

# Medienrecht

von Martin Stock

## Literatur

ARD (Hrsg.), *ARD-Jahrbuch 85*, Hamburg 1985; *J. Aufermann* u. a. (Hrsg.), *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie*, 2. Aufl. Opladen 1981; *H. Bausch*, *Rundfunkpolitik nach 1945*, 2 Bde., München 1980; *W. Bierbach*, *Der neue WDR. Dokumente zur Nachkriegsgeschichte des Westdeutschen Rundfunks*, Köln 1978; *M. Bullinger*, *Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation*, Baden-Baden 1980; *ders.*, *Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen*, AöR 108 (1983), S. 161–215; *W. Först* (Hrsg.), *Nach fünfundzwanzig Jahren. Beiträge zu Geschichte und Gegenwart des WDR*, Köln 1980; *E. W. Fuhr* u. a., *ZDF-Staatsvertrag*, 2. Aufl. Mainz 1985; *H. C. Greene*, *Entscheidung und Verantwortung*, Hamburg 1970; *R. Groß*, *Presserecht*, Wiesbaden 1982; *H. von Hartlieb*, *Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts*, 2. Aufl. München 1984; *G. Herrmann*, *Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1975; *R. Hoffmann*, *Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit*, Berlin 1975; *W. Hoffmann-Riem*, *Innere Pressefreiheit als politische Aufgabe*, Neuwied 1979; *ders.*, *Massenmedien*, in: E. Benda u. a. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1983, S. 389–469; *ders.*, *Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk*, AöR 109 (1984), S. 304–368; *E. König*, *Die Teletexte*, München 1980; *G. G. Kopper*, *Massenmedien. Wirtschaftliche Grundlagen und Strukturen*, Konstanz 1982; *ders.* (Hrsg.), *Marktzutritt bei Tageszeitungen – zur Sicherung von Meinungsvielfalt durch Wettbewerb*, München 1984; *W. B. Korte*, *Neue Medien und Kommunikationsformen – Auswirkungen auf Kunst und Kultur*, München 1985; *F. Kübler*, *Kommunikation und Verantwortung*, Konstanz 1973; *ders.*, *Medienverantwortung als Rechtsproblem*, in: W. Hassemer (Hrsg.), *Grundrechte und soziale Wirklichkeit*, Baden-Baden 1982, S. 105–125; *B.-P. Lange/U. Pätzold*, *Medienatlas Nordrhein-Westfalen*, 3 Bde., Düsseldorf 1983; *P. Lerche*, *Landesbericht Bundesrepublik Deutschland*, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, Baden-Baden 1979, S. 15–107; *ders.*, *Verfassungsfragen zum Entwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eines Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz)*, AfP 1984, S. 183–201; *M. Löffler*, *Presserecht*, 3. Aufl., Bd. I, München 1983; *M. Löffler/R. Ricker*, *Handbuch des Presserechts*, München 1978; *W. Meyer* u. a., *Kabelrundfunk, Kabelfernsehen und Satellitenrundfunk, Satellitenfernsehen*, Losebl. Percha 1985; *D. Ratzke*, *Handbuch der Neuen Medien*, 2. Aufl. Stuttgart 1984; *W.-D. Ring*, *Deutsches Presse- und Rundfunkrecht*, Losebl. München 1976 ff.; *M. Schmidbauer*, *Satellitenfernsehen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1983; *M. Schmidbauer/P. Löhr*, *Die Kabelpilotprojekte in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1983; *F.-W. Frhr. von Sell*, *Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit*, München 1982; *D. Stammier*, *Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution*, Berlin 1971; *ders.*, *Kabelfernsehen und Rundfunkbegriff*, AfP 1975, S. 742–751; *K. Stern* u. a., *Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, München 1984; *M. Stock*, *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, München 1985; *ders.*, *Marktmodell kontra Integrationsmodell?* AöR 110 (1985),

S. 219–254; WDR/Kabelfunk Dortmund (Hrsg.), Projektbuch, Losebl. Dortmund 1984f.; K. Wehmeier, Die Geschichte des ZDF, Teil I, Mainz 1979; J. Wilke (Hrsg.), Pressefreiheit, Darmstadt 1984; E. Witte/J. Senn, Zeitungen im Medienmarkt der Zukunft, Stuttgart 1984; ZDF (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 84, Mainz 1985.

## Gliederung

- I. Bundes- und Landesgrundrechte
- II. Entwicklungsperspektiven des Medienrechts
- III. Das Landespressegesetz
  1. Vorausgegangene Regelungen und Entstehungsgeschichte
  2. Der Pressebegriff
  3. Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse
  4. Das pressenspezifische Marktmodell
  5. Presseordnungsrecht, Sonstiges
- IV. Das WDR-Gesetz 1985
  1. Vorausgegangene Regelungen und Entstehungsgeschichte
  2. Der Rundfunkbegriff
  3. Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe
  4. Das rundfunkspezifische Integrationsmodell
  5. Sonstiges
- V. Das Kabelversuchsgesetz  
(Kabelpilotprojekt Dortmund)
- VI. Das Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen (Vorschaltgesetz zum Landesmediengesetz)

## 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 LVerf. sind die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG auch Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> Dazu allg. *Dickersbach*, in: 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. 3 c: Ggf. Doppelzuständigkeit von BVerfG und n.-w. VerfGH. Ebenso *Bethge*, BayVBl. 1985, S. 257 (259). Zu Art. 31 und Art. 142 GG jüngst *Sachs*, DÖV 1985, S. 469 ff. m. w. N. Siehe auch *Grimm*, in diesem Band S. 1 ss.

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.<sup>2</sup> 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 Zeit einen beträchtlichen Umfang und eine beachtliche Intensität erreicht.<sup>3</sup> Sie steht gegenwärtig im Zeichen der Erprobung und Einführung neuer elektronischer Informations- und Kommunikationstechniken und hat es mit einer entsprechenden im einzelnen überaus vielgestaltigen Kodifikationswelle in den Ländern zu tun.<sup>4</sup> Dabei handelt es sich in der Hauptsache um neuerliche gesetzgeberische Konkretisierungen der Rundfunkfreiheit; mittelbar sind aber auch Presse- und Filmfreiheit involviert.<sup>5</sup> 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. Es ist auch ein Blick auf die einschlägige rechtspolitische Diskussion zu richten.

## II. Entwicklungsperspektiven des Medienrechts

Das Medienrecht hat sich nach 1945 zunächst *zweispurig* entwickelt: Im Pressebereich hat sich ein auf der privatwirtschaftlichen Pressestruktur beruhendes, außenpluralistisches **Marktmodell** etabliert, im Rundfunkbereich hingegen ein öffentlich-rechtlich

2 Vgl. *Dickersbach*, aaO, Anm. 2 b und d.

3 Dazu sei auf die neuere Kommentarliteratur verwiesen.

4 Textsammlungen: *Ring*, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, 1976 ff., Teil F; *Meyer* u. a., Kabelrundfunk, Kabelfernsehen und Satellitenrundfunk, Satellitenfernsehen, 1985. Dazu die Bestandsaufnahme (Stand: Okt. 1984) bei *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 378 ff. Zur Sachlage in N.-W. dort S. 424 ff. Näher *ders.*, Landesmedienrecht im Wandel, 1986.

5 Der *Filmfreiheit* gebührt unter den neuen Bedingungen vermehrte Beachtung. Die Filmbranche rückt mit dem Rundfunk zusehends enger zusammen. Auch ihr scheinen weitreichende Transformationen bevorzustehen. Vgl. die Hinweise bei *Stock*, Medienfreiheit, S. 286 f. Im übrigen von *Hartlieb*, Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts, 2. Aufl. 1984, S. 1 ff., 59 ff. Zur Filmförderung auf Landesebene ebd. S. 114 ff. Das kann hier nur ein Merkposten sein. Obige Darstellung muß i. wes. auf Presse- und Rundfunkrecht beschränkt bleiben.

organisiertes, binnenpluralistisches **Integrationsmodell**. In der gegenwärtigen Umbruchphase macht sich nun eine durchgehende, auch die elektronischen Medien erfassende Zeitströmung bemerkbar, die sich überschlägig mit Stichworten wie „Deregulierung“,<sup>6</sup> „Individualisierung“<sup>7</sup> 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“<sup>8</sup> erwartet. Daraus ergibt sich ein gewisser die ältere Zweispurigkeit in Frage stellender **Vereinheitlichungstrend**.<sup>9</sup>

Die Liberalisierungs- und Privatisierungsbewegung der achtziger Jahre speist sich zumal aus dem bisherigen *presserechtlichen* Formenfundus. Das Pressewesen ist seinen entstehungsgeschichtlichen Wurzeln nach<sup>10</sup> dem historischen Dualismus von Staat und Gesellschaft weit stärker verhaftet als das – sehr viel jüngere<sup>11</sup> – Rundfunkwesen. Auch seinen ökonomischen Grundlagen nach<sup>12</sup> fällt es in eine andere Rubrik, desgleichen hinsichtlich seiner überkommenen publizistisch-modellmäßigen und sozialen Prämissen.<sup>13</sup> Diesen markanten Unterschieden entspricht ein je eigenes rechtliches Herkommen auf einfachgesetzlicher Ebene.<sup>14</sup> Die Grundrechtstypik betreffend sind die beiden Massenmedien unter dem Grundgesetz zunächst ebenfalls getrennte Wege gegangen – ein Nebeneinander, das vermöge der sog. **publizistischen Gewaltenteilung** jahrzehntelang schiedlich-friedlich verlaufen ist.<sup>15</sup>

6 Vgl. die Trendanalyse von *Hoffmann-Riem*, MP 1985, S. 181 ff.

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

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

9 Näher *Stock*, AöR 110 (1985), S. 219 ff.

10 Dazu *Lindemann*, Dt. Presse bis 1815, 1969; *Fischer*, Handbuch der polit. Presse in Dtl. 1480–1980, 1981. In intermediär-vergleichender Sicht *Roegel/Glotz* (Hrsg.), Presse-Reform und Fernseh-Streit, 1965.

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

12 Dazu *Kopper*, Massenmedien. Wirtschaftl. Grundlagen und Strukturen, 1982. Zur Rundfunkökonomie vergleichsweise *ders.*, MP 1983, S. 769 ff.

13 Danach stellt sich die polit. 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.

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

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

Damit hat es erst in der Ära der neuen Techniken definitiv ein Ende. Nunmehr beginnt die pressepezifische Tradition auf den Rundfunkbereich überzugreifen, und zwar den Rechtsformen wie auch den Realien nach, nämlich in Gestalt von **Medienverflechtung, presseeigenem Rundfunk, Kooperations- und Konkurrenzmodellen** etc.<sup>16</sup> In der medienrechtlichen Literatur wird bisweilen der *Staatsvertrag über Bildschirmtext vom 18. 3. 1983*<sup>17</sup> zum neuen Leitbild erhoben. Ein derartiges streng marktwirtschaftliches System wird als genereller Richtwert der Medienentwicklung ins Auge gefaßt, mit der Folge, daß sich Rundfunkbegriff und Rundfunkverfassung nach und nach auflösen müßten; statt dessen sollen externalisierte Strukturen und private „Jedermannsmedien“ Platz greifen.<sup>18</sup> Von anderer Seite wird dieses Entwicklungskonzept als unrealistisch erachtet und abgelehnt.<sup>19</sup> Solche Gegensätzlichkeiten kehren auch in den programmatischen Verlautbarungen der politischen Parteien wieder. Auch dort finden sich bald Optionen für markt-mäßige oder weitgehend marktnahe Generallösungen,<sup>20</sup> bald solche zugunsten des – ggf. um Elemente von Gruppen- und Bürgerrundfunk ergänzten – Integrationsmodells.<sup>21</sup>

16 Als Kooperationsmodelle werden gegenwärtig verschiedenartige Formen der Zusammenarbeit von Unternehmen der Presse- und Filmwirtschaft mit bisherigen Rundfunkanstalten (ARD/ZDF) unter dem Dach der letzteren bezeichnet. Darin wird mitunter eine dauerhafte Alternative zu Konkurrenzmodellen i. S. dualer Systeme erblickt. „Kooperation statt Konfrontation“ proklamiert z. B. seitens des ZDF *Stolte*, Publizistik 1983, S. 221 ff.

17 Bekanntgemacht u. a. als Anlage zu dem n.-w. Zustimmungsgesetz vom 21. 6. 1983 (GVBl. S. 227) (im folg.: Btx-StV). Dazu die n.-w. Btx-Zuständigkeitsverordnung vom 5. 7. 1983 (GVBl. S. 273). Kommentare: *Ring/Hartstein*, Bildschirmtext heute, 1983; *Bartl*, Handbuch Btx-Recht, 1984. Die Entstehungsgeschichte des Btx-StV 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. Vorausgegangen war der Feldversuch in Düsseldorf/Neuss auf dem Boden des Btx-Versuchsgesetzes N.-W. vom 18. 3. 1980 (GVBl. S. 153). Auf Grund dessen setzte sich hier nun erstmals ein presseähnliches Marktprinzip durch. Dieser Ansatz ist jedoch verfassungsrechtlich nach wie vor strittig. Siehe *Stock*, Medienfreiheit, S. 379 f. m.w.N.

18 Vgl. *Bullingers* Arbeiten (Anm. 7, 8). Zuletzt *ders.*, NJW 1984, S. 385 ff.; *ders.*, in: *ders.* u. a., Die elektronische Herausforderung, 1985, S. 63 ff. *Bullingers* Lehre wird i. S. einer langfristigen Zielsetzung, mit erheblichen Abstrichen in concreto, rezipiert z. B. von *Starck*, in: von Mangoldt u. a., Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. 1985, zu Art. 5 Abs. 1 und 2.

19 Siehe etwa *Hoffmann-Riem*, in: Benda u. a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Dtd., 1983, S. 389 ff.; *ders.*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Reihe Alternativkommentare, hrsg. von Wassermann), 1984, Bd. 1, zu Art. 5 Abs. 1 und 2; *ders.*, AÖR 109 (1984), S. 304 ff.; *Stock*, Medienfreiheit, S. 11 ff.

20 Vgl. die Zusammenstellung neuerer Erklärungen von Parteigremien bei *Meyer* u. a., Kabelrundfunk, unter F 3.1 ff. Als landespolitisch relevant seien genannt die von der Düsseldorfer CDU-Landtagsfraktion am 24. 7. 1984 vorgelegten Grundlinien einer neuen Rundfunkordnung für N.-W. Noch deutlicher marktorientiert zeigen sich heutige FDP-Dokumente. Siehe den FDP-Grundsatzkatalog 1984 zu den Neuen Medien, mit einem auf N.-W. abzielenden Mustergesetzentwurf (Anlage).

21 Vgl. das medienpolitische Aktionsprogramm 1984 der SPD in der Essener Fassung vom 19. 5. 1984. Darauf basiert i. wes. auch das von Ministerpräsident *Rau* vorgelegte Thesenpapier:

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 der Privaten untereinander kommen. Was sich heute abzeichnet, ist in erster Linie ein *ökonomischer und publizistischer Wettbewerb eines hochkonzentrierten, durch Pressegemeinschaftsunternehmen und Multi-Media-Verbundstrukturen geprägten*<sup>22</sup> Presserundfunks mit den bisherigen Anstalten (ARD/ZDF). Demgemäß tritt das außenpluralistische Strukturprinzip in der jetzigen Privatrundfunkgesetzgebung zusehends hinter labilen, eher binnenpluralistisch beginnenden Mischformen zurück. Unterdessen ist zum medienpolitischen Hauptstreitpunkt die nähere Ausgestaltung des heraufkommenden **dualen Systems** geworden. Dabei geht es einerseits um reale Gründungs- und Entfaltungsmöglichkeiten für einen werbefinanzierten Privatrundfunk, andererseits um die sog. Bestands- und Entwicklungsgarantie für den vorhandenen öffentlich-rechtlichen Anstaltsrundfunk.<sup>23</sup>

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 die bisherige Zweispurigkeit ausschließende und beendende, auch das duale System ablösende schlichte Alternative hinauslaufen: Integrations- oder Marktmodell hier wie dort. Vor diesem Hintergrund ist es zunächst das geltende Landespresserecht, das besonderes Interesse verdient, auch in seiner Eigenschaft als etwaiger Formenfundus eines künftigen Rundfunkrechts.

[Fortsetzung Fußnote 21]

Rundfunk in N.-W., MP 1984, S. 660ff. In der n.-w. SPD wird auch ein lokales „Bürgerradio“ als echtes „Jedermannsradio“ diskutiert, wobei die nähere modellmäßige Ausgestaltung noch offen ist. Dazu *Büssow*, in: Rau/von Rüden (Hrsg.), *Die neuen Medien – eine Gefahr für die Demokratie?* 1984, S. 27 (40ff.); *ders.*, in: Jarren/Widlok (Hrsg.), *Lokalradio für die Bundesrepublik*, 1985, S. 215ff.; *Pasch*, *Medium* 1985, Heft 2, S. 20ff.

22 Vgl. etwa *Pätzold/Röper*, RuF 1984, S. 193ff.; *Röper*, MP 1985, S. 24ff., 120ff.; *Huber/Werner*, ebd. S. 32ff.

23 Auf Grund der Bremerhavener Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 17./19. 1984, MP 1984, S. 791ff., verhandeln die Länder z. Zt. über einen entspr. *Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens*. Vgl. den Vertragsentwurf (Stand: 14. 12. 1984) in MP 1985, Dok. II, S. 45ff. (im folg.: E III NeuO-StV). Dazu die in pressspezifischer Perspektive artikulierten Einwände *Schmitt Glaesers*, BayVbl. 1985, S. 97ff. Aus ARD-Sicht über bedenkliche Aspekte einer intramediären Konkurrenz von Markt- und Integrationsmodell demgegenüber *Kiefer*, MP 1984, S. 193ff.; *dies.*, MP 1985, S. 15ff.

### III. Das Landespressegesetz

#### 1. Vorausgegangene Regelungen und Entstehungsgeschichte

Die Nachkriegsgeschichte des Presserechts beginnt mit dem von den westlichen Besatzungsmächten eingeführten System der Lizenzpresse. 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;<sup>24</sup> ergänzend galt vorerst das Bismarcksche Reichspressegesetz fort.<sup>25</sup>

Zu jener Zeit wie auch in späteren Jahren gab es mancherlei Versuche, die Bundeskompetenz nach Art. 75 Nr. 2 GG auszuschöpfen und zu einem Presserechtsrahmen-gesetz 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*.<sup>26</sup> 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.: LPrG).<sup>27</sup> Dieses Mediengesetz hält sich noch ganz und gar in den Bahnen der liberalen Tradition. Es will das seit dem Reichspressegesetz gewachsene Recht neu kodifizieren und weiterentwickeln.

#### 2. Der Pressebegriff

Das LPrG knüpft in § 1 ausdrücklich an die bundesrechtliche Verfassungsgarantie der Pressefreiheit an. Der Rechtsbegriff „Presse“ als tatbestandliches Fundament der Freiheitsgarantie bleibt in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG *undefiniert*. Auch der Landesgesetzgeber

24 Gesetz über die Berufsausübung von Verlegern, Verlagsleitern und Redakteuren vom 17. 11. 1949 (GVBl. S. 293). Das Gesetz statuiert die Zulassungsfreiheit sowie eine Anzeigepflicht und sieht eine administrative Untersagung der Berufsausübung u. a. im Fall des Mißbrauchs der Pressefreiheit „gegen die freiheitl. demokrat. Grundordnung“ vor (§ 4). Letztere Vorschrift wurde vom BVerfG 1959 wegen Verstoßes gegen Art. 18 GG für nichtig erklärt, BVerfGE 10, S. 118 ff.

25 Reichsgesetz über die Presse vom 7. 5. 1874 (RGBl. S. 65). Dazu etwa *Häntzschel*, Reichspressegesetz, 1927. Näher *Löffler*, Presserecht, 3. Aufl., Bd. I, S. 34 ff. Zur kompetenziellen Seite allg. ebd. S. 26 ff. m. w. N.

