezeichnet wird. Vgl. R. Groß, MP 1983, S. 789 ff.; ders., NJW 1984, S. 409 ff. m. w. N. Soweit es hierbei auf medienstrukturell wirksame Vielfaltsicherungen ankommt, läßt sich das entsprechende Rundfunkregime am ehesten am Ursprungsort der Programme (hier: AKK) verankern und von dort aus in vorbeugender Absicht zur Geltung bringen, siehe sogleich.

³¹⁹ In den §§ 27 ff. AKK-G n. F. (Anm. 107) zeichnet sich ein eigener außenpluralistischer Parameter ab, wobei die Koordinierung dieses „Gesamtprogramms“ an nächster Stelle der privaten Anbietergemeinschaft selbst obliegen soll. Daß das regionale rundfunkrechtliche Fundament schwächlich ist, wird durch erste, auf richtungsmäßige Beengtheiten und kulturelle Defizite hindeutende Programmanalysen und sonstige Befunde indiziert. Siehe F. W. Hymmen, Medium 1985, Heft 8, S. 51; B.-P. Lange, MP 1985, S. 745 ff.; E. Mohn, ebd. S. 111 (116 ff.). Zur Typik der APF-Beiträge anhand von Vergleichen mit den Nachrichtensendungen von ARD und ZDF sowie „RTL-plus“ U. M. Krüger, ebd. S. 50 ff., 232 ff., 257 ff., 479 ff. Ferner U. Dehm/W. Klingler, ebd. S. 459 ff.; dies., RuF 1985, S. 247 ff. Die Ludwigshafener Anstalt scheint weder fähig noch bereit, ein effizientes Koordinationsmodell i. S. der Verfassungsrechtsprechung zu praktizieren. Unterdessen strebt das Verlegerfernsehen einem hochkonzentrierten reinen Marktmodell zu. Vgl. das Planungspapier MP 1985, S. 390 ff.; J. Doetz (Interview), Medium 1984, Heft 5, S. 16 ff.; ders. (Interview), KuR Nr. 68 vom 28. 8. 1985, S. 3 ff. Auf Deregulierung drängt „SAT 1“ auch sehr deutlich in dem medienpolitischen Memorandum MP 1985, S. 764 ff. Dazu E. Halefeldt, ebd. S. 721 ff. Zuletzt W. E. Breede, MP 1986, S. 28 ff.

welcher von der *Verbreitungs- und Empfangsseite* ausgehen sollte; er sollte die auf der Trägerseite vorhandenen Regelungen ergänzen und dortige Defizite so weit wie möglich ausgleichen. Unter diesem Gesichtspunkt ließ man es bei partikularrechtlichen Fundamenten i. S. der AKK-Lösung bewenden. Man erhoffte sich zusätzliche, den jeweiligen landesinternen Anforderungen genügende Vielfaltsicherungen auf der gedachten zweiten Ebene. Demzufolge legte man es auf einen *allgemeinen Programmaustausch* auf dem Boden gewisser bundesweit auszuhandelnder, überall gleichmäßig einzuführender programmrechtlicher *Mindeststandarde* an. Erstrebt wurden *wechselseitige Übernahmegarantien*, die dazu führen sollten, daß alle neuen Programme in sämtlichen Ländern verbreitet werden könnten. Das war die Geburtsstunde des *Einspeisungsrechts*, als einer weiteren Sondermaterie des Rundfunkrechts von morgen.³²⁰

d) In den Grundzügen sollten entsprechende Weiterverbreitungsregelungen nach den Absprachen von 1983/84 staatsvertraglich konsentiert und vorgegeben werden. Die landesrechtliche Umsetzung sollte dann (soweit szt. noch nicht geschehen) in den Landesmediengesetzen erfolgen, hilfsweise in vorgeschalteten separaten Einspeisungsgesetzen. Das Konzept einer „privaten ARD“ setzt im übrigen voraus, daß auf mittlere Sicht allenthalben Landesdachanstalten in Aktion treten und daß diese eine flächendeckende effiziente Koordinierung und Aufsicht betreiben. Dafür bedarf es angemessener konföderativer Statuten. Es bedarf eines programmstrukturell ansetzenden, im vorhinein wirksamen gemeinsamen Planungs- und Steuerungsinstrumentariums; andernfalls bleibt in Konfliktfällen nur die (in der bisherigen ARD manchmal vorkommende) fatale Alternative: *Mitmachen oder Abschalten*.

Von einer derartigen Arbeitsgemeinschaft ist nun weit und breit nichts zu sehen. Diese denkbare Entwicklungslinie ist ebensowenig weiterverfolgt worden wie die andere, stärker zentralistische (ZDF-Modell). Vielmehr setzte nun eine „*weiche Welle*“ ein, die auch bei den A-Ländern zu wachsender Nachgiebigkeit führte. Man konnte sich dem auf Deregulierung gerichteten Trend nicht entziehen und gab gegenteilige Positionen Schritt für Schritt preis.

Der Teufel steckt auch hier im Detail. Das betrifft vor allem die verschiedenen seit dem FRAG-Urteil entwickelten Vielfaltkonstrukte: Wie, wenn es sich um ein *richtungsmäßig einseitiges* Satellitenprogramm handelt, das im Ursprungsland in ein dortiges notdürftig ausbalancierendes externes Schema eingliedert ist, im Empfangsland aber keine gleichartigen Rahmenbedingungen vorfindet? Und was soll geschehen, wenn das einzuspeisende Programm einen gleichsam inoffiziellen und uneingestandenen, am Ausgangsort

³²⁰ Näher zu dieser diffizilen, zum Teil kontroversen Materie zuerst *Groß* (Anm. 318). Eingehend dann *W. Hoffmann-Riem*, in: Chr. Broda u. a. (Hrsg.), Festschrift für R. Wassermann zum 60. Geburtstag, 1985, S. 455 ff.; *Stock*, Medienfreiheit, S. 462 ff. Anders *R. Ricker*, Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen aus verfassungsrechtlicher Sicht, 1984.

in Abrede gestellten Tendenzfaktor enthält? Solchen Phänomenen wird sich von der Nehmerseite aus schwerlich begeben lassen, wenn die Geberseite nicht parallel vorgeht und am gleichen Strang zieht. Daß es sich hierbei nicht etwa nur um müßige Spekulationen handelt, hatte sich vorhin schon gezeigt.

Ob derartige Risiken von den Ministerpräsidenten von vornherein gesehen und in Kauf genommen worden sind, steht dahin. Daß insoweit immerhin eine gewisse Sensibilität vorwaltete, läßt ein zu jener Zeit von hessischer Seite vorgelegtes Einspeisungsreglement vermuten. Darin ist für die jeweiligen *Kabelanlagen* eine Art sekundäres *Koordinationsmodell im kleinen* vorgesehen.³²¹ Dieser (ohnehin bescheidene) Korrekturmechanismus erwies sich jedoch als nicht konsensfähig. Vielmehr gewann nun ein quasi-völkerrechtliches „*free-flow*“-Denken an Raum, wonach in *einem* Land lizenzierte Programme nahezu unbesehen – ungeachtet der Vielfaltfrage – in allen anderen Ländern weiterverbreitet werden müssen.³²²

So viel als Beleg für die oben aufgestellten Thesen über Stückwerkstechnik und gemeinsames muddling through. Nachfolgend stagnierten die Länderverhandlungen über eine staatsvertragliche Neuordnung des Rundfunkwesens aus anderen Gründen.³²³ Mittlerweile hatten die SPD-regierten Länder (bis auf Hessen) von der früheren medienpolitischen Strenggläubigkeit der Sozialdemokratie vollends abgelassen. Anfangs hatte man dort gelegentlich auch mit dem Gedanken gespielt, sich im Fall des Ausbleibens eines wirksamen

³²¹ Vgl. § 11 Abs. 1 des von Groß, NJW 1984, S. 414f., veröff. Gesetzentwurfs. Zur begrenzten Leistungsfähigkeit dieses nur nachträglich einzusetzenden Instrumentariums Stock, Medienfreiheit, S. 408, 464. Zur Systematik der Bezugseinheiten externer Vielfalt und „Ausgewogenheit“ näher ebd. S. 476ff. Die Einspeisungsproblematik dürfte sich nur anhand eines *streng binnenpluralistischen* Satellitenrundfunkrechts – auch schon im Ursprungsland – bewältigen lassen. (Nur so kann auch die bisherige ARD arbeiten.)

³²² Vgl. Art. 9 E III NeuO-StV. Darin ist *keinerlei* Vielfaltregulativ vorgesehen. Die einzelnen Landesgesetzgeber hatten auf dem Einspeisungssektor Ende 1984 bereits verschiedene Wege eingeschlagen. Eine Harmonisierung gelang nicht mehr. Stattdessen galt das Hauptaugenmerk der Beteiligten den *werberechtlichen* Mindeststandards des Einspeisungsrechts. Auch in diesem Punkt zeigt sich Art. 9 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 aber schon recht großzügig (Obergrenze 20 v. H. der täglichen Sendezeit, Unterbrecher- und Sponsorwerbung in gewissem Umfang zulässig).

³²³ Insbesondere wegen der Streitigkeiten um die Werbekontingente des öff.-rechtl. Rundfunks. Hamburg und Rheinland-Pfalz handelten eine Kompromißformel aus, wonach das 1984 bestehende Verhältnis von Gebühren- und Werbeeinnahmen bis 1990 festgeschrieben werden sollte. Die Dritten Fernsehprogramme und die Satellitenprogramme von ARD und ZDF sollten werbungsfrei bleiben. Näher S. Jakob, KuR Nr. 83 vom 19. 10. 1985, S. 9ff. Die Saarbrückener Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten (23.–25. 10. 1985) scheiterte diesbezüglich jedoch an der Weigerung Hessens, einen Werbeverzicht für „Hessen Drei“ (Anm. 257) in Kauf zu nehmen. Siehe FK Nr. 43 vom 25. 10. 1985, S. 3 und Nr. 44 vom 31. 10. 1985, S. 1ff. Die hess. Landesregierung beharrte im übrigen auf strengeren staatsvertraglichen Kautelen für den Privatrundfunk. Sie sah auch keinen Bedarf für ein hess. Landesmediengesetz. Dazu D. Stammler, Vorwärts Nr. 48 vom 23. 11. 1985, S. 27. Zu der verfahrenen Gesamtlage R. Klimmt, ebd. (Verlagsbeilage), S. 4.

bundesweit abgestimmten Einspeisungsreglements auf ein quasi-völkerrechtliches „prior-consent“-Prinzip zurückzuziehen, nötigenfalls bis zur Grenze der Nichteinspeisung des Verlegerfernsehens hin. Nunmehr indes war man so weit zurückgewichen, daß man schon vor vollendeten Tatsachen stand. Man sah sich außerstande, dem Druck der interessierten Presse und der Unionsländer noch länger standzuhalten, und begann ebenfalls zu legiferieren.

Das erste unter diesem Vorzeichen entstandene Einspeisungsgesetz war dasjenige Hamburgs.³²⁴ Es folgte Nordrhein-Westfalen mit dem im Zuge der WDR-Reform erlassenen³²⁵ *Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 248)* (weiterhin: NWVorlWvG). Auch dieses Gesetz gestattet die Einspeisung herangeführter Programme unter dem Gesichtspunkt der „Erprobung der Nutzung neuer Kommunikationstechniken“. Es gilt bis zu seiner Ablösung durch das Landesmediengesetz, längstens bis zum 31. 12. 1987 (§ 1 Abs. 1). Daran schloß sich eine ähnliche Bremische Regelung an.³²⁶ Im Saarland lag eine landesrechtliche Einspeisungsordnung schon seit 1984 vor.³²⁷ In den unionsregierten Ländern sind inzwischen ebenfalls überall Weiterverbrei-

³²⁴ Gesetz vom 10. 10. 1984 (GVBl. S. 207). Das Gesetz befristet die Einspeisung bis zu einer anderweitigen gesetzlichen Regelung, längstens bis zum 31. 12. 1985. Es bezeichnet sich als Erprobungsgesetz und sieht von jedwedem eigenen landesinternen Vielfaltskriterium ab. Zu diesem Ansatz K.-H. Ladeur, MP 1985, S. 734 (741 ff.). Siehe auch Frank, KritJ 1985, S. 277 ff.

Hamburg trat auch als erstes der A-Länder mit dem Entwurf eines *Landesmediengesetzes* hervor, Drucks. 11/3769 vom 26. 2. 1985. Daraus ist mittlerweile das Gesetz vom 3. 12. 1985 (GVBl. S. 315) hervorgegangen. Es schließt mit Wirkung vom 1. 1. 1986 an das Weiterverbreitungsgesetz an (§§ 64, 65). Zur Vielfaltproblematik nach dieser weitmaschigen Dauerregelung D. Stammer, MP 1985, S. 601 ff.

³²⁵ Ausgangspunkt war hier der an dem liberalen Hamburger Präzedenzfall orientierte Gesetzentwurf der CDU-Fraktion LT-Drucks. 9/3811 vom 15. 11. 1984. Erste Lesung: Plenarprot. 9/111 vom 13. 12. 1984, S. 6927 ff. Daran schloß sich der etwas anspruchsvoller gehaltene Gesetzentwurf der SPD-Fraktion LT-Drucks. 9/3982 vom 29. 1. 1985 an. Erste Lesung: Plenarprot. 9/113 vom 30. 1. 1985, S. 7041 ff. Modifizierte, mit der CDU abgestimmte Ausschußfassung: LT-Drucks. 9/4131 vom 8. 3. 1985. Zweite Lesung beider Entwürfe und einstimmige Verabschiedung des SPD-Entwurfs in der Ausschußfassung: Plenarprot. 9/122 vom 12. 3. 1985, S. 7795 ff. (nach Verabschiedung des WDR-Gesetzes). In der Beratung hatte Abg. Büssow (SPD) ein *Junktum* mit dem Zustandekommen des WDR-Gesetzes hergestellt, aaO. S. 7042 und 7797. Nach letzterem Schritt sah man sich, wie es scheint, zu einem größeren Entgegenkommen in der Lage.

³²⁶ Gesetz vom 30. 7. 1985 (GBl. S. 143). Das Gesetz versteht sich wiederum als *Proberegelung* und ist bis zum 31. 12. 1986 befristet. Auch in Bremen scheint darauf als Dauerregelung ein Landesmediengesetz zu folgen.

³²⁷ Die dort jetzt amtierende SPD-Regierung fand die differenzierten Vorschriften der §§ 48 ff. des saarld. Rundfunkgesetzes (Anm. 277) vor. Sie kündigte eine Novellierung des Gesetzes an, will aber bis 1986 noch auf ein etwaiges Zustandekommen des NeuO-StV warten, KuR Nr. 87 vom 2. 11. 1985, S. 6. § 49 Abs. 1 i. V. m. § 5 des Gesetzes fordert hinsichtlich inländischer Satellitenprogramme entweder In-sich-Vielfalt oder eine auf die jeweilige Kabelanlage bezogene externe Gesamtvielfalt.

tungsnormen vorhanden,³²⁸ welche mit dem rheinland-pfälzischen AKK-Gesetz ineinandergreifen.³²⁹ Nach alledem eröffnete sich für „SAT 1“ 1985 bundesweit (bis auf Hessen³³⁰) der Zugang zu den postalischen Kabelanlagen.

2. Programmreglement

Zu dem Kabelversuchsgesetz von 1983 ist 1985 überraschenderweise – kurz vor der Premiere des Pilotprojekts Dortmund – ein weiteres, nunmehr landesweit experimentierendes *Satelliten- und Kabelerprobungsgesetz* hinzuge treten. Das Einspeisungsgesetz ist nach dem eben Gesagten in überaus kom-

³²⁸ Sie sind in Bayern, Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein in den dort schon in Kraft getretenen größeren Kodifikationen enthalten und weisen i. e. unterschiedliche Nuancen auf. Baden-Württemberg erließ im Vorgriff auf das Landesmediengesetz (Anm. 23) das als Versuchsgesetz deklarierte und bis zum 31. 12. 1985 befristete Einspeisungsgesetz vom 1. 4. 1985 (GBl. S. 50). Dieses Gesetz entspricht dem E III NeuO-StV und verzichtet à la Hamburg auf ein eigenes Vielfalterfordernis. Es wird mit Wirkung vom 1. 1. 1986 durch das Landesmediengesetz (§§ 10ff., 87) abgelöst.

³²⁹ Auch in den §§ 27ff. AKK-G n. F. (Anm. 107) wird für den Satellitenrundfunk ein landesweiter *Versuchsstatus* in Anspruch genommen. Das Projekt endet bei regulärem Verlauf gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 AKK-G am 31. 12. 1986. Anschließend soll eine Dauerlösung Platz greifen, wie sie sich in dem Regierungsentwurf eines rh.-pf. Landesrundfunkgesetzes, LT-Drucks. 10/1861 vom 4. 11. 1985, abzeichnet. Dadurch soll die AKK in eine „Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter“ überführt werden, wobei den einschlägigen Strukturproblemen (Anm. 319) nach wie vor ausgewichen wird. Siehe auch R. Ricker, Verfassungsrechtl. Aspekte eines Mediengesetzes für Rh.-Pf., 1985. Die Mainzer SPD-Landtagsfraktion legte dazu den Gegenentwurf LT-Drucks. 10/2157 i. V. m. LT-Drucks. 10/2158 vor, beide vom 12. 2. 1986. Auch sie will damit die AKK in eine Landesdachanstalt („Rheinland-Pfalz-Funk“) überführen. Die Anstalt soll zu einem qualifizierten, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Träger des künftigen privaten Satellitenrundfunks ausgebaut werden.

