

Heinz Glässgen (Hrsg.)

Im öffentlichen Interesse

Auftrag und Legitimation
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Historische Kommission der ARD



Heinz Glässgen (Hrsg.)
Im öffentlichen Interesse

Heinz Glässgen (Hrsg.)

Im öffentlichen Interesse

Auftrag und Legitimation
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

mit Beiträgen von:

Heinz Glässgen, Michael Kühn, Eva Ellen Wagner und Dieter Dörr

Textsammlungen zusammengestellt von:

Freya Gräfin Kerssenbrock

—

Historische Kommission der ARD



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Herausgeber

Prof. Dr. Heinz Glässgen

im Auftrag der Historischen Kommission der ARD

Vorsitz: Prof. Dr. Heinz Glässgen

Geschäftsführung: Bernd Hawlat, Deutsches Rundfunkarchiv

Alle Rechte vorbehalten.

© 2015 by VISTAS Verlag Judith Zimmermann und Thomas Köhler GbR, Leipzig

www.vistas.de

ISBN 978-3-89158-620-4

Gestaltung, Satz und Korrektorat: VISTAS Verlag

Druck: Bosch-Druck, Landshut

Inhalt

Vorwort	9
--------------------------	----------

Im öffentlichen Interesse	11
--	-----------

Heinz Glässgen

Der Programmauftrag der Landesrundfunkanstalten der ARD	21
--	-----------

Michael Kühn

1. Richtlinien zur Programmgestaltung in der Zeit der Weimarer Republik	22
2. Programmgrundsätze der westlichen Alliierten nach 1945	24
a. Die Grundsätze der alliierten Rundfunkordnung	24
b. Die Gründung der Landesrundfunkanstalten durch die Alliierten	26
c. Die Programmgrundsätze der westlichen Alliierten	27
3. Der Programmauftrag in den ersten Landesrundfunkgesetzen	28
a. Der Programmauftrag des Süddeutschen Rundfunks 1950	28
b. Der Programmauftrag des Westdeutschen Rundfunks	30
c. Der Programmauftrag des Norddeutschen Rundfunks	31
4. Programmanforderungen in der sowjetischen Besatzungszone und der DDR	32
5. Der Programmauftrag in den gültigen Landesrundfunkgesetzen	33

Auszüge aus Gesetzen und Staatsverträgen	35
---	-----------

a. Bayerischer Rundfunk: BayRG vom 8. Dezember 2009	35
b. Hessischer Rundfunk: HR-Gesetz vom 7. Juni 2010	36
c. Mitteldeutscher Rundfunk: MDR-Staatsvertrag vom 30. Mai 1991	38
d. Norddeutscher Rundfunk: NDR-Staatsvertrag vom 1. August 2005	41
e. Radio Bremen: RBG vom 23. März 2010	45
f. Rundfunk Berlin-Brandenburg: RBB-Staatsvertrag vom 25. Juni 2002	47
g. Saarländischer Rundfunk: Saarländisches Mediengesetz vom 6. Mai 2009	51

h.	Südwestrundfunk: SWR-Staatsvertrag vom 3. Juli 2013	52
i.	Westdeutscher Rundfunk: WDR-Gesetz vom 8. Dezember 2009	57
j.	ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991	61
k.	DW-Gesetz vom 15. Dezember 2004	62
l.	Deutschlandradio-Staatsvertrag – DLR-StV vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006	62

Grundlagen des Auftrags und der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rundfunkstaatsvertrag und den Änderungsstaatsverträgen 65

Eva Ellen Wagner

1.	Der Weg zum Rundfunkstaatsvertrag und seine Funktion	65
2.	Die Allgemeinen Grundsätze nach § 3 RStV und ihre Durchsetzung	68
3.	Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	69
a.	Die Grundnorm des § 11 RStV	69
b.	Die einzelnen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	71
aa.	Fernsehprogramme	72
bb.	Hörfunkprogramme	74
cc.	Telemedienangebote	74
c.	Die Diskussion um die Reichweite des Auftrags	75

Auszüge aus dem Rundfunkstaatsvertrag, dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag 79

a.	RStV – z. Zt. in der 15. Fassung vom 1. Januar 2013	79
b.	RFinSt vom 1. Januar 2013	87
c.	RBeitrStV vom 1. Januar 2013	87

Das Bundesverfassungsgericht 89

Dieter Dörr

Auszüge aus wichtigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 101

a.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961 – BVerfGE 12, 205	101
----	---	-----

b.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971 – BVerfGE 31, 314	103
c.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981 – BVerfGE 57, 295	105
d.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 – BVerfGE 73, 118	109
e.	Auszug aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 1987 – BVerfGE 74, 297	116
f.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Februar 1991 – BVerfGE 83, 238	119
g.	Auszug aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Oktober 1992 – BVerfGE 87, 181	122
h.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. April 1992 – BVerfGE 90, 60	129
i.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 – BVerfGE 119, 181	145
j.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 2008 – BVerfGE 121, 30	155
k.	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014 – BVerfG, ZUM 2014, 501	170
l.	Weitere Urteile des BVerfG mit konstituierender Bedeutung	176
	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1958 – BVerfGE 7, 198	176
	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juni 1973 – BVerfGE 35, 202	177
	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. März 1995 – BVerfGE 92, 203	178
	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Februar 1998 – BVerfGE 97, 228	179
	Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Januar 1982 – BVerfGE 59, 231	181
	Die Autoren	186

Vorwort

Kurz vor Ende des Zweiten Weltkrieges glich Hamburg einer Trümmerwüste. Ganze Stadtteile – vor allem Arbeiterviertel wie Rothenburgsort – waren komplett verschwunden. Mehr Glück hatten die Bewohner der schönen Alstervillen in Harvestehude. Am 4. Mai 1945 fuhren hier drei britische Offiziere die Rothenbaumchaussee entlang. Ihr Ziel: der Sender Hamburg.

Alle anderen Funkhäuser der britischen Besatzungszone waren größtenteils zerstört. Einzig das Gebäude an der Rothenbaumchaussee war noch erhalten geblieben. Die drei Soldaten betraten die verlassenen Räume und besetzten sie. Ihr Plan war es, eine Rundfunkanstalt nach dem Vorbild der BBC aufzubauen. So begann einmal die Geschichte des NDR.

Nur wer die Vergangenheit kennt, hat eine Zukunft, soll Wilhelm von Humboldt gesagt haben. Das gilt für Menschen, wie für eine Gesellschaft und auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Unsere eigene Historie, vor allem die Auseinandersetzung mit ihr, ist Voraussetzung, unsere Sender und Programme zukunftsweisend weiterzuentwickeln.

Zu unseren Aufgaben gehört es, Unternehmen, Politiker und andere Menschen in Verantwortung zu kritisieren, auch für Taten, die teilweise schon lange zurückliegen. Wir können es uns schlicht nicht leisten, uns selbst von einer Reflexion auszunehmen.

Es geht aber noch um viel mehr: In der Auseinandersetzung mit den Wurzeln des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erschließen sich auch die Ziele unserer Gründer.

Auch wer gerade ein Volontariat beginnt, kann so nachvollziehen, warum die viel kritisierte föderale Struktur der ARD viel mehr Gutes hat, als sich auf den ersten Blick erschließt.

Die ARD ist eine starke publizistische Kraft. Unter den Medien hat sie einer Studie der Bayerischen Landesmedienanstalt zufolge den größten Einfluss auf die politische Willensbildung der Deutschen. Wäre die ARD nicht die ARD, könnte man Sorge haben, dass hier ein Medienunternehmen zu mächtig wird. Tatsächlich aber liegt auch unsere publizistische Stärke eben vor allem in unserer Vielfalt.

Wir sind kein monolithischer Block: Der NDR und der BR lassen sich sehr gut voneinander unterscheiden. Ebenso wie der MDR und HR. Manchmal macht das un-

sere Arbeit anstrengend, zugegeben. Dafür können wir eine mögliche Gleichschaltung ausschließen. Das ist ein hohes Gut, dessen wir uns vielleicht gerade in schwierigen Momenten bewusst sein sollten.

Die Historische Kommission gibt immer wieder wichtige, neue Anstöße für die Reflexion unserer täglichen Arbeit vor dem Hintergrund der Glanz- und auch der Schattenseiten unserer Geschichte.

Sie hilft uns auch, die für uns wahrscheinlich wichtigste Frage von allen, immer wieder aufs Neue überzeugend zu beantworten: Warum gibt es uns überhaupt? Viel verändert sich im Laufe der Jahre, die Essenz hingegen nicht.

Als unsere Sender Gestalt annahmen, gab es weder Multimedia, noch Online, digitale Kanäle oder Smartphones, die auch mal eine Kamera ersetzen.

Journalistinnen und Journalisten, die Informationen recherchieren und sortieren, um unabhängig zu berichten, die gab es damals schon. So soll es auch in Zukunft bleiben. Dafür stehen wir ein.

November 2015

Lutz Marmor

NDR Intendant und ARD-Vorsitzender

Im öffentlichen Interesse

Einführung

Heinz Glässgen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland wird – so scheint es – in zunehmender Frequenz Thema eines „Ob“, eines „Ob überhaupt“ oder eines „Wenn überhaupt, dann wie?“. In ganzseitigen Zeitungsartikeln, ausführlichen Dossiers, in Gutachten mit (partei-)politischem Hintergrund oder in solchen, die von konkurrierenden Unternehmen ausgehen, werden seine Programmierung in Teilen oder zur Gänze, die Zahl seiner Hörfunk- und Fernsehkanäle, seine Internetaktivitäten, nicht selten aber grundsätzlich seine Berechtigung in Frage gestellt. Vielfach lassen solche Positionen eine erkennbare Ahnung vermissen, weshalb und wie es zur Errichtung dieses Rundfunks in unserem Land kam, wer in welcher Weise für seine Existenz zuständig ist, welcher Auftrag ihm erteilt wurde, welchen Vorgaben er also unterliegt, wie seine Unabhängigkeit begründet ist und wo sie endet, ob und wie er kontrolliert wird und wem er Rechenschaft schuldet. Nur einige von vielen grundsätzlichen Fragen. Unabhängig von der Begründung der Zweifel oder Angriffe ist – ob gewünscht oder nicht – festzustellen, dass die Existenzberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zumindest in der derzeit vorfindlichen Form nicht mehr unumstritten und im Gegensatz zu früheren Zeiten nicht mehr selbstverständlich ist.

Mit anderen Einrichtungen in der inzwischen bald siebzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland teilt der Rundfunk ein gemeinsames Schicksal. Vielen Menschen ist die Begründung der Existenz der jeweiligen Einrichtung in diesem Fall des Rundfunks nicht mehr unmittelbar und fraglos bewusst. Mitte der 60er Jahre habe sich, so wird in anderen jedoch durchaus vergleichbaren Zusammenhängen festgestellt, eine radikale Veränderung vollzogen. Bis dahin sei ein verbreitetes Denken in historischem Zusammenhang, in Erinnerung des Desasters eines unmenschlichen Machtsystems, des totalen gesellschaftlichen Zusammenbruchs und einer geschenkten Demokratisierung die Regel gewesen. Seit dieser Zeit sei ein zunehmendes Denken

primär in der Gegenwart ohne oder mit zumindest stark verblässerender Erinnerung an ein Davor signifikant.

Vor diesem Hintergrund ist eine auf unser Thema bezogene Darstellung, welche Prinzipien den heutigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk prägen, welche Vorgaben ihm aufgegeben wurden, welchen Regeln er unterliegt, welchen Auftrag er hat und woraus sich seine Legitimation ableitet, von aktueller und sogar zunehmender Dringlichkeit.

Gleichzeitig wird es unabhängig von diesem Gedanken unverzichtbar sein, die Grundlagen dieses Rundfunks immer wieder kritisch zu reflektieren, früher beschlossene Regelungen im Lichte der heutigen Zeit zu überprüfen, gesellschaftliche und politische Veränderungen einzubeziehen, die radikalen Veränderungen etwa in medientechnischer Hinsicht zur Kenntnis zu nehmen, um vor einem solchen Hintergrund die Fragen von Angemessenheit und Gültigkeit früherer Vorgaben zu diskutieren und gegebenenfalls zu aktualisieren.

Jede Regelung, jede Vorgabe, jedes Gesetz wird ja in einem zeitgeschichtlich bedingten Rahmen beschlossen und verabschiedet, ist also zumindest in seiner Formulierung auch geschichtlich bedingt. Jedes Gesetz gibt Antworten auf Fragen einer bestimmten Zeit. Da diese Fragen sich ändern und somit die Voraussetzungen von bestimmten ehemals getroffenen Entscheidungen, kann dies sogar dazu führen, dass sich Bestimmungen früherer Zeit „erledigen“, von bestimmten Entwicklungen überholt wurden. Es kann sich aber auch erweisen, dass Sichtweisen und Entscheidungen der Vergangenheit in einer veränderten, heute verständlichen Sprache dargelegt werden müssen, um „einzuleuchten“, im Kern also nach wie vor hochaktuell und insofern unbestritten gültig sind.

Warum wurde ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk nach dem Zusammenbruch des Nazi-Regimes überhaupt eingerichtet und weshalb haben Parlamente mit starker Flankierung vor allem des Bundesverfassungsgerichtes bis heute daran festgehalten? Und: Weshalb wurde dieser Rundfunk öffentlich-rechtlich organisiert? Die Antwort ist frappierend einfach. Weil es nämlich eine große übereinstimmende Auffassung in Gesellschaft, Politik und beim höchsten Gericht gab und wohl immer noch gibt, dass dieser Rundfunk prinzipiell im öffentlichen Interesse liegt, er also Aufgaben wahrzunehmen hat, die für die Allgemeinheit von unverzichtbarer Bedeutung sind, weil er eine konstitutive Voraussetzung für unsere Gesellschaft erfüllt, insbesondere für unsere Demokratie als ein Informations- und Kommunikationssystem, das dem Gemeinwesen und nicht Partikularinteressen verpflichtet ist, das von allen und nicht

von bestimmten Menschen oder Gruppen finanziert und das gemeinschaftlich und transparent kontrolliert wird.

Ein solches Grundverständnis dürfte gerade in einer Zeit, in der sich eine Gesellschaft immer weiter aufspaltet, bedeutender denn je sein. Wie schafft eine sich immer mehr segmentierende Gesellschaft, deren große gesellschaftliche Gruppen und Kräfte von einst immer mehr an Bindungskraft und somit auch an gesellschaftlichem Kitt verlieren, einen für den Zusammenhalt eines demokratischen Gemeinwesens unabdingbar notwendigen Minimalkonsens, wenn nicht durch ein unabhängiges, den gesellschaftlichen Werten eines Grundgesetzes verpflichtetes, nicht einseitig von Gruppen und Kräften gesteuertes Informations- und Kommunikationssystem?

Weil diesem Rundfunk also vor-staatliche Aufgaben der Volksbildung, wie es nach 1945 hieß, zugestanden, ja vielmehr sogar auferlegt wurden, lag dieser Rundfunk im öffentlichen Interesse und konnte somit öffentlich-rechtlich begründet werden. Wobei anzumerken ist, dass mit dem Begriff „Volksbildung“ mehr gemeint war als etwa eine Volkshochschule für die Gesellschaft. In erster Linie war mit „Volksbildung“ die Konstituierung, die Bildung einer Gesellschaft gemeint – in der Erkenntnis, dass jede Beziehung, jede Bildung einer Gemeinschaft, einer Gruppe und auch einer Gesellschaft ausschließlich durch Kommunikation entsteht. Und exakt darin liegt die bis heute gültige Begründung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland. Erst mit einer Verständigung darauf, dass diese Sichtweise nicht mehr zutrifft, überholt sei oder durch ganz andere Institute wahrgenommen würde, könnten radikale Änderungen oder gar eine Abschaffung dieser Einrichtung diskutiert und betrieben werden.

Die Errichtung des Rundfunks nach dem Zusammenbruch Deutschlands nach 1945 war nicht unumstritten. Der Begründer der Historischen Kommission der ARD und frühere Intendant des ehemaligen Süddeutschen Rundfunks, Professor Hans Bausch, hat dies in Band 3 einer fünfbändigen Darstellung der Geschichte des Rundfunks in Deutschland eindrücklich geschildert.¹ Wem sollte dieser Rundfunk gehören? Was sollte er zu tun und zu lassen haben? Wer sollte ihn kontrollieren, wer ihn überwachen? Wer sollte seine grundsätzliche Ausrichtung bestimmen? Um diese Fragen wurde sogar schon vor der Gründung der Rundfunkanstalten im Deutschland der Nachkriegszeit heftig gestritten.

1 Bausch, Hans (1980): Rundfunk in Deutschland. 5 Bde. München: dtv.

Die Alliierten, vornehmlich die Briten und die Amerikaner, waren es, die die Strukturen, die Aufgaben und die Ziele der von ihnen gebildeten neuen Radiostationen vorgaben. Sofort nach der Besetzung deutscher Reichsgebiete ab September 1944 hatten die Alliierten den Deutschen „die Tätigkeit und den Betrieb von Rundfunk- und Fernsehstationen und Rundfunkeinrichtungen“ verboten.² Für sie standen ab sofort die Ziele der Entnazifizierung, der Re-Education und der Re-Demokratisierung im Zentrum ihrer Aktivitäten. Ein gemeinsames Konzept der westlichen Alliierten für die Organisation des Rundfunks gab es allerdings nicht.

Bereits am 4. Mai 1945 meldeten sich die Briten in Hamburg aus dem Funkhaus an der Rothenbaumchaussee: „This is Radio Hamburg, a station of the Allied Military Government“³, der bald ein Sender für die gesamte britische Besatzungszone werden sollte. Und zügig danach meldeten sich die Stationen in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone in Frankfurt, Stuttgart, München und Bremen. In Berlin verkündeten die Sowjets am 13. Mai 1945: „Hier spricht Berlin“, in der französischen Zone meldete sich ab dem 14. Oktober 1945 „Radio Koblenz“ und in Saarbrücken bauten die Franzosen ab September 1945 einen Besetzungssender auf.

Amerikanische ICD-Offiziere beschlossen am 14. Mai 1946 einen „Entwurf zu einer Erklärung über Rundfunkfreiheit in Deutschland“. Damit waren Prinzipien vorgegeben, die die Amerikaner als Leitlinie für alle späteren Rundfunkgesetze sahen, die sie sogar in die Verfassung aufgenommen wissen wollten.⁴ Wie Michael Kühn in seinem Beitrag in diesem Buch zeigt, gingen diese Bestimmungen in das spätere Gesetz über den Süddeutschen Rundfunk und in andere Rundfunkgesetze und Staatsverträge ein.

Ziele der alliierten Rundfunkpolitik waren ein freies, demokratisches und friedliebendes Deutschland als geachtetes und sich selbst achtendes Mitglied in der Familie der Nationen, eine Institution zur Förderung der menschlichen Ideale von Wahrheit, Toleranz, Gerechtigkeit, Freiheit und Achtung vor den Rechten der individuellen Persönlichkeit. Dazu und nur dazu sollte dieser Rundfunk unabhängig sein von den Wünschen oder dem Verlangen irgendeiner Partei, eines Glaubens, eines Bekenntnisses oder bestimmter Weltanschauungen, kein Werkzeug der Regierung, einer besonderen Gruppe oder einer Persönlichkeit. Vielmehr sollte dieser Rundfunk in freier, gleicher, offener und furchtloser Weise

2 Bausch, Hans (1980): Rundfunk in Deutschland. Bd. 3: Rundfunkpolitik nach 1945. München: dtv, 17.

3 Bausch (1980): Rundfunkpolitik nach 1945, 13.

4 Bausch (1980): Rundfunkpolitik nach 1945, 72.

dem ganzen Volke dienen und die Sache der Gerechtigkeit und die gemeinsame Sache der Menschheit verfechten.

Diese Vorgaben wurden dem neuen Rundfunk ins Stammbuch geschrieben. Dementsprechend wurden seine Aufgaben und somit sein Auftrag und seine Legitimation begründet. Nicht ohne heftige Diskussion und erhebliche Gegenwehr der deutschen Politiker.

Die deutschen Politiker nämlich hätten eine deutlich andere Institution gegründet – orientiert am zentralistischen Staatsrundfunk der Weimarer Zeit. Insbesondere die Briten und die Amerikaner diktierten den Deutschen jedoch ein dezentrales, föderales System. Nach den Erfahrungen der Nazi-Zeit galt es, jeglichen Zentralismus im Bereich der Information, Bildung und Kultur tunlichst zu vermeiden. Die Alliierten widersprachen ebenso grundlegend dem Anspruch der deutschen Politiker, den neuen Rundfunk und seine Programme kontrollieren zu wollen. Selbst liberale Abgeordnete waren der Auffassung, dass sie als die gewählten Vertreter des Volkes die einzige Instanz seien, welche die Gesellschaft repräsentiere und die deshalb auch die Kontrolle über den Rundfunk auszuüben und damit ganz offiziell seine grundsätzliche Ausrichtung zu bestimmen habe. In den deutschen Politikerköpfen war das Weimarer Modell des Rundfunks noch allgegenwärtig. Die wenigsten Konstrukteure des neuen Rundfunks auf deutscher Seite hatten die Distanz, die Schwächen des Rundfunks von Weimar zu sehen, um so ihre Wiederholung bei der Chance des Neubeginns zu vermeiden.

Als Beispiel sei dazu auf die Rede des Ministerpräsidenten in Stuttgart, Reinhold Maier, verwiesen, die das Unverständnis und die Resignation der deutschen Politiker gleichermaßen demonstriert:

„Der deutsche Standpunkt konnte sich nur unter Bedenken der Auffassung anschließen, dass eine Radiostation im Grunde niemand gehöre, dass niemand eine Verantwortung trage, dass niemand einen Einfluss auszuüben habe. Wir waren der Ansicht, dass irgendjemand der Träger eines solchen Unternehmens sein müsse. Wir haben uns der höheren Einsicht gefügt und warten nunmehr das Ergebnis des Experiments ab. Die Bevölkerung hält die Regierung, wie wir immer wieder erfahren, für das verantwortlich, was beim Stuttgarter Rundfunk vorgeht. Die Bevölkerung möge davon Kenntnis nehmen, dass seit 1945 bis heute und wiederum von heute an die Regierung keine Mitwirkungsrechte auszuüben hat, dass sie in den Gremien des Rundfunks nicht aktives, ja nicht einmal passives Mitglied ist. Die Regierung ist einfacher Zuhörer wie das Volk und freut sich dieser demokratischen Rolle. Wir

*sind übrigens begierig, zu welchem zukünftigen ‚Jemand‘ der heute anscheinende ‚Niemand‘ sich entwickeln wird. Das Rundfunkgesetz setzt die Landesregierung auf diesem Gebiet in den Ruhestand.*⁵

Dezentral und staatsfern. Das war gegen die Auffassung der deutschen Politiker die feste, unverrückbare Vorgabe der Alliierten. Kurz und prägnant lässt sich ihre Position in einem Satz zusammenfassen: Die Gesellschaft ist mehr als der Staat. Die gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte sollten den Rundfunk, der allen gemeinsam oder aber niemandem gehöre, kontrollieren. Beide Vorgaben oder, wenn man so will, beide Diktate der westlichen Besatzungsmächte, die Vorgabe des Föderalismus und der Staatsferne prägen bis heute die Existenzgrundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn manche dieser Bestimmungen insbesondere nach 1955, nach Wegfall des alliierten Vorbehaltes und damit der letztlichen Zuständigkeit der Besatzungsmächte für alle Gesetze in der jungen Bundesrepublik, immer wieder im ursprünglichen deutschen Interesse zurück entwickelt wurden.

Für die Diskussion heute und in der Zukunft bleibt der erste Satz der amerikanischen Vorgabe als Zielsetzung von entscheidender Bedeutung: Rundfunk im Dienst der Schaffung einer freien, friedliebenden Demokratie in einem Deutschland als geachtetes und sich selbst achtendes Mitglied in der Familie der Nationen.

Dies war, ist und bleibt Ziel, Zweck und Aufgabe dieses Rundfunks.

Es geht, wenn der Rundfunk verhandelt wird, primär gar nicht um diesen Rundfunk, es geht vielmehr um unsere Gesellschaft. Es geht nur insofern um den Rundfunk, als unser Gemeinwesen wesentlich durch Kommunikation gebildet wird. Durch eine Kommunikation, die wesentlich durch einen unabhängigen, allein dem Gemeinwohl verpflichteten, nicht von einer Partei oder irgendeiner Gruppe, weder von Geld noch Ideologie beeinflussten, durch einen nicht gekauften oder irgend sonst manipulierten oder von einer Weltanschauung dominierten gesellschaftlichen Austausch gekennzeichnet ist. Eine Demokratie ist ohne freie, ohne herrschaftsfreie gesellschaftliche Kommunikation schlicht nicht möglich.

Man muss den Politikern, die den öffentlichen Rundfunk ordnungspolitisch regeln, abverlangen, dass sie diese Sicht vor Augen haben. Noch einmal: Es geht um unsere Gesellschaft. Es geht darum, einen Marktplatz, die Möglichkeit eines freien

5 Rede dokumentiert in: Von „Radio Stuttgart“ zum „Süddeutschen Rundfunk“, Süddeutscher Rundfunk: Stuttgart, 1949.

und unabhängigen Austauschs und einer ebensolchen Meinungsbildung zu organisieren und zu garantieren – im Interesse einer funktionierenden Demokratie. Wer die Zuständigkeiten des Rundfunk regelt, ausweitet oder begrenzt, muss vorrangig die Auswirkungen auf Gesellschaft und Demokratie bedenken.

Das eben dargelegte Verständnis ist maßgebend auch für die Verantwortlichen und die Mitarbeiter in den Rundfunkanstalten. Es ist vermutlich angezeigt, immer wieder in Erinnerung rufen, dass Verantwortliche und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rundfunkanstalten nicht aus eigener Befugnis in Amt und Würden sind, ihre Berechtigung vielmehr ausschließlich im Auftrag für diese Gesellschaft, für diese Demokratie, für das Gemeinwohl begründet ist. Ihre Unabhängigkeit, die Unabhängigkeit des Rundfunks, ist folglich auch nicht absolut, sie ist gebunden an seinen Auftrag. Ihre Legitimation, ihre Existenzberechtigung leitet sich ausschließlich davon ab, ob dieser Auftrag gesehen und erfüllt wird.

Nicht Gesichtspunkte wie Eigeninteresse einer Rundfunkanstalt dürfen Maßstab für Einstellung und Arbeit der Verantwortlichen und aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, sondern ausschließlich der Dienst an der Gesellschaft, die sich diesen Rundfunk im Interesse der Allgemeinheit leistet. Rundfunkarbeit ist insofern Dienstleistung, für die sie der Gesellschaft und ihren Vertretern Rechenschaft schuldet, Rechenschaft im Hinblick auf die bestmögliche Form der Organisation, die optimale Verwendung der ihr anvertrauten Mittel und vor allem im Hinblick auf das Programm und die tägliche Leistung, im Prinzip auf jeden einzelnen Programmbeitrag. Die Gewährleistung für die Daseinsberechtigung, also für die Existenz des Rundfunks ergibt sich letztlich aus dem Urteil der Menschen, dass dieser in ihrem Interesse liegt.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist wesentlich der gesellschaftlichen Integration verpflichtet – eine ständige und vorrangige Aufgabe besonders in Zeiten außergewöhnlicher Herausforderungen. Integration von Kindern und Jugendlichen in die Gesellschaft des Grundgesetzes, Integration, Vermittlung zwischen Jung und Alt, Arm und Reich, Unten und Oben, Rechts und Links, von und zwischen Menschen, die hier leben und denen, die durch Geburt oder Migration neu hinzu kommen. Integration allerdings nicht als absolute und einseitige Vorgabe, nicht als schlichte Angleichung der Jungen oder der Neuen an das Bestehende, sondern als wechselseitiger Prozess. Kein Diktat des Vorfindlichen. Wechselseitige Öffnung und Veränderung. Ein gesellschaftliches Kommunikationsvorhaben, eine ebenso vornehme wie vorrangige Zielsetzung des

Integrationsrundfunks öffentlich-rechtlicher Prägung, die in den Programmangeboten vorausschauende und intelligente Antworten gleichermaßen verlangt.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Auftrag und damit die Legitimation des öffentlichen Rundfunks nicht für alle Zeiten jeglicher Nachfrage entzogen sind, sein können und sein müssen. Die Bestimmungen, die auf dem bisherigen Verständnis beruhen, können und müssen naturgemäß angesichts der politischen, medialen und technischen Veränderungen, die seit der Grundlegung des Rundfunks festzustellen sind, immer wieder diskutiert und auf den Prüfstand gestellt werden. Und es ist dann entsprechend nicht auszuschließen, dass sie im Lichte der Gegebenheiten und Herausforderungen der Gegenwart ergänzt und verändert, zumindest aktualisiert werden.

Leitlinie für jegliche Diskussion oder gar Veränderung muss allerdings die Frage sein und bleiben: Was liegt im wohlverstandenen öffentlichen Interesse?

Eine Fragestellung, die im Grunde immer, in einer Zeit von Umbrüchen aber von besonderer Relevanz ist, über deren jeweilige Beantwortung sich naturgemäß auch trefflich streiten lässt. Streit und Konflikte sind nicht von vornherein abzulehnen, sie können sehr konstruktiv notwendige Veränderungen und Verbesserungen bewirken, vor allem wenn sich die Auseinandersetzung an der Frage orientiert, was in welcher Weise im Dienst an der Allgemeinheit zu erfolgen hat.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk liegt im öffentlichen Interesse. Die einen mögen einen Punkt dahinter setzen, sozusagen als Feststellung. Die anderen ein Fragezeichen: Ist das immer noch so? Punkt oder Fragezeichen.

Die vorliegende Publikation legt die geltenden Grundlagen bezogen auf Auftrag und Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland dar.

Michael Kühn beschreibt den in den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen der Landesrundfunkanstalten kodifizierten Auftrag und die sich daraus ableitende Legitimation und bewertet die Bestimmungen in ihrer Relevanz für die Gegenwart und die Zukunft.

Da Rundfunksignale nicht an Landesgrenzen Halt machen und eine Zusammenarbeit der Anstalten (der ARD) schon aus programmlichen und finanziellen Gründen sinnvoll und geboten ist, wurde das Rundfunkwesen in der Bundesrepublik durch einen Staatsvertrag der Bundesländer im Grundsatz geregelt und in zahlreichen Änderungsstaatsverträgen aktualisiert. Die Bestimmungen zu Auftrag und Legitimation stellt Eva Ellen Wagner in einer bewertenden Zusammenfassung dar.

Die Tatsache schließlich, dass der Rundfunk, seine Organisation, seine Finanzierung, seine Programme und deren Kontrolle seit vielen Jahren Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen sind, zeigen die bislang vierzehn großen Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Bereits 1961 formulierte das höchste Gericht bis heute gültige grundlegende Maßstäbe zur Zuständigkeit für den Rundfunk und des Rundfunks. Mit Fug und Recht kann behauptet werden, dass es in erster Linie das Bundesverfassungsgericht war, das die Ordnung des Rundfunks in der Bundesrepublik gültig überwacht und Vorgaben formuliert hat zu Unabhängigkeit und Staatsferne, aber auch zum Auftrag und zur Legitimation des Rundfunks. Dieter Dörr zeigt die Leitlinien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf und stellt die vom höchsten Gericht entwickelten Prinzipien und ihre Entwicklung dar.

Freya Gräfin von Kerssenbrock erarbeitete die Zusammenfassung der für unsere Fragestellung relevanten Texte in allen vorfindlichen Verlautbarungen.

Bernd Hawlat hat umsichtig und verlässlich die Geschäfte der Historischen Kommission geführt und in besonderer Weise auch das Entstehen dieser Publikation begleitet.

Allen Genannten sei an dieser Stelle herzlich für ihr Engagement und ihre Beiträge gedankt. Die vorliegende Publikation ist gedacht als Grundlage für die Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch als Orientierung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den und für die Rundfunkanstalten und nicht zuletzt für diejenigen, die den Rundfunk und seine Programme im Interesse der Allgemeinheit kontrollieren.

Die Grundlagen sind gelegt. Damit auch die Grundlagen für die Diskussion um den Rundfunk und für die tägliche Arbeit in den Programmen. Die Kriterien und Maßstäbe sind nachlesbar. Es wird entscheidend darauf ankommen, sie adäquat bezogen auf die gesellschaftlichen und demokratischen Erfordernisse einer jeweiligen Gegenwart umzusetzen.

Der Programmauftrag der Landesrundfunkanstalten der ARD

Michael Kühn

Regelmäßig gerät der öffentlich-rechtliche Rundfunk in die Kritik. Insbesondere von Vertretern marktliberaler Thesen wird gefordert, der öffentlich-rechtliche Rundfunk solle privaten Medienunternehmen mit seiner Beitragsfinanzierung nicht so viel Konkurrenz machen und sich uferlos ausweiten, sondern sich vielmehr auf seinen Auftrag beschränken. Das klingt einleuchtend, da eine uferlose, das heißt über die gesetzlichen Rahmenbedingungen hinausgehende Tätigkeit der Anstalten auch rechtlich fragwürdig wäre. Aber ist diese Kritik auch berechtigt? Und was genau ist denn der „Programmauftrag“ der Landesrundfunkanstalten? Und wo ist in der Geschichte des Rundfunks der Ursprung des Programmauftrags zu suchen?

Dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kommt eine Schlüsselstellung im System der Rundfunkregulierung zu. Er ist Maßstab und Leitlinie für alle organisatorischen und redaktionellen Entscheidungen. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist einfachgesetzlich beispielsweise in § 11 RStV niedergelegt.¹ Diese Definition greift auf die Grundstruktur der Auftragsbeschreibungen zurück, die durch die Landesrundfunkgesetze und Staatsverträge entwickelt wurden. Die Landesrundfunkanstalten sind durch vergleichbare Regelungen gesetzlich zur Erfüllung des sogenannten Programmauftrags verpflichtet.² Für den Norddeutschen Rundfunk sind diese Grundsätze bspw. in §§ 4, 5, 6 und 7 NDRStV niedergelegt. Diese gesetzliche Fest-

1 Dort heißt es: „(1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen. (2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.“

2 Siehe nachfolgende Textsammlung.

legung ist Berechtigung aber auch Verpflichtung zugleich. Der NDR ist zur Einhaltung der Programmgrundsätze verpflichtet. Die Einhaltung der Programmgrundsätze wird vom Rundfunkrat des NDR überwacht. Außerdem eröffnet der NDR-Staatsvertrag jedem das Recht, sich mit einer Programmbeschwerde an den Intendanten oder den Rundfunkrat zu wenden. Die Missachtung der Programmgrundsätze wäre ein Verstoß gegen den NDR-Staatsvertrag und von der Rechtsaufsicht zu rügen.

Verfassungsrechtlich gebotene Kernaufgabe jeder Rundfunkanstalt ist die Programmgestaltung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gestalten Programmbeiträge, die das in der Rundfunkanstalt erarbeitete Gesamtprogramm entstehen lassen. Die Rundfunkgesetze beschreiben diese Kernaufgabe durch eine Reihe von Einzelkriterien und redaktionelle Programmgrundsätze, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk konstituierend sind, wie etwa Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms oder Sachlichkeit der Information.

Die Grundüberlegung, „Leitplanken“ für die Programmgestaltung festzulegen, ist dem Medium Rundfunk und seiner Bedeutung für die Meinungsbildung in der Gesellschaft inhärent und geht zurück bis zu den Anfängen des Rundfunks. Umgekehrt sind die Organisation des deutschen Rundfunks und die heutige Ausgestaltung des Programmauftrags ohne einen Blick in die Vergangenheit nicht zu verstehen.

Die nachstehenden Ausführungen beleuchten die Entwicklung und jeweilige Ausgestaltung dessen, was wir heute „Programmauftrag“ nennen, von den Anfängen des Rundfunks in der Weimarer Republik über die Militärverordnungen der westlichen Alliierten, bis zu den ersten Rundfunkgesetzen nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Die derzeit gültigen Formulierungen von „Auftrag und Legitimation“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind in dieser Sammlung enthalten.

1. Richtlinien zur Programmgestaltung in der Zeit der Weimarer Republik

„Achtung! Hier Sendestelle Berlin im Voxhaus, auf Welle 400.“ Mit dieser Meldung nahm die „Deutsche Stunde, Gesellschaft für drahtlose Belehrung und Unterhaltung mbH“ am 29. Oktober 1923 in Berlin den ersten regelmäßigen Hörfunkprogramm-

dienst in Deutschland auf.³ Grundlage hierfür war die Verfügung Nr. 815 („Einführung eines Unterhaltungsrundfunk“) des Reichspostministeriums vom 24. Oktober 1923. Bereits in dieser Zeit wurden schon Überlegungen angestellt, wie die Gestaltung von Hörfunkprogrammen zu regulieren ist. Das in privatwirtschaftlicher Rechtsform gegründete Unternehmen stand unter der Aufsicht der Reichspost und diese verstand Rundfunk schon damals als „öffentliche Aufgabe“. Das Rundfunkprogramm dürfe nicht privaten Interessen, sondern insbesondere wegen der kulturellen Bedeutung ausschließlich der Allgemeinheit verpflichtet sein.

Außerhalb Berlins nahmen im Laufe des Jahres 1924 Regionalgesellschaften in den neun von der Reichspost eingeteilten Sendebzirken auf Grundlage einer vorläufigen Gestattung den Sendebetrieb auf. Während am 1. Dezember 1923 noch 467 Hörer registriert waren, wuchs deren Anzahl auf über 1,2 Millionen Hörer im April 1926.

Dieser Erfolg rief das Reichsministerium des Innern auf den Plan, das die Wirkung auf die Meinungsbildung erkannte und den Rundfunk für politische Zwecke einsetzen wollte. Das Kabinett unter Reichskanzler Cuno beschloss am 23. Oktober 1924 unter Top 5, „Politische Überwachung des Rundfunk“, dass der Reichsminister des Innern die Überwachung des Rundfunks bis hin zur Ernennung von Redakteuren übernehmen solle.⁴ Dieses Ansinnen traf allerdings auf Widerstand bei der bis zu diesem Zeitpunkt frei agierenden Reichspost, sowie bei den nach der Weimarer Reichsverfassung für Kultur zuständigen Ländern. Schließlich gab es eine politische Einigung, die Grundlage für die von der Reichspost mit Wirkung vom 1. März 1926 für die Regionalgesellschaften erteilten Konzessionen war.

Bemerkenswert an der Einigung und den auf dieser Grundlage ergangenen Genehmigungen sind die darin enthaltenen Regelungen zum Aufbau des Rundfunkwesens und zur Gestaltung von Sendungen. So enthielten die Konzessionen beispielsweise Richtlinien zur Programmgestaltung, wonach die Berichterstattung durch Rundfunk

3 Krug, Hans-Jürgen (2013): Jedes Land wird zum Hörsaal. In: Badische Zeitung vom 25. Oktober 2013, online unter: <http://www.badische-zeitung.de/computer-medien-1/jedes-land-wird-zum-hoersaal--76523744.html>; vgl. ausführlich: Herrmann, Günter (1994): Rundfunkrecht. Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien. München: Beck, 56 ff.; Leiling, Otto Heinrich (1955): Die Gesetzgebungsbefugnis zur Neuordnung des Rundfunkwesens. München: Beck, 21 ff.; Ricker, Reinhart; Schiwy, Peter (1997): Rundfunkverfassungsrecht. München: Beck, 1 ff.; Fessmann, Ingo (1973): Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik. Frankfurt am Main: Knecht; Schreier, Torsten (2001): Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Frankfurt am Main: Lang, 29 ff.; Hesse, Albrecht (2003): Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. München: Vahlen, 1 ff.

4 Kabinettsvorlage des RIM vom 4.10. betr. „Politische Überwachung des Rundfunks“ (R 43 I/1999, Bl. 246-248, 355-388), online unter: http://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/011/ma1/ma12p/kap1_1/kap2_130/para3_5.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2015.

unabhängig und überparteilich zu erfolgen hatte. Die Einhaltung dieser Bestimmungen wurde von zwei Ausschüssen überwacht. Der eine war für Nachrichtensendungen zuständig. Dieser Ausschuss setzte sich zusammen aus einem Vertreter des Reichs sowie zwei Vertretern der Länder. Die Berufung des für die Programmgestaltung Verantwortlichen in einer Regionalgesellschaft konnte nur mit Zustimmung dieses Ausschusses erfolgen. Der andere Ausschuss war für die Gestaltung des Programms auf den Gebieten Kultur, Wissenschaft und Volksbildung zuständig. Bereits in der Gründungsphase des Rundfunks finden sich also zwei Strukturüberlegungen – Unabhängigkeit und Kontrolle durch ein Gremium –, die bis heute Gültigkeit haben.

Der ungebrochene Erfolg des Hörrundfunks – 1930 gab es bereits über 4 Millionen registrierte Hörer – führte gegen Ende der Weimarer Zeit zu verstärkten Versuchen des Reichsinnenministeriums, den Rundfunk in ein Sprachrohr der Reichsregierung umzuwandeln. Nach der sogenannten „Machtergreifung“ am 30. Januar 1933 wurde das Rundfunkwesen schließlich durch Verordnung vom 30. Juni 1933 dem neugegründeten Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda zu- und die Programmgestaltung den autoritären Machterhaltungsinteressen der Nationalsozialisten untergeordnet.

2. Programmgrundsätze der westlichen Alliierten nach 1945

a. Die Grundsätze der alliierten Rundfunkordnung

Mit der bedingungslosen Kapitulation brach auch die deutsche Rundfunkordnung zusammen.⁵ Die Siegermächte übernahmen unverzüglich die funktionstüchtigen Sendeanlagen. Die britischen Besatzungskräfte etwa strahlten in den Räumen der ehemaligen NORAG in Hamburg schon bereits am 4. Mai 1945 – als erster alliierter Sender – Programm für die deutsche Bevölkerung aus, während bis zum 9. Mai 1945 von Flensburg aus noch der „Großdeutsche Rundfunk“ der Nationalsozialisten sendete.

Die Entwicklung der Rundfunkordnung verlief in den westlichen Besatzungszonen zwar unterschiedlich, war jedoch geprägt von der Erfahrung des Missbrauchs des Rundfunks als staatliches Propagandainstrument während des sogenannten „Dritten

⁵ Ricker; Schiwy (1997): Rundfunkverfassungsrecht, 21 ff.; Schreier (2001): Selbstverwaltungsrecht, 32 f.; Hesse (2003): Rundfunkrecht, 8 f.

Reiches“. Und die von den westlichen Alliierten aufgestellten Grundsätze für die Veranstaltung von Rundfunk prägen heute noch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Der amerikanische Militärgouverneur für Deutschland, General Lucius D. Clay erließ am 21. November 1947 für seine Zone einen Befehl, in dem es hieß:

„Es ist grundlegende Politik der US-Militärregierung, dass die Kontrolle über die Mittel der öffentlichen Meinung, wie Presse und Rundfunk, verteilt und von der Beherrschung durch die Regierung freigehalten werden muss.“⁶

US-Land-Director für Bayern General van Wagenor formulierte in einem Schreiben an den bayerischen Ministerpräsidenten betreffend die Rundfunkgesetzgebung:

„Rundfunkorganisationen [sollen] als der Allgemeinheit dienende Einrichtungen geschaffen werden, die unbeeinflusst sind von irgendeiner Gruppe mit Sonderinteressen oder von staatlichen, politischen, wirtschaftlichen, religiösen oder irgendwelchen anderen Einzelbestandteilen der Allgemeinheit.“⁷

Die in den westlichen Besatzungszonen gegründeten Rundfunkanstalten wurden in den Jahren 1947 und 1948 trotz unterschiedlicher Auffassungen über die Organisation des Rundfunks in den jeweiligen Heimatländern in Deutschland auf Basis derselben Strukturprinzipien organisiert. Dabei war vor dem Hintergrund der Erfahrungen während der Nazizeit das oberste Ziel die Sicherung der Staatsfreiheit, weshalb die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts gewählt wurde. Die so geschaffenen Einrichtungen erhielten außerdem das Recht der Selbstverwaltung.⁸ Die Kontrolle über den Rundfunk wurde einem pluralistisch zusammengesetzten Gremium mit Vertretern aus gesellschaftlich relevanten Gruppen übertragen, dem Rundfunkrat. Auf diese Weise wurde der Rundfunk der staatlichen Exekutive entzogen. Um die Unabhängigkeit des Rundfunks auch in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, erhielten die Rundfunkanstalten einen Anteil am Rundfunkgebühreneinkommen, das von der Post eingezogen wurde. Der so organisierte Rundfunk war damit weder staatlich gelenkt noch wirtschaftlichen Interessen unterworfen. Die damalige Idee war: „Der Rundfunk gehört niemand.“ Diese Organisationsform liegt auch heute noch unverändert dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugrunde.

Für die Programmgestaltung wurden dieser Grundidee entsprechende Leitgrundsätze verbindlich vorgeschrieben. Das Programm hatte ausgewogen, unparteilich und

6 Schreier (2001): Selbstverwaltungsrecht, 33 f.

7 Schreier (2001): Selbstverwaltungsrecht, 33 f.

8 Vgl. hierzu ausführlich Schreier (2001): Selbstverwaltungsrecht.

objektiv zu sein – im Vergleich zur Tendenzfreiheit der Presse ein fundamentaler Unterschied.

b. Die Gründung der Landesrundfunkanstalten durch die Alliierten

Nach den vorstehend beschriebenen Grundsätzen wurden in den Jahren 1947 und 1948 die heute im Grundsatz noch bestehenden Landesrundfunkanstalten gegründet.

Die Briten richteten für ihre gesamte Besatzungszone eine einheitliche Rundfunkorganisation ein.⁹ Mit der britischen Militärregierungsverordnung Nr. 118 entstand am 1. Januar 1948 der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR). Am 12. November 1953 entstand in Berlin hieraus der Sender Freies Berlin (SFB), knapp zwei Jahre später – 1955 – teilte sich der NWDR in die heutigen Sendeanstalten NDR und WDR auf.

Anders als die Briten strebten die Amerikaner eine föderale Struktur des Rundfunks an. Zum einen in der Ableitung der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern, zum anderen, um die regionale Vielfalt abzubilden. Anfang 1946 ermächtigte die amerikanische Militärregierung die gesetzgebenden Körperschaften in ihrer Zone für die künftige Organisation des deutschen Rundfunks selbst gesetzliche Regelungen zu treffen.¹⁰ So entstand in Bayern mit Gesetz vom 10. August 1948, das bereits am 10. Oktober 1948 in Kraft trat, der Bayerische Rundfunk (BR) als Anstalt des öffentlichen Rechts. Mit Gesetz vom 2. Oktober 1948 wurde im amerikanisch besetzten Hessen der Hessische Rundfunk (HR) aus der Taufe gehoben und in der amerikanischen Besatzungszone an der Weser wurde mit Gesetz vom 22. November 1948 Radio Bremen (RB) ins Leben gerufen. Mit Gesetz vom 6. April 1949 wurde der Süddeutsche Rundfunk gegründet, während die französische Besatzungsmacht im Wege einer Verordnung bereits am 30. Oktober 1948 den Südwestdeutschen Rundfunk (SDR) gegründet hatte.¹¹ Die Besonderheit, dass der Aufteilung der Besatzungsmächte folgend auf dem Gebiet des Landes Baden-Württemberg zwei Rundfunkanstalten tätig waren, wurde erst mit dem Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR) vom 31. Mai 1997 beendet. Am 17. März 1946 nahm „Radio Saarbrücken“, der französische Militärsender seinen Betrieb auf. Aus ihm ging der Saarländische Rundfunk (SR) hervor, der mit Verordnung vom 16. September 1947 gegründet wurde. Mit Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik am 1. Januar 1957 wurde der SR als öffentlich-rechtliche Anstalt Mitglied der ARD.

