

## Leitentscheidungen des BVerfG zu den Kommunikationsfreiheiten

### A) Auflistung aller Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung

#### I. Meinungs- und Presse- und Informationsfreiheit:

BVerfGE 07,198	-Lüth.
BVerfGE 12,113	- Schmid-Spiegel.
BVerfGE 20,162	- Spiegel.
BVerfGE 21,271	-Südkurier.
BVerfGE 25,256	- Blinkfuer.
BVerfGE 27,71	- Leipziger Volkszeitung.
BVerfGE 30, 173	- Mephisto.
BVerfGE 33, 1	- Strafgefängene.
BVerfGE 33, 52	-Zensur.
BVerfGE 34,269	- Soraya.
BVerfGE 35,202	- Lebach.
BVerfGE 36, 193	- Zeugnisverweigerungsrecht
BVerfGE 42, 143	- Deutschland-Magazin.
BVerfGE 44,125	- Öffentlichkeitsarbeit (der Bundesregierung).
BVerfGE 50,234	- Kölner Volksblatt.
BVerfGE 52, 283	-Tendenzbetrieb.
BVerfGE 54, 129	- Kunstkritik.
BVerfGE 54, 148	-Eppler.
BVerfGE 54, 208	-Böll.
BVerfGE 58, 137	-Pflichtexemplar.
BVerfGE 59, 231	- Freie Mitarbeiter.
BVerfGE 60, 234	- Kredithaie.
BVerfGE 61, 1	- Wahlkampf / CSU: NPD Europas.
BVerfGE 62, 230	- Boykottaufruf.
BVerfGE 63, 131	- Gegendarstellung.
BVerfGE 66, 116	- Springer / Wallraff.
BVerfGE 67,213	- Anachronistischer Zug.
BVerfGE 71, 108	- Anti-Atomkraftplakette.
BVerfGE 71,158	- Legende vom toten Soldaten.
BVerfGE 75, 369	- Strauß-Karikatur.
BVerfGE 77, 346	- Presse-Grosso.
BVerfGE 77,65	- Beschlagnahme von Filmmaterial
BVerfGE 80, 124	- Postzeihngsdienst.
BVerfGE 82,272	- Zwangsdemokrat.
BVerfGE 83,130	- Josephine Mutzenbacher.
BVerfGE 85, 1	- Flugblatt / Bayer-Aktionäre.
BVerfGE 85, 23	- Fragen.
BVerfGE 86, 1	- TITANIC / "geb. Mörder, Krüppel".

## 2. Rundfunkfreiheit:

BVerfGE 12,205	- 1. Rundfunkentscheidung (Deutschland-Fernsehen).
BVerfGE 31,314	- 2. Rundfunkentscheidung (Umsatzsteuer).
BVerfGE 47,198	- Wahlwerbesendungen.
BVerfGE 57,295	- 3. Rundfunkentscheidung (FRAG).
BVerfGE 60,53	- Rundfunkrat.
BVerfGE 73,118	- 4. Rundfunkentscheidung (Niedersachsen-Urteil).
BVerfGE 74,297	- 5. Rundfunkentscheidung (Baden-Württemberg-Beschluß).
BVerfGE 77,65	- Beschlagnahme von Filmmaterial.
BVerfGE 83,238	- 6. Rundfunkentscheidung (Nordrhein-Westfalen-Urteil).
BVerfGE 89,144	- Konkurs von Rundfunkanstalten.
BVerfGE 87,181	- 7. Rundfunkentscheidung (Hessen 3-Beschluß).
BVerfGE 90,60	- 8. Rundfunkentscheidung (Rundfunkgebühren).
BVerfGE 92,203	- EG-Fernsehrichtlinie.
BVerfGE 97,228	- Kurzberichterstattung.
BVerfGE 97,298	- Extra-Radio/BLM.

## B) Entscheidungsauszüge

### I. Meinungs- und Pressefreiheit

**(1) BVerfGE 7,198 (205) von 1958 zur mittelbaren Drittwirkung:** „Ebenso richtig ist aber, daß das Grundgesetz, das keine wertneutrale Ordnung sein will (BVerfGE 2, 1 (12); 5, 85 (134 ff., 197 ff.); 6, 32 (40 f.)), in seinem Grundrechtsabschnitt auch eine objektive Wertordnung aufgerichtet hat und daß gerade hierin eine prinzipielle Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte zum Ausdruck kommt (Klein-v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Vorbem. B III 4 vor Art. 1 S. 93). Dieses Wertsystem, das seinen Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde findet, muß als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten; Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung empfangen von ihm Richtlinien und Impulse. So beeinflusst es selbstverständlich auch das bürgerliche Recht; keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift darf in Widerspruch zu ihm stehen, jede muß in seinem Geiste ausgelegt werden. Der Rechtsgehalt der Grundrechte als objektiver Normen entfaltet sich im Privatrecht durch das Medium der dieses Rechtsgebiet unmittelbar beherrschenden Vorschriften. Wie neues Recht im Einklang mit dem grundrechtlichen Wertsystem stehen muß, so wird bestehendes älteres Recht inhaltlich auf dieses Wertsystem ausgerichtet; von ihm her fließt ihm ein spezifisch verfassungsrechtlicher Gehalt zu, der fortan seine Auslegung bestimmt. Ein Streit zwischen Privaten über Rechte und Pflichten aus solchen grundrechtlich beeinflussten Verhaltensnormen des bürgerlichen Rechts bleibt materiell und prozessual ein bürgerlicher Rechtsstreit. Ausgelegt und angewendet wird bürgerliches Recht, wenn auch seine Auslegung dem öffentlichen Recht, der Verfassung, zu folgen hat.“

**(2) BVerfGE 20, 162 (174 f.) - Spiegel von 1960 zur Rolle der Massenmedienfreiheiten:** "Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Sie faßt die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können. So wichtig die damit der Presse zufallende "öffentliche

Aufgabe" ist, so wenig kann diese von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden. Presseunternehmen müssen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf."

**(3) BVerfGE 25, 256 (265) -Blinkfüer von 1969:** „Ein Boykottaufruf, dem eine bestimmte Meinungskundgabe zugrunde liegt, ist durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG insbesondere dann geschützt, wenn er als Mittel des geistigen Meinungskampfes in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage eingesetzt wird, wenn ihm also keine private Auseinandersetzung, sondern die Sorge um politische, wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Belange der Allgemeinheit zugrunde liegt. Die Aufforderung zu einem Boykott kann selbst dann im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG liegen, wenn der Verrufer zu dem Boykottierten in einem beruflichen, gewerblichen oder sonstigen geschäftlichen Konkurrenzverhältnis steht, weil diese Situation eine geistige Auseinandersetzung an sich noch nicht ausschließt. Besitzt der Verrufer eine gewisse wirtschaftliche Machtstellung, so kann seiner Meinungsäußerung und dem ihr dienenden Boykottaufruf schon aus diesem Grunde zwar ein bedeutendes Gewicht zukommen. Diese wirtschaftliche Ungleichheit der Positionen allein macht aber die Aufforderung zum Boykott noch nicht unzulässig, weil es nach der Verfassung auch dem wirtschaftlich Stärkeren nicht verwehrt ist, einen geistigen Meinungskampf zu führen. Jedoch müssen die Mittel, deren sich der Verrufer zur Durchsetzung der Boykottaufforderung bedient, verfassungsrechtlich zu billigen sein. Ein Boykottaufruf wird durch das Grundrecht der freien Meinungsäußerung dann nicht **geschützt**, wenn er nicht nur auf geistige Argumente gestützt wird, sich also auf die Überzeugungskraft von Darlegungen, Erklärungen und Erwägungen beschränkt, sondern darüber hinaus sich solcher Mittel bedient, die den Angesprochenen die Möglichkeit nehmen, ihre Entscheidung in voller innerer Freiheit und ohne wirtschaftlichen Druck zu treffen."<sup>1</sup>

**(4) BVerfGE 35, 202 (222) - Lebach von 1973 zum Wesen von Presse und Rundfunk:** "Hörfunk und Fernsehen gehören in gleicher Weise wie die Presse zu den unentbehrlichen Massenkommunikationsmitteln, denen sowohl für die Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen wie für deren Kontrolle als auch für die Integration der Gemeinschaft in allen Lebensbereichen eine maßgebende Wirkung zukommt. (...)Trotz der engeren Fassung des Wortlauts ("Berichterstattung") unterscheidet sich die Rundfunkfreiheit wesensmäßig nicht von der Pressefreiheit; (...)