26 Abgedruckt bei *Thiele*, Pressefreiheit, 1964, S. 33 ff.

27 Zuletzt geändert durch § 56 des neuen WDR-Gesetzes vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 237) (im folg.: WDR-G). Wegen einiger im folg. nicht behandelter Gesetzesdetails sei auf den über-regional gehaltenen, an dem Musterentwurf orientierten Kommentar von *Löffler* (Anm. 14) verwiesen. Rechtspolit. Aspekte einschl. aktueller rundfunkrechtl. Bezüge werden besonders deutlich herausgearbeitet von *Groß* (Anm. 14).

hat von einer Legaldefinition abgesehen; der Begriff soll traditional bestimmt werden und nichtsdestoweniger entwicklungs- und wandlungsfähig bleiben, „weil die Presse sich technische Fortschritte dienstbar macht“.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

Bislang orientiert sich die presserechtliche Praxis bei der Handhabung des Pressebegriffs an dem für das sog. Presseordnungsrecht (§§ 8 ff. LPrG) einschlägigen Begriff des „*Druckwerks*“ (vgl. § 7 LPrG). Darunter werden neben Zeitungen und Zeitschriften – den in der Judikatur im Vordergrund stehenden „periodischen Druckwerken“ (§ 7 Abs. 4 LPrG) – 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 „*körperlosen*“ massenmedialen Reproduktionen von Sinngehalten abgesteckt werden.<sup>30</sup> 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, nicht nur auf das jeweilige technische Substrat und Vehikel der Medientätigkeit abzustellen, sondern auch auf den jeweiligen *massenkommunikativen Sachzusammenhang*. Entsprechende *funktionale* Kriterien haben sich im Rundfunkrecht seit längerem eingebürgert. Dafür mag bereits auf den Verfassungsbegriff der „Berichterstattung“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) rekurriert werden.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> In ähnlichem Sinn ist in früheren Jahren gelegentlich auch die Konkretisierung des Schutzbereichs der Pressefreiheit in Angriff

28 So der Regierungsentwurf des LPrG, LT-Drucks. 5/286 vom 12. 11. 1963, Begr. zu § 1 Abs. 1.

29 Vgl. nur die Zuordnungsproblematik des Btx-Systems (Anm. 17). Zu den Teleschriftformen näher *König*, Die Teletexte, 1980. Z. T. abweichend *Scherer*, NJW 1983, S. 1832 ff.; *ders.*, Der Staat 1983, S. 347 ff. Zur Systematik des Art. 5 Abs. 1 GG *Bismark*, Neue Medientechnologien und grundgesetzliche Kommunikationsverfassung, 1982, mit m. E. fragwürdigen Thesen i. S. des Vereinheitlichungstrends (oben II).

30 Vgl. *Löffler*, Presserecht, S. 4, 9 f., 41, 69 ff.

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

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

genommen worden,<sup>33</sup> wofür einfachgesetzlich auf die Gesetzesaussagen über die „**öffentliche Aufgabe**“ der Presse (§ 3 LPrG) abgehoben werden könnte.

Das hat sich indessen nicht durchgesetzt. Die Verfassungsrechtsprechung bedient sich des Ausdrucks „Funktion“ zwar für beide Medien, und sie gelangt hier wie dort zu prägnanten Beschreibungen kommunikativer Obliegenheiten.<sup>34</sup> Sie kennt auch eine „der Presse zufallende ‚öffentliche Aufgabe‘“.<sup>35</sup> Daraus werden jedoch für den Pressebegriff keine faßbaren Konsequenzen gezogen. Der Begriff wird vielmehr „weit und formal“ verstanden.<sup>36</sup> 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 LPrG folgt auf das lapidare „**Die Presse ist frei**“ sogleich eine Inpflichtnahme auf die freiheitliche demokratische Grundordnung. § 3 LPrG 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 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 beziehen sich auch zahlreiche weitere Gesetzesregelungen, so z. B. die Bestimmungen über das **Informationsrecht** der Presse (§ 4 LPrG)<sup>37</sup> und über deren **Sorgfaltspflicht** (§ 6 LPrG).<sup>38</sup> Alles dies sind funktionale Gesichts-

33 Das OVG Münster hat 1962 auch für den Pressebegriff auf die Wahrnehmung einer konkreten „öff. Funktion“ abgehoben. So OVGE 17, S. 230 (232), in Abgrenzung von „einem bloßen Geschäftsinteresse“. Daraufhin hat das OVG geschäftlichen Druckschriften den Schutz der Pressefreiheit abgesprochen, unter Berufung auf *von Mangoldt/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 und 2 Rdnr. 39. Für einen durchgehenden funktionalen definitorischen Ansatz zuletzt *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 19), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdnr. 123.

34 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).

35 So BVerfGE 20, S. 175 u. ö., zuletzt BVerfGE 66, S. 116 (133).

36 Vgl. ebd. S. 134. Zu dem formalen Konzept eingehend *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 6. Aufl. 1983ff., Art. 5 I und II Rdnrn. 129ff.

37 Dazu *Löffler*, Presserecht, S. 226 ff.; *Groß*, Presserecht, S. 141 ff. Nach § 26 Abs. 1 LPrG gilt § 4 für den Rundfunk entsprechend. Zu der Streitfrage, ob und inwieweit der Informationsanspruch Verfassungsrang hat, eingehend VGH Mannheim NJW 1982, S. 668 ff. und BVerwGE 70, S. 310 ff. = AfP 1985, S. 72 ff. m. Anm. *Kull* = JZ 1985, S. 624 ff. m. Anm. *Hoffmann-Riem*.

38 Dazu *Löffler*, Presserecht, S. 302 ff.; *Groß*, Presserecht, S. 38 ff.

punkte, 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. In § 1 Abs. 1 Satz 1 LPrG will er nur ein „feierliches Bekenntnis“ zur Pressefreiheit ablegen, 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.<sup>39</sup> Mit der Pflichtenklausel des § 1 Abs. 1 Satz 2 LPrG will er zum Ausdruck bringen, daß dieser Sonderstatus der Presse „gerade wegen ihrer meinungsbildenden Funktion im Interesse einer freien Demokratie“ zukommt.<sup>40</sup> Mit § 3 LPrG will er das bekräftigen, 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.<sup>41</sup> Daraus folgen jedoch weiter keine den Schutzzumfang der Pressefreiheit präzisierenden, für die einzelnen Presseunternehmen binnenstrukturell wirksamen Maßgaben. Auch für externe, das jeweilige relevante Gesamtangebot übergreifende Dachstrukturen nach Art heutigen Privatrundfunkrechts<sup>42</sup> enthält das Gesetz keinerlei Ansatzpunkte. Zwischen Pressefunktion und Pressestruktur stellt es keine nachvollziehbare, operationalisierbare Verbindung her.

b) Damit spiegelt das Landespresserecht tatbestandliche Unsicherheiten und Halbheiten der Karlsruher Rechtsprechung wider. Es handelt sich hier um genauere Auskünfte über das Verhältnis von allgemeiner Meinungsverbreitungs- und Pressefreiheit.

An den eben vor Augen geführten dinglich-formalen, produktbezogenen Pressebegriff werden in der presserechtlichen Judikatur Vorkehrungen zum Schutz des gesamten Prozesses der Entstehung und Publikation von Informationen und Meinungen

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

40 Vgl. LT-Drucks. 5/286, Begr. zu § 1 Abs. 1. Der Irrweg entspr. administrativer Sanktionen (Anm. 24) wird nunmehr gemieden. Der liberale Impetus macht sich auch in der konsequenten *Zulassungsfreiheit* des § 2 LPrG geltend, ferner in der *Absage an korporative Einbindungen und Verkammerungen* i.S. der nat.-soz. Vorgeschichte (§ 1 Abs. 4 LPrG).

41 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.

42 Prototyp dieses sog. *Koordinationsmodells* war die Ludwigshafener Anstalt für Kabelkommunikation. Siehe das rh.-pf. Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. 12. 1980 (GVBl. S. 229), geändert durch Gesetz vom 20. 12. 1984 (GVBl. S. 241) (im folg.: AKK-G). Dazu Stock, Medienfreiheit, S. 383ff., 461ff. Zum FRAG-Urteil BVerfGE 57, S. 295 (319ff.) insoweit ebd. S. 325ff., 475ff. m. w. N.

angeknüpft. Dabei wird wohl von der Einsicht ausgegangen, daß sich die Pressefreiheit in organisatorisch-betrieblichen Implementierungen der Meinungsfreiheit von Verlegern, Herausgebern, Redakteuren etc. nicht erschöpfen kann. Die Verfassungsrechtsprechung ist nicht bei der älteren Vorstellung von der Presse als bloßem *Instrument privater Meinungsverbreitung* stehengeblieben. Sie berücksichtigt 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 auch schon eine eher fremdnützig-medial geartete, an der Meinungsbildungsfreiheit im *Publikum* orientierte Transport-, Bündelungs-, Forumsfunktion der Presse. Sie weiß bereits etwas von jenen Aufbereitungs-, Objektivierungs- und Umsetzungsvorgängen, wie sie im Blick auf den Rundfunk mit dem Begriffspaar „**Medium und Faktor**“ gekennzeichnet werden.<sup>43</sup> Dergleichen kehrt dann auch im einfachen Recht wieder. § 3 LPrG gibt andeutungsweise eine Beschreibung des so verstandenen Journalistenberufs. § 6 Satz 1 LPrG 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.<sup>44</sup>

Diese rundfunkähnlichen, an das Integrationsmodell erinnernden Teilaspekte der Poesstätigkeit werden jedoch noch nicht als der wesentliche Inhalt der Pressefreiheit wahrgenommen; sie werden noch nicht als das *tatbestandliche Spezifikum* von Medienfreiheit (auch im Pressebereich) anerkannt. Informationsvermittlung und presse-eigene Meinungsaktivitäten werden zunächst irgendwie nebeneinandergestellt.<sup>45</sup> Sodann tritt ein der Pressefreiheit innewohnender, in den einzelnen Gazetten selbst verankerter unspezifischer Meinungsfaktor 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“.<sup>46</sup> Insoweit wird die Pressefreiheit „ebenso“ behandelt wie die schlichte private Meinungsfreiheit, d. h. sie bleibt der Sache nach eben doch deren „*Unterfall*“.

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

44 Vgl. *Kübler*, Kommunikation und Verantwortung, 1973. Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 87 ff., 114 ff. Die praxisübliche presserechtliche Handhabung des Wahrheitsbegriffs ist allerdings relativ eng. Siehe *Löffler*, Presserecht, S. 308 ff. m. w. N.

45 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“.

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

Der Grundrechtsbefund verändert sich weiter, wenn dann schließlich der Schritt von der Meinungs- zur sog. **Tendenzfreiheit** ansteht. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG 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.<sup>47</sup> Herkömmlich wird das Konzept richtungsmäßiger Festlegung und Bindung auf die unternehmerische Entscheidungsautonomie zurückgeführt; es wird *verlegerzentriert* gehandhabt.<sup>48</sup> 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 zur „missionarischen“ Richtungs- und Kampfpresse.<sup>49</sup>

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 mitsamt den entsprechenden externen Systemdimensionen und Verfassungsbezügen im Auslegungsweg *minimiert* 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.<sup>50</sup> In der Verfassungsrechtsprechung bedeutet die Rede von der „*öffentlichen Aufgabe*“ nach weitverbreiteter Ansicht lediglich „ein Gemisch aus Realitätsbeschreibung und ethi-

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

48 Statt aller *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 19), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdnr. 160, auch über andere Möglichkeiten.

49 Ein derartiger polit. Konfessionalismus kann sich auf engen Märkten als absatzmindernd erweisen. Heute begegnen zunehmend auch andere Vielfaltvarianten, z. B. der eher farblose sog. *Generalanzeigertypus* oder die verdeckte und subkutane, im Gewand scheinbar „*meinungsfreier*“ *Unterhaltung* auftretende Tendenz. In diesem Zusammenhang macht sich der Umstand bemerkbar, daß das LPrG den Zeitungen und Zeitschriften keinerlei qualifizierten Informationsauftrag i. S. einer Verbindung von *meinungsmäßiger und gegenständlicher innerer Vielfalt* vorgibt. Über Aufgabenbereiche wie Bildung und Unterhaltung (auch als „Erbauung“, „Lebenshilfe“ u. ä.) *Löffler*, Presserecht, S. 257 ff. Dort wird die Eindimensionalität des geltenden Presserechts – auch als Mutterboden eines presseeigenen Unterhaltungsrundfunks – besonders deutlich.

50 So *Löffler*, Presserecht, 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 *Rüthers*, AfP 1984, S. 84 (86). Näher *Stock*, Medienfreiheit, S. 206 ff.

schen Forderungen“.<sup>51</sup> Danach fehlen operationalisierbare funktionale Gesichtspunkte auch hinsichtlich des § 3 LPrG. Sie fehlen hinsichtlich Begriff sowie Freiheit und „Aufgabe“ der Presse überhaupt, einschließlich aller denkbaren strukturellen Weiterungen.

#### 4. Das pressenspezifische Marktmodell

Pressefreiheit stellt sich nach dem eben erhobenen Befund 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 Sachverhalts liegen, wird alsbald erkennbar, wenn wir einen Blick auf die einfachgesetzlichen **medienstrukturellen Prämissen** der Pressefreiheit richten. In diesem Punkt besagt das LPrG auf den ersten Blick wenig. Es enthält da und dort, 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“.<sup>52</sup> Die Presseunternehmen „arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatwirtschaftlichen Rechtsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz ...“<sup>53</sup>

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,<sup>54</sup> über

51 So *Starck*, in: Das Bonner Grundgesetz (Anm. 18), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdnr. 49. Siehe zuletzt BVerfGE 66, S. 133.

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

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

54 Über reale Grenzen der Gründungsfreiheit bereits BVerfGE 12, S. 261. Wie sich versteht, darf hier nicht nur auf überregionale Märkte abgestellt werden. Über fehlende Zutrittschancen von Neuverlegern auf regionalen und lokalen Zeitungsmärkten *Kopper*, MP 1983, S. 145ff.

„eine begrenzte Vielfalt“,<sup>55</sup> über drohende „Bildung von Meinungsmonopolen“<sup>56</sup> u.ä. Das presseübliche Ineinander von „geistiger und wirtschaftlicher“ Konkurrenz als solches wird allerdings wohl noch nicht als problematisch empfunden.<sup>57</sup> Das Ergebnis bleibt gleichwohl verhalten. Es geht dahin, „daß es heute zur umfassenden Information ... durch die Presse grundsätzlich genügen mag, Bestehendes zu gewährleisten“.<sup>58</sup> Demzufolge werden die marktmäßigen Fakten im Prinzip hingenommen: Dieser Modus der Marktsteuerung stellt sich als verfassungsrechtlich *mögliche*<sup>59</sup> organisatorische Grundlage der Pressefreiheit dar.

Dieser marktorientierte Ansatz 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.<sup>60</sup> Das dabei

[Fortsetzung Fußnote 54]

Ausführlich *ders.* (Hrsg.), Marktzutritt bei Tageszeitungen – zur Sicherung von Meinungsvielfalt durch Wettbewerb, 1984.

- 55 Vgl. den skeptischen Ton des FRAG-Urteils BVerfGE 57, S. 322f., dort in rundfunkrechtlichem Zusammenhang. Zur Zahlen- und sonstigen Datenlage bei der Tagespresse und zu deren verlegerischer und redaktioneller Struktur *Schütz*, MP 1985, S. 497 ff., 564 ff., auch zur Situation in N.-W. Ferner *Diederichs*, ebd. S. 615 ff. 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: *Lange/Pätzold*, Medienatlas N.-W., 3. Bde., 1983. Zu den Zeitungsmärkten Bd. 1, S. 154 ff. sowie Bd. 2 (Tabellenbd.), S. 141 ff. Erläuternd *Pätzold/Röper*, MP 1984, S. 98 ff., 237 ff. Im übrigen etwa *Klaue* u. a. (Hrsg.), Probleme der Pressekonzentrationsforschung, 1980. Zuletzt *Kiefer*, MP 1985, S. 727 ff.
- 56 Vgl. BVerfGE 20, S. 176. Jene vielzitierte Passage des Spiegelurteils (1966) stand am Anfang der damaligen Debatten über Maßnahmen zur Konzentrationsbekämpfung. Siehe etwa *Dittrich*, Pressekonzentration und Grundgesetz, 1971; *Kunert*, Pressekonzentration und Verfassungsrecht, 1971; *Lerche*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, 1971; *Lange*, Pressefreiheit und Pressekonzentration, 1972.
- 57 Vgl. die harmonisierenden oder ausweichenden Ausführungen über Werbung und Werbefinanzierung, BVerfGE 21, S. 271 (278 f.); 64, S. 108 (114). Ähnlich *Ricker*, Anzeigenwesen und Pressefreiheit, 1973. Ganz anders für den Rundfunk BVerwGE 39, S. 159 (169). Siehe auch BVerfGE 57, S. 323 f.
- 58 Vgl. ebd. S. 323.
- 59 Ob die privatwirtschaftliche Pressestruktur auch verfassungsgeboren ist, ist bis heute umstritten. Die h. L. optiert bezüglich der Presse für die private Medienunternehmerfreiheit. Siehe *Brodmann*, Arbeitskampf und Pressefreiheit, 1982, S. 77 ff. m.w.N. Zu den hier evtl. intervenierenden Grundrechten der Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG *Degen*, Pressefreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie, 1981.
- 60 Vgl. *Scholz*, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für Löffler, 1980, S. 355 ff. Hiergegen *Hunziker*, Das Publikum als Marktpartner im „publizistischen Wettbewerb“, 1981. Der Marktkonnex der Tendenzfreiheit wird herausgearbeitet und eher unkritisch gewürdigt z. B. in BVerfGE 52, S. 296.

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 Hintergrundsanalysen etc. handeln, d. h. um einen *journalistischen Qualitätswettbewerb*. Indessen sind für Pressemodell 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**“.<sup>61</sup> Wenn sich eine gewisse Zahl ideeller Grundrichtungen am Markt befindet 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 sind allerdings folgende Schwierigkeiten zu bedenken:

Soweit das pressenspezifische Marktmodell auf der Tendenzfreiheit des jeweiligen Medienträgers und auf einer entsprechenden Vielzahl von Tendenzen 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: Es ist nur *der relevante Markt insgesamt*, der dafür einzustehen hat. Dieser höherstufige Inbegriff ist denn auch wohl gemeint, wenn § 3 LPrG die fragliche öffentliche Funktion „*der Presse*“ – nicht aber einzelnen Publikationen und Periodika, für sich gesehen – zuschreibt.<sup>62</sup>

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

62 So durchweg auch die Rechtsprechung, zuletzt BVerfGE 66, S. 133. In der presserechtl. Lit. zur „öff. Aufgabe“ wird an obigen Strukturfragen mitunter vorbeigegangen. Daraufhin können die Auseinandersetzungen über Rechtsrelevanz und inhaltl. Bedeutung der Aufgabenklausel bekenntnishafte Züge annehmen.

Der Markt als solcher indessen bleibt im Pressewesen ebenfalls konstitutionell ungreifbar, er bleibt medienrechtlich konturen- und wesenlos. Ein qualifiziertes „Gesamtprogramm“ nach rundfunkrechtlichen Vorbildern<sup>63</sup> 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. Statt dessen 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 freischwebend und institutionell unbehaust, d. h. sie wird „dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben“.<sup>64</sup> Auch bei Einrichtungen einer privaten freiwilligen Selbstkontrolle<sup>65</sup> oder bei den Kartellbehörden kann sie nicht heimisch werden; letztere können die fehlenden Dachanstalten nicht ersetzen.<sup>66</sup> Wir haben es also mit einer schlechterdings immateriellen, unwägbaren Größe zu tun. Die freie Presse ist ein „Institut“ ohne Institution.

c) Daß eine so beschaffene Marktsteuerung zu Beengtheiten führen kann, liegt auf der Hand.<sup>67</sup> Daraus erklären sich denn auch eine Reihe älterer und neuerer *Reformvorstöße*. Unter dem Eindruck rückläufiger Vielzahl und Vielfalt wurden um 1970 mannigfaltige Anläufe zu einer Presserechtsreform unternommen.<sup>68</sup> Den diesbezüglichen Denkschriften, Resolutionen, Gesetzentwürfen etc. lag bald ein eher extern-marktkonformer, bald ein eher intern-kompensatorischer, auf die Durchsetzung von Elementen des *Integra-*

63 Vgl. zuerst BVerfGE 12, S. 263. Dann etwa BVerfGE 59, S. 258; 60, S. 64. Dort handelt es sich um den binnenplur. Integrationsrundfunk. Auf den (partiell) außenplur. Koordinationsrundfunk wird der Begriff des „Gesamtprogramms“ übertragen in BVerfGE 57, S. 323.