³³⁰ Die Wiesbadener Staatskanzlei suchte insoweit zunächst nach einem Notbehelf: Sie sah für gewisse gewerblich am Empfang von Satellitenprogrammen interessierte Einrichtungen ein Ventil in Gestalt von *Exemtionen aus dem Rundfunkbegriff* vor. Dafür griff sie auf den „funktionellen Zusammenhang“ i. S. der Ergänzung zu dem „Schliersee-Papier“ vom 10. 9. 1981 (Anm. 118) zurück und erteilte entsprechende Unbedenklichkeitsbescheinigungen. Wenig später änderte sie jedoch ihre Rechtsauffassung und ließ diese Taktik wieder fallen. Vgl. die Stellungnahme der Staatskanzlei KuR Nr. 74 vom 18. 9. 1985, S. 18ff.

Sodann wurde der Regierungsentwurf eines als *Dauerregelung* konzipierten hess. *Weiterverbreitungsgesetzes* vorgelegt, LT-Drucks. 11/5010 vom 3. 12. 1985. Der Entwurf lehnt sich i. wes. an das Hamburger Vorbild an. Er will ohne eine Dachanstalt auskommen und ein Landesmediengesetz auch fernerhin entbehrlich machen. Gleichwohl will sich Hessen – auch im Hinblick auf das in Karlsruhe anhängige Normenkontrollverfahren (Anm. 111) – die Rüge der Verfassungswidrigkeit des bisherigen „SAT 1“-Arrangements vorbehalten. Falls dieses Einspeisungsgesetz 1986 zustande kommt, wird damit in sämtlichen Ländern ein auf ein Sitzland (z. Zt. Rheinland-Pfalz) zentriertes Netzwerk von Privatrundfunkgesetzen vorhanden sein. Hier besteht nunmehr ein System kommunizierender Röhren.

plexe föderative Zusammenhänge eingebunden. Es hat weiter keine genuinlandeseigene kommunikationsrechtliche Substanz, vielmehr wendet es sich nach außen und orientiert sich gleichsam perspektivisch an den Verhältnissen in den *dritten Ursprungsländern* der für eine Übernahme in Frage kommenden Programme. Es greift dem Landesmediengesetz in erheblichem Umfang vor und trifft Entscheidungen, mit denen schon die Weichen für das künftige Privatrundfunkrecht gestellt werden. Unter diesem Blickwinkel sind sowohl die programmlichen und verfahrensmäßigen als auch die organisatorischen Neuregelungen zu sehen. Zunächst zu ersterem Punkt.

a) Das Gesetz bezieht sich insbesondere auf diejenigen vollkommerziellen Satellitenprogramme, die hinfort zu dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Konkurrenz treten werden. Dabei denkt der Gesetzgeber in erster Linie an den WDR: Vorab hat er dem Kölner Sender eine profunde Bestands- und Entwicklungsgarantie gegeben und dessen unternehmerischen Aktionsradius erweitert. Erst danach hat er sich zur Zulassung der als potent eingeschätzten auswärts ansässigen privaten Großanbieter verstanden.³³¹

Mit letzterem Schritt hat das Landesparlament einmütig eine *Grundentscheidung zugunsten der zweiten, privaten Säule* getroffen. Es hat die Signale in der Weise gesetzt, daß für das Landesmediengesetz nicht mehr viel zu tun bleibt. Dafür dürften nur noch etwa veranlaßte, nach den Ergebnissen des Probelaufs geboten erscheinende und auch tatsächlich durchsetzbare Abänderungen des Einspeisungsreglements übrigbleiben.³³² Sollte der WDR schließlich doch noch zu einem zusätzlichen Satellitenprogramm via Kooperationsmodell gelangen, so wäre auch dies ein ergiebiges Feld für weitere Betätigungen des Gesetzgebers; daß hier noch einiges zu tun bleibt, um zu einer modellmäßig einleuchtenden und soliden Dauerregelung zu gelangen, ist vorhin dargetan worden. Das Mediengesetz würde auf überregionaler Ebene auch dann zu vermehrter Bedeutung gelangen, wenn sich endlich doch noch einer der wenigen dafür in Betracht kommenden privaten Mediengiganten – sei es als dritter „liberaler Programmanbieter“, sei es unter einer sonsti-

³³¹ Der tiefere Sinn des von Büssow herausgestellten *Junktims* (Anm. 325) erschließt sich erst vor dem Hintergrund der an früherer Stelle dargelegten, die öff.-rechtl. Seite und zumal den WDR betreffenden Düsseldorfer Reformphilosophie.

³³² Auf diesen *Vorwegnahmeeffekt* weist mit großem Nachdruck Hoffmann-Riem (Anm. 320), S. 455 ff., hin. Siehe auch *ders.*, RuF 1984, S. 32 (38). Der Spielraum für etwaige spätere Nachbesserungen der Einspeisungsordnung sollte nicht überschätzt werden. Strukturbedingten „Schieflagen“ und Verflachungen läßt sich damit ohnehin nur zum geringsten Teil beikommen. Zudem fehlt es an einer hinlänglich ausgearbeiteten, je nach den Versuchsergebnissen korrigier- oder auch rückholbaren Testanordnung. Sind die Tore einmal geöffnet und ist die Bedarfsweckung gelungen, so wird man hernach auf unüberwindliche Steuerungsprobleme stoßen. Das ist auch im Hinblick auf die Dortmunder Laborsituation (Anm. 296) zu bedenken. Das dortige sorgfältig ausgefeilte Experiment wird durch den hiesigen Quasi-Versuch in ein anderes Milieu gebracht: Das Publikum kann zwischen „mehr Dortmund“ und „mehr Dallas“ wählen.

gen Flagge – entschließen würde, seine Lizenz in Nordrhein-Westfalen zu nehmen. Vorerst spricht aber manches für die Annahme, daß neue einheimische Veranstalter beiderlei Art ausbleiben werden.³³³ Auf der öffentlich-rechtlichen Seite ist demnach in der Hauptsache mit dem bisherigen Programmangebot zu rechnen, ergänzt um „3SAT“ und wahrscheinlich auch „Eins plus“.³³⁴ Hier hat der Integrationsrundfunk alter Art seinen Ort, eventuell angereichert mit Elementen des Bürgerrundfunks. Von dieser Sicht der Dinge sei im folgenden ausgegangen.

b) Unter den privaten Konkurrenten von nationaler Reichweite ragen „SAT 1“ sowie „RTL-plus“ heraus.³³⁵ Für das erwerbswirtschaftlich orientierte³³⁶ Anbieterfeld soll das Weiterverbreitungsgesetz eine Art landesrechtlichen Baldachin bilden. Das Gesetz bezieht sich der Sache nach insbesondere auf das *rheinland-pfälzische Partikularrecht* und auf die *Ludwigshafener Faktizitäten*, als den Mutterboden des inländischen Presserundfunks. Diesbezüglich scheint sich bereits eine *Dauerlösung* ungefähr nach Art der jetzigen, den Rechtsformen nach experimentellen und kurzlebigen Konstruktion abzuzeichnen. Die AKK-Anstaltslösung nimmt sich eigenartig provinziell und verwinkelt aus, sie erscheint für Störungen und Mißbalancen in hohem

³³³ Demzufolge wird dem Landesmediengesetz i. wes. nur noch die Erschließung der *lokalen bzw. regionalen Ebene* des gedachten mehrstufigen dualen Systems (Bürger- und Presserundfunk) obliegen. Dazu unten VII. Im übrigen wird das Gesetz den Problemen der *Individualisierung* im Hinblick auf neue Dienste weiter nachzugehen haben. Letzterer Punkt mag im folg. auf sich beruhen.

³³⁴ „3SAT“ betreffend stellt sich das Land auf den Standpunkt, daß dieses Programm – obwohl über den ECS 1 herangeführt – vermöge des ZDF-Staatsvertrags zu den *für N.-W. gesetzlich bestimmten Programmen* (vgl. § 1 Abs. 1 NWVorlWvG) gehöre. Es rufe im Einspeisungsbereich *keinen weiteren Regelungsbedarf* hervor und werde deshalb von § 3 ebd. nicht erfaßt. So *Rau*, Plenarprot. 9/111, S. 6933; *ders.*, Plenarprot. 9/113, S. 6994. Zu diesem Fragenkomplex von der Trägerseite aus *Rupp* (Anm. 251). Entsprechendes müßte dann auch für die Heranführung von „Eins plus“ via Intelsat gelten. Dabei kann § 3 Abs. 1 und 3 WDR-G zum Zuge kommen.

³³⁵ Diese beiden Gemeinschaftsprogramme nehmen schon wegen ihrer Deutschsprachigkeit eine Sonderstellung ein. Daneben handelt es sich u. a. um die publizistisch und kulturell dürftigen englischsprachigen Unterhaltungsprogramme „*Sky Channel*“ und „*Music Box*“. Zu ersterem *M.-L. Kiefer*, MP 1984, S. 120 ff. Zu letzterem *W. Siebert*, Medium 1984, Heft 12, S. 46 f. Siehe auch die ORF-Inhaltsanalyse MP 1984, S. 781 ff. Auch der Pay-TV-Anbieter „*Teleclub*“ scheint in N.-W. vor der Tür zu stehen. Zu jenem Joint-Venture-Projekt oben Anm. 22.

³³⁶ Hier stellt sich das vielumstrittene Problem der sog. *Quotierungen* im Hinblick auf *Eigenproduktionen* und deren Verhältnis zu ausländischen Kaufproduktionen als Billigprogrammen. Dazu statt aller *W. E. Breede*, Medium 1985, Heft 6, S. 21 ff.; *A. J. Wiesand*, MP 1985, S. 191 ff. m. w. N. Der E III NeuO-StV enthält insoweit in Art. 8 Abs. 2 eine zaghaft formulierte, unbezifferte Angemessenheitsklausel. In Art. 8 Abs. 1 klingt die Vorstellung an, die neuen Satellitenprogramme von ARD und ZDF könnten eine kulturelle „Grundversorgung“ bewirken und den privaten Sektor von entspr. Anforderungen entlasten. Diesen prekären Punkt klammert das Vorschaltgesetz aus. Im Landesmediengesetz wird man daran nicht vorbeikommen. Vgl. *Jenke*, RuF 1985, S. 415 ff.

Grad anfällig. Nichtsdestoweniger war sie in den Grundzügen wohl von vornherein auf einen Dauerbetrieb angelegt. Ob das dortige Design im Zuge der demnächst anstehenden Umstellung wesentliche Änderungen erfahren wird, steht dahin. Daß es noch zum Gegenstand medienstrukturell tiefgreifender staatsvertraglicher Nachkorrekturen werden könnte, ist nach Lage der Dinge nicht anzunehmen. Jedenfalls wird der *Mainzer* Landesgesetzgeber zu gegebener Zeit eine Dauerregelung mit Wirkung für das gesamte Bundesgebiet – *auch für Nordrhein-Westfalen* – zu treffen haben. Die Gesetzgebungshoheit ist dem Düsseldorfer Parlament de facto entglitten, soweit es sich um die *Träger- und Veranstalterstruktur* des hiesigen überregional-inländischen Presseprogramms handelt. Entsprechendes gilt um so mehr für das der luxemburgischen Rundfunkhoheit unterfallende „RTL-plus“.

Diese beiden Hauptkonkurrenten von WDR/ARD und ZDF verfolgen eine Programmphilosophie, die bislang noch recht farblos erscheint. Sie ist erst im Werden begriffen und nimmt sich in längerfristigen Zielproklamationen anders aus als im heutigen Alltag. Deutlich ist immerhin so viel: Sie entstammt einem presseähnlichen Marktmodell und hat mit den öffentlich-rechtlichen Errungenschaften nur wenig gemeinsam. „SAT 1“ und „RTL-plus“ sind keineswegs konsequent binnenpluralistisch geartet. Für einen Programmauftrag nach dem Bilde der §§ 4 ff. WDR-G ist dort wohl kein Raum, ebensowenig für Medienfreiheit als journalistische Freiheit i. S. des § 32 WDR-G.³³⁷

Angesichts solcher Prämissen besteht ein beträchtlicher *ergänzender Regelungsbedarf*. Dessen Befriedigung aber läßt sich, wie die Vorgeschichte ergeben hat, an Ort und Stelle nicht mehr in Angriff nehmen. Das unglückliche Arrangement kann an seinen Ursprüngen nicht mehr ins Lot gebracht werden. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber kann nur noch an den Kopfstationen der landesinternen Kabelanlagen ansetzen. Er kann nur noch die *Weiterverbreitungs- und Empfangsstruktur* des Ganzen beeinflussen. Diesen vorhin schon geschilderten zweiten Weg hat er denn auch mit dem Vorschaltgesetz eingeschlagen.

Und zwar ist für die fraglichen herangeführten Rundfunkprogramme nunmehr eine Vorabkontrolle anhand eines landeseigenen, in § 2 NWVorlWvG

³³⁷ Siehe oben Anm. 319. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 385 f., 419, 473 f. m. w. N. Das jetzige AKK-Recht bindet „SAT 1“ in ein mehrdeutiges *extern-internes* Vielfaltreglement ein, das u. U. auch ein gewisses Maß an verlegerischer Tendenzfreiheit ermöglicht. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß sich die Programmverantwortlichen gegen den (der Pressetradition fremden) Binnenpluralismus bisheriger Art sträuben. Für *innere Rundfunkfreiheit* beim Privatrundfunk enthält das AKK-Recht keinerlei Anknüpfungspunkte. Daran fehlt es auch sonst so gut wie gänzlich.

„RTL-plus“ (Anm. 282) deklariert z. Zt. ein liberales *inneres Forumsprinzip*, wobei aber die Eigentümlichkeiten der *Werbefinanzierung* ohne weiteres hingenommen und zum leitenden Gesichtspunkt gemacht werden. Daß dem die lux. Rechtsordnung entgegenstehe, ist nicht ersichtlich. Vgl. *B. Grossfeldt/W. Ebke*, in: H. Hübner u. a., Satellitenfernsehen und dt. Rundfunksystem, 1983, S. 29 ff. m. w. N.

niedergelegten *programmrechtlichen Regelwerks* vorgesehen. Das Reglement soll der Durchsetzung bestimmter die Vielfaltverhältnisse und die Werbefinanzierung der Satelliten- und Kabelprogramme betreffender Mindeststandarde dienen. Zu diesem Zweck statuiert § 3 NWVorlWvG eine *Anzeigepflicht* sowie das Erfordernis einer einspeisungsrechtlichen *Unbedenklichkeitsbescheinigung*. Ferner sind in § 5 NWVorlWvG gewisse vor bzw. nach Beginn der Weiterverbreitung einschlägige *Untersagungstatbestände* enthalten. Insoweit kommt dies einem rechtlich gebundenen präventiven Erlaubnisvorbehalt i. V. m. einer repressiven Rechtsaufsicht gleich. Außerdem trifft § 4 NWVorlWvG ausführliche Regelungen über die *Reihenfolge bei Kapazitätsengpässen*. Die Vollziehung des Gesetzes wird in die Hände eines von der Landesregierung berufenen, im ministerialfreien Raum angesiedelten unabhängigen Gremiums namens „*Rundfunkausschuß*“ (§ 6 NWVorlWvG) gelegt.³³⁸ Es fragt sich nun, ob der so beschaffene – in ähnlicher Form auch in den Parallelgesetzen in anderen Ländern begegnende – landesinterne Ansatz den vorhandenen Regelungsbedarf abdecken kann. Sonderlich aussichtsreich erscheint ein derartiger sekundärer steuernder Zugriff nach dem bisher Gesagten nicht.

c) Das hiesige autonome Kabelregime hat nicht lediglich notariellen Charakter, es ist programmrechtlich nicht nur formal und belanglos-neutral im Hamburger Sinn. Es ist jedoch ebenfalls *milde und weitmaschig* geartet. Es läuft für die jeweilige Kabelanlage auf ein *außenpluralistisches Koordinationsmodell* ungefähr nach Art des vorhin erwähnten hessischen Vorschlags hinaus. Bei der näheren Ausgestaltung der Zugangsbedingungen und der Programmaufsicht ist der Gesetzgeber auf mancherlei Schwierigkeiten gestoßen, wie sie sich erstmals 1980 in Ludwigshafen ergeben haben; hernach sind sie in den zahlreichen jenem externen Paradigma nacheifernden Kodifikationen der B-Länder wiedergekehrt. Sollte sich Nordrhein-Westfalen demnächst auch bezüglich *einheimischer* Veranstalter zu einer Vielfaltstruktur mit koordinationsrechtlichen Elementen bereitfinden, so müßte dieses Thema auch insoweit in aller Ausführlichkeit aufgegriffen und im Landesmediengesetz aufbereitet werden. Im Weiterverbreitungsgesetz tritt es hierzulande zum erstenmal, vorläufig noch recht vage, auf der privaten Seite in Erscheinung. Hier kommt nur die Spitze des Eisbergs zum Vorschein.

