Die Organisationsstrukturen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten unter dem Grundsatz der Staatsfreiheit

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
des Doktors der Rechte
an der
Universität Konstanz
Fachbereich Rechtswissenschaft

vorgelegt von
Michael Wojahn

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Januar 2002
Erstgutachten: Prof. Dr. Ekkehart Stein
Zweitgutachten: Prof. Dr. Martin Ibler

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis ..... *I - IX*

A Einführung 1

B Der privat-kommerzielle Rundfunk im dualen Rundfunksystem 7

C Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit 18

D Der Grundsatz der Staatsfreiheit 33

E Vereinbarkeit der internen Strukturen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit 107

F Ergebnisse der Untersuchung in Thesen/ Zusammenfassung 216

Literaturverzeichnis ..... X - XXXI

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht ..... **II**

Inhaltsverzeichnis ..... **III**

A Einführung **1**

1 Fragestellung 1

2 Überblick über Aufgaben und Tätigkeit der Landesmedienanstalten 2
2.1 Zulassung 3
2.2 Laufende Aufsicht 3
2.2.1 Programmkontrolle 4
2.2.2 Konzentrationskontrolle 4
2.2.3 Überwachungsinstrumentarium 4
2.3 Zukünftige Entwicklung der Aufgaben 5

3 Gang der Untersuchung 6

B Der privat-kommerzielle Rundfunk im dualen Rundfunksystem **7**

1 Kongruierenden Strukturelemente der gegenwärtigen privaten Rundfunkordnungen 8
1.1 Die Landesmedienanstalten 9
1.2 Zugang zur Rundfunkveranstaltung 10
1.3 Laufende Aufsicht (Programmaufsicht, Vielfaltsaufsicht, Programmanforderungen) 11
1.4 Sonstige übereinstimmende Regelungswerke in den Landesmediengesetzen 12

2 Länderübergreifende Vereinbarungen 12

3 Strukturelle Besonderheiten/ außergewöhnliche Gestaltungsformen 15
3.1 Die Sondersituation in Bayern 15
3.2 Die Sondersituation in Nordrhein-Westfalen 15
3.3 Rats- und Versammlungsmodell 16
3.4 Außenpluralismus/ Binnenpluralismus 17

C Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit **18**

1 Das "Fernsehurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.1961 18

2 Das Mehrwertsteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.7.1971 19

3 Das Lebach Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.6.1973 20

4 Das "FRAG" Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.1981 21

5 Der "freie Mitarbeiter" Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 13.1.1982 22

6 Der Rundfunkratbeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.1982 23

7 Das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts zum Niedersächsischen Landesmediengesetz vom 4.11.1986 23

8 Das 5. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.1987 24

9 Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum WDR-Gesetz und zum Nordrhein-Westfälischen Rundfunkgesetz vom 5.2.1991 („6. Rundfunkurteil“) 25

10 Der Beschluß zum dritten hessischen Fernsehprogramm vom 6.10.1992 27

11 Das Rundfunkgebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22.02.1994 („7. Rundfunkurteil“) 27

12 Zusammenfassung 28

13 Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 30
13.1 Vertreter systematischer Interpretation 31
13.2 Vertreter teleologischer Interpretation 31
13.3 Stellungnahme 32

D Der Grundsatz der Staatsfreiheit 33

1 Verfassungsrechtliche Deduktionen des Staatsfreiheitsprinzips 33
1.1 Deduktion aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 I S. 2 GG) 33
1.2 Deduktion aus dem rundfunkspezifischen Pluralitätsgebot 34
1.3 Deduktion aus dem Prinzip der Volkssouveränität 35
1.4 Deduktion aus dem Gewaltenteilungsprinzip 36
1.5 Deduktion aus dem Grundsatz der Chancengleichheit 37
1.6 Stellungnahme 37

2 Inhalt des Grundsatzes der Staatsfreiheit (Schutzgegenstand) 38
2.1 Programmbezug des Staatsfreiheitspinzips 38
2.2 Einschränkungen des Schutzgegenstandes 39
2.3 Erweiterung des Schutzgegenstandes 40
2.4 Formen staatlicher Einwirkungen 41
2.4.1 Programminhaltliche Relevanz 41
2.4.2 Intensität der Einwirkungen 42
2.4.2.1 Kalkulierbarkeit der staatlichen Maßnahme (Berechenbarkeit) 42
2.4.2.2 Entscheidungsflexibilität 42
2.4.3 Stellungnahme 43

3 Sachliche Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit 43
3.1 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Reichweite des Staatsfreiheitspostulats 44
3.2 Interpretation der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung 45
3.2.1 Organisatorischer Bezug des Grundsatzes der Staatsfreiheit 45
3.2.2 Wirtschaftlicher und finanzieller Bezug der Staatsfreiheit 47
3.2.3 Programminhaltlicher Bezug der Staatsfreiheit 47
3.2.4 Der dualistische Ansatz des Bundesverfassungsgerichts 48
3.3 Die Literatur zur Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit 50
3.3.1 Gebot der Staatsfreiheit als striktes Einmischungsverbot 50
3.3.2 Gebot der Staatsfreiheit als Auslieferungs- und Beherrschungsverbot 51
3.3.3 Differenzierende Ansätze in der Literatur zur Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit 52
3.3.3.1 Jarass 52
3.3.3.2 Bethge 53
3.3.3.3 Badura 53
3.3.4 Zusammenfassung 54
3.3.5 Schlußfolgerungen 54

4 Personelle Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit ... 56
4.1 Die Landesmedienanstalten als juristische Person des öffentlichen Rechts ... 57
4.2 Staatsunabhängigkeit der Landesmedienanstalten ... 59
4.2.1 Die staatliche Aufsicht über die Landesmedienanstalten ... 60
4.2.2 Finanzierung der Landesmedienanstalten ... 61
4.2.2.1 Die Rundfunkgebührenfinanzierung ... 61
4.2.2.2 Gebühren- und Abgabenfinanzierung ... 62
4.2.3 Resümee ... 62
4.3 Unmittelbare Zuordnung zum grundrechtlich-geschützten Lebensbereich ... 63
4.3.1 Funktion der Landesmedienanstalten ... 64
4.3.2 Die Aufgaben der Landesmedienanstalten ... 65
4.3.2.1 Die Zulassungskontrolle ... 65
4.3.2.2 Programmkontrolle/ Konzentrationskontrolle ... 66
4.3.2.3 Stellungnahme ... 67
4.4 Resümee personelle Reichweite ... 69

5 Adressaten des Staatsfreiheitsgebots ... 70
5.1 Sachstand in Literatur und Rechtsprechung ... 71
5.1.1 Die politischen Parteien als Adressaten des Staatsfreiheitsgebots (Literatur) ... 73
5.1.2 Unanwendbarkeit des Staatsfreiheitsgebots auf die politischen Parteien ... 74
5.1.3 Differenzierende Ansichten im Schrifttum ... 75
5.1.4 Das Bundesverfassungsgericht zur Einbeziehung der politischen Parteien in den Adressatenkreis des Staatsfreiheitsgebots ... 76
5.1.5 Resümee ... 77
5.2 Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien ... 78
5.2.1 Trennbarkeit von Staat und Gesellschaft ... 78
5.2.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen ... 79
5.2.2.1 Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes ... 79
5.2.2.2 Die Aufgaben der Parteien im politischen System ... 80
5.2.2.2.1 Aufgabenbereich: Wahlen ... 81
5.2.2.2.2 Aufgabenbereich: Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ... 82
5.2.2.2.3 Aufgabenbereich: Staatlichen Willensbildung ... 82
5.2.2.2.4 Stellungnahme ... 83
5.2.3 Politische Realität und verfassungsrechtliche Sicherungen ... 84
5.2.3.1 Annäherung von Parteien und Staat in der politischen Realität ... 85
5.2.3.1.1 Freies und imperatives Mandat ... 86
5.2.3.1.2 Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang ... 87
5.2.3.1.3 Gewaltenteilung ... 87
5.2.3.2 Konsequenzen für die verfassungsrechtliche Positionierung der Parteien ... 88
5.2.3.2.1 Art. 21 Abs. 1 S.1 und S.2 GG ... 89
5.2.3.2.2 Art. 21 Abs. 1, S. 3 GG ... 90
5.2.3.2.3 Art. 38 Abs. 1 S.2 GG ... 90
5.2.4 Resümee ... 92
5.3 Positionierung der politischen Parteien unter rundfunkrechtlichen Aspekten ... 93
5.3.1 Besonderheiten der politischen Parteien ... 94
5.3.1.1 Konstitutionelle Repräsentation ... 94
5.3.1.2 Integrationsfähigkeit und Integrationsnotwendigkeit ... 95
5.3.1.3 Gesteigertes Interesse an den Massenmedien ... 96
5.3.1.4 Resümee ... 96

5.3.2 Rundfunkrechtliche Zuordnung der Parteien zum staatlichen Sektor 97
5.3.2.1 Ineffektivität und Nichtanwendbarkeit verfassungsrechtlicher Sicherungen 97
5.3.2.1.1 Das Konkurrenzprinzip..... 97
5.3.2.1.2 Art. 38 I S. 2 GG..... 99
5.3.2.2 Spezialgesetzliche Vorkehrungen in den Mediengesetzen der Bundesländer 99
5.3.2.2.1 Verpflichtung auf die Interessen der Allgemeinheit..... 99
5.3.2.2.2 Unabhängigkeit von Aufträgen und Weisungen..... 100
5.3.2.3 Entsende- und Vorschlagsrechte der Landtagsfraktionen 100
5.3.3.3 Schlußfolgerungen..... 101
5.4 Ablehnung differenzierender Ansichten im Schrifttum..... 102
5.4.1 Der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien. 102
5.4.2 Das rundfunkrechtliche Pluralismusgebot 104
5.4.3 Schlußfolgerungen Exkurs..... 105
5.5 Resümee Adressatenkreis 105

E Vereinbarkeit der internen Strukturen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit..... 107

1 Gebot zur Bildung staatsfreier Aufsichtsgremien unter Ausschluß staatlicher und parteipolitischer Repräsentanten..... 108
1.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur 108
1.2 Bestätigung der dualistischen Interpretation des Staatsfreiheitsprinzips..... 109
1.2.1 Rechtsansprüche der politischen Parteien auf Beteiligung in den Aufsichtsgremien 109
1.2.1.1 Art. 21 I GG..... 109
1.2.1.2 Art. 5 I S.2 GG..... 109
1.2.1.2.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur 110
1.2.1.2.2 Ablehnung kollektivistischer Deutungsversuche 111
1.2.2 Gebot zur Berücksichtigung der „Parteipolitik“ durch den Landesgesetzgeber 112
1.2.2.1 Grenzen legislativer Ausgestaltungsfreiheit 112
1.2.2.2 Der allgemeine Gleichheitssatz als äußere Grenze der legislativen Gestaltungsfreiheit 114
1.2.2.2.1 Unterschiedliche Behandlung vergleichbarer gesellschaftlicher Kräfte 114
1.2.2.2.2 Ohne sachlichen Grund (Willkür) 116
1.2.2.2.3 Ausschluß der Parteipolitik als willkürliche Maßnahme..... 117
1.2.2.3 Resümee..... 118
1.2.3 Ansprüche des staatlichen Bereichs auf Beteiligung 118
1.2.3.1 Grundrechtliche Beteiligungsansprüche..... 119
1.2.3.2 Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Legitimationsgrundlage..... 119
1.3 Resümee der Bestätigung der dualistischen Interpretation..... 121

2 Gebot zur legislativen Festsetzung von Beteiligungsquoten für den staatlich-parteipolitischen Bereich 122
2.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur 122
2.1.1 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 122
2.1.1.1 Verfassungsmäßigkeit der vorhandenen Beteiligungsquoten..... 124
2.1.1.2 Beteiligungsquote von ca. 30 % verfassungskonform..... 124

2.1.2 Ausgewählte Judikatur ... 126
2.1.3 Literatur ... 128
2.1.3.1 Staatliche Repräsentanz als Minderheitsbeteiligung ... 128
2.1.3.2 Beschränkung staatlicher Beteiligung auf ein Drittel ... 128
2.1.3.3 Ablehnung generalisierender Quoten ... 129
2.1.4 Resümee aus Rechtsprechung und Literatur ... 129
2.2 Homogenitätsaspekt ... 130
2.2.1 Interessenparallelität und Einflussintensität ... 130
2.2.1.1 Parteienkonkurrenz ... 131
2.2.1.2 Gewaltenteilung ... 132
2.2.1.3 Föderalismus ... 132
2.2.2 Unergiebigkeit der Homogenitätsargumentation ... 133
2.3 Ablehnung bestimmter Beteiligungsquoten ... 134
2.4 EXKURS: Vergleichbarkeit öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Aufsichtsstrukturen ... 135
2.4.1 Reduktion der Programmanforderungen und Zulassungsfunktion der Landesmedienanstalten ... 137
2.4.2 Reduzierte Kontrolldichte und die Effizienz der Aufsicht ... 139
2.4.3 Resümee Exkurs ... 142

3 Verfassungsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf die Verankerung eines bestimmten Organisationsmodells durch den Landesgesetzgeber ... 142
3.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur ... 143
3.1.1 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ... 143
3.1.2 Literatur ... 143
3.2 Gebot zur legislativen Umsetzung eines bestimmten Besetzungsmodells ... 145
3.3 Gegenwärtige Gremienstrukturen ... 146
3.3.1 Versammlungsmodell ... 146
3.3.2 Rats- oder Sachverständigenmodell ... 146
3.3.3 Das Hamburger Mischmodell ... 147
3.4 Vereinbarkeit der Modelltypen und entsprechender Mischformen mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit ... 147
3.4.1 Aufgabenwahrnehmung bei den Modelltypen ... 148
3.4.1.1 Kollegiales Rats- oder Sachverständigenmodell ... 148
3.4.1.2 Gruppenplurales Versammlungsmodell ... 148
3.4.1.3 Richtigkeit und Sachbezogenheit der Entscheidungen ... 149
3.4.2 Anfälligkeit für staatlich-parteipolitische Einflussnahmen ... 150
3.5 Resümee ... 151

4 Zwischenergebnis ... 151

5 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die normative Ausgestaltung von Inkompatibilitätsregelungen ... 152
5.1 Beweis- und Anknüpfungsproblematik ... 153
5.1.1 Staats- und Parteieneinfluß auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte ... 154
5.1.2 Parteipolitisch motiviertes Entscheidungsverhalten ... 154
5.1.3 Freundeskreise ... 155
5.1.4 Parteienproporz ... 156
5.1.5 Resümee ... 156
5.2 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur ... 157
5.3 Gebot zur Verankerung umfassender Inkompatibilitätsregelungen ... 158
5.3.1 Generelle verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber parteiengerichteten Inkompatibilitätsregelungen ... 158

5.3.2 Durchsetzungskraft von Inkompatibilitätsregelungen 159
5.4 Geltende Regelungen in den Landesmediengesetzen 160
5.4.1 Staatsgerichtete Inkompatibilitäten 160
5.4.2 Parteibezogene Inkompatibilitäten 160
5.5 Vereinbarkeit der geltenden Regelungen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben 161

6 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die organisatorische Ausgestaltung des Besetzungsverfahrens durch den Landesgesetzgeber 161
6.1 Kausalitätserwägungen 162
6.2 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur 164
6.2.1 Rechtsprechung 164
6.2.2 Literatur 164
6.3 Gebot zur normativen Ausgestaltung eines staats- und parteienfernen Berufungs- und Entsendeverfahrens 165
6.4 Bestellungsverfahren nach den geltenden Landesmediengesetzen 166
6.5 Vereinbarkeit der Verfahrensmodelle mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit 167
6.5.1 Parlamentarisches Entsendemodell 167
6.5.2 Vorschlagsmodell 168
6.5.2.1 Die Hamburger Variante 168
6.5.2.2 Die Bremer Variante 169
6.5.3 Kombinationsmodell (Pluralistisches Entsendemodell i.w.S.) 171
6.5.4 Pluralistisches Entsendemodell (Pluralistisches Entsendemodell i.e.S.) ... 172
6.5.4.1 Eignung und Effizienz des pluralistischen Entsendemodells 173
6.5.4.1.1 Staatsdistanz und zeitliche Zäsur 174
6.5.4.1.2 Rechtlich abgesichertes Instrumentarium 174
6.5.4.2 Weitergehende Bedenken 175
6.6 Die Berufungs- und Entsendemodelle und das Legitimationserfordernis 176
6.6.1 Sachstand in Literatur und Rechtsprechung 177
6.6.2 Demokratische Legitimation 178
6.6.3 Demokratische Legitimation der Entsendemodelle 178
6.6.3.1 Demokratische Legitimation des pluralistischen Entsendemodells 179
6.6.3.2 Erfordernis demokratischer Legitimation 181
6.6.4 Pluralistische Legitimation des gruppenpluralen Entsendemodells 182
6.6.4.1 Theorie des Pluralismus 183
6.6.4.2 Kritik am Pluralismus 183
6.6.4.3 Grundgesetz und Pluralismus 184
6.6.4.4 Legitimation durch das Pluralismusprinzip 185
6.7 Resümee Berufungs- und Entsendeverfahren 187

7 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die legislative Ausgestaltung der Rechtsstellung der Mitglieder der Hauptorgane 188
7.1 Sachstand in Literatur und Rechtsprechung 188
7.2 Gebot zur normativen Ausgestaltung einer eigenständigen und unabhängigen Rechtsposition 190
7.3 Geltende Regelungen zur Rechtsstellung der Gremienmitglieder 191
7.3.1 Übersicht 191
7.3.2 Systematisierung 192
7.3.2.1 Weisungs- und Auftragsfreiheit ohne Abberufungsoption 192
7.3.2.2 Weisungs- und Auftragsfreiheit mit Abberufungsoption 193
7.3.2.2.1 Beschränktes Abberufungsrecht 193

7.3.2.2.2 Unbeschränktes Abberufungsrecht ... 193
7.4 Vereinbarkeit der landesgesetzlichen Ausgestaltungsvarianten zur Rechtsstellung mit dem Staatsfreiheitsprinzip ... 194
7.4.1 Weisungs- und Auftragsfreiheit ohne Abberufungsoption ... 194
7.4.2 Weisungs- und Auftragsfreiheit mit Abberufungsmöglichkeit ... 196
7.4.2.1 Beschränktes Abberufungsrecht ... 196
7.4.2.2 Unbeschränktes Abberufungsrecht ... 199
7.4.3 Komplementäre Regelungen zur Rechtsstellung ... 199
7.4.3.1 Stellvertreterregelungen ... 199
7.4.3.2 Persönliche Anforderungen - Sachkunde und Erfahrung ... 200
7.4.3.3 Dauer der Amtsperiode/ Wiederwahlmöglichkeit ... 202
7.5 Resümee Staatsunabhängige Rechtsstellung der Organmitglieder ... 203

8 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die normative Ausgestaltung der gremien-internen Verfahrensabläufe ... 204
8.1 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die interne Beschlußfassung ... 204
8.2 Beteiligungsquoten und Mehrheitserfordernisse nach den geltenden Landesmediengesetzen ... 205
8.2.1 Aktuelle Beteiligungsquoten ... 205
8.2.1.1 Tabellen ... 206
8.2.1.2 Auswertung ... 208
8.2.2 Mehrheitserfordernisse in den Landesmediengesetzen ... 208
8.3 Vereinbarkeit der geltenden Mehrheitserfordernisse mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben des Staatsfreiheitsgrundsatzes ... 209
8.4 Öffentlichkeit der Sitzungen ... 211
8.4.1 Geltende Öffentlichkeitsregelungen ... 211
8.4.2 Öffentlichkeit der Sitzungen und Staatsfreiheitsprinzip ... 211
8.5 Resümee ... 213

9 Gesamtwürdigung der Ausgestaltungen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten durch den jeweiligen Landesgesetzgeber ... 214

F Ergebnisse der Untersuchung in Thesen ... 216

Literaturverzeichnis ... X

A Einführung

1 Fragestellung

Wesensmerkmal einer demokratischen Staatsform, in der das Volk Träger der Herrschaftsgewalt ist, ist das Bedürfnis nach ständiger Rechtfertigung und Kontrolle politischer Herrschaft. Eine wirksame Kontrolle politischer Machtausübung bedarf des Informationsflusses in doppelter Hinsicht: Eine individuelle und gesellschaftliche Meinungs- und Willensbildung ist nur möglich, wenn politisches Handeln öffentlich dargestellt und nachvollziehbar vermittelt wird. Gleichzeitig ist die Politik zur jederzeitigen Absicherung und Rückkoppelung ihrer Entscheidungen auf Informationen aus dem Wahlvolk angewiesen, um Stimmungen schnell erfassen und auf gesellschaftliche Veränderungen flexibel reagieren zu können. Die Bereitstellung und Vermittlung von Informationen muß demnach in zweierlei Richtung erfolgen: Aus dem staatlich-politischen Bereich in den gesellschaftlichen, um dem einzelnen Bürger echte Mitwirkung und Teilhabe an der Staatswillensbildung zu ermöglichen und in umgekehrter Richtung, um politische Herrschaftsausübung möglichst eng an den Volkswillen zu binden. Der wechselseitige Austausch von Informationen bildet insoweit eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung.
Ein ungehinderter und verläßlicher Informationsfluß zwischen dem Volk und den politischen Funktionsträgern kann allerdings nur stattfinden, wenn die dabei verwendeten Übermittlungskanäle selbst neutral und unabhängig sind. Zwar wird Politik nicht ausschließlich über die Massenmedien Hörfunk und Fernsehen vermittelt, gleichwohl kommt dem Rundfunk im politisch-gesellschaftlichen Kommunikationsprozeß aufgrund seiner Reichweite, Aktualität und Suggestivkraft eine zentrale Bedeutung zu. Insbesondere das Fernsehen nimmt als Primärquelle politischer Information eine entscheidende Vermittlerrolle bei der Beschaffung, Bereitstellung und Verbreitung von Informationen und der Mobilisierung von öffentlicher Zustimmung ein. Neben dieser passiven Übertragungsfunktion ist der Rundfunk selbst ein „aktives Element“ im Kommunikations- und Rückkoppelungsprozeß, da das Rundfunkprogramm planvoll gestaltet und produziert wird und damit seitens der Programmverantwortlichen selbst Einfluß auf den Empfänger genommen werden kann und genommen wird. Der Rundfunk nimmt demnach im demokratischen System eine bedeutende Doppelfunktion als Medium und Faktor wahr.
Angesichts dieser Sonderstellung ist es nicht verwunderlich, daß das Massenmedium Rundfunk in der Vergangenheit immer wieder den Begehrlichkeiten und Manipulationen politischer Akteure ausgesetzt war. Die Erringung, Sicherung oder der Verlust politischer Herrschaft, die Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen und das politische „Überleben“ Einzelner hängt entscheidend von der medialen Selbstdarstellung der politisch Handelnden und der mölichst breitenwirksamen Vermittlung (partei-) politischer Ziele und Vorstellungen ab. Mit dem Ziel, einen maßgebenden Einfluß auf die Programmgestaltung zu gewinnen, liegt es für Politik und Parteien nahe, eine Rundfunkorganisation zu schaffen, die ihnen die Schlüsselpositionen in den Aufsichts- und Kontrollgremien offenhält oder bestehende Strukturen derart zu durchdringen und sich nutzbar zu machen, daß eine politikfreie Kontrolltätigkeit ausgeschlossen ist. Nicht umsonst gehört die politische Steuerung der Gremienstrukturen der Rundfunk-, Fernseh- und Verwaltungsräte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu den schwerwiegendsten Problemen der Rundfunkveranstaltung im dualen Rundfunksystem.

Nicht der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine Aufsichtseinrichtungen sollen allerdings Thema der folgenden Ausführungen sein, sondern die Gremienstrukturen der zentralen Aufsichts- und Zulassungsorgane der Landesmedienanstalten. Auch hier stellt sich die Frage

nach den Möglichkeiten und Formen staatlicher und insbesondere parteipolitischer Steuerung des Rundfunkprogramms der privaten Veranstalter, da die Kontrollstrukturen konzeptionell an diejenigen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte angelehnt sind.
Zurückgreifend auf die erforderliche Neutralität und Unabhängigkeit der Vermittlungskanäle wird zu untersuchen sein, ob sich das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsfreiheit zur Abwehr der staatlichen und insbesondere parteipolitischen Einflußnahmen aktivieren läßt und ggf. die von den zuständigen Landesgesetzgebern gewählten Organisationsformen den Anforderungen dieses Rundfunkgebots gerecht werden. „Staat“ im Sinne des Staatsfreiheitsprinzips müßte dann nicht nur bestimmte staatliche Organisationen und Institutionen, sondern auch die politischen Parteien meinen.

2 Überblick über Aufgaben und Tätigkeit der Landesmedienanstalten

In Anbetracht seiner herausgehobenen Stellung im öffentlichen Willensbildungsprozeß soll der Rundfunk die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen. Den Landesgesetzgebern ist die Aufgabe übertragen worden, die Rundfunkordnung im Detail auszugestalten, für ein ausgewogenes und vielfältiges Programmangebot und die Offenheit und Neutralität des Mediums Sorge zu tragen. Welche materiellen, organisatorischen und verfahrensrechtlichen Regelungen der Landesgesetzgeber zur Bewältigung dieser Gestaltungsaufgabe vorsieht, ist weitgehend seinem Ermessen überlassen.
Trotz dieser gesetzgeberischen Freiheiten weisen die gegenwärtigen, föderalen Rundfunkordnungen – nicht zuletzt aufgrund den rundfunkrechtlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – viele Überschneidungen und Ähnlichkeiten hinsichtlich Organisation und Verfahren der Aufsicht über den privatwirtschaftlich veranstalteten Rundfunk auf: Auf der Grundlage der jeweiligen Landesmediengesetze und der Rundfunkstaatsverträge haben die Landesgesetzgeber einheitlich rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrechten geschaffen. Diese Landesmedienanstalten wahren die öffentliche Verantwortung bei der Veranstaltung und Verbreitung privaten Rundfunks durch die Lizenzierung, Konzentrationskontrolle sowie die laufenden Programmaufsicht.
Im Einzelnen sind den Landesmedienanstalten regelmäßig Aufgaben in folgenden Bereichen zugewiesen worden:

- Durchführung des Verfahrens zur Erteilung einer Erlaubnis (bzw. Zulassung, Konzession) zur Rundfunkveranstaltung einschließlich der Überprüfung der persönlichen, d.h. bewerberbezogenen und sachlichen Erlaubnisvoraussetzungen, Zuteilung von Übertragungskapazitäten, ggf. durch Aufteilung der Sendezeit oder Herbeiführung von Veranstalterkooperationen.
- Laufende Überwachung der privatwirtschaftlichen Rundfunkveranstaltung hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben zur Vielfaltssicherung, Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen und Monopolstellungen und zum Jugendschutz.
- Feststellung, Beanstandung und Ahndung von Verstößen gegen das jeweilige Landesmediengesetz oder den Rundfunkstaatsvertrag, Durchführung des Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahrens, Verhängung von Bußgeldern.
- Einrichtung, Betreuung, Verwaltung und Überprüfung offener Kanäle, Freihalten ausreichender Übertragungskapazitäten, Bereitstellung geeigneter Infrastruktur, Zuteilung von Sendezeit.
- Einspeisung herangeführter, bereits zugelassener Programme in die örtlichen Kabelanlagen.

- Mitwirkung bei der Ausgestaltung der Rundfunklandschaft durch Erstellung von Nutzungsplänen für Frequenzen, Aufteilung vorhandener drahtloser und kabelgebundener Übertragungskapazitäten.
- Entscheidung über rundfunkähnliche Dienste, elektronische Medienangebote.

Die beiden Kernaufgaben der Landesmedienanstalten – Zulassung und laufende Rundfunkkontrolle – sollen nachfolgend näher skizziert werden.

2.1 Zulassung

Ungeachtet der rasanten technischen Entwicklungen – digitales und interaktives Fernsehen, Multimedia-Anwendungen, Online-Dienste, Internetfernsehen – ist die Nachfrage nach terrestrischen Frequenzen und Kapazitäten in den Breitband-Kabelnetzen unvermindert hoch. Die große Reichweite und hohe Marktdurchsetzung dieser „klassischen“ Verbreitungswege ermöglicht zumindest einem Teil der Rundfunkveranstalter mittelfristig die wirtschaftliche Tragfähigkeit ihres Engagements. Demgegenüber bietet die geringe Anschlußdichte im digitalen Fernsehbereich den privaten Veranstaltern noch keine ausreichende werbewirtschaftliche Basis. Dieser Nachfrageüberhang rückt das Zulassungsverfahren in den Mittelpunkt der Aufgabenwahrnehmung der Landesmedienanstalten.
Im Rahmen des Lizenzierungsverfahrens entscheidet die Landesmedienanstalt über die nach der Ausschreibung einer verfügbaren Übertragungskapazität eingegangenen schriftlichen Zulassungsanträge auf der Basis der geltenden Vorschriften. Entscheidungskriterien für die Zulassung eines privaten Rundfunkunternehmers bilden dabei die persönlichen und sachlichen Zulassungsvoraussetzungen, die nach der Zulassungsfähigkeit eines Bewerbers fragen oder finanzielle, organisatorische und programminhaltliche Anforderungen an ihn stellen.
Bewerben sich mehrere Antragsteller - wie in der Praxis häufig - um einen analogen Übertragungsweg, sind bei der zu treffenden Auswahlentscheidung veranstalter- und programmbezogene Aspekte wie die Programmkategorie (Voll- oder Spartenprogramm), Meinungsvielfalt, der lokale Bezug des Programms, die Professionalität der Programmgestaltung usw. zu berücksichtigen. Zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten sind gegeben, wenn den Landesmedienanstalten die Möglichkeit zur zeitlichen Aufteilung der Sendezeit unter mehreren Rundfunkveranstaltern oder zur Initiierung von Veranstaltergemeinschaften offensteht[1].

2.2 Laufende Aufsicht

Neben der Lizenzierung bildet die permanente Überwachung der privaten Rundfunkveranstalter, die in die Aufgabenbereiche Programm- und Konzentrationskontrolle unterteilt werden kann, einen inhaltlichen und zeitlichen Schwerpunkt der Tätigkeit der Landesmedienanstalten.

[1] In diesem Zusammenhang sei angefügt, daß der Landesgesetzgeber von Baden-Württemberg mit der Novellierung des Landesmediengesetzes, die zum 28.07.99 in Kraft getreten ist, neue Wege bei der Zulassung beschreitet: Zulassung und Kapazitätszuweisung erfolgen nicht mehr in einem geschlossenen, umfassenden Zulassungsverfahren. Bei der Zulassung wird dem Veranstalter nunmehr allein die Zuverlässigkeit und die Zulässigkeit seines Programmkonzepts bescheinigt. Um einen Übertragungsweg hat sich der Veranstalter in einem zweiten Verfahrensschritt gesondert zu bemühen, so daß Zulassung und Zuweisung voneinander getrennt sind. Vgl. dazu Mayer, Novelle des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg, ZUM 2000, S. 390ff.

2.2.1 Programmkontrolle

Die Vielzahl an lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Rundfunkprogrammen und die Vielfalt an Sendungen und Beiträgen bringt einen Kontrollaufwand mit sich, der eine lückenlose Programmbeobachtung und –auswertung unmöglich macht. Die Programmkontrolle der Aufsichtsorgane beschränkt sich daher regelmäßig darauf, Beschwerden oder Hinweisen aus der Bevölkerung nachzugehen und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften stichprobenartig zu überwachen.
Auch die einschlägigen gesetzlichen Prüfkriterien und Zielvorgaben sind umfangreich und nicht minder unübersichtlich: Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit, kulturelle Vielfalt und landestypische Besonderheiten sollen im privaten Programmangebot zum Ausdruck kommen, während jugendgefährdende, sittenwidrige, den Krieg verherrlichende, pornographische und zum Rassenhass aufstachelnde Sendungen keine Verbreitung finden dürfen. Die Programme sollen die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit und körperlichen Unversehrtheit, vor Ehe und Familie sowie vor der sittlichen und religiösen Überzeugung anderer wahren. Die konsequente Umsetzung der Werbe-, Teleshopping- und Sponsoringrichtlinien und der Kennzeichnungs- und Trennungspflichten wird den Landesmedienanstalten ebenso abverlangt, wie sie bei den Drittsenderechten, den lokalen Rundfunkfenstern und der örtlich-regionalen Rundfunkveranstaltung programmbezogene Mitspracherechte wahrnehmen sollen.
Die oftmals vage und unverbindliche Ausformulierung dieser Kontrollmaßstäbe hat in der Vergangenheit immer wieder Zweifel an der Effektivität und Leistungsfähigkeit der externen Aufsicht aufkommen lassen; z.T. konnten diese Bedenken durch eine intensive Kooperation der Landesmedienanstalten, die zur Abfassung gemeinsamer Richtlinien und Verfahrensgrundsätze geführt hat, abgemildert werden.[2]

2.2.2 Konzentrationskontrolle

Konzentrationskontrolle und Programmüberwachung stehen in einer Wechselbeziehung, da beide der Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit im privaten Rundfunkprogramm dienen. Im Rahmen der Konzentrationskontrolle obliegt den Landesmedienanstalten die Anwendung der einschlägigen Antikonzentrationsbestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages und des Landesmediengesetzes mit dem Ziel, vorherrschende Meinungsmacht und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Im Einzelnen fällt ihnen die Aufgabe zu, das Zuschaueranteilsmodell des Rundfunkstaatsvertrages in die Praxis umzusetzen, Verflechtungen zwischen Rundfunkunternehmen und in medienrelevanten Märkten zu verhindern und den Handel mit Rundfunklizenzen zu unterbinden.
Beim Vollzug der rundfunkrechtlichen Konzentrationsregelungen haben die Aufsichtsorgane vielfach mit materiell- und formellrechtlichen Unzulänglichkeiten zu kämpfen: Zu der Unflexibilität und tatbestandlichen Enge der einschlägigen Rechtsnormen tritt vielfach ein Mangel an Befugnissen zum Einschreiten und zur Ermittlung von Sachverhalten. Daneben mag auch die vielfach unzureichende personelle Ausstattung der Landesmedienanstalten dazu geführt haben, daß die Konzentrationskontolle in der Öffentlichkeit bislang als unzulänglich empfunden wurde.

2.2.3 Überwachungsinstrumentarium

Die formellen Aufsichtsmittel der „Feststellung“ und „Beanstandung“ eines Verstoßes, verbunden mit der „Aufforderung“ bzw. „Anweisung“ den Mangel zu beheben ober

[2] Vgl. u.a. Thaenert, Programm- und Konzentrationskontrolle, in: DLM Jahrbuch 89/90, hrsgg. von den Landesmedienanstalten, S. 31ff.; kritischer: Rossen-Stadtfeld, Medienaufsicht unter Konvergenzbedingungen, ZUM 2000, S. 41.

gleichartige Verstöße in Zukunft zu unterlassen, bieten den Landesmedienanstalten die Möglichkeit auf schonende Weise gegen einfache Rechtsverstöße der Rundfunkveranstalter vorzugehen. Diese Aufsichtsmittel sind regelmäßig Verwaltungsakte, gegen die den Veranstaltern entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen[3].
Vielfach können aber auch schon informelle Kontakte oder klärende Gespräche das gewünschte Tun oder Unterlassen herbeiführen. Diese Maßnahmen unterhalb der Schwelle formeller Aufsichtsmittel ermöglichen eine flexible Reaktion der Landesmedienanstalt im Einzelfall und dienen einer „freiwilligen“ Beseitigung der aufgetretenen Mißstände durch den Veranstalter. Neben den vorgenannten, relativ milden Reaktionsmöglichkeiten ist bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen als ultima ratio regelmäßig der Entzug der Rundfunklizenz landesgesetzlich vorgesehen.
Dieses grob abgestufte und eingeschränkte Reaktions- und Sanktionsinstrumentarium erlaubt vielfach keine wirklich flexible und angemessene Antwort auf entsprechende Verfehlungen der Rundfunkveranstalter. Die relativ harmlosen Aufsichtsmittel der „Beanstandung“ oder „Anweisung“ entfalten kaum Abschreckungswirkung, während sich der Widerruf der Lizenz im Regelfall als unangemessen schwerer Eingriff darstellen dürfte, da er mit gravierenden wirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen für den Veranstalter verbunden ist. Dies dürfte auch der Grund sein, warum die Landesmedienanstalten die präventiven Einwirkungsmöglichkeiten dem Lizenzentzug in der Praxis bislang vorgezogen haben.

2.3 Zukünftige Entwicklung der Aufgaben

Die zentralen Aufgaben der Landesmedienanstalten – Zulassung, Programm- und Konzentrationskontrolle – werden auch beim Einstieg in das multimediale Kommunikations- und Informationszeitalter nicht an Bedeutung verlieren. Zwar werden technische Innovationen die Kapazitätsengpässe bei den Übertragungskanälen endgültig beseitigen und insoweit die Bedeutung der Zulassung und Zuteilung von Verbreitungswegen reduzieren. Die Vervielfachung des Rundfunkangebots verschiebt allerdings nur die interne Gewichtung der Aufgaben und wird vermutlich eher zu einer Steigerung des Arbeitsvolumens denn zu einer Entlastung führen. Zum einen ist mit der Zunahme der empfangbaren Programme nicht zwangläufig und automatisch eine qualitative Verbesserung des Programmangebots hinsichtlich Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit verbunden. Zum anderen muß auch in Zukunft der chancengleiche Zugang zum Rundfunk, sowohl für Veranstalter als auch für Nutzer bzw. Konsumenten, grundsätzlich möglich und vorallem finanzierbar sein. Eine exklusive Rundfunkveranstaltung von oder für finanzkräftige Eliten widerspricht der dienenden Funktion des Rundfunks im öffentlichen Willensbildungsprozeß. Ferner sind auch in einer digitalen und multimedialen Rundfunkära diejenigen Rundfunkkonzepte und Programmangebote schützenswert, die weniger massenattraktive und werbewirksame Inhalte verbreiten und damit den Risiken des wirtschaftlichen Verdrängungswettbewerbs um so mehr ausgesetzt sind.
Insoweit werden das Gesamtangebot an Rundfunk- und rundfunkähnlichen Diensten und die Qualität und Inhalte der angebotenen Programme in Zukunft noch stärker ins Zentrum der Überwachungstätigkeit der Landesmedienanstalten rücken. Wenn die Landesmedienanstalten ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung auf Dauer gerecht werden wollen, müssen sie sich den Herausforderungen dieser technischen und sozialen Umwälzungen stellen und auf neue Aufgabenstellungen vorbereitet sein.

[3] Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 240f.

3 Gang der Untersuchung

Mit der Herausarbeitung der wesentlichen Strukturelemente der gegenwärtigen privaten Rundfunkordnung und einer Übersicht über die zentralen rundfunkrechtlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1961 soll zunächst ein Einblick in die tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen gewonnen werden, in denen sich die „externe“[4] Rundfunkaufsicht der Landesmedienanstalten bewegt (Kapitel II und III).
Gemäß der eingangs formulierten Fragestellung wird im anschließenden vierten Kapitel der rundfunkrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit dogmatisch hergeleitet und inhaltlich definiert werden. Neben einer detaillierten Bestimmung der sachlichen und persönlichen Reichweite des Staatsfreiheitsprinzips (Abschnitte 3 und 4) wird der Adressatenkreis (Abschnitt 5) im Mittelpunkt der gutachterlichen Auseinandersetzung stehen. Ob die politischen Parteien unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten dem Staat i.S. des Staatsfreiheitsprinzips zugeordnet werden müssen, bedarf zunächst einer genauen Analyse der verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Positionierung der Parteien im Systemgefüge von Staat und Gesellschaft, sowie einer Offenlegung ihrer Aufgabenstellung im demokratischen System.
Erst mit diesem theoretischen Hintergrund lassen sich hinreichend konkrete verfassungsrechtliche Maßstäbe aus dem rundfunkrechtlichen Staatsfreiheitsprinzip ableiten, anhand derer sich die jeweilige landesgesetzliche Ausgestaltung der externen Rundfunkaufsicht bewerten läßt. Entsprechend der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf die Organisationsstrukturen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten wird im abschließenden fünften Kapitel eine verfassungsrechtliche Überprüfung der unterschiedlichen landeseigenen Organisations- und Ausgestaltungsformen vorgenommen. Untergliedert nach bestimmten thematischen Schwerpunkten werden die jeweiligen materiellen, organisatorischen und prozeduralen Regelungen, die mit den internen Strukturen der Aufsichtsorgane in Beziehung stehen, auf ihre Vereinbarkeit mit den Maßstäben des Staatsfreiheitsprinzips überprüft. Es soll in diesem Zusammenhang offengelegt werden, welche rechtlichen Vorkehrungen grundsätzlich geeignet und erforderlich sind, um die Hauptorgane der Landesmedienanstalten wirksam vor staatlichem Einfluß zu schützen.

[4] Dieser Begriff ist dem Bundesverfassungsgericht entlehnt: Es beschreibt damit die organisatorische Trennung zwischen der Rundfunkaufsicht und der Rundfunkveranstaltung beim privaten Rundfunk im Unterschied zur „internen“ Kontrolle durch die Rundfunkräte beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. (Vgl. BVerfGE 73, 118 (170f.))

B Der privat-kommerzielle Rundfunk im dualen Rundfunksystem

Die Durchbrechung des etablierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkoligopols und die Errichtung eines dualen Rundfunksystems, gekennzeichnet durch das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privatrechtlich-organisierten Rundfunkunternehmen, ist das Ergebnis einer Auseinandersetzung Anfang der 80er Jahre, die von medien- und parteipolitischen Interessen, Ansprüchen der Privatwirtschaft, technischen Innovationen und der rundfunkrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich beeinflußt worden ist.

Innerhalb der CDU/CSU, der treibenden politischen Kraft bei der Einführung der privatwirtschaftlichen Rundfunkveranstaltung, verbanden sich die standortpolitischen und ökonomischen Interessen der christdemokratisch geführten Bundesländer mit dem parteipolitisch motivierten Vorwurf der Linkslastigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks („Rotfunk“) zur Forderung nach einer Veränderung der traditionellen Rundfunkordnung.[5]
Parallel dazu bestand seit langem auf seiten der Zeitungsverleger der Wunsch nach finanzieller Beschränkung der Rundfunkanstalten und gesellschaftsrechtlicher Beteiligung an kommerziellen, werbewirtschaftlichen Rundfunkunternehmen. Man befürchtete, das vergleichbar schnellere Rundfunkmedium könnte durch die Aquisition von Werbegeldern und Kunden die Existenz der Printmedien auf Dauer gefährden.[6]
Die zusätzlichen technischen Möglichkeiten auf den Gebieten Satellitentechnik, Breitbandkabel und terrestrischer Frequenznutzung bildeten die Voraussetzung für eine zügige Realisierung dieser wirtschaftlichen und politischen Vorstellungen.[7]
Aus rechtlicher Sicht haben die offensichtlichen Unstimmigkeiten zwischen den nach Kriegsende von den Alliierten geschaffenen (öffentlich-rechtlichen) Rundfunkstrukturen und der verfassungsrechtlichen Offenheit, die Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in Fragen der Rundfunkorganisation prägt[8], dem Bundesverfassungsgericht frühzeitig die Aufgabe zugewiesen, die bundesrepublikanische Rundfunkordnung entscheidend mitzugestalten und verbindliche Leitlinien für den Gesetzgeber zu entwickeln. Das Bundesverfassungsgericht betonte immer wieder die Zulässigkeit privater Rundfunkveranstaltung[9], ließ aber keinen Zweifel daran, daß die essentiellen Aufgaben und Funktionen des Rundfunks im Rahmen der freien öffentlichen und individuellen Meinungsbildung einen positiven Ordnungsrahmen erforderlich machten und der private Rundfunk nicht ausschließlich den Eigengesetzlichkeiten des Marktes überlassen werden dürfe[10].
In den Bundesländern – insbesondere in den CDU/CSU-regierten – ging man, ohne das Ende der medienpolitischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen abzuwarten, bereits Mitte der 80er Jahre dazu über Landesmediengesetze zu konzipieren und zu verabschieden, mittels derer die private Rundfunkveranstaltung praktisch ermöglicht werden sollte. In diesem spannungsreichen Umfeld startete RTL-Plus am 2.1.1984 über terrestrische Sender in Luxemburg das erste deutschsprachige, private Fernsehprogramm, das im Saarland und in Teilen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen empfangen werden konnte. Ein

[5] Hiegemann, Die Entwicklung des Mediensystems in der BRD, in: Privat kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 31; Braunschweig, Radio und Fernsehen in der BRD, S. 20ff.; Hesse, Rundfunkrecht, S. 24 ff..

[6] Montag, Privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk, S. 87f..

[7] A. Hesse, aaO., S. 25f..

[8] Engler, Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, hrsgg. vom Hans Bredow Institut, S. B 84; vgl. BVerfGE 12, 205 (261ff.)

[9] BVerfGE 57, S. 295ff. (321). Vgl. bereits BVerfGE 12, S. 205ff. (262).

[10] BVerfGE 57, S. 295ff. (320f.)

knappes Jahr später folgte SAT 1 mit einem über den Fernmeldesatelliten ECS 1 abgestrahlten und in die Kabelnetze eingespeisten Rundfunkprogramm.
Bei der Abfassung der zwischen 1984 und 1989 in den westdeutschen[11] und nach 1990 in den ostdeutschen Bundesländern[12] in Kraft getretenen Privatrundfunk- bzw. Mediengesetze hatten sich die Landesgesetzgeber an den verbindlichen verfassungsrechtlichen und bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben zu orientieren. Aus diesem Grund weisen die geltenden Landesmediengesetze, trotz der föderalistischen Zersplitterung der Zuständigkeiten und des anerkannten Ausgestaltungsspielraums der Legislative bei der vorzugebenden Organisationsform, erhebliche Übereinstimmungen und Ähnlichkeiten auf.[13]

Es soll nachfolgend bewußt nicht der Versuch unternommen werden, das breite Spektrum und die Vielfalt der Regelungen in den Landesmediengesetzen bis ins Detail nachzuvollziehen und die Kodifikationen erschöpfend auszuwerten. Auf der Grundlage der aktuellen Landesmediengesetze und des „Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinigten Deutschland“ vom 31.08.1991 in der Fassung des vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrages, in Kraft seit dem 1.4.2000 sollen nur die prägnanten Übereinstimmungen und auffälligen Besonderheiten des föderalen Privatrundfunkwesens, als Teilbereich der dualen Rundfunkordnung, näher herausgearbeitet werden.

1 Kongruierenden Strukturelemente der gegenwärtigen privaten Rundfunkordnungen

Die Landesmediengesetze der alten und der neuen Bundesländer basieren auf einem einheitlichen Ordnungsmodell[14]: Kernpunkte sind die Grundsätze des Lizenzmodells und der organisatorischen Trennung von Rundfunkveranstaltung und Rundfunkaufsicht. Grundsätzlich erfordert die Veranstaltung privaten Rundfunks eine Erlaubnis (Lizenz, Genehmigung, Konzession), die von einer unabhängigen, öffentlich-rechtlichen Aufsichtseinrichtung erteilt wird[15]. Die Landesmedienanstalten überwachen, als organisatorisch-verselbständigte und aus der allgemeinen Staatsverwaltung ausgegliederte

[11] In den "alten" Bundesländern ergingen zunächst folgende Gesetze: Landesrundfunkgesetz Niedersachsen vom 23.5.1984 (GVBl. S. 147); Kabelpilotprojektgesetz Berlin vom 17.7.1984 (GVBl. S. 964); Bayerisches Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz vom 22.11.1984 (GVBl. S. 445); Rundfunkgesetz Schleswig-Holstein vom 27.11.1984 (GVBl. S. 214); Rundfunkgesetz Saarland vom 28.11.1984 (ABl. S. 1249); Mediengesetz Hamburg vom 3.12.1985 (GVBl. S. 315); Landesmediengesetz Baden-Württ. vom 16.12.1985 (GVBl. S. 533); Landesrundfunkgesetz Rheinland-Pfalz vom 24.6.1986 (GVBl. S. 159); Landesrundfunkgesetz Nordr.-Westf. vom 19.1.1987 (GV.NW. S. 22); Privatrundfunkgesetz Hessen vom 30.11.1988 (GVBl. S. 385); Landesmediengesetz Bremen vom 14.2.1989 (GBl. S. 77). Zu den nachfolgenden Novellierungen eine umfassende Übersicht bei Herrmann, Rundfunkrecht, S. 52f..

[12] In den "neuen" Bundesländern ergingen: Gesetz über den privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt vom 22.5.1991 (GVBl. S. 87); Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen vom 27.6.1991 (GVBl. S. 178); Rundfunkgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 9.7.1991 (GVBl. S. 194); Privatrundfunkgesetz Thüringen vom 31.7.1991 (GVBl. S. 255); in Form eines Staatsvertrages: Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 29.2.1992 (BerlBrandStV., BerlGVBl. S. 150, BrandGVBl. I S. 142)

[13] Vgl.: Schuler-Harms, Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, S. 31ff..

[14] Ausführlich zur Entwicklung in den neuen Bundesländern: Schuler-Harms, Privatrundfunkregulierung in den neuen Bundesländern, in: Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer, hrsgg. vom Hans Bredow Institut; Brinkmann, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, ZUM 1992, S. 238ff. - Die einzige Ausnahme bildet das Bayerische Mediengesetz vom 24.11.1992 aufgrund des landesverfassungsrechtlichen Gebots Rundfunk ausschließlich in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft zu betreiben. (Art. 111a II S. 1 BV.) Zur Entstehungsgeschichte: Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979, S. 59ff.

[15] A. Hesse, aaO., S. 166.

Institutionen, den Betrieb und die Programme der privatrechtlichen Rundfunkunternehmen auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen.

1.1 Die Landesmedienanstalten

Die mit der Lizenzierungs- und Kontrollfunktion betrauten rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts sind von den Landesgesetzgebern im Regelfall mit Selbstverwaltungsrechten und Satzungautonomie ausgestattet worden.[16] Die Landesmedienanstalten[17] üben eine externe Rechtsaufsicht über das private Rundfunkwesen aus; sie dienen der Wahrung der öffentlichen Verantwortung bei der Veranstaltung privaten Rundfunks[18].
In binnenorganisatorischer Hinsicht haben die Landesgesetzgeber regelmäßig[19] zwei Organe für die Aufgabenwahrnehmung vorgesehen. Ein mitgliederstarkes Hauptorgan[20], überwiegend nach dem Vorbild des Versammlungsmodells besetzt[21], tifft alle grundsätzlichen Entscheidungen, die für die Programmkontrolle, die Zulassung und die Sicherung der Meinungsvielfalt von Bedeutung sind[22]. Die personelle Zusammensetzung und das Besetzungsverfahren für das Hauptorgan werden in allen Landesmediengesetzen präzise vorgegeben; bei Verwendung des Versammlungsmodells werden zudem die Entsende- und Berufungsrechte der repräsentationswürdigen sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Organisationen und Gruppen eingehend spezifiziert.[23]
Neben das Hauptorgan tritt ein monokratisch[24] oder kollegial[25] besetztes Exekutivorgan, dem in der Regel die Aufgaben der laufenden Verwaltung, der Vertretung der Anstalt und der Vorbereitung und Ausführung der Entscheidungen des Hauptorgans obliegen.[26]
Eine ausreichende, staatsunabhängige Finanzierung der Landesmedienanstalten wird durch einen zweiprozentigen Anteil an der Rundfunkgebühr und durch die Erhebung von Gebühren und Abgaben ermöglicht.[27] Die Landesmedienanstalten unterliegen einer eingeschränkten staatlichen Rechtsaufsicht, die in der Regel durch die Landesregierung bzw. den Ministerpräsidenten ausgeübt wird.[28]

---

[16] Schuler-Harms, Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, S. 31.

[17] Die Bezeichnungen variieren in den einzelnen Landesmediengesetzen, z.B. Landesanstalt für Kommunikation (§ 29 LMG BW), Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (§ 43ff. LRG R-P); Landesanstalt für privaten Rundfunk (§ 48 HPRG); Bremische Landesmedienanstalt (§ 35 BremLMG); Hamburgische Anstalt für neue Medien (§ 58 HamMG); etc.. Im Anschluß wird - in Anlehnung an die von den Gremien selbst gewählte Bezeichnung - der Oberbegriff "Landesmedienanstalten" verwendet.

[18] A. Hesse, aaO., S. 168.

[19] In Bayern und Sachsen ist außerdem ein Verwaltungsrat (Art. 10, 14 BayMG; §§ 27,33 SächsPRG) und in Schleswig-Holstein ein Vorstand (§§ 40, 47-50 LRG S-H) vorgesehen. Grundsätzlich verbleibt es auch bei der Einführung eines dritten – vorrangig mit wirtschaftlichen oder finanziellen Kompetenzen ausgestattenen – Organs bei der üblichen Aufgabenverteilung zwischen Haupt- und Exekutivorgan, so daß auch diese Landesmediengesetze in die Darstellung einbezogen werden können.

[20] Die Bezeichnungen für die Hauptorgane variieren, z.B.: Medienrat (§ 41 LMG BW); Rundfunkkommission (§ 51 LRG NW); Landesrundfunkausschuß (§ 67 LRG Saar); Versammlung (§ 49 HPRG; § 45 LRG R-P; § 29 SächsPRG; § 45 TPRG); Anstaltsversammlung (§ 54 LRG S-H).

[21] Allein die Medienanstalt Berlin-Brandenburg hat ein Hauptorgan, das streng nach den Regeln des Rats-modells strukturiert ist. Vgl.: A. Hesse, aaO., S. 170; Schuler-Harms, Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, S. 33.

[22] Im Einzelnen: Schuler-Harms, aaO., S. 33.

[23] Vgl. z.B.: Medienrat der LMA Baden-Württemberg (§§ 41ff. LMG BW); Versammlung der LPR Hessen (§ 49 HPRG); Versammlung der LPR Rheinland-Pfalz (§§ 45-48 LRG R-P); Versammlung der LMA Thüringen (§§ 45-47 TPRG).

[24] Direktor (Vgl.: §§ 14ff. StVBB; §§ 39ff. BremLMG; § 66 HamMG; §§ 43ff. HPRG; § 50 RGMV; § 61 NdsLRG; §§ 60ff. LRG NW; § 49 LRG R-P; §§ 33ff. SächsPRG; § 63 LRG SH; § 49 TPRG) oder Präsident (Art. 15 BayMG).

[25] Vorstand (Vgl.: §§ 34ff. LMG BW; § 69 LRG Saar.; § 39 GPRSA).

[26] Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 115f..

1.2 Zugang zur Rundfunkveranstaltung

Alle Landesmediengesetze stellen die Veranstaltung privaten Rundfunks unter einen Genehmigungsvorbehalt und treffen vergleichbare Regelungen zum Zulassungsverfahren, den Zulassungsvoraussetzungen, dem Auswahlverfahren bei beschränkten Übertragungskapazitäten und den maßgeblichen Auswahlkriterien.[29] Die verfahrenstechnische Ausgestaltung der Lizenzierung von der Ausschreibung bis zur Vergabe- bzw. Zuteilungsentscheidung ist in den Landesmediengesetzen hinsichtlich Ablauf, Systematik und Kompetenzen der Landesmedienanstalten nahezu identisch.[30] Die allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen sehen regelmäßig persönliche und sachliche Bewertungskriterien vor; die persönlichen Anforderungen sind in Form positiver Enumeration[31] und/oder als Unvereinbarkeitsklauseln bzw. Ausschlußregeln[32] umgesetzt worden.
In allen Landesmediengesetzen sind Normen verankert, die Bewertungskriterien für eine Auswahl- bzw. Zuteilungsentscheidung vorgeben, wenn für mehrere potentielle Rundfunkveranstalter nur eine technische Übertragungsmöglichkeit zur Verfügung steht.[33] Die Landesgesetzgeber haben sich in erster Linie für ein Verteilungsverfahren nach dem Auswahlmodell entschieden, bei dem der Lizenzbewerber berücksichtigt wird, der dem vorgegebenen Anforderungsprofil weitestgehend gerecht wird.[34] Partiell sind allerdings auch Elemente des Frequenzsplittings verwirklicht, da in einigen Fällen die vorhandenen Übertragungskapazitäten auch anteilig mehreren Veranstaltern zugewiesen werden können.[35] Die maßgebenden Selektionskriterien sind im Detail unterschiedlich ausgestaltet; sie lassen sich aber thematisch nach vielfaltsbezogenen, standortfördernden, regional-kulturellen, regional-wirtschaftlichen oder publizistisch-organisatorischen Anforderungen untergliedern.[36]

---

[27] Zum Anteil der Landesmedienanstalten an der Rundfunkgebühr: § 40 RfStV 2000. Zu den Finanzierungsregelungen in den Landesmediengesetzen vgl. z.B.: § 41 Brem LMG; § 57 HPRG; § 53 TPRG; § 65 LRG S-H; § 73 LRG Saar; § 64 NdsLRG; § 67 HamMG.

[28] Vgl. z.B.: § 65 NdsLRG; § 66 LRG NW; § 53 LRG R-P; § 36 SächsPRG; § 50 GPRSA; § 70 LRG S-H. Eine übersichtliche Darstellung der Organisation der Landesmedienanstalten außerdem bei: Herrmann, aaO., S. 410; A. Hesse, aaO., S. 166ff.; Schuler-Harms, aaO., S. 31ff..

[29] Das Zulassungsverfahren und die Sicherung der Meinungsvielfalt sind inzwischen in den §§ 20-34 RfStV 2000 für bundesweit verbreitete Fernsehprogramme einheitlich geregelt worden. Abweichende Regelungen durch Landesrecht sind im Interesse der Rechtseinheit nicht zulässig. (§ 39 S.2 RfStV 2000). Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um weitergehende landesrechtliche Regelungen zur materiell- oder verfahrensrechtlichen Vielfaltssicherung handelt oder ob landesrechtlich die Anforderungen im Hinblick auf Meinungsvielfalt auf ein niedrigeres Schutzniveau abgesenkt werden. Die Zulassungs- und Vielfaltsvorschriften der einzelnen Landesmediengesetze sind allerdings uneingeschränkt anwendbar für den landesweiten, lokalen, regionalen und Stadt- Rundfunk. (So ausdrücklich: § 3 I S.1 Sächs. PRG)

[30] Im Einzelnen Herrmann, aaO., Seite 412f., 434f.

[31] Vgl. z.B.: § 13 LMG BW; § 6 GPRSA.

[32] Vgl. z.B.: § 5 HPRG; §§ 8 ff. BremLMG.

[33] Vgl. z.B.: §§ 10, 13 BremLMG; § 7 LRG NW; §§ 53 LRG Saar.

[34] Vgl. z.B.: § 13 BremLMG; § 27 HamMG; § 9 HPRG; § 12 RGMV; § 9 NdsLRG; § 7 LRG NW; § 8 LRG R-P; § 10 SächsPRG; § 7 II GPRSA; § 17 LRG S-H; § 9 TPRG.

[35] Zu den Verteilungsmodellen: A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 192ff.; zu ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit BVerfGE 57, 295 (327). Splittingelemente insbesondere bei: § 22 LMG BW; § 53 I S.2 LRG Saar.

[36] Vgl. z.B.: § 9 HPRG; § 12 RGMV; § 10 SächsPRG; § 35 StVBB.

1.3 Laufende Aufsicht (Programmaufsicht, Vielfaltsaufsicht, Programmanforderungen)

Ergänzend zur präventiven Zulassung ist in den Landesmediengesetzen eine repressive kontinuierliche Programmbeaufsichtigung der privaten Rundfunkveranstalter durch die Landesmedienanstalten vorgesehen. Zur Wahrnehmung der permanenten Überwachungsaufgaben sind den Aufsichtsorganen programmbezogene Vorschriften an die Hand gegeben worden, die sich anhand der Kriterien Norminhalt, Regelungsintensität und Rechtsfolge in verbindliche Programmrichtlinien, eher unverbindliche Programmleitlinien, Programmbeschaffenheitsnormen, Werberichtlinien und Zugangsrechte unterteilen lassen.[37]
Als zentrale, verbindliche Programmrichtlinie für das gesamte private Rundfunkprogramm ist in allen Landesmediengesetzen die Verwirklichung von Meinungsvielfalt oder Ausgewogenheit vorgeschrieben.[38] Neben dieser übergeordneten Vorgabe sind regelmäßig Programmrichtlinien normiert, die speziell für jede Einzelsendung redaktionelle Gestaltungsmaximen aufstellen und dem Schutz bestimmter Güter und Interessen dienen. Die sendungsbezogenen Programmrichtlinien sind entweder als Gebote, z.B. Beachtung der Rechte anderer, Schutz der Persönlichkeit oder Geltung der verfassungsmäßigen Ordnung[39], als Verbote, z.B. Untersagung von Sendungen die zum Rassenhaß aufstacheln, den Krieg verherrlichen oder pornographisch sind[40], oder als Programmeinschränkungen, z.B. Jugendschutzbestimmungen[41], ausformuliert.
Daneben haben die Landesgesetzgeber ganz überwiegend zu den Programmleitlinien gegriffen, um für die Programmgestaltung moralische oder ethische Ziel- und Orientierungspunkte vorzugeben. Diesen Sollvorschriften kommt aufgrund ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit und mangelnden Operationalisierbarkeit tendenziell ein eher deklaratorischer Charakter zu.[42] Konkrete Rechtsfolgen können aus den Programmleitlinien regelmäßig nicht abgeleitet werden.
Die vielfach in die jeweiligen Landesmediengesetze aufgenommenen Programmbeschaffenheitsnormen dienen der journalistischen und publizistischen Programmethik und dem Verfassungszielwert eines meinungsoffenen, ausgewogenen und neutralen Programmangebots. Darunter fallen die gesetzlichen Aufforderungen zur Sorgfalt, Wahrheit, Sachlichkeit, Überparteilichkeit und Berücksichtigung journalistischer Grundsätze[43].
Darüberhinaus bilden Werberichtlinien und Sponsoringvorschriften wesentliche Aspekte jeder Privatrundfunkgesetzgebung, da die Hörfunk- und Fernsehwerbung für das private Rundfunkunternehmen die wichtigste Finanzierungsquelle darstellt und gleichzeitig ein enger

---

[37] Ähnlich Herrmann, aaO., S. 507f.; Engler, Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Internationales Handbuch, hrsgg. vom Hans-Bredow-Institut, S. A 84, 87ff.

[38] Vgl. z.B.: § 12 LRG R-P; § 14 TPRG; § 20 NdsLRG; § 22 LRG S-H. Zum Teil wird auch für jedes einzelne Vollprogramm die Einhaltung des Vielfaltsgebots gefordert: § 12 III S.1 LRG NW; § 18 BremLMG. Für das bundesweit verbreitete Fernsehprogramm gilt auch in diesem Zusammenhang die einheitliche Regelung des § 25 RfStV 2000: "Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im wesentlichen zum Ausdruck zu bringen" (Abs. 1, S.1)

[39] Vgl. z.B.: § 13 I S.1, S.2 HPRG; § 18 I S. 1, S. 4 RGMV; § 24 I, II LRG S-H; § 12 I LRG NW.

[40] Vgl. z.B.: § 14 LRG NW; § 14 I SächsPRG; § 19 I TPRG; § 49 I StVBB; § 21 I HPRG.

[41] Vgl. z.B.: § 15 I LRG R-P; § 19 II TPRG; § 9 HamMG; § 49 II StVBB; § 21 II HPRG.

[42] Vgl. insbesondere: "(Die Rundfunksendungen) sollen die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland und die internationalte Verständigung fördern..." § 13 I S.3 HPRG; § 13 I S. 3 TPRG; § 24 III LRG S-H; § 12 II S.3 LRG NW."(Die Rundfunksendungen) sollen zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beitragen." § 14 I S. 3 LRG R-P.

[43] Vgl. z.B.: § 3 LMG BW; § 14 III LRG Rhl.-Pf.; § 13 SächsPRG; § 25 LRG S-H; § 13 SächsPRG; § 12 IV LRG NW; § 10 HamMG.

Bezug zum sonstigen Programm besteht[44]. Die erlassenen Regelungen haben für die Programmgestaltung durchweg ordnungsrechtlichen Charakter, i.S. von Kennzeichnungspflichten, Verbot von Schleichwerbung, zeitlicher Limitierung der Werbung und Einfügungsverboten.[45]
Letztendlich sind gesellschaftlichen und politisch-staatlichen Institutionen regelmäßig Zugangs- und Artikulationsmöglichkeiten im Rundfunk in Form von Drittsenderechten für die Weltanschauungsgemeinschaften[46], die Wahlwerbung der politischen Parteien[47] oder die amtlichen Verlautbarungen staatlicher Stellen[48] eröffnet worden.[49]

1.4 Sonstige übereinstimmende Regelungswerke in den Landesmediengesetzen

Ganz überwiegend finden sich in den aktuellen Landesmediengesetzen Vorschriften zu folgenden Sach- und Rechtskomplexen: Anwendungsbereiche der Landesmediengesetze, insbesondere Rundfunkdefinitionen[50]; Weiterverbreitung herangeführter in- und ausländischer Programme[51], Rangfolgeregelungen für die Einspeisung in Breitbandkabelnetze[52]; Datenschutz[53], Einrichtung "offener Kanäle"[54] Ordnungswidrigkeiten und Bußgelder[55].

2 Länderübergreifende Vereinbarungen

Primär technische und politische Faktoren haben die Notwendigkeit für die Bundesländer begründet, länderübergreifende Vereinbarungen zum Rundfunkwesen zu treffen. Maßgebliche Bedeutung kam den technischen Entwicklungen und dem wissenschaftlichen Fortschritt auf den Gebieten der Breitbandverkabelung, der Fernmelde- und der Rundfunksatellitentechnik beim Prozeß der Gestaltung multilateraler Abkommen zu. Durch die Einführung der Fernmeldesatellitentechnik, die der Programmverbreitung durch die Verknüpfung der Breitbandkabelinseln diente, wurde eine Abstimmung und Anpassung der einschlägigen landesgesetzlichen Normen erforderlich, um den überregionalen Rundfunkveranstalter vor unterschiedlichen Verfahrens- und Einspeisungsregelungen zu schützen.[56] Die direkte Einstrahlung von Rundfunkprogrammen mittels Rundfunksatelliten zwang die Bundesländer

---

[44] Herrmann, aaO., S. 442f.
[45] Vgl. im Einzelnen z.B.: §§ 26 ff. LRG R-P; §§ 27 ff. TPRG; § 50 ff. StVBB; §§ 32 RGMV. (Vgl. außerdem § 44f. RfStV 2000)
[46] Vgl. z.B.: § 25 II LRG S-H; § 31 II HamMG; § 26 II RGMV; § 29 II Nds LRG; § 19 IV LRG NW; § 23 II GPRSA. (Vgl. § 42 I RfStV 2000)
[47] Vgl. z.B.: § 21 II LRG R-P; § 30 II HPRG; § 23 I GPRSA; § 57 II StVBB; § 31 I HamMG; § 26 I RGMV; § 29 I Nds. LRG; § 19 II LRG NW. (Vgl. § 42 II RfStV 2000)
[48] Vgl. z.B.: § 29 HPRG; § 57 I StVBB; § 24 BremLMG; § 32 HamMG; § 28 NdsLRG; § 19 I LRG NW; § 21 SächsPRG; § 22 GPRSA.
[49] Darüber hinaus ist in Bremen auch gemeinnützigen Organisationen, die mit ihren Sendebeiträgen in besonderem Maße Interessen der Allgemeinheit vertreten, Sendezeit offenzuhalten (§ 24 II BremLMG).
[50] Vgl. z.B.: § 2 LMG BW; §§ 1 IV LRG R-P; § 3 I LRG S-H; § 1 Nr. 1 TPRG; § 2 I StVBB; § 3 I RGMV; § 2 I LRG NW, § 1a I SächsPRG.
[51] Vgl. z.B.: §§ 47ff. HamMG; §§ 38ff. StVBB; §§ 30ff. BremLMG; §§ 42ff. RGMV; §§ 50ff. NdsLRG; §§ 37ff. LRG NW; § 45 GPRSA; §§ 37ff. SächsPRG.
[52] Vgl. z.B.: § 51 HamMG; §§ 50-52 Nds LRG; § 40 StVBB; §§ 37-38 SächsPRG; § 32 BremLMG; § 43 RGMV; § 41 LRG NW.
[53] Vgl. z.B.: §§ 61-65 HPRG; §§ 30-35 LRG R-P; §§ 49f. LMG BW; § 58 StVBB; §§ 66ff. NdsLRG; §§ 45ff. LRG NW; §§ 48ff. GPRSA; §§ 67 ff. LRG S-H.
[54] Vgl. z.B.: §§ 34ff. LRG NW; § 29 LRG R-P; §§ 26-30 LRG S-H.; § 64 LRG Saar; § 43 StVBB; §§ 26ff. BremLMG; §§ 38ff. RGMV; §§ 46ff. Nds LRG.
[55] Vgl. z.B.: §§ 51, 52 LMG BW; § 69 Nds. LRG; § 43 SächsPRG; § 63 StVBB; § 46 BremLMG; .
[56] BVerfGE 73, 118 (196f.)

zu einem einheitlichen Ordnungsrahmen, da der Programmempfang nicht auf ein einzelnes Bundesland beschränkt werden konnte.[57]
In politischer Hinsicht sahen sich die Länder nach dem Regierungswechsel von 1982 und den zielgerichteten Rundfunkaktivitäten der von der CDU/CSU und FDP getragenen Bundesregierung und der Bundespost wiederholt veranlaßt, gemeinsame rundfunkrechtliche Konzeptionen anzustreben.[58] Darüber hinaus resultierte Handlungsbedarf vor allem aus der erneuten Beanspruchung bundesrechtlicher Kompetenzen auf dem Gebiet des Rundfunks durch die Bundesregierung, der hemmenden Wirkung der diversen Landesregelungen für die wirtschaftliche Entfaltung des privaten Rundfunks und der internationalen und europäischen Entwicklungen auf dem Gebiet des Rundfunkwesens.[59]
Der äußere Einigungsdruck darf nicht über die Meinungsverschiedenheiten und Schwierigkeiten hinwegtäuschen, die über Jahre staatsvertragliche Lösungen zwischen den Bundesländern blockierten. Neben den parteipolitischen Differenzen verhinderten vor allem die Auseinandersetzungen um die Verteilung der Kanäle auf den Fernmelde- und Rundfunksatelliten, um den Umfang und die Art der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sowie der externen Aufsichtsinstitutionen für den privaten Rundfunk und um die Zulassungsanforderungen für private Veranstalter immer wieder bundesweite Vertragswerke.[60]
Die Unterzeichnung des Staatsvertrages zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag[61]) am 1./3.4.1987 dürfte letztendlich durch die medienpolitische Kehrtwende der SPD in 1984[62], die zielgerichtete Verhandlungen der Bundesländer ermöglichte, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum niedersächsischen Landesrundfunkgesetz vom 4.11.1986[63], das eine befriedende Wirkung auf die kontroversen Positionen in der Rundfunkauseinandersetzung entfaltete[64] und die Kündigungen des Rundfunkgebührenstaatsvertrages und des Staatsvertrages über die Höhe der Rundfunkgebühr zum 31.12. 1987 durch die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, die einen unmittelbaren Einigungszwang der Länder provozierten, ausgelöst worden sein. Mit dem Rundfunkstaatsvertrag 1987 haben die Bundesländer einen gemeinsamen, ordnungsrechtlichen Rahmen für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk in einem dualen Rundfunksystem geschaffen. Bundeseinheitlich wurden die Nutzung der Satellitentechnik (Art. 1), die Erweiterung des Programmangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Art. 2), die Finanzierung beider Teilsysteme (Art. 3-7), Programm-grundsätze und Sicherung der Meinungsvielfalt (Art. 8,9), Jugendschutzregelungen (Art.10) und Kurzberichterstattung (Art. 10a-f), Weiterverbreitungsnormen (Art. 11) und die Aufsicht über den privaten Rundfunk (Art. 12) geregelt.

---

[57] A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 28f., 163f..
[58] Hartstein/Ring/Kreile, Rundfunkstaatsvertrag-Kommentar, Sn. 236, 239, 235, 236.
[59] Vgl. im Einzelnen: A. Hesse, aaO., Sn. 29, 159ff.,165; Hartstein/Ring, Rundfunkstaatsvertrag-Kommentar, S. 225.
[60] Hartstein/Ring/Kreile, Rundfunkstaatsvertrag-Kommentar, Sn. 232f., 247f., 252f., 258f..
[61] Abgedruckt in: GBl. BW 1999, S. 273; Bay. GVBl. 1999, S. 9; Hess GVBl. I 1987, S. 166; NRW GVBl. 1987, S. 405.
[62] Die SPD, die bis 1984 der Einführung privaten Rundfunks und der Kommerzialisierung der Medienlandschaft skeptisch bis ablehnend gegenübergestanden hatte, vollzog auf dem Essener Parteitag am 27./28.September 1984 in Düsseldorf eine medienpolitische Wende. Sie erkannte die faktische Existenz privater Rundfunkveranstalter an, betonte aber zugleich die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Im Einzelnen dazu: Hiegemann, Die Entwicklung des Mediensystems in der Bundesrepublik, in: Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 78f.
[63] BVerfGE 73, S. 118ff..
[64] A. Hesse, aaO., S. 31ff..

Eine umfassende Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages von 1987 wurde bereits 1991 notwendig, um den verbindlichen europäischen Rechtsvorgaben[65], Ausfluß der Bemühungen der Europäischen Gemeinschaften die europäischen Rundfunkordnungen zu koordinieren und rundfunkrelevante Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu harmonisieren, den politischen Umwälzungen infolge der Wiedervereinigung[66] und der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[67] Rechnung zu tragen.
Der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland vom 31.8.1991[68] entwickelt den Rundfunkstaatsvertrag 1987 durch die inhaltliche Überarbeitung und Komplettierung der vorgefundenen Regelungen weiter. Neu hinzugefügt wurde eine Reihe von Vorschriften, die für den öffentlich-rechtlichen wie für den privaten Rundfunk gleichermaßen gelten (z.B.: Europäische Filmproduktionen § 5; Zulässigkeit von Dauerwerbesendungen § 6 IV; Verbot von Schleichwerbung § 6 V), als auch solche, die allein für den öffentlich-rechtlichen (z.B. Ausschluß von Fernseheinkauf § 17) bzw. für den privaten Rundfunk (z.B. Datenschutzregelungen § 28, Ordnungswidrigkeitentatbestände § 32) Anwendung finden. Grundlegend überarbeitet wurden die Werbe- und Sponsoringbestimmungen (§§ 6,7) für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk, gelockert die Finanzierungs- (§§ 11), Werbe- (§§ 13 IV,V) und Kooperationsrichtlinien (§18 IV) für den öffentlich-rechtlichen und ergänzt die speziellen Vorschriften für den privaten Rundfunk hinsichtlich der Sicherung von Meinungsvielfalt (§§ 20,21), der Werbung (§§ 26, 27) und des Zulassungsverfahrens (§ 19 II).
Nach drei vorhergehenden Novellierungen ist der Rundfunkstaatsvertrag 1991 zum 1.4.2000 durch den vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag nochmals neugefaßt worden. Änderungsbedarf entstand infolge der EG-Fernsehrichtlinie und der Europaratskonvention zum grenzüberschreitenden Fernsehen, die neue Rechtsmaßstäbe für die wechselseitige Anerkennung nationaler Regelungen, die Ausstrahlung von Großereignissen, die Kennzeichnung von jugendgefährdenden Sendungen und die Handhabung der Werbe- und Sponsoringrichtlinien setzten.[69] Neben den diesbezüglich erfolgten Anpassungen wurde mit dem vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag gleichzeitig der Jugenschutz verbessert (§§ 3,4), die Nutzung der digitalen Übertragungstechnik geregelt (§§ 19, 52) und ein chancengleicher, diskrimierungsfreier Zugang zu Decodern und Navigatoren ermöglicht (§ 53). Insgesamt ergeben sich infolge der letzten Novellierung für den privaten Rundfunkveranstalter größere Handlungsspielräume bei der Gestaltung von Werbe-, Teleshopping- und Sponsoringbeiträgen und für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk neue Verbreitungsmöglichkeiten durch die Ermächtigung zur Nutzung der digitalen Rundfunktechnik.

---

[65] Vgl.: Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5.5. 1989, Text abgedruckt in Hartstein/Ring/Kreile, aaO., S. 420ff., 2. Teil, Rdnrn. 113 ff.; Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 3.10.1989, Text abgedruckt in Hartstein/Ring/Kreile, aaO, S. 363ff., 2. Teil, Rdnrn. 82 ff.

[66] Zum Mediensystem in der DDR bis zur Ausgestaltung einer gesamtdeutschen Medienordnung vgl.: Hartstein/Ring/Kreile, aaO., S. 267ff., 1. Teil, Rdnrn. 82ff.; Mikos, Das Mediensystem in der ehemaligen DDR im Umbruch, in: Privat-kommerzieller Rundfunk in Dtl., hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 103ff.

[67] BVerfGE 83, S. 238ff..

[68] Rundfunkstaatsvertrag vom 31.8.1991, Artikel 1 des Gesamtstaatsvertrages: Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland. Texte vgl. z.B.: GBl. BW 1991, S. 745 ff.; Sächs GVBl. 1991, S. 425 ff.; GV.NW. 1991, S. 408ff.

[69] A. Hesse, Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2000, S. 183ff.; Ring, Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2000, S. 177ff.

3 Strukturelle Besonderheiten/ außergewöhnliche Gestaltungsformen

Im folgenden soll auf einige außergewöhnliche Rechtskonstruktionen eingegangen werden, die in anschaulicher Weise offenlegen, daß die Regelungskompetenz für den Sachbereich Rundfunkwesen bei den Bundesländern liegt[70] und die föderalistische Aufspaltung der Gesetzgebungszuständigkeit trotz der übergreifenden Rundfunkstaatsverträge und der diversen höchstrichterlichen Entscheidungen zu höchst unterschiedlichen Ausgestaltungen der privaten Rundfunkordnung führen kann.[71]

3.1 Die Sondersituation in Bayern

Aufgrund des 1973 nach einem Volksbegehren in die Bayerische Verfassung eingefügten Art. 111a[72] kann Rundfunk in Bayern nur in öffentlicher Veranwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben werden.[73] Diesem Trägerschaftsvorbehalt sucht das Bayerische Mediengesetz in der Fassung vom 26.1.1999[74] durch einen dreistufigen Organisationsaufbau gerecht zu werden. Die grundsätzlich privaten Anbieter (Art. 24 BayMG 1999) gestalten die Programme unmittelbar selbst und offerieren sie den Medienvereinen (Art. 23). Diese organisieren und koordinieren die Rundfunkprogramme unter der umfassenden Programmverantwortung und Trägerschaft der öffentlich-rechtlichen Landeszentrale für neue Medien (Art. 10, 11). Der Landeszentrale sind hinreichend effektive Steuerungs- und Eingriffsbefugnisse (z.B. Art. 16) beigegeben, damit sie ihrer "Veranstalterfunktion" im Sinne der Leitentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21.11.1986[75] gerecht werden kann.

3.2 Die Sondersituation in Nordrhein-Westfalen

Mit dem erklärten Ziel Doppelmonopole und eine Bestandsgefährdung der lokalen Presse zu verhindern, hat der Landesgesetzgeber von Nordrhein-Westfalen im Bereich des lokalen Rundfunks ein sog. "Zwei Säulenmodell" kreiert.[76] Das in den §§ 23 bis 31 LRG NW normierte Modell basiert auf der gesellschaftsrechtlichen Trennung von Programmverantwortung und Finanz- bzw. Technikverantwortung. Die Veranstaltergemeinschaft (§§ 25 ff.) organisiert und verantwortet das lokale Rundfunkprogramm und bildet das organisatorische Gegenstück zu einer Betriebsgesellschaft (§ 29), die ausschließlich für technische und finanzielle Aspekte des Rundfunkbetriebes zuständig ist. Über eine vorgeschriebene vertragliche Vereinbarung zwischen

---

[70] BVerfGE 12, S. 205ff. (249).

[71] Vgl. Hellstern/ Reese, Handlungsspielräume und Organisationsstruktur der Rundfunkaufsicht, in: Rundfunkaufsicht Band III, hrsgg. vom Presse und Informationsamt der Landesreg. NRW, S. 165ff. (169f.).

[72] Vgl. Knütter, Verfassungswidrigkeit des Art. 111a BayVerf wegen Verstoßes gegen die Rundfunkfreiheit?

[73] Zum Begriff der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft vgl.: Lerche, Grundfragen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft (Art. 111 a II S. 1 BV), ZUM 1993, S. 441ff. Zur Rundfunkorganisation in Bayern allgemein: A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 200ff.; Lerche, aaO., S. 441ff.; Kresse, Anmerkungen zum Beschluß des BayVGH, ZUM 1992, S. 353; Stock, Privatfunk als „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ JZ 1991, S. 645; ders. RuF 1992, S. 218ff.; Bethge, Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt, S. 19ff..

[74] Bay. GVBl. 1999, S. 9ff.

[75] BayVerfGE 39, S. 96ff. (145).

[76] Vgl.: Landesrundfunkgesetz NW, Neufassung vom 31.3.1993, GVBl. 1993, S. 172ff, §§ 23ff. Zur Organisation des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen: Stock, Neues Privatfunkrecht, S. 47ff.; Lerg/ Schenkewitz, Bürgerfunk in Nordrhein-Westfalen, S. 12ff.; A. Hesse, Rundfunkrecht., S. 206ff.; Graewert, Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung, AfP 1986, S. 283ff.; Rödding, Die Aufgabe der Landesanstalt für Rundfunk, AfP 1989, S. 648ff.; Herrmann, Rundfunkrecht, S. 431f. m.w.N. Ergänzend: Bethge, Die Beteiligung von Vertretern kommunaler Gebieskörperschaften in Organisationseinheiten des privaten Rundfunks, ZUM 1989, S. 209ff.

Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft soll einerseits eine wirtschaftliche Beteiligung der örtlichen Verlagsunternehmen am lokalen Rundfunk ermöglicht werden, andererseits soll die rechtliche Aufteilung in zwei "Säulen" die journalistische und publizistische Autonomie der Veranstaltergemeinschaft gegenüber der Betriebsgesellschaft gewährleisten. Das Bundesverfassungsgericht hat das "Zwei-Säulenmodell" ausdrücklich für zulässig erklärt.[77]

3.3 Rats- und Versammlungsmodell

Idealtypischerweise lassen sich die gegenwärtigen Aufsichts- bzw. Hauptorgane der Landesmedienanstalten entsprechend ihrer Zusammensetzung entweder dem Versammlungsmodell oder dem Sachverständigen-, Kollegial-[78] bzw. Ratsmodell zuordnen.[79]
Am Beispiel des Medienrates der Medienanstalt von Berlin-Brandenburg sind als charakteristische Merkmale des Ratsmodells die geringe Anzahl der Mitglieder, die Besetzung des Gremiums mit erfahrenen und sachkundigen Persönlichkeiten des Rundfunkwesens (vgl. §§ 10, 11 MedienStVBB) und die quasi-richterliche Entscheidungsfindung anzuführen. Vorteilhaft wirkt sich die geringe Gremiengröße auf die Schnelligkeit, Vertraulichkeit und Kollegialität der Aufgabenwahrnehmung[80] aus.
In der Literatur löst dieser Modelltyp allerdings wegen des verwendeten Auswahl- und Berufungsverfahrens und der ungesicherten Rechtsstellung der Mitglieder juristische Bedenken aus.[81] Ferner fehle es an einer organisatorischen Absicherung der Meinungsvielfalt, da im entscheidenden Aufsichts- und Zulassungsorgan keinerlei pluralistische Repräsentation der gesellschaftlich relevanten Gruppen vorgesehen sei.
Nur in der Medienanstalt Berlin-Brandenburg ist das Ratsmodell konsequent in reiner Form verwirklicht; der Vorstand der Medienanstalt Hamburg präsentiert sich als eine Mischform, die auch Elemente des gängigen Versammlungsmodells enthält.[82]
Das dem Versammlungsmodell zuzuordnende Hauptorgan ist nach dem Vorbild der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte gruppenpluralistisch strukturiert und mit einer unterschiedlichen Anzahl von Entsandten der relevanten religiösen, sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Organisationen und Gruppierungen besetzt.[83]
Charakteristisch für die Versammlungsorgane ist die Vorverlagerung von Entscheidungen und die Verweisung von Aufgaben in zusätzliche, beratende Ausschüsse und ein interner Geschäftsablauf, der durch parlamentsähnliche Gepflogenheiten und langwierige Abstimmungsprozesse gekennzeichnet ist.[84]

---

[77] BVerfGE 83, S. 238ff. (324ff.)

[78] Vgl. die Terminologie bei Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg verfassungsgemäß?, ZUM 1993, S. 394.

[79] Vahrenhold, Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht, S. 101 ff.; Hellstern/ Reese, aaO., S. 170 f.; A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, DÖV 1986, S. 177ff.; Schuler-Harms, Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, S. 33; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 116ff.

[80] Hellstern/ Reese, aaO., S. 170ff., Wagner, aaO., S. 120.

[81] Vgl. zur verfassungsrechtlichen Bewertung der Kollegialorgane in der Literatur: Gödel in Bullinger/Gödel, Kommentar zum Landesmediengesetz BW, § 58, Rdnr. 3; zum ehemaligen Vorstand in BW vgl. §§ 58 - 62 LMG BW vom 16.12.1985; Piette, Meinungsvielfalt, S. 148 (hielt den Kabelrat nach dem Kabelpilotprojektgesetz von 1984 für verfassungswidrig); Gebel, aaO., S. 399 (hält Zusammensetzung und Entsendung der Mitglieder des Medienrates für verfassungswidrig).

[82] Vgl. § 61 HamMG (GVBl. 1994, S. 113ff.)

[83] Wagner, aaO., S. 117; A. Hesse, aaO., S. 170.

[84] Hellstern/ Reese, Handlungsspielräume und Organisationsstruktur der Rundfunkaufsicht, in: Rundfunkaufsicht Band III, hrsgg. vom Presse und Informationsamt der Landesreg. NRW, S. 12ff., 170f.

3.4 Außenpluralismus/ Binnenpluralismus

Im vierten Fernsehurteil[85] hat das Bundesverfassungsgericht den privaten Rundfunk auf einen Grundstandard gleichgewichtiger Meinungsvielfalt verpflichtet, die rechtstechnische Umsetzung des gebotenen Mindeststandards aber offengelassen und damit den Landesgesetzgebern die Auswahl zwischen binnenpluralistischen Sicherungssystemen, außenpluralistischem Wettbewerbsmodell und diversen Erscheinungsformen des Koordinationsrundfunks überlassen.[86]
Beim binnenpluralistischen Modell wird dem Vielfalts- und Ausgewogenheitspostulat durch interne Maßnahmen beim Veranstalter Rechnung getragen, indem die gesellschaftlich relevanten Gruppen unmittelbar in die Unternehmensorganisation des privaten Rundfunkanbieters eingebunden oder bestimmte Programmteile Dritten zur Verfügung gestellt werden.[87] Nach dem außenpluralistischen Modell soll sich Meinungsvielfalt im Gesamtangebot der privaten Veranstalter automatisch durch eine hinreichende Vielzahl konkurrierender und tendenziöser Einzelprogramme einstellen.
Der Rundfunkstaatsvertrag in der Fassung vom 01.04.2000 geht in erster Linie von einem funktionierenden Wettbewerb privatveranstalteter Vollprogramme aus[88]. Diese außenpluralistische Grundkonzeption wird durch Hilfskonstruktionen ergänzt, die zweifelsfrei binnenpluralistischer Natur sind und den Rundfunkveranstaltern in Ausnahmefällen die Einrichtung eines Programmbeirates[89] oder die Bereitstellung von Sendezeiten für unabhängige Dritte[90] auferlegen.
Entsprechend werden auch in den Landesmediengesetzen vielfach außen- und binnenplurale Elemente miteinander kombiniert, wodurch ein variantenreiches Spektrum an Koordinationsformen entstanden ist. Die föderalistische Bandbreite reicht dabei von organisationsbezogenen Vielfaltssicherungen mit ausgeprägt-binnenpluralistischen Komponenten, beispielhaft sei hier die Verpflichtung zur Einrichtung eines Programmbeirats[91], die Konstitution eines "Zwei-Säulen Modells"[92] oder die Forderung nach einer Anbietergemeinschaft[93] genannt, bis zu betont außenpluralistischen Konzeptionen, die auf veranstalterinterne Vorkehrungen weitgehend verzichten.[94]

---

[85] BVerfGE 73, S. 118ff. (159ff.)
[86] BVerfGE 57, 295 (325ff) - Zur Terminologie vgl.: Hellstern/ Reese, aaO., S. 169, 170; Engler, Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, hrsgg. vom Hans-Bredow-Institut, S. A 83.
[87] Hartstein/Ring/Kreile, aaO., S. 1101, § 20 Rdnr. 6.
[88] Entsprechend bezieht sich die materielle Verpflichtung zur Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit auf die Gesamtheit der privaten Vollprogramme. Vgl. §§ 25 ff. RfStV 2000.
[89] Vgl. § 26 IV Nr. 3 i.V.m. § 32 RfStV 2000.
[90] Vgl. § 26 V i.V.m. § 31 RfStV 2000.
[91] Vgl. § 28 LMG BW; § 6 I LRG NW; § 12 VI LRG R-P; § 16 I S.1, 1. Alt. HPRG; § 15 III, 17 III RGMV; § 15 V LRG S-H.
[92] Vgl. §§ 23ff. LRG NW.
[93] Vgl. § 16 I S.1, 2.Alt, III HPRG; § 52 LRG Saar..
[94] Durch die Einrichtung der Landesmedienanstalten verfügen alle Landesmediengesetze über ein Minimum an binnenpluraler Ausrichtung. Zum Teil, vgl. § 20 StV Berlin-Brandenburg und § 20 LRG Niedersachen, wird aber darüber hinaus auf weitere ausweislich binnenplurale Normierungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt verzichtet.

C Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit

Bereits im Rahmen der Einleitung zu Teil B ist auf die herausragende Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts bei der Entwicklung und Gestaltung der deutschen Rundfunkordnung hingewiesen worden.[95] Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im ersten Fernsehurteil von 1961 die strukturellen und materiellen Wesensmerkmale des Grundrechts der Rundfunkfreiheit herausgearbeitet und seitdem in auffallend konsequenter und nahezu lückenloser Rechtsprechungspraxis den Gehalt des Art. 5 I S.2 GG weiter spezifiziert und konkretisiert.
Ungeachtet dessen wird auch bei den anschließenden dogmatischen Ausführungen zum Staatsfreiheitsprinzip immer wieder an die einschlägige bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung angeknüpft werden, so daß es sich lohnt, ihr im diesem Kapitel besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
Allerdings ist es nicht im Sinne dieser Arbeit, die umfassende und detailreiche Rechtsprechung zur geschützten Rundfunkfreiheit abschließend zu referieren, dafür kann auf entsprechende Fachliteratur verwiesen werden.[96] Das Hauptaugenmerk der folgenden chronologischen Darstellung liegt auf den Ausführungen des Gerichts zum Staatsfreiheitsgebot und zur organisatorischen Umsetzung von Rundfunkfreiheit, so daß andere wesentliche rundfunkrechtliche Aspekte der Entscheidungen bewußt ausgeklammert werden.

1 Das "Fernsehurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.1961[97]

In einem verbundenen Verfahren hatte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle über die Vereinbarkeit des hamburgischen Gesetzes betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk mit dem Grundgesetz und im Rahmen eines Bund-Länder Streites über eine Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte der Länder durch die Gründung der "Deutschland-Fernsehen-GmbH" durch den Bund zu entscheiden.
In den Urteilsgründen legt das Gericht die Grundlage für zukünftige Interpretationen der Rundfunkfreiheit. Der Rundfunk sei, vergleichbar der Presse, ein unentbehrliches

[95] Engler, aaO., S. B 84; vgl. BVerfGE 12, 205 (261ff.).
[96] Vgl. dazu die Darstellungen bei: Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 18ff.; Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, S. 22ff.; A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, DÖV 1986, S. 177ff.; Seelmann-Eggebert, Die Dogmatik der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 I S.2 GG aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts, ZUM 1992, S. 79ff.; Schmitt Glaeser, Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 112 (1987), S. 215ff.; Stock, Marktmodell kontra Integrationsmodell? AöR 110 (1985), S. 219ff.; A. Hesse, Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung, RuF 1987, S. 205ff., 1988, S. 377ff., 1991, S. 354ff., 1993, S. 188ff., 1995, S. 178ff. Zu den einzelnen Rundfunkurteilen: Krause-Ablaß, Die Bedeutung des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1962, S. 158ff.; Diller, Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JR 1961, S. 130; Jank, Die Verfassung der deutschen Rundfunkanstalten, DVBl. 1963, S. 44ff. (1. Rundfunkurteil); Kull, Verschüttung und Ausgrabung der Rundfunkfreiheit, AfP 1971, S. 98ff. (2.Rundfunkurteil); Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1982, S. 561ff.; Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1981, S. 561ff.; Degenhart, Rechtsprechung, DÖV 1981, S. 960ff.; Pestalozza, Der Schutz der Rundfunkfreiheit, NJW 1981, S. 2158ff. (3. Rundfunkurteil); Schmitt Glaeser, Das duale Rundfunksystem, DVBl. 1987, S. 14ff. (4. Rundfunkurteil); Kull, Rundfunk, Grundversorgung, AfP 1987, S. 568ff. (5. Rundfunkurteil); Kull, Für den Rundfunkgesetzgeber fast Pleinpouvoir, AfP 1991, S. 716ff.; Degenhart, Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit, DVBl. 1991, S. 510ff. (6. Rundfunkurteil); Kresse/ Kennel, Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, ZUM 1994, S. 159ff. (7. Rundfunkurteil).
[97] BVerfGE 12, 205ff.

Massenkommunikationsmittel, dem im Rahmen des individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozesses eine wesentliche Medium- und Faktorfunktion zukomme[98]. Die Rundfunkfreiheit diene, wie alle anderen Garantien des Art. 5 I GG der Gewährleistung der freien Meinungsbildung und dies in einem umfassenden Sinne, der nicht nur auf die reine Berichterstattung, sondern auf jede Vermittlung von Informationen und Meinungen gerichtet sei. Diese Funktion erfordere, daß Art. 5 I S.2 GG über seinen subjektiv-individuellen Abwehrcharakter hinaus auch die institutionelle Eigenständigkeit und staatliche Unabhängigkeit der Rundfunkveranstaltung gewährleiste.
Die vergleichbare Aufgabenstellung der Kommunikationsmittel Rundfunk und Presse darf nach Aussage des Gerichts aber nicht über die technisch und finanziell bedingte Sondersituation im Rundfunkwesen hinwegtäuschen, die eine unbestimmte Vielzahl konkurrierender Rundfunkveranstalter nicht erwarten läßt und daher besondere legislatorische Vorkehrungen erforderlich macht, die der Verwirklichung und Aufrechterhaltung von Rundfunkfreiheit dienen.
Ausgehend von den eher pragmatischen Erwägungen zur Sondersituation, sieht das Bundesverfassungsgericht die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als eine mögliche und verfassungsrechtlich zulässige Organisationsform an; hält aber zugleich auch die Rundfunkveranstaltung durch rechtsfähige Gesellschaften privaten Rechts für unbedenklich, solange organisatorisch sichergestellt sei, daß die gesellschaftlich-relevanten Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen könnten und die Freiheit der Berichterstattung gewahrt bleibe[99].
Nachdrücklich betont das Verfassungsgericht, daß eine funktionsorientiert gedeutete Rundfunkfreiheit die legislatorische Fixierung von sachlichen und organisatorischen Schutzmechanismen erfordere, die sowohl eine Auslieferung des Rundfunks an den Staat oder eine gesellschaftliche Gruppe, als auch eine mittelbare oder unmittelbare Beherrschung des Rundfunks durch Dritte ausschließen.[100]

2 Das Mehrwertsteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.7.1971[101]

Gegenstand des sog. zweiten Rundfunkurteils war die Frage, ob die Tätigkeit der Rundfunkanstalten als berufliche oder gewerbliche Betätigung einzustufen sei und fortan der Umsatzbesteuerung zu unterliegen habe.
Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung der Verfassungsbeschwerden dehnt das Gericht den personellen Schutzbereich des Art. 5 I S.2 GG auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus. Als juristische Personen des öffentlichen Rechts seien diese ausnahmsweise Grundrechtsträger, da sie dem durch die Rundfunkfreiheit geschützten Lebensbereich unmittelbar zuzuordnen seien.[102]
Das Bundesverfassungsgericht bestätigt und bekräftigt insgesamt die Leitlinien seiner ersten Entscheidung im Hinblick auf die Gewährleistung der institutionellen Rundfunkfreiheit und der prinzipiellen Offenheit des Art. 5 I S.2 GG im Bezug auf die Rundfunkorganisation, variiert aber gleichzeitig seine bisherige Argumentation durch die Verwendung neuer Begründungsmuster. Schließt das Gericht im ersten Urteil aus der Bedeutung des Rundfunks für den Kommunikationsprozeß auf seine institutionelle Freiheit, so leitet es hier aus der Anfälligkeit des Mediums für gezielte Manipulationen die Konsequenz ab, daß der Rundfunk nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden dürfe.[103]

[98] BVerfGE 12, 205 (260)
[99] BVerfGE 12, 205 (262)
[100] BVerfGE 12, 205 (262, 263)
[101] BVerfGE 31, 314ff.
[102] BVerfGE 31, 314 (322)
[103] BVerfGE 31, 314 (325)

Resümierend hält das Gericht fest, daß die Rundfunkveranstaltung nicht als berufliche oder gewerbliche Tätigkeit zu qualifizieren sei, sondern vielmehr eine staatsfrei und unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte zu erfüllende öffentlich-rechtliche Aufgabe darstelle.[104]

- Die abweichende Meinung der Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand

In ihrem Sondervotum leiten die Richter Geiger, Rinck und Wand aus der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks weitergehende Anforderungen an eine positive Rundfunkordnung ab, als dies die Senatsmehrheit vorgibt. Alle gesellschaftlich-relevanten Gruppen müßten in jeder erdenklichen Organisationsform am Rundfunk partizipieren und in einem ausgewogenen Verhältnis zu Wort kommen können.[105] Die Veranstaltung von Rundfunk in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten mit binnenpluralistischer Gesellschaftsbeteiligung wird als eine Interimslösung angesehen, die sich nur durch die technisch-bedingte Frequenzknappheit, den für die Rundfunkveranstaltung erforderlichen Finanzbedarf und das Manipulationspotential mächtiger Gruppen rechtfertigen lasse. Bei Wegfall dieser äußeren Rahmenbedingungen entfalle auch die Notwendigkeit für die Landesgesetzgeber, bestimmte Organisationsformen für den Rundfunk vorzugeben; vielmehr könne der Rundfunk dann dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden und sich der Pluralismus der Meinungen wie im Pressewesen außenpluralistisch entfalten[106].

Die Zielsetzung der abweichenden Meinung ist auf eine Form des unregulierten Außenpluralismus konkurrierender gesellschaftlicher Gruppen als Rundfunkveranstalter gerichtet; sie verkennt oder unterschätzt dabei aber die erheblichen Gefahren - Machtkonzentration, allgemeine Niveauabsenkung beim Programm, Verschwinden kultureller Nischen- und Spartenprogramme - die sich aus diesem freien Meinungsmarktmodell für die Verwirklichung der Rundfunkfreiheit und der Meinungsvielfalt ergeben.

3 Das Lebach Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.6.1973[107]

Der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte im Verfahren einer Verfassungsbeschwerde eine Interessenabwägung zwischen der in Art. 5 I S.2 GG gewährleisteten Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und dem Schutz der Persönlichkeit gemäß Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG zu vollziehen.

Der erste Senat versteht die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk über den Wortlaut des Art. 5 GG hinaus als umfassende Rundfunkfreiheit. Vergleichbar der Pressefreiheit, Informationsfreiheit und Freiheit der Meinungsbildung sei die Rundfunkfreiheit schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung[108]. Der Rundfunk erfülle als Medium und Faktor im meinungsbildenden Kommunikationsprozeß eine unentbehrliche Rolle als Rückkoppelungs- und Verbindungskanal zwischen Staat und Bürgern und eine integrative gesellschaftliche Funktion. Damit beständen keine substantiellen Unterschiede zum Massenkommunikationsmittel Presse, so daß eine terminologische Angleichung ebenso naheliege, wie die Ausweitung des sachlichen Schutzbereiches nicht nur auf berichtende Sendungen, sondern auf Programmdarbietungen aller Art, unabhängig von Qualität, Inhalt oder Darstellungsform.[109] Rundfunkfreiheit ist nach dem Bundesverfassungsgericht umfassende Freiheit der Gestaltung des Rundfunkprogramms von der Auswahl des darzubietenden Stoffes bis zur Entscheidung über Form, Art und Inhalt der Darstellung.

---

[104] BVerfGE 31, 314 (329)

[105] BVerfGE 31, 314 - Die abweichende Meinung der Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand S. 337 ff.

[106] BVerfGE 31, 314 (337f.)

[107] BVerfGE 35, 202ff.

[108] BVerfGE 35, 202 (221); vgl. BVerfGE (Lüth-Urteil) 7, 198 (208); BVerfGE (Parteienfinanzierung) 20, 56 (97f.); BVerfGE 12, 205 (259ff.) (s.o.)

[109] BVerfGE 35, 202 (222ff.)

4 Das "FRAG" Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.1981[110]

Basierend auf den letztlich gescheiterten Bemühungen der "Freien Rundfunk Aktiengesellschaft in Gründung" (FRAG) um Erteilung einer Sendelizenz, erging am 24.3.1981 das dritte Rundfunkurteil, bei dem das Bundesverfassungsgericht die Bestimmungen des Saarländischen Rundfunkgesetzes zur Veranstaltung von Rundfunksendungen an den Vorgaben des Grundgesetzes zu messen hatte.
Präzise und in der Argumentation schlüssig geht das Gericht ausführlich auf die Verankerung der Rundfunkfreiheit in Art. 5 GG ein und leitet daraus die dogmatischen Grundlagen der Freiheitsgarantie ab. Neben der Gewährleistung subjektiver Rechte in Art. 5 GG, die den Prozeß freier Meinungsbildung ermöglichten und verstärkten, würde die Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung begründet, wobei subjektiv- und objektivrechtliche Ebenen einander stützten. Meinungsfreiheit und Rundfunkfreiheit ständen in einem unmittelbaren Funktionszusammenhang, in dem dem Rundfunk, am Ziel möglichst freier und offener Kommunikation ausgerichtet, die mediale Funktion zukomme, der Freiheit der Meinungsbildung mit seinen subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen zu dienen.[111]
Freie Meinungsbildung könne aber nur in dem Maß gelingen, in dem sich auch die Rundfunkveranstaltung frei und unabhängig vollziehe, d.h. der Schutz der Vermittlungsfunktion des Rundfunks bildet nach Ansicht des Gerichts eine essentielle Voraussetzung für die Erreichung des Normziels von Art. 5 I GG.
Diese dienende Funktion erfordere zuallererst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Eine einseitig negatorische Charakterisierung der Rundfunkfreiheit als staatsgerichtetes, abwehrendes Freiheitsgrundrecht sei allerdings ausgeschlossen, vielmehr verlange die Sonderstellung des Rundfunks im Kommunikationsprozeß nach einer positivrechtlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung, die an den verfassungsrechtlichen Zielen von umfassender Meinungsvielfalt ausgerichtet sei.[112]
Die Schaffung der positiven Ordnung unterliege nach der vom Gericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie[113] einem Parlamentsvorbehalt des Landesgesetzgebers. Er sei in seinem Ausgestaltungsfreiraum lediglich begrenzt durch die Schranke des Art. 5 II GG und die Vorgabe, freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung und die Unabhängigkeit des Rundfunks von gesellschaftlichen Gruppen und vom Staat zu gewährleisten.[114]
Im Anschluß geht das Bundesverfassungsgericht auf die Sondersituation ein, die ursprünglich als Rechtfertigung für die normative Ausgestaltung der Rundfunkordnung diente[115]. Das Gericht macht deutlich, daß die Gefahr von Machtkonzentration, Mißbrauch und irreversiblen Fehlentwicklungen auch bei Wegfall der technischen und finanziellen Hindernisse und Engpässe bestehe, staatliche Verantwortung rechtfertige und der Rundfunk folglich nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden könne.[116]
Abschließend formuliert das Bundesverfassungsgericht konkrete Maßstäbe, an denen eine Rundfunkordnung zu messen sei: Zur positiven Ordnung gehörten geeignete materielle, organisatorische und verfahrenstechnische Sicherungen, die sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werde und die

[110] BVerfGE 57, 295ff.
[111] BVerfGE 57, 295 (319, 320)
[112] BVerfGE 57, 295 (320)
[113] Vgl. dazu BVerfGE 47, S. 78ff. (Sexualkundeunterricht) und BVerfGE 49, S. 126 f. (Kalkar).
[114] BVerfGE 57, 295 (322)
[115] Vgl. BVerfGE 12, 205 (261)
[116] BVerfGE 57, 295 (322ff.)

gesellschaftlich relevanten Organisationen im Gesamtangebot angemessen zu Wort kommen könnten. Im Detail müßten vom Gesetzgeber geregelt werden: Die Grundprinzipien der Rundfunkordnung, d.h. privatrechtliches, öffentlich-rechtliches oder duales System, die Rundfunkorganisation - das Bundesverfassungsgericht stellt hier in idealtypischer Weise das binnenpluralistische und das außenpluralistische Modell gegenüber - , Leitgrundsätze für das Programm, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisteten, eine begrenzte staatliche Rechtsaufsicht, das Zulassungsverfahren und Auswahlgrundsätze bei beschränkter Kapazität.[117]
Die detaillierten Ausführungen machen zum einen deutlich, daß das Bundesverfassungsgericht private Rundfunkveranstaltung nicht nur theoretisch für zulässig hält[118], sondern eine materiell-private Rundfunkfreiheit grundsätzlich anerkennt[119]. Zum anderen hält es eine Verwirklichung der Rundfunkfreiheit nur mittels einer gesetzgeberischen Ausgestaltung des Rundfunkwesens und nicht im freien Spiel der Kräfte für möglich.

5 Der "freie Mitarbeiter" Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 13.1.1982[120]

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Rahmen von mehreren Verfassungsbeschwerden, die sich gegen Entscheidungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts richteten, der Frage nachzugehen, welche Bedeutung Art. 5 I S.2 GG für die Maßstäbe der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zukommt.
Der Erste Senat ergänzt seine Ausführungen im dritten Fernsehurteil, indem er den sachlichen Schutzbereich der Programmfreiheit erheblich ausdehnt. Die Programmfreiheit, als zentraler Kernbereich der Rundfunkfreiheit, gebiete zunächst die Unabhängigkeit der redaktionellen Programmgestaltung von staatlicher und darüber hinaus von jeder fremden Einflußnahme. Programmfreiheit könne dabei nicht eine dem Pressewesen vergleichbare, uneingeschränkte Tendenzfreiheit meinen, da das bestehende Rundfunksystem dem Gebot von Meinungsvielfalt gerecht werden müsse.[121] Der Verpflichtung, prinzipiell allen gesellschaftlichen Meinungen und Strömungen im Gesamtprogramm Rechnung zu tragen, könne allein durch organisatorische und inhaltliche Normierungen nicht genügt werden; vielmehr seien auch personelle Voraussetzungen zu erfüllen. Ein vielfältiges, meinungsbildendes Programm könne nur von Rundfunkmitarbeitern produziert und gestaltet werden, die in der Lage sind, die ganze inhaltliche Vielfalt und thematische Breite einzubringen und wiederzugeben.[122]
Die Programmfreiheit erfordere daher notwendig auch das Recht der Rundfunkanstalten frei und unabhängig von Einflüssen Dritter über Auswahl, Einstellung und Beschäftigung von Rundfunkmitarbeitern zu bestimmen, die an der Programmgestaltung teilnehmen.[123]

[117] BVerfGE 57, 295 (324ff.)
[118] Wie dies bereits im 1. Rundfunkurteil geschehen ist - BVerfGE 12, 205 (262)
[119] BVerfGE 57, 295 (321ff., 325ff.)
[120] BVerfGE 59, 231ff.
[121] BVerfGE 59, 231 (258)
[122] BVerfGE 59, 231 (259)
[123] BVerfGE 59, 231 (259ff.)

6 Der Rundfunkratbeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.1982[124]

In einem Landesorganstreitverfahren hatte das Bundesverfassungsgericht zu beurteilen, ob seitens der Landesregierung und des Landtages gegen Art. 21 I i.V.m. Art. 3 I und 5 I GG verstoßen wird, wenn einem Staatsvertrag Zustimmung erteilt wird, der kein Entsenderecht der FDP für den Rundfunkrat vorsieht.[125]
Inhaltlich befaßt sich der Zweite Senat, in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Ersten Senats im dritten Fernsehurteil, mit der Funktion und Aufgabenstellung des Rundfunkrates und seiner personellen Zusammensetzung. Zur Verwirklichung der Rundfunkfreiheit seien nach der bisherigen Rechtsprechung materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die, bei einer binnenpluralistischen Struktur der Anbieter, inhaltliche Ausgewogenheit, Meinungsvielfalt und ein Mindestmaß an Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung im Gesamtprogramm gewährleisteten.[126] Der Rundfunkrat sei als "Sachwalter der Allgemeinheit" in seiner gruppenpluralen Zusammensetzung und mit seinen Sachkompetenzen an dieser Zielsetzung orientiert. Aus Art. 5 I S. 2 GG folge, daß insbesondere seitens des Rundfunkrates und seiner Mitglieder kein einseitiger Einfluß auf die Programmgestaltung und damit auf die Meinungsbildung ausgeübt werden dürfe. Vielmehr treffe gerade dieses Gremium die Pflicht und Verantwortung, für eine Freihaltung des Kommunikationsprozesses Sorge zu tragen.[127] Mit der Entscheidung macht der Zweite Senat zudem deutlich, daß sich die gesellschaftlichen Gruppen nicht auf eigene subjektive Rechte aus Art. 5 I S. 2 GG berufen können.

7 Das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts zum Niedersächsischen Landesmediengesetz vom 4.11.1986[128]

Mit dem vierten Rundfunkurteil schloß das Bundesverfassungsgericht ein Normenkontrollverfahren ab, bei dem die verfassungsrechtliche Bewertung der landesgesetzlichen Regelungen zum privaten Rundfunk in Niedersachsen[129] im Mittelpunkt stand.
Einleitend bemüht sich das Gericht um Realitätsnähe und eine pragmatische Sichtweise, indem es die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und die europäische Rundfunksituation analysiert und die praktischen Erkenntnisse in die Interpretation der Rundfunkfreiheit miteinfließen läßt. Die sich ständig wandelnden Rahmenbedingungen müßten bei der Auslegung des Art. 5 I S. 2 GG berücksichtigt werden, da die Rundfunkfreiheit auf den konkreten Lebenssachverhalt bezogen sei und nur so ihre normativen Effekte entfalten könne.[130]
Das Bundesverfassungsgericht bestätigt die grundsätzliche Zulässigkeit des dualen Systems, deckt aber zugleich die systembedingten Defizite des privatwirtschaftlich veranstalteten Rundfunks auf und zieht daraus Konsequenzen für das Anforderungsprofil. Die Finanzierung über Werbeeinnahmen und die geringe Verbreitung ließen nicht zu, an den privaten Rundfunk die gleichen Anforderungen hinsichtlich umfassender Information und gleichgewichtiger Meinungsvielfalt zu stellen, wie an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Gleichzeitig dürfe der privaten Rundfunkveranstaltung mittels unangemessen hoher Qualitätsstandards die

[124] BVerfGE 60, 53ff.
[125] Vgl. § 17 I Nrn. 1 und 2 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk NDR, GVBl. Schleswig-Holstein, 1980, S. 302.
[126] Vgl. dazu BVerfGE 12, 205 (259ff.); BVerfGE 57, 295 (320ff.)
[127] BVerfGE 60, 53 (65ff.)
[128] BVerfGE 73, 118ff.
[129] Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz vom 23.5.1984, GVBl. S. 147.
[130] BVerfGE 73, 118 (154ff.)

Existenzgrundlage nicht indirekt entzogen werden.[131] Die Zulassung kommerziell-privaten Rundfunks erfordere auch die Gewährleistung seiner tatsächlichen Funktionsfähigkeit. Vielmehr rechtfertigten diese Besonderheiten eine Reduzierung der Anforderungen an den privaten Rundfunk hinsichtlich der Breite des Programmangebots und der Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt auf einen kontrollierbaren "Grundstandard" gleichgewichtiger Vielfalt.[132] Das Gericht setzt dabei voraus, daß eine einseitige Anforderungsreduzierung im dualen System verfassungsrechtlich nur denkbar ist, wenn das Gesamtsystem auch weiterhin seiner essentiellen Mediums- und Faktorfunktion im demokratischen Prozeß der Willensbildung gerecht werden kann, d.h. insgesamt ein Programmangebot vorliegt, daß die Bevölkerung umfassend und in voller Breite nach den verfassungsrechtlichen Maßstäben der Meinungsvielfalt informiert[133]. Die erforderliche Grundversorgung der interessierten Öffentlichkeit mit Unterhaltung, Berichterstattung, Information und Kultur, im Sinne des klassischen Rundfunkauftrags, sieht das Bundesverfassungsgericht am besten bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgehoben, die daraus ihre Existenzberechtigung ableiten.[134] Damit distanziert sich das Gericht von seiner bisherigen Rechtsprechungspraxis, die von einem identischen Anforderungsprofil und einer Gleichwertigkeit der beiden dualen Teilsysteme ausgegangen war.
Im letzten Abschnitt umreißt das Gericht den unmittelbar aus den abwehrenden Freiheitselementen des Art. 5 I S.2 GG hergeleiteten Grundsatz der Staatsfreiheit. Staatsfreiheit verbiete der Exekutive und der Legislative jegliche Form unmittelbarer und mittelbarer Einflußnahme auf den Rundfunk, die nicht von der verfassungsrechtlich gebotenen Ausgestaltungsaufgabe des Gesetzgebers zur Erhaltung der Rundfunkfreiheit oder von den Schranken des Grundrechts gedeckt sei.[135] Staatsfreiheit umfasse in ihrem Kernbereich die Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter, d.h. jede direkte oder indirekte Auswirkung staatlicher Tätigkeit auf den Inhalt des Rundfunkprogramms müsse ausgeschlossen sein.
Resümierend läßt sich festhalten, daß das Bundesverfassungsgericht, geprägt von einer pragmatischen Sichtweise, im vierten Rundfunkurteil die Institutionalisierung eines dualen Rundfunksystems grundsätzlich akzeptiert und, über die Zulässigkeit privaten Rundfunks hinaus, die notwendigen Bestandteile einer privatrechtlichen Rundfunkordnung präzise definiert und eingegrenzt hat.