64 Vgl. ebd. S. 327. Für einen privaten, auch für einen Presserundfunk wäre dies nach dem FRAG-Urteil unstatthaft. Die marktstrukturell bedingten Schwierigkeiten einer Inpflichtnahme einzelner Anbieter bzw. des gesamten Anbieterfelds kehren allerdings auch im Privatrundfunkrecht wieder. Siehe *Stock*, Medienfreiheit, S. 520f. m.w.N.

65 Einen derartigen, von dem Verbot des sog. Standeszwangs (Anm. 40) unberührten Zusammenschluß stellte der von den Berufsverbänden der Verleger und Journalisten 1956 gegründete *Dt. Presserat* dar. Vgl. die Dokumente bei *Ring*, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter B III. Näher *Löffler*, Presserecht, S. 120ff. Ein langwieriger Streit um den Abdruck von Rügen in davon betroffenen Blättern führte 1981 dazu, daß der Presserat seine Tätigkeit einstellte. Wiederbelebungsversuche führten Ende 1985 zu einem Teilerfolg. Das Gremium konstituierte sich neu, jedoch blieb ihm eine der beiden entsendungsberechtigten Journalistenorganisationen (DJU) fern.

66 Näher *Groß*, Presserecht, S. 93ff. m.w.N.

67 Siehe nur *Hoffmann-Riem*, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 443ff.

68 Vgl. als erste substantielle Gesamtwürdigung *Stammeler*, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, 1971. Zum weiteren Fortgang *Papier*, Der Staat 1974, S. 399ff.; *ders.*, Der Staat 1979, S. 422ff. m.w.N. Siehe auch oben Anm. 56.

tionsmodells auch im Pressebereich abzielender Ansatz zugrunde. Unter letztere Rubrik fällt z. B. das Bemühen um sog. *Öffnungsklauseln*,<sup>69</sup> ferner das Bestreben, zu gesetzgeberischen Gewährleistungen *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.<sup>70</sup> Zuweilen wurde für den Fall definitiven Versagens des Marktmodells auch schon die Errichtung *binnenpluralistischer öffentlich-rechtlicher Medienträger* in Betracht gezogen.<sup>71</sup> Abkürzend sei vermerkt: 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 marktwirtschaftlichen Prämissen. Damit hat es die Periode der sog. inneren Reformen überdauert. Heute noch einmal auf jene Reformpostulate zurückzukommen, gilt im politischen Raum weithin als untunlich. Die ältere Traditionslinie setzt sich im Pressebereich nun wieder ungestört fort. Von dort aus greift sie mittlerweile auf den Rundfunkbereich über: Heute ist es eine *Rundfunkrechtsreform vom Presserecht aus*, die allenthalben auf der Tagesordnung steht. Der eingangs beschriebene Vereinheitlichungstrend scheint letztlich auf ein *monistisches System* i.S. einer universellen Durchsetzung eines presseähnlichen Marktmodells im gesamten Medienwesen hinauszulaufen.

## 5. Presseordnungsrecht, Sonstiges

Als „*Presseordnung*“ (vgl. § 22 LPrG, Überschrift) wird herkömmlich ein Normenkomplex bezeichnet, welcher die eben behandelten tieferliegenden Strukturfragen des Pressewesens nur am Rande berührt. In seiner heutigen Ausgestaltung (§ 7 i.V.m. §§ 8 ff. LPrG) stellt das Presseordnungsrecht eine Sammelrubrik für verschiedenartige, durchaus heterogene Schrankenregelungen dar. Verfassungsrechtlich gesehen, handelt

69 Dazu eher defensiv *von Münch*, *Öffnungsklauseln bei Zeitungen und Zeitschriften*, 1977. Anders zuletzt *Hoffmann-Riem*, in: *Kommentar zum Grundgesetz* (Anm. 19), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdnrn. 143 ff., auch zur analogen Problematik im Privatrundfunkrecht.

70 Siehe etwa *Kübler*, in: *Verhandlungen des 49. DJT*, Bd. I, 1972, S. D 1 ff.; *Lerche*, *Verfassungsrechtl. Aspekte der „inneren Pressefreiheit“*, 1974; *Branahl/Hoffmann-Riem*, *Redaktionsstatute in der Bewährung*, 1975. Zu den Entwürfen eines (Bundes-)*Presserechtsrahmengesetzes* eingehend: *Hoffmann-Riem/Plander*, *Rechtsfragen der Pressereform*, 1977, S. 21 ff., Dok. ebd. S. 193 ff. Zuletzt *Hoffmann-Riem*, *Innere Pressefreiheit als polit. Aufgabe*, 1979. Im LPrG findet sich dazu nichts.

71 Vgl. *Stock*, *Zur Theorie des Koordinationsrundfunks*, 1981, S. 93 ff. m.w.N. Gerade auch hieraus erwuchs der Streit über den Verfassungsrang der privatwirtschaftl. Pressestruktur (Anm. 59). Zusammenfassend zu alledem ebd. S. 77 ff., auch zur rundfunkrechtl. Nutzanwendung. Dazu auch *Groß*, *Presserecht*, S. 58 ff., 114 ff.

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.<sup>72</sup> Der Vorbehalt der „allgemeinen Gesetze“<sup>73</sup> ist vom Presserechthabenden bislang recht behutsam in Anspruch genommen worden. Neben dem Presseordnungsrecht gehören hierher noch einige weitere im Pressealltag dann und wann relevante Teilmaterien, so die pressenspezifischen Strafrechts- und strafprozessualen Bestimmungen der §§ 13 ff. LPrG.

a) Für jedes Druckwerk gemäß § 7 Abs. 1 und 2 LPrG – also nicht für die (aus dem Druckwerksbegriff eximierten) amtlichen und die sog. harmlosen privaten Druckwerke nach § 7 Abs. 3 LPrG – gilt die **Impressumspflicht** des § 8 LPrG. 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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup>

b) Eine Reihe *persönlicher Anforderungen an den verantwortlichen Redakteur* normiert § 9 Abs. 1 LPrG.<sup>76</sup> Diese allgemein gehaltenen Anforderungen (inländischer ständiger Aufenthalt, Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, Vollendung des 21. Lebensjahres, Geschäftsfähigkeit, unbeschränkte strafrechtliche Verfolgbarkeit) haben ihre

72 Vgl. obige Begriffe in BVerfGE 57, S. 319 ff., wo hinsichtl. der grundlegenden Vorschriften der Rundfunkgesetze die gegenteilige Konstruktion gewählt wird. Dazu etwa *Bethge*, DVBl. 1983, S. 369 (374 ff.). Zu der „positiven Ordnung“ i.S. des FRAG-Urteils gibt es im LPrG kein Gegenstück. Dafür mögen allenfalls § 3 und § 6 Satz 1 in Frage kommen, soweit deren Anforderungen nicht durch das Marktprinzip überlagert und inhibiert werden.

73 Dazu statt aller *Hoffmann-Riem*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 19), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdnrn. 39 ff.; *Starck*, in: Das Bonner Grundgesetz (Anm. 18), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdnrn. 120 ff.

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

75 Eine weitergehende, auch die *Eigentumsverhältnisse* umfassende *Offenlegungspflicht* statuierte zzt. für periodische Druckschriften § 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. 11. 1949 (Anm. 24). In die nachfolg. Kodifikationen hat dies nur in Bayern und Hessen Eingang gefunden. Vgl. *Löffler*, Presserecht, S. 397 ff., 427 ff. Die Thematik kehrt gegenwärtig im Privatrundfunkrecht wieder. Dazu *Bethge*, JZ 1985, S. 308 (314); *Groß*, DVBl. 1985, S. 353 (361).

76 Nach § 26 Abs. 1 LPrG gilt § 9 Abs. 1 für den Rundfunk entsprechend.

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 den – heute offen zu Tage liegenden – *Professionalisierungsproblemen*.<sup>77</sup> Demgemäß kennt es auch keinerlei statusrechtlich gesicherte verlags- und redaktionsinterne *journalistische Eigenverantwortung*.

c) Mit dem Gebot der **Kennzeichnung entgeltlicher Veröffentlichungen** (§ 10 LPrG) 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.<sup>78</sup> Mit dem Gebot der Trennung von Text- und Anzeigenteil und dem Verbot redaktioneller Werbung<sup>79</sup> sucht der Gesetzgeber die „öffentliche Aufgabe“ gegen sachfremde kommerzielle Interessen und Einflüsse abzuschirmen. Ausschnittweise handelt es sich 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 LPrG enthält eine differenzierte Regelung des pressespezifischen Rechts der **Gegendarstellung**.<sup>80</sup> Dieses Rechtsinstitut bezieht sich auf das Verhältnis der Presseberichterstattung zu den jeweiligen personalen Berichtsubjekten 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

77 Vgl. Stock, Medienfreiheit, S. 84f. m.w.N.

78 Oben Anm. 57. Das Anzeigengeschäft ist mit durchschnittlich 66 v. H. die Haupteinnahmequelle der Zeitungspressen. Siehe Witte/Senn, Zeitungen im Medienmarkt der Zukunft, 1984, S. 17; Ricker, Rundfunkwerbung und Rundfunkordnung, 1985, S. 20.

79 Vgl. Löffler, Pressrecht, 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.

80 § 26 Abs. 1 und 2 LPrG sahen urspr. eine analoge Geltung des § 11 für den Rundfunk vor. 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.

tatsächliche Angaben beschränken muß. Insoweit erhält der Betroffene eine gleichwertige Publizitätschance, über das (presserechtlich unregelte, de facto wenig effiziente) Instrument des Leserbriefes hinaus. Dem liegt – unabhängig von Wahrheitskriterien nach Art des § 6 Satz 1 LPrG – 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.<sup>81</sup> Mitunter wird dafür zusätzlich auf das Grundrecht der *freien Meinungsverbreitung* nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG – hier als Vehikel von Tatsacheninformationen – zurückgegriffen.<sup>82</sup> Mit im Spiel sind dann notwendig auch noch weitere Kommunikationsgrundrechte (Informations-, Meinungsbildungsfreiheit, mittelbar auch die Medienfreiheit). In alledem klingt auch die Thematik der sonstigen, generellen *Öffnungsklauseln* an. Wir haben es mit einem Sonderfall unmittelbarer Selbstartikulation Außenstehender im Rahmen von Fensterstrukturen zu tun.<sup>83</sup>

e) Die **Ablieferungspflicht** des § 12 LPrG<sup>84</sup> 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 „geistigem und kulturellem Allgemeingut“.<sup>85</sup> Demzufolge hat der Verleger

81 So jetzt auch BVerfGE 63, S. 131 (142f.) = JZ 1983, S. 492ff. m. Anm. *Kübler*, dort in rundfunkrechtl. Anwendung. Näher *Seitz* u. a., *Der Gegendarstellungsanspruch in Presse, Film, Funk und Fernsehen*, 1980; *Löffler*, *Presserecht*, S. 527ff.

82 So *Löffler/Ricker*, *Handbuch des Presserechts*, S. 110f.; *Groß*, *Presserecht*, S. 159 (mittelbare Drittwirkung).

83 Dabei wird vorausgesetzt, 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 läßt sich so nicht lösen. Mit Hilfe von Fensterstrukturen läßt sich letzterem Problem nur zum kleineren Teil beikommen. Es hat seinen Schwerpunkt im redaktionellen Bereich.

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

85 Vgl. BVerfGE 58, S. 137 (148f.). Die Entscheidung betraf die szt. hess. Parallelregelung, die eine Kostenerstattung ausnahmslos ausschloß. Darin erblickte das Gericht im Hinblick auf mit großem Aufwand und in geringer Auflage hergestellte Werke einen verfassungswidrigen Eigentumseingriff. Davon ist N.-W. nicht betroffen. § 12 Abs. 3 LPrG enthält insoweit eine Entschädigungsregelung.

von jedem im Lande verlegten Druckwerk ein Pflichtexemplar an die Universitätsbibliotheken Bonn bzw. Münster abzuliefern.

f) Im weiteren befaßt sich das LPrG eingehend mit dem Recht der **Pressebeschlagnahme** (§§ 13 ff.), dem **Pressestrafrecht** (§§ 21 ff., 25) und dem **journalistischen Zeugnisverweigerungsrecht** (§ 24). Auf diese pressenspezifisch ausgestalteten straf- und strafprozeßrechtlichen Materien sei hier nicht eingegangen, vielmehr sei dazu auf die Kommentarliteratur verwiesen.<sup>86</sup>

#### IV. Das WDR-Gesetz 1985

##### 1. Vorausgegangene Regelungen und Entstehungsgeschichte

a) Im Rundfunkbereich hat sich nach 1945 jene hierzulande damals neuartige Medienstruktur herausgebildet, für die sich hernach die Bezeichnung „**Integrationsmodell**“ eingebürgert hat. Presseähnliche außenpluralistische Marktelemente kennt dieses Organisationsmodell in seiner reinen Form nicht. Es leitet sich aus einer andersartigen konstitutionellen Idee her. Für die Länder der britischen Besatzungszone war Ausgangspunkt der Nachkriegsentwicklung ein auf englische Traditionen und Errungenschaften zurückgehender Reformimpuls, nämlich der von *H. C. Greene* unternommene Versuch, etwas von dem Autonomiekonzept der *British Broadcasting Corporation (BBC)* auf den unter der Schirmherrschaft der Militärregierung wiederentstehenden, nach und nach in deutsche Hände übergehenden Rundfunk zu übertragen.

Die angelsächsisch inspirierte Gründungsidee wirkte in erheblichem Umfang auf den 1948 errichteten, auf besatzungsrechtlichen Rechtsgrundlagen beruhenden *Nordwestdeutschen Rundfunk (NWDR)* ein.<sup>87</sup> Dieser Autonomiegedanke geriet freilich schon bald zwischen die neu sich formierenden parteipolitischen Fronten. Auch machten sich in Nordrhein-Westfalen Bestrebungen bemerkbar, der Hamburger Vorherrschaft zu entgehen und das NWDR-Funkhaus Köln aufzuwerten. Daraus ergab sich schließlich eine Auflösung des ursprünglichen Verbundsystems. 1955 wurde der NWDR durch

86 Statt aller *Löffler*, Presserecht, S. 624 ff. (Beschlagnahme), 766 ff. (Pressedelikte und Ordnungswidrigkeiten), 902 ff. (Verjährung), 848 ff. (Zeugnisverweigerungsrecht). Nach § 26 Abs. 1 und 3 LPrG a. F. galt § 24 LPrG für den Rundfunk entsprechend. Auch dies ist durch § 56 WDR-G gestrichen worden.

87 Vgl. *Greene*, Entscheidung und Verantwortung, 1970, S. 43 ff. Über diese Pioniergestalt und ihr westdt. Engagement als Chief Controller und erster Generaldirektor des NWDR *Tracey*, Das unerreichbare Wunschbild, 1982; *ders.*, Sir Hugh Greene, 1984. Dazu die Dok. bei *Bierbach*, Der neue WDR, 1978, S. 75 ff. Siehe auch *Rosß*, RuF 1981, S. 82 ff.

zwei selbständige Anstalten ersetzt.<sup>88</sup> Die Funktionsnachfolge traten für die drei beteiligten norddeutschen Länder der *Norddeutsche Rundfunk (NDR)*<sup>89</sup> und für Nordrhein-Westfalen der *Westdeutsche Rundfunk (WDR)*<sup>90</sup> an. Das Erbe des NWDR, d.h. mittelbar auch der BBC, wirkte in NDR und WDR gleichwohl weiter, es trug zur Entstehung des hiesigen rundfunkrechtlichen Formenfundus wesentlich bei.

b) Das WDR-Gesetz 1954 hielt als rechtliches Fundament der Rundfunkfreiheit im Lande dreißig Jahre lang vor. In dieser Zeit gelangte der WDR zu seinem eigenen Gesicht und entfaltete weitläufige programmliche Aktivitäten. Als größter der in der *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)*<sup>91</sup> zusammengeschlossenen Sender wurde er zu einem prosperierenden gemeinnützigen Rundfunkunternehmen.<sup>92</sup> Im Fernsbereich teilt er sich die Aufgabe der Versorgung des Sendegebiets seit 1963 mit dem im großen und ganzen ähnlich gearteten *Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF)*.<sup>93</sup> Im übrigen findet er sich heute in

88 Näher *Brack*, in: ders. u. a., *Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Dtl. 1948—1962*, 1962, S. 35 ff.; *Schaaf*, in: *Rundfunk und Politik 1923—1973* (Anm. 11), S. 295 ff.; *Hoffmann*, *Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit*, 1975, S. 31 ff., 48 ff.; *Bausch*, *Rundfunkpolitik nach 1945*, S. 46 ff., 204 ff.

89 Staatsvertrag über den Norddt. Rundfunk vom 16. 2. 1955, bekanntgemacht u. a. als Anlage zu dem nieders. Zustimmungsgesetz vom 19. 4. 1955 (GVBl. S. 167) (im folg.: NDR-StV a. F.).

90 Gesetz über den „Westdt. Rundfunk Köln“ vom 25. 5. 1954 (GVBl. S. 151), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. 7. 1974 (GVBl. S. 251) (im folg.: WDR-G a. F.). Das Gesetz hat dem NDR-StV a. F. als Vorbild gedient, was sich z. B. in der Wortgleichheit der Programmgrundsätze ausdrückt. Ergänzend erging die Satzung des Westdt. Rundfunks Köln vom 27. 1. 1956 (GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Beschluß des Rundfunkrats vom 26. 1. 1982 (GVBl. S. 78).

91 Die ARD-Statuten sind zusammengestellt bei *Ring*, *Dt. Presse- und Rundfunkrecht*, unter C—V. Zu Entstehung und Arbeitsweise dieser relativ lockeren Konföderation, insb. zu dem ARD-Gemeinschaftsprogramm „*Deutsches Fernsehen*“, *Brack*, in: *Organisation des Rundfunks* (Anm. 88), S. 11 ff.; *Bausch*, aaO. (Anm. 88), S. 239 ff. Dazu § 5 WDR-G a. F., ähnlich § 7 Satz 1 WDR-G.

92 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 WDR-G a. F. Näher zu Programmangebot und sonstiger Datenlage: *Medienatlas N.-W.* (Anm. 55), Bd. 1, S. 106 ff., 120 ff. und Bd. 2, S. 125 ff. Siehe auch die Angaben in: *ARD* (Hrsg.), *ARD-Jahrbuch 84*, 1984, S. 260 ff., 284, 287 ff. Ferner die instruktiven Beiträge zu Geschichte und Gegenwart des WDR in dem Sammelband: *Först* (Hrsg.), *Nach fünfundzwanzig Jahren*, 1980.

93 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 1961 mit BVerfGE 12, S. 205 ff. beendeten Bund-Länder-Kontroversen hervorgegangen. Siehe *Hillig*, in: *Organisation des Rundfunks* (Anm. 88), S. 93 ff.; *Wehmeier*, *Die Geschichte des ZDF*, Teil I, 1979; *Bausch*, aaO. (Anm. 88), S. 305 ff., 447 ff. Die in Mainz ansässige Anstalt fungiert im jeweiligen Bundesland, so auch in N.-W., als *zusätzliche Landesrundfunkanstalt*. Beheimatet ist der ZDF-StV allerdings auf der länderübergreifenden Ebene des koop. Föderalismus. Er verkörpert westdt.-

einer stark veränderten medienpolitischen Landschaft wieder und schickt sich an, an dem derzeit anstehenden Entwicklungsschub auch seinerseits teilzunehmen.

c) 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 fernhin mithalten, also auch unter den Bedingungen eines *dualen Systems* und *intramediarer Modellkonkurrenz (Marktmodell kontra Integrationsmodell)* Bestand haben kann? Oder muß die WDR-Traditionslinie über kurz oder lang abreißen und derjenigen von Presse und Presserundfunk Platz machen?