⁹ Ricker; Schiwy (1997): Rundfunkverfassungsrecht, 22.

¹⁰ Ricker; Schiwy (1997): Rundfunkverfassungsrecht, 21 f.

¹¹ Ricker; Schiwy (1997): Rundfunkverfassungsrecht, 22 f.

c. Die Programmgrundsätze der westlichen Alliierten

Noch vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland waren damit die Grundzüge eines freiheitlichen, der Allgemeinheit verpflichteten Rundfunks festgelegt. Die Bedeutung der durch diese Organisationform gewährleisteten unabhängigen Berichterstattung für die Nachkriegsgesellschaft kann vermutlich nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Wie waren die Programmgrundsätze nun ausgestaltet? Dies soll am Beispiel des NWDR gezeigt werden, der bis zur Trennung in NDR und WDR im Jahr 1956 auf Grundlage der britischen Militärregierungsverordnung Nr. 118 vom 1. Januar 1948 sein Programm veranstaltete. Die nur sechs Artikel umfassende Verordnung und die nur 19 Paragraphen umfassende Satzung befassen sich im Wesentlichen mit den Organisationsfragen und dem Verhältnis von Hauptausschuss (heute „Rundfunkrat“) und Verwaltungsausschuss (heute „Verwaltungsrat“), daher sind die Ausführungen zum Programm für heutige Verhältnisse kurz, gleichwohl sind sie prägnant.

In der Einleitung zur Verordnung heißt es lediglich:

„Um den Nordwestdeutschen Rundfunk als eine unabhängige Anstalt zur Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen unterhaltender, bildender und behrender Art zu errichten, wird hiermit folgendes verordnet:“

Dieser Kerngedanke wird in § 1 der mit der Verordnung erlassenen Satzung – die mit der Verordnung ausdrücklich Gesetzeskraft erhielt – nochmals wiederholt und weiter ausgeführt:

„Zweck des Nordwestdeutschen Rundfunks ist der alleinige Betrieb der [...] Rundfunkanlagen [...], die der Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen unterhaltender, bildender und behrender Art dienen. Die Rundfunksendungen sollen in Sprache und Musik (später, sobald technisch möglich, auch im Bilde) Unterhaltung, Bildung, Belehrung und Nachrichten vermitteln. [...] Der Rundfunk wird in voller Unabhängigkeit von Einflüssen des Staates und parteipolitischen Richtungen betrieben.“¹²

Der Urheber dieser Verordnung war Hugh-Carlton Green, der in Deutschland studiert und zwischen 1940 und 1945 den deutschsprachigen Dienst der BBC geleitet hatte. Von 1960 bis 1969 war er Generaldirektor der BBC. Green wollte einen unabhängigen, von allen staatlichen und parteipolitischen Einflüssen freien Rundfunk nach dem Vorbild der britischen BBC schaffen.

¹² Amtsblatt der Militärregierung – Deutschland (Britische Zone) Ausgabe Nr. 30 vom 6.9.1949, Teil 10 B.

Bereits in dieser Militärverordnung findet sich die bis zum heutigen Zeitpunkt maßgebliche Aufgabentrias aus Information, Bildung und Unterhaltung wieder.

3. Der Programmauftrag in den ersten Landesrundfunkgesetzen

Am 24. Mai 1949 trat das Grundgesetz in Kraft. Auch wenn die Bundesrepublik erst mit dem Deutschlandvertrag vom 5. Mai 1955 die volle staatliche Souveränität erlangte, kam es in der Folge in den Bundesländern zur Überführung der Militärverordnungen in demokratisch legitimierte Gesetze. Gleichwohl nahmen die Siegermächte bis zum Deutschlandvertrag Einfluss auch auf dem Gebiet der Rundfunkorganisation, wie sich bei der Gründung des SFB 1953 zeigte, wo die Alliierte Kommandantur einen Entwurf zurückwies, der dem Senat das Recht eingeräumt hätte, auf die Zusammensetzung des Rundfunkrates Einfluss zu nehmen.

Im Vergleich zu den kurzen Militärverordnungen sind die Landesrundfunkgesetze ausführlicher, wie nachfolgend der Staatsvertrag über den SDR sowie der NDR-Staatsvertrag und das WDR-Gesetz exemplarisch zeigen.

a. Der Programmauftrag des Süddeutschen Rundfunks 1950

Am 15. November 1950 hatte der Landtag des Landes Baden-Württemberg das Radiogesetz verabschiedet, mit dem der Süddeutsche Rundfunk mit Sitz in Stuttgart gegründet wurde. Die dem Gesetz als Anlage beigefügte Satzung legt in ihrem § 2 folgenden programmatischen Auftrag nieder:

„§ 2

- (1) *Auf dem Wege zur Schaffung eines freien, demokratischen und friedliebenden Deutschlands, das wiederum seinen Platz in der Familie der Nationen als geachtetes und sich selbst achtendes Mitglied einnehmen wird, muß das deutsche Rundfunkwesen mit allen Kräften bemüht sein, ohne Kompromisse sich der Förderung der menschlichen Ideale von Wahrheit, Toleranz, Gerechtigkeit, Freiheit und Achtung vor den Rechten der individuellen Persönlichkeit zu widmen.*
- (2) *Zu diesem Zweck wird das deutsche Rundfunkwesen seine Unabhängigkeit aufrechterhalten. Es wird sich nicht den Wünschen oder dem Verlangen irgendeiner Partei, eines Glaubens, eines Bekenntnisses oder bestimmter Weltanschauungen*

- unterordnen. Es wird weder mittelbar noch unmittelbar ein Werkzeug der Regierung, einer besonderen Gruppe oder einer Persönlichkeit sein; sondern in freier, gleicher, offener und furchtloser Weise dem ganzen Volke dienen.*
- (3) *Der Rundfunk wird allein die Sache der Gerechtigkeit und die gemeinsame Sache der Menschheit verfechten.*
- (4) *Der „Süddeutsche Rundfunk“ hat deshalb bei der Veranstaltung seiner Rundfunkdarbietungen folgende Richtlinien zu beachten:*
- 1. den Vertretern der hauptsächlichsten religiösen Bekenntnisse, die den Wunsch äußern, gehört zu werden, eine angemessene Sendezeit einzuräumen;*
 - 2. den Vertretern verschiedener Richtungen bei strittigen Fragen von allgemeinem öffentlichem Interesse eine angemessene Sendezeit zu gewähren;*
 - 3. den Vertretern der gesetzlich zugelassenen Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber bei der Behandlung sie betreffender Fragen von allgemein öffentlichem Interesse das Recht auf eine angemessene Sendezeit zu gewährleisten;*
 - 4. den politischen Parteien angemessene Sendezeiten einzuräumen; dies gilt insbesondere während ihrer Beteiligung an öffentlichen Wahlen;*
 - 5. den festangestellten Sprechern, Kommentatoren oder Programmverfassern nicht zu gestatten, bei Sendungen, an denen sie beteiligt sind, ihren Namen zur Werbung für irgendeine politische Partei herzugeben;*
 - 6. die ganze Berichterstattung auf ein hohes Niveau wahrheitsgetreuer Objektivität an Inhalt; Stil und Wiedergabe einzustellen und bei Nachrichtensendungen jede offenbare oder versteckte Kommentierung zu unterlassen;*
 - 7. bei Nachrichtenübermittlung nach bester Möglichkeit objektives Material, das aus freien und unabhängigen Quellen stammt, zu benützen;*
 - 8. demokratisch gesinnten Kommentatoren und Vortragenden das Recht zur Kritik an Ungerechtigkeiten, Mißständen oder Unzuträglichkeiten bei Persönlichkeiten oder Amtsstellen der öffentlichen Behörden und der Staatsregierung zu sichern;*
- der Regierung und allen etwa auf diese Art kritisierten Persönlichkeiten, Amtsstellen und Organisationen das Recht zu sichern, sich zu gleichwertiger Sendezeit und in angemessener Weise gegen solche Angriffe zu verteidigen oder verteidigen zu lassen;*

- der Regierung und ihren Mitgliedern (Ministern) ferner das Recht zu sichern, den Rundfunksender für amtliche Verlautbarungen zu benützen;*
9. *keine Sendung zu gestatten, die irgendwie Vorurteile oder Diskriminierung gegen Einzelpersonen oder Gruppen wegen ihrer Rasse, Religion oder Farbe verursachen könnte;*
10. *zu verhindern, daß der Sender Gedanken oder Begriffe verbreitet, die in grober Weise gegen die moralischen Gefühle großer Teile der Zuhörerschaft verstoßen.“*

In § 5 des Gesetzes wird schließlich – wie auch heute noch – die Überwachung der Programmgestaltung dem Rundfunkrat als Aufgabe zugewiesen, „unbeschadet der Aufgaben des Verwaltungsrates“.

b. Der Programmauftrag des Westdeutschen Rundfunks

In Nordrhein-Westfalen hatten sich nach Gründung des NWDR durch die britische Militärverordnung Nr. 118 die Stimmen gemehrt, die eine eigene Landesrundfunkanstalt für das schon damals bevölkerungsreichste Bundesland forderten, auch wenn – obwohl oder weil – schon früh die Entscheidung der Generaldirektion des NWDR unter Adolf Grimme zu einer Dezentralisierung verbunden war mit dem Aufbau paralleler Strukturen in Hamburg und Köln. Der Landtag Nordrhein-Westfalens verabschiedete am 25. Mai 1954 das Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln. Mit Aufhebung der Militärverordnung und Abschluss eines Staatsvertrages über die Auflösung des NWDR war dann schließlich der Weg für eine eigene Landesrundfunkanstalt frei.

Zur Programmgestaltung sah § 4 des WDR-Gesetzes von 1954 folgende Regelung vor:
„§ 4

- (1) *Der Westdeutsche Rundfunk Köln hat seine Sendungen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu halten. Er hat die weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen zu berücksichtigen. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Der landsmannschaftlichen Gliederung des Sendegebiets soll Rechnung getragen werden. Die Nachrichtengebung muss allgemein, unabhängig und objektiv sein.*
- (2) *Der Westdeutsche Rundfunk soll die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten*

verteidigen und nur der Wahrheit verpflichtet sein. Er darf nicht einseitig einer politischen Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen.“

Für die Kontrolle des Programms sah das WDR-Gesetz in §§ 17, 18 einen eigenen Programmbeirat vor, der den Intendanten im gesamten Bereich der Darbietungen des Westdeutschen Rundfunks Köln beraten sollte.

c. Der Programmauftrag des Norddeutschen Rundfunks

Im Zuge der Bestrebungen in Nordrhein-Westfalen eine eigene Landesrundfunkanstalt zu gründen, vereinbarten die Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein am 16. Februar 1955 im Wege eines Staatsvertrags die Errichtung des Norddeutschen Rundfunks. WDR-Gesetz und NDR-Staatsvertrag waren zur selben Zeit erarbeitet worden. Daher weisen Gesetz und Staatsvertrag, trotz einiger Unterschiede, auch einige Übereinstimmungen auf. So lautet § 4 des NDR-Staatsvertrags:

„§ 4.

- (1) *Der NDR hat seine Sendungen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu halten. Er hat die weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen zu berücksichtigen. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Der landsmannschaftlichen Gliederung des Sendegebiets soll Rechnung getragen werden. Die Nachrichtengebung muss allgemein, unabhängig und objektiv sein.*
- (2) *Der NDR soll die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten verteidigen und nur der Wahrheit verpflichtet sein. Er darf nicht einseitig einer politischen Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen.“*

Er ist damit wortgleich zu der Regelung im WDR-Gesetz. Auch sah der Staatsvertrag ebenfalls einen Programmbeirat zur Überwachung der Programmgestaltung vor.

4. Programmanforderungen in der sowjetischen Besatzungszone und der DDR

Anders als in den westlichen Besatzungszonen strebte die Sowjetische Militäradministration (SMAD) eine Zentralisierung der Rundfunkordnung an. Die „Deutsche Verwaltung für Volksbildung“ (DVfV) wurde an der inhaltlichen und rechtlichen Ausgestaltung des Rundfunks von Anfang an beteiligt, später übertrug die SMAD der DVfV die alleinige Verantwortung über das gesamte Rundfunkwesen.¹³ 1946 wurde das Rundfunkreferat bei der DVfV umgebildet in eine „Generalintendanz des demokratischen Rundfunks“. Auf Grundlage eines Organisationsstatuts vom 14. März 1946 waren Nachrichten und politische Sendungen des Berliner Rundfunks von den anderen Sendern in den Regionen zu übernehmen.

In der DDR schritt nach der Konstituierung der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik am 7. Oktober 1949 die Zentralisierung weiter voran.¹⁴ Das Regierungsamt für Information war als Zentralbehörde für Presse und Rundfunk weisungsberechtigtes staatliches Lenkungsorgan zur Information der Öffentlichkeit.¹⁵ Die mit dem „Gesetz über die staatliche Organe“ einhergehende Auflösung der ursprünglichen fünf Länder und die Neugliederung in 14 Verwaltungsbezirke führten zur Beseitigung föderativer Elemente innerhalb des Rundfunks. Konsequenterweise wurde am 1. September 1953 das „Staatliche Rundfunkkomitee der DDR“ gegründet.

Erst durch die politischen Veränderungen traten am 11. November 1989 das staatliche Komitee für Rundfunk und das staatliche Komitee für Fernsehen zurück. Am Ende einer zweijährigen Phase des Umbruchs stand die Gründung öffentlich-rechtlicher Anstalten nach dem Vorbild der Landesrundfunkanstalten im Westen.

13 Ricker; Schiwy (1997): Rundfunkverfassungsrecht, 25; Hesse (2003): Rundfunkrecht, 33 ff.

14 Vgl. ausführlich: Lojewski, Günther von; Zerdick, Axel (Hrsg.) (2000): Rundfunkwende. der Umbruch des deutschen Rundfunksystems nach 1989 aus der Sicht der Akteure (= mabb Schriftenreihe Bd. 10). Berlin: VISTAS; Hoffmann-Riem, Wolfgang (1991): Rundfunkneuordnung in Ostdeutschland. Stellungnahme zu Vorschlägen über den Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut; Hesse (2003): Rundfunkrecht, 33 ff.

15 Siehe: Hartstein, Reinhard; Ring, Wolf-Dieter; Kreile-Johannes; Dörr, Dieter; Stettner, Rupert (1995): Rundfunkstaatsvertrag. Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, 2. Auflage. München: Rehm, 267.

5. Der Programmauftrag in den gültigen Landesrundfunkgesetzen

Der Blick in die Entwicklung des Rundfunks zeigt, dass die Grundüberlegungen, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am Gemeinwohlinteresse auszurichten, bis in die Zeit der Weimarer Republik zurückreichen. Der Programmauftrag – und die damit auch verbundene Berechtigung – der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bezieht seine Begründung aus einer langen historischen Entwicklung. Eingriffe in den Funktions- und damit auch den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind daher auch vor dem historischen Kontext sorgfältig zu bedenken.

Rundfunkgesetze und Staatsverträge, die Satzungen der einzelnen Anstalten sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bilden die allgemeinen Rechtsgrundlagen für die Programmarbeit des Rundfunks in Deutschland. Die Textsammlung erfasst alle derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betreffend. Diese Regelungen leiten sich ab aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 5 GG. Kern der Rundfunkfreiheit ist danach die Programmautonomie der Anstalten. Dem Funktionsauftrag zufolge obliegt es in erster Linie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst, die organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, die es ihnen ermöglichen, im publizistischen Wettbewerb mit privaten Veranstaltern zu bestehen. Dieser Programmauftrag ist verfassungsrechtlich im Sinne einer umfassenden Programmgestaltungsfreiheit zu verstehen. Er setzt am Gesamtprogramm einer Landesrundfunkanstalt an – und nicht etwa an einem einzelnen Programm oder gar an einer einzelnen Sendung oder Beiträgen.¹⁶ Dem Intendanten steht die Kompetenz zur Programmgestaltung zu, während der Rundfunkrat die Kompetenz zur Programmkontrolle innehat.¹⁷

Wie wird der Programmauftrag in den derzeitigen Landesrundfunkgesetzen formuliert? Die Rundfunkgesetze benennen insbesondere die Aufgabentrias Information, Bildung und Unterhaltung, gehen teilweise aber auch darüber hinaus. Auch wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf eine Ergänzungs- oder Nischenfunktion

16 Herrmann (1994): Rundfunkrecht, 248 ff.; Holznapel, Bernd; Vesting, Thomas (1999): Sparten- und Zielgruppenprogramm im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk. Baden-Baden: Nomos, 122.

17 Schreier (2001): Selbstverwaltungsrecht, 78 ff.

reduziert werden darf, so gehören Sendungen zur Information zum Kernbestand der öffentlich-rechtlichen Programme.

Für die Umsetzung des Programmauftrags normieren alle Landesrundfunkgesetze ergänzende Programmgrundsätze, die für die Arbeit und die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhebliche Bedeutung haben. Die Programmgrundsätze haben sich im Laufe der Zeit durch gesetzliche Neuregelungen in den Landesrundfunkgesetzen angenähert. Hervorzuheben sind die das gesamte Programm betreffenden Gebote der objektiven Berichterstattung sowie das Vielfaltsgebot, das aus dem Demokratieprinzip und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet wird.¹⁸ Die Anstalten sind verpflichtet, einen umfassenden Überblick über das regionale, nationale, europäische und internationale Geschehen zu geben. Das damit verbundene Ziel ist die Förderung der internationalen Verständigung. Für die Gestaltung einzelner Sendungen oder Beiträge sind hervorzuheben die Gebote der Sachlichkeit, der Achtung der Menschenwürde und der Persönlichkeit. Grundlage hierfür sind die deklaratorischen Gebote der Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung, die Beachtung der Rechte anderer sowie der Sittengesetze.

¹⁸ Herrmann (1994): Rundfunkrecht, 259 f.

Auszüge aus Gesetzen und Staatsverträgen

a. Bayerischer Rundfunk: BayRG vom 8. Dezember 2009 (letzte Änderung vom 22. Juli 2014, in Kraft getreten am 30. August 2014)

Art. 1

- (1) Der Bayerische Rundfunk ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Sitz in München. Er hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen dieses Gesetzes und die den gemeinnützigen Anstalten zuerkannten Vorrechte.
- (2) Bestand und Entwicklung des Bayerischen Rundfunks werden gewährleistet. Der Bayerische Rundfunk kann neue technische Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen, insbesondere über Breitbandvernetze und über Satellit, nutzen und auch neue Formen von Rundfunk veranstalten. Der Bayerische Rundfunk kommt seiner Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung durch die Nutzung aller Übertragungstechniken nach. Der Bayerische Rundfunk ist berechtigt, die analoge terrestrische Versorgung schrittweise auf digitale Technik umzustellen.
- (3) Bei Verletzungen des Selbstverwaltungsrechts steht der Verwaltungsweg offen.

Art. 2

- (1) Aufgabe des Bayerischen Rundfunks ist die Herstellung und Verbreitung von Hörfunkprogrammen, Fernsehprogrammen und Telemedien. Es gelten die §§ 11 bis 11f des Rundfunkstaatsvertrags. Zuständiges Gremium der Rundfunkanstalt im Sinn des § 11f des Rundfunkstaatsvertrags ist der Rundfunkrat; das Nähere regelt die Satzung des Bayerischen Rundfunks.
- (2) Der Bayerische Rundfunk veranstaltet das Dritte Fernsehprogramm „Bayerisches Fernsehen“, das Spartenprogramm „BR-alpha“ mit dem Schwerpunkt Bildung, das ARD-Gemeinschaftsprogramm sowie die sonstigen auf Grund staatsvertraglicher Ermächtigung veranstalteten Programme.
- (3) Der Bayerische Rundfunk veranstaltet bis zu zehn terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme. Davon werden bis zu fünf Hörfunkprogramme analog und fünf Hörfunkprogramme ausschließlich in digitaler Technik verbreitet. Jedes Programm

muss einen der folgenden Schwerpunkte haben:

- populäre Musik und Unterhaltung,
- Kultur,
- Musik für ein jüngeres Publikum,
- klassische Musik,
- Nachrichten und Informationen,
- Inhalt für ein älteres Publikum,
- Bildung, Wissen und Gesellschaft,
- Service, Beratung und Ereignisse,
- Bayern und Regionales,
- Jugend.

Das Gesamtangebot muss alle Schwerpunkte abdecken. Der Rundfunkrat legt die Programmrichtlinien fest.

- (4) Der Austausch eines in digitaler Technik verbreiteten Hörfunkprogramms gegen ein in analoger Technik verbreitetes Hörfunkprogramm ist zulässig, wenn die Anzahl der analogen Hörfunkprogramme nicht vergrößert wird und dadurch insgesamt keine Mehrkosten entstehen.

Art. 4

- (1) Die Sendungen des Bayerischen Rundfunks dienen der Bildung, Unterrichtung und Unterhaltung. Sie sollen von demokratischer Gesinnung, von kulturellem Verantwortungsbewusstsein, von Menschlichkeit und Objektivität getragen sein und der Eigenart Bayerns gerecht werden. Der Bayerische Rundfunk hat den Rundfunkteilnehmern einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, das nationale und das bayerische Geschehen in allen Lebensbereichen zu geben.

b. Hessischer Rundfunk: HR-Gesetz vom 7. Juni 2010 (letzte Änderung vom 24. Juni 2010, in Kraft getreten am 7. Juli 2010)

§ 1 Rechtsform

- (1) Der Hessische Rundfunk wird hiermit als eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Sitz in Frankfurt a. M. errichtet. Er hat das Recht der Selbstverwaltung.

- (2) Die Anstalt kann Zweigstellen errichten. Das Nähere bestimmt die Satzung.
- (3) Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen des Hessischen Rundfunks ist unzulässig.

§ 2 Auftrag

- (1) Der Hessische Rundfunk hat den Auftrag, durch Rundfunkprogramme (Hörfunk- und Fernsehprogramme) und Telemedienangebote als Medium und Faktor freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Er hat in seinen Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben und soll hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Seine Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Der Hessische Rundfunk hat Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.
- (2) Sein Auftrag umfasst folgende Angebote:
 - 1. Der Hessische Rundfunk veranstaltet folgende Hörfunkprogramme:
 - a) Der Hessische Rundfunk verbreitet sechs Hörfunkprogramme in terrestrischer Übertragungstechnik. Er kann diese Programme über unterschiedliche Übertragungswege verbreiten; § 11a Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages in der Fassung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I S. 278), geändert durch Staatsvertrag vom 30. Oktober bis 20. November 2009 (Gesetz vom 4. März 2010 [GVBl. I S. 54]) findet Anwendung. Der Hessische Rundfunk kann Hörfunkprogramme für das jeweilige Versorgungsgebiet auch mit anderen Landesrundfunkanstalten gemeinsam veranstalten; bundesweit ausgerichtete Hörfunkprogramme finden nicht statt. Er kann terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme gegen andere terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme, auch gegen ein Kooperationsprogramm, nach Maßgabe des § 11c Abs. 2 Satz 3 bis 5 des Rundfunkstaatsvertrages austauschen, wenn dadurch insgesamt keine Mehrkosten entstehen und sich die Gesamtzahl der Programme nicht erhöht.

- b) Der Hessische Rundfunk ist berechtigt, ein zusätzliches digitales terrestrisches Hörfunkprogramm zu verbreiten. Der Austausch eines in digitaler Technik verbreiteten Programms gegen ein in analoger Technik verbreitetes Programm ist nicht zulässig.
 - c) Nach Maßgabe eines nach § 11f des Rundfunkstaatsvertrages durchgeführten Verfahrens ist der Hessische Rundfunk berechtigt, auch ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme anzubieten. Am 7. Juli 2010 bestehende, ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme sind ohne Durchführung des Verfahrens nach § 11f des Rundfunkstaatsvertrages bis zum 31. August 2010 zulässig.
2. Der Hessische Rundfunk beteiligt sich an dem gemeinsam von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten verbreiteten Vollprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen (Das Erste)“ sowie an weiteren Fernsehprogrammen, die die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten aufgrund staatsvertraglicher Ermächtigung veranstalten. Er veranstaltet ein Drittes Fernsehprogramm sowie Telemedien nach Maßgabe des § 11d des Rundfunkstaatsvertrages. Am 7. Juli 2010 bestehende Telemedienangebote sind ohne Durchführung des Verfahrens nach § 11f des Rundfunkstaatsvertrages bis zum 31. August 2010 zulässig.
 3. Der Auftrag des Hessischen Rundfunks zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen umfasst auch die Veranstaltung von Radio- und Fernsehtext. Werbung und Sponsoring finden in den Angeboten nach Satz 1 nicht statt. Der Hessische Rundfunk kann programmbegleitend Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt anbieten.
- (3) Er erwirbt und betreibt Sendeanlagen zur Verbreitung seiner Angebote.

c. Mitteldeutscher Rundfunk: MDR-Staatsvertrag vom 30. Mai 1991 (in Kraft getreten am 1. Juli 1991)

§ 1 Aufgabe und Rechtsform

- (1) Die Rundfunkanstalt Mitteldeutscher Rundfunk (MDR) wird als gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunk in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Sendegebiet) mit Sitz in Leipzig errichtet.

- (2) Der MDR hat das Recht der Selbstverwaltung.
- (3) Eine Konkursfähigkeit des MDR besteht nicht.

§ 2 Regionale Gliederung

- (1) Der MDR unterhält Landesfunkhäuser in Dresden, Magdeburg und Erfurt. Regionalstudios sind den Landesfunkhäusern in den Ländern zuzuordnen, in denen sie betrieben werden.
- (2) Die gemeinsamen und überregionalen Aufgaben des MDR (Zentralbereich) werden vom Sitz der Anstalt in Leipzig aus erledigt. Ein möglichst in sich geschlossener Direktionsbereich nebst den dazu gehörenden Produktionskapazitäten wird in Halle angesiedelt mit dem Ziel, dort etwa ein Viertel des Zentralbereichs zu konzentrieren. Die von der Anstalt zu gründende Werbegesellschaft hat ihren Sitz in Erfurt. Im Rahmen der Entwicklung des MDR sind die Länder bei der Wahl der Standorte für weitere Einrichtungen oder Gesellschaften des MDR angemessen zu berücksichtigen.

§ 3 Programme - Vollständiger Versorgungsauftrag

- (1) Der MDR veranstaltet drei Hörfunkprogramme, die über UKW verbreitet werden. Eines dieser Hörfunkprogramme besteht aus drei unterschiedlichen Landesprogrammen für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (§ 4). Ein Hörfunkprogramm nach Satz 1 kann über Satellit abgestrahlt werden. Der MDR kann ein weiteres überregionales Hörfunkprogramm veranstalten, das über Mittelwelle verbreitet wird.
- (2) Der MDR beteiligt sich nach Maßgabe einer Vereinbarung mit den anderen Ländern an dem Fernsehgemeinschaftsprogramm der ARD. Die Sendungen außerhalb der für das Gemeinschaftsprogramm vorgesehenen Zeiten sind Landesprogramme (§ 4). Der MDR veranstaltet weiter ein gemeinsames Fernsehprogramm (Mitteldeutsches Fernsehen), in dem auch Beiträge der Landesrundfunkhäuser enthalten sein sollen, die jeweils ein landesspezifisches Erscheinungsbild aufweisen. Außerdem ist die Möglichkeit offen zu halten, dieses Programm in die Länder auseinanderzuschalten; die auseinandergeschalteten Sendungen sind Landesprogramme (§ 4).
- (3) Die Länder weisen dem MDR die für die Programme benötigten technischen Übertragungsmöglichkeiten einvernehmlich zu. Dies gilt auch für die Veranstaltung weiterer Programme und Landesprogramme.

- (4) Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben hat der MDR sendetechnisch und programmlich vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten wie andere Landesrundfunkanstalten.
- (5) Der MDR hat darauf hinzuwirken, daß die vollständige Versorgung der Rundfunkteilnehmer mit Landesprogrammen unverzüglich im Rahmen seiner technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten sichergestellt wird. Diese Verpflichtung hat Vorrang vor der vollständigen Versorgung mit seinen übrigen Programmen und vor seinen sonstigen Entwicklungsmöglichkeiten.

§ 4 Landesprogramme

- (1) Landesprogramme sind eigenständige Programme der Landesfunkhäuser, die ausschließlich für die jeweiligen Länder bestimmt sind und ein eigenes landesspezifisches Erscheinungsbild aufweisen.
- (2) Die Landesprogramme werden von den Landesfunkhäusern gestaltet und von den Direktoren der Landesfunkhäuser verantwortet. Der Intendant bleibt für die Einhaltung der Grundsätze der Programmgestaltung verantwortlich.
- (3) Die Landesfunkhäuser werden für die Gestaltung der gemeinsamen Programme herangezogen.
- (4) Der Intendant hat sicherzustellen, daß die Landesfunkhäuser personell und wirtschaftlich in der Lage sind, ihre programmlichen Aufgaben in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Die Bestellung der Leiter der Programmbereiche Hörfunk und Fernsehen in den Landesfunkhäusern einschließlich des Stellvertreters des Landesfunkhausdirektors bedarf der Zustimmung des Landesfunkhausdirektors.
- (5) Die Landesfunkhäuser können die gemeinsame Gestaltung von Teilen der Landesprogramme vereinbaren. Soweit dies nicht nur für einzelne Sendungen erfolgen soll, ist die Zustimmung des Rundfunkrates erforderlich. Sie können bei der Programmgestaltung mit Zustimmung des Rundfunkrates und des Verwaltungsrates nach Maßgabe des § 20 Absatz 4 Nummer 9 auch mit anderen Rundfunkanstalten zusammenarbeiten.

§ 6 Programmauftrag

- (1) Der MDR hat in seinen Sendungen einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, nationale und länderbezogene Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sein Programm soll der Information und Bildung sowie der Beratung und Unterhaltung dienen und hat dem kulturellen

Auftrag des Rundfunks zu entsprechen. Er dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.

- (2) Die Gliederung des Sendegebietes in Länder ist auch in den gemeinsam veranstalteten Programmen angemessen zu berücksichtigen.
- (3) Die Sendungen des MDR haben den Belangen aller Bevölkerungsgruppen, auch der Minderheiten, Rechnung zu tragen.
- (4) Die Sendungen des MDR sollen auch einen angemessenen Anteil von Werken europäischen Ursprungs enthalten.

§ 7 Programmrealisierung

- (1) Der MDR soll im Rahmen seines Programmauftrages neben Eigenproduktionen in angemessenem Umfang Dritte mit der Herstellung von Rundfunkproduktionen beauftragen. Er kann auch mit anderen Rundfunkanstalten Abmachungen über die Lieferung und den Austausch von Programmteilen treffen.
- (2) An Rundfunkveranstaltern privaten Rechts darf sich der MDR nicht beteiligen. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung des Rundfunk- und Verwaltungsrates.

d. Norddeutscher Rundfunk: NDR-Staatsvertrag vom 1. August 2005 (letzte Änderung vom 1. Mai 2005, in Kraft getreten am 1. August 2005)

§ 1 Aufgabe und Rechtsform

- (1) Der NDR ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunksendungen in den Ländern Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Sendegebiet).
- (2) Der NDR hat das Recht der Selbstverwaltung. Er gibt sich eine Satzung.
- (3) Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen des NDR findet nicht statt.

§ 2 Sitz und regionale Gliederung

- (1) Sitz des NDR ist Hamburg.
- (2) Der NDR unterhält Funkhäuser in Hamburg, Hannover, Kiel und Schwerin (Landesfunkhäuser) sowie Regionalstudios in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die Regionalstudios sind dem Funkhaus des Landes zugeordnet, in dem sie betrieben werden.

- (3) Einzelne Verwaltungs-, Produktions- und Programmeinrichtungen sowie redaktionelle Schwerpunktbildungen sollen in allen Ländern vorgesehen werden. Wirtschaftlichkeit und Programmverträglichkeit sind dabei angemessen zu berücksichtigen; dabei sind unternehmerisch sinnvolle Entscheidungen zu treffen.

§ 3 Landesprogramme

- (1) Landesprogramme sind getrennte Programme der Landesfunkhäuser, die für die jeweiligen Länder bestimmt sind. Als Landesprogramme gestalten die Landesfunkhäuser jeweils ein ganztägiges Hörfunkprogramm und ein Regionalprogramm im Fernsehen außerhalb der für die Gemeinschaftsprogramme vorgesehenen Zeiten; Umfang und Struktur dieser Programme müssen den inhaltlichen Anforderungen des Absatzes 3 entsprechen. Für regionale Verbreitungsgebiete kann das jeweilige Landesfunkhaus innerhalb eines Landesprogramms regionale Sendungen verbreiten. Mit Zustimmung des Rundfunkrats, des Verwaltungsrats und des Intendanten oder der Intendantin kann das jeweilige Landesfunkhaus innerhalb eines gemeinschaftlichen Hörfunkprogramms ein weiteres Landesprogramm senden (Landesfenster).
- (2) Die Landesfunkhäuser gestalten die Landesprogramme jeweils in eigener Verantwortung; der Direktor oder die Direktorin des jeweiligen Landesfunkhauses ist für die Landesprogramme verantwortlich. Der Intendant oder die Intendantin bleibt für die Einhaltung der Programmanforderungen (§§ 5, 7 bis 9) verantwortlich. Die Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Landesfunkhauses erfolgt unbeschadet der Gesamtverantwortung des Intendanten oder der Intendantin grundsätzlich in eigener Zuständigkeit. Bei Angestellten in leitender Funktion sowie bei Programmmitarbeitern und -mitarbeiterinnen erfolgt die Einstellung und Entlassung auf Vorschlag des Intendanten oder der Intendantin mit Zustimmung des Direktors oder der Direktorin; entsprechendes gilt für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Landesfunkhauses, die den zentralen Fachdirektionen unterstellt sind.
- (3) Die Landesprogramme der Landesfunkhäuser sollen das öffentliche Geschehen, die politischen Ereignisse sowie das kulturelle und soziale Leben insbesondere in dem jeweiligen Land darstellen.

- (4) Die Landesfunkhäuser können die gemeinsame Gestaltung von Teilen der Landesprogramme vereinbaren. Soweit dies nicht nur für einzelne Sendungen erfolgen soll, ist dafür die Zustimmung des Rundfunkrats erforderlich.

§ 4 Freiheit und öffentliche Verantwortung des Rundfunks

Der NDR veranstaltet und verbreitet Rundfunk als Medium und Faktor des Prozesses freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit. Die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen tragen dazu bei, daß der NDR seine Aufgaben eigenverantwortlich im Rahmen des geltenden Rechts und auf der Grundlage der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit erfüllt.

§ 5 Programmauftrag

- (1) Der NDR hat den Rundfunkteilnehmern und Rundfunkteilnehmerinnen einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und länderbezogene Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sein Programm hat der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Er hat Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten und ist berechtigt, sich an Filmförderungen zu beteiligen. Er kann auch Spartenprogramme veranstalten.
- (2) Norddeutschland und die Vielfalt seiner Regionen, ihre Kultur und Sprache sind im Programm angemessen zu berücksichtigen. Der NDR soll zu diesem Zweck und zur Erhaltung kultureller Identität sein Programm grundsätzlich in den vier Ländern seines Sendegebiets herstellen.
- (3) Der NDR erläßt Richtlinien zur näheren Ausgestaltung seines Programmauftrags. Die Richtlinien sind in den amtlichen Verkündungsblättern der Länder zu veröffentlichen. Der NDR veröffentlicht alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung seines Programmauftrags, über die Qualität und Quantität der Programme und Angebote sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen.

§ 6 Wahrnehmung des Programmauftrages, Sendekapazitäten

- (1) Der NDR kann in Wahrnehmung seines Programmauftrags im bisherigen Umfang Hörfunk- und Fernsehprogramme veranstalten. Er kann programmbegleitend

Medien- und Datendienste mit programmbezogenem Inhalt anbieten. Die ihm bisher eingeräumten Sendekapazitäten (Frequenzen und Kanäle) stehen ihm weiterhin zur Verfügung. Der NDR kann bei Fortfall einzelner ihm zustehender Sendekapazitäten gleichwertigen Ersatz verlangen. Er kann die Nutzung eigener Sendekapazitäten nicht anderen Rundfunkveranstaltern überlassen oder zu deren Gunsten auf sie verzichten.

- (2) Der NDR kann bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in sendetechnischer, programmlicher und finanzieller Hinsicht ebenso wie die anderen Rundfunkunternehmen im Geltungsbereich des Grundgesetzes alle für Rundfunkunternehmen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen. Eingeräumte Übertragungskapazitäten sind, soweit möglich, nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzusetzen. Dabei sollen Doppel- und Mehrfachnutzungen vermieden werden.
- (3) Der NDR hat sicherzustellen, daß sein Sendegebiet gleichwertig versorgt wird. Die Sendekapazitäten, die der NDR für die Grundversorgung mit Rundfunk im Umfang der bestehenden Programme benötigt, sind im Rahmen der technischen Möglichkeiten bereitzustellen. Die Zuweisung von Satellitenkanälen für weitere Hörfunk- und Fernsehprogramme erfolgt auf der Grundlage einer Regierungsvereinbarung der Länder; die Zuweisung von terrestrischen Sendekapazitäten für weitere Hörfunk- und Fernsehprogramme erfolgt nach Maßgabe der jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen.

§ 7 Programmgrundsätze

- (1) Der NDR ist in seinem Programm an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Er trägt zur Verwirklichung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bei.
- (2) Der NDR hat in seinen Programmen die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Er soll dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer zu stärken, und sich für die Erhaltung von Natur und Umwelt einzusetzen. Das Programm des NDR soll die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland sowie die internationale Verständigung fördern, für die Friedenssicherung und den Minderheitenschutz eintreten, die Gleichstellung von Frau und Mann unterstützen und zur sozialen Gerechtigkeit beitragen. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten.

- (3) Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und des Rechts der persönlichen Ehre sind einzuhalten.

e. Radio Bremen: RBG vom 23. März 2010 (letzte Änderung vom 1. April 2014, in Kraft getreten am 4. April 2014)

§ 1 Rechtsform

- (1) Die vom Land Bremen errichtete Rundfunkanstalt trägt den Namen „Radio Bremen“. Die Anstalt hat ihren Sitz in Bremen.
- (2) Die Anstalt ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen dieses Gesetzes. Sie gibt sich eine Satzung.
- (3) Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Anstalt ist unzulässig.
- (4) Der Rundfunkstaatsvertrag, der Rundfunkgebührenstaatsvertrag, der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, der ARD-Staatsvertrag und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag bleiben unberührt.

§ 2 Auftrag

- (1) Die Anstalt hat die Aufgabe, nach Maßgabe dieses Gesetzes sowie des ARD-Staatsvertrages und des Rundfunkstaatsvertrages im Land Bremen Rundfunk zu veranstalten und Telemedien anzubieten.
- (2) Sie hat den Auftrag, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Ihrem Auftrag kommt die Anstalt durch zeitgemäße Angebote nach. Die Anstalt hat das Recht, sachlich begründete Kritik an gesellschaftlichen Missständen, an Einrichtungen und Personen des öffentlichen Lebens zu üben.
- (3) Die Anstalt hat in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das regionale, nationale, europäische und internationale Geschehen, insbesondere in politischer, gesellschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Hinsicht, in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie soll hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihr Angebot hat der Bildung, Information, Beratung, Kultur

und Unterhaltung zu dienen. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

- (4) Die Anstalt hat bei der Erfüllung ihres Auftrages die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen. Sie hat dabei alle Meinungsrichtungen, auch die von Minderheiten, zu berücksichtigen.
- (5) Der Auftrag der Anstalt umfasst,
 1. mit anderen Rundfunkveranstaltern auf vertraglicher Grundlage Gemeinschaftsprogramme zu veranstalten und zu verbreiten,
 2. in ihr Programm Eigenbeiträge nicht erwerbswirtschaftlich orientierter Dritter einzubeziehen,
 3. mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres Auftrages zu kooperieren,
 4. programmbegleitend Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt – auch in Gemeinschaft mit anderen Rundfunkanstalten – zu veröffentlichen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich ist,
 5. die erforderlichen Anlagen des Hörfunks und des Fernsehens, einschließlich von Sendeanlagen, zu betreiben und
 6. bei ihren Fernsehprogrammen ganztägig die Leerzeilen des Fernsehsignals auch für Fernsehtext zu nutzen.
- (6) Die Anstalt kann ihrem gesetzlichen Auftrag durch Nutzung geeigneter Übertragungswege nachkommen. Bei der Auswahl des Übertragungswegs sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die analoge Verbreitung bisher ausschließlich digital verbreiteter Programme ist unzulässig.
- (7) Die Anstalt ist verpflichtet, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen. Zu diesem Zwecke macht sie insbesondere Satzungen, Richtlinien, Selbstverpflichtungen und Beschlüsse von wesentlicher Bedeutung auf ihren Internetseiten bekannt. Dabei ist die Schutzwürdigkeit von personenbezogenen Daten, journalistisch-redaktionellen Informationen und Betriebsgeheimnissen zu berücksichtigen.
- (8) Die Anstalt soll eine Außenstelle in Bremerhaven unterhalten.

§ 4 Angebote

- (1) Die Anstalt veranstaltet im Hörfunk drei Programme. Sie kann sich darüber hinaus an einem anderen öffentlich-rechtlichen Programm beteiligen.
- (2) Die Anstalt kann ein weiteres Hörfunkprogramm veranstalten, das ausschließlich (terrestrisch) in digitaler Technik verbreitet werden darf.
- (3) Darüber hinaus veranstaltet sie dem Gesamtprogrammangebot angemessene, ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme nach Maßgabe der Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages aus Inhalten aus den in Satz 1 bis 3 aufgeführten Programmen, soweit diese aus dem von der KEF anerkannten Bestandsbedarf finanziert werden können. Zum 1. Juni 2009 bestehende, ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme sind ohne Durchführung eines Verfahrens nach § 11f des Rundfunkstaatsvertrages längstens bis zum 31. August 2010 zulässig. Werbung und Sponsoring findet in den ausschließlich im Internet verbreiteten Programmen nicht statt.
- (4) Die Anstalt veranstaltet ein Drittes Fernsehprogramm. Darüber hinaus liefert sie Beiträge zu den Gemeinschaftsprogrammen nach dem Rundfunkstaatsvertrag zu.
- (5) Die Anstalt bietet nach Maßgabe der Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages Telemedien an.
- (6) Terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme dürfen gegen andere terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme der Anstalt ausgetauscht werden, wenn dadurch insgesamt keine Mehrkosten entstehen und sich die Gesamtzahl der Programme nach § 11c Absatz 2 des Rundfunkstaatsvertrages nicht erhöht. Ein Programm nach Absatz 1 Satz 1 darf nicht durch ein Fremdprogramm ersetzt werden.

f. Rundfunk Berlin-Brandenburg: RBB-Staatsvertrag vom 25. Juni 2002 (letzte Änderung vom 30. August 2013, in Kraft getreten am 1. April 2014)

Präambel

Die Länder Berlin und Brandenburg sind übereingekommen, zur Versorgung ihrer Bevölkerung mit Rundfunk und Telemedien gemeinsam die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Rundfunk Berlin-Brandenburg zu errichten, in der die beiden bestehenden Rundfunkanstalten Sender Freies Berlin und Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg zusammengeführt werden.

Sie wollen damit die freiheitlich demokratische Grundordnung stärken, in den beiden Ländern die kulturelle Vielfalt und Identität fördern und zum demokratischen Dialog und zur Sicherung der Meinungsvielfalt beitragen.

Die Angebote des Rundfunk Berlin-Brandenburg sollen ihren Beitrag zur Herstellung der inneren Einheit, zur Verwirklichung eines vereinigten Europas und zum Zusammenwachsen mit den europäischen Nachbarregionen leisten. Diesem Anliegen ist in den Angeboten besonderes Gewicht beizumessen.

Die gemeinsame öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt leistet einen der Bedeutung der Region Berlin und Brandenburg entsprechenden Beitrag zum ARD-Gemeinschaftsangebot.

§ 1 Name, Rechtsform, Bezeichnungen

- (1) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Anstalt hat im Rahmen dieses Staatsvertrags das Recht der Selbstverwaltung.
- (2) Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Anstalt ist unzulässig.

§ 2 Sitz und Regionalstudios

- (1) Sitz des Rundfunk Berlin-Brandenburg und Dienstort des Intendanten oder der Intendantin sind Potsdam und Berlin.
- (2) Der für den Gerichtsstand maßgebliche Sitz ist Berlin.
- (3) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg betreibt nach Maßgabe der Satzung und unter Beachtung der regionalen Gliederung des Sendegebietes Regionalstudios, mindestens in Cottbus und Frankfurt (Oder).

§ 3 Auftrag

- (1) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg trägt durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung bei. Dabei stellt er sicher, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen in der Gesamtheit seiner Angebote ausgewogen und angemessen Ausdruck findet. Seine Angebote dienen der Information und Bildung sowie der Beratung und Unterhaltung und erfüllen den kulturellen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

- (2) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg hat in seinen Angeboten einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, bundesweite sowie länder- und regionenbezogene Geschehen in allen wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Fragen zu geben. Die Angebote des Rundfunk Berlin-Brandenburg tragen der regionalen Vielfalt der Länder Berlin und Brandenburg sowie der Sprache und Kultur des sorbischen (wendischen) Volkes Rechnung. Die Gliederung des Sendegebietes in Länder ist auch im gesamten Angebot angemessen zu berücksichtigen.
- (3) Durch seine Angebote trägt der Rundfunk Berlin-Brandenburg zur Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland und zur Förderung der gesamtgesellschaftlichen nationalen und europäischen Integration in Frieden und Freiheit und zu einer Verständigung unter den Völkern, insbesondere zum polnischen Nachbarland, bei.
- (4) Bei der Gestaltung seiner Angebote berücksichtigt der Rundfunk Berlin-Brandenburg alle gesellschaftlichen Gruppierungen, insbesondere die Anliegen von Menschen mit Behinderungen und die Anliegen der Familien und Kinder. Er trägt der Gleichberechtigung von Männern und Frauen Rechnung.
- (5) Alle Beiträge für Informationsangebote (Nachrichten, Berichte und Magazine) sind gewissenhaft zu recherchieren; sie müssen wahrheitsgetreu und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. Die Redakteure und Redakteurinnen sind bei der Auswahl und Sendung der Nachrichten zur Objektivität und Überparteilichkeit verpflichtet. Kommentare sind deutlich von Nachrichten zu trennen und unter Nennung des Verfassers oder der Verfasserin als persönliche Stellungnahme zu kennzeichnen. Sie haben dem Gebot journalistischer Fairness zu entsprechen.
- (6) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg ist verpflichtet, in Zielvorgaben zu konkretisieren, wie er seinen Auftrag erfüllen wird. Die Zielvorgaben werden alle zwei Jahre fortgeschrieben. Der Intendant oder die Intendantin berichtet jeweils nach zwei Jahren, wie die Zielvorgaben umgesetzt worden sind. Die Zielvorgaben und der Bericht werden veröffentlicht.
- (7) Zur Erfüllung des Auftrags sind angebotsgestaltende Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auch auf der Grundlage von freien Mitarbeiterverhältnissen oder befristeten Arbeitsverhältnissen heranzuziehen.