8 Das 5. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.1987[136]

Angriffspunkte der erhobenen Verfassungsbeschwerden waren Regelungen im Landesmediengesetz von Baden Württemberg[137], die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk weitgehend von der Veranstaltung regionaler und lokaler Programmen und den zukunftsträchtigen rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten ausgeschlossen hätten.
Zunächst präzisiert das Gericht den Begriff der Grundversorgung und versucht, die im vierten Rundfunkurteil aufgetretenen Unstimmigkeiten und Verwerfungen zu relativieren. Grundversorgung kennzeichne keine Mindestversorgung oder Aufgabenverteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk, sondern einen status quo, bei dem die Öffentlichkeit umfassend und in voller Breite meinungsbildend informiert werde.[138] Während

[131] BVerfGE 73, 118 (157)
[132] BVerfGE 73, 118 (159, 160)
[133] BVerfGE 73, 118 (157)
[134] BVerfGE 73, 118 (157f.)
[135] BVerfGE 73, 118 (182ff.)
[136] BVerfGE 74, 297ff.
[137] Landesmediengesetz Baden-Württemberg vom 16. 12. 1985 - GBl. S. 539
[138] BVerfGE 74, 297 (325ff.)

das Gericht die Grundversorgung im vierten Rundfunkurteil noch vorrangig durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewahrt sah, können nunmehr auch private Rundfunkprogramme dem Grundversorgungsauftrag gerecht werden, sofern gleichgewichtige Vielfalt durch rechtsverbindliche Organisations-, Verfahrens- und Programmvorschriften, insbesondere durch strukturelle Binnenpluralität oder einen adäquaten pluralistischen Einfluß auf das Programm, gewährleistet sei.[139]
Im Anschluß vervollständigt das Bundesverfassungsgericht seine bisherigen dogmatischen Ausführungen zu Art. 5 GG und beanstandet folgerichtig die landesgesetzlichen Regelungen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihrer Programmexpansion beschränken.[140]
Das in Art. 5 I GG garantierte Grundprinzip der freien Meinungsbildung basiere auf der geistigen Auseinandersetzung und der publizistischen Konkurrenz unterschiedlicher Meinungen. Auf den öffentlichen Kommunikationsprozeß wirke sich eine quantitative Zunahme der Meinungen belebend aus.[141] Soweit die Rundfunkfreiheit dem Meinungsbildungsprozeß diene, könne eine Expansion des Programmangebotes nur förderlich für die Meinungsbildung sein, weil sie die Chance auf inhaltliche Vielfalt erhöhe. Der Gesetzgeber habe folglich alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Möglichkeit des Rundfunks einschränken, mittels neuer Programmangebote die Meinungsvielfalt zu bereichern; insoweit finde auch seine organisatorische Gestaltungsfreiheit hier ihre Grenze.[142]

9 Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum WDR-Gesetz und zum Nordrhein-Westfälischen Rundfunkgesetz vom 5.2.1991[143] („6. Rundfunkurteil“)

Das Bundesverfassungsgericht verband die Normenkontrollklage einer Reihe von Bundestagsabgeordneten zum WDR-Gesetz[144] mit einer Klage gegen verschiedene Vorschriften des Landesrundfunkgesetzes von Nordrhein-Westfalen[145] und erklärte die angefochtenen Bestimmungen für überwiegend mit dem Grundgesetz vereinbar.
Der Erste Senat verfeinert und vertieft seine bisherige Rundfunkrechtsprechung mit dieser neuen, umfassenden Entscheidung, in der er sich mit den Aspekten Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Umsetzung von Rundfunkfreiheit auseinandersetzt.
Das Gericht hält eine landesrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nur für zulässig, sondern für verfassungsrechtlich geboten, solange im dualen System der private Rundfunk den klassischen Rundfunkauftrag nicht erfüllen könne. Werde der gegenwärtige Bestand und die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Systems garantiert, sei das Fundament für die im Meinungsbildungsprozeß unerläßliche Grundversorgung der Bevölkerung gelegt.[146] Die gegenständliche und zeitliche Reichweite der Garantie ergebe sich schlüssig aus dem dynamisch-offenen Begriff der Grundversorgung; ihre Grenze leite sich aus der grundrechtlichen Funktionsbindung des Rundfunks im Kommunikationsprozeß ab.[147]

---

[139] BVerfGE 74, 297 (327ff., 331)
[140] Vgl. § 13 II S. 1, 2 LMG Baden-Württemberg, GBl. 1985, S. 539.
[141] BVerfGE 74, 297 (332ff.)
[142] BVerfGE 74, 297 (334)
[143] BVerfGE 83, 238ff.
[144] Vgl. Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln vom 19.3.1985 (GVBl. S. 237) in der Fassung vom 11.01.1988 (GVBl. S. 27), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.3.1990 (GVBl. S. 138).
[145] Vgl. Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19.1.1987 (GVBl. S 22), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.3.1990 (GVBl. S. 138).
[146] BVerfGE 83, 238 (289ff.)
[147] BVerfGE 83, 238 (302)

Konsequent ermutigt das Bundesverfassungsgericht die öffentlich-rechtlichen Veranstalter nicht nur zur technischen, finanziellen und wirtschaftlichen Expansion, sondern auch zur Kooperation mit den privaten Rundfunkunternehmen. Die Programmveranstaltung und -verbreitung und im weiteren Sinne die Programmherstellung und -verwertung fielen in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit, weil sie zum schützenswerten Kernbereich gehörten, bzw. notwendige Voraussetzung der Inanspruchnahme der Grundrechtsgewährleistung seien. Folglich sei auch jegliche Zusammenarbeit auf diesen Gebieten mit dem privaten Rundfunksektor nicht zu beanstanden; die organisatorische Ausgestaltung dieser Kooperation sei allerdings Aufgabe der zuständigen Landesgesetzgeber.[148]
Das Gestaltungsermessen der Legislative sei durch das Grundgesetz weder auf die Auswahl eines bestimmten Idealtyps noch auf die modellgetreue Umsetzung der ausgewählten Organisationsform beschränkt, vielmehr komme es allein auf die Sicherstellung freier und umfassender Berichterstattung an.[149] Die gesetzgeberische Ausgestaltungsfreiheit gereiche allerdings nicht zur Beliebigkeit; insoweit sei vorgegeben, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk bis auf weiteres seinen Programmauftrag ungeschmälert zu erfüllen habe, um der Grundversorgungsfunktion im dualen System gerecht zu werden[150] und die einmal getroffene Entscheidung für eine duale Rundfunkstruktur nicht durch Misch- und Zwischenformen faktisch ausgehöhlt werde.[151]
Anschließend überträgt das Bundesverfassungsgericht die gefundenen Leitlinien zum Gestaltungsfreiraum auf die Sachbereiche Finanzierung[152] und Veröffentlichung von Druckwerken[153] beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Vielfaltsanforderungen[154] und Zulassungsregelungen[155] beim privaten Rundfunk und Organisation des lokalen Rundfunks in Nordrhein-Westfalen[156]. Die Rundfunkfreiheit werde im Interesse der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung als dienende Freiheit gewährleistet und verpflichte die Landesgesetzgeber die Rundfunkordnung in einer Weise auszugestalten, die der verfassungsrechtlichen Zielsetzung entspreche. Seine Gestaltungsfreiheit ende erst, wenn die Funktionsfähigkeit des Rundfunks gefährdet werde oder die Regelung zur Aufgabenerfüllung nicht mehr beitrage. Beispielhaft wird vom Gericht angfügt, daß der Landesgesetzgeber zu einer Reduktion der Vielfaltsanforderungen an den privaten Rundfunksektor nicht verpflichtet sei. Vielmehr sei er im Hinblick auf Inhalt und Umfang seines Anforderungsprofils ungebunden, solange er sicherstelle, daß der Rundfunk seiner Aufgabenstellung gerecht werden könne und insbesondere die grundsätzliche Zulässigkeit privaten Rundfunks nicht in der Realität konterkariert werde.[157]
Im letzten Teil der Urteilsgründe geht das Bundesverfassungsgericht, bezugnehmend auf den "Rundfunkratbeschluß" und das dritte Fernsehurteil, auf die Anforderungen ein, die Art. 5 I S.2 GG an die Zusammensetzung der Kontrollgremien beim öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk stellt. Bei der Zusammenstellung und Gewichtung der entsende- oder vorschlagsberechtigten Gruppen und Organisationen habe der Landesgesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, solange er Funktion und Aufgabe der Gremien respektiere. Der Form verbandlicher Interessenrepräsentation gehorchend, sollten die pluralistisch besetzten Gremien einseitigen Steuerungen des Programms entgegen- und darauf hinwirken, daß alle

[148] BVerfGE 83, 238 (303ff.)
[149] BVerfGE 83, 238 (305)
[150] BVerfGE 83, 238 (306)
[151] BVerfGE 83, 238 (305ff.; 309)
[152] BVerfGE 83, 238 (310f.)
[153] BVerfGE 83, 238 (312f.)
[154] BVerfGE 83, 238 (315f.)
[155] BVerfGE 83, 238 (318f.)
[156] BVerfGE 83, 238 (324f.)
[157] BVerfGE 83, 238 (316/ 317)

bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte ausgewogen zu Wort kommen.[158] Daher schließe Art. 5 I S.2 GG grob einseitig zusammengesetzte Gremien und eine Übertragung oder Verlagerung programmrelevanter Entscheidungskompetenzen auf andere Organe aus.[159]

10 Der Beschluß zum dritten hessischen Fernsehprogramm vom 6.10.1992[160]

Aus Anlaß von zwei Verfassungsbeschwerden, in denen sich der Hessische Rundfunk gegen das Verbot der Werbung in seinem dritten Fernsehprogramm gewandt hatte, nahm der Erste Senat ausführlich Stellung zu Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der damit korrelierenden Programmautonomie.
Seine bisherige Rechtsprechung rekapitulierend betont das Bundesverfassungsgericht erneut den objektiv-rechtlichen Gehalt und dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit, der den Landesgesetzgebern eine Ausgestaltungsaufgabe auferlege.[161] Entscheide sich der Gesetzgeber im Rahmen seines Organisationsspielraums für eine öffentlich-rechtliche Struktur, habe er die Finanzierung in Art und Umfang der Funktion der Rundfunkanstalten anzupassen, ohne dabei die geschützte Programmautonomie zu beeinträchtigen. Die praktizierte Mischfinanzierung sei - bei vorrangiger Gebührenfinanzierung - eine Finanzierungsweise, die der Meinungsbildungs- und Grundversorgungsfunktion der Rundfunkanstalten grundsätzlich gerecht werde.[162]
Die Bemessung der Finanzmittel richte sich nach Anzahl und Umfang der zur Funktionswahrnehmung erforderlichen Programme und bedürfe der Mitwirkung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, da eine strikte Abgrenzung der publizistischen Entscheidungen über Inhalt und Gestaltung der Programme von solchen über den Programmumfang grundsätzlich nicht möglich sei. Insoweit tangiere der Finanzierungsaspekt regelmäßig die zentrale Programmautonomie der Rundfunkveranstalter, bzw. ihre redaktionelle und publizistische Darstellungsfreiheit.[163]
Den Rundfunkanstalten dürfe die Bestimmung des zu ihrer Funktionserfüllung erforderlichen Budgets allerdings nicht selbst überlassen werden, insoweit hat das Bundesverfassungsgericht als Richtwert eine Finanzausstattung zugrundegelegt, die den spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern zur Wahrnehmung der unterschiedlichen Aufgaben erforderlich ist.[164]

11 Das Rundfunkgebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22.02.1994[165] („7. Rundfunkurteil“)

Angestoßen durch einen Vorlagebeschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs hatte das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der konkreten Normenkontrolle über die Vereinbarkeit der Rundfunkgebührenfestsetzung durch die Landtage mit Art. 5 I S.2 GG zu befinden.
Inhaltlich und dogmatisch orientiert sich das Gericht in seinen Ausführungen an der Programmfreiheitsgewährleistung und der Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Grundversorgung im dualen System.

---

[158] BVerfGE 83, 238 (332ff.)
[159] BVerfGE 83, 238 (334, 335), auch schon BVerfGE 57, 295 (325).
[160] BVerfGE 87, 181ff.
[161] BVerfGE 87, 181 (197, 198)
[162] BVerfGE 87, 181 (198ff.)
[163] BVerfGE 87, S. 181ff. (201).
[164] BVerfGE 87, 181 (202ff.)
[165] BVerfGE 90, 60ff.

Der für die Demokratie konstitutive Meinungsbildungsprozeß sei auf die vermittelnde Funktion der Mediums Rundfunk angewiesen. Der Rundfunk erfülle diese Aufgabe durch das Programm, in seiner ganzen gegenständlichen Breite und thematischer Vielfalt. Rundfunkfreiheit sei daher primär Programmfreiheit, d.h. die Freiheit der Rundfunkverantwortlichen im Rahmen der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben die Gestaltung des Programms allein publizistisch-journalistischen Kriterien zu unterwerfen.[166]
Auf diesen dogmatischen Erwägungen aufbauend, leitet das Gericht ein Verbot der Indienstnahme des Rundfunks für außerpluralistische Zwecke her, das sich nicht nur auf den Ausschluß unmittelbarer oder mittelbarer Beherrschung des Rundfunks durch den Staat beschränkt, sondern jedwede Form politischer Instrumentalisierung des Programms oder der im Rundfunk Tätigen untersagt.[167]
Die gefundenen Maßstäbe wendet das Bundesverfassungsgericht konsequent auf die Finanzierungsfragen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk an[168]: Da eine adäquate Finanzausstattung zu den Grundvoraussetzungen der Ausübung der Rundfunkfreiheit gehöre und ein enger Funktionszusammenhang zwischen Programmfreiheit und Finanzausstattung bestehe, seien effektive Vorkehrungen erforderlich, die indirekte Beeinträchtigungen der Programmautonomie über die staatliche Gebührenfestsetzung ausschließen. Rein objektiv-rechtliche Vorgaben und die nachträgliche Kontrolle könnten der Zielsetzung einer funktionsgerechten Finanzierung nicht gerecht werden. Das Bundesverfassungsgericht hat daher ein gestuftes, kooperatives Verfahren zur Festsetzung des Gebührenbudgets für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erarbeitet, daß den Grundsätzen der Programmautonomie, der funktionsgerechten Finanzierung und der Staatsfreiheit gleichermaßen gerecht wird.[169]

12 Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht versteht die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk als umfassende Rundfunkfreiheit, die sich entgegen dem engen Wortlaut des Art. 5 I S.2 GG auf das gesamte Rundfunkprogramm in seiner sachlichen Breite und thematischen Vielfalt erstreckt.
Die dogmatischen Ausführungen des Bundesverfassungsgericht zu Art. 5 I S.2 GG rühren von einer betont funktionalistischen Deutung der Rundfunkfreiheit im Kontext der übrigen kommunikativen Freiheitsgewährleistungen des Art. 5 GG her. Der Rundfunkfreiheit komme, vergleichbar der Presse, eine dienende Funktion im Rahmen der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu. Der Rundfunk, als breitenwirksames Medium und mächtiger Faktor im Kommunikationsprozeß, unterliege der übergeordneten Zielsetzung des Art. 5 GG freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung sicherzustellen. Eine schematische Gleichbehandlung von Rundfunk und Presse lehnt das Bundesverfassungsgericht allerdings aufgrund der technischen und finanziellen Sondersituation und der besonderen publizistischen Bedeutung des Rundfunks ab.
Mit der dogmatischen Einbettung der Rundfunkfreiheit in das Kommunikationsgrundrecht rechtfertigt das Gericht primär eine Vorrangstellung der objektiv-rechtlichen Ebene unter Vernachlässigung subjektiv-individualistischer Elemente des Art. 5 I S.2 GG. Subjektiv-rechtliche Positionen würden von der Rundfunkfreiheit nur erfaßt, soweit die Gewährleistung

[166] BVerfGE 90, 60 (87, 91)
[167] BVerfGE 90, 60 (88, 89); vgl. auch BVerfGE 12, 205 (263f.); BVerfGE 73, 118 (183f.)
[168] In diesem Zusammenhang bestätigt der Erste Senat erneut den Grundversorgungsauftrag, die Bestands- und Entwicklungsgarantie für das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem und seine Bedeutung für die Verfassungsmäßigkeit des dualen Systems insgesamt. (BVerfGE 90, S. 60ff. (90ff.))
[169] BVerfGE 90, 60 (93ff.)

freier Meinungsbildung dies gebiete und es mit der Verantwortung des Rundfunks für die Allgemeinheit vereinbar sei.
Der Zielsetzung freier und umfassender Meinungsbildung könnten rein negatorische Ausgestaltungen nicht genügen, die sich im Sinne eines klassischen Freiheitsrechtes auf die Abwehr staatlichen Einflusses beschränkten. Vielmehr fordere Art. 5 I S.2 GG vom Landesgesetzgeber, die wesentlichen Regelungen zur Verwirklichung der Rundfunkfreiheit in einem positivrechtlichen Ordnungsgerüst selbst zu treffen. Mittels materieller, organisatorischer und verfahrenstechnischer Regelungen müsse sicherstellt werden, daß die wesentlichen Strukturelemente einer verfassungsmäßigen Rundfunkordnung - Staatsfreiheit, Gruppenferne, Meinungsvielfalt und Programmfreiheit - zum Tragen kommen. Staatsfreiheit und Gruppenferne werden dabei vom Gericht als Gebote verstanden, den Rundfunk nicht dem Staat oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen auszuliefern; Meinungsvielfalt als ein Zielwert für ein Gesamtprogrammangebot, das in seiner thematischen Breite dem klassischen Rundfunkauftrag entspricht und in dem die Vielfalt der gesellschaftlichen Strömungen und Meinungen möglichst ausgewogen, vollständig und egalitär zum Ausdruck kommt. Den Grundsatz der Programmfreiheit letztlich interpretiert es als Gewährleistung umfassender publizisitischer und gestalterischer Programmautonomie.
Bei der inhaltlichen Ausgestaltung des gebotenen Ordnungsrahmens habe die Legislative grundsätzlich einen weiten Entscheidungs- und Ermessensspielraum, da Art. 5 I S.2 GG organisationsrechtlich neutral sei. Beschränkungen ergäben sich insoweit, als der Gesetzgeber auf die effektive Umsetzung obengenannter Zielsetzungen verpflichtet sei. Das Bundesverfassungsgericht hat die verfassungsrechtlichen Bindungen der Gestaltungsfreiheit im Verlauf seiner Rechtsprechungspraxis detailliert und umfassend herausgearbeitet und in konkreten Direktiven umgemünzt.
Nachdem in den frühen Entscheidungen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Rundfunkveranstaltung gelegt worden waren, hat das Bundesverfassungsgericht in den jüngeren Entscheidungen insbesondere dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privatrechtlichen Rundfunkunternehmen, den technischen und wirtschaftlichen Veränderungen und der europäischen Entwicklung Rechnung getragen. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht aufgrund der strukturellen Defizite und technischen Engpässe im privaten Rundfunkbereich die essentielle Grundversorgung der Bevölkerung, i.S. des klassischen Rundfunkauftrages, zur Aufgabe gemacht. Zugleich hat das Gericht festgestellt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk innerhalb des bestehenden dualen Rundfunkmodells nicht nur in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung - begrenzt und legitimiert durch die Grundversorgungsaufgabe - zu sichern sei.
Für die private Rundfunkveranstaltung hat das Gericht eine Reduktion der Anforderungen im Bezug auf inhaltliche Breite und thematische Tiefe auf einen Grundstandard gleichgewichtiger Meinungsvielfalt für zulässig erachtet, solange der Grundversorgungsauftrag durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten gesichert sei. Allerdings dürfe der private Rundfunk keinen Anforderungen ausgesetzt werden, die das Gebot faktischer Zulässigkeit unterlaufen oder dem Gebot der Modellkonsistenz widersprechen würden.
Abschließend sei angemerkt, daß die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung die Rundfunkfreiheit derart entscheidend geprägt, daß die Rechtsprechung anderer Gerichte daneben keine eigenständige Bedeutung erlangen konnte.[170]

[170] Vgl. z.B. die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.12.1971 (BVerwGE 39, 159ff.) zu der Frage, ob der Ausschluß von juristischen Personen des bürgerlichen Rechts von der Veranstaltung von Rundfunk in Berlin gegen Art. 5 I S.2 GG verstößt. Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt in weiten Teilen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (S. 164ff.). Auch der Entscheidung zur Rundfunkgebührenpflicht (BVerwG MMR 7/1999, S. 416ff.) legt das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich

13 Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Bei der zentralen Position, die das Bundesverfassungsgericht bei der Ausgestaltung des Rundfunkrechts eingenommen hat und noch einnimmt, darf nicht verhehlt werden, daß die höchstrichterliche Rechtsprechung auch immer wieder erheblicher Kritik, insbesondere von Seiten der rechtswissenschaftlichen Literatur, ausgesetzt war.

Die insbesondere durch das dritte Rundfunkurteil ausgelöste Auseinandersetzung gipfelt in der Frage, ob es sich bei der Rundfunkfreiheit um ein Individualgrundrecht des Bürgers oder eine objektivrechtliche bzw. institutionelle Garantie handelt. Die Befürworter eines Individualgrundrechts verstehen die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk als subjektive Rundfunkunternehmerfreiheit und anerkennen ein generelles Zugangsrecht des Bürgers zur Rundfunkveranstaltung.[171] Sie stehen der objektivrechtlich-funktionalistischen Interpretation der Rundfunkfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht und ihrer Anhänger[172] kritisch bis ablehnend gegenüber[173]. Praktische Relevanz gewinnt der Streit bei der Bestimmung des gesetzgeberischen Ausgestaltungsfreiraums, der bei Annahme eines Individualgrundrechts zwangsläufig erheblich geringer ausfällt[174].

Die Vertreter einer individualrechtlichen Auffassung begründen ihren Standpunkt regelmäßig mit der klassischen Interpretationsmethodik. Sie orientieren sich vorrangig an der systematischen und teleologischen Auslegung, während dem zwischen Pressefreiheit und Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk differenzierenden Wortlaut des Art. 5 I S.2 GG keine Entscheidungserheblichkeit beigemessen wird.[175] Teilweise werden auch historische

---

die Ansichten des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkverfassung zugrunde (S. 417). Ebenso hat sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seinen Entscheidungen mehrfach dem Bundesverfassungsgericht angeschlossen. (Vgl.: BVerfGHE 30, S. 78ff. (95); NVwZ 1987, S. 213ff. (213); AfP 1987, S. 394ff. (396)).

[171] Vgl. aus der jüngeren Literatur: Gabriel-Bräutigam, Wahlkampf im Rundfunk, ZUM 1991, S. 466ff; Seelmann-Eggebert, Die Dogmatik der Rundfunkfreiheit, ZUM 1992, S. 79ff.; Degenhart, Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit?, DVBl. 1991, S. 510ff.; Starck, Grundversorgung und Rundfunkfreiheit, NJW 1992, S. 3257ff.

[172] Vgl.: Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, S. 23ff.; Bethge, Freiheit und Gebundenheit der Massenmedien, DVBl. 1983, S. 369ff. (371); ders. Verfassungsrechtliche Aspekte der künftigen Medienordnung, FuR 1984, S. 75ff. (78); Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit, S. 15ff.; Jarass, Massenmedien, S. 155ff.; Ossenbühl, Rundfunkprogramm - Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 381ff. (383ff.); W. Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, S. 77ff. (92); Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, S. 33; ders. Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S. 167ff.; ders. RuF 1980, S. 336ff. (347ff.); Ricker, Freiheit und Ordnung des Rundfunks nach dem dritten Rundfunkurteil, NJW 1981, S. 1925ff.; A. Hesse, aaO., S. 65ff.; Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 56ff. (mit einer Darstellung des Streitstandes.)

[173] Vgl.: Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 61ff.; ders., Zugang der Presse zu den elektronischen Medien, AfP 1983, 319 (323); Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 60ff.; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar, Art. 5 I, II, Rdnr. 236; H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 20, 32ff., 52, 64, 67; Krause-Ablaß, Kommunaler und privater Rundfunk, DÖV 1962, S. 249ff. (251f.); Lerche, Presse und privater Rundfunk, S. 25, 26, 38; v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 5, Rdnr. 68; Mestmäcker, Medienkonzentration und Medienvielfalt, S. 210ff.; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5, Rdnr. 36; Pestalozza, Der Schutz der Rundfunkfreiheit, NJW 1981, S. 2158ff. (2160ff.); Ricker, Freiheit und Ordnung des Rundfunks, NJW 1981, S. 1925 (1926); Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 141ff.; Scholz, Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt, JuS 1974, S. 299ff. (303f.); Selmer, Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rf., S. 45ff.; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 11ff.; Stern, Neue Medien - neue Aufgaben des Rechts?, DVBl. 1982, S. 1109ff. (1113ff.); Weber, Der Staat 11, S. 82ff. (89, 92); J. Wolf, Medienfreiheit und Medienunternehmen, S. 277. Weitere Nachweise in Brugger, Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation, S. 27f. (FN.: 84, 86); Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 59 (FN.: 138); Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 57 (FN.: 3). Die individualrechtliche Literaturmeinung ist ihrerseits relativ uneinheitlich, da auch ihre Anhänger gesetzliche Regelungen zum Teil für erforderlich halten. Vgl. die Darstellung bei A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 70 m.w.N.

[174] Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 54.

[175] Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 143ff.; Klein, Rundfunkfreiheit, S.41; Scheuner, AfP 1977, S. 367ff. (368, 371).

Argumente für die Interpretation herangezogen; sie dienen den meisten Autoren aber lediglich als hilfsweise Bestätigung ihrer Thesen.

13.1 Vertreter systematischer Interpretation

Schmitt Glaeser[176], *Kull*[177], *Starck*[178] u.a. sehen substantielle Parallelitäten bei der Rundfunk- und Pressefreiheit, die eine individualrechtsbezogene Gleichbehandlung rechtfertigten. Sie begründen dies mit dem engen Satzzusammenhang in Art. 5 I S.2, den übereinstimmenden Einschränkungsmöglichkeiten im zweiten Absatz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die den massenmedialen Institutionen vergleichbare Funktionen zugewiesen habe.
Ein anderer Teil der Literatur[179] argumentiert mit dem funktionalen Zusammenhang der Sätze 2 und 1 des Art. 5 I und dem einheitlich personellen Charakter des Art. 5 GG. Die Rundfunkfreiheit sei in funktionaler Akzessorietät eng mit dem in Art. 5 I S.1 GG umfassend geschützten Kommunikationsprozeß verbunden. Im Anschluß an die Meinungsäußerungs-, Verbreitungs- und Informationsfreiheit stelle die Rundfunkfreiheit bloß eine Ergänzung und Verstärkung der Gewährleistungen des Satz 1 dar. Daneben wird auch die Wechselbeziehung zwischen massenmedialer Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit begründend herangezogen: Dem Erfordernis der Informationsfreiheit nach möglichst vielfältigen Informationsangeboten[180] enspreche am besten eine Vielzahl selbstständiger privater Rundfunkveranstalter. Schließlich liefert die Positionierung der Rundfunkfreiheit im Grundrechtsteil der Verfassung den Verfechtern eines Individualgrundrechts ein weiteres Argument: Grundrechte enthielten generell individuelle Elemente; sie binden gemäß Art. 1 III GG Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung.[181]

13.2 Vertreter teleologischer Interpretation

Eine Reihe von Autoren stellt den Sinn und Zweck der Rundfunkgewährleistung in den Vordergrund der Auseinandersetzung.[182] Bei der Rundfunkfreiheit handele es sich um ein typisches Abwehrrecht, daß primär bezwecke, den Rundfunk dem Bürger zur individuellen Verfügung, zum wirtschaftlichen Erwerb und zur freien unternehmerischen Betätigung zu überlassen. Da wirtschaftliche Aspekte bei der massenmedialen Rundfunkveranstaltung eine erhebliche Rolle spielten, rechtfertige dies eine Zuordnung des Art. 5 I S.2 GG zu den auf privatwirtschaftliche Betätigung ausgerichteten Grundrechten der Art. 2 I, 12 I und 14 GG.

Allen vorgenannten Vertretern der individualrechtlichen Deutung der Rundfunkfreiheit ist gemein, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als technisch und finanziell bedingte Interimslösung anzusehen, die mit der Realisierung der Rundfunkfreiheit als subjektiv-rechtliches Grundrecht im Widerspruch steht.

---

[176] Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 143ff.
[177] Kull, AfP 1971, S. 123ff. (135ff.)
[178] Starck, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, NJW 1980, S. 1359ff. (1360ff.).
[179] Klein, Rundfunkfreiheit, S. 32ff.; Stern, Neue Medien- neue Aufgaben des Rechts?, S. 1109ff. (1115ff.).
[180] Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG-Kommentar, Art. 5, Rzn. 116, 121.
[181] W. Weber, Rundfunkfreiheit, S. 474ff.; Klein, aaO., S. 20f..
[182] Scholz, Private Rundfunkfreiheit, JuS 1974, S. 303ff.; Klein, Rundfunkfreiheit, S. 52.; Mestmäcker, Medienkonzentration, S. 210ff..

13.3 Stellungnahme

Hinter der skizzierten Auseinandersetzung steht letztendlich die Kardinalfrage, ob sich Rundfunkfreiheit am besten durch konsequente staatliche Abstinenz oder unter staatlicher Obhut verwirklichen läßt.[183]
Diese Problematik in ihren dogmatischen, politischen und historischen Dimensionen zu erfassen und aufzuarbeiten, kann und soll hier nicht unternommen werden, denn letztlich ist der z.T. kompromißlos zwischen Teilen der rundfunkrechtlichen Literatur und dem Bundesverfassungsgericht ausgetragene Konflikt durch die Gesetzgebungsaktivitäten der Bundesländer auf dem Rundfunksektor überholt worden.[184]
Aus der umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit ergibt sich eine Reihe von tragenden Strukturprinzipien und konkreten Gestaltungsmaßstäben, an denen sich die Länder bei ihrer Rundfunkgesetzgebung orientiert haben. Inwieweit das Bundesverfassungsgericht Art. 5 I S.2 GG korrekt interpretiert oder vielmehr eine individualrechtliche Interpretation hätte vorgenommen werden müssen, kann insoweit dahingestellt bleiben, als inzwischen in allen Bundesländern Rundfunk- und Mediengesetze auf der Basis der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erlassen worden sind.

[183] Hesse, Rundfunkrecht, S. 67; Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 69f.; Brugger, Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation, S. 34.
[184] Ebenso: Schuler-Harms, Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, S. 111.

D Der Grundsatz der Staatsfreiheit

Im Rahmen der Zusammenstellung und Aufbereitung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist der Grundsatz der Staatsfreiheit als fundamentales Strukturprinzip der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit hervorgehoben worden. Im Verlauf dieses vierten Teils soll nunmehr – unter Heranziehung der einschlägigen Judikatur und Literatur – versucht werden, den Grundsatz der Staatsfreiheit nach Herkunft, Inhalt und Wirkungsbereich im Detail zu bestimmen.
Mit dieser Zielsetzung werden zunächst die vertretenen Deduktionsvarianten referiert und kritisch bewertet, bevor im Anschluß Inhalt, sachliche und personelle Reichweite des Verfassungsgrundsatzes definiert und eingegrenzt werden können.
Schließlich gehört in diesen Zusammenhang auch die maßgebliche Frage nach der Stellung der politischen Parteien im Beziehungsgeflecht von Staat und Rundfunk. Konkret wird zu untersuchen sein, ob die politischen Parteien unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten als Teil der staatlichen Sphäre dem Adressatenkreis des Staatsfreiheitsgebotes zugerechnet werden müssen.

1 Verfassungsrechtliche Deduktionen des Staatsfreiheitsprinzips

Literatur und Judikatur sind sich weitgehend einig, wenn sie den Ursprung des Gebots der Staatsfreiheit in der in Art. 5 I S.2 GG garantierten Rundfunkfreiheit sehen. Ungeachtet dieser gemeinsamen Basis, arbeitet die rundfunkrechtliche Literatur mit einer Vielzahl unterschiedlicher Herleitungsmethoden und verlagert dabei den dogmatischen Schwerpunkt von der Rundfunkfreiheit hin zu anderen rundfunkspezifischen oder allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Die Konturen der einzelnen Deduktionsstränge sind zum Teil nicht deutlich auszumachen, da die Literatur dogmatische Fragen der Staatsfreiheit oftmals im unmittelbaren Zusammenhang mit konkreten rundfunkrelevanten Problemen erörtert. Der folgende Abschnitt beschränkt sich daher auf eine systematische Zusammenstellung der wesentlichen Herleitungsmethoden, die in Literatur und Rechtsprechung vertreten werden; die vielfältigen Einzelaspekte und Sachzusammenhänge bleiben bewußt außer Betracht.

1.1 Deduktion aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 I S. 2 GG)

Ein gewichtiger Teil der Literatur leitet den Grundsatz der Staatsfreiheit unmittelbar aus der in Art. 5 I S.2 GG geschützten Rundfunkfreiheit her, ohne auf weitere rundfunkspezifische oder verfassungsrechtliche Prinzipien zurückzugreifen.[185] Primär und begriffslogisch setze die Rundfunkfreiheit die Freiheit von staatlicher Beeinflußung voraus. Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit im Rahmen der freien und öffentlichen Meinungsbildung verlange zuallererst die Abstinenz des Staates.
Neben der an der systematischen Einordnung der Rundfunkfreiheit in Art. 5 GG orientierten, Funktionsargumentation werden auch historische[186] Aspekte und der abwehrende Charakter der Grundfreiheitsrechte herangezogen.[187] Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit sei nach den negativen Erfahrungen der Weimarer und nationalsozialistischen Zeit aufgenommen worden, um das gefährdete Massenmedium vor staatlicher Instrumentalisierung und Manipulation zu schützen. Das Staatsfreiheitsprinzip sei zudem ein unmittelbarer Ausdruck des abwehrenden

[185] Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 39ff.; Hesselberger, GG-Kommentar, Art. 5 GG Rdnr. 4.; Hesse, aaO., S. 53ff.; Klein, Rundfunkfreiheit, S. 51ff.; Jarass, Freiheit der Massenmedien, S. 198ff.
[186] Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 40; Benda/ Maihofer/ Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 7, Rdnrn. 28 und 57ff.
[187] Hesse, aaO., S. 55.

Charakters der Rundfunkfreiheit. Die Rundfunkfreiheit entfalte im Sinne der klassischen Freiheitsrechte ihren Schutzbereich primär in Richtung auf den Staat; als Recht der Träger auf Wahrung einer staatsfreien und autonomen Freiheitssphäre.[188]

1.2 Deduktion aus dem rundfunkspezifischen Pluralitätsgebot

Eine Reihe von Autoren stützt das Staatsfreiheitspostulat dogmatisch auf das Gebot der Pluralität im Rundfunk.[189] Auch das Bundesverfassungsgericht scheint einer Ableitung aus dem Pluralismusgebot zugeneigt; zumindest das erste Rundfunkurteil[190] und der "Freie Mitarbeiter" Beschluß[191] legen diese Schlußfolgerung nahe.[192]
Das Pluralismusgebot gibt organisatorisch die Beteiligung möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen und programminhaltlich die möglichst umfassende, ausgewogene Darstellung unterschiedlicher Standpunkte und Meinungen vor.[193] Negatorisch betrachtet, richtet sich das Pluralismusgebot gegen den Ausschluß auf Verbreitung angelegter Meinungen durch die Auslieferung des Mediums an staatliche oder private Kollektivinteressen.
In diesem Kontext wird von Autoren und Richtern regelmäßig auf die Funktion des modernen Massenkommunikationsmittels Rundfunk in dem von Art. 5 I GG umfassend geschützten Kommunikationsprozeß und seine Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung verwiesen.[194] Aus der Doppelstellung des Rundfunks im gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß als passives Verbindungselement einerseits und aktiv-gestaltender Faktor andererseits leitet man die Forderung ab, die Programmautonomie der Rundfunkveranstalter müsse generell vor externer Dominierung geschützt werden. Der Rundfunk könne seiner demokratischen Funktion nur gerecht werden, wenn das Kommunikationsinstrument weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werde.[195]
Damit stellen die Vertreter dieser Ansicht den Staat und die gesellschaftlichen Gruppen in der rechtlichen Bewertung ihres Gefährdungspotentials für die Rundfunkfreiheit auf diesselbe Stufe. Die Forderung, den Rundfunk im Sinne des Staatsfreiheitspostulats nicht dem Staat auszuliefern, wäre demnach lediglich als eine besondere Ausprägung des übergeordneten Pluralitätsprinzips zu verstehen. Diese schematische Gleichbehandlung staatlicher und einseitig gesellschaftlicher Interventionen ist das charakteristische Merkmal der Herleitung des Staatsfreiheitsgrundsatzes aus dem Gebot des Pluralismus.

---

[188] Hesse, aaO., S. 55.
[189] Stender, aaO., S. 31ff.; Ricker, Privatrundfunkgesetze, S. 32ff.; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 41ff.; Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 9; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 16; Bethge, Reorganisation, S. 19; Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 300f..
[190] BverfGE 12, 205 (260ff., 262)
[191] BVerfGE 59, 231 (258ff.)
[192] Zu demselben Ergebnis kommt Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks, S. 40f., 79ff.. Die im Folgenden aufgezeigte Argumentation berücksichtigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ergänzend die Literatur, die allerdings häufig auf die Rechtsprechung verweist.
[193] Ricker, Privatrundfunkgesetze, S. 70ff.; Jöst, Verfassungsrechtliche Aspekte, S. 29ff. Diese oberflächliche Eingrenzung des Pluralismusgebotes mag für die Herleitung des Staatsfreiheitspostulats genügen.
[194] Vgl. Stender, aaO., S. 31, 32; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 42; ebenso das Bundesverfassungsgericht 12, 205 (260f.)
[195] Stender, aaO., S. 32.

1.3 Deduktion aus dem Prinzip der Volkssouveränität

Vereinzelt wird in der Literatur als Grundlage des Staatsfreiheitsgrundsatzes das die demokratische Staatsform kennzeichnende Prinzip der Volkssouveränität angesehen. Während einige Autoren das Prinzip der Volkssouveränität lediglich hilfsweise und ergänzend heranziehen, bildet es den zentralen Anknüpfungspunkt für *Gersdorf*[196], der in seiner Arbeit die Schlüssigkeit und Stringenz dieser Deduktionsvariante anschaulich offenlegt. Seine Argumentationslinien stehen daher im folgenden im Zentrum der Darstellung.[197]

Das der demokratischen Grundordnung innewohnende Prinzip der Volkssouveränität verlangt, daß das Volk nicht nur formal Träger aller Staatsgewalt ist, sondern daß jede Form staatlichen Handelns auf einen Willensentschluß der Bevölkerung rückführbar und durch ihn legitimiert sein muß.[198] Im Rahmen der repräsentativen Demokratie, in der sich das Volk als Träger und Inhaber der Staatsgewalt bei der Staatswillensbildung mittelbar durch gewählte Organe vertreten läßt, ist zu gewährleisten, daß das Volk diese staatliche Herrschaftsgewalt auch tatsächlich innehat. Die Staatsorgane bedürfen daher der demokratischen Legitimation durch das Volk.[199] Demokratische Legitimation wiederum erfordert ein Rückbindungs- und Sicherungssystem, das gewährleistet, daß staatliche Herrschaftsausübung tatsächlich am Volkswillen orientiert bleibt und Abweichungen zwischen dem Staats- und Volkswillen möglichst vermieden werden.

Diesen anerkannten Rechtsgrundsätzen folgend, führt Gersdorf aus, daß neben der periodischen Rückkoppelung der Staatsorgane durch Paramentswahlen, demokratische Legitimation ein permanentes Rückkoppelungsverhältnis i.S. eines laufenden Integrations- und Abstimmungsprozesses zwischen Staat und Volk voraussetze, in dem staatliches Handeln ständig kontrolliert und legitimiert werde. Diese Integrations-, Kontroll- und Legitimationsfunktionen würden neben den Parteien und Verbänden maßgeblich von der öffentlichen Meinung wahrgenommen. Durch die Vorformung politischer Willensentschlüsse des Volkes bilde die öffentliche Meinung einen Gradmesser für eventuelle staatliche Legitimationsdefizite und eine effektive Mitwirkung der Bevölkerung an der staatlichen Willensbildung.[200]

Rückkoppelung durch die öffentliche Meinung könne aber nur funktionieren, wenn sich die Meinungsbildung ungehindert und vom Volk zu den Staatsorganen vollziehe[201], d.h. die staatliche Willensbildung müße aus der gesellschaftlichen hervorgehen und gegenläufige Einflußnahmen des Staates auf den Kommunikationsprozeß müßten ausgeschlossen sein.

Dem Rundfunk als Massenkommunikationsmittel komme im Rückkoppelungsprozeß die essentielle Funktion eines Rückkoppelungskanals zu, der gesellschaftliche und staatlich-politische Willensbildung verbinde.[202] Als Informationsmedium versorge der Rundfunk das Volk und die Politik mit den für die Meinungsbildung bzw. die Entscheidungsfindung unentbehrlichen Informationen[203]; zugleich bilde er eine Kommunikationsplattform für die Darstellung und den Austausch von Meinungen, die nach der liberalen Idee in einem

---

[196] Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks, S. 58ff..

[197] Im Folgenden wird nicht mehr im Einzelnen auf die grundlegende Arbeit von Hubertus Gersdorf verwiesen, vielmehr werden ergänzend und bestätigend die Vertreter der gleichen Ansicht herangezogen.

[198] Hesselberger, Das Grundgesetz, Art. 20, Rdnr. 12ff..

[199] Stern, Staatsrecht, Band I, S. 593.

[200] K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, § 5 Rdnrn. 149ff., S. 58ff.; Gersdorf, aaO., S. 62ff.

[201] Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. 20, 56ff. (99); 44, 125ff. (140).

[202] Stein, Staatsrecht, § 12 I., S. 89; Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 18 II 5, S. 617.

[203] Vergleiche zu den Anforderungen an den Rundfunk im Einzelnen: BVerfGE 12, 205 (262 f); BVerfGE 14, 121 (136).

konsensuellen Volkswillen münden sollen. Daß der Rundfunk daneben auch eminenter Faktor im permanenten Prozeß der Rückkoppelung ist, ist allgemein anerkannt.[204]
Funktion und Aufgabenstellung des Rundfunks geben somit nach Ansicht der wiedergegebenen Autoren den staatsfreien Charakter der Rundfunkveranstaltung vor: Diene der Rundfunk der kommunikativen Entfaltung und ungehinderten Verbreitung von Meinungen, müsse er, ebenso wie der Kommunikationsprozeß selbst, staatsfrei sein.[205] Der Rundfunk könne seiner demokratischen Rückkoppelungsfunktion nicht gerecht werden, wenn der Staat als Adressat des Willensbildungsprozesses einseitig Einfluß auf das Medium nehme.

1.4 Deduktion aus dem Gewaltenteilungsprinzip

Einige wenige Stimmen in der Literatur sehen den Staatsfreiheitsgrundsatz dogmatisch im Prinzip der Gewaltenteilung verankert.
Das im Grundgesetz in den Art. 1 III und 20 II S.2 GG umschriebene Prinzip der Gewaltenteilung fordert die Aufteilung der staatlichen Hoheitsgewalt auf mehrere, sich gegenseitig mäßigende und kontrollierende Funktionsträger. Durch die organisatorische Aufspaltung staatlicher Macht verbunden mit personellen Inkompatibilitäten soll Willkürherrschaft vermieden und ein "checks and balances" System gegenseitiger Abhängigkeit und Begrenzung der Staatsgewalten erreicht werden.[206] Die in Art. 20 II S.2 GG vorgesehene Funktionstrennung ist allerdings auch im Grundgesetz nicht konsequent umgesetzt worden, so daß die Verfassung selbst einige Fälle der Funktionsvermengung und damit der Gewaltenverschränkung kennt.[207]
In der staatsrechtlichen Literatur wird allerdings zusehends bezweifelt, ob sich das vom Grundgesetz idealisierte System gegenseitiger Beschränkung der Hoheitsgewalten mit der Realität der Parlaments- und Parteiendemokratie noch zur Deckung bringen läßt.[208] Die Verfassungswirklichkeit habe zu einer zunehmenden Vermengung der staatlichen Funktionsträger und zu organübergreifenden Kooperationen geführt.[209] Die stärkste Partei oder Parteienkoalition dominiere die Regierung und über ihre Parlamentsmehrheit auch die Legislative. Die weitreichenden personellen und parteipolitischen Verflechtungen und Ämterkumulationen führten regelmäßig zu einer gemeinsamen Interessenlage von Legislative und Exekutive, so daß von einer wechselseitigen Kontrolle nicht die Rede sein könne.[210] Die Überwachungs- und Hemmungsfunktion werde heute realiter von der Opposition wahrgenommen, die sich im Parlament die Macht mit der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit teile.[211]
Diese tatsächlichen Veränderungen im politischen System bilden den Ausgangspunkt für eine Herleitung aus dem Gewaltenteilungsprinzip: Da der Opposition von der Verfassung nur unzureichende Instrumentarien zur Wahrnehmung der erforderlichen Regierungskontrolle an die Hand gegeben seien, solle sie sich des Massenkommunikationsmittels Rundfunk bedienen. Über diese mediale Verbindung zur Öffentlichkeit könne die Opposition ihre politischen Zielsetzungen und Alternativen wirksam in den öffentlichen

[204] Vgl. statt vieler: BVerfGE 12, S.205 ff (260 f); 31, S. 314 ff (325); 57, S. 295 ff (319 f); 83, S. 238ff (295 f); Herrmann, Rundfunkrecht, S. 124; Jarrass/Pieroth, Kommentar zum GG, Sn. 166, 167; A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 54.
[205] Gersdorf, aaO., S. 69ff.
[206] Hesselberger, Das Grundgesetz, Art. 20, Rdnrn. 22ff., S. 169f.
[207] Vgl. dazu die Beispiele bei Kewenig, Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit des NDR, S. 76ff.; Leibholz/ Rinck/ Hesselberger, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20, Rdnrn. 461ff.
[208] Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 62ff.; Stein, Staatsrecht, § 5 VI, S. 68; Hesselberger, Das Grundgesetz, Art. 20, Rdnrn. 27ff..
[209] Kewenig, Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit des NDR, Sn. 77, 78.
[210] Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 62f..
[211] Hennis, Politik als praktische Wissenschaft, S. 105ff.

Meinungsbildungsprozeß einbringen.[212] Fungiere der Rundfunk insoweit als notwendiges Sprachrohr der Opposition, könne er nur staatsfrei, d.h. unabhängig von Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit sein.[213]

1.5 Deduktion aus dem Grundsatz der Chancengleichheit

Die dogmatische Herleitung des Staatsfreiheitsprinzips aus dem demokratischen Grundsatz der Chancengleichheit knüpft an die personale Ausprägung des Prinzips der Volkssouveränität an.[214]
Das Prinzip der Volkssouveränität gewährleistet nicht nur, daß sämtliche Staatsgewalt tatsächlich beim Volk liegt, sondern auch, daß alle Staatsbürger paritätisch und egalitär an der politischen Herrschaftsausübung mitwirken können. Sämtliche Bürger müssen mit den gleichen politischen Rechten am demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß partizipieren können.[215] Für die politischen Parteien konkretisiert sich der demokratische Gleichheitsgrundsatz als Gebot der Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung und bei Wahlen.[216] Die politische Chancengleichheit erfordert, daß der Staat alle Aktivitäten unterläßt, die die Konkurrenz der Parteien im Meinungs- und Willensbildungsprozeß verfälschen könnten.[217]
Die Vertreter dieser Herleitungsvariante leiten daraus für den Rundfunk folgendes ab: Hätte es die an der Regierung beteiligte Partei in der Hand, durch gezielte Interventionen im Rundfunk auf den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung zu ihren Gunsten einzuwirken, würde dies die Chancen der Oppositionsparteien und/oder dritter Parteien erheblich beeinträchtigen. Staatliche Ingerenzen auf den Rundfunk, als öffentliches und freizuhaltendes Forum parteipolitischer Auseinandersetzung, stellen sich insoweit als Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb dar.[218]

1.6 Stellungnahme

Der systematische Überblick über die in Literatur und Rechtsprechung vertretenen Herleitungsmethoden zum Grundsatz der Staatsfreiheit hat deutlich werden lassen, daß, obwohl jeder Begründungsansatz einen direkten oder indirekten Bezug zur Rundfunkfreiheit aufweist, sich die dargestellten Varianten in der dogmatischen Beweisführung und Argumentationsstruktur erheblich unterscheiden. Ziehen einige Autoren eher rundfunkspezifische Prinzipien und Argumente heran, so legen andere ihren Deduktionsschwerpunkt eher auf die Verwendung allgemeiner, die rechtsstaatliche Demokratie kennzeichnende Verfassungsprinzipien.
Alle hier aufgeführten Herleitungsvarianten können nachvollziehbare und überzeugende Gründe für die Schlüssigkeit und Richtigkeit der jeweiligen Ursprungsbestimmung anführen. Es erscheint im Rahmen der gestellten Aufgabe allerdings weder sinnvoll, den vorhandenen Deduktionsvarianten eine weitere Herleitungsalternative hinzuzufügen, noch eine Auswahl unter den diversen Ableitungsmethoden vorzunehmen. Im Verlauf der weiteren Arbeit wird

---

[212] Kewenig, Gesetzes- und Verfassungsmäßigkeit des NDR, S. 80.
[213] Die auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruhende Herleitung des Staatsfreiheitspostulats wird hauptsächlich von Kewenig und Jarass vertreten.
[214] Auch im Rahmen dieses Begründungsstranges hat Hubertus Gersdorf in seiner Dissertation "Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD" Grundsätzliches geleistet. Seine Ausführungen liegen daher auch diesem Herleitungsansatz zugrunde. Vgl.Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 73ff.
[215] Böckenförde, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 22, Rdnr. 41, S. 914.
[216] Gersdorf, aaO., Sn. 75, 76 (insbesondere Rdnrn.: 97-99). Vgl.: BVerfGE 6, S. 273ff. (280); 44, 125ff. (146); 47, S. 198ff. (225).
[217] Stein, Staatsrecht, § 11 IV 2b, S. 139; Hesselberger, Grundgesetz-Kommentar, § 21, Rdnr. 11.
[218] A. Hesse, Rundfunkfreiheit, S. 55; Gersdorf, aaO., S. 77 mit weiteren Hinweisen aus der Rspr. des BVerfG.

sich zeigen, daß sich das Staatsfreiheitsprinzip als ein äußerst facettenreiches und komplexes Instrument zur Abwehr staatlicher Ingerenzen darstellt und im Hinblick auf einen effektiven Schutz der Rundfunkfreiheit auch darstellen muß. Die Suche nach dem verfassungsrechtlichen Ursprung des Staatsfreiheitsprinzips dient letztlich dem Bestreben, dem Verfassungsprinzip eine bestimmte Stoß- und Zielrichtung zu geben. Wenn die staatlichen Einflußnahmen auf die Rundfunkveranstaltung allerdings vielgestaltig und formenreich sind, muß auch der gebotene Abwehrmechanismus selbst vielgestaltig und flexibel sein, um auf verschiedene Eingriffsformen reagieren zu können. Die unterschiedlichen Deduktionsmethoden begründen und reproduzieren insoweit die notwendige Mehrdimensionalität und Flexibilität des Staatsfreiheitsbegriffs und können daher auch nebeneinander sinnvoll Bestand und Gültigkeit beanspruchen.

2 Inhalt des Grundsatzes der Staatsfreiheit (Schutzgegenstand)

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt die verschiedenen Deduktionsvarianten des Staatsfreiheitsprinzips vorgestellt worden sind, soll nunmehr der Schutzbereich des Staatsfreiheitsgebotes im Mittelpunkt der Ausführungen stehen. Zur Lösung der gestellten Aufgabe ist es erforderlich, ihn unter inhaltlichen, sachlichen und personellen Kriterien näher zu definieren und abzugrenzen.
Zunächst wird anhand der geschützten Programm- und Darstellungsformen, sowie der Sendungsinhalte und -arten das zentrale Schutzobjekt des verfassungsrechtlichen Staatsfreiheitsgrundsatzes spezifiziert.

2.1 Programmbezug des Staatsfreiheitspinzips

Im Rahmen seiner funktionalistischen Interpretation der Rundfunkfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt auf die Sonderstellung des Rundfunks als unentbehrliches Medium und essentieller Faktor im Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung hingewiesen.[219] Ferner wurde festgestellt, das der Kommunikationsprozeß nur in dem Maße meinungsoffen und zugänglich sein könne, wie der Rundfunk, als bedeutender Vermittlungskanal, seinerseits frei und unabhängig und damit insbesondere unbeeinträchtigt durch staatliche Einflußnahmen informieren könne.[220] Seine Vermittlungsfunktion erfülle der Rundfunk durch die redaktionelle Gestaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen, insoweit stehe die Programmautonomie im Zentrum der Gewährleistung des Art. 5 I S.2 GG.[221] Folglich richte sich der Staatsfreiheitsgrundsatz, als abwehrrechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit, in seinem Kernbereich primär gegen staatliche Indienstnahmen des Rundfunkprogramms für außerpublizistische Zwecke; insbesondere dürften den staatlichen Institutionen keine Handlungs- und Entscheidungspielräume eröffnet werden, die Auswirkungen auf Art, Inhalt und Umfang der Programmgestaltung haben könnten. Das Gericht macht den zentralen Schutzkern des Staatsfreiheitsprinzips insoweit in der Programmsphäre der Rundfunkveranstalter aus.[222]
Die Literatur zum Schutzgegenstand des Staatsfreiheitsgrundsatzes folgt nahezu geschlossen der bundesverfassungsgerichtlichen Definition des schützenswerten Kernbereichs.[223] Der

[219] Vgl.: BVerfGE 12, S. 205ff. (260); 31, S. 315ff. (325f.); 35, S. 202ff. (222); 57, S. 295ff. (320); 59, S. 231ff. (257); 60, S. 53ff. (64); 73, S. 118ff. (152); 74, S. 297ff. (323); 83, S. 238ff. (296).
[220] Vgl.: BVerfGE 83, S. 238ff. (296); 90, S. 60ff. (87).
[221] Vgl.: BVerfGE 59, S. 231ff. (258); 87, S. 181ff. (201).
[222] Vgl.: BVerfGE 83, S. 238ff. (296); 90, S. 60ff. (87ff.). Vgl. daneben insbesondere die Ausführungen zum "Freien Mitarbeiter" Beschluß und zum vierten bzw. sechsten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts.
[223] Jarass, Freiheit der Massenmedien, S. 198ff.; ders., Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 31; Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 41f.; Lerche, Landesbericht, S. 15, 31; Stern/ Bethge, Finanzierung

Grundsatz der Staatsfreiheit sei immer dann zu aktivieren, wenn die publizistische Freiheit, Form, Umfang oder Inhalt von Sendungen und Gesamtprogramm unabhängig zu gestalten, durch staatliche Stellen beeinträchtigt oder beeinflußt werde. Demzufolge sei Staatsfreiheit in einem engen Bezug zum Rundfunkprogramm zu sehen; sie kennzeichne eine "programmakzessorische Natur".[224]

Der dargelegten Bestimmung des zentralen Schutzobjektes ist zuzustimmen. Der Rundfunk nimmt durch die redaktionelle Gestaltung, Zusammenstellung und Produktion von publizistisch-relevanten Programmen am Prozeß individueller und öffentlicher Meinungs- und Willensbildung teil. Diese Teilnahme ist sowohl von passiven, d.h. rein vermittelnden, wiedergebenden Elementen, als auch von aktiven, d.h. gestaltenden, beeinflussenden Elementen geprägt. Unzweifelhaft ist es das Rundfunkprogramm, durch das die Institution Rundfunk in direkten Kontakt mit der interessierten Öffentlichkeit tritt und der Rundfunk seine Faktor- und Mediumfunktion unmittelbar entfaltet. Gerade im Rundfunkprogramm findet die typische Breitenwirksamkeit, Aktualität und Suggestivkraft des Rundfunks ihren unmittelbaren Ausdruck, und seine herausragende Position im Kommunikationsprozeß resultiert gerade aus der massenattraktiven Kombination von unterhaltenden, bildenden und informierenden Beiträgen. Steht die Programmautonomie im Zentrum der Rundfunkfreiheit, weil sich durch sie der intendierte freie Meinungsbildungsprozeß erst verwirklichen läßt, muß auch das rundfunkrechtliche Staatsfreiheitsprinzip dieser Zielsetzung folgen, d.h. zuallererst die Freiheit der Programmgestaltung gegenüber dem Staat gewährleisten. Das Gebot der Staatsfreiheit hat seinen Schutzkern insoweit im Programmbereich.

2.2 Einschränkungen des Schutzgegenstandes

Teile der älteren Literatur tendierten dazu, das Schutzobjekt des Art. 5 I S.2 GG auf bestimmte Programminhalte und -formen zu beschränken[225] oder speziellen Sendungskategorien einen graduell-abgestuften Schutz zukommen zu lassen.[226]
Das Bundesverfassungsgericht[227] und der herrschende Teil der Literatur[228] stehen diesen Ansätzen allerdings zu Recht ablehnend gegenüber.
Der Grundsatz der Staatsfreiheit bezieht sich auf alle Programmkategorien und Sendungsinhalte, unabhängig von ihrer Qualität, ihrem gesellschaftlichen oder

der Rundfunkanstalten, S. 18; Wilkens, Aufsicht über den Rundfunk, S. 92f.; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 85f.; Ossenbühl, Rechtsprobleme der Freien Mitarbeit, S. 109ff.; Schmitt Glaeser, Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung, AöR 1987, S. 215, 242ff.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 48.

[224] Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 43; Hoffmann-Riem, Kommunikations- und Medienfreiheit, in Benda/ Maihofer/ Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Sn. 191ff., Sn. 226f.

[225] Mangoldt und Schneider halten eine Beschränkung des Schutzes der Rundfunkfreiheit auf Programminhalte mit öffentlicher Bedeutung für sinnvoll. (Vgl.: v. Mangoldt/ Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 5 VI 3, VII 1; F. Schneider, Presse und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 117.)

Andere Autoren wollen die reinen Unterhaltungsmedien aus dem Schutzbereich verbannen. (Vgl.: Czajka, Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse, S. 87, 149; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, § 12, Rdnr. 394, S. 153f.; Huber/Schüle, Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit, S. 62; Erdsiek, Unterhaltung als öffentliche Aufgabe der Presse, NJW 1963, S. 1392.)

[226] Insbesondere Jarass knüpft an die unterschiedliche Relevanz der Programmarten im individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozeß an. (Vgl. Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 34ff.)

[227] Vgl. BVerfG 12, S. 205ff. (260); 31, S. 314ff. (326); 35, S. 202ff. (222); 59, S. 231ff. (257f); 73, S. 118ff. (152).

[228] Jarass, Freiheit der Massenmedien, S. 195ff.; Scheuner, Rundfunkfreiheit, S. 48; Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 43f.; Wufka, Rundfunkfreiheit, S. 67f.; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 87ff.; Berendes, Staatsaufsicht, 1973, S. 35; Faller, Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk, AfP 1981, S. 430ff. (434); Stammler, Kabelrundfunk, S. 749; Tettinger, Neuartige Massenkommunikationsmittel, JZ, 1984, S. 400ff. (404); Fechner, Medienrecht, S. 190, Rdnrn.: 552ff.

pädagogischem Wert oder ihrer Relevanz für den öffentlichen Meinungsbildungsprozeß. Ist eine zweifelsfreie Abgrenzung der vielfältigen Programm- und Sendungsformen aufgrund der fließenden Übergänge und Mischformen ohnehin nicht möglich[229], hat das Bundesverfassungsgericht zudem das Rundfunkprogramm zu Recht als unteilbare, einheitliche Veranstaltung angesehen.[230] Individuelle Meinungsbildung vollzieht sich nicht nur in einzelnen Sendungen, die aufgrund ihres berichtenden oder beratenden Charakters einen hohen Informations- und Bildungswert besitzen, sondern als laufende Rezeption unterschiedlicher Programme und Beiträge. Standpunkte und Werturteile werden auch in vermeindlich niveauloser Unterhaltung transportiert und beeinflussen – wenn auch unbewußt – die Urteilsbildung des Rezipenten.
Grundsätzlich ist somit das gesamte Spektrum der Vermittlungsleistung, unabhängig ob es sich dabei thematisch um Kultur, Sport, Bildung oder Unterhaltung oder formell um Tatsachenmitteilungen oder Werturteile handelt, durch Art. 5 I S.2 GG geschützt und dient der freien Meinungsbildung.[231] Der Rundfunk partizipiert als Faktor und Medium prinzipiell mit jedweder denkbaren Sendungsform am verfassungsrechtlich geschützten Meinungs- und Willensbildungsprozeß.

2.3 Erweiterung des Schutzgegenstandes

Die Programmakzessorietät des Staatsfreiheitsprinzips könnte die Schlußfolgerung nahelegen, der Schutz beziehe sich ausschließlich auf den publizistisch-relevanten Programmsektor und könne folglich auch nur bei den unmittelbar programmveranstaltenden Einrichtungen Rechtswirkung entfalten.
Das Bundesverfassungsgericht hat aber wiederholt ausgeführt, daß die Rundfunkfreiheit im umfassenden Sinne die Freiheit der auf dem Rundfunksektor tätigen Personen und Unternehmen gewährleiste.[232] Darüber hinaus schütze Art 5 I S.2 GG den Rundfunk in seiner institutionellen Eigenständigkeit von der Beschaffung der Information bis zur sendetechnischen Verbreitung.[233] In diesen Ausführungen ist bereits ein erweitertes Verständnis des primären Schutzobjekts angelegt und unbestreibar resultiert daraus eine Verstärkung der abwehrenden Dimension der Rundfunkfreiheit.[234]
Im Sinne einer möglichst umfassenden und effektiven Freiheitsgewährleistung und zur Vermeidung der im Einzelfall schwierigen Abgrenzung zwischen publizistisch-relevanten und irrelevanten Tätigkeiten bietet es sich daher an, den Schutzgegenstand des Staatsfreiheitsprinzips nicht auf die Programmfreiheit im engeren Sinne zu reduzieren, sondern auf den publizistischen Wirkungskreis im weiteren Sinne auszudehnen, der die Gesamtheit an Einrichtungen und Personal- sowie Sachmitteln umfaßt, die mit der Rundfunkveranstaltung im unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang stehen.[235]
Ohne den folgenden Ausführungen vorwegzugreifen, sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß das Staatsfreiheitsprinzip seinen Schutzbereich nicht nur bei den programmgestaltenden Rundfunkanstalten und -unternehmen, sondern darüber hinaus auch

---

229 Rundfunksendungen lassen sich nicht zweifelsfrei nach politischen, unterhaltenden, bildenden oder kulturellen Sendungen untergliedern; die Übergänge zwischen den Programminhalten und -formen sind weitgehend fließend. Vgl. Gersdorf, aaO., S. 88.
230 BVerfGE 31, S. 314ff. (S. 325f) unter Hinweis auf BVerfGE 12, S. 205ff. (260)
231 Vgl.: Stender, aaO., S. 43f.; Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 195f.; Degenhart, Bonner Kommentar, Art. 5 I, II, Rdnr. 512.
232 Vgl. BVerfGE 66, S. 116ff. (133); 73, S. 118ff. (152); 74, S. 297ff. (324); 77, S. 65ff. (74).
233 BVerfGE 77, S. 65ff. (74) unter Verweis auf BVerfGE 10, S. 118ff. (121); 12, S. 205ff. (260); 66, S. 116ff. (133).
234 A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 55ff.; v. Mangoldt/ Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 5 Rdnr. 7; Degenhart, Bonner Kommentar, Art. 5, Rdnr. 23. m.w. N.
235 So Gersdorf, aaO., S. 89.

bei den externen Landesmedienanstalten entfaltet[236]. Diese Ausdehnung des Schutzkerns auf Einrichtungen, die organisatorisch und funktionell von der eigentlichen Programmveranstaltung getrennt sind, ist unter rechtlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt, soweit sich hier zumindest ein mittelbarer Bezug zur inhaltlichen Programmgestaltung herstellen läßt. Sollte sich im weiteren Gang der Untersuchung herausstellen, daß den Landesmedienanstalten - als an der Herstellung und Verbreitung von Rundfunkinhalten zunächst unbeteiligten Institutionen - programmbezogene Wertungs- und Entscheidungspielräume im Rahmen ihrer Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen eröffnet sind, wäre auch ihre Tätigkeit publizistisch relevant und damit ein Ausschnitt des Schutzobjektes.

2.4 Formen staatlicher Einwirkungen

Die inhaltliche Definition des Schutzobjektes steht mit der Systematisierung und Klassifizierung der staatlichen Eingriffe in einem sachlichen Zusammenhang: Der Schutzgegenstand bestimmt letztendlich, welche staatlichen Einwirkungen unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten relevant sind und welche die Rundfunkfreiheit nicht oder nur marginal beeinträchtigen.
In Rechtsprechung und Literatur besteht weitgehende Einigkeit, daß das Staatsfreiheitsprinzip nicht nur unmittelbare staatliche Einflüsse auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme ausschließt, sondern auch mittelbare Beeinträchtigungen der publizistischen Programmautonomie der Rundfunkveranstalter verbietet.[237]
Wenig Klarheit besteht allerdings bei der inhaltlichen Determination der mittelbaren Einwirkungen und der Abgrenzung zu den unmittelbaren Einflüssen. Darüber hinaus konnten weder seitens der Literatur noch der Judikatur bislang tragfähige und brauchbare Bewertungskriterien aufgestellt werden, anhand derer sich die staatsfreiheitsrelevanten Eingriffe von den schutzbereichsneutralen zweifelsfrei abgrenzen ließen.
Diesem Mangel an Bestimmtheit und Abgrenzungsschärfe tritt allein *Jarass*[238] entgegen, der auf der Basis verschiedener Kriterien zumindest ansatzweise versucht, grundrechtsrelevante und -irrelevante staatliche Eingriffe zu systematisieren.[239]
In enger Anlehnung an die Ausführungen von Jarass sollen im folgenden die Abgrenzungskriterien und die grundsätzlichen Schwierigkeiten bei derartigen Systematisierungsversuchen näher beleuchtet werden

2.4.1 Programminhaltliche Relevanz

Zweifelsfrei muß das Staatsfreiheitsprinzip bei denjenigen staatlichen Interventionen Wirkung entfalten, durch die ein direkter Einfluß auf die redaktionelle Auswahl, Gestaltung, Zusammenstellung und Produktion von publizistisch relevanten Programminhalten ausgeübt wird.
Aber auch diejenigen staatlichen Einwirkungen, die nicht direkt am Inhalt der Rundfunksendungen, sondern bei der Organisation, der Finanzierung oder dem wirtschaftlichen Betrieb des Rundfunkveranstalters ansetzen, müssen unter bestimmten

---

[236] Vgl. Gersdorf, aaO., Sn. 89f., 114ff..

[237] Aus der Rechtsprechung vgl.: BVerfGE 59, S. 231ff. (260); 73, S. 118ff. (183); 83, S. 238ff. (323); 90, S. 60ff. (88).
Aus der Literatur vgl.: A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 55; Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 201ff.

[238] Jarass, Die Freiheit der Massenmedien.

[239] Zu berücksichtigen ist, daß die hier verwendete Terminologie von der von Jarass abweicht. Jarass unterscheidet grundrechtsrelevante Dominanzeinwirkungen und irrelevante sonstige Einwirkungen. Innerhalb der Dominanzeinwirkungen trennt er zwischen manifesten und latent-potentiellen Einwirkungen, vgl. aaO., S. 200ff.

Umständen vom Staatsfreiheitsgebot erfaßt werden. Obwohl mit diesen mittelbaren staatlichen Einflußnahmen eine Beeinträchtigung der Programmautonomie der Rundfunkveranstalter nicht zwangsläufig und typischerweise verbunden ist - sie entfalten vielmehr nur latent-potentielle Einwirkungseffekte - unterfallen auch sie dem Staatsfreiheitsgebot, wenn als hinreichend wahrscheinlich angenommen werden kann, daß es in ihrer mittelbaren Folge zu einer Veränderung der zu verbreitenden Rundfunkprogramme kommen kann.[240]
Maßgebliches Kriterium für die Aktivierung des programmakzessorischen Staatsfreiheitspostulats ist insoweit die programminhaltliche Relevanz der staatlichen Einwirkungen auf den Rundfunk.

2.4.2 Intensität der Einwirkungen

Soweit unmittelbare und mittelbare Einwirkungen rechtlich gleichgestellt werden können, schließt sich die Frage an, welches Maß an Beeinträchtigungsintensität insbesondere die mittelbaren Einwirkungen erreichen müssen, damit die grundrechtlich verankerte Staatsfreiheit des Rundfunks Platz greifen kann.
Diese komplexe Abgrenzungsproblematik ist aufgrund der Vielzahl und Vielgestaltigkeit staatlicher Einwirkungsformen auf den Rundfunk bislang nicht zufriedenstellend gelöst und entzieht sich wohl auch einer wissenschaftlich exakten Klärung.
Zumindest *Jarass*[241] führt zwei Bewertungskriterien an, die, alternativ oder kummulativ angewandt, einen denkbaren Anknüpfungspunkt für eine Systematisierung staatlicher Einwirkungen nach ihrer Beeinträchtigungsintensität bilden könnten.

2.4.2.1 Kalkulierbarkeit der staatlichen Maßnahme (Berechenbarkeit)

Mittelbare Einwirkungen, deren Erfolg bzw. Wirkung auf die geschützte Programmautonomie der Rundfunkveranstalter nicht prognostizierbar und kalkulierbar ist, können von staatlichen Institutionen nicht zur gezielten Manipulation des Rundfunks genutzt werden.[242] Die Unabhängigkeit der publizistisch-relevanten Programmgestaltung ist vergleichsweise weniger gefährdet, wenn die Effekte staatlicher Ingerenzen im Vorfeld von den Akteuren nicht zuverlässig abgeschätzt werden können.[243]

2.4.2.2 Entscheidungsflexibilität

Die Bandbreite an Entscheidungs- und Ermessensspielräumen, die der staatlichen Stelle beim Tätigwerden auf dem Rundfunksektor eröffnet ist, steht in einer unmittelbaren Kausalbeziehung zur Beeinträchtigungintensität: Staatliche Interventionen, die durch ein hohes Maß an Entscheidungsflexibilität gekennzeichnet sind, schränken die Programmautonomie der Rundfunkveranstalter verhältnismäßig mehr ein, als dies bei gebundenen Entscheidungen oder reinem Gesetzesvollzug möglich ist.
Das Ausmaß an Entscheidungsflexibilität der handelnden staatlichen Stelle wird vom sachlichen Handlungspielraum und dem anzuwendenden Verfahren bestimmt.[244] Das Flexibilitätsspektrum reicht dabei von der weitgehend vorgegeben, gebundenen Entscheidung und damit geringen Steuerungsmöglichkeiten bis zur freien Ermessensentscheidung und dem

[240] Jarass, aaO., S. 200; ders., Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 32; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 100.
[241] Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 200 und Gersdorf, aaO., S. 102ff. (Unter Verweis auf Jarass).
[242] Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 31.
[243] Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 200f..
[244] Im Einzelnen vgl. dazu Jarass, die Freiheit der Massenmedien, S. 204f.; ders., Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 32f..

damit verbundenen hohen Grad an Beeinträchtigungsintensität.[245] Daraus resultiert die Forderung, die staatliche Handlungsflexibilität möglichst zu minimieren, um die Abhängigkeit des Rundfunks vom Staat zu reduzieren.

2.4.3 Stellungnahme

Kalkulierbarkeit und Entscheidungsflexibiltät sind wichtige Kriterien, anhand derer sich die Gefährlichkeit und Beeinträchtigungsintensität einer staatlichen Maßnahme im Hinblick auf die geschützte Programmfreiheit bewerten läßt. Letztendlich muß allerdings auch *Jarass* selbst einräumen, daß seine theoretische Konzeption zwar bei der Bewertung staatlicher Eigenbetätigung im Rundfunkwesen zu stringenten Lösungen führt, bei der Begutachtung staatlicher Einflußnahmen auf autonome, eigenständige Rundfunkunternehmen aber an Schlüssigkeit und Leistungsfähigkeit erheblich einbüßt.[246]
Staatliche Interventionen auf unabhängige Rundfunkinstitutionen vollziehen sich gerade nicht in einer sichtbaren und direkten Art und Weise, die regelmäßig bei einem Staatsrundfunk oder einer unmittelbaren Beteiligung staatlicher Stellen an der Programmgestaltung beobachtet werden kann.[247] Die verfassungsrechtliche Bewertung kann im ersten Fall nicht bei einem offenkundigen Handeln bzw. Wirken des Staates ansetzen, da ein solches nicht unmittelbar greifbar und nachvollziehbar ist, sondern muß nach Ursache und Wirkung fragen. Diese Betrachtung ist zwangsläufig eine Bewertung unterschiedlicher Fallgruppen, die aus einer Vielzahl von Einzelfällen gebildet werden müssen. Insoweit stellen die genannten Kriterien eine sinnvolle Hilfestellung und Ergänzung bei der Bewertung staatlicher Beeinträchtigungen dar, darüber hinaus gebietet die Komplexität der staatlichen Interventionsmöglichkeiten bei unabhänigigen Rundfunkeinrichtungen allerdings eine Begutachtung der konkreten Umstände des Einzelfalls auf der Basis der möglichen Ursachen und der zuordnenbaren Auswirkungen.

3 Sachliche Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit

Im Mittelpunkt der sachlichen Reichweitenbestimmung steht die Frage nach einer eher extensiven oder restriktiven Interpretation des Staatsfreiheitsprinzips: Konkret wird zu entscheiden sein, ob der Grundsatz der Staatsfreiheit als weitgehendes staatliches "Einflußnahme- und Einwirkungsverbot" oder als relativ enges "Auslieferungs- und Beherrschungsverbot" zu konkretisieren ist. Der erstgenannte Terminus soll dabei im Folgenden der Beschreibung eines Soll-Zustandes größtmöglicher Distanzierung des Staates vom Rundfunk unter Ausschluß jeglicher staatlicher Beeinträchtigungen der Rundfunkveranstaltung dienen, während letztgenannter nur ein relatives staatsgerichtetes Einflußnahmeverbot enthält, bei dem Einwirkungen erst untersagt sind, wenn sie zu einer Abhängigkeit und Unselbständigkeit des Rundfunks gegenüber staatlichen Institutionen führen.
Anknüpfungspunkte für eine detaillierte Auseinandersetzung mit dieser Reichweitenproblematik sollen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die einschlägige Literatur bilden.

[245] Jarasss, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 32.
[246] Jarass, aaO., S. 36f..
[247] Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 93ff., 215ff.

3.1 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Reichweite des Staatsfreiheitspostulats

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt auf den ersten Blick die notwendige Geschlossenheit und Stringenz im Hinblick auf eine eindeutige Bestimmung der sachlichen Reichweite des Staatsfreiheitspostulats vermissen.
Im ersten Fernsehurteil leitet das Bundesverfassungsgericht aus den funktionellen und substantiellen Parallelitäten von Rundfunk und Presse und der Sondersituation im Rundfunkwesen die Forderung ab, der Rundfunk müsse der staatlichen Einflußnahme und Kontrolle weitestgehend entzogen werden. Unter Rückgriff auf den Pluralitätsgrundsatz schließt das Gericht auf ein Auslieferungs- und Beherrschungsverbot, daß den Rundfunk vor einer Dominierung durch einzelne gesellschaftliche Gruppen und den Staat schützen soll.[248]
Im Mehrwertsteuerurteil knüpfte die Senatsmehrheit an die Gefahren einer Manipulation des Massenkommunikationsmittels an und verlangt, daß das moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe überlassen werden dürfe.[249] Rundfunk müsse als "Sache der Allgemeinheit" in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinträchtigung freigehalten werden.[250] Die mediale Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen habe „staatsfrei“ und unter Beteiligung aller relevanten Kräfte zu erfolgen.[251]
Das FRAG Urteil scheint ebenso von einem weiteren Verständnis des Staatsfreiheitspostulats geprägt zu sein: Aus der dienenden Aufgabe des Rundfunks im Meinungsbildungsprozeß leitet das Gericht unmittelbar das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks ab, ausgestaltet als Verbot staatlicher Beherrschung und Einflußnahme.[252] Art. 5 I S.2 GG gewährleiste i. S. eines subjektiven Abwehrrechts in erster Linie nicht nur Freiheit von staatlicher Beherrschung, sondern von jeglichem staatlichen Einfluß.
Im Urteil zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz steht die Programmfreiheit im Mittelpunkt der Erörterungen. Staatsfreiheit verbiete dem Gesetzgeber und der Exekutive jede Einflußnahme auf den Rundfunk, die die Programmautonomie der Rundfunkveranstalter unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigen könne.[253] In einem anderen Zusammenhang verwendet das Bundesverfassungsgericht den Begriff der Staatsferne, ohne daß deutlich wird, ob es sich dabei um ein Synonym für Staatsfreiheit, eine Wortneuschöpfung oder um eine begriffliche Ungenauigkeit handelt.[254]
Auch in der sechsten Rundfunkentscheidung knüpft das Bundesverfassungsgericht nur zum Teil an bekannte Terminologien im Zusammenhang mit dem Staatsfreiheitsgrundsatz an. Es wiederholt zunächst die Deutung als Auslieferungsverbot, um danach aber Staatsfreiheit als Gebot zu völliger Abstinenz des Staates in den programmrelevanten Bereichen zu qualifizieren.[255]
In der bislang letzten Entscheidung umschreibt das Gericht das Staatsfreiheitspostulat als Verbot staatlicher Indienstnahme des Rundfunks[256]. Staatsfreiheit richte sich gegen jede Gängelung der Kommunikationsmedien durch den Staat. Ausgeschlossen sei nicht nur die staatliche Kontrolle des Programms sondern jede politische Instrumentalisierung des

[248] BVerfGE 12, 205ff. (262)
[249] BverfGE 31, 314ff. (325)
[250] BVerfGE 31, 314ff. (327)
[251] BVerfGE 31, 314ff. (329)
[252] BVerfGE 57, 295ff. (320)
[253] BVerfGE 73, 118ff. (183)
[254] BVerfGE 73, 118ff. (190)
[255] BVerfGE 83, 238ff. (296, 322ff.)
[256] BVerfGE 90, 60ff. (87, 88)

Rundfunks durch unmittelbare Steuerung oder durch subtilere Mittel indirekter Einflußnahme.[257]

3.2 Interpretation der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Die auffallend uneinheitliche und facettenreiche Wortwahl des Bundesverfassungsgerichts zum Staatsfreiheitsprinzip läßt auf Anhieb keine schlüssigen Aussagen zur richterlichen Reichweitenbestimmung zu. Auf der Basis einer semantischen Interpretation scheint das Bundesverfassungsgericht teilweise zu einem engen Verständnis von Staatsfreiheit i.S. eines Beherrschungs-, Auslieferungs- oder Überlassungsverbots zu neigen[258], wohingegen es gleichzeitig - zum Teil innerhalb derselben Entscheidung - eine extensivere Interpretation des Staatsfreiheitspostulats, i.S. eines strikten Einmischungsverbots unter Ausschluß jeglicher staatlicher Einflußnahme, zu befürworten scheint.[259]
Löst man sich allerdings von der Ebene der reinen Begrifflichkeiten, läßt die aufgeführte Rechtsprechung eine präzisere Bestimmung der sachlichen Reichweite zu, mit der zugleich ein Großteil der dargestellten Friktionen in der Terminologie aufgehoben werden kann. Dazu ist erforderlich, daß man die einzelnen Aussagen des Gerichts zur sachlichen Reichweite in ihrem jeweiligen Kontext analysiert und diejenigen Abschnitte, in denen das Gericht lediglich vorhergehende Urteile resümiert, ob ihrer sprachlichen Diskrepanzen nicht überbewertet.
Berücksichtigt man insoweit vorrangig den inhaltlichen Textbezug, lassen sich gewisse Zusammenhänge zwischen der jeweiligen Reichweitendefinition und der Zielrichtung staatlicher Einwirkungen feststellen:

3.2.1 Organisatorischer Bezug des Grundsatzes der Staatsfreiheit

Hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit staatliche Einflußnahmen zu prüfen, die vorrangig bei den veranstalterinternen Organisationstrukturen, Verfahrens- oder Betriebsabläufen ansetzen und sich in ihren Auswirkungen weitgehend auf diese Bereiche beschränken, scheint es das Staatsfreiheitsgebot nicht als strenges Einmischungsverbot, sondern als restriktives Beherrschungs- und Auslieferungsverbot zu konkretisieren.
Die Richtigkeit dieser These läßt sich anhand der Entscheidungsgründe des ersten Fernsehurteils, des Mehrwertsteuerurteils, des "FRAG" Urteils, des Niedersachsen Urteils und der Baden-Württemberg Entscheidung nachweisen:
Im ersten Fernsehurteil bestätigt das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Rechtskonstruktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der begrenzten Staatsaufsicht und der binnenpluralistischen Aufsichtsstrukturen und fordert für die private Rundfunkveranstaltung vergleichbare, Pluralismus und Staatsunabhängigkeit

[257] BVerfGE 90, 60ff. (88ff.)
[258] Vgl. BVerfGE 12, 205ff. (262, 263); BVerfGE 31, 314ff. (325); BVerfGE 73, 118ff. (165); BVerfGE 83, 238ff. (296, 330ff.). Das bislang letzte und siebte Bundesverfassungsgerichtsurteil wirft bei der Einordnung in ein weites, bzw. enges Staatsfreiheitsverständnis aufgrund der neuen Wortwahl erhebliche Schwierigkeiten auf. Die Begriffe „Indienstnahme“, „Gängelung“ und „Instrumentalisierung“ sind im Zusammenhang mit dem Staatsfreiheitspostulat bisher vom Gericht nicht verwendet worden. Der systematische Zusammenhang deutet darauf hin, daß sie im Sinne eines Beherrschungs- und Auslieferungsverbots zu verstehen sind. Da der Erste Senat aber ausdrücklich erklärt, daß sich die Garantie der Rundfunkfreiheit nicht in einem Beherrschungsverbot erschöpfe, sondern vielmehr jede politische Instrumentalisierung und staatliche Einflußnahme ausgeschlossen werden soll (BVerfGE 90, 60 (88), scheint das Gericht in diesem Urteil einem extensive Verständnis des Staatsfreiheitsprinzips anzuhängen.
[259] Vgl. BVerfGE, 31, 314ff. (327, 329); BVerfGE 57, 297ff. (320, 323); BVerfGE 59, 231ff. (258); BVerfGE 73, 118ff. (152, 182, 183ff.); BVerfGE 74, 297ff. (324); BVerfGE 83, 238ff. (308, 322ff.); BVerfGE 90, 60ff. (88ff.).

sichernde, Vorkehrungen.[260]. Die Ausführungen zur Organisation und zum internen Betriebsaufbau münden in der zentralen Aussage, daß der Rundfunk weder dem Staat, noch einer gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden dürfe. Konsequent läßt das Bundesverfassungsgericht auch eine angemessene Beteiligung von Staatsrepräsentanten in den Organen der Rundfunkanstalten zu, solange die Schwelle staatlicher Dominanz nicht überschritten wird.[261]
Auch im Mehrwertsteuerurteil verlangt die Senatsmehrheit, im unmittelbaren Sachzusammenhang mit organisatorischen Rechtsfragen, daß der Rundfunk nicht dem Staat überlassen werden dürfe und bejaht damit eine restriktive Deutung des Staatsfreiheitsgrundsatzes.[262]
Analog dazu hält das Bundesverfassungsgericht im FRAG-Urteil eine begrenzte, distanzierte Staatsaufsicht, als komplementäres Sicherungsmittel, grundsätzlich für zulässig, obwohl die staatliche Fremdkontrolle einer extensiven Reichweiteninterpretation des Staatsfreiheitsprinzips eindeutig widerspricht.[263]
Vergleichbare Aussagen finden sich auch im Urteil zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz: Struktur und Organisation des Landesrundfunkausschusses und die Zusammensetzung der Versammlung unterliegen unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten keinen Bedenken; insbesondere soll eine unerhebliche staatliche Repräsentanz im Aufsichtsgremium prinzipiell zulässig sein. Staatsfreiheit wird in diesem Zusammenhang vom Bundesverfassungsgericht unmißverständlich als Beherrschungs- und Dominanzverbot interpretiert[264], obwohl das Gericht vorher eindeutig die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und jeglicher Einflußnahme postituliert hatte[265].
Im sechsten Rundfunkurteil hatte das Bundesverfassungsgericht u.a. ein Entsenderecht der Gemeinden in die Mitgliederversammlung der Veranstaltergemeinschaft am Grundsatz der Staatsfreiheit zu messen. Auch in diesem organisatorischen Kontext ließ es eine begrenzte Staatsrepräsentanz unterhalb der Dominanzschwelle zu.[266]
Schließlich fügt sich auch der Rundfunkratbeschluß nahtlos in dieses Konzept ein: Ein zentraler Prüfungspunkt der Entscheidung war die Konstruktion des Rundfunkrates der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Auch hier verlangt das Gericht nur, daß der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden dürfe.[267]

Für eine sachliche Reichweitenbestimmung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich somit zweierlei: Die Reichweite des Staatsfreiheitsprinzips korreliert mit dem Angriffs- und Wirkungspunkt staatlicher Einflußnahmen und kann daher nicht einheitlich definiert werden. Staatliche Einflußnahmen, die ihre Effekte vorrangig in der Organisation und den internen Betriebsstrukturen der Rundfunkveranstalter entfalten, erfordern nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nur eingeschränkte Sicherungsvorkehrungen. Folglich konkretisiert das Bundesverfassungsgericht das Staatsfreiheitspostulat in diesem Zusammenhang als staatliches Beherrschungs- und Auslieferungsverbot[268].

---

[260] BVerfGE 12, 205ff. (261ff.)
[261] BVerfGE 12, 205ff. (263)
[262] BVerfGE 31, 314ff. (325-328)
[263] BVerfGE 57, 295ff. (333f.)
[264] BVerfGE 73, 118ff. (165)
[265] BVerfGE 73, 118ff. (182, 183)
[266] BVerfGE 83, 238ff. (330ff.)
[267] BVerfGE 60, 53ff. (64ff.)
[268] Weitere Bestätigungen dieser organisationsbezogenen Ausgestaltung des Staatsfreiheitsgebots vgl. BVerfGE 83, 238ff., (S. 332): Im Bezug auf die Zusammensetzung der Kontrollgremien des WDR und der privaten Veranstaltergemeinschaften hat das Bundesverfassungsgericht eine "Staatsbank" mit Mitgliedern des Landtages ausdrücklich für zulässig und mit Art. 5 I S.2 GG vereinbar erklärt.

3.2.2 Wirtschaftlicher und finanzieller Bezug der Staatsfreiheit

Die Deutung des Staatsfreiheitsgrundsatzes als Beherrschungsverbot bei organisationsbezogenen Einwirkungen läßt sich auch auf staatliche Einflußnahmen übertragen, die vorrangig auf Steuerungsmöglichkeiten bei wirtschaftlichen oder finanziellen Belangen der Rundfunkveranstaltung abzielen.
Beim lokalen Rundfunk in Nordrhein-Westfalen genehmigt das Bundesverfassungsgericht eine wirtschaftliche Beteiligung der Gemeinden an der Betriebsgesellschaft, obwohl es die Kommunen expressis verbis zur Staatsgewalt zählt[269]. Der Staatsfreiheitsgrundsatz wird insoweit als abwehrendes Dominierungs- und Auslieferungsverbot verstanden, das selbst gesellschaftsrechtliche Minderheitsbeteiligungen des Staates nicht ausschließt.[270]
Vorallem in der siebten Rundfunkentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht zu Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks detailliert Stellung bezogen. Einer völligen Distanzierung des Staates vom Verfahren der Gebührenfestsetzung hat das Bundesverfassungsgericht aufgrund der vom Gesetzgeber wahrzunehmenden schützenswerten Interessen der Gebührenzahler eine klare Absage erteilt. Der enge Sachzusammenhang von Programmfreiheit und Finanzaustattung verbiete es aber ebenso, der Legislative bei der Bemessung der Gebührenausstattung der Rundfunkanstalten freie Hand zu lassen.[271] Auch in finanzieller Hinsicht wird demnach staatlicher Einfluß nicht generell als unzulässig eingestuft.

3.2.3 Programminhaltlicher Bezug der Staatsfreiheit

Bei gezielten staatlichen Einflußnahmen auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Rundfunkprogramme verfolgt das Bundesverfassungsgericht hingegen eine weitergehende Deutung des Staatsfreiheitspostulats: Den staatlichen Institutionen sind jegliche Einwirkungen auf die Programmautonomie der Rundfunkveranstalter untersagt; geschützter Kernbereich ist die publizistische Programmfreiheit.[272]
Bestätigung findet diese These vorallem in den Entscheidungen, in denen sich das Gericht vorrangig der Programmfreiheit widmet: Mehrwertsteuerurteil, FRAG-Urteil, Niedersachsen Urteil, Nordrhein-Westfalen Urteil und "Freier Mitarbeiter" Beschluß.
Im Mehrwertsteuerurteil präzisiert der Senat den Grundsatz der Staatsfreiheit wie folgt: Die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Tatsachen und Meinungen habe grundsätzlich staatsfrei zu erfolgen. Staatsfreiheit sei zuallererst programmbezogen zu verstehen und impliziere das uneingeschränkte Verbot für den Staat auf den Inhalt von Rundfunkdarbietungen Einfluß zu nehmen; ein Ausschluß des Staates von der Rundfunkveranstaltung und Programmverbreitung sei davon notwendig mitumfaßt[273].
Anläßlich der Ausarbeitung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Rundfunkveranstaltung durch private Veranstalter im "FRAG-Urteil", stellt das Gericht zunächst fest, daß die demokratische Meinungsbildung Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und jeglicher Einflußnahme erfordere.[274] Am Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung nähmen die Rundfunkveranstalter mittels ihres Programms teil, das weitgehende Verbot staatlicher Einflußnahme beziehe sich folglich vorrangig auf die Programmgestaltung und -verbreitung.

---

[269] BVerfGE 83, 238ff. (330); 73, 118ff. (191)
[270] BVerfGE 83, 238ff. (331)
[271] BVerfGE 90, S. 60ff. (92f.)
[272] BVerfGE 73, 118ff. (182ff.)
[273] BVerfGE 31, 314ff. (329)
[274] BVerfGE 57, S. 295ff. (320)

Im Niedersachsen-Urteil befaßt sich der Erste Senat intensiv mit der Konfliktsituation, die sich aus der Aufgabe des Gesetzgebers, mittels einer positiven Ordnung Rundfunkfreiheit zu verwirklichen, einerseits und dem Verbot staatlicher Einwirkungen auf die Rundfunkveranstaltung andererseits ergibt. Als äußerste Grenze für jedwede staatliche Betätigung auf dem Gebiet des Rundfunks formuliert das Gericht den Grundsatz der Programmfreiheit, der die Veranstalter vor jeglichen unmittelbaren und mittelbaren Einflüssen auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme schützen soll.[275] Für die Exekutive hat das Bundesverfassungsgericht daraus die Konsequenz abgeleitet, daß den staatlichen Stellen bei programminhaltlich-relevanten Entscheidungen weder Ermessens- noch Wertungsspielräume eingeräumt werden dürfen.[276]
Einer ebenso weitgehenden Interpretation des Staatsfreiheitspostulats folgt das Bundesverfassungsgericht im Nordrhein-Westfalen Urteil: Mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit seien prinzipiell auch mittelbare Einflußnahmen auf das Programm unvereinbar[277], denn staatliche Stellen dürften keinerlei Einfluß auf die Programmgestaltung des Rundfunkveranstalter gewinnen.[278]
Letztendlich fügt sich auch der "Freie Mitarbeiter" Beschluß in die aufgezeigte Judikatur ein, wenn das Gericht verlangt, die verfassungsverbürgte Programmfreiheit der Rundfunkanstalten von staatlichen Einflüssen freizuhalten.[279] Auch hier erfordert das hohe Verfassungsgut der Programmfreiheit nach den Vorstellungen des Gerichts einen umfassenden Schutz vor jeglichen unmittelbaren und mittelbaren Einflüssen des Staates und rechtfertigt es, Staatsfreiheit nicht als begrenztes Beherrschungsverbot, sondern als strenges, extensives Einwirkungsverbot zu definieren.

3.2.4 Der dualistische Ansatz des Bundesverfassungsgerichts

Die sachliche Reichweite des Staatsfreiheitsprinzips läßt sich nach der ausführlich referierten Rechtsprechung nicht einseitig im Sinne eines Beherrschungs- oder Einflußnahmeverbotes definieren. Vielmehr entfaltet der Schutzbereich des Staatsfreiheitsgrundsatzes nach den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts unterschiedliche Schutzwirkungen, die sich in ihrem Umfang nach der Stoßrichtung und dem konkreten Wirkungsbereich staatlicher Einflußnahmen richten.
Dabei setzt das Gericht zunächst stillschweigend voraus, daß innerhalb der staatlichen Einflußnahmen, zwischen solchen, die im grundsätzlich staatsfrei zu haltenden publizistischen Wirkungsbereich des Rundfunks keine oder nur marginale Effekte auslösen und solchen, die dem Staat erhebliche unmittelbare oder mittelbare Steuerungsmöglichkeiten bei Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme eröffnen, zweifelsfrei differenziert und der Wirkungsbereich einer staatlichen Maßnahme auf dem Gebiet des Rundfunkwesens eindeutig offengelegt und eingegrenzt werden kann.
Dieser schematischen Aufteilung der staatlichen Interventionen nach ihrer publizistischen Relevanz trägt das Bundesverfassungsgericht bei der Konkretisierung der inhaltlichen Reichweite des Staatsfreiheitsgebots Rechnung: Staatsfreiheit wird aus einem dualistischen Verständnis heraus sowohl als Handlungs- und Mitwirkungsverbot als auch als Steuerungs- und Manipulationsverbot gedeutet[280]: Staatliche Einwirkungen, die programminhaltliche Effekte auslösen und die geschützte Programmautonomie stören, müssen unabhängig von ihrer Beeinträchtigungsintensität kategorisch ausgeschlossen sein und unterfallen daher einem

[275] BVerfGE 73, 118ff. (182ff.)
[276] BVerfGE 73, 118ff. (183ff.)
[277] BVerfGE 83, 238ff. (323ff.)
[278] BVerfGE 83, 238ff. (322)
[279] BVerfGE 59, 231ff. (258ff.)
[280] Vgl.: Ähnlich, aber in letzter Konsequenz ablehnend Gersdorf, aaO., Sn. 26 und 35.

rigorosem Verbot. Im Hinblick auf staatliche Interventionen, die ihre freiheitsbeeinträchtigenden Wirkungen in der Organisation, in Finanz- oder Wirtschaftsbereichen des Rundfunks entfalten, ist das verfassungsrechtliche Staatsfreiheitsgebot als Dominanzverbot zu konkretisieren, d.h. der Staat darf den Rundfunk weder organisatorisch, finanziell noch wirtschaftlich beherrschen.
Die dualistische, graduell-abgestufte Reichweitenbestimmung kommt insbesondere im ersten Rundfunkurteil deutlich zum Ausdruck: Hier wird seitens des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt, daß eine angemessene staatliche Repräsentanz in den Kontrollorganen des neutralisierten Trägers der Veranstaltung zulässig sei. Für die interne Organisation des Rundfunkveranstalters wird lediglich gefordert, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in den Organen partizipieren, effektiven Einfluß ausüben und im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können[281]. Insofern ist staatlicher Einfluß grundsätzlich dann unbedenklich, wenn er rundfunkintern neutralisiert, d.h. im Rahmen der Binnenorganisation beispielsweise durch eine Mehrheitsbeteiligung gesellschaftlich relevanter Gruppen kompensiert werden kann. Ist durch eine personelle Überrepräsentation des Staates eine Dominierung des Gremiums eingetreten, kann der Staatseinfluß nicht mehr neutralisiert, d.h. organintern absorbiert werden und den staatlichen Stellen wäre ein ungehinderter Zugriff auf die Gremienentscheidungen und damit auf das Rundfunkprogramm selbst eröffnet.[282]
Zur Abrundung der hier verfolgten Argumentation sei angemerkt, daß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebensowenig ein generelles Beherrschungsverbot entnommen werden kann. Zieht man zu der bereits ausgewerteten Judikatur die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Pressesubventionierung[283] heran, wird dies deutlich: Im Hinblick auf staatliche Förderungen im Pressebereich hat das Gericht die Pressefreiheit als Freiheit vor jeglichen und nicht nur dominierenden staatlichen Einwirkungen auf die publizistische Tätigkeit und den Inhalt und die Gestaltung von Presseerzeugnissen gedeutet.[284]
Nur die mehrdeutige Interpretation gewährleistet zudem weitgehend die Widerspruchsfreiheit und Stringenz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der Vorwurf einzelner Autoren, bestimmte gerichtliche Aussagen in diesem Zusammenhang seien sprachlich unpräzise und folglich von zweifelhafter Aussagekraft[285], stellt sich als unbegründet heraus, denn die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung erweist sich bei dualistischer Interpretation als schlüssig und logisch-konsequent.

Die Vorzüge dieses Deutungsansatzes dürfen allerdings nicht über seine Schwächen hinwegtäuschen, die insbesondere aus den unausgesprochenen Prämissen resultieren. Das Bundesverfassungsgericht setzt voraus, daß sich der Angriffspunkt staatlicher Aktivitäten auf dem Rundfunksektor mit einer gewissen Zuverlässigkeit bestimmen läßt. Die Grenzen zwischen einer unbedenklichen Mitsprache staatlicher Stellen bei der Finanzierung und einem

[281] BVerfGE 12, S. 205ff., (262, 263).
[282] Das Bundesverfassungsgericht hat neben der personellen auch eine wirtschaftliche oder finanzielle Beteiligung des Staates am Rundfunk zugelassen, solange die damit verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten keinen unmittelbaren Zugriff auf das Programm eröffneten. Dies wird durch entsprechende Gegengewichte verhindert: Eine wirtschaftliche Beteiligung des Staates am privaten Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht im Nordrhein-Westfalen Urteil für zulässig erklärt, wenn sie sich in den Grenzen einer Minderheitsbeteiligung hält. Für eine Beschränkung des staatlichen Einflusses sorgt hier die Kapital- und Stimmrechtsmehrheit der übrigen Anteilseigner (BVerfGE 83, 238ff. (330ff.). Ebenso ist eine Mitwirkung des Staates bei der Gebührenfestsetzung unter dem Blickwinkel der Staatsfreiheit nicht zu beanstanden, solange die Rundfunkanstalten und ein staatsunabhängiges Sachverständigengremium mit ihrer Präsenz und Verfahrensherrschaft eine weitgehende Politisierung des Festsetzungsverfahrens verhindern (BVerfGE 90, 60ff. (96ff.).
[283] BVerfGE 80, S. 124ff.
[284] BVerfGE 80, S. 124ff. (133ff.)
[285] Vgl. Mallmann, Rechtsaufsicht über das ZDF, S. 66, der die Differenzen in der Rechtsprechung z.T. als verbale Abweichungen ohne nähere Aussagekraft kennzeichnet. Gersdorf, aaO., S. 35.

verfassungswidrigen programmgestaltenden Einfluß sind allerdings fließend; staatliche Manipulationsversuche werden von den Akteuren häufig bewußt verschleiert und der Rechtskontrolle entzogen[286].
Zudem stellt sich das generelle Problem der Meßbarkeit programmbezogener Einwirkungen: Es fehlen objektive Kriterien, anhand derer sich die politische Unausgewogenheit oder einseitige Ausrichtung einer Rundfunkprogramms eindeutig festmachen ließe. Die Links- bzw. Rechtslastigkeit mag u.U. bei einzelnen Sendungen oder Beiträgen noch nachweisbar sein; im Hinblick auf ein Gesamtprogramm dürfte ein zweifelsfreies Urteil allerdings kaum zu fällen sein.
Auf diese grundsätzlichen Kritikpunkte wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch mehrfach zurückzukommen sein. Im vorliegenden Zusammenhang mögen diese kritischen Anmerkungen für den Hinweis genügen, daß auch der dualistische Interpretationsansatz rechtlich nicht unbedenklich ist.

3.3 Die Literatur zur Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit

Die rundfunkrechtliche Literatur, die sich eingehender mit der sachlichen Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit auseinandersetzt, spiegelt die gesamte Bandbreite an Interpretationsvarianten wieder.
Hervorgehoben sei bereits jetzt eine Gruppe von Autoren, die sich weder einer weiten noch einer engen Interpretation anschließen möchte, sondern ähnlich dem Bundesverfassungsgericht versucht, eine eindimensionale Deutung zu vermeiden. Vielmehr bemüht man sich durch Differenzierungen innerhalb der staatlichen Einwirkungen zu einem abgestuften Staatsfreiheitsbegriff zu gelangen, der ein ausreichendes Maß an Flexibilität für eine präzise Bewertung staatlichen Handels im Rundfunkbereich gewährt.

Ganz überwiegend zieht die Literatur den Grundsatz der Staatsfreiheit als Bewertungsmaßstab für spezifisch rundfunkrechtliche Probleme heran, häufig im Zusammenhang mit Fragen der Zusammensetzung der internen oder externen Kontrolleinheiten, der Finanzierung des Rundfunks und der Rechtsaufsicht durch staatliche Behörden. Durch diese Sachbezüge leidet oft die Schlüssigkeit der Interpretation, so daß in vielen Fällen nur eine vorläufige Zuordnung der Autoren erfolgen konnte.

3.3.1 Gebot der Staatsfreiheit als striktes Einmischungsverbot

Im Rahmen einer verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Diskussion wurde früher die Zulässigkeit einer staatlichen Fach- bzw. Rechtsaufsicht für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an den Maßstäben des Staatsfreiheitsprinzips gemessen.[287] Ein Teil der Literatur interpretierte die in Art. 5 I S.2 GG gewährleistete Rundfunkfreiheit als absolute Unabhängigkeit des Mediums, die jedwede sachwidrige Einflußnahme verbiete. Folglich mußte auch eine begrenzte staatliche Rechtsaufsicht am extensiven Verständnis des Prinzips der Staatsfreiheit scheitern.[288]

---

[286] Vgl. dazu die Analyse der parteipolitischen Einflußnahmen durch Hellstern und Reese in: Hellstern/Hoffmann-Riem/Reese/Ziethen, Rundfunkaufsicht, Band III, S. 26f. Allgemein zur Problematik der gezielten Vertuschung und ..... staatlicher und parteipolitischer Einflußnahmen vgl.: Hundertmark/Winckler, Rundfunkkontrolle und Parteieneinfluß, Publizistik 1973, S. 331f. (331f.); Menningen, Rundfunkarbeit als politisches Mandat?, Rundfunk und Fernsehen 1981, S. 185f. (186, 196f.)

[287] Vgl. Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 100ff.; Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 97ff.

[288] Z.B.: Wilkens, Die Aufsicht über den Rundfunk, Sn. 104ff., 114ff.; Reisencker, Das Grundrecht der Meinungsfreiheit, S. 76ff.; Wenzel, Die Programmfreiheit des Rundfunks, S. 59; Krause-Ablaß, Das Recht des Rundfunks, S. 371. Anders die h.M., die zumindest eine beschränkte Rechtsaufsicht für zulässig hielt: Bethge,

Die neuere Literatur begründet ein staatliches Einmischungsverbot mit dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Pressesubventionierung.[289] Ein bis zur "Dominanzschwelle" reichender staatlicher Einfluß auf das Kommunikationsmedium Rundfunk sei mit dem Demokratiegebot unvereinbar, da sich der Staat grundsätzlich jeder Einflußnahme auf den freien und öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß zu enthalten habe.[290] Ferner habe nach der Rechtsprechung zur Pressesubventionierung jedwede staatliche Einwirkung auf den publizistischen Wettbewerb und die inhaltliche Gestaltung der Presseerzeugnisse zu unterbleiben, die sich im Zusammenhang mit der staatlichen Förderung im Pressebereich ergeben könnte.[291]

3.3.2 Gebot der Staatsfreiheit als Auslieferungs- und Beherrschungsverbot

Der wohl überwiegende Teil der Literatur sieht im Grundsatz der Staatsfreiheit ein Beherrschungs- und Auslieferungsverbot begründet.[292] Staatsfreiheit könne nicht absolutistisch i.S. eines Einmischungsverbotes verstanden werden, da sich der Rundfunk nicht in einem staatsfreien Raum bewege und somit zwangsläufig der staatlichen Einflußnahme ausgesetzt sei. Entscheidend und ausreichend sei vielmehr, daß eine hinreichende Distanz des Rundfunks zum Staat gewahrt bleibe, die eine Inbesitznahme der Programmveranstaltung ausschließe.
Regelmäßig berufen sich die Autoren dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[293]; daneben sind aber durchaus andere Argumentationslinien erkennbar: *Ricker*[294] leitet aus der widersprüchlichen Doppelrolle des Staates ein Beherrschungsverbot ab. Einerseits nehme der Staat durch die Ausgestaltung einer Rahmenordnung eine Garantenfunktion gegenüber der Rundfunkfreiheit ein und andererseits habe er sich, gerade um der Freiheit der Meinungsbildung willen, des Einflusses auf das Medium zu enthalten. Mit dieser Konstellation könne nur ein Beherrschungsverbot und nicht der Ausschluß jeden erdenklichen staatlichen Einflusses korrespondieren.
Lerche betont gerade den Zweck einer angemessenen Beteiligung von Staatsvertretern in den Kontrollgremien. Die Tätigkeit des Rundfunks im politischen Gemeinwesen erfordere die Kooperation aller beteiligten Kräfte und könne auf parteipolitische und staatliche Mitwirkung nicht völlig verzichten.[295]

Rechtsfragen der Rundfunkaufsicht, Die Verwaltung 1974, S. 442; Herrmann, Die Rundfunkanstalt, AöR 1965, S. 307; Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 101; Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 124ff.

[289]BverfGE 80, S. 124ff..

[290]Gersdorf, aaO., Sn. 91, 92; Wufka, Rundfunkfreiheit, S. 95 (Bezugnehmend auf staatliche Repräsentanz in den Aufsichts- und Kontrollgremien).

[291]BverfGE 80, S. 124ff. (133ff.)

[292]Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 35, 37; Bachof/ Kisker, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages, S. 63; Herrmann, aaO., S. 143; Ricker, Privatrundfunkgesetze, Sn. 33ff., 58; Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 100ff.; Lerche, Landesbericht, in: Rundfunkorganistion und Kommunikationsfreiheit, hrsgg. von Bullinger/ Kübler, Sn. 75, 77; Kewenig, Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der Kollegialorgane des NDR, S. 31; Stender, Staatsferne und Gruppenferne, Sn. 32f.; A. Hesse, aaO., Sn. 55f.; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, Sn. 42, 43.

[293]Kewenig, aaO., S.31; Ricker, Privatrundfunkgesetze im Bundesstaat, S. 33; Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, Sn. 35, 37.

[294]Ricker, aaO., Sn. 32ff.

[295]Lerche, aaO., Sn. 75, 77.

3.3.3 Differenzierende Ansätze in der Literatur zur Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit

Eine kleinere Anzahl von Autoren versucht bewußt eine rechtliche Konkretisierung des Staatsfreiheitsgebots anhand der gegenübergestellten Kategorien von weiter und enger Auslegung zu vermeiden. Vielmehr bemüht man sich, unter Verzicht auf eine Einheitslösung mittels einer differenzierenden Betrachtungsweise den komplexen Staatsfreiheitsbegriff zu erfassen.

3.3.3.1 Jarass

Neben dem Bemühen um eine Bestimmung und Einordnung staatlicher Einwirkungen auf den Rundfunk, beschäftigt sich *Jarass* in seiner ausführlichen Arbeit *„Die Freiheit der Massenmedien“* schwerpunktmäßig mit der Abgrenzung von beachtlichen und unbeachtlichen Einflußnahmen anhand einer Reihe von rundunkspezifischen Unterscheidungskriterien.[296]
Seine Untersuchungen münden zunächst in der grundlegenden Feststellung, daß manche Einwirkungen auf die von Art. 5 I S.2 GG geschützte Inhaltsaufbereitung des Medienprodukts Rundfunk zu keiner meßbaren Beeinträchtigung führen, andere dagegen erhebliche Schutzbereichsverletzungen hervorrufen.[297] Ziel der Gewährleistung massenkommunikativer Vermittlung sei es, die inhaltliche Arbeit, d.h. regelmäßig die publizistische Tätigkeit[298] des Rundfunks vor einer Abhängigkeit von staatlichen Stellen zu bewahren; Schutzkern sei das Verbot der staatlichen Dominanz von Vermittlungsinhalten.[299]
Entsprechend der von ihm vorgenommenen Einteilung und Zuordnung staatlicher Einwirkungen werden die Rechtsfolgen festgelegt, die sich aus dem Verbot staatlicher Dominanz von Vermittlungsinhalten ergeben[300]: Bei Interventionen in die Kernphase der publizistischen Arbeit seien manifeste Dominanzeinwirkungen, d.h. Einwirkungen, die zentral auf den Inhalt des Medienprodukts abstellen, grundsätzlich verboten, wohingegen latent-potentielle Einwirkungen, die nicht unmittelbar am Inhalt ansetzen, anhand des Flexibiliätskriteriums nach unbedenklichen und verdeckt-manifesten Interventionen aufgeteilt werden müßten.[301]
Obwohl auch Jarass, im Gegensatz zu den nachgenannten Autoren, das Staatsfreiheitspostulat einheitlich im Sinne eines Dominanzverbotes deutet, findet seine Arbeit ausdrückliche Beachtung, weil er sich um eine wissenschaftliche Erfassung und Klassifikation staatlicher Einwirkungen auf den Rundfunk bemüht und Inhalt und Reichweite des Staatsfreiheitsprinzips entsprechend den verschiedenen Einwirkungsformen unterschiedlich definiert. So trennt Jarass bei den Formen staatlicher Medieneinwirkung zwischen der sog. Intervention, der Eigenbetätigung bzw. Ko-Regie und der Belieferung. Diese Interventionsformen bilden für ihn den Ausgangspunkt für die Ausbildung verschiedener Fallgruppen von Einwirkungen, die sich nach Intensität, Inhaltsmanifestanz und Handlungsflexibiliät unterscheiden lassen[302]. Über diese Falldifferenzierungen, die sowohl bei den faktischen Steuerungsversuchen des Staates im Rundfunkbereich selbst als auch bei den

[296]Jarass, aaO., Sn. 109ff..
[297]Jarass, aaO., Sn. 198f.
[298]Die Gleichsetzung von Inhaltsaufbereitung und publizistischer Arbeit vollzieht Jarass nur zum Teil, weil er zur Inhaltsaufbereitung nicht nur die unmittelbar publizistische, sondern auch alle dazu erforderlichen Hilfsleistungen zählt, vgl. aaO., S. 199.
[299]Jarass, aaO., S. 199.
[300]Jarass, aaO., Sn. 206ff.
[301]Jarass, aaO., Sn. 215ff.
[302]Jarass, aaO., Sn. 109ff.

rundfunkspezifischen Funktionstypen ansetzen, gelangt Jarass zu einigen wichtigen Abgrenzungs- und Bewertungskriterien, die bei der Prüfung konkreter Fallgestaltungen Berücksichtigung finden müssen. Genannt sei diesbezüglich insbesondere das Kriterium der publizistischen Relevanz, bei dem nach den Auswirkungen eines Eingriffs auf den Prozeß der Programmgestaltung gefragt wird und das der Einwirkungsflexibilität, bei dem auf die Reichweite des Handlungsspielraums einer Behörde abgestellt wird[303].

3.3.3.2 Bethge

Bethge betont, daß der Grundsatz der Staatsfreiheit kein absolutes Berührungsverbot zu Lasten des Staates beinhalte. Staatliche Maßnahmen und damit Einwirkungen auf den Rundfunk seien erlaubt, wenn nicht sogar verfassungsrechtlich geboten, soweit sie der Realisierung der Rundfunkfreiheit dienten.[304] Andererseits erfordere der Grundsatz der Staatsfreiheit, daß jegliche programminhaltliche Einwirkungen auf den Rundfunk ausgeschlossen seien.
In diesen Thesen sieht Bethge keinen unauflösbaren Widerspruch, sondern er versucht unter Berücksichtigung des konkreten Einzelfalls eine mehrschichtige Bestimmung der Reichweite des Staatsfreiheitspostulats vorzunehmen. Seine Abneigung gegenüber einer abschließenden, einheitlichen Lösung wird deutlich, wenn er den Gemeinden eine Repräsentationsmöglichkeit in der Mitgliederversammlung der Veranstaltergemeinschaft und eine kommunale Beteiligung an der Betriebsgesellschaft einräumen will[305], gleichzeitig aber betont, daß in keinem Fall Einfluß auf Inhalt und Gestaltung der Rundfunkprogramme möglich sein dürfe.
Auch seine Argumentation setzt zunächst zwingend voraus, daß verschiedene Formen staatlicher Einwirkungen existieren, die sich auf die Freiheit des Rundfunkveranstalters unterschiedlich auswirken. Zugleich macht Bethge deutlich, daß nicht nur die staatlichen Einwirkungen einer abwägenden Betrachtung bedürfen, sondern gleichzeitig das Verfassungspostulat der Staatsfreiheit selbst einer abgestuften, offenen Definition zugänglich sein müsse, damit eine adäquate, sachgerechte Bewertung staatlicher Einflußnahmen möglich sei.[306]

3.3.3.3 Badura

Die Ausführungen *Baduras*[307] sind zunächst durch die aus der Rechtsprechung bekannten Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet: Zunächst macht er deutlich, daß Staatsfreiheit lediglich als Auslieferungs- und Beherrschungsverbot und nicht als restriktives Einmischungsverbot zu verstehen sei.[308] Später im Text äußert er sich unmißverständlich zugunsten eines Verbotes jeglicher staatlicher Einflußnahme: "...es (wäre) doch zu eng, die staatliche Einflußnahme nur zu beanstanden, wenn sie das Verbot der staatlichen Dominanz von Programminhalten verletzt."[309] Auch hier gibt der sachliche Kontext den Hinweis auf eine ansatzweise dualistische Deutung des Staatsfreiheitgebotes: Im Bereich der Programmfreiheit, in der Badura das schützenswerte Kernstück der Rundfunkfreiheit vermutet, muß, damit die Funktionsfähigkeit des Rundfunks als Faktor und Medium im

---

[303]Jarass, aaO., S. 112, 113.
[304]Bethge, Die Beteiligung von Vertretern kommunaler Gebietskörperschaften, ZUM 1989, S. 209ff. (210).
302 Bethge, aaO., Sn. 210, 211.
[306]Bethge, aaO., S. 210; ähnlich: Bethge, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, Sn. 36ff., 57ff. Insbesondere die Ausagen Bethges auf S. 57 lassen sich ob ihrer Widersprüchlichkeiten nur lösen, wenn man sie nach einer dualistischen Interpretation des Staatsfreiheitspostulats bewertet.
[307]Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, Sn.41 ff.
[308]Badura, aaO., S. 42.
[309]Badura, aaO., S. 43.