Angesichts solcher Fragestellungen gedachte man sich in Düsseldorf zunächst in gemessenem Tempo voranzubewegen, beginnend mit dem *Kabelpilotprojekt Dortmund* als zeitlich und örtlich begrenztem Experimentalprojekt.<sup>94</sup> 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 Privatrundfunkgesetzgebung. Für 1986/87 wurde ein nordrhein-westfälisches *Landesmediengesetz* angekündigt, das sich wahrscheinlich dem Aufbau eines territorial mehrstufigen, von der nationalen bis zur lokalen Ebene reichenden dualen Systems widmen wird.<sup>95</sup> Im Vorgriff darauf kam 1985 ein *Vorschaltgesetz* zustande, mit dem außerhalb des Landes veranstaltetem privatem Satellitenrundfunk der Zugang zu den landesinternen Kabelanlagen eröffnet wurde.<sup>96</sup> Mit dieser als Erprobungsgesetz konzipierten Einspeisungsregelung sind der Sache nach schon die Würfel gefallen: Es etabliert sich ein Konkurrenzmodell von nationaler Reichweite, wobei die private Seite äußerst freizügig und weitgehend marktmäßig operieren kann. Vor diesem Hintergrund versteht sich nun auch eine *Neufassung des WDR-Gesetzes*, mit der der Landesgesetzgeber 1985 in einige Turbulenzen geriet.

gemeint. Rundfunkrecht nach dem Stand von 1961 und weist weiter keine bemerkenswerten medienstrukturellen Neuerungen auf. Deshalb mag hier eine eigene Darstellung unterbleiben. Statt dessen sei auf den Kommentar von *Fuhr* u. a., ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. 1985, verwiesen. Empirisches Material enthalten die ZDF-Jahrbücher, zuletzt: ZDF (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 84, 1985.

94 Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel vom 20. 12. 1983 (GVBl. S. 640) (im folg.: KabVersG). Dazu unten V.

95 Vgl. die Dok. oben Anm. 20 und 21, insb. die von *Rau* am 29. 8. 1984 vorgestellten Eckwerte für ein Landesmediengesetz, MP 1984, S. 662 f. Näher dann *ders.* in einer Grundsatzklärung anlässlich der 10. Stendener Medientage am 24. 3. 1985. Siehe die Berichte FK Nr. 13 vom 29. 3. 1985, S. 1 f. und KuR Nr. 25 vom 30. 3. 1985, S. 10 und 12.

96 Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 248) (im folg.: VorlWvG). Das Gesetz orientiert sich i. wes. an dem E III NeuO-StV und sieht für die n.-w. Kabelinseln ein ineffizientes *außenplur. Koordinationsmodell* vor. Dazu unten VI.

d) Eine Veränderung des anstaltsinternen Organ- und Kompetenzgefüges mit Rücksicht auf die neuere Verfassungsrechtsprechung galt seit einer Reihe von Jahren ohnehin als notwendig.<sup>97</sup> Die darauf abzielenden Initiativen und Vorstöße liefen in gewissem Umfang parallel mit dem Bestreben, eine „Linkslastigkeit“ zu beseitigen, wie sie beim WDR<sup>98</sup> von mancher Seite seit längerem wahrgenommen und beklagt worden war. Die WDR-Reform wurde nun von der Regierungsmehrheit anhand eines Gesetzentwurfs<sup>99</sup> in Angriff genommen, der der Anstalt eine neue Gremienstruktur verschrieb. Damit wurde eine *breitere und festere Verankerung des Senders im gesellschaftlich-kulturellen Humus des Landes* bezweckt. Zugleich zeigte man sich auf eine Stärkung seiner *publizistischen Eigenverantwortung* bedacht. Dieses Revitalisierungsvorhaben setzte sich sodann fort in dem Bemühen, dem WDR im Hinblick auf die jetzige und künftige Konkurrenzlage zu einer profunden *Bestands- und Entwicklungsgarantie* zu verhelfen.

Hier zeichnete sich u. a. ein WDR-eigenes bzw. WDR-nahes, auf einem *Kooperationsmodell Rundfunk – Presse – Film* beruhendes TV-Satellitenprogramm ab,<sup>100</sup> welches vielfach auch als Gegengewicht zu dem pressenahen privaten Fernsehprogramm „SAT 1“ gesehen wurde.<sup>101</sup> Ferner spielte in diesem Zusammenhang das in Luxemburg lizen-

97 Darauf richteten sich zumal kath.-kirchl. Wünsche und Interventionen. Vgl. *Janssen*, FK Nr. 28 vom 13. 7. 1984, S. 1 ff. Leitmotiv war dabei die Zurückdrängung des – nach der bis dahin bestehenden Regelung und Praxis beträchtlichen – Einflusses der großen polit. Parteien, u. a. zugunsten vermehrten Verbandseinflusses. Eher für ein „Amtsmodell“ demgegenüber *Böckenförde/Wieland*, AfP 1982, S. 77 (82 ff.). Zuletzt *Wieland*, Die Freiheit des Rundfunks, S. 250 ff.

98 Ähnlich wie in den siebziger Jahren beim NDR. Vgl. *Stock*, RuF 1977, S. 1 ff. Dort endeten die heftigen „Ausgewogenheits“-Dispute mit der Ersetzung des NDR-StV a. F. 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). Zu dem neuen Vertrag *Berg*, in: *Faber/Schneider* (Hrsg.), *Nieders. Staats- und Verwaltungsrecht*, 1985, S. 545 (551 ff.). Die Dreiländeranstalt geriet dadurch in ein Klima der Stagnation und Beengtheit. Dazu trug auch die 1982 beginnende Privatrundfunkgesetzgebung bei. Damit wurde das Erbe des NWDR in Norddtld. zunehmend relativiert und gefährdet.

99 Regierungsentwurf LT-Drucks. 9/3712 vom 28. 9. 1984. Erste Lesung: Plenarprot. 9/105 vom 25. 10. 1984, S. 6501 ff.

100 Ein derartiges Projekt kam 1984/85 unter dem Namen „*liberaler Programmanbieter*“ ins Gespräch. Als evtl. Partner des WDR wurden die „*Westdt. Allg. Zeitung*“ (WAZ) und die von *Kluge* gegründete Arbeitsgemeinschaft für Kabel- und Satellitenprogramme (AKS) genannt. Vgl. *Frhr. von Sell* (Interview), *KuR* Nr. 92 vom 21. 11. 1984, S. 3 ff. Dazu oben Anm. 16.

101 „SAT 1“ wird von einem presse- und filmwirtschaftl. Konsortium betrieben. Nachrichtensendungen i. V. m. Unterhaltung und Wirtschaftswerbung steuert die Hamburger Aktuell Presse-Fernsehen GmbH & Co. KG (APF) bei. Zur Charakteristik dieser Sendungen *Krüger*, MP 1985, S. 50 ff., 232 ff., 257 ff., 479 ff., mit dem Befund richtungsmäßiger Beengtheit und kommerzieller Verflachung. „SAT 1“ wird den Rechtsformen nach koordiniert durch die Ludwigshafener AKK, und zwar auf dem Boden des labilen außenplur. Reglements der §§ 27 ff. AKK-G n. F. Das Programm wird seit Jan. 1985 über den Fernmeldesatelliten ECS 1 ausgestrahlt und hat vermöge des VorlWvG inzwischen auch Zugang zu den n.-w. Kabelanlagen erhalten.

sierte, voll werbefinanzierte Fernsehprogramm „RTL-Plus“ eine Rolle.<sup>102</sup> Auf der öffentlich-rechtlichen Seite waren außerdem noch das ZDF-Satellitenprogramm „3SAT“<sup>103</sup> und das ARD-Projekt „Eins plus“<sup>104</sup> mit im Spiel. Mithin kündigte sich auf diesem Schauplatz eine weitläufige Gigantomachie an. In der Tat kam es alsbald zu einer ersten harten Konfrontation von Markt- und Integrationsrundfunk bisheriger Provenienz, nämlich zu einem schon im legislatorischen Vorfeld anhebenden Ringen um die — beiderseits als knapp erachteten — finanziellen Ressourcen und die entsprechenden Entwicklungschancen. Es war zumal die jetzt einsetzende inter- und intramediäre Konkurrenz um die Anteile am „Werbekuchen“,<sup>105</sup> die das Bild bestimmte.

Die Gesetzesberatungen standen unter dem Vorzeichen überregionaler medienökonomischer Verteilungskämpfe und medienpolitischer Prinzipienkonflikte. Das Gegenüber von Markt- und Integrationsmodell setzte sich auf der parlamentarisch-politischen Ebene fort, und zwar unter häufigem Rückgriff auf verfassungsrechtliche Argumentationen. Die Regierungsmehrheit hielt an ihrem auf innere und äußere Kräftigung des WDR gerichteten Kurs fest. In diesem Zusammenhang schälte sich eine bislang singuläre öffentlich-rechtliche Reformphilosophie heraus. Den sozialdemokratisch regierten Ländern war es 1984/85 nicht mehr gelungen, den Privatrundfunk bundes-

102 An „RTL-Plus“ sind Radio Télé-Luxembourg (RTL) und der Bertelsmann-Konzern beteiligt. Zum Profil dieses Programms *Krüger* (Anm. 101) sowie die ORF-Inhaltsanalyse MP 1984, S. 781 ff. Aus der Sicht von Bertelsmann *Lahnstein*, RuF 1984, S. 289 ff. Für „RTL-Plus“ wird ein inneres Forumsprinzip deklariert, das aber z. Zt. von den Eigengesetzlichkeiten des Werbemarkts („fröhliche Welle“) überlagert und eingeschränkt wird. Das Programm wird seit August 1985 über den ECS 1 ausgestrahlt und in N.-W. eingespeist. Urspr. war die Bertelsmann AG auch als möglicher Partner des WDR ins Gespräch gebracht worden. Solchen Erwägungen erteilte der — auf größere Freiheitsgrade bedachte — Gütersloher Konzern jedoch Ende 1984 eine Absage. Die WAZ-Gruppe scheint neuerdings ebenfalls von dem Kooperationskonzept (Anm. 100) abzurücken. Sie hat auch mit „RTL-Plus“ Verhandlungen geführt; diese sind 1986 fortgesetzt worden.

103 Mit diesem unter österr. und Schweizer Beteiligung (ORF, SRG) entwickelten experimentellen Kulturprogramm will das ZDF dem Verlegerfernsehen Paroli bieten. Siehe *Stolte*, Medium 1984, Heft 2, S. 12 ff.; *v. Hagen*, in: ZDF Jahrbuch 84, S. 111 ff.; *Schwaderlapp*, ebd. S. 159 ff. Das Programm läuft gleichfalls über den ECS 1 und wird bereits in die n.-w. Kabelanlagen eingespeist.

104 Vgl. das Programmdesign MP 1984, S. 152 ff. Mit diesem Kulturprogramm will die ARD unter Schweizer Beteiligung ab Frühjahr 1986 mithalten. Dafür ist ihr ein Fernsehkanal auf dem Fernmeldesatelliten Intelsat V zgedacht. Näher zu den komplexen Verhältnissen auf dem Gebiet des Satellitenrundfunks *Stock*, Medienfreiheit, S. 446 ff. Hier war 1984/85 der E III NeuO-StV einschlägig, der auch für das WDR-Kooperationsvorhaben einigen Raum ließ.

105 Zum Sachstand 1984 insoweit *Steinbach*, MP 1985, S. 332 ff. Hinsichtlich der bisherigen Anstalten, zumal des WDR, hatte sich auf Grund der Bremerhavener Beschlüsse eine restriktive Linie herausgebildet. Vgl. Art. 4 und 5 E III NeuO-StV. Von dem neuen WDR-G befürchtete sich die Gegenseite jedoch größere Freizügigkeit bei der Werbefinanzierung *auch für den WDR*.

weit auf einen qualifizierten Programmauftrag, ungefähr nach dem Bilde von ARD/ZDF, festzulegen und ihn in diesbezügliche rechtlich zwingende Mindeststandarde einzubinden. Statt dessen setzte man nun in Düsseldorf — gleichsam hilfswise — für den WDR auch seinerseits vermehrte aufgabenimmanent-*unternehmerische* Akzente, was auf eine eigene nordrhein-westfälische Variante des dualen Systems hinauslaufen mag.<sup>106</sup> Daraus ging das *Gesetz 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 1954 nach dreißigjähriger Geltung außer Kraft (§ 57 WDR-G).<sup>106a</sup>

Hiermit waren die rechtlichen Auseinandersetzungen freilich nicht zu Ende. Vielmehr befaßte die CDU-Landtagsfraktion damit nunmehr den *Landesverfassungsgerichtshof*.<sup>107</sup> Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wandte sich in gleicher Sache mit einem Normenkontrollantrag an das *Bundesverfassungsgericht*.<sup>108</sup> Insoweit scheint es sich um ein Pendant zu dem in Karlsruhe bereits anhängigen Normenkontrollantrag der SPD-Bundestagsfraktion betreffend das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz<sup>109</sup> zu han-

- 106 Diese neuartige, mit gewissen Marktelementen arbeitende Abwehrstrategie trat im Parlament nach und nach hervor. Sie entbehrt noch eines anspruchsvolleren modelltheoretischen Bezugsrahmens. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kam sie genauer zur Sprache auf einer vom Hauptausschuß des Landtags veranstalteten umfänglichen Anhörung von Sachverständigen, Institutionen und Verbänden, Ausschußprot. 9/1462 vom 10. 1. 1985 und 9/1470 vom 11. 1. 1985. Dazu legte *Lerche* ein im Auftrag des Verbands rh.-westf. Zeitungsverleger erstelltes Rechtsgutachten vor, abgedr. AfP 1984, S. 183ff. Im weiteren kam es zu einzelnen Abänderungen des Regierungsentwurfs, wie sie sich in Bericht und Beschlußempfehlung LT-Drucks. 9/1430 vom 8. 3. 1985 dokumentieren. Zweite Lesung: Plenarprot. 9/121 vom 11. 3. 1985, S. 7685ff. Dritte Lesung und Annahme des Entwurfs in der Ausschußfassung (gegen die Stimmen der CDU-Fraktion): Plenarprot. 9/122 vom 12. 3. 1985, S. 7784ff.
- 106a Die WDR-Satzung 1956 wurde sodann mit Wirkung vom 1. 1. 1986 durch die Satzung des Westdt. Rundfunks Köln vom 26. 11. 1985 (GVBl. S. 769) abgelöst.
- 107 Normenkontrollantrag nach Art. 75 Nr. 3 LVerf. Der namens von 89 Abg. durch *Ricker* und *Lerche* gestellte Antrag baut auf das *Lerchesche* Gutachten (Anm. 106) auf und richtet sich auf Feststellung der Nichtigkeit einiger exponierter Gesetzesbestimmungen (dazu unten 2ff.). Angeregt wird die Kassation des WDR-G insgesamt gemäß § 47 Satz 2 VerfGHG. Gerügt werden u.a. Verstöße gegen Art. 4 Abs. 1 LVerf. i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Art. 12 Abs. 1 GG (Presse-, Rundfunk-, Berufsfreiheit). Vgl. KuR Nr. 33 vom 27. 4. 1985, S. 8f. In diesem Verfahren scheint die landesrechtliche Rezeption der Grundrechte des GG (oben I) erstmals in größerem Umfang zur Sprache zu kommen.
- 108 Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, namens von 220 Unions- sowie 16 FDP-Abg. durch *Lerche* und *Ricker* gestellt, inhaltlich i. wes. parallel zu dem Münsteraner Antrag. Vgl. KuR Nr. 101 vom 21. 12. 1985, S. 10.
- 109 Gesetz vom 23. 5. 1984 (GVBl. S. 147). Der diesbezügliche Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ist namens von ca. 200 Abg. von *Hoffmann-Riem* gestellt worden. Anfang 1986 ist dann auch das Landesmediengesetz Baden-Württ. vom 16. 12. 1985 (GBl. S. 539) zum Gegenstand von Verfassungsprozessen geworden (Verfassungsbeschwerde des Süddt. Rundfunks, Normenkontrollantrag der SPD-Bundestagsfraktion). Das BVerfG wird sich nun mit ver-

deln. In alledem wird der überregional-exemplarische Charakter des hiesigen Grundsatztstreits vollends sichtbar.

e) Als Randerscheinung sei noch ein weiterer, mittlerweile erledigter Streitpunkt erwähnt. Aus Anlaß der Neufassung des WDR-G wurde eine Verlängerung der Amtszeiten der Anfang 1985 amtierenden WDR-Kollegialorgane bis zur Konstituierung der Organe nach neuem Recht erforderlich. Dazu erging das *WDR-Vorschaltgesetz vom 20. 2. 1985 (GVBl. S. 154)*. Unterdessen war eine darin enthaltene, 1985 vakant werdende Direktorenposten betreffende Interimsklausel zum Gegenstand einer erregten öffentlichen Diskussion geworden.<sup>110</sup> Durch das daraus erwachsene *WDR-Vorschaltänderungsgesetz 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.

## 2. Der Rundfunkbegriff

a) Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff ist gegenwärtig von Unsicherheiten und Unschärfeproblemen affiziert, welche ihren Grund insbesondere in dem *Individualisierungspotential neuer Kommunikationstechniken* haben.<sup>111</sup> Gleiches gilt für das einfache Recht. § 3 Abs. 1 WDR-G übernimmt eine auf frühere Dekaden und einfachere Verhältnisse zurückgehende, in gebührenrechtlichem Zusammenhang entstandene<sup>112</sup> Rundfunkdefinition, die 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 gewor-

fassungsrechtl. Aspekten der Entwicklung einmal des privaten, zum andern des öff.-rechtl. Rundfunks zu beschäftigen haben. Dazu oben Anm. 23. Die zu erwartenden Leitentscheidungen werden über die ersten in BVerfGE 57, S. 295 ff. getroffenen Festlegungen hinausgehen müssen. Davon wird evtl. auch das n.-w. Landesmediengesetz tangiert werden.

110 Nach § 4 des Gesetzes durften Verträge mit Direktoren während der Übergangszeit nur mit einer Befristung bis zum 31. 10. 1985 abgeschlossen werden. Definitive Direktorenwahlen sollten dem im Herbst 1985 neu zu beschickenden Rundfunkrat vorbehalten bleiben. Der amtierende WDR-Intendant *Frhr. von Sell* hatte überraschend seinen vorzeitigen Rücktritt mit Wirkung vom Juni 1985 erklärt. Der szt. schon gewählte neue Intendant *Nowotny* weigerte sich nun, sein Amt unter der Geltung der genannten Klausel anzutreten. Er sah darin eine unzumutbare Einschränkung seiner personellen Dispositionsfreiheit. Vgl. KuR Nr. 12 vom 13. 2. 1985, S. 8.

111 Oben II und III 2.

112 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).

den.<sup>113</sup> Neuerdings hat man es nun auch mit jenen Stimmen zu tun, die sich für eine nachhaltige Abschwächung und Zurücknahme des Rundfunkbegriffs aussprechen. In diese schwierigen Fragen verwickelt sich jetzt auch das WDR-G.

Das Gesetz räumt dem WDR in § 3 Abs. 3 Satz 2 die Möglichkeit ein, im Rahmen der Anstaltsaufgaben<sup>114</sup> „*neue Dienste mittels neuer Techniken*“ anzubieten. Damit ist das technische Instrumentarium der *Satellitenkommunikation* (Fernmelde-, Direkt-empfangs- und sonstige Satelliten) sowie der *Breitbandkabelkommunikation* (Koaxial- und Glasfaserkabel) gemeint. Mit dem unbestimmten Begriff „neue Dienste“ beabsichtigt man dem WDR „alle Beteiligungsmöglichkeiten offenzuhalten“, u. a. auch auf dem Gebiet der *Teletexte* (Videotext, Bildschirmtext, Kabeltext).<sup>115</sup> Neben den Teleschriftformen soll der WDR auch Programmbeiträge gegen Einzel- oder nutzungsabhängige Pauschalgebühr (*Spartenprogramme*) verbreiten können (§ 3 Abs. 6 i.V.m. § 33 Abs. 2 Nr. 4 WDR-G).<sup>116</sup> Damit wird der Anstalt der Einstieg in die Individualisierungsproblematik in beträchtlicher Breite freigegeben. Mit *Zugriffs- und Abrufdiensten* der zuletzt erwähnten Art kann der WDR in einer *Grauzone zwischen Rundfunk- und Individual- oder Pressekommunikation* operieren. Die denkbaren strukturellen Weiterungen — außenpluralistische Elemente, eventuell bis über die Grenze des bisherigen Rundfunkbegriffs hinaus? — werden indes noch nicht ausdrücklich behandelt.