§ 4 Angebote

- (1) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg veranstaltet nach Maßgabe dieses Staatsvertrages und des Rundfunkstaatsvertrages Rundfunkprogramme (Hörfunk und Fernsehen) nach Maßgabe von Absatz 2 und bietet Telemedien nach Maßgabe von Absatz 3 an (gemeinsam „Angebote“ genannt).
- (2) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg veranstaltet folgende Rundfunkprogramme:
 1. ein Landesfernsehprogramm für Berlin und Brandenburg mit regionalen Ausinandersaltungen, das ARD-Gemeinschaftsprogramm sowie die sonstigen aufgrund staatsvertraglicher Ermächtigung veranstalteten Programme;
 2. für Berlin und Brandenburg vier Hörfunkprogramme, die jeweils einen der folgenden Schwerpunkte haben müssen:
 - Kultur,
 - Nachrichten und Information,
 - Inhalte für ein jüngeres Publikum,
 - populäre Musik, Information und Unterhaltung;
 3. für Brandenburg ein regionales Hörfunkprogramm und für Berlin ein regionales Hörfunkprogramm sowie ein Hörfunkprogramm mit dem Schwerpunkt kulturelle Vielfalt.
- (3) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg bietet Telemedien gemäß § 11d bis § 11f Rundfunkstaatsvertrag an. Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme sind nur nach Maßgabe eines nach § 11f Rundfunkstaatsvertrag durchgeführten Verfahrens zulässig.
- (4) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg hat sicherzustellen, dass Berlin und Brandenburg gleichwertig unter Berücksichtigung der regionalen Programmbedürfnisse versorgt werden. Der Rundfunk Berlin-Brandenburg kann die hierfür erforderlichen Anlagen des Hörfunks und des Fernsehens errichten und betreiben.
- (5) Der Gleichwertigkeit der Versorgung steht nicht entgegen, dass der Rundfunk Berlin-Brandenburg die analoge terrestrische Versorgung ganz oder teilweise einstellt, um den Ausbau und die Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten zu ermöglichen.
- (6) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg kann seinem gesetzlichen Auftrag durch Nutzung geeigneter Übertragungswege nachkommen. Bei der Auswahl des Übertragungswegs sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die analoge Verbreitung ausschließlich digital verbreiteter Rund-

funkprogramme ist unzulässig. Die Durchführung von oder die Beteiligung an Pilotprojekten und Betriebsversuchen mit neuen Techniken und Angeboten ist zulässig.

- (7) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg kann programmbegleitend Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt veröffentlichen.
- (8) Der Rundfunk Berlin-Brandenburg kann sich im Rahmen seines Programmauftrages und unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur qualitativen und quantitativen Sicherung seiner Programmbeschaffung an Maßnahmen der Filmförderung beteiligen, ohne dass unmittelbar eine Gegenleistung erfolgen darf.

g. Saarländischer Rundfunk: Saarländisches Mediengesetz vom 6. Mai 2009 (letzte Änderung vom 22. April 2013, in Kraft getreten am 17. Mai 2013)

§ 1 Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz gilt für die Presse, die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk und Telemedien, die Zuordnung von Übertragungsmöglichkeiten und die Durchführung von Modellversuchen mit neuen Rundfunktechniken oder Telemedien.
- (2) Der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, der Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“, der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag in der jeweils geltenden Fassung bleiben unberührt. Gleiches gilt für das Saarländische Personalvertretungsgesetz.

§ 3 Freiheit der Medien

- (1) Die Medien sind frei. Sie dienen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.
- (2) Die Tätigkeit der Medien, einschließlich der Errichtung eines Medienunternehmens, ist vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen und im Rahmen der Gesetze zulassungs- und anmeldefrei.
- (3) Die Freiheit der Medien unterliegt nur den Beschränkungen, die durch das Grundgesetz unmittelbar und in seinem Rahmen durch dieses Gesetz zugelassen sind. Sondermaßnahmen jeder Art, die die Freiheit der Medien beeinträchtigen, sind verboten.

- (4) Berufsorganisationen der Medien mit Zwangsmitgliedschaft und eine mit hoheitlicher Gewalt ausgestattete Standesgerichtsbarkeit der Medien sind verboten.

§ 4 Öffentliche Aufgabe der Medien

Die Medien nehmen bei der umfassenden Teilnahme an der Meinungsbildung eine öffentliche Aufgabe wahr.

§15 Programmgrundsätze

- (1) Die Rundfunkprogramme in ihrer Gesamtheit sollen zu einer umfassenden Information und freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beitragen, der Bildung, Beratung und Unterhaltung dienen und dadurch dem kulturellen Auftrag des Rundfunks entsprechen. In Vollprogrammen soll auch das öffentliche Geschehen im Saarland dargestellt werden.
- (2) Für alle Rundfunkprogramme gilt die verfassungsmäßige Ordnung. Die Rundfunkprogramme haben die Würde des Menschen zu achten und sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit sowie vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Die sittlichen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Die Rundfunkprogramme sollen die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland, die interregionale Zusammenarbeit und die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten verteidigen, zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen sowie zur Achtung vor der sexuellen Identität anderer beitragen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander sowie auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hinwirken.
- (3) Kommentare sind deutlich von Nachrichten zu trennen und unter Nennung des Verfassers oder der Verfasserin als solche zu kennzeichnen.

h. Südwestrundfunk: SWR-Staatsvertrag vom 3. Juli 2013 (letzte Änderung vom 12. Mai 2015, in Kraft getreten am 30. Juni 2015)

Präambel

Die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gründeten im Jahr 1997 die neue öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt „Südwestrundfunk“ (SWR). Ihre Erwartungen an die Fusion von Süddeutschem Rundfunk (SDR) und Südwestfunk (SWF) haben sich erfüllt – die Fusion ist gelungen. Digitalisierung und Konvergenz der Medien stellen den SWR fünfzehn Jahre später vor neue Herausforderungen. Viele Vorschriften der Anfangsphase können heute flexibleren Regelungen weichen. Auch die in den letzten Jahren gewachsenen, berechtigten Ansprüche an Beteiligung, Mitwirkung, Transparenz und Staatsferne erfordern neue Regeln. Die Realisierung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in den Gremien, der Geschäftsleitung und bei den Beschäftigten bedarf einer neuen Anstrengung. Der gesellschaftliche Wandel muss sich auch in den Gremien abbilden.

Die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind daher übereingekommen, den Staatsvertrag über den Südwestrundfunk zu novellieren. Ziel des Staatsvertrags ist die Gewährleistung eines starken, leistungsfähigen SWR in einer digitalisierten Medienwelt. Der SWR soll den Anforderungen der Medienkonvergenz erfolgreich begegnen können. Seine Angebote müssen sich an sämtliche Bevölkerungsgruppen richten und alle Altersgruppen – junge Menschen noch stärker als bisher – erreichen. Dazu braucht der Sender mehr Flexibilität, seine Strukturen selbst gestalten zu können. Ihm soll ermöglicht werden, multimediale Organisationsformen zu entwickeln. Der SWR soll weiterhin eine profilierte Rolle innerhalb der ARD einnehmen. Dabei erwarten die Länder, dass sich der SWR bei seinen Standort-, Struktur- und Produktionsentscheidungen auch an dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiert. Denn nicht zuletzt zählt zu den Herausforderungen auch die notwendige finanzielle Konsolidierung des Senders, um seine Zukunft auf der Basis des neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrags erfolgreich gestalten zu können.

Die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wollen die regionale Identität stärken. Das Herzstück des SWR ist seine regionale Verwurzelung – in den beiden Ländern, ihren Regionen und Städten. Sie sollen in den Programmen des SWR eine herausragende Rolle einnehmen. Die regionale Verankerung findet ihren Ausdruck auch in den Senderstandorten in den beiden Landeshauptstädten Stuttgart und Mainz,

die auch Standorte der Landessender sind, und dem dritten Standort Baden-Baden sowie den zahlreichen Studios vor Ort.

Die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wollen die Staatsferne des Rundfunks garantieren. Eine angemessen staatsferne Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, auch durch erweiterte Inkompatibilitätsregeln, soll der redaktionellen Unabhängigkeit Rechnung tragen. Die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wollen die Mitwirkungsrechte der Gremien und der Beschäftigten ausbauen. Die binnenplurale Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich in besonderer Weise bewährt. Sie gilt es weiter zu stärken. Deshalb sorgen die Länder für eine klarere Aufgabenverteilung und bauen die Verantwortung der Aufsichtsgremien aus. Das entspricht einem zeitgemäßen Verständnis von wirksamer Rundfunkaufsicht. Mit einem Redaktionsstatut und erweiterten Rechten der Personalvertretung wird die Mitwirkung der Beschäftigten gestärkt.

Die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wollen die Gleichstellung von Frauen und Männern realisieren und den gesellschaftlichen Wandel in den Gremien abbilden. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist eine besondere gesellschaftliche Verpflichtung, der die Länder insbesondere durch verbindliche Vorgaben in den Aufsichtsgremien Rechnung tragen. Eine veränderte Zusammensetzung des Rundfunkrats soll sicherstellen, dass sich die Pluralität der heutigen Gesellschaft auch in den Gremien widerspiegelt.

Der folgende Staatsvertrag enthält die grundlegenden Regelungen, die den Rechtsrahmen für die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt SWR bilden.

§ 1 Aufgabe und Rechtsform

- (1) Der „Südwestrundfunk“ (SWR) ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunk in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (Länder). Der SWR hat seinen Sitz in Baden-Baden, Mainz und Stuttgart. Der für den Gerichtsstand maßgebliche Sitz und der Dienort der Intendanz ist Stuttgart.
- (2) Der SWR hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen dieses Staatsvertrags; er gibt sich eine Hauptsatzung. Für den Beschluss über diese Satzung bedarf es der Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder von Rundfunk- und Verwaltungsrat, wobei darin mindestens jeweils die Hälfte der Stimmen der Mitglieder aus jedem Land enthalten sein muss. Wird diese Mehrheit bei der ersten Ab-

stimmung nicht erreicht, darf eine weitere Abstimmung frühestens eine Woche nach der ersten Abstimmung stattfinden. Die Hauptsatzung ist in geeigneter Weise zu veröffentlichen; eine Veröffentlichung in elektronischer Form im Internetauftritt des SWR ist ausreichend.

- (3) Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen des SWR ist unzulässig.

§ 2 Untergliederung

- (1) Der SWR erfüllt seinen Auftrag in den Landeshauptstädten Stuttgart und Mainz, die auch Sitz der Landessender sind, sowie am dritten Standort Baden-Baden. Die Aufgaben sind angemessen auf die Standorte zu verteilen.
- (2) Der SWR unterhält die Landessender zur gesonderten Darstellung jedes Landes und seiner Regionen. Jedem Landessender sind die in seinem Sendegebiet betriebenen Studios und Korrespondentenbüros zugeordnet.
- (3) Im Rahmen der Entwicklung des SWR sind beide Länder bei der Wahl der Standorte für weitere Einrichtungen oder Gesellschaften des SWR angemessen zu berücksichtigen.

§ 3 Auftrag, Angebote

- (1) Auftrag des SWR ist, durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote in Hörfunk, Fernsehen und Internet als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Er hat in seinen Angeboten einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, bundesweite sowie im Schwerpunkt über das länder- und regionenbezogene Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Er soll hierdurch auch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Seine Angebote haben der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Er hat Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen. Die Gliederung des Sendegebiets in die beiden Länder ist auch in den gemeinsam veranstalteten Angeboten angemessen zu berücksichtigen.
- (2) Der SWR veranstaltet folgende Angebote:
1. jeweils zwei Landeshörfunkprogramme für die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz; davon jeweils ein Programm mit einem informa-

tionsbetonten Angebot und jeweils ein Programm, das der Darstellung der Regionen dient und nach landsmannschaftlichen Gesichtspunkten sowie nach gewachsenen Wirtschafts- und Erlebnisräumen zugeschnitten ist;

2. zwei gemeinsame Hörfunkprogramme für die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz; davon ein Programm mit kulturellem Schwerpunkt und ein Musik-Programm vorwiegend für jüngere Menschen; beide Programme sollen auch landes- und regionalbezogene Inhalte haben;
3. ein digitales Hörfunkangebot vorwiegend für Jugendliche und junge Erwachsene, zu dessen Unterstützung die drahtlose terrestrische Verbreitung in analoger Technik unter Verwendung von Frequenzen des SWR in Teilbereichen seines Sendegebiets und die leitungsgebundene Verbreitung in analoger Technik zulässig ist;
4. ein gemeinsames Fernsehprogramm für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, wobei ein Anteil von mindestens 30 vom Hundert als gesonderter, in der Regel zeitgleich zu sendender Landesteil veranstaltet werden soll;
5. das ARD-Gemeinschaftsangebot sowie die sonstigen aufgrund staatsvertraglicher Ermächtigung veranstalteten Angebote und
6. Telemedien nach Maßgabe der §§ 11d bis 11f des Rundfunkstaatsvertrags.

Der SWR kann ergänzend folgende Angebote veranstalten:

1. ein digitales Hörfunkangebot mit dem Schwerpunkt Information, zu dessen Unterstützung die drahtlose terrestrische Verbreitung in analoger Technik unter Verwendung von Frequenzen des SWR in Teilbereichen seines Sendegebiets und die leitungsgebundene Verbreitung in analoger Technik zulässig ist, und
2. bis zu drei ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme nach Maßgabe eines nach § 11f des Rundfunkstaatsvertrags durchgeführten Verfahrens.

Der Auftrag des SWR umfasst die Verbreitung von Radio- und Fernsehtext.

- (3) Der SWR liefert entsprechend der jeweils gültigen Vereinbarung der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten über die tägliche Dauer, die Art und den Umfang der Beteiligung an ihren Gemeinschaftsangeboten Beiträge. Entsprechendes gilt für Beteiligungen des SWR an weiteren, durch besonderen Staatsvertrag bestimmten Angeboten.

- (4) Weitere Angebote des SWR sind im Rahmen der Bestands- und Entwicklungsgarantie auf der Grundlage besonderer staatsvertraglicher Vereinbarung zulässig. Die Teilhabe des SWR an neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten zur Herstellung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk bleiben unberührt. Die Zulässigkeit und die Durchführung von entsprechenden Versuchen richten sich nach dem jeweiligen Landesrecht.

§ 4 Landesidentität

- (1) Die Landeshörfunkprogramme sind eigenständige Programme der Landessender, die ausschließlich für das jeweilige Land bestimmt sind und landesspezifisch ausgestaltet sein sollen. Sie werden von den Landessendern gestaltet. Bei der Gestaltung des Gemeinschaftsanteils an den Landeshörfunkprogrammen ist auf die Landesidentitäten besondere Rücksicht zu nehmen.
- (2) Die Landessender werden für die Gestaltung der gemeinsamen Programme in angemessenem Umfang herangezogen. Dabei ist auf die Landesidentitäten besondere Rücksicht zu nehmen.
- (3) Angebote mit Landesbezug sollen grundsätzlich von den beiden Landessendern gestaltet werden.
- (4) Die Intendantin oder der Intendant hat sicherzustellen, dass die Landessender personell und wirtschaftlich in der Lage sind, ihre programmlichen Aufgaben in eigener Verantwortung wahrzunehmen.

§ 5 Zusammenarbeit

Der SWR kann in Erfüllung seines Auftrags mit Dritten zusammenarbeiten und sich an anderen Unternehmen oder Programmen beteiligen. Das Nähere regeln die Vorschriften des § 36. Dabei ist zu gewährleisten, dass seine Verantwortung für die von ihm hergestellten Sendungen gewahrt und die für ihn geltenden gesetzlichen und satzungsmäßigen Grundsätze beachtet werden.

i. Westdeutscher Rundfunk: WDR-Gesetz vom 8. Dezember 2009 (letzte Änderung vom 25. Juni 2015, in Kraft getreten am 4. Juli 2015)

§ 1 Name, Rechtsform, andere Rundfunkunternehmen

- (1) Das Rundfunkunternehmen „Westdeutscher Rundfunk Köln“ (WDR) ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Anstalt hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen. Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Anstalt ist unzulässig.
- (2) Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk durch andere Rundfunkunternehmen ist nur aufgrund eines Gesetzes zulässig.
- (3) Der ZDF-Staatsvertrag (Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 – GV. NRW. S. 408 –, zuletzt geändert durch den Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) vom 2. April 2009 – GV. NRW. S. 199 –) und der Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio« (vom 17. Juni 1993, GV. NRW. S. 71; zuletzt geändert durch den Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) vom 2. April 2009 – GV. NRW. S. 199 –) bleiben unberührt.
- (4) Für den WDR gelten die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags (RStV).

§ 3 Aufgaben, Sendegebiet

- (1) Aufgabe des WDR ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk im Sinne des RStV. Der WDR bietet nach Maßgabe der §§ 11d bis 11f RStV Telemedien an, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind. Werbung und Sponsoring finden in Telemedien nicht statt.
- (2) Der WDR beteiligt sich am ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm sowie den weiteren Fernsehprogrammen, die im Rahmen der ARD gemäß der staatsvertraglichen Ermächtigungen veranstaltet werden. Er veranstaltet außerdem ein landesweites Fernsehprogramm (§ 11b Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe i) RStV) inklusive der regionalen Auseinandersetzungen mit Schwerpunkt auf Information über Themen aus dem regionalen Sendegebiet.
- (3) Der WDR veranstaltet folgende Hörfunkprogramme, die neben ihren spezifischen Schwerpunkten auch der Darstellung der Regionen dienen können:

1. ein Hörfunkprogramm, das sich mit aktuellen Nachrichten, Informationen und Musik sowie unterhaltenden Beiträgen vor allem an jüngere Menschen richtet,
 2. ein Tagesbegleitprogramm mit Musik und aktuellen Informationen aus den verschiedenen Regionen Nordrhein-Westfalens, Deutschland und der Welt.
 3. ein musikgeprägtes Kulturprogramm, das sich im Schwerpunkt auf Themen der Kultur aus Nordrhein-Westfalen, Deutschland und der Welt stützt und auch der kulturellen Darstellung der Regionen dient.
 4. ein musikgeprägtes Programm, das eine eher ältere Zielgruppe anspricht und zielgruppenspezifische Themen aufgreift,
 5. ein wortgeprägtes Hörfunkprogramm, das ein informationsbetontes Angebot insbesondere zu Themen aus Politik, Gesellschaft, Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft enthält,
 6. ein Hörfunkprogramm, das sich vor allem Themen des interkulturellen Zusammenlebens widmet.
- (4) Der WDR veranstaltet folgende ausschließlich digital übertragenen Hörfunkprogramme:
1. ein musikgeprägtes Programm, das sich mit altersadäquater Information und Unterhaltung an ein jugendliches Publikum richtet,
 2. ein Programm, das die vorhandenen Kinderangebote des WDR Hörfunks bündelt und neu zusammenstellt.
- (5) Der Auftrag des WDR zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen umfasst die Verbreitung von Radio- und Fernsehtext. Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme sind nur nach Maßgabe eines nach § 11f RStV durchgeführten Verfahrens zulässig. Werbung und Sponsoring findet in den Angeboten nach den Sätzen 1 und 2 nicht statt. Die Anzahl der ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme darf die Anzahl der terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme nicht übersteigen.
- (6) Der WDR errichtet und betreibt die für Hörfunk und Fernsehen erforderlichen Anlagen. Er ist verpflichtet, das Land Nordrhein-Westfalen (Sendegebiet) gleichwertig zu versorgen. Er nutzt
1. die Übertragungskapazitäten, die er bei Inkrafttreten des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) vom 19. Januar 1987 (GV. NW. S. 22) genutzt hat,

2. die in der Anlage zum LRG NW in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 (GV. NW. S. 6) aufgeführten Frequenzen,
 3. die Übertragungskapazitäten, die ihm nach §§ 10 bis 10b LMG NRW zugeordnet werden.
- (7) Der WDR kann seinem gesetzlichen Auftrag durch Nutzung geeigneter Übertragungswege nachkommen. Bei der Auswahl des Übertragungsweges sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Er ist berechtigt, zu angemessenen Bedingungen die analoge terrestrische Versorgung schrittweise einzustellen, um Zug um Zug den Ausbau und die Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten zu ermöglichen. Die analoge Verbreitung bisher ausschließlich digital verbreiteter Programme ist unzulässig.
 - (8) Der WDR kann im Rahmen seines Programmauftrags seine Programme auch in digitaler Technik verbreiten. Die Programme können jeweils zu einem Gesamtangebot unter einem elektronischen Programmführer zusammengefasst werden. § 11a Abs. 2 RStV bleibt unberührt.
 - (9) Der WDR kann programmbegleitend Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt veröffentlichen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.
 - (10) Der WDR kann zur Herstellung, Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkproduktionen mit Dritten zusammenarbeiten. Er darf jedoch Rundfunkproduktionen nicht in erster Linie zum Zweck der wirtschaftlichen Verwertung herstellen oder herstellen lassen. Angebote im Rahmen seines Auftrags gegen besonderes Entgelt sind unzulässig; ausgenommen hiervon sind Begleitmaterialien. Einnahmen aus dem Angebot von Telefonmehrwertdiensten darf er nicht erzielen.
 - (11) Der WDR kann im Rahmen seines Auftrags mit gemeinnützigen Einrichtungen zusammenarbeiten und sich an diesen beteiligen.
 - (12) Der WDR kann sich im Rahmen seines Auftrags an Maßnahmen der Film- und Hörspielförderung beteiligen.
 - (13) Zu den Aufgaben des WDR gehört auch die Kommunikationsforschung im Zusammenhang mit den von der Anstalt verbreiteten Rundfunkprogrammen und Telemedien.

§ 4 Programmauftrag

- (1) Der WDR veranstaltet und verbreitet seine Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung und als Sache

der Allgemeinheit. Die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, religiösen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen gewährleisten die eigenverantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben.

- (2) Der WDR hat in seinen Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Die Angebote haben der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Der WDR hat Beiträge zur Kultur und Kunst anzubieten.
- (3) Im Programm soll der regionalen Gliederung, der kulturellen Vielfalt des Sendegebiets, dem Prozess der europäischen Integration und den Belangen der Bevölkerung einschließlich der im Sendegebiet lebenden Menschen mit Migrationshintergrund Rechnung getragen werden.
- (4) In seinem Angebot leistet der WDR einen Beitrag zur Vermittlung von Allgemeinbildung und Fachwissen in Ergänzung zu Schule, Ausbildung und Beruf. Er trägt mit seinen Angeboten dem Erfordernis lebenslangen Lernens ebenso Rechnung wie der Stärkung der Medienkompetenz und der Förderung der sozialen und gesellschaftlichen Integration. Bildungsangebote im Sinne des Satzes 1 und 2 sind Angebote der Wissensvermittlung und Weiterbildung insbesondere in den Bereichen Wissenschaft und Technik, Kultur und Religion, Geschichte und Gesellschaft, Politik und Wirtschaft sowie Sprache.
- (5) Werbung darf nur in landesweiten Programmen erfolgen.

j. ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991 (aktuelle Fassung in Kraft seit 25. März 2014; letzte Änderung vom 18. Juni 2015, Inkrafttreten aber erst zum 1. Januar 2016)

§ 1 Trägerschaft, Name, Sitz

- (1) Die Länder sind Träger der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen „Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)“. Das ZDF veranstaltet Fernsehen nach Maßgabe dieses Staatsvertrages und des Rundfunkstaatsvertrags.
- (2) Bestand und Entwicklung des ZDF werden gewährleistet. Dazu gehört seine Teilhabe an den neuen technischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur

Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Fernsehen. Die finanziellen Grundlagen des ZDF sind zu sichern.

§ 2 Fernsehvollprogramm „Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)“

- (1) Das ZDF veranstaltet Fernsehprogramme nach Maßgabe dieses Staatsvertrages und des Rundfunkstaatsvertrages.

§ 5 Gestaltung der Sendungen

- (1) In den Sendungen des ZDF soll den Fernsehteilnehmern in Deutschland ein objektiver Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit vermittelt werden. Die Sendungen sollen eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung fördern.

k. DW-Gesetz vom 15. Dezember 2004 (letzte Änderung vom 21. Januar 2015, in Kraft getreten am 27. Januar 2015)

§ 3 Aufgabe

- (1) Die Deutsche Welle bietet für das Ausland Rundfunk (Hörfunk, Fernsehen) und Telemedien an.
- (2) Die Angebote der Deutschen Welle werden in deutscher Sprache sowie auch in anderen Sprachen verbreitet.

§ 4 Ziele

Die Angebote der Deutschen Welle sollen Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfassten demokratischen Rechtsstaat verständlich machen. Sie sollen deutschen und anderen Sichtweisen zu wesentlichen Themen vor allem der Politik, Kultur und Wirtschaft sowohl in Europa wie in anderen Kontinenten ein Forum geben mit dem Ziel, das Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker zu fördern. Die Deutsche Welle fördert dabei insbesondere die deutsche Sprache.

I. Deutschlandradio-Staatsvertrag – DLR-StV vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006 (letzte Änderung vom 15. Dezember 2010; aktuelle Fassung in Kraft seit 1. Januar 2013)

§ 5 Zusammenarbeit mit ARD und ZDF

- (1) Die Körperschaft arbeitet unter Wahrung ihrer journalistischen und redaktionellen Eigenständigkeit eng mit ihren Mitgliedern zusammen.

§ 6 Gestaltung der Sendungen

- (1) In den Sendungen der Körperschaft soll ein objektiver Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit vermittelt werden. Die Sendungen sollen eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung fördern.
- (2) Das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands sind angemessen im Programm darzustellen.
- (3) Die Körperschaft hat in ihren Sendungen die Würde des Menschen zu achten und zu schützen.

Sie soll dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Die Sendungen sollen dabei vor allem die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit und der Verständigung unter den Völkern dienen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken.

Grundlagen des Auftrags und der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rundfunkstaatsvertrag und den Änderungsstaatsverträgen

Eva Ellen Wagner

Die duale Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland wird ganz maßgeblich durch den „Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien“ (Rundfunkstaatsvertrag) geprägt. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Notwendigkeit besteht, die Rundfunkfreiheit mittels Gesetzgebung auszugestalten,¹ obliegt es den Bundesländern, denen die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Rundfunks zukommt, ein Regelwerk zu schaffen, das die Ausübung der Rundfunkfreiheit rechtlich einhegt. Dabei hat sich der Gesetzgeber an dem Ziel der Sicherstellung der Meinungsvielfalt im Rundfunk auszurichten und alle grundlegenden Entscheidungen selbst zu treffen. Zu diesen Grundlinien der Rundfunkordnung zählen beispielweise der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Zulassung privaten Rundfunks sowie Regelungen zur Finanzierung und zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht.

1. Der Weg zum Rundfunkstaatsvertrag und seine Funktion

Im Nachkriegsdeutschland sendeten zunächst nur öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Bald kam es aber zu – teils auch heftigen – politischen Auseinandersetzungen über die Einführung privaten Rundfunks. Als erstes Bundesland ließ das Saarland im Jahr 1967 die Veranstaltung deutschsprachigen² privaten Rundfunks zu. Das betreffende „Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland“ war auch Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Überprüfung durch

1 Vgl. nur BVerfGE 57, 295 (320); 83, 238 (296).

2 Wegen der besonderen Nachkriegskonstellation im Saarland war es für kommerzielle Hörfunk- und Fernsehanbieter auch vorher schon möglich, in französischer Sprache abzustrahlen, vgl. hierzu Hartstein, Reinhard; Kreile, Johannes (2001): Entstehungsgeschichte. In: Heidelberger Kommentar – Rundfunkstaatsvertrag. Heidelberg: C.F. Müller, Teil B 1 Rn. 8.

das Bundesverfassungsgericht, welches die Zulassung privaten Rundfunks für grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar erachtete, aber auch klarstellte, dass für die Veranstaltung privaten Rundfunks eine gesetzliche Regelung erforderlich ist.³ Dieser verfassungsrechtlichen Pflicht nachkommend wurden in den übrigen Bundesländern ebenfalls nach und nach Landesrundfunk- beziehungsweise Landesmediengesetze erlassen, die die Rechtsgrundlage für die Veranstaltung privaten Rundfunks bildeten. Nur in Bayern verlief die Entwicklung etwas anders. Im Nachgang eines zunächst erfolglosen Volksbegehrens, mit dem unter anderem gefordert wurde, dass Rundfunk nur in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben werden dürfe und eines ebenfalls hierauf zielenden Gesetzentwurfs der CSU-Fraktion im Landtag, wurde Art. 111a in die Bayerische Verfassung aufgenommen, der bis heute in seinem Absatz 2 das Gebot öffentlich-rechtlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft für Rundfunk verankert. Rundfunk in Bayern wird deshalb im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern (Bayerisches Mediengesetz, BayMG) in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) betrieben.⁴

Mit dem „Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens“, der am 1. Dezember 1987 in Kraft trat, einigten sich die Bundesländer nach jahrelangem zähem Ringen erstmals auf ein gemeinsames Regelungskonzept für die bundesweite Verbreitung von Rundfunkprogrammen innerhalb der – nunmehr faktisch bereits bestehenden – dualen Rundfunkordnung. Es galt hier, jenseits der Landesrundfunk- und Landesmediengesetze für übergeordnete Aufgabenstellungen eine einheitliche Linie zu verfolgen. Der Einbezug der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung erfolgte mit dem „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ vom 31. August 1991, der wiederum in seinem Artikel 1 den „Rundfunkstaatsvertrag“ enthält.

Seither wurde der Rundfunkstaatsvertrag durch zahlreiche Änderungsstaatsverträge novelliert und mit dem Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Jahr 2008 in „Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien“ umbenannt.⁵ Vor allem die Fortentwicklung der technischen Rahmenbedingungen und die Aufnahme verfas-

3 BVerfGE 57, 295.

4 Vgl. zum Ganzen Hartstein; Kreile (2001): Entstehungsgeschichte, B 1 Rn. 10.

5 Der vormalig neben dem Rundfunkstaatsvertrag bestehende Mediendienstestaatsvertrag wurde in diesem Zuge aufgehoben.

sungsgerichtlicher, unionsrechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben machten regelmäßige Novellierungen notwendig und werden solche auch in Zukunft fordern. Von Bedeutung sind dabei beispielsweise auf völkerrechtlicher Ebene das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats sowie auf unionsrechtlicher Ebene die Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

Der Staatsvertrag zwischen den Bundesländern ist dabei als rechtliches Mittel der Vereinheitlichung im föderalen Bundesstaat anzusehen. Die einzelnen Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten sind hier jeweils in Vertretung ihres Landes zum Abschluss des Vertrages berechtigt, der zunächst auf der Fach- und Arbeitsebene der Länder vorbereitet wird. Seine Wirkung als im jeweiligen Bundesland geltendes Recht erlangt der Staatsvertrag jedoch erst dann, wenn er durch Zustimmungsgesetz oder Zustimmungsbeschluss⁶ des Landesparlaments in Landesrecht überführt worden ist. Die Parlamente können dabei das Zustimmungsgesetz nur beschließen oder die Zustimmung verweigern, aber keine inhaltlichen Korrekturen vornehmen. Verweigert ein Landtag die Zustimmung, darf dieses Bundesland den Vertrag nicht ratifizieren. Ist – wie üblich – im Staatsvertrag vorgesehen, dass dieser gegenstandslos wird, wenn nicht bis zu einem bestimmten Datum alle Ratifikationsurkunden hinterlegt sind, scheidet dann der Staatsvertrag als Ganzer.⁷

Der Historie der deutschen Rundfunklandschaft geschuldet, ist der Rundfunkstaatsvertrag grob wie folgt unterteilt: Allgemeine Vorschriften, Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Vorschriften über den privaten Rundfunk, Vorschriften zu Ordnungswidrigkeiten, Vorschriften zu Plattformen und Übertragungskapazitäten und Vorschriften zu Telemedien. Die allgemeinen Vorschriften enthalten dabei Vorgaben von derart grundlegender Bedeutung, dass sie für alle Rundfunkaktivitäten unabhängig von der Trägerschaft gelten. Sie sind deswegen auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten⁸ und bundesweit verbreitende private Rundfunkveranstalter gleichermaßen anwendbar.

6 Der Bayerische Landtag fasst einen Zustimmungsbeschluss.

7 Dies war bei dem am 10. Juni 2010 unterzeichneten Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Fall. Er konnte nicht in Kraft treten, weil der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen seine Zustimmung verweigerte und so die nach Art. 4 Abs. 2 des Änderungsstaatsvertrags notwendige Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden nicht mehr möglich war.

8 Nicht aber die Deutsche Welle.

2. Die Allgemeinen Grundsätze nach § 3 RStV und ihre Durchsetzung

Die „allgemeinen Grundsätze“ des § 3 RStV sind für das Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von unmittelbarer Bedeutung und formulieren einen Mindeststandard, der auf die Achtung und Förderung von für unverzichtbar erachteten gesellschaftlichen Grundwerten zielt.

Insbesondere die Menschenwürde wird in der Norm, die erstmals durch den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Jahr 2000⁹ aufgenommen wurde, als zentraler Grundwert herausgestellt. Hiernach ist bei allen verbreiteten Angeboten die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Ferner sind die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung zu achten. Neben diesen unmittelbar bindenden Verpflichtungen werden auch „Soll-Vorschriften“ mit Förderungsentention formuliert. So sollen die Angebote dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Schließlich sollen im Rahmen der technischen und finanziellen Möglichkeiten barrierefreie Angebote vermehrt aufgenommen werden. Die so formulierte Forderung nach Barrierefreiheit ist bereits von Gesetzes wegen unter einen Machbarkeitsvorbehalt gestellt.

Die Reichweite der rechtlichen Bindungskraft dieser Grundsätze sowie die Kontrolle ihrer Einhaltung sind stets vor dem Hintergrund der allen Rundfunkveranstaltern zukommenden Programmautonomie zu sehen. Diese sichert die Hoheit über die inhaltliche Gestaltung des Programms und bewahrt die Rundfunkveranstalter grundsätzlich vor staatlicher Einflussnahme auf Programminhalte. Diese programmbezogene Staatsferne wird mit Blick auf die grundsätzlich als rechtsverbindlich¹⁰ anzusehenden Programmgrundsätze dadurch hergestellt, dass keine unmittelbare staatliche Aufsicht deren Einhaltung überwacht. Ein Verstoß gegen die Programmgrundsätze ist weder für den öffentlich-rechtlichen, noch für den privaten Rundfunk über einen

⁹ Durch die explizite Normierung wurde indes keine Änderung der Rechtslage im eigentlichen Sinne herbeigeführt. Die Grundsätze waren auch vorher allgemein anerkannt und in den Landesmediengesetzen verankert.

¹⁰ Dazu Cole, Mark D. (2015): Kommentierung. In: Heidelberger Kommentar – Rundfunkstaatsvertrag. Heidelberg: C.F. Müller, Teil B 5, § 3 RStV Rn. 6 ff.; Hahn, Werner; Witte, Markus (2012): Kommentierung. In: Hahn, Werner; Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. München: Beck, § 3 Rn. 5; Cornils, Matthias (2014): Kommentierung. In: Gersdorf, Hubertus; Paal, Boris P. (Hrsg.): Informations- und Medienrecht. München: Beck, § 3 RStV Rn. 3 jeweils mit Einschränkungen bei der Barrierefreiheit.

Ordnungswidrigkeitentatbestand sanktionsbewehrt. Er kann und muss jedoch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu einem Einschreiten der anstaltsinternen Aufsicht durch die Rundfunkräte beziehungsweise den Fernsehrat und beim privaten Rundfunk zu einem Tätigwerden der Landesmedienanstalt im Rahmen der ihnen zustehenden Aufsichtsmittel führen. Nur im Falle evidenter Verletzungen bei gleichzeitigem Untätigbleiben der staatsfernen Aufsichtsmechanismen ist ein Einschreiten des Staates (der Staatskanzleien) möglich.¹¹

3. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zentral für die Aufgabenbeschreibung speziell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind die §§ 11 ff. RStV, die die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Funktionsauftrags¹² der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthalten. Dieser Auftrag umfasst die Erfüllung essenzieller Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten findet in der Wahrnehmung dieses Auftrags ihre Rechtfertigung und Grenze zugleich.

a. Die Grundnorm des § 11 RStV

§ 11 RStV beschreibt den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zunächst auf hohem Abstraktionsniveau in allgemeiner, zugleich aber auch umfassender Weise. Insoweit zeichnet der Rundfunkstaatsvertrag zum einen nach, was durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit in erheblicher Weise vorgeprägt worden ist. Zum anderen muss die Norm aber auch der unions- und hierbei vor allem der beihilferechtlichen Forderung nach einer gesetzlichen Betrauung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse genügen.

11 Cole (2015): Kommentierung, B 5, § 3 RStV Rn. 9; Cornils (2014): Kommentierung, § 3 RStV Rn. 3; Hahn; Witte (2012): Kommentierung, § 3 Rn. 27a.

12 Verwendete das Bundesverfassungsgericht anfänglich noch den – angesichts des zugewiesenen umfassenden und nicht auf eine Mindestversorgung begrenzten Auftrags durchaus irreführungsgerechten – Begriff des „Grundversorgungsauftrags“, hat sich nunmehr die Bezeichnung „Funktionsauftrag“ sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchgesetzt.

Nach § 11 RStV ist es Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, *„durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.“*

Ferner haben die Anstalten in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben und sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Bund und in den Ländern fördern. Die Angebote haben der Bildung und Information, aber auch der Beratung und Unterhaltung zu dienen, wobei insbesondere Beiträge zur Kultur zu bieten sind. § 11 Abs. 2 RStV bindet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei seiner Aufgabenwahrnehmung zudem an die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung sowie an die Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit der Angebote.

Diese Anforderungen grundlegender und ausschließlich qualitativer Natur gelten für alle Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, mithin für Radio-, Fernseh- und Telemedienangebote. Sie werden ergänzt durch die §§ 11a bis 11f RStV, welche detailliertere Elemente und auch quantitative Vorgaben enthalten. Gemäß § 11e RStV erlassen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zudem Satzungen und Richtlinien zur näheren Durchführung ihres jeweiligen Auftrags. Ferner haben sie alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung des Auftrags zu veröffentlichen, der auch Angaben über die Qualität und Quantität der bestehenden Angebote sowie die Schwerpunkte geplanter Angebote enthalten muss.

Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist auch vor dem Hintergrund unionsrechtlicher Vorgaben zu lesen und zu verstehen. Im April 2007 stellte die Europäische Kommission ein vom Verband privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) angestoßenes Beihilfeverfahren ein, das die damalige Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über die Rundfunkgebühr zum Gegenstand hatte. Die Einstellung erfolgte dabei allerdings nur mit Blick auf diverse Zusagen der Bundesrepublik Deutschland. Die Europäische Kommission beanstandete vor allem die Auftragsdefinition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die breit gefasste Definition zur allgemeinen Programmtätigkeit der

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde zwar akzeptiert,¹³ hinsichtlich der Angaben zu den digitalen Zusatzkanälen reichte der Kommission die bis dato geltende staatsvertragliche Vorgabe einer Schwerpunktsetzung auf „Kultur, Information und Bildung“ hingegen nicht aus. Die Beauftragung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten war insoweit nach Auffassung der Kommission nicht klar genug umschrieben, insbesondere bliebe im Dunkeln, welchen Mehrwert diese Zusatzprogramme im Vergleich zu den bereits existierenden Kanälen böten.¹⁴ Mit dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag erfolgte die Umsetzung der von der Bundesrepublik zugesagten „zweckdienlichen Maßnahmen“ zur Ausräumung der beihilferechtlichen Bedenken der Kommission. Die hierauf zielenden staatsvertraglichen Konkretisierungen betrafen vor allem den Auftrag im Digital- und Onlinebereich sowie kommerzielle Betätigungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

b. Die einzelnen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

§ 11a Abs. 1 Satz 1 RStV legt zunächst fest, was unter den in § 11 bereits tatbestandlich angesprochenen „Angeboten“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verstehen ist: Rundfunkprogramme und Telemedien. So wird klargestellt, dass sich die Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung nicht nur auf Radio- und Fernsehprogramme, sondern auch auf Telemedien bezieht.

§ 11a Abs. 1 Satz 2 RStV eröffnet den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ferner die Möglichkeit, programmbegleitende Druckwerke mit programmbezogenen Inhalten anzubieten. Hierbei handelt es sich um die Formulierung einer „Annexstätigkeit“¹⁵ der Rundfunkanstalten, die sie neben ihren Hauptbetätigungsfeldern zu deren Unterstützung aufnehmen können. Im Gegensatz zu den Sonderregelungen der sonstigen zulässigen Randnutzungen und unterstützenden Randbetätigungen gemäß § 16a

¹³ Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007, K (2007) 1761 endg. Rn 224.

¹⁴ Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007, K (2007) 1761 endg. Rn. 227.

¹⁵ Vgl. zu dieser Begrifflichkeit etwa Grzeszick, Bernd (2008): Der Telemedien-Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwischen Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2011), 608-615, hier 610; bei Degenhart, Christoph (2005): Öffentlich-rechtlicher Rundfunkauftrag und Rundfunkgebühr nach dem siebten und achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. In: Kommunikation & Recht (2005), 295-302, hier 300 „Annexbefugnisse“; bei Lindner, Josef Franz (2005): Externe Eigenwerbung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (2005), 520-526, hier 523 „Annexkompetenzen“; bei Herrmann, Günter; Lausen, Matthias (2004): Rundfunkrecht. München: Beck, 318 „Annexfunktionen“.

RStV („Kommerzielle Tätigkeiten“) hat die Herausgabe von programmbegleitenden Druckwerken aber nicht durch rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften unter Marktbedingungen zu erfolgen. Die Regelung als solche knüpft an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum WDR-Gesetz¹⁶ an, in dem klargestellt wurde, dass Druckwerke als unterstützende Randbetätigung letztlich der Erfüllung des Programmauftrags dienen. Die Rundfunkanstalten können sich insofern zwar nicht auf das Grundrecht der Pressefreiheit stützen. Die Befugnis der Rundfunkanstalten zur Veröffentlichung programmbezogener Druckwerke findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage jedoch in der Rundfunkfreiheit.

aa. Fernsehprogramme

Bereits im ersten Rundfunkstaatsvertrag von 1987 gab es in Artikel 2 eine Regelung zur Anzahl von bundesweit verbreiteten Fernsehprogrammen. Die Veranstaltung weiterer bundesweiter Fernsehprogramme wurde gemäß Art. 2 Abs. 5 des Staatsvertrags von einer besonderen Vereinbarung aller Länder abhängig gemacht. Die Dritten Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten waren noch nicht im Rundfunkstaatsvertrag, sondern nur in den Landesrundfunk- und Landesmediengesetzen erfasst. Der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 eröffnete dann den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF jeweils die Möglichkeit, über Satellit ein zusätzliches Fernsehprogramm mit kulturellem Schwerpunkt zu veranstalten, an dem der jeweils andere öffentlich-rechtliche Veranstalter, aber auch ausländische Veranstalter beteiligt werden konnten.¹⁷ Die Beteiligung am europäischen Kulturkanal ARTE wurde festgeschrieben. Der Dritte Rundfunkänderungsstaatsvertrag von 1996 ermächtigte die ARD und das ZDF zur Veranstaltung zweier gemeinsamer Spartenfernsehprogramme. Daraus entstanden die Programme Phoenix und KiKa.

Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag ergänzte die Beauftragung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Wirkung ab dem 1. April 2000 um eine Regelung hinsichtlich digitaler Angebote. Im Vorfeld der Staatsvertragsänderung war

¹⁶ BVerfGE 83, 238.

¹⁷ In einer Protokollerklärung zum Rundfunkstaatsvertrag erwarteten die Länder von ARD und ZDF ferner die Prüfung einer Zusammenlegung des damaligen ARD-Satellitenprogramms EinsPlus mit dem vom ZDF, dem ORF und der SRG veranstalteten Programm 3sat. Diese Zusammenlegung erfolgte zum 30. November 1993.

befürchtet worden, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die neuen technischen Möglichkeiten zur einer „digitalen Expansion“ nutzen würde. Zum Zeitpunkt der staatsvertraglichen Festschreibung hatte die ARD bereits drei digitale Angebote mit den Namen ARD-Eins-Extra, ARD-Eins-Plus sowie ARD-Festival veranstaltet und das ZDF mit der sogenannten ZDF-Infobox ebenfalls ein eigenständiges Programmangebot verbreitet. Diese Programmangebote entbehrten zwar zunächst einer gesetzlichen Grundlage, die Länder hatten sich jedoch darauf verständigt, vor einer abschließenden Regelung im Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag diese Programmangebote als Versuchsangebote zu tolerieren. Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Auffassung vertreten hatte, dass aufgrund der technischen Weiterentwicklung und der Bestands- und Entwicklungsgarantie der Zugang zu weiteren neuen Angeboten offen stehen müsse,¹⁸ gingen andere davon aus, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Möglichkeiten der Digitalisierung offensiv zu einer Programmausweitung nutzen und das duale System damit in eine Schieflage geraten könnte.¹⁹ Diesen Bedenken sind die staatsvertragsgebenden Länder dergestalt begegnet, dass die digitale Übertragungskapazität den Umfang von drei analogen Fernsehkanälen, davon zwei für die ARD und einer für das ZDF, nicht übersteigen durfte. Es war aber möglich, bestehende durch neue Programmangebote innerhalb der grundsätzlichen Begrenzung (drei Kanäle) und innerhalb der Grenzen des öffentlich-rechtlichen Auftrags zu ersetzen.

Der Achte Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthielt mit Wirkung zum 1. April 2005 erstmals eine Obergrenze für Hörfunk- und Fernsehprogramme nicht nur in Bezug auf die gemeinsamen Aktivitäten von ARD und ZDF, sondern auch für die einzelnen Landesrundfunkanstalten.²⁰ Mit dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag erfolgte die vorstehend bereits beschriebene detailliertere Umschreibung der Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor allem im Digitalbereich. § 11b RStV enthält heute eine Aufzählung aller von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbreiteten Fernsehprogramme. Die inhaltliche Ausrichtung der Digitalprogramme von ARD und ZDF wird ferner durch staatsvertragliche Bezugnahmen auf Programmkonzepte, die von den Rundfunkanstalten selbst erarbeitet

¹⁸ Etwa Hesse, Albrecht (2000): Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (2000), 184 ff.

¹⁹ Ring, Wolf-Dieter (2000): Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rechtsfolgen für die Praxis. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (2000), 182 f.

²⁰ Vgl. dazu näher Schüller, Valérie (2007): Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Frankfurt am Main: Lang, 110.

wurden, weiter konkretisiert. Die übrigen Programme werden nur ihrer Bezeichnung nach aufgeführt.

bb. Hörfunkprogramme

Hinsichtlich der Hörfunkprogramme verweist der Rundfunkstaatsvertrag für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten auf die jeweiligen landesrechtlichen Grundlagen, untersagt den Landesrundfunkanstalten aber die einzelne oder gemeinschaftliche Verbreitung eines Hörfunkprogramms, das auf eine bundesweite Verbreitung abzielt. Ferner darf gemäß § 11c Abs. 2 RStV die Gesamtzahl der terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten die Zahl der zum 1. April 2004 terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme nicht übersteigen. Das Landesrecht kann aber vorsehen, dass die jeweilige Landesrundfunkanstalt zusätzlich so viele digitale terrestrische Hörfunkprogramme veranstaltet wie sie Länder versorgt. Ein Programmaustausch²¹ und regionale Auseinandersetzungen bleiben möglich. Für das Deutschlandradio werden die einzelnen veranstalteten Hörfunkprogramme im Rundfunkstaatsvertrag festgeschrieben. Hinsichtlich des in digitaler Technik verbreiteten Programms „DRadio Wissen“ ist zudem – wie bei den digitalen Fernsehzusatzprogrammen – eine staatsvertragliche Bezugnahme auf ein diesbezügliches Programmkonzept erfolgt.

cc. Telemedienangebote

Seit dem Jahr 1996 verbreiten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Onlineangebote.²² Die zulässige Reichweite der Online-Betätigung der Rundfunkanstalten war Gegenstand umfangreicher rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Diskussion. Vielfach wurde dabei vorgebracht, dass angesichts der unüberschaubaren Anzahl von über das Internet verfügbaren Angeboten kein Defizit bei der Meinungsvielfalt zu befürchten sei, der öffentlich-rechtliche Rundfunk mithin auch keinen Auftrag zur Sicherstellung eines umfassenden Meinungsbildungsprozesses zu erfüllen brauche. Im Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. April 2000 in Kraft trat, nahmen die Länder zum ersten Mal Regelungen zu Online-Diensten „mit vorwiegend

21 Der Austausch eines in digitaler Technik verbreiteten Programms gegen ein in analoger Technik verbreitetes Programm ist allerdings unzulässig.