öffentlichen Meinungsbildungsprozeß gesichert ist, jede staatliche Einflußnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme ausgeschlossen sein.
Im Bereich des Finanzwesens und der Haushaltswirtschaft will Badura hingegen nicht jede staatliche Einmischung durch den Grundsatz der Staatsfreiheit verboten sehen.
Auch Badura zeigt insoweit deutliche Ansätze in Richtung auf eine dualistische Deutung des Staatsfreiheitgebots.

3.3.4 Zusammenfassung

Die sachliche Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich definiert.
Das Bundesverfassungsgerichts nimmt eine zweiseitige, dualistische Bestimmung der sachlichen Reichweite vor: Der Verbotsgehalt des Staatsfreiheitsprinzips kann nur unter Berücksichtigung der Stoßrichtung und des Wirkungsbereichs staatlicher Einflußnahmen eingegrenzt werden. Für staatliche Ingerenzen, die ihre Steuerungseffekte vorrangig in organisatorischen, wirtschaftlichen und finanziellen Rundfunkbereichen entfalten und sich weitgehend neutralisieren lassen, reicht es nach Auffassung des Gerichts aus, das Gebot der Staatsfreiheit als eingeschränktes Beherrschungs- und Auslieferungsverbot zu konkretisieren, da programmrelevante Auswirkungen regelmäßig nicht zu erwarten sind.
Bei mittelbaren oder unmittelbaren staatlichen Einwirkungen auf die Programmgestaltung muß grundsätzlich die weitgehende Deutung des Staatsfreiheitsprinzips als uneingeschränktes Einmischungsverbot Platz greifen.
Bedenken wirft dieser dualistische Deutungsansatz insbesondere hinsichtlich der grundlegenden Prämisse auf, programmrelevante und sonstige Einflußnahmen staatlicher Stellen ließen sich eindeutig nachweisen und zweifelsfrei voneinander abgrenzen.

In der Literatur spiegelt das Spektrum an Deutungsmöglichkeiten wieder, daß auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beherrscht: Das Gros der Autoren neigt entweder einem engen oder einem weiten Staatsfreiheitsverständis zu, ohne innerhalb der staatlichen Einwirkungsformen zu differenzieren oder bei der Reichweite des Staatsfreiheitspostulats mehrschichtige Lösungen zuzulassen.
Im Gegensatz dazu versucht ein Teil der Literatur bewußt die gängigen Interpretationswege zu vermeiden, indem zur Umschreibung der Reichweite sowohl bei der Formenvielfalt staatlicher Einflußnahmen im Rundfunkbereich, als auch bei einem nicht notwendig einheitlichen Staatsfreiheitsbegriff angesetzt wird. Nach Aussage der angeführten Autoren muß nicht jedes staatliche Handeln im Rundfunkbereich notwendig zu einer Aktivierung des Staatsfreiheitsgrundsatzes führen, da manche staatliche Medieneinwirkungen für die Freiheit massenkommunikativer Vermittlung weitgehend irrelevant oder ihre freiheitsbeeinträchtigenden Effekte nur marginal sind. Insbesondere Jarass hat hier eine Reihe von Abgrenzungskriterien entwickelt, anhand derer sich der Formenreichtum staatlicher Medieninterventionen ansatzweise kanalisieren und systematisieren läßt. Auch Bethge und Badura differenzieren bei der Reichweite des Staatsfreiheitspostulats und lassen, der Rechtsprechung vergleichbar, dualistische Deutungsansätze erkennen.

3.3.5 Schlußfolgerungen

Insbesondere Jarass hat in seiner detaillreichen Arbeit anhand konkreter Fallkonstellationen nachgewiesen, daß eine Vielzahl von Einwirkungsformen und -mechanismen existiert, die aufgrund unterschiedlicher Eingriffsqualität und Störungsintensität einer einzelfallbezogenen Beurteilung nach den Maßstäben des Staatsfreiheitspostulats bedürfen. Es ist offensichtlich, daß manche staatliche Medieneinwirkungen für die Freiheit massenkommunikativer

Vermittlung ungefährlich sind, andere sich aber auf den Kern der Rundfunkfreiheit, die Programmautonomie, in einem hohem Maße störend auswirken.
Die Interpretation des Staatsfreiheitsprinzips, das der Verwirklichung eines unabhängigen Rundfunks dienen soll, darf diese Vielfalt und unterschiedliche Beeinträchtigungsintensität nicht ignorieren; vielmehr muß die sachliche Reichweite des Staatsfreiheitsprinzips in Relation zu dem konkreten rundfunkspezifischen Sachverhalt gesehen werden und dadurch ihre besondere Ausprägung erfahren. Soll auch in der Reichweitenbestimmung der abwehrende Charakter des Staatsfreiheitsgrundsatzes zum Ausdruck kommen und das Rechtsinstitut der effektiven Abwehr staatlicher Ingerenzen dienen, darf es nicht abstrakt als eindimensionaler Bewertungsmaßstab für alle Formen staatlicher Einwirkungen definiert werden. Da an den Maßstäben von Staatsfreiheit jede Form staatlichen Einflusses auf den Rundfunk gemessen werden soll, ist eine differenzierende Betrachtungsweise und ein flexibler Deutungsansatz vonnöten, damit auf den Variantenreichtum staatlicher Interventionen angemessen reagiert werden kann.
Der dualistische Ansatz des Bundesverfassungsgerichts kann dieser Zielsetzung aufgrund seiner gestuften Reichweite besser gerecht werden, als eine einheitliche Lösung, i.S. eines Beherrschungs- oder Einwirkungsverbotes. Die dualistische Interpretation fügt sich, wie bereits nachgewiesen, weitgehend in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein, so daß die vermeintlichen Friktionen und Ungereimtheiten in den Entscheidungen ausgeräumt werden konnten.
In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Vielzahl unterschiedlicher Deduktionsmethoden zum Staatsfreiheitsprinzip als unbedenklich dar. Während das Prinzip der Volkssouveränität als Herleitungsstrang ein restriktives Einflußnahmeverbot nahelegt, weil der Rückkoppelungsprozeß grundsätzlich staatsfrei bleiben muß[310], spricht bei der Deduktion aus dem Pluralitätsgrundsatz vieles für ein weites Dominierungs- und Auslieferungsverbot, weil der Staat neben den gesellschaftlichen Gruppen als prinzipiell gleichwertige und gleichberechtigte Organisation angesehen wird.[311] Die dogmatischen Unstimmigkeiten, die bei einer antagonistischen Deutung als Dominierungs- oder Einwirkungsverbot zwangsläufig auftreten müssen, lösen sich vor dem Hintergrund einer dualistischen Interpretation auf. Hier ergänzen sich die Deduktionsansätze sinnvoll gegenseitig und spiegeln einzeln betrachtet unterschiedliche sachliche Reichweiten und damit verschiedene Facetten des Staatsfreiheitsgrundsatzes wieder.
Ergänzend sei ferner eine Entscheidung des BayVerfGH angeführt, in der das Gericht, unter Berücksichtigung der sich aus Art. 111a II BayVerf. ergebenden Sondersituation, unterschiedliche Formen kommunaler Betätigung auf dem Gebiet des Rundfunks zu bewerten hatte.[312] Der Verfassungsgerichtshof trennt ausdrücklich die unzulässigen publizistischen und programmgestalterischen kommunalen Einflüsse von den zulässigen, insbesondere wirtschaftlich-organisatorischen Aktivitäten der Gemeinden im lokalen Rundfunkwesen.[313] Solange der Einfluß der kommunalen Gebietskörperschaften auf die Programmgestaltung ausgeschlossen und neutralisierbar sei, könne gegen eine Betätigung der Gemeinden nichts eingewendet werden.[314] Darüber hinaus hielt es das Gericht für geboten, die verschiedenen Formen staatlicher Interventionen auf den Rundfunk herauszuarbeiten und sie einzeln auf ihre Vereinbarkeit mit dem Staatsfreiheitspostulat zu analysieren.

---

[310]Vgl.: Gersdorf, aaO., Sn. 71ff. Konsequent geht daher Gersdorf auch von einem strikten Einmischungs- und Beeinträchtigungsverbot aus (vgl. S. 91f.); Wufka, Rundfunkfreiheit, S. 95.
[311]Vgl.: Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 30; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 42; Bethge, Verfassungsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 19.
[312]BayVerfGH, Entsch. vom 21.11.1986, abgedruckt in NVwZ 1987, Sn. 213ff.; AfP 1987, Sn. 394ff.
[313]Vgl. Stock, Neues Privatrundfunkrecht. Die Nordrhein-westfälische Variant, Sn. 79ff.
[314]NVwZ 1987, Sn. 213ff. (214).

Zusammenfassend läßt sich somit festhalten, daß die sachliche Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit nicht alternativ als Beherrschungs- oder Einflußnahmeverbot definiert werden darf, sondern die Reichweitenbestimmung in Abhängigkeit von dem konkreten Wirkungsbereich und der Zielrichtung der staatlichen Maßnahme vorzunehmen ist. Einwirkungen auf den publizistisch-programmgestaltenden Bereich der Rundfunkveranstalter müssen rigoros ausgeschlossen sein; Einflußnahmen auf die Organisation, die Finanzierung oder wirtschaftliche Aspekte der Rundfunkveranstaltung sind anhand eines Beherrschungsverbotes zu bewerten.
Es ließe sich bei diesem Resultat allerdings anführen, daß auch die dualistische Interpretation letztendlich zu kurz greife, da auch sie in den bekannten Kategorien – Beherrschungs- und Einwirkungsverbot – verharre und damit für die unbegrenzte Vielfalt der Einflußnahmemöglichkeiten nur einen zweistufigen Prüfungsmaßstab bereithalte. Dieser an der Inkonsequenz der Interpretation ansetzenden Kritik ist jedoch entgegenzuhalten, daß die sachliche Reichweite dann selbst unbestimmbar wäre, weil sie für jeden beliebigen Einzelfall neu festzusetzen wäre. Die Offenheit eines Rechtsgrundsatzes darf aber nicht zur Konturlosigkeit und letztendlich Beliebigkeit führen, da ansonsten die Normativität verlorengeht. Die dualistische Interpretation stellt insoweit einen gangbaren Mittelweg zwischen der erforderlichen Flexibilität auf der einen und der notwendigen Bestimmtheit des Rechtsgrundsatzes auf der anderen Seite dar.

4 Personelle Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit

In den vorangegangenen drei Abschnitten bildeten mit der dogmatischen Grundlegung, der Bestimmung des Schutzgegenstandes und der sachlichen Reichweite eher allgemeine, abstrakte Problemstellungen den Mittelpunkt der Darstellung. Bei der Bestimmung der personellen Reichweite sollen nunmehr die Landesmedienanstalten, als externe Aufsichtseinrichtungen für den privaten Rundfunksektor, im Vordergrund stehen.
Um aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit normative Maßstäbe für die internen Strukturen der Aufsichts- und Kontrollorgane der Landesmedienanstalten ableiten zu können, ist zunächst zu prüfen, inwieweit die Landesmedienanstalten überhaupt Grundrechtsberechtigte, d.h. Träger der in Art. 5 I S.2 GG garantierten Rundfunkfreiheit sind. Nur dann findet der Staatsfreiheitsgrundsatz überhaupt Anwendung und entfaltet seine Schutzwirkung auch in den Binnenstrukturen der anstaltseigenen Aufsichts- und Kontrollgremien.
Die rechtlichen Bedenken, die die Grundrechtsfähigkeit der Landesmedienanstalten zweifelhaft erscheinen lassen, resultieren vorallem aus der Konstruktionsweise und der Rechtsstellung der Landesmedienanstalten: Die öffentlich-rechtlichen Landesmedienanstalten überwachen als externe, organisatorisch-verselbstständigte Institutionen die Betriebsabläufe und die Programme der privatwirtschaftlichen Rundfunkunternehmen auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen.[315] Die Lizenzierungs- und Kontrollträger sind in allen Landesmediengesetzen als unabhängige, eigenverantwortliche, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts ausgestaltet und mit Selbstverwaltungsrechten und Satzungsautonomie ausgestattet worden.
Die Landesmedienanstalten gehören als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts[316] und somit als von einem Träger öffentlicher Verwaltung errichtete Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit allerdings zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, versagt das Bundesverfassungsgericht den

[315]Statt vieler Regelungen: § 35 RfStV vom 01.04.2000; § 30 II LMG BW; Art. 12 I, II BayMG. (Vgl. ebenso Schuler Harms, Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, S 31.)
[316]Vgl. ausdrücklich in: § 58 I S.1 HamLMG; § 40 I LRG Schleswig-Hol.; § 35 I LMG Bremen; § 27 I S. 2 Sächs. PRG; § 66 I Saarl. LRG; § 8 I StV. Berlin-BB; Art. 10 I Bay. MG; § 27 I Niedersächs. LRG; § 48 I LRG Nordrh.-Westf.

juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich die Grundrechtsberechtigung.[317] Denkbar ist, daß die Landesmedienanstalten, aufgrund ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktion[318] und den zu diesem Zweck vom Gesetzgeber übertragenen hoheitlichen Überwachungs- und Eingriffsbefugnissen gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern[319] selbst einen Stück "Staat" darstellen und aus diesem Grund nicht in den personellen Schutzbereich des Grundsatzes der Staatsfreiheit fallen.
Fraglich erscheint weiterhin, ob die Landesmedienanstalten in Ermangelung einer orginären Rundfunktätigkeit, i.S. der Verbreitung von Programmen für die Allgemeinheit[320] überhaupt dem Schutz der Rundfunkfreiheit unterliegen können, denn der geschützte Kernbereich der Rundfunkfreiheit ist gerade in der publizistisch-relevanten Programmautonomie der Rundfunkveranstalter zu sehen.

4.1 Die Landesmedienanstalten als juristische Person des öffentlichen Rechts

Wie bereits erwähnt, treten die Landesmedienanstalten in allen Bundesländern in der Rechtsform der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts in Erscheinung und sind folglich den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen.[321]
Art. 19 III GG begründet eine eigene Grundrechtsfähigkeit inländischer juristischer Personen, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach anwendbar sind.[322] Das Bundesverfassungsgericht hat Art. 19 III GG dahingehend spezifiziert, daß juristische Personen in den Schutzbereich des fraglichen Grundrechts einzubeziehen sind, wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung einer privaten, natürlichen Person ist und insbesondere der Durchgriff auf die dahinter stehenden Menschen dies sinnvoll und erforderlich erscheinen läßt.[323]
Für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts hat das Bundesverfassungsgericht aber gerade im Hinblick auf die freiheitssichernde Abwehrfunktion der Grundrechte, eine Grundrechtsgeltung mehrfach ausdrücklich abgelehnt.[324] Soweit juristische Personen des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben erfüllten, geschehe dies nicht in Wahrnehmung unabgeleiteter, ursprünglicher Freiheiten, sondern aufgrund von Zuständigkeiten, die im Rahmen des positiven Rechts inhaltlich-bemessen gewährt würden.[325] Die verschiedenen staatlichen Funktionsträger repräsentierten nicht natürliche Personen, sondern stellten regelmäßig nur eine besondere Erscheinungsform einer einheitlichen Staatsgewalt dar; es fehle daher am personalen Substrat[326]. Ebensowenig wie sich die öffentliche Aufgabenerfüllung mit dem Wesen der grundrechtstypischen Abwehr staatlicher Einwirkungen vereinbaren lasse, sei es denkbar, daß der Staat gleichzeitig Nutznießer und Verpflichteter, bzw. Berechtigter und Adressat der Grundrechte sei (Konfusionsargument).[327]

---

[317]Vgl. BVerfGE 21, S. 362ff. (369); 68, S. 193ff. (205).
[318]Vgl. §§ 28, 43 LRG Niedersachs.; § 9 StV. Berlin-BB.; § 71 Saarl. LRG; § 28 Sächs. PRG; § 30 LMG BW.
[319]Vgl. z.B. §§ 45, 46 HessPRG; §§ 59, 61, 62 StV. Berlin-BB.; § 71 III, IV Saarl. LRG; §§ 39-42 Sächs. PRG.
[320]Vgl. insoweit die Rundfunkdefinition von Herrmann, Rundfunkfreiheit, Sn. 11f., die im vorliegenden Zusammenhang allerdings stark verkürzt und unvollständig wiedergegeben ist.
[321]Becker, Grundzüge des öffentlichen Rechts, S. 125ff.
[322]Im Einzelnen: Bleckmann/ Helm, Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, DVBl 1992, S. 9ff. (10ff.).
[323]BVerfGE 21, S. 362ff. (369f.); 61, S. 82ff. (101), 68, S. 193ff. (206).
[324]BVerfGE 21, Sn. 362ff.; 24, S. 383; 31, Sn. 322ff.; 39, Sn. 312f.; 61, S. 101.
[325]BVerfGE 68, S. 193ff. (206)
[326]BVerfGE 61, S. 82ff. (100)
[327]BVerfGE 21, S. 362ff. (369ff.) unter Hinweis auf BVerfGE 15, S. 256ff. (262).

Im Schrifttum steht man der ablehnenden Haltung des Bundesverfassungsgerichts kritisch gegenüber[328] und versucht auf unterschiedlichen Argumentationsebenen die Grundrechtsfähigkeit juristischen Personen zu belegen[329]. Einige Autoren führen Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 19 III GG heran; beschränken die Grundrechtsfähigkeit aber zugleich auf den den Körperschaften staatlich zugewiesenen Funktions- und Aufgabenbereich.[330] Andere erklären die Grundrechte zumindest dann für grundsätzlich anwendbar, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts einem dem Individuum vergleichbaren "Gewaltenunterworfenheitsverhältniss"[331] gegenüber dem Staat ausgesetzt sei, wenn sie in privatrechtlicher Form verwaltend tätig sei[332] oder sich als eigenständiges Rechtssubjekt in einer Außenrechtsbeziehung zum Staat befinde[333].
Insgesamt scheint der wohl überwiegende Teil des Schrifttums von einer Grundrechtsfähigkeit auszugehen, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts dem Staat als selbstständiges Rechtssubjekt gegenübersteht, d.h. nicht vollumfänglich in die Staatsorganisation eingebunden ist.[334]
Allerdings hat auch das Bundesverfassungsgericht in Ausnahmefällen[335] die Grundrechtsberechtigung einzelner juristischer Personen des öffentlichen Rechts unter der Voraussetzung anerkannt, daß die juristische Person, aufgrund der ihr durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet werden könne.[336] Eine Zuordnung könne insbesondere erfolgen, wenn die juristische Person Grundrechte in einem Bereich verteidige, in dem sie vom Staat unabhängig sei[337].
Letztendlich decken sich die Meinungen in Literatur und Rechtsprechung, wenn man von den sprachlichen Diskrepanzen absieht: Soweit die juristischen Personen unmittelbar dem grundrechtlich geschützten Lebensbereich zugeordnet werden können, stehen sie zwangsläufig nicht mehr auf der Seite des Staates und können nicht vollumfänglich in den Staatsbereich eingegliedert sein. Rechtsprechung und Literatur umschreiben somit dieselbe Rechtsposition, wobei das Bundesverfassungsgericht die rechtlichen Voraussetzungen für eine Grundrechtsfähigkeit präziser und stringenter herausgearbeitet hat. Diese sollen daher die Grundlage für die folgenden Ausführungen bilden, so daß zu prüfen ist, ob die Landesmedienanstalten die erforderliche Unabhängigkeit vom Staat aufweisen und dem durch Art. 5 I S.2 GG geschützten Lebensbereich unmittelbar zuzurechnen sind.

---

[328]V. Mutius, Grundrechtsfähigkeit, JURA 1983, S. 30ff. (38ff.); ders. Bonner Kommentar, Art. 19 II Rdnrn. 43ff.; 69ff., 111ff.; Stern, Staatsrecht Bd. 1, S. 1149ff.; Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, § 5 I 5 c), dd), Rdnrn. 185ff.

[329]Vgl. z.B.Bleckmann/Helm, Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, DVBl. 1992, Sn. 9ff.; Bettermann, Juristische Personen des öffentlichen Rechts, NJW 1969, S. 1321ff. (1327); Bethge, Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen, AöR 1979, S. 54ff. (86ff.); v. Mutius, Bonner Kommentar, Art. 19 III Rdnrn. 31ff.; Burmeister, Grundrechtsschutz, S. 100ff.

[330]Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, § 5 I 5 c), dd), Rdnrn. 191ff.; v. Mutius, Bonner Kommentar, Art. 19 III, Rdnrn 43f., 69f., 111ff.

[331]Bettermann, Juristische Personen des öffentlichen Rechts, NJW 1969, S. 1321ff. (1327); ähnlich Bleckmann, Allgemeine Grundrechtslehren, S. 77.

[332]H. H. Klein, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, Sn. 234ff.

[333]V. Mutius, Bonner Kommentar Art. 19 II, Rdnr. 115.

[334]Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, § 5 I 5 c), dd), Rdnr. 183ff.

[335]Vgl. Grundrechtsfähigkeit der Universitäten und Fakultäten für das Grundrecht aus Art. 5 III S.1 GG (BVerfGE 15, Sn. 256ff. (262)); der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus Art. 5 I S.2 GG (BVerfGE 31, Sn. 314ff. (322); 59, Sn. 231ff. (254); 74, Sn. 297ff. (318); 75, Sn. 192ff. (200ff.); 78; Sn. 102f.; der Kirchen und Religionsgesellschaften (BVerfGE 42, S. 322; 53, S. 387).

[336]BVerfGE 15, S. 256ff. (262); 21, S. 362ff. (373); 31, S. 314ff. (322); 39, S. 302ff. (314); 59, S. 231ff. (254); 78, S. 101ff. (102).

[337]BVerfGE 31, S. 314ff. (322).

4.2 Staatsunabhängigkeit der Landesmedienanstalten

Zunächst könnte die organisationsrechtliche Ausgliederung der Landesmedienanstalten aus der allgemeinen Staatsverwaltung verbunden mit dem Recht, die zugewiesenen Aufgaben in eigener Verantwortung wahrzunehmen diejenige Distanz zur staatlichen Herrschaftssphäre und Verwaltungshierarchie vermitteln, die zur Wahrung der postulierten Staatsunabhängigkeit erforderlich ist[338].
Die organisationsrechtliche Ausgliederung bedarf in diesem Zusammenhang allerdings einer näheren Betrachtung insoweit, als die gewählte Organisationsform „Anstalt des öffentlichen Rechts“ zu den typischen Organisationsformen der mittelbaren Staatsverwaltung zählt. Darüber hinaus entfalten die von den Landesmedienanstalten im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit eingesetzten formellen Aufsichtsmittel regelmäßig Außenwirkung und zeichnen sich durch einen unmittelbar regelnden, hoheitlichen Charakter aus, so daß beispielsweise Zulassung, Rücknahme oder Widerruf der Sendeerlaubnis als Verwaltungsakte zu qualifizieren sind[339]. Diese Ausübung staatlicher Gewalt spricht für eine Zuordnung der Landesmedienanstalten zur öffentlichen Verwaltung.
In Rechtsprechung und Literatur ist man sich über die organisationsrechtliche Positionierung der Landesmedienanstalten im Staatsaufbau und ihre Zuordnung zur mittelbaren Staatsverwaltung weitgehend uneins[340]. Den Befürwortern ist immerhin zuzugestehen, daß die Landesmedienanstalten in der Tat spezifisch hoheitliche Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern besitzen und der öffentliche Charakter ihrer Tätigkeit diese Schlußfolgerung nahelegt.
Im vorliegenden Kontext bedarf diese Zurechnungsproblematik allerdings keiner abschließenden Bewertung, da die organisationsrechtliche Stellung der Landesmedienanstalten im Verwaltungsaufbau keine gesicherten Rückschlüsse für die geforderte Staatsunabhängigkeit zuläßt. Zurechnung zum Bereich der öffentlichen Verwaltung bedeutet nicht automatisch Staatsabhängigkeit und Verselbständigung bzw. Ausgliederung aus dem staatlichen Verwaltungsaufbau nicht zwangsläufig Unabhängigkeit von staatlichen Stellen; ein untrennbarer Zusammenhang besteht hier nicht[341]. Insoweit könnte theoretisch auch eine Behörde der unmittelbaren Staatsverwaltung die Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter wahrnehmen, soweit durch rechtliche und organisatorische Vorkehrungen hinreichend gewährleistet ist, daß tatsächliche Unabhängigkeit gegeben ist[342].

Ungeachtet der vorbeschriebenen verwaltungsorganisatorischen Aspekte läßt sich auch auf der Grundlage des öffentlichen Anstaltsstatus, der Rechtsfähigkeit oder der gewährten Selbstverwaltungsrechte die vom Bundesverfassungsgericht postulierte Unabhängigkeit der Landesmedienanstalten vom Staat nicht nachweisen[343]. Sowohl die Rechtsform als auch die Selbstverwaltungsrechte sind letztlich ausfüllungsbedürftige, inhaltsoffene Rechtsbegriffe, die

[338]A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunks, DÖV 1986, S. 177ff. (183); ders., Rundfunkrecht, S. 167; Jarass, Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 65; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 96.
[339]Herrmann, Rundfunkrecht, § 17 Rdnr. 64 (S. 416); Hartmann/Ring/Kreile, Kommentar zum RfStV, Einf. zu Art. 12, Rdnrn. 23ff.; Fuhr in: Fuhr/Rudolf/Wasserburg, Recht der neuen Medien, S. 350. Zum Überwachungsinstrumentarium im Einzelnen vgl. Kapitel 2.2.3, S. 4.
[340]Für eine Zurechnung: Vahrenhold, Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht, S. 110; Wagner, aaO., S. 112; Gödel, in: Bullinger/Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 57, Rdnr. 8; BVerfGE 73, S. 118f. (165). Dagegen: Hesse, aaO., S. 167
[341]Vgl. Vahrenhold, Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht, S. 67.
[342]Im Ergebnis ebenso: Gersdorf, aaO, S. 160, 161.
[343]Wagner, aaO., Sn. 97ff.

keine konkreten Rückschlüsse auf die tatsächliche Eigenständigkeit der Landesmedienanstalten zulassen.[344]
Bei der Bewertung der tatsächlichen Unabhängigkeit sollten daher diejenigen unmittelbaren staatlichen Einwirkungskanäle im Mittelpunkt stehen, die dem Staat in der Rundfunkordnung ausdrücklich eröffnet worden sind: Die staatliche Rechtsaufsicht und die Mitwirkung an der Finanzierung.[345] Aus den Erfahrungen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk läßt sich ablesen, daß die Reichweite der Staatsaufsicht bzw. die Art und das Verfahren der Finanzierung wesentliche Indikatoren für die Unabhängigkeit der Landesmedienanstalten sind. Weisen diese sensiblen Bereiche die notwendige Staatsdistanz auf, so kann insgesamt auf eine für die Grundrechtsfähigkeit ausreichende Staatsunabhängigkeit geschlossen werden.

4.2.1 Die staatliche Aufsicht über die Landesmedienanstalten

Alle Landesmedienanstalten unterliegen einer staatlichen Rechtsaufsicht durch eine bestimmte oberste Landesbehörde[346]; eine Fachaufsicht ist ausgeschlossen[347]. Damit ist ein bis ins Detail gehendes Weisungsrecht der Rechtsaufsichtsorgane ebenso ausgeschlossen, wie die Überprüfung der Zweckmäßigkeit von Beurteilungs- und Ermessensentscheidungen der Landesmedienanstalten[348]. Die Landesmedienanstalten sind ganz überwiegend mit einem mitgliederstarken Hauptorgan ausgestattet, dem primär die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der Landesmediengesetze[349] durch die privaten Rundfunkveranstalter obliegt, so daß die staatliche Rechtsaufsicht lediglich komplementär hinzutritt und nur in sehr eingeschränktem Umfang zulässig ist[350].
Darüber hinaus tragen die Landesmediengesetze der Beschränkung der staatlichen Rechtsaufsicht auf eine Evidenzkontrolle regelmäßig durch eine Reduzierung der zulässigen Aufsichtsmaßnahmen unmittelbar Rechnung. Entweder sind in den Mediengesetzen von vorneherein nur mildere Aufsichtsmittel vorgesehen[351] oder die Kontrollmöglichkeiten sind bei publizistischen oder programmgestalterischen Aufsichtsfragen ausdrücklich begrenzt[352]; Selbsteintrittsrechte oder die kommissarische Verwaltung sind regelmäßig nicht vorgesehen.
Angesichts dieser eingeschränkten Rechtsaufsicht durch die Exekutive wird man in diesem Zusammenhang von einer hinreichenden, organisatorischen Autonomie der Landesmedienanstalten ausgehen können.

---

[344]Vgl.: Löwer, Die öffentliche Anstalt, DVBl. 1985, Sn. 928ff.; Krebs, Die öffentlichrechtliche Anstalt, NVwZ 1985, Sn. 61ff.; A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunk, DÖV 1986, S. 177ff. (184); Hendler, Selbstverwaltung, S. 269ff.; Hoffmann-Riem, Selbstverwaltung des Rundfunks, S. 953.

[345]Gersdorf, Staatfreiheit des Rundfunks, Sn. 199ff. und 208ff.

[346]Z.B. Staatsministerium in BW (§ 48 LMG BW).

[347]§ 48 LMG BW; Art. 19 BayMG; § 19 StVBB; § 42 BremLMG; § 68 HamMG; § 60 HPRG; § 44 I S.2, 2. HS RGMV; § 65 NdsLRG; § 66 LRG NW; § 53 LRG R-P; § 72 LRG Saar.; § 36 Sächs. PRG; § 29 I GPRSA; § 70 LRG SH; § 55 TPRG.

[348]Hesse, Rundfunkrecht, S. 171.

[349]Vgl. z.B.: § 47 Nr. 7 LRG Rheinl.-Pfalz; § 59 I Ham. MG; § 31 Sächsisches PRG; § 67 Saarl. LRG; § 13 StV. Berlin-B.; § 57 LRG Nordrhein-Westf..

[350]So Hartstein/Ring/Kreile, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Einführ. vor Art. 12, Rdnr. 13.

[351]Vgl.: Im HamMG ist eine Ersatzvornahme nicht vorgesehen, § 68 HamMG; ebenso § 19 StV Berlin-B.; § 66 LRG NW.

[352]Vgl. § 36 I, 2 HS. Sächs. PRG - Genereller Ausschluß der Rechtsaufsicht bei Programmangelegenheiten; § 70 S.3 LRG S-H; § 68 III S.3 HamMG - Ausschluß von Weisungen in Programmangelegenheit; § 72 IV i.V.m. III LRG Saar.; § 65 III S. 4 i.V.m. S. 2 und 3 NdsLRG; Art. 19 II S. 3 i.V.m. S. 1 und 2 BayMG - Ausschluß von Weisungen und Ersatzvornahme bei der Kontrolle über das Rundfunkprogramm;

4.2.2 Finanzierung der Landesmedienanstalten[353]

Art und Verfahren der Finanzierung der Landesmedienanstalten müßten geeignet sein, eine direkte oder indirekte Auslieferung der Kontrolltätigkeit an den Staat zu vermeiden. Die besondere Empfindlichkeit des Rundfunks gegenüber staatlichen Interventionen auf dem Finanzsektor wird insbesondere im siebten Rundfunkurteil[354] deutlich; Probleme im Hinblick auf eine politische Nutzung der Finanzierung zur mittelbaren Programmlenkung zeichnen sich allerdings auch bei den Landesmedienanstalten ab.[355]
Den überwiegenden Teil ihrer finanziellen Ausstattung beziehen die Landesmedienanstalten aus einem zweiprozentigen Anteil an den Rundfunkgebühreneinnahmen des jeweiligen Anstaltsbereiches.[356] Daneben können nach allen Landesmediengesetzen von den privaten Rundfunkveranstaltern Verwaltungsgebühren und Auslagen[357], zum Teil auch Rundfunkabgaben[358], erhoben werden. Einige wenige Landesmediengesetze sehen außerdem die Möglichkeit vor, durch finanzielle Zuschüsse aus dem Landeshaushalt die Finanzbasis der Anstalten zu verbessern.[359] Realiter spielen die staatlichen Finanzzuwendungen seit der Finanzierung der Landesmedienanstalten durch die allgemeine Rundfunkgebühr aber keine Rolle mehr.[360]
Die beiden Hauptfinanzierungsformen erlangen im Hinblick auf die Staatsunabhängigkeit des Rundfunks unterschiedliche Bedeutung:

4.2.2.1 Die Rundfunkgebührenfinanzierung

Das bislang praktizierte Verfahren der Gebührenermittlung unter Beteiligung der Ministerpräsidenten und der Landtage war erheblichen Bedenken im Hinblick auf die Staatsfreiheit des Rundfunks ausgesetzt.[361] Letztlich mündete diese Kritik in das Rundfunkgebührenurteil[362] vom 22.2.1994, in dem das Bundesverfassungsgericht die bis dato praktizierte Methode der Gebührenfestsetzung verwarf und weitreichende Anforderungen an eine zukünftige Neuregelung formulierte.[363] Daraufhin ist im Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag die Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs einer unabhängigen Fachkommission (KEF) aus weisungsfreien Sachverständigen übertragen worden[364]. Ausgehend von der Finanzbedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, ergeht nach Prüfung der Anmeldung durch die KEF ein Rundfunkgebührenvorschlag, der die Basis für die Entscheidung von Landesregierung und Landesparlament bildet.[365] Ein Abweichen der

---

[353]Vgl. zur Finanzierung der Landesmedienanstalten: Herrmann, Rundfunkrecht, Sn. 424f.; Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten.
[354]BVerfGE 90, S. 60ff. (90, 92ff.).
[355]Wagner, Landesmedienanstalten, S. 105; Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks, Sn. 208ff.
[356]§ 40 I Nr.1 RfStV 2000.
[357]Vgl.z.B.: § 46 I, III LMG BW.; § 51 LRG Rheinland-Pfalz; § 57 HPRG; § 67 I S.2 Ham MG; § 53 I, II LRG Schleswig-Holstein, § 46 I, S.1, II S. 1; § 35 I Nr.2, II Sächsisches PRG; § 73 I-IV; § 64 I, II Niedersächs. LRG.
[358]Vgl. z.B.: § 53 III LRG Schleswig-Holstein; § 46 II S. 2-4 RfG Mecklenb.-Vorp.; § 64 III Niedersächs. LRG; § 58 HPRG.
[359]Vgl. z.B.: § 67 I S.3 Ham MG; § 46 I S.2 Mecklenb.-Vorp.
[360]Vgl.: Wöste, Nur knapp die Hälfte für Lizenzierung und Kontrolle, MP 1990, Sn. 281ff..
[361]Vgl. eine detaillierte Darstellung des Problematik im Vorlagebeschluß des Bayerischen VGH vom 6.7.1988, DVBl. 1989, Sn. 115ff., m.w.N. Zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten allgemein: Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, Sn. 44ff.; Steimer, Grundprobleme der Rundfunkfinanzierung, Sn. 12ff.
[362]BVerfGE 90, S. 60ff.. (insbesondere S. 96ff.)
[363]A. Hesse, Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung, RuF 1995, Sn. 178ff. (179ff.).
[364]Vgl. §§ 2, 3 RfFinStV
[365]Vgl. Begründung zum Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, MP 1996, Sn. 39f.

Länder ist mit den Beteiligten zu erörtern und im wesentlichen nur aus Gründen des Rundfunkzugangs und der Sozialverträglichkeit zulässig.[366]
Hatte schon das bisherige Gebührenfestsetzungsverfahren im Hinblick auf die Eigenständigkeit der Landesmedienanstalten wenig Bedenken aufgeworfen, weil eine gezielte Intervention der Legislativkräfte durch die föderalistische Gebührenfestsetzung weitgehend ausgeschlossen war und der Zweiprozentanteil generell nur geringe Manipulationsspielräume eröffnen kann, sind Autonomiebeeinträchtigungen infolge der neuen Ermittlungsmethode nicht mehr zu erwarten. Der tatsächliche Einfluß der Landesregierungen und Länderparlamente ist durch die verfahrenstechnische Vorschaltung der KEF derart reduziert, daß über das Finanzierungsverfahren keine externe Steuerung der Landesmedienanstalten möglich sein dürfte.
Bemerkenswert ist allerdings, daß der Rundfunkgebührenanteil den Landesmedienanstalten nicht in allen Bundesländern in voller Höhe zur Verfügung steht; die Landesgesetzgeber können den Landesmedienanstalten gem. § 40 II RfStV 2000 nur einen Teil des Rundfunkgebührenanteils zuweisen.[367] Diese Zuweisungsbefugnis ermöglicht den Landesparlamenten zwar einen unmittelbaren Eingriff in die finanzielle Ausstattung der Landesmedienanstalten, die Arbeitsfähigkeit auch der kleineren Landesmedienanstalten wird dadurch aber nicht beeinträchtigt. Gemäß § 4 Satz 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RfFinStV) erhält jede Landesmedienanstalt aus dem Rundfunkgebührenanteil vorab einen Sockelbetrag, der die Wahrnehmung der Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen durch die Landesmedienanstalten in finanzieller Hinsicht ermöglicht. In der Praxis hat sich die Finanzausstattung zudem als sehr ausreichend dargestellt, so daß auch mit einer entsprechenden Beschränkung keine Gefahr für die Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung verbunden sein wird.[368]

4.2.2.2 Gebühren- und Abgabenfinanzierung

Die Finanzierung über Gebühren, Auslagen und Abgaben garantiert den Landesmedienanstalten weitgehende Unabhängigkeit vom Staat. Tatsächlich hat sich aber schon in der Anfangsphase der dualen Rundfunkordnung gezeigt, daß diese Finanzierungsform zur Deckung der anfallenden Personal- und Sachkosten nicht ausreicht. Insoweit hat man sich erstmalig im Rundfunkstaatsvertrag von 1987 zu einer Finanzierung durch einen prozentualen Anteil an der allgemeinen Rundfunkgebühr entschieden.[369] Die Einnahmen aus Gebühren, Auslagen und Abgaben decken heute nur etwa 10 Prozent des Finanzbedarfs der Landesmedienanstalten.

4.2.3 Resümee

Ausgehend von den Prüfungsgegenständen Staatsaufsicht und Finanzierung, als Rundfunkbereiche, bei denen eine Mitwirkung staatlicher Stellen schon kraft Gesetzes vorgesehen ist, gewährleistet die staatliche Rechtsaufsicht, regelmäßig mit einer Beschränkung der zulässigen Aufsichtsinstrumentarien einhergehend, ein ausreichendes Maß an institutioneller Eigenständigkeit der Landesmedienanstalt gegenüber staatlichen Stellen. Auch die Finanzierung der Landesmedienanstalten über eine vorgegebene Quote an den

[366]Vgl. § 7 II RfFinStV ; BVerfGE 90, Sn. 60ff. (92f.); Begründung zum Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, MP 1996, Sn. 66f..
[367]Davon haben die Länder Hessen (§ 47 II HPRG - 50% des Zusatzanteils) und Niedersachsen (§ 64 IV Niedersächsisches LRG - 90 %) Gebrauch gemacht.
[368]Hoffmann-Riem, Funktionsgerechte Finanzierung der Landesmedienanstalten, in Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, hrsgg. von den Landesmedienanstalten, Sn. 131ff. (142f.).
[369]Art. 6 RfStV 1987. Vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, Sn. 424ff.; Hesse, Rundfunkrecht, Sn. 171f..

Rundfunkgebühreneinnahmen des entsprechenden Anstaltsbereichs bietet den mitwirkenden staatlichen Stellen keine Möglichkeit zur Manipulation und stößt insoweit nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken.[370] Auch die staatsvertraglich verankerte Option der Landesgesetzgeber zur Kontingentierung des Gebührenanteils darf letztlich zu keiner anderen Wertung führen, solange das Optionsrecht dahingehend restriktiv interpretiert wird, daß den Landesmedienanstalten in finanzieller Hinsicht grundsätzlich eine effektive und eigenständige Aufgabenerfüllung möglich sein muß[371].
Berücksichtigt man zudem die weitreichenden Selbstverwaltungsbefugnisse der Landesmedienanstalten, insbesondere hinsichtlich Satzungsgebung und Personalhoheit[372], muß von einer hinreichenden Eigenständigkeit der Anstalten gegenüber dem Staatssektor ausgegangen werden, umsomehr, als das Bundesverfassungsgericht bereits eine Distanziertheit der Einrichtung zum Staat und nicht die völlige Ausgliederung als ausreichend angesehen hat.[373]

4.3 Unmittelbare Zuordnung zum grundrechtlich-geschützten Lebensbereich

Die beschriebene Eigenständigkeit der Landesmedienanstalten ist als notwendige, aber allein nicht ausreichende Voraussetzung für die Zuerkennung der Grundrechtsfähigkeit an juristische Personen des öffentlichen Rechts anzusehen. Entscheidend ist vielmehr, daß sich die Landesmedienanstalten nach den ihnen von der Rechtsordnung übertragenen Aufgaben, unmittelbar dem durch Art. 5 I S.2 GG geschützten Lebensbereich zuordnen lassen.[374]

Selbstverwaltungsrechte allein rechtfertigten nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts noch keine Zuordnung zum einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich, da die Arten und Formen, denen sich der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient, im gesetzgeberischen Ermessen ständen.[375] Trotz der Vielfalt staatlicher Organisationsformen erscheine der Staat gegenüber dem grundrechtsberechtigten Bürger grundsätzlich als monolithisches Gebilde.[376]
Ebensowenig ist die Tatsache ausschlaggebend, daß die juristische Person des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben, d.h. Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit wahrnimmt. Die Landesmedienanstalt wird dadurch nicht zum grundrechtsgeschützten "Sachwalter" des Individuums bei Wahrnehmung seiner Grundrechte.[377] Der Einzelne nimmt seine Grundrechte vielmehr grundsätzlich selbstständig wahr.

---

[370]Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 107f.; Betz, Das Berliner Kabelpilotprojekt, MP 1984, Sn. 441ff. (442).
[371]Hoffmann-Riem, Funktionsgerechte Finanzierung der Landesmedienanstalten, in Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, hrsgg. von den Landesmedienanstalten, Sn. 131ff. (143).
[372]Die Autonomiebefugnisse erstrecken sich auf die Rechtssetzungsbefugnis und die Personalhoheit. Alle Landesmediengesetze enthalten eine Ermächtigungsnorm für die Landesmedienanstalten organisatorische- und Verfahrensregelungen per Satzung selbst zu treffen. (z.B.: § 52 III HPRG; § 43 LRG Rheinl.-Pfalz; § 58 IV Ham MG; § 53 I, S. 4 Niedersächsisches LRG;) Daneben können häufig auch Gebühren-, Abgaben- und Nutzungsatzungen erlassen werden. (z.B.: § 51 II S. 2 LRG Rheinl.-Pfalz; § 35 II und § 35 I Nr. 7 Brem LMG - Satzung zur Nutzung von Offenen Kanälen; § 28 I Nr.5 Sächsisches PRG; § 65 II S. 2 LRG Nordrhein-Westf.) In allen Bundesländern haben die Landesmedienanstalten die volle Personalhoheit über die Beschäftigten, während die Dienstherrenfähigkeit nur bei einem Teil der Landesmedienanstalten vorgesehen ist. (z.B.: § 40 II LMG Baden-Württ.)
[373]BVerfGE 45, S. 63ff. (79); 61, S. 82ff. (103).
[374]BVerfGE 15, S. 256ff. (262) - Universitäten und Fakultäten.; BVerfGE 31, S. 314ff. (322); 59, S. 231ff. (254) - Rundfunkanstalten.
[375]BVerfGE 10, S. 89ff. (102, 104).
[376]BVerfGE 21, S. 362ff. (370).
[377]BVerfGE 61, S. 82ff. (103ff.); 68, S. 193ff. (207)

Als maßgeblich für die Einordnung in den Lebensbereich der Rundfunkfreiheit hat es das Gericht allerdings angesehen, daß in der Rechtsposition der Landesmedienanstalt eine Sach- und Rechtslage Ausdruck findet, die nach dem "Wesen" des Grundrechts eine Anwendung des Art. 5 I S.2 GG zuläßt.[378] Die Grundrechtsfähigkeit bemißt sich namentlich nach der Funktion, in der die jeweilige juristische Person des öffentlichen Rechts von der öffentlichen Gewalt betroffen wird und dem konkreten Aufgabenbereich, der ihr von der Rechtsordnung übertragen worden ist.[379] Die Funktion darf sich nicht lediglich in der Wahrnehmung gesetzlich zugewiesener öffentlicher Aufgaben und im Vollzug hoheitlicher Kompetenzen erschöpfen.
Bei den bisher vom Bundesverfassungsgericht zugelassenen Ausnahmen handelt es sich durchweg um juristische Personen, die Grundrechte in einem Bereich verteidigen, in dem sie vom Staat losgelöst sind und die den Bürgern zumindest auch zur Verwirklichung ihrer individuellen, grundrechtsgeschützten Freiheiten dienen. Nur dann stellt sich ihre Tätigkeit als Ausübung grundrechtlicher Freiheit dar[380] und die notwendige grundrechtstypische Gefährdungslage ist gegeben.[381]
Insoweit bilden Funktion und Aufgaben der Landesmedienanstalten die maßgeblichen Anknüpfungspunkte für die Grundrechtsfähigkeit.

4.3.1 Funktion der Landesmedienanstalten

Nach der funktionalistischen Interpretation des Bundesverfassungsgerichts erfordert die Verwirklichung von Rundfunkfreiheit eine positive Ordnung, die mittels materieller, organisatorischer und verfahrensrechtlicher Regelungen sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.[382] Auf die normative Ausgestaltung des vielfaltsbezogenen Programmauftrages[383] hat das Gericht den jeweiligen Landesgesetzgeber verpflichtet, der die verfassungsrechtlichen Vorgaben materiellrechtlich durch Programmgrundsätze und Vielfaltsvorschriften und organisatorisch durch die Institutionalisierung der Landesmedienanstalten umgesetzt hat. Stellvertretend für den primär verantwortlichen Landesgesetzgeber nehmen die externen Zulassungs- und Kontrolleinrichtungen die Aufgabe der Gewährleistung von Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt im privaten Programmangebot wahr.[384]
Den Landesmedienanstalten fällt insoweit die zentrale Funktion zu, Rundfunkfreiheit im konkreten Einzelfall praktisch umzusetzen und für die Erfüllung und Einhaltung der geforderten Programmstandards Sorge zu tragen. Sie dienen der Aufrechterhaltung einer privaten Rundfunklandschaft, die den verfassungsrechtlichen Aufgaben des Rundfunks im individuellen und öffentlichen Willensbildungsprozeß gerecht werden kann.
Damit werden die Landesmedienanstalten bei Wahrnehmung ihrer vielfaltsbezogenen Funktion unmittelbar gestaltend im Schutzbereich der Grundrechtsgewährleistung des Art. 5 I S.2 GG tätig. Vielfalts- und ausgewogenheitsfördernde Aktivitäten der Landesmedienanstalten dienen unmittelbar der Realisierung des verfassungsrechtlich angestrebten Rundfunk-Freiheitsideals.

---

[378]BVerfGE 68, S. 193ff. (207, 208)
[379]BVerfGE 61, S. 82ff. (102)
[380]BVerfGE 15, S. 256ff. (262); 45, S. 63ff. (79); 61, S. 82ff. (103); 68, S. 193ff. (207)
[381]BVerfGE 61, S. 82ff. (105), mit Verweis nach BVerfGE 45, S. 63ff. (79)
[382]BVerfGE 73, 118ff. (153)
[383]Der Begriff "Programmauftrag" ist Wagner entlehnt, der damit treffend die auf Meinungspluralismus gerichtete Funktionserwartung des Art. 5 I S.2 GG an das Rundfunkprogramm charakterisiert. vgl. Die Landesmedienanstalten, S. 33.
[376] Wagner, aaO., S. 37ff.; Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks, S. 156.

Die Funktionswahrnehmung geht dabei, weil die Länder aufgrund der gebotenen Staatsfreiheit die Funktion nicht unmittelbar selbst ausfüllen können, mit einer Abwendung vom Staat einher und schafft eine grundrechtstypische Situation, in der es staatliche Interessen und Machtansprüche abzuwehren gilt.[385]

4.3.2 Die Aufgaben der Landesmedienanstalten

Das Aufgabenspektrum der Landesmedienanstalten läßt sich im wesentlichen auf zwei Kernbereiche reduzieren: Bedingt durch den verfassungsrechtlichen Erlaubnisvorbehalt[386], sind sie zum einen für die Konzessionierung privater Rundfunkveranstalter zuständig. Zum anderen obliegt ihnen die laufende Programmbeobachtung und Wettbewerbskontrolle auf der Basis der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen.[387]

4.3.2.1 Die Zulassungskontrolle

Das Zulassungsverfahren dient der präventiven Prüfung der Bewerber und der Gewährleistung eines chancengleichen Zugangs zu den knappen Übertragungskapazitäten.[388] Sowohl die Zulassungskontrolle i.e.S., als auch die unter mehreren Bewerbern zu treffende Auswahlentscheidung, eröffnen den Landesmedienanstalten weitgehende Bewertungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, selbst wenn man mit der herrschenden Meinung in der Literatur von einer gebundenen Zulassungsentscheidung der Landesmedienanstalten ausgeht.[389] Vorallem die einschlägigen Lizenzierungs- und Auswahlkriterien enthalten eine Reihe von unbestimmten und ausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriffen, (z.B. Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit, regionaler, lokaler oder kultureller Bezug des Programms) die einer abschließenden Definition durch den Gesetzgeber nicht zugänglich sind und sein dürfen. Die maßgeblichen Auswahlparameter müssen situationsbezogen formuliert sein und verschiedene Lösungs- und Bewertungsmöglichkeiten zulassen. Sie bedürfen der rechtlichen Konkretisierung durch die dazu berufene Landesmedienanstalt und deren Fachgremien, die eine sach- und einzelfallgerechte Entscheidung treffen können. Mit dieser Einschätzungsprärogative werden den Landesmedienanstalten erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten auf das Programm der privaten Anbieter eröffnet.[390]
Daneben ist der die Zulassungs- und Auswahlentscheidung prägende Prognosecharakter zu berücksichtigen. Auf der Grundlage der Anträge der Bewerber muß von der Landesmedienanstalt eine Entscheidung über die zu erwartende Zuverlässigkeit und Seriosität des Bewerbers und über die zukünftige Relevanz seines Programms für die Ausgewogenheit und Pluralität des Gesamtprogrammangebots getroffen werden. Die der Prognose

---

[385] Wagner, aaO., S. 39; Gersdorf, aaO., S. 156.

[386]Ein Erlaubnisverfahren wird nach überwiegender Ansicht in der Rechtsprechung und in der Literatur für verfassungsrechtlich notwendig gehalten, vgl. BVerfGE 57, S. 295ff, (326); 73, S. 118ff. (198); Stock, Medienfreiheit, S. 506; Herrmann, Rundfunkrecht, S. 413; Berendes, Staatsaufsicht, S. 239.

[387]Vgl. eine ähnliche Schematisierung der Aufgaben der Landesmedienanstalten bei Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks, S. 118ff.; Hesse, Rundfunkrecht, S. 172ff.;Wagner, aaO., S. 157ff., Herrmann, aaO. S. 412; Thaenert, Programm- und Konzentrationskontrolle privater Rundfunkveranstalter, DLM Jahrbuch 89/90, S. 31ff.. Der Begriff der laufenden Kontrolle ist der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entlehnt, vgl. 57, S. 295ff. (333).

[388]Wagner, aaO., S. 177ff.;Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 212; Klein, Rundfunkfreiheit, S. 80.

[389]Unter Rückgriff auf das FRAG Urteil des Bundesverfassungsgerichts (57, S. 295ff. (328)) wird eine Ermessensentscheidung überwiegend abgelehnt, vgl. Jarass, Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 64f.; Ricker, Privatrundfunkgesetze, S. 60f.; Berendes, Staatsaufsicht, S. 239; Wagner, aaO, S. 184ff.; Hesse, Rundfunkrecht, S. 173f.

[390] Gersdorf, aaO., S. 119f.; Piette, Meinungsvielfalt, S. 14ff.; Thaenert, aaO., S. 35, 44.

innewohnende Offenheit und Unwägbarkeit eröffnet ebenso weite Bewertungsspielräume für die Landesmedienanstalten.[391]
In diesem Zusammenhang sei angemerkt, daß der durch den Gesetzgeber zugebilligte Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum gerichtlich nur eingeschränkt überprüft werden kann und eine richterliche Korrektur der Zulassungs- oder Auswahlentscheidung nur bei bestimmten grundlegenden Beurteilungsfehlern zulässig ist[392]. Zwar soll der mit dem Rechtsstaatsprinzip eng verknüpfte Art. 19 Abs. 4 GG umfassenden und effektiven Rechtsschutz vor jeglichen Akten der öffentlichen Gewalt gewährleisten[393], so daß an eine vollständige gerichtliche Überprüfung auch von prognostischen und wertenden Verwaltungsentscheidungen zu denken ist. In diesem Sinne behandelt das Bundesverfassungsgericht den Beurteilungsspielraum der Verwaltung allgemein zunehmend restriktiv und geht von der grundsätzlich vollen Nachprüfbarkeit aus[394].
Eine Ausnahme ist nach der Rechtsprechung aber dort zu machen, wo der Entscheidungsträger komplexe Voraussagen und dynamische Bewertungen zu treffen hat, die eine besondere Sachkompetenz erfordern[395]. Dies ist bei den von den Landesmedienanstalten zu treffenden Zulassungs- und Auswahlentscheidungen insoweit der Fall, als hier komplexen Interessenverhältnissen und Sachverhalten situationsbezogen Rechnung getragen werden muß[396] und es bei den vorzunehmenden rundfunkspezifischen Prognosen und Analysen eines – kollegial oder repräsentativ besetzten – Gremiums aus rundfunkerfahrenen Personen bedarf. Einem Gericht dürften vergleichbare Erkenntnismöglichkeiten und Erfahrungswerte sowie ein adäquater Sachverstand regelmäßig nicht zur Verfügung stehen[397].
Vor diesem Hintergrund kann den Landesmedienanstalten ausnahmsweise ohne Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze ein eingeschränkt justitiabler Entscheidungs- und Beurteilungsfreiraum zuerkannt werden[398].

4.3.2.2 Programmkontrolle/ Konzentrationskontrolle

Bereits in der Einführung ist erläutert worden, daß die permanente Programm- und Veranstalterüberwachung im Hinblick auf die Erfüllung der Vielfalts-, Ausgewogenheits- und Wettbewerbsbestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages, der Landesmediengesetze und der programmbezogenen Nebenbestimmungen, die im Rahmen der Lizenzierung ergehen, den weiteren Aufgabenschwerpunkt für die Landesmedienanstalten bildet.[399] Auch für diesen Aufgabenbereich stellt sich die Frage, ob sich für die Landesmedienanstalten programmbezogene Entscheidungs- und Beurteilungsspielräume ergeben oder ob sich ihre Tätigkeit in einem schlichten Gesetzesvollzug erschöpft.

---

[391] Wagner, aaO, S. 187ff.; Gersdorf, aaO., S. 118ff.; Hesse, Rundfunkrecht, S. 173; Badura, Gestaltungsspielraum und Prognoseverantwortung, JURA 1980, S. 615ff. Vgl.: BVerfGE 73, S. 118ff. (182ff.)
[392] VGH Mannheim, NJW 1990, S. 340f. (340, 341)
[393] Siekmann/Duttge, Staatsrecht I Grundrechte, S. 280f.
[394] BVerfGE 84, S. 34ff. (49); BVerfGE 84, S. 59ff. (77); ähnlich: BVerwGE 94, S. 64ff. (68)
[395] Vgl. BVerfGE 84, S. 34ff. (50)
[396] Vgl. VGH Mannheim, NJW 1990, S. 340f. (341); OVG Bremen, DVBl 1991, S. 1270ff. (1271f.)
[397] Vgl. VGH Mannheim, ZUM 1992, S. 562ff. (572f.)
[398] Vgl. ebenfalls für einen nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum: VG Berlin, ZUM 1993, S. 243ff. (250f.). Ergänzend sei angemerkt, daß der Beurteilungspielraum bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Schrifttum weitgehend anerkannt ist und dort ganz überwiegend davon ausgegangen wird, daß eine vertretbare Entscheidung vom Gericht zu respektieren sei (vgl. z.B. Ule, VerwProzR, S. 10 und S. 23f.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rdnrn. 30f.). Nach hier vertretener Auffassung ist diese vorbehaltlose Anerkennung eines Beurteilungsspielraums allerdings nicht unproblematisch, weil dadurch die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG unterlaufen werden könnte.
[399] Herrmann, aaO., S. 417.

Letztendlich bestimmen sich die Handlungsspielräume nach der Wertungsoffenheit der landesgesetzlichen Kontrollmaßstäbe.[400] Den Programmbindungen und -grundsätzen, als den relevanten Bewertungsmaßstäben für die laufende Programmkontrolle[401], ist ein hohes Maß an inhaltlicher Unbestimmtheit und Offenheit zu eigen, das vorrangig aus der Verwendung wenig konturierter Rechtsbegriffe resultiert.[402] Insbesondere dem Programmgrundsatz[403] der Meinungsvielfalt lassen sich keine eindeutigen Bewertungskriterien entnehmen[404]; es bedarf vielmehr weiterer Abwägung und Konkretisierungen durch die Landesmedienanstalt um festzustellen, ob im konkreten Fall tatsächlich ein Verstoß gegen den Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt vorliegt. Die vage formulierten Programmgrundsätze und Vielfaltsvorschriften fordern eine selbstständige Rechtsfindung und gestalterische Begriffsbestimmung durch die Landesmedienanstalten, die vor der schwierigen Aufgabe stehen, im konkreten Sachverhalt eine Problemlösung anbieten zu müssen, geradezu heraus. Unter diesen Umständen überrascht nicht, daß es in der Anfangsphase zu den dringenden und wichtigen Aufgaben der Landesmedienanstalten gehörte, im Zusammenhang mit der Programmbeobachtung normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um Programmverstöße überhaupt meß- und greifbar zu machen[405].
Ergänzend sei darauf verwiesen, daß auch das Bundesverfassungsgericht den Begriff der Meinungsvielfalt nicht derart abschließend definiert hat, daß den Landesmedienanstalten keinerlei Interpretationspielräume mehr geblieben sind. Das Gericht hat zwar die Vielfaltsanforderungen, die an die private Rundfunkveranstaltung zu stellen sind in der Niedersachsen-Entscheidung[406] auf einen Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt reduziert. Gleichwohl ist dadurch der Beurteilungsfreiraum der Landesmedienanstalten nur eingeengt, nicht aber völlig eleminiert worden.[407]

4.3.2.3 Stellungnahme

Die Analyse der beiden zentralen Aufgabenbereiche hat ergeben, daß den Landesmedienanstalten im Rahmen ihrer Tätigkeit erhebliche Bewertungs- und Ermessensspielräume offenstehen, die im Einzelfall auch programmbezogene Gestaltungsmöglichkeiten zulassen. Damit sind den Landesmedienanstalten direkte und indirekte Interventionsmöglichkeiten in den grundrechtlich umhegten Bereich der Programmautonomie der Rundfunkveranstalter eröffnet. Insbesondere die den Landesmedienanstalten obliegende laufende Kontrolle der landesgesetzlichen und staatsvertraglichen Programmgrundsätze und Vielfaltsbestimmungen ist nicht Ausdruck einer staatlichen Aufsicht über den privaten Rundfunk. Vielmehr dienen die "Ausgestaltungsnormen" gerade der Sicherung und Verwirklichung der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 I S.2 GG und die damit verbundene Kontrolltätigkeit der Landesmedienanstalten der

[400]Ricker, Kompetenzen, S. 17; Wagner, aaO., S. 161.

[401]Vgl. insoweit die Differenzierung bei Wagner, der zwischen Verboten für die Programminhalte (Programmbindungen) und allgemeinen inhaltlich-methodischen Vorgaben für die Programme (Programmgrundsätze) unterscheidet. S. 40ff.; S. 160f.

[402]Vgl. z.B. zum Begriff der Ausgewogenheit: Ossenbühl, Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 381ff. (386); Stock, Ausgewogenheit durch Rechtsaufsicht? RuF 1977, S. 1ff. (29).

[403]Unter den Oberbegriff der Programm-Kontrollnormen fallen die Programmgrundsätze, die allgemeine inhaltliche Anforderungen an das Gesamtprogramm (allgemeine Programmrichtlinien) oder an einzelne Sendungen (Programmpflichten) stellen. Vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, S. 448.; S. 507.

[404]Vgl. Ziethen, Rundfunkaufsicht, Bd. III, S. 59, 68ff.; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 122ff.

[405]Anschaulich dazu die Ausführungen von H. Volpers, Funktion und Grenzen der Programmbeobachtung der Landesmedienanstalten, in: DLM-Jahrbuch 1992, hrsgg. von den Landesmedienanstalten, S. 33f.

[406]BVerfGE 73, S. 118ff. (170f.)

[407]Vgl. Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 413.

Gewährleistung des Programmauftrages im privaten Rundfunkangebot.[408] Indem die Landesmedienanstalten die programminhaltliche Reichweite der Freiheitsgewährleistung aktiv mitgestalten und grundrechtswirksam absichern, agieren sie im Innenbereich der grundrechtlich-geschützten Rundfunkfreiheit.
Berücksichtigt man Zulassungs- und Kontrollfunktion stehen die Landesmedienanstalten dem Staat in abwehrender Position gegenüber: Die staatliche Verantwortung für die Ausgestaltung der Rundfunkordnung birgt per se ein erhebliches Gefährdungspotential für die Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter und setzt die Zwischenschaltung eines unabhängigen „Puffers“ voraus, der die privaten Rundfunkveranstalter gegenüber staatlichen Einflüssen wirksam abschirmt. Diese Abschirmfunktion nehmen die Landesmedienanstalten war, die notwendig selbst staatsfrei organisiert und aus der Staatshierarchie ausgegliedert sein müssen, um die Programmautonomie der privaten Rundfunkveranstalter effektiv gewährleisten zu können. Die Landesmedienanstalten treten insofern unterstützend zu den privaten Rundfunkveranstaltern in den grundrechtlich geschützten Lebensbereich des Art. 5 I S.2 GG ein. Sie schützen die Rundfunkfreiheit der privaten Rundfunkveranstalter gegenüber staatlichen Einflußnahmen und tragen damit zur Realisierung und Effektuierung der Rundfunkfreiheit bei[409].
Hinsichtlich der im Rahmen dieser Zulassungs- und Kontrolltätigkeit zu treffenden Entscheidungen ist zu ergänzen, daß sich die Landesmedienanstalten hier im komplexen Spannungsfeld zwischen verfassungsrechtlich gebotener Sicherung einer effektiven Rundfunkaufsicht auf der einen und unzulässiger Beeinträchtigung des Grundrechtsschutzes der privaten Rundfunkveranstalter auf der anderen Seite bewegen. Ob man einen bestimmten Akt der Landesmedienanstalt als freiheitsbeeinträchtigenden Grundrechtseingriff oder als den Schutzbereich nicht tangierende, auf Herstellung und Erhaltung des Grundrechts gerichtete Maßnahme einstuft, hängt neben Verhältnismäßigkeitserwägungen u.a. auch vom grundrechtsdogmatischen Verständnis der Rundfunkfreiheit ab. Denn aus Art. 5 I S. 2 GG sind nicht nur die Grundstrukturen einer Kontrolle der Rundfunkkommunikation, sondern gleichzeitig auch deren Grenzen abzuleiten[410].
Das Bundesverfassungsgericht hat aus einer funktionalistischen Perspektive wiederholt und nachvollziehbar ausgeführt, daß die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit nur realisiert werden könne, wenn durch materielle und verfahrensrechtliche Vorkehrungen sichergestellt sei, daß die vorhandenen Meinungen im Rundfunk angemessen Ausdruck finden[411]. Zu den hiernach gebotenen Regelungen privaten Rundfunks zähle auch die Schaffung einer wirksamen Aufsicht, die die Einhaltung der rundfunkspezifischen wie allgemeinen Rechtsvorschriften überwacht[412]. Zweck dieser externen Aufsicht ist demnach gerade die Öffnung des normgeprägten Schutzbereichs des Art. 5 I S. 2 GG für den privaten Rundfunkveranstalter, damit dieser vom Grundrecht Gebrauch machen kann[413]. Die ihm in diesem Zusammenhang auferlegten Pflichten dienen der Grundrechtssicherung und –verwirklichung; mit der Aufsicht der Landesmedienanstalten werden die verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen für die Freiheit zur Rundfunkveranstaltung überhaupt erst geschaffen[414].
Die Anhänger einer vorrangig subjektivrechtlichen Deutungsweise stellen demgegenüber die Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter in den Mittelpunkt. Ihr dogmatischer Ansatz

[408] Wagner, aaO., S. 37ff.
[409] Vgl. BVerfGE 95, S. 163ff. (170f.)
[410] Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 31
[411] BVerfGE 57, S. 295ff. (320); BVerfGE 95, S. 220ff. (235f.)
[412] Seelmann-Eggebert, Die Dogmatik der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, ZUM 1992, S. 79ff. (S. 81f.)
[413] Zum Begriff des sog. Rechts- oder normgeprägten Schutzbereichs vgl. Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 6 II 2
[414] Vgl. hierzu BVerfG 95, S. 220ff. (235f.); 97, S. 228ff. (266f.)

mündet letztlich in der Forderung, der Grundrechtsträger müsse prinzipiell selbst über seinen Freiheitsgebrauch entscheiden können und Freiheit im Sinne des Grundrechts dürfe nicht als inhaltlich vorbestimmte Freiheit mißverstanden werden[415]. Diese klassisch-abwehrrechtliche Zielrichtung der Rundfunkfreiheit beschränkt zwangsläufig die Einflußsphäre der externen Aufsichtseinrichtungen und zeigt Grenzen für Intensität und Reichweite der Kontrolle auf.
Vor diesem Hintergrund werden die Strukturen der privaten Rundfunkkontrolle maßgeblich davon bestimmt, ob man Art. 5 I S. 2 GG primär als objektivrechtliche Gewährleistung und dienende Freiheit oder als individualrechtliches Rundfunkveranstaltergrundrecht versteht[416]. Hintergrund dieser - letztlich von der rundfunkpolitischen Realität überholten – dogmatischen Kontroverse ist die rechtstheoretische Fragestellung, ob sich Rundfunkfreiheit besser unter staatlicher Obhut oder im freien Spiel der Kräfte verwirklichen läßt.
Eine tiefergehende wissenschaftliche Aufarbeitung der verschiedenen und zum Teil gegenläufigen Deutungsweisen soll in diesem Zusammenhang nicht unternommen werden; allerdings lassen sich für die Einordnung hoheitlicher Maßnahmen der Landesmedienanstalten zumindest folgende „Leitlinien“ ableiten: Ist das konkrete Handeln der Landesmedienanstalt auf die Anwendung und Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit im privaten Rundfunkangebot gerichtet, wird sie im „Innenraum“ der Freiheitsgewährleistung aktiv, da sie die grundrechtlich geforderte Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im konkreten Fall umsetzt. Diese absichernde Tätigkeit, in der das funktionalistische Grundrechtsverständnis zum Ausdruck kommt, kann nicht zu einer Verletzung des Schutzbereichs der privaten Rundfunkveranstalter führen. Etwas anderes kann allerdings gelten, wenn sich die Kontrolltätigkeit der Landesmedienanstalten auf den Schutz von Individualrechten oder Gemeinschaftsgütern bezieht[417]; hier sind grundrechtsbeschränkende Eingriff grundsätzlich möglich[418].

4.4 Resümee personelle Reichweite

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können die maßgebenden Kriterien entnommen, anhand derer auf die Grundrechtsfähigkeit einer juristischer Personen des öffentlichen Rechts geschlossen werden kann. Die Landesmedienanstalten können demnach das Grundrecht der Rundfunkfreiheit in Anspruch nehmen, wenn sie ein ausreichendes Maß an Eigenständigkeit gegenüber dem staatlichen Bereich aufweisen und ihre Tätigkeit dem durch Art. 5 I S. 2 GG geschützten Lebensbereich unmittelbar zuzurechnen ist.
Die vorrangige Finanzierungform der Aufsichts- und Kontrolleinrichtungen aus einem Anteil am Rundfunkgebührenaufkommen und das zur Gebührenermittlung praktizierte Verfahren lassen eine staatliche Steuerung der Landesmedienanstalten nicht erwarten. Auch die z.T. erheblich eingeschränkte Rechtsaufsicht durch bestimmte oberste Landesbehörden (Staatsministerien, Ministerpräsidenten etc.) bietet keinen Anlaß an der für die Grundrechtsfähigkeit erforderlichen Distanz zum Staat zu zweifeln.
Aus der Funktion und den durch die Rechtsordnung zugewiesenen Aufgaben hat das Bundesverfassungsgericht schließlich auf eine grundrechtstypische Gefährdungslage und eine Zuordnung zum geschützten Lebensbereich geschlossen. Die abgeleitete Funktion der Landesmedienanstalten bei der Herstellung und Aufrechterhaltung von Meinungsvielfalt und

---

[415] Scheuner, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, S. 15ff., 44ff, 88ff.; Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 143ff.; Starck, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, NJW 1980, S. 1359; Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 63f.; ders., Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 1983 (Band 108), S. 186ff.; Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, S. 210ff.; Klein, Rundfunkfreiheit, S. 20, 64ff.
[416] Vgl. dazu: Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 57; Wagner, aaO., S. 35
[417] Wagner spricht in diesem Zusammenhang treffend von “rundfunkspezifischer Gewerbeaufsicht“, aaO., S. 36
[418] Vgl. hierzu im Einzelnen: Wagner, aaO., S. 36ff.

Ausgewogenheit im privaten Rundfunkprogrammangebot ließ zunächst auf eine grundrechtstypische Gefahrenlage schließen.
Die programmrelevanten Zulassungs- und Kontrollaufgaben der Landesmedienanstalten stellten sich als grundrechtstypische Abwehr staatlicher Einwirkungen und damit als Aufgaben dar, die dem Lebensbereich des Art. 5 I S.2 GG unmittelbar zuzurechnen sind. Die Tätigkeit der Landesmedienanstalten geht über den Vollzug gesetzlich zugewiesener und geregelter öffentlicher Aufgaben hinaus, weil sie unmittelbar freiheitsgestaltend und grundrechtskonkretisierend im Anwendungsbereich des Art. 5 I S. 2 GG vollzogen wird.
Die diesbezüglich in Teilen der Literatur vertretene gegenteilige Auffassung, die den Landesmedienanstalten vorrangig unter Berufung auf die Abwesenheit einer grundrechtstypischen Gefährdungslage die Grundrechtsberechtigung versagt, ist abzulehnen[419]. Die Landesmedienanstalten in Ermangelung einer originären Rundfunkveranstaltung auf eine „polizeiähnliche“ Überwachungsfunktion zu reduzieren muß dabei nach dem bisher Gesagten ebenso fehlgehen, wie der Einwand, die grundrechtssichernde Aufgabe der Landesmedienanstalten sei abzulehnen, weil grundrechtliche Freiheiten nicht von öffentlichen Einrichtungen verwaltet werden könnten[420].
Die Analyse der beiden zentralen Aufgabenbereiche hat offengelegt, daß sich die Tätigkeit der Landesmedienanstalten eben nicht auf die eingreifende, hoheitliche Kontrolle der Rundfunkveranstalter nach Art einer „rundfunkspezifischen Gewerbeaufsicht“ beschränkt[421]. Vielmehr eröffnen ihnen die gesetzlichen Rahmenbedingungen Einflußnahmemöglichkeiten auf die Zusammensetzung und Inhalte des privaten Programmangebots, die sie zwar nicht zu Rundfunkveranstaltern macht, ihre Tätigkeit jedoch qualitativ in einem ähnlichen Licht erscheinen läßt.
Die grundrechtssichernde Aufgabe der Landesmedienanstalten ist letztlich ein Ausfluß der objektiv-rechtlichen, funktionalistischen Dimension der Rundfunkfreiheit, die die Einbindung des privaten Rundfunks in ein Überwachungssystem fordert, das die Gemeinwohlbildung der Rundfunkprogramme gewährleistet[422]. Dabei wird die Grundrechtsausübung nicht lediglich - wie beispielsweise im Rahmen der Daseinsvorsorge - staatlich gefördert, sondern die Landesmedienanstalt tritt im Sinne des Staatsfreiheitsgedankens aus dem Bereich der weisungsgebundenen staatlichen Exekutive heraus an die Seite des privaten Rundfunkveranstalters. Diese besondere Funktion und Positionierung schaffen eine grundrechtstypische Situation und rechtfertigen die unmittelbare Zuordnung der Landesmedienanstalten zu dem durch Art. 5 Abs. 1 S.2 GG geschützten Lebensbereich.

5 Adressaten des Staatsfreiheitsgebots

Während bei der personellen Reichweitenbestimmung über die Grundrechtsfähigkeit der Landesmedienanstalten und damit über den geschützten Personenkreis zu entscheiden war, blieb bislang ungeklärt, wessen Eingriffe in den geschützten Grundrechtsbereich es überhaupt abzuwehren gilt.
Im wörtlichen Sinne meint Staatsfreiheit zunächst Distanz, Freisein bzw. Unabhängigkeit vom „Staat“, wobei der Staatsbegriff sowohl völker- und staatsrechtlich, als auch politisch, ökonomisch oder staatsphilosophisch gedeutet werden kann[423]. Diese gängigen Interpretationsansätze liefern zwar verschiedene Bestimmungen dessen, was den Staat in

[419] Vgl. zur Gegenansicht: Bethe, Grundrechtsschutz für die Medienpolizei?, NJW 1995, S. 557ff. (558f.); Schmidt, Rundfunkgebühr, S. 71.
[420] Vgl. Bethge, aaO, S. 559ff.
[421] Dieser treffende Begriff ist Wagner entlehnt, vgl. aaO., S. 36
[422] Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 15ff.; Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 155ff.
[423] Siekmann/Duttge, Staatsrecht I, Grundrechte, S. 1ff.

seinem Wesen und in seinen Erscheinungsformen ausmacht und ermöglichen so eine präzise Abgrenzung der staatlichen von der privaten Sphäre. In rundfunkrechtlicher Hinsicht können sie allerdings keine präzise Auskunft darüber geben, ob Staat i.S. des Staatsfreiheitsprinzips alle Staatsorgane und Staatsangehörigen, nur die öffentlichen Körperschaften, Anstalten und Einrichtungen oder darüber hinaus auch die politischen Parteien meint.
Dieser Fragestellung soll nunmehr bei der Bestimmung des Adressatenkreises des Staatsfreiheitsprinzips nachgegangen und entsprechend bestimmt werden, welche Organisationen, Organe und Institutionen aus dem weiten Staatsbereich dem rundfunkrechtlichen "Staatsbegriff" unterfallen. Das Hauptaugenmerk soll dabei auf der Positionierung der politischen Parteien im staatlich-gesellschaftlichen Systemgefüge – einerseits unter verfassungsrechtlichen, andererseits unter rundfunkspezifischen Gesichtspunkten – liegen.
Zunächst ist allerdings der gegenwärtige Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur zu referieren und zu analysieren.

5.1 Sachstand in Literatur und Rechtsprechung

In Literatur[424] und Rechtsprechung[425] ist weitgehend unbestritten, daß vom rundfunkrechtlichen Staatsfreiheitsbegriff zumindest die Exekutive, d.h. die Regierung samt der sie stützenden Parlamentsmehrheit und die ihr unterstellte, hierarchisch gegliederte Verwaltungsorganisation umfaßt ist. Diese Personenmehrheit ist unmittelbar an der Ausübung staatlicher Macht beteiligt.[426]
Auch die Legislative fällt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und eines ganz überwiegenden Teil des Schrifttums in den Anwendungsbereich des Staatsfreiheitsgebotes.[427] Als Staatsgewalt i.S. des Art. 20 II GG und oberste Staatsorgane unterliegen die Parlamente der Kritik und Kontrolle durch die Öffentlichkeit[428]. Parlamentarische Einflußnahmen auf das Programm der Rundfunkveranstalter und damit auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß müssen ausgeschlossen sein, damit der demokratische Rückkoppelungsprozeß funktionsfähig bleibt.[429]
Die wohl vorherrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung geht ferner dahin, auch die kommunalen Institutionen als Teil der Staatsgewalt im weitesten Sinne anzusehen und sie

---

[424] Wagner, aaO., S. 32; Ricker, Privatrundfunkgesetze, S. 34ff.; Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 42; Ihlefeld, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Deutschlandfunk, ZUM 1987, S. 604ff., (611); Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 27, 42; Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 96ff.; Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 34ff.; Jarass, Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 40; Lerche in Bullinger/ Kübler, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 77.

[425] Vgl. BVerfGE 57, S. 295ff. (333, 334); 73, S. 118ff. (182); 83, S. 238ff. (310, 323); 90, S. 60ff. (89).

[426] Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, S. 146; Gersdorf, aaO., S. 104.

[427] Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 42; Schuster, Meinungsvielfalt, S. 146f.; Gersdorf, aaO., S. 105; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 17; Wufka, Rundfunkfreiheit, S. 98; Rossen; Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408ff. (410); Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (608); Rudolf, Aufsicht bei Funk und Fernsehen, ZRP 1977, S. 213ff. (216); Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, S. 15ff. (77); Stern/ Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk, S. 65; Bethge, Reorganisation, S. 20; Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 35ff.; Bettermann, Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, DVBl. 1963, S. 41ff. (43); Schneider, Konzentrationsbemühungen der deutschen Landesrundfunkanstalten, S. 76; Lenz, Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildung, JZ 1963, S. 338ff. (349). Rechtsprechung: BVerfGE 73, S. 118ff. (182); 83, S. 238ff. (323); 90, S. 60ff. (92); OVG Lüneburg, DÖV 1979, S. 170ff. (170); JZ 1979, S. 24ff. (25).

[428] BVerfGE 83, S. 238ff. (323)

[429] Ricker, Privatrundfunkgesetze, S. 43; Gersdorf, aaO., S. 105.

folgerichtig als Adressaten des Staatsfreiheitsgrundsatzes zu klassifizieren.[430] Staatsfreiheit des Rundfunks wird dann konsequent als Kommunalfreiheit verstanden.[431] Bedenken werden allerdings dahingehend geäußert, daß Art. 28 II GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung einräumt und einen autonomen Status der kommunalen Gebietskörperschaften gegenüber dem Staat verbürgt.[432] Man könnte aus der Gebietshoheit und Selbstverwaltungsgarantie auf einen spezifisch gesellschaftlichen Abwehrcharakter und einen höchsteigenen Wirkungsbereich der Gemeinden[433] schließen.
Diese Schlußfolgerungen stehen aber mit den Besonderheiten der Aufgabenstellung von Gemeinden und Landkreisen und der Integration der Kommunen in den Staatsaufbau im Widerspruch: Die Gemeinden nehmen freiwillige und gesetzlich vorgegebene Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises und Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr.[434] Die genuine Betätigung der Gemeinden und Kreise in dem ihrer Selbstverwaltung unterliegenden Sektor stellt sich dabei ebenso als hoheitliche Gewalt und damit Staatsgewalt gegenüber dem Bürger dar, wie die Wahrnehmung von staatlichen Auftragsangelegenheiten, die ihnen zur Erledigung übertragen wurden.[435] Demzufolge steht die kommunale Selbstverwaltung nicht in einer Abwehrposition zum Staat, sondern die Gemeinden sind, unbeachtlich ihrer Selbstverwaltungsgewährleistung, in den staatlichen Bereich integriert und als staatshomogene Organisationseinheit anzusehen.[436]
Auch eine an der gemeindlichen Demokratiegewährleistung in Art. 28 I S.2 GG orientierte Argumentation muß letztendlich zu dem gleichen Ergebnis führen: Kommunale Demokratie ist ihrer Beschaffenheit nach kein aliud gegenüber staatlicher Demokratie und was für den Staat generell gilt, muß auch für den kommunalen, bürgernahen Sektor im speziellen gelten.[437]

Demgegenüber ist man sich in Literatur und Judikatur uneins, ob der Grundsatz der Staatsfreiheit auch gegenüber den politischen Parteien Abwehrfunktion entfaltet. Neben den Anhängern einer weiten Deutung, die einer Ausdehnung des Staatsfreiheitsbegriffs zugeneigt sind und solchen, die eine Integration der politischen Parteien in den Staatsbereich kategorisch ablehnen, gibt es eine Reihe von Autoren, die innerhalb des Parteienspektrums nach sachlichen Abgrenzungskriterien differenzieren.
Die nachfolgend wiedergegebenen Äußerungen einschlägiger Autoren sind vielfach einem konkreten Zusammenhang entnommen; regelmäßig wird die rundfunkrechtliche Einordnung der Parteien im Rahmen der verfassungsrechtlichen Begutachtung des Zugangs (bzw. des Ausschlusses) der Parteien zur Rundfunkveranstaltung problematisiert.[438] Die folgende,

---

[430]Grawert, Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, AfP 1986, S.277ff. (281); Bethge, Reorganisation, S. 20; ders., Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt, S. 71; ders., Die Beteiligung von Vertretern kommunaler Gebietskörperschaften, ZUM 1989, S. 209ff. (209); W. Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 79ff.; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 49ff.; Gersdorf, aaO., S. 108ff. Rechtsprechung: BVerfGE 73, S. 118ff. (191); 83, S. 238ff. (330); BayVerfGHE, NVwZ 1987, S. 213ff.

[431]So ausdrücklich: Bethge, Die Beteiligung von Vertretern kommunaler Gebietskörperschaften, ZUM 1989, S. 209ff. (209).

[432]Vgl.: BVerfGE 26, S. 228ff. (237f.); 56, S. 298ff. (312); 59, S. 216ff. (226); 79, S. 127ff. (143).

[433]Badura, Rechtsetzung durch Gemeinden, DÖV 1963, S. 552; Strack, Regelungskompetenzen im Bereich des Art. 12 Abs. 1 GG, NJW 1972, S. 1490.

[434]Becker, Grundzüge des öffentlichen Rechts, S. 133.

[435]Vgl.: BVerfGE 8, S. 122ff. (132), 83, S. (Kommunalwahlrecht für Ausländer); Bethge, Die Beteiligung von Vertretern kommunaler Gebietskörperschaften, ZUM 1989, S. 209ff. (209); ders, Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt, S. 72.

[436]Isensee, Subsidaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 242; Bethge, Die Beteiligung von Vertretern kommunaler Gebietkörperschaften, ZUM 1989, S. 209ff. (209); W. Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 79f.;

[437]Vgl. W.Schmidt, aaO., S. 79ff.

[438]Vgl. z.B. Bethge, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, S. 36ff.; W. Schmidt, aaO., S. 80ff.; Ricker, Privatrundfunkgesetze, S. 53ff.

schematische Darstellung der wesentlichen Argumentationslinien konzentriert sich auf die Kernaussagen und verzichtet bewußt auf den sachbezogenen Kontext.

5.1.1 Die politischen Parteien als Adressaten des Staatsfreiheitsgebots (Literatur)

Eine starke Gruppe innerhalb des rundfunkrechtlichen Schrifttums bewertet die Einflußnahmen der politischen Parteien auf den Rundfunk anhand der Maßstäbe des Staatsfreiheitsgrundsatzes.[439] In der Regel dehnen diese Autoren den Adressatenkreis auf sämtliche politischen Parteien aus, ohne der Tatsache Rechnung zu tragen, daß es sich dabei aus politischer Perspektive um Regierungs-, Oppositions- oder außerparlamentarische Parteien handeln könnte. Die Begründungen für eine pauschale Einbeziehung der Parteien fallen im Einzelnen unterschiedlich aus:
Schmidt[440] betont, unter Verweis auf die mediale Vermittlerfunktion der politischen Parteien, daß sie aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuordnung zum staatlichen Bereich nicht ohne weiteres den gesellschaftlichen Gruppen gleichgestellt werden dürften. Zumindest als (Mit-) Trägerin einer Regierung sei der Partei im Hinblick auf das Prinzip der Staatsfreiheit eine Konzession für die Rundfunkveranstaltung zu verweigern, da ansonsten indirekt ein Regierungssender lizenziert würde. Angesichts vergleichbarer politischer Interessen und der Möglichkeit aller Parteien zur Regierungspartei zu werden, müsse sich das verfassungsrechtliche Gebot nicht nur auf die Regierungsparteien, sondern auf alle Parteien i.S. des § 2 ParteienG erstrecken.
Bullinger[441] sieht die Zuordnung der politischen Parteien zum Staatsfreiheitsprinzip unmittelbar in der von der Rundfunkfreiheit getragenen freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung begründet. Freie Meinungsbildung in einem pluralistischen Gemeinwesen setze absolute Ungebundenheit i.S. einer Abwesenheit jeglicher Behinderung oder Organisation des Meinungsbildungsprozesses voraus. Gesellschaftliche Meinungsbildung könne nur dann ein konstitutives Element der pluralistischen Demokratie bilden, wenn sie unabhängig gegenüber Regierung und Verwaltung und nicht den Konstitutionsprinzipien politischer Willensbildung, d.h. dem Vorrang der politischen Parteien unterworfen, sei. Eine konsequent "herrschaftslose" Meinungsbildung bedeute neben hinreichender Distanz zur staatlichen Gewalt auch Enthaltsamkeit der politischen Parteien.[442]
Herrmann[443] stellt in seinen Ausführungen primär auf die mangelnde Distanz der Parteien zur staatlichen Macht ab, die für ihn vor allem aus den personellen Verpflechtungen und Überschneidungen bei parteipolitischen und staatlichen Ämtern resultiert. Aufgrund der zunehmenden Präsenz von Parteiangehörigen und der Zunahme parteipolitisch-motivierter Entscheidungen im Rundfunk bestehe die Gefahr, daß die Parteien bei der öffentlichen Meinungsbildung nicht mehr nur mitwirkten, sondern diese durch eine Okkupation der Massenmedien praktisch dominierten. Gehe man zudem von einer parteipolitischen Durchdringung der Staatswillensbildung (sog. Parteienstaat) aus, rechtfertige dies eine Anwendung des Staatfreiheitsgebots auch auf die politischen Parteien.

---

[439]Vgl.: W. Schmidt, aaO., S. 80ff.; Bullinger, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR, 1983, S. 161ff.; Herrmann, Rundfunkrecht, S. 180f.; Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, S. 15ff. (75); Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, S. 148; Wagner, aaO., S. 130; A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, DÖV 1986, S. 177ff. (187); Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, S. 360; Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (608).
[440]W. Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 80ff.
[441]Bullinger, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 1983, S. 161ff.
[442]Bullinger, aaO., S. 190, 191.
[443]Herrmann, Rundfunkrecht, S. 180f.

Ähnlich im Hinblick auf die politische Realität argumentieren *Lerche*[444] und *Schuster*[445]. Da das moderne parlamentarisch-demokratische Staatswesen tatsächlich als Parteienstaat in Erscheinung trete, sei das Zusammenwirken der Parteientsandten in den Rundfunkgremien primär unter dem Blickwinkel des Staatsfreiheitsgebots zu bewerten.[446] Schuster bezeichnet in diesem Zusammenhang die Parteien, aufgrund der realpolitischen Vermengung von Exekutive, Legislative und Parteien, als Kernbestandteile des Staates.[447]
Wagner[448] stellt den Aspekt der Interessenidentität in den Mittelpunkt seiner Erwägungen: Die häufigen Überschneidungen bei parteipolitischen und staatlichen Interessen rechtfertigten nicht nur eine Gleichbehandlung von Mehrheitsparteien und Staat, sondern legten die Einbeziehung aller Parteien in das Staatsfreiheitsprinzip nahe.

5.1.2 Unanwendbarkeit des Staatsfreiheitsgebots auf die politischen Parteien

Andere Autoren im Schrifttum kritisieren die weite Definition des Staatsbegriffs und stehen einer Gleichstellung von Parteien und Staat grundsätzlich ablehnend gegenüber.[449]
Für *Bethge*[450] sind die Parteien im gesellschaftlich-politischen Bereich verhaftete Gruppen, die im Vorfeld der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und damit den Bereich organisierter Staatlichkeit tangieren, diesem aber nicht unmittelbar zuzurechnen sind.[451] Der Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung habe sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich in einem staatsfreien Raum zu vollziehen.[452] Gerade die Partizipation der Parteien an der gesellschaftlichen Willensbildung, die von der Staatswillensbildung deutlich abzugrenzen sei, schließe ihre Integration in den Bereich organisierter Staatlichkeit aus. Auch wenn die Parteien realiter weit in die Sphäre staatlich-organisierter Willensbildung vorgedrungen seien, blieben sie primär eine gesellschaftliche, staatsferne Gruppe.[453]
Den Ausführungen Bethges schließt sich weitgehend die Argumentation von *Ricker*[454] an. Auch er ordnet, unter Berufung auf das Bundesverfassungsgericht[455], die Tätigkeit der Parteien in den der politischen Willensbildung vorgelagerten Sektor der öffentlichen Meinungsbildung ein und distanziert sie damit vom staatsgewaltlichen Hoheitsbereich. Insbesondere der Wortlaut des Art. 21 I GG lasse gerade nicht auf eine Einordnung der Parteien in den Staatsaufbau schließen.
Stender[456] berücksichtigt die politische Annäherung der Parteien an den Bereich organisierter Staatlichkeit, ohne daraus Konsequenzen für ihre verfassungsrechtliche Verortung zu ziehen. Die politischen Parteien könnten sich als Grundrechtsträger insbesondere auf Meinungsfreiheit und Pressefreiheit berufen; eine über ihre grundgesetzliche Teilnahme an

---

[444]Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, S. 15ff.
[445]Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, S. 148.
[446]Lerche, aaO., S. 75.
[447]Schuster, aaO., S. 148.
[448]Wagner, aaO., S. 130.
[449]Vgl.: Bethge, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, S. 36ff.; Ricker, Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat, S. 54; Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 215f.; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 106ff.; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 34ff.; Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 97f.
[450]Bethge, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, S. 36ff.; ders., Verfassungsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 91ff.
[451]Bethge, aaO., S. 36.
[452]BVerfGE 20, S. 56ff. (100f.)
[453]Bethge, aaO., S. 37.
[454]Ricker, Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat, S. 54ff.
[455]BVerfGE 20, S. 56ff. (101f.)
[456]Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 215ff.

der Staatswillensbildung hinausgehende Eingliederung in die staatlich-institutionelle Sphäre sei aber nicht erkennbar. Insbesondere die Möglichkeit, den Macht- und Rechtsmißbrauch der Parteien im Wege der Art. 18 und 21 II GG zu unterbinden, schließe eine Gleichbehandlung der gesellschaftlich-verwurzelten Parteien mit den Staatsorganen aus.
Vordergründig betrachtet scheint *Gersdorf*[457] über die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung aufgestellt hat[458], zu einer differenzierenden Lösung der Zuordnungsproblematik gelangt zu sein. Maßgebliches Abgrenzungskriterium zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Einflußnahmen bildet für ihn die "amtliche Funktion": Treten parteipolitisch gebundene Staatsvertreter in den Rundfunkgremien außerhalb ihrer amtlichen Funktion lediglich für ihre jeweilige Parteien auf, so bewegen sie sich nach Gersdorf in dem von Art. 21 GG umgrenzten gesellschaftlichen (nicht-staatlichen) Bereich.
Letztendlich ist aber auch Gersdorf zu den Gegnern einer adressatenbezogenen Erweiterung des Staatsfreiheitsgrundsatzes zu rechnen, da auch er zwischen gesellschaftlich-orientierten Parteien und dem staatlichen Bereich trennt, diese Grenzziehung aber über den vagen Begriff der "Wahrnehmung einer amtlichen Funktion" vollzieht.[459]

5.1.3 Differenzierende Ansichten im Schrifttum

Eine letzte Gruppe von Autoren wendet das Staatsfreiheitsprinzip nicht pauschal auf alle politischen Parteien i.S. des § 2 ParteienG an, sondern differenziert nach der Nähe zur staatlichen Machtausübung zwischen Regierungs- (Mehrheits-), Oppositions- und außerparlamentarischen Parteien.
Jarass[460] differenziert zwischen der "Gubernative" und der Opposition. Die Gubernative setze sich aus der Regierung, der Parlamentsmehrheit und den Regierungsparteien zusammen, die aufgrund gleichgelagerter Zielsetzungen üblicherweise als homogene Gruppe zu begreifen seien. Ihre Einflußnahmen auf die Rundfunkveranstaltung bildeten eine Einheit, da im parlamentarischen Regierungssystem eine enge personelle Verbundenheit zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit existiere.
Von den gleichgerichteten gubernativen Einflußnahmen seien die Eingriffs- und Manipulationsmöglichkeiten der Opposition und der Oppositionsparteien zu unterscheiden.[461]
Die parlamentarische Opposition hebe sich sowohl institutionell als auch hinsichtlich ihrer Interessenlage vom Komplex der Gubernative ab; als Verkörperung der kritischen Öffentlichkeit im Parlament sei sie faktisch nur wenig an der Ausübung staatlicher Gewalt beteiligt.
Jarass differenziert insoweit nicht nur bei den parlamentarischen Abgeordneten, indem er die Opposition, als Personenverbund mit eher gesellschaftlichem Charakter, von der Regierungsmehrheit und damit vom Staatsbereich abgrenzt, sondern vollzieht diese Trennung auch konsequent bei den politischen Parteien selbst: Politische Einflußnahmen aus dem Lager der Regierungs- und Mehrheitsparteien sind anhand des Staatsfreiheitsgebots zu bewerten, diejenigen der Oppositionsparteien sind als „gesellschaftliche“ für die Programmautonomie nur bedingt gefährlich.
Eine weniger politisch motivierte Differenzierung ist für *Rossen*[462] maßgebend: Aus der Rückbindung des Staatsfreiheitsprinzips an die Kommunikationsfunktion des Rundfunks im Rahmen der freien individuellen und öffentlicher Meinungsbildung, deduziert er einen

[457]Gersdorf, aaO., S. 107f.
[458]BVerfGe 44, S. 125ff.
[459]Gersdorf, aaO., S. 108.
[460]Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 39ff.
[461]Jarass, aaO., S. 41.
[462]Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht?, ZUM 1992, S. 408ff.

grundsätzlich weit zu interpretierenden Staatsfreiheitsbegriff.[463] Neben dem gesamten Bereich verfaßter Staatlichkeit umschließe der Begriff auch die politischen Parteien, zumindest insoweit, als ihre Vertreter in den Staatsorganen an der Staatswillensbildung beteiligt seien. Rossen differenziert folglich nach der Teilhabe der politischen Parteien an der staatlichen Macht: Nicht im Parlament vertretene Parteien seien nicht unmittelbar an der Staatsgewalt beteiligt und unterfielen, im Gegensatz zu Regierungs- und Oppositionsparteien, damit auch nicht dem Grundsatz der Staatsfreiheit.

5.1.4 Das Bundesverfassungsgericht zur Einbeziehung der politischen Parteien in den Adressatenkreis des Staatsfreiheitsgebots

In der Entscheidung zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz deutet das Bundesverfassungsgericht erstmalig, nachdem es das Staatsfreiheitsgebot bis dato vorrangig auf die Exekutive bezogen hatte[464], eine Ausweitung des Adressatenkreises auf die politischen Parteien an.[465] Ausdrücklich setzt es den Einfluß der parlamentarischen Mehrheitspartei(en) mit staatlichen Einflüssen gleich und subsumiert damit zumindest die die Regierung tragenden Parteien unter dem rundfunkrechtlichen Staatsbegriff. Unklar bleibt die Einordnung der Oppositionspartei(en) und der sonstigen, nicht im Parlament vertretenen Parteien, da sich ihr politischer Einfluß von rein staatlichen Interventionen zu unterscheiden scheint.
Im Rahmen der Überprüfung der Zugangs- und Auswahlregelungen des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes hält das Gericht später im Urteil den Ausschluß der politischen Parteien vom Zulassungsverfahren unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten und unter Berücksichtigung des besonderen Status der Parteien für legitim.[466] Damit wird der Adressatenkreis des Staatsfreiheitsgebots, ohne daß das Gericht weitere Erklärungen für notwendig hält, pauschal auf alle politischen Parteien, unabhängig von ihrer staatspolitischen Funktion, ausgedehnt. Eine ähnliche Schlußfolgerung legt auch die synonyme Verwendung der Begriffe Staatsferne und Überparteilichkeit nahe.[467]
Das Rundfunkgebührenurteil von 1994 kann die auftretenden Unstimmigkeiten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ausräumen: Erneut bestätigt das Gericht, daß das Gebot der Staatsfreiheit neben der Exekutive auch das Parlament erfaßt, weil von beiden vergleichbare Gefahren für die Programmautonomie ausgingen.[468] Dieses Manipulationspotential sieht das Gericht explizit auch bei den im Parlament vertretenen politischen Parteien gegeben. Ob aus der Verflechtung von Parlament und Parteien und den ähnlichen Machtinteressen auf eine generelle Gleichbehandlung geschlossen werden kann, bleibt allerdings offen.
Insgesamt betrachtet legen die bisherigen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Themenkreis eine Einbeziehung der politischen Parteien in den Adressatenkreis des Staatsfreiheitsprinzips allerdings nahe: Das Gericht hat ausgeführt, daß sich die Steuerungsversuche der (Oppositions- oder außerparlamentarischen) Parteien in der Realität von dem als "staatlich" zu bewertenden Einfluß der parlamentarischen Mehrheitsparteien nicht mehr unterscheiden lassen.[469] Schließlich bestehe ein gemeinsames Interesse bei Parteien und Parlament an der gezielten Inanspruchnahme und Instrumentalisierung des Rundfunks für politische Zwecke, das eine eindeutige Trennung zwischen parteipolitischen

[463]Rossen, aaO., S. 410.
[464]BVerfGE 57, S. 295ff. (333, 334)
[465]BVerfGE 73, S. 118ff. (165)
[466]BVerfGE 73, S. 118ff. (190)
[467]BVerfGE 73, S. 118ff. (190)
[468]BVerfGE 90, S. 60ff. (89); so auch: 73, S. 118ff. (182); 83, S. 238ff. (323).
[469]BVerfGE 73, S. 118ff. (165)

und parlamentarischen Interventionen nicht mehr zulasse.[470] Als integrativer Bestandteil der staatlichen Institutionen unterlägen auch die Parteien indirekt der öffentlichen Kritik und Kontrolle, die in ihrer Effektivität von der Unabhängigkeit des Mediums Rundfunk abhänge.[471] Daher dürfe auch den Parteien unter dem Aspekt der Staatsfreiheit kein Einfluß auf die Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden.
Zur Bestätigung dieser Schlußfolgerung läßt sich der Rundfunkratsbeschluß anfügen, in dem sich das Bundesverfassungsgericht zum bisher einzigen Male dezidiert mit dem Verhältnis von Parteien und Rundfunk auseinandergesetzt hat.[472] Auch wenn sich das Gericht vorrangig mit den Strukturen des Rundfunkrates und dem Anspruch der politischen Parteien auf Mitwirkung im Aufsichtsgremium zu befassen hatte, läßt sich dem Grundtenor der Entscheidung entnehmen, daß den Parteien, aufgrund ihrer politischen Funktion und charakteristischen Zielsetzung, im Rundfunkwesen gegenüber den sonstigen gesellschaftlichen Gruppen eine untergeordnete Rolle zukommen muß.[473] Der den Parteien eigene Wille zur gezielten Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung stehe der Zielsetzung eines Rundfunkrates diametral entgegen und rechtfertige ihre Ausgliederung aus den übrigen gesellschaftlichen Gruppen. In diesem rundfunkspezifischen Zusammenhang löst das Gericht die Parteien aus ihrer gesellschaftlichen Verankerung und ordnet sie der staatlichen Sphäre zu.

5.1.5 Resümee

Die Regierung nebst dem nachgeordneten Verwaltungsapparat und das Parlament einschließlich Regierungsmehrheit und Opposition werden von der wohl vorherrschenden Meinung zu den Adressaten des Staatsfreiheitsgrundsatzes gerechnet. Exekutive und Legislative unterliegen der öffentlichen Kritik und Kontrolle und um deren Wirksamkeit sicherzustellen, dürfen die Angehörigen dieser Staatsgewalten keinen Einfluß auf das Rundfunkprogramm gewinnen. Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände sind aus Bürgerperspektive Staat und ihr Handeln bedarf der permanenten Rückkoppelung an den Volkswillen. Demzufolge sind auch die Kommunen - ungeachtet ihrer Sonderstellung aus Art. 28 Abs. 2 GG - Adressaten des Staatsfreiheitsprinzips.
Völlig offen in Schrifttum und Rechtssprechung ist allerdings die Zuordnung der politischen Parteien. Während sich in der Literatur Befürworter und Gegner einer Einbeziehung in den rundfunkrechtlichen Staatsbegriff in etwa die Waage halten und vereinzelt auch vermittelnde, differenzierende Ansichten vertreten werden, spricht sich das Bundesverfassungsgericht relativ deutlich für eine Einordnung der politischen Parteien in den Staatsbereich aus. Die mangelnde Distanz zur Staatsgewalt und die besondere Interessenlage der Parteien rechtfertigten diesen Schritt.

Die aufgezeigten Einordnungsschwierigkeiten lassen sich auf die Kernfrage reduzieren, ob die politischen Parteien den Kontrollierenden oder den Kontrollierten zuzurechnen sind, d.h. als organisierte Erscheinungsform der Öffentlichkeit der staatlichen Herrschaftsausübung unterworfen sind oder als integrativer Bestandteil der Staatsgewalt demokratisch kontrolliert werden müssen. Die Positionierung der Parteien zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre ist eines der umstrittensten Themen der modernen verfassungsrechtlichen und politischen Literatur. Die bei dieser Auseinandersetzung verwendeten Argumente sollen nunmehr für die rundfunkrechtliche Bestimmung des Adressatenkreises nutzbar gemacht

[470]BVerfGE 90, S. 60ff. (89)
[471]BVerfGE 83, S. 238ff. (323, 324)
[472]BVerfGE, 60, S. 53ff.
[473]Vgl.: Ihlefeld, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Deutschlandfunk, ZUM 1987, S. 604ff. (609).

werden. Sollte sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive ergeben, daß die politischen Parteien weitgehend in die Staatsorganisation integriert sind, kann dies bei einer Positionsbestimmung unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten nicht unberücksichtigt bleiben. Sind die Parteien aufgrund enger personeller, funktioneller und materieller Verflechtungen von den staatlichen Organisationseinheiten nicht mehr abgrenzbar, liegt es nahe, sie auch rundfunkrechtlich als Teil des Staates zu begreifen.

5.2 Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien

Die verfassungsrechtliche Positionierung der Parteien im Systemgefüge von Staat und Gesellschaft soll insoweit die Grundlage für eine rundfunkrechtliche Bestimmung des Staatsfreiheitsbegriffs bilden. Eine Auseinandersetzung mit dieser Einordnungsproblematik unter rundfunkspezifischen Gesichtspunkten wird dann nicht mehr erforderlich sein, wenn die politische Wirklichkeit die Verfassung derart überholt hat, daß die Parteien untrennbarer Bestandteil der Legislative bzw. Exekutive geworden sind und eine eindeutige Abgrenzung der politischen Teilsysteme in einem modernen Parteienstaat nicht mehr möglich ist.

5.2.1 Trennbarkeit von Staat und Gesellschaft

Die Positionsbestimmung geht zunächst von einer Trennbarkeit der staatlichen und gesellschaftlichen Sphäre, von organisiertem, wirkungseinheitlichen Gemeinwesen und pluralistisch, unformiertem Gruppenaggregat aus.[474] Dieser theoretischen Aufspaltung ist sowohl von Seiten der politikwissenschaftlichen Literatur[475] als auch der Rechtswissenschaft[476] erhebliche Kritik entgegengebracht worden. Den Kritikern ist insoweit zuzustimmen, als sich Staat und Gesellschaft heute in einem Status der Vermischung befinden, in dem sich die sozialen Phänomene nicht mehr präzise in staatliche und gesellschaftliche trennen lassen.[477]
Trotzdem kann gerade in einer demokratischen Grundordnung auf die Abgrenzung der beiden Sphären nicht verzichtet werden, denn je mehr die beiden Bereiche ineinandergreifen und miteinander verschmelzen, desto mehr entfällt auch die Möglichkeit staatlich-öffentliche Gewalt zu beschränken und individuelle Freiheitsräume zu gewährleisten. Wenn Staat und Gesellschaft nicht abgrenzbar sind, entfallen wichtige Funktionsmechanismen im demokratischen Staat: Volkswillensbildung und Staatswillensbildung gehen ineinander

[474]Eine grundsätzliche Unterscheidbarkeit von Staat und Gesellschaft lassen unter verschiedenen Vorzeichen folgende Autoren zu: K. Hesse, Bemerkungen zur heutigen Bedeutung und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV, 1975, S. 437ff.; Böckenförde, in FS f. Hefermehl, S. 11ff.; Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 81ff.; Herzog in Maunz/ Dürig, GG-Kommentar, Rdnr. I, 45ff. zu Art. 20; v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, S. 173f.; Schmitt Glaeser, in Isensee/Kirchhof, Hdb.d.StR, § 31, Rdnrn. 25ff.

[475]In der Politikwissenschaft wird die traditionelle Trennung von Staat und Gesellschaft unter den Bedingungen einer modernen Industiegesellschaft und dem demokratischen Sozialstaat z.T. für obsolet gehalten. Mit den bisherigen Staatsdefinitionen liesse sich die ganze Bandbreite staatlicher Aktivitäten und Akteure nicht mehr erfassen, so daß an die Stelle des Staatsbegriffs vielfach der Begriff des politischen Systems getreten sei. Dieser umfaßt zweifelsfrei auch die politischen Parteien. Vgl. K. Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 99f.

[476]Die Kritik in der Rechtswissenschaft setzt vorrangig bei der Unabgrenzbarkeit der beiden Systemteile an. Vgl. Lipphardt, Gleichheit, S. 551; Ehmke, Wirtschaft und Verfassung; ähnlich K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL Bd.17, S. 39.

[477]Vgl. Scholz, Qualifizierte Mitbestimmung, Der Staat 1974, S. 98; Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie, S. 245.

über[478], die Rückkoppelung staatlicher Entscheidungen an das Volk verliert ihre Grundlage und ihren Sinn. Ein völliges Verwischen der Systemgrenzen beseitigt auf Dauer die Funktionsfähigkeit der freiheitlichen Demokratie.[479]
Ohne auf die angedeutete Kritik detaillierter einzugehen, wird insoweit im folgenden von der Abgrenzbarkeit beider Teilbereich ausgegangen.[480]

5.2.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Für die verfassungsrechtliche Positionierung der politischen Parteien ist primär Art. 21 Abs. 1 S.1 GG heranzuziehen, der den Parteien die Funktion zuweist, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Der fragmentarische und formelhafte Normtext des Art. 21 GG lässt allerdings nur begrenzt Aussagen über die verfassungsrechtliche Einordnung zu: Tendenziell scheint das Grundgesetz von einer gesellschaftlichen Verankerung der politischen Parteien auszugehen, da es in Art. 21 GG nur von der Mitwirkung bei der Willensbildung des Volkes und nicht der des Staates spricht. Zum anderen wird deutlich, daß sich die rechtliche Verortung der Parteien in Staat und Gesellschaft maßgeblich aus den ihnen grundgesetzlich zugewiesenen Funktionen ergeben muß, denn Art. 21 GG stellt nicht Struktur und Gehalt der Parteien in den Vordergrund, sondern ihre funktionelle Bedeutung für das Staatswesen.[481]
Tragweite und Umfang der funktionellen Einbindung der politischen Parteien ergeben sich aus dem systematischen Zusammenhang zwischen Art. 21 GG und dem in Art. 20 I GG verankerten Demokratiepinzip.[482] Erst mit diesem Normengefüge erschließt sich der gesamte Aufgabenbereich der politischen Parteien im demokratisch-parlamentarischen Verfassungsstaat, aus dem auf die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien geschlossen werden kann.

5.2.2.1 Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes

Das in den Absätzen 1 und 2 des Art. 20 GG begründete, demokratische Prinzip der Volkssouveränität gebietet, daß das Staatsvolk Träger der Staatsgewalt ist und diese ausschließlich und tatsächlich innehat.[483] Volkssouveränität erfordert keine unmittelbare Herrschaft durch das Volk; staatliche Aktivitäten müssen aber generell auf den Willen des Volkes zurückgeführt werden können und durch diesen gerechtfertigt sein.[484] Das Grundgesetz folgt in nahezu reiner Form[485] dem Repräsentationsprinzip, bei dem sich die Ausübung der Staatgewalt vorrangig auf die Wahl von Repräsentanten beschränkt (Art. 20

---

[478]Das Bundesverfassungsgericht hat die Unterscheidung konsequent vorgenommen: "Politische Willensbildung kann nicht identifiziert werden mit staatlicher Willensbildung...". Vgl. BVerfGE 8, S. 104ff. (113 oder 115f.) - Volksbefragungsurteil.

[479]Vgl.: Badura, Festschrift für Ulrich Scheuner, S. 27f.; Böckenförde, Die verfassungsrechtlichen Unterschiede von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 54f.; Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 53; Luhmann, Der Staat 1973, S. 5; Rupp, Freiheit und Partizipation, NJW 1972, S. 1541ff.

[480]Vgl. Grimm, Die politischen Parteien, in Benda/Maihofer/Vogel, Hdb.d. Verfassungsrechts, S. 327ff.; Seifert, Die politischen Parteien, S. 70f., Henke, in Bonner Kommentar zum GG, Art. 21, Rdnr. 65, S. 56ff.

[481]K. Hesse/ Kafka, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, S. 16f.; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 IV 6.a), S. 466; v. Arnim, Politische Parteien, DÖV 1985, S. 593ff. (594); Seifert, Die politischen Parteien, aaO., S. 69.

[482]Grimm, Die politischen Parteien, S. 317ff.; K. Hesse/Kafka, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, S. 17; Seifert, aaO., S. 63; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 IV 1, S. 456.

[483]Stein, Staatsrecht, § 10 II, S. 72.

[484]Böckenförde, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 22, Rdnr. 1, S. 888, Stern, Staatsrecht, Band 1, § 18 I 4 b.), S. 593.

[485]Plebiszitäre Elemente treten nur in Art. 29 und 118 GG zum Vorschein; vgl. Stein, Staatsrecht, § 10 II, S. 73f.

Abs. 2, S. 2 GG).[486] Der dem Repräsentationsprinzip typischerweise innewohnenden Gefahr der Abkoppelung und Verselbstständigung der Staatsorgane von den Trägern der Staatsgewalt hat das Grundgesetz durch eine Reihe von verfassungsrechtlichen Rückkoppelungsmechanismen vorgebeugt.[487] Neben den Wahlen zur Legislative bildet die öffentliche Meinung den zentralen Faktor bei der Rückkoppelung der Staatsführung an die Öffentlichkeit.[488]

Die demokratische Rückkoppelung setzt in einer bevölkerungsreichen und vielschichtigen Demokratie allerdings die Einschaltung von Zwischengliedern[489] in den Kommunikationsprozeß voraus. Denn das Volk tritt den Staatsorganen nicht als idealtypische Einheit mit einem vorgeformten Einheitswillen gegenüber, sondern äußert sich in einem Konglomerat unterschiedlicher Interessen, Ansichten und Bedürfnissen.[490] Damit der ungeformte, pluralistisch-aufgespaltene Volkswille überhaupt in den einheitlichen, organisierten Staatswillensprozeß einfließen kann, müssen die vielfältigen gesellschaftlichen Meinungen und Bedürfnisse vorab selektiert, Gegensätze ausgeglichen, Konflikte ausgetragen und die individuellen Interessen auf bestimmte Handlungsprogramme und Entscheidungsalternativen reduziert werden.[491] Die Vorformungsbedürftigkeit des pluralistischen Volkswillens und die jeweiligen Eigengesetzlichkeiten staatlicher und gesellschaftlicher Willensbildung machen Verbindungsglieder[492] erforderlich, die grenzüberschreitend in der staatlichen und der gesellschaftlichen Sphäre präsent sind.[493] Diese wichtige Vermittlungsfunktion nehmen die politischen Parteien wahr; sie sind insoweit für die Funktionsfähigkeit der modernen parlamentarischen Massendemokratie unentbehrlich.[494] Konsequent hat Art. 21 GG die politischen Parteien daher in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben.[495]

Der primäre Verbindungs- und Kommunikationszweck verbietet die Zuordnung der politischen Parteien zum Staat ebenso, wie ihre Einordnung in die gesellschaftliche Sphäre. Sie nehmen vielmehr eine intermediäre Mittler- und Zwitterstellung ein.

Im Hinblick auf die rundfunkrechtliche Fragestellung nach der Eingrenzung des Adressatenkreises ist dieses Zwischenergebnis allerdings unbefriedigend, da es keine eindeutige Zuordnung der politischen Parteien zuläßt. Es muß daher unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten intensiver auf den spezifischen Aufgabenbereich der Parteien im politischen System eingegangen werden.

5.2.2.2 Die Aufgaben der Parteien im politischen System

Wie bereits angedeutet, weist Art. 21 Abs. 1 S.1 GG den Parteien die Funktion zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ohne die Inhalte dieser Aufgabenstellung näher zu konkretisieren. Während in Literatur und Rechtsprechung über die zentrale Verbindungsfunktion der Parteien Einigkeit besteht, lassen sich bei der präzisen

[486] Püttner/Kretschmer, Staatsorganisation, S. 67.
[487] Stern, Staatsrecht, Band 1, § 18 I 4; S. 594, Grimm, aaO., S. 320.
[488] Stein, Staatsrecht, § 9 I, II, S. 95ff.
[489] K. Hesse/Kafka, aaO., S. 19; BVerfGE 20, S. 56ff. (101).
[490] Stern, Staatsrecht, Band 1 § 13 IV 1, S. 457.
[491] K. Hesse/ Kafka, aaO., S. 17f.; Grimm, aaO., S. 323f.; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 IV, 1, S. 456f.
[492] Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 I 4, S. 435; Die bundesverfassungsrechtliche Terminologie lautet: "Zwischenglieder", " Mittler", vgl. BVerfGE 44, S. 125ff. (145ff.); 52, S. 63ff. (82ff.).
[493] Grimm, aaO, S. 323.
[494] K. Hesse/ Kafka, aaO., S. 19.
[495] BVerfGE 1, S. 208ff. (225); 2, S. 1ff. (73); 5, S. 85ff. (133); 11, S. 239ff. (241); S. 266ff. (273); 13, S. 54ff. (81f.); 20, S. 56ff. (100); 24, S. 260ff. (264); 41, S. 399ff. (416).