Je weiter die Anstalt in die terra incognita zwischen Rundfunk und Nichtrundfunk 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 pflegt der Verfassungsrechtsstreit auf dem Fuße zu folgen. Die Risiken werden besonders deutlich im Fall des § 3 Abs. 7 WDR-G: Der WDR kann auch „Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ veröffentlichen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Mit hauseigenen *Programm-*

113 Vgl. die Dok. bei Ring, Dt. Presse- und Rundfunkrecht, unter F-I 1.5 und 1.6. Dabei handelt es sich um Absprachen der Länder auf Referentenebene (ohne Rechtssatzcharakter). Zu einer rigorosen Lesart 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. 207 ff. (Anm. 32). Dazu dann das Referentenpapier vom 10. 9. 1981, bei Ring, unter F-I 1.5.1. Im übrigen Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, 1974; Stammler, AfP 1975, S. 742 ff.

114 Übergreifende „Aufgabe“ des WDR ist nach § 3 Abs. 1 WDR-G eben die Veranstaltung und Verbreitung von „*Rundfunk*“ i. S. der dortigen Definition. Damit ist das mögliche Aufgabenfeld in einer Weise abgesteckt, die sich auch auf die nachfolgenden Absätze auswirken muß.

115 Vgl. LT-Drucks. 9/3712, Begr., Allg., S. 35 f. und zu § 3. Zum Rundfunkcharakter solcher Dienste oben Anm. 17, 29. Zu den verschiedenen medientechnischen Sachverhalten etwa Kaiser, in: Verhandlungen des 54. DJT, Bd. II, 1982, S. H 9 ff. Zu dem bei Videotext bislang praktizierten Kooperationsmodell Rundfunk — Presse Ehlers, MP 1985, S. 471 ff m.w.N.

116 Vorläufer dieser Dauerregelung war § 4 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 3 i.V.m. den §§ 11 und 12 KabVersG. In Dortmund experimentiert der WDR bereits mit derartigen auch das *gebührenrechtliche* Integrationsmodell hinter sich lassenden Spartenprogrammen.

zeitschriften<sup>117</sup> betätigt er sich ggf. auf einem Gebiet, 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 Presse-recht in diesem Bereich überschneiden und aneinander reiben.<sup>118</sup>

Ähnliche Komplikationen können sich bei der Handhabung derjenigen Bestimmungen ergeben, in denen das gedachte *Kooperationsmodell* angelegt ist. Das Gesetz ermöglicht dem WDR *Produktions- und Verwertungs- sowie Veranstaltungs- und Verbreitungskooperationen* mit „Dritten“ (§ 3 Abs. 8 und 9 i.V.m. § 47 WDR-G). Alles dies versteht sich vor dem Hintergrund der oben umrissenen neuen Reformphilosophie. Die Düsseldorfer Variante der Bestands- und Entwicklungsgarantie kommt in besonders prägnanter Weise zum Ausdruck in der aufgabenimmanent-unternehmerischen Generalermächtigung des § 3 Abs. 3 WDR-G.<sup>119</sup> Hier wird es sich überall als notwendig erweisen, von der übergreifenden, auf den Rundfunkbegriff zentrierten Rundfunkaufgabe gemäß § 3 Abs. 1 WDR-G auszugehen. Die neuen Dienste und die sonstigen vielfältigen Agenden des § 3 Abs. 3 ff. WDR-G werden anhand einer entsprechenden in sich schlüssigen Aufgabendoktrin auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden müssen.

- 117 Gegenwärtig aktuell in Gestalt des jetzigen „*ARD-Magazins*“. Diese vierteljährlich erscheinende gemeinsame Zeitschrift der ARD-Anstalten soll u.a. auf herausragende Programmangebote hinweisen und rundfunkpolit. und ARD-Themen behandeln. Sie soll keine Werbung enthalten und kostenlos an Interessenten verteilt werden (Startauflage: 250 000). Bei Verlegern und Unionspolitikern stieß das Vorhaben sogleich auf heftige Kritik sowie Androhung rechtlicher Schritte. Siehe KuR Nr. 37 vom 11. 5. 1985, S. 9 ff. Über ähnliche ZDF-Absichten KuR Nr. 38/39 vom 15. 5. 1985, S. 9 f.
- 118 Das beginnt damit, daß der Druckwerksbegriff des § 3 Abs. 7 WDR-G demjenigen des § 7 LPrG entspricht. So LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3. Als Gegenstand der Vorschrift werden dort auch Programmzeitschriften aufgeführt. Auf diesen Punkt richten sich die verlegerischen Einwände und die Verfassungsklagen der Unionsparteien mit besonderer Verve. Vgl. *Scholz*, Rundfunkeigene Programmpresse? 1982; *Lerche*, AfP 1984, S. 195 f.; *Schmitt Glaeser*, BayVbl. 1985, S. 100. Anders *Hoffmann-Riem*, RuF 1983, S. 381 ff. Siehe auch *Stock*, Medienfreiheit, S. 474 f. Der *Erforderlichkeitsvorbehalt* des § 3 Abs. 7 WDR-G wird unter dem Gesichtspunkt einer „*Notwehrsituation*“ von WDR/ARD zu interpretieren sein, wie sie sich aus der Interessenbefangenheit der privaten Programmpresse im Zeichen konkurrierenden Presserundfunks ergeben kann. Im übrigen werden sich rundfunkeigene Programmpublikationen als *öff.-rechtl. „Integrationszeitschriften“ sui generis* mühelos legitimieren lassen. Dazu zuletzt *Kübler*, Rundfunkauftrag und Programminformation, 1985.
- 119 An dieser Stelle sowie bei § 33 Abs. 2 Nr. 2 WDR-G (Werbefinanzierung) liegt denn auch der hauptsächliche verfassungsrechtl. Streitstoff. Vgl. *Lerche*, AfP 1984, S. 183 ff. Auf dem Hearing (Anm. 106) gingen die Ansichten in diesen Fragen weit auseinander. Siehe einerseits *Lerche*, Ausschlußprot. 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. Differenzierend und z.T. skeptisch unter dem Gesichtspunkt der Modellkonsistenz *Hoffmann-Riem*, ebd. S. 7 ff. Ähnlich *Stock*, ebd. S. 42. Ferner *ders.*, AöR 110 (1985), S. 242; 250 f.

b) 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. Daß sich der Gesetzgeber mit dem künftigen WDR bis in die Nähe des *Btx-Modells* vorwagen will, ist allerdings nicht anzunehmen. Die Anstalt wäre auch nicht gut beraten, wollte sie nun aus freien Stücken in jene Richtung aufbrechen und sich von jenem Idol in den Bann schlagen lassen.

Von etwaigen ihrerseits durch die Rundfunkfreiheit legitimierten Ausnahmefällen und Grenzüberschreitungen nach Art des § 3 Abs. 7 WDR-G abgesehen, wird man gut daran tun, die hinzugewonnenen Anstaltszwecke konsequent *im eigenen angestammten Bereich zu halten und dem Regime des § 3 Abs. 1 und der §§ 4 ff. WDR-G zu unterstellen*. Die Entwicklungsgarantie betrifft auch schon die Frage einer angemessenen Fortschreibung des Rundfunkbegriffs. Das Entwicklungsmotiv läßt sich 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. Eine verfassungsgemäße Weiterentwicklung von Rundfunkbegriff und Rundfunkfunktion wird auf dem vorhandenen soliden Fundament aufbauen und zur Konzentration auf das modellmäßig Wesentliche führen müssen; sie wird auch die dafür benötigten näheren Direktiven und Maßgaben erbringen müssen.

c) Unter diesen Umständen ist es angezeigt, von neuem den *funktionalen* Ansatz der rundfunkrechtlichen Grundrechtsjudikatur in Erinnerung zu rufen. Dieser Ansatz unterscheidet sich heute recht deutlich von dem *marktorientierten* Ansatz der presserechtlichen Rechtsprechung.<sup>120</sup> Dazu nochmals einige Stichworte:

Die neuere Judikatur zeigt sich auf einen Rundfunkbegriff bedacht, welcher der verfassungsrechtlich vorgegebenen „Funktion“ der Rundfunkfreiheit<sup>121</sup> 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,

120 Vgl. oben III 4. Zum Verhältnis von Rundfunk- und Pressebegriff dort unter 2. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 310ff., 481f. Zuletzt ders., AöR 110 (1985), S. 220ff./230ff.

121 Vgl. nur BVerfGE 35, S. 221. In BVerfGE 57, S. 319ff. wird der Rundfunkfreiheit dann eine massenkommunikative „Aufgabe“ zugeschrieben, wobei Freiheit und Aufgabe genauer erläutert und von innen heraus in Verbindung gebracht werden, ganz anders als im Fall der „öff. Aufgabe“ der Presse. Daraus resultiert das Erfordernis einer „positiven Ordnung“ (unten 3).

funktionsgerecht ausgestaltete Rundfunkverfassung angewiesen ist. Die Rundfunkdefinition muß mithin so lauten, daß sie es erlaubt, den diesbezüglichen Regelungsbedarf zu befriedigen. Sie muß immer dort greifen, wo es mit Nichtregulierung bzw. Deregulierung nicht getan wäre, wo es vielmehr einer funktionstüchtigen Rundfunkstruktur bedarf. Überall dort kann und muß in dem umgebenden gesellschaftlich-kulturellen Substrat ein „Rundfunk“ i.S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG 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. Das sei noch etwas weiter ausgeführt.

### 3. Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe

a) Hinsichtlich der Funktion, deren freie 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.<sup>122</sup> 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*“.<sup>123</sup>

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‘“<sup>124</sup> 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* (der „*Allgemeinheit*“ nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G) funktional zugeordnet. Dergestalt wird sie als den Publikumsrechten – zuoberst der Meinungsbildungsfreiheit – „*dienende Freiheit*“ ausgewiesen und als prinzipiell fremdnützig (gemeinnützig) verstanden.<sup>125</sup> Damit unterscheidet sie sich grundsätzlich von der schlichten privaten Meinungsverbreitungsfreiheit und wird dieser gegenüber zu einem *aliud*; von der

122 Vgl. BVerfGE 35, S. 222, wo auch schon der entspr. Konnex von Rundfunkfreiheit und Informations-, Meinungsbildungs- und Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit (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. 31.

123 Siehe oben Anm. 43.

124 So in Kurzform BVerfGE 59, S. 257.

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

älteren, unentwickelten „Unterfall-“Doktrin kommt sie hier nun wirklich frei. Sie unterscheidet sich zumal von der (durchaus eigennützigen) 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.<sup>126</sup>

Der engere „*Medium*-“Charakter bedingt eine im Prinzip unbegrenzte 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“. Dabei soll der Rundfunk als marktübergreifende Plattform fungieren. Er soll auf das jeweils vorfindliche 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 „*sachgerechte, umfassende und wahrheitsgemäße*“ Information umsetzen.<sup>127</sup> 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 – wiederum anders als die Pressefreiheit – zu einem ausgeprägten genuinen Wahrheitsbezug analog Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG.<sup>128</sup>

b) Die rundfunkrechtliche Judikatur hat ihre diesbezüglichen Aussagen von vornherein auf die herkömmliche sog. *Aufgabentrias (Information, Bildung, Unterhaltung)* im ganzen bezogen; davon werden auch scheinbar „meinungsfreie“ Unterhaltungsprogramme erfaßt.<sup>129</sup> Damit wird der Alltagsbedeutung medienvermittelter Massenkommunikation in angemessener Weise Rechnung getragen. Dieser breitere Ansatz erlaubt heute auch weitere Erhellungen der gesellschaftlich-kulturellen Dimension der Rundfunkfähigkeit überhaupt. Dabei geht es einmal um den engeren künstlerisch-kulturellen Sektor,<sup>130</sup>

126 Zu letzteren Schlüsselbegriffen oben Anm. 61, 63.

127 Vgl. erneut BVerfGE 57, S. 319ff.

128 Siehe oben Anm. 44.

129 Zuerst BVerfGE 12, S. 260. Bestätigt u. a. in BVerfGE 35, S. 222; 57, S. 319; 59, S. 258. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 227ff., 493ff. Zu dem presserechtlichen (ungelösten) Parallelproblem oben Anm. 49. Jenes Problem kehrt mittlerweile beim Presserundfunk wieder. Weder der E III NeuO-StV noch das n.-w. VorlWvG waren imstande, Großanbieter wie „SAT 1“ und „RTL-Plus“ mit einem Programmauftrag zu versehen, wie er durch das FRAG-Urteil m.E. geboten ist.

130 Um Kulturpflege und Kulturförderung i.e.S. haben sich die bisherigen Anstalten, gerade auch der WDR, in vielfältiger Weise verdient gemacht. Dazu Steiner, in: Baumgärtel u.a. (Hrsg.), Festschrift für Hübner, 1984, S. 799ff. m.w.N. Der private Satelliten- und Kabelrundfunk hat bisher keinerlei gleichwertige Angebote aufzuweisen. Vgl. Korte, RuF 1985,

zum anderen aber auch um einen erweiterten Kulturbegriff, welcher diesen Aufgabensektor überschreitet; er umfaßt und durchzieht die gesamte Aufgabentrias und hält sie von innen heraus zusammen.

Durch sämtliche Programmbereiche und Sparten hindurch soll sich der Rundfunk als „Medium und Faktor“ dessen betätigen, was neuerdings gern als „*Kommunikationskultur*“ bezeichnet wird.<sup>131</sup> Das ist auch eine *species politischer Kultur*. Was dabei in Rede steht, ist „die Integration der Gemeinschaft in allen Lebensbereichen“,<sup>132</sup> nämlich rundfunkspezifische Integration als *Identitätsbildung*.<sup>133</sup> Jenes kommunikativ-kulturelle Gemeinwohl, um das es hier überall geht, ist nicht gleichsam naturwüchsig existent, es tritt nicht ohne weiteres auf wettbewerblich-marktmäßigen Wegen hervor, sondern es bedarf der Hilfestellung durch entsprechende Dienstleistungseinrichtungen. Eben darauf richtet sich die *Medienverantwortung*.<sup>134</sup>

c) Damit wird auch schon erkennbar, daß und inwiefern Medienverantwortung *Medienfreiheit* voraussetzt. Die eigentliche Antriebskraft einer so verstandenen Medienfunktion und -struktur muß ein hochentwickelter *Vermittlungsprofessionalismus* auf dem Boden des „Medium- und Faktor“-Prinzips sein. Andeutungsweise war etwas Derartiges auch schon in der oben referierten presserechtlichen Judikatur sichtbar geworden. Im Rundfunkrecht kann der journalistische Beruf nun gewissermaßen zu sich selbst kommen. Die professionell-publizistische Seite ist ihrem gesellschaftlichen Gegenüber so zuzuordnen, daß eine *relative publizistische Autonomie* gewährleistet bleibt, ungefähr nach dem Bilde sonstiger kultureller Sachbereiche. So läßt sich die Medienfreiheit als Inhalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dingfest machen. Auf dem so gewonnenen Terrain läßt sich die Aufgabe der Rundfunkfreiheit gesetzgeberisch operationali-

S. 21 ff.; *ders.*, Neue Medien und Kommunikationsformen – Auswirkungen auf Kunst und Kultur, 1985; *Schöneberger/Weirich*, Kabel zwischen Kunst und Konsum, 1985. Zur Frage der sog. *Quotierungen* im Hinblick auf *Eigenproduktionen* und deren Verhältnis zu ausld. Kaufproduktionen als Billigprogrammen zuletzt *Wiesand*, MP 1985, S. 191 ff. Art. 8 Abs. 2 E III NeuO-StV enthält insoweit eine zaghafte formulierte Angemessenheitsklausel. In Art. 8 Abs. 1 ebd. klingt die Vorstellung an, „Eins plus“ und „3SAT“ könnten den privaten Rundfunk von höheren Anforderungen entlasten und eine „kulturelle Grundversorgung“ bewirken; „leichte“ Unterhaltung könne dann vorwiegend den Privaten zufallen. Darauf läßt sich § 4 Abs. 2 WDR-G nicht ein.

131 Vgl. *Frhr. von Sell*, KuR Nr. 14/15 vom 23. 2. 1985, S. 17 ff. Näher *Fabris*, Medium 1985, Heft 6, S. 4 ff. Siehe auch *Grimm*, VVDStRL 42 (1983), 1984, S. 46 (68 ff.).

132 BVerfGE 35, S. 222.

133 Vgl. *Stolte*, RuF 1985, S. 161 ff.; *Schardt*, in: ZDF Jahrbuch 84, S. 51 ff. Ähnlich aus WDR-Perspektive *Jenke*, in: Hermann/Heygster (Hrsg.), Sprache im Fernsehen, 1981, S. 35 ff.

134 Dazu zuerst BVerfGE 35, S. 221. Näher *Kübler*, in: Hassemer (Hrsg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit, 1982, S. 105 ff.; *Stock*, Medienfreiheit, S. 299 ff. Zur sog. Medienökologie zuletzt *Lüscher/Wehrspaan*, Zeitschr. f. Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 1985, S. 187 ff.

sieren. Sie läßt sich in angemessene programm-, organisations-, verfahrens- und personalrechtliche Detailregelungen umsetzen.<sup>135</sup>

d) Dieses Grundrechtskonzept ist, wie es scheint, in der neueren Judikatur in den Grundlinien vorgezeichnet. Es findet darin bereits vielerlei Anknüpfungspunkte und Abstützungen. Bei gegebenem Anlaß mag das Bundesverfassungsgericht den Gesichtspunkt der Professionalität der Berichterstattung dann auch einmal als „gleichsam positives Ziel“<sup>136</sup> aufgreifen und im einzelnen verifizieren. Unterdessen besteht in dieser Richtung ein ergänzender *parlamentarisch-politischer Gestaltungsspielraum*.<sup>137</sup> Im Ergebnis steht es dem Gesetzgeber jedenfalls frei, sich dem eben skizzierten Verhältnis von Rundfunk und Umwelt mit Reformschritten anzunähern. Das legislatorische Konzept der Rundfunkfreiheit, das einem Rundfunkgesetz innewohnt, ist sodann für alles weitere vorgreiflich. Im WDR-Gesetz 1985 kommt nun in der Tat die Absicht zum Ausdruck, den „Rundfunk für alle“<sup>138</sup> 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 Entwicklung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Diese beiden richterrechtlichen Schlüsselbegriffe werden erstmals einfachgesetzlich rezipiert. Mit der Charakterisierung des Rundfunks als „Sache der Allgemeinheit“ wird ebenfalls ein Karls-

135 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. 72). Daneben weist das Rundfunkrecht allerdings auch echte Schrankenregelungen auf. So z. B. § 6 und §§ 9 ff. WDR-G. In § 5 Abs. 1 Satz 2 WDR-G werden die Schutzgüter des Art. 5 Abs. 2 GG generell vorbehalten. Zur Praxisbedeutung solcher Klauseln *Cromme*, NJW 1985, S. 351 (353 f.) m.w.N.

136 Vgl. „das gleichsam negative Ziel, zu verhindern, daß der Rundfunk einer oder einzelnen Gruppen ausgeliefert wird“, nach BVerfG RuF 1982, S. 535 f. Als *Rundumfreiheit* – auch mit Wirkung gegen parteipolit. und verbandsgesellschaftl. Instrumentalisierungen – hat das Gericht die Rundfunkfreiheit schon sehr deutlich herausgearbeitet. Siehe etwa BVerfGE 59, S. 258; 60, S. 64 ff. Damit ist älteren Lehren vom Gruppenrundfunk eine Absage erteilt worden. Anders zuletzt *Geiger*, AfP 1984, S. 136 ff. *Geigersche* Vorstellungen klangen häufig auch noch in den Verbandsstellungen auf dem Hearing (Anm. 106) an. Der Gesetzgeber ist dem nicht gefolgt, siehe sogleich.