22 Dazu Held, Thorsten (2012): Kommentierung. In: Hahn, Werner; Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. München: Beck, § 11d RStV Rn. 4.

programmbezogenem Inhalt“ in den Rundfunkstaatsvertrag auf. Mit dem Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde der Zusatz „vorwiegend“ gestrichen und das Merkmal „programmbegleitend“ aufgenommen. Damit konnten „programmbegleitend Telemedien mit programmbezogenem Inhalt“ angeboten werden. Mit dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag erfolgte im Zuge der Umsetzung des europäischen Beihilfekompromisses eine Neuordnung der staatsvertraglichen Beauftragung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

§ 11d RStV enthält einen originären Telemedienauftrag und ermächtigt die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio zum Anbieten von Telemedien, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind. Die Konkretisierung der inhaltlichen Ausrichtung erfolgt über Telemedienkonzepte. Die §§ 11d ff. RStV enthalten darüber hinaus weitreichende Vorgaben für die Verbreitung der Angebote. Bestimmte Angebote dürfen beispielsweise nur dann verbreitet werden, wenn der in § 11f RStV normierte sogenannte Drei-Stufen-Test erfolgreich durchlaufen wurde. Presseähnliche Angebote ohne Sendungsbezug sind ebenso verboten, wie Angebote, die Eingang in die sogenannte Negativliste im Anhang zu § 11d Abs. 5 Satz 4 RStV gefunden haben (beispielsweise Preisvergleichsportale, Business-Networks sowie Partner- und Stellenbörsen). Ferner ist die sogenannte 7-Tage-Regel zu nennen, wonach Sendungen der Programme auf Abruf sowie auf eine konkrete Sendung bezogene Telemedien nur bis zu sieben Tage nach der Ausstrahlung der Sendung abrufbar sein können.²³ Eine Verlängerung der Verweildauer ist nur nach Durchführung des Drei-Stufen-Tests möglich. Werbung und Sponsoring sind in allen Telemedien unzulässig.

c. Die Diskussion um die Reichweite des Auftrags

Über die Reichweite des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird beständig gestritten. Zum einen muss er angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und zur Bestands- und Entwicklungsgarantie flexibel und anpassungsfähig gehalten werden. Staatlichen Einfluss auf das Programm – etwa durch inhaltliche Vorgaben – gilt es zu vermeiden. Andererseits korrelieren mit dem Umfang des Auftrags auch

²³ Für Sendungen auf Abruf von Großereignissen gem. § 4 Abs. 2 RStV sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga gilt eine 24-Stunden-Regel.

die Finanzierungsverantwortung der Beitragszahler und die Marktpositionen der konkurrierenden privaten Rundfunkveranstalter. Hierbei handelt es sich um Anliegen, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung zu berücksichtigen hat. Insoweit kommt der Auftragsdefinition im Rundfunkstaatsvertrag eine zentrale Steuerungsaufgabe zu.²⁴ Der Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers und die Programmautonomie der Rundfunkanstalten bilden hier ein Spannungsfeld, bei welchem es sich – worauf zu Recht hingewiesen wird – „um einen in der Rundfunkfreiheit selbst angelegten Grundkonflikt“²⁵ handelt.

Der Einwand, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der digitalen Medienwelt grundsätzlich nur noch die Funktion einer Vielfaltreserve zukommt, dieser mithin ausschließlich solche Angebote verbreiten dürfe, die der private Rundfunksektor nicht hervorbringen im Stande ist („Marktversagen“), setzt sich in Widerspruch zur Auslegung der Rundfunkfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht. Danach darf der Gesetzgeber bei der Regelung privaten Rundfunks bereits nur deswegen zum Teil auf Marktprozesse vertrauen, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen „klassischen Funktionsauftrag“ erfüllen und als vollwertiges publizistisches Gegengewicht zum privaten Rundfunk fungieren kann.²⁶ Deshalb muss seine Rolle bei der Meinungs- und Willensbildung der Bevölkerung und der Wahrung der kulturellen Verantwortung sowohl über die laufende Berichterstattung hinausgehende Informationen als auch Beiträge zur Unterhaltung umfassen. Dem entspricht auch die Äußerung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Landesmediengesetz Baden-Württemberg, wonach die Auftragsbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weder als Grenzziehung noch als Aufgabenteilung im dualen Rundfunksystem verstanden werden könne.²⁷

Klar muss aber auch sein, dass die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks innerhalb des dualen Rundfunksystems nicht völlig ohne Blick auf die Wettbewerbsbedingungen der privaten Rundfunkveranstalter bestimmt werden kann. Dass eine Funktionszuweisung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk notwendig ist, folgt aus

24 Eifert, Martin (2012): Kommentierung. In: Hahn, Werner; Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. München: Beck, § 11 RStV Rn. 5 ff.

25 Eifert, Martin (1999): Die Zuordnung der Säulen des dualen Rundfunksystems. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (1999), 595-603, hier 599.

26 BVerfGE 119, 181 (218).

27 BVerfGE 74, 297 (326).

der Konstruktion der Rundfunkordnung als duales System.²⁸ Bereits in der Begründung zum Rundfunkstaatsvertrag von 1991 wurde klargestellt, dass der Rundfunkstaatsvertrag eine Rahmenordnung schaffen soll, in der es sowohl dem öffentlich-rechtlichen als auch dem privaten Rundfunk möglich sein soll, „in einem fairen Nebeneinander die Informationsvielfalt zu stärken, um den künftigen Anforderungen des nationalen und internationalen Wettbewerbs zu entsprechen.“²⁹ Wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Funktion nicht näher umschrieben und in seinen Aktivitäten nicht eingegrenzt, führt dies zu einer weitgehend unkalkulierbaren Konkurrenzsituation aus Sicht der nicht beitragsfinanzierten privaten Rundfunkveranstalter. Diese können sich ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf die Rundfunkfreiheit berufen, weswegen auch ihre Entfaltungsmöglichkeiten zu berücksichtigen sind.³⁰ Ferner sind die Interessen der Beitragszahler im Blick zu behalten. Eine sehr weitgehende und kaum begrenzte Aufgabenzuweisung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat zwangsläufig eine durch diese Merkmale gleichfalls zu charakterisierende Finanzierungslast zur Folge.

Programmmzahlbegrenzungen und andere quantitative Anforderungen sind, wie qualitative Vorgaben auch, angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stets auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu hinterfragen. Denn zum einen sichert die den Anstalten zuerkannte Entwicklungsgarantie das technische Ausspielen der Inhalte auch über neue Übertragungswege. Zum anderen muss das Programmangebot „für neue Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte offen bleiben“,³¹ was gegebenenfalls die Verbreitung zusätzlicher Programme oder neuer Angebotsformen erforderlich machen kann. Im Zusammenspiel mit der grundsätzlich aus der Rundfunkfreiheit der Anstalten folgenden Befugnis, selbst zu bestimmen, was die Erfüllung des Auftrags in publizistischer Hinsicht erfordert,³² verfügen die öffentlich-rechtlichen Rundfunk-

28 Ähnlich Bullinger, Martin (1999): Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wege zu einem Funktionsauftrag. Gütersloh: Bertelsmann, 53, der insoweit von „Außengrenzen“ der öffentlichen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spricht.

29 Vgl. dazu die Begründung zu Artikel 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland von 1991.

30 Anders Binder, Reinhart (2012): Kommentierung. In: Hahn, Werner; Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. München: Beck, § 11b RStV Rn. 22, wenn er ausführt, dass eine gesetzliche Konkretisierung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die duale Rundfunkordnung nicht „wesentlich“ ist.

31 BVerfGE 83, 238 (299).

32 Etwa BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91 f.).

anstalten gegenüber gesetzgeberischen Vorstößen zu Programmbegrenzungen also grundsätzlich über eine starke Position. Aber auch das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass aus den – zuvor selbst formulierten Maßgaben – nicht folgt, dass Programmbegrenzungen von vorneherein mit der Verfassung unvereinbar wären.³³ Beabsichtigt der Gesetzgeber, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dadurch zu präzisieren, dass die Anzahl der verbreiteten Programme festgeschrieben oder die Verbreitung neuer Angebote einem besonderen Genehmigungsverfahren unterworfen wird, kann er dies aber nur aus Gründen tun, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wiederum ist es verwehrt, ihren Programmumfang und den damit mittelbar verbundenen Geldbedarf über den Rahmen des Funktionsnotwendigen auszuweiten.³⁴

33 BVerfGE 90, 60 (92).

34 BVerfGE 119, 181 (219).

Auszüge aus dem Rundfunkstaatsvertrag, dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

a. RStV – z. Zt. in der 15. Fassung vom 1. Januar 2013

Präambel

Dieser Staatsvertrag enthält grundlegende Regelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk in einem dualen Rundfunksystem der Länder des vereinigten Deutschlands. Er trägt der europäischen Entwicklung des Rundfunks Rechnung. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk sind der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet. Beide Rundfunksysteme müssen in der Lage sein, den Anforderungen des nationalen und des internationalen Wettbewerbs zu entsprechen. Im Zuge der Vermehrung der Rundfunkprogramme in Europa durch die neuen Techniken sollen Informationsvielfalt und kulturelles Angebot im deutschsprachigen Raum verstärkt werden.

Durch diesen Staatsvertrag, vor allem aber durch weitere Regelungen und Förderungsvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, soll die Herstellung neuer europäischer Fernsehproduktionen nachhaltig unterstützt werden.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind Bestand und Entwicklung zu gewährleisten. Dazu gehört seine Teilhabe an allen neuen technischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk.

Seine finanziellen Grundlagen einschließlich des dazugehörigen Finanzausgleichs sind zu erhalten und zu sichern.

§ 2 Begriffsbestimmungen

- (1) Rundfunk ist ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Der Begriff schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind. Telemedien sind alle elektronischen Informations- und Kom-

munikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind.

(2) (...)

(3) Kein Rundfunk sind Angebote, die

1. jedenfalls weniger als 500 potenziellen Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden,
2. zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten bestimmt sind,
3. ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen,
4. nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sind,
5. aus Sendungen bestehen, die jeweils gegen Einzelentgelt freigeschaltet werden oder
6. Eigenwerbekanäle sind.

§ 3 Allgemeine Grundsätze

- (1) Die in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), das Deutschlandradio und alle Veranstalter bundesweit verbreiteter Rundfunkprogramme haben in ihren Angeboten die Würde des Menschen zu achten und zu schützen; die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Die Angebote sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinungen anderer zu stärken. Weitergehende landesrechtliche Anforderungen an die Gestaltung der Angebote sowie § 41 dieses Staatsvertrages bleiben unberührt.
- (2) Die Veranstalter nach Absatz 1 Satz 1 sollen über ihr bereits bestehendes Engagement hinaus im Rahmen ihrer technischen und finanziellen Möglichkeiten barrierefreie Angebote vermehrt aufnehmen.

§11 Auftrag

- (1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.
- (2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.

§ 11a Angebote

- (1) Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Rundfunkprogramme (Hörfunk- und Fernsehprogramme) und Telemedien nach Maßgabe dieses Staatsvertrages und der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann programmbegleitend Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt anbieten.
- (2) Rundfunkprogramme, die über unterschiedliche Übertragungswege zeitgleich verbreitet werden, gelten zahlenmäßig als ein Angebot.

§ 11b Fernsehprogramme

- (1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten veranstalten gemeinsam folgende Fernsehprogramme:
 1. das Vollprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen (Das Erste)“,
 2. drei Programme als Zusatzangebote nach Maßgabe der als Anlage beigefügten Konzepte, und zwar die Programme
 - a) „EinsExtra“,
 - b) „EinsPlus“ und
 - c) „EinsFestival“.

- (2) Folgende Fernsehprogramme von einzelnen oder mehreren in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten werden nach Maßgabe ihres jeweiligen Landesrechts veranstaltet:
1. die Dritten Fernsehprogramme einschließlich regionaler Auseinandersetzungen, und zwar jeweils
 - a) des Bayerischen Rundfunks (BR),
 - b) des Hessischen Rundfunks (HR),
 - c) des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR),
 - d) des Norddeutschen Rundfunks (NDR),
 - e) von Radio Bremen (RB),
 - f) vom Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB),
 - g) des Südwestrundfunks (SWR),
 - h) des Saarländischen Rundfunks (SR) und
 - i) des Westdeutschen Rundfunks (WDR),
 2. das Spartenprogramm „BR-alpha“ mit dem Schwerpunkt Bildung.
- (3) Das ZDF veranstaltet folgende Fernsehprogramme:
1. das Vollprogramm „Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)“,
 2. drei Programme als Zusatzangebote nach Maßgabe der als Anlage beigefügten Konzepte, und zwar die Programme
 - a) „ZDFinfokanal“,
 - b) „ZDFkulturkanal“ und
 - c) „ZDF-Familienkanal“.
- (4) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF veranstalten gemeinsam folgende Fernsehprogramme:
1. das Vollprogramm „3sat“ mit kulturellem Schwerpunkt unter Beteiligung öffentlich-rechtlicher europäischer Veranstalter,
 2. das Vollprogramm „arte – Der Europäische Kulturkanal“ unter Beteiligung öffentlich-rechtlicher europäischer Veranstalter,
 3. das Spartenprogramm „PHOENIX – Der Ereignis- und Dokumentationskanal“ und
 4. das Spartenprogramm „KI.KA – Der Kinderkanal“.
- (5) Die analoge Verbreitung eines bislang ausschließlich digital verbreiteten Programms ist unzulässig.

§ 11c Hörfunkprogramme

- (1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten veranstalten Hörfunkprogramme einzeln oder zu mehreren für ihr jeweiliges Versorgungsgebiet auf Grundlage des jeweiligen Landesrechts; bundesweit ausgerichtete Hörfunkprogramme finden nicht statt. Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme sind nur nach Maßgabe eines nach § 11f durchgeführten Verfahrens zulässig.
- (2) Die Gesamtzahl der terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten darf die Zahl der zum 1. April 2004 terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme nicht übersteigen. Das Landesrecht kann vorsehen, dass die jeweilige Landesrundfunkanstalt zusätzlich so viele digitale terrestrische Hörfunkprogramme veranstaltet wie sie Länder versorgt. Das jeweilige Landesrecht kann vorsehen, dass terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme gegen andere terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme, auch gegen ein Kooperationsprogramm, ausgetauscht werden, wenn dadurch insgesamt keine Mehrkosten entstehen und sich die Gesamtzahl der Programme nicht erhöht. Kooperationsprogramme werden jeweils als ein Programm der beteiligten Anstalten gerechnet. Regionale Auseinanderschaltungen von Programmen bleiben unberührt. Der Austausch eines in digitaler Technik verbreiteten Programms gegen ein in analoger Technik verbreitetes Programm ist nicht zulässig.
- (3) Das Deutschlandradio veranstaltet folgende Hörfunkprogramme mit den Schwerpunkten in den Bereichen Information und Kultur:
 1. das Programm „Deutschlandfunk“;
 2. das Programm „Deutschlandradio Kultur“;
 3. das in digitaler Technik verbreitete Programm „DRadio Wissen“, nach Maßgabe des als Anlage beigefügten Konzepts, insbesondere unter Rückgriff auf die Möglichkeiten nach § 5 Abs. 2 des Deutschlandradio-Staatsvertrages; die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten kooperieren hierzu mit dem Deutschlandradio,
 4. ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme mit Inhalten aus den in Nummer 1 bis 3 aufgeführten Programme nach Maßgabe eines nach § 11f durchgeführten Verfahrens.
- (4) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das Deutschlandradio veröffentlichen in den amtlichen Verkündungsblättern der

Länder jährlich, erstmals zum 1. Januar 2010, eine Auflistung der von allen Anstalten insgesamt veranstalteten Hörfunkprogramme.

§ 11d Telemedien

- (1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio bieten Telemedien an, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind.
- (2) Der Auftrag nach Absatz 1 umfasst das Angebot von
 1. Sendungen ihrer Programme auf Abruf bis zu sieben Tage nach deren Ausstrahlung, Sendungen auf Abruf von Großereignissen gemäß § 4 Abs. 2 sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bis zu 24 Stunden danach,
 2. inhaltlich und zeitlich bis zu sieben Tage danach auf eine konkrete Sendung bezogenen Telemedien soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Telemedien thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten, ohne jedoch bereits ein eigenständiges Telemedienangebot nach § 11f Abs. 3 darzustellen; diese sendungsbezogenen Telemedien sind in Telemedienkonzepten entsprechend § 11f Abs. 1 zu beschreiben; Vorankündigungen sind zulässig,
 3. Sendungen und sendungsbezogenen Telemedien nach Ablauf der Fristen nach Nummer 1 1. Halbsatz und Nummer 2 sowie von nichtsendungsbezogenen Telemedien nach Maßgabe eines nach § 11f durchgeführten Verfahrens; in den Telemedienkonzepten ist angebotsabhängig eine Befristung für die Verweildauer vorzunehmen; nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote sind nicht zulässig und
 4. zeitlich unbefristeten Archiven mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten nach Maßgabe der gemäß § 11f zu erstellenden Telemedienkonzepte.Im Übrigen bleiben Angebote nach Maßgabe der §§ 16a bis e unberührt.
(...)

§ 11f Telemedienkonzepte sowie neue oder veränderte Telemedien

- (1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio konkretisieren die inhaltliche Ausrichtung ihrer Telemedien nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 jeweils in Telemedienkonzepten,

die Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer der geplanten Angebote näher beschreiben.

- (2) Die Beschreibung aller Telemedien muss eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF ermöglichen.
- (3) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio legen in den Satzungen oder Richtlinien übereinstimmende Kriterien fest, die sie in jedem Einzelfall bei der Entscheidung der Frage anzuwenden haben, in welchen Fällen ein neues oder verändertes Telemedienangebot vorliegt, das nach dem nachstehenden Verfahren zu prüfen ist. Ein verändertes Angebot liegt insbesondere vor, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung des Angebots oder die angestrebte Zielgruppe verändert wird.
- (4) Ist ein neues Angebot oder die Veränderung eines bestehenden Angebots nach Absatz 1 geplant, hat die Rundfunkanstalt gegenüber ihrem zuständigen Gremium darzulegen, dass das geplante, neue oder veränderte, Angebot vom Auftrag umfasst ist. Es sind Aussagen darüber zu treffen,
 1. inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,
 2. in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird und
 3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.

Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen. Darzulegen ist der voraussichtliche Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll.

- (5) Zu den Anforderungen des Absatzes 4 ist vor Aufnahme eines neuen oder veränderten Angebots durch das zuständige Gremium Dritten in geeigneter Weise, insbesondere im Internet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Gelegenheit zur Stellungnahme besteht innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens. Das zuständige Gremium der Rundfunkanstalt hat die eingegangenen Stellungnahmen zu prüfen. Das zuständige Gremium kann zur Entscheidungsbildung gutachterliche Beratung durch unabhängige Sachverständige auf Kosten der jeweiligen Rundfunkanstalt

in Auftrag geben; zu den marktlichen Auswirkungen ist gutachterliche Beratung hinzuzuziehen. Der Name des Gutachters ist bekanntzugeben. Der Gutachter kann weitere Auskünfte und Stellungnahmen einholen; ihm können Stellungnahmen unmittelbar übersandt werden.

- (6) Die Entscheidung, ob die Aufnahme eines neuen oder veränderten Angebots den Voraussetzungen des Absatzes 4 entspricht, bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, mindestens der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des zuständigen Gremiums. Die Entscheidung ist zu begründen. In den Entscheidungsgründen muss unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen und eingeholten Gutachten dargelegt werden, ob das neue oder veränderte Angebot vom Auftrag umfasst ist. Die jeweilige Rundfunkanstalt hat das Ergebnis ihrer Prüfung einschließlich der eingeholten Gutachten unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in gleicher Weise wie die Veröffentlichung des Vorhabens bekannt zu machen.
- (7) Der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde sind vor der Veröffentlichung alle für eine rechtsaufsichtliche Prüfung notwendigen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen zu übermitteln. Nach Abschluss des Verfahrens nach Absatz 5 und 6 und nach Prüfung durch die für die Rechtsaufsicht zuständige Behörde ist die Beschreibung des neuen oder veränderten Angebots in den amtlichen Verkündungsblättern der betroffenen Länder zu veröffentlichen.

§ 12 Funktionsgerechte Finanzausstattung; Grundsatz des Finanzausgleichs

- (1) Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.
- (2) Der Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten ist Bestandteil des Finanzierungssystems der ARD; er stellt insbesondere eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung der Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen sicher. Der Umfang der Finanzausgleichsmasse und ihre Anpassung an die Rundfunkgebühr bestimmen sich nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

§ 19 Versorgungsauftrag („Nutzung geeigneter Übertragungswege“)

Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und

das Deutschlandradio können ihrem gesetzlichen Auftrag durch Nutzung geeigneter Übertragungswege nachkommen. Bei der Auswahl des Übertragungswegs sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die analoge Verbreitung bisher ausschließlich digital verbreiteter Programme ist unzulässig.

b. RFinSt vom 1. Januar 2013

§ 1 Bedarfsanmeldung

- (1) Die in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts auf der Grundlage von Einzelanmeldungen ihrer Mitglieder, die Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ (ZDF) und die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ melden im Abstand von zwei Jahren ihren Finanzbedarf zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages der unabhängigen Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).

c. RBeitrStV vom 1. Januar 2013

§ 1 RBeitrStV – Zweck des Rundfunkbeitrags

Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages.

Das Bundesverfassungsgericht

Dieter Dörr

Kaum ein anderer Bereich ist so stark durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt wie das Rundfunkrecht. Die normative Grundlage der Entscheidungen zum Rundfunkrecht bildet der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG formulierte Auftrag, die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk zu gewährleisten. Es ist angesichts des knappen Wortlauts dieser Bestimmung durchaus verwunderlich, welche detaillierten und differenzierten Anforderungen die Karlsruher Richter aus der Rundfunkfreiheit abgeleitet haben. Dies war nur möglich, weil eine Verfassung mit einer Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Grundsatz beruht, dass das Verfassungsgericht authentischer Interpret der Verfassung und damit auch der Grundrechte ist. Zwar ändert dies nichts daran, dass die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts selbstverständlich an die Verfassung gebunden sind, also nur das Recht haben, diese auszulegen, aber sie nicht ändern dürfen. Wo allerdings die Grenzen der Verfassungsauslegung verlaufen, bestimmt das Verfassungsgericht selber. Daher kann es die Verfassung dynamisch interpretieren. Dies hat der spätere Chief Justice des US Supreme Court Charles Evans Hughes bereits im Jahr 1907 wie folgt prägnant formuliert: „We are under a constitution, but the constitution is what the judges say it is“. Zudem haben gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts einschließlich der tragenden Gründe Bindungswirkung gegenüber allen Staatsgewalten, also auch gegenüber dem Gesetzgeber.

Zu Beginn seiner Rundfunkrechtsprechung fand das Bundesverfassungsgericht eine Rundfunkordnung vor, die bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes entstanden und durch die von den Briten und den US-Amerikanern vorgegebenen Grundbedingungen in ihren Besatzungszonen geprägt war. Sie stellte eine Reaktion auf die negativen Erfahrungen mit dem Staatsrundfunk in der Weimarer Zeit und seinen Missbrauch als Propagandainstrument im Nationalsozialismus dar. Die starke föderale Komponente steuerten US-Amerikaner bei, und die öffentlich-rechtliche Natur der Landesrundfunkanstalten brachten die Briten in das Rundfunksystem ein. Dabei waren sich Briten und Amerikaner einig, einen demokratischen Rundfunk schaffen

zu wollen; er sollte weder dem Staat oder den Parteien noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, zum Beispiel den Kapitalgebern gehören, sondern der Allgemeinheit. Er sollte nicht privatwirtschaftlich organisiert und finanziert sein, sondern durch Gebühren der Teilnehmer. Er sollte nicht durch Regierungen oder Parteien kontrolliert werden, sondern durch Aufsichtsgremien aus Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen. Staatsferne, Föderalismus und Pluralität zur Gewährleistung umfassender und ausgewogener Information der Bürger bildeten also das Fundament dieses neuen Rundfunks.

Diese in der deutschen Mediengeschichte einmalige Konstruktion wurde nach der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland von deutschen Politikern unterschiedlicher Parteirichtungen teilweise abgelehnt. Einigen schwebte ein zentralistischer staatlicher Rundfunk nach Weimarer Muster vor, weil in einem demokratischen Staat, so argumentierten sie, ein Staatsrundfunk ebenfalls zwangsläufig demokratisch sei. Zudem zeichneten sie das Bild der Zerrissenheit und Uneinigkeit der Landesrundfunkanstalten, um damit eine zentrale Bundesrundfunkgesetzgebung als notwendig darzustellen. Die Auseinandersetzung spitzte sich zu Beginn der 50er Jahre dramatisch zu, als der Siegeszug des Fernsehens ganz allmählich begann. Sie endete in dem Versuch des Bundeskanzlers Adenauer, die Deutschland-Fernsehen GmbH zu gründen, die in Form einer im staatlichen Eigentum stehenden privaten Gesellschaft ein zweites Fernsehprogramm veranstalten sollte. Kein Bundesland war bereit, sich an der GmbH zu beteiligen, so dass der Bund alleiniger Inhaber aller Geschäftsanteile wurde. Dieser Versuch scheiterte vor dem von verschiedenen Ländern angerufenen Bundesverfassungsgericht im berühmten Ersten Fernsehurteil vom 28. Februar 1961, das von dem damaligen Intendanten des SDR, Professor Bausch, ganz zu Recht als „Magna Charta“ des Rundfunkrechts bezeichnet wurde.

Mit dieser Entscheidung begannen die Karlsruher Richter das Rundfunkrecht nicht nur an der Verfassung zu messen, sondern auch maßgeblich mitzuprägen. Im Ersten Fernsehurteil stellte das Bundesverfassungsgericht zunächst klar, dass dem Bund bereits die Kompetenz fehlt, sich der Materie Rundfunk anzunehmen. Die grundgesetzliche Ordnung legt in Art. 30 GG fest, dass die Länder für die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Nach den überzeugenden Ausführungen in den Entscheidungsgründen besitzt der Bund, von einer Ausnahme abgesehen, weder Gesetzgebungs- noch Verwaltungszuständigkeiten im Bereich des Rundfunks. Die

ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Post- und Fernmeldewesen (nunmehr Post und Telekommunikation) umfasst gerade nicht den Rundfunk als Ganzes, sondern nur den sendetechnischen Bereich, beginnend mit der Übermittlung der sendefertigen Ton- und Bildsignale vom Rundfunkstudio zu einem oder mehreren Sendern. Auch die Ausführungen zu der weiterhin aktuellen Frage, ob im Hinblick auf die Grenzüberschreitung eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache besteht, sind bedeutsam. Die Überregionalität einer Aufgabe vermag keine Bundeskompetenz zu begründen, zumal die Länder etwa in Form der Staatsverträge über Mittel verfügen, sich bei der Erfüllung der entsprechenden Aufgabe abzustimmen, soweit dies erforderlich ist. Schließlich haben die Richter verdeutlicht, dass aus der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten allenfalls eine Bundeskompetenz für den Auslandsrundfunk abzuleiten ist. Dem Bund stehen auch keine über die Gesetzgebungskompetenzen hinausgehenden Verwaltungskompetenzen für das Veranlassen von Rundfunk zu, wie das Gericht klarstellt. Mit der Feststellung, dass Rundfunk Ländersache ist, begnügte sich das Bundesverfassungsgericht aber nicht. Vielmehr enthält das Urteil auch grundsätzliche Aussagen zur Rundfunkfreiheit, der aus Sicht der Richter für die Demokratie und die freie Information der Bürgerinnen und Bürger zentrale Bedeutung zukommt. Dies beruht darauf, dass der Rundfunk nicht nur Medium, sondern auch ein eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung ist. Daher sind – so das Gericht – besondere Vorkehrungen erforderlich, um die Rundfunkfreiheit zu verwirklichen und aufrechtzuerhalten. Ein zulässiger Weg war aus Sicht der Richter der Aufbau öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, die dem staatlichen Einfluss entzogen und höchstens einer begrenzten Rechtsaufsicht unterworfen sind. Aber bereits in dieser Entscheidung weist das Gericht darauf hin, dass ein öffentlich-rechtliches Monopol unter den damaligen Bedingungen zwar zulässig, aber nicht notwendig ist. Mit diesem Hinweis wird bereits der Weg zu einem dualen Rundfunksystem geebnet.

Zudem fordert die Rundfunkfreiheit, dass alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen und für das Gesamtprogramm Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Der Rundfunk darf weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden. Dies schließt es aus, dass der Staat selber – auch in der Form einer privaten Gesellschaft – als Rundfunkveranstalter auftritt, wie es mit der Deutschland-Fernseh-GmbH geplant war. Zudem folgt aus dem vom Bundesverfas-

sungsgericht in dieser Entscheidung noch als „Staatsfreiheit“ bezeichneten Grundsatz, dass der Staat keinen beherrschenden Einfluss etwa über ihm zuzurechnende Gremienmitglieder ausüben darf. Dies schließt allerdings nach Ansicht des Gerichts nicht aus, dass den Organen der Rundfunkanstalt ein „angemessener Anteil“ staatlicher Vertreter angehört. Was unter einem angemessenen Anteil zu verstehen ist, bleibt in dieser Entscheidung offen.

Mit dem Ersten Rundfunkurteil hatte das von den Alliierten maßgeblich mitbestimmte neue Rundfunksystem den verfassungsgerichtlichen „Segen“ erhalten.

Etwas über zehn Jahre später erging am 27. Juli 1971 das weniger bedeutsame Zweite Rundfunkurteil. Hauptgegenstand der Entscheidung ist die Definition der öffentlichen Aufgabe der Rundfunkanstalten, die weder dem gewerblichen noch dem freiberuflichen Bereich zuzuordnen ist. Aufhänger war die Frage nach der Umsatzsteuerpflichtigkeit der Rundfunkgebühr. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden hier als staatsfern agierende, grundrechtsgeschützte Einrichtungen des öffentlichen Rechts eingeordnet.

Wiederum zehn Jahre danach folgte die Dritte Rundfunkentscheidung vom 16. Juni 1981, die einen weiteren Meilenstein in der Rechtsprechung zum Rundfunkrecht bildet. Es ging um die Frage, ob die Vorschriften des saarländischen Rundfunkrechts, die die Erteilung einer Rundfunkzulassung an private Rundfunkveranstalter vorsahen, mit dem Grundgesetz vereinbar waren. Das Gericht verlangte für die Zulassung privaten Rundfunks eine gesetzliche Grundlage, die bestimmten Anforderungen entsprechen müsse. Damit legte es die Grundlage für die „Duale Rundfunkordnung“, in der privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunk koexistieren können. Ausgehend von seiner bereits im Ersten Rundfunkurteil entwickelten Auffassung, dass der Rundfunk „Medium“ und „Faktor“ des verfassungsrechtlich geschützten Prozesses freier Meinungsbildung sei, bezeichnete es die Rundfunkfreiheit erstmals als „dienende Freiheit“.

Nach dieser Vorstellung handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit im Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes nicht um ein Grundrecht, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist. Vielmehr geht das für den Rundfunk maßgebende Freiheitsbild von der Idee der Freiheit in und zu gesellschaftlicher Verantwortung aus, die nicht aus sich selbst heraus und für sich, sondern erst in einem gesellschaftlichen, staatlich geregelten Ordnungsrahmen zur Entfaltung kommen könne. Der Gesetzgeber ist danach gehalten, die Rundfunkordnung entsprechend der Wesentlichkeitstheorie positiv durch

Parlamentsgesetze zu gestalten und alle der Grundrechtsverwirklichung dienenden Entscheidungen zu treffen, wobei ihm eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zukommt. Zu diesen wesentlichen Entscheidungen zählen die Grundlinien der Rundfunkordnung, das Pluralismusgebot, Leitgrundsätze für den Gesamtprogramminhalt, die Normierung einer begrenzten Staatsaufsicht sowie im Falle der Zulassung privater Rundfunkveranstalter auch Zugangs- und Auswahlregelungen. Der Gesetzgeber muss folglich im Rundfunkwesen regelnd tätig werden, da die freie Meinungsbildung hier ohne positive Ordnung aus tatsächlichen Gründen nicht erreicht wird. Solche Regelungen stellen Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit dar, bewirken also keine Eingriffe in die Rundfunkfreiheit, die an Art. 5 Abs. 2 GG zu messen sind.

Da im saarländischen Rundfunkrecht im Hinblick auf den privaten Rundfunk entsprechende Regelungen zu den Grundlinien der Rundfunkordnung fehlten, wurden die Bestimmungen über die Zulassung privaten Rundfunks für verfassungswidrig und nichtig erklärt.

Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit und die damit verbundene Pflicht, Konzentrationsentwicklungen aktiv entgegenzutreten, ist keineswegs, wie von manchen behauptet, eine freiheitsfeindliche und antilibérale Grundrechtsauslegung. Sie sichert ganz im Gegenteil die Informationsfreiheit und damit die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Die Dritte Rundfunkentscheidung hatte weitreichende Folgen. Die Rundfunkgesetze der Bundesländer und der Rundfunkstaatsvertrag wurden im Laufe der Zeit so ausgestaltet, dass sie detaillierte Programmleitlinien, Zulassungsregelungen und Regelungen zur Konzentrationskontrolle enthalten. Das dritte Fernseh-Urteil ist daher insgesamt für die Entwicklung des Rundfunkrechts von überragender Bedeutung.

In der Vierten, Fünften und Sechsten Rundfunkentscheidung, also dem Niedersachsen-Urteil vom 4. November 1986, dem Baden-Württemberg-Beschluss vom 24. März 1987 und der Nordrhein-Westfalen-Entscheidung vom 5. Februar 1991, geht es um die Frage, welche Aufgaben dem öffentlichen und dem privaten Rundfunk in einem dualen System zukommen. Mit der Einführung des privaten Fernsehens in Deutschland, die mit dem sogenannten „Ludwigshafener Urknall“ im Jahr 1984 begann, sahen sich die in der ARD zusammengeschlossenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und das ZDF einer neuen Herausforderung ausgesetzt. Eine ganze Reihe von Medienpolitikern erhob die Forderung, dass – sobald die privaten Anbieter etabliert seien – der öffentlich-rechtliche Rundfunk, wenn schon nicht als ein Modell von gestern abgeschafft, doch auf eine Restversorgung im Bereich der

Hochkultur reduziert werden solle. Dieser Streit um die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im sogenannten dualen System dauert bis heute an, wenn auch mit stets unterschiedlicher Akzentuierung.

Diesen Streit hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur deshalb im Wesentlichen unbeschadet überstanden, weil ihm das Bundesverfassungsgericht in der Vierten, Fünften und Sechsten Rundfunkentscheidung neben dem klassischen Rundfunkauftrag die „Grundversorgung“ übertrug. Der Begriff der Grundversorgung, der später durch den Begriff des „klassischen Funktionsauftrags“ ersetzt wurde, erwies sich als neues Lebenselixier für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zumal das Bundesverfassungsgericht ihn dynamisch interpretierte und im Sinne einer Vollversorgung konkretisierte. Danach ist mit Grundversorgung gerade keine Mindestversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk gemeint, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt oder ohne Folgen für die an privaten Rundfunk zu stellenden Anforderungen reduziert werden kann. Der Begriff ist auch nicht dahingehend zu verstehen, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausschließlich Grundversorgungsprogramme und alle übrigen Programme den privaten Veranstaltern vorbehalten sind. Vielmehr zeichnet sich nach der Rechtsprechung die Grundversorgung, die das Spezifikum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausmacht, durch drei Elemente aus, nämlich erstens durch eine Übertragungstechnik, die den Empfang der Sendungen für alle sicherstellt, zweitens einen inhaltlichen Standard der Programme im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Darbietung oder Behandlungen dem dargelegten Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht und drittens durch die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen. Mit dem Begriff der Grundversorgung wird demnach deutlich gemacht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Bürgern „gründliche“ Informationen und ein „grundlegendes“ Angebot aller Typen von Rundfunksendungen technisch für alle erreichbar anzubieten hat. Zudem muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht allein in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert sein. Demnach ist die sogenannte Bestands- und Entwicklungsgarantie nicht nur nicht verfassungswidrig, sondern sogar verfassungsrechtlich geboten. Daher müssen auch neue Übertragungs- und Verbreitungsformen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzbar sein. Dasselbe gilt selbstverständlich auch für das Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, das für neue

Programminteressen oder neue Formen und Inhalte, wie Spartenprogramme oder Internetpräsentationen, offen bleiben muss.

Insgesamt wird mit diesen drei Entscheidungen der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Interesse der Informationsfreiheit und der Demokratie in die Pflicht genommen, um ein vielfältiges, umfassendes und ausgewogenes mediales Gesamtangebot zu gewährleisten. Im Gegenzug hat es das Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß angesehen, die Anforderungen an die privaten Programmveranstalter erheblich zu reduzieren. Die Indienstnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Pluralität des Gesamtangebots und die damit einhergehende Übertragung einer Grundversorgungsaufgabe rechtfertigt es, die privaten Anbieter einem liberalen Regime zu unterstellen und von diesen lediglich ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung zu verlangen. Die Freiräume der privaten Anbieter hängen also unmittelbar mit der Funktionsfähigkeit und der Aufgabenerfüllung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zusammen.

Die Siebte, Achte und Neunte Rundfunkentscheidung, also der Hessen-Drei-Beschluss vom 6. Oktober 1992, das Erste Gebührenurteil vom 22. April 1992 und das Zweite Gebührenurteil vom 11. September 2007, haben die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Gegenstand. Das Bundesverfassungsgericht gesteht in diesen Entscheidungen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen aus der Rundfunkfreiheit abzuleitenden Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung zu, der mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann. Schon in der Ersten Gebührenentscheidung wird betont, dass beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Gebühren- beziehungsweise nunmehr die Beitragsfinanzierung im Vordergrund zu stehen hat. Eine nachrangige Werbefinanzierung ist zulässig, aber nicht geboten. Vielmehr muss diese, wie in der Zweiten Gebührenentscheidung kritisch angemerkt wird, vom Gesetzgeber laufend daraufhin überprüft werden, ob sie nicht zu einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität und einer Erosion der Identifizierbarkeit des öffentlich-rechtlichen Charakters führt. Der Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung umfasst diejenigen Mittel, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind. In diesem Zusammenhang räumt das Bundesverfassungsgericht ein, dass man vor einem Dilemma steht. Dieses beruht darauf, dass sich der Betrag, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, nicht durch materielle Bestimmungen hinreichend genau konkretisieren und errechnen lässt. Daher hat das Bundesverfassungsgericht in der Ersten Gebührenentscheidung

ein Verfahren vorgegeben, das zu möglichst sachgerechten Ergebnissen führt und die Unabhängigkeit, also die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, gewährleistet. Das Verfahren der Beitragsfestsetzung gestaltet sich nach den in der Zweiten Gebührenentscheidung bestätigten Vorgaben über Bedarfsanmeldung, Bedarfsüberprüfung und Festsetzung dreistufig: Zu Beginn der Beitragsentscheidung steht die Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die auf ihren Programmentscheidungen beruht und sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu richten hat. Auf der zweiten Stufe ist eine Überprüfung der Bedarfsanmeldung durch eine Sachverständigenkommission, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), vorzunehmen. Diese muss unabhängig und politikfern zusammengesetzt sein und darf lediglich kontrollieren, ob sich die Bedarfsanmeldungen innerhalb des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und der daraus abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und in Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Es handelt sich bei dieser Kontrolle also nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe. Die Kontrolle endet in einem konkreten Beitragsvorschlag auf der Grundlage des überprüften Finanzbedarfs (KEF-Bericht). Die eigentliche Beitragsfestsetzung erfolgt durch einen Staatsvertrag, dem alle Landesparlamente zustimmen müssen. Allerdings sind Abweichungen von dem Beitragsvorschlag der KEF nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Dabei erschöpfen sich die Abweichungsgründe im Wesentlichen in den Gesichtspunkten des Informationszuganges und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer, also der Sozialverträglichkeit des Beitrags. Dass nur ausnahmsweise abgewichen werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht mit der Zweiten Gebührenentscheidung verdeutlicht. Der Gesetzgeber muss die Abweichungsgründe nachvollziehbar benennen und seine daran anknüpfende Bewertung offen legen. Dabei muss auch erkennbar sein, dass die von der KEF vorgeschlagene Abgabe den Abgabenschuldner unangemessen belastet und dass die abweichende Festsetzung dem Rechnung trägt, also zu einer angemessenen Belastung führt. Entscheidend für die verfassungsgerichtliche Nachprüfung ist die staatsvertragliche Begründung. Mit diesen strengen Anforderungen soll verhindert werden, dass aus medienpolitischen Erwägungen, also etwa um die Wettbewerbssituation für private Rundfunkveranstalter zu verbessern, vom Vorschlag der KEF abgewichen wird.

Mit diesen Entscheidungen ist die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiter gestärkt worden.

Die Zehnte und Elfte Rundfunkentscheidung, also das Urteil zum Hessischen Privatrundfunkgesetz vom 12. März 2008 und das ZDF-Urteil vom 25. März 2014, betreffen vor allem den Grundsatz der Staatsferne. In beiden Entscheidungen geht das Gericht davon aus, dass der Grundsatz der Staatsferne auch im Verhältnis zu den politischen Parteien zu beachten ist. Diese sind zwar nicht dem Staat zuzuordnen, weisen aber eine gewisse Staatsnähe auf. Auf der anderen Seite steht, wie das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Hessischen Privatrundfunkgesetz betont, politischen Parteien die subjektive Rundfunkfreiheit zur Verfügung, die durch den Mitwirkungsauftrag des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verstärkt werde. Bei dem Ausgleich der Staatsferne mit den Rechten der Parteien hat der Gesetzgeber nach Auffassung des Zweiten Senats zwar einen weiten Gestaltungsspielraum, da es sich um ein Ausgestaltungsgesetz handle. Allerdings prüft er nicht nur, ob die Regelung geeignet ist, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern, sondern auch, ob die Abwägung der widerstreitenden Rechtsgüter in angemessener Weise, also verhältnismäßig im engeren Sinne, vorgenommen wurde. Wenn die Parteien gänzlich von der Beteiligung an privaten Rundfunkveranstaltungen ausgeschlossen werden, liegt nach Ansicht des Gerichts keine sachgerechte Abwägung der Interessen vor. Dagegen steht es dem Gesetzgeber nach der Entscheidung frei, den Parteien die Beteiligung zu verwehren, soweit sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung nehmen können.

Damit wird in der Entscheidung zum Hessischen Privatrundfunkgesetz erstmals bei einem Ausgestaltungsgesetz *expressis verbis* eine Verhältnismäßigkeitskontrolle vorgenommen, die derjenigen bei Eingriffsgesetzen weitgehend entspricht. Dies bedeutet eine erweiterte verfassungsgerichtliche Kontrolle von Ausgestaltungsgesetzen.

Im ZDF-Urteil hebt das Gericht zunächst die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratische Willensbildung hervor. Dabei bezeichnet es die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk insoweit obliegenden Aufgaben anknüpfend an die Gebührenentscheidungen nicht mehr als Grundversorgung, sondern als klassischen Funktionsauftrag. Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese Aufgaben erfüllen kann, müssen die Gremien, die die Aufsicht über den Intendanten als Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit wahrnehmen, nach Maßgabe der Vielfaltsicherung orga-

nisiert werden. Dabei hat der Gesetzgeber nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen Berücksichtigung finden. Neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden zählen dazu kleinere Gruppierungen und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven, die untereinander wechselnd abgebildet werden können. Zur Gewährung verschiedener Blickwinkel darf nach den Vorgaben der Entscheidung der Gesetzgeber neben den Mitgliedern der gesellschaftlichen Gruppen auch Vertretern aus dem staatlichen Bereich Plätze in den Gremien einräumen. Dabei ist aber auch dem Gebot der Staatsferne, das nach überzeugender Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine Ausprägung der Vielfaltsicherung darstellt, Rechnung zu tragen. Daraus folgt nach Ansicht des Senats, dass der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten und deren Ausschüssen konsequent auf höchstens ein Drittel zu begrenzen ist. Daher spricht der Senat auch zutreffend von Staatsferne und gerade nicht von Staatsfreiheit.

Um zu bestimmen, wer als staatliches und staatsnahes Mitglied anzusehen ist, muss nach Auffassung des Senats eine funktionale Betrachtungsweise angelegt werden, wonach auch von politischen Parteien entsandte Vertreter der Staatsbank zuzurechnen sind. Darüber hinaus müssen die staatlichen und staatsnahen Vertreter die föderale und parteipolitische Vielfalt widerspiegeln. Daher müssen gerade auch kleinere politische Strömungen einbezogen werden. Weder bei der Auswahl noch bei der Bestellung der staatsfernen Mitglieder dürften Vertreter der Exekutive einen bestimmenden Einfluss haben. Auch hat der Gesetzgeber durch Inkompatibilitätsregelungen sicherzustellen, dass die als staatsferne Mitglieder in die Aufsichtsgremien berufenen Personen in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen stehen. Als weitere Absicherung in persönlicher Hinsicht ist den Gremienmitgliedern hinreichende persönliche Freiheit und Unabhängigkeit im Rahmen ihrer Aufgabenwahrung zuzusichern. Schließlich hat der Gesetzgeber für die Gremienarbeit ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten, um eine praktisch wirksame Ausgestaltung der Aufsichtsgremien und eine Kontrolle durch die Gesellschaft gewährleisten zu können. Die bisherige, in §§ 21 und 24 ZDF-StV geregelte Zusammensetzung des Fernsehrats und des Verwaltungsrats war mit diesen Grundsätzen in mehrfacher Hinsicht nicht zu vereinbaren. Daher stellte der Senat die Unvereinbarkeit dieser Bestimmungen mit dem Grundgesetz fest und gab den Ländern auf, eine verfassungsgemäße Neuregelung bis spätestens zum 30. Juni 2015 zu schaffen. Diese Neuregelung haben die Länder

mit dem Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 18. Juni 2015 getroffen, der nach Zustimmung aller Landesparlamente zum 1. Januar 2016 in Kraft treten soll.

Das Urteil ist schon deshalb von großer Bedeutung, weil sich das Bundesverfassungsgericht erstmals intensiv mit der Frage befasst hat, inwieweit das Gebot der Vielfaltssicherung und das daraus abzuleitende Gebot der Staatsferne Vorgaben für die Organisation der Aufsichtsgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthalten. Seine diesbezüglichen Vorgaben sind abgewogen und überzeugend. Sie stärken die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deutlich. Zudem sind die grundsätzlichen Aussagen nicht nur bei der künftigen Ausgestaltung der Gremien des ZDF zu beachten, sondern die Länder sind wegen der in § 31 Abs. 1 BVerfGG verankerten Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, die auch die tragenden Gründe umfasst, gehalten, die Vorschriften über die Zusammensetzung der Gremien in den Landesrundfunkanstalten und beim Deutschlandradio daraufhin zu überprüfen, ob sie diesen Vorgaben entsprechen.

Neben diesen elf hervorgehobenen existieren eine Reihe weiterer wichtiger Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Meinungs- und Rundfunkfreiheit. Diese betreffen etwa, wie das Lüth-Urteil vom 15. Januar 1958 und die Lebach-Entscheidung vom 5. Juni 1973, die „schlechthin konstituierende Bedeutung“ der Meinungs- und Rundfunkfreiheit für die freie demokratische Grundordnung, die Auswirkungen der Rundfunkfreiheit auf das Arbeitsrecht (Mitarbeiter-Entscheidung vom 13. Januar 1982), die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union, Bund und Ländern anlässlich der nunmehr durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste abgelösten EG-Fernsehrichtlinie (Richtlinien-Entscheidung vom 12. März 1995) und das Kurzberichterstattungsrecht (Kurzberichterstattungsurteil vom 17. Februar 1998).