aa) Das Gesetz zielt auf ein Gesamtangebot ab, das aus einigen wenigen andernorts produzierten, via Satellit bzw. Fernkabel/Richtfunk in das Land transportierten großen Blöcken besteht; das Arrangement ist ersichtlich auf die erwähnten kommerziellen Großanbieter zugeschnitten. Die in Betracht

³³⁸ Darin ist ein Vorläufer der von *Rau* (Anm. 312) avisierten künftigen *öff.-rechtl. Dachanstalt* zu erblicken. Diese für den Vollzug des Landesmediengesetzes vorgesehene zusätzliche n.-w. Landesrundfunkanstalt wird auch das Einspeisungswesen zu verwalten haben. Sie wird in kompetenzieller und institutioneller Hinsicht wesentlich besser ausgestattet werden müssen als das jetzige provisorische Aufsichtsorgan. Näher unten 3.

kommenden Einzelangebote müssen eine individuelle Vorprüfung im Hinblick auf Werbezeiten und Werbestrutturen (§ 2 Abs. 3 und 4 i. V. m. § 5 Abs. 1 lit. a NWVorlWvG) absolvieren. Sodann sind sie nach Maßgabe der Kapazitätsverhältnisse und der Auswahl- und Bemessungsregeln des § 4 NWVorlWvG in bestimmter Weise zu gruppieren und zusammenzufügen. Daraus soll sich eine summative Gesamtvielfalt folgender Art ergeben:

Der Inbegriff der in einer Kabelanlage neben den öffentlich-rechtlichen Programmen weiterverbreiteten Rundfunkprogramme „soll die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen“ (§ 2 Abs. 2 NWVorlWvG). Anhand dieses dem FRAG-Urteil entlehnten Maßstabs können einzelne Programme unter gewissen Bedingungen – auch bei Kapazitätsüberfluß – von vornherein ausgeschlossen werden (§ 4 Abs. 2 und 3 NWVorlWvG). Ferner kann die Weiterverbreitung eines herangeführten Programms nach Beginn untersagt werden, „wenn Rundfunkprogramme gegen dieses Gesetz verstoßen“; Voraussetzung dafür ist näherhin, daß es sich um *wiederholte schwerwiegende Verstöße* oder um den *dritten Fall* nach vorheriger zweimaliger förmlicher Feststellung und öffentlicher Bekanntmachung eines Verstoßes handelt (§ 5 Abs. 1 lit. b NWVorlWvG). Ob zu den gesetzlichen Maßstäben der laufenden Programmaufsicht auch das genannte externe Vielfaltprinzip gehören soll und ob es sich überhaupt in plausibel begründete, der gerichtlichen Kontrolle (§ 5 Abs. 2 NWVorlWvG) standhaltende nachträgliche Untersagungsverfügungen umsetzen läßt, erscheint ungewiß.

bb) Von Bedeutung sind hier im näheren zunächst die *werberechtlichen Mindeststandarde*. Schon dabei macht sich der Umstand bemerkbar, daß der Gesetzgeber nicht mehr Herr seiner Entschlüsse war. Das Einspeisungsgesetz ist nolens-volens mit den andersartigen, durchaus freizügigen Privatrundfunkstationen der Herkunftsländer der auswärtigen Anbieter verflochten. Es sieht sich daraufhin auch seinerseits zu einiger Largesse veranlaßt. Das Gesetz orientiert sich dabei u. a. an den in Rheinland-Pfalz (als dem rundfunkrechtlichen Sitzland von „SAT 1“) geltenden Vorschriften. Teilweise hält es sich auch an den aus den Bremerhavener Beschlüssen von 1984 hervorgegangenen, von hanseatisch-kaufmännischem Geist geprägten Staatsvertragsentwurf. Immerhin nimmt es an den dortigen Maximen auch Abstriche vor und sucht „amerikanischen Verhältnissen“ vorzubeugen.

Diese ambivalente Zielsetzung drückt sich einerseits darin aus, daß in § 2 Abs. 3 und 4 NWVorlWvG auf dem Grundsatz „*deutlicher*“ Trennung der Werbung vom übrigen Programm beharrt³³⁹ und *nur Blockwerbung* zugelas-

³³⁹ Zum sonstigen status quo des Trennungsgebots auf dem öff. Sektor oben Anm. 251, auf dem privaten Anm. 259. Auch in § 3 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1 AKK-G n. F. (Anm. 107) findet sich ein Trennungsgebot, allerdings ohne das „*Deutlichkeits*“-Attribut. Daraus erwuchs kürzlich folg. Kontroverse:

In „SAT 1“ fand „*Werbung durch den Moderator*“ in ebenso neuartiger wie skurriler Form statt (Kaufempfehlung für eine Zahncreme in der Ansage eines Vampirfilms).

sen wird. Unterbrecherwerbung sowie weitere als unerwünscht geltende Werbeformen (Lokal- und Pay-TV-Werbung) werden ausgeschlossen, Werbung mit Kindern unterliegt einem Mißbrauchsverbot. Andererseits wird das Limit mit 20 v. H. der täglichen Sendezeit sehr hoch angesetzt. *Sponsorwerbung* ist statthaft, wenn die Sendung in keinem „unmittelbaren Zusammenhang“ mit den Interessen des Patrons steht. *Sonntagswerbung* wird nicht inhiert.³⁴⁰

Demnach übernimmt Nordrhein-Westfalen mit den herangeführten Programmen auch einiges von den werberechtlichen Standards der Ursprungsländer. Das gilt insbesondere in quantitativer Hinsicht. Wie sich versteht, kommt es dabei letztlich auf die *Werbefinanzierung* und deren Programmrelevanz an. Davon aber kann trotz der gesetzlichen Vorkehrungen mittelbar das *gesamte* Programmangebot (als „Werberahmenprogramm“) betroffen sein. Einen geeigneten Gegenbehelf scheint man weniger in diesbezüglichen wirklich nachhaltigen Restriktionen zu sehen als vielmehr darin, daß für Chancengleichheit gesorgt und auf dem öffentlich-rechtlichen Sektor (vorbehaltlich der dortigen Essentialien) nachgezogen wird.

Sollten dies also auch die künftigen *WDR-Grundsätze* sein? Erklärt sich so die werberechtliche Schweigsamkeit des WDR-Gesetzes? Das wäre wieder jene Variante des dualen Systems, hinter der schon an früherer Stelle ein Fragezeichen anzubringen war: Modellkompromiß als Annäherung und Angleichung der beiden unterschiedlichen Traditionen auf einer eher presseähnlichen privatwirtschaftlich-wettbewerblichen Linie. Im Ergebnis hätte man

Die Hamburger Senatskanzlei beanstandete dies als Verstoß gegen obige Bestimmung i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 des Hamb. Einspeisungsgesetzes (Anm. 324). „SAT 1“ sagte nun eine „*deutlichere*“ Trennung zu, will aber an „Werbung durch den Moderator“ festhalten. Daraufhin sahen AKK und Mainzer Staatskanzlei die Sache als erledigt an. Siehe KuR Nr. 45 vom 8. 6. 1985, S. 5 und Nr. 47 vom 15. 6. 1985, S. 11 f. Zu den Hintergründen dieses Konflikts *E. Mohn*, MP 1985, S. 595 ff., auch über sonstige neue Werbeformen.

³⁴⁰ Auch in letzterer Frage stand „SAT 1“ schon im Mittelpunkt einer öff. Kontroverse. § 3 Nr. 7 Satz 2 AKK-G a. F. hatte Sonntagswerbung im Fernsehen noch ausgeschlossen. Diese Bestimmung wurde dann durch die Novelle vom 20. 12. 1984 (Anm. 107) gestrichen. Daraufhin begann „SAT 1“ am 30. 6. 1985 mit sonntäglicher TV-Softwerbung (Orangensaft, Hundefutter). An diesem hierzulande neuen Phänomen entzündeten sich zahlreiche Proteste, zumal seitens der Kirchen, aber auch aus dem polit. Raum. Siehe KuR Nr. 51 vom 29. 6. 1985, S. 9 f.

Nur das Bremische Einspeisungsgesetz (Anm. 326) enthält in § 2 Abs. 4 Satz 1 ein einschlägiges Verbot. Aus der Staatskanzlei N.-W. verlautete dazu, man habe absichtlich von einem Verbot der Sonntagswerbung abgesehen, um die Wege zu einem Staatsvertrag (Anm. 322) nicht zu verschütten, nach KuR aaO. Der springende Punkt scheint im übrigen weniger bei dem Feiertagsschutz als solchem zu liegen als vielmehr darin, daß die Privaten hier einen Vorsprung vor *ARD/ZDF* gewinnen. Die n.-w. Haltung mag darauf hinauslaufen, daß im Gegenzug auch der WDR freizügiger verfährt. Das versteht sich vor dem oben IV 7 a bb behandelten Hintergrund. Die Saarbrückener Kompromißformel (Anm. 323) ließ Sonntagswerbung auch schon für die bisherigen Anstalten zu.

damit fremdes Recht *auch mit Wirkung für den WDR* importiert. Der Kompromiß würde überwiegend zu Lasten der einen Seite gehen, er würde auf Prinzipienchwäche und Überanpassung beruhen.

cc) Unter den anzeigepflichtigen Anbietern werden einige sein, die die Tor-kontrolle des § 5 Abs. 1 lit. a i. V. m. § 2 Abs. 3 und 4 NWVorlWvG ohne größere Schwierigkeiten passieren können. Die nächste dann sich ergebende Frage ist die der *Rangfolge bei Kapazitätsengpässen* (§ 4 NWVorlWvG). Damit wird wiederum ein empfindliches und brisantes, strukturpolitisch wichtiges Unterthema angesprochen.

In den gesetzlichen Auswahl- und Vergaberegeln drückt sich die Tatsache aus, daß der heutige Kabelrundfunk dem Stadium der medientechnischen *Mangelbewirtschaftung* noch nicht entronnen ist. Das an den Kopfstationen technisch mögliche Angebot ist regelmäßig größer als das Fassungsvermögen der derzeit gängigen postalischen Koaxialkabelanlagen. Letztere können mit dem Ausbau der fernmeldetechnischen Übermittlungseinrichtungen und mit den stetig sich vollziehenden Verbesserungen der Antennentechnik nicht Schritt halten. Schon aus diesem Grund sind Selektions- und Ausschlußentscheidungen häufig unvermeidlich.

Bei der Setzung der Prioritäten spielen im übrigen auch Probleme eine Rolle, die sich *unabhängig* von den gegenwärtigen kabeltechnischen Mangelerscheinungen stellen. Sie bestehen auch in Normal- und Überflußsituationen, und sie werden uns bis in die Glasfaserära begleiten. Es geht immer auch um die *kommunikativ-kulturelle Substanz* desjenigen Gesamtangebots, das jeweils technisch möglich ist. Dafür kommt es nun entscheidend auf die *Binnenstruktur* des „Gesamtprogramms“ an. Auch die *Vielfaltproblematik* wird im Schlaraffenland nicht entfallen. Alle diese Gesichtspunkte klingen denn auch in dem neuen Einspeisungsrecht an. Und zwar hat sich auf diesem Gebiet seit 1982/83 eine sehr diffizile, zur Zeit noch im Fluß befindliche und in manchen Punkten kontroverse Kasuistik entwickelt.³⁴¹ Dies im Detail abzuhandeln, würde hier zu weit führen. Immerhin sei der jetzige nordrhein-westfälische Rechtszustand wenigstens in den Grundzügen wiedergegeben.

§ 4 Abs. 1 Satz 1 NWVorlWvG schafft eine Abfolge von sechs Rangklas-

³⁴¹ Dazu sei auf die oben Anm. 318 und 320 Genannten verwiesen. In den Beiträgen von *Groß* spiegeln sich die einschlägigen Vorarbeiten der Rundfunkreferenten der Länder (auf die dieses Sujet zurückgeht) in hess. Sicht wieder. *Ricker* vertritt demgegenüber eine Sichtweise, die der heutigen Position der B-Länder nahekommt. Er mißt insb. der *Mehrheitsentscheidung der Empfänger* zentrale Bedeutung zu. Die Einspeisung, S. 23 f., 105 ff. Das Mehrheitsmotiv tritt z. B. auch in § 46 Abs. 3 des Nieders. Landesrundfunkgesetzes (Anm. 111) auf. Es weist eine plebiszitäre Note auf und ist verfassungsrechtlich noch unausgelotet. Vgl. einerseits AG Hildesheim NJW 1986, S. 64 f., andererseits LG Würzburg ebd. S. 66 f. N.-W. hat sich auf eine derartige im Lichte des Individualgrundrechts des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (*Informationsfreiheit*) fragwürdige Publikumsdemokratie nicht eingelassen. Zum Stellenwert der Informationsfreiheit im Einspeisungsrecht im übrigen *Hoffmann-Riem* (Anm. 320), S. 457 ff. m. w. N. Siehe auch BayVerfGH DÖV 1986, S. 72 ff.

sen, welche im einzelnen unterschiedlich behandelt werden und zwei größere Kohorten bilden. Die Spitzenstellung nehmen die für Nordrhein-Westfalen *gesetzlich bestimmten* Rundfunkprogramme ein (Nr. 1). Darunter fallen gegenwärtig die Programme von WDR/ARD (einschließlich der Dortmunder WDR-Versuchsprogramme, Satz 3 ebd.) und ZDF. Darauf folgen in der ersten Kohorte die sog. *ortsüblichen*, mit durchschnittlichem Antennenaufwand im Betriebsbereich der jeweiligen Kabelanlage empfangbaren Programme (Satz 1 Nr. 2). Insoweit steht der Kabelempfang dem Empfang über Luft gleich. Die interessanteren Fragen beginnen erst in den nachfolgenden Rubriken. Ihnen gilt, wie auch schon § 1 Abs. 1 NWVorlWvG zu erkennen gibt, das Hauptaugenmerk des Gesetzgebers.

Die zweite Kohorte wird angeführt von den sog. *ortsmöglichen*, mit besonderem Antennenaufwand oder mittels externer, in der Nähe des Betriebsbereichs der Kabelanlage stationierter Einrichtungen empfangbaren Programmen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWVorlWvG). Damit wird an die Ortsüblichkeit alter Art angeknüpft; die Erweiterung jener Kategorie ist 1983 von den Ländern vereinbart worden, wobei die präzise Abgrenzung nach außen allerdings einige Mühe bereiten kann. Die nächste Klasse ist die der echten *inländischen Heranführungsfälle* à la ECS 1 („SAT 1“) (Nr. 4). Daran schließen sich *weitere deutschsprachige* (Nr. 5) sowie *fremdsprachige* (Nr. 6) Rundfunkprogramme an.³⁴² In dieser Kohorte (Nrn. 3ff.) haben innerhalb jeder Klasse „Vollprogramme“ i. S. einer abgewandelten, um „Beratung“ ergänzten Aufgabentrias (vgl. schon § 4 Abs. 2 Satz 3 WDR-G) den Vorrang vor Spartenprogrammen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 NWVorlWvG).

Bis hierher sind für die Rangfolge teils empfangstechnische, teils aber auch schon gewisse inhaltliche Kriterien maßgebend. Mit der neutralisierenden Wirkung technischer Parameter hat es nun vollends ein Ende, wo das erwähnte koordinationsrechtliche *Vielfaltprinzip* hinzutritt. Das geschieht auf zwei Ebenen, zunächst dann, wenn *Kapazitätsengpässe* dazu führen, daß unter mehreren *gleichrangigen* Programmen ausgewählt werden muß (§ 4 Abs. 2 NWVorlWvG). Diese Bestimmung ist sodann entsprechend anzuwenden, wenn die oben dargelegte *Rangfolge* dazu führt, „daß die Anforderungen aus § 2 Abs. 2 nicht erfüllt werden“ (§ 4 Abs. 3 NWVorlWvG). Letzterer Vorschrift kommt in dem provisorischen Gesetzeswerk eine besondere Schlüsselstellung zu. Dies bedarf genauerer Analyse.

Wie der Gesetzeszusammenhang ergibt, kommt es in letzterem Fall *nicht* auf Engpässe an, d. h. § 4 Abs. 3 betrifft auch Sachlagen, in denen die Kapazitätsnachfrage an sich abgedeckt werden könnte; er gilt also *auch für netztechnische Normal- und Überflusssituationen*. Ferner ergibt der Rückbezug auf § 4 Abs. 2, daß Abs. 3 bei Vielfaltdefiziten *Rangänderungen* inauguriert

³⁴² „RTL-plus“ via Fernmeldesatellit fällt unter Nr. 5. Soweit das Programm terrestrisch-drahtlos ausgestrahlt wird und in Randbereichen von N.-W. ortsüblich bzw. ortsmöglich direkt empfangbar ist, rückt es auf und fällt unter Nr. 2 bzw. Nr. 3.

will. Die Rangverhältnisse nach Abs. 1 können dadurch z. B. in der Weise beeinflusst werden, daß ein an sich vorrangiger Anbieter einen Rangverlust erleidet und daß ein nachrangiger aufrückt. Je nach den Umständen kann der Rangverlust auch auf ein *Ausscheiden* des herabgestuften Anbieters hinauslaufen. Dadurch werden mithin auch Auswahl- und *Abweisungsentscheidungen* ermöglicht. Wenn diese Tatsache mitberücksichtigt und beim Namen genannt wird, wird die Schlüsselfunktion der Bestimmung vollends erkennbar.