137 Vgl. BVerfGE 57, S. 321 ff.

138 Vgl. *Pross*, in: Thomas (Hrsg.), Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit, 1979, S. 121 ff.

ruher Leitmotiv aufgenommen.<sup>139</sup> Dies bezieht sich auf die gesamte Aufgabentrias nach § 4 Abs. 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 dergestalt mit, daß sie die „*eigenverantwortliche*“ Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch den WDR „*gewährleisten*“. Dadurch werden Medium und Umwelt, wie vorhin postuliert, zueinander in eine klare funktionale Beziehung gesetzt. Die gesellschaftliche Kontrolle wird nicht etwa als medienfremdes, latent dysfunktionales Machtpotential nach Art früherer Gruppenrundfunkdoktrinen ins Spiel gebracht. Sie wird aber auch nicht nur in defensiver und distanzierender Absicht in den Anstaltsorganismus einbezogen und mit Vorsicht und Reserve behandelt. Vielmehr wird von der Vorstellung ausgegangen, der medienvermittelte öffentliche 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.<sup>140</sup> Damit wird an anderweitige kulturelle Vorbilder angeknüpft.<sup>141</sup> Die Kontrollorgane werden dann in ihrer diesbezüglichen *Garantiefunktion* angesprochen,<sup>142</sup> d. h. auch ihnen wird ein „positives Ziel“ vorgegeben, Profession und Gesellschaft werden i. S. der gedachten „positiven Ordnung“ zusammengebracht. Bestand und Entwicklung des WDR sollen dadurch gesichert werden, daß die Medien-

139 Siehe BVerfGE 31, S. 327. Dazu Stock, AöR 104 (1979), S. 1 (40f.), auch über die gleichsinnige Formel vom Rundfunk als „Eigentum der Bürger“, vgl. *Frhr. von Sell*, Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, 1982, S. 43ff. 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.

140 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 *Programmmitarbeiter* nach § 32 Satz 2 WDR-G; letztere besteht „im Rahmen der Gesamtverantwortung der Anstalt“. Der systematische Zusammenhang dieser Gesetzesbestimmungen läßt sich von § 4 Abs. 1 aus erschließen, desgl. deren Verhältnis zu den §§ 15ff. WDR-G. Näher unten 4 bcc, dd.

141 In derartigen Wendungen pflegen sich gesetzgeberische Entscheidungen zugunsten einer „grundsätzlichen Respektierung geistigen Schaffens in seiner Eigengesetzlichkeit“ auszudrücken, vgl. *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 512ff. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 114ff. Zur gesellschaftl. Kontrolle ebd. S. 361ff., 373ff.

142 Womit auf den Ausdruck „gewährleistet“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückgegriffen wird. Damit spricht das GG zunächst den Gesetzgeber an, sodann aber auch die (gesetzlich zu konstituierende) lfd. Programmaufsicht seitens der Kontrollgremien. Einfachgesetzlich ist dafür insb. § 16 Abs. 3 und 4 WDR-G einschlägig. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 soll auch der Rundfunkrat für die publizistische Integrität des Programmangebots eintreten. Dabei kommt es gerade auch auf die *legitimierende* und *stützende* Wirkung gesellschaftl. Repräsentanz an. Näher unten 4 b aa.

freiheit zum dauerhaften Fundament der Anstalt gemacht wird.<sup>143</sup> Anhand dessen läßt sich das Ganze von neuem justieren.

#### 4. Das rundfunkspezifische Integrationsmodell

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,<sup>144</sup> ohne Abstriche beibehalten; sie wird mit zusätzlichem normativem Nachdruck versehen und ausdrücklich im Gesetz niedergelegt. Dabei handelt es sich um einen das Gestern, Heute und Morgen des Landesrundfunkrechts übergreifenden und verbindenden 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 pressespezifischen Marktmodell unterscheidet. Diese Grundnorm muß bei der Auslegung und praktischen Handhabung der Aufgabentatbestände des § 3 WDR-G und der nachfolgenden Detailbestimmungen gebührend beachtet und ausgeschöpft werden. Wird sie bei der Gesetzesanwendung ernstgenommen und mit Leben erfüllt, so ist dies auch die beste Bestands- und Entwicklungsgarantie, die es für den WDR geben kann. Die Anstalt wird dann guten Muts in das Zeitalter des dualen Systems eintreten können. Wo hier die detailgesetzlichen Nervenpunkte liegen, ist in dem bisher Gesagten schon verschiedentlich erkennbar geworden. Eine eingehendere Kommentierung der einschlägigen, im einzelnen recht komplexen Neuregelungen ist an dieser Stelle nicht möglich.<sup>145</sup> Es sei nur noch kurz auf einige weitere wichtige Punkte hingewiesen.

143 Für obige Auslegung lassen sich auch *entstehungsgeschichtliche* Umstände anführen. Im Regierungsentwurf waren die jetzigen §§ 4 Abs. 1 und 32 WDR-G noch nicht enthalten. Sie entstammen der Ausschlußfassung und gehen auf Ergänzungsvorschläge zurück, welche vom Verf. aus Anlaß des Hearings (Anm. 106) vorgelegt und im oben dargelegten Sinn begründet worden waren. Vgl. LT-Drucks. 9/4130, S. 64ff.

144 Die langjährige Oligopolsituation *WDR/ARD – ZDF* klingt noch an in § 1 Abs. 3 WDR-G. Über Koordination und Kontrast im Verhältnis *ARD – ZDF* § 22 Abs. 4 ZDF-StV. Dazu *Fuhr*, in: Heygster/Schwaderlapp (Hrsg.), *Vielfalt und Wettbewerb der Programme*, 1980, S. 79ff. Das Ende dieses 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. Für landesexterne Veranstalter wie das „SAT 1“-Konsortium ist mittlerweile das VorlWvG einschlägig. Zur früheren Rechtslage OVG Münster OVG 32, S. 126ff. Zur Bedeutung der Entscheidung im Vorfeld des FRAG-Urteils *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 312ff.

145 Dazu *Stock*, *Landesmedienrecht im Wandel*, unter IV 4ff.

a) In **programmrechtlicher** Hinsicht wird die Tradition des WDR-Gesetzes 1954 durch die Neufassung fortgesetzt und ergänzt. Hinzugekommen sind einige zumeist aus anderen neueren Kodifikationen sowie aus der Verfassungsrechtsprechung entlehnte Standardformeln und nähere Aussagen.

aa) Altbewährte *streitbare Elemente* enthält § 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 WDR-G. Konkrete Grundrechtsbezüge journalistischer Arbeit berührt § 5 Abs. 2 WDR-G, der bis auf Satz 3 neu ist.<sup>146</sup> 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: Der WDR soll „zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen beitragen“ (§ 5 Abs. 3 WDR-G).<sup>147</sup>

bb) Altes und Neues findet sich auch in den Bestimmungen über die binnenpluralistische Vielfaltstruktur. Das Gesetz rezipiert zunächst den für den Integrationsrundfunk grundlegenden richterrechtlichen Begriff des „*Gesamtprogramms*“ (§ 5 Abs. 4 Satz 1 WDR-G). Dieser Begriff betrifft das Gesamtangebot unter Vielfaltaspekten verschiedener Art.

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. Die Aufgabenelemente „*Information, Bildung und Unterhaltung*“ wohnen der Sache nach auch schon dem WDR-G a.F. inne. Die drei Ausdrücke bezeichnen in erster Linie je verschiedene Programmbereiche. Neben diesem engeren, ressortmäßigen Sinn kommt ihnen aber auch noch eine umfassendere Bedeutung zu: Die Trias ist als *Einheit im „Dreiklang“*<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup> Letzteres ist gerade auch im Hinblick auf die künftige Konkurrenzsituation wesentlich. Dadurch wird einerseits die sog. schleichende Selbstkommerzialisierung ausgeschlossen, andererseits aber auch ein

146 Zum Geltungsmodus solcher Bestimmungen *Cromme*, NJW 1985, S. 532f. Einen Konfliktfall im Bereich religiöser Überzeugungen betrifft der Beschluß des VG Mainz NVwZ 1985, S. 136f. Im übrigen *Ossenbühl*, in: Rundfunkrecht (Schriften der Gesellschaft für Rechtspolitik, Bd. 1), 1981, S. 1ff.; *Stein*, ebd. S. 71ff., auch zum folg. Die beiden Gutachten untersuchen Möglichkeiten und Grenzen einer vermehrten Verrechtlichung der Rundfunkfähigkeit vom Programmrecht aus, wobei die Ergebnisse z.T. auseinandergehen.

147 Verwandt § 6 a Abs. 4 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land N.-W., eingefügt durch die Novelle vom 29. 5. 1984 (GVBl. S. 314).

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

149 Das ergibt sich aus der anderen von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Begriffsvariante: Das „Gesamtprogramm“ im gegenständlichen Sinn – durch alle einzelnen Programmbereiche hindurch – auch als Substrat *meinungsmäßiger* Vielfalt (oben 3 b). Hingewiesen sei ferner auf die bereichsspezifischen Pluralismusbefehle des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WDR-G, betr. Religion, Politik, Wissenschaft, Kunst.

Rückzug des WDR aus der massenattraktiven „leichten“ Unterhaltung und eine Beschränkung auf „gehobene“ kulturelle Kompensationsleistungen verhindert. Unter diesem Blickwinkel verstehen sich auch die WDR-Obliegenheiten, „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). Überhöht und für „alle Lebensbereiche“ zusammengefaßt wird dies durch die Generalklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-G.<sup>150</sup>

Das „Gesamtprogramm“ in dem so bezeichneten gegenständlichen Sinn wird nun 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. Kehrseite des Einseitigkeitsverbots des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ist ein Gebot der „Ausgewogenheit“ oder „*gleichgewichtigen Vielfalt*“ i. S. der Judikatur.<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> Damit werden die auf diesem Gebiet üblichen strengeren Rationalitätskriterien übernommen und weiterentwickelt. Die Regelung der *journalistischen Sorgfaltspflicht* in § 5 Abs. 5 Satz 2 WDR-G entspricht derjenigen des § 6 Satz 1 LPrG.

cc) § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 WDR-G räumt den im Sendegebiet „bedeutsamen gesellschaftlichen Kräften“ die Chance unmittelbarer *Selbstartikulation* ein. Das kann breiter Direktbeteiligung dienen und den Informationsertrag für das Publikum vergrößern, dies allerdings nur dann, wenn daraus nicht ein engräumiger, vermachteter „Verlautbarungsjournalismus“ wird. Auch diese Bestimmung ist im Lichte des § 4 Abs. 1 WDR-G zu lesen. Folglich ist zu betonen, daß es sich auch hierbei um sog. *redaktionelle* Sendun-

150 Darin und in § 4 Abs. 3 deutet sich ein *territorial mehrstufiges* Paradigma (international/national/regional) an. Für die *Regionalisierung* ist außerdem § 2 Abs. 2 WDR-G einschlägig. Zu deren bisheriger Entwicklung *Klenke* (Interview), *Medium* 1983, Heft 10, S. 25 ff.; *Casdorff*, in: Först (Hrsg.), *Rundfunk in der Region*, 1984, S. 359 ff. Mit dem Kabelpilotprojekt Dortmund hat der WDR auch schon die Ebene der Lokalkommunikation betreten. Letzterer Ansatz ist im WDR-G jedoch nicht explizit verallgemeinert worden.

151 Zu der diesbezüglichen Diskussion in Rechtslehre und Anstaltspraxis *Ossenbühl* (Anm. 146), S. 30 ff.; *Cromme*, NJW 1985, S. 354 m.w.N. Über Meßbarkeitsprobleme *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 82, 504.

152 Zu dem Trennungsgrundsatz des § 5 Abs. 5 Satz 3 WDR-G findet sich in dem (dem Modell der Tendenzpresse verpflichteten) LPrG kein Gegenstück. Näher *Cromme*, NJW 1985, S. 354 f.; *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 206 ff., 217 ff. Zu der tieferliegenden generellen Objektivitätsproblematik *Bentele/Ruoff* (Hrsg.), *Wie objektiv sind unsere Medien?* 1982. Das Objektivitätsgebot des § 4 Abs. 1 Satz 5 WDR-G a. F. ist mit dem jetzigen Sachlichkeitsgebot deckungsgleich. Solche Anforderungen sind in der Vergangenheit manchmal vorschnell als illusionär ausgegeben und zugunsten eifernder Attitüden vernachlässigt worden.

gen handelt, zum Unterschied von den *Drittsendungstatbeständen und Fensterstrukturen* des § 8 WDR-G (Regierungs-, Kirchen- und Parteiensendungen).<sup>153</sup> Einen drittsendungsähnlichen Typus stellen wohl auch die „Eigenbeiträge nicht erwerbswirtschaftlich orientierter Dritter“ nach § 3 Abs. 5 WDR-G dar.<sup>154</sup> Demnach sollen neben den Gruppenmeinungen auch schlichte Bürgermeinungen Zugang behalten. Unter diesem Gesichtspunkt 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 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.

dd) Mithin bedarf es auch einer informatorischen Offenheit, wie sie sich immer nur *unabhängigem Journalismus* verdanken kann. In den Fragen der „Bedeutsamkeit“ einer Kraft oder Gruppe,<sup>155</sup> der angemessenen Bandbreite und Tiefenschärfe im Gesamtergebnis, der Bemessung und inneren Ausgestaltung der jeweiligen Bezugsgrößen von Vielfaltprinzipien etc. muß nach § 4 Abs. 1 WDR-G stets auch die professionelle Fachkompetenz mitveranschlagt werden. Unter dem Gesichtspunkt der Revitalisierung und Vorbereitung des WDR auf das Überleben im dualen System<sup>156</sup> kommt es letztlich auf ein Doppeltes an: Einmal auf größtmögliche Zugangsöffnenheit, umfassende Interessen-

153 Bei der Detailregelung der *Parteiensendungen* hat sich der Gesetzgeber an die Münsteraner und Karlsruher Rechtspr. angelehnt, LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 8. Vgl. OVG Münster OVGE 31, S. 75 ff. und 84 ff.; 32, S. 133 ff.; DVBl. 1983, S. 338 f.; BVerfGE 7, S. 99 ff. u. ö., zuletzt BVerfGE 65, S. 227 ff. Zu letzterer Sache (CSU-Wahlwerbung in N.-W.) Neumann/Wesener, DVBl. 1984, S. 914 (919 f.). Dafür ist künftig § 8 Abs. 2 Satz 1 WDR-G maßgeblich. Näher Stock, Medienfreiheit, S. 294 ff., 405, 512 f.

154 Die Vorschrift lehnt sich an § 4 Abs. 3 Satz 3 KabVersG an. Die Anstaltsorgane 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 gesellsch. Programmbeteiligung ohne weiteres erlaubt und verträgt. Vgl. Thomas, Hallo Ü-Wagen, 1984. Zu der etwas anders beschaffenen Dortmunder Konstellation Stock, Medienfreiheit, S. 428 ff. Dort wird – den Rechtsformen nach unter voller Wahrung der Programmhoheit des WDR – mit Abwandlungen des Integrationsmodells durch Elemente eines *nichtkommerziellen Marktmodells* experimentiert (unten V). Erste Schritte in diese Richtung mag § 3 Abs. 5 WDR-G nun auch allg. ermöglichen. Hier geht die Thematik der WDR-Reform in diejenige des Landesmediengesetzes über.

155 Zum Verhältnis von *gesellsch.* und *publizistischer* „Relevanz“ und zur Frage der Indikatoren Schmidt, RuF 1979, S. 239 ff. Programmrechtliche „Bedeutsamkeit“ kann auch unabhängig von den *organisationsrechtlichen* Katalogen des § 15 WDR-G gegeben sein. Zu einem nur programmlichen „Relevanz“-Konflikt OVG Hamburg NVwZ 1985, S. 124 ff. unter Rückgriff auf BVerfGE 60, S. 53 ff.; BVerwG JZ 1985, S. 957 f.

156 Sollte der WDR anhand eines *Kooperationsmodells* in die – im Verhältnis zu Dritten gleichwohl beginnende – Konkurrenz eintreten, so ist auch dann § 5 zu beachten (§ 3 Abs. 9 Satz 2 WDR-G). Darin liegt ein Gebot der Modellkonsistenz beschlossen.

und Meinungsberücksichtigung, Bürgerbeteiligung, gesellschaftliche Akzeptanz,<sup>157</sup> 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.<sup>158</sup> Die „Medium-“Eigenschaft läßt sich am besten durch eine Stärkung des „Faktor-“Vermögens gewährleisten. Beides muß gleichermaßen im Auge behalten werden.

b) Auch **Organisations-, Verfahrens- und Personalrecht** müssen an Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe ausgerichtet werden. Sie müssen dem Programmrecht folgen. Das „Gesamtprogramm“ muß auf einer Organisation beruhen, in der sich die gleiche Idee verkörpert; das institutionelle Gehäuse muß gleichsam kongenial konzipiert sein. Für den WDR ist man 1985 bei der darauf angelegten bewährten Form der *gemeinnützigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Selbstverwaltungsrecht* (§ 1 Abs. 1 WDR-G)<sup>159</sup> unter *staatlicher Rechtsaufsicht* (§ 53 WDR-G)<sup>160</sup> geblieben. Bei den Anstaltsorganen (§ 13 Abs. 1 WDR-G) und ihrem Zusammenspiel hat es jedoch einige bemerkenswerte Veränderungen gegeben.

aa) Der **Rundfunkrat** vertritt im WDR „die Interessen der Allgemeinheit“; dabei ist „die Vielfalt der Meinungen der Bürger“ zu berücksichtigen (§ 16 Abs. 1 Satz 1 WDR-G). Das Gremium soll sicherstellen, daß der WDR seine Aufgaben im Rahmen der Gesetze in eigener publizistischer Verantwortung (§ 4 Abs. 1 WDR-G) erfüllt. Es soll also nicht etwa nur partikulare Gruppeninteressen verfolgen, den jeweiligen Gruppenwillen addieren, in irgendwelche starren Proporzschemas umsetzen und kompromißhaft bündeln etc. Vielmehr soll es – gewissermaßen mit Wirkung für und gegen alle – die Medienfreiheit gewährleisten.<sup>161</sup>

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

157 Neue Möglichkeiten direkter Rückkoppelung sind in § 10 WDR-G (*Eingaben und Anregungen, Programmbeschwerden*) angelegt. Dazu § 33 WDR-Satzung n. F.

158 So auch noch § 5 Abs. 3 n. F. nach dem Regierungsentwurf. In Ausschuß- und Endfassung ist die rigorose, noch auf die *Greenesche* 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.). Gleichwohl gilt auch hier das oben 3 a. E. Gesagte.

159 Zur hiesigen Ausprägung des Anstaltsbegriffs unter dem Gesichtspunkt der *Staatsferne Herrmann*, AÖR 90 (1965), S. 286ff. Siehe auch *Scherer*, RuF 1980, S. 322ff. m.w.N. Auch die – heute ins Kreuzfeuer geratene – Bezeichnung „*Rundfunkunternehmen*“ hat der WDR seit Anbeginn getragen (Anm. 92).

160 § 53 entspricht i. wes. § 24 a. F. In § 53 Abs. 4 wird im Anschluß an die neuere Rechtspr. der *subsidiäre* Charakter der Staatsaufsicht gegenüber der anstaltsinternen gesellsch. Aufsicht herausgestellt. Siehe *Stock*, Medienfreiheit, S. 377 m.w.N.

161 § 16 Abs. 1 WDR-G ist § 18 Abs. 1 NDR-StV nachgebildet, der in BVerfGE 60, S. 65 ff. in obigem Sinn präzisiert worden ist (Anm. 136).