Insgesamt kann der Beitrag der Karlsruher Richter zum Erhalt und zur Fortentwicklung einer demokratischen, vielfältigen und den kulturstaatlichen Auftrag berücksichtigenden Medienlandschaft gar nicht nachhaltig genug gewürdigt werden. Zwar wird dem Bundesverfassungsgericht bisweilen vorgeworfen, durch sibyllinische Formulierungen eher Rechtsunsicherheit als Rechtsklarheit herbeigeführt zu haben. Dazu werden etwa die Begriffe der „Grundversorgung“ und „klassischer Funktionsauftrag“ als Beispiele angeführt. Derartigen „Gleitklauseln“ fehlt es zwar an einer gewissen Griffigkeit, die im Interesse von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit wünschenswert wäre. Andererseits bewahren sie die Rechtsordnung vor allzu früher Erstarrung und sind deshalb vor allem für solche Sachbereiche von Nutzen, deren weitere tatsächliche

und rechtstechnische Entwicklung nicht eindeutig prognostiziert werden kann. Daher ist auch in Zukunft damit zu rechnen, dass das Bundesverfassungsgericht entscheidend dazu beitragen wird, das duale Rundfunksystem und das gesamte Medienrecht unter Beachtung der kulturellen Vielfalt sowie der demokratischen Funktionen im Gleichgewicht zu halten und einer hemmungslosen Ökonomisierung aller Lebensbereiche eine Absage zu erteilen.

Auszüge aus wichtigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

a. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961 – BVerfGE 12, 205

„Die Bedeutung des Art. 5 GG für den Rundfunk kann nicht ohne Rücksicht auf den eben dargelegten Inhalt des Art. 5 gewürdigt werden. Unbeschadet einer noch zu erörternden Besonderheit des Rundfunkwesens gehört der Rundfunk ebenso wie die Presse zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird. Der Rundfunk ist mehr als nur ‚Medium‘ der öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenterer ‚Faktor‘ der öffentlichen Meinungsbildung. Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hinein in die szenische Gestaltung einer Darbietung. Jedes Rundfunkprogramm wird durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz haben, insbesondere soweit es um die Entscheidung darüber geht, was nicht gesendet werden soll, was die Hörer nicht zu interessieren braucht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann, und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll. Bei solcher Betrachtung wird deutlich, daß für den Rundfunk als einem neben der Presse stehenden, mindestens gleich bedeutsamen, unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmittel und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung die institutionelle Freiheit nicht weniger wichtig ist als für die Presse. In Art. 5 GG kommt das eindeutig zum Ausdruck, wenn Abs. 1 Satz 2 neben der Pressefreiheit ‚die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film‘ gewährleistet. Damit ist noch nichts über den Weg gesagt, auf dem diese Freiheit des Rundfunks im allgemeinen und die der Berichterstattung durch Rundfunk im besonderen gesichert werden muß, damit dem Art. 5 GG Genüge getan ist. Hier wird die Besonderheit bedeutsam, durch die sich der Rundfunk von der Presse unterscheidet. Zwar ist es

unrichtig, daß Zeitungsverlage, Zeitungsdruckereien und Zeitungen in beliebiger Anzahl neu gegründet und unterhalten werden können. Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk besteht aber darin, daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben muß. Diese Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks. Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind: Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen wird durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen, die dem staatlichen Einfluß entzogen oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist; ihre kollegialen Organe sind faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt; sie haben die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessen anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan wird. Es steht mit Art. 5 GG nicht in Widerspruch, wenn einer mit solchen Sicherungen ausgestatteten Institution unter den gegenwärtigen technischen Gegebenheiten und auf Landesebene ein Monopol für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen eingeräumt wird; aus Art. 5 GG folgt aber keinesfalls die Notwendigkeit, ein solches Monopol für eine Institution im Lande zu begründen.

Art. 5 GG fordert zur Sicherung der Freiheit auf dem Gebiet des Rundfunks allerdings nicht die in den Landesrundfunkgesetzen gefundene und für die Rundfunkanstalten des Bundesrechts übernommene Form. Insbesondere ist es vom der Bundesverfassung nicht gefordert, daß Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein können. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort

kommen, und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt. Gegen eine solche Gesellschaft besteht von Verfassung wegen kein Bedenken, wenn beispielsweise durch Gesetz eine die spezifischen Zwecke des Rundfunks, insbesondere die Erhaltung seiner institutionellen Freiheit sichernde besondere Gesellschaftsform zur Verfügung gestellt und jede, den angegebenen Erfordernissen genügende Gesellschaft, die Rundfunksendungen veranstaltet, einer Staatsaufsicht ähnlich etwa der Banken- oder Versicherungsaufsicht unterworfen wird.

Art. 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemein verbindlich gemacht werden. Art. 5 GG fordert deshalb den Erlass solcher Gesetze.“

**b. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom
27. Juli 1971 – BVerfGE 31, 314**

„Der Rundfunk ist, nicht zuletzt infolge der Entwicklung der Fernsehtechnik, zu einem der mächtigsten Kommunikationsmittel und Massenmedien geworden, das wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zweck einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205 (259 ff.) – im folgenden: Fernseh-Urteil) die sich aus der Besonderheit des Rundfunkwesens ergebende Bedeutung des Art. 5 GG dargelegt. Danach verlangt Art. 5 GG, daß dieses ‚moderne Instrument der Meinungsbildung‘ weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe überlassen wird. Zwar spricht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur von der ‚Berichterstattung‘ durch den Rundfunk. Das besagt indessen nicht, daß sich die neutralisierenden Maßnahmen lediglich auf Nachrichtensendungen und ähnliches zu beschränken hätten. Der Rundfunk wirkt auch mit den Sendungen außerhalb des Bereichs der eigentlichen Information und

politischen Unterrichtung an der Meinungsbildung mit. Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen und musikalischen Darbietungen (BVerfGE a. a. O., S. 260). Auch die Art der Auswahl und der Gestaltung dessen, was gesendet werden soll, ist geeignet, den Teilnehmer in eine bestimmte Richtung zu lenken. Das Sendeprogramm kann infolgedessen nicht in einzelne Teile zerlegt, sondern muß als einheitliche Veranstaltung gesehen werden. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die institutionelle Freiheit des Rundfunks. Wie das Bundesverfassungsgericht im Fernseh-Urteil ausgeführt hat, wird bei Prüfung der Frage, wie die Freiheit des Rundfunks zu sichern sei, die Besonderheit des Rundfunkwesens – insbesondere verglichen mit der Presse – bedeutsam. Im Bereich des Rundfunks ist – jedenfalls vorerst – sowohl aus technischen Gründen als auch wegen der hohen finanziellen Anforderungen, die der Rundfunkbetrieb mit sich bringt, eine dem Pressewesen entsprechende Vielfalt von miteinander konkurrierenden Darbietungen nicht möglich. Dies erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit, die allgemein verbindlich zu sein haben und daher durch Gesetz zu treffen sind. Alle in Betracht kommenden Kräfte müssen auf die Tätigkeit des Rundfunks Einfluß haben und in dem ‚von einem Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung‘ bestimmten Gesamtprogramm zu Worte kommen können (BVerfGE a. a. O., S. 261–263).

Diese Grundsätze gelten auch heute noch. Die Frage, ob ihnen mehrere, gegebenenfalls welche Organisationsformen entsprechen können, bedarf hier keiner Erörterung, da es ausschließlich auf die jetzt gültige rechtliche Gestaltung des Rundfunkwesens ankommt.

b) Nach 1945 betrieben zunächst die Besatzungsmächte den Rundfunk. Der Übergang in die deutsche Zuständigkeit vollzog sich in den westlichen Besatzungszonen in der Weise, daß teils durch Verordnungen der Militärregierungen, teils durch Gesetze der inzwischen neu geschaffenen Länder Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung errichtet wurden. Mit dieser stark von den Besatzungsmächten beeinflussten Rundfunkorganisation sollte die Unabhängigkeit der Anstalten vom Staat und ihre politische Neutralität gesichert werden. Seither sind in allen Bundesländern entweder Gesetze über die Anstalten der betreffenden Länder oder Zustimmungsgesetze zu den Staatsverträgen über die für den Bereich mehrerer

Länder errichteten Anstalten erlassen worden. Die Rechtsform der Rundfunkanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung wurde überall beibehalten. Die gesetzlichen Regelungen der verbindlichen Grundsätze für die Sendungen und der Organisation der einzelnen Rundfunkanstalten stimmen im wesentlichen überein.

Der Rundfunk ist ‚Sache der Allgemeinheit‘. Er muß in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden. Die Darbietungen sollen ‚Nachrichten und Kommentare, Unterhaltung, Bildung und Belehrung, Gottesdienst und Erbauung vermitteln und dem Frieden, der Freiheit und der Völkerverständigung dienen‘. Die verschiedenen weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen sind zu berücksichtigen (vgl. z. B. § 3 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 [GVBl. S. 123] und § 3 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955 [GVBl. Schl.-H S. 92]).“

c. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981 – BVerfGE 57, 295

„Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung. Durch diese sind die zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit erforderlichen Vorkehrungen zu treffen.

1. Um wirksam werden zu können, bedarf die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Rundfunks der gesetzlichen Ausgestaltung. Dies ergibt sich aus der Aufgabe und der Eigenart der Gewährleistung.

a) Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung umfassenden Sinne (vgl. BVerfGE 12, 205 [260] – Deutschland-Fernsehen; 31, 314 [326] – Umsatzsteuer; 35, 202 [222 f.] – Lebach). Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt auf der einen Seite die Freiheit voraus, Meinungen zu äußern und zu verbreiten, auf der anderen Seite die Freiheit, geäußerte Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, sich zu informieren. Indem Art. 5 Abs. 1 GG Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als

Menschenrechte gewährleistet, sucht er zugleich diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen. Er begründet insoweit subjektive Rechte; im Zusammenhang damit normiert er die Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, wobei subjektiv- und objektivrechtliche Elemente einander bedingen und stützen (vgl. BVerfGE 7, 198 [204 f.] – Lüth).

Der Rundfunk ist ‚Medium‘ und ‚Faktor‘ dieses verfassungsrechtlich geschützten Prozesses freier Meinungsbildung (BVerfGE 12, 205 [260]). Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen dienende Freiheit: Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten.

Diese Aufgabe bestimmt die Eigenart und die Bedeutung der Rundfunkfreiheit: Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Insoweit hat die Rundfunkfreiheit, wie die klassischen Freiheitsrechte, abwehrende Bedeutung. Doch ist damit das, was zu gewährleisten ist, noch nicht sichergestellt. Denn bloße Staatsfreiheit bedeutet noch nicht, daß freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk möglich wird; dieser Aufgabe läßt sich durch eine lediglich negatorische Gestaltung nicht gerecht werden. Es bedarf dazu vielmehr einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Um dies zu erreichen, sind materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will.

b) Die damit erforderliche rechtliche Ausgestaltung unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes (BVerfGE 47, 46 [78 f.] – Sexualkundeunterricht; 49, 89 [126 f.] m. w. N. – Kalkar): Die notwendigen Entscheidungen sind wesentliche Entscheidungen, weil sie, abgesehen von der sachlichen Bedeutung des Rundfunks für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart, im grundrechtsrelevanten Bereich ergehen und wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind (BVerfGE 47, 46 [79]). Namentlich treffen hier verschiedene Grundrechtspositionen zusammen, die in Kollision miteinander geraten können, einerseits der aus der Informationsfreiheit

folgende Anspruch auf umfassende und wahrheitsgemäße Information, andererseits die Freiheit der Meinungsäußerung derjenigen, welche die Programme herstellen oder in den Sendungen zu Wort kommen. Es ist Sache des Gesetzgebers, solche Kollisionen zum Ausgleich zu bringen.

Dieser Vorbehalt des Gesetzes ist ein (Landes-) Parlamentsvorbehalt (vgl. BVerfGE 47, 46 [79]): Das zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche muß das Parlament selbst bestimmen; es darf die Entscheidung darüber nicht der Exekutive, etwa in Gestalt einer allgemeinen, die Befugnis zu Auflagen umfassenden Ermächtigung überlassen, auch nicht in der Weise, daß dies zwar nicht ausdrücklich, aber der Sache nach durch nicht hinreichend bestimmte Normierungen geschieht. Ebensovienig darf die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit einer Regelung durch Satzung der Veranstalter oder vertraglichen Regelungen anheimgegeben werden.

Die aus Art. 5 Abs. 1 GG folgende Aufgabe, Rundfunkfreiheit rechtlich auszugestalten, berechtigt jedoch nicht zu einer Beschränkung des Grundrechts. Eine solche ist nur gemäß Art. 5 Abs. 2 GG zulässig, nach dem die Rechte des Abs. 1 ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre finden.

Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, ist Sache seiner eigenen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt ihm keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor; es kommt allein darauf an, daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung im dargelegten Sinne gewährleistet ist, daß Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen vermieden werden. Der Gesetzgeber hat insbesondere Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, daß die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen und daß die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]; 31, 314 [325 f.]).

c) Diese Notwendigkeit ausgestaltender gesetzlicher Regelung besteht auch dann, wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung entfällt. Von dieser Sondersituation ist das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung ausgegangen (BVerfGE 12, 205 [261]; 31, 314 [326]); was bei ihrem Wegfall zu gelten habe, ist offengeblieben (vgl. BVerfGE 31, 314 [326]). Auch in diesem Falle bleibt es indessen bei dem verfassungsrechtlichen Erfordernis gesetzlicher Vorkehrungen zur Gewährleistung der

Freiheit des Rundfunks. Zwar können diese in einer Situation der unvermeidlichen Beschränkung auf wenige Träger von Rundfunkveranstaltungen in weiterem Umfang nötig werden und andere Mittel erforderlich machen als in einer Lage, in der diese Beschränkung nicht mehr besteht. Aber es bleibt bei der Notwendigkeit, durch gesetzliche Vorkehrungen für die Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks im dargelegten Sinne Sorge zu tragen.

Auch bei einem Fortfall der bisherigen Beschränkungen könnte nicht mit hinreichender Sicherheit erwartet werden, daß das Programmangebot in seiner Gesamtheit kraft der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen werde. Gewiß mag manches dafür sprechen, daß sich dann eine begrenzte Vielfalt einstellen werde, wie sie heute etwa im Bereich der überregionalen Tageszeitungen besteht. Doch handelt es sich dabei nur um eine Möglichkeit. Während bei der Presse die geschichtliche Entwicklung zu einem gewissen bestehenden Gleichgewicht geführt hat, so daß es heute zur Sicherstellung umfassender Information und Meinungsbildung durch die Presse grundsätzlich genügen mag, Bestehendes zu gewährleisten, kann von einem solchen Zustand auf dem Gebiet des privaten Rundfunks zumindest vorerst nicht ausgegangen werden. Demgemäß ist ungewiß, ob bei einer Behebung des bisherigen Mangels in dem ‚Gesamtprogramm‘ als Inbegriff aller gesendeten inländischen Programme alle oder wenigstens ein nennenswerter Teil der gesellschaftlichen Gruppen und geistigen Richtungen auch tatsächlich zu Wort kommen, ob mithin ein ‚Meinungsmarkt‘ entsteht, auf dem die Vielfalt der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt. Zudem müssen gerade bei einem Medium von der Bedeutung des Rundfunks die Möglichkeiten einer Konzentration von Meinungsmacht und die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung in Rechnung gestellt werden (vgl. BVerwGE 39, 159 [167]; BayVerfGH, VerfGH 30, 78 [97]). Bei dieser Sachlage würde es dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Freiheit des Rundfunks zu gewährleisten, nicht gerecht werden, wenn nur staatliche Eingriffe ausgeschlossen würden und der Rundfunk dem freien Spiel der Kräfte überlassen würde (vgl. BVerfGE 31, 314 [325]); dies um so weniger, als einmal eingetretene Fehlentwicklungen – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden könnten. Es liegt vielmehr in der Verantwortung des Gesetzgebers, daß ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt. Es muß der Gefahr begegnet werden, daß auf Verbreitung angelegte Meinungen von der

öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden und Meinungsträger, die sich im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befinden, an der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschend mitwirken (vgl. OVG Münster, DVBl. 1977, S. 210). Dies ist sicher nicht mit letzter Gewißheit möglich; zumindest muß aber eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, daß sich in dem gesetzlich geordneten Rundfunksystem eine solche gleichgewichtige Vielfalt einstellt.

An dieser Notwendigkeit ändert es auch nichts, wenn die Anforderungen der Rundfunkfreiheit als wenigstens durch die bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten erfüllt anzusehen sind, so daß – jedenfalls dem Anspruch nach – alle maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen und Richtungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Programme zu Wort kommen und die Teilnehmer sich umfassend informieren können. Denn eine zusätzliche einseitige Berücksichtigung nur einzelner Meinungsrichtungen im privaten Rundfunk würde das für die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme wesentliche Gleichgewicht des ‚Zu-Wort-Kommens‘ der gesellschaftlichen Gruppen stören, wenn nicht aufheben.“

d. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 – BVerfGE 73, 118

„Maßgebend für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit des Rundfunks.

1. Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung (BVerfGE 57, 295 [319 f.]). Diese vollzieht sich in einem Kommunikationsprozeß, in welchem dem Rundfunk die Aufgabe eines ‚Mediums‘ und ‚Faktors‘ zukommt: Es obliegt ihm, in möglichster Breite und Vollständigkeit zu informieren; er gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken und ist selbst an dem Prozeß der Meinungsbildung beteiligt. Dies geschieht in einem umfassenden Sinne; Meinungsbildung vollzieht sich nicht nur durch Nachrichtensendungen, politische Kommentare oder Sendereihen über Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart oder der Zukunft, sondern ebenso in Hör- und Fernsehspielen, musikalischen Darbietungen oder Unterhaltungssendungen (BVerfGE 59, 231 [257 f.] m. w. N. – Freie Rundfunkmitarbeiter).

Diese Aufgabe erfordert zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung oder Einflußnahme. Dem läßt sich bereits durch eine lediglich negatorische Gestaltung gerecht werden. Es bedarf aber darüber hinaus einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Um dies zu erreichen, sind materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten soll. Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, ist – in den von der Garantie gezogenen Grenzen – Sache seiner eigenen Entscheidung (BVerfGE 57, 295 [320 f.]).

Zu den Fragen, welche der Gesetzgeber zu regeln hat, gehört die Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung. Im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells hat er dafür Sorge zu tragen, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können. Zur Sicherung dieser Vielfalt kann der Gesetzgeber eine – nach dem Urteil vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205 [262]) verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende – ‚binnenpluralistische‘ Struktur der Veranstalter, also eine Organisation vorsehen, bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird. Er kann aber auch andere Gestaltungsformen wählen, sofern er durch geeignete Vorkehrungen gewährleistet, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im wesentlichen entspricht. Wenn er dabei Rundfunkfreiheit durch externe („außenpluralistische“) Vielfalt herstellen und erhalten will, macht auch diese Lösung gesetzliche Regelungen zur Sicherung der Freiheit nicht entbehrlich.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Er muß eine begrenzte Staatsaufsicht vorsehen, den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen regeln und, solange dieser nicht jedem Bewerber eröffnet werden kann, Auswahlregelungen treffen, welche den Bewerbern eine gleiche Chance eröffnen (BVerfGE 57, 295 [324 f.]). Ob auch die Finanzierung privaten Rundfunks gesetzlicher Regelung bedarf, hat das Bundesverfassungsgericht

noch nicht entschieden. Auch im vorliegenden Verfahren kann dies offenbleiben, weil das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz die Materie geregelt hat.

2. Bei der Beurteilung der Anforderungen, die sich hieraus für die Rundfunkgesetzgebung der Länder ergeben, dürfen die oben (A I 1*) in Kürze dargestellten modernen Entwicklungen auf dem Gebiet des Rundfunks nicht unberücksichtigt bleiben. Diesen kommt Bedeutung für die Auslegung der verfassungsrechtlichen Garantie zu: Sie gehören, wie schon die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur ‚Sondersituation‘ des Rundfunks erkennen läßt (oben A I 1*), zu dem konkreten Lebenssachverhalt, auf den das Grundrecht bezogen ist und ohne dessen Einbeziehung eine die normierende Wirkung der Rundfunkfreiheit entfaltende Auslegung nicht möglich erscheint.

In dieser Hinsicht ist die technische Entwicklung von Bedeutung, durch die sich die Voraussetzungen der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunksendungen verbessert haben, die indessen nichts daran ändert, daß die Zahl der für alle Teilnehmer im Bereich eines Bundeslandes oder im lokalen Bereich empfangbaren Programme noch für längere Zeit auf terrestrisch verbreitete Programme beschränkt bleiben wird. Von Bedeutung sind weiterhin die wirtschaftlichen Bedingungen der Veranstaltung und Verbreitung privater Rundfunkprogramme und ihre Auswirkungen, im besonderen der nach wie vor außergewöhnlich hohe finanzielle Aufwand für Fernsehprogramme, der im wesentlichen durch Einnahmen aus Wirtschaftswerbung gedeckt werden muß, und eine ähnliche, wenn auch im ganzen günstigere Situation für private Hörfunkprogramme. Von Bedeutung ist schließlich die Entstehung eines europäischen oder sogar über Europa hinausreichenden Rundfunkmarktes und das hiermit verbundene erhöhte Angebot aus dem Ausland gesendeter Programme, die in der Bundesrepublik zu einem Teil direkt empfangbar sein werden.

Diese Entwicklungen müssen die Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beeinflussen, soweit die – wie dargelegt im weitesten Sinne zu verstehende – Aufgabe der Mitwirkung des Rundfunks an der Meinungsbildung und die Sicherung gleichgewichtiger Meinungsvielfalt in der Gesamtheit der im Geltungsbereich eines Landesrundfunkgesetzes empfangbaren privaten Programme in Frage stehen.

a) Die Programme privater Anbieter vermögen der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Ausmaß gerecht zu werden.

Das gilt einmal, soweit diese Programme über die Neuen Medien verbreitet werden: Da die Zahl der auf diesem Wege erreichten Teilnehmer wesentlich hinter der nahezu

die Gesamtheit der Bevölkerung umfassenden Zahl der Teilnehmer zurückbleibt, welche terrestrische Rundfunkprogramme empfangen können, sind jene Programme nur partiell in der Lage, die Aufgabe eines Mediums und Faktors öffentlicher Meinungsbildung zu erfüllen.

Zum anderen ist, wie auch die Antragsteller hervorheben, damit zu rechnen, daß die Rundfunkprogramme privater Anbieter Information nicht in der vollen Breite der Meinungen und kulturellen Strömungen vermitteln werden. Im Bereich des Fernsehens liegt das bereits wegen der geringen Zahl von Anbietern nahe. Unabhängig davon kann von privatem Rundfunk kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden, weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind. Diese können nur dann ergiebiger fließen, wenn die privaten Programme hinreichend hohe Einschaltquoten erzielen. Die Anbieter stehen deshalb vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit, möglichst massenattraktive, unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen erfolgreiche Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten. Sendungen, die nur für eine geringere Zahl von Teilnehmern von Interesse sind und die oft – wie namentlich anspruchsvolle kulturelle Sendungen – einen hohen Kostenaufwand erfordern, werden in der Regel zurücktreten, wenn nicht gänzlich fehlen, obwohl erst mit ihnen die ganze Breite umfassender Information zu erreichen ist, ohne die es keine ‚Meinungsbildung‘ im Sinne der Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geben kann.

b) Des weiteren wird die Gleichgewichtigkeit (‚Ausgewogenheit‘), in welcher die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen im Gesamtprogrammangebot eines Landes zur Darstellung zu bringen ist (vgl. BVerfGE 57, 295 [323 f.]), infolge der dargelegten Entwicklungen in erhöhtem Maße gewissen unvermeidlichen Schwankungen, möglicherweise auch Störungen unterliegen.

Wann ‚gleichgewichtige Vielfalt‘ besteht oder zu erwarten ist, läßt sich nicht exakt bestimmen, weil es hierfür an eindeutigen Maßstäben fehlt; es handelt sich um einen Zielwert, der sich stets nur annäherungsweise erreichen läßt (vgl. auch BVerfGE a. a. O. S. 324). Dies muß um so mehr gelten, wenn eine Mehrzahl von Programmen, namentlich die durch Kabel und Satellit übertragenen, nur – möglicherweise in unterschiedlichen Kombinationen – von Teilen der Bevölkerung empfangen werden kann. Darüber hinaus kann das Erfordernis gleichgewichtiger Vielfalt seine Funktion nicht mehr uneingeschränkt erfüllen. Es setzt voraus, daß eine solche Vielfalt durch landes-

gesetzliche Regelung bewirkt werden kann. Der Verfügung des Landesgesetzgebers entzogen sind jedoch unmittelbar empfangbare Programme aus anderen Bundesländern sowie direkt (über Satellit) empfangbare oder kraft rechtlicher Verpflichtung über Kabel verbreitete ausländische Sendungen, mit denen in zunehmendem Maße gerechnet werden muß. Diese brauchen nicht für die Bundesrepublik bestimmt zu sein; sie können aber im Zuge der Entstehung eines übernationalen Rundfunkmarktes auf den Empfang in mehreren Ländern zugeschnitten sein, zumal es möglich sein wird, dieselbe Sendung in verschiedenen Sprachen auszustrahlen. Sie können die im Geltungsbereich eines Landesrundfunkgesetzes bestehende Balance – auch im Falle eines ‚binnenpluralistischen‘ Modells – unterlaufen oder doch jedenfalls stören, mit der Folge, daß im ‚Gesamtprogramm‘ als Inbegriff aller in einem Lande empfangbaren Programme eine volle Gleichwertigkeit nicht mehr gegeben ist.

3. Die Notwendigkeit, diese Sachlage bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu berücksichtigen, kann nicht bedeuten, daß es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich geboten wäre, privaten Rundfunk nur noch unter Voraussetzungen zuzulassen, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden. Dem stünde die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betonte Entscheidung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit privaten Rundfunks entgegen, der bei der Auslegung ebenso Gewicht zukommt wie den dargestellten Entwicklungen. Darüber hinaus ist zu beachten, daß die verfassungsrechtlich gewährleistete Rundfunkfreiheit das gesamte Rundfunksystem betrifft, nicht nur den privaten, sondern auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Werden jene Entwicklungen in diesem Gesamtzusammenhang gewürdigt, so nötigen sie nicht zu den von den Antragstellern gezogenen Folgerungen. Ausschlaggebend ist vielmehr, daß das Rundfunksystem in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entspricht. Das kann auch in einer dualen Ordnung des Rundfunks der Fall sein, wie sie sich gegenwärtig in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer auf der Grundlage der neuen Mediengesetze herausbildet.

In dieser Ordnung ist die unerläßliche ‚Grundversorgung‘ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie imstande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung

(vgl. BVerfGE 35, 202 [222] m. w. N. – Lebach) ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik:

Im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebots um privat veranstaltete und europäische Programme kommt es darauf an zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehender Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt. Das gilt namentlich unter Gesichtspunkten des sich entwickelnden und an Bedeutung gewinnenden europäischen Rundfunkmarktes. Unter den Bedingungen eines solchen Marktes bleiben dem gebietsbezogenen nationalen, insbesondere dem terrestrischen Rundfunk gerade diese essentiellen Funktionen (dazu näher: Bullinger, AfP 1985, S. 257 [258 ff.]). Sie sind nach Lage der Dinge in erster Linie als solche der öffentlich-rechtlichen Anstalten anzusehen. Darin und in der Gewährleistung der Grundversorgung für alle finden der öffentlichrechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart, namentlich die Finanzierung durch Gebühren, ihre Rechtfertigung; die Aufgaben, welche ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den öffentlichrechtlichen Rundfunk kann bei der Beurteilung der rechtlichen Bindungen privater Rundfunkveranstalter nicht außer acht bleiben. Zwar kann sie es nicht rechtfertigen, für den privaten Rundfunk auf rechtliche Sicherungen der Rundfunkfreiheit ganz zu verzichten und die Entwicklung im Wege der Deregulierung den Kräften des Marktes anzuvertrauen (BVerfGE 57, 295 [323]), dies um so weniger, als mit einem echten ‚Markt‘ auf absehbare Zeit nicht gerechnet werden kann; eine solche Lösung wäre mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar. Solange und soweit jedoch die Wahrnehmung der genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlichrechtlichen Rundfunk. Zwar können die den öffentlich-rechtlichen Anstalten rechtlich gebotenen in sich gleichgewichtigen Programme Ungleichgewichtigkeiten im privaten Rundfunk nicht kompensieren (BVerfGE a. a. O., S. 324). Sofern derartige Ungleichgewichtigkeiten indessen nicht gravierend sind, werden sie hinnehmbar unter der Voraussetzung, daß in den Programmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt.

Gleichgewichtige Meinungsvielfalt läßt sich, wie gezeigt, nicht als meßbare, exakt zu bestimmende Größe verstehen: Sie ist in der veränderten Situation der Gegenwart und der absehbaren Zukunft – namentlich, soweit es sich um direkt empfangbare ausländische Sendungen handelt – zu einem Teil dem Einfluß der landesrechtlichen Ordnung entzogen, unterliegt also ohnehin unvermeidlichen Schwankungen oder Störungen (oben 2 b*). Bei dieser Sachlage kann es nur darauf ankommen, daß die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern (vgl. BVerfGE a. a. O., S. 320).

Dieser Richtwert gibt dem Gesetzgeber und den für die Zulassung und Auswahl privater Veranstalter zuständigen Organen eine genügend klare und verbindliche Leitlinie. Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und durch die Gerichte erscheint er allerdings nicht hinreichend bestimmt, weil er zu wenig darüber aussagt, wann die tatsächliche Entwicklung ihm im einzelnen entspricht und wo die Grenze gezogen ist, jenseits deren ein Verstoß vorliegt und Sanktionen erforderlich werden. Die Kontrolle bedarf daher eines eindeutigeren, auf erhebliche und damit klar erkennbare und belegbare Mängel konzentrierten Maßstabs. Ein solcher kann nur ein Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt sein. Dieser verpflichtet nicht zur Herstellung einer arithmetischen Gleichheit von Meinungsrichtungen, etwa durch rechtlich verordnete Kompensationen, und verlangt bei einzelnen Ungleichgewichtigkeiten von geringer Bedeutung noch kein Einschreiten; er umfaßt aber nach wie vor die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, die gegen konkrete und ernsthafte Gefährdungen zu schützen sind: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen – auch diejenigen von Minderheiten, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Werden diese Anforderungen nicht eingehalten, so ist in jedem Falle die Grenze eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG überschritten. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Insbesondere obliegt es ihm, Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten, zumal Fehlentwicklungen gerade insoweit schwer rückgängig zu machen sind (BVerfGE a. a. O., S. 323).“

„Meinungsvielfalt, deren Erhaltung und Sicherung Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, wird in besonderem Maße gefährdet durch eine Entstehung vorherrschender Meinungsmacht (oben I 3*). Der Gesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich zu Vorkehrungen verpflichtet, welche geeignet sind, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken. Die Regelungen, durch die das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz dieser Verpflichtung zu genügen sucht, entsprechen dem nicht in vollem Umfang.

1. Vorherrschende Meinungsmacht kann zunächst in Beschränkung auf den Bereich des Rundfunks entstehen. Dies kann der Fall sein, wenn von Beginn an nur wenige Anbieter vorhanden sind, wenn eine anfängliche Vielzahl von Anbietern durch Ausscheiden kleiner Veranstalter auf wenige große Veranstalter zusammenschmilzt, wenn ein und derselbe Veranstalter mehrere im Geltungsbereich eines Rundfunkgesetzes empfangbare Programme anbietet oder wenn ein Zusammenschluß privater Anbieter stattfindet. Dabei kann nicht allein darauf abgestellt werden, wer formell als Veranstalter auftritt. Die gleichen Wirkungen können sich ergeben, wenn ein Unternehmen einen oder mehrere Veranstalter rechtlich oder wirtschaftlich beherrscht oder in anderer Weise erheblichen Einfluß auf die Programmgestaltung ausübt.“

**e. Auszug aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom
24. März 1987 – BVerfGE 74, 297**

„Maßgebend für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit des Rundfunks.

Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten Sinn (BVerfGE 57, 295 [319] m. w. N. – Privatfunk im Saarland; 59, 231 [257 f.]; 73, 118 [152] – Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz). Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt auf der einen Seite die Freiheit voraus, Meinungen zu äußern und zu verbreiten, auf der anderen Seite die Freiheit, geäußerte Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, sich zu informieren. Indem Art. 5 Abs. 1 GG Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als Menschenrechte gewährleistet, sucht er zugleich diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen. Er begründet insoweit subjektive Rechte;

im Zusammenhang damit normiert er Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, wobei subjektiv- und objektivrechtliche Elemente einander durchdringen und stützen (vgl. BVerfGE 7, 198 [204] – Lüth).

Der Rundfunk ist ‚Medium‘ und ‚Faktor‘ dieses verfassungsrechtlich geschützten Prozesses (BVerfGE 12, 205 [260] – Deutschland-Fernsehen). Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen dienende Freiheit: Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten (BVerfGE 57, 295 [319 f.]).

Dies verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Darüber hinaus erfordert die Gewährleistung eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Um das zu erreichen, sind materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten soll. Wie der Gesetzgeber diese Aufgabe erfüllen will, ist – in den von der Garantie gezogenen Grenzen – Sache seiner eigenen Entscheidung. Es kommt allein darauf an, daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung im dargelegten Sinne gewährleistet ist (BVerfGE 57, 295 [321]; 73, 118 [152 f.]).

Den verfassungsrechtlichen Geboten kann, wie das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil vom 4. November 1986 (BVerfGE 73, 118 [157 ff.]) entschieden hat, unter den Bedingungen der gegenwärtigen und für die nähere Zukunft absehbaren Entwicklungen auch eine duale Ordnung des Rundfunks entsprechen, wie sie sich derzeit in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer herausbildet.

In dieser Ordnung ist die unerlässliche ‚Grundversorgung‘ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten: Im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebotes um privat veranstaltete und europäische Programme kommt es darauf an zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der nicht nur seine Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehende Information, sondern auch seine kulturelle Verantwortung umfaßt. Die Aufgaben, die ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen.

Solange und soweit die Wahrnehmung dieser Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, müssen jedoch bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern.“

„Die finanzielle Sicherung dieser Programme ist Bestandteil ihres Schutzes durch die Rundfunkfreiheit. Diese verpflichtet den Gesetzgeber, die hinreichende Finanzierung der geschützten Programme zu ermöglichen; im anderen Falle könnte er Verfassungsrecht, das einem unmittelbaren Verbot von Programmen entgegensteht, dadurch umgehen, daß er dasselbe Ergebnis durch Entzug oder Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten zu erreichen sucht. Der Schutz des Grundrechts erstreckt sich hingegen grundsätzlich nicht auf einzelne Formen der Finanzierung. Entscheidend ist allein, daß die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt hinreichend gesichert ist und daß den Anstalten auf diese Weise die Finanzierung derjenigen Programme ermöglicht wird, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich ist. Auch wenn die einzelnen Finanzierungsformen unterschiedliche Vor- und Nachteile mit sich bringen, die es nahelegen mögen, bestimmten Formen den Vorzug zu geben, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, einzelne dieser Finanzierungsformen, mithin auch diejenige der Werbung, zu beschränken oder auszuschließen. Sofern die genannten Programme ohne die entzogenen oder entgehenden Einnahmen nicht mehr finanziert werden könnten, muß der Gesetzgeber die Finanzierung auf andere Weise sichern. Unterläßt er dies, so greift auch eine Beschränkung oder ein Verbot von Werbung in die Rundfunkfreiheit ein. In keinem Fall darf die Finanzierung beschränkt werden, um Einfluß auf die Art der Programmgestaltung oder gar auf den Inhalt einzelner Programme auszuüben und damit Gebote oder Verbote der Rundfunkfreiheit zu unterlaufen.“

**f. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom
5. Februar 1991 – BVerfGE 83, 238**

„Wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausgeführt hat, ist die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine dienende Freiheit. Sie dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, und zwar in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten Sinn. Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt auf der einen Seite die Freiheit voraus, Meinungen zu äußern und zu verbreiten, auf der anderen Seite die Freiheit, geäußerte Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, sich zu informieren. Indem Art. 5 Abs. 1 GG Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als Grundrechte gewährleistet, sucht er zugleich diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen (vgl. BVerfGE 57, 295 [319 f.]). Der Rundfunk ist ‚Medium und Faktor‘ des verfassungsrechtlich geschützten Prozesses, in dem sich die Meinungsbildung vollzieht (vgl. BVerfGE 12, 205 [260]). Angesichts seiner herausragenden kommunikativen Bedeutung wird freie Meinungsbildung nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation bildet daher der grundrechtliche Schutz der Vermittlungsfunktion des Rundfunks eine unerläßliche Voraussetzung der Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG. Dem dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit würde ein Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahme erschöpfte und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, nicht gerecht. Zwar entfaltet das Grundrecht der Rundfunkfreiheit seinen Schutz auch und zuerst gegenüber dem Staat. Daneben bedarf es jedoch einer positiven Ordnung, die sicherstellt, daß der Rundfunk ebensowenig wie dem Staat einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, sondern die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit gewährleisten will (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Wie diese Ordnung im einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache der gesetzgeberischen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt weder ein bestimmtes Modell vor noch zwingt es zu konsistenter Verwirklichung des einmal gewählten Modells. Von Verfassungs-

wegen kommt es vielmehr allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung an.

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung, in der öffentlich-rechtliche und private Veranstalter nebeneinander bestehen, muß er folglich dafür sorgen, daß die verfassungsrechtlichen Anforderungen gleichgewichtiger Vielfalt in der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden. Auch im dualen System ist es verfassungsrechtlich nicht zulässig, die privaten Veranstalter unter Hinweis auf die zur Ausgewogenheit verpflichteten öffentlich-rechtlichen Anstalten von diesem Erfordernis zu entbinden. Denn angesichts der von den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern verlangten Ausgewogenheit müßte jede Verengung oder Einseitigkeit des privaten Sektors zu einer Unausgewogenheit des Gesamtangebots führen und würde so das Ziel von Art. 5 Abs. 1 GG verfehlen (vgl. BVerfGE 57, 295 [324]).

Der Gesetzgeber darf die Zulassung privaten Rundfunks, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, allerdings nicht von Voraussetzungen abhängig machen, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden (vgl. BVerfGE 73, 118 [157]). In diesem Zusammenhang ist es ihm auch erlaubt, den Folgen für die Programmgestaltung Rechnung zu tragen, die sich aus der Werbefinanzierung des privaten Rundfunks ergeben und es ihm erschweren, die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in demselben Umfang zu erfüllen wie die primär gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dieser Unterschied rechtfertigt es, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Erleichterungen dieser Art sind aber ohne nachhaltige Gefährdung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur hinnehmbar, solange und soweit wirksam sichergestellt ist, daß die unerläßliche Grundversorgung der Bevölkerung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne Einbuße erfüllt wird (vgl. BVerfGE 73, 118 [157 ff.]).

Der Begriff der Grundversorgung bezeichnet dabei weder eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die Anforderungen an den privaten Rundfunk beschränkt werden könnte, noch nimmt er eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern etwa in dem Sinne vor, daß jene für den informierenden und bildenden, diese für den unterhaltenden Teil des Programmangebots zuständig wären. Es muß

vielmehr sichergestellt sein, daß die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und daß im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird (vgl. BVerfGE 74, 297 [325 f.]).

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung, so ist er daher angesichts der noch immer beschränkten Reichweite, programmlichen Vielfalt und Breite des privaten Rundfunks verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung durch die Gewährleistung der erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen für den öffentlichrechtlichen Rundfunk zu sichern (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Mit dieser Gewährleistungspflicht wäre es unvereinbar, den öffentlichrechtlichen Rundfunk auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht zu beschränken. Der Grundversorgungsauftrag läßt sich im dualen System unter den bestehenden Bedingungen vielmehr nur erfüllen, wenn der öffentlichrechtliche Rundfunk nicht allein in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert ist (vgl. BVerfGE 74, 297 [350 f.]).“

„Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rundfunkrechtsprechung von Anfang an hervorgehoben, daß die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in erster Linie Staatsfreiheit der Berichterstattung bedeutet (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]). Das Erfordernis bezieht sich auf die Funktion des Rundfunks als Medium und Faktor bei der Meinungsbildung. Diese soll unbeeinflusst vom Staat ausgeübt werden. Dagegen hindert Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Staat nicht, die Rahmenbedingungen für die Erfüllung dieser Funktion festzusetzen. Das Grundgesetz verpflichtet ihn im Gegenteil, die Rundfunkfreiheit in geeigneter Weise auszugestalten und zu sichern (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Das setzt unter anderem Regelungen über die Zulassung zur Rundfunkveranstaltung und die Auswahlkriterien für private Bewerber voraus (vgl. BVerfGE 57, 295 [326 f.]; 73, 118 [153 f.]). Dabei darf der Gesetzgeber dem Staat aber keinen Einfluß auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme einräumen (vgl. BVerfGE 73, 118 [182 f.]). Gegen diese Anforderungen verstößt die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG.

Mit der Zuordnung der Übertragungskapazitäten sind zwar keine unmittelbaren Einflüsse auf die Programmgestaltung verbunden. Sie entscheidet vielmehr über den

Anteil, mit dem öffentlichrechtliche und private Veranstalter im Gesamtprogramm zum Zuge kommen. Die Rundfunkfreiheit schützt jedoch nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Einflußnahmen auf das Programm, sondern steht auch mittelbaren Programmeinflüssen entgegen (vgl. BVerfGE 73, 118 [183]). Die Gefahr derartiger Einflüsse läßt sich aufgrund der Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG nicht ausschließen. Sie ergibt sich aus der fortbestehenden Knappheit der Übertragungskapazitäten.“

g. Auszug aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Oktober 1992 – BVerfGE 87, 181

„Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist ebenfalls nicht verletzt.

1. Als Freiheitsrecht gewährt dieses Grundrecht seinem Träger grundsätzlich keinen Anspruch auf staatliche Zuwendungen zur Ermöglichung der Grundrechtsausübung. Im Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit allerdings nicht um ein Grundrecht, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist. Die Rundfunkfreiheit ist vielmehr eine dienende Freiheit. Sie dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 [319], st. Rspr.). Diesem Charakter würde ein Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahme erschöpfte und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, nicht gerecht. Der Rundfunk bedarf vielmehr einer gesetzlichen Ordnung, die sicherstellt, daß er den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Dienst leistet [vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 83, 238 [296]].

2. Bei der Ausgestaltung dieser Ordnung genießt der Gesetzgeber weitgehende Freiheit. Wenn er sich im Interesse der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung aber entschließt, die Rundfunkveranstaltung ganz oder zum Teil öffentlichrechtlichen Anstalten anzuvertrauen, dann ist er von Verfassungen wegen nicht nur gehalten, deren grundrechtliche Freiheit zu respektieren. Er hat vielmehr auch die Pflicht, ihnen die zur Erfüllung der Aufgabe erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Andernfalls könnten sie den von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geforderten Dienst nicht leisten. Dieser Pflicht des Gesetzgebers, die Finanzierung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten, entspricht ein ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgendes

Recht der Anstalten, die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel zu erhalten. Wie der Gesetzgeber diese verfassungsrechtliche Pflicht erfüllt, ist grundsätzlich Sache seiner Entscheidung. Jedoch hat er dabei die Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu beachten. Die Finanzierung muß ihr nach Art und Umfang entsprechen. Auch in der Literatur wird allgemein angenommen, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine funktionsgerechte Finanzierung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten erfordert. Was die Verfassung in funktionaler Hinsicht verlangt, darf der Gesetzgeber nicht mit finanziellen Regelungen durchkreuzen.

Die Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks wie aller Rundfunkveranstalter im Geltungsbereich des Grundgesetzes wird vom Sinn der Rundfunkfreiheit bestimmt, freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen. Wegen der herausragenden kommunikativen Bedeutung des Rundfunks kann diese nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Er muß deswegen ein Programm anbieten, in dem nicht allein gegenständliche Breite aller Programmsparten, sondern auch gleichgewichtige Vielfalt der in der Gesellschaft anzutreffenden Meinungen gewährleistet ist (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]; 57, 295 [320]; 83, 238 [315]).

Im dualen System eines Nebeneinanders von öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk, das sich mittlerweile in Deutschland durchgesetzt hat, gewährleistet der private Rundfunk schon aufgrund seiner Finanzierungsweise nicht, daß diese Anforderungen in vollem Maß erfüllt werden (vgl. BVerfGE 73, 118 [155 ff.]; Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen [Hrsg.], Produktionsquoten privater Fernsehprogramme in der Bundesrepublik Deutschland, 1991). Das ist verfassungsrechtlich nur hinnehmbar, wenn einerseits die Ungleichgewichtigkeiten im privaten Rundfunk keinen erheblichen Umfang annehmen, andererseits jedenfalls der öffentlichrechtliche Rundfunk den verfassungsrechtlichen Vorgaben uneingeschränkt genügt und die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk aufrecht erhält [vgl. BVerfGE 73, 118 [157 ff.]].

Grundversorgung bedeutet dabei weder eine Mindestversorgung noch beschränkt sie sich auf den informierenden und bildenden Teil des Programms. Sie ist vielmehr eine Versorgung mit Programmen, die dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechen, wie ihn das Bundesverfassungsgericht mehrfach definiert hat (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324]), und die technisch für alle empfangbar sind [vgl. BVerfGE 74,

297 [325 f.]]. Entscheidet sich der Gesetzgeber für ein duales System, muß er die Voraussetzungen für die Erbringung dieser Leistung in jeder Hinsicht, auch finanziell, sicherstellen [vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 83, 238 [298]].

Der Aufgabe, die der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System zu erfüllen hat, würde eine Finanzierungsweise, die ihn vornehmlich auf Werbeeinnahmen verwies, nicht gerecht, weil es gerade die Werbefinanzierung ist, von der die programm- und vielfaltsverengenden Zwänge ausgehen, die im privaten Rundfunk zu beobachten sind (vgl. BVerfGE 83, 238 [311]). Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist vielmehr die Gebührenfinanzierung. In der ungeschmälernten Erfüllung der essentiellen Funktion des Rundfunks und in der Sicherstellung der Grundversorgung unter den Bedingungen des dualen Systems findet sie ihre Rechtfertigung [vgl. BVerfGE 73, 118 [158]].

Das bedeutet freilich nicht, daß daneben andere Finanzierungsquellen, namentlich Werbeeinnahmen, untersagt wären, solange sie die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen. Eine Mehrzahl von Einnahmequellen kann im Gegenteil geeignet sein, einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungs-freiheit der Rundfunkanstalten zu stärken (vgl. BVerfGE 83, 238 [310 f.]). Der Gesetzgeber ist aber von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten Werbeeinnahmen zu gestatten. Entscheidend ist allein, daß die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten überhaupt hinreichend gesichert ist [vgl. BVerfGE 74, 297 [342]]. Nur darauf haben sie einen verfassungsrechtlichen Anspruch.

Entscheidet sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung für eine Mischfinanzierung, so steht es ihm frei, der Werbung nach Zeit, Dauer und Häufigkeit Grenzen zu setzen. Auch einer Ausgestaltung, derzufolge Werbung in bestimmten Programmen zugunsten einer von Einschaltquoten unabhängigen Programmplanung, im Interesse der lediglich an redaktionell gestalteten Programmen interessierten Empfänger oder auch zur wirtschaftlichen Sicherung privater Rundfunkveranstalter oder anderer Medien gänzlich untersagt ist, stünde Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entgegen. Die gegenteilige Ansicht der Hessischen Staatskanzlei verkennt, daß der Gesetzgeber den öffentlichrechtlichen Rundfunk in jedem Fall in dem funktionsnotwendigen Umfang zu finanzieren hat. Der gesetzliche Ausschluß von Werbung in einzelnen Programmen könnte daran nichts ändern und müßte gegebenenfalls durch anderweitige Einnahmen ausgeglichen werden.