**(5) BVerfGE 95, 173 (182) - Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen:** Das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) kann für eine Wirtschaftswerbung allenfalls in Anspruch genommen werden, wenn die Werbung einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat oder Angaben enthält, die der Meinungsbildung dienen (vgl. BVerfGE 71, 162 (175)). Daran fehlt es hier. Soweit die Hersteller von Tabakerzeugnissen auf ihren Packungen auch staatliche Warnungen verbreiten müssen, nimmt der Staat diese Packungen in Anspruch, ohne damit die Werbung im übrigen zu beeinträchtigen. Insoweit ist nicht die Meinungsbildung und Meinungsäußerung der Unternehmen, sondern ausschließlich deren Berufsausübung berührt.

## 2. Die Rundfunkentscheidungen

### 1. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 12,205: *Deutschland Fernsehen von 1961*

**Rundfunk als Medium und Faktor:** „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

<sup>1</sup> BVerfGE 25, 256 (265 f.) - *Blinkfuier*.

<sup>3</sup> Schulz/Held/Jürgens - Rundfunkrecht - Leitentscheidungen des BVerfG zu den Kommunikationsfreiheiten

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.<sup>2</sup>

**(Staats-)Freiheit des Rundfunks:** „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.“<sup>3</sup>

**Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern:** „Bei Zweifeln über die Zuständigkeit des Bundes spricht keine Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz. Die Systematik des Grundgesetzes fordert vielmehr eine strikte Interpretation der Art. 73 ff. GG. Es kommt hinzu, daß der Rundfunk jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen ist. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können (vgl. BVerfGE 10, 20 (36 f.)), fallen sie aber nach der Grundentscheidung des Grundgesetzes (Art. 30, 70 ff. und Art. 83 ff. GG) in den Bereich der Länder (vgl. BVerfGE 6, 309 (354)), soweit nicht besondere Bestimmungen des Grundgesetzes Begrenzungen oder Ausnahmen zugunsten des Bundes vorsehen.“<sup>4</sup>

## **2. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 31,314: Umsatzsteuerbeschuß von 1971**

**Unzulässigkeit eines reinen Marktrundfunks:** „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.“<sup>5</sup>

**Rechtfertigung (auch) über die Sondersituation:** „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.“<sup>6</sup>

## **3. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 57,295: FRAG-Urteil von 1981**

**Erneut: Rundfunkfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, das freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung sichern will:** „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

<sup>2</sup> BVerfGE 12, 205 (260) - *Deutschland-Fernsehen*.

<sup>3</sup> BVerfGE 12, 205 (263) - *Deutschland-Fernsehen*.

<sup>4</sup> BVerfGE 12, 205 (229) - *Deutschland-Fernsehen*.

<sup>5</sup> BVerfGE 31, 314 (325) - *Umsatzsteuer*.

<sup>6</sup> BVerfGE 31, 314 (326) - *Umsatzsteuer*.

<sup>4</sup> Schulz/Held/Jürgens - Rundfunkrecht - Leitentscheidungen des BVerfG zu den Kommunikationsfreiheiten

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."<sup>7</sup>

**Besondere Verantwortung des Staates für Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung:** „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.“<sup>8</sup>

**Möglichkeit der Konzentration von Meinungsmacht, aus der sich die Notwendigkeit der Sicherung der Meinungsvielfalt ergibt / Relativierung der Maßgeblichkeit Sondersituation aus dem zweiten Beschluß:** „Diese Notwendigkeit ausgestaltungsgesetzlicher 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

BVerfGE 57, 295 (319 f.) - FRAG.

BVerfGE 57, 295 (320) - FRAG.

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).<sup>9</sup>

**Auch außenpluralistische Variante der Rundfunkorganisation ist verfassungsrechtlich möglich, ein presseähnliches Marktmodell jedoch nicht:** „Sofern sich der Gesetzgeber für eine - nach dem Fernsehurteil (BVerfGE 12, 205 (262)) verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende - "binnenpluralistische" Struktur der Veranstalter, also eine Organisation entscheidet, bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird, bedarf es namentlich einer sachgerechten, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und der Sicherstellung des effektiven Einflusses desjenigen Organs, in dem diese vertreten sind. Der Gesetzgeber 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, so darf er auch bei dieser Lösung auf Regelungen nicht verzichten; die Gewährleistung der Freiheit bleibt in seiner Verantwortung (oben I). Solange eine hinreichende Zahl von Frequenzen nicht zur Verfügung steht, dürfte eine Möglichkeit, dieser Verantwortung gerecht zu werden, in einer Gestaltung liegen, bei welcher mehrere Meinungsträger jeweils zeitlich begrenzt dieselbe Frequenz benutzen können.“<sup>10</sup>

**Auch rein nach Marktgesichtspunkten organisierte „private Säule“ nicht möglich:** „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.“<sup>11</sup>

**Entwicklung der Grundzüge der Regulierung privaten Rundfunks: A) Vielfaltssicherung:** „Sofern sich der Gesetzgeber für eine - nach dem Fernsehurteil (BVerfGE 12, 205 (262)) verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende - "binnenpluralistische" Struktur der Veranstalter, also eine Organisation entscheidet, bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird, bedarf es namentlich einer sachgerechten, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und der Sicherstellung des effektiven Einflusses desjenigen Organs, in dem diese vertreten sind. Der Gesetzgeber 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, so darf er auch bei dieser Lösung auf Regelungen nicht verzichten; die Gewährleistung der Freiheit bleibt in seiner Verantwortung (oben I). Solange eine hinreichende Zahl von Frequenzen nicht zur Verfügung steht, dürfte eine Möglichkeit, dieser Verantwortung gerecht zu

<sup>9</sup> BVerfGE 57, 295 (322 f.) - FRAG.

<sup>10</sup> BVerfGE 57, 295 (325) - FRAG.