Das Gesetz ist an dieser Stelle freilich sehr verschwommen und zaghaft formuliert. Es scheint vor den Konsequenzen der Vorschrift zurückschrecken und bringt sie an versteckter Stelle an. Möglicherweise wollte der Gesetzgeber die eben gefundene Deutung nicht wahrhaben. Um so mehr besteht Anlaß, auf das *verfassungsrechtliche* Erfordernis einer *vorherigen Überprüfung* des Gesamtangebots im Hinblick auf Vielfaltmängel hinzuweisen.³⁴³ Wird § 4 Abs. 3 NWVorlWvG in diesem Sinn verfassungskonform ausgelegt, so heißt das: Eine Vorabkontrolle gemäß § 2 Abs. 2 muß *in jedem Fall* stattfinden. In Engpaßsituationen folgt sie auf die Ermittlung der Rangfolge nach § 4 Abs. 1; die dortigen Auswahlkriterien werden durch das Pluralismusgebot überlagert und ggf. verdrängt. Sie muß aber auch dann erfolgen, wenn Rangprobleme keine Rolle spielen. Dem kann auch die – unkorrekt enger gefaßte – Überschrift des § 4 nicht entgegengehalten werden. Im Ergebnis beschränkt sich das gesetzliche Vielfaltreglement in dieser Lesart also nicht auf die nachträgliche Kontrolle nach § 5 Abs. 1 lit. b NWVorlWvG, vielmehr wird es auch von vornherein und für das gesamte relevante Anbieterfeld wirksam.

dd) Ein abgerundetes Bild von der Effizienz des § 2 Abs. 2 NWVorlWvG³⁴⁴ ergibt sich allerdings erst dann, wenn wir diese Bestimmung nun auch ihrerseits genauer ins Auge fassen. Das Prinzip *äußerer Vielfalt* steht im Zentrum des Gesetzes und stellt gewissermaßen dessen heißen Kern dar. An der Auslegung des § 2 Abs. 2 i. V. m. der Handhabung der Vorschrif-

³⁴³ Vgl. BVerfGE 57, S. 326. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 505 f. Dies war schon in Ludwigshafen der Dollpunkt. Daß die auf der Geberseite von „SAT 1“ bestehenden Unklarheiten auf der Nehmerseite wiederkehren, nimmt nicht wunder. Vielmehr entspricht dies dem vorhin aufgezeigten System kommunizierender Röhren.

³⁴⁴ Daneben sei hier auf die *allg. Programmgrundsätze* des § 2 Abs. 1 Sätze 2 ff. NWVorlWvG hingewiesen. Diese können den Rechtsformen nach nur im Rahmen der laufenden Programmaufsicht nach § 5 Abs. 1 lit. b zum Zuge kommen, indem darauf nachträgliche Untersagungsverfügungen gestützt werden. Der Sache nach mag dies aber auch gewisse Ausstrahlungswirkungen auf das Zugangsstadium haben. Inhaltlich geben diese Grundsätze den bundesweiten Mindestkonsens gemäß Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 E III NeuO-StV wieder (*Menschenwürdeprinzip, Toleranzgebot, Verbot der Gewaltverherrlichung, Pornographieverbot* u. ä.). Sie scheinen z. Zt. wenig konfliktrichtig und dürften den hier interessierenden Großanbietern keine inakzeptablen Bindungen i. S. eines Abschreckungseffekts auferlegen. Am ehesten mag die Gewaltproblematik fühlbar werden.

ten über ex-ante- und ex-post-Kontrolle wird sich die Frage entscheiden, ob das Gesetz den vorhandenen Regelungsbedarf befriedigen kann.

(1) Dafür kommt es zunächst darauf an, wie die *Bezugsgröße* des externen Vielfaltprinzips bemessen wird. Das Gesetz klammert – quer durch die dafür in Betracht kommenden Rubriken des § 4 Abs. 1 Satz 1 – sämtliche „öffentlich-rechtlichen“³⁴⁵ Programme aus.³⁴⁶ Der Inbegriff der übrigen, materiell-privaten Rundfunkprogramme – wiederum quer durch die einschlägigen Rang-Rubriken – stellt sodann die maßgebliche Bezugseinheit dar. Damit ist die relevante Gesamtgröße fürs erste eher undifferenziert und recht großzügig ausgefallen.³⁴⁷ Das mag für eine kurzlebige Erprobungsregelung³⁴⁸ noch vertretbar erscheinen; das Landesmediengesetz wird aber auf dem privaten Sektor weiter ins Detail gehen müssen.

(2) Weiter ist zu klären, welchen näheren *quantitativen und qualitativen Anforderungen* das so abgegrenzte Gesamtangebot genügen soll. Dafür sind an nächster Stelle die Programmgrundsätze des § 2 Abs. 1 Sätze 2ff. NWVorlWvG einschlägig. Jene allgemeinen Schrankentatbestände werden aber weiter keine prägende Wirkung i. S. einer „positiven Ordnung“ haben. Sie markieren nur gewisse äußerste Grenzen marktmäßiger Entfaltung und mögen im Fall einer nach und nach zunehmenden „Amerikanisierung“ später einmal von Bedeutung sein. Gegenwärtig bilden sie eher nur schmückendes Beiwerk.

³⁴⁵ Damit dürften nur die Programme des Integrationsrundfunks bisheriger Art gemeint sein, nicht aber diejenigen materiell *nicht-öffentlichen* Programme, die über die (ebenfalls öff.-rechtl.) neuen Landesdachanstalten in den Drittländern laufen. Wollte man obige Wendung anders verstehen und z. B. auch das außenplur. Gesamtangebot der AKK darunter bringen, so würde § 2 Abs. 2 von vornherein ins Leere gehen.

³⁴⁶ Das stimmt mit der m. E. zwingenden Logik des FRAG-Urteils überein, vgl. BVerfGE 57, S. 324. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 344f., 391, 398, 490. In diesem Punkt sieht sich das Urteil anhaltenden Zweifeln und Angriffen aus den B-Ländern ausgesetzt. § 14 Abs. 3 Satz 1 des b.-w. Landesmediengesetzes (Anm. 23) z. B. geht darüber kurzerhand hinweg.

³⁴⁷ Das FRAG-Urteil verwendet eine ähnlich weitläufige, allerdings auf *inländische* Programme beschränkte Bezugsgröße. Vgl. BVerfGE 57, S. 324f. Wer den grundrechtssystematischen Ansatz des Urteils weiterdenkt, wird zu einer Reihe von Differenzierungen u. a. nach *Ausland/Inland* (sc. „RTL-plus“), nach inländischen territorialen Substrukturen (*national/regional/lokal*) und nach *Voll- und Spartenprogrammen* kommen müssen. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 482ff.

³⁴⁸ Vgl. *Experimentierklausel* und *Versuchsbonus* nach dem FRAG-Urteil, BVerfGE 57, S. 324. Insoweit sieht die Verfassungslage bei einem hinlänglich elaborierten Test nach Dortmunder Art etwas anders aus als bei einem schlichten trial-and-error-Verfahren. Dabei ist zu bedenken, daß etwaige Irrtümer evtl. irreversibel werden können. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 355ff., 388, 396, 506f. Ähnlich jüngst *Ladeur*, MP 1985, S. 734ff. Die Problematik der *vollendeten Tatsachen* zeigt sich auch in N.-W. (Anm. 332). In der Frage der maßgeblichen Bezugseinheiten mag für die jetzige provisorische Lösung aber der Umstand zu Buche schlagen, daß sich Gesetzgebungspraxis, Rechtslehre und Rechtsprechung hier noch durchweg in einem unentwickelten Frühstadium befinden.

Hier fällt im übrigen auf, daß das Weiterverbreitungsgesetz den Privaten *keinerlei Programmauftrag* i. S. einer *gegenständlichen* Vielfalt vorgibt, etwa nach dem Muster des § 4 Abs. 2 WDR-G oder (in koordinationsrechtlicher Abwandlung) des § 17 Abs. 1 Satz 2 AKK-G. Weder je für sich noch in ihrer Gesamtheit sind die landesfremden Veranstalter gehalten, qualifizierte Information zu betreiben, auch den Bildungsbereich zu betreuen, kulturell anspruchsvollere Beiträge anzubieten, eine wie auch immer bemessene Quote an Eigenproduktionen zu erreichen und beizubehalten o. ä. Zwar läßt der Gesetzgeber erkennen, daß er nicht zuletzt auch an *Vollprogrammen* interessiert ist (§ 4 Abs. 1 Satz 2 NWVorlWvG). Dabei handelt es sich aber nur um ein Vorrangkriterium im Rahmen der Rangfolgebestimmungen; es erstarkt weder zu einer Zulassungsbedingung noch zu einer verbindlichen programmrechtlichen Grundnorm. Diese Zurückhaltung ist nicht unbedenklich. Ob auch dafür ein Versuchsbonus in Anspruch genommen werden kann, erscheint ungewiß. Wird die Lücke erst im Landesmediengesetz geschlossen, so wird man es dann bereits mit der Macht gegenteiliger Fakten zu tun haben.

Eher wortkarg zeigt sich das Gesetz auch bezüglich näherer Maßstäbe der erwünschten *Meinungsvielfalt*. Mit der Forderung nach „*möglichster Breite und Vollständigkeit*“ lehnt es sich an das FRAG-Urteil an und greift auch auf § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WDR-G zurück. „Breite“ und „Vollständigkeit“ schließen wohl auch ein Einseitigkeitsverbot i. S. der Nr. 3 ebd. ein. An solche Wendungen pflegen sich allerdings allerlei „entschärfende“ und minimierende Interpretationen anzuhängen.³⁴⁹ Um so mehr kommt es darauf an, auch in diesem Punkt von vornherein an den *öffentlich-rechtlichen* Standards Maß zu nehmen (sc. *Gleichwertigkeitsgrundsatz*). Eine dahin gehende Auslegung erscheint – ungeachtet etwaiger anderslautender Absichten des Gesetzgebers – in abstracto möglich und angezeigt.

(3) Im Hinblick auf programmliche Mindeststandarde der eben erörterten Art stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis von *Dach- und Basisebene*. Ein sehr gravierendes Problem liegt z. B. darin, daß sich das Erfordernis meinungsmäßiger *Gesamtvietfalt* bei außenpluralistischen Modellen nicht ohne weiteres in konkrete Obliegenheiten *einzelner* Anbieter umsetzen läßt. Diese Problematik spielt im Rahmen der Zugangsentscheidungen gemäß § 4 Abs. 2 und 3 NWVorlWvG eine besondere Rolle, ferner aber auch dann, wenn es im Rahmen der laufenden Programmaufsicht nach § 5 Abs. 1 lit. b ebd. um die Feststellung geht, daß „Rundfunkprogramme“ gegen das Gesetz (hier: § 2 Abs. 2) verstoßen.

³⁴⁹ Vorbild des § 2 Abs. 2 NWVorlWvG ist die gleichlautende Formel in BVerfGE 57, S. 320. Diese wird nun manchmal in der Weise herabgemindert, daß nur „*ausreichende*“ (nicht „*optimale*“) Vielfalt, nur ein „*Mindestmaß*“ an Vielfalt o. ä. nötig sein soll. Dazu *Stock*, Medienfreiheit, S. 514 ff. m. w. N. Ein derartiges Schlupfloch vermutet in § 2 Abs. 2 *H. Meyn*, FRep. Nr. 28 vom 10. 7. 1985, S. 3 f. unter Hinweis auf die oben wiedergegebene, von Pragmatismus und Konfliktscheu geprägte bundesweite Vorgesichte.

Daß an letzterer Stelle der *Plural* gewählt worden ist, läßt bereits aufhorchen: Kann das Wunschbild externer Gesamtvielfalt in einem *Quasi-Marktmodell* überhaupt auf die jeweiligen einzelnen Anbieter bezogen und irgendwo dingfest gemacht werden?³⁵⁰ Würde man hierbei ganz und gar nach pressenspezifischen Grundsätzen verfahren, so könnten anfängliche Abweisungs- und nachträgliche Untersagungsverfügungen (die eines individuellen Adressaten bedürfen und nicht auf das gesamte Anbieterfeld en bloc bezogen werden können) nicht ergehen, wo es sich um ein gleichsam *anonymes*, von keinem der Beteiligten zu verantwortendes Vielfaltdefizit handelt. Sollte jener genuinpresserechtliche Ansatz auch bei rundfunkrechtlichen Koordinationsmodellen Platz greifen müssen, so wäre es um deren Funktionsfähigkeit in der Tat geschehen.

Dieses Zurechnungsproblem ist wiederum erstmals 1980 in Ludwigshafen aufgetreten. Seither hat es auch in anderen Ländern seinen Lauf genommen und in der begleitenden rechtswissenschaftlichen Literatur Karriere gemacht.³⁵¹ Wir stoßen hier auf die subtile innere Logik und Dialektik des Koordinationsrundfunks – ein Gegenstand, der schon mancherlei Mühsal und Kopfzerbrechen hervorgerufen hat. Man wird dem vertrackten Problem nur dadurch beikommen können, daß man eine Art *Gesamtschuldnerschaft* annimmt: Ein koordiniertes „Gesamtprogramm“ ist ein *gemeinsam* zu verantwortendes Verbundsystem, bei dem die Einzelprogramme *auch die Gesamtlasten* tragen müssen, und zwar nötigenfalls auch *je zur Gänze*. Das kann und muß u. U. auch zum vollständigen Ausschluß, d. h. zur Verweigerung bzw. nachträglichen Untersagung der Weiterverbreitung, führen. Dieser Durchgriffsmodus erscheint unausweichlich; andernfalls ergeben sich unauflösbare Zirkel. Hier gilt es endlich einmal über den Schatten des Pressemodells zu springen. Es sollte also mit der Einsicht des FRAG-Urteils Ernst gemacht werden, daß ein reiner Marktrundfunk verfassungsrechtlich nicht statthaft ist. Auch die *rundfunkspezifische* Traditionslinie muß beim Koordinationsrundfunk fortgesetzt werden.³⁵²

(4) Ob sich eine Gesamthaftung solcher Art realiter durchsetzen und „gerichtsfest“ begründen läßt, steht freilich dahin. Der Rundfunkausschuß würde damit auch eine spektakuläre Niederlage riskieren. Mit dem eben Gesagten wird man im übrigen nicht über das strukturpolitische Grundgebreechen des Weiterverbreitungsrechts hinwegkommen, wonach immer nur eine einfache, äußerst grobschlächtige *Alternative (Einspeisung oder Nichteinspeisung, jeweils in toto)* gegeben ist. Vor diese unglückliche Alternative gestellt, wird sich der Rundfunkausschuß zu einer Abweisung potenter, mit pressemäßiger know-how arbeitender Bewerber wie des „SAT 1“-Konsortiums kaum

³⁵⁰ Zur presserechtlichen Parallelproblematik oben III 4 b.

³⁵¹ Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 520f. m. w. N., auch zum folg. Zuletzt *Ladeur*, MP 1985, S. 741f.

³⁵² Zu den modelltheoretischen Zusammenhängen zuletzt *Stock*, AöR 110 (1985), S. 249ff.

bereitfinden. Noch größer sind die Hemmnisse einer Ausschlußentscheidung nach Beginn der Weiterverbreitung. Dazu mag es allenfalls in extremen, hierzulande wenig wahrscheinlichen Grenzfällen kommen. So aber wird sich in der Regel die andere dann verbleibende Option durchsetzen, nämlich daß die fraglichen Anbieter *die Zugangskontrolle leichthin durchlaufen und auch danach unbehelligt bleiben*. Sehr viel leichter wäre ein Koordinierungsstatut zu handhaben, das auch einen gewissen Grad an *Feinststeuerung* erlauben würde, z. B. eine differenzierte, je nach den Umständen variable Lastenverteilung mittels eines *Auflageninstrumentariums* i. S. des § 18 Abs. 2 AKK-G.³⁵³ Auch in dieser Frage wird das Landesmediengesetz über das bisherige bescheidene Oeuvre erheblich hinausgehen müssen.