3. Der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht des Staates für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird ebenfalls von ihrer Funktion umgrenzt. Diese liegt in ihren Grundzügen verfassungsrechtlich fest und wird durch die Rundfunkgesetze der Länder, die ihrerseits den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen müssen, konkretisiert. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zielsetzung und der gesetzlichen Aufgabenzuweisung sind die Rundfunkanstalten aber frei zu entscheiden, wie sie ihre Funktion erfüllen. Diese Freiheit ergibt sich aus dem Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dessen Träger sie sind. Im Zentrum der Freiheitsgarantie steht die Programmautonomie. Sie richtet sich gegen jede Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke. In erster Linie bezieht sie sich daher auf Inhalt und Form der Rundfunksendungen. Es ist Sache der Rundfunkanstalten, aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe zu bestimmen, was der Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt.

Die Frage nach Inhalt und Form der Darbietungen läßt sich allerdings nicht völlig von derjenigen nach Anzahl und Umfang der Programme trennen. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liegt zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit auch über den Umfang des Programms. Diese Entscheidung wird daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und ist folglich primär Sache der Rundfunkanstalten. Mit der Bestimmung des Programmumfangs ist mittelbar auch eine Festlegung des Geldbedarfs der Rundfunkanstalten verbunden. Gleichwohl folgt daraus keine Pflicht des Gesetzgebers, jede Programmentscheidung, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Wahrnehmung ihrer Programmfreiheit treffen, finanziell zu honorieren. Im Unterschied zu den publizistischen Entscheidungen der Rundfunkanstalten, die sich auf deren Leistung für die Rundfunkempfänger beziehen, betreffen die finanziellen Entscheidungen des Gesetzgebers primär eine Leistung der Empfänger an die Rundfunkanstalten. Deren Leistungspflicht ist dem Grunde nach gerechtfertigt, denn sie dient der Aufrechterhaltung eines Rundfunkangebots, das von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gefordert ist und im Gesamtinteresse liegt. Die Leistungspflicht besteht deswegen auch ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der einzelnen Empfänger und knüpft allein an den Empfängerstatus an, der durch den Besitz eines Empfangsgeräts begründet wird. Die Heranziehung Dritter durch eine Geldleistungspflicht ist aber nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten erscheint.

Die Bestimmung dessen, was zur Funktionserfüllung erforderlich ist, kann nicht den Rundfunkanstalten allein obliegen. Sie bieten keine hinreichende Gewähr dafür, daß sie sich bei der Anforderung der vor allem von den Empfängern aufzubringenden finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten. Rundfunkanstalten haben wie jede Institution ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse, das sich gegenüber der ihnen auferlegten Funktion verselbständigen kann. Das gilt erst recht unter den Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Veranstaltern, die sowohl in der Beschaffung ihrer Gelder als auch in der Gestaltung ihrer Programme freier sind. Es kann aber auch nicht dem Gutdünken des Gesetzgebers überlassen werden zu bestimmen, welche Mittel er den Rundfunkanstalten zur Erfüllung ihrer Aufgabe bereitstellen will. Das verbietet der enge Zusammenhang zwischen Programmfreiheit und Finanzausstattung. Genösse der Gesetzgeber in finanzieller Hinsicht uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit, dann könnte er Verfassungsrecht, das einem unmittelbaren Verbot von Programmen entgegensteht, dadurch umgehen, daß er dasselbe Ergebnis mittelbar durch Entzug oder Beschränkung von Finanzierungsmöglichkeiten erreicht (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]). Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten die Finanzierung derjenigen Programme zu ermöglichen ist, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich ist [vgl. BVerfGE 74, 297 [342]].

Das Kriterium der Erforderlichkeit erlaubt einen angemessenen Ausgleich zwischen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden finanziellen Interessen der Rundfunkempfänger. Einerseits begrenzt es den öffentlichrechtlichen Rundfunk nicht auf ein extern festgesetztes Mindestangebot, sondern trägt seiner grundrechtlich gesicherten Freiheit bei der Funktionserfüllung Rechnung. Andererseits verhindert es aber, daß jede den Rundfunkanstalten wünschbar erscheinende Programmausweitung eine Pflicht des Staates zur Einnahmenerhöhung nach sich zieht. Es ist auch hinreichend anpassungsfähig. Denn was die Funktionserfüllung erfordert, läßt sich nicht ein für allemal bestimmen, sondern hängt von den Umständen ab. Diese sind im wesentlichen durch die technische Entwicklung und das Verhalten der privaten Anbieter geprägt, denen gegenüber der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System publizistisch konkurrenzfähig bleiben muß, wenn dieses nicht insgesamt die Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen soll.

4. Eine genaue Bestimmung dessen, was zur Wahrung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanziell jeweils erforderlich ist, bereitet allerdings erhebliche Schwierigkeiten. Die zur Entscheidung von Finanzfragen erstrebenswerte Quantifizierung läßt sich aus dem Erforderlichkeitskriterium nicht stringent ableiten. Es erlaubt jedoch Eingrenzungen.

a) Da im dualen System die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk sicherstellen müssen, hat der Gesetzgeber jedenfalls alles zu finanzieren, was zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung unerläßlich ist (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324 ff.]; 83, 238 [298, 310]). Die finanzielle Gewährleistungspflicht endet aber nicht bei der Grundversorgung. Diese muß gewährleistet sein, wenn der hinter den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückbleibende Privatrundfunk verfassungsrechtlich hinnehmbar sein soll. Sie begrenzt aber nicht das Tätigkeitsfeld der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten. Diese bestimmen vielmehr die Art und in gewissem Maß auch den Umfang ihrer Aufgabenerfüllung selbst und haben dabei Anspruch auf finanzielle Mittel, soweit sie sich im Rahmen des zur Wahrung ihrer Funktion Erforderlichen halten.

Bezugsgröße für die Bestimmung des Erforderlichen ist das gesamte Programm einer Rundfunkanstalt. In diesem, nicht in jedem einzelnen Programm oder gar in jeder Sendung, muß sie den Auftrag des öffentlichrechtlichen Rundfunks in vollem Umfang verwirklichen. Dagegen können einzelne Programme durchaus gegenständliche Schwerpunkte setzen oder bestimmte Zielgruppen ins Auge fassen. Wie die Rundfunkanstalten die verfügbaren Mittel im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen auf einzelne Programme oder Programmsparten verteilen, ist ihre Sache. Zusätzliche Finanzierungsansprüche können daraus nicht abgeleitet werden. Von Verfassungen wegen kommt es allein darauf an, ob die Höhe der Rundfunkgebühr und das Maß der gesetzlich zugelassenen Werbung zusammen mit den weiteren Einnahmequellen der Rundfunkanstalten eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks ermöglichen. Soweit die fünfte Rundfunk-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dahin verstanden werden könnte, daß auch geprüft werden muß, ob für ein einzelnes Programm die erforderlichen Mittel bereitstehen (vgl. BVerfGE 74, 297 [342, 344]), wird daran nicht festgehalten.

b) Regionale Programme der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten mögen zwar unter Gesichtspunkten der Grundversorgung nicht eindeutig geboten sein (vgl. BVerfGE 74, 297 [327]). Gleichwohl entspricht auch die Veranstaltung solcher Programme den

Funktionen des Rundfunks. Es kann davon ausgegangen werden, daß sie jedenfalls bei Rundfunkanstalten, die einen größeren Flächenstaat oder gar mehrere Bundesländer mit Rundfunk versorgen, erforderlich sind, um den regionalen Unterschieden und den daraus erwachsenden besonderen Identifikations- und Informationsbedürfnissen der Empfänger Rechnung zu tragen.

Es liegt in der Einschätzungsprärogative der Rundfunkanstalten, ob sie diese Bedürfnisse innerhalb eines schon bestehenden, landesweit ausgestrahlten Programms befriedigen wollen oder dafür ein eigenes, ausdrücklich als regional gekennzeichnetes Programm einrichten. Da ein eigenes Regionalprogramm die Bedürfnisse der Empfänger regelmäßig zielsicherer aufnehmen und ihnen daher auch höhere Identifikationsmöglichkeiten bieten kann, ist eine solche Entscheidung der Rundfunkanstalten jedenfalls nicht sachwidrig. Daraus folgt, daß die Finanzierung der Rundfunkanstalten so bemessen sein muß, daß sie grundsätzlich auch die Veranstaltung regionaler Programme erlaubt. Ob für lokale Programme etwas anderes gilt, bedarf hier keiner Entscheidung.

c) Diese Anhaltspunkte ändern allerdings nichts daran, daß der Bestimmtheitsgrad, den die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Grundsätze vermitteln, verhältnismäßig gering bleibt. Angesichts der Unbestimmtheit der materiellrechtlichen Kriterien verlangt das betroffene Grundrecht, daß zum Ausgleich das Verfahren der Entscheidungsfindung in einer Weise eingerichtet wird, die ein möglichst grundrechtskonformes Ergebnis gewährleistet (vgl. BVerfGE 53, 30 [65, 71 ff.]). Ob dazu das gegenwärtig bestehende Verfahren der Gebührenfestsetzung und der Regulierung der anderen Einnahmequellen durch Staatsverträge der Länder ausreicht, ist hier nicht zu entscheiden.

5. Bei Anwendung dieser Maßstäbe läßt sich ein Verstoß der angegriffenen Regelungen gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht erkennen. Es ist nicht ersichtlich, daß der Beschwerdeführer die Veranstaltung von Programmen, die seiner Funktion nicht nur entsprechen, sondern zu ihrer Erfüllung auch erforderlich sind, ohne die Erlöse aus der Werbung im Dritten Fernsehprogramm nicht mehr aufrecht erhalten könnte. Noch weniger ist erkennbar, daß ohne diese Einnahmen die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk im Sendegebiet des Beschwerdeführers gefährdet wäre. Der Umstand, daß der Beschwerdeführer die Werbeeinnahmen aus seinem Dritten Fernsehprogramm zur Finanzierung des Vierten Hörfunkprogramms verwendet, muß dabei außer Betracht bleiben. Wie er mit bestimmten abgrenzbaren Einnahmen verfährt, ist Sache seiner anstaltsinternen Entscheidung. Sie steht ihm im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften frei, vermag aber den Umfang der finanziellen

Gewährleistungspflicht des Staates nicht zu verändern. Von Verfassungs wegen kommt es allein darauf an, ob der Beschwerdeführer insgesamt über diejenigen Mittel verfügt, die zur Wahrnehmung seiner Funktion erforderlich sind. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen wären daher erst dann verletzt, wenn sich das Gesamtangebot gerade aufgrund derjenigen Einbußen nicht mehr in dem erforderlichen Umfang aufrecht erhalten ließe, die durch das gesetzliche Werbeverbot verursacht sind. Eine allgemein schlechte Finanzlage, die unabhängig von dem Werbeverbot besteht oder durch dieses nur unbedeutend verschärft wird, kann keine Kompensationspflicht für die verlorengehenden Werbeeinnahmen begründen.

Der Vortrag des Beschwerdeführers betrifft fast ausschließlich seine allgemein schlechte Finanzlage. Diese geht hauptsächlich auf die Umsatzrückgänge im Bereich der Werbung zurück, die den öffentlichrechtlichen Rundfunk fast durchweg getroffen, den Beschwerdeführer allerdings besonders schwer in Mitleidenschaft gezogen haben. Verglichen damit spielen die Einnahmeausfälle, die beim Inkrafttreten des gesetzlichen Werbeverbots zu erwarten sind, nur eine untergeordnete Rolle. Der Beschwerdeführer veranschlagt den Erlös aus Werbung in seinem Dritten Fernsehprogramm auf etwa 12 Mio. DM jährlich. Gemessen am Gesamtertrag von 557 Mio. DM im vergangenen Jahr sind das etwa 2 vom Hundert. Der Vortrag des Beschwerdeführers reicht für eine Feststellung, daß gerade dieser Anteil das Finanzvolumen unter die Erforderlichkeitsgrenze drückt, nicht aus. Ebenso wenig ist dargelegt, daß das Programm bei weiteren kostensparenden Maßnahmen wie Kürzungen, Übernahmen oder verstärkter Kooperation mit anderen Rundfunkanstalten den Anforderungen an die Grundversorgung nicht mehr entspreche. Auch finden sich keine nachprüfbaren Angaben darüber, daß alle anderen Rationalisierungsmöglichkeiten, die die Grundversorgung nicht beeinträchtigen, ausgeschöpft wären.“

h. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. April 1992 – BVerfGE 90, 60

„1. a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die Rundfunkfreiheit. Diese dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 [319]; 83, 238 [295 f.]; zuletzt BVerfGE 87, 181 [197] – HR 3-Beschluß). Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen

Ordnung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab. Der Rundfunk erfüllt die Vermittlungsfunktion durch sein Programm, und zwar nicht nur durch dessen politischen und informierenden Teil. Rundfunkfreiheit ist daher vor allem Programmfreiheit (vgl. BVerfGE 59, 231 [258]; 87, 181 [201]). Sie gewährleistet, daß Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können. Es ist der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt. Eine Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke ist damit unvereinbar (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]). Das gilt nicht nur für unmittelbare Einflußnahmen Dritter auf das Programm, sondern auch für Einflüsse, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen können (vgl. BVerfGE 73, 118 [183]).

Indienstnahmen des Rundfunks drohen nicht nur von seiten des Staates, sondern auch von gesellschaftlichen Mächten. Aus diesem Grund wäre es unzureichend, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG lediglich als staatsgerichtetes Abwehrrecht zu verstehen. Der Rundfunk darf weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]). Das Grundrecht verlangt vielmehr eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß er die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe des Rundfunks orientiert sind und erreichen können, was Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit bewirken will (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 83, 238 [296]).

So unverzichtbar der Staat damit als Garant einer umfassend zu verstehenden Rundfunkfreiheit ist, so sehr sind seine Repräsentanten doch selber in Gefahr, die Rundfunkfreiheit ihren Interessen unterzuordnen. Gegen die Gängelung der Kommunikationsmedien durch den Staat haben sich die Kommunikationsgrundrechte ursprünglich gerichtet, und in der Abwehr staatlicher Kontrolle der Berichterstattung finden sie auch heute

ihr wichtigstes Anwendungsfeld (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schließt es aus, daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]). In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden.

Dieser Schutz bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks. Er umfaßt vielmehr auch die subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluß auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben können (vgl. BVerfGE 73, 118 [183]). Der Staat besitzt solche Mittel, weil er es ist, der im Interesse des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG den Rundfunk organisiert, konzessioniert, mit Übertragungskapazitäten versieht, beaufsichtigt und zum Teil auch finanziert. Die damit zwangsläufig eröffneten Einflußmöglichkeiten auf die publizistische Tätigkeit sollen indessen so weit wie möglich ausgeschaltet werden. Mehr noch als für die einmaligen Ausgestaltungs- und Einrichtungsakte gilt das für die wiederkehrenden Maßnahmen der Ausstattung und Beaufsichtigung.

Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, daß der staatlichen Genehmigungsbehörde bei der Zulassung privater Rundfunkveranstalter keine Handlungs- oder Wertungsspielräume eingeräumt werden dürfen, die es ermöglichen, daß sachfremde Erwägungen Einfluß auf die Entscheidung gewinnen. Das gilt um so mehr, als derartige Wertungsfreiräume bereits im Vorfeld als Druckmittel wirken und eine ‚Selbstzensur‘ fördern können. Daher sind Ermessenstatbestände oder Beurteilungsspielräume, die eine inhaltliche Bewertung des Programms notwendig machen oder deren Ausfüllung mittelbar Auswirkungen auf den Programminhalt hat, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 [182 f.]). Aus demselben Grund hat das Bundesverfassungsgericht die nordrhein-westfälische Regelung über die Frequenzvergabe beanstandet, weil sie der Landesregierung bei der mit der Frequenzzuteilung verbundenen Auswahl zwischen konkreten Bewerbern und deren Programmangebot freie Hand ließ (vgl. BVerfGE 83, 238 [323]).

Dem Schutzbedürfnis ist auch nicht schon durch die Einschaltung des Gesetzgebers genügt. Zwar wird der Gesetzgeber zum Schutz der Rundfunkfreiheit vor außerpublizistischen Interessen Dritter in Pflicht genommen und muß jene positive Ordnung schaffen, die die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet. Dessen

ungeachtet bildet er aber selber eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit, weil die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann. Als Teil der Staatsgewalt unterliegt auch das Parlament öffentlicher Kontrolle. Da diese wesentlich von der Freiheit der Medien abhängt, darf dem Parlament über die funktionssichernden gesetzlichen Programmvorgaben hinaus ebenfalls kein Einfluß auf Inhalt und Form der Programme der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden (vgl. BVerfGE 73, 118 [182]; 83, 238 [323 f.]).

b) Diese Grundsätze sind auch bei der Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu beachten. Im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebots um privat veranstaltete Programme hat er zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Nur wenn ihm dies gelingt und er im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die werbefinanzierten privaten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlichrechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f.]; 74, 297 [325]; 83, 238 [297]). Zwar schreibt diese Norm eine bestimmte Finanzierungsregelung für den öffentlichrechtlichen Rundfunk nicht vor. Doch ergibt sich aus dem Gesagten, daß eine Finanzierung erforderlich ist, die den öffentlichrechtlichen Rundfunk in den Stand setzt, die ihm zukommende Funktion im dualen System zu erfüllen, und die ihn zugleich wirksam davor schützt, daß die Entscheidung über die Finanzausstattung zu politischen Einflußnahmen auf das Programm benutzt wird.

aa) Das Erfordernis funktionsgerechter Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht schon früher entwickelt. Die Mittelausstattung muß nach Art und Umfang seinen Aufgaben entsprechen. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist danach die Gebührenfinanzierung (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 87, 181 [199]). Sie erlaubt es ihm, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. In der ungeschmälernten Erfüllung dieser Funktion und in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen im dualen System findet die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Da die

derzeitigen Defizite des privaten Rundfunks an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt nur hingenommen werden können, soweit und solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt, ist es auch weiterhin gerechtfertigt, die Gebührenpflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den Teilnehmerstatus zu knüpfen, der durch die Bereithaltung eines Empfangsgeräts begründet wird (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]).

Andere Finanzierungsquellen sind neben der Gebührenfinanzierung zulässig und können sogar die Unabhängigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks stärken. Das gilt auch für Einnahmen aus Werbung. Doch dürfen sie wegen der mit ihnen verbundenen programm- und vielfaltverengenden Tendenzen die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen (vgl. BVerfGE 87, 181 [200]). Diese Grenze ist freilich derzeit nicht erreicht.

Auch hinsichtlich des Umfangs der Finanzierung ist ausschlaggebend, daß die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des dualen Systems von der Funktionstüchtigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks abhängt. Daraus hat das Bundesverfassungsgericht für die Dauer der medienpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers zugunsten einer dualen Rundfunkordnung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk abgeleitet (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324 f.]; 83, 238 [298 f.]). Diese umfaßt auch die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags benötigten finanziellen Mittel. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie. Ihr entspricht ein ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgendes Recht der Anstalten, die zur Erfüllung ihrer Funktion nötigen Mittel zu erhalten (vgl. BVerfGE 87, 181 [198]).

In der Art und Weise der Funktionserfüllung sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion publizistisch erfordert, steht ihnen zu. Das ist der Sinn der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie bezieht sich in erster Linie auf Inhalt und Form der Programme. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liegt indessen zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der Programme. Diese Entscheidung wird daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und ist folglich primär Sache der Rundfunkanstalten (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]).

Das bedeutet aber weder, daß gesetzliche Programmbegrenzungen mit der Verfassung von vornherein unvereinbar wären, noch umgekehrt, daß jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre. Der öffentlichrechtliche Rundfunk hat im dualen System dafür zu sorgen, daß ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann. Auf die Verwirklichung von Programmen, die für diese Funktion nicht erforderlich sind, hat er von Verfassungen wegen keinen Anspruch. Vielmehr ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer, die die Mittel für den öffentlichrechtlichen Rundfunk vor allem aufbringen müssen, nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten ist (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]).

Der enge Zusammenhang von Programmfreiheit und Finanzausstattung verbietet es aber auch, dem Gesetzgeber bei der Gebührenfestsetzung freie Hand zu lassen. Er könnte sonst Einflußnahmen auf das Programm, die ihm verfassungsrechtlich untersagt sind, im Wege finanzieller Beschränkungen erreichen (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]). Ebenso wenig können jedoch die Rundfunkanstalten selber über ihren Finanzrahmen bestimmen, weil sie keine Gewähr dafür bieten, daß sie sich stets im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten und die finanziellen Belange der Rundfunkteilnehmer hinreichend berücksichtigen (vgl. BVerfGE 87, 181 [202]). Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluß gezogen, daß der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten die Finanzierung derjenigen Programme ermöglichen muß, deren Veranstaltung ihrer spezifischen Funktion nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrung dieser Funktion erforderlich ist (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]; 87, 181 [202]).

Mit dieser Formel ist ein angemessener Ausgleich zwischen der grundrechtlich gesicherten Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmer erreicht. Sie erlaubt auch die nötigen Anpassungen. Denn was die Funktionserfüllung im einzelnen erfordert, hängt von wechselnden Umständen ab, namentlich von der technischen Entwicklung und dem Verhalten der privaten Anbieter, denen gegenüber der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System konkurrenzfähig bleiben muß, wenn dieses nicht insgesamt die Anforderungen von Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG verfehlen soll (vgl. BVerfGE 87, 181 [203]).

bb) Die Frage, welche Vorkehrungen die Rundfunkfreiheit zum Schutz vor solchen Beeinträchtigungen der Programmautonomie erfordert, die von der staatlichen Ge-

bührenfestsetzung drohen, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch nicht geklärt. Der Vorlagebeschluß macht nun eine Antwort unumgänglich.

(1) Die Finanzausstattung gehört ähnlich wie die Erteilung der Zulassung und die Zuteilung von Übertragungskapazitäten (vgl. BVerfGE 73, 118 [182 ff.]; 83, 238 [322 ff.]) zu den Grundvoraussetzungen des Gebrauchs der Rundfunkfreiheit. Gerade wegen der Abhängigkeit der grundrechtlich den Rundfunkanstalten zugewiesenen Programmgestaltung von der staatlichen Finanzausstattung sind Finanzierungsentscheidungen, namentlich die Festsetzung der Rundfunkgebühr als vorrangiger Einnahmequelle der Rundfunkanstalten, ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflußnahme auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auf seiten der Rundfunkanstalten kann bereits eine drohende Verwendung dieses Mittels zu Anpassungen an vermutete oder erklärte Erwartungen der an der Gebührenentscheidung Beteiligten führen, die der publizistischen Freiheit abträglich wären.

Diesen Gefahren für die Rundfunkfreiheit läßt sich nur begegnen, wenn die staatliche Rundfunkfinanzierung strikt an ihren Zweck gebunden wird. Sie soll den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Stand setzen, die zur Erfüllung seiner Funktion erforderlichen Programme zu verwirklichen und auf diese Weise die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk sicherzustellen. Dagegen darf die Gebührenfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmlenkung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden.

Damit ist nicht gesagt, daß dem Gesetzgeber medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen verfassungsrechtlich überhaupt versagt wären. Der Gesetzgeber verfügt im Gegenteil, auch bei Beachtung der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben aus Art. 5 Abs.1 GG, über einen breiten Gestaltungsraum, in dem er sowohl verschiedene Modelle einer Rundfunkordnung wählen und kombinieren als auch das gewählte Modell in unterschiedlicher Weise ausgestalten kann. Das hat das Bundesverfassungsgericht stets hervorgehoben (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]; 57, 295 [321 f.]; 83, 238 [296, 315 f., 324]). Ebenso kann er auch in dem Rahmen, den ihm Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG vorgibt, unterschiedliche Anforderungen an die Programme der Rundfunkveranstalter formulieren (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]; 57, 295 [325 f.]; 83, 238 [316]).

Für Zwecke dieser Art ist er aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Dagegen hat er nicht das Recht, sie mit dem Mittel der Gebührenfestsetzung zu verfolgen und auf diese Weise in einer Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang und

Geltungsdauer der Gebührenerhöhung gewissermaßen zu verstecken. Für die Gebührenfestsetzung gelten vielmehr die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorität. Ihr sind die Programmentscheidungen zugrunde zu legen, die die Rundfunkanstalten im Rahmen ihres verfassungsrechtlich vorgezeichneten und gesetzlich konkretisierten Rundfunkauftrags unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit getroffen haben. Von ihnen darf sich der Gesetzgeber nicht aufgrund eigener Vorstellungen von einem angemessenen Programm entfernen. Dagegen ist es ihm nicht verwehrt, bei seiner Entscheidung die Informationszugangs- und Vermögensinteressen des Publikums in Betracht zu ziehen, die von den Rundfunkanstalten nicht ausreichend wahrgenommen werden können.

(2) Der Grundsatz der Trennung zwischen allgemeinen medienpolitischen Entscheidungen und Entscheidungen über die Rundfunkgebühr ist allerdings aus sich heraus nicht hinreichend effektiv. Das hängt damit zusammen, daß zweckwidrige Erwägungen rundfunkpolitischer oder programmienkender Art bei der Gebührenfestsetzung in der Regel nach außen nicht zutage treten. In einem System staatsvertraglicher Übereinkunft aller Länder kann bereits ein einzelner Regierungschef aus zweckwidrigen Erwägungen maßgeblichen Einfluß auf die Entscheidung nehmen, ohne daß ein solcher Fehler normalerweise aufgedeckt und nachgewiesen werden könnte.

Am Ergebnis der Gebührenentscheidung läßt sich ebenfalls nicht ablesen, ob sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht oder von Zwecken bestimmt ist, die mit ihr nicht verfolgt werden dürfen. Die Gebührenentscheidung ist zwar keine freie, sondern eine gebundene Entscheidung, die den Rundfunkanstalten die Finanzierung der zur Wahrnehmung ihrer Funktion erforderlichen Programme zu ermöglichen hat (vgl. BVerfGE 87, 181 [202]). Doch läßt sich dieses Kriterium nicht so weit konkretisieren, daß die Rundfunkgebühr dem Betrag nach aus ihm ableitbar wäre. Weder kann genau bestimmt werden, welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Rundfunkanstalten alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben, die die Erfüllung ihrer Funktion noch nicht beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 87, 181 [206]).

Wesentlich genauere Kriterien lassen sich nicht entwickeln, denn das Dilemma ist strukturell bedingt. Eine externe Definition der zur Funktionserfüllung erforderlichen Mittel scheidet aus, da die Funktionserfüllung gerade in den internen Freiheitsraum

der Rundfunkanstalten fällt. Es besteht zwar die Möglichkeit, die Funktion abstrakt festzulegen und damit auch den Finanzbedarf zu umgrenzen. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden jedoch überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen. Die Funktionserfüllung wäre dann nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms, und stünde damit in Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Unter diesen Umständen reichen die üblichen Vorkehrungen gegen zweckwidrige Kompetenzwahrnehmungen nicht aus. Auf nachträgliche Kontrolle festgelegt, setzen sie voraus, daß Fehler in einem rechtsförmigen Verfahren feststellbar und korrigierbar sind. Diese Möglichkeit besteht bei Gebührenentscheidungen indessen nur sehr begrenzt. Da zweckferne Einflüsse in der Regel weder aufdeckbar noch am Entscheidungsergebnis ablesbar sind, können sie auch nicht nachträglich korrigiert werden. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Rundfunkfreiheit ist daher nicht bereits genügt, wenn manifeste Mißbräuche der Gebührenkompetenz mit den üblichen Rechtsbehelfen bekämpft werden können. Vielmehr muß eine rechtliche Struktur bereitgestellt werden, die schon bei den Gefahrenquellen ansetzt und die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich ausschließt. Für die Rundfunkfinanzierung gilt insoweit nichts anderes als für die Konzession oder die Frequenzvergabe.

Eine Struktur, die dem entspricht, kann nur in einer dem Gegenstand angemessenen Verfahrensregelung bestehen. Gerade Konstellationen der beschriebenen Art haben zu der Erweiterung der Grundrechtswirkung um den Verfahrensschutz geführt (vgl. BVerfGE 53, 30 [65 f.] und abweichende Meinung a. a. O., S. 71 ff.). Prozeduraler Grundrechtsschutz ist insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können. Das ist etwa der Fall, wenn ein Grundrecht keine materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle am Maßstab des Grundrechts ausfällt. Ferner kommt es dazu, wenn eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind. In beiden Fällen ist es erforderlich, den Grundrechtsschutz in den Prozeß der Entscheidungsfindung vorzuverlagern und nicht erst auf das Entscheidungsergebnis zu beziehen. Unter diesen Anforderungen steht auch die staatliche Rundfunkfinanzierung.

2. Das bisherige Verfahren der Gebührenfestsetzung genügt den Anforderungen prozeduralen Grundrechtsschutzes nicht in vollem Umfang.

a) Weder sichert es den Rundfunkanstalten hinreichend die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel noch schließt es Einflußnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam aus.

aa) In dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum fehlte es schon an näheren rechtlichen Regelungen für die Gebührenfestsetzung. Die Länder, denen die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkwesen zusteht, gingen lediglich davon aus, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk primär durch eine Teilnehmergebühr finanziert werden und daß diese bundeseinheitlich gelten sollte. Dementsprechend bestimmte Art. 3 Abs. 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags von 1974, daß die Höhe der Rundfunkgebühr durch Staatsvertrag der Länder festzusetzen war. Nähere Regelungen über die Kriterien und das Verfahren der Festsetzung traf der Staatsvertrag nicht. In der Praxis gingen dem Vertragsschluß Verhandlungen der Ministerpräsidenten der Länder voraus. Der Vertrag wurde in Bayern durch Zustimmungsbeschluß, in den übrigen Ländern durch Zustimmungsgesetze der Landtage in Landesrecht umgesetzt. Die Ministerpräsidenten stützten sich bei ihrer Entscheidung über Gebührenanpassungen auf die Prüfungsergebnisse der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Diese ging von den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten aus und enthielt sich einer Bewertung der Programmplanung. Sie war allerdings der Auffassung, daß die Rundfunkanstalten bei der Planung ihres Finanzbedarfs einen von der KEF empfohlenen Finanzrahmen zu berücksichtigen hätten. Dieser wurde bei der Überprüfung und Ermittlung zugrunde gelegt. Die Vorstellungen und Wünsche der Rundfunkanstalten über eine Erweiterung und Verbesserung des Programms mußten nach Auffassung der KEF selbst dann nicht zur Anerkennung eines erhöhten Finanzbedarfs führen, wenn sie sich innerhalb der ihnen übertragenen gesetzlichen Aufgaben bewegten. Programmliche Veränderungen, die den von der KEF empfohlenen Finanzrahmen überschritten, sollten vielmehr nur aufgrund einer medienpolitischen Entscheidung der Ministerpräsidenten und gegebenenfalls der Landesparlamente berücksichtigt werden. Die KEF versprach den Finanzrahmen aber so weit zu fassen, daß eine inhaltliche Beeinflussung der Programmgestaltung ausgeschlossen sei (vgl. etwa den Fünften Bericht der KEF vom 20. November 1985, S. 89).

Die Einschaltung der KEF bot jedoch keine ausreichende Sicherung der Rundfunkfreiheit. Dabei kann offen bleiben, ob ihre Zusammensetzung dem Versachlichungszweck

genügend Rechnung trug und ob sie ihre Aufgabe in einer Weise verstand, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten hinreichend respektierte. Denn selbst wenn diese Voraussetzungen gegeben gewesen wären, enthielt das Verfahren keine Gewähr dafür, daß die Ministerpräsidenten und die Landtage ihrerseits im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen entschieden.

Die KEF war trotz der Einbeziehung unabhängiger Sachverständiger als bloßes Hilfsinstrument der Ministerpräsidentenkonferenz ins Leben gerufen worden. Ihre Empfehlungen dienten als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Länderparlamente. Die Gebührenentscheidung selbst war jedoch als rein politische Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder ausgestaltet. Sie unterlag keiner näheren materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Bindung, sondern stand den Ministerpräsidenten und Landesparlamenten sowohl nach Zeitpunkt als auch nach Umfang frei. Da sich die Länder auf eine einheitliche Gebühr, die nur staatsvertraglich geändert werden konnte, festgelegt hatten, genügte bereits das Veto eines Landes, um eine Entscheidung hinauszuzögern oder zu verhindern, ohne daß es dabei auf die Erforderlichkeit einer Gebühreanpassung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks angekommen wäre.

bb) Insoweit hat sich die Rechtslage auch durch die erheblich eingehendere Regelung, die in dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 getroffen worden war und im wesentlichen in den nunmehr geltenden Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland von 1991 übernommen worden ist, sowie durch die Neuregelung der KEF in den Ministerpräsidentenbeschlüssen von 1988 und 1992 nicht grundlegend geändert. Zwar bestimmt der Rundfunkstaatsvertrag (RdfStV) in § 10 Abs. 1, daß die Finanzausstattung den öffentlichrechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen hat, seine verfassungsmäßige und gesetzliche Aufgabe zu erfüllen, und Bestand und Entwicklung gewährleisten muß, und nimmt damit die Grundsätze auf, die unter den Bedingungen einer dualen Rundfunkordnung für die Position des öffentlichrechtlichen Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgen (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324 f.]; 83, 238 [298]; 87, 181 [199 f.]). Außerdem schreibt § 12 Abs. 1 bis 3 RdfStV die Berücksichtigung verschiedener Gesichtspunkte bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vor und verlangt einen hohen Grad der Objektivierbarkeit. Doch vermögen diese Regelungen das zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderliche Finanzvolumen nicht genau genug zu bestimmen oder wenigstens über das im HR 3-Beschluß entwickelte Maß hinaus einzuzugrenzen.

Dabei kann offen bleiben, ob § 12 Abs. 1 bis 3 RdfStV überhaupt für die Gebührenentscheidung durch die Ministerpräsidenten und die Landtage gilt. Auch wenn man dies annimmt, vermag die Vorschrift das aus dem engen Zusammenhang von Programmfreiheit der Rundfunkanstalten und finanzieller Gewährleistungspflicht des Staates herrührende Dilemma nicht aufzulösen, daß es an hinreichend bestimmbareren inhaltlichen Kriterien für die Gebührenentscheidung fehlt. Damit wird dieser Vorschrift der normative Gehalt nicht abgesprochen. Sie leitet die Bedarfsermittlung vielmehr insofern an, als die schon bestehenden und noch zulässigen Rundfunkprogramme nicht in Frage gestellt werden dürfen, sondern der Ermittlung zugrunde zu liegen sind, so daß nur ihre wettbewerbsfähige Fortführung den Gegenstand der Prüfung bildet (Nr. 1). Ferner müssen die Kosten der Teilhabe des öffentlichrechtlichen Rundfunks an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten berücksichtigt werden (Nr. 2). Zudem ist die allgemeine und die rundfunkspezifische Kostenentwicklung (Nr. 3) sowie die Entwicklung der Werbeeinnahmen (Nr. 4) von Bedeutung.

Doch halten sich auch die Berücksichtigungsgebote des § 12 Abs. 2 und das Objektivierungsziel des § 12 Abs. 3 RdfStV zwangsläufig im Rahmen des Grundsätzlichen, können aber das für die Finanzierung maßgebliche Kriterium der Erforderlichkeit (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]; 87, 181 [202]) nicht so weit objektivieren und konkretisieren, daß sich die Gebührenentscheidung daraus ergibt. In dem von § 12 RdfStV gezogenen Rahmen bleiben vielmehr die Ermittlungsmethode und die dabei zugrunde zu legenden Parameter sowie die Gewichtung der berücksichtigten Faktoren den Beteiligten überlassen.

Die angesichts dieser – nicht durchgreifend änderbaren – materiellrechtlichen Lage nötigen verfahrensmäßigen Vorkehrungen zum Schutz der Rundfunkfreiheit hat der Rundfunkstaatsvertrag nicht getroffen. Die Entscheidung der Ministerpräsidenten und der Landtage über die Höhe der Rundfunkgebühr ist nicht in einer Weise an ein Verfahren gebunden, das hinreichende Gewähr für funktionsgerechte Finanzausstattung unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten böte.

Die Einschaltung der KEF kann solche Sicherungen nur begrenzt vermitteln. Zum einen beruht ihre Einrichtung nach wie vor allein auf einem Beschluß der Ministerpräsidenten, der von diesen wieder aufgehoben werden kann. Zusammensetzung, Aufgaben und Verfahren sind ebensowenig gesetzlich bestimmt, wie die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Auch mit der Neuregelung hat die KEF also ihren Status als Hilfsorgan der Ministerpräsidenten nicht verloren. Einer näheren Prüfung, ob die im

Beschluß der Ministerpräsidenten vorgesehene Zusammensetzung der KEF sowie ihr Verfahren im übrigen ihrer Aufgaben bei der verfahrensrechtlichen Absicherung der Rundfunkfreiheit hinreichend gerecht werden, bedarf es daher nicht. Zum anderen kann die Einschaltung der KEF die Rundfunkfreiheit so lange nicht wirksam schützen, wie ihren Empfehlungen im weiteren Verfahren kein entsprechendes Gewicht zukommt. Ministerpräsidenten und Landtage haben aber nach geltendem Recht weiterhin die Möglichkeit, Gebührenanpassungen nach politischen Gesichtspunkten festzusetzen oder auch aufzuschieben, ohne daß feststellbar wäre, ob sie dabei die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen eingehalten haben oder nicht.

Diese Mängel verlieren auch nicht etwa deswegen an Bedeutung, weil die Gefahren für die Rundfunkfreiheit aufgrund tatsächlicher Veränderungen inzwischen gesunken wären. Sie haben sich im Gegenteil mit der Begründung und Entfaltung des dualen Systems erhöht. Zum einen ist die Abhängigkeit der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten von der Gebührenfinanzierung durch die Konkurrenzsituation gestiegen. Denn der öffentlichrechtliche Rundfunk hat in der Konkurrenz mit den privaten Veranstaltern, die aufgrund der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen längere und attraktivere Werbezeiten anbieten können, etwa die Hälfte seiner bisherigen Werbeeinnahmen eingebüßt, die bei der ARD auf zwanzig, beim ZDF auf vierzig vom Hundert der Gesamteinnahmen veranschlagt waren. Dieser Entwicklung können die Rundfunkanstalten wegen der gesetzlichen Werberestriktionen aus eigener Anstrengung nicht begegnen. Gleichzeitig müssen sie aber erhebliche Preissteigerungen verkraften, weil die Kosten für Rechte und Gagen infolge des Wettbewerbs sprunghaft gestiegen sind. Zum anderen hat die Gebührenentscheidung im dualen System, verglichen mit der Zeit des öffentlichrechtlichen Rundfunkmonopols, erhebliche medienpolitische Bedeutung gewonnen. Sie bestimmt nicht mehr nur den Finanzrahmen des öffentlichrechtlichen Rundfunks, sondern beeinflußt auch seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den privaten Konkurrenten. Für Parlamente und Regierungen ergeben sich daraus erweiterte Möglichkeiten, medienpolitische Ziele mit dem Mittel der Gebührenfestsetzung zu verfolgen.

b) Die dargelegten Mängel des Verfahrens lassen sich auch nicht mit der Erwägung rechtfertigen, daß es zur gegenwärtigen Regelung keine Alternative gebe, die der Rundfunkfreiheit besser Rechnung trägt, ohne zugleich mit anderen Verfassungspostulaten in Konflikt zu geraten. Dem Gesetzgeber stehen vielmehr Möglichkeiten der Verfahrensgestaltung zur Verfügung, die die Rundfunkfreiheit wirksamer sichern als

das bisherige Verfahren und nicht ihrerseits auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Unter diesen Umständen ist der Gesetzgeber aber gehalten, ein verfassungsrechtlich einwandfreies Verfahren einzuführen.

Wie das Verfahren der Gebührenfestsetzung im einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache gesetzgeberischer Entscheidung. Von Verfassungs wegen muß lediglich gewährleistet sein, daß die Rundfunkanstalten die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel erhalten und politische Einflußnahmen auf die Programmgestaltung mittels der Gebührenfinanzierung wirksam ausgeschlossen werden.

Dabei ist von dem engen Zusammenhang zwischen Programmautonomie der Rundfunkanstalten und Finanzgewährleistungspflicht des Staates auszugehen. Programm-entscheidungen haben finanzielle Voraussetzungen, Finanzentscheidungen haben programmliche Konsequenzen. Das verleiht demjenigen höhere Durchsetzungschancen, der über den Finanzrahmen bestimmt. Daraus folgt zwar nicht – wie das vorliegende Gericht meint –, daß sich die Rundfunkfreiheit nur dann sichern läßt, wenn die Rundfunkanstalten das Recht haben, die Höhe der Rundfunkgebühr selber zu bestimmen (vgl. BVerfGE 87, 181 [201 f.]). Es sind aber Vorkehrungen nötig, die die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen des Staates bei der Gebührenfestsetzung effektivieren. Dem wird am ehesten ein gestuftes und kooperatives Verfahren gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflußnahme begrenzt.

Da sich die finanzielle Gewährleistungspflicht des Staates auf die zur Wahrnehmung des Rundfunkauftrags erforderlichen Programme bezieht, die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht erfordert, aber grundsätzlich Sache der Rundfunkanstalten ist, können diese in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muß vielmehr gesichert sein, daß die auf den Programm-entscheidungen der Rundfunkanstalten basierenden Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bilden. Die im Rahmen ihrer Autonomie getroffenen Programm-entscheidungen darf die Gebühren-entscheidung nicht übergehen und ihre finanziellen Konsequenzen nicht ignorieren. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Bedarfsanmeldung keiner Überprüfung zugänglich wäre. Da bei der Rundfunkgebühr das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist vielmehr eine externe Kontrolle im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer erforderlich. Diese Kontrolle darf sich aber nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Programm-entscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern

allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich folglich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe.

Dem fachlichen Charakter der Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium besonders gut, wie es in Gestalt der KEF auch bereits angestrebt ist. Knüpft der Gesetzgeber daran an, so ist er im Interesse der Rundfunkfreiheit allerdings verpflichtet, Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren des Gremiums gesetzlich zu regeln und auch die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gesetzlich zu sichern (vgl. BVerfGE 83, 130 [151 ff.]). Dabei legt der fachliche Charakter dieses Verfahrensschritts es nahe, das Gremium im Unterschied zur KEF nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfrei zusammenzusetzen. Das schliesse Mitglieder der Landesrechnungshöfe wegen ihrer Unabhängigkeit von Parlament und Regierung nicht aus.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht auch nichts gegen die Verwendung indexgestützter Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung der allgemeinen und der rundfunkspezifischen Kostenentwicklung. Auch die Bundesbank hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß sie zwar währungspolitische Bedenken gegen eine Indexierung der Rundfunkgebühr habe, nicht aber gegen eine indexgestützte Berechnung bestimmter Kostenfaktoren.

Die Gebührenentscheidung ist auf der Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie trifft und wie das geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassungs wegen muß lediglich sichergestellt sein, daß die Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben. Das schließt Abweichungen von der Bedarfsfeststellung nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden, wie dargelegt, in diesem Zusammenhang aus. Im wesentlichen werden sich die Abweichungsgründe in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen.

Die Begrenzung läßt sich aber nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbar Gründe angegeben werden. Die Entscheidung über die Gebührenhöhe muß daher in diesem Fall eine derartige Begründung enthalten. Andernfalls

wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich. Dies brächte den grundrechtlichen Anspruch der Rundfunkanstalten um seine verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit.

Es ist Sache des Gesetzgebers zu prüfen, ob er weitere Vorkehrungen für nötig hält, um rechtzeitige und programmneutrale Gebührenanpassungen zu sichern. Dazu gehört insbesondere die Erwägung, ob das Vetopotential, das in dem Einstimmigkeitsprinzip beim Abschluß von Staatsverträgen liegt, für den besonderen Fall der Gebührenfestsetzung gemindert werden sollte. Einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder jedenfalls nicht von vornherein entgegenstehen.

Da es sich bei der Gebührenfestsetzung um eine gebundene Entscheidung handelt, die von allgemeinen medienpolitischen Rücksichten gerade freizuhalten ist, zwingt die Verfassung auch nicht dazu, daß die Parlamente die Gebührenhöhe jeweils selbst bestimmen. Vielmehr kommt auch eine Delegation in Betracht, wenn diese den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt und die wesentlichen Fragen durch Gesetz geregelt sind. Der vom Bundesverfassungsgericht stets betonte Parlamentsvorbehalt für alle medienpolitischen Grundentscheidungen (vgl. BVerfGE 57, 295 [320 ff.]) bleibt davon unberührt.