<sup>11</sup> BVerfGE 57, 295 (324) - FRAG.

werden, in einer Gestaltung liegen, bei welcher mehrere Meinungsträger jeweils zeitlich begrenzt dieselbe Frequenz benutzen können."<sup>12</sup> **B) Programmstandards:** „Darüber hinaus hat der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten (BVerfGE 12, 205 (263)). Bei "binnenpluralistischer" Struktur der Veranstalter gilt diese Anforderung für das Gesamtprogramm jedes einzelnen Veranstalters. Bei einem "außenpluralistischen" Modell obliegt den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit; doch bleiben sie zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet. Daneben sind alle Veranstalter an die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG gebunden. Namentlich für den Jugendschutz wird in den Rundfunkgesetzen Sorge zu tragen sein."<sup>13</sup> **C) Zulassungsverfahren für privaten Rundfunk und Staatsferne:** „bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung unverzichtbar, ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den dargelegten Anforderungen Genüge getan ist. Sofern sich der Gesetzgeber für eine Rundfunkorganisation entscheidet, die privaten Rundfunk umfaßt, hat er Zugangsregelungen zu schaffen, die diese Überprüfung, gegebenenfalls die Versagung des Zugangs, sicherstellen und die für die Prüfung und Entscheidung ein rechtsstaatliches Verfahren vorsehen. Ein solches Erlaubnisverfahren darf neben der Überprüfung allgemeiner Voraussetzungen wie etwa Geschäftsfähigkeit oder Zuverlässigkeit des Antragstellers nur der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit dienen, um derentwillen es verfassungsrechtlich geboten ist. Dabei obliegt es dem Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Erteilung oder Versagung der Erlaubnis selbst zu bestimmen. Das Recht zur Entscheidung über die Veranstaltung privaten Rundfunks auf die Exekutive zu übertragen, ist ihm durch den Parlamentsvorbehalt verwehrt (oben I). Dieser Vorbehalt und das Gewaltenteilungsprinzip gebieten ihm, die der staatlichen Maßnahme offenliegende Rechtssphäre selbst abzugrenzen. Das Gesetz muß die Tätigkeit der Verwaltung inhaltlich normieren und darf sich nicht darauf beschränken, allgemein gehaltene Grundsätze aufzustellen (BVerfGE 52, 1 (41) - Kleingärten). Gleiches gilt für einen Widerruf der Erlaubnis. Sofern die zur Verfügung stehenden Verbreitungsmöglichkeiten es nicht erlauben, allen auftretenden Bewerbern den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen zu eröffnen, müssen in die Zugangsregelungen auch Regeln über die Auswahl der Bewerber aufgenommen werden. Das gebietet der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Die Frage, wem eine der knappen Möglichkeiten zur Programmveranstaltung zugutekommen soll, darf daher nicht dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben werden. Es genügt auch nicht, die Entscheidung dem ungebundenen Ermessen der Exekutive zu überlassen. Dies wäre mit dem Vorbehalt des Gesetzes unvereinbar (vgl. BVerfGE 33, 303 (345) - Numerus clausus). Vielmehr muß der Gesetzgeber selbst die Voraussetzungen bestimmen, unter denen der Zugang zu eröffnen oder zu versagen ist, und er muß ein rechtsstaatliches Verfahren bereitstellen, in dem hierüber zu entscheiden ist. Der Aufgabe der Gleichbehandlung läßt sich ohne größere Schwierigkeiten im Rahmen eines Systems gerecht werden, das eine Verteilung von Sendezeiten, notfalls eine anteilige Kürzung ermöglicht. Reicht das nicht aus oder hat sich der Gesetzgeber für ein System entschieden, in dem nur Lizenzen für Vollprogramme an jeweils einen Veranstalter vergeben werden, hat er Auswahlgrundsätze festzulegen, welche eine gleiche Chance der Bewerber gewährleisten (vgl. BVerfGE 33, 303 (345)); der Realisierungsgrad der Chancen muß durch objektiv sachgerechte und individuell zumutbare Kriterien bestimmt werden (vgl. BVerfGE 43, 291 (316))."<sup>14</sup>

#### **4. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 73,118: Niedersachsen-Urteil von 1986**

**Nochmals: Bekräftigung einer „positiven Ordnung“:** „Bei der Beurteilung der Anforderungen, die sich hieraus für die Rundfunkgesetzgebung der Länder ergeben, dürfen die oben (A I I) 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 I), zu dem konkreten Lebenssachverhalt, auf den das Grundrecht bezogen ist

BVerfGE 57, 295 (325) -FRAG.

BVerfGE 57, 295 (325 f.)-FRAG.

BVerfGE 57, 295 (326 f.) - FRAG.

und ohne dessen Einbeziehung eine die normierende Wirkung der Rundfunkfreiheit entfaltende Auslegung nicht möglich erscheint.<sup>15</sup> [...] „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.“<sup>16</sup>

**Skepsis bezüglich der Möglichkeiten des Privatfunks, die öffentliche Kommunikationsaufgabe zu erfüllen, da Angewiesensein auf Werbeeinnahmen, also Einschaltquoten, was massenattraktive Ausrichtung nach sich zieht:** „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, hn 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." [...] „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).“<sup>17</sup>

**Entwicklung eines Grundversorgungsauftrags für die öffentlich-rechtlichen Anstalten:** „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 (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 öffentlich-rechtliche 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.“<sup>18</sup>

<sup>15</sup> BVerfGE 73, 188 (154) - *Niedersachsenurteil*.

<sup>16</sup> BVerfGE 73, 188 (155) - *Niedersachsenurteil*.

<sup>17</sup> BVerfGE 73, 188 (156) - *Niedersachsenurteil*.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 73, 118 (157 f.) - *Niedersachsenurteil*.

**Reduktion der normativen Anforderungen für den Privatfunk (Vorbehalt des Möglichen) / Langfristige Absicherung öffentlich-rechtlichen Rundfunk / Verklammerung beider Rundfunksysteme / Messen nach zweierlei Maß / Verringerung der programmlichen Anforderungen an den Privatfunk auf "Grundstandard gleichwertiger Vielfalt":** „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 öffentlich-rechtlichen 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 ). 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).“<sup>19</sup>

**Aufsicht über private Veranstalter durch staatsfrei organisierte Landesmedienanstalten:** „Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz unterwirft die Programme privater Veranstalter keiner Aufsicht des Staates. Es weist die Aufgabe der Kontrolle vielmehr einer dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigten, von ihm unabhängigen Organisationseinheit zu. Der Landesrundfunkausschuß ist rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Er übt seine Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung aus. Staatliche

<sup>19</sup> BVerfGE 73, 188 (158 ff.) - *Niedersachsenurteil*.

<sup>9</sup> Schulz/Held/Jürgens - Rundfunkrecht - Leitentscheidungen des BVerfG zu den Kommunikationsfreiheiten

Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung dürfen ihm nicht übertragen werden (§ 27 Abs. 1 LRG). Die Mitglieder des für die Kontrolle zuständigen Organs, der Versammlung (§ 32 Abs. 1 Nr. 5 LRG), haben bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (§ 34 Abs. 1 LRG). Die Versammlung ist also weder ein Organ unmittelbarer Staatsverwaltung noch unterliegt sie staatlichem Einfluß auf die Art der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Sie unterscheidet sich insofern nicht von den ebenfalls kraft staatlichen Gesetzes gebildeten Rundfunkräten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen. Daß sie nicht in die Organisation der Veranstalter integriert ist, nimmt ihr nicht den Charakter eines staatsfreien Gremiums. Auch innerhalb der mindestens 26 Mitglieder zählenden Versammlung kommt dem Staat kein erheblicher Einfluß zu. Zwar rechnen § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LRG zu den gesellschaftlich bedeutsamen Organisationen und Gruppen auch die im Landtag vertretenen politischen Parteien, deren Einfluß sich von einem als "staatlicher" in Erscheinung tretenden Einfluß der Mehrheitsparteien kaum unterscheiden läßt und von denen fünf Mitglieder vom Landtag bestimmt werden. Wenn Art. 5 GG es indessen nicht hindert, daß auch Vertretern des Staates in den Organen des neutralisierten Trägers der Veranstaltungen ein angemessener Anteil eingeräumt wird (BVerfGE 12, 205 (263)), lassen sich aus diesem Umstand Bedenken um so weniger herleiten, als die Zahl der Vertreter der Mehrheitsparteien kaum mehr als drei betragen dürfte. Mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist die niedersächsische Lösung der Programmkontrolle daher vereinbar.<sup>20</sup>