Umschreibung des Aufgabenkreises und der Bestimmung der Schwerpunkte parteilicher Mitwirkung am Willensbildungsprozeß deutliche Unterschiede erkennen.[496]
Fest steht, daß der übergeordnete Vermittlungszweck den Parteien ein vielfältiges und breitgefächertes Aufgabenspektrum vorgibt, weil sich der Informationsaustausch zwischen Staat und Gesellschaft über verschiedene Verbindungsmechanismen vollzieht und sich der Kommunikationsprozeß selbst im ständigen Wandel befindet.[497] So nehmen die Parteien bei den Parlamentswahlen, der öffentlichen Willensbildung, der individuellen Informations- und Wissensvermittlung und der Artikulation gemeinsamer Interessen ganz unterschiedliche Aufgaben wahr, obwohl sich alle diese Aufgabenstellungen dem generellen Vermittlungszweck unterordnen lassen.
Die in der Judikatur und Literatur aufzufindenden Funktionsbeschreibungen im Detail nachzuvollziehen, bedarf es zur verfassungsrechtlichen Positionierung der politischen Parteien nicht. Ausreichend ist eine Umschreibung der wesentlichen Aufgaben im demokratisch-parlamentarischen Staatssystem, mit der die Bewegungen der politischen Parteien im Koordinatensystem von Staat und Gesellschaft im Groben nachvollzogen werden können. Insoweit lassen sich drei zentrale Aufgabenbereiche unterscheiden:

5.2.2.2.1 Aufgabenbereich: Wahlen

Die Parlamentswahlen stellen in der repräsentativen Demokratie den entscheidenden Akt demokratischer Legitimierung dar, in dem der Träger der Staatsgewalt seinen Willen gegenüber den Staatsorganen kundtut.[498] Das Staatsvolk ist zu einer demokratischen Willensbetätigung allerdings erst fähig, wenn der unartikulierte, diffuse Meinungspluralismus im gesellschaftlichen Bereich unter maßgeblicher Beteiligung der wahlwerbenden Parteien zu einer einheitlichen, organisierten Willensäußerung, i.S. einer "Ja-Nein" Entscheidung, umgeformt werden kann.[499] Ohne die politischen Parteien, die durch die Aufstellung und Präsentation von Programmen und Kandidaten die Bevölkerung auf den Wahlakt vorbereiten und im Wahlkampf durch die Darbietung politischer Alternativen überhaupt erst eine sinnvolle Wahlentscheidung ermöglichen, könnten in der modernen Massendemokratie Wahlen nicht durchgeführt werden.[500] Mit der Auswahl, Integration und Organisation unterschiedlicher Ansichten und Interessen reduzieren die Parteien die Meinungsvielfalt in der Öffentlichkeit auf wenige wählbare Alternativen.
Den politischen Parteien fällt insoweit die wichtige Funktion zu, den demokratischen Wahlakt inhaltlich zu gestalten[501] und dem Einzelnen eine wirkliche Teilnahme am zentralen Legitimationsakt zu ermöglichen. Art. 21 Abs. 1 S.1 GG gewährleistet den politischen

---

[496]Vgl.: K. Hesse stellt als wesentliche Aufgaben der Parteien die Legitimations- und Verbindungsfunktion der Regierungsparteien, die Kontroll- und Kritikfunktion der Oppositionsparteien und die Träger- und Mittlerschaft aller politischer Parteien in der politischen Willensbildung in den Vordergrund. (K. Hesse, in K. Hesse/Kafka, aaO. S. 20ff.). Grimm betont die Wahlvorbereitungs-, Regierungsbildungs- und Legitimationsbeschaffungsfunktion der politischen Parteien.(Grimm, aaO., S. 323ff.) Demgegenüber stellt Stern die Wahlkampf- und Wahlvorbereitungs-, die Vermittler und die Rückkoppelungsfunktion ("Integrationsfaktoren") in den Vordergrund. (Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 II 4 b), S. 439, § 13 III 1 b), S. 441, § 13 IV 1, S. 457, § 13 IV 3, S. 459.) Auch die Politikwissenschaft kann keine einheitliche Funktionsbestimmung der politischen Parteien vorweisen. Vgl. hier Wiesendahl, Parteien und Demokratie, S. 184, 188; G. Schmid, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, S. 21; v. Beyme, Parteien, S. 25; Jäger, Die politischen Parteien in der BRD und in Frankreich, Der Staat 1980, S. 584.
[497]Grimm, aaO., S. 324f.; v. Arnim, Politische Parteien, DÖV, 1985, S. 593ff. (594).
[498]BVerfGE 20, S. 56ff. (113)
[499]Seifert, Die politischen Parteien, § 20 V, S. 75f., § 22 II, S. 86f.
[500]BVerfGE 4, S. 27ff. (30); 8, S. 51ff. (63); 12, S. 276ff. (280); 13, S. 54ff. (81); 14, S. 121ff. (132); 20, S. 56ff. (101), 52, S. 47ff. (82). Grimm, aaO., S. 324; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 III 1b), S. 441.
[501]Vgl. § 1 II, § 2 PartG.

Parteien insoweit eine Entfaltung in ihrem primären Funktionsbereich, den Wahlen zur Legislative.[502]

5.2.2.2.2 Aufgabenbereich: Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung

Die vorbereitenden Tätigkeiten der Parteien bei den Parlamentswahlen geben ihr Betätigungsfeld insoweit unvollständig wieder, als die Volkswillensbildung nicht auf den periodisch-punktuellen Wahlakt reduziert werden darf.[503] Die Volkswillensbildung vollzieht sich in einem permanenten Kommunikations- und Informationsprozeß, an dem die verschiedensten gesellschaftlichen und staatlichen Organisationen mitwirken.[504] Politische Entscheidungen werden durch gesellschaftliche Strömungen initiiert und durch organisierte Einheiten vorgeformt und vorbereitet, bevor sie in den Bereich verfaßter Staatlichkeit gelangen. Insbesondere die politischen Parteien wirken zwischen den Wahlen auf die öffentliche Meinung ein und versuchen dadurch die Maßnahmen der Regierung und die Beschlüsse der Legislative zu beeinflussen.[505] Die politischen Parteien fungieren in dieser primär gesellschaftlichen Sphäre sowohl als Artikulations- und Organisationsmedium, um Interessen und Bedürfnisse Gleichgesinnter konzentriert durchzusetzten, als auch als eigenständige Faktoren im Prozeß der Ausformung der öffentlichen Meinung. Art. 21 Abs.1 S.1 GG sichert den Parteien daher auch die Partizipation am permanenten Prozeß der Meinungs- und Willensbildung zu.[506]
In diesem gesellschaftlichen Umfeld stehen die politischen Parteien, im Gegensatz zu ihrer Stellung im Wahlbereich[507], grundsätzlich gleichberechtigt neben anderen sozialen, kulturellen oder politischen Institutionen und Strömungen (insbesondere den Verbänden), insoweit ist die Formulierung einer *Mit*wirkung der politischen Parteien in Art. 21 Abs. 1 S.1 GG berechtigt.[508]

5.2.2.2.3 Aufgabenbereich: Staatlichen Willensbildung

Das Grundgesetz schweigt sich über Funktion und Aufgaben der Parteien im Bereich der Staatswillensbildung[509] aus, Art. 21 I S.1 GG spricht lediglich von der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes.
Infolge der Beteiligung der politischen Parteien an den Parlamentswahlen, werden die Parteien in den Bereich organisierter Staatlichkeit hineingetragen. Die gewählten Repräsentanten treten in der Realität - nicht im Rechtssinne - für ihre politische Partei auf; sie setzen im Parlament um, was programmatisch von den Parteien vorgezeichnet ist.[510] Das

---

[502]Vgl. zur Teilnahme der Parteien an Wahlen: Seifert, aaO., § 54, S. 362ff.; Henke, Das Recht der politischen Parteien, §§ 14 - 17, S. 188ff.; BVerfGE 4, S. 27ff. (30); 8, S. 51ff. (63); 20, S. 56ff. (113f.).
[503]Vgl. Seifert, aaO., S. 86f., der zwischen Volkswillensbildung im engeren und im weiteren Sinne trennt.
[504]Vgl. BVerfGE 8, S. 68; 14, S. 121ff. (132); 20, S. 56ff. (98); Seifert, aaO., S. 87; ausführlich: Stein, Staatsrecht, § 9, S. 95ff.
[505]BVerfGE 3, S. 19ff. (26); 5, S. 85ff. (134); 14, S. 121ff. (133); 20, S. 56ff. (99).
[506]Grimm, aaO., S. 325.
[507]Im Wahlbereich sind die politischen Parteien gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen rechtlich und praktisch im Vorteil. Vgl. Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 II 4 b), S. 439. Vgl. auch das Listenprivileg (§ 27 I BWahlG) bei Bundestagswahlen, Ipsen, Staatsorganisationsrecht, StR 1, Rdnr. 111, S. 68. Auf diese herausragende Stellung wird später noch genauer einzugehen sein.
[508]Stern, Staatsrecht: "Die Parteien wirken an der Willensbildung mit. Sie besitzten kein Monopol, keinen Alleinvertretungsanspruch des Volkes.", § 13 IV 4, S. 460f.
[509]Unter Staatswillensbildung soll hier in Anlehnung an Seifert die Willensbildung der formierten Verfassungsorgane des Staates, in Abgrenzung zur Volkswillensbildung, die die Vorformung des Volkswillens im Prozeß ständiger politischer Meinungs- und Willensbildung umfaßt, verstanden werden. Vgl. Seifert, Die politischen Parteien, § 20 III, S. 71 und BVerfGE 20, S. 56ff. (98).
[510]Kunig, Politische Parteien im Grundgesetz, JURA, 1991, S. 247ff. (255).

personelle und programmatische Vordringen der Parteien in die Legislative pflanzt sich in der parteipolitischen Formierung anderer Verfassungsorgane und der parteipolitischen Justierung politischer Entscheidungen fort.[511] Über ihre Mitglieder bleiben die Parteien nach den Wahlen vor allem in Parlament und Regierung präsent und üben einen permanenten Einfluß auf die Willensbildung im staatlichen Bereich aus. Nicht umsonst sind die politische Steuerung der Besetzung der obersten Staatsämter und die Einflußnahmen auf die interne Willensbildung der staatlichen Institutionen selbstverständliche Erscheinungen in einer modernen Parteiendemokratie.[512]
Diese Einflußnahme in der Sphäre formierter Verfassungsorgane, insbesondere auf Parlament und Regierung, ist allerdings verfassungsrechtlich beabsichtigt und insoweit systemkonform.[513] Mit der Entscheidung für die parlamentarisch-repräsentative Demokratie war die Konsequenz verbunden, daß die Parteien, als grenzüberschreitende, vermittelnde Gebilde, nicht nur im Bereich der Volkswillensbildung wirken, sondern auch die Staatswillensbildung maßgeblich beeinflußen.[514]
Im Detail nehmen die politischen Parteien im Bereich der Staatswillensbildung, neben der Fraktions-, Koalitions- und Regierungsbildung[515], wichtige Legitimierungs- und Kontroll- bzw. Machtbegrenzungsfunktionen war: Als Regierungsparteien bilden sie ein wichtiges Zwischenglied in der Legitimationskette zwischen Volk und politischer Führung.[516] Ihre rückkoppelnde und verbindende Tätigkeit bildet einen wichtigen Faktor für die Anteilnahme des Volkes an der Staatsführung. Als Oppositionsparteien im Parlament dienen sie vorangig der Machtbalance gegenüber den Regierungs- bzw. Koalitionsparteien und als präsente, politische Alternative zu den herrschenden Parteien.[517]

5.2.2.2.4 Stellungnahme

Das breitgefächerte Aufgabenspektrum der politischen Parteien macht eine präzise Bestimmung ihrer verfassungsrechtlichen Position unmöglich: Einerseits sind die Tätigkeiten im Bereich der Wahlvorbereitung und Mitwirkung an der politischen Volkswillensbildung eindeutig der gesellschaftlichen Sphäre zuzuordnen, andererseits präjudiziert die Teilnahme an der Staatswillensbildung und die mögliche Übernahme der Staatsleitung eine Einordnung in den Bereich organisierter Staatlichkeit. Bestehen an dem gesellschaftlichen Ursprung und der Verankerung der Parteien in der Bevölkerung verfassungsrechtlich kaum Zweifel[518], bleibt das primäre Ziel parteipolitischen Engagements doch der Staat und damit die Möglichkeit politische Programme in allgemeinverbindliche Entscheidungen umzuwandeln.[519]
Die den politischen Parteien zugewiesene Verbindungs- und Kommunikationsfunktion setzt notwendigerweise eine grenzüberschreitende Tätigkeit voraus, die nicht im gesellschaftlichen Bereich verharrt, sondern sich auch auf die Staatsorgane erstreckt.[520] Als intermediäre

[511]Seifert, Die politischen Parteien, § 20 IV, S. 73f.; Grimm, aaO., S. 324.
[512]Vgl. dazu die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: 3, S. 18ff. (26); 5, S. 123ff. (134); 20, S. 56ff. (99, 101).
[513]Grimm, aaO., S. 325; v. Arnim, Politische Parteien, DÖV, 1985, S. 593ff. (595); Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 IV 3, S. 459; Seifert, aaO., § 22 IV 3, S. 91; K. Hesse/Kafka, aaO., S. 24.
[514]Seifert, aaO., § 22 II S. 87, § 22 IV 3., S. 91; Grimm, aaO., S. 325; BVerfGE 20, S. 56ff. (101).
[515]Stolleis, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 1986, S. 15; Grimm, aaO., S. 324.
[516]BVerfGE 20, S. 56ff. (101); Scheuner, VVDStRL 1958, Band 16, S. 124; Stein, Staatsrecht, § 9 I, S. 98.
[517]BVerfGE 20, S. 56ff. (101); K.Hesse/Kafka, aaO., S. 21, 22.
[518]Grimm, aaO, S. 327, 330f.; Seifert, aaO., S. 101.
[519]Stolleis, aaO., S. 11.
[520]Grimm, aaO., S. 318.

Organisationsformen lassen sich die politischen Parteien nicht auf die Systemgrenzen von Staat und Gesellschaft festlegen.
Aus der Aufgabenbeschreibung läßt sich daher für die verfassungsrechtliche Positionierung der Parteien nur ableiten, daß diese nicht alternativ und abschließend im gesellschaftlichen oder staatlichen Bereich gesucht werden darf. Vielmehr ist in der parlamentarischen Parteiendemokratie eine „Sowohl-als-auch“ Stellung der Parteien im Systemgefüge von Gesellschaft und Staat angelegt, die sich aus der verfassungsrechtlich vorgegebenen, gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien ergibt und in der gleichzeitig eine Mitwirkung der Parteien an der Staatswillensbildung angelegt ist.[521]

5.2.3 Politische Realität und verfassungsrechtliche Sicherungen

Die vorrangig aus der Aufgabenvielfalt resultierenden Einordnungsschwierigkeiten beschäftigen seit langem die staatsrechtliche Literatur und haben zu erheblichen Unsicherheiten geführt.[522] Läßt sich die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien noch vage mit Art. 21 GG in Einklang bringen[523], spitzt sich die Problematik in der Frage nach dem Ausmaß der Inkorporation der Parteien in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit zu. Insbesondere auf Leibholz[524] und die von ihm zeitweilig beeinflußte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[525] nach 1945 gehen Ansätze zurück, die politischen Parteien in den staatlichen Herrschaftsapparat einzubeziehen und ihnen den Status von Staatsorganen zu gewähren. Diese sog. Parteienstaatstheorie ist in der Literatur auf erhebliche Kritik gestoßen[526].
Die dargestellte Auseinandersetzung in der rundfunkrechtlichen Literatur und Rechtsprechung über die Anwendung des Staatsfreiheitsprinzips auf die politischen Parteien findet insoweit eine Entsprechung und Ergänzung in der staatsrechtlichen Diskussion über eine zunehmende Vermengung von Parteien und Staatsorganen. Als schlagkräftigstes Argument wird, sowohl in der rundfunkrechtlichen als auch in der staatsrechtlichen Konfrontation von den Vertretern, die eine Zuordnung der Parteien zu den Staatsorganen bejahen, ein umfassender, politischer

---

[521]Vgl. Seifert, aaO., S. 99.
[522]Vgl. Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 1f., 7f., 110ff.
[523]Grimm, aaO., S. 318.
[524]Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 86ff.; ders., Staat und Verbände, VVDStRL, Band 24, (1966), S. 5ff.; ders.,Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, DVBl. 1950, S. 194ff. Leibholz geht in seiner Lehre vom Parteienstaat von einer Doppelidentität zwischen Parteien und Volk einerseits und Parteien und Staat andererseits aus. In der politischen Realität habe sich ein Strukturwandel vollzogen, der zu einer Legalisierung und Institutionalisierung der politischen Parteien und damit zu ihrer Herauslösung aus dem rein gesellschaftlichen Wirkungskreis geführt habe. Vgl. dazu die Darstellung bei Henke, Bonner Kommentar zum GG, Art. 21, Rdnrn. 57ff.
[525]Das Bundesverfassungsgericht folgte zunächst weitgehend der Parteienstaatstheorie von Leibholz und bezeichnete die Parteien als "integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus", die "Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben" und "im inneren Bereich des Verfassungslebens" angesiedelt sind (vgl. BVerfGE 1, S. 208ff. (225); 2, S. 1ff. (73); 5, S. 85ff. (134ff.)) und stellte sie prozessual den Staatsorganen gleich. (1, S. 208ff. (225ff.)). In den späteren Entscheidungen distanzierte sich das Gericht zunehmend von der parteienstaatlichen Position und bezeichnete die Parteien als "Zwischenglieder zwischen den Einzelnen und dem Staat" und als "vom Staat unabhängige Gruppen". (Vgl. BVerfGE 20, S. 56ff. (97ff.); 44, S. 125ff. (145f.); 47, S. 130ff. (140f.); 60, S. 53ff. (66f.); vorher ähnlich bereits 8, S. 104ff. (113f.)).
[526]Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand die Frage nach der Staatsorganqualität der politischen Parteien. Ablehnend: Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 110ff.; Scheuner, Staatstheorie und Staatsrecht, S. 261, 325; ders., Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung, DÖV 1958, S. 642f.; Grimm, aaO., S. 332f.; Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, S. 530; Badura, in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1966, Rdnrn. 26ff. zu Art. 38; Seifert, aaO., S. 65; Häberle, Unmittelbare staatliche Parteifinanzierung, JuS 1967, S. 73f.. Zustimmend: Giese, Parteien als Staatsorgane, AöR 1955/56, S. 377ff.; Hamann, Kommentar zum Grundgesetz, S. 216.

Strukturwandel im parlamentarisch-demokratischen System angeführt, in dessen Folge die Parteien praktisch in den inneren Bereich des Staatslebens eingerückt seien.
Es wird daher zunächst zu klären sein, ob dieser Befund stichhaltig ist und es tatsächlich zu einer Vermengung von Parteien und Staat in der politischen Realität gekommen ist. Aus rechtlicher Sicht schließt sich dann die Frage an, ob dieses politische Ineinandergreifen ein verfassungsrechtlich kritisches Maß überschritten hat, d.h. ob auf diese realen Veränderungen mit verfassungsrechtlichen Anpassungen und Modifikationen reagiert werden muß. Allgemeiner gefaßt stellt sich die Frage nach der Reaktionsfähigkeit und Flexibilität des verfassungsrechtlichen Normensystems: Ist die Rechtsordnung für nachhaltige Veränderungen der politischen Realität ausgelegt oder versagen in diesen Fällen die normativen Sicherungs- und Steuerungsinstrumente? Erst mit diesem Hintergrund lassen sich die Konsequenzen abschätzen, die sich aus einem möglichen politischen Strukturwandel für den verfassungsrechtlichen Status der Parteien im Systemgefüge von Staat und Gesellschaft ergeben könnten.

5.2.3.1 Annäherung von Parteien und Staat in der politischen Realität

Das Vordringen der politischen Parteien in den Bereich organisierter Staatlichkeit ist eine zwangsläufige und grundsätzlich systemkonforme Folge der Konstitutionalisierung einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie.[527] Allerdings neigen die Parteien dazu, ihren Machtbereich permanent auszudehnen und zu verfestigen, um im Parteienwettbewerb untereinander oder in der Auseinandersetzung mit anderen politisch-interessierten Gruppen Vorteile zu erlangen.[528] Über ihre Beteiligung an Regierung und Parlament bietet sich ihnen die Möglichkeit nicht nur in alle Sektoren organisierter Staatlichkeit, sondern auch in staatsunabhängige, nicht gebietskörperschaftliche Einrichtungen[529] vorzudringen, um sich diese für eigene Zwecke nutzbar zu machen oder zumindest die für die Demokratie essentielle Parteienkonkurrenz außer Kraft zu setzen.[530] Dabei muß von einer parteipolitischen Durchsetzung einer staatlichen Einrichtung nicht nur ausgegangen werden, wenn eine politische Richtung offensichtlich dominiert, sondern auch dann, wenn Parteienproporz und Fraktionsdisziplin die internen Verfahrensabläufe prägen. Infolgedessen kann nicht bestritten werden, daß die etablierten Parteien in der politischen Realität ihre Macht praktisch in alle wichtigen Bereiche ausgedehnt haben und vielerorts zum alleinbestimmenden Vehikel politischer Willensbildung geworden sind.[531]
Diese zielgerichteten Ausbreitungsbestrebungen führen in der Tat dazu, daß die Distanz zwischen Parteien und Staatsorganen ständig abnimmt; in letzter Konsequenz müßte dies zu einer Identität von Parteien und Staat führen, wie sie Leibholz in seiner Parteienstaatstheorie skizziert hat.

Die verschiedenen Annäherungsebenen und Vereinnahmungsformen in ihrer Fülle zu erfassen, würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Anhand einiger griffiger und praxisnaher Beispiele soll im Folgenden allerdings nachgewiesen werden, daß in der

---

[527]Kunig, Die politischen Parteien im Grundgesetz, JURA 1991, S. 247ff. (247).
[528]Vgl. Stolleis macht im Hinblick auf die Machterweiterung auf drei Phänomene parteilicher Positionssicherung aufmerksam: Abstützung der Parteien auf den öffentlichen Dienst, Niederhaltung der Konkurrenz und Lösung der Finanzierung, in Parteienstaatlichkeit, S. 22ff.
[529]Darunter fallen u.a. Rundfunkanstalten, Universitäten und Rechnungshöfe. Vgl. Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13, IV 6a, S. 466; Grimm, aaO., S. 365ff.
[530]v. Arnim, Politische Parteien, DÖV, 1985, S. 593ff. (595, 596).
[531]Henke, in Bonner Kommentar zum GG, Art. 21 GG, Rdnr. 71; Hennis, in Regierbarkeit, hrsgg. von Hennis/ Graf Kielmannsegg/ Matz, Band 1, S. 157; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 IV 7, S. 467f.; Seifert, aaO., S. 66.; Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 117; v. Arnim, aaO., S. 593ff. (593).

politischen Realität der parlamentarischen Demokratie in vielen Bereichen eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Parteien und Staatsorganen nicht mehr vollzogen werden kann.

5.2.3.1.1 Freies und imperatives Mandat[532]

Das freie, dem Prinzip der Repräsentation folgende, ungebundene Mandat ist unter dem Blickwinkel der Parteienbestimmtheit des demokratischen Systems in einen Gegensatz zum imperativen Mandat gebracht worden, bei dem der parlamentarische Abgeordnete den Instruktionen bestimmter Organisationen, insbesondere seiner Partei, unterworfen ist.[533] In der politischen Realität sei der Abgeordnete nicht ungebunden i.S. des Art. 38 Abs. 1 S.2 GG, sondern realiter Delegierter einer Partei und an deren Aufträge und Weisungen gebunden.[534]
Selbst wenn man der schematischen Gegenüberstellung von freiem und imperativem Mandat nicht uneingeschränkt folgen will[535], muß man den Anhängern des imperativen Mandats zugestehen, daß der Abgeordnete in der Praxis viel an persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit gegenüber den politischen Parteien eingebüßt hat. Er kann ein politisches Mandat, aufgrund der Monopolstellung der Parteien bei der Wahlvorbereitung und den Wahlen[536], nur noch mit finanzieller und personeller Unterstützung einer Partei erringen.[537] Abgeordneter wird man heute regelmäßig durch eine Parteikarriere, die eine dauerhafte wirtschaftliche und soziale Bindung des Politikers an die Partei zur Folge hat.[538] Auch im Rahmen seiner parlamentarischen Tätigkeit ist der Abgeordnete in der Regel von der arbeitsteiligen und fachlichen Unterstützung seiner Fraktion abhängig[539].
Vor diesem Hintergrund scheint der moderne Abgeordnete weit von der verfassungsrechtlichen Idealvorstellung eines autonomen und eigenverantwortlichen Mitgliedes des Parlaments entfernt zu sein, vielmehr wird seine Tätigkeit von parteipolitischen Sachzwängen überlagert und die Repräsentation entpuppt sich in der Praxis als Delegation.

---

[532]Zum freien und imperativen Mandat vergleiche: Kevenhörster, Das imperative Mandat; Krause, Freies Mandat und Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit, DÖV 1974, S. 325ff.; Achterberg, Vertrauensfrage und Auflösungsanordnung, DVBl. 1983, S. 484ff.; Grimm, aaO., S. 353;Vonderbeck, ZParl. 1979, S. 213ff.; U. Bermbach, ZParl. 1970, S. 342ff.; C.O Lenz, ZParl. 1969/70, S. 478ff.

[533]Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 108ff., 117; Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 125ff. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Teil das Bestehen eines Gegensatzes, bzw. eines Spannungsverhältnisses zwischen Art. 21 und 38 GG ausdrücklich bestätigt. Vgl. 2, S. 1ff. (72f.); 4, S. 144ff. (149ff.).

[534]Früh bereits Morstein Marx, Rechtswirklichkeit und freies Mandat, AöR 1926, S. 439, 443. Die Kritik hat sich bis in die Gegenwart fortgesetzt: Steffani, Parlamentarismus ohne Transparenz, S. 17 (53); Meyer, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL Band 33, 1975, S. 93.

[535]Vielmehr wird heute von der herrschenden Meinung angenommen, daß zwischen Art. 38 und Art. 21 ein Verhältnis der Ergänzung besteht. Vgl. Badura, Bonner Kommentar, Art. 38 GG, Rdnrn. 23ff.; Stern, Staatsrecht, Band I, § 24, IV 1, S. 1069ff.; Achterberg, Parlamentsrecht, S. 82ff.; Stolleis, aaO., S. 15f.; Henke, Die politischen Parteien, S. 125ff.; DVBl., 1972, S. 559f.; ders., Die Parteien und der Ämterstadt, NVwZ 1985, S. 619f.; H.H. Klein, in Isensee/Kirchhof, Hdb.d.StR., § 41, Rdnrn. 4f.; Tsatsos/ Morlok, Parteienrecht, S. 204ff. Dieser Ansicht hat sich weitgehend auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen, vgl. 2, 1ff. (72f.).

[536]Vgl.: Stolleis, aaO., S. 15; Ipsen, Staatsorganisationsrecht, Band 1, § 4, Rdnr. 111, S. 68. Insbesondere das Listenprivileg in § 27 I BWahlG bekräftigt die monopolähnliche Position der Parteien bei den Bundestagswahlen.

[537]Henke spricht vom "Präsentationsrecht" der politischen Parteien. Aus: Das Recht der politischen Parteien, S. 132f.. Parteiungebundene Bewerber gibt es in der Realität nur sehr selten. Vgl. Stern, Staatsrecht, Band I, § 13 II 4b, S. 439.

[538]Grimm, aaO., S. 353.

[539]Stern, Staatsrecht, Band I, § 24 IV 2c bb, S. 1073f.; Grimm, aaO., S. 353.

5.2.3.1.2 Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang[540]

Mit dem Begriff Fraktionsdisziplin lassen sich politische Vorgänge umschreiben, bei denen die staatliche Willensbildung vom Parlament in die Fraktionen verlegt wird und die fraktionsgebundenen Abgeordneten in der Parlamentsdebatte entsprechend den vorab getroffenen, internen Absprachen votieren.[541] Das einheitliche und gruppenloyale Auftreten der Fraktionsmitglieder wird im Hinblick auf eine effiziente und erfolgsorientierte parlamentarische Arbeit allgemein für sinnvoll und in den Grenzen des Art. 38 I S.1 GG für zulässig gehalten.[542]
Schwierigkeiten ergeben sich aber bei der Abgrenzung zum unzulässigen Fraktionszwang: Die Androhung oder Vollziehung von Sanktionen gegen Fraktionsmitglieder, als Maßregelung für ein illoyales oder abweichlerisches Verhalten, ist verboten.[543] Ungeachtet dieser unzulässigen Zwangsmaßnahmen bleibt den Parteien allerdings ein weites Spektrum an konformitätssichernden Reaktionsmöglichkeiten, um das gewünschte Verhalten beim Abgeordneten hervorzurufen. Hier sind beispielsweise der Entzug der Unterstützung bei der kommenden Wahl, das gezielte Vorenthalten von Informationen oder der Ausschluß aus Partei und Fraktion zu nennen[544]. Dieses, in der Grauzone zwischen Fraktionsdisziplin und -zwang verortete Instrumentarium ist einer rechtlichen Bewertung weitgehend entzogen, weil auf abgrenzbare und greifbare Sachverhalte regelmäßig nicht zurückgegriffen werden kann. Die Zwangswirkung dieser Maßnahmen sollte allerdings nicht unterschätzt werden.
Auch in diesem Zusammenhang werden staatliche Funktionsträger durch die dominante Parteipolitik, die in diesem Fall durch die Fraktionen vermittelt wird, vereinnahmt und den parteipolitischen Gesetzmäßigkeiten unterworfen; die Parteien dringen damit in Bereiche vor, die ihnen als (ursprünglich) gesellschaftlich-verankerte Interessengemeinschaft verwehrt sein sollten. Die extensive Fraktionsdisiplinierung wirkt sich negativ auf die Unabhängigkeit des Abgeordneten und die Neutralität des Parlaments insgesamt aus.

5.2.3.1.3 Gewaltenteilung

Die Inbesitznahme von Parlament und Regierung durch die Parteien und die daraus resultierende Modifizierung der Gewaltenteilungslinien - von der traditionellen Gegenüberstellung von Parlament und Regierung zur Konkurrenz von Regierungsparteien und Opposition - sind als zwangsläufige Folgen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Strukturen ein politisches Faktum und können nicht Inhalt sinnvoller Kritik sein.[545] Von gegenseitiger Machtbegrenzung i.S. der klassischen Gewaltenteilung könnte allenfalls noch im Verhältnis von gesetzgebender, vollziehender und richterlicher Gewalt gesprochen werden. Allerdings sind neben der parteipolitischen Durchsetzung des Parlaments auch

---

[540]Zum Begriff der Fraktion: Vgl. Henke, Bonner Kommentar zum GG, Art. 21, Rdnr. 119, S. 103; Seifert, aaO., S. 343. Zur Abgrenzung von Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang: Unzulässiger Fraktionszwang ist dann gegeben, wenn die Partei den abweichenden Abgeordneten mit Sanktionen belegt, die außer Verhältnis zur dem legitimen Ziel der Verwirklichung der Parteipolitik im Grundsätzlichen stehen. Vgl. Schneider, Alternativkommentar zum GG , Art. 38, Rdnr. 36. Zu Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang allgemein: Martens, Freies Mandat oder Fraktionsdisziplin, DVBl. 1965, S. 865ff.; Krause, freies Mandat und Kontrolle, DÖV 1974, S. 325ff.; Dreher, Zum Fraktionszwang der Bundesabgeordneten, NJW 1950, S. 661f.; Forsthoff, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, S. 21.

[541]Badura, Bonner Kommentar, Art. 38, Rdnr. 78; Henke, Die politischen Parteien, S. 149; Henke, Bonner Kommentar zum GG, Art. 21 GG, Rdnr. 136, S. 117.

[542]Seifert, Bundeswahlrecht, Art. 38, Rdnr. 41; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 24 IV 3d, S. 1075.

[543]Henke, Bonner Kommentar zum GG, Art. 21, Rdnr. 136, S. 118.

[544]Vgl. Kunig, Politische Parteien im Grundgesetz, JURA 1991, S. 247ff. (255); Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 153ff.

[545]Vgl. Stein, Staatsrecht, § 5 VI, S. 68.

Verwaltung und Justiz erheblichen Einflußnahmen ausgesetzt, die auf eine Steuerung der Ämterbesetzung oder der Willensbildung gerichtet sind.[546] Über die innerparteilichen Verbindungen lösen sich auch hier die systemimmanenten Trennungslinien zwischen den Staatsorganen zusehends auf und die Gewalten büßen ihre essentielle Kritik- und Kontrollfähigkeit ein.[547]
Aktuell läßt sich dies anhand des Bundesrates belegen: Dem Bundesrat kommt neben der föderalen Repräsentation der Länder auch eine wichtige gewaltenteilende Funktion im Rechtsverhältnis von Bund und Ländern zu.[548] Bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundesrat und Bundestag nimmt der Bundesrat aber häufig nicht übergreifende Länderinteressen war, sondern dient primär parteipolitischen Zwecken: Die Oppositionspartei(en) mißbrauchen das föderalistische Mitwirkungsinstrumentarium, um nachträglich parlamentarische Niederlagen zu revidieren oder zumindest in einer Kompromißlösung ihre Vorstellungen ansatzweise umzusetzen.[549]
Dadurch wird die politische Willensbildung sowohl organisatorisch, d.h. vom Parlament in den Bundesrat verlagert als auch substantiell verändert, indem Beschlüsse nicht mehr Ergebnis einer Mehrheitsentscheidung, sondern eines parteiinternen Verhandlungs- und Verteilungsprozesses sind. Die politische Willensbildung verliert so zusehends ihre Anbindung an den Wählerwillen, da die Parteien politische Entscheidungen untereinander aushandeln. Die interessierte Öffentlichkeit büßt wichtige Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten ein; sie wird seitens der Parteien vielfach erst dann gesucht, wenn es um die Präsentation und nachträgliche Absicherung der getroffenen Entscheidung geht. Die Parteipolitik überlagert insoweit wichtige staatliche Funktions- und Tätigkeitsbereiche, ohne sich an bestehende Systemgrenzen zu halten.

5.2.3.2 Konsequenzen für die verfassungsrechtliche Positionierung der Parteien

Aus Funktion und Aufgabenbereich der politischen Parteien in der repräsentativen Demokratie ist auf eine Zwischen- bzw. „Sowohl als auch“ Stellung im Beziehungsgeflecht von Staat und Gesellschaft geschlossen worden.
Offensichtliche Veränderungen im politischen System in Richtung auf ein parteigebundenes Abgeordnetenmandat, eine Unterwerfung der Fraktionsmitglieder unter den Partei- bzw. Fraktionswillen und eine Verschiebung oder Auflösung rechtsstaatlicher Gewaltenteilungslinien, belegen eine parteipolitische Durchdringung und Vereinnahmung der staatlichen Institutionen, die an der gesellschaftlichen Anbindung und der Mittlerrolle der Parteien Zweifel aufkommen läßt. Insbesondere hinsichtlich der angesprochenen Vermittlerfunktion erscheint es fraglich, ob die Parteien ihren demokratischen Aufgaben noch im erforderlichen Umfang nachkommen können, wenn sie selbst derart eng mit dem staatlichen Bereich verwachsen sind.
Angesichts der Unstimmigkeiten zwischen der verfassungsrechtlichen Positionierung einerseits und der tatsächlichen Ausrichtung der politischen Parteien andererseits, ist im vorliegenden Zusammenhang von Interesse, ob das verfassungsrechtliche Normensystem diesen tatsächlichen Entwicklungen gewachsen ist oder nicht vielmehr Anpassungen notwendig sind, um Anwendbarkeit und Wirksamkeit des Rechts auf Dauer zu gewährleisten.

---

[546]Praktisch ist das Problem unter der Bezeichnung der Ämterpatronage bekannt. Vgl. Eschenburg, Ämterpatronage, S. 11ff.; Dyson, "Parteibuch-Verwaltung", S. 14; v. Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, S. 61; Grimm, aaO., S. 362ff.; Seifert, Die politischen Parteien, S. 405ff.
[547]Grimm, Die politischen Parteien, S. 363.
[548]Grimm, aaO., S. 363f.
[549]Stein, Staatsrecht, § 26 V, S. 287; Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, ZParl. 1, 1970, S. 318f.; Bandorf, Der Bundesrat als Instument der Parteipolitk; Henke, Bestand und Wandel im Recht der politischen Parteien, DVBl. 1979, S. 369.

Mit dieser Fragestellung wird auf die komplexen Wechselbeziehungen zwischen Verfassungsrecht und politischer Realität angespielt.[550] Ohne auf das abstrakte Verhältnis von Norm und Wirklichkeit im Detail einzugehen, ist zumindest festzuhalten, daß die Ausgestaltung und Umsetzung der Rechtsordnung nicht völlig losgelöst von der politischen Realität erfolgen kann und darf. Jede Rechtsnorm, deren Tatbestand sich dauerhaft nicht mehr schlüssig auf einen bestimmten Lebenssachverhalt subsummieren läßt, verliert ihren Sinn und damit ihre Existenzberechtigung. Sollte die vorhandene Rechtsnorm allerdings auch unter veränderten äußeren Umständen einen sinnvollen (ggf. neuen) Anwendungsbereich finden und insoweit die beabsichtigten Rechtswirkungen entfalten, ist eine inhaltliche Korrektur weder geboten noch erforderlich.
Inwieweit demnach im Rechtssinne von einer Inkorporation der politischen Parteien in den Bereich organisierter Staatlichkeit gesprochen werden kann und die Rechtsposition der Parteien neu bestimmt werden muß, hängt maßgeblich von der Wirksamkeit derjenigen normativen Vorkehrungen ab, die in der Rechtsordnung gegen die Eingliederung der Parteien in den Staat getroffen worden sind. Soweit diese Normen auch unter geänderten tatsächlichen Rahmenbedingungen eine völlige personelle und inhaltliche Durchdringung der Staatsorgane verhindern können, besteht keine Veranlassung aus den tatsächlichen Veränderungen auch rechtliche Konsequenzen zu ziehen. Die bisherige normative Verortung der Parteien müßte insoweit nur dann überdacht und der tatsächlichen Annäherung der Parteien an den Staat Rechnung getragen werden, wenn die Effektivität der einschlägigen Verfassungsnormen nachhaltig beeinträchtigt wäre.[551]
Für den Nachweis der Wirksamkeit entsprechender Rechtsvorkehrungen soll auf Art. 21 und 38 GG zurückgegriffen werden:[552]

5.2.3.2.1 Art. 21 Abs. 1 S.1 und S.2 GG

Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG stellt ausdrücklich die Teilnahme der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes und nicht der des Staates in den Vordergrund. In Verbindung mit Satz 2, der die Freiheit der Parteien (Gründungsfreiheit, Organisationsfreiheit, Programmfreiheit, Betätigungsfreiheit etc.[553]), insbesondere gegenüber dem Staat gewährleistet, soll der staatlich-institutionellen Verfestigung der Parteien und ihrer Eingliederung in die Staatsorganisation entgegengewirkt werden.[554] Art. 21 Abs. 1 GG beschreibt somit die grundlegende Verankerung der Parteien, als in einem offenen Wettbewerbssystem frei gebildete Gruppierungen, im gesellschaftlich-pluralistischen Bereich.[555]
In der parlamentarischen Demokratie gewinnen die Verfassungsnormen durch das in Art. 21 Abs. 1 S.1 GG angedeutete und durch Art. 21 Abs. 1 S.2 GG ermöglichte Mehrparteiensystem

[550]Vgl.: Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie, S. 248ff.
[551]Grimm, aaO., S. 334; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 13 IV, 6a, S. 466; Seifert, Die politischen Parteien, S. 99f.; Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie, S. 250f.
[552]Ergänzend sei hier noch auf Art. 33 II, V und Art. 97 GG verwiesen: Art. 33 II GG gebietet die Ausrichtung des Ämterzugungs in Justiz und Verwaltung am Leistungsprinzip. Eine parteipolitisch motivierte Herrschafts- und Versorgungspatronage ist insoweit verfassungswidrig. (Vgl. Stern, Staatsrecht, Band 1, § 11 IV 3c, S.375f.) Art. 33 V GG verpflichtet den Beamten im Rahmen seiner dienstlichen Amtserfüllung zur politischen Mäßigung und parteipolitischen Neutralität. Art. 97 GG schützt den Richter in seiner Unabhängigkeit auch vor Beeinträchtigungen durch die politischen Parteien. (Vgl. Stern, Staatsrecht, Band II, § 43 II 4, S. 907ff.). Übersichtlich dargestellt bei Kunig, Politischen Parteien im Grundgesetz, JURA, 1991, S. 247ff. (248).
[553]Vgl. Maurer, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, JuS 1991, S. 881ff. (885f.).
[554]Vgl. BVerfGE 20, S. 56ff. (102).
[555]BVerfGE 20, S. 56ff. (101f.).

und die damit notwendig verbundene Parteienkonkurrenz besondere Bedeutung.[556] Der Parteienwettbewerb und die Offenheit der Staatsführung gegenüber verschiedenen politischen Programmen und Inhalten verhindern letztendlich die Identifikation von Parteien und Staatsorganen. Solange die Regierung im Mehrparteiensystem für parteipolitische Alternativen offen, d.h. im Parteienwettbewerb neutral bleibt, kann sich keine einzelne Partei im Staat verfestigen und auf Dauer selbst Teil eines Staatsorgans werden.[557]
Die Sätze 1 und 2 des Art. 21 Abs. 1 GG leisten insoweit einen wichtigen Beitrag, um die Wandlungsfähigkeit und Beliebigkeit des demokratischen Regierungssystems hinsichtlich seiner politischen Inhalte zu gewährleisten.

5.2.3.2.2 Art. 21 Abs. 1, S. 3 GG

Die Parteien haben gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG die Pflicht, ihre innere Ordnung an demokratischen Grundsätzen auszurichten. Das Demokratiegebot gibt zunächst vor, daß die innerparteiliche Demokratie der staatsorganisationsrechtlichen entsprechen muß, d.h. auch in den Parteien muß im übertragenen Sinne "alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen"[558]. Konkret resultieren daraus Forderungen nach einer parteiinternen Meinungs- und Willensbildung, die sich in einem offenen Prozeß von unten nach oben vollzieht, einer basis-legitimierten Parteiführung und grundsätzlich freien Zutritts- und Austrittsmöglichkeiten.
Diese verfassungsrechtlichen Vorkehrungen sollen sicherstellen, daß die politischen Parteien dem gesellschaftlichen Bereich grundsätzlich offen gegenüberstehen und sich insbesondere Parteieliten nicht verselbstständigen oder gegenüber der Basis abschotten können (Oligarchisierung, Mediatisierung). Sollten die Parteien aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung weitgehend heraustreten, verlieren sie die Fähigkeit essentielle demokratische Funktionen wahrzunehmen. Die Verpflichtung der Parteien zur Wahrung demokratischer Strukturen sichert insoweit ihre Anbindung an die gesellschaftliche Sphäre und verhindert die Verschmelzung mit den Staatsorganen. Hinsichtlich der Umsetzung entsprechender Vorgaben sei angefügt, daß die Verpflichtung auf binnendemokratische Strukturen in Art. 21 Abs. 1 S.3 GG nicht bloß normative Zielvorgabe ist, sondern Schaffung und Aufrechterhaltung entsprechender parteiinterner Vorkehrungen der Kontrolle unterliegen (vgl. dazu z.B. § 6 III ParteienG).

5.2.3.2.3 Art. 38 Abs. 1 S.2 GG[559]

Das freie, ungebundene Mandat aus Art. 38 I S.2 GG hat unter dem Einfluß eines parteigebundenen Abgeordneten nicht an Bedeutung verloren, vielmehr gewährleistet die Verfassungsnorm in der modernen Parteiendemokratie zuallererst die Autonomie des Abgeordneten gegenüber den Aufträgen und Weisungen seiner Partei.[560] Auch wenn er mit

---

[556]Kunig, Politische Parteien, JURA 1991, S. 247ff. (248); Maurer, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, JUS 1991, S. 881ff. (886); Leibholz/ Rinck/ Hesselberger, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 21, Rdnr. 82, S. 15.

[557]Vgl. dazu Grimm, aaO., S. 358ff.; Ähnlich auch Henke, in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 21, Rdnr. 142. Henke rechnet die Unabhängigkeit der Regierung gegenüber den Parteien aber nicht allein der prinzipiellen Offenheit der Regierung für ein alternatives Parteiprogramm an, sondern auch ihrer "Gesamtverantwortung" gegenüber allen Bürgern. Diese Verantwortung gegenüber der Gesellschaft lockere die Bindung an ein Parteiprogramm.

[558]Seifert, Das Recht der politischen Parteien, S. 47.

[559]Vgl. Badura, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 65, 69ff.

[560]Allgemeine Meinung: Henke, Bonner Kommentar zum GG, Art. 21, Rdnr. 85; Badura, Bonner Kommentar, Art. 38, Rdnr. 72; v. Mangoldt/Klein, Art. 38 IV 4a; Maunz/Dürig/Herzog, Art. 21, Rdnr. 95; Art. 38, Rdnr. 12, Säcker, Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?, DVBl. 1970, S. 568f.; Seifert, Die politischen Parteien, S. 336ff.; Tsatsos/ Morlok, aaO., S. 204ff.; H.H. Klein, in Isensee/Kirchhof, HdbdStR, § 31 Rdnr. 18.

der Unterstützung seiner Partei das Mandat errungen hat und der Parteilinie verbunden bleibt, untersteht er in seinem Betätigungsfeld als Abgeordneter nicht der Parteigewalt.[561] Unabhängig von der Wirkkraft parteiinterner Druckmittel und Sanktionen, kann der parteipolitische Einfluß durch Art. 38 Abs. 1 S.2 GG niemals rechtliche Wirkungen auf den Abgeordnetenstatus der laufenden Wahlperiode entfalten. Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Mandatsträgers gegenüber seiner Partei manifestiert sich vorallem im Fehlen eines parteieigenen Abberufungsrechts[562] und der Unantastbarkeit des Mandats bei Parteiaustritt, Parteiausschluß oder Parteiwechsel des Abgeordneten.[563]

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG bietet unter diesen Umständen eine wichtige Hilfestellung bei der Aufrechterhaltung innerparteilicher Demokratie: Bei der parteiinternen Entscheidungsfindung muß den Interessen und Bedürfnissen der Abgeordneten Rechnung getragen werden, da die temporär unangreifbare Position der Mandatsträger im Parlament verbindliche Handlungsdirektiven und konkrete Vorgaben für das Abstimmungsverhalten seitens der Partei ausschließt.[564] Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG setzt insoweit einen verbindlichen Rahmen, in dem sich der Abgeordnete einen Rest an Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit bewahren und mittels dem er seinen persönlichen Überzeugungen und Standpunkten parteiintern Gehör verschaffen kann.

Darüber hinaus entfaltet Art. 38 Abs. 1 S.2 GG Rechtswirkungen auch im Verhältnis von Fraktion und Partei bzw. Fraktion und Parlamentsmitglied[565]: Nach wohl überwiegender Ansicht in Literatur und Rechtsprechung sind die Fraktionen als Organteile des Parlaments der Staatsorganisation zuzurechnen.[566] Obwohl sie als Vereinigung der Mitglieder einer Partei naturgemäß in enger Verbindung zur Parteiorganisation stehen, ist jedwede organisatorische Eingliederung oder zwangsweise Unterwerfung unter den Parteiwillen ausgeschlossen. Ihr Status als staatliches Organteil und die in Art. 38 Abs. 1 S.2 GG verbürgte Eigenständigkeit der Fraktionsmitglieder bilden die Voraussetzungen für eine Minimum an Selbständigkeit gegenüber den Parteien.

Auch der fraktionsgebundene Abgeordnete ist aufgrund der mit dem freien Mandat einhergehenden Unabhängigkeit rechtlich nicht zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen bei Ausübung seines Mandats verpflichtet.[567] Zusagen oder Zugeständnisse des Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion binden ihn nicht bei der Wahrnehmung seines Mandatstätigkeit und die Nichtbefolgung fraktionsinterner Vereinbarungen kann die Abgeordnetenstellung grundsätzlich nicht berühren.

---

[561]Seifert, Die politischen Parteien, S. 336.

[562]Allgemeine Meinung: Vgl. Schneider, aaO., in Benda/Maihofer/Vogel, S. 257f.

[563]Herrschende Meinung: Badura, Bonner Kommentar, Art. 38, Rdnr. 80; Maunz, in Maunz/ Dürig, Art. 38, Rdnr. 12; Seifert, Die politischen Parteien, S. 338; Seifert, Bundeswahlrecht, Art. 38, Rdnr. 42; Löwenstein, Parteiwechsel und Paramentsmandat, JZ 1972, S. 352f.; H.J. Schröder, Mandatsverlust bei Fraktionswechsel, DVBl. 1971, S. 132ff.; Stern, Staatsrecht Band I, S. 1074; Achterberg, Parlamentsrecht, S. 256f.

[564]Vgl. Grimm, aaO., S. 355.

[565]Henke, Bonner Kommentar, Art. 21, Rdnr. 130, S. 113.

[566]Vgl. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 20, S. 56ff. (104f.); 62, S. 194ff. (200); Tsatsos/Morlok, aaO., S. 214f.; v. Mangoldt/Klein, Art. 40 III 1d; Seifert, Die politischen Parteien, S. 344; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 74 I 10f., S. 53; H.P. Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 361.

[567]Obwohl Fraktionsdisziplin, im Gegensatz zum Fraktionszwang, zulässig und sinnvoll ist, bleibt der Abgeordnete auch hier grundsätzlich nur seinem Gewissen unterworfen. Vgl. Stern, Staatsrecht, Band I, § 24 IV 3d, S. 1075.

5.2.4 Resümee

Die parteipolitische Ausrichtung und Durchdringung einzelner staatlicher Institutionen, wie beispielsweise Parlament und Regierung, ist eine zwangsläufige Folge der Konstitutionalisierung einer parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Die Doppelrolle der Parteien als gesellschaftliche Gruppierung und potentielle Staatsleitung ist in der Verfassung vorgezeichnet und eröffnet ihnen ein Betätigungsfeld, das sowohl die gesellschaftliche als auch die staatliche Sphäre umfaßt.
Angesichts einer massiven Vereinnahmung und Inbesitznahme diverser staatlicher Einrichtungen durch die Parteien im politischen Alltag, entsteht allerdings der Eindruck, daß die Parteien selbst fester Bestandteil der Staatsorganisation geworden sind. Die Parteien hätten insoweit ihre verfassungsrechtlich vorgezeichnete Zwischen- bzw. „Sowohl als auch"-Stellung im Systemgefüge von Staat und Gesellschaft zugunsten einer Eingliederung in den Bereich organisierter Staatlichkeit verlassen.
Obwohl die Verfassung ein politisches Wirken der Parteien im Bereich der Staatswillensbildung vorsieht, scheint dieses Ausmaß an Inkorporation mit den Grundgedanken der Verfassung nicht mehr im Einklang zu stehen: Art. 21 Abs. 1 S.1 GG spricht ausdrücklich von der Mitwirkung der Parteien an der politischen Volkswillensbildung und Art. 38 GG betont die Autonomie und Selbstständigkeit des Abgeordneten.
Dieser Konflikt zwischen politischer Realität auf der einen und verfassungsrechtlichem Anspruch auf der anderen Seite scheint nur dahingehend lösbar, daß man entweder das Verfassungsrecht den realen Entwicklungen anpasst und es damit um seine Normativität bringt, oder es von der politischen Wirklichkeit abkoppelt und damit seiner Effektivität beraubt.[568] Derart rigorose Lösungen sind allerdings nicht angezeigt, wenn sich das Normensystem auch unter geänderten äußeren Umständen als grundsätzlich anwendbar und effektiv erweist. Die Verfassung ist von zahlreichen Zielvorgaben und Wertmaßstäben durchsetzt, die in der politischen Realität als Leitbilder und Handlungsmaximen dienen sollen und an denen die praktische politische Arbeit zu messen ist. Abweichungen zwischen den verfassungsrechtlichen Idealen und der politischen Wirklichkeit sind von den Verfassungsgebern vorausgesehen worden; gerade hier erweist sich die Belastbarkeit und Qualität einer Verfassung. Nicht jeder politisch-gesellschaftliche Wandel muß und darf demnach zu einer Modifikation des verfassungsrechtlichen Normensystems führen. Solange die Leitbilder und Grundwerte der Verfassung nach wie vor von einem gesellschaftlichen Konsens getragen werden und die politische Realität zu steuern geeignet sind, geben auch tiefgreifende Veränderungsprozesse keinen Anlaß, an der Wirkkraft und Gültigkeit der Verfassung zu zweifeln. Zwar darf Verfassungsrecht nicht statisch sein, sondern muß auf Veränderungen der politischen Verhältnisse reagieren. Die Konstruktion des Grundgesetzes weist allerdings, wie anhand der Art. 21 und 38 GG belegt werden konnte, ein hinreichendes Maß an Flexibilität auf, damit es seine Wirkkraft und Normativität auch gegenüber den veränderten Bedingungen wahren kann.
Insoweit konnte offengelegt werden, daß die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen gegen eine umfassende Inkorporation der Parteien in das Staatswesen funktionsfähig und belastbar sind. Auch die weitgehende Inbesitznahme des Staates führt nicht zu einer Obsolidität der einschlägigen Verfassungsnormen, sie unterliegen vielmehr einem Bedeutungswandel, der ihnen zum Teil einen neuen Anwendungsbereich eröffnet oder ihre Schutzrichtung verändert.
Das Verfassungsrecht und die parteiengeprägte Demokratie sind somit grundsätzlich vereinbar: Die Verfassung anerkennt und billigt die weitgehende parteipolitische Durchdringung des Staates; eine umfassende Inkorporation und staatsrechtliche Gleichstellung von Parteien und Staatsorganen schließt sie aber aus.

[568] Vgl. Grimm, aaO., S. 359.

Für die Wirkkraft der angeführten Verfassungsnormen spricht auch folgende Beobachtung: Die politische Wirklichkeit ist nicht ausschließlich durch das parteiimperative Mandat oder die Instabilität gewaltenteilender Funktionslinien zwischen den Staatsorganen gekennzeichnet. Der politischen Tagespresse kann eine Vielzahl von Beispielen entnommen werden, in denen sich der parlamentarische Abgeordnete als unabhängig und eigenständig gegenüber seiner Partei oder Fraktion erwiesen hat und durch die Staatsorgane, trotz parteipolitischer Formierung, Kritik- und Kontrollfunktionen wahrgenommen worden sind. Vielfach ist es eine Frage der persönlichen Charakterstärke und des politischen Selbstverständnisses der Handelnden, inwieweit sie den eingeräumten Schutz tatsächlich in Anspruch nehmen.

Dies vorausgeschickt ist zu schlußfolgern, daß die Veränderungen in der politischen Wirklichkeit auch keine Auswirkungen auf die verfassungsrechtliche Positionierung der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft haben können. Die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Verfassung stellt sicher, daß trotz einer weitgehenden Inbesitznahme der Staatsorganisation die Parteien nicht selbst zu Staatsorganen werden. In vielen Bereichen, in denen die Parteien praktisch eine Vorrangstellung errungen haben, können sie keine gesicherte Rechtsposition beanspruchen und folglich auch wieder aus ihrer Stellung entfernt werden. Eine langfristige Machtverfestigung ist schon aufgrund der Konkurrenzsituation im Mehrparteiensystem nicht möglich. Die Parteien bedürfen insoweit immer der Anbindung an den gesellschaftlichen Bereich, weil nur auf diesem Wege ein Machterhalt bzw. ein Machtgewinn überhaupt möglich ist.
Zur Untermauerung dieser These lassen sich einige Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Stellung der politischen Parteien anfügen: "Die Parteien gehören jedoch nicht zu den obersten Staatsorganen. Sie sind vielmehr (...) dazu berufen, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken.(...) Sie beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in das System der staatlichen Institutionen und Ämter hineinwirken (...)".[569] Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert die personelle und programmatische Besetzung der staatlichen Organe durch die Parteien, spricht aber in diesem Kontext wiederholt ausdrücklich nur von einem *"Hineinwirken"* der Parteien, ohne sie den obersten Staatsorganen unmittelbar zuzurechnen.

5.3 Positionierung der politischen Parteien unter rundfunkrechtlichen Aspekten

Die verfassungsrechtliche Verortung der Parteien zwischen gesellschaftlicher und staatlich-institutioneller Sphäre kann bei der rundfunkrechtlichen Einordnung der Parteien unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten keine abschließende Lösung vorgeben. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Sonderstellung können sie weder zweifelsfrei dem gesellschaftlichen Bereich zugerechnet werden, noch erscheint es zulässig sie nach den obigen Ausführungen der Staatsorganisation zuzuordnen.
In der bisherigen Diskussion sind allerdings spezifisch rundfunkrechtliche Aspekte, die zudem dem konkreten Untersuchungsgegenstand, d.h. den internen Strukturen der Aufsichts- und Zulassungsorgane Rechnung tragen weitgehend außer Betracht geblieben. Im Anschluß soll daher, in Anknüpfung an die verfassungsrechtliche Positionsbestimmung und die dabei verfolgte Argumentation, die Stellung der politischen Parteien in den externen Kontrollgremien[570] im Verhältnis zu anderen repräsentationswürdigen Organisationen und Institutionen näher herausgearbeitet werden. Auch in diesem rundfunkrechtlichen Kontext

[569] Vgl. BVerfGE 20, S. 56ff. (101).
[570] Außer Betracht bleiben soll hier der Medienrat der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, der nicht dem gruppenpluralen Versammlungsmodell, sondern dem Ratsmodell folgt. Vgl. §§ 10, 11 StV Berlin-Brandenburg, abgedruckt: GVBl. Ber.-Bra., 1992, S. 150ff.

wird zu untersuchen sein, ob die Parteien dem gesellschaftlichen Bereich und den diesen repräsentierenden gesellschaftlichen Gruppen zugeordnet werden können. Erst danach kann über eine verbindliche rundfunkrechtliche Klassifizierung der Parteien als „Staat“ entschieden werden.

5.3.1 Besonderheiten der politischen Parteien

Die politischen Parteien dem Kreis der übrigen repräsentationswürdigen sozialen, kulturellen, politischen, religiösen oder wirtschaftlichen Organisationen und Verbänden zuzuordnen erscheint unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich, da die Parteien aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Zweckbestimmung und den politischen Wirkungsmechanismen von Besonderheiten geprägt sind, die sie aus der Gruppe der den gesellschaftlichen Pluralismus abbildenden Vereinigungen herausheben.

5.3.1.1 Konstitutionelle Repräsentation

Den politischen Parteien ist in Art. 21 GG eine verfassungsrechtlich privilegierte Stellung gegenüber anderen Vereinigungen, Organisationen oder Verbänden, deren Mitwirkung am Willensbildungsprozeß lediglich über Art. 5 I und 9 I GG verfassungsrechtlich gesichert ist, zugestanden worden.[571]
Obwohl insbesondere die Verbände mit zum Teil erheblichem politischem Einfluß[572] auf dem offenen, pluralen Feld der Vorformung der politischen Willensbildung an der Austragung von Konflikten, der Interessenbündelung und -artikulation mitwirken, bleibt ihnen der unmittelbare Zugriff auf die staatlichen Machtzentren verschlossen.[573] Dagegen agieren die Parteien unmittelbar in den Organen staatlicher Willensbildung; ihnen kommt die Aufgabe "konstitutioneller Repräsentation"[574] in der parlamentarischen Demokratie zu.[575] Dieses Mandat fällt den auf das Vorfeld staatlicher Willensbildung reduzierten Verbänden nicht zu; sie nehmen nur eine, für die plurale Demokratie aber nicht minder elementare, "existenzielle Repräsentationsaufgabe" war.[576]
Aus der vergleichsweise geringeren Distanz der Parteien zum Staat resultiert regelmäßig ein Einfluß auf die staatliche Willensbildung, der an Intensität und Ausmaß alle anderen Interventionsmöglichkeiten Dritter übersteigt. Wie keine andere politisch-aktive Organisation können sie aufgrund der personellen Verflechtungen und Ämterkumulationen ihre Interessen unmittelbar im staatlichen Willensbildungsprozeß zur Geltung bringen[577] und sich dadurch auch Einflußbereiche bei der privaten Rundfunkaufsicht ebenso wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk sichern.[578] Die außergewöhnliche Gefährlichkeit der politischen

---

[571]Scholz in Maunz/ Dürig, Kommentar zum GG, Art. 9 Rdnr. 2; Stern, Staatsrecht, Band I, § 13 IV 4, S. 460; Henke, Bonner Kommentar zum GG Art. 21, Rdnr. 31. Vgl. BVerfGE 6, S. 84ff. (92f.); 24, S. 300ff. (341); Seifert, Die politischen Parteien, S. 402.
[572]Stern, Staatsrecht, Band I § 13 IV 4, S. 461ff.
[573]Vgl. Grimm, aaO., S. 373ff.
[574]Huber, Staat und Verbände, S. 18ff.
[575]Stern, Staatsrecht, Band I, § 13 IV 4, S. 463.
[576]Scholz, Krise der parteienstaatlichen Demokratie, S. 27; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 368ff.
[577]Anzumerken ist hier, daß insoweit Grimm Recht zu geben ist, als auch auf der Verbandsebene Gruppen existieren, die auf die Erfüllung der Staatsaufgaben unmittelbar einwirken können (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände), allerdings beschränkt sich ihr Einfluß in der Regel auf einen abgrenzbaren Sektor. So kann nicht behauptet werden, die Arbeigeberverbände hätten im Rundfunkwesen eine auch nur annähernd so bedeutsame Machtposition erreicht, wie die politischen Parteien.
[578]So ist beispielsweise nachgewiesen, daß die gruppenplurale Zusammensetzung der Aufsichtsgremien nach einem Regierungswechsel bewußt im Sinne der regierenden Koalition bzw. Partei verändert worden ist. Darüber hinaus wird anhand der Landesmediengesetze von Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Würtemberg deutlich,

Parteien für die Unabhängigkeit der Rundfunkaufsicht basiert demnach gerade auf der charakteristischen Doppelrolle. Als rein gesellschaftliche Gruppe würden sie die gleichen Rechte und Pflichten treffen, wie die anderen gesellschaftlichen Organisationen; da die Parteien aber gleichzeitig einen bedeutenden Faktor bei der Staatswillensbildung darstellen[579], dürfen sie unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten nicht gleichbehandelt werden.

5.3.1.2 Integrationsfähigkeit und Integrationsnotwendigkeit

Auch den Verbänden kommt neben den politischen Parteien im demokratischen Rückkoppelungsprozeß die essentielle Funktion der Integration und Information des Staatsvolkes zu.[580] Zielsetzung und Hintergrund der organisatorischen Einbindung der Staatsbürger sind allerdings bei beiden Gruppierungen unterschiedlich angelegt: Regelmäßig dient die Verbandsorganisation der effektiveren Durchsetzung gemeinsamer Interessen oder Ziele. Die Verbände verfolgen die spezifischen Belange ihrer Mitgliedergemeinschaft ohne Rücksicht auf die Interessen Dritter und versuchen die Staatsorganisation in den Dienst dieser Partikularinteressen zu stellen.[581]
Demgegenüber sind die politischen Parteien darauf bedacht, möglichst viele unterschiedliche Standpunkte und Interessen zu berücksichtigen und organisationsintern zum Ausgleich zu bringen. Durch die Vertretung von Partikularinteressen würden sie sich der Möglichkeit verschließen, breite Bevölkerungsschichten anzusprechen und zu integrieren. Programmatisch wird dieses Ziel verfolgt, indem man um möglichst konsensfähige, allgemein akzeptable politische Konzeptionen bemüht ist.[582] Nicht ohne Grund streben die Parteien den Status einer allumfassenden, mehrheits- und damit regierungsfähigen "Volkspartei" an[583]. Das Schlagwort der „Neuen Mitte“ meint letztendlich nichts anderes: Gesucht wird ein politisches Konzept, daß für möglichst viele Kreise der Bevölkerung interessant und wählbar ist und damit langfristig den Machterhalt ermöglicht. Diese ausgeprägte Anpassungs- und Integrationsfähigkeit der Parteien führt dazu, daß unter ihrem Dach unterschiedliche Interessen zum Ausgleich gebracht werden können und vormals selbständige Gruppen in der Partei programmatisch und personell aufgehen.
Auf die Kontrollgremien der Landesmedienanstalten bezogen, finden diese Phänomene in der Bildung fraktionsähnlicher Zirkel und in einem parteipolitisch-motivierten Abstimmungsverhalten, das die rundfunkspezifischen Rationalitätskriterien außer Acht läßt[584]

---

daß sich infolge von Gesetzesänderungen der absolute und relative Anteil an Parteivertretern in den Aufsichtsgremien des privaten Rundfunks sukzessive erhöht hat.

[579]Grimm, aaO., S. 366; Hennis, in Regierbarkeit, hrsgg. von Hennis/ Graf Keilmannsegg/ Matz, Bd. I, S. 157.

[580]Stein, Staatsrecht, § 9 I, S. 98; Grimm, aaO., S. 373; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 399f.; Stern, Staatsrecht, Band I, § 13 IV 4, S. 463.

[581]Stern, Staatsrecht, Band I, § 13 IV 4, S. 463; Leibholz, Staat und Verbände, VVDStRL Heft 24, 1966, S. 21; H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 395ff.

[582]Grimm, aaO., S. 374.

[583]Diese Feststellung mag inzwischen auch für die Partei Bündnis 90/ Die Grünen gelten. Angesichts mehrfacher Regierungsbeteiligungen in den Bundesländern und nunmehr auch auf Bundesebene, sowie weitreichender "realpolitischer" Tendenzen, haben sich die Grünen von der ehemals vorrangig ökologischen Zielsetzung entfernt.

[584]Dieses Phänomen ist seit langem im öffentlich-rechtlichen Rundfunk unter dem Begriff der "Freundeskreise" hinreichend bekannt. Die umfassende empirische Analyse von Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Resse und Ziethen über die Rundfunkaufsicht durch die Landesmedienanstalten ließ allerdings deutlich werden, daß bereits 1989 die Parteipoilitk in der Mehrzahl der Gremien eine bedeutende Rolle spielt. (Vgl. Rundfunkaufsicht, Band III, S. 26ff.) Insbesondere in den zahlenmäßig großen Versammlungsgremien sind Gruppenbildung mit einem internen Vorabstimmungsverhalten und sog. "Freundeskreise" nachgewiesen worden. (Vgl. Rundfunkaufsicht, Band III, S. 26ff.) Trotz pluraler Zusammensetzung der Rundfunk- bzw. des Fernsehrates lassen sich die Gremien weitgehend nach Parteienproporz aufteilen, dementsprechend orientiert sich die Personal- und wohl auch die Programmpolitik stark an den parteipolitischen Mehrheiten. Vgl. Grimm, aaO., S. 367f.

ihren Ausdruck. Die parteipolitische Formierung der Aufsichtsgremien beschränkt sich aufgrund der Offenheit und Aufnahmefähigkeit der Parteien regelmäßig nicht auf die staats- oder parteientsandten Mitglieder, sondern erstreckt sich auch auf die Repräsentanten der „gesellschaftlichen“ Gruppen. Im Vordergrund steht dann nicht mehr das Wohl des Rundfunks, sondern vielmehr das gemeinsame Parteibuch und eine geschlossene, unitarische Vorgehensweise.
Die hohe Integrationsfähigkeit der Parteien steigert die Unübersichtlichkeit parteipolitischer Ingerenzen und führt, da der tatsächliche Einfluß der Parteien über den rein numerischen Stimmenanteil im Gremium weit hinausgeht, zu einer unkontrollierbaren Macht- und Einflußzusammenballung.

5.3.1.3 Gesteigertes Interesse an den Massenmedien

Die politischen Ambitionen der Parteien richten sich auf eine möglichst breite Zustimmung in der Bevölkerung, um die Chancen auf eine zukünftige Beteiligung an der Staatsleitung zu erhöhen oder die vorhandene Machtposition zu konservieren. Hinzu tritt das Bedürfnis eines jeden politisch Handelnden seine Ansichtungen und Standpunkte in der Öffentlichkeit zu präsentieren, zu begründen und abzusichern.[585] Vielfach hängen der politische Erfolg oder das Überleben von einer guten „Publicity“ oder einem medienwirksamen Auftritt ab. Für ein breitenwirksames Werben um öffentliche Akzeptanz bieten sich die allgegenwärtigen Massenmedien als Objekt der Einflußnahme geradezu an, da sie tragendes Kommunikationselement zwischen Staat und Gesellschaft[586] und eminenter Faktor im Meinungsbildungsprozeß sind[587]. Die charakteristische Suggestivkraft und Aktualität der Rundfunkmedien trägt erheblich dazu bei, das Interesse der politischen Akteure an Handlungspielräumen im Rundfunk zu steigern. Unter den gegebenen Umständen erscheint es nur verständlich, wenn die Parteien versuchen, sich die Mechanismen des Rundfunks zu nutze zu machen.[588]
Die Massenmedien üben somit auf die politischen Parteien einen unwiderstehlichen Reiz aus, da keine andere gesellschaftliche Gruppe oder Institution von den Kommunikationsmöglichkeiten des Rundfunks derart abhängig ist. Ihre Hemmschwelle, sich über rechtliche Schranken hinwegzusetzten und Organisationsgrenzen durch die Vereinnahmung kleinerer Gruppierungen[589] aufzuweichen, dürfte zwangsläufig um einiges tiefer liegen, als bei anderen Organisationen.

5.3.1.4 Resümee

Die politischen Parteien nehmen, obwohl sie wie andere Organisationen frei gebildete, privatrechtliche Zusammenschlüsse und in der Gesellschaft verwurzelt sind, eine Sonderstellung ein, die zumindest in rundfunkrechtlicher Hinsicht ihre Herauslösung aus den

---

[585]Sarcinelli, Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln, in Politischen Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, hrsgg. von Jarren, S. 35 - "Legitimation durch Kommunikation".
[586]Vgl. Sarcinelli, Mediatisierung und Wertewandel: Politik zwischen Entscheidungsprozeß und politischer Regiekunst, in Medienmacht und Politik, hrsgg. von Böckelmann, S. 165ff. Für Sarcinelli trägt das Fernsehen entscheidend zur Legitimierung des politischen Systems bei.
[587]Seit längerem wird in der politikwissenschaftlichen Literatur die Ansicht vertreten, daß die Massenmedien neben dem reinen Informationstransfer die permanente Partizipation der Staatsbürger am politischen Prozeß sicherstellen. Vgl. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1969; Räder, Das Medienpublikum als Publikum veröffentlichter Politik.
[588]Insbesondere wenn man dem Fernsehen entscheidenden Einfluß auf den Wahlausgang zuspricht. Vgl. Noelle-Neumann, Das doppelte Meinungsklima, in Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976, hrsgg. von Kaase, S. 408-451.
[589]Vgl. Grimm, aaO., S. 367.

übrigen, in den pluralen Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten vertretenen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gruppen rechtfertigt.[590] Es sind die außergewöhnliche Anpassungs- und Integrationsfähigkeit und das hohe Maß an Motivation, auf das Rundfunkprogramm Einfluß zu gewinnen, die die besondere Gefährlichkeit der Parteien begründen und eine rundfunkrechtliche Spezifikation als sonstige gesellschaftliche Gruppe unmöglich machen. Zur Sicherung der Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks gegenüber den politischen Parteien sind insoweit zusätzliche rechtliche Vorkehrungen zu treffen.
Die Herauslösung der politischen Parteien aus den übrigen entsendeberechtigen Organisationen stellt ein wichtiges Indiz dar, sie allein kann aber eine rundfunkrechtliche Zuordnung der Parteien zur Staatsorganisation und damit eine Gleichbehandlung von staatlichen und parteientsandten Gremienmitgliedern nicht schlüssig begründen. Auch unter rundfunkrechtlichen Aspekten könnte sich, analog zur verfassungsrechtlichen Positionsbestimmung, eine Zwischen- bzw. „Sowohl als auch“ Stellung ergeben.

5.3.2 Rundfunkrechtliche Zuordnung der Parteien zum staatlichen Sektor

Bei der verfassungsrechtlichen Verortung der politischen Parteien im Systemgefüge von Staat und Gesellschaft haben Wirkkraft und Flexibilität der einschlägigen Verfassungsnormen letztendlich eine Inkorporation der Parteien in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit verhindern können. Ebensolches muß auch hier gelten: Gewährleisten verfassungs- oder rundfunkrechtliche Normen, daß bei den gruppenpluralen oder kollegialen Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten zwischen staatlichem und Parteieneinfluß rechtlich noch differenziert werden kann, dürfen Staat und Parteien im Sinne des Staatsfreiheitsgebots nicht gleichbehandelt werden. Haben die personellen und materiellen Verflechtungen zwischen Staat und Parteien allerdings ein Stadium erreicht, in dem Staatsvertreter und Parteientsandte in den externen Kontrollorganen als eine gemeinsame, homogene Gruppe zu behandeln sind, muß sich das Staatsfreiheitsgebot notwendig auch auf die politischen Parteien erstrecken.
Im Mittelpunkt der folgende Erwägungen muß insoweit die Frage stehen, welche verfassungsrechtlichen oder rundfunkrechtlichen Normen eine zuverlässige Abgrenzung von staatlichen und parteipolitischen Einflußbereichen ermöglichen. Im Falle der Abwesenheit bzw. Ineffektivität entsprechender Vorkehrungen muß das tatsächliche Ineinandergreifen staatlicher und parteipolitischer Machtsphären im Rundfunk auch rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

5.3.2.1 Ineffektivität und Nichtanwendbarkeit verfassungsrechtlicher Sicherungen

Unter Rückgriff auf Verfassungsnormen und –prinzipien, die bereits bei der verfassungsrechtlichen Positionsbestimmung von Bedeutung waren, soll nunmehr deren Anwendbarkeit und Wirkkraft unter speziell rundfunkrechtlichen Bedingungen analysiert werden.

5.3.2.1.1 Das Konkurrenzprinzip

Unter Abschnitt 5.2.3.2.1 wurde das Konkurrenzprinzip in der Mehrparteiendemokratie als essentielles Sicherungssystem gegen eine Verfestigung der Parteien im Staatsapparat und eine umfassende Inkorporation herausgestellt.
Der für die repräsentative Demokratie charakteristische Parteienwettbewerb verliert allerdings im Bereich des Rundfunks seine machtbegrenzende und rückkoppelnde Funktion. Die Abhängigkeit der politischen Parteien von den massenmedialen Kommunikationskanälen

[590] Vgl. dazu die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Rundfunkratsbeschluß; BVerfGE 60, S. 53ff.

gebietet ihnen vielfach ein gemeinsames, einvernehmliches Vorgehen im Rundfunkwesen. Gemeinsames und vorrangiges Ziel ist es zunächst, den parteipolitischen Einfluß insgesamt zulasten dritter sozialer, wirtschaftlicher oder kultureller Gruppierungen oder Organisationen auszuweiten, um den Rundfunk den Gesetzmäßigkeiten und Wirkungsmechanismen der Parteipolitik zu unterwerfen. *V. Arnim* qualifiziert dieses kollektive Vorgehen, bei dem alle Parteien kollaborieren um staatsfern konzipierte Einrichtungen unter ihren Einfluß zu bringen, treffend als "politisches Kartell".[591]

Das Außerkraftsetzen des Konkurrenzprinzips findet seine auffälligste Ausprägung im Parteienproporz: Die Zusammensetzung der Aufsichtgremien der Landesmedienanstalten folgt regelmäßig den politischen Kräfteproportionen der jeweiligen Landtage[592]. Folglich sind die getroffenen Personal- und Sachentscheidungen vielfach nicht das Ergebnis eines meinungsoffenen, konfliktreichen Willensbildungsprozesses, sondern die Resultate sorgsam ausgehandelter Kompensationsmodelle, parteiübergreifender Ausgewogenheitslösungen oder einseitiger, politischer Affinitäten.[593]

Neben dieser organinternen Problematik spiegelt sich das parteiübergreifende Einvernehmen vornehmlich in den Entsendeentscheidungen der Länderparlamente wieder, insbesondere wenn die Repräsentanten nicht unmittelbar von den gesellschaftlichen Gruppen, sondern vom Landtag gewählt werden.[594] Ausschlaggebend für die Entsendung ist häufig nicht die fachliche Kompetenz des Kandidaten, sondern seine parteipolitische Gesinnung und ein vorab ausgehandelter Verteilungsschlüssel für die Gremiensitze.

---

[591]v. Arnim, Politische Parteien, DÖV, 1985, S. 593ff. (596) unter Berufung auf Kirchheimer, Vom Wandel der politischen Opposition, in Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. von Schumann, S. 114ff., insbesondere 122ff.

[592]Vgl. dazu aus der Fülle der Beiträge in der tagespolitischen Presse und den Rundfunkpublikationen: Rundfunk und Fernsehen, 1991, Band 2, S. 185ff., Astheimer, „Institutionelle Politiksteuerung", RuF 1991, S. 185; Funk-Korrespondenz Nr. 28 vom 14.8.1995, S. 27; Süddeutsche Zeitung vom 4./ 5.3.1995 "Medienwächter am Ende" von Klaus Ott; Die Zeit, Nr. 14 vom 8.4.1994, " In Beweisnot"; Die Woche vom 23.10.93 "Ohnmacht im Äther"; Die Welt vom 23.11.93 "Wie Politiker die Massenmedien beeinflußen", dpa Informationen 44 vom 5.11.1987, S.4, 5.

Dieser Sachverhalt tritt vor allem dann an die Öffentlichkeit, wenn die Zusammensetzung des Kontrollgremiums der Landesmedienanstalt, z.B. infolge eines Regierungswechsels, geändert werden soll. Die benachteiligte Partei beruft sich dann zum Teil recht unverhüllt auf die unausgewogene Besetzung des Gremiums. Vgl. dazu z.B. die Beiträge zur Novellierung des hessischen Privatrundfunkgesetzes vom 30.11.1988: Funk Korrespondenz, Nr. 21-22 vom 27.5.1994, S. 10, Nr. 41 vom 14.10.1994, S. 10f. ; Frankfurter Rundschau vom 31.5.1994 "Reformabsichten", vom 18.11.1994 "Rücktritt unter Protest". Diskussion über die Änderung des Privatfunkgesetzes von Sachsen: epd/ Kirche und Rundfunk Nr. 65 vom 19.08.1995, S. 3ff., Nr. 40, 41 vom 28.5.1994, S. 11; Süddeutsche Zeitung vom 21.8.1993 "Alle Macht den Räten" von Klaus Ott; Außerdem: Süddeutsche Zeitung vom 8.2.1994, "Im Basar von Kiel"; epd/ Kirche und Rundfunk Nr. 20 vom 17.3.1993; Vgl. dazu insgesamt: Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, Rundfunkaufsicht, Band III, S. 26ff.. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch die Auseinandersetzung um das Buch von Hans Joachim Berg, Rundfunkgremien in Deutschland. Namen - Organe - Institutionen. Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 3.5.1995 und 7.4.1995; Funk Korrespondenz Nr. 18, 5.5.1995.

[593]Von Hellstern und Reese ist insbesondere eine parteipolitische Polarisierung der Medienanstalten entlang der jeweiligen Regierungsmehrheiten in den Bundesländern nachgewiesen worden, die vor allem die Ergebnisse der Lizensierungsentscheidungen beeinflußt hat. Vgl. aaO., S. 30ff.; Zu den Zulassungs- und Konzentrationsentscheidungen der Landesmedienanstalten und den damit verbundenen standort- und parteipolitischen Erwägungen vgl. aus der Vielzahl der Beiträge: MP 1989, S. 268ff.; Funk-Korrespondenz Nr. 8-9 vom 23.2.1995, S. 7-8; Rundfunk und Fernsehen, 1994, S. 246ff.; epd/ Kirche und Rundfunk Nr. 44 vom 9.7.1993, S.4ff.; Süddeutsche Zeitung Nr. 110 vom 15.5.94, S.24 "Zwei Drittel Mehrheit verfehlt" von Klaus Ott; Frankfurter Rundschau vom 13.5.1994 "Fernsehmacht außer Kontrolle" von Ingrid Scheithauer; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.5.1994 "Fehlgriffe staatlicher Medienpolitik" von Peter Poppe; Stuttgarter Nachrichten vom 30.10.1987 "Beim Privatfunk gehen CDU und SPD Hand in Hand" von Heinz Steuber;

[594]Die Wahl der Repräsentanten durch die Landtage stößt im Hinblick auf die Staatsfreiheit des Rundfunks auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Praktiziert wird sie heute nur noch in Bremen (Vgl. § 36 III i.V.m II BremLMG) und in Hamburg (Vgl. § 61 III, IV i.V.m I Nr.4 Ham.MG).

5.3.2.1.2 Art. 38 I S. 2 GG

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, der die Unabhängigkeit des parteigebundenen Abgeordneten sicherstellen soll, findet auf die Kontrollgremien der Landesmedienanstalten und die Rechtsstellung des einzelnen Organmitgliedes keine Anwendung.[595]

5.3.2.2 Spezialgesetzliche Vorkehrungen in den Mediengesetzen der Bundesländer

Um den mit der Überwachung des privaten Rundfunks betrauten Personen eine sachbezogene und neutrale Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen, haben die Landesgesetzgeber durchweg besondere Regelungen vorgesehen, die die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Entsandten gegenüber „ihren“ Organisationen sicherstellen sollen. Unabhängigkeit meint dabei aber auch die Eigenverantwortlichkeit und Selbständigkeit des Entsandten im Verhältnis zu Dritten, insbesondere zu den politischen Parteien. Würde hier durch effektive Vorkehrungen ein Freiraum für die Organmitglieder im allgemeinen und für die staatlich entsandten im besonderen geschaffen, der eine autonome und neutrale Aufgabenwahrnehmung erlaubt, wäre auch der Einfluß der Parteien auf die Staatsvertreter in den Gremien zurückgedrängt. Dies würde deutlich gegen eine Gleichbehandlung von Staat und Parteien sprechen.

5.3.2.2.1 Verpflichtung auf die Interessen der Allgemeinheit

Überwiegend enthalten die Landesmediengesetze die Verpflichtung für die Gremienmitglieder, im Rahmen ihrer Aufsichts- und Zulassungstätigkeit die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten und wahrzunehmen.[596] Damit soll die Verfolgung partikularer Sonderinteressen, u.a. auch die einseitige Ausrichtung des Verhaltens an der Parteipolitik, ausgeschlossen werden.
Abgesehen davon, daß nicht alle Länderparlamente diese oder eine vergleichbare Vorgabe in den Gesetzestext aufgenommen haben, ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den "Interessen der Allgemeinheit" um einen weitgehend offenen und unbestimmten Rechtsbegriff handelt und daß ein parteipolitisch-motiviertes Entscheidungsverhalten dem betreffenden Versammlungsmitglied im Einzelfall kaum nachzuweisen ist. Diese schwer vollziehbaren Normierungen mit eher programmatischem Charakter bieten nur wenig Handhabe, der individuellen Ausrichtung der Tätigkeit an der Parteipolitik entgegenzuwirken.[597]
Vergleicht man das Organmitglied mit dem Parlamentsabgeordneten, wird auch ein weiterer eklatanter Unterschied deutlich: Der Abgeordnete ist als Vertreter des Volkes auch tatsächlich von diesem gewählt, während die Mitglieder der externen Aufsichtsgremien von den entsendeberechtigten Gruppen ausgewählt und berufen werden. Ihre Verpflichtung auf die Interessen der Allgemeinheit entbehrt insoweit keiner rechtlichen, dennoch aber einer praktisch-nachvollziehbaren Grundlage.

---

[595]Vgl.: Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 48; Fritz, Massenmedium Rundfunk, S. 102; Lämmel, Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 39; ZRP 1970, S. 218.

[596]Vgl. § 44 I LMG BW; § 55 XII S.2, 1.HS LRG NRW; § 57 I S. 2 Nieders. LRG; § 42 IX S. 2, 1.HS LRG Schl.-Hol.

[597]Umsomehr muß diese Feststellung für diejenigen Landesregelungen gelten, die nicht die einzelnen Mitglieder, sondern das gesamte Versammlungsgremium auf die Wahrung der Interessen der Allgemeinheit verpflichten. Wenn das gruppenplural besetzte Organ nur insgesamt die Interessen der Öffentlichkeit vertreten soll, schließt dies die Vertretung singulärer Interessen durch einzelne Mitglieder nicht aus - nach der Pluralismustheorie ist dies sogar beabsichtigt. Vgl. § 49 I S. 1 HPRG; Art. 12 II S. 1, 1.HS Bay. MG; § 40 I S.1 RfG Meck.-Vorp.

5.3.2.2.2 Unabhängigkeit von Aufträgen und Weisungen

Daneben stellen die Landesmediengesetze die Versammlungs- bzw. Ratsmitglieder von Aufträgen und Weisungen Dritter frei.[598] Aus dieser Freiheitsgewährleistung könnte eine dem Abgeordnetenstatus vergleichbare, temporär unangreifbare Rechtsposition des Mitgliedes resultieren, die ihn weitgehend immun macht gegenüber Steuerungsversuchen seiner eigenen Organisation oder Dritter.
Die vorgesehene Auftragsungebundenheit kann allerdings eine freiwillige Interessenbindung des Mitgliedes nicht verhindern, so daß die individuelle Aufsichtstätigkeit zwar interessenneutral und unabhängig vollzogen, dies aber nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden kann.[599] Die Unabhängigkeit der Gremienmitglieder auch gegenüber parteipolitischer Bevormundung und Manipulation verliert darüber hinaus erheblich an Gewicht, wenn den entsendenden Institutionen ein vorzeitiges Abberufungsrecht eingeräumt worden ist.[600] Der Einzelne bleibt solange in seinen Entscheidungen fremdbeeinflußt und abhängig, wie er bei mangelnder Verhaltenskonformität von der vorschlagenden oder entsendenden Stelle abberufen werden kann. Wieweit insbesondere die Rechtsposition der vom Landtag entsandten Mitglieder parteipolitisch geprägt ist, wird auffallend deutlich, wenn in den Landesmediengesetzen eine Neukonstitution der Staatsbank vorgesehen ist, sobald sich infolge von Wahlen der Landtag neu formiert und sich damit das parteipolitische Kräfteverhältniss geändert hat.[601]

5.3.2.3 Entsende- und Vorschlagsrechte der Landtagsfraktionen

In diesem Zusammenhang erweist es sich auch als problematisch, den Landtagsfraktionen in den Landesmediengesetzen entweder unmittelbare Entsenderechte[602] oder Vorschlagsrechte, gekoppelt mit einer Wahl der Vertreter durch den jeweiligen Landtag[603], einzuräumen. Infolge des massiven Einflusses der Fraktionen im Berufungsverfahren läßt sich nicht abschließend feststellen, ob der Entsandte primär Vertreter der Landeslegislative oder der mit Fraktionsstatus ausgestatteten Parteien im Parlament ist. Für seine persönliche Position und Aufgabenwahrnehmung ist es nicht unerheblich, ob vorallem sein Parlamentarierstatus oder aber seine konkrete Parteibindung den Ausschlag für die Entsendung gegeben hat.
Für den Status eines Landtagsvertreters sprechen die z.T. verwendeten Formulierungen[604], die politische Stellung der Fraktionen als "organische Gliederungen des Parlaments"[605] sowie das parlamentarische Wahlverfahren, das bei einem reinen Fraktionsvertreter nur fraktionsintern durchzuführen wäre. Für einen Entsandten der Fraktion und eine primär parteipolitisch geprägte Position spricht allerdings, daß unter der Prämisse parteipolitischer Ausgewogenheit regelmäßig allen Fraktionen im Landesparlament pauschal ein Vertreter zugebilligt wird und

[598]Vgl. § 44 I S. 2 LMG BW; § 45 VII S.2 LPR Rheinl.-Pfalz; § 49 VI, S.2 HPRG; § 55 X, S.2 LRG NRW; § 57 I S.3 LRG Nieders.; § 68 I S.2 Saarl. LRG; § 30 I S.1 Sächs. PRG; § 41 II, S. 1 RfG Meck-Vorp.; § 42 IX, S.2, 2.HS. LRG Schl.-Hol.; § 63 II, S. 2 Ham. LMG.
[599]BVerfGE 83, S. 238ff. (335).
[600]Vgl. § 45 VII, S.3 LPR Rheinl.-Pfalz; § 49 VI, S. 3 HPRG; § 55 X, § 54 Ic LRG NRW; Art. 13 IV, S. 4 Bay. MG; § 30 II, S. 3 Sächs PRG; § 42 X LRG Schl.-Hol.
[601]Vgl.: Art. 13 IV S.5 BayMG; § 45 II S. 3 LRG RP;
[602]Vgl. § 41 II, S. 1 LMG BW; § 45 II, S.2, 2.HS LRG RP; § 49 I Nr. 25 HPRG; § 67 II Nr.2 LRG Saar.; § 29 I Nr.2 SächsPRG.
[603]Vgl.: § 41 II, S. 2 LMG BW; § 45 II, S.2, 1.HS LRG RP; § 55 LRG NRW. Unklar: § 45 I Nr. 21 TPRG.
[604]Z.B. werden im Landesrundfunkgesetz von Rheinland-Pfalz die sieben Versammlungsmitglieder ausdrücklich vom Landtag entsandt (§ 45 I Nr. 1).
[605]Radbruch, Handbuch des Staatsrechts Band I, S. 292.

den Fraktionen, hier als parlamentarische Repräsentation der jeweiligen politischen Partei[606] verstanden, zum Teil selbst die Berufungs- oder Selektionsfunktionen übertragen worden sind.
Ohne die aufgezeigte Abgrenzungsproblematik weiter zu vertiefen, ist deutlich geworden, daß eine zweifelsfreie Zuordnung der Landtagsentsandten aufgrund der Mitwirkung der parteipolitisch-gefärbten Fraktionen nicht möglich ist. Auch hier verschwimmen letztlich die Trennungslinien zwischen parteipolitischer und staatlicher Sphäre, weil das Berufungsverfahren selbst keine eindeutigen Zuständigkeiten vorgibt.

5.3.3.3 Schlußfolgerungen

Das weite Vordringen der Parteien in den Bereich organisierter Staatlichkeit ist für die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien ohne Folgen geblieben, weil ein wirksames Normengerüst die völlige Inbesitznahme des Staates durch die Parteien verhindert.
Unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten wirkt sich die Vermengung und Überlagerung von staatlichen und parteipolitischen Bereichen im politischen Alltag gravierender aus: Verfassungsrechtliche Kontrollmechanismen versagen angesichts der besonderen Bedeutung des Massenmediums Rundfunk im Kommunikationsprozeß oder finden keine Anwendung auf rundfunkspezifische Fallgestaltungen. Auch die in den Mediengesetzen vielfach vorgesehenen Rechtskonstruktionen zur sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit bieten den Organmitgliedern keine hinreichende Rechtssicherheit, ihre Aufgaben unabhängig und eigenständig gegenüber Dritten wahrnehmen zu können. Insbesondere den Vertretern des staatlichen Bereichs, die ohnehin mehrheitlich Parteimitglieder sein dürften, wird es unter diesen rechtlichen Rahmenbedingungen schwerfallen, sich den Begehrlichkeiten und Bedürfnissen einer Partei zu widersetzen. Bei der Rundfunkaufsicht verschmelzen insoweit staatliche und Parteiinteressen, ohne daß dieser Entwicklung eindeutige rechtliche Grenzen gesetzt wären.
Anhand der landesgesetzlich eingeräumten Entsende- und Berufungsrechte ließe sich der parteipolitische Sektor vom staatlichen in den Aufsichtsorganen zwar noch nominell abgrenzen, aufgrund der z.T. massiven Mitwirkung der Fraktionen an der Entsendung von Landtagsabgeordneten sind allerdings erhebliche Zweifel an der Plausibilität dieser zahlenmäßigen Zuordnung angebracht. Praktisch kann die Gruppe der Parteivertreter und die der Staatsvertreter, aufgrund der bestehenden engen personellen Verflechtungen, Ämterkumulationen und Interessenüberschneidungen zwischen Parteien und Staat nicht mehr widerspruchsfrei voneinander abgegrenzt werden.
Für den Bereich der Rundfunkaufsicht haben die Unanwendbarkeit und Ineffektivität, bzw. das schlichte Fehlen verfassungs- und spezialrechtlicher Vorkehrungen zur Folge, daß mit dem faktischen Ineinandergreifen der beiden Bereiche auch rundfunkrechtlich von ihrer Untrennbarkeit ausgegangen werden muß. Die unvollziehbare Verpflichtung auf die Interessen der Allgemeinheit, die Abberufungsrechte und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Fraktionen im Berufungsverfahren lassen eine Differenzierung zwischen parteipolitischen und staatlichen Einflußnahmen im Rahmen der Überwachungstätigkeit ebensowenig zu, wie organintern die Parteivertreter von den Vertretern des staatlichen Bereichs zweifelsfrei abgegrenzt werden können. Den politischen Parteien wird kein wirklich effektives Hindernis in den Weg gestellt, das eine gezielte Inbesitznahme des staatlichen Bereichs verhindern oder zumindest verzögern könnte.
Die Entsandten des staatlichen Bereichs und die Parteivertreter stellen sich demnach im tatsächlichen und im rechtlichen Sinne als untrennbare, einheitliche Gruppierung dar.

---

[606]Badura, Bonner Kommentar, Art. 38, Rdnrn. 18, 70; Stern, Staatsrecht, Band 1, § 23 I 2, S. 1024ff.; H.P. Schneider, Das parlamentarische System, in Handbuch des Verfassungsrechts, hrsgg. von Benda/ Maihofer/Vogel, S. 239ff. (266f. und 257f.).

5.4 Ablehnung differenzierender Ansichten im Schrifttum

Mit der Abgrenzung der politischen Parteien von den übrigen gesellschaftlichen Gruppen und der Eingliederung in den staatlichen Bereich liegt das Ergebnis dieses Abschnitts auf der Hand: Der Adressatenkreis des Grundsatzes der Staatsfreiheit erfaßt auch die politischen Parteien. Mit diesem Resultat geht notwendig die Ablehnung anderer im Schrifttum vertretener Auffassungen einher.
Allerdings sind in der bisherigen Auseinandersetzung mit dem Adressatenkreis die differenzierenden Lösungsansätze, die innerhalb des Parteienspektrums unterscheiden und nicht zu einer einheitlichen Anwendung des Staatsfreiheitsprinzips führen, unbeachtet geblieben. Unter Umständen dürfen tatsächlich nur die Regierungsparteien bzw. die im Parlament vertretene Parteien als „Staat“ im Sinne des Staatsfreiheitsbegriffs definiert werden.
Um diese Argumentationslücke zu füllen, werden die differenzierenden Interpretationsansätze im folgenden einer eingehenden Begutachtung anhand der Kriterien Chancengleichheit der politischen Parteien und Pluralismus unterzogen. Ziel der Darstellung ist dabei nicht allein die Bestätigung des gefundenen Ergebnisses, vielmehr soll auch der grundsätzlichen Frage nachgegangen werden, ob ein differenzierender Lösungsansatz überhaupt zu verfassungsrechtlich unbedenklichen Resultaten führen kann.

5.4.1 Der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien.

Den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung unmittelbar aus Art. 21 GG[607] hergeleitet und als besondere Ausprägung der formalisierten, demokratischen Wahlgleichheit angesehen.[608] Die Anlehnung an das demokratische Gleichheitsprinzip kennzeichnet die Chancengleichheit als eine schematische, egalitäre Gleichheit[609]. Bezogen auf die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung, gewährleistet das Rechtsgebot den Parteien grundsätzlich formalgleiche[610] Wettbewerbschancen und volle Gleichberechtigung im unmittelbaren Bereich der Wahl und im Wahlkampf[611]. Der öffentlichen Gewalt sind sämtliche Eingriffe untersagt, die die Erfolgsaussichten bestimmter Parteien im politischen Wettbewerb einseitig zugunsten oder zulasten der Konkurrenten verändern könnten. Demgegenüber verlangt der Grundsatz aber nicht, daß der Gesetzgeber bestehende Unterschiede in der Mitgliederstruktur, der Leistungsfähigkeit oder der Finanzkraft der Parteien, die zu Abweichungen in der Wettbewerbsfähigkeit führen können, auszugleichen hat[612]. Jede unterschiedliche Behandlung

[607]Vgl. zur Herleitung aus Art. 21 I GG BVerfGE 3, S. 19ff. (26); 6, S. 273ff. (280); 8, S. 51ff. (63); 44, S. 125ff. (146); 47, S. 198ff. (225). Neben der Parteienfreiheit wurden von der Rechtsprechung für die verfassungsrechtliche Herleitung und Deutung auch die individuelle Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 I, 28 I GG) und der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) herangezogen. Vgl. dazu im Einzelnen Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, S. 82ff.
[608]BVerfGE 1, S. 208ff. (241ff.); 8, S. 51ff. (69); 11, S. 351ff. (360); 14, S. 121ff. (132); vgl. Stein, Staatsrecht, § 8 II 2, S. 89; Lipphardt, aaO., S. 181ff., 690f.
[609]Gersdorf, Die Staatsfreiheit, S. 74f.; Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 99.
[610]Die demokratische Ordnung der BRD ist im Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen durch eine formale Gleichheit gekennzeichnet, d.h. daß sie trotz bestehender sozialer Unterschiede alle Staatsbürger grundsätzlich absolut gleich behandelt.(BVerfGE 8, S. 51ff. (69); 11, 351ff. (360); 14, S. 121ff. (132).)
[611]BVerfGE 14, S. 121ff. (132ff.)
[612]BVerfGE 8 S. 51ff. (66, 67)

von Seiten des Staates, die nicht durch einen besonders "zwingenden Grund" gerechtfertigt ist[613] muß aber ausgeschlossen sein.[614]
Im Hinblick auf den sachlichen Anwendungsbereich des Gleichbehandlungsgebotes, der sich ursprünglich auf den technischen Wahlablauf beschränkte, hat das Bundesverfassungsgericht inszwischen eine Erweiterung auf die Wahlvorbereitung und auf den gesamten Parteienwettbewerb im Vorfeld der politischen Willensbildung vollzogen.[615] Das Gericht hat in den Entscheidungen zur Wahlwerbung und zur Parteienfinanzierung zu Recht betont, daß sich die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung nicht in unmittelbar wahlbezogenen Aktivitäten erschöpfe, sondern vorallem in ihrer Teilnahme an dem permanenten Prozeß der politischen Meinungsbildung bestehe.[616] Daher ist der Grundsatz der Chancengleichheit auch im Vorfeld der politischen Willensbildung uneingeschränkt anwendbar.[617]
Für die vorliegende Fragestellung sind insbesondere die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Kontingentierung von Sendezeiten für die politischen Parteien von Bedeutung, die zentrale Aussagen zum Prinzip der Chancengleichheit enthalten[618]. Bislang konnte das Bundesverfassungsgericht der grundsätzlichen Problematik eines Rechtsanspruchs der Parteien auf Sendezeiten aus dem Wege gehen.[619] Solange den Parteien allerdings die Möglichkeit zur Wahlwerbung eingeräumt werde, verlange der Grundsatz der Chancengleichheit, daß vorbehaltlos alle Parteien bei der Vergabe von Sendezeiten angemessen zu berücksichtigen sind[620]. Dabei seien Differenzierungen bei der Zuteilung von Sendezeiten zulässig, solange der grundsätzlich freie Wettbewerb der Wahlkonkurrenten nicht in Frage gestellt werde und insbesondere bestimmte Parteien nicht von der Rundfunkwerbung gänzlich ausgeschlossen seien.[621]
Zusammenfassend läßt sich den Urteilen die Kernaussage entnehmen, daß Differenzierungen anhand von Kriterien, die nicht auf typische Eigenarten oder Strukturmerkmale einer Partei zurückgehen, gemäß dem Grundsatz der Chancengleichheit unzulässig sind und in keinem Fall zu einem Ausschluß einer einzelnen Partei vom Rundfunk führen dürfen. Gerade mit dieser Kernaussage läßt sich die generelle Ablehnung differenzierende Ansätze, wie sie oben exemplarisch anhand der Autoren Jarass und Rossen dargestellt wurden, schlüssig begründen. Beide verwehren einem Teil der Parteien unter dem Blickwinkel der Staatsfreiheit den Zugang zum Rundfunk. Die gleichzeitige partielle Öffnung des Rundfunks für andere politische Parteien, beispielsweise mittels Konzessionierung eines Rundfunksenders der Opposition oder durch die Zulassung von Oppositionsvertretern bei der Rundfunkaufsicht, beeinträchtigt die Wettbewerbschancen der vom Rundfunk ausgeschlossenen Parteien im öffentlichen Willensbildungsprozeß erheblich. Ihre Distanzierung verschließt ihnen jede Möglichkeit, um auf das breitenwirksame und aktuelle Kommunikations- und Artikulationsmedium Einfluß zu nehmen. Jede Bevorzugung oder Beeinträchtigung einzelner

[613]Als besonders zwingende Gründe hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere staatspolitische Gefahren angesehen: Parteienzersplitterung, Gefahr funktionsunfähiger Verfassungsorgane. (Vgl. BVerfGE zur Sperrklausel - 1, S. 208ff. (248, 256); 4, S. 31ff. (40); 4, S. 375ff. (380); 6, S. 84ff. (92ff.) - und zum Unterschriftenquorum - 3, S. 19ff.; 4, S. 375ff. (381f.)).
[614]BVerfGE 1, S. 208ff. (225); 4, S. 375ff. (382); 6, S. 84ff. (94); 6, S. 273ff. (280); 8, S. 51ff. (64f.); 14, S. 121ff. (133).
[615]Vgl. BVerfGE 1, 208ff. (242); 3, S. 19ff. (26f.); 7, S. 99ff. (107), 8, S. 51ff. (68); 14, S. 121ff. (132). Vgl. zum Anwendungsbereich des Grundsatzes der Chancengleichheit Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 99ff.
[616]BVerfGE 14, S. 121ff. (132)
[617]Jülich, aaO., S. 100f.
[618]Zur Zuteilung von Sendezeiten an politische Parteien vgl. BVerfGE 7, S. 99ff.; 14, S. 121ff.; 47, S. 198ff.
[619]BVerfGE 7, S. 99ff. (107)
[620]BVerfGE 7, S. 99ff (108); 13, S. 204ff. (205)
[621]BVerfGE 7, S. 99ff. (108); 14, S. 121ff. (138)

Parteien im Wettbewerb der politischen Willensbildung muß aber nach dem Grundsatz der Chancengleicheit ausgeschlossen sein.

5.4.2 Das rundfunkrechtliche Pluralismusgebot[622]

In ständiger Rechsprechung[623] hat das Bundesverfassungsgericht, neben der Forderung nach Staatsfreiheit und Gruppenferne des Rundfunks, die Landesgesetzgeber zur Schaffung einer positiven Ordnung verpflichtet, die sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und auf diese Weise ein umfassendes und ausgewogenes Informationsangebot gewährleistet ist.[624]
Das Gebot der Meinungsvielfalt in seinen dogmatischen Grundlagen, den unterschiedlichen Reichweitendimensionen und dem reduzierten Anforderungsprofil für den privaten Rundfunk detailliert zu erfassen, würde den Rahmen dieses Exkurses bei weitem sprengen[625]. Im vorliegenden Kontext reicht es aus, sich auf die programm- und organisationsbezogene Dimension des Pluralitätsprinzips zu konzentrieren[626]:
Der für den privaten Rundfunksektor geforderte Grundstandard umfaßt die wesentlichen Voraussetzungen der Meinungsvielfalt: Zunächst müssen grundsätzlich alle Meinungsrichtungen, unabhängig von Bedeutung und Inhalt die Möglichkeit haben, im privaten Programm zum Ausdruck zu gelangen. Eine schematisch-gleiche Berücksichtigung aller aufkommenden Standpunkte ist dabei nicht erforderlich, ausreichend ist eine reelle Verlautbarungsmöglichkeit für die wesentlichen gesellschaftlichen, politischen und weltanschaulichen Meinungen. Gravierende Ungleichgewichtigkeiten oder ein grob einseitiges, unausgewogenes Programm sind ebenso auszuschließen, wie das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht.[627]
Die organisationsbezogene Dimension des Vielfaltspostulats umfaßt die organisatorischen Vorgaben, die der Absicherung des programminhaltlichen Pluralismusses dienen.[628] Die Landesgesetzgeber haben Kommunikationstrukturen bereitzustellen, die der Auslieferung des privaten Rundfunks an den Staat oder eine gesellschaftlichen Gruppe entgegenwirken.[629]

---

[622]Die Begriffe Pluralismus und Vielfalt werden im folgenden Zusammenhang zur Vereinfachung als Synonyme verwendet. Zur Problematik des in Schrifttum und Rechtsprechung divergierenden Sprachgebrauchs vgl. Piette, Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, S. 9f.

[623]BVerfGE 12, S. 205ff. (262f.); 31, S. 314ff. (322ff.); 57, S. 295ff. (323ff.); 60, S. 53ff. (65); 73, S. 118ff. (153f.)

[624]Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: 12, S. 205ff. (263); 57, S. 295ff. (320); 73, S. 119ff. (152f.); 74, S. 297ff. (324); 83, S. 238ff. (296).

[625]Dazu kann auf die reichhaltige Literatur verwiesen werden. Vgl.: Ricker/ Müller-Malm, Die Vielfaltsanforderungen an den privaten Rundfunk, ZUM 1987, S. 208ff.; Henn, Die Sicherung von Meinungs- und Informationsvielfalt in neueren Rundfunkordnungen; Piette, Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk; Kübler, Organisationsrechtliche Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk, epd 1995, Nr. 35, S.1ff.; R. Groß, Zum Verfassungsgebot der Programmvielfalt, DVBl, 1982, S. 1118ff.; Ossenbühl, Rundfunkprogramm - Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 381ff.; DLM-Schriftenreihe, Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Band 4, hrsgg. von den Landesmedienanstalten.

[626]Der Begriff der "Dimension" ist Hoffmann-Riem entlehnt, der in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fünf Anwendungsbereiche des Gebots der Meinungsvielfalt ausmacht. (Hoffmann-Riem, Der Schutz der Meinungsbildungsfreiheit im privaten Rundfunk, S. 95; ders. Kommentierung zu Art. 5 I S. 2 GG, Rdnrn. 39ff., in Alternativkommentar zum Grundgesetz, Bd. 1) Piette unterteilt das Meinungsvielfaltsgebot in programminhaltliche, personell-verbandspluralistische und intermediale Meinungsvielfalt. (Vgl.: Piette, Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, S. 10ff.) F. Kübler spricht in diesem Zusammenhang von "Zielprojektionen" und unterscheidet vier Zielsetzungen des Pluralismusgebotes. (Vgl.: F. Kübler, Organisationsrechtliche Vielfaltssicherungen im privaten Rundfunk, epd, Nr. 39, 1995, S. 1)

[627]BVerfGE 73, S. 118ff. (160)

[628]Ricker, Privatrundfunk-Gesetze, S. 71f.

[629]Hoffmann-Riem, Der Schutz der Meinungsbildungsfreiheit im privaten Rundfunk, in Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 90; Ricker, aaO., S. 70.

Dafür sind u.a. Zugangsregelungen erforderlich, die allen teilnahmewilligen Bewerbern chancengleiche Zugangsmöglichkeiten zum privaten Rundfunk eröffnen[630] und allen bedeutenden politischen Gruppen Partizipationsrechte im medialen Widerstreit der unterschiedlichen Meinungen einräumen.
Die differenzierenden Ansätze lösen hinsichtlich der skizzierten programm- und organisationsbezogenen Ausprägungen des Pluralismusgebots Bedenken aus. Es erscheint fraglich, ob sich der Ausschluß einzelner Parteien und der von ihnen vertretenen programmatisch-ideologischen Richtung mit den Grundgedanken der Meinungsvielfalt in Einklang bringen läßt. Schließt man, wie in den differenzierenden Ansätzen vertreten, beispielsweise die Vertreter der Regierungsparteien von den externen Aufsichtsgremien aus und läßt gleichzeitig eine Vertretung der Oppositionsparteien zu, so kann nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, daß sich die parteipolitische Einseitigkeit in der Zusammensetzung negativ auf die Ausgewogenheit des privaten Programmangebotes insgesamt auswirkt. Die Bewertungs- und Auslegungsspielräume der Kontrollorgane bei der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit, die einen direkten Einfluß auf die Programmgestaltung der privaten Anbieter ermöglichen, legen eine ausgewogene, paritätische Beteiligung aller wesentlichen politischen Meinungsrichtungen nahe. Programminhaltliche Meinungsvielfalt läßt sich gerade nicht dadurch erreichen, daß man bestimmten politischen Parteien jegliche Interventionsmöglichkeit auf den Rundfunk verschließt, während man gleichzeitig anderen gezielt die Möglichkeit zur Mitwirkung einräumt.
Dabei ist im vorliegenden Zusammenhang nicht zu entscheiden, ob das Pluralismusgebot prinzipiell eine gruppenpluralistische Struktur der Kontrollgremien der Landesmedienanstalten vorschreibt. Entscheidend ist, daß wenn im Landesmediengesetz eine solche vorgesehen ist, im Hinblick auf die zu gewährleistende Meinungsvielfalt nicht ein Teil des Parteienspektrums unter Berufung auf das Staatsfreiheitsgebot von vorneherein ausgeschlossen werden darf.

5.4.3 Schlußfolgerungen Exkurs

Die beispielhaft anhand von Jarass und Rossen dargestellten differenzierenden Lösungsansätze, mit denen nur bestimmte Parteien dem Staat i.S. des Staatfreiheitspostulats zugeordnet werden sollen, stoßen auf gravierende Bedenken hinsichtlich der demokratischen Chancengleichheit der Parteien bei der politischen Willensbildung und dem rundfunkrechtlichen Pluralismusprinzip. Verallgemeinert man die obigen kritischen Anmerkungen, wird deutlich, daß sämtliche Ansätze, die zu einer unterschiedlichen Behandlung der Parteien unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten führen, im Widerspruch zu den aufgezeigten Verfassungsprinzipien stehen. Die Einordnungsproblematik kann daher nur alternativ, i.S. einer "entweder-oder" Entscheidung gelöst werden: Entweder sind ausnahmslos alle politischen Parteien, die den Anforderungen des Parteiengesetzes entsprechen, dem Gebot der Staatsfreiheit unterworfen, oder ihre Unterordnung unter den Staatsbegriff ist vorbehaltlos zu verneinen.

5.5 Resümee Adressatenkreis

Die staats- und verfassungsrechtliche Diskussion um die Stellung der politischen Parteien im Systemgefüge von Staat und Gesellschaft gipfelte in der Erkenntnis, daß die Parteien aufgrund der ihnen zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Meinungs- und Willensbildung eine Mittel- und Zwischenstellung einnehmen, die ihnen sowohl ein Tätigwerden im gesellschaftlichen wie auch im staatlichen Bereich erlaubt.

[630]BVerfGE 57, S. 295ff. (325, 327); Ricker/ Weirich, Mediengesetz-Entwurf der CDU Hessen, S. 40; Ricker, aaO., S. 98f.

Diese rechtstheoretische Verortung der Parteien bleibt auch bei gravierenden Veränderungen im politischen System der modernen Parteiendemokratie unberührt. Auch unter sich wandelnden realen Bedingungen haben die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen, die eine völlige Inbesitznahme der Staatsorganisation durch die Parteien verhindern sollen, Bestand und Wirkkraft, so daß aus rechtlicher Sicht keine Konsequenzen aus der tatsächlichen Annäherung von Staat und Parteien gezogen werden müssen.
Im Hinblick auf die Eingrenzung des Adressatenkreises des Staatsfreiheitsprinzips und die Einbeziehung der politischen Parteien erwies sich dieses Ergebnis allerdings als unbefriedigend, da eine eindeutige Aussage nicht getroffen werden konnte.
Unter Heranziehung vorrangig rundfunkrechtlicher Gesichtspunkte ist der Frage nachgegangen worden, wie sich die politischen Parteien in Relation zu den sonstigen gesellschaftlichen, religiösen, kulturellen und wirtschaftlichen Gruppen und Verbänden darstellen. Die konstitutionelle Repräsentation, die außergewöhnliche Integrations- und Anpassungsfähigkeit und das vergleichsweise große Interesse der Parteien an Macht- und Einflußbereichen im Rundfunk weisen ihnen eine Sonderstellung zu, die eine Herauslösung der Parteien aus der gesellschaftlichen Sphäre der übrigen entsendeberechtigten Organisationen rechtfertigt.
Für die abschließende Einordnung der politischen Parteien in den staatlichen Bereich war aus rundfunkrechtlicher Sicht ausschlaggebend, daß mit der faktischen Untrennbarkeit beider Bereich auch eine rechtliche Untrennbarkeit, begründet in der Ineffektivität, Abwesenheit oder Unanwendbarkeit rechtlicher Vorkehrungen, korrespondierte.
Im vorliegenden Zusammenhang umfaßt insoweit der Staatsbegriff des rundfunkrechtlichen Staatsfreiheitsprinzips auch die politischen Parteien.

E Vereinbarkeit der internen Strukturen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit

Im bisherigen Verlauf der Darstellung sind mit der Bestimmung des verfassungsrechtlichen Ursprungs, der geschützten Inhalte, der sachlichen und personellen Reichweite und des Adressatenkreises die theoretisch-dogmatischen Grundlagen des verfassungsrechtlichen Strukturprinzips der Staatsfreiheit gelegt worden.
Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse soll im Folgenden erörtert werden, welche konkreten, verfassungsrechtlichen Vorgaben und Maßstäbe dem Staatsfreiheitsprinzip für die legislative Ausgestaltung der Organisationsstrukturen der Aufsichts- und Kontrollorgane der Landesmedienanstalten entnommen werden können.

Dem Landesgesetzgeber ist die Aufgabe übertragen, durch Gestaltung eines positiven Ordnungsrahmens die Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks im Sinne der verfassungsrechtlichen und bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben zu gewährleisten. Im Rahmen dieses Ausgestaltungsauftrages ist dem Landesgesetzgeber ein weitgehender Entscheidungs- und Gestaltungsfreiraum eingeräumt, da die Verfassung keine bestimmte Organisationsstruktur für den Rundfunk vorgib[631]. Allerdings haben sich die legislativen Maßnahmen am dienenden Zweck der Rundfunkfreiheit zu orientieren und der Gesetzgeber hat insbesondere durch effektive Vorkehrungen sicherzustellen, daß der Rundfunk als breitenwirksames Medium und bedeutender Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung weder dem Staat noch den Parteien ausgeliefert wird. Der Landesgesetzgeber findet sich insoweit in einer schwierigen Doppelrolle wieder: Als Ausgestaltungsbeauftragter soll er mittels einer positiven Ordnung Rundfunkfreiheit verwirklichen helfen - als Gefahr für den freien Meinungsbildungsprozeß hat er sich gleichzeitig einer Beherrschung des Rundfunks zu enthalten[632].