(5) Die Würfel werden nun fallen, wenn auch noch Entstehungsgeschichte und spezifische Bedeutung des Wortes „soll“ in § 2 Abs. 2 NWVorlWvG in die Beurteilung einbezogen werden. Bei dem außenpluralistischen Reglement haben wir es überraschenderweise nur mit einer *Sollvorschrift* zu tun. Dieser Umstand erklärt sich aus den Besonderheiten der Entstehung des Weiterverbreitungsgesetzes i. V. m. dem WDR-Gesetz.³⁵⁴

Den Ausgangspunkt bildete hier der *CDU-Entwurf* vom November 1984, der dem Hamburger Konzept folgte und in der Vielfaltfrage kurzerhand auf die Rechtsordnung des jeweiligen Ursprungslands verwies.³⁵⁵ Das wurde einmal damit begründet, man wolle die Markteintrittschancen privater Veranstalter wahren; man vertraue auf das Selbstregulierungsvermögen fairen Wettbewerbs und verspreche sich davon einen „fruchtbaren Meinungsmarkt“. Zum andern rekurrierte man auf eine gebührenfinanzierte „Grundversorgungs-“Funktion der für Nordrhein-Westfalen gesetzlich bestimmten Programme.³⁵⁶ Für den privaten Sektor würde dies einem reinen Marktmodell gleichkommen. Die herangeführten Programme würden ihr jeweiliges Partikularrecht (*ius sanguinis*) hiernach gleichsam mitbringen. Letzteres würde in das hiesige Landesrecht eingefädelt und (wie auch die Programme selbst) unbesehen rezipiert werden; es würde ebenfalls „eingespeist“ und

³⁵³ Daß auch die AKK gebrechlich und so gut wie funktionsuntüchtig geblieben ist, steht auf einem anderen Blatt. Dabei handelt es sich auch um die Grenzen externer Programmsteuerung überhaupt: Es muß ein ergänzender *interner* Ansatz hinzutreten. Dazu *Stock*, Medienfreiheit, S. 496 ff., 521 ff. Dieser Gesichtspunkt wird vom AKK-G (Anm. 337), aber auch vom NWVorlWvG gänzlich versäumt. Siehe *Stock*, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 330 und passim.

³⁵⁴ Siehe oben Anm. 325.

³⁵⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs LT-Drucks. 9/3811. Zur Hamburger Parallele oben Anm. 339.

³⁵⁶ Vgl. Abg. *Elfring* (CDU), Plenarprot. 9/111, S. 6929f. und Plenarprot. 9/113, S. 7047f. Sicherungsvorkehrungen i. S. der Verfassungsrechtsprechung sollen sich danach auf den landesinternen, bislang lediglich *öff.-rechtl.* Sektor beschränken. Im übrigen wird auf die *Informationsfreiheit* (Anm. 341) in ihrer *beim Direktempfang von Auslandsstationen über Luft* geläufigen Lesart abgestellt. Herangeführte nationale Satellitenprogramme werden ausländischen Programmen wie „RTL-plus“ gleichgeachtet. Das liegt weit jenseits des FRAG-Urteils.

„weiterverbreitet“ werden. Die Landesrundfunkhoheit ihrerseits würde z. B. im Fall von „SAT 1“ der Sache nach nach Rheinland-Pfalz abwandern. Für „RTL-plus“ würde sie an Luxemburg ausgefolgt werden. Diese auf Deregulierung abzielende Lösung wirkt auf den ersten Blick neuartig und befremdlich. Näher angesehen, liegt sie aber ohne weiteres in der Konsequenz der oben geschilderten Vorgeschichte.

Die *SPD-Fraktion* widersetzte sich diesem streng liberalen Konzept anfangs in folgender Weise: In ihrem *Gegenentwurf* vom Januar 1985 sah sie eine kollisionsrechtliche Klausel vor, wie sie dann auch Gesetz geworden ist (§ 2 Abs. 1 Satz 1 NWVorlWvG). Danach müssen die weiterverbreiteten Rundfunkprogramme den gesetzlichen Vorschriften des Ursprungslands „und den Bestimmungen dieses Gesetzes“ entsprechen. Die beiden Rechtsmaterien (*ius sanguinis* und *ius soli*) sollten vermöge des eben erläuterten, dem Rahmen nach so auch verwirklichten Koordinationsmodells aufeinander abgestimmt werden. Das außenpluralistische Modell als solches wird auch in diesem Fall gewissermaßen mitimportiert, desgleichen ein gewisses Maß an externen inhaltlichen Konkretisierungen. Hinter die AKK-Konstruktion konnte man nicht mehr zurückgehen. Man gedachte ihr aber ein nordrhein-westfälisches Dachmodell beizugesellen, sozusagen ein spezifisches eigenes Fremdenstatut. Und zwar sollte die hiesige Dachkonstruktion nach dem SPD-Entwurf dahin gehend gestärkt werden, daß dem Vielfaltprinzip des § 2 Abs. 2 *zwingender* Charakter beigelegt wurde (nicht „soll“, sondern „hat“).³⁵⁷ Zur Begründung wurde ausgeführt, im privaten Bereich müsse ein dem FRAG-Urteil entsprechendes Pluralismusgebot ergänzend auch kraft nordrhein-westfälischen Landesrechts Platz greifen. Der gegnerischen „Grundversorgungs-“Idee wurde das Motiv zugeschrieben, private Unterhaltungsprogramme von einem qualifizierten Programmauftrag freizustellen und den Eigengesetzlichkeiten der Werbefinanzierung vollends anheimzugeben.³⁵⁸

Diese bundesweit exemplarische, auch verfassungsrechtlich ergiebige Kontroverse wurde nun wie folgt *beigelegt*: Im Hauptausschuß fanden sich die beiden Fraktionen zu einem *Kompromiß* zusammen, der im weiteren zu einstimmigen Entscheidungen führte. Die SPD-Fraktion zeigte sich in der Hauptsache am Zustandekommen des WDR-Gesetzes, zumal an der darin enthaltenen Bestands- und Entwicklungsgarantie, interessiert. Unter diesen Umständen kam sie der CDU-Fraktion u. a. bezüglich des § 2 Abs. 2 mit dem Wechsel *vom „hat“ zum „soll“* entgegen.³⁵⁹ Die Textänderung wurde dahin

³⁵⁷ So § 2 Abs. 2 i. d. F. des Entwurfs LT-Drucks. 9/3982. Da es sich in beiden Fällen um Fraktionsentwürfe handelt, fehlt leider eine genauere Darlegung der Motive. Diese lassen sich nur anhand der nachfolg. Beratungen erschließen.

³⁵⁸ Vgl. Abg. *Büssow* (SPD), Plenarprot. 9/111, S. 6932 und Plenarprot. 9/113, S. 7044.

³⁵⁹ Vgl. § 2 Abs. 2 in der Ausschlußfassung LT-Drucks. 9/4131, in zweiter Lesung einstimmig angenommen Plenarprot. 9/122, S. 7800.

erläutert, man habe sich darauf verständigt, daß die ursprüngliche SPD-Formulierung mit ihrem *verpflichtenden Charakter* „durch einen *allgemeinen Programmsatz ersetzt*“ werde.³⁶⁰

(6) Vor dem Hintergrund dieser Entstehungsgeschichte kommt dem Charakter des § 2 Abs. 2 NWVorlWvG als bloßer Sollvorschrift weitreichende Bedeutung zu. Wie sich nun erweist, sind an dem vorhin erhobenen, ohnehin schon recht dürftigen Befund weitere Abstriche vorzunehmen. Soweit das oben Gesagte voraussetzen würde, daß das Vielfaltprinzip eine Mußvorschrift darstellt, traf diese Prämisse nur für die Erstfassung zu. Für Ausschuß- und Endfassung ist sie dann entfallen. § 2 Abs. 2 bildet, wie gezeigt, den *Kernpunkt* des hiesigen Programmreglements. Dieser Kern ist jedoch, wie sich jetzt herausgestellt hat, weitgehend *unsubstantiell*. Zu prüfen bleibt noch, ob davon ein gewisser wie auch immer gearteter rechtlich faßbarer *Restbestand* übrigbleibt.

Sollte es sich tatsächlich nur um einen „*Programmsatz*“ (in dem etwa in den Art. 24 ff. NWVerf. bezeugenden spezifischen Sinn³⁶¹) handeln, so wäre § 2 Abs. 2 damit jeglicher Verbindlichkeit als Zugangs- und Aufsichtskriterium ledig. Damit aber wäre das landeseigene, für den Satelliten- und Kabelrundfunk entwickelte Koordinationsmodell an seiner Basis getroffen und in toto erschüttert. Es wäre in seiner Gewährleistungsfunktion als Garant einer äußeren Gesamtvielfalt obsolet und hätte sich in den Ausschußberatungen unversehens in ein Marktmodell à la Hamburg verwandelt. Die Düsseldorfer CDU-Intentionen hätten sich voll durchgesetzt. Der interfraktionelle Kompromiß bestünde, was die private Säule betrifft, in der *gänzlichen Preisgabe* des in dem SPD-Entwurf vorgesehenen Mischmodells.

Die Konsequenzen dieser mißlichen Lösung wären wie folgt abzusehen: Der AKK- und der RTL-Satellitenrundfunk hätten auch in Nordrhein-Westfalen von vornherein freie Bahn. Das würde auch dann gelten, wenn diese beiden Programme eine beliebige, in beiden Fällen ungefähr gleiche Tendenz verfolgen würden und wenn weitere, zur Ausbalancierung taugliche private Programme nicht am Markt wären. Es könnte z. B. auch eine durchgängige subkutane „*Rechtslastigkeit*“ in Gestalt scheinbar apolitischer Unterhaltungsprogramme auftreten, und zwar ohne daß der Rundfunkausschuß dies

³⁶⁰ So Abg. *Elfring* (CDU), ebd. S. 7799. Dem wurde seitens der (an dem Kompromiß beteiligten) Landesregierung und seitens der SPD-Fraktion nicht widersprochen. Das Gesetz ist mit heißer Nadel genäht. Die Beratungen standen durchweg im Zeichen der parallellaufenden Auseinandersetzungen um die WDR-Reform; sie verliefen kurz und ungenau. Die mit dem Weiterverbreitungsgesetz getroffene Grundentscheidung zugunsten der zweiten, privaten Säule wurde im Plenum nicht ausdiskutiert. Ob ihre Tragweite überall erkannt worden ist, steht dahin. Jedenfalls handelt es sich seitens der SPD um eine eher widerwillig getroffene *nolens-volens*-Entscheidung. Aus deren Sicht scheint sie wesentlich auf dem Junktim (Anm. 325, 331) zu beruhen. Die CDU-Fraktion ließ sich dadurch aber nicht zur Tolerierung des WDR-Gesetzes bewegen.

³⁶¹ Statt aller *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Dtd., Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 80.

verhindern dürfte. Die öffentlich-rechtliche „Grundversorgung“ ihrerseits bliebe vorerst zur „In-sich-Ausgewogenheit“ verpflichtet, sie könnte das Ganze also nicht austarieren. In der längerfristigen inneren Logik dieser Sachlage läge allerdings eine Entwicklung, derzufolge der WDR endlich von Gesetzes wegen zu einer kompensierenden „Linkslastigkeit“ ermächtigt und sogar auch verpflichtet werden würde. Anders könnte eine „gleichgewichtige Vielfalt“ nicht mehr erreicht werden.

Dieser fatalen Perspektive steht das „Programm“ des § 2 Abs. 2 NWVorlWvG freilich inhaltlich klar entgegen. Es will einer derartigen Entwicklung dadurch Einhalt gebieten, daß auch das private Gesamtangebot, für sich gesehen, landeseigenen Vielfaltregulativen i. S. des FRAG-Urteils unterworfen wird. Der politisch-programmatische Gehalt der Aussage mag sich auf das Landesmediengesetz beziehen.³⁶² Was die Rechtslage im Vorfeld jener Dauerregelung betrifft, so ist von dem ursprünglich vorgesehenen zwingenden externen Vielfaltgebot immerhin eine *Sollvorschrift* übriggeblieben. Damit unterscheidet sich § 2 Abs. 2 nach wie vor von einem bloßen Programmsatz. Zudem spricht § 4 Abs. 3 NWVorlWvG nach wie vor von den „Anforderungen“ des § 2 Abs. 2. Eine gewisse restliche (auch im Rahmen des § 5 Abs. 1 lit. b NWVorlWvG verwertbare) normative Substanz wird hier also noch gegeben sein. Nach den generellen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ist dann an ein *Regel/Ausnahme-Schema* zu denken, nach dem der Rundfunkausschuß von den Anforderungen des § 2 Abs. 2 in atypischen Fällen abweichen und aus angebbaren, besonderen, überwiegenden Gründen auch Vielfaltdefizite entstehen bzw. fortbestehen lassen kann.³⁶³ Mit dieser Auskunft wird man indes ebenfalls nicht glücklich werden.

Ungesichert und unrealistisch wäre schon die Erwartung, die Auslegung der Bestimmung als echter, im genannten Umfang rechtlich maßgeblicher Sollvorschrift werde sich in der Rechtspraxis durchsetzen. Dem steht die zitierte gegenteilige, im Parlament offenbar allseits akzeptierte Aussage im Wege, wonach es sich eben doch nur um einen unverbindlichen Programmsatz handeln soll. Wenn diese Interpretation im politischen Raum vorherrscht und dem empirischen Willen des Gesetzgebers entspricht, kann sie auch auf den Gesetzesvollzug einwirken. Eventuell wird sie ihn von vornherein bestimmen und prägen – womit selbst auch nur ein locker-außenpluralistisch geartetes landesinternes Vielfalterfordernis in Verlust geraten wäre.

Falls letztere Vermutung nicht eintreffen sollte, kann allerdings auch die Regel/Ausnahme-Frage praktisch relevant werden. In solchen Fällen wird aufgrund der Regelanforderungen des § 2 Abs. 2 an sich eine sofortige Aus-

³⁶² Nach *Büssow*, FRep. Nr. 25 vom 20. 6. 1985, S. 4, ist die endgültige Handhabung der Einspeisungskompetenz in dieser Frage noch offen; darauf müsse im Landesmediengesetz eine Antwort gefunden werden.

³⁶³ Näher etwa *H. J. Wolff/O. Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, S. 196 m. w. N.

schluß- bzw. Untersagungsentscheidung wegen mangelnder äußerer Gesamtviefalt veranlaßt sein. Das Ausbleiben einer derartigen Entscheidung und die Duldung des betreffenden Defizits lassen sich nur rechtfertigen, wenn ein *ungewöhnlicher und gewichtiger Ausnahmetatbestand* vorliegt. Das entsprechende spezielle Interesse muß ein Abgehen von der Regel *erforderlich* machen und einer *Abwägung* mit den Schutzgütern des § 2 Abs. 2 (letztlich: mit der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum) standhalten können; es muß sich als vorrangig darstellen. Wie könnten solche legitimen Ausnahmefälle beschaffen sein?

Das sei hier nicht mehr in extenso erörtert. Es sei aber noch die Prognose geäußert, daß *auf jeden Fall* eine „weiche Welle“ bevorsteht. Auch bei Zugrundelegung der eben entwickelten Lesart des § 2 Abs. 2 ist damit zu rechnen, daß sich jene Intentionen, die zur Abschwächung der Erstfassung geführt haben, im Ergebnis Bahn brechen. Über Kriterien von Regel und Ausnahme läßt sich trefflich streiten. Wer zur Großzügigkeit neigt und auf Deregulierung bedacht ist, wird um Gründe für das Vorliegen eines Ausnahmefalls nicht verlegen sein. Angesichts der Einmütigkeit im Parlament wird auch der Rundfunkausschuß nicht ohne weiteres imstande sein, sich einer minimierenden und permissiven Handhabung der Sollvorschrift zu verweigern. Über den Wegfall des „hat“ ist nicht mehr hinwegzukommen. Damit sind die Würfel gefallen.

d) Abkürzend und zusammenfassend sei noch folgendes festgehalten: Der derzeit im Gang befindliche Konzentrations- und Vermachtungsprozeß im Bereich des überregionalen Satelliten- und Kabelrundfunks wirkt sich auf sämtliche Bundesländer aus. Er ruft einen beträchtlichen landesinternen und länderübergreifenden Regelungsbedarf hervor. Das gilt auch für Nordrhein-Westfalen. Daß sich dieser Bedarf anhand des Weiterverbreitungsgesetzes in seiner Endfassung decken läßt, erscheint aus vielerlei Gründen *unwahrscheinlich*.

aa) Erwähnt sei noch einmal die Problematik der *Deregulierung*, wie sie sich z. B. bei einer weitherzigen Anwendung der Sollvorschrift des § 2 Abs. 2 NWVorlWvG im Geiste des Hamburger Einspeisungsgesetzes ergeben kann. Für eine Duldung von Vielfaltmängeln wird es immer das eine oder andere Motiv geben. Eine liberale Handhabung mag zumal dann in Erwägung gezogen werden, wenn in absehbarer Zeit ein zahlenmäßig hinlängliches Anbieterfeld und ein *funktionierender außenpluralistischer Markt* in Aussicht stehen. Man mag etwa geneigt sein, doch noch auf den Markteintritt des einen oder anderen zusätzlichen publizistischpotenten Großanbieters neben „SAT 1“ und „RTL-plus“ zu hoffen. Zur Überbrückung der heutigen, durch enge Märkte gekennzeichneten Startphase wird im übrigen gern ein *Versuchsbonus* nach dem FRAG-Urteil in Anspruch genommen. Einen weitverzweigten Quasi-Versuch verkörpern, wie gezeigt, schon die geltenden Erprobungsgesetze als solche. Ein ähnlicher experimenteller Spielraum mag mutatis mutandis auch für den Gesetzesvollzug beansprucht werden. Könnte dies die

Nichtanwendung der Regulative der §§ 2, 4 und 5 NWVorlWvG trotz bestehender Defizite erlauben?