**Konturierung der Ausgestaltungsdogmatik:** „Im übrigen bedarf es bei der Beurteilung der Frage, ob das Landesrundfunkgesetz dem Landesrundfunkausschuß in zulässiger Weise Möglichkeiten einer Einflußnahme auf die Veranstalter oder deren Programme eröffnet, der Differenzierung. Bei den einschlägigen Vorschriften kann es sich um ausgestaltende Regelungen handeln, welche der Sicherung der Rundfunkfreiheit dienen und allein dienen dürfen. Diese können keinen Grundrechtseingriff enthalten, bedürfen also keiner weiteren verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Regelungen, welche die Rundfunkfreiheit beschränken, sind hingegen nur auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 2 GG oder in den Fällen einer Beschränkung der Rundfunkfreiheit unmittelbar durch die Verfassung zulässig (BVerfGE 57, 295 (321)).“<sup>21</sup>

#### **5. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 74,297: Baden-Württemberg-Beschluß von 1987**

**Schärfung des Begriffes der Grundversorgung als Voll- und nicht Mindestversorgung: Umfaßt alle Sparten des Rundfunks; auf alle Bevölkerungskreise auszurichten, also auf Massen und Minderheiten: A) Vollversorgung:** „Wie sich aus den Darlegungen hierzu deutlich ergibt, bezeichnet der Begriff nicht eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die an privaten Rundfunk zu stellenden Anforderungen reduziert werden könnte. Ebenso wenig handelt es sich um eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, etwa in dem Sinne, daß Programme oder Sendungen, die der Grundversorgung zuzurechnen sind, dem öffentlich-rechtlichen, alle übrigen dem privaten Rundfunk vorbehalten sind oder vorbehalten werden könnten.“<sup>22</sup> **B) Elemente des Grundversorgungsbegriffes:** „Wesentlich sind nach dem Urteil vom 4. November 1986 vielmehr drei Elemente: eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist, bis auf weiteres mithin die herkömmliche terrestrische Technik (BVerfGE 73, 118 (123)); weiterhin der inhaltliche Standard der Programme im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Darbietungen oder Behandlung dem dargelegten Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht; schließlich die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen. Welche Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im einzelnen zu der unerläßlichen Grundversorgung gehören, bedurfte

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 73, 118 (164 f.) - *Niedersachsenurteil*.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 73, 118 (166) - *Niedersachsenurteil*.

<sup>22</sup> BVerfGE 74, 297 (325) - *Baden-Württemberg-Beschluß*.

im Urteil vom 4. November 1986 ebensowenig einer Entscheidung wie im vorliegenden Verfahren.<sup>23</sup>

C) **Dynamisierung des Grundversorgungsauftrages:** „Auch im regionalen und lokalen Rundfunk, dem mit Recht eine wachsende Bedeutung zugeschrieben wird, muß allerdings wirksam sichergestellt sein, daß in ihm die bestehende Meinungsvielfalt des jeweiligen engeren räumlichen Bereichs zum Ausdruck gelangt. Um dies zu erreichen, wäre insoweit eine Grundversorgung durch die Landesrundfunkanstalten dann geboten, wenn gleichgewichtige Meinungsvielfalt im regionalen und lokalen Rundfunk nicht bereits durch die gesetzliche Ordnung des privaten Rundfunks gleich wirksam sichergestellt wäre.“<sup>24</sup>

**Konturierung der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks / Einbeziehung von Zugriffs- und Abrufdiensten / Keine Beschränkung auf die Grundversorgung: / Strukturelle Diversifikation: A) Allgemeines Konzept:** „In der dualen Ordnung des Rundfunks, wie sie sich gegenwärtig auf der Grundlage der neuen Landesmediengesetze herausbildet, kann die Ergänzung des bisherigen Angebots der öffentlich-rechtlichen Anstalten um Programme privater Anbieter nur dann einen Sinn haben, wenn das Hinzutreten weiterer Veranstalter und Programme die Rundfunkversorgung insgesamt verbessert - mag auch privater Rundfunk für sich allein unter den derzeitigen Bedingungen den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht voll entsprechen. Eine solche Verbesserung hängt einmal davon ab, daß eine höhere Zahl von Programmen angeboten wird, weil sich damit die Chance eines Mehr an inhaltlicher Vielfalt erhöht. Zum anderen kommt es auf die Konkurrenz zwischen diesen Programmen an. Dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk liegt (unter anderem) der Gedanke zugrunde, daß der publizistische Wettbewerb zwischen beiden sich anregend und belebend auf das inländische Gesamtangebot auswirken und Meinungsvielfalt auf diese Weise gestärkt und erweitert werde. Damit ist es unvereinbar, dem privaten Rundfunk zwar die Aufgabe einer publizistischen Konkurrenz gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzumessen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber eine solche Konkurrenz gegenüber dem privaten zu versagen: Freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung lebt davon, daß den an diesem Prozeß Beteiligten nicht Informationen vorenthalten werden und daß Meinungen sich der Auseinandersetzung mit anderen Meinungen zu stellen haben, in der sie sich behaupten oder korrigiert werden müssen. Verbote von Beiträgen zur geistigen Auseinandersetzung haben Meinungsfreiheit noch niemals sichern, geschweige denn fördern können. Wenn es mithin Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, freie Meinungsbildung zu ermöglichen und zu schützen, so verwehrt die Garantie es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der Gesetzgeber vielmehr grundsätzlich die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen. Insoweit tragen die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Bereicherung und Vielfalt des Programmangebotes bei; sie ermöglichen und erweitern publizistische Konkurrenz als Lebelement der Meinungsfreiheit. Sie können bei Knappheit von Frequenzen oder Kanälen zwar keinen Vorrang, wohl aber gleichen Rang beanspruchen wie die Programme der übrigen Rundfunkveranstalter, und wie für diese muß für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit bestehen, solche Programme zu finanzieren.“<sup>25</sup> **B) Chancengleichheit der Säulen jenseits der Grundversorgung:** „Da die Veranstaltung von Regional- und Lokalprogrammen durch die Landesrundfunkanstalten nicht Grundversorgung und damit Voraussetzung der Zulässigkeit privater Programme dieser Art ist (oben 1325), hat der Wegfall der Sperre des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 LMedienG nicht zur Folge, daß den öffentlich-rechtlichen Regional- und Lokalprogrammen nunmehr ein Vorrang vor den privaten zukommt. Auf der anderen Seite darf auch den privaten Programmen kein Vorrang eingeräumt werden; das Bestreben, die Startchancen ihrer Veranstalter zu sichern oder zu verbessern, hat außer Betracht zu bleiben. Sofern ausreichende Übertragungskapazitäten zur Verfügung stehen, müssen vielmehr die Landesrundfunkanstalten und die privaten Anbieter in gleicher Weise zum Zuge kommen. Diesem Maßstab wird auch dann genügt, wenn für ein regionales oder lokales Verbreitungsgebiet neben mehreren privaten Programmen ein

<sup>23</sup> BVerfGE 74, 297 (326) - Baden-Württemberg-Beschluß.

<sup>24</sup> BVerfGE 74, 297 (327) - Baden-Württemberg-Beschluß.