Satzes 2 umfaßt u.a. Satzungsgebung, Kreation anderer Organe und Unterorgane, Aufgaben- und mittelfristige Finanzplanung, Haushaltswesen, Grundsatzfragen der Personalwirtschaft und der Rundfunktechnik. Zu den hier aufgeführten mittelbar programmrelevanten Angelegenheiten von weitreichender Bedeutung gehören auch die Intendanten- und die Direktorenwahl. Unmittelbar programmrelevant sind sodann die laufenden Beratungs- und Überwachungsaufgaben nach § 16 Abs. 3 und 4 WDR-G. In letzterem Punkt hat der neue Rundfunkrat den – nunmehr entfallenen – Programmbeirat und den Verwaltungsrat alter Art (vgl. § 18 Abs. 1 und § 14 Abs. 4 WDR-G a.F.) beerbt. 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 den §§ 4 ff. bezogen (§ 16 Abs. 4 Satz 1 WDR-G). Die sog. Vorvisionierung von Sendungen vor deren Ausstrahlung wird ausdrücklich ausgeschlossen (ebd. 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 (ebd. Satz 2). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß in derartigen Fällen 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.<sup>162</sup>

Die Neuerungen in Organgefüge und Aufgabenkatalogen müssen mit der Neuregelung der *Zusammensetzung* des Rundfunkrats (§ 15 WDR-G) zusammengesehen werden. Der organisatorische Grundgedanke des Gesetzes geht dahin, das Übergewicht des bisherigen Verwaltungsrats abzubauen, den staatlichen und parteipolitischen Einfluß auf die Kontrollorgane überhaupt zu verringern und statt dessen das gesellschaftliche Verbändewesen sowie dritte kulturelle Sachbereiche als hauptsächliche stabilisierende Elemente in der Anstalt anzusiedeln. Damit reagiert der Gesetzgeber auf vielstimmige Kritik an dem früheren staatsnahen Rekrutierungsverfahren (§ 8 Abs. 2 WDR-G a.F.) und an der Kompetenzschwäche des Rundfunkrats alter Art.<sup>163</sup> Er will nun einerseits

162 Näher *Berg* (Anm. 98), S. 553f.; *Cromme*, NJW 1985, S. 355ff. m.w.N. Zum früheren Rechtszustand *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öff.-rechtl. Rundfunkanstalten, 1972, S. 30ff. Eine Feststellung des WDR-Verwaltungsrats nach § 14 Abs. 4 WDR-G a. F. betrifft das Urteil des OVG Münster OVGE 35, S. 229ff. Vgl. nunmehr auch § 10 WDR-Satzung n.F.

163 Oben Anm. 97. Vgl. LT-Drucks. 9/3712, Begr., Allg., S. 35f. unter Anknüpfung an BVerfGE 57, S. 325. Über *Parteieneinfluß* als Korrumpierungsfaktor statt aller *Riese*, Der Griff nach der vierten Gewalt, 1984. Das entspr. Distanzierungserfordernis besteht wohlgerne gegenüber *allen* Parteien. Zu Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG in diesem Zusammenhang *Grimm*, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 317 (365ff.) m.w.N. Im übrigen ist auch *Verbandseinfluß* nicht ohne weiteres ein geeignetes Remedium. Die Schwierigkeiten werden alsbald deutlich, wenn das engere rundfunkrechtl. Thema mit der allg. Verbände Problematik in Verbindung gebracht wird. Siehe *Grimm*, ebd. S. 373ff.; *Steinberg* (Hrsg.), Staat und

effizienten Gruppeneinfluß sicherstellen und andererseits auch den Eigengesetzlichkeiten des Integrationsrundfunks gerecht werden. Denn er will sich eben nicht auf instrumentalistische Auslieferungsbegehren einlassen und damit womöglich einem ärmlichen Multi-Tendenzfunk als Gruppenfunk nahekommen.

Durch die Neufassung wird der Rundfunkrat von 21 auf 41 Mitglieder vergrößert (§ 15 Abs. 1 Satz 1 WDR-G). Das Gesetz nimmt dann eine *Vierteilung* mit folgenden Bänken und Quoten vor: Die sog. *Staatsbank* besteht aus zwölf vom Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern, darunter maximal sieben Parlamentariern (§ 15 Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 WDR-G). Die sog. *Verbände-bank* wird von bestimmten im Gesetz erschöpfend aufgezählten gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen im Weg der Direktentsendung mit siebzehn Mitgliedern besetzt (§ 15 Abs. 3 WDR-G). Die sog. *Kulturbank* wird nach Maßgabe eines zweiten Katalogs von den „Bereichen Publizistik, Kultur, Kunst und Wissenschaft“ mit neun Mitgliedern besetzt (§ 15 Abs. 4 WDR-G). Die auf die Einbeziehung schwach organisierter Interessen angelegte, schließlich sehr bescheiden ausgefallene sog. *Bürgerbank* (Alte, Behinderte, Ausländer) besteht aus drei Mitgliedern (§ 15 Abs. 5 WDR-G). Hinzu kommt die dem Quotensystem vorgeschaltete, weiter nicht ausgearbeitete allgemeine Frauenklausel des § 15 Abs. 1 Satz 2 WDR-G.

Das System der mehreren Bänke hat gegenüber der alten Regelung mancherlei Vorteile. Es erlaubt z. B. eine deutliche Abtrennung des (der Höhe nach unbedenklichen) staatlich-parlamentarischen Anteils von dem gesellschaftlichen Anteil. Was die mindestens fünf vom Landtag zu wählenden Nichtparlamentarier betrifft, so können auf diesem Weg die sonstigen, enumerativ festgeschriebenen „Relevanz-“Kataloge fallweise ergänzt und neu hervortretenden Erfordernissen angepaßt werden. Im übrigen ist die Gremienstruktur auf Direktentsendungsrechte umgestellt worden, was der *Staats- und Parteienferne* der Anstalt zustatten kommen und sie in ihrer publizistischen Eigenverantwortung stärken kann. Dies allerdings nur dann, wenn sich der Parteienproporz aus dem staatlichen Sektor nicht doch wieder in den gesellschaftlichen fortpflanzt und zu durchgängigen dysfunktionalen Lagerbildungen und machtpolitischen Konfrontationen führt.

Derartige Mißstände lassen sich nun möglicherweise anhand der Aufgliederung des gesellschaftlichen Sektors in *Verbandsrepräsentation* und *kulturelle Komponenten i.e.S.* vermeiden. Die Kulturbank 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 Bühnenangehörigen, der Filmschaffen-

[Fortsetzung Fußnote 163]

Verbände; 1985; Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 44ff. Über die ältere ev.-kirchl. Losung „Engagement ohne Eigennutz“ Stock, AöR 104 (1979), S. 8ff., auch zu OVG Lüneburg OVG 34, S. 439ff. Als *Rundumfreiheit* (Anm. 136) bedarf die Rundfunkfreiheit angesichts heutiger verbandsegoistischer rundfunkpolit. Zielsetzungen auch einer gewissen *Verbändeferne*.

den, der Journalisten, der Volkshochschulen sowie von den wissenschaftlichen, Kunst-, Musik- und Fachhochschulen des Landes beschickt. Sie wird der Verbändebank als selbständige, korrespondierende Größe zugesellt. Diese Aufwertung wird mit einer „*besonderen Sachnähe*“ der fraglichen kulturellen Bereiche zum Rundfunk begründet.<sup>164</sup> Es handelt sich hier um ein Kriterium *funktioneller „Relevanz“*,<sup>165</sup> das sich mühelos mit dem funktionsorientierten Grundgedanken der Judikatur in Übereinstimmung bringen läßt. Einleuchtend erscheint auch die Idee, den WDR (eine publizistische Institution) mit dem Sachbereich Publizistik im ganzen zurückzukoppeln. Mithin ist dies ein gelungener Wurf des Reformgesetzgebers.<sup>166</sup>

bb) Auch der **Verwaltungsrat** wird durch die Neufassung umorganisiert. Kompetenziell wird er anderweitigen Standards angeglichen. Seine *Aufgaben* (§ 21 WDR-G) liegen vor allem in Finanz- und Personalwesen. Ferner hat er die gesamte Geschäftsführung des Intendanten *mit Ausnahme der „Programmentscheidungen“* zu überwachen (ebd. Abs. 1). Auch seine Beratungsbefugnisse erstrecken sich nicht auf die „Programmangelegenheiten“ (ebd. Abs. 2 Nr. 1). 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 großem Umfang *mittelbar* programmrelevant. Das liegt in der Natur der Sache und ist im Prinzip unvermeidlich. Einzelheiten des Aufgabenkatalogs mögen hier auf sich beruhen.

Die *Zusammensetzung* des neuen Verwaltungsrats weicht von derjenigen nach § 12 WDR-G a.F. deutlich ab. 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 hier ebenso konsequent ausgeschlossen wie beim neuen Rundfunkrat selbst (§ 20 Abs. 1 Sätze 1, 2 und 4 i.V.m. § 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 WDR-G). Darin drückt sich wiederum das Bemühen aus, parteipolitisch-parteienstaatliche Einflüsse zurückzudrängen. Zwei Mitglieder werden vom *WDR-Personalrat* entsandt (§ 20 Abs. 1 Satz 3 WDR-G). Diese Mitglieder haben bei Entscheidungen, welche „unmittelbar den Programmbereich betreffen“,

164 LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 14. Darin kehrt noch etwas von dem Charme des alten Programmbeirats wieder.

165 Vgl. *Schneider*, RuF 1982, S. 425 (435 ff.); *Steiner* (Anm. 130), S. 806; *Stock*, Medienfreiheit, S. 361, 534.

166 Anders die Bewertung einiger von pressenspezifischen Vorstellungen ausgehender Kritiker auf dem Hearing (Anm. 106). § 15 WDR-G war auch unter den Landtagsfraktionen heftig umstritten und ist mittlerweile ebenfalls Gegenstand der Normenkontrollanträge (Anm. 107, 108). In die einschlägige, i.e. sehr diffizile Kasuistik sei hier nicht eingetreten. Vielmehr sei noch einmal auf das „gleichsam negative Ziel“ der Rundumfreiheit (Anm. 136) hingewiesen. Das BVerfG geht insoweit in dem Beschluß RuF 1982, S. 525 f. von einem beträchtlichen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum aus. Auch dadurch wird der genannten Kritik der Boden entzogen.

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 das Gesetz ähnlichen Regelungen in Berlin, Bremen und Hessen in vorsichtiger Weise an. Gleichwohl sind damit auch die in früheren Jahren andernorts geführten einschlägigen verfassungsrechtlichen Debatten in Nordrhein-Westfalen wieder aufgelebt.<sup>167</sup>

Die Gesetzesfassung ist klar mißraten. Sie nötigt dazu, die Aufgaben nach § 21 WDR-G wie folgt zu unterteilen: Nur die „unmittelbar“ programmrelevanten mittelbaren Programmangelegenheiten entziehen sich der Mitbestimmung der Beschäftigtenvertreter. Diese sprachlich mühselige Abgrenzung kann auch der Sache nach einige Schwierigkeiten bereiten. Mehr oder minder deutliche indirekte Programmbezüge wird so gut wie jede Personal-, Haushaltsangelegenheit etc. aufweisen. De facto mag das getroffene Arrangement einer nur beratenden Teilnahme der Beschäftigtenvertreter 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.<sup>168</sup> Konsequenter wäre es aber m. E. gewesen, von vornherein zu einer nur beratenden Teilnahme überzugehen.

cc) Stellung und Aufgaben des **Intendanten** haben sich nach dem Gesetzeswortlaut (§§ 24 ff. WDR-G) nur unwesentlich verändert. § 25 Abs. 1 Satz 1 WDR-G schreibt die Intendantenverantwortung umfassend fest und hebt, wie schon § 21 Abs. 1 WDR-G a.F., die „Selbständigkeit“ der entsprechenden Leitungsgewalt hervor.<sup>169</sup> Genauer angesehen, haben sich die Akzente dennoch verschoben. Innerhalb des Organgefüges ist wichtigster Partner und Kontrapunkt des Intendanten heute nicht mehr der Verwaltungs-, sondern der Rundfunkrat. Das äußert sich u. a. in dem weit gefaßten, general-klauselartigen Zustimmungsvorbehalt des § 16 Abs. 5 Satz 1 WDR-G. Damit sind die äußerst weitläufigen weiteren Aufgaben und Befugnisse des Rundfunkrats zusammen-

167 Vgl. *Ipsen*, Mitbestimmung im Rundfunk, 1972; *Bethge*, Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öff.-rechtl. Rundfunks, 1978, S. 33 ff.; *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, S. 66 ff.; *ders.*, in: J. Aufermann u. a. (Hrsg.), Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 2. Aufl. 1981, S. 127 ff. Dieser Punkt ist in den Normenkontrollantrag (Anm. 107) gleichfalls einbezogen worden.

168 Vgl. *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit, S. 80 ff., wo auch das Erfordernis genauerer Differenzierung nach Fallgruppen hervortritt.

169 Damit ist das Verhältnis dieses Spitzenamts zur gesellsch. Kontrolle angesprochen. Der Intendant ist ein „Zwischenwesen“ mit doppelter Loyalität, nämlich gegenüber Kontrollgremien und Programmmitarbeitern. So *Schneider*, RuF 1981, S. 261 ff. In beiden Richtungen drückt sich im Gesetz der Wunsch nach einem „starken Intendanten“ aus, vgl. *Rau*, Plenarprot. 9/121, S. 7706. Ähnlich LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 24. *Journalisten* als Intendanten – wie z. Zt. beim WDR – sind mittlerweile selten geworden. Dazu *Fischer* (Hrsg.), Rundfunk-Intendanten – Kommunikatoren oder Manager? 1979. Im übrigen *Stern/Bethge* (Anm. 162).

zusehen, dies vor dem Hintergrund seiner neuen Struktur als eine Art Gruppenparlament. Vermehrter Gruppeneinfluß ist nicht eo ipso funktionsverträglich.

Um so mehr kommt es darauf an, den in § 4 Abs. 1 WDR-G niedergelegten Grundgedanken auch an dieser Stelle konsequent einzulösen. Das Verhältnis von professioneller Leitung und gesellschaftlicher Kontrolle muß so ausgependelt werden, daß der richtige Mittelwert zwischen absoluter Autonomie und unumschränkter Verbandsherrschaft getroffen wird. Das wird denn auch wohl der tiefere Sinn der Verselbständigung der Organisations-, Personal- und Sachweisungsgewalt des Intendanten sein. § 25 Abs. 1 Satz 1 WDR-G findet seine näheren Maßstäbe in dem Prinzip der „*Eigenverantwortlichkeit*“ nach § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G.

dd) In diesem Zusammenhang bedarf auch das Verhältnis von Intendant und **Programmmitarbeitern** besonderer Aufmerksamkeit. Auch dafür ist § 4 Abs. 1 WDR-G maßgeblich: Die professionell-publizistische Seite – organschaftlich durch den Intendanten verkörpert – muß gegenüber der gesellschaftlichen Seite – organschaftlich durch die übrigen Organe nach den §§ 13 ff. WDR-G, zumal durch den Rundfunkrat, verkörpert – einen Gestaltungsspielraum besitzen, wie er durch Programmauftrag und Programmgrundsätze vorgezeichnet wird. Es muß hier ein Zuordnungsmodus gefunden werden, welcher die gedachte „positive Ordnung“ bewirkt und überschießende, medienfremde Machtambitionen beiderseits fernhält. Der „Medium- und Faktor-“Charakter des Rundfunks setzt auch organisationsintern ein gewisses Maß an fachlicher Autonomie voraus. Im Verhältnis zu den Kontrollorganen stellt § 25 Abs. 1 Satz 1 WDR-G den entscheidenden Stützpunkt dieser Idee dar. Ein weiteres Novum liegt nun darin, daß dieser regulativische Ansatz auch auf das Innenverhältnis von Anstalt und Anstaltspersonal erstreckt wird, soweit es sich dabei um Programmmitarbeiter i.S. des § 30 Abs. 1 Satz 2 WDR-G handelt. In den §§ 30–32 knüpft das Gesetz an die in den siebziger Jahren gepflogene Diskussion über Fragen der *inneren Rundfunkfreiheit*<sup>170</sup> an und gelangt zu einem beachtlichen, bundesweit singulären Neubeginn.

Ausgangspunkt ist hier eine endgültige Abkoppelung der Redakteursbeteiligung vom Personalvertretungsrecht.<sup>171</sup> Das Gesetz wendet sich an dieser Stelle von allgemein-

170 Jene Debatte lief z.T. parallel mit derjenigen über innere Pressefreiheit (Anm. 70). Die Anfänge der sog. Statutenbewegung sind dokumentiert bei *Skriver*, Schreiben und schreiben lassen, 1970, S. 45 ff., 134 f. (WDR). Zur organisations-, verfahrens- und personalrechtlichen Seite näher *Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute im Rundfunk, 1972; *ders.*, RuF 1972, S. 255 ff.; *ders.*, RuF 1973, S. 247 ff. Später *ders.*, Rundfunkfreiheit, S. 21 ff.; *ders.*, in: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie (Anm. 167), S. 127 ff.; *ders.*, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 432 ff. Eher restriktiv demgegenüber OVG Münster OVG 35, S. 229 ff. im Anschluß an *Bethge*, UFITA 58 (1970), S. 117 ff. Zustimmung *Bethge*, AfP 1981, S. 386 ff. Zusammenfassend *Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, S. 49 ff.; *ders.*, Medienfreiheit, S. 126 ff.

171 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). Das Gesetz bleibt einschlägig.

arbeitsrechtlichen Mitbestimmungspostulaten ab und wählt einen engeren, funktions-spezifischen Einstieg. Es setzt individualrechtlich-statusrechtlich an und gewährleistet jedem Programmmitarbeiter eine objektivrechtlich relevante „*eigene journalistische Verantwortung*“ „im Rahmen der Gesamtverantwortung der Anstalt“ (§ 32 Satz 2 WDR-G). Darauf bauen sich dann organisations- und verfahrensrechtliche Implementierungen auf, wie sie so dem bisherigen Rundfunkrecht ebenfalls unbekannt waren. Als sondergesetzliche „Berufsgruppenvertretung“ wird eine von der *Redakteurversammlung* zu wählende *Redakteurvertretung* geschaffen (§ 30 Abs. 1 WDR-G). Intendant und Redakteurvertretung stellen einvernehmlich ein *Redakteurstatut* auf, das der Zustimmung des Rundfunkrats bedarf (§ 31 WDR-G). Die Redakteurvertretung hat „vor allem“ die Aufgabe, sich nach Maßgabe des Statuts um eine Einigung bei Konflikten zu bemühen, die in „Programmfragen“ zwischen Programmmitarbeitern und deren Vorgesetzten entstehen (§ 30 Abs. 2 WDR-G). Kann ein Programmkonflikt zwischen Intendant und Redakteurvertretung nicht beigelegt werden, so tritt auf Antrag ein paritätischer, der Einigungsstelle des Personalvertretungsrechts nachgebildeter *Schlichtungsausschuß* zusammen. Dieser kann nur eine Empfehlung an den Intendanten beschließen. Folgt der Intendant der Empfehlung nicht, so hat er seine abweichende Entscheidung vor dem Ausschuß zu begründen (§ 30 Abs. 3 WDR-G). Der empfindliche Mechanismus wird durch wechselseitige „unberührt-“ Klauseln abgesichert (§ 25 Abs. 1 Satz 3 und § 30 Abs. 4 WDR-G).

Die Neuerungen sollen den Programmmitarbeitern ermöglichen, „eigene Sachkunde und Belange einzubringen“.<sup>172</sup> Darin kommt ein Sachverstand und Interesse verbindender, auf kommunikative Vermittlung und gesteigerte Verfahrensrationalität angelegter Grundgedanke zum Ausdruck. Im Ergebnis bleibt die Intendantenverfassung unangetastet: Am „starken Intendanten“ wird festgehalten. Weiterreichende Binnenkonstitutionalisierungen werden gemieden, wohl aufgrund der Annahme, daß andernfalls der programmliche und organisatorische Gesamtkonnex (sc. „Gesamtprogramm“) in Frage gestellt wäre. In der Tat könnte der Integrationsrundfunk in diesem Fall unversehens funktionsuntüchtig werden. Würde man hier eine volle, auch institutionell abgesicherte sachliche Unabhängigkeit garantieren, so könnten eventuell *außenpluralistische* Elemente Platz greifen. Der WDR könnte sich von der Redakteursseite aus in einen *Koordinationsrundfunk* verwandeln, nicht grundsätzlich anders als im Fall einer exzessiven Gruppentherrschaft im Rundfunkrat. Die getroffene Regelung hingegen erscheint maß-

[Fortsetzung Fußnote 171]

soweit Programmkonflikte zugleich *Personalkonflikte* sind. Vgl. die Querverbindung nach § 30 Abs. 2 Satz 2 WDR-G. Dem Personalrat ist aber eine *programmliche* Mitbestimmung – bis auf den Sonderfall der §§ 20ff. WDR-G – aus guten Gründen verwehrt. In Personalangelegenheiten von Beschäftigten, die „maßgeblich an der Programmgestaltung beteiligt“ sind, sieht § 55 WDR-G zusätzliche Einschränkungen vor.