Dazu sei in der gebotenen thesenhaften Kürze angemerkt: Ein breit gefächter Außenpluralismus, beispielsweise nach Art des Bildschirmtext-Modells, ist im Rundfunkbereich – jedenfalls auf der hier in Rede stehenden Makroebene – nicht in Sicht. Dabei handelt es sich allem Anschein nach um ein *unerfüllbares Wunschbild*. Manches spricht für die Annahme, daß es sich bei dem rein externen Paradigma um eine sehr gebrechliche und im Regelfall kurzlebige, leicht vergängliche Erscheinung handelt. Die tatsächliche Marktdynamik scheint eher in die entgegengesetzte Richtung zu gehen. Wie aber nun, wenn sich der Rundfunkausschuß einem derartigen eventuell trügerischen Phänomen verschreiben würde? Kann zugunsten eines Entwicklungsziels, das womöglich nur dem heutigen Gründungsfieber zuzuschreiben ist und sich bald als Phantom erweisen wird, ein Versuchsbonus gewährt werden? Davor ist zu warnen.

Wollte man die Betätigung der vorhandenen Kompetenzen bis zu dem gedachten Stadium hinauszögern und unterdessen versuchsweise einem *reinen Marktmodell* Raum geben, so würde man alsbald mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kollidieren. Der Ausschuß nach 6 NWVorlWvG gehört zu denjenigen Dachgebilden, die keiner anfänglichen und laufenden *Detailsteuerung und Feinabstimmung* fähig sind und kein *extern-internes*, bis in die *unternehmerische Binnensphäre* hineinreichendes Koordinierungsvermögen besitzen. Solche Koordinationsmodelle sind ohnehin *kaum funktionstüchtig*. Um so weniger wäre es angängig, nun auch noch auf die Anwendung der wenigen vorhandenen Instrumente zu verzichten. Dadurch könnte der Probelauf von vornherein außer Kontrolle geraten. Über riskante Versuche und über die Macht marktmäßiger Fakten ist vorhin schon einiges gesagt worden; darauf sei verwiesen.

bb) Die Politik der Deregulierung hebt auch darauf ab, daß herangeführte inländische Satellitenprogramme den *gesetzlichen Vorschriften des Ursprungslandes* zu genügen haben (§ 2 Abs. 1 Satz 1 NWVorlWvG). Daran schließt sich die Ansicht an, es könne und müsse einen *föderativen „free flow“* in der Weise geben, daß ein allgemeiner wechselseitiger Programmaustausch unter Verzicht auf zusätzliche, in den jeweiligen Empfangsländern geltende Vielfaltstatute stattfinde. Dem scheint ein Marktmodell neuer Art zugrunde zu liegen, das auf zwei Prämissen beruht: Einmal wird angenommen, die jeweiligen Ursprungsstatute – und zwar sie *allein* (ohne damit verflochtene koordinative Empfangsstatute) – seien imstande, die unverzichtbaren pluralistischen Mindeststandarde zu gewährleisten, auch mit Wirkung für die Empfangsländer. Zum andern wird darauf vertraut, ein derartiger *offener „Ländermarkt“* werde ergänzende Steuerungsfunktionen übernehmen und das nötige Maß an wettbewerblicher Selbstregulierung bewirken.

Das ist ein eben erst entstandener, in abstracto und auf den ersten Blick nicht unattraktiver ordnungspolitischer Gedanke. Er geht auf das Scheitern

des TV-SAT-Kooperationsmodells und des Projekts einer gemeinsamen Ländersatellitenanstalt zurück und läuft, wie es scheint, auch der Idee einer „privaten ARD“ zuwider. Damit werden Stückwerkstechnik und muddle through gewissermaßen von der Not zur Tugend gemacht. Strukturpolitisch und verfassungsrechtlich ist das innerdeutsche „free-flow“-Modell noch ganz und gar unausgelotet.³⁶⁴ Es kann auch an dieser Stelle nicht genauer diskutiert werden. Immerhin sei noch einmal darauf hingewiesen, daß hier Theorie und Praxis weit auseinanderklaffen.

Näher angesehen, ist auch dieser Markt – der kein anderer ist als der des „SAT-1“-Konsortiums – bisher eng und ineffizient. Herkunftsklauseln wie die des § 2 Abs. 1 Satz 1 NWVorlWvG können wohl nur dann eine gewisse legitimierende Wirkung entfalten, wenn die jeweiligen Partikularrechte *gleichmäßig* über das Bundesgebiet verteilt und gleichsam nahtlos aufeinander abgestimmt sind. Sie müssen einen *hohen Harmonisierungsgrad* aufweisen und den hiesigen bundesweiten Regelungsbedarf mitberücksichtigen; sie müssen ihn inhaltlich in erheblichem Umfang aufgreifen und je für sich antizipieren. Ob und inwieweit letzteres theoretisch möglich ist, erscheint ungeklärt. Die heutige Praxis der Gesetzgebung und Gesetzesanwendung³⁶⁵ jedenfalls ist davon weit entfernt.

Im übrigen kann die länderübergreifende Marktdimension den erwünschten ergänzenden Stabilisierungseffekt wohl nur dann haben, wenn das *Verhältnis von Geben und Nehmen durchgängig reziprok und ausgeglichen* ist, idealiter: wenn jedes Land auch ein eigenes Satellitenprogramm beisteuert. Gegenwärtig aber haben wir es stattdessen nur mit der rheinland-pfälzischen AKK zu tun. An jenen verwinkelten Sender knüpft sich das jetzt entstandene, die gesamte Republik überziehende Netzwerk der Einspeisungsnormen an. Nimmt man noch den Umstand hinzu, daß das AKK-Statut nicht den unverzichtbaren Mindestanforderungen entspricht, so drängt sich die Annahme auf: Hier drohen *Disparitäten und Verzerrungen*, die *verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar* sind. Unter diesen Umständen kann auf zusätzliche, nötigenfalls korrigierende und kompensierende landesrechtliche Vielfaltstatute auf der Empfangsseite nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verzichtet werden.

cc) Eine besondere Schwierigkeit liegt bei alledem darin, daß sich im Zuge der Landesgesetzgebung seit 1980 prinzipiell unterschiedliche, zum Teil *disparate Vielfaltstrukturen* entwickelt haben. Bald wird das interne Paradigma verwendet, bald das externe. Zahlreiche Landesgesetzgeber – auf dem Einspeisungssektor neuerdings auch der nordrhein-westfälische – bedienen sich außenpluralistischer Ansätze. Die koordinationsrechtliche Regelungstechnik aber steht noch in den Anfängen, sie wird gegenwärtig wohl noch nirgends beherrscht. Ob sie überhaupt beherrschbar ist, erscheint zur Zeit ungewiß. Jedenfalls folgt aus der jetzigen Schwebelage ein weiteres Dilemma. Auch

³⁶⁴ Oben Anm. 317.

³⁶⁵ Vgl. die Beispiele oben Anm. 339 und 340.

dort, wo man in das Weiterverbreitungsrecht ein eigenes effizientes Koordinationsmodell einbauen will, läßt sich dieser Vorsatz nur zum kleineren Teil verwirklichen.

Am grünen Tisch mag sich folgende Überlegung ergeben: Können *in jedem Land externe Vielfaltstrukturen* eingeführt und sodann jeweils *auf der Geber- und auf der Nehmerseite miteinander verflochten* werden? Dieser Idee weiter nachzugehen, wäre nicht ohne Reiz. Hier ist allerdings mit hohen Komplexitätsgraden zu rechnen. Ob ein derartiges Verbundsystem praktikabel wäre, ist noch nicht ausgemacht. In der landesrechtlichen Praxis ihrerseits hat diese denkbare längerfristige Lösung gegenwärtig keine Chancen. Hier pflegt man vor solchen hyperkomplexen Systemen zurückzusehen. Leichter läßt sich in der Tat mit den reinen Modellen bisheriger Art arbeiten. Einzelne Länder halten nach wie vor am reinen Binnenpluralismus fest,³⁶⁶ andere wiederum streben bereits ein reines Marktmodell an. Dazwischen findet sich eine breite Skala verschiedener Mischmodelle. Auf diesem Gebiet ist sich jeder Gesetzgeber selbst der Nächste, und die Wege gehen weit auseinander.

dd) Koordinationsmodelle haben demzufolge im Weiterverbreitungsrecht an vielerlei Hypothesen zu tragen. Strebt ein Gesetzgeber eine solide Vielfaltgarantie an, so hat er es alsbald mit Theoriedefiziten und handwerklichen Problemen vor Ort zu tun. Ferner trifft er auf die Schwierigkeiten der funktionellen Verflechtung mit andersartigen, mehr oder minder inkompatiblen Modellen in anderen Ländern.

Ein einfacher, auf den ersten Blick leicht begehrter Ausweg wäre der, auch für den eingespeisten Privatrundfunk beim reinen *Integrationsmodell* zu bleiben. Das setzt freilich voraus, daß sich darüber alle Länder einig sind – ein Stadium, welches lange hinter uns liegt. Sobald unter den B-Ländern der Aufbruch in die externe Richtung begann, war es mit jener Lösung als bundesweit brauchbarer Richtschnur zuende. Wer sie heute noch wählen will, muß die Gefahr dauerhafter Blockbildung und Isolierung in Kauf nehmen. Bremen z. B. kann Programme, die aus anderweitigen außenpluralistischen Strukturen hervorgehen, nicht übernehmen. Dieses Ergebnis mag man so oder so bewerten – jedenfalls taugt es nicht zur allgemeinen Maxime.

Nordrhein-Westfalen nun hat sich zunächst um eine solide externe Lösung bemüht. Dann allerdings hat es davon wieder abgesehen. Stattdessen hat es einen Ausweg in der entgegengesetzten Richtung eingeschlagen: Es hat sich dem Hamburger Kurs in Richtung *Marktmodell* angeschlossen. In Hamburg sucht man den genannten Problemen dadurch zu entgehen, daß man sie gar nicht erst stellt. So einfach hat es sich der Düsseldorfer Gesetzgeber zwar

³⁶⁶ So für herangeführte Vollprogramme jüngst noch § 2 Abs. 6 des Bremischen Einspeisungsgesetzes (Anm. 326): „Jedes in einer Kabelanlage weiterverbreitete deutschsprachige Rundfunkprogramm hat die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck zu bringen; dies gilt nicht für Spartenprogramme.“ Was daraus für „SAT 1“ folgt, bleibt abzuwarten.

nicht gemacht, sonderlich bessere Einfälle hat er aber auch nicht gehabt. Mit den §§ 2, 4 und 5 NWVorlWvG ist nur ein Koordinationsrundfunk zu verwirklichen, welcher *funktionell schwach und weitgehend marktnah* bleibt. Wirklich effiziente Steuerungsfunktionen wird er nicht ausüben können. Wird § 2 Abs. 2 NWVorlWvG als bloßer Programmsatz verstanden, so ist damit die Ohnmacht des Gesetzes so gut wie besiegelt. So gehandhabt, kann das Weiterverbreitungsgesetz *dem bestehenden Regelungsbedarf keinesfalls gerecht werden*. Um so größer ist die Gefahr, daß die als Erprobungsgesetz konzipierte Regelung dem Landesmediengesetz vorgreift. Der Sache nach mag sie sich alsbald als *vorweggenommene Dauerregelung* erweisen.

3. Der Rundfunkausschuß

Nachzutragen bleiben noch einige Informationen über das hier begegnende provisorische landesinterne Aufsichtsgremium. Das außenpluralistische Programmreglement des Weiterverbreitungsgesetzes ist, wie gezeigt, im Ergebnis locker und weitmaschig geraten. Gleichwohl bedarf es der Gewährleistung durch eine staatsferne, *organisationsrechtlich verselbständigte Trägereinrichtung*.³⁶⁷ Es fordert der Vollzugsinstanz freilich keine größeren kontrollierenden Anstrengungen ab. Demgemäß schafft das Gesetz mit dem *Rundfunkausschuß* (§ 6 NWVorlWvG) ein Aufsichtsorgan, von dem weiter keine nachhaltigen anfänglichen und laufenden Steuerungsleistungen zu erwarten sein werden.

a) Die Aufgabenstellung des Ausschusses nach den §§ 2ff. NWVorlWvG ist bereits oben in programmrechtlichem Zusammenhang näher erörtert worden. Zur organisatorischen Seite ist wissenswert, daß in Nordrhein-Westfalen ursprünglich auch eine andere Lösung zur Debatte stand: Der SPD-Entwurf sah als zuständige Stelle den *WDR* vor.³⁶⁸ Damit wäre dem Kölner Integrationsrundfunk annexweise, nämlich vermöge eines *Kooperationsmodells* neuer Art,³⁶⁹ ein privater Koordinationsrundfunk zugeordnet worden. In der

³⁶⁷ Das *Hamburger Parallelgesetz* (Anm. 324) verzichtet auch darauf. Es betraut in § 1 Abs. 2 und 3 die „zuständige Stelle“ mit dem Gesetzesvollzug und meint damit die *Senatskanzlei*. Das mag in der Konsequenz des dortigen notariellen Konzepts liegen und auf den ersten Blick unbedenklich erscheinen. Die zustd. Stelle kann aber die Weiterverbreitung eines Programms untersagen, wenn dieses wiederholt gegen gesetzliche Bestimmungen des *Herkunftslandes* verstößt (Anm. 339). Schon deshalb greift auch in Hamburg das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne. Es kann auch nicht anhand der Experimentierklausel des FRAG-Urteils abbedungen werden. – Ebenso fragwürdig bleibt die Stuttgarter Übergangslösung, wonach das *b.-w. Ministerium für Wiss. und Kunst* zum Hüter des Programmrechts wird. Siehe § 2 des Einspeisungsgesetzes (Anm. 328). Ähnliches gilt ggf. für Hessen (Anm. 330).

³⁶⁸ § 6 des Entwurfs LT-Drucks. 9/3982.

³⁶⁹ Abg. *Büssow* (SPD) wies vergleichsweise auf das BR-Patronat für das Kabelpilotprojekt München hin, Plenarprot. 9/113, S. 7044. Das dortige Kooperationsmodell war

CDU-Fraktion nun wurden von einer WDR-Privatrundfunkaufsicht Befangenheitsprobleme und restriktive Tendenzen befürchtet. Man arbeitete von vornherein auf ein *Konkurrenzmodell* hin und sah als Trägergebilde einen vom Landtag zu wählenden, aus sieben unabhängigen Sachverständigen bestehenden *Rundfunkausschuß* vor.³⁷⁰ In der Ausschußphase schwenkte die SPD auf letztere Linie ein,³⁷¹ womit auch insoweit die Weichen zugunsten eines dualen Systems gestellt waren. Das entspricht im übrigen auch der von der SPD mit dem neuen WDR-Gesetz nunmehr verfolgten unternehmerischen Reformphilosophie.

b) Der Rundfunkausschuß stellt gewissermaßen einen verkleinerten Prototyp und Vorläufer der künftigen autonomen Landesdachanstalt dar. Er besteht nach der (interfraktionell konsentierten) Endfassung aus *fünf Mitgliedern*, die *von der Landesregierung berufen* werden (§ 6 Abs. 1 Satz 1 NWVorlWvG). Das Gesetz sieht eine Reihe von Qualifikationen und Inkompatibilitäten vor (vgl. Satz 2 und Abs. 2 ebd.), wie sie ähnlich auch im sonstigen alten und neuen Rundfunkrecht zu finden sind. Zu beachten bleibt allerdings, daß es sich hierbei vorerst nur um eine Art freischwebend-staatsnahes Honoratiorenwesen handelt. Dieser Trägereinrichtung fehlt noch der rundfunkübliche Status einer rechtsfähigen Anstalt mit Selbstverwaltungsrecht. Ihr fehlt auch noch ein Organgefüge, das auf professionelle Selbststeuerung und gesellschaftliche Kontrolle im sonst geläufigen Sinn angelegt ist.

Der Rundfunkausschuß bleibt organisationsrechtlich noch auf der *unmittelbar-staatlichen* Ebene angesiedelt. Er entbehrt noch einer breiten gesellschaftlich-öffentlichen Abstützung und Verankerung, wie sie z. B. die §§ 13 ff. WDR-G vorsehen. Ein erster Schritt der Abnabelung vom Staat, nämlich von der Regierungsgewalt als politischer Gewalt, ist aber schon getan: Die Mitglieder des Ausschusses sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben „*unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen*“ (§ 6 Abs. 3 NWVorlWvG). Damit sind sie *ministerialfrei* gestellt, d. h. dem Ministerial- oder Ressortprinzip entrückt und stattdessen „*nur*“ dem Weiterverbreitungsgesetz „*unterworfen*“; sie sollen sich auch an den (darin vage in Bezug genommenen) rundfunkspezifischen Eigengesetzlichkeiten orientieren.³⁷² Der

urspr. den Rechtsformen nach unentwickelt, der Bayer. Rundfunk behielt die volle Programmhoheit. De facto zeigte er sich außerordentlich großzügig. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 393 ff.