<sup>25</sup> BVerfGE 74, 297 (331 ff.) - Baden-Württemberg-Beschluß.

Programm der Landesrundfunkanstalten tritt; einer zahlenmäßigen Gleichheit öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Programme bedarf es nicht. Sind Übertragungskapazitäten nicht für alle Interessenten verfügbar, muß grundsätzlich auch dann den Landesrundfunkanstalten und den privaten Anbietern die Veranstaltung nach gleichen Bedingungen ermöglicht werden. Soweit es bei terrestrischer Übertragung den Landesrundfunkanstalten technisch möglich ist, ihre Regional- und Lokalprogramme ohne Beeinträchtigung der ihnen obliegenden Grundversorgung im Wege einer zeitweisen Auseinanderschaltung der für die landesweiten Programme verfügbaren Sender zu verbreiten und so die Inanspruchnahme einer besonderen Frequenz zu vermeiden, werden sie diese Möglichkeit zu nutzen haben, um die Möglichkeit der privaten Veranstalter zur Verbreitung ihrer Programme nicht mehr als notwendig zu beschränken."<sup>26</sup>

**Entwicklungsgarantie ist auch auf neue Dienste mittels neuer Techniken bezogen / Neue Dienste können in den Bereich der Grundversorgung hineinwachsen:** „Zwar scheidet auch bei diesen Diensten die Notwendigkeit einer Grundversorgung vorerst aus. Doch kann eine solche Notwendigkeit sich dann ergeben, wenn die zukünftige Entwicklung in die Richtung führen sollte, die das Landesmediengesetz ins Auge faßt, wenn also rundfunkähnliche Kommunikationsdienste in erheblichem Umfang an die Stelle des herkömmlichen Rundfunks treten. Dies ist in der Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes klar erkannt und zum Ausdruck gebracht, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk weiterhin im Rahmen des gesetzlichen Auftrags die Aufgabe übergreifender Meinungsverbreitung und Kulturpflege erfüllen soll und einen Kernbestand von Rundfunkaufgaben wahrnehmen muß: Die Sicherstellung der Erfüllung dieser Aufgaben erfordert es, ihn auch in die Lage zu versetzen, sich neuer technischer Möglichkeiten der Verbreitung von Rundfunkprogrammen zu bedienen (LTDrucks. 9/955, S. 65). Die Notwendigkeit, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Anpassung an veränderte Umstände zu ermöglichen, besteht auch dann, wenn sich die Aufgabe der Grundversorgung nicht in den Bereich neuer rundfunkähnlicher Dienste verlagern sollte. Unter dieser Voraussetzung kann eine Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Anstalten an rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten nur zur Breite und Vielfalt des Angebots in diesen Diensten beitragen und publizistische Konkurrenz entstehen lassen; damit wird jedenfalls den Anforderungen der Rundfunkfreiheit Rechnung getragen, und zwar um so besser, je mehr der öffentlich-rechtliche Rundfunk in diesem Bereich den erwähnten klassischen Auftrag wahrnimmt (oben II 2 a331). Dem trägt es Rechnung, wenn die Begründung des Regierungsentwurfs ausführt, es werde angestrebt, insbesondere die neuartigen Abrufdienste für zahlreiche Anbieter nach den Regeln freien Wettbewerbs zu eröffnen. Zu den Anbietern sollten aber nicht nur Presseunternehmen und andere private Anbieter gehören, sondern auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, soweit dies notwendig sei, damit sie im allgemeinen Strukturwandel der elektronischen Medien ihre Aufgaben weiterhin erfüllen könnten (LTDrucks. 9/955, S. 65 f.).“<sup>27</sup>

**Dynamischer Rundfunkbegriff:** „Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verwendete Begriff "Rundfunk" läßt sich nicht in einer ein für allemal gültigen Definition erfassen. Inhalt und Tragweite verfassungsrechtlicher Begriffe und Bestimmungen hängen (auch) von ihrem Normbereich ab; ihre Bedeutung kann sich bei Veränderungen in diesem Bereich wandeln (vgl. BVerfGE 73, 118 (154)). Das gilt auch für den Rundfunkbegriff. Soll die Rundfunkfreiheit in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren, dann kann es nicht angehen, nur an eine ältere Technik anzuknüpfen, den Schutz des Grundrechts auf diejenigen Sachverhalte zu beschränken, auf welche diese Technik bezogen ist, und auf diese Weise die Gewährleistung in Bereichen obsolet zu machen, in denen sie ihre Funktion auch angesichts der neuen technischen Möglichkeiten durchaus erfüllen könnte. Zur Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung bedarf es vielmehr der oben (I) dargestellten Schutzwirkungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch bei den "rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten". Deren Einbeziehung in den Schutzbereich der Gewährleistung erscheint daher geboten, zumal die hier in Betracht zu ziehenden Dienste sich von herkömmlichem Rundfunk nicht wesentlich unterscheiden. Dem kann es nicht entgegenstehen, daß das Landesmediengesetz Baden-Württemberg diese Dienste nicht als "Rundfunk" bezeichnet. § 1 Abs. 2 Nr. 1 LMedienG definiert diesen Begriff im wesentlichen, wenn auch in einer gewissen

<sup>20</sup> BVerfGE 74, 297 (341) - Baden-Württemberg-Beschluß.

<sup>27</sup> BVerfGE 74, 297 (353 f.) - Baden-Württemberg-Beschluß.

Verengung, übereinstimmend mit dem auch in anderen Ländern überwiegend anerkannten Rundfunkbegriff wie folgt: Eine Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters ist i. d. R. Rundfunk, wenn sie in planvoller und zeitlich geordneter Abfolge zum gleichzeitigen Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist. Davon unterscheidet sich der Definition des § 1 Abs. 2 Nr. 2 LMedienG zufolge die rundfunkähnliche Kommunikation lediglich durch die beiden negativen Merkmale, daß sie weder Rundfunk noch Individualkommunikation darstellt. Blickt man allerdings auf die positiven Merkmale, so vollzieht sie sich durch die gleiche Übertragungstechnik wie Rundfunk. Der Unterschied, daß Rundfunk für "die Allgemeinheit bestimmt ist", während Sendungen auf Abruf an "jeden Beliebigen" übermittelt werden (§ 1 Abs. 3 Nr. 1) und Sendungen auf Zugriff "jederzeit zugänglich sind" (§ 1 Abs. 3 Nr. 2), wird schwerlich als bedeutsam betrachtet werden können. Das gleiche gilt für den weiteren Unterschied, daß "Rundfunk" nach der Legaldefinition des Landesmediengesetzes "zum gleichzeitigen Empfang" bestimmt ist, bei der rundfunkähnlichen Kommunikation der Zeitpunkt des Empfangs aber durch den Teilnehmer bestimmt werden kann. Unterschied zwischen den als "Rundfunk" und den als "rundfunkähnliche Kommunikation" bezeichneten Sendungen besteht in den Punkten, die unter dem Blickwinkel des Art. 5 Abs. 1 GG allein entscheidend sein könnten: dem Inhalt der Sendungen und den am Kommunikationsprozeß Beteiligten. In beiden Fällen werden Sendungen gleichen Inhalts verbreitet; hier wie dort sind die Veranstalter und eine unbestimmte Vielzahl von Zuschauern oder Hörern beteiligt; hier wie dort trifft der Teilnehmer Auswahlentscheidungen durch Ein- und Ausschalten.<sup>28</sup>