3. Die Unvereinbarkeit des bestehenden Verfahrens der Gebührenfestsetzung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG führt nicht zur Nichtigkeit der Regelung. Die Regelfolge der Verfassungswidrigkeit tritt dann nicht ein, wenn der durch die Nichtigkeit der Norm herbeigeführte Zustand dem Grundgesetz noch ferner stünde als der bisherige (vgl. BVerfGE 83, 130 [154]; 85, 386 [401] m. w. N.). Das wäre hier der Fall. Bei einer Nichtigkeit der jetzigen Regelung entfele die Rechtsgrundlage für die Einziehung der Rundfunkgebühr. Ein solcher Zustand, der sich nicht binnen kürzester Frist und jedenfalls nicht für die Vergangenheit korrigieren ließe, stünde den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG noch ferner als der jetzige, weil dann selbst die Grundversorgung gefährdet wäre. Die Länder sind jedoch von Verfassungs wegen gehalten, alsbald für eine verfassungsmäßige Regelung der Rundfunkfinanzierung zu sorgen. Inzwischen bleibt es bei der Anwendbarkeit der bisherigen Regelung. Das gilt auch für das Ausgangsverfahren.“

**i. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom
11. September 2007 – BVerfGE 119, 181:**

„1. Die Rundfunkfreiheit dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 [319]; 73, 118 [152]; 107, 299 [332]; 114, 371 [386 f.]; stRspr). Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet (vgl. BVerfGE 57, 295 [319]; 73, 118 [152 f.]; 90, 60 [88]; 114, 371 [387 ff.]). Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte, vorfindet (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]; 57, 295 [321 f., 325 f.]; 83, 238 [296, 315 f.]; 90, 60 [94]; 114, 371 [387]). Dass gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung nicht durch den Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entbehrlich geworden sind, hat das Bundesverfassungsgericht schon früher betont (vgl. etwa BVerfGE 57, 295 [322]). Dies hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert.

a) Anlass der gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist die herausgehobene Bedeutung, die dem Rundfunk unter den Medien wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt (vgl. BVerfGE 31, 314 [325]; 90, 60 [87]; 97, 228 [256]; 103, 44 [74]; 114, 371 [387]; vgl. auch EGMR, Urteil vom 5. November 2002 – Beschwerde-Nr. 38743/97 – Demuth gegen Schweiz, EuGRZ 2003, S. 488 [491], § 43; Urteil vom 10. Juli 2003 – Beschwerde-Nr. 44179/98 – Murphy gegen Irland, § 69; stRspr). Seine Breitenwirkung zeigt sich in der Reichweite und der Möglichkeit der Beeinflussung großer Bevölkerungsteile. So prägen die audiovisuellen Massenmedien seit langem bei den meisten Bürgern große Zeiteinheiten des Tagesablaufs (zur Dauer des Fernsehkonsums vgl. Zubayr/Gerhard, MP [Media Perspektiven] 2007, S. 187 [188]). Die Aktualität des Hör- und Fernsehfunks folgt daraus, dass Inhalte schnell, sogar zeitgleich, an die Rezipienten übertragen werden können. Die besondere Suggestivkraft des Mediums ergibt sich insbesondere aus der Möglichkeit, die Kommunikationsformen Text und Ton sowie beim Fernsehfunk zusätzlich bewegte Bilder miteinander zu kombinieren und der programmlichen Information dadurch

insbesondere den Anschein hoher Authentizität zu verleihen (vgl. dazu BVerfGE 97, 228 [256]). Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben.

b) Rundfunk kann für die Verfolgung nicht nur publizistischer, sondern auch wirtschaftlicher Ziele eingesetzt werden. Der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt jedoch nicht automatisch dazu, dass für die Unternehmen publizistische Ziele im Vordergrund stehen oder dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Rundfunkprogramme haben, wie insbesondere in der medienökonomischen Literatur analysiert und erklärt wird, im Vergleich zu anderen Gütern besondere ökonomische Eigenschaften (siehe statt vieler Heinrich, Medienökonomie, Bd. 2, 1999, S. 24 ff.; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, 2002, S. 107 ff.). Diese sind mit dafür ursächlich, dass bei einer Steuerung des Verhaltens der Rundfunkveranstalter allein über den Markt das für die Funktionsweise einer Demokratie besonders wichtige Ziel der inhaltlichen Vielfalt gefährdet ist. Insbesondere die Werbefinanzierung stärkt den Trend zur Massenattraktivität und zur Standardisierung des Angebots (vgl. statt vieler Sjurts, Einfachheit trotz Vielfalt in den Medienmärkten: eine ökonomische Erklärung, in: Friedrichsen/Seufert [Hrsg.], Effiziente Medienregulierung, 2004, S. 71, 77 ff.). Auch bestehen Risiken einseitiger publizistischer Betätigung und damit Einflussnahme. Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer führen beispielsweise häufig zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zu der Bevorzugung des Sensationellen und zu dem Bemühen, dem Berichtsgegenstand nur das Besondere, etwa Skandalöses, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 103, 44 [67]). Auch dies bewirkt Vielfaltsdefizite.

c) Gefährdungen der Erreichung des der Rundfunkordnung insgesamt verfassungsrechtlich vorgegebenen Vielfaltsziels entstehen auch infolge der Entwicklung der Medienmärkte und insbesondere des erheblichen Konzentrationsdrucks im Bereich privatwirtschaftlichen Rundfunks. Rundfunk wird nicht nur durch herkömmlich ausgerichtete Medienunternehmen veranstaltet und verbreitet. Zunehmend werden im Rundfunkbereich auch andere Unternehmen, neuerdings etwa Kapitalgesellschaften

unter maßgeblicher Beteiligung von internationalen Finanzinvestoren tätig. Auch engagieren sich Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme. Der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf den Medienmärkten schreitet voran (vgl. schon BVerfGE 95, 163 [173]; siehe ferner Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich [KEK], Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 2007, S. 121–366; ALM [Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten] Jahrbuch 2006, S. 197 ff.). Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen ist häufig nur ein Glied in einer multimedialen Wertschöpfungs- und Vermarktungskette (siehe statt vieler A. Zerdick u. a., Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, 1999). Es bestehen vielfältige Potentiale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen, darunter auch durch crossmediales Marketing. Die neuen Technologien erlauben im Übrigen den Einsatz von Navigatoren und elektronischen Programmführern, deren Software ihrerseits zur Beeinflussung der Auswahlentscheidung von Rezipienten genutzt werden kann.

Auch wegen der mit der Konzentration im Rundfunk verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung hat das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen (vgl. BVerfGE 31, 314 [325]; 57, 295 [322 f.]; 73, 118 [160]; 83, 238 [324]; 85, 163 [172]; 97, 228 [258]; 114, 371 [389]) und hinzugefügt, dass einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen (vgl. BVerfGE 57, 295 [323]; 73, 118 [160]; 95, 163 [173]).

2. Die duale Ordnung eines Nebeneinander von öffentlichrechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk nutzt die durch die verschiedenartigen Strukturen der Veranstalter ermöglichten unterschiedlichen Programmorientierungen als Beitrag zur Sicherung der Breite und Vielfalt des Programmangebots (vgl. BVerfGE 74, 297 [331 f.]; 114, 371 [387 f.]).

Während der Gesetzgeber für privatwirtschaftlichen Rundfunk im Wesentlichen auf Marktprozesse vertraut, unterliegt der öffentlichrechtliche Rundfunk besonderen normativen Erwartungen an sein Programmangebot. Öffentlichrechtliche Veranstalter werden besonderen organisatorischen Anforderungen zur Sicherung der Vielfalt und Unabhängigkeit unterworfen (vgl. BVerfGE 73, 118 [157 f.]; 74, 297 [324 f.]; 83, 238

[297 f.]; 114, 371 [387]). Vergleiche der Programmprofile der öffentlichrechtlichen und der privatwirtschaftlichen Veranstalter ergeben deutliche Unterschiede (vgl. Krüger/Zapf-Schramm, MP 2007, S. 166 ff.; Media Perspektiven, Daten zur Mediensituation in Deutschland 2006, S. 13 ff., 19 ff.; ALM Jahrbuch 2006, S. 208 ff.).

a) Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlichrechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst (vgl. BVerfGE 73, 108 [158]; 74, 297 [324]; 87, 181 [199]; 90, 60 [90]). Nur wenn ihm dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlichrechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f., 171]; 74, 297 [325]; 83, 238 [297, 316]; 90, 60 [90]).

Um der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk im Rahmen eines solchen Systems (vgl. BVerfGE 74, 297 [324 f., 342]; 90, 60 [91]; stRspr) gerecht zu werden und die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]). Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist (vgl. BVerfGE 83, 238 [299]; siehe schon BVerfGE 74, 297 [350 f.]), darf der öffentlichrechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden (vgl. BVerfGE 74, 297 [350 f.]; 83, 238 [298]). Die Finanzierung muss entwicklungs offen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden (vgl. BVerfGE 90, 60 [91, 99]). Dem entspricht die Garantie funktionsgerechter Finanzierung. Die Mittelausstattung muss nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des öffentlichrechtlichen Rundfunks gerecht werden (vgl. BVerfGE 78, 101 [103 f.]; 87, 181 [198]; 90, 60 [90, 99]).

b) Von der Freiheit öffentlichrechtlichen Rundfunks ist seine Programmautonomie umfasst. Die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms steht den Rundfunkanstalten zu. Eingeschlossen ist grundsätzlich auch die Entscheidung über die benötigte Zeit und

damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]; 90, 60 [91 f.]).

Das bedeutet aber weder, dass gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein unzulässig wären, noch, dass jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre (vgl. BVerfGE 90, 60 [92]). In der Bestimmung des Programmumfangs sowie in der damit mittelbar verbundenen Festlegung ihres Geldbedarfs können die Rundfunkanstalten nicht vollständig frei sein. Denn es ist ihnen verwehrt, ihren Programmumfang und den damit mittelbar verbundenen Geldbedarf (vgl. BVerfGE 87, 181 [201]) über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus auszuweiten.

3. Der Funktionsfähigkeit öffentlichrechtlichen Rundfunks dient die vorrangige Finanzierung über öffentlichrechtliche Gebühren (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 87, 181 [199]; 90, 60 [90]). Die Pflicht zur Zahlung der Gebühr knüpft für die Grundgebühr an das Bereithalten eines Hörfunkempfängergeräts, für die Fernsehgebühr an das Bereithalten eines Fernsehgeräts (§ 2 Abs. 2 RGebStV) an und schließt unter bestimmten Bedingungen auch so genannte neuartige Rundfunkempfängergeräte ein, insbesondere Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben können (§ 5 Abs. 3 RGebStV). Die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks auf der Grundlage des Gebührenaufkommens soll eine weitgehende Abkoppelung vom ökonomischen Markt bewirken und dadurch sichern, dass sich das Programm an publizistischen Zielen, insbesondere an dem der Vielfalt, orientiert, und zwar unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen (vgl. BVerfGE 90, 60 [90]).

Allerdings sind auch andere Finanzierungsquellen neben der Gebührenfinanzierung von Verfassungen wegen nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 83, 238 [303 f.]). Das gilt grundsätzlich auch für Einnahmen aus Werbung oder Sponsoring. Doch dürfen sie wegen der mit ihnen verbundenen vielfaltverengenden Wirkung die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen (vgl. BVerfGE 83, 238 [311]; 87, 181 [199]; 90, 60 [91]). Auch bedarf der fortwährenden Überprüfung, wie weit die mit der teilweisen Finanzierung über Werbung und Sponsoring verbundene Erwartung, sie könne die Unabhängigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks gegenüber dem Staat stärken (vgl. BVerfGE 83, 238 [290 f.]; 90, 60 [91]), die Nutzung dieser Finanzierungsarten angesichts der mit ihr verbundenen Risiken einer Rücksichtnahme auf die Interessen der Werbewirtschaft, einer zunehmenden Ausrichtung des Programms

auf Massenattraktivität sowie einer Erosion der Identifizierbarkeit öffentlichrechtlicher Programme weiterhin rechtfertigen kann. Der Gesetzgeber hat Vorsorge dafür zu treffen, dass der öffentlichrechtliche Rundfunk seine Funktion unbeeinflusst von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann (vgl. BVerfGE 90, 60 [88]; 97, 228 [266 f.]).“

„Die Festsetzung der Rundfunkgebühr muss frei von medienpolitischen Zwecksetzungen erfolgen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60 [93 ff., 101 ff.]) Grundsätze aufgestellt, die weiter Bestand haben. 1. Danach hat der Gesetzgeber durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Gebührenfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsrechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können.

a) Der Grundsatz der Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festsetzung der Rundfunkgebühr (vgl. BVerfGE 90, 60 [93 ff.]) soll Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags ausschließen und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten sichern. Da Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben (vgl. BVerfGE 90, 60 [102]), kann über Entscheidungen zur Finanzausstattung auf indirekte Weise Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags genommen werden. Ohne gegenläufige Vorkehrungen könnte beispielsweise mit der Gebührenentscheidung das Ziel verfolgt werden, die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks im Verhältnis zum privatwirtschaftlichen Rundfunk zu verringern oder auf die Art der Programmgestaltung oder gar auf den Inhalt einzelner Programme Einfluss zu nehmen (dazu vgl. BVerfGE 74, 297 [342]). Eine solche Einflussnahme darf mit der Gebührenentscheidung jedoch nicht verbunden werden.

b) Für die Gebührenfestsetzung sind die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät maßgeblich. Dies bedeutet allerdings nicht, dass dem Gesetzgeber im Übrigen medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen als solche versagt sind. Sein medienpolitischer Gestaltungsspielraum (siehe oben C I 1) bleibt erhalten. Zu dessen Ausfüllung ist er aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Insbesondere darf eine Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang oder Geltungsdauer der Gebührenfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden (vgl. BVerfGE 90, 60 [93 f.]).

c) Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen (vgl. BVerfGE 90, 60 [95]). Der Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion aus publizistischer Sicht erfordert, steht ihnen aufgrund der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu (vgl. BVerfGE 90, 60 [91]).

Die staatlichen Vorgaben dürfen, unabhängig davon, ob dies überhaupt praktisch möglich wäre, bereits von Grundrechts wegen nicht so detailgenau sein, dass sich daraus die Rundfunkgebühr dem Betrag nach ableiten ließe. Weder kann genau bestimmt werden, welches Programm und welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt im Voraus festzustellen, welcher Mittel es zur Finanzierung der erforderlichen Programme bedarf. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen, die nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms wäre. Dies stünde im Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 90, 60 [95]).

2. Das Gebot der Trennung der medienpolitischen Konkretisierung des Rundfunkauftrags einerseits und der Gebührenfestsetzung andererseits ist nicht bereits aus sich heraus hinreichend effektiv. Es bedarf insbesondere der prozeduralen Absicherung (vgl. BVerfGE 90, 60 [94 ff.]).

a) Sachfremde Einflüsse auf Gebührenentscheidungen lassen sich in der Regel weder aufdecken noch am Entscheidungsergebnis ablesen und können auch nachträglich praktisch nicht mehr korrigiert werden. Um sie zu verhindern, ist an den Gefahrenquellen anzusetzen und bereits im Vorfeld die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich auszuschließen (vgl. BVerfGE 90, 60 [96]). Das Verfahren der Gebührenfestsetzung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn es den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel sichert und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam ausschließt.

b) Dem wird ein gestuftes und kooperatives Verfahren der Bedarfsfeststellung am ehesten gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflussnahme begrenzt (vgl. BVerfGE 90, 60 [102]).

aa) Die erste Stufe eines solchen Verfahrens bildet die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten selbst. Da die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht im Einzelnen erfordert, grundsätzlich deren Sache ist, dürfen die Rundfunkanstalten in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muss vielmehr gesichert sein, dass die auf ihren Programmentscheidungen basierenden Bedarfskonkretisierungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenssetzung bilden (vgl. BVerfGE 90, 60 [102]).

bb) Da bei der Rundfunkgebühr das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist auf einer zweiten Verfahrensstufe im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer eine externe Kontrolle der Bedarfsanmeldungen erforderlich. Denn die Anstalten bieten aufgrund ihres, jeder Institution eigenen, Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Anforderung der finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten (vgl. BVerfGE 87, 181 [200 ff.]). Diese Kontrolle darf sich allerdings nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der jeweiligen Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe (vgl. BVerfGE 90, 60 [102 f.]). Dem fachlichen Charakter dieser Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium.

cc) Die abschließende Gebührenentscheidung als dritte Stufe des Verfahrens ist auf der Grundlage der überprüften und gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie vornimmt und wie dies geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassungs wegen muss allerdings sichergestellt sein, dass Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben.

Das schließt Abweichungen von der Bedarfsfeststellung nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden, wie dargelegt, in diesem Zusammenhang aus. Die Abweichungsgründe werden sich daher im Wesentlichen in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen (vgl. BVerfGE 90, 60 [103 f.]).

dd) Die daraus folgende Begrenzung lässt sich nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbar Gründe angegeben werden. Andernfalls wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich und es könnte nicht gelingen, in Gebührenentscheidungen versteckte Eingriffe in die Programmautonomie abzuwehren (vgl. BVerfGE 90, 60 [104]).

c) Wie das Verfahren der Gebührensatzung im Rahmen dieser grundrechtlichen Vorgaben im Einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache gesetzgeberischer Entscheidung (vgl. BVerfGE 90, 60 [101 f., 104 f.]). So spricht etwa aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts gegen die Verwendung indexgestützter Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung der allgemeinen und der rundfunkspezifischen Kostenentwicklung (vgl. BVerfGE 90, 60 [103]; vgl. zu dem so genannten indexgesteuerten integrierten Verfahren der KEF [IIVF]: KEF, 14. Bericht, Anlage 1). Auch einer weiterreichenden Umstrukturierung des Verfahrens im Sinne einer Vollindexierung, wie sie in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit langem praktiziert wird (vgl. Nickel, ZUM 2006, S. 737 ff. [739 f.]), stehen von Verfassungs wegen grundsätzlich keine Hindernisse entgegen, zumal ein derartiges Vorgehen in besonderem Maße geeignet ist, das Gebührensatzungsverfahren gegen sachfremde Einflüsse abzusichern.“

„2. Durch die Korrekturmöglichkeit darf die Gebührenentscheidung allerdings nicht zu einer rein politischen Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder – gewissermaßen zu einer nach Zeitpunkt und Umfang freien Gebührensatzung – werden (vgl. BVerfGE 90, 60 [98]). Das Erfordernis, die im Interesse der Rundfunknutzer liegende Funktionsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu wahren, darf durch die Gebührenentscheidung ebenso wenig in Frage gestellt werden, wie das Verbot, mit der Gebührenentscheidung medienpolitische Zwecke zu verfolgen. Die Abweichungsbefugnis insbesondere unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Belastung der Gebührenzahler und ihres Informationszugangs ermächtigt daher zur abwägenden Berücksichtigung gerade auch der wirtschaftlichen Interessen der Gebührenzahler. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger darf der Gebührensatzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Gebührenzahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch Rundfunk gefährden.“

3. Der fachlich ermittelte Finanzbedarf muss die Grundlage für die Festsetzung der Gebührenhöhe bleiben. Der Bedarfsfeststellung ist ein entsprechendes Gewicht beizumessen, das über das einer bloßen Entscheidungshilfe hinausreicht (vgl. – zur Verfassungswidrigkeit der andersartigen früheren Rechtslage – BVerfGE 90, 60 [98, 100]). Dem dient es auch, dass die beabsichtigten Abweichungen durch die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF zu erörtern sind (§ 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV).

Der Grundsatz bedarfsgerechter Finanzierung wird allerdings von vornherein nicht in Frage gestellt, wenn es sich bei einer Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF um die Korrektur eines offensichtlichen Fehlers bei der Feststellung des Bedarfs handelt oder wenn sich seit dem Gebührenvorschlag die der Bedarfsberechnung zugrunde gelegten Verhältnisse wesentlich verändert haben und die Abweichung diesem Befund Rechnung trägt. Aber auch dann muss der prozedurale Schutz der Rundfunkfreiheit gewahrt sein. Die in § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV grundsätzlich vor jedweder Abweichung vorgesehene Erörterung muss es den Rundfunkanstalten und der KEF vor bedarfsbezogenen Abweichungen ermöglichen, Kenntnis von dem Abweichungsanlass zu erlangen und die Bedarfsberechnung sowie die ihr zugrunde gelegten Annahmen zu überprüfen und gegebenenfalls unter Vermeidung der Fehler beziehungsweise unter Beachtung zwischenzeitlicher Änderungen selbst zu korrigieren. Der weiteren Entscheidung des Gesetzgebers über die Gebührenfestsetzung und dabei gegebenenfalls auch über die Abweichung vom Gebührenvorschlag aus anderen als bedarfsbezogenen Gründen ist eine derart korrigierte Bedarfsberechnung zugrunde zu legen.

4. Für eine Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF müssen nachprüfbare Gründe angegeben werden (§ 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV; vgl. BVerfGE 90, 60 [104]).

a) Der Gesetzgeber hat die seine Abweichung rechtfertigenden Tatsachenannahmen nachvollziehbar zu benennen und seine daran anknüpfende Bewertung offen zu legen. So muss etwa erkennbar sein, inwiefern die vorgesehene Gebühr ihrer Höhe nach die Rundfunkzahler unangemessen belastet oder die Belastung die Bürger in nennenswerter Zahl davon abhalten wird, das Programmangebot zu nutzen, und dass die vom Gesetzgeber abweichend festgesetzte Gebühr dem Rechnung trägt. Beansprucht der Gesetzgeber, auch die fachliche Bedarfsfeststellung als solche zu korrigieren (siehe oben C IV 3), muss die Begründung nachvollziehbar machen, dass die Gebührenentscheidung auch nach dieser Korrektur auf einer fachlich abgesicherten und transparenten Bedarfseinschätzung gründet. Dem Charakter der Gebührenentscheidung

als Parlamentsgesetz entsprechend, die Ausdruck der politischen Verantwortung von Landesregierungen und Landtagen ist, dürfen allerdings keine überzogenen Anforderungen an Detailgenauigkeit und Substantiiiertheit der Begründung gestellt werden.

b) Der Rundfunkgesetzgeber kann sich entgegen der Auffassung der Landesregierungen der grundrechtlich verankerten Begründungspflicht nicht unter Berufung auf die Schwierigkeiten entziehen, über den Inhalt einer solchen Begründung im Vorfeld zwischen allen Landesregierungen eine staatsvertragliche Einigung herbeiführen zu müssen. Den Landesgesetzgebern steht es verfassungsrechtlich frei, die Gebührenentscheidung durch Rechtsverordnung treffen zu lassen oder eine Mehrheitsentscheidung zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 90, 60 [104]). Machen sie hiervon keinen Gebrauch, weil sie die politische Verantwortung für die Festsetzung der konkreten Gebührenhöhe weiterhin selbst sowie als Ländergesamtheit tragen wollen, so müssen sie sich den grundrechtlich fundierten Begründungsanforderungen auch unter den dadurch erschwerten Bedingungen stellen.“

**j. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom
12. März 2008 – BVerfGE 121, 30**

„1. a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, der auf eine Ordnung zielt, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet (vgl. BVerfGE 57, 295 [319]; 73, 118 [152 f.]; 90, 60 [88]; 114, 371 [387 ff.]; 119, 181 [214]). Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Spielraum, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Reglungsdichte, vorfindet (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]; 57, 295 [321 f., 325 f.]; 83, 238 [296, 315 f.]; 90, 60 [94]; 114, 371 [387]).

b) Der Auftrag zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit gilt nicht nur für den öffentlichrechtlichen Rundfunk, sondern ebenso für den privaten Rundfunk (vgl. BVerfGE 57, 295 [322 ff.]; 73, 118 [157 ff.]; 83, 238 [296 f.]). Auch die Rundfunkfreiheit privater Veranstalter dient der freien und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 73, 118 [152 f., 157 f.]). Im Hinblick auf die besonderen Gegebenheiten des privaten Rundfunks bestehen für den Gesetzgeber allerdings nicht die gleichen verfassungs-

rechtlichen Anforderungen an die innere Ausgestaltung des privaten Rundfunks wie beim öffentlichrechtlichen Rundfunk. Art 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt für private Rundfunkveranstalter keine binnenpluralistische Organisation, weil damit diese Form der Veranstaltung von Rundfunksendungen um das Grundelement privater autonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um ihre eigentliche Substanz gebracht würde (vgl. BVerfGE 73, 118 [171]). Neben einer begrenzten Staatsaufsicht (vgl. BVerfGE 12, 205 [262]; 57, 295 [326]) hat der Gesetzgeber insbesondere Regeln für den Zugang zum privaten Rundfunk zu schaffen. Dabei muss er für die Prüfung und Entscheidung ein rechtsstaatliches Verfahren vorsehen (vgl. BVerfGE 57, 295 [326]).

c) Der Auftrag an den Gesetzgeber zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung besteht auch vor dem Hintergrund der zunehmenden horizontalen und vertikalen Verflechtung auf den Medienmärkten und der auch in technischer Hinsicht damit einhergehenden Konvergenz der Medien fort.

Die Erweiterung der Übertragungskapazitäten aufgrund der neueren technischen Entwicklungen sowie die weitreichende Verknüpfung der Medien untereinander, insbesondere auch die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über das Internet, stellen den Gesetzgeber zwar vor neue Herausforderungen. Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont (vgl. etwa BVerfGE 57, 295 [322 f.]; 114, 371 [388]) und zuletzt in seinem Urteil vom 11. September 2007 (BVerfGE 119, 181 [214]) begründet hat, sind aber die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt.

2. Der Auftrag an den Gesetzgeber, die Rundfunkordnung auszugestalten, dient der Sicherung der Meinungsvielfalt (a). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert zudem die Staatsfreiheit des Rundfunks, die es ausschließt, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet (b). Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten (c).

a) Unter Berücksichtigung der gegebenen Möglichkeiten ist im Rundfunk grundsätzlich eine gleichgewichtige Vielfalt der Meinungen im Gesamtangebot des Sendebereiches zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 74, 297 [327]; 83, 238 [324]; 114, 371 [387]). In einer dualen Rundfunkordnung, in der öffentlichrechtliche und privatwirtschaftliche Veranstalter nebeneinander stehen, muss der Gesetzgeber dafür sorgen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Vielfalt in der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden (vgl. BVerfGE 73, 118 [157]; 83, 238

[296 f.]). Dabei vertraut er hinsichtlich der Teile des Rundfunks, die privat finanziert werden, zur Sicherung dieser Vielfalt grundsätzlich auf Marktprozesse. Allerdings sind programmbegrenzende und vielfaltsverengende Zwänge zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 114, 371 [387 f.]; 119, 181 [217 ff.]).

Zur Sicherung der Vielfalt gehört auch die Vermeidung einseitigen Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung infolge der Zusammenballung publizistischer Macht (vgl. BVerfGE 57, 295 [323]; 73, 118 [160]; 95, 163 [172]; 97, 228 [258]; 114, 371 [389]); der Rundfunk soll nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden (vgl. BVerfGE 73, 118 [153]). Hierbei muss bereits Gefahren begegnet werden, da einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen (vgl. BVerfGE 57, 295 [323]; 73, 118 [160]; 95, 163 [173]).

b) Der Staat selber darf aber nicht als Rundfunkbetreiber auftreten (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]; 83, 238 [330]; 90, 60 [88]). Auch wenn der Staat als Garant einer umfassend zu verstehenden Rundfunkfreiheit unverzichtbar ist, besteht die Gefahr, die Rundfunkfreiheit auch politischen Interessen unterzuordnen. Gegen eine Gängelung der Medien durch den Staat haben sich die Kommunikationsgrundrechte ursprünglich gerichtet, und in der Abwehr staatlicher Kontrolle der Berichterstattung finden sie auch heute ein wesentliches Anwendungsfeld (vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 90, 60 [88]). Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks schließt staatliche Maßnahmen nicht aus, welche der Herstellung oder Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen; diese können verfassungsrechtlich sogar geboten sein (BVerfGE 73, 118 [182]), etwa, um zu verhindern, dass der Rundfunk dem Staat oder einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird (vgl. BVerfGE 90, 60 [88]). Es ist dem Gesetzgeber deshalb versagt, Regelungen zu treffen, die zulassen, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar ein Unternehmen beherrscht, das Rundfunksendungen veranstaltet. In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden (BVerfGE 90, 60 [88]). Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks; es sollen auch, weitergehend, alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates verhindert werden (vgl. BVerfGE 73, 118 [183]; 83, 238 [323]; 90, 60 [87]).

Damit wird kein absolutes Trennungsgebot zwischen Staat und Rundfunk aufgestellt; gleichwohl sind Einflussmöglichkeiten insoweit auszuschalten, als sie nicht der

Herstellung oder Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen und durch Schranken des Grundrechts nicht gedeckt sind (vgl. BVerfGE 73, 118 [182]). Es geht nicht um eine vollständige Freiheit des Rundfunks von jeglicher staatlicher Berührung; vielmehr ist eine weit gehende Staatsferne zur Verwirklichung der freien Meinungsbildung anzustreben (vgl. auch BVerfGE 73, 118 [190]; 88, 25 [35 f.]).

c) Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten. Zwar sind diese nicht dem Staat zuzuordnen; jedoch besteht eine gewisse Staatsnähe der Parteien, die eine Beachtung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks für die Ausgestaltung von Parteibeteiligungen an Rundfunkveranstaltungen notwendig macht.

aa) Parteien sind nicht Teil des Staates (vgl. BVerfGE 85, 264 [287 f.]; 107, 339 [361]). Zwar kommt ihnen aufgrund ihrer spezifischen verfassungsrechtlich abgesicherten Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft eine besondere Stellung zu; sie wirken in den Bereich der Staatlichkeit aber lediglich hinein, ohne ihm anzugehören (vgl. BVerfGE 20, 56 [100 f.]; 73, 40 [85]; 85, 264 [287]). Parteien sind die politischen Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so überhaupt einen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 11, 266 [273]; 44, 125 [145 f.]; 52, 63 [83]; 107, 339 [358 f.]).

Dass die Parteien nicht mit dem Staat in eins zu setzen sind, hat das Bundesverfassungsgericht vor allem im Zusammenhang mit Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung betont (vgl. BVerfGE 85, 264 [283, 287 f.] sowie BVerfGE 107, 339 [361]). Art. 21 GG hat die Parteien zwar als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (vgl. BVerfGE 20, 56 [100]; 73, 40 [85]). Die Garantie einer grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen wehrt jedoch wegen der verfassungsrechtlich vorgesehenen Tätigkeit der politischen Parteien jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien ab und verbietet ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit (vgl. BVerfGE 107, 339 [361]).

Auch die Besonderheiten der Rundfunkfreiheit führen nicht dazu, dass die Parteien im Regelungsbereich dieses Grundrechts einseitig dem Staat zuzuordnen wären. Die Hessische Landesregierung nimmt in diesem Zusammenhang an, aus dem Blickwinkel des Rundfunks mit seiner charakteristischen Vermittlungs- und Kontrollfunktion

ließen sich die Parteien von der staatlichen Sphäre nicht sinnvoll abtrennen. Diese Betrachtungsweise wird der besonderen Stellung der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft nicht gerecht. Parteien sind auch im Rundfunkbereich nicht mit dem Staat gleichzusetzen. Eine solche Auffassung würde dem Charakter der Parteien als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen widersprechen.

bb) Die Parteien weisen verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften eine besondere Staatsnähe auf. Sie sind ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Die Parteien beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in die staatlichen Institutionen hineinwirken, vor allem durch Einflussnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung (vgl. BVerfGE 3, 19 [26]; 14, 121 [133]; 20, 56 [99, 101]; 44, 125 [145 f.]; 52, 63 [83]; 107, 339 [358 f.]). Hierbei kommt es zu personellen Überschneidungen zwischen politischer Partei und Staatsorgan. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist vom Gesetzgeber daher grundsätzlich auch bei der Beteiligung von politischen Parteien an der Veranstaltung und Überwachung von Rundfunk zu beachten (vgl. BVerfGE 73, 118 [165 f.]).

Bezogen auf den hier vor allem interessierenden Willensbildungsprozess kommt den Parteien eine besondere Vermittlungsfunktion zu (vgl. H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt März 2001, Art. 21 Rn. 166), die sich nicht nur von unten nach oben vollzieht. Vielmehr kommt es auch zu einer Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk durch die Parteien. Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 85, 264 [284 f.]; 91, 276 [285 f.]; Ossenbühl, BayVBl 2000, S. 161 [163 f.]). Der Einfluss der Parteien, die im Parlament die Mehrheit bilden, lässt sich vom staatlichen Einfluss kaum unterscheiden (vgl. BVerfGE 73, 118 [165]). Das Bundesverfassungsgericht hat daher schon früher entschieden, der Ausschluss der Parteien und der von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen als Rundfunkveranstalter sei unter dem Gesichtspunkt der Staatsferne und Überparteilichkeit des Rundfunks nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 73, 118 [190]).

3. Bei der Zulassung von Bewerbern zum Privatrundfunk hat der Gesetzgeber nicht nur die Meinungsvielfalt und die Staatsfreiheit des Rundfunks zu beachten; er muss auch die Rechte privater Rundfunkbetreiber und die verfassungsrechtlich abgesicherte Position der Parteien berücksichtigen.

a) Wesentlicher Teil der Ordnung des Privatrundfunks ist die Regelung der Zulassung privater Rundfunkbetreiber (vgl. BVerfGE 57, 295 [326 f.]; 73, 118 [153 f.]; 83, 238 [322]). Die Gefahr der Einflussnahme auf die im Kern der Grundrechtsgarantie stehende Programmfreiheit ist bei der Entscheidung über die Zulassung der Bewerber besonders groß; denn es lässt sich nicht ausschließen, dass die Einstellung zu dem angebotenen Programm in die Auswahlentscheidung einfließt oder dass Bewerber schon im Vorfeld inhaltliche Anpassungen vornehmen, von denen sie sich eine Erhöhung ihrer Zulassungschancen versprechen (BVerfGE 97, 298 [313]). Daher sind gerade für die Zulassung von Bewerbern und für die Zuteilung von Übertragungskapazitäten besonders strikte gesetzliche Vorkehrungen im Interesse der Rundfunkfreiheit erforderlich (vgl. BVerfGE 57, 295 [327]; 73, 118 [182 ff.]; 83, 238 [322 ff.]).

Diese objektivrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers dient zugleich der Sicherung der grundrechtlichen Position der Rundfunkveranstalter im Rahmen der vom Gesetzgeber zulässigerweise geschaffenen Rundfunkordnung (BVerfGE 97, 298 [313]). Der Gesetzgeber hat die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bei allen zugelassenen Rundfunkveranstaltern und allen Bewerbern um eine Rundfunklizenz ohne Rücksicht auf öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Rechtsform und auf kommerzielle oder gemeinnützige Betätigung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 95, 220 [234]).

b) Soweit es um die Zulassung von Parteien zum Privatrundfunk geht, hat der Gesetzgeber auch die grundrechtlich schützenswerte rundfunkrechtliche Position der Parteien zu beachten, die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 21 GG wurzelt. Auch Parteien können sich auf Grundrechte berufen. Parteien sind Träger aller Grundrechte, die gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind (vgl. BVerfGE 84, 290 [299]; H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt März 2001, Art. 21 Rn. 186; Ipsen, in: Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 45 f.; Maurer, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2007, § 11 Rn. 41; ders., JuS 1991, S. 881 [883]; Grimm, in: HdbVerfR, 2. Aufl. 1994, § 14 Rn. 30; Henke, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt September 1991, Art. 21 Rn. 218), und zwar unabhängig von ihrer Rechtsfähigkeit (vgl. BVerfGE 3, 383 [391]). Sie können die Verletzung ihrer Grundrechte mit der Verfassungsbeschwerde abwehren (vgl. BVerfGE 7, 99 [103 f.]; 47, 198 [223]; 84, 290 [299]; 111, 54 [81]). Nur dann, wenn sie durch Maßnahmen anderer Verfassungsorgane des Bundes in ihrem verfassungsrechtlichen Status nach Art. 21 GG betroffen sind, steht für die Verfolgung nur der Weg des Organstreits gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zur

Verfügung (vgl. BVerfGE 1, 208 [223 ff.]; 4, 27 [30 f.]; 20, 119 [128 ff.]; 73, 40 [65]; 84, 290 [298]; 85, 264 [284]).

Parteien können sich ebenso wie auf die Meinungsfreiheit (vgl. BVerfGE 90, 241 [246 ff.]) grundsätzlich auch auf die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen (Nieders. Staatsgerichtshof, DVBl 2005, S. 1515 [1517]; Ipsen, in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 45; Kunig, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], HdbStR III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 92; Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 334 f.). Die Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG ergänzen die besondere, durch den Mitwirkungsauftrag des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geprägte Funktion der Parteien. Die Parteien sind dabei mehr als ein Sprachrohr des Volkes, sie werden auch als Mittler tätig: Sie sammeln die auf politische Macht und deren Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus, formen sie und versuchen, ihnen auch im Bereich der staatlichen Willensbildung Geltung zu verschaffen (vgl. BVerfGE 20, 56 [101]; 44, 125 [145 f.]; 47, 130 [140]). Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 20, 56 [114]; 44, 125 [139 f.]; 73, 40 [85]; 85, 264 [285]). Innerhalb dieses von den Parteien vermittelten mehrdimensionalen Prozesses steht es den Parteien frei, ob und, wenn ja, welcher Medien sie sich zur Erfüllung dieses Auftrags innerhalb der verfassungsrechtlich gesetzten Grenzen bedienen wollen (vgl. Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 166 f., 340).

Gegen eine Berücksichtigung der grundrechtlichen Position der Parteien bei der Zulassung zum Privatrundfunk kann auch nicht geltend gemacht werden, dass eine strukturelle Unvereinbarkeit von politischen Parteien und Rundfunk bestehe. Zwar kommt dem Rundfunk eine besondere Kontrollfunktion gegenüber staatlichem Handeln zu. Doch ist diese lediglich eine der vielfältigen Aufgaben des Rundfunks; sie ist zudem im Bereich des privaten Rundfunks nicht von jedem Rundfunkunternehmen gleichermaßen zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 73, 118 [159 f., 171]). Schließlich ist auch die Funktion des Rundfunks nicht dadurch gefährdet, dass vereinzelt politische Parteien Kapitalbeteiligungen an Rundfunkunternehmen besitzen, ohne auf die Programmgestaltung Einfluss zu nehmen (vgl. Reffken, Politische Parteien und ihre Beteiligungen an Medienunternehmen, 2007, S. 299 ff.).

4. Der Gesetzgeber hat zwar einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Regelung der Zulässigkeit der Beteiligung von Parteien am Privatrundfunk (a). Ihm steht es frei, den

Parteien die Zulassung zur Veranstaltung von Privatrundfunk zu verwehren, soweit sie bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen können (b). Eine Regelung aber, die den Parteien jegliche unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Rundfunkunternehmen versagt, ist keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit (c). Soweit für ein absolutes Verbot von Beteiligungen einer Partei an einem privaten Rundfunkanbieter die Möglichkeit von Absprachen und die Schließung von Koalitionen auch bei geringfügigen Beteiligungen als Rechtfertigung angeführt wird, kann dieser Gefahr durch ein Gebot der Veröffentlichung aller Beteiligungen entsprochen werden (d).

a) Bei § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG handelt es sich um eine Regelung zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Diese umfasst alle Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinne gehören (vgl. BVerfGE 77, 65 [74]; 78, 101 [103]). Hierzu gehört auch die Freiheit, sich als Gesellschafter gemeinsam mit anderen zum Betrieb eines Rundfunkunternehmens zusammenzuschließen (vgl. auch Nieders. Staatsgerichtshof, DVBl 2005, S. 1515 [1517]). Das Beteiligungsverbot zielt darauf, eine ausgewogene, überparteiliche Berichterstattung durch den Rundfunk sicherzustellen, und soll der Gefahr einer interessengeleiteten, parteiischen, tendenziösen Berichterstattung entgegenwirken. Es handelt sich daher um eine funktionssichernde Vorschrift, die der Kategorie der Grundrechtsausgestaltung zuzuordnen ist (vgl. Gersdorf, in: Morlok/v. Alemann/Streit [Hrsg.], Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 71).

Die Ausgestaltung des Rundfunks muss sich am Ziel der Gewährleistung einer freien, umfassenden und wahrheitsgemäßen individuellen und öffentlichen Meinungsbildung orientieren (vgl. BVerfGE 57, 295 [319 f.]; 73, 118 [153]; 74, 297 [323 f.]; 83, 238 [295 f.]; 87, 181 [197]; 90, 60 [87]). Dabei hat der Gesetzgeber den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks (dazu oben B. II. 2. b) zu beachten. Wie er die Aufgabe erfüllt, die Rundfunkfreiheit unter Beachtung der erörterten Strukturprinzipien im Einzelnen zu gewährleisten, ist Sache seiner politischen Entscheidung; ihm steht insofern ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 57, 295 [321 f., 325 f.]; 83, 238 [296]; 90, 60 [94]; 114, 371 [387]). Kommunikations- und rundfunkbezogene Vorschriften, die den rechtlichen Rahmen der Rundfunkfreiheit regeln, sind am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu beanstanden, wenn sie geeignet sind, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern, und die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen angemessen berücksichtigen (vgl. BVerfGE 97, 228 [267]). Zu diesen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

geschützten Interessen zählen auch die rundfunkrechtlichen Positionen der Parteien (s. oben B. II. 3. b) und anderer Gruppen, die Rundfunk veranstalten. Denn das Grundrecht der Rundfunkfreiheit steht sowohl objektiv-rechtlich als auch subjektiv-rechtlich im Dienst der Grundrechtssicherung und gibt seinem Träger jedenfalls einen Anspruch darauf, dass bei der Auslegung und Anwendung seine Position als Träger des Grundrechts hinreichend beachtet wird.

Es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Ausgestaltung der jeweiligen Rundfunkordnung im Einzelnen vorzugeben. Die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich darauf, festzustellen, ob eine angemessene Zuordnung der betroffenen verfassungsrechtlichen Positionen vorgenommen wurde (vgl. BVerfGE 97, 228 [267]).

b) Der Gesetzgeber macht von seiner Ausgestaltungsbefugnis jedenfalls dann in zulässiger Weise Gebrauch, wenn er den Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit untersagt, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können.

aa) Die Parteien können sich gegenüber gesetzlichen Bestimmungen, durch die sie von der Beteiligung an einem Rundfunkveranstalter ausgeschlossen werden, auf den Schutz der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Rundfunkgesetzgebers dienen auch der Sicherung der grundrechtlichen Position der Rundfunkveranstalter im Rahmen der vom Gesetzgeber zulässigerweise geschaffenen Rundfunkordnung (vgl. BVerfGE 97, 298 [313] m. w. N.). Die Beteiligung an einem Rundfunksender kann darüber hinaus dem Funktionsbereich der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG zugeordnet werden, weil sich ihnen in Rundfunkunternehmen eine Möglichkeit zur Mitwirkung an der politischen Meinungsbildung bietet. Insoweit ist nicht entscheidend, ob eine Partei nach ihrer subjektiven Vorstellung die Beteiligung an einem Rundfunksender lediglich als reine Kapitalanlage betrachtet und auf jegliche Mitwirkung in der Gesellschafterversammlung verzichtet oder von vornherein auf die inhaltliche Einflussnahme besonderen Wert legt, denn die Art und Weise der Wahrnehmung der Interessen kann sich jederzeit ändern (vgl. Schindler, Die Partei als Unternehmer, 2006, S. 20). Betroffen sind die Parteien schließlich auch in ihrer Finanzierungsfreiheit bei der Beschaffung und Verwendung der eigenen Mittel (vgl. H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt März 2001, Art. 21 Rn. 277). Neben den Parteien sind auch Rundfunkveranstalter und Bewerber mit Parteibeteiligung durch § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG in ihrem Recht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berührt.

Bewerbern um eine Rundfunklizenz darf danach keine Zulassung erteilt werden, wenn Parteien Gesellschaftsanteile unmittelbar oder mittelbar halten. Bereits zugelassene Rundfunkunternehmen können nicht mit einer Verlängerung der stets befristeten Erlaubnis rechnen. Schließlich haben Rundfunkunternehmen, denen nach Inkrafttreten von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG eine rundfunkrechtliche Zulassung erteilt wird und an denen sich später – auch mittelbar, etwa über einen Zeitungsverlag – eine Partei beteiligt, mit dem Widerruf der Zulassung nach § 11 Abs. 4 Nr. 1 HPRG zu rechnen, weil eine Zulassungsvoraussetzung nachträglich entfällt.

bb) Der Ausschluss von Parteien im Privatrundfunk ist jedoch gerechtfertigt, soweit sie bestimmenden Einfluss auf Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen können.

In diesen Fällen ist der Ausschluss von Parteien zur Herstellung und Erhaltung der Meinungsvielfalt im Rundfunk und zur Gewährleistung der Staatsfreiheit geeignet, denn es bestehen Gefahren für die mit der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit verfolgten Ziele, vor allem für die Staatsfreiheit des Rundfunks. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks schließt es aus, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]). In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden (BVerfGE 90, 60 [88]). Staatsfreiheit des Rundfunks bedeutet, dass der Staat weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluss auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen darf (BVerfGE 83, 238 [330]).

Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten (s. oben B. II. 2. c). Ein Verbot für Parteien, sich mit bestimmendem Einfluss an privaten Rundfunkunternehmen zu beteiligen, dient der Abwehr staatsnaher Einflussnahme auf die inhaltliche Programmgestaltung. Der Gesetzgeber darf nicht nur manifeste Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks abwehren, sondern auch indirekte Einwirkungen, mit denen Einfluss auf das Programm oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausgeübt werden kann (vgl. BVerfGE 90, 60 [88]). Parteien weisen verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften eine besondere Staatsnähe auf. Sie können auch im Rundfunkbereich einen Einfluss ausüben, der sich von einem als ‚staatlich‘ in Erscheinung tretenden Einfluss der Mehrheitsparteien kaum unterscheiden lässt (vgl. BVerfGE 73, 118 [165]). Deshalb sind jedenfalls diejenigen

landesrechtlichen Regelungen von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden, nach denen politischen Parteien, Wählervereinigungen und von ihnen wirtschaftlich abhängigen Unternehmen und Vereinigungen eine Erlaubnis zum Betreiben von Privatrundfunk nicht erteilt werden darf.

Auch die Antragsteller anerkennen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Beteiligungsverboten, wenn sie einen Verstoß von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG nur insoweit rügen, als die Regelung es verbietet, Unternehmen und Vereinigungen eine Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks zu erteilen, an denen politische Vereinigungen oder Wählergruppen beteiligt sind, ohne auf sie unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben zu können.

cc) Allerdings steht es dem Gesetzgeber frei, in anderen Fällen, in denen Parteien einen bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder auf Programminhalte haben, die Zulassung zur Veranstaltung von Privatrundfunk zu verwehren. Der Gesetzgeber ist von Verfassungen wegen nicht gehalten, sich bei der Begrenzung der Beteiligungsmöglichkeiten der Parteien an Rundfunkunternehmen auf das Verbot einer Beherrschung im Sinne von § 17 AktG zu beschränken.

Konzernrecht und Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit verfolgen unterschiedliche Regelungsziele. Das Konzernrecht regelt die innere Ordnung der Konzerne, Abstimmung der Zuständigkeiten zwischen den für den Konzern handelnden Organen der Mitgliedsunternehmen, konzernbezogene Rechte und Pflichten der Gesellschafter auf den verschiedenen Stufen des Konzerns, notwendigen Schutz der Minderheitsgesellschafter und der Gläubiger des herrschenden, aber auch des abhängigen Konzernunternehmens (vgl. Emmerich/Habersack, Konzernrecht, 8. Aufl. 2005, S. 1; Raiser/Veil, Recht der Kapitalgesellschaften, 4. Aufl. 2006, § 50 Rn. 13).

Demgegenüber geht es bei der Begrenzung der Einflussmöglichkeiten der Parteien auf den Rundfunk nicht um den Schutz der Mitgesellschafter und der Unternehmensgläubiger oder andere gesellschaftsrechtliche Zwecke. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Abwehr einer spezifischen Gefahr, nämlich staatsnaher Einflussnahme auf die inhaltliche Programmgestaltung vermittelt der beteiligten Parteien. Diese muss aber nicht erst bei einer umfassenden Beherrschung aller wesentlichen Unternehmensbereiche vorliegen. Der Gesetzgeber kann zum Beispiel Einwirkungsmöglichkeiten auf die Unternehmensstrategie, die sich auch für Minderheitsgesellschafter aus der Möglichkeit der Ausübung von Informations- und Kontrollrechten, der Ablehnung von Beschlüssen, die der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, der

Möglichkeit zur Erhebung von Gesellschafterklagen (*actio pro socio*), der Anfechtung von Gesellschafterbeschlüssen, der Klage auf Auflösung der Gesellschaft oder der Ankündigung des Austritts mit dem dann entstehenden Abfindungsanspruch ergeben, ebenso berücksichtigen wie die Möglichkeit von Stimmrechtsvereinbarungen der Gesellschafter oder gesonderter gesellschaftsvertraglicher Regelungen, die ebenfalls höhere Einflussmöglichkeiten eines bestimmten Gesellschafters auf die Geschicke des betreffenden Unternehmens vorsehen können.

Entscheidend ist nicht allein der nominale Anteil am Kapital oder an Stimmrechten, sondern der tatsächliche Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte. Es obliegt dem Gesetzgeber, hierfür geeignete und nachvollziehbare Kriterien zu normieren.

dd) Der Ausschluss der Möglichkeit, dass Parteien über ihre Beteiligungen am Rundfunk unmittelbar oder mittelbar bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen, ist auch mit Blick auf die betroffenen individuellen rundfunkverfassungsrechtlichen Positionen der Parteien, Rundfunkunternehmen und Zulassungsbewerber nicht unverhältnismäßig.

Die Freiheit der öffentlichen und privaten Meinungsbildung hat hohes Gewicht. Sie ist für ein demokratisches Gemeinwesen schlechthin konstitutiv. Bei der Bestimmung und Gewichtung von Gefahren für die Verwirklichung der Rundfunkfreiheit und der Festlegung der für ihre Herstellung und Erhaltung zu wählenden Mittel hat der Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Ermessensspielraum. Er kann bei der Wahrnehmung seiner Gewährleistungsfunktion für die Verwirklichung der Rundfunkfreiheit nicht darauf verwiesen werden, spürbare Störungen der Meinungsvielfalt oder erhebliche Beeinträchtigungen der Staatsfreiheit abzuwarten, bevor er regelnd und begrenzend tätig wird. Er muss im Rahmen seiner Ausgestaltungsverantwortung bereits entsprechenden Gefahren effektiv begegnen können, weil einmal eingetretene Fehlentwicklungen – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden können (BVerfGE 57, 295 [323]). Die Bestimmung des dazu Erforderlichen unterliegt dabei in weiten Grenzen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

c) Demgegenüber bedeutet das absolute Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltern zu beteiligen, keine zulässige gesetzgeberische Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG verstößt insoweit gegen Art. 5 Abs. 1

Satz 2 in Verbindung mit Art. 21 GG.