³⁷⁰ § 1 Abs. 5 des CDU-Entwurfs LT-Drucks. 9/3811. In *organisationsrechtlicher* Hinsicht schloß sich die CDU auch nicht dem mißlichen Hamburger Vorbild (Anm. 367) an.

³⁷¹ Vgl. LT-Drucks. 9/4131, S. 10.

³⁷² Zu Theorie und Praxis ministerialfreier Räume allg. *W. Müller*, JuS 1985, S. 497 ff. m. w. N. Im Rundfunkwesen ist der entspr. Spielraum anhand selbstentwickelter, den inneren Verhältnissen dieses kulturellen Sachbereichs angemessener Regeln und Standarde auszufüllen. Im Fall des Weiterverbreitungsrechts dürfte das erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Wie erwähnt, trägt § 2 NWVorlWvG der kulturellen Dimen-

Ausschuß verfügt noch nicht über einen anstaltsförmigen eigenen Mitarbeiterstab, sondern er bedient sich einer *von der Landesregierung einzurichtenden Geschäftsstelle* (§ 6 Abs. 6 Satz 3 NWVorlWvG). Der provisorische Apparat wird auch *vom Staat über den Staatshaushalt finanziert* (vgl. Satz 4 sowie § 8 ebd.). Alles in allem dürfte dieses Arrangement immerhin so viel Abstand von parteienstaatlichen und gouvernementalen Einflüssen verbürgen, daß es in einem befristeten Erprobungsgesetz hingehen kann. Ob die Aufsichtsinstanz auch gegenüber Marktkräften und marktmanenten Vermachtungen resistent bleiben und ernstlich dagegenhalten kann, erscheint allerdings ungewiß. Das Landesmediengesetz wird sich der rundfunkmäßigen Traditionslinie sehr viel weiter annähern müssen.³⁷³

c) Auf dieser gesetzlichen Grundlage ist das landesinterne Kabelregime mittlerweile ins Werk gesetzt worden. Die Ausschußmitglieder wurden von der Landesregierung am 30. 4. 1985 berufen.³⁷⁴ Der Rundfunkausschuß konstituierte sich am 23. 5. 1985 in Düsseldorf. Er sieht einer Amtsperiode bis zu seiner Ablösung durch die künftige Landesdachanstalt entgegen, längstens bis zum 31. 12. 1987 (vgl. § 6 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 NWVorlWvG). Schon auf der konstituierenden Sitzung folgte er dem Gesetz, nach dem er angetreten ist: Er entschied, daß „SAT 1“, „Sky Channel“ und „Music Box“ in die im Lande befindlichen Kabelinseln eingespeist werden können.³⁷⁵ Wenig später trat „RTL-plus“ hinzu.³⁷⁶ Damit ist das überregionale duale System auf dem Gebiet des Kabel- und Satellitenrundfunks auch in Nordrhein-Westfalen in Gang gekommen. Auf den ersten Erfahrungsbericht des Rundfunkausschusses (§ 7 NWVorlWvG) wird man gespannt sein dürfen.³⁷⁷

sion (auch i. w. S.) nur in bescheidenem Umfang Rechnung. Das Gesetz läßt Überlagerungs- und Verfremdungseffekte zu, mit denen es dann auch die Privatrundfunkaufsicht zu tun haben wird.

³⁷³ Dabei wird neben dem gesellschaftlichen Element der Rundfunkfreiheit wiederum – nicht grundsätzlich anders als nach dem WDR-Gesetz – auch deren *publizistisch-professionelles* Element im Auge zu behalten sein. Näher zur organisatorischen Umsetzung des FRAG-Urteils auf der Dachebene *Stock, Medienfreiheit*, S. 529 ff.

³⁷⁴ Vgl. die personellen Angaben MP 1985, S. 397.

³⁷⁵ Vgl. ebd. Näher KuR Nr. 41 vom 25. 5. 1985, S. 10. Siehe auch SZ Nr. 22 vom 29. 5. 1985, S. 12, wonach der „SAT 1“-Geschäftsführer *J. Doetz* der Ansicht ist, der bisherige kommunikativ-kulturelle Integrationsauftrag gelte für die Privaten nicht. Ausführlich *ders.* (Anm. 319).

³⁷⁶ Vgl. KuR Nr. 53 vom 6. 7. 1985, S. 12. Danach hat sich RTL verpflichtet, bei „RTL-plus“ den werberechtlichen Bestimmungen des § 2 Abs. 3 und 4 NWVorlWvG zu genügen. – Später traten die Münchener „musicbox“ sowie zwei britische Videotext-Anbieter hinzu. Außerdem wurden das „Bayerische Fernsehen“ und das frankophone (Frankreich/Belgien/Schweiz) Satelliten-Kulturprogramm „TV 5“ zugelassen. Zu „SAT“ oben Anm. 297, 334. Über die Einspeisung von „Teleclub“ ist z. Zt. noch nicht entschieden.

³⁷⁷ Nach Abschluß des Manuskripts erschienen: *Erster Erfahrungsbericht des Rundfunkausschusses N.-W.*, Hekt. o. J. (1986). Siehe KuR Nr. 13 vom 19. 2. 1986, S. 11.

VII. Auf dem Weg zu einem Landesmediengesetz

Nordrhein-Westfalen befindet sich gegenwärtig in einer medienrechtlichen Umbruchs- und Übergangsphase, welche durch die schrittweise sich vollziehende Erprobung und Einführung *neuer Informations- und Kommunikationstechniken* ausgelöst worden ist. Der Siegeszug der neuen Techniken wirkt sich in der einen oder anderen Weise auf sämtliche medienrechtlichen Teilmaterien aus. Unter den älteren Rechtsmassen des *Presse- und Rundfunkrechts* entstehen neuartige Wechselbeziehungen und Querverbindungen, und es treten neue Teilgebiete und Kodifikationen hinzu. In den achtziger Jahren ist ein weitläufiger, das gesamte Medienrecht erfassender *Umschichtungs- und Transformationsprozeß* in Gang gekommen.³⁷⁸ Einzelne Gesetzeswerke sind davon dem Wortlaut nach bislang unberührt geblieben, so der ZDF-Staatsvertrag und das Landespressegesetz. Der Sache nach sind aber auch sie involviert.

Das *Presserecht* beispielsweise ist via *Presserundfunk, Außenpluralismus und Marktmodell* mit von der Partie, sogar an sehr prominenter Stelle. Denn die Evolution im Medienrecht scheint auf ein neues Verhältnis von *Presse- und Rundfunkrecht, Presseprivatrundfunk und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, Außen- und Binnenpluralismus, Markt- und Integrationsmodell* hinauszulaufen – auf ein Verhältnis, das wohl eher von *Konfrontation* als von *Kooperation* bestimmt sein wird: Von dem älteren, schieflich-friedlichen *Nebeneinander* nicht zu einem *Miteinander* (etwa i. S. des WDR-Kooperationsmodells), sondern zu einem nach und nach sich verschärfenden wettbewerblichen *Gegeneinander*, eventuell bis zur Grenze der Vernichtungskonkurrenz hin. Das ist die Ära des heraufkommenden, von inter- und intramedialer *Modellkonkurrenz* geprägten *dualen Systems*.

Näherhin zeichnet sich in Nordrhein-Westfalen ein *mehrstufiges*, jeweils *von der nationalen bis zur örtlichen Ebene* reichendes duales System ab. Mit dem *WDR-Gesetz* und dem *Kabelversuchsgesetz* ist hier kürzlich die *öffentliche* Seite des gedachten Systems neu formiert worden. Für Bundes- und Landesebene (WDR/ARD) gibt es schon eine revidierte Dauerregelung. Auf lokalregionaler Ebene dagegen ist eben erst ein territorial begrenzter Modellversuch angelaufen, mit dem thematischen Schwerpunkt: Revitalisierung und Abwandlung des Integrationsmodells in Richtung *Bürgerbeteiligung* und *Bürgerrundfunk*. Von dem Dortmunder Experiment verspricht man sich Erfahrungen und Aufschlüsse, die der Verallgemeinerung fähig sein könnten. Dafür wäre dann die letzte derzeit anstehende größere Kodifikation einschlägig, nämlich das *Landesmediengesetz*.

³⁷⁸ Vgl. die oben II skizzierten unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven. Näher Stock, AöR 110 (1985), S. 219ff., auch zum folg.

Vorarbeiten für dieses Gesetz sind schon seit längerem im Gang. 1984/85 sind Landesregierung, CDU und FDP mit diesbezüglichen Medienpapieren hervorgetreten.³⁷⁹ Gegenwärtig wird die Vorlage eines Regierungsentwurfs für Frühjahr oder Mitte 1986 angekündigt. Das inhaltliche Profil des Gesetzesvorhabens ist in ersten Umrissen schon zu erkennen. Das Landesmediengesetz wird sich dem weiteren Ausbau des mehrstufigen dualen Systems widmen. Die öffentliche Säule betreffend wird es sich an die eben erwähnten Gesetzeswerke (WDR-Gesetz, Kabelversuchsgesetz) anschließen, wobei Abschluß und Auswertung des Kabelpilotprojekts Dortmund nicht abgewartet werden sollen. Das Landesmediengesetz wird sich, wie es scheint, über das ganze Land hinweg dem *lokalregionalen öffentlichen* Sektor des dualen Systems zuwenden.

Was nun die *private* Seite dieses Zweisäulensystems betrifft, so hat sich der Landesgesetzgeber damit ebenfalls schon beschäftigt. Während er das WDR-Gesetz auf den Weg brachte und dadurch die erste Säule zu stärken und aufzupolieren gedachte, wandte er sich gleichsam nebenbei und im gleichen Atemzug auch bereits der zweiten Säule zu. Mit der Verabschiedung des *Weiterverbreitungsgesetzes* hat er die anderweitige, von den unionsregierten Bundesländern in Gang gesetzte neuere Entwicklung des Privatrundfunkrechts aufgegriffen. Er hat den – im einzelnen mittlerweile äußerst disparaten und vielgestaltigen – außenpluralistischen Trend auf Landesebene rezipiert und nachvollzogen, zunächst in Gestalt eines Erprobungsgesetzes, das sich in das bundesweite Netzwerk provisorischer Gesetzgebung auf dem Gebiet des Satelliten- und Kabelrundfunks einfügen soll.

Das Weiterverbreitungsgesetz fungiert auf dem *nationalen privaten* Sektor des dualen Systems gewissermaßen als Statthalter und Wegbereiter des Landesmediengesetzes. Insoweit dürften die Würfel im wesentlichen schon gefallen sein. In der privatrundfunkfreundlichen Grundentscheidung kommt das Weiterverbreitungsgesetz wohl schon einer Dauerregelung nahe, desgleichen in den näheren inhaltlichen Grundzügen. Es eröffnet jenem inländischen Presserundfunk („SAT 1“ via ECS 1), der sich mittlerweile auf dem Weg über Rheinland-Pfalz in nahezu sämtlichen Bundesländern etabliert hat, auch in Nordrhein-Westfalen beträchtliche Marktchancen. Das jetzige hiesige Einspeisungsrecht hält dafür ein weitmaschiges und ineffizientes, auf eine Largesse á la Hamburg eingestimmtes Koordinationsmodell bereit. Dahinter mag sich auch schon ein bundesweites Marktmodell neuer Art (föderativer „free flow of information“) ankündigen. In diesem Punkt greift das Einspeisungsgesetz dem Landesmediengesetz vor. Für letzteres verbleibt dann noch die nähere definitive Ausgestaltung des Weiterverbreitungsrechts, ferner die Erschließung des *landesinternen privaten* Sektors des dualen Systems.

Die private Seite hat demnach unversehens stark aufgeholt. Vermöge des Landesmediengesetzes mag sie dann mit der öffentlichen Seite vollends

³⁷⁹ Oben Anm. 20, 21 und 312, auch zum folg.

gleichziehen. Wie obiger Aufriß ergibt, sind als gegenständliche Schwerpunkte der abschließenden Kodifikation zu erwarten einmal der *lokalregionale öffentliche* Sektor und zum andern der *landesinterne private* Sektor. Daneben wird auch der *nationale private* Sektor wieder eine Rolle spielen, jedoch ist der Bewegungsspielraum des Landes dort schon recht eng geworden. Die verbleibenden weißen Flecke auf der rundfunkrechtlichen Kartographie sind die von der Landesebene abwärts. Diese Bereiche sind für den Landesgesetzgeber noch am ehesten disponibel. Heute ist schon abzusehen, daß auch sie in der einen oder anderen Weise in das Säulensystem hineingeraten werden. Auch dort dürfte die entsprechende Polarität und Rivalität (Marktmodell/Integrationsmodell) so oder so wiederkehren. Von dem überregionalen modellmäßigen Grundgegensatz wird wohl auch die Provinz erfaßt werden.

So wird beispielsweise daran gedacht, den *öffentlichen* Sektor hinfort *grundständig* auszugestalten, und zwar – anders als beim Kabelpilotprojekt Dortmund – auch ohne WDR-Regie. Man möchte ihn um eine flächendeckende Kette von Lokalprogrammen bereichern, die über low-power-stations zu verbreiten wären. Dabei scheint es sich um verschiedenartige Konzepte von „Basisradio“ oder *Bürgerrundfunk* zu handeln, möglicherweise auch in Verbindung mit einem WDR-Mantelprogramm. Der *private* Sektor seinerseits mag um ein *landesweites pressenahes UKW-Hörfunkprogramm* erweitert werden, eventuell auch durchsetzt von örtlichen Fensterstrukturen. Diese beiden nebeneinander plazierten Schichten des Säulensystems werden nicht ohne weiteres friedlich koexistieren können.

Beide Denominationen sollen nun unter einen Hut gebracht werden, indem sie dem Regime der geplanten Landesdachanstalt unterstellt werden. Hier kommt also eine *zweite* (bei Einbeziehung des ZDF: dritte) *Landesrundfunkanstalt* ins Blickfeld, in der sich Traditionsströme und Modellelemente beiderlei Art vereinigen sollen. In den Fragen der *Vielfalttypologie* scheint im näheren noch einiges offen. Prinzipiell will die Regierungsmehrheit wohl am reinen *Binnenpluralismus* festhalten. Es sind aber auch hier bereits Überlegungen zu verzeichnen, die alte Ordnung in dieser und jener Weise zu liberalisieren und *außenpluralistisch* abzuwandeln, z. B. in Richtung auf ein *gemeinnütziges Marktmodell* hier, ein *erwerbswirtschaftliches* dort.

Die pressenspezifische Tradition wird auf die Dachanstalt auch vermöge des (dann auf sie übergehenden) *Einspeisungswesens* einwirken. Auch der *nationale private* Sektor soll ja unter diesen großen Hut gebracht werden. Daraufhin ist zu gewärtigen, daß *kommerzielle* Einflüsse und Marktelemente dort das *Übergewicht* erlangen werden. Dann aber wird die Dachanstalt ihrerseits nicht ohne weiteres friedlich mit dem WDR koexistieren können, vielmehr wird auch insoweit ein *Konfrontationsmotiv* Platz greifen. Dergestalt kann eine durchgängige Versäulungstendenz auftreten, vor allem von oben nach unten. Endlich mag es zwei feindliche Schwestern geben, ähnlich wie sich dies schon in anderen Bundesländern abzeichnet. Im einzelnen ist

hier noch vieles ungeklärt. An interessantem Stoff für das Landesmediengesetz ist kein Mangel.

Einige für dieses Gesetz relevante, insbesondere den nationalen privaten Sektor betreffende Grundsatz- und Einzelfragen sind vorhin schon im Rahmen der Erörterung des Weiterverbreitungsgesetzes zur Sprache gekommen; darauf sei verwiesen. Auch die Analyse der sonstigen medienrechtlichen Landesgesetze hat Gesichtspunkte zutage gefördert, die auch hier wieder einschlägig sind. Dies wäre nun z. B. anhand der jüngsten landespolitischen Entwurfspapiere der politischen Parteien fortzusetzen und so weit wie möglich zuendzuführen, bis zu einem umfassenden Gesamtbild des alten und neuen Landesmedienrechts hin. Das indessen wäre im jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Solange das Landesmediengesetz noch aussteht, muß auch die Darstellung des Landesmedienrechts unvollständig bleiben, sie muß auf halbem Weg stehenbleiben und mit einem Fragezeichen enden. Immerhin sei noch ein letzter Blick auf das künftige Panorama gerichtet.