## 6. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 83,238: *Nordrhein-Westfalen-Urteil* von 1991

**Präzisierung der Bestands- und Entwicklungsgarantie:** A) **Notwendigkeit einer Modellkonsistenz:** „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)).“<sup>29</sup> B) **Neue Techniken:** „Verfassungsrechtlich unbedenklich ist auch § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G, wonach der WDR insbesondere neue Dienste mittels neuer Techniken anbieten darf. Der verfassungsrechtliche Begriff des Rundfunks läßt sich nicht abschließend definieren. Sein Gehalt kann sich vielmehr bei tatsächlichen Veränderungen in dem von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Sozialbereich wandeln. Soll die Rundfunkfreiheit unter den Bedingungen raschen technischen Wandels ihre normative Kraft bewahren, dann darf bei der Bestimmung von Rundfunk nicht nur an eine bereits eingeführte Technik angeknüpft werden. Andernfalls könnte sich die grundrechtliche Gewährleistung nicht auf jene Bereiche erstrecken, in denen gleichfalls die Funktion des Rundfunks, wenn auch mit neuen Mitteln, erfüllt würde. Zur Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung bedarf es deshalb der Schutzwirkungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch bei den neuen Diensten des § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G (vgl. BVerfGE 74, 297 (350 f.)). Die Bedeutung der neuen Dienste für die Meinungsbildung ist derzeit allerdings vergleichsweise gering. Es fehlt auch an Anhaltspunkten dafür, daß sie in naher Zukunft neben den herkömmlichen Rundfunk treten könnten. Die Notwendigkeit einer Grundversorgung auch im Bereich der neuen Dienste scheidet daher vorerst aus (vgl. BVerfGE 74, 297 (353)). Deswegen wird der Begriff der Grundversorgung für die neuen Dienste aber nicht bedeutungslos. Angesichts des beschleunigten medientechnischen Fortschritts kann nicht ausgeschlossen werden, daß rundfunkähnliche Kommunikationsdienste der in § 3 Abs. 3 Satz 2

<sup>20</sup> BVerfGE 74, 297 (350 ff.) - *Baden- Württemberg-Beschluß*.

<sup>29</sup> BVerfGE 83, 238 (298) - *Nordrhein-Westfalen-Urteil*.

WDR-G genannten Art künftig Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen werden. Dieser Situation muß sich der öffentlichrechtliche Rundfunk gegebenenfalls anpassen können. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß er seine Aufgaben eines Tages nicht mehr in vollem Umfang erfüllen könnte und so den klassischen Rundfunkauftrag verfehlen würde.<sup>30</sup> C) **Aber: Notwendigkeit gesetzgeberischer Aufgabenzuweisung:** „Auch für die Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G gilt freilich, daß der WDR von den hier eröffneten Betätigungsmöglichkeiten nur im Rahmen der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben Gebrauch machen darf. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie des § 3 Abs. 3 WDR-G vermag der öffentlichrechtlichen Anstalt keinerlei Befugnisse zu vermitteln, die über die Grenzen dieses Aufgabenkreises hinausgehen. Das hat der Gesetzgeber durch den Verweis auf die Anstaltsaufgaben auch hinreichend deutlich gemacht. Insbesondere setzt jede Inanspruchnahme der neuen Techniken durch den WDR voraus, daß gerade auch durch sie die Funktion des Rundfunks als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung gefördert wird.“<sup>31</sup>

**Mitfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Werbung möglich:** „Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Rundfunkfreiheit erstreckt sich auch auf die finanziellen Bedingungen, von denen es abhängt, ob der öffentlichrechtliche Rundfunk den Aufgaben nachkommen kann, die ihm von Verfassungen wegen obliegen (vgl. BVerfGE 74, 297 (324)). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, für eine ausreichende Finanzierung des verfassungsrechtlich geschützten Programmangebots zu sorgen. Andernfalls könnte die Rundfunkfreiheit, die staatliche Einflußnahmen auf das Programm verbietet, durch finanzielle Maßnahmen umgangen werden. Dagegen erstreckt sich der grundrechtliche Schutz nicht auf einzelne Finanzierungsarten. Entscheidend ist allein, daß der Rundfunk auch finanziell in die Lage versetzt wird, seinen verfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen. [...] Welche Finanzierungsart der Gesetzgeber wählt, ist grundsätzlich Sache seiner politischen Entscheidung. Wie bei der Festlegung der Rundfunkordnung endet seine Gestaltungsfreiheit erst dort, wo die Funktion des Rundfunks, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, gefährdet wird. Die einzelnen Finanzierungsarten sind allerdings von solchen Gefahren nicht frei. Während die Finanzierung durch Gebühren oder Haushaltsmittel Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auf die Programmgestaltung eröffnet, verschafft die Werbefinanzierung kommerziellen Interessen Einfluß auf das Programm. Die Mischfinanzierung ist demgegenüber geeignet, einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter zu stärken. Das Grundgesetz steht ihr deswegen jedenfalls nicht entgegen. Das gilt auch, wenn sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung entscheidet. Im dualen System liegen die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit bezüglich der Rundfunkfinanzierung erst dort, wo entweder der öffentlichrechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Grundversorgungsaufgabe gehindert oder der private Rundfunk Bedingungen unterworfen wäre, die ihn erheblich erschweren oder gar unmöglich machen. Mit der Grundversorgungsaufgabe, die der öffentlichrechtliche Rundfunk, jedenfalls unter den gegenwärtigen Bedingungen, im dualen System hat, wäre es unvereinbar, ihn insoweit überwiegend auf Werbeeinnahmen zu verweisen. Das ergibt sich aus den Rückwirkungen, die die Finanzierungsart auf die Programmgestaltung hat. Aus der Sicht der Werbung treibenden Wirtschaft stellt sich das Rundfunkprogramm in erster Linie als Umfeld von Werbesendungen dar. Ob und in welchem Maß Rundfunkwerbung ihre Adressaten erreicht, hängt für die werbende Wirtschaft von der Attraktivität des Programmumfeldes ab. Diese bemißt sich nach der Einschaltquote. Ein von Werbeeinnahmen abhängiger Rundfunkveranstalter muß darauf Rücksicht nehmen und seine Programmplanung in starkem Maß an Einschaltquoten ausrichten. Damit sind aber gerade jene Anforderungen an die Programmgestaltung gefährdet, die sich für den öffentlichrechtlichen Rundfunk aus der Grundversorgungsaufgabe ergeben (vgl. BVerfGE 73, 118 (155) und dem System der Gebührenfinanzierung zugrunde liegen. Wo die Grenze im einzelnen verläuft, hinter der Werbefinanzierung mit dem Auftrag des öffentlichrechtlichen Rundfunks im dualen System nicht mehr vereinbar wäre, bedarf hier keiner Entscheidung.“<sup>32</sup>

<sup>30</sup> BVerfGE 83, 238 (302 f.) - *Nordrhein-Westfalen-Urteil*.

<sup>31</sup> BVerfGE 83, 238 (303) - *Nordrhein-Westfalen-Urteil*.

<sup>32</sup> BVerfGE 83, 238 (310 f.) - *Nordrhein-Westfalen-Urteil*.