Die Landesgesetzgeber haben sich zunächst für eine Ausgliederung und Distanzierung der geschaffenen Kontrolleinrichtungen vom Bereich der weisungsgebundenen, unmittelbaren Staatsverwaltung entschieden. Weil die Programmautonomie der privaten Rundfunkveranstalter mittelbar auch von der Unabhängigkeit der Kontrolleinrichtungen gegenüber staatlichen Stellen abhängig ist, sind die Landesmedienanstalten als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrechten und Satzungsautonomie ausgestattet worden.[633] Insoweit üben die Landesmedienanstalten ihre Überwachungsfunktionen unabhängig und eigenverantwortlich aus und unterliegen lediglich einer eingeschränkten Rechtsaufsicht der obersten Landesbehörde.[634]
Die organisatorische Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltung und die Rechtssetzungsbefugnisse der Landesmedienanstalten können aber allein die gebotene Staatsfreiheit der Rundfunkveranstaltung und -beaufsichtigung nicht gewährleisten[635], solange Staat und Parteien über vielfältige Formen direkter und indirekter Einflußmöglichkeiten auf die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Kontrollorgane verfügen und damit mittelbar die Programmautonomie der privaten Rundfunkunternehmen beeinträchtigen können.

---

[631] Vgl. BverfGE 87, 181, 198; Kirschnek, Landesmediengesetz Baden-Württmberg, S. 105ff.
[632] Kirschnek, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, S. 111.
[633] Ausdrücklich normiert z.B. in: § 17 I S.2 LRG Saar.; § 27 II, S. 1 Sächs. PRG; § 52 II, S. 1; LRG Schl.-Hol..
[634] Vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, S. 411; A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 167f.;Wagner, aaO., S. 96f. Ebenso: BVerfGE 73, S. 118ff. (165).
[635] Vgl.: Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (99).;Wagner, aaO., S. 97f.; A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, DÖV 1986, S. 177ff. (183f.); Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 161.

Folglich sind durch den Landesgesetzgeber effektive Sicherungssysteme zu installieren, die die in der Freiheitsgewährleistung zugrundegelegte dualistische Staatsfreiheit in den Landesmedienanstalten organisatorisch umsetzen und die gebotene Unabhängigkeit der Institution gegenüber dem staatlichen Sektor zu realisieren helfen.
Nachfolgend sollen – thematisch anhand einer Reihe von Geboten für den Landesgesetzgeber systematisiert – zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem Staatsfreiheitsprinzip definiert und anschließend die konkreten landesgesetzlichen Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit den gewonnenen Maßstäben überprüft werden. Gemäß der Aufgabenstellung beschränkt sich die Untersuchung dabei auf die anstaltsinternen Strukturen und insbesondere die der zentralen Zulassungs- und Kontrollorgane der Landesmedienanstalten.

1 Gebot zur Bildung staatsfreier Aufsichtsgremien unter Ausschluß staatlicher und parteipolitischer Repräsentanten

Ein uneingeschränktes Verbot jeglicher Repräsentanz des staatlichen und parteipolitischen Bereichs in den Kontrollorganen der Landesmedienanstalten würde dem Staatsfreiheitsprinzip in organisatorischer Hinsicht unzweifelhaft effektiv und optimal Rechnung tragen. Wenn das Ausgestaltungsermessen der Landesgesetzgeber dahingehend einzuschränken wäre, daß den politischen Parteien und den Institutionen des staatlichen Bereichs keine unmittelbaren Entsende- und Beteiligungsmöglichkeiten für die gruppenpluralen Hauptgremien der Landesmedienanstalten einzuräumen sind, wäre zumindest diese offensichtliche und direkte Form der Einflußnahme ausgeschlossen.
Das völlige Verbot jeglicher parteipolitischer oder staatlicher Repräsentanz in den Aufsichtsgremien spiegelt eine extensive Interpretation des Staatsfreiheitsgrundsatzes im Sinne eines strikten Einmischungs- und Beeinflussungsverbots wieder. In theoretischer Form ist bereits ausführlich auf die Defizite dieses eindimensionalen Deutungsansatzes eingegangen und das Staatsfreiheitsprinzip dualistisch gedeutet worden: Staatliche Einflußsphären in der Organisation der Landesmedienanstalten sind zulässig, solange sie keinen beherrschenden Charakter haben und Auswirkungen auf die Freiheit der geschützten Programmautonomie entfalten.
Diese theoretischen Schlußfolgerungen sollen nunmehr aus einer anderen Perspektive überprüft und die verfassungsrechtlichen Einwände gegen eine extensive Deutung des Staatsfreiheitsgebotes als strenges Einmischungsverbot vertieft werden.

1.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, der Grundsatz der Staatsfreiheit hindere nicht, auch den Vertretern des Staates in den Organen der Landesmedienanstalten einen angemessenen Anteil einzuräumen.[636] Da das Gericht ebenfalls eine Erweiterung des Adressatenkreises auf die politischen Parteien befürwortet, ist eine angemessene Präsenz direkt Parteientsandter bis zur Beherrschungsgrenze aus bundesverfassungsgerichtlicher Sicht prinzipiell zulässig. Einem aus dem Staatsfreiheitsgrundsatz herzuleitenden Verbot staatlicher Repräsentanz i.w.S. hat das Gericht insoweit eine eindeutige Absage erteilt.
Auch die vorherrschende Ansicht in der Literatur geht dahin, gegen eine geringe Anzahl von Staatsvertretern in den Zulassungs- und Aufsichtsgremien für den privaten Rundfunk keine verfassungsrechtlichen Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit zu erheben.[637]

[636]Vgl. BVerfGE 12, S. 205ff. (263); 73, S. 118ff. (165), 83, S. 238ff. (330f.); vgl. auch BayVerfGH, Bay. VBl. 1989, S. 303, 304ff.. Ebenso OVG Lüneburg, JZ, 1979, S. 24ff.
[637]Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 113; Bethge, Reorganisation, S. 51f.; A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 56; Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (75); Degenhart, in Bonner Kommentar, Art. 5 I, 2, Rdnr. 557; Jarass, Die

1.2 Bestätigung der dualistischen Interpretation des Staatsfreiheitsprinzips

Dem Gebot zur Schaffung eines Aufsichtsgremiums ohne jegliche staatliche oder parteipolitische Repräsentanz wäre insbesondere dann die Gefolgschaft zu verweigern, wenn die politischen Parteien und die staatlichen Institutionen Beteiligungsansprüche geltend machen könnten, auf deren Grundlage ihnen eine unmittelbare personelle Präsenz in den Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten zu gewähren wäre. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Widerspruchsfreiheit des Rechtssystems kann der Landesgesetzgeber nicht gleichzeitig zum völligen Ausschluß und zur angemessenen Berücksichtigung staatlich-parteipolitischer Repräsentanz verpflichtet sein.

1.2.1 Rechtsansprüche der politischen Parteien auf Beteiligung in den Aufsichtsgremien

1.2.1.1 Art. 21 I GG

Aus dem in Art. 21 I GG verliehenen besonderen verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien[638] und der verbürgten Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes könnte sich ein Rechtanspruch auf unmittelbare Beteiligung in den Versammlungsgremien ableiten lassen.
Im Rundfunkratsbeschluß hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgehalten, daß die politischen Parteien durch die Versagung von direkten Entsenderechten nicht in ihren verfassungsrechtlichen Rechten aus Art. 21 GG verletzt werden können.[639] Zur Begründung führt das Gericht an, daß sich Zielsetzung und Aufgabenstellung von öffentlich-rechtlichem Rundfunkrat und politischer Partei diametral entgegenstehen. Die Tätigkeit der Parteien sei primär auf die gezielte Manipulation der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, d.h. auf eine Verengung des Meinungsangebotes gerichtet, wohingegen die Zielsetzung des Rundfunkrates gerade in der Offenhaltung des freien Meinungsbildungsprozesses und des Kommunikationsmediums Rundfunk für ein möglichst breitangelegtes Spektrum unterschiedlicher Meinungen und Standpunkte bestehe.[640]
Dem Gericht ist uneingeschränkt beizupflichten, wenn es einen Anspruch der betreffenden Partei auf Mitwirkung im Rundfunkrat – und entsprechend auf Beteiligung in den Aufsichts- und Zulassungsgremien der Landesmedienanstalten - auf der Basis des Art. 21 I GG abgelehnt hat. Das dem Landesgesetzgeber bei seiner Ausgestaltungsaufgabe eingeräumte Ermessen[641] wird über Gebühr eingeschränkt, wenn den Parteien – oder auch anderen politischen, weltanschaulichen oder gesellschaftlichen Gruppen und Strömungen – Teilnahmerechte zugesprochen werden. Der Legislative wäre dann eine bestimmte Zusammensetzung für die gruppenplurale Aufsichtsform verbindlich vorgegeben, obwohl das Grundgesetz ihr gerade kein bestimmtes Modell einer Rundfunkorganisation vorschreibt.

1.2.1.2 Art. 5 I S.2 GG

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit könnte die Grundlage für Beteiligungsansprüche bilden, wenn es kollektivistisch, d.h. als Gruppengrundrecht der für die Verwirklichung von Pluralismus notwendigen Gruppen zu deuten ist.

Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 48; Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 167; wohl auch Ricker, Privatrundfunk-Gesetze, S. 33.

[638] BVerfGE 4, S. 27ff. (31); 44, S. 125ff. (139); 57, S. 1ff. (9).

[639] BVerfGE 60, S. 53ff. (62f.)

[640] BVerfGE 60, S. 53ff. (67)

[641] BverfG, NJW 1994, S. 1467; BverfGE 57, 295, 321; BverfGE 87, 181, 198.

1.2.1.2.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur

In der Literatur und Judikatur wird mit unterschiedlichen Begründungsansätzen die These vertreten, Art. 5 I S.2 GG lasse sich als Basis für subjektiv-rechtliche Partizipationsansprüche der gesellschaftlich-relevanten Gruppen heranziehen.[642]
Das Recht auf Veranstaltung von Rundfunk müsse denjenigen Rechtsträgern vorbehalten sein, die das Bundesverfassungsgericht als bedeutsame politische, weltanschauliche und gesellschaftliche Gruppen spezifiziert und zur Kontrolle berufen habe. Aus dieser Perspektive wurde die Rundfunkfreiheit als "Gruppengrundrecht" klassifiziert, d.h. die gesellschaftlich relevanten Gruppen wurden entweder selbst als Subjekte, bzw. als Träger der Rundfunkfreiheit angesehen, die als Gesamthandsgemeinschaft das Rundfunkprogramm steuern[643], oder ihnen wurden zumindest unmittelbare Mitwirkungs- oder Beteiligungsansprüche in der Rundfunkorganisation zugesprochen.[644]
Ähnlich argumentiert *Schneider*, der aus dem in Art. 5 I S.2 GG begründeten Verfassungsgebot der Gruppenvielfalt die Verpflichtung des Gesetzgebers ableitet, die Aufsichtsgremien über den privaten Rundfunk gruppenpluralistisch auszugestalten.[645] Schneider reduziert den Gestaltungs- und Ermessensspielraum der Landesgesetzgeber bei Auswahl und Gewichtung der relevanten Gruppen auf ein Mindestmaß, so daß zumindest den evident relevanten gesellschaftlichen Gruppen Repräsentationsansprüche zukommen. Letztendlich definiert auch er Rundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht der für die Umsetzung der qualitativen Vielfalt erforderlichen gesellschaftlichen Gruppen.[646]
Ausgehend von einer vergleichbaren Deutung des Art. 5 I S.2 GG sieht *Starck* die Gruppenrundfunkfreiheit in Folge der binnenpluralistisch-integrationsrechtlichen Vergesellschaftung der Rundfunkfreiheit als erloschen an, so daß sich die unberücksichtigt gebliebene gesellschaftliche Gruppe nicht auf Art. 5 I S.2 GG, als kollektives Gruppengrundrecht, berufen könne. Vielmehr sei durch die Nichtberücksichtigung einer bestimmten relevanten Gruppe nur die der Rundfunkfreiheit innewohnende Organisationsnorm verletzt;[647] eine dahingehend gerichtete Beschwerde könne von jedem Staatsbürger geltend gemacht werden.[648]
Unter Heranziehung der Gruppengrundrechtskonzeptionen und der "Erlöschenstheorie" von Starck hatte das *OVG Lüneburg* in einem vielbeachteten Urteil von 1978 ein Eigeninteresse der gesellschaftlich relevanten Gruppen anerkannt, ihre tendenziösen Zielsetzungen und Meinungen organisationsintern und im Rundfunkprogramm angemessen zur Geltung zu bringen.[649] Durch die vom Gericht grundsätzlich anerkannte Vergesellschaftung der Rund-

---

[642]Vgl.: Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 89ff.; Bethge, Verfassungsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 39ff.. Ähnlich: BVerfGE 31, S. 314ff. (337ff. - abweichende Meinung der Richter Geiger/ Rinck/ Wand)

[643]Vgl. Lücke, Die Rundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht, DVBl. 1977, 977ff.; ders., Die Rundfunkfreiheit als individuelles Zugangsrecht, JZ 1977, S. 41ff.; ders., Die Programmfreiheit des Rundfunk, Die Verwaltung 1977, S. 83ff.

[644]Vgl. Geiger, Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers, AfP 1977, S. 256ff.; ders. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, S. 11ff.; Stock, Neues über Verbände und Rundfunkkontrolle, AöR 1979, S. 1ff.; Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 57ff.

[645]Schneider, Rundfunkvielfalt und Gruppenrelevanz im Kulturstaat, RuF 1982, S. 425ff. (431f.)

[646]Schneider, aaO., S. 438.

[647]Starck, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, S. 488ff.

[648]Starck, Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, ZRP 1970, S. 220; ders.,Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S 25f.

[649]OVG Lüneburg, Urteil vom 29. 8. 1978, abgedruckt in epd Kirche und Rundfunk, Nr. 84, vom 1.11.1978, S. 1ff. und RuF 1978, S. 460ff.. Vgl. DÖV 1979, S. 170ff. mit Anm. von Kewenig und JZ 1979, S. 24ff. mit Anm. von H.H. Rupp.

funkfreiheit erlösche der subjektiv-rechtliche Gehalt des Grundrechts nicht völlig; in der integrationsrechtlichen Organisationstruktur würden die individual-rechtlichen Rundfunkfreiheiten der einzelnen Bürger vielmehr durch die gesellschaftlich relevanten Gruppen gebündelt und kollektiv in der Rundfunkorganisation repräsentiert. Die einzelnen "Splitter"-Freiheiten setzten sich gleichsam als Partizipationsrechte der Gruppen fort.

1.2.1.2.2 Ablehnung kollektivistischer Deutungsversuche

Den dargestellten Gruppengrundrechtskonzeptionen darf meiner Meinung nach aus dogmatischen und pragmatischen Erwägungen nicht gefolgt werden und die damit korrespondierenden Partizipationsansprüche einzelner Gruppen sind abzulehnen.[650]
Die kollektivistischen Interpretationsansätze erweisen sich als ungeeignet, die verschiedenen verfassungsrechtlichen Dimensionen der Rundfunkfreiheit zu erfassen. Bei einer normgerechten Interpretation darf die Bandbreite institutioneller, funktioneller und subjektiv-individualrechtlicher Komponenten des Art. 5 I S.2 GG nicht unberücksichtigt bleiben. Der Vielschichtigkeit und Offenheit des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs kann kein Interpretationsansatz gerecht werden, der den Bedeutungsgehalt einzuengen versucht und eine bestimmte Rundfunkorganisation verbindlich vorschreibt. Nach kollektivistischer Interpretation könnte Rundfunk auch nur in kollektiver Form veranstaltet werden, d.h. eine strukturelle Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen wäre vorgegeben. Dadurch wird das anerkannt weiten Gestaltungsermessens der Landesgesetzgeber[651] bei Bestimmung, Auswahl und Gewichtung der in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte in unzulässiger Weise gebunden.
Insbesondere die an Starck angelehnte Argumentation des OVG Lüneburg ist in der Begründung des Beteiligungsanspruchs nicht zweifelsfrei und lückenlos stringent. Sollen nur die gesellschaftlich relevanten Gruppen ein Eigeninteresse und damit Beteiligungsansprüche geltend machen können, so bleibt die Begriffsbestimmung der Relevanz und die damit verbundene Abgrenzungsproblematik im Urteil weitgehend ungeklärt. In letzter Konsequenz wird mit der Unbestimmtheit des Relevanzbegriffs eine unzulässige Popularklage ermöglicht, die jedermann auch ohne persönliche Betroffenheit zur Klage berechtigt[652].
Kollektivistischer Ansätze berger ferner die Gefahr, daß die verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeiten für den Bereich des Rundfunks aufgeweicht werden: Die rechtliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes[653] und die Legislative hat alle notwendigen Entscheidungen zur Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben in eigener Verantwortung zu treffen. Durch die Konstruktion von Rechtansprüchen der relevanten oder zumindest evident relevanten Gruppen, wird die Entscheidung über Auswahl und Gewichtung der beteiligungsfähigen Gruppen auf die Judikative verlagert, die im Zweifelsfall über die geltendgemachten Beteiligungsansprüche zu entscheiden haben.
Auch das Bundesverfassungsgericht hat einen auf Art. 5 I S.2 GG gestützten Beteiligungsanspruch einzelner Gruppen wiederholt abgelehnt. Die Rundfunkfreiheit begründe zwar die Pflicht des Gesetzgebers durch geeigntete Vorkehrungen zu gewährleisten, daß der Vielfalt

---

[650]So auch das Bundesverfassungsgericht: BverfGE 83, S. 238ff. (333). Vgl. Die Zusammensetzung des Rundfunkrates als Kontrollgremium, AfP 1992, S. 131f. (131).
[651]BVerfGE 57, S. 295ff. (321f.); 39, S. 159ff. (168); Starck, Rundfunkfreiheit, S. 39; Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, S. 43; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 50; Stock, Neues über Verbände und Rundfunkkontrolle, AöR 104, (1979) S. 1ff. (18f.); Ricker, Freiheit und Ordnung des Rundfunks nach dem dritten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1981, S. 1925ff. (1927).
[652]Zur Popularklage: F.Becker, Die Grundzüge des öffentlichen Rechts, § 18 II 2, S. 139; Wittern, Grundriß des Verwaltungsrechts, S. 143.
[653] BVerfGE 57, S. 295ff. (320); 49, S. 89ff., (126f.).

der Meinungen im Rundfunk angemessen und ausgewogen Rechnung getragen werde, sie verleihe der einzelnen relevanten Organisation jedoch keinen Anspruch auf Beteiligung in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten.[654]

1.2.2 Gebot zur Berücksichtigung der „Parteipolitik“ durch den Landesgesetzgeber

Aus Art. 21 und 5 I S.2 GG ließen sich keine Partizipationsansprüche ableiten, so daß dem Staatsfreiheitsprinzip theoretisch auch das Gebot zur Bildung vollkommen staats- und parteienfreier Aufsichtsgremien entnommen werden könnte.
Derartige Schlußfolgerungen erscheinen allerdings unter folgenden Gesichtspunkten bedenklich: Der generelle Parteienausschluß erfaßt nicht nur die Repräsentanten einer bestimmten politischen Partei, sondern bezieht sich vorbehaltlos auf sämtliche politischen Vereinigungen, die auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen wollen. Unabhängig von Weltanschauung, Ideologie und Programmatik, von konservativer, liberaler oder progressiver Prägung wären die Parteien insgesamt von der unmittelbaren Mitwirkung in den Kontrollgremien ausgeschlossen.
Damit wird nicht eine einzelne Partei diskriminiert, sondern die Parteipolitik als solche, als soziologisches Phänomen und Artikulations- und Betätigungsform mündiger Bürger findet keinen personellen Rückhalt in den Kontrollträgern der Landesmedienanstalten.[655] Es erscheint zweifelhaft, ob sich die gesellschaftliche Pluralität in den Versammlungsgremien überhaupt noch vollständig und wirklichkeitsgetreu abbilden läßt, wenn dem die moderne Demokratie prägenden Aspekt der Parteipolitik keinerlei Raum zur Entfaltung eröffnet wird.
Zudem dürfen der in Art. 21 GG verankerte Status der politischen Parteien[656] und ihre verfassungsrechtlichen Funktionen im Willensbildungsprozeß in diesem Zusammenhang nicht vernachlässigt werden.[657] Art. 21 GG macht deutlich, daß der Gesetzgeber die politischen Parteien als staatstragende Institutionen nicht völlig übergehen darf.[658]

1.2.2.1 Grenzen legislativer Ausgestaltungsfreiheit

Im Widerspruch zu diesen Pluralitäts- und Statuserwägungen steht zunächst der anerkannt weite Ermessensfreiraum der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung.[659] Die Einschätzungsprärogative bezieht sich auch auf Auswahl, Bestimmung und organinterne Gewichtung der aus seiner Sicht repräsentationswürdigen Institutionen und Gruppen[660]; im negativen Sinne umfaßt sie auch die Freiheit, bestimmte politische, weltanschauliche oder gesellschaftliche Organisationen von der personellen Partizipation gänzlich auszuschließen. Schließlich handelt es sich bei der bundesverfassungsgerichtlichen Terminologie der "gesellschaftlich relevanten Gruppen" um weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe, zu deren interpretatorischer Ausfüllung die

---

[654]A. Hesse, Ausgewählte Rechtsprechung, RuF 1991, S. 354ff. (365).

[655]Vgl. im Argumentationsansatz ähnlich, aber im Ergebnis meiner Ansicht nach zu weitgehend H.P. Schneider, Rundfunkvielfalt und Gruppenrelevanz, RuF 1982, S. 425ff.. Schneider spricht sich allerdings für eine angemessene Repräsentation des unberücksichtigt gebliebenen, kulturellen Sektors im Rundfunkrat des NDR aus.

[656]BVerfGE 4, S. 27ff. (31); 57, S. 1ff. (9); 60, S. 53ff. (61).

[657]Zur Funktion der politischen Parteien vgl. Kapitel IV, 5) d) cc).

[658]Stern, Staatsrecht, Bd I, § 13 IV.

[659]Vgl. BVerfGE 57, S. 295ff. (321); 73, S. 118ff. (153); 74, S. 297ff. (324), ständige Rspr.; Badura, Verfassungsrechtliche Bedingungen der Rundfunkgesetzgebung, S. 65f.; Hoffmann-Riem, Hdb. des Verfassungsrechts, Bd. 1, S. 389, 346f.; Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 313; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 5ff.; Lerche, Presse und Privater Rundfunk, S. 20f.; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 95.

[660]BVerfGE 83, S. 238ff. (334).

Landesgesetzgeber im Rahmen ihrer organisatorischen Gestaltungsfreiheit berufen sind.[661] Der legislative Auswahl- und Bewertungsspielraum ist zwar relativ weit bemessen, aber dennoch nicht unbeschränkt i.S. gesetzgeberischer Beliebigkeit[662]. Aus der umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich bestimmte Ziel- und Orientierungspunkte für den Gesetzgeber ableiten, die sein Ausgestaltungsermessen indirekt lenken[663] und an denen seine Rundfunkorganisation zu messen ist: Die angestrebten Normierungen haben effektiv sicherzustellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen (Prinzip der Gruppenfreiheit).[664] Darüber hinaus ist zu gewährleisten, daß alle gesellschaftlich relevanten Kräfte im Gesamtprogramm angemessen und gleichgewichtig zu Wort kommen können und so die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunkprogramm in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet (Prinzip des Pluralismus)[665]. Hat sich der Landesgesetzgeber für eine gruppenpluralistisch formierte Rundfunkkontrolle entschieden, läßt er sich damit auf die spezifischen Konditionen verbandlicher Interessenrepräsentation ein, denen er bei der legislativen Ausgestaltung unterworfen bleibt (Prinzip der Systemtreue).[666]

Der Gesetzgeber überschreitet seinen Beurteilungsfreiraum, wenn die legislativen Maßnahmen zur Erreichung dieser zentralen Zielvorgaben in keiner Weise mehr geeignet sind. Davon kann beispielsweise bei einer evidenten Über- oder Unterrepräsentation einzelner gesellschaftlicher Gruppen ausgegangen werden. Eine offensichtlich einseitige und unausgewogene Besetzungsstruktur der Kontrollgremien eignet sich grundsätzlich nicht zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk und kann dem Anforderungsprofil des Art. 5 I S.2 GG nicht gerecht werden.[667]

Darüber hinaus legt die Unschärfe und Dehnbarkeit dieser rundfunkrechtlichen Rahmenbedingungen allerdings den Verdacht nahe, daß diesen Prinzipien keine wirklich konkreten Vorgaben i.S. eines verfassungsrechtlichen Gebotes zur Berücksichtigung bestimmter parteipolitischer Richtungen oder Vereinigungen entnommen werden können. Dies ist aus rundfunkrechtlicher Sicht auch nicht beabsichtigt, denn der Gestaltungspielraum des Gesetzgebers soll in dem aufgezeigten Rahmen erhalten bleiben.

Thematisch wird bei der Bewertung von ausgewogener oder grob einseitiger Gremienzusammensetzung allerdings der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz tangiert, da sich der Ausschluß einer repräsentationswürdigen Institution letztlich als Diskriminierung gegenüber gleichwertigen anderen darstellen könnte. Nachfolgend soll daher überprüft werden, welche Grenzen Art. 3 I GG den Landesgesetzgebern bei der Rundfunkorganisation auferlegt.[668]

---

[661]U. Scheuner, Gesellschaftliche Relevanz im Medienrecht, in epd/ Kirche und Rundfunk Nr. 5 vom 18.1.1987, S. 1, 3; OVG Lüneburg, JZ 1979, S. 24ff. (27); Bethge, Verfassungsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 22. Vgl. auch BVerfGE 83, S. 238ff. (334)

[662]BVerfGE 83, S. 238ff. (337f.)

[663] Kirschnek, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, S. 118.

[664]Ständige Rechtsprechung des BVerfG 12, S. 205ff. (262); 31, S. 314ff. (325f.); 57, S. 295ff. (322).

[665] BVerfGE 73, 118, 153; 57, 295, 322; 31, 314, 325

[666]Vgl. dazu im Einzelnen BVerfGE 83, S. 238ff. (334ff.); Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks, S. 193f.

[667]BVerfGE 83, S. 238ff. (335)

[668]Vgl. BVerfGE 83, S. 238ff. (334, 336ff.)

1.2.2.2 Der allgemeine Gleichheitssatz als äußere Grenze der legislativen Gestaltungsfreiheit

Es steht im Hinblick auf Art. 1 III, 20 III GG außer Frage, daß der Gleichheitssatz nicht nur die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sondern auch den Gesetzgeber unmittelbar bindet[669]
Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, bei permanenter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.[670] Das Gleichheitsprinzip ist "verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten".[671] Der Gesetzgeber verstößt insbesondere dann gegen Art. 3 I GG, wenn er das von ihm gewählte Differenzierungskriterium nicht gleichmäßig anwendet[672] und sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache oder sonstwie sachlicher Grund für die gesetzliche Differenzierung nicht finden läßt und sich daher die Schlußfolgerung aufdrängt, daß die Auswahlentscheidung auf sachfremden Erwägungen beruht.[673]

1.2.2.2.1 Unterschiedliche Behandlung vergleichbarer gesellschaftlicher Kräfte

Eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes liegt vor, wenn der Gesetzgeber eine relevante Kraft oder eine evident repräsentationswürdige Gruppe bei der Besetzung der Kontrollträger der Landesmedienanstalten übergeht.[674]
Die Repräsentanten der politischen Parteien in den gruppenpluralen Aufsichts- und Zulassungsgremien der Landesmedienanstalten vertreten zunächst im Sinne der Pluralismustheorie die partikularen politischen Interessen ihrer jeweiligen Partei. Daneben ist die Mitwirkung der politischen Parteien, ungeachtet ihrer jeweiligen programmatischen Prägung, aber auch der gremieninterne Ausdruck eines gesamtgesellschaftlichen Phänomens: der Parteipolitik.
Unzweifelhalt kommt der Parteipolitik, als Sammelbegriff politischer Ausdrucks- und Betätigungsformen, in der politischen und sozialen Lebenswirklichkeit der modernen Demokratie eine zentrale Bedeutung zu. Diese Bedeutung spiegelt sich weniger in den Mitgliederzahlen der einzelnen Parteien[675], als in den weitreichenden Einflußsphären im gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozeß und bei der staatliche Willensbildung und dem Vordringen parteipolitischer Gesetzmäßigkeiten in immer mehr gesellschaftliche Bereiche wieder. So wie nahezu jede Betätigung und Äußerung parteipolitischer Funktionsträger erhebliche Breitenwirkung und Suggestivkräfte entfaltet, programmatische oder ideologische Auseinandersetzungen die Bevölkerung polarisieren, prägen und formen die Parteien mit ihren Wertmaßstäben, Idealen und Zielsetzungen die Gesellschaft und die individuelle Lebensführung.

---

[669]Vgl. BVerfGE 1, S. 52; 9, S. 149; 32, S. 360; 34, S. 328; 42, S. 72.
[670]BVerfGE 1, 52; 3, 135f; 4, S. 144ff. (155); 9, S. 244; 18, S. 46; 38, 17; 42, 72; 71, 255, 271; Schramm, Staatsrecht, Bd II, § 25 A, S. 117ff.
[671]Vgl. BVerfGE 55, S. 72ff. (88) unter Verweis auf 22, S. 387ff. (415); 52, S. 277ff. (280); 83, S. 238ff. (337).
[672]BVerfGE, 83, S. 238ff. (337)
[673]BVerfGE 1, S. 14ff. (52); 4, S. 355; 20, S. 33; 23, S. 60, 143; 25, S. 105; 27, S. 149; 29, S. 298, 429f.; 30, S. 413; 31, S. 218f.; 32, S. 360; 33, S. 384; 36, 187; 38, S. 17, 134, 257; 39, S. 162f.; 40, S. 115f.; 44, S. 90; 45, S. 62; 47, S. 94; 49, S. 209, 271, 283; 51, S. 23, 76; 52, S. 262; 78, S. 278.
[674]BVerfGE 83, S. 238ff. (337).
[675]Bei den politischen Parteien handelt es sich um eine der eher kleineren, relevanten gesellschaftlichen Gruppen. Vgl. Degenhart, Gesetzgebung im Rechtsstaat, DÖV 1981, S. 477ff..

Ähnliche Aussagen lassen sich bespielsweise auch für die Repräsentanten des kirchlichen Bereichs machen: Auch sie sind nicht ausschließlich Vertreter einer bestimmten Religionsgemeinschaft und funktionell beschränkt auf die Durchsetzung partikularer Kircheninteressen, sondern trotz konfessioneller Verschiedenheiten insgesamt Ausdruck eines gesellschaftlichen Phänomens, der Religiosität der Bevölkerung oder zumindest ihrer historischen Verwurzelung im christlich-abendländischen Kulturkreis.
Die Parteipolitik ist demnach von ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung, ihrer festen Verwurzelung im demokratischen Staatsgefüge und ihrer medialen Allgegenwärtigkeit anderen wichtigen gesellschaftlichen Strömungen und Kräften, die das moderne Gemeinwesen kennzeichnen – Weltanschauungsgemeinschaften, Tarifpartner - vergleichbar. Der Parteipolitik kommt eine gesamtgesellschaftliche Relevanz zu, die anderen gesellschaftlichen Kräften und Strömungen, seien sie kultureller, religiöser oder sozialer Natur, in keiner Weise nachsteht. Wie diese Teilaspekte gesellschaftlichen Pluralismusses prägt die Parteipolitik die gesellschaftliche Werteordnung und das soziale Zusammenleben in erheblichem Maße mit. Der besondere verfassungsrechtliche Status in Art. 21 I GG ist zugleich Reflex auf diese Realität, als auch Wiederspiegelung der wichtigen demokratischen Funktionen der Parteien.[676]
Folgt man den gängigen, an der Pluralismustheorie orientierten Besetzungskonzeptionen und Auswahlkriterien für die Versammlungsgremien der Landesmedienanstalten[677], stellt es sich demzufolge als Ungleichbehandlung dar, wenn die Parteipolitik, repräsentiert durch die gemeinsame Gruppe der Parteientsandten, als manifest relevante gesellschaftliche Strömung keinerlei Ausdruck in der Besetzung der Kontrollgremien findet, während beispielsweise weltanschauliche, kulturelle oder soziale Strömungen über die diesen Bereichen jeweils zuzuordnenden Organisationen und Gruppierungen vertreten sind.
Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, daß die Parteipolitik als solche auch nicht von anderen entsendeberechtigten Organisationen mitrepräsentiert werden darf, beispielsweise durch die Parteizugehörigkeit eines Vertreters einer kulturellen Einrichtung. Derartige Doppelrollen dürfen bei der Umsetzung pluralistischer Konzepte insoweit keine Berücksichtigung finden, als sich eine ausgewogene und vielfaltsgerechte Zusammensetzung praktisch nur herstellen läßt, wenn man jeden Vertreter schematisch nur einer repräsentationswürdigen Organisation zuordnet.

---

[676]Stern, Staatsrecht, Bd I, § 13 IV, 1, S. 456.

[677]Vergleicht man die bestehende Zusammensetzung der Versammlungsgremien wird deutlich, daß die Landesgesetzgeber bestimmten Organisationen regelmäßig eine Repräsentanz eingeräumt haben. Dazu gehören z.B. die Religionsgemeinschaften, die Arbeitgebervertretungen, die Gewerkschaften und die Sportverbände. Ausschlaggebend für die überwiegende Berücksichtigung dieser durch divergierende funktionale Zielsetzungen gekennzeichneten Institutionen scheint primär ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung und Breitenwirkung zu sein. Dieser Befund findet seine Bestätigung in der Literatur zur Auswahl der Interessenverbände bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten: Vgl. Lämmel, Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 97; Dagtoglou, Der Private, S. 108ff.; Langenbucher/ Mahle, Umkehrproporz und kommunikative Relevanz, Publizistik, 1973, S. 322ff. (325); ähnlich auch Ipsen, der die Gemeinsamkeiten darin sieht, daß die Verbände, "einen Stellenwert im gesellschaftlichen Kräfteparallelogramm einnehmen", Mitbestimmung im Rundfunk, S. 69.
Daneben existieren in der Literatur auch alternative theoretische Konzeptionen zur Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, die sich in der Realität bisher allerdings nicht durchgesetzt haben. Andere Ansätze finden sich vorallem bei Langenbucher und Mahle, die im Rahmen eines Konzepts kommunikativer Chancengleichheit für eine verstärkte Mitwirkung benachteiligter Organisationen und Randgruppen plädieren. Ähnlich Hoffmann-Riem, der ein Kombinationsmodell vorschlägt, bei dem die z.Z. regelmäßig repräsentierten etablierten gesellschaftlichen Gruppen und als Kompensation Minderheiten und Randgruppen zu beteiligen sind. (Vgl. Langenbucher/ Mahle, aaO., S. 322ff. (325ff.); Hoffmann-Riem, Programmgrundsätze-Programmverantwortung-Programmkontrolle, RuF 1978, S. 111ff. (125ff.).)

Bevor ein abschließendes Urteil über die aus Art. 3 Abs. 1 GG zu ziehende Grenze des legislativen Ausgestaltungsfreirams gefällt werden kann, ist zu prüfen, ob die ungleiche Gewichtung vergleichbarer Kräfte sachlich gerechtfertigt ist.

1.2.2.2.2 Ohne sachlichen Grund (Willkür)

Die völlige Nichtberücksichtigung der Parteien wäre willkürlich, wenn ein sachlicher Grund für die gesetzgeberische Differenzierung nicht ersichtlich wäre und die Maßnahme sich insgesamt in Relation zu der konkreten Situation, der sie gerecht werden soll, als objektiv und evident unangemessen darstellt.[678]

1.2.2.2.2.1 Begrenzter Gremienumfang als Differenzierungsmerkmal

Als sachgerechtes Differenzierungskriterium für eine Nichtberücksichtigung der politischen Parteien ließe sich anführen, daß die zur Verfügung stehenden Sitze in den Versammlungsgremien naturgemäß und im Hinblick auf Arbeitsfähigkeit und Effizienz der Gremien limitiert sind. Selbst bei beliebiger Ausdehnung des Gremienumfangs ließe sich eine angemessene Repräsentanz aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen organisatorisch nicht bewerkstelligen.
Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse und einem durchschnittlichen Gremienumfang von mehr als 30 Mitgliedern, erweist sich das gewählte Kriterium aber als sachlich unangemessen. Die Parteipolitik von jeglicher Repräsentanz mit dem Argument beschränkter Kapazitäten auszuschließen, ist nicht sachgerecht, weil zumindest der engere Kreis der evident gesellschaftlich relevanten Strömungen und Kräfte, zu denen die Parteipolitik zweifelsfrei gehört, bei der Zusammensetzung zu berücksichtigen ist.[679] Das maßgebende Pluralismusprinzip verlangt, daß die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm gleichgewichtig zu Wort kommen können und so die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet[680]. Der durchschnittliche Gremienumfang von über 30 Mitgliedern ist ausreichend, auch einem weiter gefaßten Kreis von repräsentationswürdigen Organisationen und Institutionen personelle Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen.[681]

1.2.2.2.2.2 Der Grundsatz der Staatsfreiheit als Differenzierungsmerkmal

Das verfassungsrechtliche Staatsfreiheitsgebot könnte, als zulässiges Differenzierungskriterium einen völligen Ausschluß der politischen Parteien sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen.
Im Sinne einer logischen und schlüssigen Argumentation ist die Heranziehung des Staatsfreiheitsprinzips zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung in diesem Fall aber unzulässig, da ein Zirkelschluß droht: Die Herleitung eines Gebots zur legislativen Berücksichtigung der Parteipolitk stützt die dualistische Interpretation des Staatsfreiheitsprinzips. Wenn im Rahmen dieser Herleitung eine Deutung des Staatsfreiheitsprinzips erforderlich ist, kann diese aufgrund der Systemgeschlossenheit nicht vom bisherigen Interpretationsergebnis abweichen. Eine davon abweichende sachliche Reichweitenbestimmung kann nicht sinnvoll als Argument gegen den Begründungsansatz

[678]Schramm, Staatsrecht, Bd II, § 25 B, S. 123.
[679]Vgl. OVG Lüneburg, JZ, 1979, S. 24ff. (27).
[680] Vgl. BVerfGE 87, 181, 198f., 83, 238, 315, 73, 118, 153.
[681]Der OVG Lüneburg hielt bereits eine Anzahl von 16 Sitzen für ausreichend, um zumindest die wichtigsten gesellschaftlich-relevanten und rundfunkspezifisch bedeutsamen Gruppen am Rundfunkrat zu beteiligen. Vgl. JZ 1979, S. 24ff. (27).

verwendet werden. Insoweit kann das Staatsfreiheitsprinzip auch hier nur dualistisch gedeutet werden, d.h. es kann keine Rechtfertigung für die völlige Distanzierung der Parteipolitik von den pluralistischen Versammlungsgremien bieten.

1.2.2.2.3 Ausschluß der Parteipolitik als willkürliche Maßnahme

Bieten die angesprochenen Abgrenzungskriterien keinen Ansatzpunkt für eine sachgerechte Differenzierung, kann der Parteiausschluß als willkürlich qualifiziert werden, wenn sich aus den verfassungsrechtlich konkretisierten Wertentscheidungen und den fundamentalen Ordnungsprinzipien des Grundgesetzes der Willkürcharakter der Maßnahme ergibt.[682] Der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, die jeweiligen Vergleichsmerkmale selbstständig zu bestimmen und danach die Auswahl der entsendeberechtigten Gruppen nach eigenem Ermessen vorzunehmen, werden durch dem in den Wertentscheidungen zum Ausdruck gebrachten Willen des Verfassungsgebers Grenzen gesetzt, die umso enger sind, je intensiver sich die Ungleichbehandlung auf verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheiten auswirkt.[683] Insbesondere sind Differenzierungen untersagt, die einen bestimmten Lebensbereich diskriminieren, dem der Verfassungsgeber einen besonderen Schutz angedeihen lassen will.[684]
Gemäß Art. 21 I S.1 GG wirken die politischen Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Die in der Verfassung angelegten legitimierenden und rückkoppelnden Funktionen der politischen Parteien setzen voraus, daß die Parteien ihre demokratische Verbindungsaufgabe zwischen Staatsführung und Staatsvolk effektiv wahrnehmen können. Insbesondere im Wahlbereich gehört es zu den Aufgaben der Parteien, politischen Nachwuchs zu fördern, Führungspersönlichkeiten auzubilden, Programme und Kandidaten zu präsentieren und um die Gunst der Wähler zu werben.[685] Zur kommunikativen Entfaltung und breitenwirksamen Verlautbarung ihrer Ansichten und Programme sind die Parteien in besonderem Maße auf das Massenmedium Fernsehen als Transport- und Artikulationsinstrument angewiesen. Das breite Publikum wird heute überwiegend über die Massenmedien erreicht, da sich ein Großteil der individuellen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung infolge der Rezeption von Presse, Fernsehen und Radio vollzieht.[686] Ohne die Massenmedien wäre eine sachgerechte Erfüllung der verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung durch die Parteien nicht denkbar.[687]
Die zentrale Vermittlungsaufgabe der politischen Parteien erfordert keine Auslieferung der massenmedialen Vermittlungsinstrumentarien an die Parteien, aber genausowenig darf die Parteipolitik vom Landesgesetzgeber im Besetzungsverfahren völlig außer Acht gelassen werden. Es ist vielmehr zu gewährleisten, daß durch eine angemessene, ausgewogene personelle Mitwirkung sichergestellt wird, daß bei der Verbreitung von Rundfunkprogrammen den systemspezifischen Bedürfnissen der Parteien Rechnung getragen wird. Eine völlige Nichtberücksichtigung stellt sich zweifelsfrei als Widerspruch zu den Wertentscheidungen der Verfassungsgeber in Art. 21 I GG dar, da das Grundgesetz die politischen Parteien unter seinen besonderen Schutz gestellt hat.

---

[682]BVerfGE 42, S. 72f.
[683]BVerfGE 88, S. 12 unter Verweis auf 82, S. 146; außerdem: 88, S. 96; 89, S. 22f.
[684]Vgl. BVerfGE 13, S. 298; 17, S. 217; 26, S. 325; 36, S. 330f.; 65, S. 113; 81, S. 118.
[685]K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlang, § 5, 6, b, Rdnr. 169, S. 71.
[686]Dies gilt insbesondere für die politische Kommunikation, vgl. Sarcinelli, Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: Analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung, hrsgg. von Jarren, S. 35ff. Insbesondere zur Bedeutung des Fernsehens: Oberreuter, Wirklichkeitskonstruktion und Wertewandel, S. 17ff. (27), in Politik und Zeitgeschichte, Bd. 27, 1987. Vgl. auch: Kiefer, Massenkommunikation, MP 1996, S. 234.
[687]Vgl. BVerfGE 14, S. 121ff. (132ff.); 47, S. 198ff. (224ff.)

1.2.2.3 Resümee

Die rundfunkrechtlichen Strukturprinzipien der Gruppenfreiheit und des Pluralismus bilden einen Rahmen für das Ausgestaltungsermessen der Landesgesetzgeber, ohne allerdings im Detail konkrete Vorgaben für eine vielfaltsgerechte Zusammensetzung der Aufsichtsgremien zu machen. Auch der allgemeine Gleichheitssatz schränkt die legislative Einschätzungsprärogative nicht dahingehend ein, daß bestimmten gesellschaftliche Gruppen oder Institutionen zwingend personelle Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden müssen. Ein unmittelbarer Beteiligungs- und Entsendeanspruch kann auf Art. 3 I GG demnach nicht gestützt werden.[688]
Der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz gebietet aber, der Parteipolitik, als den die gesellschaftliche Werteordnung und das demokratische Staatsverständnis maßgeblich prägenden Faktor, in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Art. 3 Abs. 1 GG läßt für eine Nichtberücksichtigung der Parteipolitik keinen Raum; der vollkommene Ausschluß stellt sich als Ungleichbehandlung vergleichbarer gesellschaftlicher Kräfte ohne sachlichen Grund unter Mißachtung der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen dar. Der Parteipolitik kommt eine gesamtgesellschaftliche Relevanz zu, die anderen Kräften und Strömungen, seien sie kultureller, religiöser oder sozialer Natur, durchaus vergleichbar ist. Diese evidente Bedeutung der Parteipolitik als repräsentationswürdige Kraft und Ausdrucksform politischer Wirklichkeit schränkt die Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ein, da das Relevanzkriterium an einen sozialen Tatbestand anknüpft, der dem Gesetzgeber vorgegeben ist.[689] Er hat dies bei Auswahl- und Gewichtung der relevanten Gruppen und Institutionen zu berücksichtigen, wobei Art und Weise der organisatorischen Umsetzung seinem Ermessen unterliegen.
Damit ist ein gänzlich parteienfreies Zulassungs- und Aufsichtsorgan im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich nicht zulässig, denkbar wäre allerdings folgende Minimallösung: Den politischen Parteien könnte beispielsweise ein gemeinschaftlich auszuübendes Entsenderecht für die Aufsichtsgremien eingeräumt werden.[690] Durch die Begrenzung auf ein parteipolitisches Mitglied wäre dem Grundsatz der Staatsfreiheit und der gebotenen Verankerung der Parteipolitik Genüge getan. Alternativ wäre auch ein Rotationsmodell denkbar, bei dem ein Gremienmitglied im jährlichen Wechsel von einer jeweils anderen Partei direkt entsandt wird. Den jeweils nicht vertretenen Parteien könnte in Einzelfällen das Recht zugestanden werden, bei evident parteipolitischen Fragen einen beratenden Repräsentanten zu entsenden.

1.2.3 Ansprüche des staatlichen Bereichs auf Beteiligung

Soweit sich Rechtsansprüche der staatlichen Organisationseinheiten auf Mitwirkung und personelle Beteiligung in den Aufsichtsgremien herleiten lassen oder zumindest verfassungsrechtliche Erwägungen eine Repräsentanz des staatlichen Bereichs im engeren Sinne rechtfertigen, wird die bisher vertretene dualistische Interpretation des Staatsfreiheitsprinzips erneut bestätigt.

---

[688] So auch das BVerfG, AfP 1992, S. 131ff. (131).
[689] BVerfGE 83, S. 238ff. (337)
[690] Derartige Entsenderechte, die von verschiedenen Organisationen gemeinschaftlich ausgeübt werden, sind auch in der gegewärtigen Besetzungspraxis verbreitet. Beispielsweise entsenden in den Landesrundfunkausschuß von Mecklenburg-Vorpommern der Journalistenverband und der Zeitungsverlegerverband oder der Bauernverband, der Tierschutzverband und die Umweltverbände jeweils gemeinsam ein Mitglied (§ 45 I RfG Meck.-Vorp.). Ähnlich § 61 I, Nr. 1-3 Ham MG; § 54 II Nrn. 7, 9, 10, 11, 18 LRG Schl.-Hol.

1.2.3.1 Grundrechtliche Beteiligungsansprüche

Rechtsansprüche der Institutionen des staatlichen Bereichs, d.h. der Parlamente, der Regierungen, Kommunen oder Kommunalverbände, auf eine unmittelbare Beteiligung bzw. Entsendung von Repräsentanten in die Versammlungsgremien der Landesmedienanstalten sind grundsätzlich abzulehnen.
Die Grundrechte sollen in erster Linie die Freiheitssphäre des Individuums gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt schützen und dem Einzelnen dadurch die Voraussetzungen für eine freie, aktive Mitwirkung und Mitgestaltung des Gemeinwesens sichern. Damit ist grundsätzlich unvereinbar, daß der Staat, in seinen vielfältigen Organisationsformen, selbst zum Teilhaber oder Nutznießer der Grundrechte wird; er kann nicht gleichzeitig Berechtigter und Verpflichteter der Grundrechte sein (Konfusionsargument)[691]. Auch die Gemeinden können regelmäßig keinem grundrechtlich geschützten Lebensbereich zugeordnet werden, da sie nicht als eigenständige, vom Staat unabhängige oder zumindest distanzierte Einrichtungen anzusehen sind.[692]
In Rechtsprechung und Literatur ganz überwiegend anerkannt ist zwar, daß diese prinzipielle Grundrechtsunfähigkeit der öffentlichen Hand nicht uneingeschränkt gilt und insoweit Ausnahmen vom materiellen Grundrechtsausschluß zugelassen werden[693]. Dementsprechend steht den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, den Universitäten und den Rundfunkanstalten nach herrschender Meinung ungeachtet ihrer Rechtsform Grundrechtsschutz zu[694] und nach hier vertretener Auffassung sind auch die Landesmedienanstalten diesem Kreis öffentlich-rechtlicher Funktionsträger zuzuordnen. Allerdings fügen sich diese Ausnahmen nahtlos in die primär abwehrrechtliche Konzeption der Grundrechte ein und lösen damit keine Widersprüche im Hinblick auf den allgemeinen Grundrechtsausschluß des Staates aus. Allen vorgenannten Institutionen ist eigentümlich, daß ihre freiheitsentfaltende und -sichernde Tätigkeit Distanz zum Staat voraussetzt und sie diesem in einer grundrechtstypischen Gefährdungssituation gegenüberstehen.
Insoweit kann ungeachtet dieser gerechtfertigten Ausnahmen im vorliegenden Zusammenhang von einer prinzipiellen Unfähigkeit staatlicher Funktionseinheiten zur Grundrechtsträgerschaft ausgegangen werden, so daß grundrechtlich gewährleistete Beteiligungs- und Mitwirkungsansprüche im vorliegenden Zusammenhang ausgeschlossen sind.

1.2.3.2 Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als Legitimationsgrundlage

Allerdings könnte eine zurückhaltend gehandhabte staatliche Repräsentanz in den Zulassungs- und Aufsichtsgremien des privaten Rundfunks zumindest unter dem Aspekt zulässiger Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Organe gerechtfertigt sein.
Die demokratische Staatsform des Grundgesetzes bedarf eines konsensuellen, weitreichenden Einverständnisses seiner Staatsbürger mit der verfassungsrechtlich verankerten Staatsordnung.[695] Im Rahmen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit nehmen Exekutive und Legislative die Aufgabe wahr, der interessierten Öffentlichkeit politisches Handeln zu erläutern, Alternativen aufzuzeigen und staatslenkende Maßnahmen weithin plausibel und

[691]Pieroth/ Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, § 5 I 5 c dd), Fn. 185f.; BVerfGE 21, S. 369f. unter Verweis auf BVerfGE 15, S. 262.
[692]BVerfGE 45, S. 61 (79)
[693]BVerfGE 21, S. 362ff. (373); 75, S. 192ff. (197); Pieroth/ Schlink, Grundrechte StR II, Rdnr. 157; Windthorst, Verfassungsrecht, Band 1, Rdnr. 41ff.; Manssen, Staatsrecht I, Rdnr. 140f.
[694]Vgl.: Rupp, in: Demokratie und Verwaltung, 1972, S. 617; Bethge, Grundrechtsschutz für die Medienpolizei, NJW 1995, S. 557ff. (558) m.w. Nw.
[695]BVerfGE 44, S. 125ff. (147)

nachvollziehbar zu machen.[696] Die Komplexität staatlicher Entscheidungsprozesse und sozialer, wirtschaftlicher und internationaler Entwicklungen und die z.T. hohe Technizität von Normierungen macht es erforderlich, daß der Staat aktiv Handlungsmöglichkeiten erläutert, für unpopuläre Maßnahmen um Verständnis wirbt und bestimmte Verhaltenweisen in der Bevölkerung fördert oder hemmt.[697]
Im demokratischen Vermittlungsprozeß können weder Wahlen und Abstimmungen noch die öffentliche Meinung ihre legitimierenden und rückkoppelnden Funktionen vollumfänglich erfüllen, wenn dem Bürger die Möglichkeit genommen wird, sich ausreichend über politische Sachfragen und anstehende staatliche Entscheidungen zu informieren. Verantwortliche und kompetente Partizipation des Individuums an den gesellschaftlichen und politischen Willensbildungsprozessen setzt voraus, daß sich der Bürger auf der Basis umfassender Informationen ein Bild über die Tätigkeit der Staatsorgane und die öffentlichen Zustände machen kann.[698] Nur die weitgehende Publizität und Transparenz der politischen Prozesse gewährleisten auf Dauer die allgemeine Akzeptanz der Staatsordnung und die vom Grundgesetz intendierte, effektive Rückkoppelung der Regierenden an den mündigen und informierten Bürger; insoweit gründet das Publizitätspostulat auf dem Prinzip der Volkssouveränität[699].
Diese notwendige Öffentlichkeitsarbeit von Regierung, gesetzgebenden Körperschaften und Gemeinden findet ihre legitimierenden Grundlagen im demokratisch-politischen Informationsbegehren der Bürger und in der Funktionsweise des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses insgesamt. Insofern ist die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Organe nicht nur in Grenzen zulässig, sondern zur permanenten Animation des Grundkonsenses in der Bevölkerung auch verfassungsrechtlich notwendig.[700]

Wenn die individuelle politische Meinungs- und Urteilsbildung heute maßgeblich auf dem Konsum von Programmen der elektronischen Massenmedien beruht[701], muß gewährleistet sein, daß der Bevölkerung in den Rundfunkprogrammen ein solches qualitatives und quantitatives Mindestmaß an staatspolitischer Information geboten wird, daß dem Einzelnen eine Bewertung politischer Sachverhalte und damit letztendliche eine kompetente Partizipation am politischen Willensbildungsprozeß möglich ist. Durch die exklusive Beteiligung gesellschaftlicher Organisationen sind Informationsdefizite, die insbesondere zu Lasten des politischen Bildungsniveaus der Bevölkerung gehen, in den Massenmedien denkbar, da ein unmittelbarer Bezug der Aufsichtsgremien zum inneren Herrschaftsbereich der Staatslenkung fehlt. Um sicherzustellen, daß das breitenwirksame Kommunikationsmedium Privatfernsehen ausreichend politische Inhalte und Wissenswertes über die staatlichen Vorgänge transportiert, ist es sinnvoll und verfassungsrechtlich unbedenklich, den staatlichen Organen eine minimale Repräsentanz in den Zulassungs- und Aufsichtsgremien zu gewähren. Durch diese Minimalbeteiligung wird den staatlichen Entscheidungsträgern in ausreichendem Maße die Möglichkeit gegeben, ihren demokratischen Publizitäts- und Informationsauftrag im privaten Programmangebot zur Geltung zu bringen und der aufklärenden und informierenden Funktion der Öffentlichkeitsarbeit nachzukommen.

---

[696]BVerfGE 20, S. 56ff. (100)
[697]Vgl. BVerfGE 44, S. 125ff. (148)
[698]K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, § 5, Rdnr. 152.; BVerfGE 44, S. 125ff. (147).
[699]Kempen, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, S. 218; Kißler, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages. Theorie-Empirie-Reform, S. 65f.; Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, S. 177; K. Hesse, aaO., § 5 Rdnr. 152.
[700]BVerfGE 44, S. 125ff. (147)
[701]Vgl.: Darchin/ B. Frank, Tendenzen im Zuschauerverhalten, MP 1996, S. 174ff.; Oehmichen/ Erk , Fernsehnutzung, politisches Interesse und Wahlverhalten, MP 1996, S. 562ff.. Eine aktuelle, detaillierte Übersicht über die Mediennutzung der Bundesbürger vgl. MP - Daten zur Mediensituation in Deutschland 1996, S. 68ff., hrsgg. von der Arbeitsgemeinschaft der ARD-Werbegesellschaften.

Mit einer vergleichbaren Argumentationslinie hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum nordrhein-westfälischen Landesrundfunkgesetz[702] eine wirtschaftliche Beteiligung der Gemeinden an der Betriebsgesellschaft im "Zwei-Säulen Modell" von Nordrhein-Westfalen legitimiert.[703] Die sachliche Rechtfertigung einer Minderheitsbeteiligung der Gemeinden liege darin, "daß sie ein Gegengewicht gegen die Gefahr eines vorwiegend kommerziellen Interesses an der Rundfunkveranstaltung schafft und dazu beitragen kann die lokalen Belange im Rundfunk angemessen zur Geltung zu bringen."[704]
Abschließend sei darauf hingewiesen, daß der notwendigen staatlichen Öffentlichkeitsarbeit kein weitergehendes Gebot zur personellen Beteiligung in den Aufsichtsgremien entnommen werden kann, denn neben einer direkten Repräsentanz stehen den Landesgesetzgebern grundsätzlich vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten offen, der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit organisationsintern oder unmittelbar in den Rundfunkprogrammen Rechnung zu tragen. Insoweit findet auch die z.T. in den Landesmediengesetzen vorgesehene Berechtigung der jeweiligen Regierung, einen Vertreter oder eine Vertreterin in die Sitzungen des Aufsichtsgremiums der Landesmedienanstalten zu entsenden, der sich zu den relevanten Sachfragen äußern kann und jederzeit zu hören ist[705], eine tiefere Rechtfertigung in der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit. Auch dies ist eine grundsätzlich zulässige, gesetzgeberische Variante, mittelbar im Rundfunkprogramm sicherzustellen, daß die wichtigsten politischen und staatlichen Angelegenheiten möglichst breite Bevölkerungsschichten erreichen.[706]
Auch in diesem Zusammenhang soll keine unangemessene, dominierende Beteiligung des Staates in den Zulassungs- und Aufsichtsgremien befürwortet werden, dies wäre ein eindeutiger Verstoß gegen das Staatsfreiheitsprinzip. Die Konzeption geht davon aus, daß nur eine minimale personelle Mitwirkung in den Gremien durch die Öffentlichkeitsarbeit gerechtfertigt sein kann. In diesem Zusammenhang sind ähnliche Erwägungen anzustellen wie bei einer parteipolitischen Präsenz.

1.3 Resümee der Bestätigung der dualistischen Interpretation

Aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz ist das Gebot für den Landesgesetzgeber abgeleitet worden, die Parteipolitik, als bedeutsame gesellschaftliche Strömung und prägenden Faktor der modernen Demokratie, im Auswahl- und Gewichtungsverfahren für die Besetzung der Versammlungsgremien angemessen zu berücksichtigen. Ein vollkommen parteienfreies Aufsichtsgremium stellt sich verfassungsrechtlich als willkürliche Diskriminierung der Parteipolitik gegenüber anderen gesellschaftlichen Kräften und Strömungen dar. Daraus resultiert kein Anspruch einer spezifischen Partei auf Partizipation in den gruppenpluralen Versammlungsgremien, sondern nur die organisationsbezogene Vorgabe, bei der Ausgestaltung der Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten dem Faktor Parteipolitik durch eine adäquate Beteiligung zumindest eines (beliebigen) Parteirepräsentanten Rechnung zu tragen.

---

[702]BVerfGE 83, S. 238ff.
[703]Zum "Zwei-Säulen Modell" in NRW vgl. Kapitel II, 2, c), bb).
[704]BVerfGE 83, S. 238ff. (331)
[705]Vgl. § 64 III Ham. MG; § 48 III RG Meckl.-Vorp.; § 59 IV Nieders. LRG; § 59 II, S. 3 LRG NRW; § 57 V LRG Schl.-Hol.
[706]Dieser Ansicht ist auch Gersdorf, obwohl er eine gleichberechtigte ständige staatliche Repräsentanz ausdrücklich ablehnt. Vgl. Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 184f.. Seine Argumentation weist allerdings Widersprüchlichkeiten auf: Wenn Gersdorf den Staatsfreiheitsgrundsatz als extensives Verbot jeglicher staatlicher Beteiligung versteht, ist es unverständlich, wie er gleichzeitig eine gremieninterne Vertretung der Regierung für gerechtfertigt halten kann, der zudem das Recht zusteht, sich in allen entscheidungserheblichen Fragen zu äußern. Die Unbestimmtheit und Unbegrenztheit dieser Mitwirkungsbefugnis eröffnet der staatlichen Stelle meiner Meinung nach Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung im Gremium. Diese will Gersdorf aber kategorisch ausschließen.

Daneben ist eine mit Stimmrecht ausgestattete, angemessene Vertretung von Landesregierung, Landtag oder Kommunen in den Aufsichtsorganen der Landesmedienanstalten zwar verfassungsrechtlich nicht geboten, aber durch die in der Verfassung angelegte Öffentlichkeitsarbeit dieser staatlichen Institutionen gerechtfertigt.
Beide Argumentationen bestätigen die hier vertretene dualistische Interpretation des Grundsatzes der Staatsfreiheit und die Ablehnung eines strikten staatlichen Einmischungsverbotes. Staatliche Repräsentanz kann nicht auf der einen Seite verfassungsrechtlich legitimiert, bzw. die Berücksichtigung der politischen Parteien dem Landesgesetzgeber vorgegeben sein, und auf der anderen Seite durch ein extensiv verstandenes Staatsfreiheitsprinzip kategorisch ausgeschlossen sein.

2 Gebot zur legislativen Festsetzung von Beteiligungsquoten für den staatlich-parteipolitischen Bereich

Ist eine staatliche Repräsentanz in den Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten verfassungsrechtlich legitimiert und im Falle der politischen Parteien sogar aus Gleichheitserwägungen geboten, drängt sich die Frage auf, welchen zahlenmäßigen Umfang die Staats- und Parteienbank erreichen darf, um unter dem Staatsfreiheitsgrundsatz bestehen zu können.
Inhalt der folgenden Ausführungen wird daher die Frage sein, ob sich aus dem Staatsfreiheitsgrundsatz konkrete Vorgaben im Hinblick auf eine Quotierung der staatlichen und parteipolitischen Präsenz in den Gremien ableiten lassen. Schwerpunktmäßig wird in diesem Rahmen zu untersuchen sein, ob sich die landesgesetzliche Verankerung von Beteiligungsquoten überhaupt als probates und sachgerechtes Mittel zur Verwirklichung von Staatsfreiheit eignet.

Der Gedanke liegt zunächst nahe, den Grundsatz der Staatsfreiheit für die Kontrolle der gremieninternen Ausgewogenheit und der unmittelbaren staatlichen Einflußbereiche einfach als mathematisch-präzisen Regelprozentsatz zu konkretisieren. Die Tendenz zur Limitierung der Staatsvertreter durch Quotenregelungen ist in der rundfunkrechtlichen Literatur verbreitet und findet insbesondere in Art. 111a II, S.3 der Bayerischen Verfassung, die den Anteil der Staatsvertreter in dem Aufsichtsgremium auf ein Drittel beschränkt, ihren Ausdruck. Allerdings basiert das Quotenkonzept auf der Prämisse, daß die Vertreter des staatlich-parteipolitischen Bereichs einen in sich geschlossenen, homogenen Block bilden, denn ein vorgegebener Regelprozentsatz ist nur dann wirklich sinnvoll, wenn das Objekt der Anknüpfung als einheitlich und geschlossen definiert werden kann. Notwendigerweise bildet daher die Problematik der Homogenität einen weiteren Schwerpunkt der folgenden Darstellung.

2.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur

Im Gegensatz zur Literatur, die zum Teil grundsätzliche Erwägungen zur Quotenproblematik anstellt, beschäftigt sich die Rechtsprechung vorrangig mit der eher praktischen Frage, welches Höchstmaß aus verfassungsrechtlicher Sicht für eine Staatsbeteiligung angesetzt werden darf.

2.1.1 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Im ersten Fernsehurteil wurde das Fundament für zukünftige Bewertungen der Gremienzusammensetzung im Hinblick auf die Staatsfreiheitsgewährleistung gelegt: Art. 5 I S.2 GG hindere nicht, daß auch den Vertretern des Staates in den Organen des *neutralisierten* Trägers der Veranstaltung ein *angemessener* (Hervorhebung d. Verf.) Anteil eingeräumt

werden kann.[707] Strikt auszuschließen sei aber, daß der Staat das Überwachungsorgan organisatorisch unmittelbar oder mittelbar dominiere[708]; bereits die Gefahr einer beherrschenden Stellung reiche aus.[709]
Im Sinne des dualistischen Staatsfreiheitsverständnisses des Bundesverfassungsgerichts[710], ist demnach eine staatliche Präsenz in den Aufsichts- und Zulassungsgremien bis zur Dominanzschwelle grundsätzlich tolerabel, weil der personell vermittelte staatliche Einfluß organisationsintern z.B. durch die Mehrheitsbeteiligung anderer entsendeberechtigter Organisationen neutralisiert, d.h. außer Kraft gesetzt werden kann.[711] Dominiert der Staat die interne Organisation der Zulassungs- und Aufsichtsgremien, kommt ihm automatisch auch ein Einfluß auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der privaten Rundfunkprogramme zu. Derartige programmbezogene Ingerenzen staatlicher Stellen werden vom Bundesverfassungsgericht allerdings kategorisch untersagt.[712]
Die geschützte Programmfreiheit der privaten Rundfunkveranstalter bildet insoweit eine Höchstgrenze für die personelle Beteiligung des Staates und der Parteien in den Kontrollträgern. Die Gruppe der Staatsvertreter muß ein Maß limitiert werden, das ihnen eine Instrumentalisierung des Gremiums zum Zwecke der Programmanipulation unmöglich macht.
Damit läßt sich allerdings noch wenig über eine präzise zahlenmäßige Beschränkung der staatlichen Repräsentanz aussagen, weil die gebotene programmbezogene Wirkungslosigkeit staatlicher Präsenz von ganz unterschiedlichen Faktoren, wie den internen Abstimmungsmodalitäten, der Homogenität der beteiligten Gruppen, der Rechtsstellung der Gremienmitglieder oder den Zuständigkeiten und dem Aufsichtsinstrumentarium des Gremiums insgesamt abhängt.[713]
Diesbezüglich helfen auch die anderen in diesem Zusammenhang verwendeten Terminologien des Bundesverfassungsgerichts nicht weiter. Sowohl "Angemessenheit"[714] als auch "Neutralisierbarkeit"[715] sind weitgehend unpräzise, indifferente Begriffe, denen sich ein

---

[707]BVerfGE 12, S. 205ff. (263) und seit dem ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. 73, S. 118ff. (165); 83, S. 238ff. (330) - hier zitiert sich das Gericht allerdings selbst falsch und spricht von einer *begrenzten* Zahl von Staatsvertretern.

[708]BVerfGE 73, S. 118ff. (161); in Ansätzen bereits BVerfGE 12, S. 205ff. (263).

[709]BVerfGE 12, S. 205ff. (264); 73, S. 118ff. (183); 83, S. 238ff. (323).

[710]Zur dualistischen Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts vgl. ausführlich S. 41ff.

[711]BVerfGE 12, S. 205ff. (263)

[712]BVerfGE 31, S. 314ff. (329); 57, S. 295ff. (320); 59, S. 231ff. (258ff.); 73, S. 118ff. (182ff.); 83, S. 238ff. (322ff.).

[713]Beispielweise wäre selbst eine 50 prozentige Beteiligung von Staatsvertretern denkbar, wenn alle Entscheidungen einstimmig zu fällen wären oder die Staatsrepräsentanten als völlig inhomogene Gruppen zu bewerten wären. Vgl. Bay VerfGH, Bay. VBl. 1989, S. 303, 306.

[714]Der Begriff der Angemessenheit findet vorallem im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung von hoheitlichen Akten der öffentlichen Gewalt Verwendung. Die hoheitliche Maßnahme ist verhältnismäßig i.e.S., wenn die beim Grundrechtsträger eintretenden Nachteile oder Beschränkungen in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. (Güterabwägung, Grundsatz der Proportionalität). Vgl. Pieroth/ Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, § 6 IV 4 b) cc), Rdnrn. 328ff.; Ossenbühl, Festgabe Gesellschaft für Rechtspolitik, S. 315; BVerfGE 7, S. 198ff. (210); 7, S. 377ff. (406); 12, S. 1ff. (4f.). Im vorliegenden Zusammenhang dürften die Verfassungsrichter bei der Verwendung des Angemessenheitsbegriffs aber weniger an eine Abwägung von Vor- und Nachteilen und der Wertigkeit von Rechtsgütern, sondern an den semantischen Bedeutungsgehalt des Wortes an sich, i.S. einer vernünftigen, sachgerecht-bemessenen Beschränkung der staatlichen Repräsentanz, gedacht haben. Der Angemessenheitsbegriff der Eingriffsprüfung hilft daher hier nicht weiter.

[715]Der Begriff des "neutralisierten Trägers" taucht in der rundfunkrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in keinem anderen Zusammenhang auf. In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22.2.1994 (GE 90, 60ff.) findet lediglich der Begriff der "Programmneutralität" im Zusammenhang mit der Gebührenfestsetzung Verwendung. (Vgl. S. 94) Konkrete Aussagen, was neutral oder neutralisiert im gegebenen Kontext bedeutet, lassen sich aber auch hier nicht entnehmen.

bestimmter Prozentsatz für eine zulässige Maximalbeteiligung des Staates nicht entnehmen läßt.

2.1.1.1 Verfassungsmäßigkeit der vorhandenen Beteiligungsquoten

Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont, daß die vorhandenen binnenpluralistischen Strukturen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundsätzlich geeignet seien, den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Rundfunkfreiheit, und damit auch der Staatsfreiheit, gerecht zu werden.[716] Dies könnte die Schlußfolgerung nahelegen, das Bundesverfassungsgericht habe die vorgefundenen staatlichen Beteiligungsquoten in den Rundfunkräten und in den externen Kontrollgremien der Landesmedienanstalten[717] pauschal als verfassungskonform eingestuft.
Meiner Meinung nach würde man die zitierten Entscheidungen aber in unangemessener Weise überinterpretieren und sich zu den Absichten des Gerichts in Widerspruch setzen, wenn man annimmt, das Bundesverfassungsgericht habe hier implicite eine "verfassungsrechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung"[718] erteilt. Zum einen handelt es sich bei diesem Aussagen um allgemeine Werturteile aufgrund einer oberflächlichen Prüfung, die sich mehr auf die Zulässigkeit der wesentlichen Strukturelemente des dualen Rundfunksystems, denn auf Details der Zusammensetzung oder der konkreten organisatorischen Ausgestaltung der Kontrolleinrichtungen bezog. Im Zentrum stand dabei in keinem Fall die verfassungsrechtliche Beurteilung einer bestimmten Gremienzusammensetzung.
Zum anderen kann der Vorwurf der Literatur nicht ganz von der Hand gewiesen werden, die Einschätzungen des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die zu gewährleistende Staatsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte seien von einer relativ unkritischen, allzu positiven Haltung geprägt.[719] Man würde dem Bundesverfassungsgericht allerdings vollends Unrecht tun, wenn man die ohnehin wohlwollende Sichtweise in eine generelle Konformitätserklärung umdeutet. [720]

2.1.1.2 Beteiligungsquote von ca. 30 % verfassungskonform

Um zu einer eindeutigeren Bestimmung zulässiger Staatsbeteiligung zu gelangen, sind die relevanten Urteile auf die im Einzelfall als unbedenklich bewerteten öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte und Kontrolleinrichtungen der externen Landesmedienanstalten hin zu analysieren.

---

[716]BVerfGE 12, S. 205ff. (261); 57, S. 295ff. (330); 73, S. 118ff. (153, 165); 83, S. 238ff. (333).
[717]Vgl. BVerfGE 83, S. 238ff. (333) unter Hinweis auf 73, S. 118ff. (171).
[718]Keweing, aaO., S. 40.
[719]Vgl. Schmitt-Glaeser, „Unkritische Einschätzung“ (S.19), Das duale Rundfunksystem, DVBl. 1987, S. 14ff.; Degenhart, Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit?, DVBl. , 1991, S. 510ff., S. 520; Kull, Für den Rundfunkgesetzgeber fast Pleinpouvoir, AfP 4/ 1991, S. 716ff.; S. 717. Ebenso bemängeln Ipsen (Mitbestimmung im Rundfunk, S. 40), Jank (Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 59ff., 62) und Wufka, (Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 93ff.) daß das Bundesverfassungsgericht die bestehenden gravierenden Unterschiede in der Organzusammensetzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht hinreichend berücksichtigt hat. Interessant in diesem Zusammenhang auch der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 15.01.1999 (ZUM 1999, S. 327ff.) zum Änderungsgesetz für Radio Bremen: Obwohl die Beschwerdeführerin detailliert eine personalpolitische Motivation der Gesetzesänderung darlegt, nimmt das Gericht die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an und führt am Ende lapidar aus: „.....Das von der Beschwerdeführerin angeführte Gespräch zwischen dem bisherigen Intendanten und dem Bürgermeister (...) sowie die verschiedenen Äußerungen der an der Reform beteiligten Politiker geben zu einer anderen Beurteilung keinen Anlaß.“
[720]Ebenso: Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 38f.

Im "FRAG" Urteil[721] hatte der erste Senat die Zusammensetzung und Kompetenzen eines binnenpluralistischen Beirates, der bei den privaten Rundfunkgesellschaften zu bilden war, zu bewerten.[722] Das Bundesverfassungsgericht verwarf die internen Organisationsstrukturen aufgrund der inadäquaten Berücksichtigung gesellschaftlicher Kräfte und dem ungenügenden Einfluß der relevanten Gruppen und Organisationen auf das Rundfunkprogramm.[723] Obwohl sich das Gericht detailliert mit der Konstruktion des Beirates beschäftigt, löst dieser unter dem Aspekt der Staatsfreiheit keine erwähnenswerten Bedenken aus.[724] Demzufolge scheint eine staatliche Präsenz von ca. 30 % durchaus im Rahmen des verfassungsrechtlich zulässigen zu sein.[725]

Ein halbes Jahr später hat der zweite Senat im Rundfunkratbeschluß vom 9.2.1982[726] die personelle Zusammensetzung des Rundfunkrates des Norddeutschen Rundfunks als verfassungsrechtlich zulässig beurteilt.[727] Die bestehenden Besetzungsverhältnisse mit einer Staats- und Parteienquote von ca. 17%[728] standen im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot, den Rundfunk nicht dem Staat zu überlassen.

In der Niedersachsenentscheidung[729] bestätigt das Gericht explizit die verfassungsrechtliche Konformität der Zusammensetzung des niedersächsischen Versammlungsgremiums mit dem Staatsfreiheitsgrundsatz.[730] Konkret bejaht das Gericht eine staatliche Beteiligung von 5 Vertretern an dem 26-köpfigen Aufsichtsgremium, d.h. eine Quote von 20 %.[731]

Einem absoluten Staatsanteil von 13 Mitgliedern[732] bei 41 Vertretern insgesamt und einem prozentualen Anteil von 31% beim öffentlich-rechtlichen Rundfunkrat des WDR, bzw. einem absoluten von 12[733] bei 41 Mitgliedern und einem prozentualen von 29 % bei der Rundfunkkommission der Landesanstalt für Rundfunk in Nordrhein-Westfalen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem sechsten Fernsehurteil zugestimmt.[734]

Konsequenterweise hat es eine 25-prozentige Beteiligung der Gemeinden in der Mitgliederversammlung der lokalen Veranstaltergemeinschaft beim nordrhein-westfälischen Zwei-Säulen Modell unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit nicht beanstandet.[735] Expressis

---

[721]BVerfGE 57, S. 295ff.

[722]BVerfGE 57, S. 295ff. (329ff.)

[723]BVerfGE 57, S. 295ff. (331f.)

[724]Vgl. BVerfGE 57, S. 295ff. (330) - der Begriff der Staatsfreiheit findet in diesem Zusammenhang keinerlei Verwendung. Vgl. Groß, Das Dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, DVBl., 1982, S. 561ff. (567).

[725]In den dreizehnköpfigen Beirat können die Landesregierung und die Fraktionen im Landtag jeweils einen Vertreter entsenden. Vgl. § 46 c i.V.m § 16 II, III des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) vom 7.6.1967. (Amtsbl. S. 478)

[726]BVerfGE 60, S. 53ff.

[727]BVerfGE 60, S. 53ff. (64f.)

[728]Gemäß § 17 I Nrn.1, 2 des Staatsvertrages über den NDR vom 20.8.1980 (Vgl. z.B. GVOBl. Schl.-Hol. 1980, S. 302.) entsenden die in den Landtagen von Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein vertretenen Parteien insgesamt 5 von 30 Mitgliedern.

[729]BVerfGE 73, S. 118ff.

[730]BVerfGE 73, S. 118ff. (164ff.)

[731]Vgl. § 30 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes vom 23.5.1984 (GVBl. S. 147).

[732]12 Mitglieder werden vom Landtag gewählt. (§ 15 II Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" in der Fassung vom 7.3.1990; GVBl. S. 138) Ein Mitglied wird gemeinsam vom Städtetag Nordrhein-Westfalen, dem Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund und dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen entsandt. (§ 15 III Nr. 10 WDR Gesetz 1990).

[733]11 Mitglieder werden gemäß § 55 II des Nordrhein-Westfälischen Rundfunkgesetzes (Fassung vom 7.3.1990; GVBl. S. 138) vom Landtag gewählt und ein Mitglied ernennen die in § 15 III Nr. 10 WDR Gesetz 1990 genannten kommunalen Vertretungskörperschaften gemäß § 55 III Nr. 10 LRG NRW 1990 gemeinsam.

[734]BVerfGE 83, S. 238ff. (332ff.)

[735]BVerfGE 83, S. 238ff. (330ff.)

verbis wies das Gericht dabei auf die Gleichbehandlung von Staats- und Gemeindequote[736] und die Übereinstimmung der Anforderungsprofile für den landesweiten und den lokalen Rundfunk hin.[737]
Als Quintessenz der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung läßt sich somit ein Maximalwert für die staatliche und parteipolitische Beteiligung von ca. 30 % festhalten. Soweit die Beteiligung unterhalb dieser Marke bleibt, dürfte es dem Bundesverfassungsgericht angesichts der zitierten Entscheidungen zumindest schwerfallen, die Verfassungswidrigkeit der Zusammensetzung allein mit der hohen Beteilung staatlicher oder parteipolitischer Repräsentanten zu begründen. Demzufolge wären die gegenwärtigen Konstellationen in den Versammlungsgremien der Landesmedienanstalten mit einer Staats- und Parteienquote von bis zu 31 %[738] regelmäßig keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

2.1.2 Ausgewählte Judikatur

Die übrige Rechtsprechung folgt zunächst dem theoretischen Verständnis des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz der Staatsfreiheit: Im Sinne eines Beherrschungs- und Auslieferungsverbotes sei sicherzustellen, daß dem Staat kein entscheidender oder beherrschender Einfluß innerhalb der Organisation der Rundfunkaufsicht eingeräumt werde.[739] Einer angemessenen Beteiligung von Staatsvertretern in den binnenpluralistisch besetzten Hauptentscheidungsträgern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Landesmedienanstalten bis zur Beherrschungsgrenze wird ausdrücklich zugestimmt.[740]

Im Hinblick auf die Bestimmung einer einheitlichen Beteiligungsquote sind insbesondere die Entscheidungen des OVG Lüneburg und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs von Bedeutung:
Das OVG Lüneburg hatte aufgrund eines kassatorischen Klagebegehrens zu prüfen, ob der staatliche Einfluß im Rundfunkrat des Norddeutschen Rundfunks die Schwelle der Dominanz bereits überschritten hat.[741] Unter Rückgriff auf das erste Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts verlangt das Gericht zunächst in allgemeiner Form, daß die Vertreter des Staates – wozu das Gericht nur die Regierungen und Parlamente zählt - im Rundfunkrat jederzeit überstimmt werden können und demzufolge in der Minderheit zu bleiben haben. Später hat das OVG seine Aussagen dahingehend konkretisiert, daß ein Zahlenverhältnis von 8 Staatsrepräsentanten zu 24 Rundfunkratsmitgliedern insgesamt in vollem Umfange den verfassungsrechtlichen Erfordernissen genüge.[742] Auch bei der praktischen Umsetzung des Staatsfreiheitsprinzips lehnt sich das OVG Lüneburg damit an die höchstrichterliche Rechtsprechung an und orientiert sich an 30 % Beteiligungsquote.
Den beiden relevanten Urteilen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist die besondere verfassungsrechtliche Ausgangslage in Bayern vorauszuschicken.[743] Der 1973 in die Bayerische Verfassung eingefügte Art. 111a[744] ist fortgeltendes bayerisches Verfassungs-

[736]BVerfGE 83, S. 238ff. (331)
[737]BVerfGE 83, S. 238ff. (324)
[738]Eine Ausnahme bildet der Medienrat der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, der einen Staats- und Parteienanteil von 37 % aufweist. Zu den Besonderheiten vgl. bereits S. 14.
[739]Vgl. ebenso Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 42ff.
[740]Vgl. BayVerfGH, AfP 1987, S. 394ff. (403); BayVerfGH, BayVBl. 1989, S. 303ff. (305); OVG Lüneburg, JZ 1979, S. 24ff. (25); VG Hamburg, DVBl. 1980, S. 491ff. (492).
[741]OVG Lüneburg, Urteil vom 29.8.1978, in JZ 1979, S. 24ff. (25); ebenfalls teilweise abgedruckt in DÖV, 1979, S. 170ff.
[742]OVG Lüneburg, JZ 1979, S. 24ff. (25).
[743]Vgl. bereits Kapitel II, 2.) c.) aa).; A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 200ff.
[744]Viertes Gesetz zur Änderung der Bayerischen Verfassung vom 19.7.1973 (Bay. GVBl. S. 389)

recht[745] und enthält fundamentale Aussagen zum Betrieb und zur Organisation von Rundfunk in Bayern.[746] Gemäß Art. 111a II, S.3 darf der Anteil der von der Staatsregierung, dem Landtag und dem Senat in die Kontrollorgane entsandten Vertreter ein Drittel nicht übersteigen.

In einem umfassenden Verfahren hatte der Bayerische Verfassungsgerichtshof zunächst zu klären, ob das ursprüngliche Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz vom 22.11.1984[747] insgesamt oder in einzelnen Normierungen gegen bayerische Verfassungsnormen verstoße.[748] Im Rahmen der Entscheidung hat der Gerichtshof die Vereinbarkeit der Besetzung des Medienrates mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit unter Heranziehung des Maßstabs aus Art. 111a II S.3 BayVerf. festgestellt.[749] In der Drittelbeteiligung sah der Hof insoweit keinen „unangemessenen, starken“ staatlichen Einfluß auf den Medienrat der Bayerischen Landesmedienanstalt.

Drei Jahre später hatte sich der bayerische Verfassungsgerichtshof im Verfahren der Popularklage gemäß Art. 98 IV der Bayerischen Verfassung[750] mit der Frage zu befassen, ob der Regelungsgehalt von § 17 ZDF-Staatsvertrag und die Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrates mit dem Gebot der Staatsfreiheit vereinbar ist.[751] Der Verfassungsgerichtshof hat, obwohl Art. 111a II, S.3 BayVerf. die Staatsquote auf ein Drittel limitiert, im vorliegenden Fall eine staatliche Repräsentanz bestehend aus drei Landtags- und einem Bundesvertreter im neunköpfigen ZDF-Verwaltungsrat als nicht dominierend qualifiziert und damit einen Staatsanteil von fast 45 Prozent verfassungsrechtlich mit dem Argument gerechtfertigt, die der Staatsgewalt zuzurechnenden Mitglieder des Kontrollgremiums bildeten keine homogene, in sich geschlossene Gruppe.[752]

Ohne dezidiert auf die Leitlinien der Entscheidung einzugehen, sei darauf hingewiesen, daß der Gerichtshof mit der verfolgten Argumentationslinie in letzer Konsequenz auch einer durchgehenden staatlichen Beschickung der Kontrollgremien zustimmen müßte, solange sich die Staatsbank nicht als monolithischer Block, rechtlich und faktisch eng miteinander verbundener oder voneinander abhängiger Gremienmitglieder, darstellt. Ob ein Kontrollträger, der komplett mit Vertretern der vielgestaltigen Staatsmacht besetzt ist, den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Staatsfreiheitsprinzips gerecht werden kann, weil der Staatseinfluß föderalistisch und durch die heterogene Interessenlage der verschiedenen Erscheinungsformen der Staatsmacht gebrochen ist, erscheint nach den bisherigen Ausführung sehr fragwürdig. Auf die Problematik der Homogenität wird im folgenden detaillierter eingegangen werden müssen[753]

---

[745]A. Hesse, Ausgewählte Rechtsprechung, RuF 1987, S. 205ff. (210).

[746]Vgl. Bamberger, Zulassung zum Rundfunk in Bayern, ZUM 2000, S. 284ff.; BayVerfGH, AfP 1987, S. 394ff.

[747]MEG vom 22.11.1984, Bay. GVBl. S. 445; ber. S. 546.

[748]BayVerfGH, AfP 1987, S. 394ff.; NVwZ 1987, S. 213ff.; A. Hesse, Ausgewählte Rechtsprechung, RuF 1987, S. 205ff. (210ff.).

[749]BayVerfGH, AfP 1987, S. 394ff. (403).

[750]Gemäß Art. 98 IV BayVerf. kann jedermann die Verletzung von Grundrechten durch bayerische Landesgesetze geltend machen, ohne daß es sich um Grundrechte handeln muß, die gerade dem Beschwerdeführer zustehen.

[751]Vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1989, S. 303ff.

[752]BayVerfGH, BayVBl. 1989, S. 303ff. (306)

[753]Kritisch gegenüber den Ausführungen des BayVerfGH auch A. Hesse, aaO., S. 354ff. (366). Zustimmend dagegen Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 48.

2.1.3 Literatur

Die rundfunkrechtliche Literatur präsentiert sich uneinheitlich, wenn es um die Akzeptanz von Quotenlösungen im allgemeinen und um die Bestimmung eines verallgemeinerungsfähigen Regelprozentsatzes für die staatliche Beteiligung im besonderen geht. Die nachfolgende Einteilung stellt daher den Versuch dar, die im Schrifttum vertretenen, unterschiedlichen Lösungsansätze schematisch einzuordnen und übersichtlich zu gliedern. Die Schwierigkeiten der Systematisierung gründen in der Sachbezogenheit und den z.T. auftretenden Ungenauigkeiten in der Ausführung, insoweit kann die Einteilung nur der oberflächlichen Orientierung in der relevanten Literatur dienen.

2.1.3.1 Staatliche Repräsentanz als Minderheitsbeteiligung

Vereinzelte Stimmen in der Literatur halten – unter Anknüpfung an die Terminologie des Bundesverfassungsgerichts - eine Beteiligungshöchstgrenze für verfassungsrechtlich ausreichend, bei der die dem staatlichen Bereich zuzuordnenden Repräsentanten jederzeit majorisiert werden können.[754] Majorisierung wird dabei aber nicht als Drittelbeteiligung, sondern im Wortsinne als Stimmenmehrheit verstanden. Insbesondere *Bethge und Stern* sehen eine unzulässige Verstaatlichung der Kontrolleinrichtungen erst dann gegeben, wenn die tatsächliche Sitzverteilung einen überwiegenden Anteil von Parlamentariern ausweist.[755] Dieser Ansicht folgt auch *Starck*, wenn er konstatiert, daß die Grenze zur Verfassungswidrigkeit der Gremienzusammensetzung dann überschritten sei, wenn die "Programmkontrolle von Gremien ausgeübt wird, in denen Minister, Parlamentsabgeordnete und andere Inhaber von Staatsämtern die Mehrheit haben".[756]
Eine derart großzügige Kontingentierung der Staatsbeteiligung erscheint unter dem Aspekt der Staatsfreiheit bedenklich, da die Schwelle zur tatsächlichen Beherrschung, bei der die Gremienminderheit zu bestimmten Entscheidungen gezwungen werden kann, leicht überschritten wird. Abgesehen von dem Fall des Fehlens von Mitgliedern der Gesellschaftsbank, könnte eine derart starke Staatsbeteiligung regelmäßig die Lähmung des Aufsichtsgremiums herbeiführen, da eine Beschlußfassung ohne Beteiligung der staatlichen Repräsentanten kaum möglich sein dürfte.

2.1.3.2 Beschränkung staatlicher Beteiligung auf ein Drittel

Eine gewichtigere Strömung im Schrifttum fordert die generelle Limitierung der staatlichen Gremienmitwirkung auf ein Drittel der verfügbaren Sitze.[757]
Lämmel führt aus, daß diese zahlenmäßige Begrenzung der Staatsvertreter in den Kontrollorganen zumindest sicherstelle, daß nicht schon über die Mitgliederzahl ein überproportionaler Einfluß auf den Rundfunk ausgeübt werden könne.[758]

---

[754]Vgl. Stern/ Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 66; Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 152: "Jede Zusammensetzung eines maßgeblichen Rundfunkorgans, die der Gruppe "Staat" ein Übergewicht verleiht, verstößt gegen Art. 5 I S.2 GG." (Ebenso S. 154); uneinheitlich: Michel-Bericht, vgl. S. 199, 200, 202.

[755]Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk, S. 66.

[756]Mangoldt/ Klein/ Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 GG, Rdnr. 79.

[757]Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 47; Lämmel, Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 243; Keidel, Politische Aspekte der Aufsicht über den Rundfunk, RuF 1976, S. 15ff. (35); ähnlich Rudolf, Aufsicht bei Funk und Fernsehen, ZRP 1977, S. 213ff. (216); uneinheitlich: Wagner, der einerseits der Grenzziehung des Bundesverfassungsgerichts zu folgen scheint (vgl. Die Landesmedienanstalten, S. 117), andererseits aber fordert, daß erst ein "maßgeblicher" Anteil von Staatsvertretern ausgeschlossen sein muß (vgl. S.113).

[758]Lämmel, Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 243f., vgl. auch S. 163.

Lenz hält eine Drittel-Bruchteilslösung zumindest unter der Bedingung für verfassungskonform, daß das Wahl- und Berufungsverfahren für die Aufsichts- und Kontrollgremien in die alleinige Zuständigkeit der Länderparlamente verwiesen ist.[759]

2.1.3.3 Ablehnung generalisierender Quoten

Die wohl überwiegende Ansicht in der rundfunkrechtlichen Literatur lehnt, ausdrücklich oder konkludent, eine voreilige Festlegung auf präzise Zahlenangaben zur Bemessung staatlicher Ingerenzen in den Kontrollträgern ab.[760]
Lerche plädiert für eine gewisse Zurückhaltung bei numerisch genauen Beteiligungsquoten, weil die Gruppe der Parlamentarier, Exekutiv- und Parteienvertreter nicht zwangläufig homogen und interessenparallel zusammengesetzt sei.[761]
Kewenig gibt zu bedenken, daß pauschale Markierungen nicht vorgegeben werden sollten, da sich die flexiblere und sachgerechtere Formel des Bundesverfassungsgerichts, eine mittelbare oder unmittelbare Beherrschung einer Anstalt oder Gesellschaft durch den Staat sei auszuschließen[762], vielmehr anbiete, Übergriffe des staatlichen Bereichs effektiv zu verhindern.[763]
Ähnlich argumentiert *Ipsen*, der den Quotenregelungen generell die Fähigkeit abspricht, die der Gremienzusammensetzung im allgemeinen und der Staatspräsenz im besonderen innewohnenden Strukturproblematik sachgerecht zu beantworten, weil sie die Substanzfragen der Gruppenrepräsentation unberücksichtigt lasse.[764]

2.1.4 Resümee aus Rechtsprechung und Literatur

Das Bundesverfassungsgericht nimmt zur Umsetzung des Staatsfreiheitsprinzip in Form von Beteiligungsquoten nicht ausdrücklich Stellung. Den sachbezogenen Ausführungen läßt sich aber soviel entnehmen, daß das Gericht eine unmittelbare staatliche Präsenz in den Gremien bis zu einer Höchstgrenze von ca. 30 % für tolerabel hält.
Die zitierte Rechtssprechung folgt zwar der bundesverfassungsgerichtlichen Interpretation der Staatsfreiheitsprinzips als organisationsbezogenes Beherrschungsverbot, kommt aber im Falle des Bayerischen Verfassungsgerichtshof zum Schluß, daß auch eine Staatsquote von 45% unter Homogenitätsgesichtspunkten unbedenklich sei.
Soweit sich der Literatur überhaupt konkrete Aussagen zur Quotenproblematik entnehmen ließen, werden ganz unterschiedliche Argumentations- und Lösungsansätze verfolgt. Bei den Befürwortern von Quotenregelungen ist zu unterscheiden zwischen denjenigen, die erst eine Mehrheitsbeteiligung für verfassungswidrig erachten, und denen, die sich der 30 % Marke der Rechtsprechung anschließen. Letztendlich lehnt eine wohl überwiegende Ansicht in der Literatur die legislative Verankerung von präzisen Beteiligungsquoten ganz generell ab.

---

[759]Lenz, Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit, JZ 1963, S. 338ff. (347).
[760]Lerche, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 15ff. (78ff.); Kewenig, aaO., S. 41ff., 66; Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 43; Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 166ff.; Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 81, vgl. aber auch S. 152, 154; Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 218.
[761]Lerche, Landesbericht, S. 76.
[762]BVerfGE 12, S. 205ff. (263)
[763]Kewenig, aaO., S. 66.
[764]Ipsen, aaO., S. 43.

2.2 Homogenitätsaspekt

Bevor zur Problematik der Beteiligungsquoten dezidiert Stellung genommen werden kann, muß eine Fragestellung Berücksichtigung finden, die der Bemessung konkreter Regelprozentsätze notwendig vorgeschaltet ist: Quotenregelungen knüpfen naturgemäß an ein bestimmtes Abgrenzungskriterium an, das eine Unterscheidung und Zuordnung innerhalb der Gesamtheit ermöglicht. Die eine Abgrenzung voraussetzenden Beteiligungsquoten können dem tatsächlichen staatlichen Einfluß aber nur dann gerecht werden, wenn sich die abgegrenzte Gruppe realiter als monolithischer Block, einheitlich und geschlossen auftretender Gruppenmitglieder darstellen läßt. Sollten die Repräsentanten des Staatssektors i.w.S. nur lose miteinander verbunden und ansonsten weitgehend unabhängig sein, kann eine zahlenmäßige Begrenzung der Staatsbank nicht sinnvoll begründet werden. Denn der staatlich-parteipolitische Einfluß kann erst dann die geschützte Programmfreiheit beeinträchtigen, wenn die Staats- und Parteienvertreter eine homogene Gruppe bilden und stets gemeinschaftlich votieren. Soweit innerhalb dieser Gruppe weitgehende Konkurrenz herrscht, wird der Rundfunk durch den Staat nicht vereinnahmt, da von der Staatsbank keine Entscheidungen gegen den Willen des Restgremium herbeigeführt bzw. entsprechende Entscheidungen blockiert werden können.
Für die Frage nach der Implementierung von präzisen Beteiligungsquoten ist es daher von entscheidender Bedeutung, welches Gefahrenpotential für die unabhängige Aufgabenwahrnehmung der Überwachungsorgane in denjenigen staatlichen Einflußnahmen tatsächlich steckt, die von unterschiedlichen, miteinander konkurrurierenden Funktionsträgern ausgehen.
Es ist darauf hingewiesen, daß der Homogenitätsaspekt nicht dahingehend mißverstanden werden darf, daß in diesem Zusammenhang eine Neudefinition des Staatsbegriffs oder eine Relativierung der bisherigen Ergebnisse zum Adressatenkreis vorgenommen werden soll. Im Zentrum dieser Problemstellung steht nicht die Zielrichtung der Freiheitsgewährleistung, sondern die Frage nach dem realen Ausmaß der Beeinflussung, die von den staatlichen Stellen ausgeht.[765]

2.2.1 Interessenparallelität und Einflussintensität

Die Homogenitätsargumentation basiert auf dem Verhältnis von Interessenparallelität und Einflußintensität: Je stärker die staatlichen und parteipolitischen Funktionsbereiche aufgrund gleichartiger, kompatibler Interessen zu einer "homogenen Gruppe" verschmolzen sind, desto tiefgreifender und wirksamer sind die staatlichen Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten.[766] Dementsprechend ist die Abhängigkeit der externen Aufsichts- und Zulassungsgremien vom Staat vergleichsweise geringer, wenn staatliche Stellen intervenieren, die aufgrund heterogene Interessen untereinander im Wettbewerb stehen.[767]
In der einschlägigen Literatur wird für die Bewertung der Parallelität von staatlichen und parteipolitischen Interessen regelmäßig auf die demokratischen Strukturelemente Parteienkonkurrenz, Gewaltenteilung und Föderalismus verwiesen, um die Ungleicheit und Heterogenität der Zielsetzungen der staatlich-parteipolitischen Organisationseinheiten nachzuweisen. Konsequent werden mit dieser Argumentation bestimmte staatliche Beteiligungsquoten gerechtfertigt oder untersagt, je nachdem, ob sich der staatliche Einfluß im konkreten Zusammenhang gebrochen oder einheitlich vollziehen kann.[768]

---

[765]Vgl. Gersdorf, aaO., S. 184.
[766]Gersdorf, aaO., S. 183f.
[767]Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 252.
[768]Vgl. insbesondere Lämmel, Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 163, 180.

2.2.1.1 Parteienkonkurrenz

Zunächst wird von einigen Autoren vorgebracht, das Konkurrenzverhältnis zwischen den politischen Parteien bringe eine wechselseitige Kontrolle und Machtbalancierung mit sich, die in den Kontrollorganen zu einer allgemeinen Hemmung und Schwächung der manipulativen Kräfte führe.[769] Die gegensätzlichen Interessenlagen und der "natürliche" politische Wettbewerb hätten zur Folge, daß ein einvernehmliches, geschlossenes Vorgehen über Parteigrenzen hinweg zulasten der Programmautonomie der Rundfunkveranstalter nahezu ausgeschlossen sei.
Bereits in anderem Zusammenhang[770] ist belegt worden, daß das parteipolitische Konkurrenzsystem seine machtlimitierende Funktion in den Aufsichtsorganen der Landesmedienanstalten nicht vollends entfalten kann. Viele Aktivitäten der Parteirepräsentanten werden einvernehmlich und gemeinschaftlich durchgeführt, weil sie auf die Expansion oder zumindest die Stabilisierung bereits vorhandener parteipolitischer Machtbereiche in den Kontrollinstitutionen gerichtet sind.[771] Das gemeinsame programmgerichtete Interesse[772] aller Parteien besteht darin, in einem zu installierenden Proporz-System Machtanteile zu erobern und den Einfluß des gesellschaftlichen Sektors insgesamt zu reduzieren.[773] Dahingehend werden Konfliktsituationen bewußt vermieden und parteiübergreifende Konsens- und Paritätslösungen gesucht.[774] Die Beständigkeit und Wiederholbarkeit derartiger Konsensarrangements wird durch die Offenheit des politischen Systems garantiert: Parteien, die bislang keine personelle Berücksichtigung finden konnten, profitieren bei einem Regierungswechsel von den geschaffenen Einflußspähren und haben die Möglichkeit in bestehende Machtpositionen einzurücken.[775]
Allerdings ist den Vertretern der Literatur zuzugestehen, daß das geschlossene Vorgehen die Tätigkeit der Parteivertreter nicht umfassend charakterisiert. In der Aufsichts- und Zulassungspraxis der Landesmedienanstalten hat sich gezeigt, daß die programmatischen Kontraste und parteipolitischen Konflikte zum Teil offen zu Tage treten[776] und bei Patt-Situationen, Blockade- und Verweigerungshandlungen durchaus zu einer Schwächung des Parteieneinflusses führen können.
Zusammenfassend läßt sich somit lediglich festhalten, daß weder von einer zwangsläufigen Heterogenität noch von einer eindeutigen Homogenität der Ambitionen und Interessen der politischen Parteien im Bezug auf den Rundfunk ausgegangen werden kann. Infolgedessen darf mit dem Argument Heterogenität auch nicht die Unbedenklichkeit bestimmter staatlicher

---

[769]Kewenig, aaO., S. 42, 43; Lämmel,aaO., S. 180.
[770]Seite 88ff.
[771]Vgl. Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (76); Seifert, Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, S. 124ff. (134ff.), in Manipulation der Meinungsbildung, hrsgg. Zoll. Vgl. auch das de facto Arrangement im Zusammenhang mit dem Deutschlandfunk - Ihlefeld, Verfassungsrechtliche Fragen, ZUM 1987, S. 604ff.
[772]Von einer Parallelisierung der Parteiinteressen ist in diesem Kontext auch schon auszugehen, wenn Konflikte nicht ausgetragen, sondern politisch ausgehandelt und in interfraktionellen Vereinbarungen "beigelegt" werden. Vgl. z.B. Personalentscheidungen, Hoffmann, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, S. 84.
[773]Frank, Mediatisierte Politik und das Gebot der Staatsferne, S. 179ff. (182), in Medienmacht und Politik, hrsgg. von Böckelmann; Hoffmann, aaO., S. 94, 99ff. ("Agreement-Zone").
[774]Vgl. Belege bei Hoffmann, aaO., S. 71, 75, 84; Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (609 insbesondere Rdnr. 26).
[775]In den Landesmediengesetzes sind z.T. ausdrücklich Regelungen vorgesehen, die den Austausch der vom Landtag zu entsendenden Mitglieder während der laufenden Amtsperiode vorsehen, wenn sich aufgrund einer Neuwahl des Landtags das Stärkeverhältnis der Fraktionen ändert. Vgl. z.B.: § 45 II, S.3 LRG Rheinl.-Pf..
[776]Hoffmann spricht in diesem Zusammenhang anschaulich von einer "Konfliktzone", in der rundfunkpolitische Machtentscheidungen gefällt werden und jede Partei die eigenen Interessen verfolgt. Vgl. Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, S. 100ff.

Beteiligungsquoten geschlossen werden, denn der zugrundeliegende Befund wird der Realität nur unzureichend gerecht.

2.2.1.2 Gewaltenteilung

Das Gewaltenteilungsprinzip wird zum einen in seiner klassischen Form als Trennung zwischen Exekutive und Legislative[777] und zum anderen in der modernen funktionellen Form[778] der Gegenüberstellung von Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition[779] zur Begründung der Interessenpluralität und Inhomogenität der staatlichen Stellen herangezogen.
Allerdings ist gerade im Hinblick auf die funktionelle Deutung festzustellen, daß auch der Grundsatz der Gewaltenteilung keinen schlüssigen, einheitlichen Begründungsansatz für die Verschiedenartigkeit der staatlichen Bereiche und eine Machtbalance bei der Rundfunkaufsicht liefern kann. Das Beziehungsgeflecht von Regierung(smehrheit) und Opposition ist sowohl von machtbegrenzenden und kontrollierenden Elementen geprägt, in denen die unterschiedliche Interessenlage – hier Machterhalt, dort Machtgewinn – [780] zum Ausdruck kommt, als auch von einvernehmlichem Vorgehen, in denen das Parlament einheitlich und geschlossen auftritt.[781] Gerade wenn es um die Wahrung von Besitzständen oder die Absicherung von Einflußbereichen geht, finden sich in den Parlamenten oftmals breite Mehrheiten für entsprechende Entscheidungen (z.B. Diäten, personelle Proporzlösungen). Ein abschließendes Urteil über die Homogenität oder Inkongruenz der Interessen von Regierungsmehrheit und Opposition kann insoweit nicht getroffen werden.[782]
Ebensowenig läßt sich ein eindeutiges Votum zum klassischen Verhältnis von Exekutive und Legislative treffen. Große Unterschiede in den Interessen von Regierung und Parlament lassen die für das parlamentarische System charakteristischen engen institutionellen und funktionellen Verbindungen und personellen Überschneidungen bei den Exekutiv- und Legislativorgane nicht erwarten.[783]

2.2.1.3 Föderalismus

Letztendlich wird in Literatur und Rechtsprechung[784] mit einer föderalistischem Argumentationsansatz auf die Selbständigkeit und Ungebundenheit der der Staatsgewalt zuzurechnenden Mitglieder im Kontrollgremium hingewiesen. Die Staatsmitglieder seien im Hinblick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder im föderalistischen Bundesstaat und den sich folglich sachlich widersprechenden Staatsinteressen[785] faktisch und rechtlich nicht derart eng miteinander verbunden, daß sie als eine geschlossene Gruppe einen beherrschenden Einfluß

---

[777]So Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (78) unter Hinweis auf Bettermann, Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, DVBl. 1963, S. 41ff.
[778]Vgl. Gehrig, Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Oppostion, DVBl. 1971, S. 633ff.
[779]So z.B.: Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 45. Unentschieden: Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 184.
[780]Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublick Deutschland, S. 403ff., 407ff..
[781]Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 43 und 66; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 184; Schneider, Das parlamentarische System, S. 239ff. (245), in HbdVfR, hrsgg. von Benda/ Maihofer/ Vogel.
[782]Insoweit geht Lämmel fehl, wenn er davon ausgeht, daß "die von den Parlamentariern vertretenen staatlichen Interessen zueinander im Widerspruch stehen und sich gegebenfalls neutralisieren" und sich infolgedessen "der Einfluß staatlicher Vertreter in diesem Organ sogar noch verringern“ dürfte.(Binnenpluralität im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem, S. 163)
[783]Vgl. Schneider, aaO., S. 239ff. (244); Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 254.
[784]Hier insbesondere: BayVerfGH Urt. v. 16.2.1989, BayVBl. 1989, S. 303ff.
[785]Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 42.

ausüben könnten.[786] Auch diese Argumentation darf allerdings in ihrem absolutistischen Anspruch bezweifelt werden[787]: Die föderalistische Brechung des Staatseinflusses dürfte beispielsweise zu verneinen sein, wenn in den beteiligten Ländern dieselben Regierungsparteien oder -koalitionen die Macht innehaben.[788] Ferner divergieren auch die Interessen der Länder nicht zwangsläufig (z.B. Verteilung des Steueraufkommens, verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Länder, aktuelles Beispiel Steuerreform).

2.2.2 Unergiebigkeit der Homogenitätsargumentation

Die verschiedenen Begründungsebenen legen die eklatante Schwäche der Homogenitätsargumentation offen: Auf der Grundlage der Strukturmerkmale Parteienkonkurrenz, Gewaltenteilung und Föderalismus läßt sich in keinem Fall ein abschließendes, eindeutiges Urteil fällen, ob und inwieweit sich die politischen Ambitionen und Interessen der beteiligten staatlichen Stellen und Parteien decken. Gerade im Hinblick auf den Rundfunk folgen die Beteiligten vielfach nicht den gewohnten Gesetzmäßigkeiten, die sich in der modernen Parteiendemokratie eingespielt haben. Die mediale und kommunikative Bedeutung des Rundfunks ist viel zu groß, als daß sich die Betroffenen nicht jederzeit zu Zweckgemeinschaften zusammenfinden könnten, wenn nur ein einvernehmliches Vorgehen den gewünschten Erfolg garantiert. Demzufolge bietet der Interessenvergleich kein leistungsfähiges und taugliches Kriterium, anhand dessen sich ein befriedigendes Werturteil über die Homogenität oder Heterogenität einer bestimmten Mitgliedergruppe treffen ließe. Die Interessenparallelität der staatlichen Instiutionen ist als allgemeingültiger Befund ebensowenig nachzuweisen, wie eine pauschale Interessenabweichung. Die mehrschichtige Homogenitätsargumentation erweist sich als realitätsfern und unausgewogen; Rückschlüsse für die organisatorische Umsetzung des Staatsfreiheitsprinzips sind daher nicht zu ziehen.
Auch ein anderer Gesichtspunkt muß letztendlich zur Ablehnung der Homogenitätsargmentation führen: Konsequent weitergedacht könnte über die vermeintliche Heterogenität parteipolitischer und staatlicher Rundfunkinteressen und deren einflußlimitierende Effekte auch ein Aufsichtsgremium gerechtfertigt sein, das komplett nach Proporzgesichtspunkten von Vertretern des staatlich-politischen Bereichs besetzt ist und insoweit als "neutralisiert" zu gelten hätte.[789] Staats- und Parteienfreiheit der privaten Rundfunkaufsicht bedeutet aber weder parteipolitische Neutralität noch staatliche Ausgewogenheit i.S. einer gleichmäßigen Beteiligung aller staatlicher Institutionen, vielmehr soll effektiv gewährleistet sein, daß die Überwachungsorgane eine ausreichende Distanz gegenüber dem staatlichen Bereich wahren und eine parteipolitische Formierung der Gremien und Ausrichtung ihrer Überwachungstätigkeit vermieden wird[790].
Angemerkt sei, daß die Schwierigkeiten bei der Einordnung staatlich-parteipolitischer Interessen letztendlich auch zu einer grundsätzlichen Ablehnung gesetzlich verankerter Beteiligungsquoten führen müssen. Die Variabilität und Formenvielfalt staatlicher Machtambitionen und Begehrlichkeiten macht es unmöglich, bestimmte Gruppen als homogen oder heterogen einzustufen. Mit Hilfe von Regelprozentsätzen kann aber nur auf alternative Sachverhalte reagiert werden, d.h. bei einer nachweisbar gleichartigen

[786]"Föderalistische Brechung des Einflusses" Vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1989, S. 303ff.; Lämmel, aaO., S. 163; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 46.
[787]Ebenso Jarass: Bei Bund und Ländern "ist eine grundsätzliche Trennung angebracht, wenn man auch gewisse Interessenparallelen nicht übersehen darf.", vgl. Die Freiheit der Massenmedien, S. 254.
[788]Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (609). Zudem ließe sich auch hier erneut der Einwand vorbringen, das Aufsichtsorgan könne mit dieser Argumentation auch vollständig mit staatlichen Vertretern besetzt werden. Vgl. A. Hesse, Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung, RuF 1991, S. 354ff. (366).
[789]Vgl. Wufka, Verfassungsrechtlich-dogmatische Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 96.
[790]Vgl.: Hoffmann-Riem, aaO., S. 606ff. (608f.)

Interessenlage müßte die Beteiligungsquote reduziert, bei eindeutig heterogener könnte sie entsprechend erhöht werden. In der Gemengelage aus widerstreitenden und gleichgerichteten politischen Interessen muß das unflexible Quoteninstrumentarium versagen.

2.3 Ablehnung bestimmter Beteiligungsquoten

Die Kritik an landesgesetzlich vorgegebenen Beteiligungsquoten für den staatlich-parteipolitischen Bereich darf nicht bei der Höhe eines bestimmten Prozentsatzes, sondern muß – wie unter Homogenitätsgesichtspunkten bereits angedeutet – zuallererst bei der grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit von Quotenregelungen im Hinblick auf die Gewährleistungen von Staatsfreiheit ansetzen. Insoweit ist die Diskussion in Rechtsprechung und Literatur, die sich um bestimmte Prozentsätze entfacht, vordergründig, da ihr vielfach ungeprüft die Prämisse zugrundeliegt, Quotenregelungen gewährleisteten effektiven Schutz vor staatlicher Rundfunkkontrolle.
Aus folgenden Erwägungen ist dies nicht der Fall: Im Rahmen der sachlichen Reichweitenbestimmung des Staatsfreiheitsgebotes ist festgestellt worden, daß eine Vielzahl staatlicher Interventionsmöglichkeiten existiert, die in unterschiedlicher Intensität die geschützte Programmfreiheit beeinträchtigen und den Schutz des Staatsfreiheitsprinzips aktivieren.[791]
Der Facettenreichtum der Beeinträchtigungsformen und -kanäle läßt sich bei den staatlichen und parteipolitischen Einflußnahmen auf die interne Organisationsstruktur und das Besetzungsverfahren der Kontrolleinrichtungen der Landesmedienanstalten anschaulich nachweisen. Neben den unterschiedlichen Einflußnahmemöglichkeiten im Verfahren der Organkonstituierung, die sich aus der Beteiligung der Länderparlamente im Auswahl- und Besetzungsverfahren ergeben[792], sind vorallem die indirekten, versteckten staatlichen Einflußbereiche zu berücksichtigen, die die alltägliche Gremientätigkeit beeinträchtigen können (z.B.: Bildung parteipolitischer „Freundeskreise“, „gebundenes Mandat“, „Doppelrollen“). Staatlicher und parteipolitischer Einfluß auf die externen Kontrollträger vollzieht sich nicht nur direkt über die unmittelbar Staatsentsandten, sondern kann auch über dritte Gruppenrepräsentanten ausgeübt werden, wenn diese parteipolitisch gebunden sind oder gleichzeitig der Exekutive oder der Legislative angehören.
Soll Staatsfreiheit gewährleistet werden, ist aber nicht nur der Formenvielfalt, sondern auch der unterschiedlichen Beeinträchtigungsintensität und -qualität der Einflußformen Rechnung zu tragen. Eine unmittelbare parlamentarische Mitsprache im Besetzungsverfahren wirkt sich weitaus intensiver und damit gefährlicher für die schützenswerte Programmautonomie aus, als ein staatlicher Einfluß, der indirekt über den Vertreter einer gesellschaftlichen Organisation ausgeübt wird, der lediglich in zweiter Funktion Parteimitglied ist. Wie gravierend sich die staatliche Repräsentanz gremienintern tatsächlich auswirkt, hängt zudem von einer Reihe von Faktoren ab, die die interne Geschäftsführung und individuelle Aufgabenwahrnehmung kennzeichnen. Insbesondere die Rechtstellung der Gremienmitglieder, die internen Abstimmungsmodalitäten und Abberufungsmöglichkeiten bestimmen Umfang und Intensität staatlichen Einflusses.[793]

---

[791]Vgl. Seite 52ff.

[792]Grob skizzierend sind folgende Mitwirkungsvarianten mit jeweils unterschiedlichen Beeinflußungsmöglichkeiten denkbar: (1) Festlegung und Bestimmung der entsendeberechtigten Gruppen im Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament. (2) Berufung der Gremienmitglieder durch das Landesparlament aufgrund von Vorschlagslisten der repräsentationsberechtigten Gruppen und Organisationen. (3) Entsendung eines gemeinsamen Mitgliedes mehrerer repräsentationsberechtigter Gruppen führt zu keinem Ergebnis und dem Landtag steht ein Letztauswahl- und -entscheidungsrecht zu. (4) Auswahl und Berufung eines Teils der Mitglieder des Kontrollorgans. (5) Auswahl und Berufung aller Mitglieder durch den Landtag.

[793]Beispielsweise erschiene selbst eine 50 prozentige Beteiligung von Vertretern des staatlichen Bereichs im Hinblick auf die Staatsfreiheit unbedenklich, wenn alle programmbezogenen Beschlüsse mit einer 2/3 Mehrheit

Angesichts dieses Konglomerats ist ein vorgegebener, präziser Regelprozentsatz als Bemessungsgrundlage für die staatliche Beteiligung in den Aufsichts- und Zulassungsgremien unergiebig und uneffektiv. Eine fixe Quote für eine Maximalbeteiligung läßt keine hinreichend flexible Reaktion auf die unterschiedlichen Einflußformen und Beeinträchtigungsqualitäten zu, mit denen sich staatliche und parteipolitische Interventionen im Rundfunk vollziehen.[794] Der zentrale rundfunkrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit verlangt aber gerade, daß der Rundfunk wegen seiner weitreichenden medientypischen Wirkungsmöglichkeiten und der latenten Mißbrauchsgefahren vor der Auslieferung an den Staat effektiv und dauerhaft geschützt wird.[795]
Der Facettenreichtum staatlicher Aktivitäten legt es vielmehr nahe, die verschiedenen Erscheinungsformen und Spielarten staatlicher Einflußnahme auf die Organisation der Rundfunkaufsicht zunächst einzeln zu bewerten und am Gebot der Staatsfreiheit zu messen. Ein sachgerechtes und abschließendes Urteil über die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit bestimmter landesgesetzlicher Ausgestaltungsvarianten läßt sich allerdings erst im Rahmen einer umfassenden Abwägung und Gewichtung aller staatsfreiheitsrelevanten Umstände treffen. In diesem Rahmen kann eine bestimmte, prozentuale Beteiligung von Staats- bzw. Parteivertretern zwar ein primäres, nicht überzubewertendes Indiz für eine potentielle Verfassungswidrigkeit der fraglichen Gremienzusammensetzung sein, ein abschließendes Urteil läßt sich aber allein auf der Basis bestimmter Quoten nicht zuverlässig treffen.
Eine verfassungsrechtliche Bewertung bestimmter Quotenangaben erübrigt sich, da sich die Frage nach einem verallgemeinerungsfähigen Beteiligungsmaßstab bei der wertenden Gesamtabwägung nicht stellen wird.