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

voll und sachgerecht, sie verbürgt auch im Anstaltsinnern Modellkonsistenz.<sup>173</sup> Das ist der Schlußstein der WDR-Reform.

## 5. Sonstiges

a) Einige Originalität bezeugt das Gesetz auch bezüglich bestimmter Erscheinungsformen des **Schulrundfunks**. Dabei handelt es sich um die „*Bildungssendungen mit Schulcharakter*“ gemäß § 3 Abs. 4 WDR-G. Die gesetzliche Definition dieser neuen Programmgestaltung (ebd. Satz 3) zielt auf schulspezifisch-intentionale, zu schulischen Abschlüssen führende Unterrichtsprogramme ab. Gemeint sind Sendereihen, die ein Äquivalent zur staatlichen Schule unter Einschluß von Prüfungen darstellen, nämlich „Telekolleg I“ und „Telekolleg II“ als Wege zur Fachoberschul- bzw. Fachhochschulreife. Diese Sendungen sind „organisatorisch getrennt vom übrigen Rundfunkbetrieb“ zu veranstalten. Sie müssen den staatlichen Unterrichtsrichtlinien entsprechen und mit der staatlichen Schulverwaltung „abgestimmt“ werden (ebd. Sätze 2 und 3). Sie bleiben für den WDR fakultativ. Die auslösende Ob-Entscheidung fällt ggf. zunächst in die Kompetenz des Rundfunkrats (ebd. Satz 1). Sofern der WDR solche Kursusprogramme veranstaltet, ist im übrigen die Konstituierung eines zusätzlichen neuen Anstaltsorgans namens „*Schulrundfunkausschuß*“ erforderlich (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 und §§ 27 ff. WDR-G, näher §§ 23 ff. WDR-Satzung n. F.). Das Gremium ist den Stimmgewichten nach paritätisch aus Vertretern des WDR und der Landesregierung zusammengesetzt. Die Veranstaltung der fraglichen Sendungen bedarf dann des Einvernehmens dieses Ausschusses. Auch hinsichtlich der laufenden Programmkontrolle ist der Ausschuß dem Rundfunkrat mit gewissen eigenen Rechten vorgeschaltet. Die staatliche wie auch die Rundfunkseite haben im Ergebnis eine Vetoposition. In die subtil ersonnene, im Rundfunkrecht präzedenzlose Konstruktion ist ein Einigungszwang eingebaut worden.

Dieses relativ staatsnahe programmliche und organisatorische Sonderregime wird in Düsseldorf deshalb für notwendig gehalten, weil Bildungsrundfunk mit Schulcharakter einen merkwürdigen Doppelstatus hat: Das Sujet unterfällt einerseits der – prinzipiell „staatsfrei“ zu haltenden – Rundfunkfreiheit, andererseits aber auch der *staatlichen Schulhoheit* (Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 3 Satz 2 LVerf.). Daraus entstehen Überlagerungs- und Kollisionsprobleme, wie sie im Lande auch in früheren Jahren schon mehrfach erörtert worden waren.<sup>174</sup> Der Regierungsentwurf war auch in diesem

<sup>173</sup> Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, unter IV 5 e.

<sup>174</sup> Die Thematik ist auf Ansuchen der Düsseldorfer Staatskanzlei erstmals gründlich untersucht worden durch *Lerche*, Rechtsgutachten zu verfassungsrechtl. Fragen des Bildungsrundfunks (unveröff.), 1973. Im Zusammenhang damit sind hernach entstanden die Stellungnahmen von *Jarass*, in: Popper/Wolny (Hrsg.), Beiträge zum Medienrecht, 1978, S. 35 ff., und in: *ders.*, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, S. 75 ff. Siehe auch von *Bismarck* u. a., Bildungsprogramme im Hörfunk und im Fernsehen, 1974, bes. *Herrmann*,

Punkt von vornherein heftig umstritten. Die Kritiker machten geltend, hier liege eine verfassungswidrige Modifikation des Integrationsrundfunks in Richtung *Staatsrundfunk* vor. In Ausschluß- und Endfassung hat sich der Gesetzgeber zu erheblichen Abmilderungen des Staatseinflusses verstanden.<sup>175</sup> Nichtsdestoweniger sind auch diese Bestimmungen von der Unionsseite in die erwähnten Verfassungsprozesse einbezogen worden. In der Tat steht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der getroffenen Regelung keineswegs außer Frage.<sup>176</sup>

b) Auch in dem Abschnitt „Finanzwesen“ (§§ 33 ff. WDR-G) finden sich Neuregelungen von beträchtlicher Tragweite. Diese knüpfen an die Aufgabentatbestände des § 3 WDR-G an und stehen bereits deutlich im Zeichen des künftigen 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*. Der WDR soll sich „vorrangig“ aus *Rundfunkgebühren* der bislang geläufigen Art finanzieren (§ 33 Abs. 2 Nr. 1 WDR-G). Künftige Entscheidungen über Gebührenerhöhungen sollen durch frühzeitige und umfassende Information des Landtags unter Einschaltung einer unabhängigen Sachverständigenkommission (§ 46 WDR-G) erleichtert werden. Als weitere Einnahmequellen nennt das Gesetz u. a. die individualisierten Gebühren für Spartenprogramme (§ 33 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 3 Abs. 6 WDR-G) sowie *Werbeerlöse* (§ 33 Abs. 1 Nr. 2 WDR-G).<sup>177</sup> Die Haushaltswirtschaft der Anstalt erhält in den §§ 33 ff.

[Fortsetzung Fußnote 174]

S. 25 ff. Die jetzige Gesetzesregelung geht zurück auf die vom Hauptausschuß des Landtags N.-W. erbetene, auf Abklärungen in einer interministeriellen Arbeitsgruppe gestützte Ausarbeitung des Ministers für Bundesangelegenheiten: Bericht über die verfassungsrechtl. Problematik von Bildungssendungen des Rundfunks, Landtag N.-W., Vorlage 7/1935 vom 4. 2. 1975 (in Bezug genommen in LT-Drucks. 9/3712, Begr. zu § 3). Näher zum Ganzen unter überregionalem Blickwinkel *Stock*, Medienfreiheit, S. 240 ff.

175 Vgl. die Einwände und Bedenken in der Anhörung (Anm. 106) und die daraufhin vorgenommenen Präzisierungen und Streichungen laut LT-Drucks. 9/4130. Zur Begr. ebd. S. 61, 63, 65.

176 Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, unter IV 6.

177 Zur WDR-Perspektive in puncto Werbefinanzierung *Frhr. von Sell*, in: ARD-Jahrbuch 84, S. 88 ff. Hier besteht ein prekärer Zusammenhang mit der Gebührenfinanzierung. Siehe *Büssow*, FRep. Nr. 25 vom 20. 6. 1985, S. 4f.: In Ermangelung künftiger der Funktionsgarantie genügender Gebührenerhöhungen müßten die Anstalten das Recht erhalten, entstehende Deckungslücken durch Ausweitung ihrer Werbezeiten zu schließen. Vor diesem Hintergrund erscheint die spärliche o.g. Gesetzesregelung bedenklich. Vgl. *Bullinger*, ZUM 1985, S. 121 ff. Die Regelung ist mit den Art. 4 ff. E III NeuO-StV zusammenzusehen; jener Staatsvertrag ist aber bisher nicht zustandegekommen. § 3 WDR-Satzung n.F. statuiert zusätzlich den allg. Trennungsgrundsatz und regelt das Verhältnis von WDR und Westdt. Werbefernsehen GmbH. Zur Problematik der sog. Mischfinanzierung im übrigen *Fuhr/Crone*, AfP 1984, S. 141 ff. Siehe auch *Bethge*, MP 1983, S. 690 ff.; *Rühl*, MP 1984, S. 589 ff. Zuletzt *Seidel*, RuF 1985, S. 428 ff.

unter dem Gesichtspunkt sparsamer und wirtschaftlicher Mittelverwendung einen neuen gesetzlichen Ordnungsrahmen.<sup>178</sup>

Als durchgehender Grundgedanke der WDR-Reform erweist sich auch hier wieder die Absicht, den binnenpluralistischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk für den Wettbewerb mit erwerbswirtschaftlich orientierten Satellitenfernsehprogrammen wie „SAT 1“ und „RTL-Plus“ zu ertüchtigen. In diesem Zusammenhang werden dem WDR im Rahmen seiner allgemeinen Aufgabenstellung zusätzliche *privatwirtschaftlich-unternehmerische* Aktionsfelder erschlossen (§ 3 Abs. 3 WDR-G), womit auch gegenläufige Interessen von Printmedien, Film- und AV-Branche berührt werden. Hierunter fallen insbesondere auch die *Produktions- und Verwertungs Kooperationen* sowie die *Veranstaltungs- und Verbreitungs Kooperationen* nach § 3 Abs. 8 und 9 i.V.m. § 47 WDR-G. Ein geradezu exemplarischer Fall eines Interessenkonflikts zwischen Rundfunk und Presse ist derjenige des § 3 Abs. 7 WDR-G (*rundfunkeigene Programmzeitschriften*). Auf diesen Gebieten liegt, wie gezeigt,<sup>179</sup> der hauptsächlichliche medienpolitische und verfassungsrechtliche Streitstoff.

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf das neuartige, sowohl Kooperation als auch Konkurrenz implizierende Verhältnis von Integrationsrundfunk und Presse/Presserundfunk, wie es sich in den genannten Bestimmungen abzeichnet. Beim Schulrundfunk ging es um eventuell übermäßige Annäherungen an ein *Staatsmodell*. Den eben genannten 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. Der Schlüssel zur Lösung dieser Probleme liegt wiederum in § 4 Abs. 1 WDR-G.<sup>180</sup>

## V. Das Kabelversuchsgesetz (Kabelpilotprojekt Dortmund)

Im Zusammenhang mit der Thematik der WDR-Reform und des dualen Systems verdient besonderes Interesse ein 1985 in Dortmund in Gang gekommenes, vom WDR unter Beteiligung des ZDF betriebenes Experiment mit Rundfunkversuchsprogram-

178 Näher zu diesem Problemkreis etwa *Stern* u. a., Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öff.-rechtl. Rundfunkanstalten, 1984; *Lüder* (Hrsg.), Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftl. Situation der öff.-rechtl. Rundfunkanstalten, 1985. Zu den verfassungsrechtlichen Prämissen einer Finanzgarantie *Hoffmann-Riem*, in: Handbuch des Verfassungsrechts (Anm. 19), S. 446 ff., 459 ff.; *Fuhr/Crone* (Anm. 177) m.w.N.

179 Oben 2.

180 Näher *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, unter IV 7. Zur Theorie des dualen Systems insoweit *ders.*, AöR 110 (1985), S. 248 ff.

men verschiedener Art (Spartenprogramme und Kabeltext, Lokalrundfunk, Offene Kanäle). Das *Kabelpilotprojekt Dortmund*<sup>181</sup> 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“.<sup>182</sup> 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.

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 á 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 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 Vorarbeiten das *Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel vom 20. 12. 1983 (GVBl. S. 640)* (weiterhin: KabVersG) hervor.<sup>183</sup>

181 Dazu einleitend Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, 1981, S. 108 ff.; ders., Medienfreiheit, S. 425 ff. Siehe auch Schmidbauer/Löhr, Die Kabelpilotprojekte in der Bundesrepublik Dtl., 1983, S. 95 ff.

182 Beschl. 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. gemeinschaftl. Finanzierung und wiss. Begleitung). Das gemeinsame Länderprogramm umfaßt neben dem Dortmunder Feldversuch die Kabelpilotprojekte *Ludwigshafen* (Anm. 42, 101), *Berlin* und *München*. Zum Sachstand Ende 1984 insoweit Stock, Medienfreiheit, S. 382 ff., 390 ff., 393 ff.

183 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.),

Im weiteren begann man allerdings auch in Düsseldorf an dem Kabelpilotprojekt vorbei zu legiferieren. Der Start des Projekts<sup>184</sup> – 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 des Landtags stehen. Dazu erging Anfang 1985 mit dem VorlWvG ein Vorschaltgesetz, das auch den mittlerweile im Orbit befindlichen vollkommerziellen privaten Satellitenfernsehprogrammen Einlaß in die Dortmunder Kabelanlagen verschaffte. Die Prämissen des Vorhabens haben sich also inzwischen erheblich verschoben.

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 KabVersG) 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 und programmlich geöffnet werden. Die heute geläufigen Vielfaltkonstrukte werden nicht in ihrer ganzen Bandbreite auskostenet und nachvollzogen. Das Gesetz beharrt auf dem Prinzip einer ausschließlich „öffentlich-rechtlichen Trägerschaft“ und verbietet – von einer rechtsförmlichen Auflockerung bei 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 KabVersG).<sup>185</sup> Wegen der Einzelheiten sei auf anderweitige Untersuchungen verwiesen.<sup>186</sup>

Projektbuch, 1984 f., unter 7. Dort sind ferner abgedr. die Richtlinien für die Programmrahmenplanung (Beschl. des WDR-Rundfunkrats vom 28. 8. 1984) sowie die Programmrahmenplanung 1985 (Beschl. des WDR-Rundfunkrats vom 20. 12. 1984). Letztere Dok. geben näheren Aufschluß über Programmstruktur und Programminhalte. Das Projektbuch informiert in umfassender Weise über den Versuch. Angaben zur Begleitforschung ebd. unter 6. Siehe auch Pätzold, MP 1983, S. 849 ff.

184 Versuchsbeginn war gemäß der Verordnung vom 6. 3. 1985 der 1. 6. 1985. Vgl. die begleitende Analyse von Pätzold, MP 1985, S. 450 ff. Der Versuch ist auf drei Jahre befristet (§ 1 Abs. 5 Nr. 5 Sätze 1 und 2 KabVersG).

185 Diese Bestimmungen – einschl. der Verbreitungskompetenz des WDR nach § 4 Abs. 1 KabVersG – werden jetzt überlagert durch das landeszentral konzipierte, außer Reichweite des KabVersG angesiedelte Einspeisungsreglement des VorlWvG. Werbung und Werbefinanzierung werden für die projektinternen Versuchsprogramme ausgeschlossen (§ 1 Abs. 5 Nr. 2 KabVersG). Anders hins. eingespeister externer Programme (§ 2 Abs. 3 und 4 VorlWvG). Insoweit ist die urspr. erstrebte öff.-rechtl. Laborsituation von vornherein in die Ernstfallsituation des dualen Systems eingebettet. Das läuft für das Dortmunder Publikum auf einen speziellen Mündigkeitstest hinaus: „mehr Dortmund“ oder „mehr Dallas“?

186 Stock, Landesmedienrecht im Wandel, unter V 2 und 3.

## VI. Das Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen (Vorschaltgesetz zum Landesmediengesetz)

Das WDR-Gesetz 1985 und das Kabelversuchsgesetz beziehen sich der Sache nach schon so gut wie überall auf eine künftige, heute unter vielen Wirrnissen im Werden begriffene Neuordnung von Medienwesen und Medienrecht. Die Reformgesetzgebung befindet sich zur Zeit ungefähr auf halbem Wege. Das nächste und wichtigste Thema wird das *Landesmediengesetz* sein.<sup>187</sup> 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 Networkstrukturen. Es sind aber auch gegenteilige, auf die Fortschreibung der öffentlich-rechtlichen Rundfunktradition und auf eine „erweiterte Öffentlichkeit“<sup>188</sup> gerichtete Bestrebungen zu verzeichnen; in Nordrhein-Westfalen scheint auch letztere Strömung zu beträchtlicher, bundesweit einmaliger Breite und Intensität zu gelangen. In der derzeitigen Übergangslage stehen alte und neue Techniken, alte und neue Medien und Medienmodelle, öffentliche und private Interessen, gemeinnützige und erwerbswirtschaftliche Nutzungskonzepte etc. auf zahlreichen Ebenen nebeneinander, vom Satelliten-TV mit nationaler und europäischer Reichweite bis zum „Nahradio“ über sog. low-power-stations. In Düsseldorf will man einerseits am bisherigen, als bewährt erachteten Integrationsrundfunk festhalten und ihn um Elemente des Bürger Rundfunks ergänzen. Andererseits will man aber auch marktwirtschaftlichen Kräften Raum geben und Konzepte des Presserundfunks aufgreifen. Man richtet sich auf ein *territorial 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 *Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen vom 19. 3. 1985 (GVBl. S. 248)* zugewandt. Das Gesetz hat die Weiterverbreitung landesextern veranstalteter, über Fernmeldesatellit bzw. Fernkabel/Richtfunk herangeführter Rundfunkprogramme in nordrhein-westfälischen Kabelanlagen<sup>189</sup> zum

187 Siehe oben Anm. 20, 21, 95.

188 Vgl. *Glötz*, KuR Nr. 100 vom 21. 12. 1983. Dok. S. 1 (10) unter Rückgriff auf den emphatischen Öffentlichkeitsbegriff *Kluges*. Dazu jüngst *Kluge*, in: von Bismarck u. a., *Industrialisierung des Bewußtseins*, 1985, S. 51 ff.

189 Vgl. die vom Bundespostministerium veröff. Tabelle zum Verkabelungsgrad (Stand: Nov. 1985), KuR Nr. 97 vom 7. 12. 1985, S. 13. Danach waren in N.-W. szt. ca. 180 000 Wohneinheiten (Kabelhaushalte) angeschlossen. Zu Entwicklung und Stand des Einspeisungsrechts *Groß*, MP 1983, S. 789 ff.; *ders.*, NJW 1984, S. 409 ff.; *Hoffmann-Riem*, in: Broda u. a. (Hrsg.), *Festschrift für Wassermann*, 1985, S. 455 ff.; *Stock*, *Medienfreiheit*, S. 462 ff. m. w. N. Anders *Ricker*, *Die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen aus verfassungsrechtl. Sicht*, 1984.

Gegenstand. Es gestattet die Einspeisung herangeführter Programme unter dem Gesichtspunkt der „Erprobung der Nutzung neuer Kommunikationstechniken“ und gilt bis zu seiner Ablösung durch das Landesmediengesetz, längstens bis zum 31. 12. 1987 (§ 1 Abs. 2). Das Erprobungsgesetz trifft eine außerordentlich großzügige, wenig effiziente außenpluralistisch-koordinationsrechtliche Regelung für die Kabelkopfstationen (§ 2 ff.).

Dieses erste nordrhein-westfälische Privatrundfunkgesetz ist Bestandteil eines unions- und SPD-regierte Länder übergreifenden Netzwerks provisorischer Einspeisungsnormen. Im Hinblick auf „SAT 1“ zentriert sich das Ganze gegenwärtig auf Rheinland-Pfalz und auf die Ludwigshafener Anstalt für Kabelkommunikation. Aus der funktionellen Interdependenz und Verflechtung von AKK-G und VorlWvG ergeben sich zahlreiche schwierige, zur Zeit noch nicht befriedigend gelöste Rechtsprobleme.<sup>190</sup> Wir befinden uns hier in einem Grenzbereich zwischen Regulierung und Deregulierung. Möglicherweise etabliert sich bereits ein presseähnliches Marktmodell neuer Art, nämlich ein innerdeutsches free-flow-Modell nach völkerrechtlichen Vorbildern. Unter diesen Umständen stehen Verfassungsrechtsprechung und Landesgesetzgebung vor vielerlei ungeklärten Grundsatz- und Detailfragen, gerade auch was die nähere Ausgestaltung des dualen Systems betrifft.

Ein mediengerechter, auch verfassungsrechtlich unbedenklicher *modus vivendi* von Marktmodell und Integrationsmodell ist noch nicht gefunden. An neuen Themen für das Landesmediengesetz fehlt es nicht. Solange dieses Gesetz nun noch aussteht, muß auch die Darstellung des Landesmedienrechts unvollständig bleiben. Sie muß auch ihrerseits auf halbem Weg stehenbleiben und mit einem Fragezeichen enden.

190 Vgl. *Groß*, MP 1984, S. 45 ff.; *ders.*, MP 1985, S. 289 ff.; *Frhr. von Sell*, RuF 1984, S. 185 ff.; *ders.*, in: Festschrift für Hübner (Anm. 130), S. 765 ff. Eingehend zum VorlWvG und zu dessen bundesstaatlichen Bezügen *Stock*, Landesmedienrecht im Wandel, unter VI. Zum Landesmediengesetz ebd. unter VII.