### **Freiheit des Gesetzgebers bei der Bestimmung der Anforderungen an privaten Rundfunk:**

„In einem dualen System, in dem öffentlichrechtliche und private Anbieter miteinander konkurrieren, erscheint es verfassungsrechtlich gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlichrechtlichen Rundfunk, solange und soweit wirksam sichergestellt ist, daß der Rundfunkauftrag jedenfalls von diesem ohne Einbußen erfüllt wird. Auch dann lassen sich aber nur Ungleichgewichtigkeiten hinnehmen, die nicht gravierend sind (vgl. BVerfGE 73, 118 (158)). Diese Grundsätze erlauben indessen nicht den Schluß, daß der Gesetzgeber die Vielfaltsanforderungen in gegenständlicher und meinungsmäßiger Hinsicht an private Rundfunkveranstalter senken *müsse*. Insbesondere kann dem Niedersachsen-Urteil nicht entnommen werden, daß privaten Veranstaltern nur ein "Grundstandard" gleichgewichtiger Vielfalt auferlegt werden dürfe. Ein solcher Grundstandard genügt danach vielmehr nur für die laufende Kontrolle, nicht für die Zulassung privater Veranstalter (vgl. BVerfGE 73, 118 (159)). Angesichts des für den öffentlichrechtlichen Rundfunk uneingeschränkt geltenden Gebots gleichgewichtiger Vielfalt kann vielmehr eine Lockerung auf Seiten der privaten Anbieter zu einer Verzerrung des Gleichgewichts im Gesamtprogramm führen, die unter dem Normziel von Art. 5 Abs. 1 GG nur in engen Grenzen hinnehmbar erscheint. Sie findet ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung, aber auch Grenze, an dem Grundsatz, daß privater Rundfunk vom Gesetzgeber nicht unter Anforderungen gestellt werden darf, die seine Veranstaltung in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden (vgl. BVerfGE 73, 118(157)).“<sup>33</sup>

**Zuordnung von Übertragungskapazitäten:** „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); 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.)). [...] Die Rundfunkfreiheit schützt jedoch nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Einflußnahmen auf das Programm, sondern steht auch mittelbaren Programmeinflüssen entgegen (vgl. BVerfGE 73, 118 (183)). [...] Der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitete Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die Exekutive, sondern auch auf die Legislative (vgl. BVerfGE 73, 118 (182)). Auch der Gesetzgeber ist Teil der Staatsgewalt und unterliegt als solcher der öffentlichen Kritik und Kontrolle. Da diese wiederum wesentlich von der Freiheit der Medien abhängt, darf auch dem Parlament und seinen Unterorganen kein Einfluß auf die Programme der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden.“<sup>34</sup>

### **7. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 87,153: Hessen-3 Beschluß von 1992**

**Nochmals: Notwendigkeit einer positiven Ordnung:** „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)).“<sup>35</sup>

**Auch Verbot der Werbefinanzierung für öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich zulässig:** „Wenn er sich im Interesse der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung aber entschließt, die Rundfunkveranstaltung ganz oder zum Teil öffentlich-rechtlichen Anstalten

<sup>33</sup> BVerfGE 83, 238 (316 f.) - *Nordrhein- Westfalen-Urteil*.

<sup>34</sup> BVerfGE 83,238 (322 ff.) - *Nordrhein- Westfalen- Urteil*.

<sup>35</sup> BVerfGE 87, 181 (197) - *Hessen-3-Beschluß*.

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."<sup>36</sup>

**Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung ist zulässig, soweit der Vorrang der Gebührenfinanzierung gewahrt bleibt:** „Der Aufgabe, die der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System zu erfüllen hat, würde eine Finanzierungsweise, die ihn vornehmlich auf Werbeeinnahmen verwiese, 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 Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkanstalten zu stärken (vgl. BVerfGE 83, 238 (310 f.)). Der Gesetzgeber ist aber von Verfassungen 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.“<sup>37</sup>

## **8. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 90,60: Rundfunkgebühren von 1994**

**Wieder: Notwendigkeit der Ausgestaltung unabhängig von einer „Sondersituation“ sondern gerechtfertigt durch Suggestivkraft:** „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

<sup>36</sup> BVerfGE 87, 181 (198) - *Hessen-3-Beschluß*.

<sup>37</sup> BVerfGE 87, 181 (199 f.) - *Hessen-3-Beschluß*.

folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Nonnziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.<sup>38</sup>

**Die Gebührenfestsetzung selbst: Befriedigung des Finanzbedarfs der Anstalten innerhalb des Programmauftrags nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit / Entscheidung über die Programmanzahl ist vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit erfasst / Keine Einwirkung auf das Programm über die Gebührenfestsetzung / Verfahren zur Festsetzung muß frei von staatlichem Einfluß sein:** „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 Verfassungs 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)).“<sup>39</sup> „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)). Ebensowenig 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)).“<sup>40</sup>

#### **9. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 92,203: EG-Fernsehrichtlinie von 1995**

**Grundsatzes des bundestreuen Verhaltens gilt auch bei Wahrnehmung von Länderinteressen durch den Bund auf der Ebene der Gemeinschaft / Keine Konterkarierung der Rundfunkpolitik der Länder durch Zustimmung des Bundes auf europäischer Ebene:** „Beansprucht die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsetzungskompetenz, so ist es Sache des Bundes, die Rechte der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Gemeinschaft und ihren Organen zu vertreten. Behält das Grundgesetz die Regelung des von der Gemeinschaft beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertritt der Bund gegenüber der Gemeinschaft als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßige Rechte. Geht es um das Bestehen und die Reichweite einer solchen Gemeinschaftskompetenz, so verpflichtet das Bundesstaatsprinzip den Bund, den Rechtsstandpunkt der Länder zu berücksichtigen. Beurteilungsmaßstab ist in der Zeit vor dem Inkrafttreten des Art. 23 in der Fassung des 38. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGB I S. 2086) Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 GG und dem Verfassungsgrundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens (vgl. BVerfGE 81,310 (337 f.)) fordert, daß sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die

<sup>38</sup> BVerfGE 90, 60 (87) - *Gebührenentscheidung*.

<sup>39</sup> BVerfGE 90, 60 (91 f.) - *Gebührenentscheidung*.

<sup>40</sup> BVerfGE 90, 60 (92 f.) - *Gebührenentscheidung*.

Belange der Länder nehmen. Bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsakten der Gemeinschaft, welche die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betreffen, folgt daraus, daß Bund und Länder eng miteinander zusammenarbeiten.<sup>47</sup> „Geht es um das Bestehen oder die Reichweite einer Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft für einen Gegenstand, dessen Regelung das Grundgesetz ausschließlich dem Landesgesetzgeber vorbehält, so erwachsen auf dieser Grundlage der Bundesregierung als demjenigen Staatsorgan, das die Bundesrepublik Deutschland in den jeweils zuständigen Organen der Europäischen Gemeinschaft vertritt, aus ihrer Verantwortlichkeit als Sachwalter der Länderrechte vor allem die nachstehenden prozeduralen Pflichten zu bundesstaatlicher Zusammenarbeit und Rücksichtnahme.“<sup>42</sup>

#### **10. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 97,228: Kurzberichterstattungsrecht von 1998**

**Freie Informationstätigkeit und freier Informationszugang wesentliche Anliegen des Grundgesetzes:** „Die Gewährleistung freier Informationstätigkeit und freien Informationszugangs bildet ein wesentliches Anliegen des Grundgesetzes. Das Fernsehen ist zwar nicht das einzige Medium, das Informationen über Ereignisse von allgemeiner Bedeutung bietet. Es ist aber das einzige Medium, das zeitgleich in Bild und Ton über ein Ereignis zu berichten vermag. Wegen des dadurch vermittelten Anscheins der Authentizität und des Miterlebens sowie seiner bequemen Verfügbarkeit ist es mittlerweile zu dem Medium geworden, aus dem der größte Teil der Bevölkerung seinen Informationsbedarf deckt.“<sup>43</sup>