Das absolute Beteiligungsverbot verfehlt die vom Gesetzgeber herzustellende angemessene Zuordnung der verschiedenen Rechtspositionen. Die für die politischen Parteien eintretenden Nachteile stehen auch bei Berücksichtigung der weitreichenden Ausgestaltungsermächtigung des Gesetzgebers zum Maß der Förderung der mit der Regelung verfolgten Ziele außer Verhältnis.

Das absolute Beteiligungsverbot ist keine angemessene Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Diesem Verbot steht keine angemessene Förderung der objektiv-rechtlichen Ziele der Rundfunkfreiheit, namentlich der Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Staatsfreiheit des Rundfunks, gegenüber. Parteien, Rundfunkunternehmen und Bewerber um eine Zulassung sind in ihren rundfunkverfassungsrechtlichen Positionen in erheblichem Umfang betroffen. Das Verbot jeglicher mittelbarer und unmittelbarer Beteiligung an privaten Rundfunkveranstaltern zwingt Parteien, bei auch nur sehr geringfügiger Beteiligung ihre Anteile zu veräußern, unabhängig davon, ob die Partei bei einer geringfügigen Beteiligung überhaupt Einfluss auf das jeweilige Rundfunkunternehmen ausüben könnte.

Die angegriffene Regelung berührt die politischen Parteien, die Anteile an Rundfunkunternehmen halten, auch durch die von ihr hervorgerufenen, über die unmittelbaren Normwirkungen hinausgehenden Folgen in besonderer Weise. Bei einer die Beteiligung von politischen Parteien an privaten Rundfunkunternehmen beschränkenden Regelung ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Partei der Antragsteller dem Auftrag, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken, traditionell durch Beteiligungen an Presseunternehmen nachgekommen ist. Solche Beteiligungen umfassen heute in aller Regel auch mittelbare Beteiligungen an Rundfunkunternehmen. Unmittelbare Beteiligungen an Rundfunkunternehmen sind hingegen die Ausnahme. Ein vollständiger Ausschluss der Beteiligung von Parteien an Rundfunkunternehmen führt deshalb dazu, dass diese Beteiligungen nur in Verbindung mit Beteiligungen an Presseunternehmen aufgegeben werden können. Dies beeinträchtigt die den Parteien verfassungsrechtlich aufgebene Mitwirkung bei der öffentlichen Willensbildung über den unmittelbaren rundfunkrechtlichen Bereich hinaus, trifft sie in überkommenen Parteitraditionen und stellt auch aus diesem Grund eine übermäßige Belastung dar.

Der vollständige Entzug jeglicher rundfunkrechtlicher Position wird auch nicht dadurch ausgeglichen, dass vom Landtag gewählte Abgeordnete gemäß § 49 Abs. 1

Satz 2 Nr. 26 HPRG der Versammlung der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk angehören und gemäß § 30 Abs. 2 HPRG Parteien zur Vorbereitung der Wahlen angemessene Sendezeiten im Privatrundfunk in Anspruch nehmen und sich damit tatsächlich auch auf dem Gebiet des Rundfunks betätigen können. Weder die Mitwirkung in der Anstaltsversammlung noch das Recht auf angemessene Sendezeiten im Vorfeld von Wahlen werden durch die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet (vgl. BVerfGE 60, 53 [65 f.]; 83, 238 [333]). Abgesehen davon bestehen diese Möglichkeiten auch nur für die im Landtag vertretenen Parteien.

Rundfunkveranstalter und Bewerber mit Parteibeteiligung werden durch § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ebenfalls in ihrem Recht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG betroffen. Soweit den Medienunternehmen und Zulassungsbewerbern der Widerruf oder die Versagung der Zulassung droht, wird ihnen die Möglichkeit zur Ausübung der Rundfunkfreiheit vollständig genommen und damit schwerwiegend auf ihre rundfunkrechtliche Position eingewirkt. Das Gewicht des Eingriffs erhöht sich dadurch, dass Versagung und Widerruf der Zulassung schon an die mittelbare Beteiligung von Parteien anknüpfen. Gerade bezogen auf geringfügige Beteiligungen können sich die betroffenen Unternehmen nur mit außerordentlichem Aufwand und wohl nicht mit letzter Sicherheit dagegen schützen, dass, etwa bei mehrfach gestuften Beteiligungsverhältnissen, nicht doch eine mittelbare Minimalbeteiligung einer Partei vorliegt. Statuarisch können die Gesellschafter von Rundfunkunternehmen zwar regeln, dass juristische Personen ihre internen Beteiligungsverhältnisse offenlegen und sich verpflichten, keine Gesellschaftsanteile an Parteien oder Gesellschaften mit Parteibeteiligung zu übertragen; doch stößt dies mit Blick auf die schon erwähnte Möglichkeit mehrfach gestufter Beteiligungen bei durchgerechneten minimalen Anteilen an tatsächliche Grenzen. Diese Anforderungen würden die Unternehmen erheblich in ihrer wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, vor allem bei der Aufbringung von Eigenkapital, einschränken, weil als Gesellschafter nur noch natürliche und juristische Personen in Betracht kämen, die bereit und in der Lage wären, diese Garantien abzugeben. Da der Versagungstatbestand nicht an Versäumnisse des Rundfunkunternehmens anknüpft, wäre dieses auch nicht vor nachteiligen Folgen durch das Bestehen stiller Beteiligungen und verdeckter Treuhandverhältnisse geschützt.

Ein Beitrag des absoluten Beteiligungsverbotes zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Verwirklichung der Staatsfreiheit in dem vom Bundesverfassungsgericht verstandenen Sinn ist kaum feststellbar und allenfalls äußerst gering. Es ist weder von den

am Verfahren Beteiligten vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass auch Minderheitsbeteiligungen ohne Möglichkeiten zu bestimmendem Einfluss eine Gefährdung der Meinungsvielfalt im Rundfunk bewirken könnten.

Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass das Prinzip der Staatsfreiheit und Überparteilichkeit des Rundfunks schon für den Staat selbst nicht als ein striktes Trennungsgebot zu verstehen ist, sondern wegen des gesetzgeberischen Ausgestaltungsvorbehalts, der Entsendung von Vertretern in die rundfunkrechtlichen Aufsichtsgremien und der weiteren von der Rechtsprechung unbeanstandet gelassenen Einflussmöglichkeiten eher als ein System der Staatsferne zu betrachten ist (B. II. 2. b). Auch wenn der Gesetzgeber nicht gehalten ist, sich bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit an der unteren Grenze der ihm möglichen Zurückdrängung staatlichen Einflusses auf den Rundfunk zu bewegen, kann das Bestreben, die Parteien zur Vermeidung allenfalls geringfügigster abstrakter mittelbarer Einflussmöglichkeiten gänzlich von der Beteiligung an Rundfunkunternehmen auszuschließen, keinen überragenden Stellenwert haben. d) Soweit von Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit von Absprachen und die Schließung von Koalitionen auch bei geringfügigen Beteiligungen als Rechtfertigung für ein absolutes Verbot von Beteiligungen einer Partei an einem privaten Rundfunkanbieter angesprochen wird, kann dieser Gefahr durch ein Gebot der Veröffentlichung aller Beteiligungen entsprochen werden.

Fehlende Veröffentlichung von Minderheitsbeteiligungen – wie auch von mittelbaren Beteiligungen – kann sich erheblich auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung auswirken. Vielen Rezipienten wird die (mittelbare) Parteibeteiligung nicht bekannt sein, und sie können diesen Umstand nicht in die Bewertung des Programmangebots einfließen lassen. Für die Beurteilung eines Programmangebots kann es von Bedeutung sein, ob und inwieweit eine Partei an einem Rundfunkunternehmen beteiligt ist.

Ähnlich wie bei den Freundeskreisen in den Aufsichtsgremien des öffentlichrechtlichen Rundfunks ist nicht auszuschließen, dass sich Interessenverbände bei Gesellschaftern im privaten Rundfunk herausbilden. Daher kann es geboten sein, auch geringfügige Beteiligungen in die Veröffentlichungsregelungen einzubeziehen. Dies ermöglicht dem Nutzer eine eigenständige Beurteilung der jeweiligen Einflussnahmemöglichkeiten. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG für Parteien ein besonderes Veröffentlichungsgebot statuiert hat. Aufgrund der besonderen Staatsnähe der Parteien ist es daher gerechtfertigt, auch bei geringfügiger Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen, die Beteiligungsverhältnisse von Parteien offen zu legen.“

**k. Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom
25. März 2014 – BVerfG, ZUM 2014, 501**

„I.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Sicherung von Vielfalt sowie, als deren Ausfluss, auf die Wahrung einer hinreichenden Staatsferne.

1. Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck findet. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]; 119, 181 [214]; 121, 30 [50]; st. Rspr). Die besondere staatliche Verantwortung für die Sicherung von Vielfalt in diesem Bereich hat ihren Grund in der herausgehobenen Bedeutung, die dem Rundfunk – und insbesondere dem Fernsehen – wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt, und sich insbesondere daraus ergibt, dass Inhalte schnell, sogar zeitgleich, übertragen und dabei Ton, Text und bewegte Bilder miteinander kombiniert werden können. Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben (BVerfGE 119, 181 [215]). Die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind somit durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt (vgl. BVerfGE 121, 30 [51]).

2. Die Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung der Rundfunkanstalten sind von Verfassungen wegen an dem Ziel der Vielfaltsicherung auszurichten (vgl. BVerfGE 57, 295 [320, 325]; 73, 118 [152 f.]; 121, 30 [51]). Sie stehen in enger Wechselwirkung mit der rahmensetzenden Grundentscheidung des Gesetzgebers für eine duale Rundfunkordnung und den Aufgaben, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Ordnung zukommen (vgl. BVerfGE 73, 118 [157 f.]; 83, 238 [296 ff.]; 114, 371 [387 f.]; 119, 181 [217 f.]; 121, 30 [51 f.]).

Im Rahmen der dualen Rundfunkordnung kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung besondere Bedeutung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann (vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f.]; 74, 297 [325]; 83, 238 [297 f.]; 90, 60 [90]; 114, 371 [388 f.]; 119, 181 [216]). Denn der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und den damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung hat das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen (BVerfGE 119, 181 [217] m. w. N.).

3. Von diesem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgehend ist seine Organisation als öffentlich-rechtliche Anstalt mit einer binnenpluralistischen Struktur, bei welcher der Einfluss der in Betracht kommenden Kräfte unter maßgeblicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft intern im Rahmen von Kollegialorganen vermittelt wird, weiterhin verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 12, 205 [261 ff.]; 83, 238 [333]; st.Rspr).“

„a) Hierfür bedarf es insbesondere einer sachgerechten, der gesellschaftlichen Vielfalt Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der in den Gremien berücksichtigten Kräfte sowie der Sicherstellung eines effektiven Einflusses auf die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags durch diejenigen Organe, in denen diese vertreten sind (vgl. BVerfGE 12, 205 [261 f.]; 57, 295 [325]; 83, 238 [334]). Die Zusammensetzung der Kollegialorgane muss darauf ausgerichtet sein, Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zusammenzuführen.“

„Die Bildung der Aufsichtsgremien aus vorwiegend verbandlich organisierten gesellschaftlichen Gruppen hat nicht den Sinn, diesen die Programmgestaltung zu über-

tragen oder sie gar zum Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu machen. Die Aufsichtsgremien sind vielmehr Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit.“

„b) Für die Gewährleistung einer verschiedenartige Blickwinkel vereinigenden Zusammensetzung dieser Organe kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Vertreterinnen und Vertretern aus dem staatlichen Bereich einen Anteil einräumen (vgl. BVerfGE 12, 205 [263]; 73, 118 [165]; 83, 238 [330]). Gerade diese Akteure sind in einer Demokratie in besonderer Weise auf eine offene, facettenreiche und kritische Berichterstattung angewiesen und sind zugleich prägender Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens. Es entspricht ihrer politischen Gesamtverantwortung, dass sie auch selbst Aspekte des gemeinen Wohls in die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einbringen können.“

„4. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss als Ausfluss aus dem Gebot der Vielfaltsicherung zugleich dem Gebot der Staatsferne genügen, das das Vielfaltsgebot in spezifischer Hinsicht konkretisiert und mit näheren Konturen versieht (vgl. BVerfGE 12, 205 [261 ff.]; 57, 295 [320]; 83, 238 [296]).“

„a) Das Gebot der Staatsferne stellt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk allerdings nicht außerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs. Vielmehr knüpft es an die Strukturverantwortung des Staates für den Rundfunk an und setzt sie voraus.“

„d) Zusammenfassend verlangt das Gebot der Staatsferne damit eine Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die - orientiert an dem Ziel der Vielfaltsicherung und zugleich zur Verhinderung der politischen Instrumentalisierung des Rundfunks - staatsfernen Mitgliedern in den Aufsichtsgremien einen bestimmenden Einfluss einräumt und die eventuelle Mitwirkung staatlicher und staatsnaher Mitglieder begrenzt.“

„II.

Die nähere Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Im Rahmen der geltenden Rundfunkordnung leiten sich aus den Anforderungen an die Vielfaltsicherung und dem Gebot der Staatsferne für die Ausgestaltung der Aufsichtsgremien jedoch von Verfassungs wegen begrenzende Maßgaben ab.

1. Der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist konsequent zu begrenzen. Ihr Anteil darf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen.“

„2. Wer im Sinne dieser Anteilsbegrenzung als staatliches und staatsnahes Mitglied zu gelten hat, bestimmt sich nach einer funktionalen Betrachtungsweise.“

„a) Hierzu gehören zunächst all diejenigen, die mit einem allgemeinen Mandat in einem öffentlichen Amt politische Verantwortung tragen, soweit sie ein Interesse an der Instrumentalisierung des Rundfunks für ihre Zwecke der Machtgewinnung oder des Machterhalts haben können. Dies sind Mitglieder einer Regierung (vgl. BVerfGE 73, 118 [182]; 83, 238 [323]), Abgeordnete (vgl. BVerfGE a. a. O.) und politische Beamtinnen und Beamte (vgl. auch SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 1997 – Vf. 13-II-96 –, NVwZ-RR 1998, S. 345, 347; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 175; Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973, S. 42). Darüber hinaus gehören hierzu Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte. Auch sie haben staatlich-politische Entscheidungsmacht und stehen unmittelbar im Spannungsfeld der miteinander konkurrierenden verschiedenen politischen Kräfte um die Erlangung und Erhaltung von Amt und Mandat. Entsprechendes gilt auch für andere Personen, die als Vertreter der Kommunen in die Aufsichtsgremien bestellt werden. Angesichts der Weite der den Kommunen überantworteten Aufgaben kommt die Vertretung einer Kommune einem allgemeinen Mandat zumindest nahe (vgl. BVerfGE 73, 118 [191]; 83, 238 [330]).

b) Demgegenüber sind Personen, die von Hochschulen, aus der Richterschaft oder aus der funktionalen Selbstverwaltung wie etwa den Industrie- und Handelskammern in die Aufsichtsgremien entsandt werden, nicht als staatliche oder staatsnahe Mitglieder in diesem Sinne anzusehen. Zwar handelt es sich hierbei um Personen in staatlichen Ämtern, jedoch handeln sie im Rahmen spezifisch begrenzter Aufgaben, genießen dabei zum Teil sogar eine besonders abgeschirmte Rechtsstellung und stehen typischerweise nicht in staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen, die vom Wettbewerb um Amt und Mandat geprägt sind (so im Ergebnis auch Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 180 m. w. N.).

c) Die anteilmäßig zu begrenzende Gruppe der staatlichen und staatsnahen Mitglieder schließt demgegenüber Personen ein, die von politischen Parteien in die Aufsichtsgre-

mien entsandt werden. Zwar sind politische Parteien und ihre Vertreter grundsätzlich nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus. Bei funktionaler Betrachtungsweise sind sie im vorliegenden Kontext jedoch als staatsnah zu qualifizieren und damit den staatlichen Mitgliedern gleichzusetzen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 GG wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit (vgl. BVerfGE 107, 339 [358 f.] m. w. N.). Sie sind maßgeblich auf die Besetzung von staatlichen Ämtern ausgerichtet und haben die Aufgabe, verschiedene Positionen aggregierend und in Konkurrenz zueinander die staatliche Willensbildung vorzubereiten und diese zu vermitteln. Personen, die als Vertreter politischer Parteien entsandt werden, bewegen sich damit unweigerlich in staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen, eingebunden in den demokratischen Wettbewerb um Amt und Mandat. Deshalb sind sie staatsnahe politische Akteure, deren Mitwirkung in den Aufsichtsgremien begrenzt bleiben muss (vgl. BVerfGE 60, 53 [67]; 121, 30 [54 f.]; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 176 ff.; Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2004, § 7 Rn. 84).

3. Die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Anforderungen an die Sicherung von Vielfalt gelten auch für die Auswahl der als staatlich und staatsnah zu bestellenden Mitglieder (siehe oben B. I. 3. b). Es reicht danach nicht, die Zahl dieser Personen auf einen bestimmten Anteil zu beschränken. Vielmehr müssen die auf diesen Anteil entfallenden Mitglieder zugleich den Anforderungen der Vielfaltsicherung entsprechend bestimmt werden. Hierzu gehört insbesondere, dass die verschiedenen politischen Strömungen auch im Sinne parteipolitischer Brechungen möglichst vielfältig Abbildung finden. Dabei kann der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Strömungen Rechnung getragen werden. Dem Grundsatz der Vielfaltsicherung entspricht es jedoch, dass gerade auch kleinere politische Strömungen einbezogen werden.“

„4. Außerhalb des verfassungsrechtlich erlaubten Anteils von staatlichen und staatsnahen Mitgliedern ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent staatsfern auszugestalten; auch hierbei ist die Zusammensetzung der Gremien an dem Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten.“

„a) Verfassungsrechtliche Anforderungen stellen sich insoweit zunächst an die Bestellung der staatsfernen Mitglieder.“

aa) Regierungsmitglieder und sonstige Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben.“

„bb) Die Regelungen zur Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder müssen sich an dem Ziel der Vielfaltsicherung ausrichten. Hierbei ist den Gefahren einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven und einer Versteinerung der Zusammensetzung der Gremien entgegenzuwirken.“

„b) Verfassungsrechtliche Anforderungen stellen sich weiterhin hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen der staatsfernen Mitglieder. Der Gesetzgeber hat für sie Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleistet.“

„5. Für alle Mitglieder der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – sowohl die staatlichen und staatsnahen als auch die staatsfernen Mitglieder – bedarf es einer hinreichenden Absicherung ihrer persönlichen Rechtsstellung zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung.“

„6. Der Gesetzgeber hat Regelungen zu schaffen, die für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten.“

„7. Zusammenfassend verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die institutionelle Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine durchgehende Orientierung am Grundsatz der Vielfaltsicherung und eine konsequente Begrenzung des Anteils staatlicher und staatsnaher Mitglieder in den Aufsichtsgremien. Damit sind zugleich Vorkehrungen dagegen getroffen, dass die staatlichen und staatsnahen Mitglieder die Arbeit in den Gremien über informelle Absprachen wie nach gegenwärtiger Praxis mittels der Freundeskreise dominieren. Auch wenn sich die Mitglieder der Aufsichtsgremien zur Vorbereitung anstehender Entscheidungen wie bislang in zwei, verschiedene Grundströmungen repräsentierende Gruppen aufteilen, ist bei einer verfassungsmäßigen Zusammensetzung der Gremien jedenfalls nicht mehr automatisch vorgezeichnet, dass diese lediglich ein Spiegelbild der sich sonst parteipolitisch gegenüberstehenden

Kräfte sind und personell wie sachlich von diesen geleitet oder abhängig sind. Ohnehin können informelle Vorabsprachen die allen Mitgliedern gleichermaßen zustehenden Mitwirkungs- und Informationsrechte weder mindern noch beschneiden. Insbesondere ist der Intendant allen Mitgliedern der Gremien ungeachtet der Zugehörigkeit zu ‚Freundeskreisen‘ gleichermaßen rechenschaftspflichtig.“

I. Weitere Urteile des BVerfG mit konstituierender Bedeutung

Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1958 – BVerfGE 7, 198

„Aus dieser grundlegenden Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit für den freiheitlich-demokratischen Staat ergibt sich, daß es vom Standpunkt dieses Verfassungssystems aus nicht folgerichtig wäre, die sachliche Reichweite gerade dieses Grundrechts jeder Relativierung durch einfaches Gesetz (und damit zwangsläufig durch die Rechtsprechung der die Gesetze auslegenden Gerichte) zu überlassen. Es gilt vielmehr im Prinzip auch hier, was oben allgemein über das Verhältnis der Grundrechte zur Privatrechtsordnung ausgeführt wurde: die allgemeinen Gesetze müssen in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben, führen muß, auf jeden Fall gewahrt bleibt. Die gegenseitige Beziehung zwischen Grundrecht und ‚allgemeinem Gesetz‘ ist also nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts durch die ‚allgemeinen Gesetze‘ aufzufassen; es findet vielmehr eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, daß die ‚allgemeinen Gesetze‘ zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen.“

„Die Auffassung, daß nur das Äußern einer Meinung grundrechtlich geschützt sei, nicht die darin liegende oder damit bezweckte Wirkung auf andere, ist abzulehnen. Der Sinn einer Meinungsäußerung ist es gerade, ‚geistige Wirkung auf die Umwelt‘ ausgehen zu lassen, ‚meinungsbildend und überzeugend auf die Gesamtheit zu wirken‘ (Häntzschel, Hdb. DStR II, S. 655). Deshalb sind Werturteile, die immer eine geistige Wirkung erzielen, nämlich andere überzeugen wollen, vom Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt; ja der Schutz des Grundrechts bezieht sich in erster Linie auf die im Werturteil zum Ausdruck kommende eigene Stellungnahme des Redenden, durch die er auf andere wirken will. Eine Trennung zwischen (geschützter) Äußerung und (nicht geschützter) Wirkung der Äußerung wäre sinnwidrig. Die – so verstandene – Meinungsäußerung ist als solche, d. h. in ihrer rein geistigen Wirkung, frei; wenn aber durch sie ein gesetzlich geschütztes Rechtsgut eines anderen beeinträchtigt wird, dessen Schutz gegenüber der Meinungsfreiheit den Vorrang verdient, so wird dieser Eingriff nicht dadurch erlaubt, daß er mittels einer Meinungsäußerung begangen wird. Es wird deshalb eine ‚Güterabwägung‘ erforderlich: Das Recht zur Meinungsäußerung muß zurücktreten, wenn schutzwürdige Interessen eines anderen von höherem Rang durch die Betätigung der Meinungsfreiheit verletzt würden. Ob solche überwiegenden Interessen anderer vorliegen, ist auf Grund aller Umstände des Falles zu ermitteln.“

Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juni 1973 – BVerfGE 35, 202

„1. Eine Rundfunk- oder Fernsehanstalt kann sich grundsätzlich für jede Sendung zunächst auf den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG berufen. Die Rundfunkfreiheit deckt sowohl die Auswahl des dargebotenen Stoffes als auch die Entscheidung über die Art und Weise der Darstellung einschließlich der gewählten Form der Sendung.

Erst wenn die Rundfunkfreiheit mit anderen Rechtsgütern in Konflikt gerät, kann es auf das mit der konkreten Sendung verfolgte Interesse, die Art und Weise der Gestaltung und die erzielte oder voraussehbare Wirkung ankommen.

2. Die Vorschriften des §§ 22, 23 KunstUrhG bieten ausreichenden Raum für eine Interessenabwägung, die der Ausstrahlungswirkung der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einerseits, des Persönlichkeitsschutzes gemäß Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG andererseits Rechnung trägt.

Hierbei kann keiner der beiden Verfassungswerte einen grundsätzlichen Vorrang beanspruchen. Im Einzelfall ist die Intensität des Eingriffes in den Persönlichkeitsbereich gegen das Informationsinteresse der Öffentlichkeit abzuwägen.

3. Für die aktuelle Berichterstattung über schwere Straftaten verdient das Informationsinteresse der Öffentlichkeit im allgemeinen den Vorrang vor dem Persönlichkeitschutz des Straftäters. Jedoch ist neben der Rücksicht auf den unantastbaren innersten Lebensbereich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten; danach ist eine Namensnennung, Abbildung oder sonstige Identifikation des Täters nicht immer zulässig. Der verfassungsrechtliche Schutz der Persönlichkeit läßt es jedoch nicht zu, daß das Fernsehen sich über die aktuelle Berichterstattung hinaus etwa in Form eines Dokumentarspiels zeitlich unbeschränkt mit der Person eines Straftäters und seiner Privatsphäre befaßt.

Eine spätere Berichterstattung ist jedenfalls unzulässig, wenn sie geeignet ist, gegenüber der aktuellen Information eine erheblich neue oder zusätzliche Beeinträchtigung des Täters zu bewirken, insbesondere seine Wiedereingliederung in die Gesellschaft (Resozialisierung) zu gefährden. Eine Gefährdung der Resozialisierung ist regelmäßig anzunehmen, wenn eine den Täter identifizierende Sendung über eine schwere Straftat nach seiner Entlassung oder in zeitlicher Nähe zu der bevorstehenden Entlassung ausgestrahlt wird.“

Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. März 1995 – BVerfGE 92, 203

„1. Die gesetzliche Regelung von Leitgrundsätzen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Rundfunk ist jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich geregelt werden können, steht die Regelungskompetenz nach Art. 70 ff. GG den Ländern zu, wenn nicht besondere Bestimmungen des Grundgesetzes Begrenzungen oder Ausnahmen zugunsten des Bundes vorsehen (vgl. BVerfGE 12, 205 [229]). Ob solche für einzelne von der Fernsehrichtlinie geregelte Materien bestehen, kann hier offen bleiben, da die Richtlinie jedenfalls in ihren Schwerpunkten Rahmenbedingungen für den Rundfunk setzt und insoweit die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder berührt.“

Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Februar 1998 – BVerfGE 97, 228

„Die angegriffene Regelung ist im Kern mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Jedoch verstößt es gegen dieses Grundrecht, daß das Kurzberichterstattungsrecht bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen unentgeltlich in Anspruch genommen werden kann. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Ausstrahlung des Kurzberichts bedarf die Regelung nach Art. 12 Abs. 1 GG einer verfassungskonformen Auslegung.

1. Das Kurzberichterstattungsrecht schränkt das Grundrecht der Berufsfreiheit ein.

a) Die Tätigkeiten, die Gegenstand der angegriffenen Regelung sind, genießen grundsätzlich den Schutz der Berufsfreiheit.

Die in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit umfaßt jede Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient (vgl. BVerfGE 7, 377; BVerfGE 97, 228 (252) BVerfGE 97, 228 (253)[397]; 54, 301 [313]). Beruf ist danach nicht nur die aufgrund einer persönlichen ‚Berufung‘ ausgewählte und aufgenommene Tätigkeit, sondern jede auf Erwerb gerichtete Beschäftigung, die sich nicht in einem einmaligen Erwerbsakt erschöpft. Bei diesem weiten, nicht personal gebundenen Berufsbegriff ist das Grundrecht gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar (vgl. BVerfGE 50, 290 [363]). Handelt es sich bei der juristischen Person um einen Verein, schützt Art. 12 Abs. 1 GG dessen Tätigkeit allerdings nur dann, wenn die Führung eines Geschäftsbetriebs zu seinen satzungsmäßigen Zwecken gehört (vgl. BVerfGE 65, 190 [210]; 74, 129 [149]).

Die Tätigkeiten, auf die sich die angegriffenen Normen beziehen, werden zwar nicht durchweg, aber doch vielfach berufsmäßig ausgeübt. Bei den öffentlichen Veranstaltungen, die Gegenstand des Kurzberichterstattungsrechts sind, wird die berufsmäßige Durchführung sogar die Regel sein. Sie werden meist wiederkehrend zum Zweck des Erwerbs veranstaltet. Berufsmäßig im Sinn von Art. 12 Abs. 1 GG sind auch die kommerziellen Fernsehveranstalter tätig, die die Ereignisse und Veranstaltungen übertragen. Schließlich gilt für die Mitwirkenden an Veranstaltungen der von der angegriffenen Regelung erfaßten Art, daß sie häufig, wenn nicht gar überwiegend, beruflich tätig werden.

Seinem sachlichen Umfang nach erstreckt sich der grundrechtliche Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG auf den Beruf in all seinen Aspekten. Wegen der existenzsichernden Funktion des Berufs (vgl. BVerfGE 81, 242 [254]) umfaßt er insbesondere die wirtschaftliche Verwertung der beruflich erbrachten Leistung. Dazu gehört gerade bei Veranstaltungen der in § 3 a WDR-G/LRG bezeichneten Art auch die Akquisition von Werbung sowie die Veräußerung der Fernsehübertragungsrechte. Bei großen Sportveranstaltungen bildet die Vergabe der Übertragungsrechte mittlerweile sogar die Haupteinnahmequelle und steht deswegen im Zentrum des beruflichen Interesses.

Allerdings richtet sich der Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG nicht gegen jedwede auch nur mittelbar wirkende Beeinträchtigung des Berufs. Das Grundrecht würde sonst angesichts des Umstandes, daß nahezu jede Norm oder deren Anwendung unter bestimmten Voraussetzungen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit haben kann, konturlos werden. Art. 12 Abs. 1 GG entfaltet seine Schutzwirkung vielmehr nur gegenüber solchen Normen oder Akten, die sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit beziehen oder die zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerfGE 95, 267 [302]; stRspr).

b) Soweit die von der angegriffenen Regelung erfaßten Tätigkeiten durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt sind, greift sie in dieses Grundrecht ein.

Sie beeinträchtigt die berufliche Dispositionsfreiheit des Ereignisveranstalters, indem sie ihn verpflichtet, Fernsehveranstaltern, denen er keine vertraglichen Übertragungsrechte eingeräumt hat, die unentgeltliche Kurzberichterstattung zu gestatten und die dafür nötigen Voraussetzungen am Veranstaltungsort zu schaffen. Der wirtschaftliche Wert der Fernsehübertragungsrechte kann dadurch sinken. Fernsehveranstalter, die vom Ereignisveranstalter oder einem zwischengeschalteten Rechthändler die Übertragungsrechte erworben haben, müssen die Kurzberichterstattung durch Konkurrenten hinnehmen und können dadurch Zuschauer und Werbeeinnahmen verlieren. Schließlich sind die Mitwirkenden an Veranstaltungen, die von dem Kurzberichterstattungsrecht erfaßt werden, in ihrer Berufstätigkeit berührt, sofern sie über eigene Fernsehverwertungsrechte für ihre Leistung verfügen.

Die gesetzlichen Vorschriften haben allerdings keinen unmittelbaren Berufsbezug. Sie erfassen Veranstaltungen und Ereignisse ohne Rücksicht darauf, ob sie berufsmäßig durchgeführt und übertragen werden. Dementsprechend sind nicht nur Berufstätige Adressaten der Vorschriften, sondern alle Veranstalter der von ihnen erfaßten Ereignisse. Auch Normen dieser Art haben aber jedenfalls dann eine berufsregelnde

Tendenz, wenn sie nach Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden.“

„Da es um die Wahrung eines öffentlichen Belangs geht, darf die Bestimmung des Entgelts für die Kurzberichterstattung allerdings nicht in das Belieben des Veranstalters gestellt werden. Vielmehr muß der Gesetzgeber eine Regelung treffen, die sicherstellt, daß das Kurzberichterstattungsrecht nicht durch überhöhte Entgelte ausgehöhlt wird, sondern grundsätzlich allen Fernsehveranstaltern zugänglich bleibt. Dabei muß auch bedacht werden, daß das auf eine nachrichtenmäßige Berichterstattung beschränkte Kurzberichterstattungsrecht den wirtschaftlich vor allem interessanten Unterhaltungswert der Veranstaltungen nur begrenzt vermitteln kann, so daß die vertraglichen Verwertungsrechte nicht ohne weiteres als Bemessungsgrundlage in Betracht kommen. Wie der Ausgleich der verschiedenen Belange unter Wahrung des Ziels der Regelung im einzelnen vorzunehmen ist, schreibt die Verfassung dem Gesetzgeber nicht vor.“

Auszug aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Januar 1982 – BVerfGE 59, 231

„Prüfungsmaßstab ist Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der durch dieses Grundrecht in den Schranken der ‚allgemeinen Gesetze‘ (Art. 5 Abs. 2 GG) gewährleistete verfassungsrechtliche Schutz der Freiheit des Rundfunks erstreckt sich auf das Recht der bestehenden Rundfunkanstalten, der ihrem Auftrag entsprechenden Vielfalt der zu vermittelnden Programminhalte auch bei der Auswahl, Einstellung und Beschäftigung der Rundfunkmitarbeiter Rechnung zu tragen.

1. a) Die Rundfunkfreiheit dient der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung (BVerfGE 57, 295 (319 f.) – Privatfunk im Saarland). Diese vollzieht sich in einem Kommunikationsprozeß, in welchem dem Rundfunk die Aufgabe eines ‚Mediums‘ und ‚Faktors‘ zukommt: Es obliegt ihm, in möglichster Breite und Vollständigkeit zu informieren; er gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken und ist selbst an dem Prozeß der Meinungsbildung beteiligt (vgl. BVerfGE 35, 202 (222) – Lebach). Dies geschieht in einem umfassenden Sinne; Meinungsbildung vollzieht sich nicht nur durch Nachrichtensendungen, politische Kommentare oder Sendereihen über

Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart oder der Zukunft, sondern ebenso in Hör- oder Fernsehspielen, musikalischen Darbietungen oder Unterhaltungssendungen. Jedes Rundfunkprogramm wird durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz haben, auch soweit es um die Entscheidung darüber geht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll (vgl. BVerfGE 12, 205 [260]; 31, 314 [326]; 35, 202 [222 f.]).

Demgemäß umfaßt der Schutz der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich gewährleisteten Rundfunkfreiheit grundsätzlich jede Sendung (BVerfGE 35, 202 [223]): Rundfunkfreiheit ist in ihrer hier zunächst wesentlichen Bedeutung Programmfreiheit im Sinne eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflußnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme. Im Rahmen des bestehenden Rundfunksystems, das dem Gebot einer Wiedergabe der Vielfalt der Meinungen und umfassender Information vor allem durch eine binnenplurale Organisation der einzelnen Rundfunkanstalten gerecht zu werden sucht, ist diese Freiheit freilich keine uneingeschränkte Tendenzfreiheit. Insoweit unterscheiden sich die Gebote der Rundfunkfreiheit von denen der Pressefreiheit, welche die Freiheit umfaßt, die Grundrichtung einer Zeitung unbeeinflußt zu bestimmen und zu verwirklichen (BVerfGE 52, 283 [296] – Tendenzschutz): Die Rundfunkanstalten dürfen in ihrem Gesamtprogramm nicht eine Tendenz verfolgen, sondern sie müssen im Prinzip allen Tendenzen Raum geben.

b) Der Sicherung dieser Aufgabe des Rundfunks dienen zwar bereits die Leitgrundsätze für den Inhalt des Gesamtprogramms und die Anforderungen an die organisatorische Struktur der Rundfunkanstalten (vgl. BVerfGE 12, 205 [262 f.]; 57, 295 [325 f.]). Doch kann dadurch nicht wesentlich mehr gewährleistet werden als ein ‚Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung‘ (BVerfG, a. a. O.). Ein Programmangebot, das der gebotenen Vielfalt Rechnung trägt, läßt sich nicht allein durch rechtlich normierte inhaltliche Anforderungen oder organisatorische Regelungen gewährleisten; es setzt auch, wenn nicht in erster Linie, voraus, daß die Sendungen von Personen gestaltet werden, die in der Lage sind, die gebotene Vielfalt in das Programm einzubringen. Ebenso wenig lassen sich Aktivität, Lebendigkeit, Einfallsreichtum, Sachlichkeit, Fairneß oder künstlerisches Niveau, mithin alles, was die Qualität von Rundfunksendungen ausmacht, rechtlich verordnen oder regeln. Insoweit hängt vielmehr die Erfüllung der Aufgaben des Rundfunks davon ab, daß

deren personelle Voraussetzungen hergestellt und aufrechterhalten werden können. Problematisch, dafür um so wichtiger, kann dies werden, wenn – etwa wegen der jeweiligen weltpolitischen Entwicklung – neue Informationsbedürfnisse entstehen, während andere zurücktreten, wenn das Interesse des Publikums sich neuen Gegenständen zu- und von anderen abwendet oder wenn im Zusammenhang damit die Programmstrukturen verändert werden müssen, wenn also die Notwendigkeit eines Wechsels entsteht. Es ist Sache der Rundfunkanstalten, diesen und ähnlichen Erfordernissen ihres Programmauftrags durch den Einsatz von für die jeweilige Aufgabe qualifizierten Mitarbeitern gerecht zu werden. Dazu wären sie nicht in der Lage, wenn sie ausschließlich auf ständige feste Mitarbeiter angewiesen wären, welche unvermeidlich nicht die ganze Vielfalt der in den Sendungen zu vermittelnden Inhalte wiedergeben und gestalten könnten. Sie müssen daher auf einen breit gestreuten Kreis geeigneter Mitarbeiter zurückgreifen können, was seinerseits voraussetzen kann, daß diese nicht auf Dauer, sondern nur für die Zeit beschäftigt werden, in der sie benötigt werden. Hängt damit die den Rundfunkanstalten aufgetragene Vielfalt des Programms wesentlich von personellen Voraussetzungen ab, so können sich die Anstalten gegenüber Maßnahmen, die diese beeinträchtigen oder sogar aufheben würden, auf die Rundfunkfreiheit in ihrer Bedeutung als Programmfreiheit berufen: Wenn Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme gegen fremde Einflüsse geschützt sind, dann muß das auch für die Auswahl, die Einstellung und Beschäftigung des Personals gelten, von dem jene Gestaltung abhängt. Die Verpflichtung der Rundfunkanstalten, die personellen Voraussetzungen eines vielfältigen Programms zu schaffen und zu erhalten, verbindet sich – nach außen – mit dem Recht, frei von fremdem, insbesondere staatlichem Einfluß über die Auswahl, Einstellung und Beschäftigung der Rundfunkmitarbeiter zu bestimmen. Dieses Recht wird von der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit umfaßt.

Im Blick auf den dargelegten Zusammenhang beschränkt sich dieser grundrechtliche Schutz der Bestimmung über das Rundfunkpersonal auf denjenigen Kreis von Rundfunkmitarbeitern, die an Hörfunk- und Fernsehsendungen inhaltlich gestaltend mitwirken. Das gilt namentlich, wenn sie typischerweise ihre eigene Auffassung zu politischen, wirtschaftlichen, künstlerischen oder anderen Sachfragen, ihre Fachkenntnisse und Informationen, ihre individuelle künstlerische Befähigung und Aussagekraft in die Sendungen einbringen, wie dies etwa bei Regisseuren, Moderatoren, Kommentatoren, Wissenschaftlern und Künstlern der Fall ist. Insofern umfaßt der Schutz der Rund-

funkfreiheit vorbehaltlich der noch zu erörternden Grenzen neben der Auswahl der Mitarbeiter die Entscheidung darüber, ob Mitarbeiter fest angestellt werden oder ob ihre Beschäftigung aus Gründen der Programmplanung auf eine gewisse Dauer oder auf ein bestimmtes Projekt zu beschränken ist und wie oft ein Mitarbeiter benötigt wird. Dies schließt die Befugnis ein, bei der Begründung von Mitarbeiterverhältnissen den jeweils geeigneten Vertragstyp zu wählen.

Dagegen umfaßt der verfassungsrechtliche Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht Personalentscheidungen der Rundfunkanstalten, bei denen der dargelegte Zusammenhang fehlt. Dies ist namentlich der Fall, wenn sich die Entscheidungen auf Mitarbeiter beziehen, welche nicht unmittelbar den Inhalt der Sendungen mitgestalten. Hierzu zählen nicht nur das betriebstechnische und Verwaltungspersonal, sondern ebenso solche Mitarbeiter, deren Tätigkeit sich, wenn auch im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Programms stehend, in dessen technischer Realisation erschöpft und ohne inhaltlichen Einfluß auf dieses bleibt.

2. Soweit der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hiernach Personalentscheidungen der Rundfunkanstalten umfaßt, läßt sich die jeweilige konkrete Tragweite des Grundrechts erst bestimmen, wenn seine Schranken berücksichtigt werden.

a) Diese Schranken ergeben sich nicht unmittelbar aus der Verfassung.

aa) Das gilt zunächst für Grundrechte der Mitarbeiter, die mit dem Grundrecht der Rundfunkanstalten kollidieren und deshalb einen Ausgleich beider Positionen erforderlich machen könnten.

Unter diesem Gesichtspunkt kommt einmal eine Grundrechtsposition der Rundfunkmitarbeiter in Betracht, die sich mit der Wirkung einer verfassungsrechtlichen Bindung der Rundfunkanstalten ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben würde. So hat das Bundesarbeitsgericht in dem – nicht mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffenen – Grundsatzurteil vom 15. März 1978 – 5 AZR 819/76 – die Auffassung vertreten, die rechtliche Absicherung des Arbeitsplatzes sei aus Gründen der Rundfunkfreiheit geboten, weil die Mitarbeiter, die das Programm gestalteten, vielfach erst dann in ihrer Meinungsäußerung frei seien; ‚geistige Freiheit‘ werde ‚durch Existenzangst gezähmt‘ (BAG, EzA § 611 BGB, Arbeitnehmerbegriff Nr. 17 = RdA 1978, S. 266 [269]). Dem liegt, wenn auch unausgesprochen, die Auffassung zugrunde, die Mitarbeiter des Rundfunks könnten sich in dem hier maßgebenden Zusammenhang ebenfalls auf Art. 5 Abs. 1 GG berufen. Ob das der Fall ist, bedarf indessen ebensowenig der Entscheidung wie die Frage, welche Tragweite einem solchen Recht der Mitarbeiter

im einzelnen zukäme. Denn in keinem Falle läßt sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Anspruch ableiten, nicht als freier Mitarbeiter, sondern in einem festen Anstellungsverhältnis beschäftigt zu werden, auch wenn die feste Anstellung dem Mitarbeiter ein größeres Maß an Unabhängigkeit vermitteln und damit die journalistische oder künstlerische Freiheit und Eigenverantwortlichkeit bei der Gestaltung der Beiträge stützen mag.

Zum anderen ließe sich an das Grundrecht der Mitarbeiter auf freie Wahl und Ausübung des Berufs denken (Art. 12 Abs. 1 GG). Indessen enthält auch dieses Grundrecht keinen verbindlichen Verfassungsauftrag, Rundfunkmitarbeiter fest anzustellen. Zwar beeinflußt die Art der Anstellung zu einem nicht unwesentlichen Teil die Bedingungen, unter denen die Arbeitnehmer ihr Grundrecht auf Berufsfreiheit wahrnehmen, das für alle sozialen Schichten von Bedeutung ist (BVerfGE 7, 377 [397, 398 f.]). Doch ist dieser Umstand nur im Zusammenhang mit Bindungen zu berücksichtigen, die durch den Gesetzgeber zu konkretisieren sind (vgl. BVerfGE 50, 290 [349] – Mitbestimmungsgesetz). Insofern ist er hier für die Zuordnung der Rundfunkfreiheit zu den durch ‚allgemeine Gesetze‘ (Art. 5 Abs. 2 GG) geschützten Rechtsgütern von Bedeutung (unten 3). Eine unmittelbare verfassungsrechtliche Schranke der Rundfunkfreiheit enthält Art. 12 Abs. 1 GG jedenfalls nicht.“

Die Autoren

Professor Dr. Heinz Glässgen ist Vorsitzender der Historischen Kommission der ARD. Von 1999 bis 2009 war er Intendant von Radio Bremen, zuvor viele Jahre Mitarbeiter des Norddeutschen Rundfunks (Leiter des Programmbereichs Kultur und Stellvertretender Programmdirektor Fernsehen). Er ist Honorarprofessor an der Universität der Künste in Berlin.

Dr. Michael Kühn ist Juristischer Direktor des Norddeutschen Rundfunks. Im Anschluss an ein Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen und Paris promovierte er nach einem Forschungsaufenthalt an der University of California Los Angeles über die Sicherung der Meinungsvielfalt in den Rundfunksystemen Deutschlands und der USA. Er war in den Rechtsabteilungen der Bavaria Media, der ProSiebenSat.1 Media AG sowie dem Norddeutschen Rundfunk tätig, bevor er zuletzt das ARD-Generalsekretariat in Berlin leitete. Er ist Koautor u.a. des Beck'schen Kommentars zum Rundfunkrecht.

Dr. Eva Ellen Wagner ist Akademische Rätin auf Zeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sie promovierte im Jahr 2011 an der Universität Mainz über die Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr und habilitiert sich nun dort mit einer Arbeit zum Unionsrecht. Seit 2014 ist sie Mitherausgeberin des Heidelberger Kommentars zum Rundfunkstaatsvertrag.

Professor Dr. Dieter Dörr ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Direktor des Mainzer Medieninstituts. Außerdem gehört er als sachverständiges Mitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) an. Nach dem ersten und zweiten Staatsexamen promovierte er 1983 über die Gewährleistung des fairen Verfahrens im Grundgesetz an der Universität des Saarlandes und

habilitierte sich an der Universität zu Köln mit einer Arbeit über das Seerecht. Er hat zahlreiche Abhandlungen zum nationalen und europäischen Medienrecht verfasst, ist Mitautor eines Standardlehrbuchs zum Medienrecht und eines Loseblattkommentars zum Rundfunkstaatsvertrag.

Dr. Freya Gräfin Kerssenbrock wurde 1986 in Hamburg geboren. Nach dem Abitur 2006 studierte sie Rechtswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und legte 2011 das 1. Staatsexamen ab. 2012 begann sie ihr Referendariat am OLG Hamburg. 2014 folgte die Promotion zum Dr. iur. Das Thema ihrer Dissertation lautete „Die Legitimation der Medien nach dem Grundgesetz – Zur verfassungsrechtlichen Stellung von Rundfunk und Presse im Zeitalter von Social Media“. Das 2. Staatsexamen absolvierte sie 2015. Seit diesem Jahr ist sie am Verwaltungsgericht Stade als Richterin tätig.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist immer wieder Gegenstand kritischer Diskussionen. Nicht nur seine Programme und Programminhalte werden hinterfragt, sondern auch grundsätzliche Strukturen, die Zahl seiner Hörfunk- und Fernsehkanäle, seine Internetaktivitäten und auch, ob er seinem Auftrag überhaupt gerecht wird und in der Zukunft (noch) eine Existenzberechtigung hat.

Die Autoren stellen differenziert und dennoch auch für den juristischen Laien leicht nachvollziehbar dar, aus welchen Überlegungen der öffentlich-rechtliche Rundfunk gegründet und zu seiner heutigen Form weiterentwickelt wurde, welchen Regeln er unterliegt, welchen Auftrag er also hat und woraus sich seine Legitimation ableitet.

Im Zentrum steht dabei naturgemäß die Begründung der Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Die Möglichkeit eines freien und unabhängigen Austauschs und einer ebensolchen Meinungsbildung in einer Gesellschaft – im Interesse einer funktionierenden Demokratie.

Ergänzend werden alle einschlägigen rechtlichen Bestimmungen und vor allem die grundlegenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes zusammengefasst.