2.4 EXKURS: Vergleichbarkeit öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Aufsichtsstrukturen

Nahezu selbstverständlich ist bisher – und insbesondere im Rahmen der Quotenproblematik – von einer wechselseitigen Übertragbarkeit der Bewertungskriterien und Anforderungen im Hinblick auf die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Rundfunkaufsicht ausgegangen worden. Im Verlauf dieses Exkurses soll nunmehr geprüft werden, ob angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen innerhalb der dualen Runkfunkordnung ein Vergleich zwischen den binnenpluralistisch-integrativen Kontrolleinrichtungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten und den externen Überwachungsorganen des privaten Rundfunks überhaupt gerechtfertigt ist.

Oberflächlich betrachtet drängen sich die organisatorischen und rechtlichen Parallelitäten beider Kontrollinstitutionen geradezu auf[796]: Die Hauptorgane der Landesmedienanstalten sind in Anlehnung an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte regelmäßig mit den Repräsentanten der gesellschaftlich-relevanten Gruppen besetzt. Hauptfunktion von Rundfunkrat und Hauptorgan ist vorrangig die Repräsentation der Allgemeinheit und die Vertretung ihrer Interessen bei der Rundfunkveranstaltung[797].

---

zu fassen wären. Ähnlich müßte man urteilen, wenn sich die Gruppe der Staatvertreter aus Landtags-, Landesregierungs- und Kommunalvertretern zusammensetzen und diese völlig unterschiedliche Interessen vertreten würden, so daß eine Gleichhandlung von vorneherein völlig ausgeschlossen erschiene.

[794]Gerade die Vielschichtigkeit der Einflußnahmemöglichkeiten hat unter Abschnitt 3.3.5 Anlaß für die Befürwortung der dualistischen Sichtweise gegeben.

[795]Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 113f.

[796]Die Hauptorgane der Landesmedienanstalten sind überwiegend den Rundfunkräten der jeweiligen Landesrundfunkanstalten nachgebildet. Lerche, Landesbericht, S. 82f.; Hoffmann-Riem, Selbstverwaltung im Rundfunk, S. 971; A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunks, DÖV, 1986, S. 177ff. (186); Wagner, aaO., S. 117.

[797] Herrmann, Rundfunkrecht, S. 293.

Den Landesmedienanstalten sind im Rahmen ihrer Zulassungs- und Aufsichtsfunktion Aufgaben übertragen worden, die ihrem Wesen nach als nicht-staatliche, gesellschaftliche zu klassifizieren sind; sie sind insoweit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vergleichbar, die mit der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen den gesellschaftlichen Kräften die Möglichkeit zur Artikulation und Kommunikation eröffnen und damit ebenfalls Aufgaben gesellschaftlicher Provenienz wahrnehmen.[798]
Einer uneingeschränkten Übertragbarkeit der Parameter stehen allerdings Vorbehalte entgegen, die in abweichenden rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen innerhalb der beiden Sektoren des dualen Rundfunksystems begründet sind:
Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht im Niedersachsen-Urteil die Anforderungen, die im Hinblick auf die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt an das private Rundfunkprogramm zu stellen sind, auf einen Grundstandard gleichgewichtiger Meinungsvielfalt reduziert.[799] Das reduzierte Anforderungsprofil für den privatveranstalteten Rundfunk steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit und den Steuerungsmöglichkeiten der externen Kontrolleinrichtungen[800]: Wird der Programmauftrag insgesamt eingeschränkt, bedarf auch die Kontrolltätigkeit der Landesmedienanstalten nicht mehr der gleichen Intensität und Effektivität. Folgt man ferner der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß sich die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien an ihrem Aufgabenbereich[801] zu orientieren habe, lassen sich aus den Einschränkungen der Kontrollintensität bei den Landesmedienanstalten unmittelbar Rückschlüsse auf die personelle Zusammensetzung ihrer Hauptgremien ziehen. Ausgehend von diesen kausalen Zusammenhängen, bliebe dann nur noch die Frage nach den konkreten organisatorischen Konsequenzen der Aufgabenreduzierung für die internen Personalstrukturen. Im vorliegenden Zusammenhang wäre insbesondere daran zu denken, daß infolge des reduzierten Kontrollmaßstabs auch diejenigen Anforderungen, die das programmakzessorische Staatsfreiheitsprinzip an die personelle Zusammensetzung des Kontrollgremiums stellt, auf ein vergleichbar geringeres Maß zu reduzieren wären.
Zum anderen wird in der Literatur die Ansicht vertreten, die externen Kontrollorgane der Landesmedienanstalten verfügten im Vergleich zu den internen öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten (beim ZDF: Fernsehrat) realiter nur über einen begrenzten Handlungsradius, um auf die Rundfunkprogramme der privaten Veranstalter unmittelbar regulativ oder mittelbar gestaltend einzuwirken.[802] Zwar seien auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte nicht direkt an der Programmproduktion beteiligt, dennoch könnten sie über die Wahl anderer Anstaltsorgane (Verwaltungsrat, Intendant), Rechtssetzungsbefugnisse (Satzungen, Programmrichtlinien), Budgetentscheidungen und Programmberatung mittelbar das Rundfunkprogramm gestalten. Unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit sei zu folgern, daß sich ein staatlicher Einfluß auf das private Rundfunkprogramm, der von den Mitgliedern der Aufsichtsorgane ausgeht, infolge des begrenzten Kontrollinstrumentariums auch nur entsprechend indirekt und damit weniger intensiv und programmbeeinträchtigend vollziehen könne. Sollte sich der Befund der Literatur als schlüssig erweisen, muß der grundsätzlichen Frage nachgegangen werden, ob die externen und internen Kontrollorgane dann überhaupt dem gleichen Anforderungsprofil im Hinblick auf die gebotene Staatsfreiheit unterliegen

[798]Lämmel, Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 64f., Bethge, Verfassungsprobleme der Privatfunkgesetzgebung, JZ 1985, S. 308ff. (311); Stender-Vorwachs, Staatsferne und Gruppenferne, S. 164f.; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 177ff.
[799]BVerfGe 73, S. 118ff. (158ff.)
[800]Wagner, aaO, S. 34, 40ff.; Gersdorf, aaO., S. 179f.
[801]Vgl. BVerfGE 60, S. 53ff. (65).
[802]Vgl. dazu die Aussagen des BVerfG: "Die Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Anstalten haben wesentlich weitergehende, wenn auch eher mittelbare Einflußmöglichkeiten auf die Programmgestaltung als der Landesrundfunkausschuß des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes und die entsprechenden Gremien anderer Landesmediengesetze." (BVerfGE 73, S. 118ff. (170)

können. Auch hier können insoweit Folgen für die organinternen Strukturen nicht von vorneherein ausgeschlossen werden.

2.4.1 Reduktion der Programmanforderungen und Zulassungsfunktion der Landesmedienanstalten

Konkrete Schlußfolgerungen für die Personalstruktur der Hauptorgane der Landesmedienanstalten lassen sich allerdings nur ziehen, wenn sich das reduzierte Anforderungsprofil in allen Bereichen der Gremientätigkeit bemerkbar macht und insgesamt eine Funktionsbeschränkung zur Folge hat.
Das Bundesverfassungsgericht läßt eine Verringerung der Anforderungen an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt auf einen Grundstandard gleichgewichtiger Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk zu, solange und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk den klassischen Rundfunkauftrag erfüllt und die essentielle Grundversorgung der Bevölkerung gewährleistet.[803] Den privaten Rundfunkanbietern könne die gesamte Bandbreite thematischer Vielfalt und umfassender Information nicht abverlangt werden, da diese auf Einnahmen aus der der Wrtschaftswerbung angewiesen und insoweit zu einem möglichst massenattraktiven Programmangebot gezwungen seien[804]. Das geringe Maß an Anforderungen vergrößert den Entfaltungsfreiraum des werbefinanzierten Rundfunks, setzt aber voraus, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk „gegenständlich uneingeschränkte Informationen über alle Lebensbereiche unter Zugrundelegung publizistischer Kriterien“[805] verbreitet und insoweit seinem „klassischen“ Rundfunkauftrag gerecht wird[806].
In den einschlägigen Entscheidungen wird wiederholt deutlich, daß das Gericht mit der Herabsetzung der Programmanforderungen eine Reduzierung der Kontrolltätigkeit der externen Aufsichtsgremien verknüpft.[807] Angesichts begrenzter Aufsichtsintensität und -effektivität scheinen zunächst keine Bedenken zu bestehen, Schlußfolgerungen auch für die personelle Besetzung des Hauptgremiums zu ziehen.[808]
Allerdings bleiben dann die feinen Abstufungen im Anforderungskatalog des Bundesverfassungsgerichts außer Betracht: Es läßt zwar einen geringeren Kontrollmaßstab für die laufende Programmüberwachung durch die externen Aufsichtsorgane zu[809], im Hinblick auf die Konzessionierungsfunktion der Landesmedienanstalten fordert das Gericht aber nach wie vor die uneingeschränkte Intensität und Effektivität der Überwachung.[810]

---

[803]BVerfGE 73, S. 118ff. (157ff.)

[804] Bundesverwaltungsgericht, ZUM 1999, S. 496 (498); BVerfGE 1973, S.118ff. (155 f.)

[805] BVerfGE 97, S. 228 (257f.)

[806] BVerfGE 83, S. 238 (316)

[807]Vgl.: "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." BVerfGE 73, S. 118ff. (159, 160). "..., ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, detaillierte oder gar lückenlose Regelungen des in Frage stehenden Inhalts zu treffen und ihre Befolgung durch organisatorische und Verfahrensregelungen zu sichern. Es muß genügen, wenn er eine Grundregel schafft, in welcher das Wesentliche zum Ausdruck gelangt." (163).

[808]Beispielsweise leitet Gersdorf aus den reduzierten Kontrollmaßstäben für den privaten Rundfunk ab, daß die Kontrollaufgaben nicht notwendig von einem pluralistisch-besetzten Gremium, sondern auch von einem Rats- bzw. Sachverständigengremium wahrgenommen werden können. Staatsfreiheit, S. 179f.

[809]Wohl auch in der pragmatischen Erkenntnis, daß die externen Organe der Programmkontrolle wesentlich schwächere Einflußmöglichkeiten auf die Programmgestaltung haben, als die internen öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte. BVerfGE 73, S. 118ff. (170)

[810]An das rundfunkrechtliche Zulassungsverfahren werden vom Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen gestellt. Ausdrücklich verlangt das Gericht, daß "die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen bestehen muß im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen". BVerfGE 73, S. 118ff. (S. 160) Aufgabe des Gesetzgebers (und

Denn gerade im Zulassungs- bzw. Selektionsverfahren nehmen die Landesmedienanstalten die für den individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozeß essentiellen Lenkungsfunktionen war, welchen gesellschaftlichen Gruppen und Standpunkten das Rundfunkmedium zur Artikulation und Kommunikation geöffnet werden soll. Die strengen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen im Lizenzierungsverfahren werden vom Bundesverfassungsgericht bewußt nicht angetastet, damit auch im privaten Rundfunk grundsätzlich allen Meinungsrichtungen, d.h. auch den der Minderheiten, eine Darstellungs- und Verlautbarungsmöglichkeit eröffnet und das Entstehen dominierender Meinungsmacht verhindert wird.[811] Dem Gericht ist bewußt, daß sich den Tendenzen zur Macht- und Meinungskonzentration und wirtschaftlicher Vorherrschaft im Lizenzierungsverfahren relativ wirksam und frühzeitig begegnen läßt, zumal Fehlentwicklungen in diesen sensiblen Bereichen nachträglich oftmals kaum reversibel sind[812]. Der reduzierte Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt, als relevanter Kontrollmaßstab bezieht sich insoweit ausschließlich auf die laufende Programmkontrolle der Landesmedienanstalten und muß für die Zulassungs- und Lizenzierungsaufgaben ohne Konsequenz bleiben.[813]

Dieser Befund findet in der Rechtspraxis der Landesmediengesetze eine Bestätigung: Analysiert man die programmbezogenen Interventionsmöglichkeiten der Landesmedienanstalten im Rahmen der zentralen Aufgabenbereiche Zulassungskontrolle und laufende Programmaufsicht ist festzustellen, daß den externen Überwachungsorganen im Lizenzierungsverfahren vergleichbar weitreichendere Handlungs- und Bewertungsspielräume im Hinblick auf das private Rundfunkprogramm und seine Veranstalter eröffnet sind, als im Rahmen der laufenden Programmüberwachung. Die laufende Überwachung der privaten Veranstalter beschränkt sich regelmäßig auf Sanktionsmittel, die die Ahndung von konkreten Rechtsverstößen zum Ziel haben, ansonsten aber die Rechtmäßigkeit der Zulassung als solche unberührt lassen[814]. Demgegenüber kann die präventiv ausgerichtete Zulassungsentscheidung, die sich in der Praxis oftmals als Auswahlentscheidung darstellt, ganz erheblich in die subjektiv-individuelle Rundfunkfreiheit der Veranstalter eingreifen, wenn der Betroffene im Einzelfall an der Ausübung seiner grundrechtlichen Freiheit gehindert wird.

Das extensive Gestaltungs- und Eingriffspotential bei der Zulassung harmoniert mit dem uneingeschränkt strengen Anforderungsprofil des Bundesverfassungsgerichts für die Lizenzierung: Eine Zulassungstätigkeit, die das Entstehen einseitiger Meinungsmacht wirksam verhindern soll, bedarf weitgehender Handlungs- und Bewertungsfreiräume der berufenen Stelle. Für eine nachträgliche Evidenz- und Mißbrauchskontrolle im Rahmen der eingeschränkten Programmaufsicht sind spezifisch planerische und gestalterische Einflußmöglichkeiten auf das private Rundfunkprogramm nicht erforderlich.

Die gesellschaftliche Doppelfunktion der Hauptgremien als Zulassungs- und Aufsichtsinstanzen schließt demnach aus, daß man aus dem reduzierten Vielfaltmaßstab Rückschlüsse auf die Kontrollintensität und –effektivität und damit auf die personelle Zusammensetzung des Hauptgremiums zieht. Das Bundesverfassungsgericht hat aus nachvollziehbaren Erwägungen eine Reduktion des Kontrollmaßstabs bei der Zulassungstätigkeit nicht zugelassen; vielmehr sind hier effektive organisatorische und

---

damit auch der externen Kontrollgremien) sei es, "Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten, zumal Fehlentwickungen gerade insoweit schwer rückgängig zu machen sind."(160, 173). Insbesondere bei der Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes legt das Bundesverfassungsgericht einen strengen Maßstab an und hält sogar "strengere gesetzliche Vorkehrungen für geboten". (S. 172ff.)

[811]BVerfGE 73, S. 118ff. (160)

[812]Vgl. BVerfGE 57, S. 295ff. (320); 73, S. 118ff. (160)

[813]Ausdrücklich BVerfGE 83, S. 238ff. (316) unter Verweis auf 73, S. 118ff. (159). Vgl. auch: Schmitt-Glaeser, Das duale Rundfunksystem, DVBl. 1987, S. 14ff. (18).

[814] Vgl. Kirschnek, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, S. 173ff.

verfahrensrechtliche Sicherungen erforderlich, damit die verfügbaren Kapazitäten im Rundfunk nicht nur einzelnen Partikularinteressen zugute kommen.
Der „Grundstandard“ gleichgewichtiger Meinungsvielfalt steht insoweit einer wechselseitigen Übertragbarkeit der Sachverhalte und Schlußfolgerungen bei öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Aufsichts- und Kontrollgremien nicht entgegen.

2.4.2 Reduzierte Kontrolldichte und die Effizienz der Aufsicht

In der Literatur und Judikatur wird auf ein weiteres Unterscheidungskriterium zwischen externer und interner Rundfunkaufsicht hingewiesen, das letztendlich auch bei der Bewertung außen- und binnenpluralistischer Modelle von Bedeutung ist: Den binnenpluralistischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten komme, bedingt durch personelle, organisatorische und haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnisse und im programmgestalterischen Umfeld ansetzenden Kompetenzen ein erheblich intensiverer Einfluß auf das Rundfunkprogramm zu, als den externen Kontrollgremien der Landesmedienanstalten. Gegenüber den vorgeschalteten Interventionsmöglichkeiten der Rundfunkräte, bzw. des Fernsehrates[815], verfügten die Kontrollinstitutionen der Landesmedienanstalten lediglich über ein nachträglich wirkendes, repressives Sanktions- und Überwachungsinstrumentarium, das - beschränkt auf eine schlichte Evidenz- und Mißbrauchskontrolle - dem Hauptorgan keine positiven Einwirkungsmöglichkeiten auf das Rundfunkprogramm eröffne.[816] Konsequent weitergedacht bedürfte es dann keiner strengen Vorgaben für die gremieninterne Umsetzung von Staatsfreiheit, denn eine die Programmgestaltung der privaten Rundfunkveranstalter beeinträchtigende Einflußnahme wäre ohnehin nicht möglich.

Die dargelegte Charakterisierung der reduzierten Kontrolldichte bedarf meiner Meinung nach einiger Korrekturen. Zuzustimmen ist den genannten Autoren in der Auffassung, daß dem externen Hauptgremium der Landesmedienanstalten spezifisch planerische und gestalterische Einflußmöglichkeiten bei der einzelfallorientierten Programmkontrolle kaum zukommen[817]. Über diese substanziellen Defizite der repressiven Rechtmäßigkeitskontrolle der laufenden Programmaufsicht dürfen die programmbezogenen Einwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Lizenzierungstätigkeit nicht vernachlässigt werden.
Steht die Konzessionierung von privaten Rundfunkveranstaltern ohnehin aufgrund der nach wie vor knappen Frequenz-, Kabel- und Satellitenübertragungswege im Vordergrund[818], so gewinnt sie durch die positiv-rechtlich ausgestalteten Bewertungs- und Ermessenspielräume zusehends an Bedeutung.[819] Die diagnostischen und prognostischen Entscheidungen im Lizenzierungsverfahren eröffnen der Landesmedienanstalt die Möglichkeiten, eigene Programmvorstellungen durchzusetzen. Bei der Lizenzierung stehen die Aspekte „Auswahl“

---

[815]Vgl. BVerfGE 73, S. 118ff. (170); Vgl. ebenso Gödel, in Bullinger/ Gödel, Kommentar LMG BW, § 57, Rdnr. 6; Wagner, aaO., S. 125f.

[816]BVerfGE 73, S. 118ff. (170f.); Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 179; Hiegemann, Die Entwicklung des Mediensystems in der BRD, S. 67, in: Privat kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung.

[817] Hier scheint sich mit der Novelle des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg vom 28.07.1999 – GBl. vom 27.07.1999, S. 273, berichtigt im GBl. vom 17.9.1999, S. 387 – allerdings eine Trendwende anzudeuten: Erstmalig ist hier in § 32 eine Art „medienpolizeirechtliche Generalklausel“ vorgesehen, die der Landesanstalt für Kommunikation abgestufte Reaktionen bis zum Lizenzentzug erlaubt. Hintergrund dieser neuen Vorschrift dürften die Unzulänglichkeiten des bisherigen aufsichtsrechtlichen Instrumentariums der Medien- und Rundfunkgesetze sein.

[818]An der Bedeutung der Lizensierung hat sich nicht viel geändert: Vgl. Hoffmann-Riem, Möglichkeiten und Effektivität der Rundfunkaufsicht, S. 273, in Rundfunkaufsicht Bd III, hrsgg. vom Presse- und Informationsamt der Landesreg. NRW; Funk-Korrepondenz, Nr. 39, 27.10.1996, S. 1ff.

[819]Wagner, aaO., S. 127ff.

zwischen mehreren Bewerbern und „Zuteilung“ der knappen Übertragungswege im Vordergrund, die persönlichen und sachlichen Zulassungsvoraussetzungen sind durch die Landesmedienanstalt zu prüfen; dies eröffnet ihr erhebliche Prognose- und Wertungsspielräume. Die durch die notwendige selektive Lizenzierung und das fehlende subjektiv-öffentliche Recht der Veranstalter auf Zulassung bedingte starke Position der Landesmedienanstalt im Erlaubnisverfahren ermöglicht es ihr, beispielsweise durch mit der Lizenz verbundene Auflagen oder Bedingungen[820] oder durch die Verpflichtung zur Vorlage eines Programmschemas[821], vielfältigen, gezielten Einfluß auf das Programm der privaten Veranstalter zu nehmen.[822]

Zum anderen darf auch die Effektivität der laufenden Programmaufsicht nicht ausschließlich an dem jeweils landesrechtlich vorgesehenem Sanktionsinstrumentarium beurteilt werden. Die laufende Aufsicht vollzieht sich vielfach in Form von informeller Abstimmung und vertrauensvoller Kooperation mit den privaten Rundfunkveranstaltern. Erläuternde Gespräche, Hinweise, Aufforderungen und Androhungen unterhalb der Schwelle formeller Überwachungs- und Eingriffsmittel bilden als flexible und vertrauensbildende Aufsichtsmaßnahmen einen Schwerpunkt in der praktischen Arbeit der Landesmedienanstalten; die konkrete Aufsichtsmittel, wie beispielsweise Abmahnung, förmliche Beanstandung oder Widerruf der Zulassung, dienen regelmäßig nur als präventives Drohpotential.[823] Dieses politische Beziehungsgeflecht entzieht sich weitgehend der Meßbarkeit und Justiziabilität; die informelle Zusammenarbeit sollte allerdings im Hinblick auf ihre Effektivität nicht unterschätzt oder völlig vernachlässigt werden.[824] Von erheblicher Bedeutung für die Effektivität der Aufsicht ist darüber hinaus auch die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten im Rahmen der Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM)[825], der Konferenz der Vorsitzenden der Beschlussgremien und der Gesamtkonferenz der Direktoren und Gremienvorsitzenden, zusammengefaßt unter dem Dach der „Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM)“[826]. Durch den gemeinsamen Auftritt der Landesmedienanstalten – insbesondere in Arbeitskreisen zu den Themen allgemeine Programmgrundsätze, Werbung, Jugendschutz, Technik, Multimediaentwicklung - und den Erlaß gemeinsamer Richtlinien auf der Grundlage des RfStV wird die Position der Landesmedienanstalten insgesamt gestärkt und der Gefahr vorgebeugt, daß überregional agierende Rundfunkunternehmen die Aufsichtsinstanzen der Bundesländer gegeneinander aufspielen[827].

---

[820] § 11 III Nieders. LRG;

[821] § 11 I, S. 2 RfG Meckl.-Vorp.; § 10 II, Nr. 2 Nieders. LRG; § 5 III, Nr.2 LRG NW; § 53 a II, Nr. 2 Saarl. LRG.

[822] Hoffmann-Riem, Möglichkeiten und Effektivität der Rundfunkaufsicht, S. 222f., aaO.

[823] Sog. "Politik der hochgezogenen Augenbraunen", vgl. Hoffmann Riem, Der Schutz der Meinungsbildungsfreiheit im privaten Rundfunk, S. 100, in Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung; ders., Möglichkeiten und Effektivität der Rundfunkaufsicht, S. 239.

[824] Insoweit ist der Befund von Wagner zumindest unvollständig, wenn er ausführt, daß sich die Programm- und die Zulassungskontrolle der externen Kontrollorgane in einem formalisierten und justiziablen Außenrechtsverhältnis vollziehe. Wie auch bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten vollzieht sich hier viel in einem informell-kooperativen Bereich, der einer gerichtlichen Nachprüfbarkeit kaum zugänglich ist. Vgl.: Wagner, aaO., S. 128; Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 43: Programmberatung als unmittelbare Programmbeeinflussung.

[825] Neft, KEK und KDLM – unorthodoxe Organkonfigurationen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, ZUM 1999, S. 97 (102ff.).

[826] Vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, S. 427; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 132ff; Rossen-Stadtfeld, Medienaufsicht unter Konvergenzbedingungen, ZUM 2000, S. 36 (41).

[827] Vgl. auch Kirschnek, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, S. 177.

Zuletzt bleibt anzumerken, daß der unmittelbare Einfluß der anstaltsinternen Rundfunkräte auf die Gestaltung des Rundfunkprogramms nicht überbewertet werden sollte.[828] Formell kommt den Rundfunkräten regelmäßig nur die Funktion zu, den Intendanten bei der Gestaltung des Programms zu beraten[829]; in einzelnen Fällen üben sie auch eine Kontroll- und Überwachungsrecht aus. Träger der Gesamtverantwortung für die Programmgestaltung und der damit verbunden Entscheidungskompetenzen ist der Intendant[830]; an Beschlüsse des Rundfunkrates ist der Intendant nur dann gebunden, wenn im jeweiligen Rundfunkgesetz dem Rundfunkrat expressis verbis das Recht eingeräumt ist, die Programme der Rundfunkanstalt zu überwachen.[831] Der umfangreiche Kompetenzkatalog der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte - Wahl von Verwaltungsrat und Intendant, Erlaß grundlegender Anstaltsordnungen, Budgetrechte, Zuständigkeit bei Beschwerden[832] - eröffnet zwar Interventionsmöglichkeiten auf das öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramm; der Einfluß bleibt aber immer organisatorisch-gebrochen und damit von geringerer Intensität. In der Realität beschränkt sich die Rundfunkaufsicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte in Anbetracht des zu überwachenden Programmspektrums, auf eine nachträgliche Kritik und Beanstandung bekanntgewordener Mißstände und den Erlaß allgemeiner Richtlinien zur Programmgestaltung[833].

Damit unterscheiden sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte und die externen Kontroll-organe im Ausmaß ihrer Kontrolldichte nicht derart gravierend, wie in der Literatur und Rechtsprechung z.T. angenommen wird. Dies müssen auch die Vertreter obiger Ansicht zugestehen, wenn zum einen das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festhält, daß den Landesmedienanstalten im Zulassungsverfahren ein positiver Einfluß auf die Programmgestaltung zukomme[834] und zum anderen auch *Gersdorf* eingestehen muß, daß nachträgliche Sanktionen der Landesmedienanstalten durchaus auch präventive Effekte auf die zukünftige Programmgestaltung entfalten können.[835]

Angesichts dieser Resultate treten die Unterschiede in der Kontrolldichte und den Einwirkungsmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten und den Hauptgremien der Landesmedienanstalten auf ein vertretbares Maß zurück, das einen Vergleich beider Aufsichtssysteme zuläßt.

---

[828]Vgl.: BVerfG NJW 1987, S. 239ff. (243).

[829]Vgl. Art. 7 III Nr. 7 BR-Gesetz; § 20 II MDR-StV; § 16 III WDR-Gesetz; § 20 I ZDF-StV.

[830]Z.B. § 27 I S.2 ZDF-StV.

[831]Vgl. Art. 6 I BR-Gesetz; ähnlich § 20 I MDR-StV; § 16 IV WDR-Gesetz; vgl. dazu Wilkens, Die Aufsicht über den Rundfunk, S. 119ff.. Hoffmann-Riem spricht bei der Programmkontrolle des Rundfunkrates in diesem Zusammenhang von einer rechtlich-internen, faktisch aber quasi-externen Kontrolle (Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 59). Der Umfang der dem rundfunkinternen Rat obliegenden Programmkontrolle ist in der Literatur umstritten. Zum Teil wird die Ansicht vertreten, die Programmkontrolle sei generell auf eine rechtsaufsichtliche Kontrolle zu beschränken. (Vgl. Stern/ Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 33, 47f.; Jank, Die Rundfunkanstalten, S. 34; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 58ff.; ders., Programmdrundsätze, RuF 1978, S. 125ff..) Andere Autoren halten es für verfassungsrechtlich geboten, daß der Rundfunkrat nicht nur kontrollierend, sondern aktiv gestaltend ins Programmgeschehen eingreift. (Vgl. Ossenbühl, Rundfunkprogramm - Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 387f.; ähnlich Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 126f.)

[832]Zu den Aufgaben des Rundfunkrates im Einzelnen vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, S. 293ff.

[833]Rudolf, Aufsicht bei Funk und Fernsehen, ZRP 1977, S. 213ff. (217).

[834]BVerfGE 73, S. 118ff. (170f.)

[835]Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 179.

2.4.3 Resümee Exkurs

Die aufgezeigten strukturellen und rechtlichen Unterschiede zwischen den internen, binnenpluralistischen Aufsichtsorganen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Rundfunkrat, bzw. Fernsehrat beim ZDF) und den externen Hauptorganen der Landesmedienanstalten haben sich als derart geringfügig herausgestellt, daß sie einer Vergleichbarkeit der Kontrolleinrichtungen und einer wechselseitigen Übertragbarkeit der gefundenen Resultate nicht im Wege stehen. Der als abstrakter Aufsichtsmaßstab vom Bundesverfassungsgericht geforderte Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt bei den privaten Rundfunkveranstaltern hat keine substantiellen Auswirkungen auf die Intensität und Effektivität der Zulassungstätigkeit der Landesmedienanstalten, so daß auch für die Hauptorgane keine organisatorischen oder verfahrensrechtlichen Konsequenzen aus dem reduzierten Anforderungsprofil zu ziehen sind.
Auch im Hinblick auf die Kontrolldichte, d.h. die tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Programmgestaltung, sind keine gravierenden Abweichungen zwischen interner und externer Rundfunkaufsicht erkennbar. Die vorhandenen aufsichtsrechtlichen Defizite der Landesmedienanstalten bei der laufenden Programmüberwachung werden durch eine dominante Rechtsposition bei der Lizenzierung, informelle Einwirkungsmechanismen und verschiedene Kooperationen der Landesmedienanstalten weitgehend kompensiert. Mit dem Argument einer vermeintlich eingeschränkten Kontrolldichte kann insoweit eine Reduzierung der staatsfreiheitsgewährleistenden Vorgaben für die Landesmedienanstalten nicht begründet werden.

Bei einem - nunmehr als zulässig anzusehenden - Vergleich öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Aufsichtsstrukturen fällt auf, daß die Rundfunkräte (beim ZDF der Fernsehrat) durchweg aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen, Institutionen und Verbände gebildet sind[836]. Zwar entspricht die Zusammensetzung der Hauptorgane der Landesmedienanstalten mehrheitlich diesem pluralistisch-repräsentativen Konzept, allerdings werden auch andere Modelle verfolgt. Dies leitet zu der Fragestellung über, ob dem Grundsatz der Staatsfreiheit das Gebot zu entnehmen ist, die Hauptorgane der Landesmedienanstalten gruppenpluralistisch auszugestalten.

3 Verfassungsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf die Verankerung eines bestimmten Organisationsmodells durch den Landesgesetzgeber

Die Thematik eines bestimmten, verfassungsrechtlich angelegten oder sogar vorgegebenen Organisationsmodells – gruppenplurales Versammlungs- oder kollegiales Rats- bzw. Sachverständigenmodell[837] – für das Hauptorgan der Landesmedienanstalten wird im einschlägigen Schrifttum unter den Aspekten organisatorische Pluralität, gesamtgesellschaftliche Mitwirkung im Rundfunk und Staatsfreiheit der Rundfunkaufsicht diskutiert[838].
Inwieweit das rundfunkrechtliche Pluralismusprinzip auch einen organisatorischen Pluralitätsstandard vorgibt, bei dem die in die Rundfunkaufsicht einbezogenen gesellschaftlich relevanten Kräfte gleichgewichtige Meinungsvielfalt gewährleisten, kann in diesem thematischen Zusammenhang nicht abschließend bewertet werden.
Die unterschiedlichen Ausgestaltungsstrukturen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten werfen allerdings auch die Frage auf, ob der Grundsatz der Staatsfreiheit eine

[836] Herrmann, aaO., S. 290.
[837] Auf die Charakteristika der Modelltypen werden wir auf S. 140f. näher eingehen.
[838] Hoffmann-Riem, Personalrecht, S. 71; H.H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 55f.; Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 94; Piette, Meinungsvielfalt, S. 26ff.; Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Ldnesmedienanstalten, S. 118ff.

gruppenpluralistische Besetzung des Hauptorgans mit den Repräsentanten der gesellschaftlich relevanten Organisationen gebietet. Von einem entsprechenden Verfassungsgebot kann nur ausgegangen werden, wenn das Versammlungsmodell gegenüber anderen Besetzungsmodellen eine deutlich höhere Gewähr für die notwendige Staatsunabhängigkeit der Aufsichtseinrichtungen bietet. Sollte das Staatsfreiheitsprinzip demgegenüber keine spezifische Konstruktionsweise vorschreiben, verbleibt den Landesgesetzgebern grundsätzlich ihr weitreichender[839] Ermessensfreiraum bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung und der normativen Bestimmung der entsendungs- und wahlberechtigten Institutionen. Neben dem gruppenpluralistischen Modell wären somit auch das kollegial-sachverständige Organisationsmodell des Medienrates der Mehrländeranstalt von Berlin-Brandenburg und verschiedene Kombinationsformen grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich.

3.1 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur

3.1.1 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechungspraxis, daß den Landesgesetzgebern ein politischer Gestaltungsfreiraum zukomme, der ihnen verschiedene Möglichkeiten zur organisatorischen Verwirklichung von Rundfunkfreiheit offen halte. Dabei präferiert das Gericht keinen bestimmten Modelltypus, sondern hat im Sinne neutraler Zurückhaltung verschiedene Organisationsformen und Kombinationslösungen für grundsätzlich zulässig erklärt[840]. Eine Einschränkung erfährt die normative Gestaltungsfreiheit lediglich durch die vorgegebenen Zielsetzungen: Der Gesetzgeber hat durch den zu verankernden Organisationsrahmen sicherzustellen, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit im Rundfunkprogramm Ausdruck findet und daß die konkrete Zusammensetzung der Gremien geeignet ist, die Rundfunkfreiheit zu wahren[841]. In diesen weitgefaßten Vorgaben erschöpfe sich allerdings der Regelungsgehalt von Art. 5 I S.2 GG[842].
Insbesondere in den Entscheidungen zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz und zum Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen hatte das Gericht nur darüber zu befinden, ob die jeweiligen gruppenpluralen Strukturen der Kontrollgremien verfassungsrechtlich zulässig sind. Inwieweit eine pluralistische Zusammensetzung allerdings unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten geboten ist, war nicht Prüfungsgegenstand und damit nicht entscheidungserheblich. Den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts läßt sich insoweit (noch) kein eindeutiges Votum für ein bestimmtes Organisationsmodell entnehmen. Hinzugefügt sei allerdings, daß eine abschließende Beurteilung des kollegialen Ratsmodells in Berlin-Brandenburg seitens des Bundesverfassungsgerichts noch aussteht.

3.1.2 Literatur

In der Literatur besteht kein Konsens in der Frage, ob aus dem Staatsfreiheitsprinzip ein bestimmtes Organisationsmodell für die externen Kontrollgremien abzuleiten ist. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht dabei häufig nicht die abstrakte Problematik der Begrenzung staatlichen Einflusses auf die Gremienbesetzung[843] oder der organisatorischen Umsetzung eines Pluralitätskonzeptes, sondern die konkrete Frage nach der Zulässigkeit des kollegialen Medienrates der Medienanstalt von Berlin-Brandenburg.

---

[839]Vgl. BVerfGE 57, S. 295ff. (321); 73, S. 118ff. (153); 74, S. 297ff. (324); 83, S. 238ff. (307ff.)
[840]BVerfGE 83, S. 238ff. (307f.)
[841]BVerfGE 83, S. 238 (334); außerdem: 12, S. 205ff. (262); 57, S. 295ff. (320ff.); 73, S. 118ff. (153)
[842]Vgl. BVerfGE 83, S. 238ff. (334, 336f.)
[843]Vgl. Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 45ff.

Diejenigen Autoren, die dem Pluralitätsgrundsatz ein Gebot zur gruppenpluralen Gremienzusammensetzung entnehmen, weisen auf die notwendige gesellschaftliche Kontrolle und Steuerung des Rundfunks hin, die eine ausgeglichene Besetzung der externen Kontrollgremien mit Vertretern der bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen voraussetze.[844] Die Präsenz der Gruppenentsandten wird als effektive, und damit verfassungsrechtlich gebotene Vorkehrung angesehen, ausgewogene Meinungsvielfalt zu gewährleisten und einseitige Meinungsmacht im privaten Rundfunkprogrammangebot zu verhindern.[845]

Liegt der Argumentationsschwerpunkt beim Grundsatz der Staatsfreiheit, wird die Eignung und Effizienz anderer Organisationsformen in Frage gestellt[846]: Eine gruppenpluralistische Repräsentanz sei verfassungsrechtlich vorgegeben, da sich systembedingt in den kollegialen Ratsgremien nicht das notwendige Maß an Staatsunabhängigkeit erreichen lasse.

Im Detail werden dabei verschiedene Begründungsansätze verfolgt: *Gersdorf* begründet die generelle Unzulässigkeit kollegialer Ratsstrukturen mit dem Wahlmodus und dem Berufungsverfahren der Mitglieder zum Medienrat der Berlin-Brandenburger Anstalt. Die Wahl der Gremienmitglieder durch die Länderparlamente münde regelmäßig in eine parteipolitisch motivierte Besetzung, die die Proportionen der Fraktionen in den Landtagen wiederspiegele und der Regierungsfraktion automatisch die Ratsmehrheit sichere.[847] Das Staatsfreiheitsprinzip untersage jedoch grundsätzlich jedwede Form staatlicher Einflußnahme auf die private Rundfunkkontrolle, so daß ein Wahl- oder Bestimmungsrecht der Fraktionen unzulässig sei. [848]

Gebel befürwortet zwar prinzipiell die Gestaltungsfreiheit und Wahlmöglichkeiten des Landesgesetzgebers im Hinblick auf unterschiedliche Besetzungsformen. Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit des Medienrates von Berlin-Brandenburg sieht er allerdings in den normierten Vorschlags- und Bestimmungsrechten und der allgemeinen Rechtsstellung der Mitglieder begründet.[849]

Stender zieht die Wesensmerkmale und Charakteristika von Sachverständigengremien im allgemeinen heran, um zu einer Verfassungswidrigkeit des Ratsmodells im besonderen zu gelangen. Die programmbezogenen Zulassungs- und Kontrollaufgaben eines Hauptgremiums seien mit der für ein Sachverständigengremium charakteristischen Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung unvereinbar; zudem erfordere der Grundsatz der Staatsferne nachweisbare und direkte Mitwirkungsmöglichkeiten des gesellschaftlichen Bereichs in den externen Steuerungseinrichtungen.[850]

---

[844]Ricker, Privatrundfunk-Gesetze, S. 85f.; Bethge,Verfassungsrechtsprobleme der Privatrundfunkgesetzgebung, JZ, 1985, S. 308ff. (311); ders, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 47; Piette, Meinungsvielfalt, S. 148; Ossenbühl, Rundfunkprogramm - Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV, 1977, S. 381ff. (385ff.).

[845]A. Hesse, Die Organisation privaten Rundfunk in der Bundesrepublik, DÖV 1986, S. 177ff. (186); ähnlich: Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 92.

[846]Stender-Vorwachs, Staatsferne und Gruppenferne, S. 164f.; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 194f.; Bethge, Verfassungsrechtsprobleme der Privatfunkgesetzgebung, JZ, 1985, S. 308ff. (311); Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 92; Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, ZUM 1993, S. 394ff.; Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408ff.; vgl. Degenhart, Rundfunkfreiheit, Rundfunkorganisation und Rundfunkaufsicht in Baden-Württemberg, AfP 1988, S. 327ff. (334 - Zur Verfassungsmäßigkeit der Organisation des ehemalig kollegialen Hauptorgans der Landesanstalt für Kommunikation in Baden-Württemberg.); H.P. Schneider, Rundfunkvielfalt und Gruppenrelevanz, RuF 1982, S. 425ff. (436); Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 30ff.

[847]Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 192ff.

[848]Gersdorf, aaO.; S. 194, 195.

[849]Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg verfassungsgemäß?, ZUM, 1993, S. 394ff. (398f.)

[850]Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 164.

Rossen stellt die Ineffektivität der Sicherungsvorkehrungen gegen eine staatliche Instrumentalisierung des Rundfunks in den Vordergrund seiner Ausführungen. Die Inkompatibilitätsvorschriften, das Erfordernis der Zweidrittelparlamentsmehrheit bei der Wahl und die Sachkundeanforderungen an die Mitglieder würden nicht ausreichen, die Staatsfreiheit des Rundfunks in dem von der Verfassung gebotenen Umfang zu gewährleisten.[851]
Demgegenüber setzt *Bethge* in seiner Argumentation beim Aufgabenbereich der Kontrollinstanz an. Die laufende Aufsicht über den hochsensiblen Programmsektor der privaten Rundfunkveranstalter beinhalte über die beschränkte Rechtsaufsicht hinausgehende programminhaltliche Bewertungs- und Gestaltungsspielräume. Unter dem Gesichtspunkt der Staatsunabhängigkeit könne diese Aufgabe nur von einem pluralistisch zusammengesetzten Organ wahrgenommen werden.[852]

3.2 Gebot zur legislativen Umsetzung eines bestimmten Besetzungsmodells

Den Landesgesetzgebern ist die Aufgabe auferlegt, durch materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen den rechtlichen Rahmen der Rundfunkveranstaltung auszugestalten und insoweit freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten. In welcher Art und Weise er dieser Aufgabenstellung entspricht, unterliegt grundsätzlich seinem Ermessen und seiner Ausgestaltungsfreiheit.
Im Hinblick auf den zu verwendenden Modelltyp - gruppenplurales Versammlungs- oder kollegiales Rats- bzw. Sachverständigenmodell - ist das Ausgestaltungsermessen der Landesgesetzgeber allerdings insoweit eingeschränkt, als das gewählte Organisationsmodell und die tatsächliche Zusammensetzung des Gremiums geeignet sein müssen, Rundfunkfreiheit dauerhaft zu gewährleisten. Neben der grundsätzlichen Eignung gesetzgeberischer Maßnahmen steht auch deren Wirksamkeit im Vordergrund: Der Gesetzgeber hat durch effektive Vorkehrungen sicherzustellen, daß der Rundfunk weder dem Staat noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und die Freiheit der Programmgestaltung unangetastet bleibt. Das Erfordernis der Sicherstellung meint dabei sowohl die nachprüfbare Herstellung als auch die permanente Aufrechterhaltung von Rundfunk- und Staatsfreiheit; ein schlichtes „dafür Sorge tragen“ oder das einmalige Erreichen des geforderten Status quo reicht dafür nicht aus. Der Gesetzgeber ist insoweit gefordert, sein Normensystem ständig auf Eignung und Effektivität zu überprüfen und bei auftretenden Defiziten zu korrigieren. Jedem Versuch oder schon der Möglichkeit einer Instrumentalisierung des privaten Rundfunks zugunsten staatlicher Partikularinteressen muß durch rechtliche Sicherungen wirksam entgegengetreten werden.[853]
Ein bestimmtes Organisationsmodell muß daher unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten als verfassungswidrig eingestuft werden, wenn es sich system- oder strukturbedingt als ungeeignet oder weitgehend ineffizient erweist, Staatsunabhängigkeit dauerhaft zu gewährleisten. Entscheidungsrelevant sind dabei allein die typischen Merkmale und Besonderheiten des jeweiligen Modelltyps; die rechtlichen Rahmenbedingungen und tatsächlichen Konstituierungsumstände müssen dabei außer Betracht bleiben.

[851]Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408ff. (412)
[852]Bethge, Verfassungsrechtsprobleme der Privatrundfunkgesetzgebung, JZ 1985, S. 308ff. (311).
[853]Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408ff. (409f.)

3.3 Gegenwärtige Gremienstrukturen

Die Konstruktionsweise der Hauptorgane orientiert sich in der Praxis an den gängigen Modelltypen, d.h. gruppenplurales Versammlungs- oder kollegiales Rats- bzw. Sachverständigenmodell[854]. Eine Ausnahme bildet hier der Vorstand der Hamburgischen Anstalt für neue Medien, der sich als Misch- bzw. Kombinationsform darstellt[855].

3.3.1 Versammlungsmodell

Nahezu alle Landesmediengesetze spiegeln in der Zusammensetzung des Hauptorgans das Versammlungsmodell wieder[856]. Die Landesgesetzgeber folgten konzeptionell dem Pluralitätsprinzip und besetzten die Aufsichtsorgane entsprechend den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten mehrheitlich mit den Repräsentanten gesellschaftlich relevanter Organisationen und Institutionen. Aufgrund der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative differieren die gruppenpluralen Gremien sowohl in ihrem Umfang (zwischen 11 und 49 Mitgliedern) als auch in der Kombination der vorschlags- bzw. entsendeberechtigten Organisationen.[857] Vorschlags- oder entsendeberechtigt sind in aller Regel die Kirchen, Tarifpartner, Parteien, Frauen-, Jugend-, Sport- oder Umweltorganisationen und kulturelle Einrichtungen.[858]
Dem Versammlungsmodell liegt der Gedanke zugrunde, daß sich die gruppenplurale Besetzung des Gremiums über die rechtlichen Zulassungs- und Kontrollinstrumentarien ins Programmangebot der privaten Rundfunkunternehmen fortpflanzt und ein meinungsoffenes, ausgewogenes und vielfältiges Rundfunkprogramm hervorruft. Die interne Meinungsvielfalt und die Interessengegensätze der beteiligten Organisationen sollen die mediale Dominanz einzelner Gruppierungen verhindern und die Inanspruchnahme des Massenmediums Rundfunk durch Partikularinteressen ausschließen.[859] Mittels einer breit angelegten Selbstartikulation aller gesellschaftlichen Kräfte soll die Mitwirkung der Allgemeinheit im Rundfunk ermöglicht und die gesellschaftliche Kontrolle der dienenden Funktion des Rundfunks im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß verwirklicht werden[860].

3.3.2 Rats- oder Sachverständigenmodell

Der Medienrat der gemeinsamen Landesanstalt von Berlin und Brandenburg ist aufgrund seiner Gremienstruktur dem Rats- bzw. Sachverständigenmodell zuordnen.[861] Das relativ

---

[854]Die Bezeichnungen für die beiden Modellvarianten differieren in der Literatur, ohne daß dies inhaltliche Konsequenzen hat. In Anlehnung an die meisten Mediengesetze und an A. Hesse, DÖV, 1986, S. 177ff. (185f.) die obigen Bezeichnungen; anders Jarass, Verhandlungen des 56. Dt. Juristentages, Rdnr. 148: "Pluralistisches Modell und Kollegialmodell".

[855]Vgl. § 59 HamMG.

[856]Die Bezeichnungen für das gruppenplurale Hauptorgan differieren allerdings erheblich: Vgl. "Medienrat" § 41 LMG BW; "Landesrundfunkausschuss" § 36 Brem. LMG; § 45 LRG Meckl.-Vorp.; § 67 LRG Saarl.; "Versammlung" § 55 Nieders. LRG; § 29 Sächs. PRG; "Anstaltsversammlung" § 54 LRG Schl.-Hol.;

[857]A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 170; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 117. Zum Einschätzungsspielraum: Stern/ Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 65; OVG Lüneburg, JZ 1979, S. 26.

[858]Eine umfassende Übersicht über die regelmäßig vertretenen Organisationen findet sich bei Hellstern/ Reese, Ziele, Organisation und Leistung der Landesanstalten, S. 3ff. (16f.), aaO..

[859]Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 44.

[860] Vgl. Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, S. 121ff.

[861]Vgl. § 10 StV BB. In Baden-Württemberg war bis zur Gesetzesänderung 1991 der nach dem Ratsmodell gebildete "Vorstand" das Hauptorgan. Ihm war als drittes Organ ein gruppenpluralistisch zusammengesetzter Medienbeirat zugeordnet, der zumindest einen gewissen gesellschaftlichen Einfluß sicherte.

kleine, siebenköpfige Hauptorgan wird unter Ausschluß der gesellschaftlich-relevanten Gruppen aus "erfahrenen" und "sachverständigen" Persönlichkeiten gebildet.[862]
Hintergrund der Konstituierung eines kollegialen Ratsgremiums bildet die Zielsetzung, durch einen zahlenmäßig kleinen Kreis von medienerfahrenen und fachkundigen Persönlichkeiten zu grundsätzlich sach- und rundfunkgerechteren Entscheidungen zu gelangen[863]. Die Fachkompetenz der Mitglieder einerseits und der vertraulich-intime Atmosphäre eines „Clubs“ sollen eine möglichst unabhängige und effiziente Kontrolle des Privatrundfunks ermöglichen.

3.3.3 Das Hamburger Mischmodell

Der dreizehnköpfige Vorstand der Hamburger Anstalt für neue Medien kombiniert typische Merkmale des Versammlungs- und des Ratsmodells. Gemäß § 61 HamMG setzt sich der Vorstand aus sechs direkt entsandten Vertretern gesellschaftlich-relevanter Organisationen (§ 61 I , S. 2 Nr. 1-3) und sieben weiteren Mitgliedern zusammen, die von ausgesuchten, repräsentationswürdigen Einrichtungen und Gruppen vorgeschlagen und von den Senatsfraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis gewählt werden. (§ 61 I S.2, Nr. 4, III-VII). Hinsichtlich ihrer persönlichen Qualifikation sollen die Mitglieder des Vorstandes nach § 62 HamMG Erfahrungen im Medienbereich vorweisen können und eine sachkundige und unabhängige Meinungsbildung erwarten lassen.
Ziel der zahlenmäßigen Begrenzung und der Kombination von “gesellschaftlichen” und “staatlichen” Berufungsrechten ist ein Gremium, das die Vorzüge beider Modellgrundtypen vereint: Eine unmittelbare Präsenz der Öffentlichkeit durch die entsendeberechtigten Organisationen und eine gezielte Auswahl fachkundiger Persönlichkeiten durch die Wahlrechte der Bürgerschaftsfraktionen.

3.4 Vereinbarkeit der Modelltypen und entsprechender Mischformen mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit

Von verschiedenen Autoren wird die Ansicht vertreten, gruppenpluralistisch strukturierte Versammlungsgremien seien aufgrund ihrer Größe kaum geeignet und fähig, die ihnen übertragenen Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen effektiv wahrzunehmen. Die den Versammlungsgremien zueigene Schwerfälligkeit und die Unprofessionalität der Verbandsrepräsentanten wirke sich negativ auf die Überwachungstätigkeit insgesamt aus. Die abwechslungsreiche, situationsbezogene Programmkontrolle erfordere flexible und reaktionsschnelle Kontrolleinrichtungen; diesen Anforderungen könne eine parlamentsähnliche, schwerfällige Masseneinrichtung nicht gerecht werden.[864]
Werden Aufgabenerfüllung und Arbeitseffizienz des gruppenpluralen Versammlungsgremiums in derartiger Weise beanstandet, ist dies letztendlich eine

---

[862]Vgl. § 10 I StVBB.

[863] Die in diesem Zusammenhang von Bumke (Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, S. 124, 125) aufgestellte These, auch das Ratsmodell gründe letztendlich im Pluralismusgedanken, halte ich zumindest für bedenklich. Dürfte schon ein „echtes“ Sachverständigengremium mit tatsächlich unabhängigen Vertretern des Medienbereichs (!) in der Praxis kaum zu bilden sein, kann gesellschaftlicher Pluralismus meiner Meinung nach durch ein kleines Gremium kaum dargestellt werden. In der definitorischen Beschreibung des Prinzips des Pluralismus fordert das Bundesverfassungsgericht, daß die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm gleichgewichtig zu Wort kommen können. Je weiter man den Umfang des Gremiums reduziert, desto unvollkommener wird das Abbild gesellschaftlicher Vielfalt.

[864]Vgl. Bullinger/ Gödel, Landesmediengesetz BW, § 58, Rdnr.3; Starck, Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtliche Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern, JZ 1983, S. 405ff. (413); Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 131; ähnlich:A. Hesse, Rundfunkrecht, S. 170.

Infragestellung der generellen Eignung und Effektivität der vom Landesgesetzgeber gewählten Organisationsform. Eine konkrete Gremienstruktur muß als verfassungswidrig eingestuft werden, wenn die Aufsichtsinstanz generell ungeeignet oder in der Praxis unfähig ist, die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherzustellen. Eine solche Konstruktion wird den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben einer freien und insbesondere staatsunabhängigen Rundfunkveranstaltung nicht gerecht. Wir werden uns daher zunächst der Frage zuwenden müssen, ob und mit welcher Zuverlässigkeit das gruppenplurale Versammlungsgremium seine Aufgaben wahrnimmt und wahrnehmen kann.

3.4.1 Aufgabenwahrnehmung bei den Modelltypen

3.4.1.1 Kollegiales Rats- oder Sachverständigenmodell

Die Zulassungs- und Überwachungstätigkeit in den nach dem Ratsmodell konstituierten Organen ist nach allgemeiner Auffassung in einem höheren Maße von Schnelligkeit, Sachlichkeit und Offenheit in der internen Beratung, der Entscheidungsfindung und der Beschlußfassung geprägt, als in den gruppenpluralen Versammlungsgremien.[865]
Die relativ niedrige Mitgliederanzahl ermöglicht vielfach ein sachliches Arbeitsklima und eine vertrauensvolle Atmosphäre, durch die Effektivität und Flexibilität der Aufgabenwahrnehmung erhöht werden.[866] Ein kleiner Kreis von medienerfahrenen Sachverständigen kann sich intensiver um die einzelfallbezogene Programmkontrolle kümmern und die gebündelte Fachkompetenz verschafft dem Einzelnen und dem Gremium insgesamt eine größere Unabhängigkeit und Eigenständigkeit gegenüber Dritten und dem Exekutivorgan der Landesmedienanstalt.[867]
Die bei dem Ratsmodell nachzuweisende stärkere zeitliche, fachliche und persönliche Einbindung der Mitglieder fördert ihre Professionalität und Urteilskraft und stärkt die Eigenständigkeit und Freiheit der individuellen Meinungs- und Willensbildung.[868]
Aufgrund der geringen Mitgliederzahl kann ferner regelmäßig auf langwierige Abstimmungsprozesse und eine zeitraubende Kompromißsuche verzichtet werden. Die fehlende Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen hat allerdings insoweit negative Konsequenzen, als der Öffentlichkeit Partizipationsmöglichkeiten versperrt und die Transparenz von internen Willensbildungsprozessen und die allgemeine Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen vermindert wird.[869]

3.4.1.2 Gruppenplurales Versammlungsmodell

Zumindest für die mitgliederstarken Versammlungsgremien hat sich in der Praxis gezeigt, daß die Unübersichtlichkeit und Anonymität des Gremiums auf der einen Seite und das Informationsbedürfnis und die mangelnde Fachkompetenz der Mitglieder auf der anderen Seite, das Entstehen von Zweckbündnissen und die Gruppenbildung fördert.[870] Der mehr oder minder lose Zusammenschluß von Mitgliedern in Form von kurzfristigen Absprachen oder

---

[865]Vgl. dazu die umfassende Untersuchung von Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, Rundfunkaufsicht Bd III, S. 170.
[866]"Kollegiales Verhalten", vgl. Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., S. 170, 229.
[867]Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., S. 229; Bd I, S. 11ff.
[868]Bismark, RuF 1986, S. 53ff. (54); Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., S. 23, 55; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 130; Benda, Berliner Kabelpilotprojekt, S. 19.
[869]Wagner, aaO., S. 120f.
[870]Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, Band III, aaO. S. 229, Band I, S. 357; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 45f.

einvernehmlichem Vorgehen trägt zur Sachlichkeit und Eigenständigkeit der Aufgabenwahrnehmung ebensowenig bei, wie die Vielfältigkeit der beteiligten Organisationen und die damit verbundene Pluralität von Standpunkten und Meinungen einer schnellen Entscheidungsfindung dient.
Neben der Aufspaltung der Versammlungsorgane in vielfältige Gruppierungen bewirkt die hohe Anzahl von Mitgliedern in der Regel eine systematische Vorverlagerung der Meinungsbildung und Beschlußfassung in kleinere Fachausschüsse.[871] Dadurch werden die Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse komplizierter und zeitlich verzögert. Die Aufgliederung der Gremienarbeit erfordert einen höheren Verwaltungsaufwand und reduziert Entscheidungsflexibilität und Reaktionszeit. Für das einzelne Mitglied wie für die interessierte Öffentlichkeit ist die interne Willensbildung durch die Verlagerung in Arbeitskreise und Ausschüsse nicht mehr hinreichend transparent und nachvollziehbar.
Infolge der Gruppen- und Ausschußbildung verlieren die ohnehin durch das Pluralismusmodell tendenziell benachteiligten[872] Minderheiten und kleineren Gruppierungen zusätzlich an Einfluß und Gewicht.[873] Pluralistisch-organisierte Einrichtungen neigen generell dazu, diejenigen Gruppierungen zu stärken, die ohnehin aufgrund optimierter Organisations-, Artikulations- und Konfliktfähigkeit die prinzipiell besseren Durchsetzungschancen für ihre Interessen im gesellschaftlichen Kommunikationsprozeß haben.[874] Das den ständischen Versammlungsgremien innewohnende Mehrheitsprinzip fördert konsens- und koalitionsfähige Organisationen, die verschiedene Interessen und Meinungen integrieren und bündeln können.[875]

3.4.1.3 Richtigkeit und Sachbezogenheit der Entscheidungen

Die vorliegende Gegenüberstellung der Modelltypen im Hinblick auf ihre Arbeitseffizienz und die individuelle Fachkompetenz der Gremienmitglieder erweist sich unter anderen Vorzeichen allerdings als vordergründig, da sie vermeintliche verwaltungstechnische Vorteile in den Vordergrund rückt und dabei rundfunk- und aufsichtsbezogene Aspekte vernachlässigt.[876]
Zum einen hat *Gersdorf* zutreffend darauf hingewiesen, daß bei der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Hauptorgane nicht die Effizienz und Schnelligkeit der Aufgabenbewältigung im Vordergrund steht, sondern primär die Richtigkeit und gewissenhafte Absicherung der zu fällenden Entscheidungen.[877] Der gruppenpluralen Zusammensetzung liegt die Idee zugrunde, daß sich die Gegensätze der unterschiedlichen Ansichten in einem meinungsoffenen Widerstreit der Interessen auflösen und zu einem "vernünftigen", allseits tragfähigen Ausgleich gebracht werden können. Die Partizipation möglichst vieler Ansichten erweitert das Spektrum an möglichen Lösungen und verbessert regelmäßig die Aussichten auf

---

[871]Wagner, aaO., S. 131; Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., S. 176; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 196.
[872]Vgl. Langenbucher/ Mahle, aaO., S. 325; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 45.
[873]Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., S. 176.
[874]Hoffmann-Riem spricht in diesem Zusammenhang von einem "strukturellen Konservativismus", (Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 44ff.). Insbesondere kommen diejenigen Interessen in den pluralistischen Aufsichtsgremien zu kurz, die entweder wenig organisiert sind ("Bürgerbewegungen") oder Randgruppen, die Anliegen von geringem allgemeinen Interesse verfolgen. (Senioren, Behinderte, Aussiedler etc.) Vgl. Langenbucher/ Mahle, aaO., S. 325; Langenbucher, Rundfunkkontrolle und gesellschaftliche Relevanz, epd-Dokumentation, 1974, Nr. 47, S. 71.
[875]Dies führt insbesondere zur Praeminenz der politischen Parteien. Vgl. dazu ausführlich S. 88ff. Vgl. außerdem Hoffmann-Riem, aaO., S. 45f.
[876]So aber Wagner, aaO., S. 132.
[877]Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 195f.

ein sachgerechtes, optimales Ergebnis. Ein vielfältig besetztes Organ ist insoweit grundsätzlich leistungsfähiger, wenn es darum geht Handlungsalternativen aufzuzeigen und umfassend zu bewerten, mögliche Konsequenzen abzuschätzen und die zu treffenden Entscheidungen auf ihre "Verträglichkeit" und Richtigkeit zu bewerten.
Zudem werden die Differenzen in der Entscheidungsflexibilität und Fachkundigkeit der Mitglieder gerade durch die Institutionalisierung von Ausschüssen in den Versammlungsgremien weitgehend relativiert[878]. Die Segmentierung der Versammlungsaufgaben und ihre Verlagerung in Fachausschüsse hat eine zunehmende Spezialisierung und Professionalisierung der Ausschußmitglieder zur Folge, die sich sowohl auf die Effektivität, als auch die "Richtigkeit" der Tätigkeit positiv auswirkt. Die mit der laufenden Programmüberwachung beauftragten Programmausschüsse sind zum Teil als ständige Einrichtungen konzipiert[879] und in ihrem personellen Umfang den kollegialen Ratsgremien vergleichbar.[880] Dies gewährleistet eine ausreichende Präsenz der Entscheidungsträger und stellen eine den Ratsorganen vergleichbare Intensität der Wahrnehmung der Kontrollaufgaben sicher.
Insoweit sind die Unterschiede in der Handlungseffektivität und Kontrolldichte zwischen den untergliederten Versammlungsgremien und den kollegialen Ratsgremien praktisch nicht derart gravierend, daß von einer mangelnden Eignung der gruppenpluralen Gremien gesprochen werden kann. Die höhere Reaktionsflexibilität und –geschwindigkeit der kleineren Ratsgremien kann angesichts der vorrangig sicherzustellenden Richtigkeit und Verträglichkeit der Entscheidungen nicht als Argument gegen die Einrichtung pluraler Organe eingewendet werden; Rückschlüsse auf eventuelle Defizite bei den gruppenpluralen Aufsichtseinrichtungen im Hinblick auf ihre generelle Eignung zur effektiven und sachgerechten Beaufsichtigung der privaten Rundfunkveranstalter können daher nicht gezogen werden.

3.4.2 Anfälligkeit für staatlich-parteipolitische Einflussnahmen

Es ist bereits herausgearbeitet worden, daß der Gremienumfang der Versammlungsorgane die interne Gruppen- und Fraktionsbildung fördert. Ungeachtet der damit verbundenen Vor- und Nachteile kann dadurch auch einer parteipolitischen und staatlichen Formierung des Gremiums Vorschub geleistet werden. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, daß sich auch beim kollegialen Ratsmodell parteipolitische Freundeskreise bilden, politische Gleichgesinnte ihr Vorgehen abstimmen oder kurzfristige Zweckgemeinschaften entstehen[881]. Weder die Sachkundigkeit und Vertraulichkeit beim Ratsmodell, noch die Pluralität der repräsentierten Organisationen beim Versammlungsmodell schließen demnach eine parteipolitische Ausrichtung und staatliche Machtkonzentrierung aus. Insoweit erweist sich keines der Konstruktionsmodelle als völlig immun gegenüber staatlichen oder parteipolitischen Ingerenzen; die Organisationsmodelle sind in ihrer politischen Beeinflußbarkeit durchweg

[878]Wagner, aaO., S. 131f.
[879]Vgl. § 8 I Nr.3 GO der LPR Rheinl.-Pfalz.
[880]Z.B.: 8 Mitglieder Programm- und Beschwerdeausschuß des Landesrundfunkausschusses Saarland. 13 Mitglider Programmausschuß der Anstaltsversammlung von Schl.-Hol.; 7 Mitglieder Programm- und Rechtsausschuß des Landesrundfunkausschusses Meckl.-Vorp.
[881]Vgl. zum Kabelrat der Anstalt für Kabelkommunikation Berlin: Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., Bd. I, S. 132ff.; zum Vorstand der Hamburgischen Anstalt für neue Medien: dies., aaO., Band I, S. 218ff.; zum Medienrat der Medienanstalt Berlin-Brandenburg: Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht?, ZUM 1992, S. 408ff. (413); zum (kollegialen) Rundfunkbeirat gemäß § 45 MDR-StV 1991: Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteienzugriff, AfP 1991, S. 606ff. (607f.); Brinkmann, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, ZUM 1992, S. 238ff. (239).

vergleichbar[882]. Auch eine system- oder strukturbedingte erhöhte Anfälligkeit eines der beiden Modelle gegenüber staatlichen Manipulationsversuchen läßt sich nicht nachweisen.
Da sich anhand der äußeren Merkmale keine vergleichbar größere Angriffsfläche oder Anfälligkeit bei einem Modelltyp belegen läßt, wird der Gestaltungsfreiraum der Landesgesetzgeber nicht auf eine bestimmte Konstruktionsvariante beschränkt.[883]
Dieses Ergebnis wird durch die eingangs aufgeführte Literatur augenscheinlich bestätigt: Die Autoren knüpfen bei der verfassungsrechtlichen Begutachtung der Gremienmodelle unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten nicht bei den wesentlichen Strukturmerkmalen des jeweiligen Modelltyps an, sondern schließen regelmäßig aus den rechtlichen Rahmenbedingungen und den begleitenden Umständen, wie Wahlverfahren, Rechtsstellung der Mitglieder, Inkompatibilitätsregelungen, auf die Verfassungswidrigkeit der kollegialen Ratsstruktur.

3.5 Resümee

Die typischen Strukturmerkmale der aufgezeigten Modellvarianten bieten, allein betrachtet, keinen Anknüpfungspunkt, um einer der Alternativen unter Staatsfreiheitsaspekten den Vorzug einzuräumen. Anhand der dargelegten Prüfkriterien hat sich keines der Modelle als besonders anfällig gegenüber staatlichen Manipulationsversuchen oder als strukturbedingt ungeeignet zur Wahrnehmung der gestellten Aufgaben erwiesen. Die Organisationsmodelle – gruppenplurales Versammlungsmodell, kollegiales Rats- und Sachverständigenmodell und entsprechende Mischformen – stellen sich insoweit als ausfüllungsbedürftige, inhaltsneutrale Gestaltungsformen dar, die auf der Basis des Grundsatzes der Staatsfreiheit nicht bewertet werden können.

4 Zwischenergebnis

Die Herleitung konkreter verfassungsrechtlicher Maßstäbe für die Organisation der Hauptorgane der Landesmedienanstalten aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit hat bislang zu folgenden Resultaten geführt:
- Die normative Vorgabe bestimmter Beteiligungsquoten für den staatlich-parteipolitischen Bereich hat sich aufgrund der Unflexibilität und Eindimensionalität präziser Zahlenangaben als ungeeignet erwiesen, der Komplexität und Formenvielfalt staatlich-parteipolitischer Einflußnahmen in ausreichendem Maße Rechnung zu tragen.
- Eine Homogenität oder Heterogenität bestimmter staatlich-parteipolitischer Gruppen innerhalb der externen Aufsichtsorgane ließen sich als verallgemeinerungsfähiger, eindeutiger Sachverhalt nicht nachweisen. Der aus der Interessenübereinstimmung abgeleitete Homogenitätsgedanke läßt keine schlüssige Bewertung bestimmter Gremienzusammensetzungen unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten zu.
- Die gängigen Organisationsmodelle – gruppenplurales Versammlungs- und kollegiales Rats- bzw. Sachverständigenmodell – stellen sich als neutrale, ausfüllungsbedürftige Gestaltungsformen dar, die beide - trotz der aufgezeigten systemimmanenten Unterschiede - keinen essentiellen Beitrag zur Gewährleistung von Staatsfreiheit leisten können.

Diese themenbezogenen Ergebnisse münden in der allgemeinen Erkenntnis, daß sich die gebotene Staatsfreiheit und -unabhängigkeit des Rundfunks nicht schematisch oder schablonenhaft, sei es durch Verankerung einer Beteiligungsquote oder eines bestimmten

[882]Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., Bd III, S. 56f.

[883]Anzumerken ist, daß die Organisationsstruktur singulär betrachtet keinen Anhaltspunkt für eine verfassungsrechtliche Differenzierung bietet. Erst im Rahmen des mit der konkreten Zusammensetzung verbundenen Auswahl- und Berufungsverfahrens ergeben sich Unterschiede, die das pluralistische Besetzungsverfahren als grundsätzlich vorzugswürdig erscheinen lassen. Vgl. dazu eingehend S. 137f.

Organisationsmodells, durch die Landesgesetzgeber realisieren läßt. Der Facettenreichtum staatlich-parteipolitischer Einflußnahmen und die unterschiedliche Intensität und Qualität der Beeinträchtigungen erfordert ein System abgestimmter und flexibler Regelungen, die in den Bereichen der externen Rundfunkaufsicht ansetzen, die sich als besonders sensibel gegenüber direkten oder indirekten Einflußnahmen erwiesen haben. Diesbezüglich sind insbesondere das Berufungs- und Entsendeverfahren, die Rechtsstellung der Gremienmitglieder und die gremieninternen Verfahrensmodalitäten zu nennen. Erst im Zusammenspiel aller für die rechtliche Ausgestaltung der Hauptorgans maßgebenden Einzelregelungen läßt sich die Wirksamkeit und Zuverlässigkeit eines auf Staatsunabhängigkeit gerichteten Konzepts ablesen.
Maßgebend für eine abschließende Bewertung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines externen Aufsichts- und Kontrollgremiums unter dem Staatsfreiheitsgebot ist demnach eine umfassende Abwägung und kritische Würdigung aller Faktoren, die im Hinblick auf die Qualität und Quantität staatlicher Einflußnahmen von Relevanz sind.

Diese Erkenntnis gibt die Grundstruktur für das weitere Vorgehen vor: In einem ersten Schritt werden die aus dem Staatsfreiheitsprinzip abzuleitenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe im Hinblick auf bestimmte Einflußschwerpunkte definiert. Im Anschluß werden wir die einzelnen landesgesetzlichen Regelungsformen auf der Basis der zur Zeit gültigen Landesmediengesetze näher beleuchten und an den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Staatsfreiheitsprinzips messen.
In einem zweiten, abschließenden Schritt erfolgt eine Gesamtwürdigung der jeweiligen landesrechtlichen Ausgestaltung des Hauptorgans der Landesmedienanstalten. Auf der Basis dieser Gesamtwürdigung kann ein abschließendes und eindeutiges Urteil über die Verfassungswidrigkeit oder -konformität der einzelnen Hauptorgane der Landesmedienanstalten unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten getroffen werden. Dieses Konzept zur wertenden Gesamtschau findet sich im übrigen ansatzweise auch in der Rechtsprechung und in Teilen der Literatur wieder[884]. Allerdings wird regelmäßig nur ein Bruchteil der maßgebenden Faktoren herangezogen, so daß eine umfassende Bewertung schon aufgrund des beschränkten Untersuchungsgegenstandes nicht vorgenommen werden kann[885].

5 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die normative Ausgestaltung von Inkompatibilitätsregelungen

Ließen sich die staatlichen und parteipolitischen Einflußsphären ausschließlich und abschließend anhand der in den Aufsichtsgremien vertretenen Repräsentanten der einschlägigen staatlichen Einrichtungen bestimmen, wäre die gesetzliche Quotierung der direkt entsandten Staats- und Parteienvertreter ein grundsätzlich probates und adäquates Mittel zur Gewährleistung der geforderten Staatsunabhängigkeit.
Es ist allerdings bereits angedeutet worden, daß der komplexe Bereich der Aufsichtsorganisation dem Staat und den Parteien eine Vielzahl von subtilen und mittelbaren - aber nicht minder effektiven Einflußmöglichkeiten - offen hält, durch die die zu schützende Programmfreiheit der privaten Rundfunkveranstalter beeinträchtigt werden kann. Neben den offensichtlichen, direkten Manipulationsmöglichkeiten, die aus der unmittelbaren staatlichen und parteipolitischen Präsenz in den Gremien resultieren, müssen auch die

[884]Vgl.: Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (78ff.). In der Niedersachsenentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht in die Bewertung der Staatsfreiheit der Versammlung auch die Rechtsstellung der Gremienmitglieder miteinbezogen. (GE 73, S. 118ff. (165)).
[885]Welche Bewertungskriterien von der Rechtsprechung und vom Schrifttum im einzelnen herangezogen werden braucht in diesem Zusammenhang nicht näher erörtert zu werden.

Einflußmöglichkeiten Berücksichtigung finden, die sich verdeckt und rechtlich kaum faßbar durch sog. „Doppelrollen“ und „Mehrfachrepräsentation“ vollziehen. Die Begrifflichkeiten deuten die rechtlichen Einordnungs- und Bewertungsschwierigkeiten an, die bestehen, wenn der einer entsende- oder vorschlagsberechtigten (gesellschaftlichen) Organisation oder Gruppe zuzuordnende Repräsentant gleichzeitig Mitglied einer bestimmten politischen Partei oder Angehöriger einer staatlichen Einrichtung (Abgeordneter, Staatssekretär, Ministerialrat, Regierungspräsident, Bürgermeister etc.) ist.
Wir werden im Einzelnen darlegen, daß politisch motiviertes Verhalten und parteipolitische Zweckbündnisse nicht nur die Überwachungstätigkeit der direkt Staats- und Parteientsandten, sondern ebenso die der Repräsentanten der sozialen, kirchlichen, wirtschaftlichen oder kulturellen Organisationen prägen. Die aus der parteipolitischen Provenienz vieler „gesellschaftlicher“ Gremienmitglieder oder zumindest ihrer eindeutigen politischen Affinitäten resultierende zunehmende Politisierung und Polarisierung der Kontrollträger der Landesmedienanstalten erweitert den faktischen Einflußbereich von Staat und Parteien über die vorgegebene direkte Repräsentanz hinaus erheblich.
Der folgende Abschnitt wird sich daher mit der Fragestellung befassen, ob und wie den staatsfreiheitsgefährdenden „Doppelrollen“ durch landesgesetzliche Unvereinbarkeits-vorschriften vorgebeugt werden kann. Vorab soll allerdings auf die mit den Inkompatibilitäts-regelungen im Zusammenhang stehende Beweis- und Anknüpfungsproblematik eingegangen werden.

5.1 Beweis- und Anknüpfungsproblematik

Inkompatibilitätsvorschriften knüpfen aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit notwendigerweise an einen konkreten, nachweisbaren Sachverhalt an: Sollen bestimmte Ämterkumulationen oder personelle Überschneidungen ausgeschlossen sein, muß zweifelsfrei definiert werden, welche Positionen oder Tätigkeiten miteinander unvereinbar sind. Das Inkompatibilitätsgebot bedarf insoweit eines bestimmbaren Anknüpfungspunktes; ergänzt durch Regelungen, die eine sachgerechte Überprüfung des Vorliegens oder Nichtvorliegens des jeweiligen Tatbestandsmerkmals ermöglichen (z.B. Offenlegungsverpflichtung für den Betroffenen).
Gerade im Hinblick auf die indirekten parteipolitischen und staatlichen Einflußnahmen auf die Rundfunkorganisation erweist es sich als ausgesprochen schwierig, eindeutige Sachverhalte zu ermitteln. Eine juristisch schlüssige Beweisführung stellt sich sowohl im Hinblick auf das zu untersuchende Objekt und die handelnden Personen als auch auf die Verfügbarkeit von wissenschaftlichen Analysen als äußerst problematisch dar. Zum einen vollzieht sich der Großteil der mittelbaren Manipulationen auf einer informellen, konspirativen Ebene, die eine ausreichende Sachverhaltsermittlung und die Anknüpfung an greifbare Beweismittel nahezu unmöglich macht; zum anderen fehlt es weitgehend an umfassenden, systematischen Untersuchungen, die sich dezidiert mit dem mittelbaren staatlichen Einfluß auf die Rundfunkkontrollgremien auseinandersetzen.[886] Letztendlich wird

[886]Dabei ist die wissenschaftliche Aufarbeitung des Staats- und Parteieneinflusses bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten schon erheblich weiter. Vgl. z.B. Seifert, Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, in Manipulation der Meinungsbildung, hrsgg. von Zoll, S. 124-152.; Kleinsteuber, Rundfunkpolitik, S. 95ff.; Hundertmark/Winckler, Rundfunkkontrolle und Parteieneinfluß, Publizistik 1973, S. 322ff.; Menningen, Rundfunkarbeit als politisches Mandat?, RuF 1981, S. 185ff.; R. Hoffmann, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, S. 92ff.; Aufermann/ Scharf/ Schlie (Hrsg.) Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, S. 144; Starck, Rundfunkfreiheit, S. 28ff. m.w. Hinw. Für den Bereich des privaten Rundfunks ragt die dreibändige Studie Rundfunkaufsicht von Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese und Ziethen, aus der bereits mehrfach zitiert wurde, hervor. (Zu dieser Studie vgl. auch: Lange, Landesmedienanstalten und Außenpluralismus, MP1989, S. 268ff.)

dieser Mangel an empirischen Studien vor allem in den internen Vertraulichkeitsabsprachen und den Verschwiegenheitsinteressen der Gremienmitglieder begründet sein.[887]
Allerdings existiert vielfältiges – vorwiegend journalistisches – Anschauungsmaterial, das Rückschlüsse auf die tatsächlichen Machtverhältnisse und die parteipolitische Formierung der Zulassungs- und Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten zuläßt. Die anhaltende öffentliche Diskussion zur Politisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte, fachspezifische Publikationen und vereinzelte, wissenschaftliche Abhandlungen offerieren eine Reihe von Indizien, anhand derer sich Ausmaß und Intensität der staatlichen Ingerenzen auf die private Rundfunkaufsicht relativ sicher abschätzen lassen.

5.1.1 Staats- und Parteieneinfluß auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte

Die Parteien- und Staatsdominanz bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten gehört bekanntlich zu den gravierendsten Problemen der gegenwärtigen dualen Rundfunkordnung[888]. Die Wissenschaft ist sich weitgehend darüber einig, daß der tatsächliche Einfluß der politischen Parteien in den öffentlich-rechtlichen Aufsichtsgremien weit über ihre formelle Repräsentanz hinausgeht.[889] Das vorherrschende, politische Verhandlungs- und Abstimmungsklima und die Aufspaltung der internen Kontrolleinrichtungen in Freundeskreise, Parteimitglieder und Sympathisanten prägen die Programm- und Personalpolitik der Entscheidungsträger und die Strukturen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entscheidend mit.[890]
Ähnliche Phänomene sind auch bei den Kontrolleinrichtungen der Landesmedienanstalten erkennbar:

5.1.2 Parteipolitisch motiviertes Entscheidungsverhalten

Wie weit die parteipolitische Formierung der Repräsentanten in den Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten bereits fortgeschritten ist, läßt sich vor allem anhand der Personal- und Zulassungsentscheidungen anschaulich darstellen.[891] Die Personalbeschlüsse des Hauptorgans - Wahl des Versammlungsvorsitzenden, des Direktors und ihrer Stellvertreter - spiegeln vielfach die internen politischen Machtverhältnisse und die Polarisierung des Gremiums infolge parteipolitischer Zugehörigkeit wieder. Die Parteienbindung oder

---

[887]Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (608). Vgl. dazu die Auseinandersetzungen um das Buch von Berg, Rundfunkgremien in Deutschland, in Funk Korrespondenz, Nr. 18, 1995, S. 13ff.; Süddeutsche Zeitung vom 3.5.1995 und 7.4.1995.

[888]Aus der Fülle der Literatur vgl.: Starck, Rundfunkfreiheit, S. 28ff.; ders., Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, ZRP 1970, S. 217ff.; Lenz, Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit, JZ 1963, S. 349; R. Hoffmann, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, S. 35ff.; Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 70ff.; Kleinsteuber, Rundfunkpolitik, S. 95ff.; Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff.; ders., Möglichkeiten und Effektivität der Rundfunkaufsicht, in Rundfunkaufsicht, Bd III, S. 209ff. (220); Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, S. 359f.; Menningen, Rundfunkarbeit als politisches Mandat ?, RuF 1981, S. 185ff.; Plog und Schneider in Aufermann/Scharf/ Schlie (Hrsg.), aaO., S.55ff. und 120ff.. Eine neuere Studie vgl. hierzu von Kepplinger/ Hartmann, Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernsehräte in der Bundesrepublik Deutschland, Institut für Medienentwicklung und Kommunikation GmbH in der Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung, dazu auch in Der Journalist, 1/ 1990, S. 38f.

[889]Vgl. Seifert, Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, S. 124ff. (132), in Manipulation der Meinungsbildung, hrsgg. von Zoll; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 47ff.

[890]Seifert, aaO., S. 124ff. (140ff.); Rudolf, Aufsicht bei Funk und Fernsehen, ZRP 1977, S. 213ff. (216).

[891]Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., Bd III, S. 221.

zumindest die individuelle Neigung des obsiegenden Kandidaten korrespondiert in auffallender Häufigkeit mit der Vormachtstellung einer bestimmten politischen Gruppe.[892]
Die Lizenzierungsentscheidungen sind auf der einen Seite häufig von standortpolitischen Interessen der entsprechenden Landesregierungen geprägt.[893] Auf der anderen Seite läßt sich aber auch hier ablesen, daß sich in den gruppenpluralistischen Zulassungsorganen bestimmte politische Machtkonstellationen herausgebildet haben, die die gesamte Aufgabenwahrnehmung maßgeblich beeinflussen. Die Zulassungsentscheidung für ein konkretes privates Rundfunkunternehmen offenbart häufig die parteipolitisch motivierte Kräfteverteilung in dem Gremium, die darüber hinaus häufig mit den Mehrheitsverhältnissen in dem jeweiligen Landesparlament übereinstimmt[894].

5.1.3 Freundeskreise

Ansätze zur Bildung von Interessengruppen, in denen sich parteipolitisch Gleichgesinnte und Sympathisanten treffen, um sich im Vorfeld der Beschlußfassung auf ein einvernehmliches, gemeinsames Vorgehen abzustimmen, sind bereits in der Phase der Etablierung der Lizenzierungs- und Kontrollgremien nachgewiesen worden.[895] Vor allem bei den mitgliederstarken Versammlungsgremien existieren weitgehend vorgeformte, fraktionsähnliche Abstimmungsgemeinschaften, die sich an den Parteilinien der im jeweiligen Landesparlament vertretenen Parteien orientieren.[896] Die Bildung von Freundeskreisen birgt zunächst die latente Gefahr, daß die politischen Machtverhältnisse auf Dauer verfestigt werden, da sich neue Gremienmitglieder den bestehenden Zirkeln anschließen müssen, um informiert, gehört und zu Wort kommen zu können.[897] Wer seine politische Gesinnung nicht schon frühzeitig preisgibt und sich entsprechend einordnet, läuft Gefahr an wichtigen Abstimmungsprozessen nicht beteiligt und unzureichend mit Informationen versorgt zu werden.
Zudem kann die Gruppenbildung zu praktischen Verfahrensproblemen führen, wenn beispielsweise anstehende Entscheidungen durch Patt-Konstellationen verhindert oder durch gegenseitige Blockade und Verweigerungstaktiken hinausgezögert werden.[898]

---

[892]Vgl. Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, Bd I, S. 11, 71, 222; Steuber, Beim Privatfunk gehen CDU und SPD Hand in Hand, Stuttgarter Nachrichten, vom 30.10.1987.

[893]Breunig, Zwischen Standortpolitik und Vielfaltsziel, MP 1996, S. 195ff.; Hege, Die Aufgabe der Medienpolitik, RuF 1994, S. 246ff.; Scheithauer, Frankfurter Rundschau vom 13.5.1994, Poppe, FAZ vom 25.5.1994.

[894]So entschieden sich in der ersten Lizenzierungsphase die CDU/ CSU oder CDU/ FDP regierten Länder auffallend häufig für SAT 1, wohingegen SPD oder SPD/ FDP regierte Länder ihre Lizenzen vorrangig an RTL-Plus vergaben. Vgl. Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., Bd III, S. 32ff. Auch die weiteren Zulassungsentscheidungen sind parteipolitisch geprägt, vgl. Hege, Die Aufgaben der Medienpolitik, RuF 1994, S. 246ff.; epd Interview mit Schneider, epd/ Kirche und Rundfunk, Nr. 44, 1993, S. 4ff.; Ott, Süddeutsche Zeitung vom 15.5.1994; Thomsen, Die Zeit, Nr. 15 vom 8.4.1994; Steuber, Stuttgarter Nachrichten vom 30.10.1987. Ebensowenig lassen sich gewisse Präferenzen CDU geführter Bundesländer und CDU dominierter Zulassungsgremien für die Sender von Kirch und Springer und entsprechende Neigungen auf Seiten der SPD zu CLT und Bertelsmann nicht völlig von der Hand weisen. Vgl. Funk-Korrepondenz Nr. 26, 1994, S. 8/9; FK Nr. 8-9, 1995, S. 7f.; epd Kirche und Rundfunk, Nr. 33 1993, S. 3ff..

[895]Hellstern/ Hoffmann-Riem/Reese/Ziethen, aaO., Bd III, S. 19ff., S. 220ff.; Bd I, S. 222.

[896]Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., Bd I, S. 71 (Bayern), S. 219ff.(Hamburg)

[897]Ihlefeld, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Deutlandfunk, ZUM 1087, S. 604ff. (611).

[898]Vgl. Lämmel, Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 183f.; R. Hoffmann, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit. Rundfunkforschung Bd 1, S. 86, 117ff.; Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 43.

5.1.4 Parteienproporz

Das parteipolitische Konkurrenzverhältnis kommt häufig nur dann zum Ausdruck, wenn konsensuelle, parteiübergreifende Lösungen nicht gefunden werden oder es sich um Entscheidungen handelt, die der einzelnen Partei Profilierungsmöglichkeiten eröffnen oder machtpolitisch von besonderer Tragweite sind. Ansonsten einigt man sich in den Kontrollgremien einvernehmlich über die Parteigrenzen hinweg in Form von Proporz- und Kompensationslösungen.[899]
Die befriedenden Proporzabsprachen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die interne Gremienarbeit dadurch von eindeutig sachfremden, rundfunkfernen Aspekten bestimmt wird. Die Proporzlösung ist ein pragmatischer Kompromiß, der die machtpolitischen Bedürfnisse aller Beteiligten befriedigen und ausgleichen soll; Gesichtspunkte eines rundfunkgerechten Ergebnisses spielen dabei nur eine nachgeordnete Rolle. Parteipolitischer Proporz darf nicht als das vermeintlich "kleinere Übel" verharmlost werden, weil verfassungsrechtlich unbedenklichere Lösungen angeblich unrealisierbar sind.[900]

5.1.5 Resümee

Die negativen Erfahrungen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk und vergleichbare Manipulationsmechanismen bei der privaten Rundfunkaufsicht – parteiengesteuertes Entscheidungsverhalten, Freundeskreise und Parteienproporz – lassen den tatsächlichen Einfluß von Staat und Parteien in den externen Überwachungsorganen der Landesmedienanstalten erahnen. Fraktionsbildung und Polarisierung kennzeichnen das Bild der Kontrollträger der Landesmedienanstalten ebenso, wie sich eine Vielzahl der "nicht-staatlichen" Gremienmitglieder durch offenkundiges parteipolitisches Engagement oder zumindest offensichtliche politische Präferenzen auszeichnet[901]. Die formale Präsenz des Staates als vorschlags- oder entsendeberechtigte Organisation stellt insoweit nur einen unzureichenden Indikator für den realen Einfluß des staatlich-parteipolitischen Sektors insgesamt dar[902]. Diesen Faktoren hat der Landesgesetzgeber bei der normativen Ausgestaltung der Rundfunkorganisation durch geeignete und effektive Regelungen Rechnung zu tragen. Die rechtstechnische Umsetzung des Staatsfreiheitsgebots gestaltet sich insbesondere bei den indirekten, versteckten Einflußnahmen schwierig, da die Manipulationsmittel und -formen nicht zweifelsfrei bestimmbar sind und insoweit häufig eindeutige Anknüpfungspunkte für normative Verbote oder Gebote fehlen. Gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung zweckmäßiger Inkompatibilitätsregelungen werfen diese Beweis- und Anknüpfungsfragen besondere Schwierigkeiten auf, weil die Unvereinbarkeit bestimmter Positionen und Ämter präzise und abschließend gesetzlich geregelt und zur Ahndung entsprechender Verstöße ein schlüssiger Nachweis möglich sein muß.
Um ein einseitiges Bild zu vermeiden, darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß das parteipolitische Klima die Kontrollorgane der Landesmedienanstalten zwar charakterisiert, aber nicht uneingeschränkt dominiert. Wie auch bei der öffentlich-rechtlichen Rundfunkaufsicht gibt es eine Reihe von Institutionen, deren Repräsentanten sich als relativ

---

[899]Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., Bd III, S. 28; Steuber, Schlechte Aussichten für private Sender im Land, Stuttgarter Nachrichten vom 24.11.1987.
[900]Vgl. Kewenig, aaO., S. 43f.
[901]Vgl. aus der Presse: Nentwig, Ohnmacht im Äther, Die Woche vom 23.10.1993; Ott, Im Basar von Kiel, Süddeutsche Zeitung vom 8.2.1994; ders., Alle Macht den Räten, Süddt. Zeitung vom 21.8.1993; Thomsen, In Beweisnot, Die Zeit vom 8.4.1994.
[902]Im Ergebnis ebenso: Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, Rundfunkaufsicht Bd III, S. 26ff.

immun gegenüber parteipolitischen Steuerungsversuchen gezeigt haben.[903] Auch darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß sich viele Gremienmitglieder ihre persönliche Integrität und Eigenständigkeit bewahren und in relativer sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit ihr Amt wahrnehmen. Ebenso wenig soll bezweifelt werden, daß eine Beschlußfassung auch nach objektiven Kriterien und offenem Meinungsaustausch ohne parteipolitisches Kalkül erfolgt und jederzeit erfolgen kann. Gerade diese Latenz und Unkalkulierbarkeit der staatlichen Einflußnahmen macht die rechtliche Bewertung unter dem Staatsfreiheitsprinzip aber derart problematisch.

5.2 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur

Während der Problembereich der „Doppelrollen“ in der ausgewerteten Rechtsprechung unbeachtet geblieben ist, haben sich insbesondere *Bethge*, *Rossen*, *Schuster* und *Stender* eingehender mit den damit zusammenhängenden Rechtsaspekten befaßt[904]. Einhellig wird gefordert, durch inhaltlich umfassende Inkompatibilitätsvorschriften Vorsorge dagegen zu tragen, daß Personen Kompetenzen im Rundfunkbereich eingeräumt werden, die gleichzeitig politische oder staatliche Ämter ausüben. Die indirekte staatliche Steuerung der Gremien durch diese Personalunionen[905] und Ämterkumulationen höhle die Unabhängigkeitsgebote des Art. 5 GG aus.
Zum Teil werden auch die angesprochenen Beweis- und Anknüpfungsschwierigkeiten gesehen: Beispielsweise stellt *Wilhelmi* fest, daß derartige personelle Überschneidungen „normativ kaum faßbar“ sein und sich „praktische Probleme der Überprüfbarkeit“ stellen würden[906].
Konkrete Modelle für eine normative Umsetzung parteiengerichteter Unvereinbarkeitsregelungen bieten *Starck* und *Stettner* an. *Starck* vertritt die Auffassung, dem dominierenden Parteieneinfluß infolge der „Doppelrollen“[907] sei entweder durch eine strikte Begrenzung der Anzahl der Parteibuchinhaber insgesamt zu begegnen oder die Höchstbeteiligungsquote für direkt parteientsandte Gremienmitglieder sei von vorneherein derart niedrig anzusetzen, daß zusätzliche "mittelbare" Parteimitglieder nicht mehr ins Gewicht fallen würden.[908]
Stettner präferiert ein an Lerche angelehntes Kopplungsmodell, indem er eine direkte staatliche Repräsentanz bis zu einer 30%-Quote zuläßt, solange der Stimmenanteil dieser Gremienmitglieder und derjenigen, die in ihrer "zweiten Rolle" dem staatlichen Bereich zugeordnet werden können, unterhalb der absoluten Mehrheit verharrt.[909]

---

[903]Dazu sind insbesondere die Vertreter der Kirchen und eingeschränkt auch die der Gewerkschaften und Universitäten zu zählen. Vgl. Seifert, Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, S. 124ff. (132f.) in Manipulation der Meinungsbildung, hrsgg. von Zoll; Kewenig, aaO., S. 81; Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, aaO., Bd III, S. 28. Lerche verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß die "eigenformende Kraft der jeweiligen Rolle des Repräsentanten nicht unterschätzt werden" darf. Landesbericht, S.15ff. (76).

[904] Bethge, Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 21; Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, S. 163; Rossen-Stadtfeld, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408 (413); Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 170; auch: Wilhelmi, Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, S. 218, 219.

[905] Herrmann, Rundfunkrecht, S. 289.

[906] Martin Wilhelmi, aaO., S. 218, 219.

[907]Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 37.

[908]Vgl. auch Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, S. 47.

[909]Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 48.

5.3 Gebot zur Verankerung umfassender Inkompatibilitätsregelungen

Der Grundsatz der Staatsfreiheit beinhaltet den Auftrag an die Landesgesetzgeber, für Konditionen zu sorgen, die eine staatliche Beherrschung der Zulassungs- und Aufsichtsgremien und den jeglichen Einfluß auf die Programmautonomie der Rundfunkveranstalter ausschließen. Die Länderparlamente sind daher im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz zu einer Lösung verpflichtet, die sicherstellt, daß auch jeder Versuch einer indirekten oder verdeckten organisatorischen Instrumentalisierung der Kontrollträger durch staatliche Stellen vereitelt wird. Das Staatsfreiheitsgebot und die Unabhängigkeit der Überwachungsorgane würden praktisch leer laufen, wenn sich die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit staatlicherseits über dritte „gesellschaftliche“ Repräsentanten dirigieren ließe.
Insoweit sind umfassende staats- und parteiengerichtete Unvereinbarkeitsvorschriften zu schaffen, die die unvereinbaren Primär-, Sekundär- und gegebenenfalls sogar Tertiärfunktionen der einzelnen Mitglieder enumerativ aufführen. Im Hinblick auf die Inhaber staatlicher Funktionen sollte zumindest für Abgeordnete des Europaparlaments, des Bundestages oder eines Landtages, Mitglieder der europäischen Kommission, der Bundes- oder einer Landesregierung und für Mitglieder einer kommunalen Vertretungskörperschaft die gleichzeitige Aufsichtstätigkeit untersagt sein. Im Hinblick auf die Parteibindung sollte für die Repräsentanten der gesellschaftlichen Bank die „aktiv-tätige“ Mitgliedschaft, i.S. einer aktiven Wahrnehmung von innerparteilichen Funktionen (z.B. Fraktionsvorsitzender, Parteivorsitzender, Beigeordneter, Schatzmeister etc.), in einer politischen Partei zwingend ausgeschlossen sein[910]. Ergänzend ist durch detaillierte Offenlegungs- und Auskunftspflichten der zu entsendenden oder wählenden Mitglieder sicherzustellen, daß die fraglichen Primär- und Sekundärfunktionen abgerufen und überprüft werden können. Die Kontrollfunktion sollte aus Gesichtspunkten des Persönlichkeitsschutzes dem Hauptorgan der Landesmedienanstalten selbst übertragen werden; im Falle des Eingreifens der Inkompatibilitätsnorm wäre die Berufung des entsprechenden Mitgliedes unzulässig, bzw. das Mitglied hätte vorzeitig auszuscheiden[911].

5.3.1 Generelle verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber parteiengerichteten Inkompatibilitätsregelungen

In diesem Zusammenhang soll kurz auf zwei Stimmen der Literatur eingegangen werden, die den Unvereinbarkeitsnormen, die auf das Parteibuch eines Repräsentanten abstellen, grundsätzlich kritisch gegenüberstehen:
Kewenig hält, unter Berufung auf Starck, parteiengerichtete Inkompatibilitätsregelungen, die nicht an den Charakteristika der entsendeberechtigten Organisation selbst, sondern daran anknüpfen, welcher Partei sich der Kandidat angeschlossen hat, im Hinblick auf Art. 3 III GG für verfassungsrechtlich bedenklich[912].
Dem ist entgegenzuhalten, daß bei Verallgemeinerung dieser Argumentation letztendlich alle Inkompatibilitätsregelungen, inklusive der geltenden staatsgerichteten, unter dem Differenzierungsverbot des Art. 3 III GG zweifelhaft erscheinen, da die Unvereinbarkeitstatbestände typischerweise auf eine parallele Organwalterstellung oder

---

[910] Die in Art. 9 Abs.1 i.V.m. 21 GG grundrechtlich geschützte Koalitionsfreiheit der betroffenen Gremienmitglieder dürfte durch diese restriktive Handhabung der Unvereinbarkeitsgebote nicht verletzt sein. Vgl. hierzu BVerfGE 50, S. 290, (353 f.).

[911] Ein weitgehender Eingriff in das Bestimmungsrecht der jeweils zur Entsendung berufenen Gruppe kann darin meines Erachtens nach nicht gesehen werden. Dann wäre es auch als pluralitätsbeeinträchtigender Eingriff zu bewerten, wenn eine besondere „Sachkunde“ oder „Medienerfahrung“ von den Mitgliedern gefordert wird. Vgl. aber Wilhelmi, aaO., S. 219.

[912] Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 77ff., 79.

Amtsträgerschaft des Betroffenen abstellen. Das formalisierte Verbot des Art. 3 III GG beansprucht keine absolute Geltung, sondern verbietet nur solche Ungleichbehandlungen, deren Zweck gerade in der konkreten Benachteiligung oder Bevorzugung liegt; ein Nachteil oder Vorteil der bloß mittelbaren Folge einer Regelung ist, die auf etwas anderes abzielt, kann keine Verletzung des Art. 3 III GG begründen.[913] Die gesetzgeberische Intention einer parteibezogenen Unvereinbarkeitsvorschrift besteht aber in der Sicherung der Unabhängigkeit der Gremienmitglieder gegenüber staatlichem Einfluß[914]. Es kann demnach verfassungsrechtlich nicht unzulässig sein kann, bei den gesellschaftlichen Gruppenrepräsentanten nach ihren individuellen Parteizugehörigkeiten zu differenzieren.
Ebenso wenig ist *Hoffmann-Riem* zuzustimmen, der die Diskriminierung der Parteimitgliedschaft durch Inkompatibilitäten für unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Privilegierung politischer Parteien in Art. 21 GG hält.[915] Durch eine angemessene direkte Repräsentation wird der Parteipolitik organisationsintern ausreichend Rechnung getragen und den Anforderungen des Art. 21 GG grundsätzlich genügt. Eine weitergehende Bevorzugung der politischen Parteien ist als Verstoß gegen den Staatsfreiheitsgrundsatz zu bewerten.

5.3.2 Durchsetzungskraft von Inkompatibilitätsregelungen

Die Praxis bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten[916] hat gezeigt, daß die Durchsetzungskraft von Unvereinbarkeitsvorschriften in Zweifel gezogen werden muß und fraglich ist, ob sie tatsächlich einen Beitrag zur Gewährleistung von Staatsfreiheit leisten können.[917] Obwohl einige Rundfunkgesetze durch besondere Inkompatibilitätsvorschriften Vorsorge gegen Doppelrollen und Personalunionen getroffen haben[918], herrschen auch hier parlamentsähnliche Verhältnisse. Insoweit ist der Einwand einiger Autoren berechtigt, die insbesondere die parteiengerichteten Inkompatibilitätsnormen als ungeeignet erachten, dem Problem parteipolitischer Durchdringung der Aufsichtsgremien effektiv zu begegnen.[919]
In der Tat wird die praktische Anwendung jedes Unvereinbarkeitsgebotes scheitern, wenn die Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen den „gesellschaftlichen“ Gruppenvertretern und den Parteien oder dem staatlichen Bereich normativ nicht faßbar, d.h. vorrangig konspirativer, informeller Art sind. Inkompatibilitätsklauseln erfassen die offengelegten, belegbaren "Doppelrollen"; sie können aber die individuelle Gesinnung eines Mitgliedes ebenso wenig abrufen, wie sich persönliche, parteipolitische Neigungen oder Präferenzen, die nicht mit einem bestimmten Parteibuch korrespondieren, verbieten lassen. Gerade dieses unauffällige Beziehungsgeflecht vertrauensvoller Absprachen und persönlicher Kontakte dürfte aber für Parteien und Politik in der Praxis von großer Bedeutung zu sein.
Insbesondere den Parteien wird es weniger darauf ankommen, daß der jeweilige Gruppenvertreter offiziell Parteimitglied ist. Vielmehr ist von Bedeutung, daß sich der Kandidat politisch in dem programmatischen Konzept der Partei wiederfinden kann und im Rahmen seiner Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit bereit ist, aktiv für die Umsetzung einzutreten. Parteipolitisch motiviertes Abstimmungsverhalten und sachfremde Entscheidungskriterien sind unabhängig von der formalen Mitgliedschaft in einer Partei.

---

[913]Vgl. BVerfGE 39, S. 334ff. (368); ebenso: Schramm, Staatsrecht, Bd II, S. 135, § 25 E; Lepa, Der Inhalt der Grundrechte, S. 86.
[914]Vgl. dazu die amtliche Begründung der Unvereinbarkeitsregelungen des § 61 LMG BW (in der Fassung vom 16.12.1985, GVBL S. 539) in Bullinger/ Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 61, S. 379.
[915]Hoffmann-Riem, aaO., S. 47.
[916]Vgl. z.B. Kewenig zur Zusammensetzung des NDR Rundfunkrates, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 21ff.; Rossen-Stadtfeld, aaO., S. 408ff. (413).
[917]Eine andere Ansicht vertreten hier Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 187; Stettner, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 47, 48.
[918] Vgl. z.B. § 4 Abs. 4, § 7 Abs. 1 SDR-Satzung, § 13 Abs. 3 WDR-Gesetz.
[919]Vgl. ebenso: Rossen-Stadtfeld,aaO., S. 408ff. (413); Hoffmann-Reim, aaO., S. 47.

Es ist ferner zu befürchten, daß im Falle einer Normierung von parteibezogenen Unvereinbarkeiten, die Parteien ihren Einfluß in den benennungsberechtigten gesellschaftlichen Organisationen selbst dahingehend geltend machen werden, daß zwar keine direkten Parteimitglieder, aber zumindest ausgewiesene Sympathisanten und Personen ihres Vertrauens in die Gremien entsandt werden.[920] Parteibezogene Unvereinbarkeiten könnten folglich relativ leicht umgangen bzw. ausgehöhlt werden.
Unter teleologischen Gesichtspunkten kommt den Inkompatibilitätsklauseln aber eine nicht zu vernachlässigende Warn- und Hinweisfunktion zu. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Bestimmung der Grenzen staatlicher und parteipolitischer Machtbereiche und können dadurch mittelbar die Unabhängigkeit des einzelnen Mitgliedes stärken und sein Rechtsbewußtsein schärfen.
Daneben spricht auch ein praktisches Argument für die Ausgestaltung von parteibezogenen Inkompatibilitätsregelungen: Den Parteien dürfte die Durchsetzung bestimmter Vorstellungen bei einem Sympathisanten vergleichsweise schwerer fallen, als bei einen ausgewiesenen Parteimitglied. Mit dem Ausschluß von „aktiven“ Parteimitgliedern werden die Manipulationsmöglichkeiten somit zumindest erschwert.

5.4 Geltende Regelungen in den Landesmediengesetzen

5.4.1 Staatsgerichtete Inkompatibilitäten

In den aktuellen Landesmediengesetzen sind regelmäßig Vorschriften verankert, die den Angehörigen der Bundesregierung, einer Landesregierung oder gesetzgebenden Körperschaft eines Landes die gleichzeitige Zugehörigkeit zu den Hauptorganen der Landesmedienanstalten untersagen.[921] In einigen Fällen ist der Kreis ausgeschlossener staatlicher Funktionsträger weiter gefaßt und bezieht sich außerdem auf den Bundestag[922], das Europäische Parlament[923] oder kommunale Vertretungskörperschaften[924]. In den Bundesländern Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland ist eine Mitgliedschaft nur dann untersagt, wenn die Person gleichzeitig Angehöriger der Staatsregierung[925] oder der Bundes- bzw. einer Landesregierung ist[926]. Keinerlei staatsbezogene Unvereinbarkeitsnormen sind in den Landesmediengesetzen von Hessen und Thüringen vorgesehen.

5.4.2 Parteibezogene Inkompatibilitäten

Über die staatsbezogenen Unvereinbarkeitsklauseln hinaus, fehlt es in den Landesmediengesetzen völlig an Normierungen, die auf die Parteimitgliedschaft der Repräsentanten der gesellschaftlichen Organisationen abstellen. Zumindest die Anzahl der ausweislichen Parteiangehörigen könnte durch entsprechende Unvereinbarkeitsklauseln, die die Entsendung eines Gruppenvertreters zum Aufsichtsgremium bei gleichzeitiger „aktiver“ Funktionswahrnehmung in einer Partei untersagen, reduziert werden.

---

[920]Vgl.: Kewenig, aaO., S. 78.
[921]Vgl.: § 44 II LMG BW; Art. 12 I Nr.1 StVBB; § 36 VI, S. 3 LMG Bremen; § 62 II Nr.1 HamMG; § 47 III, Nr. 2 LRG RGMV; § 56 I Nr. 1, 2 Nds LRG; § 53 I Nr.1,2, S.2 LRG NW; § 29 VI S.4 SächsPRG; § 33 I Nr. 2 GPRSA; § 56 IV Nr. 3 LRG SH.
[922]Vgl. z.B.: § 12 Nr. 1 StVBB; § 36 VI S.3 BremLMG; § 62 II Nr.1 HamMG; § 47 III Nr. 2 RGMV; § 56 IV Nr. 3 LRG SH;
[923]Vgl. z.B.: § 36 VI S.3 BremLMG; § 62 II Nr.1 HamMG; § 53 I; § 53 I S.2 LRG NW.
[924]Vgl. z.B.: § 53 I S.2 LRG NW.
[925]Vgl.: Art. 13 III S.2 BayMG.
[926]Vgl.: § 67 III Nr. 1 LRG Saar; § 46 I Nr. 1 LRG RP.

5.5 Vereinbarkeit der geltenden Regelungen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit gebietet effektive und verläßliche Sicherungssysteme, um zu verhindern, daß die staatlich-politischen Funktionsstellen die Aufsichts- und Zulassungsorgane der Landesmedienanstalten majorisieren; insoweit sind umfassende staats- und parteiengerichtete Inkompatibilitätsregelungen notwendig.[927]
Auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorgaben erweist sich nur die nordrhein-westfälische Variante als nahezu unbedenklich, weil dem Hauptorgan keine Mitglieder der Bundes- oder einer Landesregierung, des Bundestages, eines Landtages oder einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören dürfen, die nicht direkt von staatlichen Stellen berufen worden sind[928]. Bedenken löst allerdings das Fehlen jeglicher parteibezogener Inkompatibilitätsregelungen aus.
Auch diejenigen Regelungswerke, die zumindest die parallele Zugehörigkeit zur Bundesregierung und zur Regierung oder legislativen Körperschaft eines Landes untersagen, leisten nicht den gebotenen Beitrag gegen die staatlich-parteipolitische Instrumentalisierung der Aufsichtsinstanzen.
Insgesamt besteht daher im Hinblick auf einen effektiven Staatsfreiheitsschutz für alle Landesgesetzgeber[929] zum Teil erheblicher Handlungsbedarf, um die Inkompatibilitätsregelungen dahingehend zu komplettieren, daß sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden.

6 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die organisatorische Ausgestaltung des Besetzungsverfahrens durch den Landesgesetzgeber

Normative Vorkehrungen gegen eine organisatorische Parteipolitisierung und "Verstaatlichung" der externen Kontrollträger müssen vorrangig in einem Bereich ansetzen, der sich als besonders empfindlich gegenüber staatlichen Einflußnahmen erwiesen hat und der vielfach den ersten Anknüpfungspunkt für externe Manipulationen bietet: Das für die strukturelle Zusammensetzung und personelle Besetzung der Aufsichtsgremien maßgebende Besetzungsverfahren. Mit der Auswahl und internen Gewichtung der vorschlags- oder entsendeberechtigten Organisationen auf der einen und der Wahl und Berufung einzelner Gremienmitglieder auf der anderen Seite, wird die personelle Besetzung der Kontrolleinrichtungen verbindlich vorgegeben. Können die staatlich-parteipolitischen Manipulationsmechanismen bereits in dieser frühen Konstituierungsphase eine erhebliche Kraft entfalten, werden die berufenen staatlichen Stellen Macht- und Einflußbereiche frühzeitig abstecken und verankern. Im weiteren Verlauf der Gremientätigkeit lassen sich diese Fehlentwicklungen nicht ohne weiteres korrigieren, da das Gremium von Anfang an politisch vorgeformt ist und später eintretende Mitglieder die politischen Hürden im Besetzungsverfahren überwinden müssen.
In diesem Zusammenhang muß zwischen der abstrakten normativen Festlegung der entsende- oder vorschlagsberechtigten Institutionen und der konkreten Bestimmung eines Gremienmitgliedes unterschieden werden: In Ermangelung einer verfassungsrechtlichen Definition der gesellschaftlich-relevanten Kräfte, können die Landesgesetzgeber im Rahmen ihres Ausgestaltungsermessens den Kreis der repräsentationswürdigen Gruppen und Organisationen eigenständig bestimmen. Solange bei einer Entscheidung für ein gruppenplurales Organisationsmodell der Landesmedienanstalten die getroffene Auswahl der gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte sachgerecht und angemessen ist, bestehen aus

[927]So auch: Stender, Staatsferne und Gruppenferne, S. 170; Herrmann, Rundfunkrecht, S. 289; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 187.
[928]Vgl.: § 53 I Nr.1, S.2 LRG NW.
[929]Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen.

rundfunkrechtlicher Sicht keine Einwände. Erst eine grob einseitige, unausgewogene Zusammenstellung, die offensichtlich ungeeignet ist Staatsunabhängigkeit zu gewährleisten, kann verfassungsrechtliche Bedenken auslösen[930].
Demgegenüber ist jeder staatlich-parteipolitische Einfluß, durch den sich letztendlich die Besetzung einzelner Gremiensitze gezielt steuern ließe unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten kritisch zu betrachten, da eine organisatorische Beherrschung des Gremiums und damit eine Einflußnahme auf die autonome Programmgestaltung der privaten Rundfunkveranstalter zu befürchten ist.
Wir werden uns daher im folgenden ausschließlich der verfassungsrechtlichen Bewertung der staatlichen Einflußsphären im Auswahl- und Besetzungsverfahren der Gremienmitglieder zuwenden und die Frage beantworten, welches Ausmaß die Mitwirkung staatlicher Stellen erreichen darf, um im Hinblick auf den Staatsfreiheitsgrundsatz bestehen zu können. Der Bewertung müssen allerdings Kausalitätserwägungen vorausgeschickt werden, da der Ursachenzusammenhang zwischen staatlich gesteuertem Besetzungsverfahren und staatlicher Beherrschung der Gremientätigkeit insgesamt nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden darf.

6.1 Kausalitätserwägungen

Damit die Abwehrfunktion des Staatsfreiheitsprinzips aktiviert werden kann, muß ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den verschiedenen staatlich-parteipolitischen Beteiligungsformen im Entsende- und Besetzungsverfahren einerseits und der staatlichen Durchdringung und Formierung der Gremien andererseits gegeben sein. Ohne diesen Kausalbezug wären die unterschiedlichen Mitwirkungsformen im Hinblick auf die zu gewährleistende organisatorische Staatsfreiheit ohne Relevanz und die Ausgestaltung der Entsendemodalitäten könnte bedenkenlos in das uneingeschränkte Ermessen der Landesgesetzgeber gelegt werden.
Der Ursachenzusammenhang wird von der ganz herrschenden Literatur[931] bejaht und hat vor allem in der Aufsichtspraxis der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wiederholt eine

---

[930] Etwas anderes muß allerdings gelten, wenn das Landesrundfunkgesetz, wie im Falle des MDR-Staatsvertrages, eine Öffnungsklausel vorsieht, nach der die entsendeberechtigten Gruppen nicht ausdrücklich im Gesetz benannt, sondern von den Landtagen jeweils für eine Amtsperiode ausgewählt und nach deren Ablauf ausgewechselt werden. Zu Recht kritisiert hier Wilhelmi die parlaments- und regierungsnahe Auswahl der betreffenden Rundfunkratsmitglieder und wirft die Frage auf, ob die staatsvertragliche Rechtsgrundlage für die Entsendung entsprechender Mitglieder in vollem Umfang vom grundrechtlichen Ausgestaltungsauftrag an die Landesgesetzgeber gedeckt ist. Die gänzlich ungebundene Auswahl entsendeberechtiger Gesellschaftsgruppen durch die Länderparlamente birgt die Gefahr „vorauseilenden Gehorsams“ interessierter Organisationen, der sich vorrangig in der Bereitstellung eines „genehmen“ Kandidaten auswirken dürfte. Damit wird den Landtagen mittelbar ein erheblicher Einfluß auf die personelle Besetzung des Rundfunkrates eröffnet, der über die formalen Möglichkeiten bei der normativen Festsetzung der entsende- und vorschlagsberechtiger Organisationen weit hinausgeht (Vgl. zu diesem Thema ausführlicher: Wilhelmi, Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, S. 222ff.; Rossen, Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer, S. 9ff.)

[931] Vgl. im Bezug auf das parlamentarische Besetzungsverfahren bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten: Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 20ff.; ders. Die Konstruktionsprinzipien der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten, JZ 1983, S. 405ff. (413); Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (79, 80); Langenbucher/ Mahle, Umkehrproporz und kommunikative Relevanz, Publizistik, 1973, S. 322ff. (322); Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 51; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit, S. 55; Keidel, Politische Aspekte der Aufsicht über den Rundfunk, RuF 1976, S. 15ff. (17); Frank, Mediatisierte Politik und das Gebot der Staatsferne, S. 179ff. (182), in: Medienmacht und Politik, AKM Schriften Band 30. Auch die Autoren, die dem parlamentarischen Auswahlverfahren aufgrund der vermittelten demokratischen Legitimation weitgehend positiv gegenüberstehen, gehen davon aus, daß dieses Verfahren eine nicht unerhebliche Annäherung an den staatlichen Bereich mit sich bringt. Vgl. Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 58; Degenhart,

Bestätigung gefunden: Schematisierend unterscheidet das Schrifttum bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten zwei Grundtypen, wobei maßgeblich an das Wahl- und Besetzungsverfahren für die Organmitglieder angeknüpft wird. Der Realtypus des "staatlich-politischen"[932] Rundfunkrates, bei dem die Auswahl der Ratsmitglieder ausschließlich staatlichen Institutionen oder Organen übertragen worden ist, ist gekennzeichnet durch eine Reproduktion der politischen Kräftekonstellationen in den beteiligten Länderparlamenten und durch eine parteipolitische Aufgliederung anhand von "Freundeskreisen" politisch Gleichgesinnter.[933] Demgegenüber hat sich der "pluralistische Rundfunkrat"[934], bei dem die gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen die Kandidaten weitgehend selbstständig auswählen und berufen, als vergleichsweise resistenter gegenüber staatlicher und parteipolitischer Formierung und Dominierung erwiesen.