**Daher: Verhinderung von Informationsmonopolen und der Sicherung einer Pluralität von Sichtweisen und Darbietungen ein legitimes Gemeinwohlinteresse / Grenzen für Exklusiverträge:** „Schließlich liegt auch in der Verhinderung von Informationsmonopolen und der Sicherung einer Pluralität von Sichtweisen und Darbietungen ein legitimes Gemeinwohlinteresse.“<sup>44</sup> „Eine Monopolisierung der Berichterstattung über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse bei einem einzelnen Rundfunkveranstalter würde dieses Ziel gefährden. Das hat seinen Grund nicht allein darin, daß auf diese Weise Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet werden, die sich gesetzlich nur schwer eindämmen lassen. Vielmehr sind Monopole im Informationssektor auch deswegen der freien Meinungsbildung abträglich, weil sie uniforme Information begünstigen. Dagegen ist die Freiheitsgarantie in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf plurale Informationsvermittlung gerichtet, weil medial vermittelte Information nicht lediglich Abbild der Wirklichkeit, sondern stets Ergebnis eines Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsprozesses ist, das nur durch konkurrierende Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsmuster relativiert werden kann.“<sup>45</sup> Zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht bedarf es daher nicht nur wirksamer Vorkehrungen gegen eine Konzentration auf Veranstalterebene (vgl. BVerfGE 57, 295 <323>; 73, 118 <160>; 95, 163 <172>), sondern auch ausreichender Maßnahmen gegen Informationsmonopole. Eine durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse, die dem Erwerber der Verwertungsrechte gestattet, damit nach Belieben zu verfahren und Dritte auszuschließen oder in der Teilhabe zu beschränken, würde den Leitvorstellungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gerecht. Der Gesetzgeber kann sich daher auf vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls berufen, wenn er dem entgegenzuwirken sucht.“<sup>46</sup>

**Letztere Erwägungen vermögen auch Eingriffe in andere Grundrechte zu rechtfertigen, zum Teil aber nur unter Einschränkungen (finanzielle Ausgleichsregelungen):** „Zwar kennt die Rechtsordnung zahlreiche verfassungsmäßige Berufsausübungsregelungen, die dem beruflich Tätigen Vermögenswerte Leistungs- oder Duldungspflichten aus Gemeinwohlgründen ohne entsprechendes Entgelt auferlegen. Von diesen unterscheidet sich die vorliegende Regelung aber dadurch, daß ein Ertrag der beruflichen Leistung nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch Konkurrenten desjenigen

**BVerfGE 92, 203 (230 f.) - EG-Fernsehrichtlinie.**

**BVerfGE 92, 203 (235 f.)-EG-Fernsehrichtlinie.**

**BVerfGE 97, 228 (256) - Kurzberichterstattungsrecht.**

**BVerfGE 97, 228 (256 f.) - Kurzberichterstattungsrecht.**

**BVerfGE 97, 228 (257 f.) - Kurzberichterstattungsrecht.**

**BVerfGE 97, 228 (258) - Kurzberichterstattungsrecht.**

Femsehveranstalter zugutekommt, dem der Ereignisveranstalter die Erstverwertungsrechte vertraglich eingeräumt hat. Die damit verbundenen Einbußen belasten die Veranstalter im Verhältnis zu dem Sicherungszweck der Norm unangemessen. Andererseits ist den von der Regelung begünstigten Femsehveranstalter die Zahlung eines angemessenen Entgelts zuzumuten. 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 Femsehveranstalter 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.<sup>47</sup>

#### **11. Rundfunkentscheidung: BVerfGE 97, 298: *Extra-Radio-Hof* von 1998**

**Keine Rundfunkveranstalterfreiheit - Aber: auch Bewerber um eine Rundfunklizenz können sich auf die Rundfunkfreiheit berufen:** „Auf den Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG können sich auch Bewerber um eine Lizenz nach bayerischem Medienrecht berufen.

Die Reichweite des Grundrechtsschutzes in personeller wie gegenständlicher Hinsicht hängt wesentlich von den Gefahren ab, die dem grundrechtlichen Schutzgut drohen (vgl. BVerfGE 95, 220 <234>). Die Gefahr der Einflußnahme auf die im Kern der Grundrechtsgarantie stehende Programmfreiheit ist bei der Auswahl der Bewerber besonders groß. Übersteigt die Bewerberzahl die Sendekapazitäten, 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. Das gilt nicht nur für die erstmalige Auswahl, sondern auch für die Erneuerung einer Lizenz nach Ablauf einer Sendeperiode. Hier erscheint die Gefahr der Einflußnahme sogar nochmals gesteigert, weil die Entscheidung von der Einstellung zu dem in der Vergangenheit ausgestrahlten Programm beeinflußt werden und damit der Programmfreiheit schaden kann. Daher hat das Bundesverfassungsgericht gerade für die Auswahl unter den Bewerbern und für die Zuteilung von Übertragungskapazitäten

besonders strikte gesetzliche Vorkehrungen im Interesse der Rundfunkfreiheit gefordert (vgl. BVerfGE 57, 295 <327>; 73, 118 <182 ff.>; 83, 238 <322 ff.>). In den genannten Entscheidungen sind diese Anforderungen allerdings als objektivrechtliche Verpflichtungen des Rundfunkgesetzgebers entwickelt worden, während kein Anlaß bestand zu klären, ob der objektivrechtlichen Pflicht des Staates auch eine subjektivrechtliche Position der Rundfunkveranstalter oder -bewerber entspricht. Die objektivrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers dient aber auch der Sicherung der grundrechtlichen Position der Rundfunkveranstalter im Rahmen der vom Gesetzgeber zulässigerweise geschaffenen Rundfunkordnung; ihr Sicherungszweck wäre gefährdet, wenn die Betroffenen keine Möglichkeit hätten, eine Pflichtverletzung geltend zu machen (vgl. BVerfGE 87, 181 <198>). Ebenso wie sich die bereits zugelassenen Rundfunkveranstalter hinsichtlich der ihnen eingeräumten Rechtsposition auf den Schutz der Rundfunkfreiheit berufen können (vgl. BVerfGE 95, 220 <234>), müssen daher auch die Bewerber das Grundrecht bezüglich der verfassungsrechtlich gebotenen Auswahl- und Zulassungsregeln geltend machen können, die die Rundfunkfreiheit in der Bewerbungssituation sichern. Zwar ist nicht jeder Verstoß gegen diese Vorschriften zugleich ein Grundrechtsverstoß. Auch wenn eine gesetzliche Zugangsregelung, die die Rundfunkfreiheit gegen Programmeinflüsse seitens des Staates wirksam sichert, von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geboten ist, legt das Grundrecht doch nicht im einzelnen fest, welchen Weg der Gesetzgeber zur Erreichung dieses Ziels einzuschlagen hat. Da es sowohl objektivrechtlich als auch subjektivrechtlich im Dienst der Grundrechtssicherung steht, gibt es dem Bewerber aber jedenfalls einen Anspruch darauf, daß bei der Auslegung und Anwendung seine Position als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit hinreichend beachtet wird. Er erhält damit eine rundfunkspezifische Rechtsposition, die über die durch das Willkürverbot vermittelte hinausreicht. Wie weit sie im einzelnen geht, bedarf hier keiner Klärung.“<sup>48</sup>

<sup>47</sup> BVerfGE 97, 228 (262 f.) - *Kurzberichterstattungsrecht*.

<sup>19</sup> Schulz/Held/Jürgens - Rundfunkrecht - Leitentscheidungen des BVerfG zu den Kommunikationsfreiheiten