Dies ist auch die Stelle, an der die im Zusammenhang mit der WDR-Reform aufgetretenen, mittlerweile die Verfassungsgerichte des Bundes und des Landes beschäftigenden Grundsatzfragen der *Theorie des dualen Systems*³⁸⁰ noch einmal in Erinnerung zu rufen sind. WDR-Gesetz und Weiterverbreitungsgesetz haben in Nordrhein-Westfalen bereits ein neuartiges bipolares, aus zwei *ungleichartigen* Teilen bestehendes Konkurrenzsystem begründet. Dabei kann der *eine* Teil (WDR) in die Zwangslage geraten, sein Programmverhalten demjenigen des anderen Teils („SAT 1“, „RTL-plus“ u. ä.) in gewissem Umfang *angleichen* zu müssen: Der – im Prinzip unvermeidliche – *Harmonisierungsprozeß* verläuft *einseitig*, und zwar zu Lasten des universellen Programmauftrags („Medium und Faktor“). Auf dem Boden des Landesmediengesetzes mag sich diese Konstellation dann nach unten fortpflanzen und weiter verfestigen. Hier zeichnet sich eine Entwicklungsperspektive ab, mit der Medienwesen und Medienrecht schließlich auf eine unerbittliche, geradezu schicksalhafte ökonomisch-publizistische Konfrontation (*Marktmodell kontra Integrationsmodell*) zutreiben könnten. Diese könnte damit enden, daß der WDR der Gegenseite unterliegt. Sie könnte auch in anderer Weise zuendegehen, nämlich damit, daß der WDR das dortige *Marktmodell übernimmt* und internalisiert – womit es in beiden Fällen um das Integrationsmodell geschehen wäre.

Der kommende Gigantenkampf wirft seine Schatten auch hierzulande voraus. Der hiesigen Privatrundfunkgesetzgebung mag die Ansicht zugrunde liegen, den Eigenheiten vollkommerziellen hochkonzentrierten Marktrundfunks und den davon zu gewärtigenden überschießenden Eigendynamiken sei mit einer *regulierenden*, eher restriktiven ordnungspolitischen Strategie letztlich nicht beizukommen. Unter diesen Umständen mag man veranlaßt sein, auf ein gegenteiliges Rezept zu sinnen und ein gewisses Maß an *beiderseitiger*

³⁸⁰ Vgl. erneut Stock, AöR 110 (1985), S. 244 ff.

Deregulierung – auch mit Wirkung für den WDR – zu betreiben. Etwas Derartiges mag als Notbehelf legitim erscheinen, näherhin wie folgt:

Es gab und gibt vielerlei Anläufe und Versuche, gemeinsame, bundesweit maßgebliche zwingende Mindeststandarde zu setzen. Man hat z. B. darauf gedrungen, dem Privatrundfunk möge überall eine Orientierung an den Standards des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auferlegt werden, im günstigsten Fall: ein grundsätzlich *gleichartiger, gesellschaftlich-kulturell anspruchsvoller Programmauftrag (Gleichwertigkeitsprinzip)*. Dadurch würde sich die gedachte *depravierende* Konkurrenz von vornherein abwenden lassen; stattdessen könnte ein fairer und beiderseits förderlicher *journalistischer* Wettbewerb Platz greifen. Das wäre bei Lichte besehen auch die beste *Bestands- und Entwicklungsgarantie*, die es für den WDR geben könnte.

Dieser Ansatz indessen war unter den Ländern nicht mehr konsensfähig. Vielmehr begann nunmehr ein *privatrundfunkrechtlicher Unterbietungswettbewerb*. Daraufhin bot sich den wenigen vorhandenen Großanbietern die Chance, die Lizenz dort zu nehmen, wo sie das Meistgebot an marktmäßiger Freizügigkeit sahen. Im weiteren machten sich faktische Interdependenzen und einseitige Abhängigkeiten der A-Länder von den B-Ländern geltend. Nordrhein-Westfalen z. B. sah sich nolens-volens veranlaßt, mit „SAT 1“ auch das rheinland-pfälzische hochgradig liberalisierte außenpluralistische Koordinationsmodell in das eigene Gebiet „einzuspeisen“. Das Weiterverbreitungsgesetz ist bereits überfremdet, es trägt Züge von Deregulierung und ist *außerstande, einen qualifizierten Programmauftrag i. S. des Gleichwertigkeitsgrundsatzes zu gewährleisten*. Der Entfremdungsprozeß mag sich dann im Landesmediengesetz wiederholen und fortsetzen. Auf dem privaten Sektor des Landesrundfunkrechts dringt zusehends ein *presseähnliches Marktmodell* vor. Es mag sich endlich auch in Nordrhein-Westfalen endgültig etablieren. Der Landesgesetzgeber scheint nicht mehr auf konsequente Regulierung von innen heraus zu setzen; eher neigt er wohl schon zu Tolerierung und Resignation.

Dieser unglückliche Verlauf aber kann für den WDR nicht folgenlos bleiben. Mit der eben skizzierten Entwicklung ist eine weitreichende Veränderung der außerrechtlichen, zumal der medienökonomischen Prämissen des Integrationsmodells und des bisherigen Rundfunkrechts in Gang gekommen. Sie erwächst aus den eben wieder vor Augen geführten föderativen Einbindungen und Einigungszwängen und hat unauffällig, zunächst fast unmerklich, begonnen. Nach und nach hat sie sich verstärkt und droht heute den Charakter eines Erdbebens anzunehmen. Auch wohlsituierte Anstalten wie der WDR werden dem nicht gleichgültig zusehen können. Sind mächtige potentielle Konkurrenten in Gestalt des Verlegerfernsehens einmal entfesselt und werden sie von einem gleichwertigen Programmauftrag dispensiert und verschont, so ergibt sich nahezu zwangsläufig obige Verfallsperspektive. Dies wird sich auch der Landesgesetzgeber nahegehen lassen müssen. Will er nun nicht ganz und gar müßig bleiben, kann er aber das Konkurrenz- und Kon-

fliktproblem an Ort und Stelle (hier: in Weiterverbreitungs- und Landesmediengesetz) nicht mehr lösen, so bleibt ihm hilfswise noch die Möglichkeit, *auch beim WDR die Zügel zu lockern*. Das mag denn auch der tiefere Sinn des § 3 Abs. 3 WDR-G sein.

Letzterer Ausweg indessen bringt neue, ebenfalls gravierende Probleme mit sich. Aus den Unterlassungen der Privatrundfunkgesetzgebung kann sich für den WDR über kurz oder lang ein wachsender *Anpassungsdruck* ergeben. Die Anstalt kann versucht sein, an den eigenen hohen Standards gewisse Abstriche vorzunehmen. Sie kann dann etwa einen marktgängigen Tendenzfaktor rezipieren (sc. Kooperationsmodell), oder sie zeigt sich gar bestrebt, sich den gegnerischen populistischen Minimalstandards nach und nach anzunähern (sc. Werbefinanzierung). Soweit das WDR-Gesetz dafür Ventile öffnet, können sich endlich eben doch jene mißlichen Phänomene einstellen, die man mit Schlagworten wie „Rotfunk“ oder „schleichende Selbstkommerzialisierung“ zu belegen pflegt. Dabei handelt es sich um eine Art Vorwärtsverteidigung des Integrationsmodells in Richtung auf marktgerechte Chancengleichheit, Annäherung der Programmstandards im öffentlichen und privaten Sektor, Nivellierung nach unten usw. In modelltheoretischer Hinsicht handelt es sich um eine *einseitig* sich vollziehende Grenzüberschreitung und *Modelldiffusion*: Das Integrationsmodell nimmt in mehr oder minder großem Umfang Elemente des Marktmodells in sich auf, es internalisiert gegnerische strukturelle und programmliche Prämissen und gibt eigene auf. Eine derartige einseitige Annäherungs- und Ausgleichsstrategie kann im Grenzfall bis zum vollständigen Modellwechsel (*Mutation*) gehen.

Man mag nun geneigt sein, alles dies als vorerst fernliegend und gänzlich unwahrscheinlich anzusehen, oder jedenfalls als *cura posterior*. Man mag es vorziehen, nach wie vor nur auf Sichtweite zu operieren und beim altbekannten muddling through zu bleiben. Dagegen ist einzuwenden: Inkrementalismus und Durchwursteln haben uns überhaupt erst in die heutige unübersichtliche Lage gebracht. Möglichkeiten und Grenzen dieser Stilform der Medienpolitik sind mittlerweile genauer erkennbar. Es wäre schon viel gewonnen, wenn man auch die längerfristigen modellmäßigen Dimensionen und Weiterungen tagespolitischer Entscheidungen bzw. Nichtentscheidungen mitbedenken und ernstlich in Rechnung stellen würde. Einerseits eine milde-pragmatische, fast schon permissive Kompromißpolitik nach Art der Bremerhavener Beschlüsse, andererseits und im Gegenzug die noch nicht ganz zuendegedachte, wenig differenzierte unternehmerische Variante der WDR-Reform – dergleichen kann nur zu leicht in eine Sackgasse führen. Daraufhin kann das Integrationsmodell Schritt für Schritt rückläufig werden und an Boden verlieren, bis es endlich an der Wand steht.

Demgegenüber sei darauf beharrt: Ein tragfähiger, verfassungsrechtlich unbedenklicher Kompromiß und Mindestkonsens muß auch auf der *privaten* Seite ansetzen. Er muß gewisse *wechselseitige* Annäherungen der beiden gegeneinanderstehenden Grundmodelle bewirken, und zwar *unter Vorbehalt*

des Gleichwertigkeitsgrundsatzes nach dem Maßstab des Integrationsmodells. Dabei kommt es entscheidend auf einen durchgängigen, beiderseits maßgeblichen *qualifizierten Programmauftrag* an. Entsprechende Gemeinwohlbindungen des Privatrundfunks lassen sich im Weg einer bloßen externen Dachkontrolle schwerlich durchsetzen. Es müssen auch ergänzende unternehmensinterne, medienstrukturell wirksame vorbeugende Vorkehrungen zugunsten von Rundfunkfreiheit als *Medienfreiheit* (vgl. § 4 Abs. 1 und § 32 WDR-G) getroffen werden. Wird dieser regulativische Ansatz auf politischer Ebene einmal preisgegeben, so wird er sich auch nicht mehr ohne weiteres nachträglich einklagen lassen. Denn in diesem Fall wird er sich auch in der Verfassungsrechtsprechung kaum durchsetzen und auf die Dauer behaupten können.

Im FRAG-Urteil ist die innere Problematik dualer Systeme noch nicht näher entfaltet und im einzelnen aufgearbeitet worden. Immerhin besteht das Urteil auf dem „*Medium- und Faktor-Prinzip*“ als durchgängig maßgeblicher, auch für den Privatrundfunk zwingender Vorgabe. Darin ist ansatzweise wohl auch schon ein Gleichwertigkeitsgebot im obigen Sinn (qualifizierter Programmauftrag, ungeschmälerte Medienfreiheit) angelegt. Die neuere medienpolitische Praxis indessen scheint im Begriff, diesen festen Boden zu verlassen. Mit den Bremerhavener Beschlüssen und dem nachfolgenden Staatsvertragsentwurf schicken sich die Länder an, den privaten Sektor des dualen Systems aus entsprechenden strengen Gemeinwohlbindungen zu eximieren. Man sucht sich den Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung Schritt für Schritt zu entziehen und sich auf andere Weise davonzustehlen. In den Einspeisungsgesetzen kommt – vorerst probeweise – schon ein Marktmodell zum Zuge, das die Mindeststandarde i. S. des FRAG-Urteils klar verfehlt. Das innerdeutsche free-flow-Modell nähert sich bereits presserechtlichen Graden von Deregulierung bzw. Nichtregulierung an. Die hergebrachte pressespezifische Wettbewerbsdoktrin allerdings ist unter den neuen Bedingungen rückläufig. Der jetzige Presserundfunk fällt von vornherein in ein nachliberales Stadium des privaten Medienwesens; davon sind über kurz oder lang auch Erosionswirkungen auf Presse und Presserecht zu gewärtigen. Hier ist mit Machtballungen und Mißbalancen zu rechnen, wie sie die Karlsruher Judikatur eben *nicht* zu riskieren gedachte.

Damit verschieben sich auch die Prämissen des dualen Systems. Auch insofern droht das bisherige verfassungsrechtliche Fundament abzurutschen. Daß eine Largesse á la Hamburg für den öffentlichen Sektor nicht folgenlos bleiben kann, ist wohl zuerst in Düsseldorf deutlich gesehen worden. Hier stand man unversehens vor folgender Alternative: Entweder war für den WDR auf längere Sicht ein bescheidenes „Grundversorgungs-“ und Nischenkonzept hinzunehmen, also auch Entwicklungshindernisse und Vitalitätsverringern, wie sie sich beim NDR schon seit 1980 gezeigt hatten – oder aber man wählte eine expansive Strategie und suchte die WDR-Reform auf den Deregulierungstrend (den man im privaten Bereich nicht mehr aufhalten konnte)

einzustellen. Erstere Option wäre von der Verfassungsrechtsprechung kaum gedeckt gewesen; die „Grundversorgungs“-Doktrin i. S. einer öffentlich-rechtlichen Vielfaltreserve ist in Karlsruhe 1981 als widersinnig und dysfunktional erkannt und eindeutig verworfen worden. In Nordrhein-Westfalen entschied man sich nun für den anderen, offensiveren Kurs. Damit meinte man auch das *Greenesche* und NWDR-Erbe noch am ehesten wahren zu können. Auch letzterer Kurs kann jedoch in verfassungsrechtliche Untiefen führen.

Das *Bundesverfassungsgericht* wird in den *kommenden Grundsatzentscheidungen* zunächst vor der Frage stehen, ob es sich gewissermaßen *antizyklisch* verhalten und der heutigen, bis auf Hessen allseits geübten Länderpraxis des *muddling through* Einhalt gebieten soll. Das würde bedeuten: Die Rechtsprechung würde nach wie vor an den bisherigen öffentlich-rechtlichen Errungenschaften Maß nehmen. Daraus wären allgemeingültige unverzichtbare Mindeststandarde herzuleiten, konsequenterweise bis zu einem strikten, umfassenden Äquivalenzgebot hin. Der Gleichwertigkeitsgrundsatz wäre gerade auch im Privatrundfunkrecht zur Geltung zu bringen, er wäre dort noch schärfer herauszuarbeiten. Damit würde man auch zusätzliche, strengere Eckwerte für die noch ausstehenden landesrechtlichen Dauerregelungen setzen. Das nordrhein-westfälische Landesmediengesetz könnte sich daran u. U. noch rechtzeitig orientieren. Auf dem Boden einer derartigen kompromißlosen Rechtsprechung würden sich die beiden Säulen des dualen Systems doch noch gleichmäßig etablieren und gleichgewichtig entwickeln lassen. Das Integrationsmodell würde in der einen oder anderen Form, ggf. auch in effizientkoordinationsrechtlicher Abwandlung, überall Platz greifen. Wie aber kann die Judikatur rigoros bleiben, wenn der medienpolitische Zeitgeist ganz anders weht?

Neuartige Fragen und ungeklärte Probleme ergeben sich, wenn die Ansätze des FRAG-Urteils *nicht* in vollem Umfang beibehalten und die eben skizzierte Linie kontinuierlicher höchstrichterlicher Verfassungsentwicklung *nicht* eingeschlagen wird. Dann nämlich wird man es auch in Karlsruhe mit jener schwierigen Alternative zu tun haben, die aus den jüngsten medienpolitischen Kompromißbestrebungen der Bundesländer hervorgegangen ist. Will man nun nicht doch noch auf das genannte, m. E. mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbare „Grundversorgungs“-Konzept einschwenken, so wird man sich der jetzigen nordrhein-westfälischen Reformphilosophie ernstlich zuwenden müssen.

In diesem Zusammenhang wird es vor allem darauf ankommen, daß eine schlichte *Umkehrung* des Gleichwertigkeitsgebots i. S. einer „*Gleichheit im Unrecht*“ vermieden wird. Eine derartige negativ-nivellierende Lesart des Art. 3 Abs. 1 GG könnte sich unter folgendem Blickwinkel anbieten: Wenn und soweit die privaten Standarde den öffentlichen nicht angenähert werden können, müssen sich letztere aus Gründen der Chancengleichheit den privaten anbequemen; anders lassen sich die beiden Waagschalen des Systems

nicht mehr ausbalancieren. Das allerdings wäre ein *verderblicher Relativismus*, er könnte beiderseits mit dem Fall ins Bodenlose enden. Verfassungsrechtlich eventuell diskutabel – im einzelnen aber noch unerforscht – wäre m. E. nur folgender Weg:

In erster Linie und so weit wie nur irgend möglich wird an dem Gleichwertigkeitsgebot bisheriger öffentlich-rechtlicher Provenienz festgehalten. Im übrigen und ergänzend wird für den *öffentlichen* Sektor des dualen Systems eine Hilfslösung angestrebt, bei der *jedenfalls hier das Integrationsmodell maßgebend bleibt*. Das überkommene und bewährte Modell mag Elemente eines gemeinnützig-nichtkommerziellen Marktmodells in sich aufnehmen können. Es wird auch dem konkurrierenden kommerziellen Marktmodell in gewissem Umfang anzugleichen sein, dies aber immer nur *unter Wahrung der rundfunktionspezifischen Essentialien* (umfassender Programmauftrag einschließlich Unterhaltung, Integrationsfunktion in allen Lebensbereichen, *Meinungsbildungsfreiheit durch Medienfreiheit*). In Rundfunkpraxis, Rundfunkpolitik und Verfassungsrechtsprechung mag nun der Versuch unternommen werden, die künftige Konkurrenzlage auf diesem Weg in den Griff zu bekommen. Damit würde man auch in Karlsruhe einen schmalen Grat beschreiten.