Zumindest für die öffentlich-rechtliche Rundfunkaufsicht ließe sich somit folgende Relation festhalten: Je umfangreicher und intensiver die staatliche Partizipation im Besetzungsverfahren ist, desto größer ist die Gefahr einer parteipolitischen und staatlichen Durchdringung der Gremienstrukturen.[935] Dieser praktische Befund findet eine anschauliche Bestätigung bei den unterschiedlichen Besetzungsverfahren für die Zulassungs- und Aufsichtsorgane der Landesmedienanstalten[936]; prägnant inbesondere durch die Gegenüberstellung von parlamentarisch gewähltem, kollegialem Ratsgremium und gruppenbestimmten, pluralistischen Versammlungsorgan.[937] Auch hier bestimmt der Umfang staatlicher Partizipation im Besetzungsverfahren die Widerstandfähigkeit bestimmter Gremien, sich staatlicher Manipulationsversuche zu widersetzen. Damit wird deutlich, daß eine staatliche und parteipolitische Instrumentalisierung der Zulassungs- und Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten nicht nur droht, wenn dem Staat direkte Repräsentationsrechte eingeräumt werden, sondern auch, wenn dem parteipolitisch vorgeprägten Landesparlament gravierende Mitwirkungsrechte und Handlungsspielräume bei der Auswahl und Berufung der Gremienmitglieder eröffnet werden.

Stehen staatliche Partizipation am Besetzungsverfahren und Parlamentarisierung des Gremiums in einem unmittelbaren Zusammenhang, stellt sich die Frage, welche Quantität und Qualität staatliche Mitwirkung erreichen darf, um dem dualistischen Staatsfreiheitsprinzip noch gerecht zu werden.

Rundfunkfreiheit, AfP 1988, S. 327ff. (331); Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 62; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 122.

[932]Jank, aaO., S. 32ff.; Schaaf, Politik und Proporz beim NWDR, S. 34; Langenbucher/ Mahle, aaO., S. 322ff. (322);

[933]Seifert, Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, aaO., S. 124ff. (133ff.); Jank, aaO., S. 32; Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 18f. (zum NDR); Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 20ff.; Wilhelmi, Verfassungsrechtlicher Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, S. 208ff.

[934]Klaus Peter Jank, aaO., S. 24.

[935]Vgl. Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 204ff.:"Die Abhängigkeit der Vermittlung von der agierenden Behörde nimmt zu, wenn deren Handlungsspielraum oder die verfahrensmäßige Beweglichkeit größer wird.". Vgl. "Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum, Kornwestheim 1970, S. 199.

[936]Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Mitwirkung am Entsendeverfahren und Staatsferne des externen Kontrollträgers ebenso: Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 191; 192ff.

[937]Vgl. zum ehemaligen Vorstand in BW: Hellstern/ Hoffmann-Riem/Reese/Ziehten, Rundfunkaufsicht Bd I, S. 11ff.; Ströbel, Flurbereinigung, epd/ Kirche und Rundfunk Nr.80 vom 14.10.89, S.3ff.; zum ehemaligen Kabelrat in Berlin: Hellstern/ Hoffmann-Riem/Reese/Ziehten, aaO., S. 133ff.; Frank, Zum Außenpluralismus des Berliner Kabelpilotprojektgesetz, DÖV 1985, S. 97ff. (101); Piette, Meinungsvielfalt, S. 148f.; zum Medienrat der Medienanstalt Berlin-Brandenburg: Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der MABB verfassungsgemäß?, ZUM 1993, S. 394ff. (398f.); Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408ff. (413); Vgl. auch das ehemalige hamburgische Vorschlagsmodell: Hellstern/ Hoffmann-Riem/Reese/Ziehten, aaO., S. 219ff.; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 192; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S.122ff.

6.2 Sachstand in Rechtsprechung und Literatur

6.2.1 Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht hat im sechsten Rundfunkurteil eine Mitwirkung staatlicher Repräsentanten in angemessener Anzahl in den Kontrollorganen der Rundfunkbereiche akzeptiert, obwohl es die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung der Rundfunkaufsicht erkannt hat[938]. Neben diesen Erkenntnissen zu den direkten Einflußmöglichkeiten steht eine dezidierte Auseinandersetzung des Bundesverfassungsgerichts mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben für ein staatsfreiheitsgewährleistendes Wahl- und Besetzungsverfahren allerdings noch aus. Trotz vielfältiger Anknüpfungspunkte und wohl auch zahlreicher Gelegenheiten lassen sich der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtssprechung bislang keine positiven und hinreichend konkreten Aussagen für die Beurteilung staatlicher Kompetenzen im Rahmen der Besetzung der Hauptorgane der Landesmedienanstalten gewinnen.
Immerhin stellt das OVG Lüneburg[939] bei einer Auswahl der Repräsentanten durch das jeweilige Landesparlament aufgrund von Vorschlägen, die von den beteiligten gesellschaftlich relevanten Gruppen ausgearbeitet worden sind, einen „verbleibenden staatlichen Einfluß“ fest. Auch hier läßt sich allerdings nur die eher allgemeine Aussage ableiten, daß die Entscheidung über die Zusammensetzung des Hauptorgans nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen darf und eine politisch gesteuerte Besetzung folglich nicht hinnehmbar ist; konkretere Vorgaben für die rechtliche Ausgestaltung können der Entscheidung allerdings nicht entnommen werden.

6.2.2 Literatur

In der rundfunkrechtlichen Literatur ist man weitgehend uneins, wieviel staatliche Partizipation am Entsende- und Berufungsverfahren den Anforderungen des Grundsatzes der Staatsfreiheit noch gerecht wird und welches Bestellungsmodell verfassungsrechtlich zulässig ist:
Lerche hält eine eigenverantwortliche Wahl und Berufung der Repräsentanten durch die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen für "erstrebenswert" und betrachtet die parlamentarische Wahl der nicht-staatlichen Mitglieder als Indiz für einen unzulässigen Staatsrundfunk.[940] Ähnlich urteilt *Gersdorf*, der allerdings jede entscheidende Mitwirkung staatlicher Stellen bei der Besetzung der Kontrollgremien im Hinblick auf die gebotene Staatsfreiheit für unzulässig hält, weil sie die Gefahr berge, daß sich die gremieninterne Willensbildung am Regierungswillen orientiert.[941]
Demgegenüber fordern *Jank*, *Lenz*[942] und *Kleinschmidt*[943] eine unmittelbare oder zumindest mittelbare demokratische Legitimation des Rundfunkrates durch die Öffentlichkeit, wenn dieser eine Repräsentation der Allgemeinheit sein soll. Dem Legitimationserfordernis werde aber nur der parlamentarisch gebildete Rundfunkrat gerecht, da er sich auf ein durch das Parlament vermitteltes Mandat der Bevölkerung stützen könne.[944] *Wagner* stellt insoweit sogar in Frage,

---

[938] BVerfGE 83, S. 238ff. (330f.)
[939] Vgl. DÖV 1979, S. 170, 172.
[940] Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (79). Ähnlich auch Wufka, der eine Binnenstruktur für bedenklich hält, "bei der die Organe durch ein rein parlamentarisches Berufungsverfahren besetzt werden.", Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 98; Rossen, aaO., S. 408ff. (413); Schmidt, Rundfunkvielfalt, S. 92. Unter dem Gesichtspunkt der Aufsicht auch Wilkens, Die Aufsicht über den Rundfunk, S. 123.
[941] Gersdorf, aaO., S. 190ff.. Vgl. auch Gebel, aaO., S. 394ff. (398f.)
[942] Lenz, Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit, JZ 1963, S. 338ff. (347).
[943] Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 98.
[944] Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 62.

ob die Kontrolltätigkeit der Landesmedienanstalten überhaupt zulässigerweise auf Gruppenvertreter übertragen werden darf, da diese letztendlich Partikularinteressen verfolgten.[945]
Andere Autoren urteilen nicht derart kompromißlos, betonen aber die wichtige legitimierende Funktion des Landesparlaments im Selektions- und Besetzungsverfahren.[946] *Hoffmann-Riem, Starck*[947] und *Kewenig*[948] orientieren an einem kompensatorischen Vorschlagsmodell, bei dem die Besetzungsaufgaben zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Gruppen aufgeteilt sind. Die gebotene Staatsfreiheit wird durch die Beschränkung der möglichen Ablehnungsgründe und die erforderliche demokratische Legitimation durch die an Vorschläge gebundene parlamentarische Auswahl der Repräsentanten gewährleistet.[949] *Bethge* und *Stern* erachten eine Wahl der Mitglieder der Aufsichtsgremien durch das Parlament unter angemessener Berücksichtigung der gesellschaftlich-relevanten Organisationen für grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig, solange die Besetzung faktisch nicht völlig oder überwiegend parlamentarisch gesteuert werde.[950]
Die angeführte Literatur erweitert den bisherigen Untersuchungsgegenstand um den neuen Aspekt der demokratischen Legitimation. Sollte sich dieser Aspekt als entscheidungserheblich erweisen, sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Entsende- und Berufungsverfahrens im Koordinatensystem von Staatsfreiheit und demokratischer Legitimation zu suchen. Zunächst soll diejenige Besetzungsform bestimmt werden, die den Anforderungen des Staatsfreiheitsprinzips genügt.

6.3 Gebot zur normativen Ausgestaltung eines staats- und parteienfernen Berufungs- und Entsendeverfahrens

Da das Grundgesetz kein bestimmtes Modell einer Rundfunkorganisation vorschreibt, stehen den Landesgesetzgebern auch bei der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des Wahl- und Besetzungsverfahrens grundsätzlich verschiedene Gestaltungsmodelle und deren Kombinationen zur Disposition. Die legislative Gestaltungsfreiheit ist allerdings verfassungsrechtlich in bestimmte Bahnen gelenkt: In organisatorischer Hinsicht gestattet der dualistisch-interpretierte Staatsfreiheitsgrundsatz eine angemessene staatliche und parteipolitische Repräsentanz in den externen Kontrollträgern, soweit und solange sich der staatliche Einfluß gremienintern jederzeit neutralisieren läßt.[951]
Von einer angemessenen, neutralisierbaren Beteiligung kann aber dann nicht mehr die Rede sein, wenn staatliche Institutionen die personelle Zusammensetzung gezielt steuern und manipulieren können. Die Hauptorgane der Landesmedienanstalten können ihrem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Staats- und Parteienneutralität und –unabhängigkeit nur dann gerecht werden, wenn es insbesondere den Länderparlamenten nicht gelingt, in der Kreationsphase diejenigen "genehmen" Kandidaten in die Gremien zu transportieren, die politisch als "linientreu" und "vertrauensvoll" gelten und sich nahtlos in ein parteipolitisches Proporzsystem einfügen lassen.[952] Ein rechtlich abgesichertes Mitwirkungsinstrumentarium in der Konstituierungsphase mit einer hohen Entscheidungsflexibilität eröffnet den staatlichen

[945]Wagner, aaO., S. 126.
[946]Bullinger/ Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 60, Rdnr. 1, S. 373; Degenhart, Rundfunkfreiheit, Rundfunkorganisation und Rundfunkaufsicht in BW, AfP 1988, S. 327ff. (331); Ihlefeld, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Deutschlandfunk, ZUM 1987, S. 604ff. (610); Lämmel, Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 81ff.
[947]Starck, Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, ZRP 1970, S. 220ff. (220).
[948]Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 58, 76.
[949]Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 55ff.
[950]Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlichen Rundfunk, S. 65f..
[951]BVerfGE 12, S. 205ff. (263).
[952]Vgl. Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (608).

Stellen weiten Raum für die Berufung ausgewählter Kandidaten, die sich in ihrer Kontrolltätigkeit gegenüber den staatlichen Interessen und parteipolitischen Begehrlichkeiten kaum verschließen werden. Diese vorgelagerten Einflußbereiche bergen die Gefahr einer irreversiblen Verankerung sachfremder Strukturen und einer Zementierung des parteipolitischen Proporzschematismus. Parteipolitische Proportionen suggerieren zwar eine vermeintlich ausbalancierte und "überparteiliche" Zusammensetzung, dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß hier primär die rundfunkfremde Parteipolitik und nicht sachgerechte Entscheidungsparameter den Ausschlag bei Personal- und Sachentscheidungen geben werden.
Sollten sich insoweit dem Landesgesetzgeber verschiedene Verfahrensformen für die Bestellung bieten, bei denen die staatlichen Stellen in unterschiedlicher Intensität in der Auswahl der Gremienmitglieder involviert sind, hat er unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten dasjenige Bestellungsverfahren auszuwählen, daß sich gegenüber staatlicher Instrumentalisierung als vergleichsweise resistenter erweist und die staatlichen und parteipolitischen Manipulationsmöglichkeiten weitestgehend einschränkt.

6.4 Bestellungsverfahren nach den geltenden Landesmediengesetzen

Das Berufungs- und Entsendeverfahren zu den Zulassungs- und Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten ist in den Bundesländern im Hinblick auf die Mitwirkung staatlicher Stellen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Aktuell lassen sich vier Verfahrensvarianten unterscheiden:
- Parlamentarisches Entsendungsmodell: Das jeweilige Landesparlament wählt und beruft alle Mitglieder des Hauptorgans selbständig und ohne Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen.[953]
- Vorschlagsmodell: Die Mitglieder des Zulassungs- und Kontrollorgans werden zu einem Teil von den benennungsberechtigten Organisationen direkt entsandt; der verbleibende Teil wird aufgrund von Vorschlagslisten relevanter gesellschaftlicher Institutionen vom Landesparlament gewählt.[954]
- Kombinationsmodell (pluralistisches Modell i.w.S.): Alle oder ein Teil der repräsentationswürdigen Organisationen können ihr Entsenderecht nur mit einer oder mehreren anderen Gruppierungen gemeinsam ausüben; die Legislative nimmt am Berufungsverfahren nur teil, wenn sich die Organisationen nicht auf einen gemeinsamen Vertreter einigen können.[955]
- Pluralistisches Entsendungsmodell (pluralistisches Modell i.e.S.): Die entsendeberechtigten Organisationen und Gruppierungen benennen und entsenden ihre Repräsentanten völlig selbständig und eigenverantwortlich; dem Landesparlament fällt lediglich die Aufgabe zu, die repräsentationswürdigen Institutionen im Gesetzgebungsverfahren zu fixieren.[956]

[953]Vgl. § 11 StVBB
[954]Vgl. 3 36 LMG Bremen; § 61 HamMG.
[955]Alle aufgeführten Organisationen sich nur gemeinschaftlich entsendeberechtigt: § 45 LMG Meckl.-Vorp.; ein Teil der Organisationen übt ihr Entsenderecht mit anderen gemeinsam aus: § 54 VII LRG Schl.-Hol.; § 45 I, Nr. 26, 27 i.V.m. III LRG Rheinl.-Pf.
[956]Vgl. Art. 13 BayMG; § 55 NiedersLRG; § 55 LRG NRW; § 67, LRG Saarl.; § 29 Sächs. PRG, § 32, PRG S.-A.; § 45 Thür. PRG; § 49 HPRG; § 41 LMG BW.

6.5 Vereinbarkeit der Verfahrensmodelle mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit

Bei der Modellwahl und konkreten Ausgestaltung des Bestellungsverfahrens hat sich der Landesgesetzgeber vom Grundsatz der Staatsfreiheit leiten zu lassen, der nur eine angemessene, stets neutralisierbare Beteiligung staatlich-parteipolitischer Institutionen in den Aufsichtsgremien gestattet. Vor diesem Hintergrund ist zweifelhaft, ob die dargestellten Verfahrensvarianten vor dem Staatsfreiheitsprinzip Bestand haben können.

6.5.1 Parlamentarisches Entsendemodell

Soweit die Wahl des Hauptorgans ausschließlich in den Händen eines oder mehrerer Länderparlamente unter Ausschluß jeglicher Beteiligung gesellschaftlicher oder konfessioneller Organisationen liegt, entscheidet ein staatliches Organ völlig autonom und eigenverantwortlich über die personelle Besetzung der Aufsichts- und Kontrollgremien für den privaten Rundfunk. Die Wahl- und Berufungsrechte des fraktionsgegliederten Parlaments lassen regelmäßig eine parteipolitisch ausgewogene Besetzung und eine maßgeschneiderte Mehrheit für die Regierungsfraktionen erwarten.[957] Die mit dem parlamentarischen Entsendemodell verbundenen Wahlmodalitäten eröffnen der Politik einen personellen Gestaltungsfreiraum, der die Dominanzgrenze überschreitet und eine Neutralisierung, i.S. einer Ausschaltung parteipolitischer Einflußnahmen, nicht mehr zuläßt.
Mit der Schaffung eines an den Parteilinien ausgerichteten Gremiums kann ein staatlicher Einfluß auf die umfassend zu schützende Programmautonomie und den publizistischen Wirkungskreis der privaten Rundfunkveranstalter nicht wirksam ausgeschlossen werden. Das parlamentarische Entsendemodell birgt systembedingt die latente Gefahr einer „ferngesteuerten“ Rundfunkaufsicht, bei der sich die Willensbildung an den parteipolitischen Mehrheiten und das Abstimmungsverhalten an parlamentarischen Gepflogenheiten orientiert.[958] Infolge der programmbezogenen Wertungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Hauptorgans tangiert der dominierende Regierungswille mittelbar auch den publizistischen Autonomiebereich der privaten Rundfunkveranstalter. Das staatliche Wahlmonopol im Entsendeverfahren kann sich indirekt in einer Beeinträchtigung der geschützten Programmfreiheit fortpflanzen; derartige negative Einflüsse, wie marginal sie auch immer sein mögen, sind allerdings grundsätzlich auszuschließen.
Das parlamentarische Entsendemodell in der praktizierten Form verträgt sich insoweit nicht mit der gebotenen Staatsfreiheit der Aufsichts- und Zulassungsgremien.
Dem kann auch nicht mit dem Argument begegnet werden, daß mit dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die parlamentarische Wahl der Mitglieder einer parteipolitischen Formierung hinreichend vorgebeugt wäre.[959] *Gersdorf* hat zurecht darauf hingewiesen, daß durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit ein "Durchwählen" der Regierungsfraktionen vermieden wird, weil die stärkste Fraktion zur Kooperation mit anderen Parteien und damit zu Zugeständnissen gezwungen wird.[960] Aber die Notwendigkeit zu personellen Kompromissen hat in der Praxis regelmäßig die Konsequenz, daß die Gremiensitze aufgeteilt, die Kandidaten ausgehandelt und die Besetzung letztendlich doch dem jeweiligen parlamentari-

[957]Zutreffend: Piette, Meinungsvielfalt, S. 148; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 193.

[958]Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der MABB verfassungsgemäß?, ZUM 1993, S. 394ff. (399).

[959]So aber Bullinger/ Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 60, Rdnr. 1, S. 373. Gödel verweist darauf, daß die Wahl der Bundesverfassungsrichter ebenfalls mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit erfolgt. Nicht unerwähnt bleiben darf allerdings in diesem Zusammenhang, daß auch die Praxis der Verfassungsrichterwahl durch Bundesrat und Wahlmännerausschuß nicht außerhalb jeder Kritik steht, vgl. Geck, Wahl und Status der Bundesverfassungsrichter, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd II, § 55 Rdnrn. 14ff. Vgl. ebenfalls Rossen, aaO., S. 408ff. (413).

[960]Gersdorf, aaO., S. 192f.; vgl. auch Gebel, aaO., S. 394ff. (399).

schen Fraktionsproporz entspricht.[961] Die auf die qualifizierte Mehrheit gerichtete kooperative Verständigung ist zudem mit dem Nachteil behaftet, daß sie nicht einmal das parteipolitische Spektrum des Landesparlaments gänzlich reproduziert, da am Aushandlungsprozeß regelmäßig nur die Parteien partizipieren dürfen, die zur Erreichung der erforderlichen Mehrheit notwendig sind.[962] Vielmehr erweist sich die Zweidrittelmehrheit im Falle einer großen Koalition als ungeeignet, eine tendenzielle Regierungslastigkeit der organinternen Strukturen zu verhindern.
Letztendlich bleibt der Landtag als wahlberechtigte Institution ein staatliches Organ, das unter Ausschluß jeglicher gesellschaftlicher Mitwirkung das Bestimmungsrecht autonom ausübt. Die uneingeschränkte parlamentarische Wahlkompetenz bei der Bestimmung der Mitglieder der Kontrollgremien stellt sich als Verstoß gegen das Staatsfreiheitsprinzip dar.[963]

In diesem Kontext läßt sich die Verfassungswidrigkeit der Wahlmodalitäten zum Berlin-Brandenburger Medienrat schlüssig begründen. Über die parlamentarischen Bestimmungsrechte im Selektions- und Berufungsverfahren kann der Staat die Besetzung des Aufsichtsorgans ungehindert kontrollieren. Das Wahlverfahren wird regelmäßig dazu führen, daß die Zusammensetzung des Kontrollgremiums im wesentlichen dem Fraktionsproporz der beteiligten Landtage entspricht[964]. Der nicht neutralisierbare Einfluß auf die Programmautonomie begründet die Unvereinbarkeit dieser Verfahrensvariante mit dem Staatsfreiheitsgrundsatz.[965]

6.5.2 Vorschlagsmodell

In die gruppenpluralistischen Hauptorgane der Landesmedienanstalten von Bremen und Hamburg wird ein Teil der Gremienmitglieder durch die beteiligten Landtage auf der Grundlage von Vorschlagslisten bestimmter repräsentationswürdiger Organisationen gewählt.[966] Angesichts der daneben vorgesehenen direkten Entsenderechte einer Reihe von gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden stellen die vorgenannten Vertreter des Vorschlagsmodells problematische Grenzfälle dar, die im Hinblick auf das Staatsfreiheitsprinzip weder eindeutig verfassungswidrig, noch evident verfassungsgemäß sind.

6.5.2.1 Die Hamburger Variante

Signifikant für die Hamburger Variante des Vorschlagsmodells ist das den Bürgerschaftsfraktionen zustehende zweistufige Wahlrecht auf der Basis von Vorschlägen gesellschaftlich bedeutsamer Organisationen und Gruppen. Zunächst bestimmen die Fraktionen über die Bewerberauswahl die repräsentationsberechtigten Gruppierungen, anschließend wählt die Bürgerschaft im Wege der Blockwahl die sieben Gruppenrepräsentanten auf Grund von Wahlvorschlägen der Fraktionen.[967]

---

[961]Vgl. Astheimer, Institutionelle Politiksteuerung, RuF 1991, S. 185ff. (188); Frank, Zum Außenpluralismus des Berliner Kabelpilotprojekt, DÖV 1985, S. 97ff. (101); Piette, Meinungsvielfalt, S. 148ff.; Rossen, aaO., S. 408ff. (413); Wagner, aaO., S. 120, 130.
[962]Vgl. Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der MABB verfassungsgemäß?, ZUM 1993, S. 394ff. (399).
[963]Vgl. Hoffmann-Riem, Rundfunk in den neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (608).
[964]Vgl. Piette, Meinungsvielfalt, S. 148; Frank, Zum Außenpluralismus, DÖV 1985, S. 97ff. (101).
[965]Im Ergebnis ebenso: Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 192f.; vgl. auch: Hoffmann-Riem, aaO., S. 606ff. (608). Ähnlich, die Verfassungswidrigkeit aber mit weiteren Faktoren begründend, Gebel, aaO., S. 394ff. (399).
[966]In Bremen werden nach dem dargestellten Verfahren insgesamt 11 von 23, in Hamburg immerhin 7 von 13 Mitgliedern bestimmt. Vgl. § 36 II, III Brem.LMG; § 61 I, S.2 Nr. 4, III-VII HamMG.
[967]Vgl. § 61 I , S.2 Nr.4 i.V. m. III-VII HamMG.

Das zugrundeliegende Vorschlagsverfahren stellt die Entsendung zunächst auf ein pluralistisches Fundament, da Ausgangspunkt für jedwede Gremienmitgliedschaft der eigenverantwortliche Kandidatenvorschlag der gesellschaftlichen Organisation ist und die Fraktionen nur unter den nominierten Bewerbern auswählen können. Der gruppenplurale Gehalt der Vorschlagsphase wird allerdings im parlamentarischen Wahlverfahren durch die extensive Beteiligung der parteipolitisch geprägten Fraktionen weitgehend relativiert.[968] Da die Bürgerschaftsfraktionen nicht nur die entsendeberechtigten Organisationen, sondern faktisch auch die einzelnen Bewerber nach Gutdünken auswählen können, ist eine parteipolitische Einfärbung der vorgeschlagenen Mitglieder abzusehen. Die sich bewerbenden Gruppierungen werden, damit sie überhaupt Berücksichtigung finden können, in "vorauseilendem Gehorsam" nur diejenigen Kandidaten aussuchen und vorschlagen, die den Parteien "genehm" sind.
Dabei kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß aufgrund der Gruppenvorschläge die "erste Loyalität" des Bewerbers seiner Organisation und nicht einer Partei gehört[969], denn der Kandidat wird von der jeweiligen Organisation gerade unter der Prämisse nominiert, daß er Parteimitglied ist oder mit einer bestimmten politischen Richtung sympathisiert. Gibt seine Parteizugehörigkeit bei der Wahl den Ausschlag, bestehen starke Zweifel, ob sich der Repräsentant bei seiner Aufgabenwahrnehmung als ausreichend unabhängig und selbständig gegenüber den Begehrlichkeiten der Partei erweisen wird, da er dann zumindest Gefahr läuft nicht wiedergewählt zu werden. Insoweit leisten die Vorschlags- und Wahlmodalitäten für die sieben Gremienmitglieder einer Entwicklung Vorschub, die in einem ausschließlich parteipolitisch, von sachfremden Erwägungen geprägten Besetzungsprozedere mündet.[970]
Zu berücksichtigen ist allerdings, daß sechs Mitglieder dem Hamburger Vorstand angehören, die von den entsendeberechtigten Organisationen unmittelbar und selbständig berufen werden.[971] Die auffälligen internen Mehrheitsverhältnisse zugunsten der von der Bürgerschaft gewählten Mitglieder sprechen aber meiner Meinung nach eindeutig gegen eine verfassungsrechtliche Zulässigkeit des fraglichen Bestellungsverfahrens: Die politischen Mehrheiten im Hamburger Vorstand dürften den jeweiligen Parlamentsmehrheiten entsprechen und die interne Willensbildung dürfte sich weitestgehend am Regierungswillen orientieren, obwohl die „gesellschaftliche Bank“ zahlenmäßig relativ stark ist. Da aber auch unter den Repräsentanten der gesellschaftlichen Gruppen Parteimitglieder oder zumindest erklärte Sympathisanten sein dürften, reicht die bescheidene Mehrheit von sieben zu sechs Mitgliedern aus, um Freundeskreise zu bilden und die interne Willensbildung gezielte zu steuern. In einem parteipolitisch zumindest zum Teil vorgeprägten Gremium wird es den „neutralen“ gesellschaftlichen Kandidaten regelmäßig vergleichsweise schwerer fallen, ihre Unabhängigkeit zu bewahren.
Die in Hamburg verwendete Ausgestaltungsform des Vorschlagmodells verstößt insoweit gegen das Prinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks und ist folglich verfassungswidrig.

6.5.2.2 Die Bremer Variante

Die im Bundesland Bremen angewandte Ausprägung des Vorschlagsmodells sieht vor, daß die Bürgerschaft aus drei Vorschlagslisten, die von relevanten Gruppierungen, Organisationen und Verbänden zusammengestellt werden, elf Mitglieder in den Landesrundfunkausschuß

[968]Vgl. Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 123; OVG Lüneburg, DÖV 1979, S. 170ff. (172).
[969]Kewenig, aaO., S.80. Kewenig geht davon aus, daß das Vorschlagsrecht die Verbindung zwischen dem Rundfunkratsmitglied und der Partei aufweicht oder gleichsam "filtert", weil das Mitglied in besonders wichtigen Fällen "seine Loyalität gegenüber der es entsendenden Gruppen höher stellen und höher zu stellen habe, als die Loyalität zur Partei, der es persönlich angehört".
[970]Wagner, aaO., S. 122. Im Ergebnis ebenso: Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 192.
[971]Vgl. § 61 I , S.2 Nr. 1-3, II HamMG.

wählt.[972] Auch hier wird das staatsfreie Vorschlagsrecht der gesellschaftlichen Institutionen durch die mit dem Wahlmodalitäten verbundene Gestaltungsfreiheit der Bürgerschaft konterkariert. Die rechtliche Ungebundenheit und Entscheidungsflexibilität der Bürgerschaft im Wahlverfahren wird im Ergebnis zu einer parteipolitisch motivierten Auswahl der Bewerber und zu einer fraktionsproportionalen Aufgliederung desjenigen Gremienteils führen, bei dem die Mitglieder parlamentarisch gewählt sind.

Allerdings ist der mehrheitlichen Beteiligung von Repräsentanten Rechnung zu tragen, die unmittelbar von benennungsberechtigten Organisationen selbst in den Landesrundfunkausschuß entsandt worden sind.[973] Als ausgleichendes Korrektiv zur Staatslastigkeit der parlamentarisch gewählten Gruppe können diese „relativ" unabhängigen Vertreter aber schon rein zahlenmäßig die bestehenden Bedenken unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten nicht ausräumen. Zudem umfaßt der Kreis der Direktentsandten auch vier Repräsentanten der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien[974] und jeweils einen Entsandten für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhafen.[975] In der Gesamtschau staatlich-parteipolitischer Einflußbereiche, vermittelt durch die direkte Staatsbeteiligung und der parlamentarischen Mitwirkung im Wahlverfahren werden die tatsächlichen Mehrheits- und Kräfteverhältnisse deutlich. Eine meinungsoffene, politikferne Willensbildung wird es angesichts der wenigen tatsächlich unparteiischen Repräsentanten kaum geben, zumal ihre Neutralität infolge des äußeren Drucks, sich ebenfalls einem Freundeskreis anzuschließen, auf Dauer wenig gesichert erscheint.

Das in Bremen praktizierte Wahl- und Entsendeverfahren bietet insoweit keinen ausreichenden Schutz gegen eine parteipolitische Formierung des Gremiums und eine Kontrolltätigkeit, die von sachfremden Erwägungen beherrscht wird; es trägt insoweit den Geboten der Staatsfreiheit nicht hinreichend Rechnung und ist verfassungswidrig.

Ergänzend sei angefügt, daß über die Verfassungswidrigkeit der beiden Ausgestaltungsformen des Vorschlagsmodells auch komplementäre Regelungen nicht hinweghelfen können, in denen entweder die Ablehnungsmöglichkeiten durch Bestimmung einer Kandidatenhöchstzahl eingeschränkt oder die Ablehnungsgründe und -kriterien abschließend definiert werden.[976] Selbst wenn man die Wahlmöglichkeiten auf eine Auswahl unter einer begrenzten Anzahl von vorgeschlagenen Bewerbern begrenzt, erweitert man zwar formell die Mitwirkungsrechte der relevanten Organisationen und u.U. auch die Bindung des Bewerbers an seine gesellschaftliche Gruppe; letztendlich können aber auch hier die Abgeordneten unter verschiedenen Alternativen wählen, so daß die Nominierung den parteipolitischen Gesetzmäßigkeiten folgen dürfte. Als ebenso wirkungslos wird sich eine normative Festsetzung möglicher Ablehnungsgründe erweisen, weil sich die parlamentarische Entscheidung im Gesetzestext nicht derart verbindlich präjudizieren ließe, daß keinerlei Gestaltungs- und Wertungsspielräume mehr verbleiben.[977]

---

[972]Vgl. § 36 II, III Brem.LRG; Bekanntmachung zur Wahl von Mitgliedern des Landesrundfunkausschusses durch die Bremische Bürgerschaft, Amtsblatt, 1989, S. 167.

[973]Vgl. § 36 I Nr. 1 und 2 BremLRG. Bei der gegenwärtigen Anzahl von 23 Mitgliedern ergäbe sich somit eine wenn auch denkbar knappe Mehrheit von 12 gruppenentsandten zu 11 parlamentsgewählten Mitgliedern.

[974]Vgl. § 36 I Nr.2 BremLRG; Funk-Korrespondenz, Nr. 35 vom 30.8.1996, S. 32, 33.

[975]§ 36 I, Nr. 1 g und h Brem. LRG.

[976]Vgl. Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 56; wohl auch: Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 204f.; OVG Lüneburg, JZ 1979, S. 24ff. (26).

[977]Gersdorf, aaO., S. 192.

6.5.3 Kombinationsmodell (Pluralistisches Entsendemodell i.w.S.)

Das in Mecklenburg-Vorpommern und partiell in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz realisierte Modell kombiniert im Bestellungsverfahren Elemente des pluralistischen- und des Vorschlagsmodells. Grundsätzlich können die gesellschaftlich-relevanten Organisationen selbständig und eigenverantwortlich ihre Repräsentanten in die Kontrollgremien berufen. Nur für den Fall, daß mehrere Organisationen das Entsenderecht gemeinschaftlich ausüben und ein gemeinsamer Kandidat nicht gefunden werden kann, schlagen die Beteiligten jeweils eigene Repräsentanten vor, unter denen der Landtag dann das Gremienmitglied auswählt.[978]
Gegenüber der parlamentarischen Kandidatenkür beim Vorschlagsmodell kommt der staatliche und parteipolitische Einfluß beim Kombinationsmodell mehrfach gebrochen und "gefiltert" zum Ausdruck. Zunächst ist die Einbeziehung des Landtages[979] in das Wahlverfahren an einen Ausnahmetatbestand gebunden, der ein Eingreifen nur bei fehlendem Einvernehmen über den gemeinsamen Repräsentanten zuläßt.[980] Das regelmäßig staatsfreie Nominierungsrecht der relevanten Gruppen stellt sicher, daß die Kandidaten primär ihre Organisationen vertreten und „vorauseilender Gehorsam“ der beteiligten Gruppen gegenüber Staat und Parteien für die Durchsetzung des eigenen Bewerbers nicht notwendig ist. Ob der Staat überhaupt an der Besetzung teilnimmt, hängt allein vom Verhandlungsgeschick und dem Einigungswillen der beteiligten Gruppen selbst ab.
Die Landtage sind im Falle ihrer Mitwirkung strikt an die Personalvorschläge der repräsentationswürdigen Organisationen gebunden. Sie können zwar den Vertreter einer bestimmten Gruppe und damit diese selbst ablehnen; es wird ihnen aber nicht ermöglicht, bei einer bevorzugten Organisation unter verschiedenen Bewerbern den "genehmen" auszuwählen.[981] Zudem bezieht sich bei der schleswig-holsteinischen und der rheinland-pfälzischen Modellvariante das potentielle Auswahlrecht nur auf fünf von 43[982], beziehungsweise auf zwei von insgesamt 42 Mitgliedern[983] der gruppenpluralistischen Hauptorgane.
Derart normativ und quantitativ beschränkte parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten im Entsendeverfahren werden allein eine parteipolitische Polarisierung und staatliche Instrumentalisierung des externen Aufsichtsgremiums nicht hervorrufen können. Eine angemessene und jederzeit "neutralisierbare" staatliche und parteipolitische Repräsentanz ist zulässig, so daß die entsprechenden Regelungswerke zur Besetzung der Anstaltsversammlung in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz den Anforderungen des Staatsfreiheitsprinzips gerecht werden.
Ergänzend sei angefügt, daß den verfassungsrechtlichen Vorbehalten gegen das Kombinationsmodell vollends der Boden entzogen werden könnte, wenn die Auswahlentscheidung nicht dem Landtag, sondern der vorläufigen Anstaltsversammlung selbst übertragen werden würde.[984] Eine Personalauswahl durch die insoweit objektiven Mitglieder der Rumpfversammlung wäre unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden.

---

[978]Vgl. § 45 I, II RGMV; § 45 I, S.2 Nr. 26, 27 i.V.m II, S. 4 Nr. 1, 2, III LRG Rheinl.-Pf.; § 54 VII i.V.m II Nr. 7, 9, 10, 11, 18 LRG Schl.-Hol.

[979]In Rheinland-Pfalz ist gemäß § 45 III S.2 LRG nicht der Landtag selbst, sondern der für Rundfunkfragen zuständige Ausschuß des Landtages für die Auswahl der Mitglieder zuständig.

[980]Vgl. § 45 II RGMV; § 45 III LRG R-P.; § 54 VII LMG S.-H..

[981]Vgl. dazu das Wahlverfahren zum hamburgischen Vorstand, bei dem die Bürgerschaftfraktionen aus den Wahlvorschlägen der Organisationen die gewünschten Kandidaten (aus mindestens 3 Personen) frei auswählen können. § 61 IV-VI HamMG.

[982]Vgl. § 54 VII i.V.m II Nr. 7, 9, 10, 11, 18 LRG S.-H..

[983]Vgl. § 45 III i.V.m. II, S.4 Nr.1 und 2 i.V.m. I, S. 2 Nr. 26 und 27 LRG R.-P..

[984]Exemplarisch kann hier auf eine vergleichbare Regelung im Landesmediengesetz von Thüringen hingewiesen werden: § 45 III S.2 TPRG.

Das Besetzungsverfahren zum Rundfunkaussschuß der Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern stellt sich aufgrund der vergleichsweise höheren Wahrscheinlichkeit der Beteiligung staatlicher Stellen in einem anderen Licht dar. Die vorgesehenen Berufungsrechte können hier generell nur von mehreren Organisationen gemeinschaftlich ausgeübt werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß der Landtag nach den Vorschlägen der einzelnen Gruppen letztlich einen Kandidaten bestimmen kann, ist rein statistisch betrachtet erheblich größer, als bei den übrigen Vertretern des Kombinations-modells. Erschwerend kommt hinzu, daß der Gremienumfang für ein gruppenpluralistisches Hauptorgan auffallend klein ist, so daß sich jede parlamentarische Betätigung umso belastender auswirkt.[985]

Zu berücksichtigen in diesem Zusammenhang ist auch die gesetzgeberische Selektion und Kombination der gemeinsam berufungsberechtigten Gruppierungen. Je größer der Kreis derjenigen Gruppen ist, die sich auf einen Vertreter einigen müssen und je mehr die Gruppen in ihren Zielsetzungen und Interessen divergieren, desto schwieriger werden sich aller Voraussicht nach Versuche gestalten, einen tragfähigen Kompromiß in der Personalfrage zu finden. Beispielsweise erscheint eine einvernehmliche Personallösung zwischen dem Journalisten- und dem Zeitungsverlegerverband in Anbetracht der z.T. konträren Interessen ebenso problematisch, wie eine pragmatische Einigung der Unternehmer- und Freiberuflerverbände, der Industrie-, Handels- und der Handwerkskammern schon allein aufgrund komplizierter Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse schwierig sein dürfte.

Unter Abwägung aller Gesichtspunkte darf der elfköpfige Landesrundfunkausschuß dennoch nicht als ein Gremium qualifiziert werden, dessen Bestellungsverfahren automatisch und zwingend den parteipolitischen Gesetzmäßigkeiten unterliegt. Die staatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten sind auf Ausnahmesituationen begrenzt. Selbst im Falle ihres Vorliegens, sind Entscheidungsflexibilität und Gestaltungsfreiraum des Parlaments nicht derart groß bemessen, daß eine dominante Position des Staatsorgans im Besetzungsverfahren zu befürchten wäre. Weitere unmittelbar staatsentsandte Repräsentanten sind bis auf einen Vertreter der Kommunalverbände im Hauptorgan nicht vorgesehen, so daß von einer bedenklichen Kumulation staatlicher Einwirkungssphären ebenfalls nicht ausgegangen werden kann.

Die normative Ausgestaltung des Berufungsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern ist daher "gerade noch" mit dem Staatsfreiheitsprinzip vereinbar; Zweifel können sich hier erst ergeben, wenn in der Praxis ein Großteil der Mitglieder nicht von den gesellschaftlichen Gruppen selbst, sondern vom Landtag ausgewählt wurde.

6.5.4 Pluralistisches Entsendemodell (Pluralistisches Entsendemodell i.e.S.)

Die Mitglieder der Hauptorgane der verbleibenden Landesmedienanstalten werden überwiegend von den gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen und Institutionen und zum geringeren Teil von staatlichen Funktionsträgern, selbständig und eigenverantwortlich ausgewählt und entsandt. Im Bestellungsverfahren selbst sind staatlichen Organen, abgesehen von unmittelbaren Entsenderechten, keinerlei Mitwirkungsmöglichkeiten und Kompetenzen eingeräumt worden.

Die weitgehende Distanzierung des Entsendeverfahrens von parlamentarischen und parteipolitischen Ingerenzen schränkt die Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Parteien und staatlichen Stellen erheblich ein, da sie gezwungen werden, auf die gesellschaftlichen Organisationen selbst einzuwirken, um die Kandidatenauswahl gezielt beeinflussen zu können. Die Gefahr, daß bereits in der frühen Konstitutionsphase ein

[985] Der Landesrundfunkausschuß von Mecklenburg-Vorpommern ist mit elf Mitglieder das kleinste gruppenpluralistisch besetzte Hauptorgan in Deutschland.

Hauptorgan geschaffen wird, daß die Mehrheitsverhältnisse des Landesparlaments reproduziert und bei dem Personal- und Sachentscheidungen von bestimmten politischen Mehrheiten herbeigeführt oder blockiert werden können, ist aufgrund der eingeschränkten staatlichen Manipulationsmöglichkeiten deutlich geringer.

6.5.4.1 Eignung und Effizienz des pluralistischen Entsendemodells

Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des pluralistischen Entsendemodells darf allerdings ein kritischer Einwand nicht ausgespart bleiben, der seitens der Literatur in diesem Kontext erhoben wird: Aus praktischer Sicht wird vorgetragen, daß auch die aufwendige, staatsferne Konstruktionsform des pluralistischen Entsendeverfahrens letztlich nicht verhindern könne, daß sich auf Dauer ein staatlich, bzw. parteipolitisch dominiertes Hauptorgan herausbilde.[986]
Tatsächlich muß mit einer gewissen Ernüchterung festgestellt werden, daß sich auch in denjenigen externen Aufsichts- und Zulassungsorganen, in denen die gesellschaftlichen Organisationen die personelle Zusammensetzung autonom steuern, "Freundeskreise" und ein hohes Maß an parteipolitischer Durchsetzung nachweisen lassen.[987]
Eine Argumentation, die die Eignung entsprechender Normensysteme grundsätzlich in Frage stellt, verkennt allerdings die Wirkkraft und Effizienz staatsfreiheitssichernden Normierungen.
Die landesgesetzlichen Verfahrensvorschriften zur Mitgliederwahl können, ebenso wenig wie Inkompatibilitätsklauseln oder Regelungen zur Rechtsstellung, den Eintritt eines bestimmten Erfolges, d.h. die Bildung eines staats- und parteienabhängigen Kontrollträgers, nicht mit Sicherheit verhindern. Die bisherigen Ausführungen haben deutlich werden lassen, daß die Komplexität und Vielgestaltigkeit staatlicher Einwirkungen auf den Rundfunk eines Systems kombinierter Normen bedarf, das von den Landesgesetzgebern immer wieder auf seine Eignung und Wirksamkeit hin zu überprüfen ist. Da die staatlichen Einflußnahmen ständigen Veränderungen unterliegen, muß auch das Regelungswerk, das einen möglichst weitgehenden Schutz gewährleisten soll, laufend korrigiert und den Gegebenheiten angepaßt werden. Nur in einem laufenden Abstimmungsprozeß ist eine größtmögliche Annäherung an den Soll-Zustand Staatsfreiheit denkbar.
Die Sicherungsfunktion eines bestimmten Entsendemodells kann folglich nur darin bestehen, die Chancen auf eine staats- und parteienunabhängige, politisch neutrale Einrichtung zu erhöhen, durch gezielte Gegensteuerung offensichtliche Mißstände zu beseitigen und Fehlentwicklungen, die in der Kreationsphase ihren Ausgangspunkt finden, zu vermeiden oder zumindest zeitlich zu verzögern.
Eine Verurteilung des pluralistischen Entsendemodells kann folglich nicht auf die Tatsache gestützt werden, daß dieses Verfahren letztendlich auch eine staatliche Instrumentalisierung des Gremiums zuläßt. Maßgebend für die materielle, organisatorische und prozedurale Absicherung der Staatsfreiheit kann nur das erhöhte Maß an Widerstand sein, den das pluralistische Bestellungsverfahren gegen eine parteipolitische Formierung und Parlamentarisierung aufbietet. Insoweit sprechen folgende Faktoren für seine Vorzugswürdigkeit:

[986]Vgl. Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 79; Christoph Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 130.
[987]Vgl.: Hellstern/ Reese, Rundfunkaufsicht , Band I, S. 323ff. (337f. - Niedersachsen), S. 347ff. (356f. - Nordrhein-Westfalen); Siepmann, epd/ Kirche und Rundfunk Nr. 37 vom 16.5.1987, S. 3; epd/ Kirche und Rundfunk Nr.40, v. 27. 5.1987, S. 11; Gersdorf, Staatsfreiheit, S. 193; Christoph Wagner, aaO., S. 130.

6.5.4.1.1 Staatsdistanz und zeitliche Zäsur

Gleichgültig in welcher Form und mit welcher Intensität Parlament und Fraktionen am Bestellungsprozeß partizipieren, wirken sich die eingeräumten Gestaltungsrechte immer nachteilig im Hinblick auf Neutralität und Staatsunabhängigkeit der externen Kontrollgremien aus. Infolge der bereits in der Konstituierungsphase einsetzenden parlamentarischen Mitwirkung wird ein Gremium installiert, daß von Anbeginn an durch politische Interessengemeinschaften und abgegrenzte Machtbereiche gekennzeichnet sein wird; das Aushandeln fraktionsübergreifender "Packet- oder Kompensationslösungen" und die Politisierung rundfunkrelevanter Themen werden den Aufsichtsalltag prägen. Die einmal installierten Strukturen erweisen sich im nachhinein als weitgehend irreversibel.
Eine frühzeitige politische Vorprägung der internen Strukturen wird durch das pluralistische Entsendemodell weitgehend verhindert. Zwar wird sich aufgrund der Wahlfreiheit der relevanten Organisationen nicht verhindern lassen, daß auch Parteimitglieder zum Kontrollgremium Zutritt finden und sich zu Interessengruppen zusammenfinden. Die Wahrscheinlichkeit für derart negative Entwicklungen ist aber beim pluralistischen Modell in doppelter Hinsicht geringer: Zum einen werden die repräsentationswürdigen Organisationen zuallererst Persönlichkeiten ihres Vertrauens berufen und parteipolitische Bindungen vernachlässigen, wenn das Wahlverfahren vollkommen parlamentsfrei ausgestaltet ist. Zum anderen werden die internen Personalstrukturen nicht derart parlamentarisch vorgeprägt, daß sich fraktionsähnliche Kreise automatisch und unmittelbar bilden müssen. Vielmehr kann von einer gewissen zeitlichen Zäsur ausgegangen werden, bevor sich der staatliche und parteipolitische Einfluß in der Organisation durchsetzt. Diese Verzögerung stärkt zunächst die Position der „unabhängigen“ Mitglieder und verhindert für eine u.U. wichtige Zeitspanne politisch-motivierte Personal- und Sachentscheidungen.

6.5.4.1.2 Rechtlich abgesichertes Instrumentarium

Führen interne Abstimmungs- und Kommunikationsprozesse und parteipolitische Kontakte de facto auch in den gruppenplural entsandten Kontrollorganen zu parlamentsähnlichen Verhältnissen, basieren diese Strukturen doch eindeutig auf unverbindlichen, mit keinerlei Rechtsfolgen verknüpften, persönlichen Beziehungen. Ähnlich den bloßen Gefälligkeitsverhältnissen des Privatrechts wollen sich die Beteiligten dieser Absprachen und Zusagen regelmäßig nicht rechtlich binden oder sich ein für alle Male festlegen.
Beim pluralistischen Entsendemodell verfügt der Staat über keinerlei gesetzlich verankerte Mitwirkungskompetenzen, denen zufolge er sich auf ein rechtlich abgesichertes Manipulationsinstrumentarium berufen könnte. Formalrechtlich betrachtet, üben die gesellschaftlich relevanten Organisationen ihre Selektions- und Berufungsrechte im pluralistischen Entsendemodell völlig autonom und unabhängig aus; Staat und Parteien sind auf das ungesicherte, unverbindliche Terrain informeller Beziehungen verwiesen, um ihren Einfluß geltend zu machen. Während die staatliche Mitwirkung bei den übrigen Modellformen reguliert, aber letztlich auch legitimiert und begründet wird, hat die Staatsdistanziertheit des pluralistischen Modells zumindest zur Folge, daß ein gestalterischer Einfluß auf die personelle Besetzung nur mittelbar, auf ungesichertem Terrain und folglich abgeschwächt erfolgen kann[988].
Die Widerstandsfähigkeit des pluralistischen Entsendemodells gegenüber politischen Einflußnahmen ist aufgrund der Zurückweisung staatlicher Mitwirkung im Bestellungsverfahren, der daraus folgenden temporären Verzögerung und der Vermeidung

[988]Gersdorf, aaO., S. 193f.

rechtsbegründender Verfahrensregelungen insoweit deutlich höher anzusetzen, als bei anderen Berufungs- und Wahlmodellen.

6.5.4.2 Weitergehende Bedenken

Weitergehende Bedenken gegenüber der pluralistischen Bestellungsform resultieren aus Tatsache, daß sich infolge der parlamentarischen Auswahl der repräsentationswürdigen Organisationen und Gruppierungen bereits im Gesetzgebungsverfahren Einflußbereiche für die politischen Parteien eröffnen würden, die auch durch die Berufungsrechte der gesellschaftlich relevanten Institutionen nicht ausgeschlossen werden.[989] Durch die gezielte Kombination ausgewählter Institutionen, Gemeinschaften und Verbände ließe sich ein Gremium konstruieren, in dem die intendierte parteipolitische Machtverteilung zu erwarten seien.[990] In der Tat gibt es zwischen einigen gesellschaftlichen Organisationen und bestimmten Parteien auffallend viele personelle und inhaltliche Überschneidungen und Anknüpfungspunkte, während andere soziale Gruppen offensichtlich um Distanz zu bestimmten (partei-) politischen Richtungen bemüht sind. Diese bekannten und zum Teil öffentlich präsentierten Sympathien oder Antipathien könnten von den Fraktionen im Gesetzgebungsverfahren gezielt und in der Erwartung genutzt werden, daß die ausgesuchten Organisationen einen Repräsentanten der eigenen parteipolitischen Couleur entsenden werden.[991]

Dieser Argumentationsansatz kann aber nicht Inhalt sinnvoller, verfassungsrechtlicher Kritik sein. Zum einen gibt es aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Alternative zur parlamentarischen Auswahl der entsendeberechtigten Organisationen: Die rechtliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes[992], da die zu treffenden Entscheidungen im grundrechtsrelevanten Bereich ergehen und wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind.

Zum anderen ist die weitgehende parteipolitische Inbesitznahme des Parlaments eine zwangsläufige und in der Verfassung angelegte Konsequenz der Konstitutionalisierung einer parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Insoweit kann der parteipolitische Einfluß, der im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vermittelt wird, nur dann völlig eliminiert werden, wenn man das Parlament selbst von der Bestimmung der repräsentationswürdigen

---

[989] Vgl. auch die Bedenken von Langenbucher und Mahle im Hinblick auf Gesetzesänderungen, S. 329, in: Umkehrproporz und kommunikative Relevanz, Publizistik, 1973, S. 322 ff.

[990] Astheimer, Institutionalisierte Politiksteuerung, RuF 1991, S. 185ff. (189); Langenbucher/ Mahle, Umkehrproporz und kommunikative Relevanz, Publizistik 1973, S. 322ff. (329); R. Hoffmann, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, S. 90f.; Hundertmark/ Winckler, Rundfunkkontrolle und Parteieneinfluß, Publizistik 1973, S. 331ff. (331).

[991] Vgl. Kleinsteuber, Rundfunkpolitik, S. 98, 99; Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (611). Anschaulich läßt sich dies an der Neufassung des hessischen Privatrundfunkgesetzes verifizieren: Der von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen dominierte hessische Landtag hatte innerhalb eines Sitzungszeitraums vom 4.-6. 10.1994 gegen die Stimmen von CDU und FDP das Privatrundfunkgesetz vom 30.11.1988 novelliert. Die Zusammensetzung der Anstaltsversammlung wurde dahingehend geändert, daß die Vertreter der Industrie- und Handelskammern, der Universitäten und des Bundes der Vertriebenen ersatzlos wegfielen, wohingegen der Anteil an Gewerkschaftsvertretern erhöht und weitere Organisationen und Gemeinschaften neu aufgenommen wurden. Dieses Vorgehen stieß auf erhebliche Kritik aus dem konservativen Lager, da man, meiner Meinung nach zu Recht, einen parteipolitischen Hintergrund bei diesem Vorgehen vermutete. Vgl. Funk-Korrespondenz, Nr. 41 vom 14.10.1994, S. 10; Nr. 21-22 vom 27.5.1994, S. 10; Nr. 47 vom 25.11.1994, S. 6f.; epd/ KuR Nr. 90 vom 16.11.1994, S. 19; Medien Kritik, Nr. 8 vom 20.2.1995, S. 15; Medien Dialog, Nr. 11, 1994, S. 9f.; Frankfurter Rundschau vom 18.11.1994 "Rücktritt unter Protest"; FR vom 31.5.1994 "LPR protestiert gegen Regierungspläne". Die Tendenz, die Gruppenzusammensetzung nach politischen Motiven einseitig auszugestalten ist nicht nur auf die Gesetzesnovellierung in Hessen beschränkt. Vgl. auch epd/ KuR Nr. 20 vom 17.3.1993, S. 12 (Niedersachsen); epd/ KuR Nr. 10 vom 10.2.1988, S. 3f. und 9; epd/ KuR Nr. 50, vom 25.6.1988, S. 9f..

[992] BverfGE 57, 295 (320); 47, 46 (78f.), 49, 89 (126f.)

Institutionen ausschließt. Ungeachtet der angeführten verfassungsrechtlichen Bedenken sollen hier eingehendere Überlegungen im Hinblick auf eine unmittelbar plebiszitäre Auswahl der zu berücksichtigenden Gruppen nicht angestellt werden. Anzumerken bleibt aber, daß derartige Ansätze zu Volksentscheiden wahrscheinlich aufgrund mangelnder Praktikabilität scheitern dürften.

6.6 Die Berufungs- und Entsendemodelle und das Legitimationserfordernis

Das pluralistische Entsendeverfahren und daran orientierte, kombinierte Verfahrensformen haben sich in ihren Grundlinien als verfassungsgemäß im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit erwiesen. Sofern die Hauptorgane der Landesmedienanstalten gruppenpluralistisch bestellt werden und der Staat an der Entsendung durch die gesellschaftlichen Gruppen nicht mitwirkt, stellt sich allerdings die Frage, ob das gewählte Entsendeverfahren dem Erfordernis nach Legitimation ausreichend Rechnung trägt.
Die Landesmediengesetze weisen, unter Verwendung unterschiedlicher Terminologien, den Hauptorganen der Landesmedienanstalten die übergeordnete Aufgabe zu, die Interessen der Allgemeinheit zu wahren und zu vertreten.[993] Um diese Aufgabenstellung dogmatisch einzuordnen bietet sich die Rechtsfigur der Repräsentation an.[994] Die externen Hauptorgane sollen die nicht unmittelbar und ständig präsente Öffentlichkeit im privaten Rundfunksektor vergegenwärtigen, ihre Interessen artikulieren und die rundfunkbezogenen Bedürfnisse der Bevölkerung nach Kontrolle und Beaufsichtigung der privaten Rundfunkveranstalter umsetzen.[995]
Jede Repräsentation personeller Einheiten bedarf, als Macht- und Herrschaftsausübung des Berufenen für eine Gemeinschaft von Individuen, notwendig der Legitimation.[996] In der rechtsstaatlichen, repräsentativen Demokratie wird der Wille des Volkes in einem vielschichtigen Wahl- und Rückkoppelungsverfahren in Herrschaft umgesetzt, so daß sich bei der konkreten Ausübung von Kompetenzen zuallererst die Frage nach der demokratischen Rechtfertigung des Handelnden stellt.
Ausgehend von dieser Fragestellung ist zunächst zu prüfen, inwieweit die dargestellten Bestellungsverfahren diesen von den verfassungsrechtlichen Strukturentscheidungen für Demokratie und Rechtsstaat geprägten Anforderungen „klassischer“ demokratischer Legitimation gerecht werden können. Sollten sich hier substanzielle Defizite ergeben, wäre

[993]Bei dieser Zuweisung unterscheiden die einzelnen Landesmediengesetze zwischen dem Hauptorgan einerseits und dem einzelnen Gremienmitglied andererseits als Funktionsträger. Vgl. z.B.: Wahrung der Interessen der Allgemeinheit durch das Hauptorgan insgesamt: Art. 12 II, S. 1, 1.HS. BayMG; § 46 I, S.1 RGMV; § 58 I S.2, 1. HS. HamMG. Wahrnehmung der Interessen der Allgemeinheit durch jedes einzelne Mitglieder des Kontrollgremiums: § 57 I, S.2 LRG Nieders.; § 55 XII, S.2 LRG NRW; § 36 I, S.2 PRG S-A; § 54 IX, S.2 LRG S-H; § 49 I, S.1 HPRG; § 44 I, S.1 LMG BW. Es ergeben sich aber keinerlei Anhaltpunkte dafür, daß diesen begrifflichen Differenzen wesentliche Bedeutung zuzumessen ist. Vgl. zu den verwendeten Terminologien in den Rundfunkgesetzen der Länder: Lämmel, Binnenpluralismus des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 33ff.

[994]Anzumerken ist allerdings, daß die Regelungen zu den Landesmedienanstalten nicht nur von typischen Elementen des Repräsentationsprinzips gekennzeichnet sind, sondern sich auch Wesensmerkmale der Interessenvertretung finden. Die Verpflichtung der Gremienmitglieder auf das öffentliche Interesse und das regelmäßig vorgesehene freie Mandat der Gremienmitglieder sind Charakteristika der Repräsentation; die unmittelbaren Entsenderechte gesellschaftlicher Gruppen verbunden mit Abberufungsmöglichkeiten verwirklichen das Prinzip der Interessenvertretung. Der Repräsentationsgedanke steht allerdings nach eindeutigen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts im Vordergrund. (GE 83, S. 238ff. (333) unter Verweis auf 60, S. 53ff. (65f.)); ebenso: Herrmann, Rundfunkrecht, § 11, Rdnr. 30f., S. 293f.. Ablehnend Lämmel, der angesichts der Abberufungsmöglichkeiten bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten von einer Vertretung von Sonderinteressen spricht, Binnenpluralismus, S. 69f.

[995]Vgl. BVerfGE 60, S. 53ff. (65); 83, S. 238ff. (333).

[996]Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie, S. 140f., 160; H.P. Schneider, Das parlamentarische System, S. 239ff. (253), in Benda/ Maihofer/ Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts.

allerdings hilfsweise zu prüfen, ob Legitimation notwendig demokratisch vermittelt werden muß oder ob nicht andere Legitimationsformen unter rundfunk- und staatsfreiheitsrechtlichen Gesichtspunkten sachgerechter sind.

6.6.1 Sachstand in Literatur und Rechtsprechung

Einige gewichtige Stimmen in der rundfunkrechtlichen Literatur befürworten den gestaltenden Einfluß der Länderparlamente im Entsendeverfahren unter ausdrücklichem Hinweis auf seine legitimierende Wirkung.[997] *Bullinger* und *Hoffmann-Riem* sehen in der Auswahl der Gremienmitglieder durch die Legislative eine substanzielle "Verstärkung der demokratischen Legitimation" der die Allgemeinheit repräsentierenden Aufsichtsgremien.
Andere Autoren erkennen die legitimierende Wirkung der parlamentarischen Wahlmodalitäten grundsätzlich an, ohne allerdings die mit diesen Teilnahmerechten verbundenen Gefahren für die Staatsunabhängigkeit der Kontrolleinrichtung zu unterschätzen.[998] *Kewenig* führt aus, daß ein autonomes, rein ständisches System der Benennung durch den Ausschluß staatlicher Partizipation auf sinnvolle Transparenz und öffentliche Kontrolle des Berufungsverfahrens verzichte. Er stimmt aber mit *Degenhart* überein, wenn er feststellt, daß gerade diese demokratische Legitimation eine maßgebliche Annäherung an den staatlichen Bereich mit sich bringt.[999] Auch das *OVG Lüneburg* will den durch die parlamentarische Wahl vermittelten Einfluß limitieren; ein verbleibender Resteinfluß sei aber "unter Berücksichtigung der demokratischen Legitimation dieses Organs" verfassungsrechtlich gleichwohl unbedenklich.[1000]

Daneben wird im einschlägigen Schrifttum die Ansicht vertreten, für die externen Kontrolleinrichtungen dürften die Maßstäbe demokratischer Legitimation ganz grundsätzlich keine Anwendung finden[1001]. Die Landesmedienanstalten nähmen, ungeachtet der Rechtsform und öffentlichen Aufgabenstellung, im Rahmen ihrer Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen spezifisch „staatsfremde“ Angelegenheiten wahr. Aufgrund des in Art. 5 I S.2 GG verbürgten Staatsfreiheitsprinzips könne ihre Tätigkeit nicht als Ausübung staatlicher Gewalt qualifiziert werden; um der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit willen, befänden sich die Landesmedienanstalten in einer Gegenposition zum Staat und könnten nicht zum Bereich organisierter und institutionalisierter Staatlichkeit gerechnet werden.[1002] Eine demokratische Legitimation der Kontrollträger sei demnach nicht notwendig, da sich das konkrete Legitimationserfordernis ausschließlich auf die Ausübung staatlicher Gewalt beziehe.[1003]

---

[997]Bullinger/ Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 60, FN. 1, S. 373; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 55f.; Zeidler, Gedanken zum Fernseh-Urteil des BVerfG, AöR, 1986, S. 361ff. (402); Wagner, aaO., S. 126f.; Ihlefeld, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Deutschlandfunk, ZUM 1987, S. 604ff. (610).

[998]Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 58; ders., DÖV, 1979, S. 170ff. (175); unklar: Degenhart, Rundfunkfreiheit, Rundfunkorganisation und Rundfunkaufsicht in BW, AfP 1988, S. 331.

[999]Degenhart, aaO., AfP 1988, S. 327ff. (331); Kewenig, Rundfunkfreiheit, S. 58, vgl. FN. 77.

[1000]OVG Lüneburg, JZ 1979, S. 24ff. (26).

[1001]Gersdorf, aaO., S. 188ff. Auch hier können die Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vergleichsweise herangezogen werden. Zur demokratischen Legitimation der Rundfunkräte vergleiche insbesondere Bethge, Volkslegitimation für Rundfunkräte?, DVBl. 1987, S. 663ff.

[1002]BVerwGE 70, S. 310ff. (316); Lange, Die öffentlichrechtliche Anstalt, VVDStRL Heft 44, 1986, S. 304; Hoffmann-Riem, JZ 1985, S. 627; Bethge, Volkslegitimation für Rundfunkräte?, DVBl., 1987, S. 663ff. (664).

[1003]Gersdorf, aaO., S. 189; Bethge, aaO., DVBl. 1987, S. 663ff. (665).

6.6.2 Demokratische Legitimation

Verkörpert eine bestimmte Personenmehrheit eine Gesamtheit (Gesamtvolk) im Sinne der Repräsentation, wird der Wille des repräsentierenden Organs der repräsentierten Gesamtheit zugerechnet. Da allerdings der Wille der Repräsentanten durchaus im Widerspruch zum Willen der Repräsentierten stehen kann, sind nach demokratischem Verständnis Kontrollinstrumentarien erforderlich, die sicherstellen, daß ein bestimmter Zustand von der Gesamtheit gewollt und die Handlung der Repräsentanten berechtigt ist. Der Nachweis der Berechtigung eines bestimmten Verhaltens ist in diesem Sinne nur erbracht, wenn eine auf das Volk oder von ihm gewählte Vertretung rückführbare, ununterbrochene, demokratische Legitimationskette zu allen mit der Ausübung staatlicher Gewalt betrauten Organen und Amtswaltern existiert.[1004] Demokratische Legitimation muß nicht in jedem Fall durch unmittelbare Volkswahlen vermittelt werden; soweit die Berufung eines Amtswalters aber durch Wahlen erfolgt, muß sichergestellt sein, daß entweder das Volk, seine parlamentarische Vertretung oder anderweitig demokratisch legitimierte Organe wählen.[1005]
Unter Rechtsstaatsgesichtspunkten ist demokratische Legitimation grundsätzlich für alle Organe und jeden einzelnen Amtswalter der staatlichen oder kommunalen Verwaltung erforderlich. Es soll keine Bereiche öffentlicher Verwaltung geben, die nicht unmittelbar oder zumindest mittelbar durch die Gesamtheit der Staatsbürger ermächtigt und kontrolliert werden, unabhängig davon, ob es sich um obrigkeitliche Hoheitsverwaltung, schlichte Hoheitsverwaltung oder verwaltungsprivatrechtliche Tätigkeit handelt.[1006] Insoweit ist demokratische Legitimation nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen immer geboten, wenn Staatsgewalt durch amtliche Handlungen mit Entscheidungscharakter ausgeübt wird.[1007] Im Bereich der Landesverwaltung kann nur der vom Landesstaatsvolk gewählte Landtag den Organ- und Funktionsträgern auf allen Ebenen demokratische Legitimation vermitteln.[1008]

6.6.3 Demokratische Legitimation der Entsendemodelle

Eine Auswahl und Berufung der Mitglieder der externen Kontrollträger durch das jeweilige Landesparlament wird dem Anforderungsprofil demokratischer Legitimation vollumfänglich gerecht.[1009] Die parlamentarische Steuerung der Besetzung stellt einen lückenlosen Zurechnungszusammenhang her, der sicherstellt, daß sich die personelle Zusammensetzung der Hauptorgane letztendlich auf den Träger der Herrschaftsgewalt zurückführen läßt.[1010] Selbst wenn die Gremienmitglieder unter Pluralismuserwägungen eigentlich als Repräsentanten der relevanten gesellschaftlichen Strömungen berufen werden, sind sie aufgrund der ununterbrochenen Legitimationskette hinreichend berechtigt, das Staatsvolk insgesamt zu verkörpern.[1011]

[1004]BVerfGE 47, S. 253ff. (275); 77, S. 1ff. (40, 83); Degenhart, Staatsrecht I, § 1 Rdnr. 1, S.1; Böckenförde, Handbuch des Staatsrechts, Band I, § 22, Rdnr. 11ff., S. 896ff.; Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 1991, S. 329ff. (335).
[1005]Vgl. BVerfGE 47, S. 253ff. (275; 52, S. ...ff. (130); 77, S. 1ff (40); 83, S. 60ff. (72f.).
[1006] BVerfGE 47, S. 253ff. (273f.); VerfGH NRW, DVBl. 1986, S. 1196ff. (1197); Püttner, Öffentliche Unternehmen, S. 135; Degenhart, Staatsrecht I, § 1 Rdnr. 2, S. 1.
[1007]BVerfGE 47, S. 263ff. (273); 83, S. 60ff. (73).
[1008]Leibholz/ Rinck/ Hesselberger, GG-Kommentar, Art. 20, Rdnr. 421.
[1009]So auch für den staatlich-politischen Rundfunkrat Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 62.
[1010]Vgl. Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 55ff.: "positiver Wert demokratisch-parlamentarischer Legitimation".
[1011]Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, Handbuch des Staatsrechts, Band 1, § 22, Rdnr. 16.

Auch diejenigen Organmitglieder, die nach dem Vorschlagsmodell auf der Basis von Vorschlagslisten der relevanten Organisationen durch das Landesparlament gewählt werden, sind hinreichend demokratisch legitimiert. Vorschlagsrechte selbst nicht demokratisch legitimierter Institutionen sind im Hinblick auf die erforderliche Lückenlosigkeit der Legitimationskette tolerabel, solange der selbst legitimierten Staatsinstanz zumindest die freie Auswahl unter mehreren Kandidaten und nicht nur ein auf eine reine Rechtskontrolle beschränktes Zurückweisungsrecht vorbehalten ist.
Fraglich ist allerdings, ob sich auch die Repräsentanten der pluralistischen Kontrollträger, die von den gesellschaftlich relevanten Gruppen eigenverantwortlich entsandt worden sind, in das demokratische Legitimationsgefüge einordnen lassen. Das Landesparlament, als unmittelbar aus Volkswahlen hervorgegangene Legitimationsquelle, ist vom Berufungs- und Entsendeverfahren ausgeschlossen worden, so daß zweifelhaft erscheint, ob die Gremienmitglieder zur Verkörperung des Landessouveräns überhaupt berechtigt sind.

6.6.3.1 Demokratische Legitimation des pluralistischen Entsendemodells

Ansatzweise könnte durch die Benennung der entsendeberechtigten Organisationen im Gesetzgebungsverfahren und die landesgesetzliche Begründung einer Repräsentantenfunktion ein gewisses Maß an demokratischer Legitimation vermittelt werden.[1012] Ein Zurechnungszusammenhang zwischen dem Träger der Staatsgewalt und den Rundfunkkontrolleuren ließe sich insoweit konstruieren, als der Landesgesetzgeber selbst unmittelbar aus Wahlen hervorgegangen ist und folglich demokratische Legitimation vermitteln kann. Durch die Auswahl bestimmter repräsentationswürdiger Gruppen bringt er den Volkswillen zum Ausdruck, daß diese Gruppen bei der Rundfunkaufsicht das Staatsvolk insgesamt vertreten sollen. Ferner wäre denkbar, daß der Landesgesetzgeber mit der rechtlichen Begründung und Ausgestaltung einer Repräsentantenstellung konkludent auch demokratische Legitimation vermittelt, weil jene eine Berechtigung notwendig voraussetzt. In diesem Falle muß allerdings davon ausgegangen werden, daß sich die Repräsentanteneigenschaft der Gremienmitglieder überhaupt durch Rechtssatz begründen läßt.[1013] Defizite hinsichtlich demokratischer Legitimation könnten schließlich dadurch kompensiert werden, daß in nahezu allen Kontrollgremien Entsandte vertreten sind, die unmittelbar durch staatliche Organe berufen werden und ihre individuelle demokratische Legitimation in die Kontrolleinrichtungen einbringen. Insoweit könnte von einer personellen "Nachwirkung" der Legitimation der Landtags-, Regierungs- und Kommunalvertreter gesprochen werden.
Derartige Hilfskonstruktionen sind allerdings mit den wesentlichen Strukturmerkmalen des demokratischen Legitimationsgedankens nicht in Einklang zu bringen. Grundlage des Legitimationskonzeptes ist die ununterbrochene Legitimationskette, durch die der Träger der Herrschaftsgewalt auf die Ausübung der Staatsgewalt Einfluß nimmt und die mit staatlichen Aufgaben betrauten Organe und Amtswalter steuert und kontrolliert.[1014] Die Eindeutigkeit, Geradlinigkeit und Verläßlichkeit der Ableitung staatlichen Handelns vom Volkswillen wird empfindlich gestört, wenn den Grundgedanken der Lückenlosigkeit und Kontrollierbarkeit nicht ausreichend Rechnung getragen wird[1015]. Jede Vermittlung von Legitimation muß durch einen selbst hinreichend Legitimierten erfolgen und der Legitimierende muß über Inhalt, Umfang und insbesondere Erteilung und Entzug der Berechtigung frei entscheiden können.

[1012]Vgl. Lämmel, Binnenpluralismus, S. 91.
[1013]Davon geht Lämmel unter Berufung auf Leibholz aus. Vgl. Binnenpluralismus, S. 91.
[1014]BVerfGE 83, S. 60ff. (72).
[1015]Vgl. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, Handbuch des Staatsrechts, Band 1, 1987, § 22 Rdnr. 17ff.; Oebbecke, Weisungs- und unterrichungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 67ff.; Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 1991, S. 329ff. (355ff.).

Beim pluralistischen Entsendeverfahren, ebenso wie beim Kombinationsmodell, bestimmen nicht hinreichend demokratisch legitimierte Instanzen über die Besetzung der externen Kontrollgremien[1016]. Das Parlament hat keine Möglichkeit, die vorgesehenen Kandidaten individuell zu prüfen oder die Berufungsentscheidung inhaltlich zu beeinflussen. Demokratische Legitimation wäre hier nur denkbar, wenn das Parlament selbst, als Verkörperung des Landessouveräns, die Rechtsstellung des einzelnen Gremienmitgliedes wirksam gestalten, d.h. insbesondere nach eigenem Ermessen begründen und aufheben, könnte. Insofern lassen sich weder die Entsendeakte selbst noch die spätere Aufsichts- und Zulassungstätigkeit der Gremienmitglieder auf den parlamentarisch-repräsentierten Willen des Volkes zurückführen.

Ergänzend sei angefügt, daß in Teilen der Literatur der Versuch unternommen wird, die Unzulänglichkeiten gruppenpluralistisch besetzter Gremien hinsichtlich demokratischer Legitimation durch ein generelles Gebot zur verbandsinternen Schaffung demokratischer Strukturen oder zumindest zur Wahl der Abgesandten nach demokratischen Grundsätzen zu beheben.[1017] Ohne auf die spezifischen Probleme der Mediatisierung des Einzelnen und der mangelnden Transparenz und Offenheit der Interessenverbände näher einzugehen[1018], sind derartige Kompensationslösungen im Hinblick auf das demokratische Legitimationssubjekt Staatsvolk grundsätzlich abzulehnen. Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG kann lediglich das Gesamtvolk, als "offene" Allgemeinheit und als Personengemeinschaft von undefinierter Größe[1019], Legitimation vermitteln. Das demokratische Prinzip läßt es nicht zu, daß die Volksgesamtheit beliebig in kleinere Gesamtheiten von Staatsbürgern parzelliert und diesen Untergliederungen Legitimationskraft beigelegt wird.[1020] Keine demokratische Legitimation vermitteln daher insbesondere solche Personenvereinigungen, die als organisierte Einheit bestimmte Einzel- oder Sonderinteressen verfolgen.[1021] Die Konzentrierung der Verbände und gesellschaftlichen Organisationen auf bestimmte Ziele und ein abgrenzbares Interessenspektrum widerspricht dem allgemeinen Ansatz demokratischer Legitimation, der gerade von der Distanz zum Partikularen ausgeht.[1022] Staatsvolk meint immer eine theoretisch unbegrenzte Vielfalt von Meinungen, Zielen, Bedürfnissen; die organisierte Verfolgung von Sonderinteressen kann die Offenheit und Beliebigkeit des Staatsvolkes nicht ersetzen.
Darüber hinaus sei an dieser Stelle nur kurz auf die rechtstechnischen und verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten hingewiesen, die mit einer Verpflichtung auf innerverbandliche, demokratische Strukturen verbunden sind. Die in diesem Problemkreis auftretenden Fragen - beispielsweise welches Maß an Demokratie organisationsintern umzusetzen ist, ob von den Weltanschauungsgemeinschaften „gleichviel“ Demokratie wie von den Sozialpartnern

---

[1016]Böckenförde, Demokratie, § 22, Rdnr. 20; Herzog, in Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Art. 20, II. Abschnitt, Rdnr. 55.

[1017]Kewenig hält eine Einschaltung des Parlaments in den Auswahlprozeß dann für verfassungsrechtlich angeraten, wenn die gesellschaftlichen Gruppen selbst einer demokratischen Organisationsstruktur entbehren. Vgl. Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 58. In Ansätzen auch Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 55.

[1018]Vgl. dazu Grimm, Verbände, S. 373ff., in Benda/ Maihofer/ Vogel, HdbdVerfR; Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 83ff. Zur Oligarchisierung der Verbände vgl. Kübler, Kommunikation und Verantworung, S. 18f.; Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, S. 22.

[1019]BVerfGE 83, S. 37ff. (55).

[1020]BVerfGE 83, S. 60ff. (75).

[1021]Vgl. Böckenförde, Demokratie aaO, § 22, Rdnr. 33; Grimm, Verbände, S. 373ff. (382), aaO.; Schmidt-Assmann, Volkslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 1991, S. 329ff. (350).

[1022]Außer Betracht bleiben sollen in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich bei einer Verpflichtung der Verbände auf binnendemokratische Strukturen im Hinblick auf die in Art. 9 GG verankerte Vereinigungsfreiheit ergeben. Vgl. dazu Grimm, Verbände, S. 372ff. (384ff.) aaO.

gefordert werden kann und ob sich die Binnendemokratisierung als Einschränkung der Vereinigungsfreiheit in Art. 9 GG darstellt - werfen erhebliche Rechtsprobleme auf.[1023]
Die Ausführungen leiten zur Schlußfolgerung über, daß das pluralistische Entsendeverfahren selbst unter Zuhilfenahme komplementärer Normierungen keine demokratische Legitimation vermitteln kann. Insoweit ergibt sich die unbefriedigende Situation, daß das parlamentarische Entsendemodell, das sich unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten als verfassungswidrig erwiesen hat, den Anforderungen demokratischer Legitimation vollends gerecht wird, während das freiheitsfördernde pluralistische Berufungsverfahren keine hinreichende Legitimation vermitteln kann.

6.6.3.2 Erfordernis demokratischer Legitimation

Rechtliche Bedenken hinsichtlich des pluralistischen Bestellungsmodells wären gegenstandslos, wenn auch dieses Verfahren ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation vermittelt hätte. Mit dem Scheitern entsprechender Begründungsversuche müssen wir uns nunmehr der allgemeinen, übergeordneten Frage stellen, ob nicht andere Legitimationsformen den Repräsentantenstatus gruppenpluralistisch entsandter Gremienmitglieder stützen können und sich aus rundfunkrechtlicher Sicht sogar als sachgerechter erweisen. Dieser Aufgabenstellung immanent ist letztlich die Begründung der Unanwendbarkeit demokratischer Legitimationsmaßstäbe für die externen Aufsichtsorgane der Landesmedienanstalten.
Demokratischer Legitimation bedürfen nach Art. 20 Abs. 2 GG alle Vorgänge, in denen Staatsgewalt ausgeübt wird. Mit der Zielsetzung der grundgesetzlichen Demokratie die größtmöglichen Entfaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, bietet es sich an, den Anwendungsbereich demokratischer Legitimation möglichst weit zu fassen und entsprechend das Tatbestandsmerkmal der Staatsgewalt definitorisch auf alle Bereiche auszudehnen.[1024] Insoweit erfaßt das demokratisch Legitimationsgebot das gesamte Spektrum administrativer Organisationsformen, öffentlich-rechtliche Organisationsformen grundsätzlich ebenso wie selbstständige und rechtsfähige Anstalten[1025].
Allerdings darf eine weitreichende Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG nicht dazu führen, das verfassungsrechtliche Verteilungssystem zwischen individueller, bzw. gesellschaftlicher Freiheit und staatlichem Herrschaftsbereich auszuhebeln. Bereiche, die eindeutig der gesellschaftlichen Betätigung vorbehalten sind, dürfen nicht über ein demokratisches Legitimationserfordernis mittelbar in den staatlichen Machtsektor überführt werden.[1026]
Diese Trennungslinie zwischen Aufgaben gesellschaftlicher und staatlicher Provenienz wird allerdings verletzt, wenn man auch für die Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten eine ausreichende demokratische Legitimation einfordert. Die spezifischen Zulassungs- und Überwachungsfunktionen der Hauptorgane haben sich im Kernbereich als staatsfremde, der Öffentlichkeit zuzuordnende Betätigungsfelder herausgestellt; die komplexe Tätigkeit der Landesmedienanstalten entzieht sich einer Kategorisierung als unmittelbare oder mittelbare

---

[1023]Vgl. dazu eingehend: Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 55f.; Dieter Grimm, Verbände, S. 373ff. (384ff.), in Benda/ Maihofer/ Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts; Bethge, Verfassungsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 23ff.

[1024]Der Wortlaut des Art. 20 II GG betont, daß "alle" Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Vgl. außerdem Böckenförde, Demokratie, § 22, Rdnr. 12; Bethge, Volkslegitimation für Rundfunkräte, DVBl. 1987, S. 663ff. (664). Ebenso das Bundesverfassungsgericht: "Das demokratische Prinzip erstreckt sich nicht nur auf bestimmte, sondern auf alle Arten der Ausübung von Staatsgewalt". GE 47, S. 253ff. (273); 77, S. 1ff. (40).

[1025]Z.B. Kommunale Sparkassen. Vgl. VerfGH NRW, NVwZ 1987, S. 211ff. (212); ders. DVBl. 1986, S. 1196ff.

[1026]Art. 20 II GG ist keine Befugnisnorm; sie dient der Rechtfertigung staatlicher Herrschaft. Vgl. Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 1991, S. 329ff. (339).

Staatsverwaltung[1027]. Die Offenheit und Vielfältigkeit des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses verträgt keinen hierarchischen Verwaltungsapparat, sondern verlangt nach gesellschaftlicher Partizipation und Verantwortung. Unbeachtlich ihrer Rechtskonstruktion als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind die Landesmedienanstalten gerade zum Zwecke der Gewährleistung notwendiger Staatsunabhängigkeit als vom Staatssektor distanzierte, sich selbst verwaltende Einrichtungen geschaffen worden. Die Landesgesetzgeber haben durch materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen insbesondere dafür zu sorgen, daß jeder staatliche Einfluß auf die Programmgestaltung der privaten Rundfunkveranstalter ausgeschlossen ist; wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehen die Landesmedienanstalten in einer Kontraposition zum Staat.[1028]
Im Koordinatensystem von Staat, Landesmedienanstalt und privatem Rundfunkanbieter führt diese Kontraposition allerdings nicht dazu, daß die Landesmedienanstalt automatisch an die Seite des Rundfunkveranstalters tritt. Vielmehr nimmt sie eine Zwischenposition ein, in der sie einerseits unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten als „Puffer“ zwischen staatlicher Sphäre und Veranstalter fungiert[1029], um eine Beeinträchtigung der geschützten Programmautonomie zu verhindern und andererseits im Sinne eines funktionalistischen Freiheitsverständnisses die zur Erhaltung und Herstellung der Meinungsvielfalt bzw. Ausgewogenheit des Programmangebotes, d.h. letztlich die zur Realisierung von Rundfunkfreiheit gebotenen Maßnahmen gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern ergreift[1030]. Da die Landesmedienanstalten als gesellschaftliche Sicherungsorgane[1031] in diesem Kontext freiheitsbewahrend und –gestaltend tätig werden und selbst dem durch Art. 5 I S. 2 GG geschützten Lebensbereich zuzordnen sind, dürften Beeinträchtigungen des grundrechtlichen Freiheitsraumes der privaten Rundfunkveranstalter regelmäßig ausgeschlossen sein.

Unter diesen Umständen muß die Eingliederung der Landesmedienanstalten in die staatliche Verwaltungshierarchie genauso fehlgehen, wie der Versuch, die spezifischen Zulassungs- und Kontrolltätigkeiten mit den klassischen Begriffsmustern der Ausübung staatlicher Gewalt zu erfassen. Eine Rechtfertigung der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit nach demokratischem Legitimationsverständnis ist insoweit für die externen Kontrolleinrichtungen verfassungsrechtlich weder geboten noch sachlich angemessen.[1032]

6.6.4 Pluralistische Legitimation des gruppenpluralen Entsendemodells

Soweit zur Rechtfertigung der Aufgabenwahrnehmung durch die externen Kontrollgremien die Aktivierung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips verfassungsrechtlich nicht vorgegeben ist, muß nach alternativen Legitimationsformen gesucht werden, da jede Form der Repräsentation der Legitimation notwendig bedarf. Bei den gruppenplural-strukturierten

[1027]Vgl. hierzu: Bethge, Volkslegitimation für Rundfunkräte?, DVBl. 1987, S. 663ff. (664); Scholz, Rundfunkeigene Programmpresse?, S. 32; Wufka, Die verfassungsrechtlich dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 117.
[1028]Gersdorf, aaO., S. 189. Zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk: BVerwGE 70, S. 310ff. (316); K. Lange, Die öffentlichrechtliche Anstalt, VVDStRL Helft 44, 1986, S. 304; Hoffmann-Riem, JZ 1985, S. 627; Bethge, Das Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, JZ 1986, S. 369f.; a.A. Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 111ff.
[1029]Vahrenhold, Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht, S. 110f.; Wagner, aaO., S. 96f.
[1030]Wagner, aaO., S. 37f.; Rossen, Freie Meinungsbildung, S. 305f.
[1031]BVerfGE 57, S. 295ff. (329f., 333f.)
[1032]Vgl. auch Schmidt-Aßmann, aaO., S. 329ff., S. 377: Bei den "grundrechtszugeordneten Rechtsträgern" steht die "Verfassung sogar direkt einer strikten Einbindung in die parlamentarisch-demokratische Steuerung entgegen".

Hauptorganen könnte das pluralistische Prinzip die dogmatische Rechtfertigung für die Tätigkeit der Kontrollgremien – Rundfunküberwachung in Verkörperung der Allgemeinheit – bilden.
Inwieweit sich das pluralistische Prinzip legitimationsbegründend und –vermittelnd nutzbar machen läßt, soll im folgenden skizziert werden:

6.6.4.1 Theorie des Pluralismus

Das Pluralismustheorem gründet in der Vorstellung, daß eine "objektive", einheitliche und allgemeingültige Werteordnung nicht existiert, sondern die Lebenswirklichkeit von einer unbestimmten Vielzahl heterogener Kräfte und konträrer Interessen geprägt ist.[1033] Die Formung eines Gesamtwillens aus den unterschiedlichen und z.T. widerstreitenden Absichten und Zielen Einzelner oder einzelner Gruppen funktioniert nach dem Vektorensummenprinzip, durch die Ermittlung einer Resultante aus den sich gegenseitig fördernden oder hemmenden individuellen Impulsen.[1034]
In einen politologischen Zusammenhang gebracht, kennzeichnet Pluralismus diejenige Gesellschaftsstruktur, in der vielzählige Macht- und Interessengruppen im öffentlichen Willensbildungsprozeß miteinander konkurrieren und die politische Entscheidungsfindung weitgehend von der Dominanz organisierten Gruppeninteressen geprägt ist.[1035] Politische Entscheidungen stellen sich dann nicht als Ausfluß einer übergeordneten, "exekutierbaren" Gemeinwohlkonzeption, sondern als Kompromiß- und Verhandlungslösung dar, die in der Konfrontation unterschiedlicher Interessen und Zielsetzungen organisierter Gruppen entstehen. Es ist kaum von der Hand zu weisen, daß die moderne Massendemokratie wesentliche Züge einer Gruppendemokratie trägt und sich die öffentliche Meinungsbildung vielfach in der Auseinandersetzung organisierter Gruppen und kollektiver Strömungen vollzieht.[1036]
Das Funktionieren des pluralistischen Modells setzt voraus, daß allen sozialen, kulturellen und politischen Gruppierungen grundsätzlich die gleichen Chancen eingeräumt werden, auf die relevanten Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzuwirken.[1037]

6.6.4.2 Kritik am Pluralismus

Das idealistische Pluralismuskonzept ist insbesondere hinsichtlich der stillschweigend vorausgesetzten Chancen- und Waffengleichheit der teilnahmewilligen Organisationen im Schrifttum erheblicher Kritik ausgesetzt.[1038]

[1033]Oberreuter, Pluralismus und Antipluralismus, S. 13ff. (19ff.), in: Pluralismus, hrsgg. von Oberreuter; Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 21; Grimm, Verbände, S. 373ff. (375f.), in: HbVfR., hrsgg. von Benda/ Maihofer/ Vogel.

[1034]Zur Vektorensummentheorie vgl. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, Verh. d. 45. Dt. JT., S. 8f.; ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 21.

[1035]Vgl. Truman, Politik als Gruppenprozeß, in Pluralismus, Konzeptionen und Kontroversen, hrsgg. von Nuscheler/ Steffani, S. 84ff.; Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 83.

[1036]Vgl. Scheuner, Pressefreiheit, S. 32; Wufka, aaO., S. 83.

[1037]Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, S. 53; Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 67; Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, DÖV 1965, S. 577ff. (580).

[1038]Eine Übersicht über die Pluralismuskritik in der Literatur bringen: Sontheimer, Zur neueren Kritik an der Theorie der pluralistischen Demokratie, in Fraenkel/ Sontheimer/ Crick: Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie, S. 25ff.; H. Kohl, Pluralismuskritik in der Bundesrepublik, aus Politik und Zeitgeschichte, Helft 12, 1970.

Zum einen wird bezweifelt, daß überhaupt alle Interessen und Bedürfnisse organisations- und damit teilnahmefähig sind; zum anderen ist man skeptisch, ob die beteiligten Organisationen hinsichtlich ihrer Konfliktfähigkeit und ihren medialen Artikulationsmöglichkeiten tatsächlich gleich, bzw. zumindest vergleichbar sind. Bestimmte Interessen seien einer organisatorischen Institutionalisierung kaum oder überhaupt nicht zugänglich, weil sie entweder am äußersten Rand der Gesellschaft angesiedelt sind (Obdachlose) oder als sogenannte "Jedermanns-Interessen" (gesunde Lebensverhältnisse, stabiler Geldwert) nur der Allgemeinheit und nicht einer bestimmten gesellschaftlichen Strömung zugeordnet werden können.[1039]
Darüber hinaus könnten die beteiligten Organisationen tatsächlich in unterschiedlichem Umfang und Intensität auf den Kommunikationsprozeß einwirken, da ihnen verschiedene Aktions- und Reaktionsmittel zur Verfügung stehen und sowohl die Gruppen selbst als auch die von ihnen wahrgenommenen Interessen in unterschiedlichem Maße kompromiß- oder konfliktfähig sind.[1040]
In anderen Zusammenhang wird bemängelt, daß die Interessenverbände intern nur unzureichend demokratisch strukturiert seien; die zunehmende Oligarchisierung und Mediatisierung der Verbandsmitglieder führe dazu, daß letztendlich autonome Verbandseliten den pluralistischen Willensbildungsprozeß dominierten.[1041]
Angesichts der realen politischen und sozialen Verhältnisse ist die Skepsis der Autoren begründet: Die Umsetzung des Pluralismusideals, einer sich zwangsläufig in der meinungsoffenen Auseinandersetzung herausbildenden "optimalen" und sachgerechten Lösung, scheitert in der Realität allzu oft an der mangelnden Gleichberechtigung und den unterschiedlichen Mitwirkungs- und Darstellungsmöglichkeiten der beteiligten Gruppen. Tatsächlich ist das "Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte"[1042] erheblichen Asymmetrien und Gleichgewichtsstörungen unterworfen, die zu einer medialen und politischen Vorherrschaft bestimmter Organisationen führen.
Die aufgeworfene Legitimationsproblematik erlaubt es aus thematischen Gründen nicht, auf die angedeutete Kritik an dieser Stelle weiter einzugehen. Zu erwähnen bleibt lediglich, daß sich die allgemeinen Bedenken gegen die Pluralismuskonzeption in konkreter Form vielfach als Einwände gegen eine gruppenpluralistische Zusammensetzung der Aufsichtsgremien wiederfinden.[1043]

6.6.4.3 Grundgesetz und Pluralismus

Ungeachtet der kritischen Stimmen in der Literatur, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht festzuhalten, daß das Grundgesetz zum einem von einer tatsächlich vorhandenen Meinungs- und Interessenvielfalt im gesellschaftlichen Bereich und zum anderen von einem einheitlichen Staatswillen ausgeht, der sich in einem laufenden Widerstreit der am gesellschaftlichen und politischen Kommunikationsprozeß beteiligten Stimmen und Meinungen herausbildet.

[1039]Vgl. Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 115; Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, S. 135ff. (S. 145), in: Politikwissenschaft, hrsgg. von Kress/ Senghaas; Keidel, Politische Aspekte der Aufsicht über den Rundfunk, RuF 1976, S. 15ff. (18ff.).
[1040]Oberreuter, Pluralismus und Antipluralismus, S. 13ff. (S. 30), aaO.; Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, S. 135ff. (146), aaO.
[1041]W. Geiger, Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers als Verfassungsproblem, AfP 1977, S. 256ff. (259f.); H.H. Klein, Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, in: Der Staat 1981, S. 177ff. (179, 185); W. Weber, Spannungen und Kräfte, S. 53; Keidel, Aufsicht über den Rundfunk, RuF 1976, S. 15ff. (19); Kisker, Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1972, S. 520ff. (521).
[1042]Vgl. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 21.
[1043]Vgl. Lerche, Landesbericht, aaO., S. 15ff. (71f.); Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 44ff.; Langenbucher/ Mahle, Umkehrproporz und kommunikative Relevanz, Publizistik 1973, S. 322ff. (327f.).

Die individuelle oder kollektive Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten setzt eine meinungsoffene und wertneutrale Gesellschaftsordnung voraus, die den unterschiedlichen Interessen und Standpunkten grundsätzlich gleiche Artikulations- und Entfaltungsmöglichkeiten gewährt. Grundrechtliche Freiheit und individuelle Selbstverwirklichung als Grundpfeiler der Verfassung stehen in einer Wechselbeziehung zum Pluralismusprinzip: Pluralismus ist ohne Freiheitsgewährleistung nicht wirkliche Vielfalt; grundrechtliche Entfaltungsfreiräume sind nur denkbar, wenn keine einheitliche, vorgegebene Werteordnung existiert. Insoweit sichert die Verfassung die Voraussetzungen für Pluralität und setzt sie gleichzeitig systemnotwendig voraus[1044].
In der politischen und sozialen Verfassungswirklichkeit der modernen Massendemokratie sind Verbandswesen, Korporatismus und Oligarchisierung Zwischenstationen einer in der Verfassung selbst vorgezeichneten Entwicklung: Eine echte Teilnahme und Teilhabe des Einzelnen an der gesellschaftlichen Willensbildung läßt sich vielfach ohne die organisatorische Bündelung und gemeinschaftliche Verbreitung gleichartiger Interessen nicht mehr realisieren. Die unterschiedlichen Verbände und Organisationen bilden notwendige "Gruppenfilter"[1045] und Zwischenglieder im Prozeß der Umformung gesellschaftlicher Vielfalt in staatliche Einheit. Durch die notwendige Vorstrukturierung der gesellschaftlichen Strömungen und die Darstellung sozialer Bedürfnisse und Interessen nehmen sie legitimen Einfluß auf die staatlichen Entscheidungsträger und ermöglichen eine geordnete Staatswillensbildung. Mit der Übermittlung und Verbreitung von Informationen und der politischen Bildung und Schulung ihrer Mitglieder, stärken sie die Position des Einzelnen im gesellschaftlichen Willenbildungsprozeß.[1046]
Die die Lebenswirklichkeit prägende Pluralität sozialer, ökonomischer, politischer und kultureller Gruppierungen und Institutionen ist insoweit nicht nur ein soziologisches Phänomen, sondern im Grundgesetz selbst angelegt und in ihren Auswirkungen zwangsläufige Folge einer sich entwickelnden Verfassung.

6.6.4.4 Legitimation durch das Pluralismusprinzip

Dies vorausgeschickt, bietet das Pluralismusprinzip eine verfassungsrechtlich fundierte und sachgerechte Rechtfertigung für die Repräsentation der Allgemeinheit durch die relevanten gesellschaftliche Gruppen: Wenn die Rundfunkveranstaltung „Sache der Allgemeinheit“ ist und in öffentlicher Mitverwaltung und Mitverantwortung der „Betroffenen“[1047] stattfinden soll, muß dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die interessierte Öffentlichkeit heute weitgehend organisiert und vorstrukturiert ist. Durch eine sachgerechte Auswahl und ausgewogene Zusammenstellung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen läßt sich ein realistisches Abbild der gesamtgesellschaftlichen Verhältnisse schaffen. Die reale Aufgliederung und Spaltung der Allgemeinheit[1048] spiegelt sich im Hauptorgan als Beteiligung unterschiedlicher Gruppen wieder. Aus rundfunkrechtlicher Sicht ist diese gesellschaftliche Lösung ideal, weil sie eine hinreichende Distanz zum staatlich-parteipolitischen Bereich wahrt. Um den rundfunkrechtlichen Vorgaben des Art. 5 I S.2 GG und der gesamtgesellschaftlichen Kontrollaufgabe[1049] gerecht zu werden, bietet es sich insoweit an,

[1044]Grimm, Verbände, S. 373ff. (375), aaO.; Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, DÖV 1965, S. 577ff. (580); Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 89ff.
[1045]Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, S. 7.
[1046]Wittkämper, aaO., S. 7, S. 165; Jecht, Die öffentliche Anstalt, S. 120.
[1047] Vgl. Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, S. 125f.
[1048]Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 91.
[1049]Vgl. Kisker, Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, DÖV S. 520ff. (524).

dieses Charakteristikum sozialer Wirklichkeit[1050] quasi zu "legalisieren" und organisatorisch durch eine angemessene Kombination verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Institutionen umzusetzen.
Neben diesen pragmatischen Erwägungen spielt auch der verfassungsrechtliche Hintergrund des Pluralismusprinzips für die Legitimation eine zentrale Rolle: Die eigenverantwortliche Besetzung der Hauptorgane durch die gesellschaftlichen Gruppen selbst, stellt sich in der parlamentarisch-rechtsstaatlichen Demokratie zugegebenermaßen als untypische und außergewöhnliche Gestaltungsform dar, weil eine öffentliche Kontrollaufgabe nicht demokratisch, sondern pluralistisch legitimiert werden soll.[1051] Beide, Demokratieprinzip und Pluralismusprinzip, sind allerdings verfassungsrechtlich vorgegeben und weisen hinsichtlich ihrer rechtlichen Wertigkeit keine substantiellen Unterschiede auf. Für ungewöhnliche Gestaltungen, bei denen die Überantwortung einer originär gesellschaftlichen Aufgabe auf den staatlichen Bereich ausscheiden muß, ist daher gegen eine Heranziehung des Pluralismusprinzips grundsätzlich nichts einzuwenden. Hinsichtlich der Bedeutung des Rundfunks im gesellschaftlichen Kommunikations- und Rückkoppelungsprozeß ist eine Abkehr von den demokratischen Legitimationsmustern sinnvoll und legitim, weil sich Rundfunkfreiheit sonst nicht verwirklichen ließe.
Unter Legitimationsgesichtspunkten bietet sich insoweit für die gruppenplurale Besetzung der Hauptorgane ein doppelter Rechtfertigungsstrang: Mit der Anerkennung und Abbildung gesellschaftlicher Strukturen einerseits und der Aufwertung eines verfassungsrechtlich angelegten Prinzips ist die zentrale, gestaltende Position der entsendeberechtigten Organisationen im Bestellungsverfahren gerechtfertigt, ohne daß es einer demokratischen Legitimation im klassischen Sinne bedürfte. Aus der Sicht der Pluralismustheorie, die organisierten Gruppen eine gleichberechtigte Teilnahme an der gesellschaftlichen und staatlichen Willensbildung ermöglichen will und der hochsensiblen Rundfunkfreiheit des Art. 5 I S.2 GG, handelt es sich um einen sachgerechten und sinnvollen Einsatz dieser Gruppen zur Repräsentation der Öffentlichkeit.[1052]
Dabei ist allerdings zu betonen, daß die Gremienmitglieder selbst ihre Legitimation nicht individuell, sondern nur als gruppenplural strukturiertes Hauptorgan insgesamt aus dem Pluralismusprinzip ableiten können. Die gruppeninternen Wahl- und Berufungsmodalitäten vermitteln lediglich die auf den jeweiligen Verbands- oder Gruppenzweck bezogene Legitimation, in bestimmten Situationen für die Organisation aufzutreten.[1053] Die entsendeberechtigten Gruppierungen vertreten keine Allgemeininteressen, sondern lediglich die partikularen Belange ihrer Mitglieder.[1054] Die den Entsandten vermittelte Legitimation ist folglich auch nur auf den jeweiligen partikularen Organisationszweck begrenzt, wohingegen die Mitglieder der Zulassungs- und Aufsichtsorgane explizit die Interessen der Allgemeinheit

---

[1050]Bereits W.Weber hat erkannt, daß die eigentlichen politischen Potenzen der wirklichen Verfassung der Bundesrepublik aus einem Pluralismus oligarchischer Herrschaftsgruppen bestehen. Vgl. W. Weber, aaO., S. 49f.. Vgl. auch Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 66ff.

[1051]Im Zusammenhang mit der gruppenpluralen Gesellschaftskontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spricht auch Ipsen von einem "bislang einzigartigen Versuch" und einer "Abwandlung des Repräsentationsprinzips". Er geht aber fehl in der Ansicht, daß mit der gruppenpluralistischen Konzeption eine öffentliche Verwaltungsaufgabe demokratisch legitimiert werden soll. (Vgl. Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 66f.) Demokratische Legitimation ist nur für die Ausübung staatlicher Gewalt erforderlich; die Aufgabenwahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist allerdings dem außerstaatlichen Bereich der Gesellschaft vorbehalten. Vgl. Bethge, Volkslegitimation für Rundfunkräte?, DVBl. 1987, S. 663ff. (665).

[1052]Zutreffend spricht Schmitt Glaeser bei der pluralistischen Gesellschaftkontrolle von einer grundrechtssichernden Binnenstruktur. Vgl. Schmitt-Glaeser/ Walter, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL, Heft 31, 1973, S. 230; ders, Mitbestimmung im Rundfunk, Der Staat Band 13, 1974, S. 578ff.

[1053]Ebenso: Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 61f.

[1054]Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, S. 329ff. (350); Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 84.

wahrnehmen sollen.[1055] Im Rahmen ihrer Zulassungs- und Überwachungstätigkeit haben die Gremienmitglieder über Bereiche zu bestimmen, die außerhalb des Selbstzwecks der berufenden Organisationen in der Sphäre allgemeiner Öffentlichkeit wurzeln.
Erst bei einer ausgewogenen Beteiligung verschiedener relevanter Organisationen und Gruppierungen im Innenbereich der Hauptorgane kann von einer berechtigten Repräsentation der pluralistischen Öffentlichkeit durch die Gemeinschaft der Gremienmitglieder gesprochen werden.[1056] Die vertretenen relevanten Gruppen und Organisationen vergegenwärtigen nur in ihrer Gesamtheit den gesellschaftlichen Kräftepluralismus, der sich in der Massendemokratie als Konglomerat formierter und organisierter Gruppeninteressen darstellt.[1057]
Das pluralistische Prinzip bildet insoweit den ausschlaggebenden Legitimations- und Verantwortungsstrang, der eine berechtigte Repräsentation der Allgemeinheit letztendlich ermöglicht.[1058]

6.7 Resümee Berufungs- und Entsendeverfahren

Es ist deutlich geworden, daß den staatlichen Stellen kein entscheidender Einfluß im Besetzungsverfahren zu den Hauptorganen der Landesmedienanstalten eröffnet werden darf. Wird eine unangemessene Anzahl von Gremienmitgliedern unmittelbar durch staatliche Organe selektiert und berufen, kann eine Beeinträchtigung der schützenswerten Programmautonomie der privaten Rundfunkveranstalter seitens staatlicher Stellen nicht mehr ausgeschlossen werden, da der Staat die Personalstrukturen des Organs kontrolliert, dem die Zulassungs- und Kontrollfunktionen für den privaten Programmsektor übertragen worden sind. Die organisatorische Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien basiert insoweit zu großen Teilen auf der Staatsfreiheit des Selektions- und Berufungsverfahrens.
Das pluralistische Entsendemodell und der Kombinationstypus haben sich als Verfahrensarten präsentiert, die dem Staat ein Minimum an Einflußmöglichkeiten offerieren und insoweit im Hinblick auf die zu gewährleistende Staatsfreiheit der Aufsichtsorgane der Landesmedienanstalten anderen Verfahrensarten vorzuziehen sind. Der Einwand fehlender demokratischer Legitimation hat sich als unbegründet erwiesen. Eine ununterbrochene Legitimationskette parlamentarisch-demokratischer Prägung ist für die Aufsichtstätigkeit der Hauptorgane generell nicht geboten, da sie sich nicht als Ausübung staatlicher Gewalt darstellt. Als besondere Repräsentationsform wird die gruppenpluralistische Aufsicht unmittelbar durch die repräsentationsberechtigten Organisationen selbst in Verbindung mit der gruppenpluralistischen Ausgestaltung der Organe hinreichend legitimiert.

[1055]Wufka spricht in diesem Zusammenhang von einer "Spezialeinwirkung" der Verbände auf die öffentliche Meinung in Abgrenzung zu einer "Generaleinwirkung", aaO., S. 84f.
[1056]Vgl. Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, DÖV 1965, S. 577ff. (580): Die Interessenverbände "beziehen sich jeweils nur auf Teile des Ganzen und erst in ihrer Gesamtheit können sie annähernd das Ganze decken". Herrmann geht hier fehl, wenn er die Legitimation der (öffentlich-rechtlichen) Rundfunkräte allein aus ihrer Bestimmung durch die jeweiligen verbandsinternen Wahlkörperschaften herleiten will. Vgl. Rundfunkfrecht, S. 294.
[1057]Vgl. BVerfGE 12, S. 205ff. (261f.)
[1058]Im Ergebnis ähnlich: Bethge, Volkslegitimation für Rundfunkräte, DVBl. 2987, S. 663ff. (666).

7 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die legislative Ausgestaltung der Rechtsstellung der Mitglieder der Hauptorgane

Steht das Besetzungsverfahren im Mittelpunkt einer organisatorischen und verfahrensrechtlichen Umsetzung des Staatsfreiheitsprinzips, weil in der Konstituierungsphase staatliche und parteipolitische Machtpositionen frühzeitig geschaffen und irreparable Schäden hinsichtlich der Unabhängigkeit des Gremiums verursacht werden können, so erweist sich die Rechtsstellung der Mitglieder als bedeutsam, weil diese letztlich auf Dauer eine unabhängige und eigenverantwortliche Amtsführung und damit eine staats- und parteiendistanzierte laufende Kontroll- und Zulassungstätigkeit gewährleisten soll. Ein staatsunabhängiges Besetzungsverfahren verhindert eine politische Steuerung der Kandidatenauswahl; die materiellrechtliche Ausgestaltung der Rechtsposition entscheidet aber darüber, ob und inwieweit die Entsandten ihre Eigenständigkeit und Entscheidungsfreiheit gegenüber den „alltäglichen“ Manipulationsversuchen behaupten können. Unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten muß es dabei um die Abwehr sowohl direkter Einflußnahmen des staatlichen Bereichs, als auch indirekter Steuerungsversuche gehen, die seitens des Staates und der Parteien mittels der entsendenden Organisationen aufgrund personeller Überschneidungen, Ämterkumulationen und freiwilliger Interessenbindung vorgenommen werden. Die landesgesetzliche Absicherung einer weitgehend autonomen Rechtsposition sollte daher gegenüber der Verankerung weitgehend staatsfreier Auswahl- und Berufungsmodalitäten nicht vernachlässigt werden.
Unter den Sammelbegriff der Rechtsstellung sollen in diesem Zusammenhang alle gesetzlichen Regelungen gefaßt werden, die der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit des einzelnen Gremienmitgliedes im weiteren Sinne dienen und seine organinterne Position definieren. Unter systematischen Gesichtspunkten fallen hierunter sowohl Normen, die das Innenverhältnis zwischen der jeweiligen Organisation zu „ihrem“ Entsandten, als auch das Außenverhältnis zwischen Gremienmitglied und externen Dritten betreffen. Im Einzelnen wird die Rechtsposition durch folgende zentrale Rechtsaspekte bestimmt: Weisungs- und Auftragsfreiheit, Verpflichtung auf die Interessen der Allgemeinheit und Abberufungsmöglichkeiten.
Nachdem in den unmittelbar anschließenden Abschnitten ein Überblick über die einschlägige Literatur und Rechtsprechung zu diesem Themenkreis geboten und der verfassungsrechtliche Rahmen für den gesetzgeberischen Ausgestaltungsfreiraum bestimmt wird, soll unter Punkt 7.3 der Versuch einer Systematisierung und Kategorisierung der zur Zeit geltenden Regelungsvarianten unternommen werden. Um eine, vom Einzelfall unabhängige Bewertung zu ermöglichen, werden dabei drei Modellformen herausgearbeitet und anschließend auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten hin untersucht.

7.1 Sachstand in Literatur und Rechtsprechung

Eine systematische Darstellung der zu diesem Themenkreis einschlägigen Literatur kann nicht vorgenommen werden, da die Autoren regelmäßig nur einzelne Rechtsaspekte der Gesamtkonstruktion Rechtsstellung untersuchen oder sich in ihren Ausführungen auf eine bestimmte landesgesetzliche Ausgestaltung beschränken; auch wird die Trennung zwischen Besetzungsverfahren und Rechtsstellung nicht immer schlüssig nachvollzogen.
Im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Gremientätigkeit, ruft bei Kirschnek der Verzicht auf die Forderung nach hoher fachlicher Qualifikation der Vorstandsmitglieder der Landesmedienanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg noch „Unwohlsein“ hervor, während er für die Mitglieder des Medienrates eine Verpflichtung auf die Interessen der

Allgemeinheit für ausreichend hält, obwohl „dieses für einen Verbandsvertreter nicht immer einfach sein dürfte".[1059]
Wilhelmi bemängelt beim Beirat des öffentlich-rechtlichen MDR das Fehlen von Vorgaben für eine persönliche oder fachliche Qualifikation, einer Freistellung von externen Aufträgen und Weisungen und eines Allgemeinvertretungsauftrages. Aufgrund dieser Versäumnisse habe sich die staatliche Gewalt bei der Besetzung des Gremiums und der laufenden Rundfunkaufsicht nahezu ungehindert entfalten können.[1060] Im Hinblick auf den Medienrat der Medienanstalt Berlin-Brandenburg führt er später aus, daß die verordnete Weisungsunabhängigkeit und die Forderung nach Erfahrung und Sachkunde allein die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung nicht effektiv gewährleisten könnten.[1061]
Gersdorf und Reese sehen ein Spannungsverhältnis zwischen der Weisungsunabhängigkeit einerseits und dem Recht der berufenen Stellen andererseits, die von ihnen vorgeschlagenen oder entsandten Mitglieder abzuberufen. Die Abberufungsoption sei einer neutralen und unparteiischen Aufgabenerledigung abträglich[1062]. Gerade hinsichtlich der Revokationsrechte ist sich die Literatur einig, daß diese nicht nur die persönliche Unabhängigkeit des Repräsentanten einschränken, sondern auch negative Auswirkungen auf die gewährte Weisungs- und Auftragsfreiheit und auf das Verhältnis des Mitgliedes zum Auswahlberechtigten und zur Öffentlichkeit entfalten[1063]. In welchem Ausmaß die Rückrufmöglichkeit allerdings tatsächlich die sachliche Autonomie aufhebt und damit die individuelle Rechtsposition der Repräsentanten insgesamt verändert ist umstritten. Zum Teil wird die Beeinträchtigung für derart gravierend erachtet, daß eine Umgehung des Verbots des imperativen Mandats befürchtet wird und die Auftrags- und Weisungsfreiheit zur rechtlichen Illusion geriert.[1064]
Demgegenüber neigen andere Autoren der Ansicht zu, die mit der Rückrufmöglichkeit verbundene Beschränkung der sachlichen Unabhängigkeit solle nicht überbewertet werden, da sie in ihren tatsächlichen Auswirkungen die Gremienmitglieder nicht zu faktisch weisungsgebundenen Gruppenbeauftragten degradiere.[1065]
Auch der Judikatur ist es bislang nicht gelungen, grundsätzliche und verallgemeinerungsfähige Maßstäbe für die verfassungskonforme Ausgestaltung der Rechtsstellung zu entwickeln. Auch hier vermißt man eine umfassende, vom konkreten Prüfungsgegenstand abgehobene Auseinandersetzung mit der Gesamtthematik.
Inhaltlich ausschließlich auf die geforderte Weisungs- und Auftragsunabhängigkeit der Gremienmitglieder bezogen, hat das Bundesverfassungsgericht Bedenken an der Effektivität entsprechender Normierungen angemeldet. Diese könnten eine freiwillige Interessenbindung ebenso wenig verhindern wie eine Betrachtung des Gesamtinteresses unter partikularen Gesichtspunkten ausgeschlossen werden könne[1066].
Anläßlich der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebührenerhebung hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, daß die Kommission der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen durch Inkompatibilitätsregelungen, durch die ausschließliche Bindung an das Interesse der Allgemeinheit, die Entbindung von Aufträgen jedweder Art und durch ein

---

[1059] Kirschnek, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, S. 158f. (insb. Fußnote 110).
[1060] Wilhelmi, Verfassungsrechtliche Probleme des öffent.-rechtl. Rundfunks in den neuen Bundesländern, S. 211 (Fußnote 154).
[1061] Wilhelmi, aaO, S. 248f.
[1062] Gersdorf, aaO., S. 168; Hellstern/ Reese, Band 1, aaO., S. 309, 319.
[1063] Vgl.: Herrmann, Rundfunkrecht, S. 292; Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 47,48; Dagtoglou, Der Private in der Verwaltung, S. 53, 55; Hellstern/Reese, Rundfunkaufsicht Band 1, S. 115ff. (133).
[1064] Vgl.: Dagtoglou, Der Private in der Verwaltung, S. 54f.. Ähnlich: Müller, Selbstverwaltung und Interesseneinfluß bei den Anstalten des öffentlichen Rechts, S. 167f.
[1065] Vgl.: Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 47ff.
[1066] BVerfGE 83, S. 238ff. (335)

Behinderungs- und Benachteiligungsverbot ausreichend vor einem unzulässigen Staatseinfluß geschützt sei[1067]. Zu einem vergleichbaren Resultat kommt das Bundesverfassungsgericht in einer Bewertung der Bayerischen Landesmedienanstalt[1068].

7.2 Gebot zur normativen Ausgestaltung einer eigenständigen und unabhängigen Rechtsposition

Die landesgesetzgeberische Berechtigung zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung läßt auch für den Regelungskreis Rechtstellung grundsätzlich offen, wie die Parlamente ihrer Regulierungsaufgabe in diesem Punkt nachkommen. Allerdings müssen die gewählten materiellen, organisatorischen und prozeduralen Regelungen zur Rechtsposition der Organmitglieder dem Grundsatz der Staats- und Parteienfreiheit, dessen Kern der Schutz der Programmautonomie ist, gerecht werden. Wie auch sonst bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung findet sich der Landesgesetzgeber in der Doppelrolle des Verantwortlichen für Rundfunkfreiheit auf der einen und des zur Enthaltsamkeit Verpflichteten auf der anderen Seite wieder. In dieser widersprüchlichen Position hat er für ein Regelungswerk zu sorgen, daß den Repräsentanten eine sachangemessene und gegenüber staatlich-parteipolitischen Einflußnahmen weitgehend abgeschirmte Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Zulassungsfunktionen ermöglicht.
Die Forderung nach einer staatsunabhängigen Rechtsstellung des Einzelnen ergibt sich konsequent aus den verfassungsrechtlichen Geboten zur Einrichtung eines staatsdistanzierten Auswahl- und Besetzungsverfahrens und zum umfassenden Schutz der sensiblen Programmautonomie der Rundfunkveranstalter.
Die umfangreichen Vorkehrungen zur Gewährleistung eines unabhängigen Berufungsverfahrens blieben ohne dauerhafte Wirkung, wenn die organinterne Rechtsposition der Gruppenrepräsentanten derart angreifbar und ungeschützt wäre, daß der Staat und die Parteien jederzeit nach der Konstituierungsphase auf die individuelle Willensbildung und das Abstimmungsverhalten einwirken könnten.
Zum anderen sind Beeinträchtigungen der umfassend geschützten Programmautonomie der privaten Rundfunkveranstalter zu befürchten, wenn nicht für die „gesellschaftlichen“ Organmitglieder ein Reservat geschaffen wird, in dem sie sich in relativer Souveränität und Freiheit informieren, eine Meinung bilden und diese äußern und verbreiten können. Das sensible Feld der laufenden Zulassungs- und Überwachungstätigkeit, das erhebliche programmrelevante Bewertungsmöglichkeiten offen hält, darf nicht der staatlichen oder parteipolitischen Interessenartikulation allein überlassen werden. Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten Schutzobjekte der die Rechtsstellung stärkenden Normen zuallerst die Gremienmitglieder der „gesellschaftlichen Bank“ sind; inwieweit die Repräsentanten vor der Inanspruchnahme und gezielter Manipulation durch die sie entsendenden Organisationen zu schützen sind, ist nur insoweit relevant, als die berufungsberechtigten Organisationen selbst staatlich oder parteipolitisch unterwandert sind oder selbst dem staatlich-parteipolitischen Sektors zuzurechnen sind.

Das Gebot der Staatsfreiheit ist insoweit durch ein effektives Normensystem zu konkretisieren, das eine möglichst neutrale und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung des Repräsentanten ermöglicht. Der materielle Gehalt des Staatsfreiheitsprinzips wird auch hier erst durch eine entsprechende Ausgestaltung der Binnenstrukturen lebendig. Es sei daran erinnert, daß sich die gewünschte freie Rechtsstellung nicht mit der Verankerung einer einzelnen Norm einspielt; erst die Kombination verschiedener Regelungen erreicht das zur

[1067] BVerwG, ZUM 1999, S. 496 (499).
[1068] BVerfGE 97, S. 298 (314)

Gewährleistung von Freiheit erforderliche Maß an Flexibilität und Effektivität. Im Einzelnen hat der Landesgesetzgeber die Repräsentanten ausdrücklich mit der Wahrnehmung der Interessen der Allgemeinheit zu betrauen und sie von jeglichen Aufträgen oder Weisungen Dritter freizustellen, um eine sachlich unabhängige und eigenverantwortliche Amtsführung zu ermöglichen. Neben der sachlichen muß die persönliche Unabhängigkeit durch den völligen Ausschluß von Abberufungsmöglichkeiten oder zumindest durch die Beschränkung der Abberufungsrechte auf enumerative Ausnahmetatbestände gewährleistet werden. Ungeachtet dieser zentralen Vorkehrungen zur Sicherung eines freien Mandats sind weitere legislative Maßnahmen unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten zwar nicht geboten, könnten sich aber zur Verwirklichung der gesteckten Ziele als sinnvoll erweisen: Zu diesen komplementären Maßnahmen gehört neben der Zulassung von mehreren Amtsperioden, bzw. Wiederwahlmöglichkeiten, auch die materiellrechtliche Ausformulierung eines Anforderungsprofils für die Gremienmitglieder. Letztendlich dürften auch die jeweilige Dauer der Amtsperiode[1069] und der gesetzgeberische Verzicht auf die Einrichtung von Stellvertreterpositionen die Rechtsstellung des Repräsentanten tangieren.

7.3 Geltende Regelungen zur Rechtsstellung der Gremienmitglieder

7.3.1 Übersicht

Die Zuweisung der Rundfunkkompetenzen an die Landesgesetzgeber hat dazu geführt, daß die vorbezeichneten Regelungen in unterschiedlicher Weise verwendet und miteinander kombiniert worden sind. Welche, die Staatsunabhängigkeit sichernde Normen im Einzelnen in welches Landesmediengesetz Eingang gefunden haben, soll nachfolgend, mit einer knappen Charakterisierung der jeweiligen Norm, skizziert werden:

- Verpflichtung auf die Interessen der Allgemeinheit/ Öffentlichkeit.

Die Mitglieder der Zulassungs- und Kontrollgremien haben nach nahezu allen Landesmediengesetzen den ausdrücklichen Auftrag, die Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen.[1070]

- Weisungs- und Auftragsfreiheit.

Überwiegend unterliegen die Repräsentanten keinen Aufträgen oder Weisungen Dritter.[1071] Diese Norm garantiert die sachliche Unabhängigkeit der Entsandten und bildet die essentielle Voraussetzung für eine unbeeinflußte und eigenverantwortliche Amtsführung.

- Abberufungsrechte.

Die persönliche Autonomie der Funktionsträger ist aufgrund der divergierenden, landesgesetzlichen Ausgestaltung der Rechte der repräsentationswürdigen Organisationen, ihre Entsandten vorzeitig abzuberufen, nicht in gleichem Ausmaß gesichert. Zu unterscheiden sind beschränkte[1072] und unbeschränkte[1073] Abberufungsrechte.

[1069]Zu unterscheiden sind eine vier- (Art. 13 IV S.1 BayMG; § 36 IV S.1 LMG Bremen; § 49 VI S.1 HPRG; § 68 II, S.1 LRG Saarl.; § 45 VI S.1 ThürRG), fünf- (§ 41 IV S.1 LMG BW; § 10 IV StV B-B; § 63 I S.1 HamMG; § 47 I S.1 RfG M-V.; § 45 VII S.1 1.HS LRG R-P§ 35 S.1 PRG S-A; § 56 I S.1 LRG S-H) und sechsjährige (§ 55 VI LRG Nieders.; § 55 VIII S.1 LRG NRW; § 29 VIII S. 1 SächsPRG) Amtsdauer.

[1070]Vgl.: § 41 I S.1 LMG BW; Art. 12 II S. 1 Bay MG; § 58 I S.2 HamMG; § 49 I S.1 HPRG; § 46 I S.1 RfG M-V.; § 57 I S.2 LRG Nieders.; §§ 52 I S.1, 55 XII S.2 LRG NRW; § 36 I S.2 PRG S-A; § 54 IX S.2, 1. HS LRG S-H; § 45 I S.1 ThürRG.

[1071]Vgl.: § 44 I S.2 LMG BW; Art. 13 III, S.1 Bay MG; § 10 II StV B-B; § 63 II, S.2 HamMG; § 49 VI S.2 HPRG; § 47 II S.1 RfG M-V.; § 57 I S.3 LRG Nieders.; § 55 XII, S.2 LRG NRW; § 45 VII S. 2 LRG R-P; § 68 I S.2 LRG Saarl.; § 29 VII SächsPRG; § 36 I S.3 PRG S-A; § 54 IX S.2 2. HS LRG S-H; § 45 VII ThürRG. Als einziges Bundesland hat Bremen keine ausdrückliche Regelung zur Weisungs- und Auftragsfeiheit seiner Organmitglieder vorgesehen.

[1072]Beschränkte Abberufungsrechte: § 41 V S.2 LMG BW; § 13 IV S. 4 BayMG; § 55 X LRG NRW; §§ 68 VI i.V.m 24 II LRG Saarl.; § 29 V S.3 SächsPRG; § 54 X LRG S-H; § 45 VIII ThürRG.

[1073]Unbeschränkte Abberufungsrechte: § 49 VI S. 3 HPRG; § 45 VII S.3 LRG R-P.

- Stellvertreterregelungen.
In zwei Fällen haben die Landesgesetzgeber vorgesehen, daß die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte und -pflichten vorübergehend, bei Verhinderung des ordentlichen Mitgliedes, einem Dritten überlassen werden kann.[1074] Bei diesen Versammlungsgremien bestimmen die wahl- und entsendeberechtigten Institutionen für jeden ordentlichen Repräsentanten gleichzeitig einen Stellvertreter.
- Erfordernis besonderer Sachkunde und Erfahrungen.
Neben den allgemeinen persönlichen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im Hauptorgan werden zum Teil besondere Qualifikationen erwartet, die für eine sinnvolle und kompetente interne Zusammenarbeit als notwendig angesehen werden. Darunter fallen diejenigen Normen, die besondere Erfahrungen und Sachkundigkeit[1075] oder Kenntnisse auf dem Gebiet des Rundfunkwesens[1076] einfordern.

7.3.2 Systematisierung

Die Rechtsvorschriften zur Vertretung der Interessen der Allgemeinheit, zur Weisungs- und Auftragsfreiheit und zu den Abberufungsrechten sollen thematisch zunächst im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen, da auf der Basis dieser fundamentalen Normen eine systematische Klassifikation der unterschiedlichen föderalen Regelungskomplexe möglich ist.
Unter diesen Voraussetzungen lassen sich zwei Ausgestaltungsvarianten herleiten, die sich anhand der unterschiedlichen Verwendung und Kombination der vorbezeichneten Regelungen charakterisieren lassen; bei der zweiten Variante werden außerdem noch zwei Untergruppen gebildet:

7.3.2.1 Weisungs- und Auftragsfreiheit ohne Abberufungsoption

Die dieser Ausgestaltungsform zuzurechnenden Landesmediengesetze sehen vor, daß die Mitglieder der Hauptorgane der (gemeinsamen) Landesmedienanstalten von Berlin-Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt grundsätzlich an Weisungen und Aufträge Dritter nicht gebunden sind und von den entsendeberechtigten Organisationen vor Ablauf ihrer Amtszeit nicht abberufen werden können.
Der gesetzgeberische Verzicht auf eine vorzeitige Abberufung der Mitglieder ist in keinem Fall expressis verbis im Normtext geregelt, läßt sich aber schlüssig aus dem Gesetzeszusammenhang herleiten. Hinsichtlich anderer Funktionsträger (Vorsitzender bzw. Stellvertreter der Versammlung, Direktor der Landesmedienanstalt) sehen die Landesmediengesetze explizit die Möglichkeit zur vorzeitigen Abberufung der Amtsinhaber vor.[1077] Eine nachvollziehbare und griffige Begründung, warum die Gesetzgeber ausgerechnet bei den Mitgliedern des Hauptorgans von einer Abberufungsmöglichkeit abgesehen haben sollten, obwohl eine Einschränkung der persönlichen Unabhängigkeit realiter beabsichtigt war, kann nicht gefunden werden. Vielmehr ist wahrscheinlicher, daß es die Landesge-

[1074] § 55 VI LRG NRW; §§ 68 VI i.V.m 23 IV LRG Saarl.
[1075] Vgl. § 10 I StV B-B; § 62 I HamMG.
[1076] Vgl. § 55 XII S.1 LRG NRW; § 54 IX LRG S-H.
[1077] Vgl. z.B.: § 14 III S. 3 StVBB; § 40 II S.1 LMG Bremen; § 63 II S.2, § 66 II S.3 HamMG; § 8 II Hauptsatzung der Landesrundfunkzentrale M-V (Amtlicher Anzeiger M-V 1992, S. 61ff.); § 61 I S.3 LRG Nieders..

setzgeber bewußt unterlassen haben, den auswahlberechtigten Institutionen besondere Rechte zur Abberufung ihrer Vertreter zuzugestehen.[1078]
Zudem stehen sachliche und persönliche Autonomie in einer engen Wechselbeziehung.[1079] Es kann davon ausgegangen werden, daß mit der uneingeschränkten Zusicherung sachlicher Unabhängigkeit im Zweifelsfall auch eine unbegrenzte persönliche Souveränität vom Landesgesetzgeber gewollt und entsprechend umgesetzt worden ist.[1080]

7.3.2.2 Weisungs- und Auftragsfreiheit mit Abberufungsoption

Um die sachliche Unabhängigkeit der Mitglieder der externen Zulassungs- und Kontrollgremien zu gewährleisten, stellen die Landesmediengesetze von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen sie von Aufträgen und Weisungen frei; zum ganz überwiegenden Teil sind sie außerdem mit der Wahrnehmung bzw.Vertretung der Interessen der Öffentlichkeit betraut. Allerdings wird die persönliche Souveränität der Repräsentanten in unterschiedlicher Intensität durch die Gewährung von beschränkten oder unbeschränkten Abberufungsrechten beeinträchtigt. Insoweit sind zwei Untergruppen zu trennen:

7.3.2.2.1 Beschränktes Abberufungsrecht

Den repräsentationswürdigen Organisationen der Landesmediengesetze von Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Thüringen steht unter der Voraussetzung ein Rückrufrecht zu, daß der entsprechende Gruppenvertreter aus der entsendenden Organisation ausgeschieden ist.[1081] Da eine freiwillige Beendigung der Aufsichtstätigkeit im Hauptorgan grundsätzlich jederzeit möglich ist, regelt die Abberufungsnorm nur den Fall, daß der Entsandte zu einem freiwilligen Austritt selbst nicht bereit ist. Die in der Fußnote bezeichneten Normen enthalten jeweils abschließend die Bedingungen einer Abberufung, so daß diese ausschließlich aus dem angeführten Grund erfolgen darf.

7.3.2.2.2 Unbeschränktes Abberufungsrecht

Die Landesgesetzgeber von Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben die Gremienmitglieder von Aufträgen und Weisungen Dritter freigestellt, gleichzeitig aber den entsendeberechtigten Organisationen das uneingeschränkte Recht eingeräumt, ihre Entsandten vorzeitig aus dem Hauptorgan abzuberufen.
Formalrechtlich ist die Abberufung nach dem schleswig-holsteinischen Landesrundfunkgesetz nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes möglich.[1082] Inhaltlich erweist sich das Tatbestandsmerkmal des "wichtigen Grundes" bei näherer Betrachtungsweise aber als konturlos und unbestimmt. Auch die systematische Gesetzesinterpretation läßt keine Eingrenzung dieser Terminologie zu. Der oberflächlich abschließende Norminhalt des § 54 X LRG S-H wird durch die unbegrenzte Offenheit der Abberufungsklausel aufgehoben. Es ist

[1078]Zu dem gleichen Ergebnis kommt Lämmel bei der Bewertung der persönlichen Unabhängigkeit der Ratsmitglieder der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von RB, NDR, WDR, DW und DLF. Vgl. Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 35f..
[1079]Der drohende Amtsverlust infolge der Abberufungsmöglichkeit beeinträchtigt die sachliche Unabhängigkeit der Repräsentanten erheblich. Vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, S. 292; Jank, Anmerkungen zum Urteil des OVG Berlin, DVBl. 1969, S. 881f. (884).
[1080]Vgl. Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 43f.
[1081]So § 41 V S. 2 LMG BW; Art. 13 IV S.4 Bay MG; § 55 X LRG NRW; § 68 VI i.V.m. § 24 II LRG Saarl.; § 29 V S. 3 SächsPRG; § 45 VIII ThürRG.
[1082]§ 54 X LRG S-H.

nicht zweifelsfrei nachzuvollziehen, welche Abberufungsgründe das erforderliche Maß an Wichtigkeit erreichen, um eine Abberufung zu legalisieren und welche außergerichtliche Instanz die in der Praxis angeführten Gründe bewertet und kontrolliert. Dadurch entstehen faktisch materiell-unbeschränkte Abberufungsmöglichkeiten für die benennungsberechtigten Organisationen.

7.4 Vereinbarkeit der landesgesetzlichen Ausgestaltungsvarianten zur Rechtsstellung mit dem Staatsfreiheitsprinzip

Auf der herausgearbeiteten Systematik aufbauend, sind die grundlegenden Ausgestaltungsvarianten auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Staatsfreiheitsgrundsatzes hin zu überprüfen. In einem zweiten Bearbeitungsschritt wird der Frage nachgegangen, ob die eingangs erwähnten komplementären Regelungen zu den Rechtsaspekten Stellvertretung, besondere Qualifikation, Amtszeit und Wiederwahl überhaupt nennenswerte Wirkungen im Hinblick auf Staatsfreiheit entfalten. Sollte dies der Fall sein, werden sie bei der abschließende Bewertung der jeweiligen Regelungswerke zum Themenkreis Rechtsstellung Berücksichtigung finden müßen.

7.4.1 Weisungs- und Auftragsfreiheit ohne Abberufungsoption

Mit der Einrichtung einer dem Abgeordnetenstatus des Art. 38 GG vergleichbaren Rechtsstellung, bei der die Entsandten als Vertreter der Öffentlichkeit allein ihrem Gewissen unterworfen sind, wird den Mitgliedern eine neutrale und gegenüber den Einflüssen Dritter abgeschirmte Amtsführung ermöglicht. Als Schutznorm mit Abwehrcharakter fördert die verordnete Auftrags- und Weisungsfreiheit die Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit des Gruppenentsandten insbesondere gegenüber Steuerungsversuchen seitens der Parteien oder staatlicher Stellen. Die ausdrückliche Verankerung eines „freien Mandats“ setzt der "Übermächtigung" und der schleichenden Entwicklung in Richtung eines imperativen Mandats der Mitglieder, ausgelöst durch die Machtambitionen politischer Stellen, eindeutige rechtliche Schranken und schafft damit eine zumindest formell unangreifbare Rechtsposition.
Neben der Schaffung eindeutiger rechtlicher Rahmenbedingungen für die Aufgabenwahrnehmung dürfte auch der psychologische Effekt unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten nicht zu vernachlässigen sein. Allein die Existenz entsprechender Regelungen dürfte zu einem vertrauensvolleren und offeneren internen Arbeitsklima beitragen, das sich insgesamt positiv auf Motivation und Stellung des Einzelnen auswirkt. Eigenständige Persönlichkeiten werden in ihrer neutralen Haltung bestärkt; Parteinahme und die Vertretung partikularer Interessen werden zumindest deutlich als rundfunkfremd gebrandmarkt. Die gesetzliche Forderung nach Auftrags- und Weisungsfreiheit macht deutlich, daß ein individueller Gesinnungs- und Gewissensfreiraum existieren muß, in dem sich der Repräsentant nach selbstgewählten Kriterien und eigener Überzeugung entscheiden kann. Im Zusammenspiel mit weiteren staatsfreiheitssichernden Normen bilden sie einen wesentlichen Faktor, um für die laufende Zulassungs- und Überwachungstätigkeit ein Arbeitsumfeld zu schaffen, daß den Weg zu einer von staatlichen und parteipolitischen Interessen weitgehend unbeeinflußten Beschlußfassung eröffnet.
Ohne Abberufungsrechte kann die Illoyalität und "Unzuverlässigkeit" eines Entsandten zudem grundsätzlich keine Rechtswirkungen auf seine Organzugehörigkeit entfalten, weil der Repräsentant von der berufungsberechtigten Organisation nicht vorzeitig abberufen werden kann. Selbst wenn der Entsandte aus der entsprechenden Organisation ausscheidet, ist er nicht verpflichtet, noch kann er gezwungen werden, seine Mitgliedschaft zu beenden.
Die fragliche Ausgestaltung, ergänzt um die Verpflichtung der Mitglieder auf die Interessen der Allgemeinheit, setzt insoweit rechtsverbindlich fest, daß die Entsandten gerade nicht

Interessenvertreter der benennungsberechtigten Organisation sind, sondern Repräsentanten, die in ihrer Gesamtheit die Öffentlichkeit verkörpern. Den sachlichen Anknüpfungspunkt für die Amtsführung bilden folglich allein die rundfunkbezogenen Interessen und Bedürfnisse der Öffentlichkeit und nicht die einzelner Organisationen.

Entfaltet die dargelegte Rechtskonstruktion einen weitgehenden Schutz vor direkten staatlich-parteipolitischen Einflußnahmen, so sind hinsichtlich der effektiven Abwehr mittelbarer Steuerungsversuche Zweifel angebracht. Es ist fraglich, ob Weisungsfreiheit, Allgemeinverpflichtung und das Fehlen von Abberufungsrechten ausreichen, um den Entsandten völlig aus dem Einfluß- und Machtbereich „seiner" jeweiligen Organisation herauszulösen[1083] und ihn damit wirksam vor dem Einfluß zu schützen, der seitens des Staates indirekt über und mittels dieser Organisationen ausgeübt wird. Dieser Einwand setzt unmittelbar an den pluralistischen Konstruktionsmerkmalen der externen Kontrollorgane an.[1084]
Mit den Wahl- und Berufungskompetenzen der repräsentationswürdigen Organisationen geht zwangsläufig einher, daß die Berufenen Wertvorstellungen und Interessen in die Aufsichtstätigkeit einbringen, die mit denjenigen des Entsendeberechtigten oftmals identisch sind.[1085] Die relevanten Stellen werden ganz überwiegend nur diejenigen Kandidaten entsenden, die ihr uneingeschränktes Vertrauen genießen und von denen sie Engagement bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinteressen erwarten können.[1086] Diese Loyalität und Zielidentität eröffnet der Gruppe vielfältige Möglichkeiten, die laufende Aufgabenwahrnehmung mit den eigenen Bedürfnissen abzustimmen.
Hier ist allerdings festzuhalten, daß derartige Beziehungen einerseits unvermeidbar sind, weil niemand in einen völlig wertfreien Raum versetzt werden kann[1087], und andererseits hinsichtlich der pluralistischen Gruppenintegration sogar beabsichtigt und legitim sind, weil sich der erstrebte Interessenkompromiß erst in der Konfrontation unterschiedlicher Partikularinteressen ergeben kann.[1088] Eine vollumfängliche Loslösung des Entsandten aus „seiner" Organisation ist also weder beabsichtigt noch zweckdienlich. Das Eintreten für Gruppeninteressen darf insoweit nicht pauschal als systemwidrig und rundfunkfremd qualifiziert werden.[1089] Unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten ergibt sich jedoch in der Tat ein Restrisiko, wenn staatliche Stellen über dritte Organisationen Einfluß zu nehmen versuchen. Dieser „Schönheitsfehler" muß allerdings akzeptiert werden, wenn man die gesellschaftlichen Gruppen selbst nicht vom Berufungsverfahren ausschließen will.
Die in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt verwendete Regelungskombination ist somit unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Sie gewährleistet in hinreichendem Maße, daß die Entsandten nicht zu weisungsabhängigen Beauftragten ihrer Organisationen werden und schirmen sie ausreichend gegenüber staatlichen Inkorporationsbestrebungen ab.

[1083]Vgl.: BVerfGE 83, S. 238ff. (335); Hoffmann-Riem, Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen, AfP 1991, S. 606ff. (609). Vgl. dazu den Befund von Seifert zum WDR und NDR, Probleme der Parteien und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, S. 125ff. (133ff.), in: Manipulation der Meinungsbildung, hrsgg. von Ralf Zoll; Lerche, Landesbericht, S. 15ff. (70f.), aaO.
[1084]Ausführlich vgl.: Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 85ff.
[1085]Dagtoglou, Der Private in der Verwaltung, S. 29.
[1086]Vgl.: Wufka, aaO., S. 85; Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 44ff.
[1087]Vgl. dazu die Probleme beim freien Mandat des Art. 38 I S. 2, 2. HS GG, H.P. Schneider, Das parlamentarische System, S. 239ff. (254), in: Benda/ Maihofer/ Vogel, HbdStR.
[1088]Vgl. Lerche:"... geht es bei der Funktion der Gremienmitglieder zunächst um die Einbringung von Gruppeninteressen, so wie das Integrationsmodell es sieht...", Landesbericht, S. 15ff. (70 und ff.).
[1089]Vgl. Herrmann, Rundfunkfreiheit, S. 294. Zu einseitig insoweit das BVerfG: 83, S. 238ff. (333ff.).

7.4.2 Weisungs- und Auftragsfreiheit mit Abberufungsmöglichkeit

Die den relevanten Organisationen selbst eingeräumten Abberufungsrechte leiten zu der zentralen Frage über, welche Konsequenzen sich daraus für die staats- und parteienunabhängige Rechtsstellung des Repräsentanten, d.h. für seine persönliche und sachliche Souveränität, ergeben. Der nachfolgend dargestellte Lösungsansatz orientiert sich an der vorgegebenen Trennung von beschränkten und unbeschränkten Abberufungsrechten.

7.4.2.1 Beschränktes Abberufungsrecht

Mit der inhaltlichen Beschränkung des Abberufungsrechts sind die jeweiligen Landesgesetzgeber einer vermittelnden Konzeption gefolgt, bei der dem Repräsentanten zwar die sachliche Unabhängigkeit uneingeschränkt gewährt werden soll, er aber in Ausnahmefällen aus seinem Amt entfernt werden kann.
Zunächst sind grundsätzliche, rechtsdogmatische Einwände gegen die normative Verknüpfung von Abberufungsrecht und Weisungsfreiheit geltend zu machen.
Die rundfunkrechtlichen Regelungen zur Auftrags- und Weisungsfreiheit finden ihre Entsprechung in Art. 38 I S.2, 2. HS GG, der in der Parteiendemokratie die Unabhängigkeit und Neutralität des Parlamentsabgeordneten gewährleisten soll. Das freie Mandat stützt und verstärkt den Repräsentantenstatus des Abgeordneten, der Beauftragter des Gesamtvolkes und nicht einer spezifischen Gruppe oder Organisation sein soll.[1090] Sachliche Unabhängigkeit und Repräsentation stehen insoweit in einem engen Funktionszusammenhang.[1091]
Demgegenüber muß das Recht zur vorzeitigen Abberufung einer anderen Rechtssphäre zugeordnet werden; eine vergleichbare Gestaltungsmacht des Berechtigenden findet sich im Bürgerlichen Recht beim Widerruf der rechtsgeschäftlich erteilten Vollmacht: Der Vertretene kann die Vollmacht grundsätzlich jederzeit, d.h. auch vor Ablauf des vereinbarten Zeitraums, widerrufen.[1092]
Mit der Auftrags- und Weisungsfreiheit, als dem Repräsentationsprinzip dogmatisch zuzuordnende Norm, und dem Abberufungsrecht, als aus dem privatrechtlichen Stellvertretungsinstitut entlehnten Rechtssatz, werden insoweit zwei Regelungen kombiniert, die unterschiedlichen Rechtssphären zuzurechnen sind. Denn Repräsentation, als rechtlich-politisches Verkörperungskonzept, und Vertretung als privatrechtlicher Begriff sind in einem Punkt unvereinbar: Die Anonymität des Volkes und die Pluralität und Unbestimmbarkeit seiner Interessen machen eine Vertretung desselben im bürgerlich-rechtlichen Sinne unmöglich; Gesamtvolk und Allgemeininteresse können nur repräsentiert werden.[1093]
Insoweit erweist sich die Kombination von Revokationsrecht und Weisungsfreiheit zur Ausgestaltung einer in sich geschlossenen Rechtsposition als nicht vollends schlüssig und dogmatisch zweifelhaft.[1094]

Ungeachtet dieser strukturellen Bedenken löst die mit dem Abberufungsrecht einhergehende Einschränkung der persönlichen Unabhängigkeit unter Staatsfreiheitsgesichtpunkten Vorbehalte aus: In Abschnitt 7.4.1 ist dargelegt worden, daß auch bei weitgehender sachlicher

---

[1090]H.P.Schneider, Das parlamentarische System, S. 239ff. (252ff.) in Benda/ Maihofer/ Vogel, HbdStR; Leibholz, Repräsentation, S. 44, 73.
[1091]Lämmel, Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 60; Dagtoglou geht sogar davon aus, daß der "Begriff der Repräsentation die Weisungsfreiheit des Repräsentanten *in sich birgt.*", Der Private in der Verwaltung, S. 43; H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 252.
[1092]Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § 168, Rdnr. 5; Dagtoglou, Der Private in der Verwaltung, S. 42ff.
[1093]Leibholz, Repräsentation in der Demokratie, S. 182ff.; Dagtoglou, Der Private in der Verwaltung, S. 43; C. Schmidt, Verfassungslehre, S. 207ff.; Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, S. 355ff.
[1094]Vgl. auch Lämmel, Binnenpluralität, S. 61.

und persönlicher Unabhängigkeit ein indirekt vermittelter Einfluß des Staates oder der Parteien nicht ausgeschlossen werden kann. Es ist zu befürchten, daß die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des Repräsentanten noch zusätzlichen Schaden erleidet, wenn den repräsentationswürdigen Organisationen ein Rückrufrecht zusteht. Der jeweilige Entsandte wird kaum Bereitschaft zeigen, sich für die Belange der Allgemeinheit einzusetzen, wenn diese den Gruppeninteressen zuwiderlaufen und er dem latenten Gefahr einer vorzeitigen Abberufung ausgesetzt ist.[1095]

Zwar ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß das Abberufungsrecht normativ auf einen Ausnahmetatbestand beschränkt ist und insoweit nur bei Ausscheiden des Repräsentanten aus „seiner“ Organisation Anwendung finden kann. Allerdings eröffnet das Tatbestandsmerkmal des "Ausscheidens" einen weiten Freiraum für Interpretationen, wenn man die vielfältigen Gründe und auslösenden Faktoren eines Austritts mit berücksichtigt. Beispielsweise erscheint eine Abberufung als Folge eines freiwilligen Austritts des Betroffenen aus der Organisation erheblich unbedenklicher, als eine Abberufung, die nach einem erzwungenem Ausschluß oder absichtlich provozierten Rücktritt des Mitgliedes erfolgt. Das Merkmal des Ausscheidens ist inhaltlich zu unbestimmt und die internen Strukturen der beteiligten Organisationen zu wenig transparent, als daß sich ein gezieltes Vorgehen der Gruppe gegen den unerwünschten Entsandten nachvollziehen oder verhindern ließe. Erweist sich der Repräsentant im Verlauf seiner Aufsichtstätigkeit als wenig linientreu und gefügig, dürfte der tatbestandlich vorausgesetzte Ausschluß aus der Organisation tatsächlich nur eine kleine Hürde für eine beabsichtigte Abberufung sein.

Auch die Beschränkung des Rückrufrechtes schließt insoweit nicht aus, daß die Konzeption des freien Mandats durch die Abberufungsmöglichkeit faktisch konterkariert wird.[1096] Es liegt auf der Hand, daß der Repräsentant in vorauseilendem Gehorsam, den Begehrlichkeiten und Forderungen „seiner“ Organisation nachgeben wird, um für eine vorzeitige Beendigung seiner Amtszeit keinen Anlaß zu geben. Dem läßt sich auch nicht mit dem Argument begegnen, eine ständige Bevormundung des Mitgliedes sei schon deshalb nicht anzunehmen, weil sich der Auswahlberechtigte selbst kompromittiere, wenn er durch häufige Abberufungen das freie Mandat zu umgehen versuche[1097]. Für eine gravierende Beeinträchtigung des unabhängigen Mandats bedarf es keiner wiederholten Vollziehung der Revokation; ausreichend sind rechtliche Rahmenbedingungen, die eine selbständige und eigenverantwortliche Amtsführung erschweren. Im Konfliktsfall wird sich der Repräsentant den Risiken einer Abberufung nicht aussetzen wollen und den Weisungen der jeweiligen Organisation im Zweifel Folge leisten.[1098]

Damit wird den entsendenden Organisationen selbst eine unmittelbare und den staatlichen Stellen i.w.S. eine mittelbare Zugriffsmöglichkeit eröffnet, die unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten nicht tolerabel ist. Da es hinsichtlich der Ausgestaltung der Rechtsstellung alternative Regelungsmöglichkeiten gibt, die einen vergleichsweise effektiveren Schutz vor staatlichen und parteipolitischen Einflußnahmen bieten, ist der Ausgestaltungsfreiraum der Landesgesetzgeber insoweit eingeschränkt, als die Verwendung von beschränkten oder unbeschränkten Abberufungsrechten verfassungswidrig und damit unzulässig ist.

[1095]So aber Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 47.

[1096]So auch: Dagtoglou, Der Private in der Verwaltung, S. 54f.; Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 118. Ein Spannungsverhältnis zwischen Weisungsunabhängigkeit und Abberufungsrecht bejahend: Reese, Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk, S. 309ff. (319) in: Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, Rundfunkaufsicht, Band 1.

[1097]Vgl. Häberle, zu Prodramos Dagtoglou: Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, AöR 90, S. 387.

[1098]Dagtoglou, aaO., S. 55.

Ergänzend sei hinzugefügt, daß mit der Ablehnung von gruppeneigenen Abberufungsrechten nicht jeder Form der vorzeitigen und zwangsweisen Beendigung der Gremientätigkeit eine Absage erteilt werden soll: Zum einen erscheint es sinnvoll und legitim, den Ausschluß von Gremienmitgliedern zuzulassen, wenn eine Fortsetzung der Tätigkeit angesichts der öffentlichen Bedeutung des Amtes oder der Schwere der Verfehlung nicht mehr hinnehmbar ist. Davon wird bei wiederholten, gravierenden Amtspflichtverletzungen, strafbaren Handlungen oder auch bei fortdauernder Unpäßlichkeit des Mitgliedes, z.B. infolge schwerer Krankheit, auszugehen sein.[1099] In diesen Fällen sollte aber ausschließlich das Hauptorgan selbst und nicht die berufungsberechtigte Organisation über den Ausschluß des Mitgliedes verbindlich entscheiden können.
Zum anderen rechtfertigen aber auch die den Abberufungsrechten zugrundeliegenden Erwägungen eine vorzeitige und unfreiwillige Beendigung der Mitgliedschaft: Das Entsandtenverhältnis zwischen Mitglied und berufender Organisation sollte rechtlich nicht unnötig aufrechterhalten werden, wenn das beiderseitige Vertrauensverhältnis zerstört oder tiefgreifende Konflikte einen Austritt aus der Organisation verursacht haben[1100]. Es ist dem Berufungsberechtigten kaum zuzumuten, grundsätzlich zur Repräsentation im Kontrollorgan berechtigt zu sein, tatsächlich dieses Recht aber nicht ausüben zu können, weil sich der eigene Entsandte von der Gruppe losgesagt hat. Zudem wäre die gruppenpluralistisch-ausgewogene Zusammensetzung der Überwachungsgremien praktisch aufgehoben, wenn das Aufsichtsgremium mit Mitgliedern besetzt ist, die sich nicht eindeutig einer bestimmten Organisation zuordnen lassen.
Die gewählte Regelungsform sollte aber verhindern, daß der Ausschluß aus dem Hauptorgan letztendlich aus Gründen erfolgen kann, die in einer auffallend neutralen und unabhängigen Amtsführung und der mangelnden Gefolgschaft und Loyalität des Repräsentanten gegenüber seiner Organisation ihren Ursprung finden. Rechtliche Vorkehrungen in dieser Richtung können nicht bei den repräsentationswürdigen Gruppen selbst ansetzen, indem sie beispielsweise einen Ausschluß oder Rücktritt an bestimmte Mindestvoraussetzungen koppeln; dies wird zu Komplikationen mit Art. 9 Abs. 1 GG führen. Vielmehr sollte das Hauptorgan selbst als Prüfungs- und Letztentscheidungsinstanz bei einer unfreiwilligen Beendigung der Aufsichtstätigkeit herangezogen werden. Hätte das Überwachungsorgan mit einer qualifizierten Mehrheit über die Rechtsverbindlichkeit einer zwangsweisen Abberufung zu befinden, ist gewährleistet, daß die rückrufwillige Organisation hinreichend gewichtige und nachvollziehbare Gründe für die Abberufung vorbringt und das unkontrollierbare Ausscheiden aus der Organisation nicht automatisch zur Abberufung führen muß.

Die rechtsdogmatischen Überlegungen haben eine Inkonsequenz der aufgezeigten Ausgestaltungsvariante offengelegt: Auftrags- und Weisungsfreiheit auf der einen und Abberufungsrecht auf der anderen sind inkompatibel, wenn eine in sich geschlossene Repräsentantenstellung konstruiert werden soll. Weitergehende Überlegungen haben zu dem Ergebnis geführt, daß das angestrebte Ziel eines unabhängigen Mandats bei gleichzeitiger Verankerung von beschränkten Abberufungsrechten praktisch nicht zu erreichen ist. Die persönliche Unabhängigkeit der Gremienmitglieder darf aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zur Disposition der entsendenden Organisationen gestellt werden und allein die rechtliche Existenz einer organisationsbezogenen Abberufungsmöglichkeit wirkt sich kontraproduktiv auf das freie Mandat aus.
Das staatsfreiheitsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf eine möglichst neutrale und unabhängige Rechtsstellung des Entsandten sind insoweit von den Gesetzgebern der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Thüringen nicht

[1099]Vgl. § 60 IV LMG BW in der Fassung vom 16.12.1985 (GVBL S. 539). Bullinger/Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 60, Rdnr. 10ff.
[1100]Vgl. Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 46.

befriedigend umgesetzt worden. Die konkreten Ausgestaltungen der Rechtsstellung sind als verfassungswidrig einzustufen.

7.4.2.2 Unbeschränktes Abberufungsrecht

Auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Bewertung der beschränkten Abberufungsrechte muß sich für die unbeschränkten Abberufungsrechte konsequent Folgendes ergeben: Da letztgenannte den entsendenden Organisationen einen vergleichsweise größeren Entscheidungs- und Handlungsspielraum bei der Abberufung eröffnen, wird die Gesamtkonzeption einer unabhängigen und eigenverantwortlichen Mitgliedschaft letztendlich zerstört. Insofern verstoßen gerade die Rechtskonstruktionen in den Landesmediengesetzen von Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eindeutig gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit.

7.4.3 Komplementäre Regelungen zur Rechtsstellung

Eingangs dieses Kapitels ist auf eine Reihe von komplementären Regelungen hingewiesen worden, die zwar für die normative Grundstruktur der Rechtsstellung nicht von Bedeutung sind, aber die praktische Tätigkeit des Repräsentanten und sein Verhältnis zur entsendenden Organisation durchaus beeinflussen können. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu untersuchen, ob von den vorbezeichneten Normen überhaupt positive oder negative Signale in Richtung Staatsunabhängigkeit ausgehen oder ob sie dem Staatsfreiheitsprinzip völlig wertneutral und gleichgültig gegenüberstehen. Sollten sich tatsächlich staatsfreiheitsfördernde bzw. staatsfreiheitshemmende Effekte erkennen lassen, muß der Frage nachgegangen werden, ob diese derart gravierend sind, daß die verfassungsrechtliche Bewertung der konkreten Ausgestaltungsvarianten nachträglich korrigiert werden muß.

7.4.3.1 Stellvertreterregelungen

In den Landesmediengesetzen von Nordrhein-Westfalen und Saarland ist für jedes zu entsendende, ordentliche Gremienmitglied zugleich die Bestellung eines Stellvertreters durch die repräsentationswürdigen Gruppen vorgegeben.[1101] Der Stellvertreter nimmt im Falle der Verhinderung des ordentlichen Mitglieds vollberechtigt an den Sitzungen des externen Kontrollgremiums und der jeweiligen Ausschüsse teil. Verhinderung in diesem Sinne ist gegeben, wenn das ordentliche Mitglied seine Mitgliedsrechte nur vorübergehend nicht selbst ausüben kann, grundsätzlich aber im Vollbesitz seiner Rechte bleibt.
Zunächst ist hier auf rechtsdogmatische Unstimmigkeiten hinzuweisen, die bereits bei der Kombination von Weisungsfreiheit und Abberufungsrecht aufgefallen sind. Der Repräsentantenstatus und die Weisungsunabhängigkeit verpflichten grundsätzlich zu höchstpersönlicher Amtsführung[1102], so daß selbst eine vorübergehende Ermächtigung Dritter zur Ausübung der Mitgliedschaftsrechte ausgeschlossen ist. Demgegenüber weisen die rundfunkrechtlichen Stellvertreterregeln nicht nur terminologisch auf eine Verwandtschaft zur privatrechtlichen Stellvertretung hin. Der zivilrechtlich Bevollmächtigte ist im Zweifel zu einer Substitution, d.h. zur Erteilung einer Untervollmacht berechtigt, wenn der Vertretene erkennbar kein Interesse an der persönlichen Wahrnehmung der Vertretungsmacht durch den Bevollmächtigten hat.[1103]

[1101]Vgl. § 55 VI LRG NW; § 68 VI i.V.m. 23 IV S.1 LRG Saarl.. (Vgl. auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk z.B. § 8 II RB Gesetz; § 15 VI WDR Gesetz).
[1102]Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 56; Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie, S. 173.
[1103]Palandt, Kommentar zum bürgerlichen Gesetzbuch, § 167, Rdnr. 12.

Auch in diesem Kontext treten insoweit Unstimmigkeiten auf, die auf ein dogmatisch zweifelhaftes und uneinheitliches Konzept bei der landesgesetzlichen Ausgestaltung der Rechtsposition hindeuten. Der Gesetzgeber scheint einer Entscheidung zwischen der konsequenten Umsetzung eines repräsentativen, freien Mandats und der einer privatrechtlichen Stellvertretung partikularer Interessen aus dem Weg zu gehen.
Im Hinblick auf das Staatsfreiheitsprinzip ist zu erwägen, daß die Aufstellung von Stellvertretern zu einer Schwächung der Rechtsposition des einzelnen, ordentlichen Mitgliedes führen kann.[1104] Die Beistellung eines jederzeit einsatzbereiten Vertreters offenbart die Austauschbarkeit und letztendlich Beliebigkeit des jeweiligen Mitgliedes. Mit der Ersetzbarkeit büßen auch diejenigen Persönlichkeiten an Einfluß und Gewicht ein, die sich durch eine kompetente und neutrale Aufgabenwahrnehmung ausgezeichnet haben. Die gezielte Auswahl von Mitglied und Stellvertreter durch dieselbe Organisation kann zur wechselseitigen Überwachung ihrer Gruppenloyalität und "Linientreue" führen und dadurch eine eigenständige und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zumindest erschweren.
Der weitergehenden These *Hoffmanns*, daß die Stellvertreterregelung sicherstelle, daß Zufallsmehrheiten ausgeschlossen seien und sich das interne parteipolitische Kräfteverhältnis nicht mehr verschieben könne, soll hier nicht weiter nachgegangen werden.[1105] Anzumerken ist allerdings, daß sich dieser Befund durchaus vorteilhaft für die konsens- und kompromißfähigen Parteien auswirken und einer parteipolitischen Durchsetzung und Formierung der Hauptgremien Vorschub leisten könnte.
Ungeachtet der rechtsdogmatischen Bedenken kann eine abschließende verfassungsrechtliche Bewertung der Stellvertreterregelung unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten nicht vorgenommen werden: Stellt sich der Vertreter im Gegensatz zum Vertretenen als unparteiische und souveräne Persönlichkeit dar, ist die Stellvertretung unter dem Aspekt der Rundfunkfreiheit ebenso positiv zu bewerten, wie eine vertrauensvolle Kooperation zwischen Vertreter und ordentlichem Mitglied für eine eigenverantwortliche und kritische Aufgabenwahrnehmung förderlich sein kann. Auch die Schlußfolgerungen Hoffmanns lassen sich aus Staatsfreiheitssicht positiv und negativ wenden: Die Unflexibilität und Festigkeit der internen Strukturen kann sich als hilfreich erweisen, wenn Staat oder Parteien versuchen ihre Kandidaten in das Gremium zu schleusen. Bei Abwägung aller Faktoren ist demnach eine verfassungsrechtliche Einordnung der landesgesetzlichen Regelungen zur Stellvertretung im Rahmen dieser Thematik nicht möglich, da jene dem Staatsfreiheitsgrundsatz wertneutral und inhaltsoffen gegenüberstehen.
Angefügt sei, daß die fraglichen Normen schon aus verfahrenstechnischen und pluralistischen Erwägungen nicht unzulässig sein können: Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Überwachungsgremien der Landesmedienanstalten sollte auch dann gewährleistet sein, wenn mehrere ordentliche Mitglieder verhindert sind. Die Aktualität und Schnellebigkeit des Mediums Rundfunk erfordert eine allzeit handlungsfähige Kontrollinstanz.
Im Sinne der pluralistischen Grundkonzeption erscheint es zudem notwendig, daß die interne Ausgewogenheit der gesellschaftlichen Strömungen und Kräfte auch dann gewahrt bleibt, wenn einzelne ordentliche Mitglieder ihre Rechte nicht ausüben können.[1106]

7.4.3.2 Persönliche Anforderungen - Sachkunde und Erfahrung

Die Landesmediengesetze von Berlin-Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein stellen besondere Anforderungen an die persönliche Qualifikation der Mitglieder der Hauptorgane. Für die Überwachungsaufgaben werden nur diejenigen

[1104] Im Ergebnis wohl ebenso: Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 56, 57.
[1105] R. Hoffmann, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, S. 99ff..
[1106] Herrmann, Rundfunkrecht, § 11, Rdnr. 20.

Kandidaten zugelassen, die aufgrund ihrer Erfahrungen, Kenntnisse oder Sachkunde im Medienbereich in besonderer Weise geeignet und befähigt sind.[1107]
Es ist davon auszugehen, daß in diesem Zusammenhang nicht die Qualifikation eines Rundfunksachverständigen abverlangt wird; dies würde den Kreis der möglichen Bewerber über Gebühr einschränken.[1108] Allerdings sollte ein Maß an Fachkompetenz bei den Gremienmitgliedern vorhanden sein, daß über den Wissenstand und den Erfahrungsschatz eines durchschnittlichen Rundfunkkonsumenten hinausgeht und eine sachbezogene Zusammenarbeit im Gremien ermöglicht. Weitergehende medienspezifische Kenntnisse sind im Rahmen der Aufsichts- und Zulassungstätigkeit nicht geboten, hier kann der Verwaltungsapparat der Landesmedienanstalten zur fachlichen Beratung und Unterweisung hinzugezogen werden.
Oberflächlich betrachtet wären mit der Durchsetzung dieses Anforderungsprofils positive Impulse für die Unabhängigkeit des Gremiums zu erwarten, da die Fachkompetenz und Rundfunkerfahrung die Eigenständigkeit der Mitglieder im Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß insoweit steigert, als sie auf Hilfestellungen der entsendenden Organisationen oder Dritter in geringerem Umfang angewiesen sind.[1109]
Bei eingehender Betrachtung präsentieren sich die Sachverständigenklauseln aber als unvollziehbare und ineffektive Normhülsen ohne nennenswerte Rechtswirkung.
Inhalt und Bedeutung der Tatbestandsmerkmale "Sachkunde", "Erfahrungen" und "Rundfunkkenntnisse" lassen sich nicht zweifelsfrei bestimmen. Versucht man eine Interpretation vom Aufgabengebiet des Hauptorgans her, deutet die Vielfalt der wahrzunehmenden Zulassungs- und Kontrollaufgaben und die Vielzahl der Prüfobjekte auf ein Gremium mit höchstmöglicher Fachkompetenz hin. Dem widerspricht aber der Repräsentationszweck der pluralistischen Gremien, die durch ihre Mitglieder die interessierte Öffentlichkeit, d.h. die vom Rundfunk „Betroffenen“[1110], verkörpern sollen. Die angesprochene Allgemeinheit dürfte sich aber kaum durch einen elitären Zirkel ausgesuchter Fachleute abbilden lassen. Auch im Hinblick auf die Unterschiedlichkeit der repräsentationswürdigen Gruppen fällt eine Präzisierung des Anforderungsprofils schwer: Welche „Sachkunde“ kann von einem Kandidaten der Gewerkschaften oder der Religionsgemeinschaften erwartet werden und sind in beiden Fällen grundsätzlich gleiche Anforderungen zu stellen?
Aufgrund der inhaltlichen Unbestimmtheit der verwendeten Begriffe kann ein praktikabler Anforderungskatalog nicht erstellt werden, anhand dessen sich die fachliche und persönliche Qualifikation der Kandidaten überprüfen ließe. Entsprechende Regelungen sind inhaltsleere Rechthülsen, die bei der Auswahl der Kandidaten letztlich keine rechtliche Wirkung entfalten können.[1111] Die Besetzungspraxis bei der externen Rundfunkaufsicht, ebenso wie bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten bestätigt dieses Ergebnis.[1112]

[1107]Vgl. § 10 I StV B-B; § 62 I MG Ham; § 55 XII S.1 LRG NW; § 54 IX S.1 LRG S-H.

[1108]Vgl. Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 50; Bullinger/ Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 58, Rdnr. 5.

[1109]Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408ff. (413). Ähnlich auch: Wagner, aaO., S. 132; Hellstern, Baden-Württemberg, Landesanstalt für Kommunikation, S. 3ff. (12) in: Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen, Rundfunkaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1.

[1110] Vgl. Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, S. 125f.; ähnlich BVerfGE 83, S. 130 (151).

[1111]Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 50, Rdnr. 147.

[1112]Vgl.: Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, ZUM 1993, S. 394ff. (398); Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, S. 408ff. (413f.); Hoffmann-Riem, Möglichkeiten und Effektivität der Rundfunkaufsicht, S. 209ff.(231f.), in: Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/Ziethen, aaO., Band III. Vergleichbare Vorschriften finden sich in § 15 XII, S.1 WDR-G (GV. NW 1985, S. 237ff.) und § 16 IX S.1 ORB-G. Zur Sachkundigkeit und Kompetenz der Mitglieder des Westdeutschen Rundfunkrats vgl.: Hoffmann,

Bezeichnend ist, daß sich die Landesgesetzgeber bei der rechtstechnischen Umsetzung des Anforderungsprofils durchweg für "Soll-Vorschriften" entschieden haben. Soll-Vorschriften lassen sich in Abgrenzung zu Muß-Vorschriften dadurch charakterisieren, daß im Regelfall eine Bindung an die Norm vorgesehen ist, aus besonderen, überwiegenden Gründen aber auch davon abgewichen werden kann.[1113] Eine konsequente Umsetzung des gewünschten Standards ist daher schon rechtlich nicht garantiert[1114]. Dies ist wohl auch von den fraglichen Landesetzgebern nicht unbedingt beabsichtigt worden, denn ansonsten hätten sie eine zwingende Vorschrift erlassen und für den Fall des Verstoßes Sanktionen vorsehen können.[1115]

Können die vorbezeichneten Normen schon in ihrem unmittelbaren Anwendungsbereich keine Rechtswirkungen entfalten, so ergeben sich erst recht keine Auswirkungen hinsichtlich der Staats- und Parteienunabhängigkeit der externen Aufsichtsgremien. Für eine verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsstellung sind sie demnach nicht von Bedeutung.

7.4.3.3 Dauer der Amtsperiode/ Wiederwahlmöglichkeit

Letztendlich tangieren auch die Dauer der jeweiligen Amtsperiode und die Möglichkeit zur mehrmaliger Wiederwahl die Rechtsposition der Repräsentanten.[1116]
Die geltenden Landesmediengesetze sehen überwiegend eine vier- oder fünfjährige Amtsdauer vor; eine kleinere Gruppe bindet die Repräsentanten bis zu sechs Jahren in die Aufsichtstätigkeit ein.
Eine relativ lange Amtszeit eröffnet den Gremienmitgliedern die Möglichkeit, sich rundfunkspezifische Kenntnisse und Erfahrungen anzueignen, womit häufig eine Stärkung der Autonomie der Gremienmitglieder verbunden sein dürfte. Demgegenüber kann die langfristige Einbindung der Repräsentanten zu einer ungewollten Verfestigung der internen Strukturen führen. Die Erstarrung parteipolitischer Fronten kann die Handlungsfähigkeit des Aufsichtsgremiums insgesamt beeinträchtigen.
Auch aus pluralistischer Sicht muß eine allzu lange Amtsdauer kritisch bewertet werden, da sich die tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse in der Zwischenzeit derart verändern können, daß die ursprüngliche Gruppenkonstellation kein realistisches Abbild der Gesellschaft mehr bietet.[1117] Zudem dürfte es mit der Verlängerung der Amtszeit zunehmend schwieriger werden, geeignete Kandidaten zu finden, die für ein längerfristiges Engagement zur Verfügung stehen.[1118]
Ohne die angesprochenen Thesen vertiefen zu wollen, ist auch hier festzustellen, daß sich die Dauer der Amtsperiode letztendlich einer Bewertung unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten entzieht. Die kurz- oder längerfristige Amtsdauer kann im einem Fall eine Stärkung der Staatsunabhängigkeit und gleichzeitig im anderen Fall eine Schwächung hervorrufen. Die fraglichen Normen sind insoweit gegenüber dem Staatsfreiheitsgrundsatz indifferent, weil sie zur Verwirklichung des intendierten Verfassungsziels nicht steuerbar beitragen können.

Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, Band 1, S. 98f.. Ergänzend: Hundertmark/ Winckler, Rundfunkkontrolle und Parteieneinfluß, Publizistik 1973, S. 331ff. (341).

[1113]Vgl. BVerwG DÖV 1967, S. 424; DVBl 1973, S. 35; NJW 1984, S. 70, 71; NVwZ 1990, S. 963, 966; OVG Münster, DVBl 1970, S. 705; H. Schneider, Gesetzgebung, S. 300.

[1114]Ebenso: Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht, ZUM 1992, S. 408ff. (413).

[1115]Vgl. Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg verfassungsgemäß?, ZUM 1993, S. 394ff. (398).

[1116]Für die Wiederwahl: Degenhart, Rundfunkfreiheit, Rundfunkorganisation und Rundfunkaufsicht in Baden-Württemberg, AfP 1988, S. 327ff. (334).

[1117]Zur Anpassungsfähigkeit vgl. Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 47.

[1118]Vgl. dazu Bullinger/ Gödel, Kommentar zum LMG BW, § 58, Rdnr. 12, zur ursprünglich geplanten achtjährigen Amtszeit der Vorstandsmitglieder.

Etwas anderes könnte allerdings gelten, wenn man Amtsdauer und Wiederwahlmöglichkeit in ihrer Wechselbeziehung betrachtet.
Besteht nach den einschlägigen Landesmediengesetzen grundsätzlich die Möglichkeit zur mehrmaligen Berufung eines Repräsentanten, verstärkt dies die Rückkoppelung und Anbindung des Entsandten an „seine“ Organisation. Der Einzelne wird sich, insbesondere zum Ende der Amtszeit, zunehmend den Wünschen und Forderungen der berufungsberechtigten Organisation beugen, wenn er seine Wiederwahl nicht gefährden will.[1119] Der generelle Ausschluß mehrerer Amtsperioden ist demnach mit positiven Konsequenzen für eine unabhängige Aufgabenwahrnehmung der Gremienmitglieder verbunden.[1120] Allerdings ist in den geltenden Landesmediengesetzen nur in zwei Fällen eine Begrenzung der möglichen Amtsperioden vorgesehen.[1121]
Gravierende Bedenken müssen in diesem Kontext vor allem Gesetzeswerke auslösen, die eine relativ kurze Amtszeit mit unbeschränkten Wiederwahlmöglichkeiten kombinieren. In diesen Fällen ist der Gruppenentsandte einem erhöhten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt und er wird folglich bemüht sein, seine Loyalität und Konformität unter Beweis zu stellen.
Ohne die Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit entsprechender Normen in Frage stellen zu wollen, bleiben sie aus staatsfreiheitsrechtlicher Sicht für die verfassungsrechtliche Einordnung der Rechtsstellung ohne Bedeutung. Eine sachlich und persönlich unabhängige Rechtsstellung wird auch im Falle unbegrenzter Wiederwahlmöglichkeiten nicht derart destabilisiert, daß ein imperatives Mandat zu befürchten wäre. Das mit der Wiederwahl verknüpfte Drohpotential dürfte, vergleichbar dem Profilierungsdruck der Parteien zum Ende der Legislaturperiode, eher punktuell, d.h. im unmittelbaren Vorfeld der erneuten Kandidatur wirken, während sich der Entsandte im überwiegenden Teil der Amtszeit auf eine gesicherte Rechtsposition berufen kann. Zudem, so haben zumindest die Vorfälle beim Landesrundfunkausschuß Niedersachsen gezeigt, besteht seitens der Gremienmitglieder oftmals keine Bedürfnis an der Fortsetzung ihrer Tätigkeit, so daß sich der befürchtete vorauseilende Gehorsam nicht einstellen wird.[1122]
Das Verbot wiederholter Berufungen kann sich insoweit als hilfreiche Ergänzung bestehender Vorkehrungen zur Sicherung von Staatsfreiheit erweisen; die Regelung allein entfaltet aber nur unzureichende Wirk- und Gestaltungskraft, um die Rechtsstellung der Gremienmitglieder insgesamt positiv oder negativ zu beeinflußen. Eine Korrektur der vorgenommenen verfassungsrechtlichen Bewertung der Rechtsstellungen ist demnach nicht erforderlich.

7.5 Resümee Staatsunabhängige Rechtsstellung der Organmitglieder

Die Verpflichtung auf die Interessen der Allgemeinheit, die Weisungs- und Auftragsfreiheit und gruppeneigenen Abberufungsrechte stehen im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung mit der Rechtsstellung der Gremienmitglieder, da die Landesgesetzgeber mit der Verwendung und Kombination entsprechender Regelungen letztlich über die sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Repräsentanten entscheiden.
Das Staatsfreiheitsprinzip verlangt nach effektiven organisatorischen und materiellrechtlichen Regelungen, die den zur Aufsicht berufenen eine möglichst neutrale und eigenständige Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.
In Anbetracht dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe erweisen sich die konkreten Ausgestaltungen der Rechtsstellung in den Landesmediengesetzen von Berlin-Brandenburg,

[1119] Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 104.
[1120] Vgl. die Amtliche Begründung zu § 60 I S. 4 LMG BW in der Fassung vom 16.12.1985 (GVBL 1985, S. 539) in: Bullinger/Gödel, Kommentar zum LMG BW, S. 371; Anmerkungen S. 375; Degenhart, Rundfunkfreiheit, Rundfunkorganisation und Rundfunkaufsicht in BW, AfP 1988, S. 327ff. (334); Gebel, Die Zusammensetzung des Medienrates der MABB verfassungsgemäß?, ZUM 1993, S. 394ff. (399).
[1121] Vgl. § 61 I S.3 MG Ham; § 45 VII, S.1, 1.HS LRG R-P.
[1122] Vgl. Reese in Rundfunkaufsicht Band 1, S. 323ff. (344).

Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen als unbedenklich. In diesen Fällen ist eine vorzeitige Revokation des Entsandten grundsätzlich ausgeschlossen und die Gremienmitglieder genießen zumindest formalrechtlich eine temporär, unangreifbare Rechtsposition. Die in den Landesmediengesetzen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Thüringen vorgesehen beschränkten oder unbeschränkten Abberufungsrechte sind unbeachtlich ihrer konkreten Rechtsform mit den Rechtsmaßstäben des Staatsfreiheitsgrundsatzes nicht vereinbar und folglich unzulässig. Die Abberufungsrechte konterkarieren das Gesamtkonzept eines freien Mandats, so daß die landesgesetzliche Konstruktion der Rechtsstellung in den vorbezeichneten Fällen insgesamt unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten als verfehlt anzusehen ist.
Daneben wird die Rechtsstellung der Gremienmitglieder auch durch komplementäre Normen mitgeprägt, die Fragen der Stellvertretung von Mitgliedern, der persönlichen und fachlichen Qualifikation, der Amtszeit und der mehrmaligen Wiederwahl von Repräsentanten regeln. Bis auf den Aspekt Wiederwahl entziehen sich entsprechende landesgesetzliche Regelungen allerdings einer verfassungsrechtlichen Beurteilung unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten, da sie in nicht steuerbarer Weise gleichzeitig sowohl staatsunabhängigkeitsfördernde als auch – hemmende Effekte entfalten können. Insbesondere die gesetzliche Verankerung von Anforderungsprofilen erwies sich letztlich als überflüssig, da die inhaltlich unbestimmten Normen praktisch nicht anwendbar und vollziehbar sind.
Die landesrechtliche Zulassung mehrerer Amtsperioden für denselben Repräsentanten kann zwar die Eigenständigkeit und Neutralität des Entsandten gegenüber seiner Gruppe schwächen, allerdings entfalten entsprechende Verbotsregelungen keine derartige Wirkkraft, daß eine aufgrund der zentralen, die Rechtsstellung begründenden, Regelungen vorgenommene Bewertung korrekturbedürftig wäre.

8 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die normative Ausgestaltung der gremieninternen Verfahrensabläufe

Um die verfassungsrechtliche Bewertung der externen Zulassungs- und Kontrollorgane abzurunden, sind diejenigen landesrechtlichen Normen einer Überprüfung zu unterziehen, die für die internen Verfahrensabläufe und die Beschlußfassung von Bedeutung sind. Unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten sind dabei vor allem die Abstimmungsmodalitäten und die Vorschriften zur Öffentlichkeit der Sitzungen von Interesse. Weitere verfahrensbezogene Vorschriften, die sich schwerpunktmäßig auf die Sitzungsfrequenz, die Beschlußfähigkeit, die Form und Frist der Einberufung und die Zulässigkeit beratender Beisitzer beziehen, bleiben unberücksichtigt, da es sich entweder um rein formelles Recht ohne materiellen Gehalt handelt oder die Effekte im Hinblick auf die gebotene Staatsunabhängigkeit derart marginal und zufällig sind, daß von einer wissenschaftlichen Erfassung und Auswertung guten Gewissens abgesehen werden kann.

8.1 Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die interne Beschlußfassung

Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist in organisatorischer Hinsicht als Beherrschungsverbot interpretiert worden. Für eine Verletzung des sachlichen Schutzbereichs dieses rundfunkrechtlichen Grundprinzips kommt es nicht auf die tatsächliche Innehabung oder Ausnutzung einer beherrschenden Position an, ausreichend ist bereits die Möglichkeit einer Majorisierung und gezielten Manipulation.
Auf die internen Verfahrensabläufe bezogen, ist das Risiko einer verfassungswidrigen Instrumentalisierung insbesondere dann gegeben, wenn der Staat die interne Beschlußfassung derart beherrscht, daß er den Ausgang von Abstimmungen beliebig steuern und Beschlüsse

ohne Mitwirkung oder Duldung Dritter herbeiführen kann.[1123] Eine dominante Position kommt dem Staat dabei nicht nur zu, wenn er aktiv Entscheidung selbst herbeiführen oder deren Inhalte bestimmen kann, sondern auch, wenn er Entscheidungen verhindern oder zumindest erheblich verzögern kann. Auch ein dauerhaft blockiertes und damit handlungsunfähiges Gremium wird letztendlich beherrscht, wenn die Untätigkeit gezielt verursacht und für Staat oder Parteien von Vorteil ist.
Der Gesetzgeber hat insoweit für rechtliche Vorkehrungen Sorge zu tragen, die verhindern, daß der Staat oder die Parteien die Beschlußfassung gezielt nach ihren Vorstellungen manipulieren können. Dabei sind die für bestimmte Personal- oder Sachentscheidungen erforderlichen Mehrheiten – absolute, relative, einfache oder qualifizierte Mehrheit der Stimmen – zunächst auf die Anzahl der unmittelbar vom staatlichen Bereich i.w.S. entsandten Gremienmitglieder abzustimmen. Ferner sollte ein bestimmter „Sicherheitszuschlag“ einkalkuliert werden, der den problematischen Doppelrollen Rechnung trägt. Die für die Beschlußfassung notwendigen Mehrheiten sollten derart bemessen sein, daß es den einheitlich votierenden Repräsentanten der staatlich-parteipolitischen Bank, ergänzt um einige „verdeckte“ Sympathisanten der gesellschaftlichen Bank, praktisch nicht gelingen kann, einen bestimmten Beschluß zu erzwingen, zu verhindern oder zu blockieren.
Ergänzt sei in diesem Zusammenhang, daß den Zufallsmehrheiten, die aufgrund der Abwesenheit einzelner oder mehrerer Mitglieder zustandekommen können, legislativ nicht begegnet werden kann; der abstrakte und generelle Gesetzescharakter gestattet eine derartige Flexibilität nicht. Über einen längeren Zeitraum betrachtet, stellen sich die zufälligen Mehrheiten aus staatsfreiheitsrechtlicher Sicht aber als unproblematisch dar, da sie sich sowohl zugunsten als auch zulasten des staatlich-parteipolitischen Bereichs auswirken können.

8.2 Beteiligungsquoten und Mehrheitserfordernisse nach den geltenden Landesmediengesetzen

Um die für die Beschlußfassung maßgebenden Mehrheitserfordernisse verfassungsrechtlich bewerten zu können, sind zunächst die tatsächlichen Beteiligungsverhältnisse in den Hauptorganen der Landesmedienanstalten offen zu legen. Die für den staatlichen Bereich zu ermittelnden Beteiligungsquoten sind ausschließlich in ihrer Relation zu den Mehrheitsregelungen bei der Beschlußfassung zu sehen; Ziel ist dabei keinesfalls die numerische Bestimmung einer Höchstbeteiligungsquote.

8.2.1 Aktuelle Beteiligungsquoten

Nachfolgend soll in tabellarischer Form ein Überblick über die direkte staatliche Präsenz in den Kontroll- und Zulassungsorganen der Landesmedienanstalten gegeben werden. In Anknüpfung an die Definition des Adressatenkreises werden unter den Staatsbegriff die unmittelbar Entsandten der Landesregierung, des Landesparlaments, der Kommunen, d.h. der Gemeinden, Kreise und Gemeindeverbände und der politischen Parteien subsummiert.
Eine schematische Zuordnung der einzelnen Gremienmitglieder konnte auf der Basis der jeweiligen Entsende- und Berufungsrechte, die den entsprechenden staatlichen Stellen bzw. Parteien in den Landesmediengesetzen zugestanden worden sind, vorgenommen werden.
Daß es sich bei der z.T. massiven staatlich-parteipolitischen Präsenz in den Hauptorganen nicht nur um ein vorübergehendes, aktuelles Phänomen handelt, läßt sich anhand der jeweils nachstehenden Vergleichszahlen (in Klammern) ablesen. Sie beziffern die staatliche Beteiligung nach ausgewählten älteren Fassungen der einschlägigen Landesmediengesetze.

[1123] Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 43f.

Aus Übersichtlichkeitserwägungen bleibt der gesellschaftliche Sektor mit seiner Vielzahl repräsentationswürdiger sozialer, wirtschaftlicher, karitativer, weltanschaulicher und kultureller Organisationen außer Betracht.

8.2.1.1 Tabellen

Tabelle 1: Zusammensetzung der Versammlungen (absolut)

Beteiligung*(absolut)*	**Gesamt**	**Parteien**	**Landtag**	**Landes-regierung**	**Kommu.**[1124]	**Summe**
BW LMG 1999[1125]	38		9		1	10
Bay MG 1996[1126]	49	11		1	3	15(+3[1127])
B-B StV 1992[1128]	7					0
Bre LMG 1993[1129]	23				2[1130]	6[1131]
Ham MG 1996[1132]	13					0
H PRG 1995[1133]	28		4			4
MV RFG 1994[1134]	11				1 (1[1135])	1
Nds LRG 1995[1136]	43	7				7
NRW LRG 1996[1137]	45		13		1	14
R.-Pf. LRG 1995[1138]	42		7[1139]	1	3	11
Saar LRG 1996[1140]	31		3	1	2	6
S PRG 1996[1141]	33[1142]		3	1	2	6
S-A GE 1996	26	7				7
S-H LRG 1995[1143]	43	6			1	7
T PRG 1996[1144]	24		3	1		4

[1124]Unter die Repräsentanten der Kommunen fallen die Vertreter der kommunalen Landesverbände, d.h. der Landkreis-, Städtetage, Gemeinde- und Städtebünde.
[1125]Landesmediengesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 19.07.1999. (GBl., S.273)
[1126]Bayerisches Mediengesetz in der Fassung vom 26.01.1999. (GVBl. S. 9)
[1127]Drei Mitglieder entsendet der Bayerische Senat gemäß Art. 13 I Nr. 3 Bay. MG 1999.
[1128]Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 29.2.1992, inkraftgetreten am 7.5.1992. (GVBl. Berlin, S. 150; GVBl. Brandanburg, I S. 141)
[1129]Bremisches Landesmediengesetz in der Fassung vom 1.7.1993. (GVBl. S. 203)
[1130]Jeweils einen Vertreter entsenden die Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen. Vgl. § 39 I Nr. 1 g,h Brem LMG 1989.
[1131]Vgl. Funk-Korrepondenz Nr. 35, 30.8.1996, S. 32, 33.
[1132]Hamburgisches Mediengesetz in der Fassung vom 23.4.1996. (GVBl. Nr. 15 v. 29.4.1996)
[1133]Hessisches Privatrundfunkgesetz in der Fassung vom 25. 1.1995. (GVBl., S. 213)
[1134]Rundfunkgesetz Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 29.11.1994. (GVOBl., S. 1058)
[1135]Vgl. Funk Korrespondenz Nr. 6-7 vom 7.2.1997, S. 31.
[1136]Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz in der Fassung vom 19.12.1995.
[1137]Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 30.1.1996. (GV. NW. 1996 S. 75)
[1138]Landesrundfunkgesetz Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 12.10.1995 (GVBl., S. 415)
[1139]Die Mitglieder der Versammlung der LPR Rheinland-Pfalz ließen sich nur zum Teil parteipolitisch zuordnen. Vgl. Funk-Korrepondenz Nr. 31, 2.8.1996, S. 35.
[1140]Landesrundfunkgesetz Saarland in der Fassung vom 5.8. 1996. (Amtsbl. S. 913)
[1141]Sächsisches Privatrundfunkgesetz in der Fassung vom 18.1.1996. (GVBl. Nr.1, S. 13)
[1142]Vgl. Funk-Korrepondenz Nr. 25, 21.6.1996, S. 36, 37; Nr. 26-27, 28.6.1996, S. 33, 34.
[1143]Landesrundfunkgesetz Schleswig-Hostein in der Fassung vom 7.12.1995. (GVOBl., S. 422)
[1144]Thüringer Rundfunkgesetz vom 4.12.1996. Abgedruckt in Funk Korrespondenz Nr. 4 vom 24.1.1997.

Tabelle 2: Zusammensetzung der Versammlungen (prozentual)

Beteiligung (***prozentual***)	**Parteien** in %	**Landtag, Lrg., Kommu.** in %	**Staatssektor gesamt**
Baden-Würtemberg		26	26
Bayern	22	8 (14)	31 (37)[1145]
(Berlin-Brandenb.[1146])			
Bremen	17	9	26
(Hamburg[1147])			
Hessen		14	14
Mecklenb.-Vorp.[1148]		9	9
Niedersachsen	16		16
Nordrhein-Westf.		31	31
Rheinl.-Pfalz		26	26
Saarland		19	19
Sachsen	18		18
Sachsen-Anhalt	27		27
Schleswig-Holst.	14	2	16
Thüringen		17	17

Durchschnittswerte	***7,4 %***	***14,2 %***	***21,7 %***

[1145]**Bayern:** Das in Bayern bestehende besondere Organisationsmodell beruht auf Art. 111a II, S.1 BV, der die Rundfunkveranstaltung nur in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft zuläßt. Daraus resultiert der für Bayern typische dreistufige Aufbau aus privaten Programmgestaltern (Art. 26 Bay. MG), privat-rechtlich organisierten lokalen (Art. 23, 24) und einer überregionalen (Art. 25) Medienbetriebsgesellschaft und der öffentlich-rechtlicher Landeszentrale (Art. 10ff.). In Anbetracht des außergewöhnlich hohen Prozentanteils von Vertretern des staatlichen Bereichs im Medienrat (37%) ist zu berücksichtigen, daß in die, mit der lokalen, bzw. überregionalen Programmorganistion betrauten, Medienbetriebsgesellschaften ebenfalls gesellschaftlich-relevante Gruppen aufgenommen werden müssen.(Vgl. Art. 23 III Nr. 1-3; Art. 25 II, S.2) Insoweit erhält der bedenklich hohe Anteil an Staatsvertretern im Medienrat einen gewissen gesellschaftlichen Ausgleich durch die Medienbetriebsgesellschaften. (Vgl. Hesse, Rundfunkrecht, S. 200ff.)

[1146]**Berlin-Brandenburg:** Für die Landesmedienanstalt Berlin-Brandenburg ist charakteristisch, daß sich ihr Hauptentscheidungsorgan nicht aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Kräfte, sondern aus sieben, von den Länderparlamenten von Berlin und Brandenburg gewählten, "erfahrenen und sachkundigen"(§ 10 I StV Berlin-Brandenburg) Mitgliedern zusammensetzt. (§§ 10, 11). Aufgrund der abweichenden Konstruktionsweise nach dem Sachverständigenmodell (Vgl. Volkram Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der MABB, ZUM 1993, S. 394ff., 395) findet Berlin-Brandenburg bei der Auswertung keine Berücksichtigung.

[1147]**Hamburg:** In den 13köpfigen Vorstand der Landesmedienanstalt Hamburg werden nur sechs Mitglieder direkt von den gesellschaftlich-relevanten Gruppen entsandt. (§ 61 I S.2, Nrn. 1-3 HamMG) Sieben weitere Mitglieder werden von den Fraktionen der Bürgerschaft unter jeweils drei Bewerbern verschiedener gesellschaftlich bedeutsamer Organisationen und Gruppen ausgewählt. (§ 61 I S. 2, Nr.4, III, IV) Die vorgesehenen Vorschlags- und Mitwirkungsrechte der Fraktionen bieten ein weites, unkontrollierbares Feld für staatliche und parteipolitische Einflußnahmen auf das Aufsichtsorgan. Diese tatsächlichen Einflußmöglichkeiten lassen sich mit einer tabellarischen Darstellung der Zusammensetzung nicht erfassen; insoweit bleibt der hamburgische Vorstand bei der prozentualen Auswertung unberücksichtigt.

[1148]**Mecklenburg-Vorpommern:** Bei der Besetzung des elfköpfigen Landesrundfunkausschusses der Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern üben mehrere gesellschaftlich-relevante Gruppen ihr Entsenderecht jeweils gemeinsam aus. Können sich die benennungsberechtigten Organisationen nicht auf einen gemeinsamen Repräsentanten nicht einigen, wird von jeder der Gruppierungen ein Kandidat vorgeschlagen und der Landtag wählt aus diesen Vorschlägen das Gremienmitglied aus. (§ 45 II RG MV) Infolge dieser Konzeption ist den staatlichen Stellen ein nicht unbedenkliches Einflußpotential auf die Besetzung des Kontrollgremiums eröffnet worden. Der vergleichsweise niedrige Staatswert sollte daher nicht überbewertet werden.

8.2.1.2 Auswertung

Das statistische Zahlenmaterial läßt hinsichtlich der Quantität unmittelbarer staatlich-parteipolitischer Beteiligung in den Aufsichtsgremien folgende Kernaussagen zu:

- Vollkommene Staats- und Parteienfreiheit im Sinne direkter personeller Beteiligung scheinen nur die Hauptorgane der (gemeinsamen) Landesmedienanstalten von Berlin-Brandenburg und Hamburg zu gewährleisten. Daß diese absoluten und prozentualen Werte die tatsächlichen politischen Machtverhältnisse nicht originalgetreu reproduzieren, ist bereits bei der verfassungsrechtlichen Begutachtung des Bestellungsverfahrens dargelegt worden. Ansonsten sind in allen externen Zulassungs- und Aufsichtsgremien der Landesmedienanstalten Repräsentanten der Parteien oder des Staates vertreten.
- Im Durchschnitt[1149] sind die politischen Parteien mit 7,4 %, Landtag, Landesregierung und Kommunen mit 14,2 % in den Gremien beteiligt. In Sachsen-Anhalt erreichen die Parteien mit 27 % ihre Höchstbeteiligung, während die gemeinsame Gruppe aus Landtag, Landesregierung und Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit 31 % am zahlreichsten vertreten ist.
- Rechnet man die politischen Parteien dem staatlichen Sektor zu, ergeben sich folgende Beteiligungsquoten: Der staatliche Bereich i.w.S. ist durchschnittlich mit 21,7 %, maximal mit 37 % in Bayern und minimal mit 9 % in Mecklenburg-Vorpommern vertreten. Damit gehört im Durchschnitt jedes fünfte Mitglied in den vorgeblich gruppenpluralistisch-strukturierten Versammlungsgremium dem staatlich-parteipolitischen Bereich an.
- Die Gesamtzahl der staatlich-parteipolitisch Entsandten nach den aktuellen Landesmediengesetzen liegt in fünf Fällen höher als nach der jeweils ausgewerteten Vorfassung. Demgegenüber sind in drei Fällen aktuell weniger Repräsentanten der staatlichen Bank vertreten als vorher. Ein eindeutiger Trend zur Ausweitung der personellen Beteiligung ist insoweit nicht erkennbar.

8.2.2 Mehrheitserfordernisse in den Landesmediengesetzen

In den Hauptorganen der Landesmedienanstalten werden Beschlüsse grundsätzlich mit der einfachen Mehrheit der tatsächlich anwesenden und stimmberechtigten Gremienmitglieder (relative Mehrheit)[1150] gefaßt.
Ferner sind in allen Landesmediengesetzen für außergewöhnliche oder grundlegenden Personal- oder Sachentscheidungen besondere Stimmenmehrheiten vorgegeben: Personalangelegenheiten, wie die Wahl des Direktors, des Gremienvorsitzenden und seines Stellvertreters, Lizenzfragen, wie die Ablehnung, Rücknahme oder den Widerruf der Konzession oder Grundsatzthemen, wie der Erlaß von Anstaltssatzungen und Geschäftsordnungen können entweder nur mit einem einfachen Mehrheitsvotum der insgesamt abstimmungsberechtigten Gremienmitglieder (absolute Mehrheit) oder mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit entschieden werden. Auf eine ins Detail gehende systematische Darstellung der unterschiedlichen Abstimmungsmodalitäten und Mehrheitserfordernisse in den jeweiligen Landesmediengesetzen soll an dieser Stelle bewußt verzichtet werden.[1151]

[1149] Bei der Durchschnittsberechnung bleiben die Landesmedienanstalten von Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern unberüchsichtigt. Aus den gegebenen Gründen und den bestehenden Besonderheiten würde ihre Berücksichtigung zu einer nicht unerheblichen Verfälschung des Gesamtergebnisses führen.

[1150] Vgl.: § 50 I S. 1 HPRG; § 48 I S.3 1.HS LRG R-P; § 76 III S.1 LMG BW; § 38 IV LMG Bremen; § 65 II HamMG; § 49 II S.1 RGMV; § 60 III S.1 1.HS LRG Nieders.; § 59 V S.1 LRG NW; § 68 VI i.V.m. § 26 IV S.1 LRG Saarl.; § 32 IV S.1 SächsPRG; § 46 I S.1 TPRG.

[1151] Eine schematisierende Übersicht anhand ausgewählter Regelungsexempel belegt dies:
Eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit ist beispielsweise erforderlich

8.3 Vereinbarkeit der geltenden Mehrheitserfordernisse mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben des Staatsfreiheitsgrundsatzes

Angesichts der aufgezeigten Beteiligungsquoten von durchschnittlich 21 Prozent und der regelmäßig notwendigen relativen, einfachen Mehrheit, ist zunächst festzustellen, daß eine Steuerung der Gremienentscheidungen nach Belieben, i.S. einer gezielten Herbeiführung bzw. Verhinderung von Beschlüssen nicht möglich ist. Selbst bei unterstellter vollständiger Anwesenheit und einheitlicher Stimmabgabe, liegt der Stimmenanteil des staatlichen Sektors weit unterhalb der kritischen 50 Prozent Marke.
Auch im Medienrat der bayerischen Landeszentrale für neue Medien, der mit der höchsten Staatsquote von 37 Prozent die Tabelle anführt, können konkrete Entscheidungen nicht von der Staats- und Parteienbank alleine und ohne Unterstützung dritter Repräsentanten erzwungen oder blockiert werden. Selbst wenn man aus Sicherheitserwägungen einige wenige gruppenentsandte Mitglieder fest dem staatlichen Bereich zuordnet, dürfte die Grenze der verfassungswidrigen Beherrschung des Aufsichtsorgans durch den Staat im Regelfall nicht überschritten werden.
Eine staatlich-parteipolitische Dominanz liegt aber nicht nur in den Fällen nahe, in denen Entscheidungen mit der einfachen Mehrheit der Stimmen gezielt erzwungen werden können, sondern auch dann, wenn der Stimmenanteil für eine Sperrminorität ausreicht, die das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit für das Restgremium unmöglich macht.[1152] Vor allem bei denjenigen Landesmediengesetzen, die den staatlichen Stellen nahezu 30 Prozent der Gremiensitze einräumen und bestimmte Entscheidungen an eine Zweidrittelmehrheit knüpfen, besteht die Gefahr, daß kontroverse Sach- oder Personalfragen nicht ohne oder gegen das einheitliche Votum der Staatsrepräsentanten gelöst und Entscheidungen durch diese dauerhaft blockiert werden können.
Betrachtet man den konkreten Fall, bestehen allerdings erhebliche Zweifel, ob eine substantielle, organisatorische Beherrschung der interen Willensbildung in der Praxis überhaupt möglich ist. Der tatsächliche Einfluß der staatlichen Stellen wird vorrangig nach dem Inhalt und der Bedeutung derjenigen Entscheidungen zu bemessen sein, die im Einzelfall mit der Sperrminorität blockiert werden können.
In den Bundesländern Bayern (31%), Nordrhein-Westfalen (31%), Baden-Württemberg (26%), Bremen (26%), Rheinland-Pfalz (26%) und Sachsen-Anhalt (27%) rangiert die Staats- und Parteienquote um die fragliche 30 Prozent Marge. In den entsprechenden

---

- für Lizensentscheidungen i.w.S. gemäß: § 58 III Nr. 1 i.V.m. § 11 IV, § 12 I, 55 S.1 Nr.1 LRG S-H.
- für Personalangelegenheiten gemäß: § 38 IV S.3 LMG Bremen (nur Abberufung); § 59 V S.3 LRG NW; § 58 III Nr. 1 i.V.m. § 55 S.1 Nr.6 LRG S-H.
- für Satzungen/ Geschäftsordnungen gemäß: § 51 I Nr. 3, S.2 HPRG; § 58 II Nr.1 i.V.m. § 55 S.1 Nr.8 LRG S-H.

Eine absolute Mehrheit ist erforderlich
- für Lizensentscheidungen i.w.S. gemäß: § 48 I S. 3, 2.HS i.V.m § 47 Nr.9 LRG R-P; § 38 IV S. 2 LMG Bremen; § 65 III S.2 i.V.m. 59 II Nr.1 HamMG; § 49 II S.2 i.V.m § 46 I Nr.2 RGMV; § 60 III i.V.m. § 58 II Nr.5, Nr.8 LRG Nieders.; § 59 V S.2 LRG NW.
- für Personalangelegenheiten gemäß: § 53 I S.1 HPRG; § 65 III S.2 i.V.m § 59 II Nrn. 7,8 HamMG; § 49 II S.2 i.V.m. § 46 I Nr.7 RGMV; § 60 III i.V.m § 58 I, II Nr.1 LRG Nieders.; § 49 I S.1 TPRG.
- für Satzungen/ Geschäftsordnungen gemäß: § 65 III S.2 i.V.m. § 59 II Nr.3 HamMG; § 59 V S.2 LRG NW.
- für Rangfolgeentscheidungen gemäß: § 48 I S.3, 2.HS i.V. m. § 47 Nr. 13 LRG R-P.
- Feststellungen zur Programmausgewogenheit gemäß: § 48 I S.3, 2. HS i.V.m § 47 Nr. 5 LRG R-P; § 60 III i.V.m. § 58 II Nr.7 LRG Nieders.
- Entscheidungen zur Heranführung von Programmen gemäß: § 48 I S.3, 2. HS i.V.m. § 47 Nr. 12 LRG R-P; § 38 IV S.2 LMG Bremen.

[1152] Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, S. 44, 50f.

Landesmediengesetzen ist für eine Reihe von näher geregelten Fällen eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit obligatorisch. In den Hauptorganen der Landesmedienanstalten von Bayern, Bremen und Nordrhein-Westfalen kann die Stimmenminderheit bei einvernehmlichen Vorgehen die vorzeitige Abberufung des amtierenden Direktors[1153], bzw. des Präsidenten[1154], und im Falle Nordrhein-Westfalens außerdem die der Stellvertreter des Direktors und der Ausschußmitglieder verhindern.[1155] Auch wenn auf diesem Wege wichtige personalpolitische Veränderungen durch das staatliche Veto verzögert und verhindert werden können, ist mit den nur punktuell wirkenden Sperrmöglichkeiten kein wirklich beherrschender Einfluß auf die interne Willensbildung möglich. Da die staatliche Minderheit nur in Einzelfällen passiv blockieren und nicht aktiv steuern kann, dürften Rückwirkungen auf die Programmautonomie der privaten Rundfunkveranstalter ausgeschlossen sein.
Für die entsprechenden Sperrminoritäten in den Versammlungsgremien der Landesmedienanstalten von Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz kann ebenfalls keine dominierende Rechtsposition angenommen werden. Die potentielle Blockade der Zulassung von Ausnahmen von den landesgesetzlichen Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten[1156], bzw. der Entscheidung über die Nichtöffentlichkeit der Gremiensitzungen[1157] kann verfassungsrechtliche Bedenken nicht hervorrufen.
Nach dem baden-württembergischen Landesmediengesetz ist die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Medienrates für den Erlaß einer internen Geschäftsordnung vorgegeben[1158]. Die Geschäftsordnung umfaßt regelmäßig nur diejenigen Regelungen, nach denen der Medienrat der Landesanstalt für Kommunikation bei der Durchführung seiner Geschäfte verfährt; unter Staatsfreiheitsgesichtpunkten gewinnt dieses interne Verfahrensrecht keine Bedeutung.

Zusammenfassend läßt demnach sich festhalten, daß die jeweiligen Beschlüsse, in denen das zur Entscheidung berufene Organ zwangsläufig auf die Mitwirkung und Zustimmung der staatlich-parteipolitischen Sperrminorität angewiesen ist, dem Staatssektor keinen beherrschenden Einfluß auf die Organisation der Landesmedienanstalten und damit letztendlich auf das schützenswerte Rundfunkprogramm der privaten Rundfunkveranstalter eröffnen können.[1159] Die staatlichen Vetomöglichkeiten beschränken sich auf einen kleinen Kreis von Personal- und Sachentscheidungen, die den Schutzbereich des Staatsfreiheitsprinzips nicht tangieren. Die geltenden Mehrheitserfordernisse, die im Kontext mit den jeweiligen staatlichen Beteiligungsquoten zu sehen waren, entsprechen demnach uneingeschränkt den verfassungsrechtlichen Anforderungen.
Abschließend sei darauf verwiesen, daß auch über den Umweg der Bewertung bestimmter Abstimmungsmodalitäten kein verallgemeinerungsfähiger Regelprozentsatz für eine staatlich-parteipolitische Höchstbeteiligung hergeleitet werden sollte.[1160] Die angesprochene 30 Prozent Quote ist insoweit nur in ihrer Relation zu den jeweiligen qualifizierten Mehrheitserfordernissen von Bedeutung und damit strikt einzelfallbezogen zu verstehen.

[1153]Vgl.§ 38 IV S.3 BremLMG; § 59 V S. 3 LRG NW.
[1154]Vgl. Art. 15 III BayMG.
[1155]Vgl. § 59 V S.3, § 58 II S.2 LRG NW.
[1156]Vgl. § 40 III Nr.2 i.V.m. § 18 II S.1 LRG S-A.
[1157] Die Versammlung der Landeszentrale für private Rundfunkveranstaltung von Rheinland-Pfalz faßt ihre Beschlüsse grundsätzlich mit einfacher relativer oder absoluter Mehrheit (§ 48 Abs. 1, Satz 3, LRG R-Pf.). Lediglich nach § 7 Abs. 4 Satz 2 entscheidet die Versammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen über die Öffentlichkeit der Sitzungen.
[1158]Vgl. § 45 V S.1 LMG BW.
[1159]Unbedenklich daher auch die Regelungen in Art. 12 III S.1 BayMG. (Vorallem wegen S.2 und 3.)
[1160]Insoweit wären auch verfassungsrechtliche Bedenken angebracht, wenn der staatliche Anteil im Hauptorgan lediglich bei 25% liegt; bestimmte wichtige Entscheidungen aber mit einer Dreiviertelmehrheit zu treffen wären.

Generelle Schlußfolgerungen für eine prozentuale Begrenzung des staatlichen und parteipolitischen Anteils sind daraus nicht zu ziehen.

8.4 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die generelle Öffnung der Sitzungen der Hauptorgane für die Allgemeinheit könnte ein sinnvoller Beitrag zur Umsetzung von Staatsunabhängigkeit sein. Die öffentliche Partizipation und Verantwortung für den Rundfunk, als Sache der Allgemeinheit, wird verstärkt und offenkundig, wenn die Aufsichtstätigkeit transparent und der unmittelbaren gesellschaftlichen Kontrolle zugänglich ist. Mit diesem Zuwachs an gesellschaftlicher Verankerung könnte eine Reduktion der staatlich-parteipolitischen Einbindung des Gremiums verbunden sein.
Inwieweit diese Thesen einer genauen Prüfung standhalten, wird nachfolgend darzulegen sein.

8.4.1 Geltende Öffentlichkeitsregelungen

Grundsätzlich ist für die Sitzungen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten des Saarlandes, Schleswig-Holsteins und Rheinland-Pfalz die Öffentlichkeit zugelassen.[1161] Nur in Ausnahmefällen kann sich aus der Natur des Beratungsgegenstandes die Notwendigkeit für eine nicht-öffentliche Sitzung ergeben; Einschränkungen des Publizitätsprinzips sind aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes - Art. 1 und 2 GG - und der überwiegenden Belange des öffentlichen Wohls zulässig.[1162]
Für die externen Zulassungs- und Kontrollorgane von Berlin-Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt hat der Landesgesetzgeber grundsätzlich die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen angeordnet.[1163] In Bremen und Nordrhein-Westfalen kann in Ausnahmefällen das Hauptorgan mit der Mehrheit der Mitglieder bestimmen, daß die Verhandlungen jedermann zugänglich sind.[1164]
In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt unterrichtet[1165] und in Mecklenburg-Vorpommern kann der Vorsitzende des Überwachungsgremiums die Öffentlichkeit informieren, soweit das Gremium im Einzelfall nichts anderes beschließt.[1166]

8.4.2 Öffentlichkeit der Sitzungen und Staatsfreiheitsprinzip

Im Zentrum der verfassungsrechtlichen Bewertung muß zunächst die Frage nach der rechtlichen Wirkung stehen: Welche positiven oder negativen Konsequenzen für die angestrebte Staatsunabhängigkeit sind mit der normativen Umsetzung eines Öffentlichkeitspostulats verbunden.
In der rundfunkrechtlichen Literatur wird die Ansicht vertreten, die allgemeine Zugänglichkeit der Gremiensitzungen und die damit verbundene Transparenz der

---

[1161] § 68 V i.V.m. § 26 V S.1 LRG Saarl.; § 57 I S.1 LRG S-H; § 7 IV S. 1 1.HS Hauptsatzung der LPR R-P, ;
[1162] § 57 I S.2 LRG S-H; § 7 IV S.1 2.HS, S.2 Hauptsatzung der LPR R-P; § 68 V i.V.m. § 26 V S.2 LRG Saarl..
[1163] Vgl. § 13 V S.1 StV B-B; § 38 I S. 4 BremLMG; § 64 I S.1, 2.HS HamMG; § 48 I S.1 RGMV; § 3 V S.1 Hauptsatzung des Nds. LRA, MBl. 1985, S. 183ff.; § 59 II S.1 LRG NW; § 30 III S.1 SächsPRG; § 5 V S.1 Hauptsatzun der LRA S-A, MBl. 1994, S. 1313ff. ;
[1164] Über die Ausnahmen ist in den Satzungen zu informieren: § 7 III S.3 Satzung der Bremischen Landesmedienanstalt, Amtsbl. 1991, S.5ff.; § 59 V S.2 LRG NW; § 30 S.2, V S.3. (Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend) SächsPRG.
[1165] § 3 V S.2 Hauptsatzung des Nds. LRA, MBl. 1985, S. 183ff.; § 5 V S.2 Hauptsatzung des LRA S-A, MBl. 1994, S. 1313ff.
[1166] § 10 V S.2 Hauptsatzung der Landesrundfunkzentrale MV, Amtl. Anz. 1992, S. 61ff.

Aufsichtstätigkeit trage dazu bei, unzulässige staatliche und parteipolitische Einflußnahmen zu erschweren.[1167] Durch den Ausschluß der Öffentlichkeit könne ein politisch-formiertes Gremium vor der Überwachung durch das breite Publikum abgeschirmt und politische Ambitionen könnten sich ungestört entfalten, da die direkte Rückkoppelung und Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit entfalle.[1168]
Diesseits wird allerdings bezweifelt, ob sich das Verhältnis von Verfahrensöffentlichkeit und Reduktion des Staatseinflusses derart kausalgesetzlich zweifelsfrei und stringent darstellen läßt.
Zunächst sollte in Betracht gezogen werden, daß sich gerade der Ausschluß der Öffentlichkeit insgesamt positiv auf die Sachbezogenheit und inhaltliche Richtigkeit der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit in den Hauptorganen auswirken kann. Die Ruhe und Abgeschiedenheit der Sitzungen fördert eine vertrauensvolle, "clubähnliche" Arbeitsatmosphäre, die der Sachlichkeit bei der Entscheidungsfindung und der Neutralität der einzelnen Gremienmitglieder und des gesamten Hauptorgans zugute kommt.[1169]
Dringen insgesamt weniger Informationen und Arbeitsinterna an die Öffentlichkeit, bringt dies auch eine Einschränkung der Überwachungsmöglichkeiten des Staates oder der Parteien mit sich, da diese auf die subjektiven Auskünfte „ihres“ Entsandten angewiesen sind und sich selbst keinen direkten Einblick in seine Tätigkeit verschaffen können.
Zudem ist zu berücksichtigen, daß die machtbegrenzende Funktion der Publikumsöffnung durch die Vorverlagerung von Entscheidungen in Flur- und Pausengespräche leicht unterlaufen werden kann.[1170] Die Präsenz der Öffentlichkeit in den Sitzungen wird die Intensität der staatlichen Einflußnahmen auf die Entsandten nicht reduzieren, sondern vielmehr nur ein gezieltes Ausweichen der politischen Akteure auf nicht-öffentliche, publikumsferne Bereiche provozieren.
Diese Argumente legen die Ambivalenz des Öffentlichkeitsgebots offen: Eine Entscheidung für oder gegen Verfahrensöffentlichkeit kann aus Sicht des Staatsfreiheitsprinzips nicht abschließend getroffen werden, da beiden Alternativen sowohl unabhängigkeitsfördernde als auch -hemmende Effekte entfalten können. Insoweit bleibt es dem Ausgestaltungsermessen der Landesgesetzgeber überlassen, welcher Verfahrensform er den Vorzug einräumt.
Diese Schlußfolgerung wird durch folgende systematisch-dogmatische Erwägungen gestützt: Die einschlägige Literatur leitet die Forderung nach Sitzungsöffentlichkeit aus dem Demokratieprinzip ab, nach dem der Rundfunk als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung eine demokratiebezogene Institution darstelle.[1171] Wenn das Aufsichtsorgan die vom Rundfunk betroffene Öffentlichkeit verkörpere, sei es nur konsequent, wenn sich seine Tätigkeit auch im öffentlichen Raum vollziehe und für die Allgemeinheit

---

[1167]Vgl. Lämmel, Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 216; Wallenreiter, Aus dem Alltag. Das Dreiecksverhältnis von Intendant, Rundfunk- und Verwaltungsrat. In: Fernsehen, ein Medium sieht sich selbst, S. 169ff. (171).
[1168]Lämmel, Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 222; J. Seifert, Gruppe und Öffentlichkeit, in: Evangelische Konferenz für Kommunikation (Hrsg.) medium Dokumentation, Rundfunk als machtfreier Raum, S. 60; ders., Probleme der Parteien und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, S. 124ff. (139).
[1169]Vgl. Hellstern, Rundfunkaufsicht Band 1, S. 115ff. (133ff.); ders./ Reese, Rundfunkaufsicht Band 3, S. 175; zustimmend: Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 120; Rossen, Staatsfreie Rundfunkaufsicht?, ZUM 1992, S. 408ff. (414).
[1170]Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 65; vgl.: Scherer, Verwaltung und Öffentlichkeit, 1978, S. 83ff.
[1171]Lämmel, aaO., S. 215f.; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 64; Thürk, Zur Weiterentwicklung des deutschen Rundfunkrechts im neuen saarländischen Rundfunkgesetz, DÖV 1966, S. 813ff. (815); Schneider, Konzentrationsbestrebungen der dt. Landesrundfunkanstalten in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 81.

nachvollziehbar sei.[1172] Die Sitzungsöffentlichkeit wird als Kompensation für die unzureichende Abbildung der Öffentlichkeit durch die gesellschaftlichen Gruppen angesehen.[1173] Die Öffnung der Organe sei notwendig, damit auch unberücksichtigt gebliebene soziale Strömungen und Kräfte ihre Ansichten und Interessen in die Aufsichtsorgane hineintragen könnten.[1174]
Bereits bei der Bewertung der Gremienmodelle ist festgestellt worden, daß die untersuchten Modelltypen, d.h. kollegiales Ratsmodell und gruppenplurales Versammlungsmodell, selbst keinen Anknüpfungspunkt bieten, der die Vorzugswürdigkeit eines Modells unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit rechtfertigen könnte. Erweist sich schon keines der Grundmodelle als eindeutig verfassungswidrig, obwohl nur das Versammlungsgremium auf einem pluralistischen Fundament ruht, so kann für eine Erweiterung der gesellschaftlichen Basis und Mitwirkung durch die Sitzungspublizität nichts anderes gelten. Geschlossenheit oder Öffentlichkeit der Sitzungen können nach staatsfreiheitlichen Aspekten nicht zweifelsfrei eingeordnet werden und entziehen sich folglich einer abschließenden Begutachtung

8.5 Resümee

Unter Berücksichtigung der dem staatlich-parteipolitischen Bereich durch den jeweiligen Landesgesetzgeber unmittelbar gewährten Entsende- und Berufungsrechte konnte die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der geltenden Mehrheitserfordernisse nachgewiesen werden. Während die planmäßige Herbeiführung oder Verhinderung allgemeiner Beschlüsse aufgrund der niedrigen staatlichen Beteiligungsquoten ohnehin generell ausgeschlossen ist, kann eine staatliche Beherrschung der Beschlußfassung nur erwogen werden, wenn besondere Entscheidungen einer Zweidrittelmehrheit bedürfen und nahezu ein Drittel der Gremienmitglieder seitens des Staates oder der Parteien gestellt werden. Bei dieser Konstellation könnten bestimmte Sach- oder Personalentscheidungen dauerhaft durch einen einheitlich votierenden Block von Staatsvertretern verhindert werden. Diese Machtposition erlaubt allerdings keinen wirklich beherrschenden Einfluß auf die Organisation und interne Willensbildung der Aufsichtsorgane, da die von der Zweidrittelmehrheit abhängigen Entscheidungen unter Staatsfreiheitsgesichtpunkten bedeutungs- und wirkungslos sind.
Hinsichtlich der Öffentlichkeit der Gremiensitzungen mußte festgestellt werden, daß das Staatsfreiheitsprinzip kein abschließendes Urteil über die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit einer Verfahrensalternative zuläßt. Da in beiden Fällen sowohl staatsunabhängigkeitsfördernde als auch –hemmende Effekte aufgezeigt werden können, schränkt das Staatsfreiheitsprinzip den Ausgestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber in diesem Punkt nicht ein, sondern beläßt es bei seinem Ermessensfreiraum.

[1172]Fritz, Massenmedium Rundfunk, S. 156; Bethge, Verfassungsprobleme der Reorganisation, S. 28; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 64; Lämmel, Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, S. 216.
[1173]Vgl.: Wagner, Die Landesmedienanstalten, S. 120: Die Nichtöffentlichkeit "gibt jedoch die Chance aus der Hand, die fehlende Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen durch eine garantierte Partizipation der Öffentlichkeit (...) zu kompensieren.". Ablehnend demgegenüber: Fuhr, der befürchtet, das Öffentlichkeitsprinzip könnte die pluralistische Ausgewogenheit des ZDF Fernsehrates konterkarieren. ZDF StV, S. 126.
[1174]Hoffmann-Riem, aaO., S. 64; Lämmel, aaO., S. 215.

9 Gesamtwürdigung der Ausgestaltungen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten durch den jeweiligen Landesgesetzgeber

Auf der Grundlage der bislang gewonnenen Erkenntnisse läßt sich die rechtliche Konstruktion und organisatorische Ausgestaltung der aktuellen Aufsichts- und Zulassungsorgane unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten insgesamt bewerten. Bei der Gesamtwürdigung sind mit den Regelungen zur Inkompatibilität, zum Entsende- und Berufungsverfahren, zur Rechtsstellung der Organmitglieder und zu den internen Verfahrensabläufen diejenigen Rechtsaspekte zu berücksichtigen, die dem jeweiligen Hauptorgan unter Staatsfreiheitserwägungen das typische Gepräge geben.

Im Vordergrund einer verfassungsrechtlichen Gesamtwürdigung muß allerdings das jeweilige Auswahl- und Berufungsverfahren stehen. Staatlich-parteipolitische Partizipation in der Konstituierungsphase führt zu einer nachträglich nur schwer korrigierbaren Verankerung von Macht- und Einflußbereichen. Die in der Entstehungsphase verursachten Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des Gremiums können nicht vollends dadurch aufgehoben werden, daß man für die Durchführungsphase eine weitgehend staatsunabhängige Aufgabenwahrnehmung ermöglicht, da die eingangs zugelassenen Strukturen die Tätigkeit der Organmitglieder auf Dauer prägen werden. Wirft insoweit die jeweilige Rechtskonstruktion schon aufgrund der gewählten Entsende- und Berufungsprozedur erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken auf, düfte eine Vorentscheidung für die Verfassungswidrigkeit der landesrechtlichen Konzeption insgesamt gefallen sein, soweit nicht die übrigen in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden Regelungen eine unbeeinflußte laufende Aufgabenwahrnehmung sicherstellen.

Dies vorausgeschickt sind die jeweiligen landesgesetzlichen Ausgestaltungen wie folgt zu bewerten:

Die rechtliche und organisatorische Konzeption des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg trägt den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht hinreichend Rechnung. Ausschlaggebend für die Verfassungswidrigkeit ist das verwendete parlamentarische Selektions- und Berufungsverfahren, das den beteiligten staatlichen Stellen die Möglichkeit einräumt, nach Belieben die personelle Zusammensetzung des Hauptorgans zu gestalten. Die absehbare Politisierung und parteiproportionale Aufgliederung der Aufsichtseinrichtung kann durch die relativ weit gefaßte Inkompatibilitätsvorschrift und die insgesamt unbedenkliche Gestaltung der Rechtsposition der Mitglieder nicht kompensiert werden. Diese Sicherungssysteme können lediglich einer staatlich-parteipolitischen Einflußnahme während der laufenden Aufsichtstätigkeit begegnen, in der Kreationsphase entfalten sie keine Wirkung. Das Regelungssystem verstößt insoweit insgesamt gegen die verfassungsrechtlich gebotene Staatsfreiheit der Aufsicht über den Rundfunk.

Als verfassungswidrig müssen folglich auch die Organisationsstrukturen des hamburgischen Vorstandes und des bremischen Landesrundfunkausschusses bewertet werden. Einerseits stärkt die normative Position der Mitglieder des hamburgischen Vorstandes zwar ihre Ungebundenheit und Eigenverantwortlichkeit, andererseits dominiert aber der Staat das Berufungsverfahren derart, daß eine langfristige Instumentalisierung der Aufsichts- und Lizenzierungstätigkeit abzusehen ist. Die im Hamburgischen Mediengesetz verankerten Unvereinbarkeiten geben angesichts der unzureichenden Reichweite keinen Anlaß an der Verfassungswidrigkeit der Gesamtkonstruktion zu zweifeln.

Im unmittelbaren Vergleich dazu fällt die Mitwirkung der Legislative im Berufungsverfahren zum bremischen Landesrundfunkausschuß erheblich geringer und damit weniger beeinträchtigend aus. Dem unmittelbaren staatlichen Einfluß sind aber nicht nur die von der bremischen Bürgerschaft ausgewählten, sondern insbesondere die direkt von Parteien und Bürgerschaft entsandten Organmitglieder ausgesetzt. Die Bildung von parteipolitischen

Fraktionen und die staatliche Beeinflußung von Sach- und Personalfragen dürften daher auch hier auf Dauer unumgänglich sein.
Das in Mecklenburg-Vorpommern und zum Teil in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz verwirklichte Kombinationsmodell, das Elemente des pluralistischen- und des Vorschlagsmodells vereinigt, zeigt hinsichtlich der Gewährleistung von Staatsfreiheit deutliche Schwächen, der staatlich-parteipolitische Einfluß im Berufungsverfahren kommt hier jedoch nur gebrochen und gefiltert zur Geltung.
Bei der rheinland-pfälzischen Konzeption gewährleistet der gruppenpluralistische Berufungsmodus zwar einen relativ staats- und parteienfernen Konstitutierungsprozeß, im Verlauf der weiteren Kontrolltätigkeit dürfte sich diese Grundlage aber als ungenügend erweisen. Die unzureichenden Inkompatibilitätsregelungen schließen nur die Angehörigen der Bundes- bzw. Landesregierung von einer Gremienmitgliedschaft aus. Jedes vierte Mitglied wird direkt vom staatlichen Sektor entsandt und die unbeschränkten Revokationsrechte konterkarieren die unabhängige Rechtsstellung des Repräsentanten. Insofern trägt die Gesamtkonstruktion dem Grundsatz der Staatsfreiheit nicht ausreichend Rechnung und ist verfassungswidrig.
Gleiches muß auch für das schleswig-hosteinische Regelungsmodell gelten: Die eingeräumten Abberufungsrechte konterkarieren die auf Unabhängigkeit ausgerichtete Rechtsposition der Repräsentanten.
Demgegenüber wird die landesrechtliche Ausgestaltung des Hauptorgans der Landesmedienanstalten von Mecklenburg-Vorpommern dem Anforderungsprofil des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG „gerade noch“ gerecht. Ausschlaggebend für diese Bewertung sind letztlich die geringe direkte staatliche Beteiligung und der vollumfängliche Verzicht auf Abberufungsrechte.
Als problematischer Grenzfall präsentiert sich auch die Rechtskonstruktion des Medienrates der bayersichen Landeszentrale für neue Medien. Der außergewöhnlich hohe Anteil an Staatsvertretern, die Abberufungsmöglichkeiten und ein Tätigkeitsverbot, das sich ausschließlich auf die Mitglieder der Staatsregierung beschränkt, hebeln die durch das pluralistische Berufungsverfahren vermittelte Staats- und Parteiendistanziertheit des externen Aufsichtsorgans praktisch aus. Komensatorische Regelungen, die der Unabhängigkeit der Gremienmitglieder oder dem Organ insgesamt zugute kommen könnten sind nicht vorgesehen, vielmehr werden in bedenklicher Weise Wiederwahlmöglichkeiten und eine relativ kurze Amtsperiode kombiniert. Die geringen Zeitabstände zwischen der Wahlterminen intensivieren die Rückbindung des Entsandten an die benennungsberechtigte Organisation und schwächen seine Eigenständigkeit. Trotz des gruppenpluralistischen Entsendeverfahrens wird man daher auch die bayerische Konzeption als insgesamt verfassungswidrig einstufen müssen.
Unbeachtlich der im Detail verbleibenden rechtlichen Bedenken – insbesondere gegenüber den überwiegend unvollständigen Inkompatibilitätsvorschriften – werden die übrigen landesgesetzlichen Ausgestaltungen der Aufsichts- und Lizenzierungsorgane den Anforderungen des Staatsfreiheitsgrundsatzes gerecht. Das gruppenpluralistische Entsendeverfahren, eine durchschnittliche direkte Staats- bzw. Parteienbeteiligung, die Einschränkung bzw. der Verzicht auf Abberufungsmöglichkeiten und eine insgesamt rechtlich abgesichterte Position des Repräsentanten rechtfertigen in diesen Fällen die insgesamt positive Bewertung.

F Ergebnisse der Untersuchung in Thesen

- Der Grundsatz der Staatsfreiheit, als wesentliches Strukturelement einer verfassungsgemäßen Rundfunkordnung, kann sowohl aus der in Art. 5 I S. 2 GG verankerten Rundfunkfreiheit und dem rundfunkspezifischen Pluralismusgebot, als auch aus den allgemeinen Verfassungsprinzipien der Volksouveränität, der Gewaltenteilung und der Chancengleichheit hergeleitet werden. Die unterschiedlichen Deduktionsvarianten können sinnvoll nebeneinander Bestand haben, da sie unterschiedliche rechtliche Facetten und Ausprägungen des vielschichtigen Staatsfreiheitsgebots begründen und widerspiegeln.

- Das Prinzip der Staatsfreiheit schützt im gegenständlicher Hinsicht den gesamten publizistischen Wirkungskreis im weiteren Sinne, d.h. die Gesamtheit an Einrichtungen sowie Personal- und Sachmitteln, die mit der Herstellung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen in jeglicher Form und Qualität im Zusammenhang stehen.

- Die sachliche Reichweite des Gebots der Staatsfreiheit darf nicht alternativ im Sinne eines weiten Einflußnahme- bzw. eines engen Beherrschungsverbotes definiert, sondern muß in Abhängigkeit vom Wirkungsbereich und der Zielrichtung staatlicher Maßnahmen auf dem Rundfunksektor bestimmt werden. Insoweit sind jegliche staatliche Einwirkungen auf den geschützten Kern der Rundfunkfreiheit, das Rundfunkprogramm unter Staatsfreiheitgesichtspunkten untersagt, während eine wirtschaftliche oder organisatorisch-personelle Beteiligung des Staates oder eine Mitwirkung in finanziellen Rundfunkangelegenheiten zulässig ist, soweit eine Beherrschung des Rundfunks und damit eine gezielte Einwirkung auf das Rundfunkprogramm ausgeschlossen ist (dualistische Interpretation des Staatsfreiheitsprinzips).

- Die programmrelevante Zulassungs- und Kontrolltätigkeit der Landesmedienanstalten stellt sich als grundrechtstypische Abwehr staatlicher Einwirkungen dar und ist dem durch Art. 5 I S. 2 GG geschützten Lebensbereich unmittelbar zuzuordnen. Die Landesmedienanstalten, obwohl als rechtsfähige Anstalten juristische Personen des öffentlichen Rechts, gehören daher zu dem vom Grundsatz der Staatsfreiheit geschützten Personenkreis.

- Zu den Adressaten des Staatsfreiheitsprinzips zählen neben der Exekutive und Legislative, der Regierung, Regierungsmehrheit und Opposition auch die kommunalen Institutionen, d.h. die Gemeinden und Gemeindeverbände.

- Für die Ausdehnung des Adressatenkreises auf die politischen Parteien ist ihre staatsrechtlich-politische Positionierung im Systemgefüge von Staat und Gesellschaft von Bedeutung. Hier nehmen die Parteien, obwohl es in der Realität zu einer weitgehenden parteipolitischen Durchdringung und Formierung staatlicher Institutionen gekommen ist, eine Zwischen- bzw. Mittelstellung ein, da die Verfassung eine völlige Inkorporation der Parteien in das Staatswesen wirksam verhindert.

- Aus rundfunkrechtlicher Perspektive können die politischen Parteien nicht den übrigen entsendeberechtigten „gesellschaftlichen“ Organisationen in den Aufsichts- und Zulassungsorganen der Landesmedienanstalten gleichgestellt werden, da von ihnen eine erhöhte Gefahr für die Eigenständigkeit und Freiheit des Rundfunkmediums ausgeht. Vielmehr sind sie rundfunkrechtlich dem Staat zuzuordnen, da die normativen

Vorkehrungen, die aus staatsrechtlicher Sicht eine Inkorporation verhindern, unter den besonderen Rahmenbedingungen der Rundfunkveranstaltung und –aufsicht ihre Wirkung verfehlen oder unanwendbar sind. Die tatsächliche Vermengung und Überlagerung von staatlichen und parteipolitischen Bereichen im Rundfunk gebietet eine Ausdehnung des Adressatenkreises auf die politischen Parteien.

- Differenzierende Ansätze im Schrifttum, die zu einer unterschiedlichen Behandlung der politischen Parteien unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten führen, sind wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Chancengleichheit aus Art. 21 GG und das rundfunkspezifische Pluralitätsprinzip abzulehnen.

- Dem Grundsatz der Staatsfreiheit kann nicht das Gebot zur Einrichtung von Aufsichtsgremien entnommen werden, die unter Ausschluß jeglicher staatlicher oder parteipolitischer Beteiligung allein mit Repräsentanten „gesellschaftlicher“ Gruppen besetzt sind. Auch wenn ein unmittelbarer Rechtanspruch der Parteien auf Beteiligung abzulehnen ist, läßt sich der gesellschaftliche Pluralismus im Hauptorgan nur wirklichkeitsgetreu abbilden, wenn der „Parteipolitik“ hinreichende Ausdrucksmöglichkeiten eröffnet werden. Insoweit verstößt ein Ausschluß der Parteien gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 I GG. Eine minimale Beteiligung von Vertretern staatlicher Organe in den Aufsichtsgremien ist im Hinblick auf die staatlicher Öffentlichkeitsarbeit gerechtfertigt.

- Ein bestimmter Regelprozentsatz als Bemessungsgrundlage für eine zulässige bzw. unzulässige staatliche Beteiligung in den Aufsichtsgremien, wird den Anforderungen des Staatsfreiheitsprinzips nicht gerecht, da jener keine hinreichend flexible Reaktion auf die verschiedenen Erscheinungsformen staatlicher Betätigung auf dem Rundfunksektor zuläßt. Dem Versuch, Staatsfreiheit durch vorgegebene Höchstbeteiligungsquoten umzusetzen ist darüber hinaus unter Homogenitätserwägungen eine Absage zu erteilen. Die Organmitglieder des staatlichen und parteipolitischen Sektors lassen sich weder als eindeutig geschlossene, noch als heterogene Gruppe kennzeichnen; gerade eine solche eindeutige Charakterisierung setzen die Quotenregelungen allerdings voraus.

- Die in der Praxis verwendeten Modelle für die organisatorische Ausgestaltung der Hauptorgane – gruppenplurales Versammlungs-, kollegiales Rats- bzw. Sachverständigenmodell und entsprechende Misch- bzw. Kombinationsformen – sind grundsätzlich mit dem Staatsfreiheitsprinzip vereinbar. Auf der Basis der modelltypischen Besonderheiten kann keinem der Organisationsmodelle unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten der Vorrang eingeräumt werden, da sich keines der Modell als besonders anfällig gegenüber staatlich-parteipolitischen Steuerungsversuchen, noch als zur Aufgabenerfüllung generell ungeeignet erwiesen hat.

- Staatsfreiheit und –unabhängigkeit der Aufsichts- und Zulassungsorgane lassen sich nur durch ein in sich geschlossenes Regelungssystem realisieren, das in den Bereich der externen Kontrolle ansetzt, die sich als besonders sensibel gegenüber staatlichen Einwirkungen erwiesen haben. Insoweit kann eine abschließende Begutachtung der organisationsrechtlichen Gesamtkonzeption nur unter Berücksichtigung derjenigen Landesnormen erfolgen, die das jeweilige Berufungs- und Entsendeverfahren, die Rechtsstellung der jeweiligen Repräsentanten und die internen Verfahrensmodalitäten regeln.

- Umfassende staatsgerichtete Inkompatibilitätsregelungen, die den Abgeordneten des Europa-, Bundes und Landesparlaments, den Mitgliedern der europäischen Kommission, der Bundes- oder Landesregierung und den Angehörigen einer kommunalen Vertretungskörperschaft eine gleichzeitige Aufsichtstätigkeit untersagen, leisten einen wichtigen Beitrag zur Staatsunabhängigkeit der privaten Rundfunkaufsicht. Ferner sind unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten eine Stellung als Repräsentant einer gesellschaftlichen Gruppe und die „aktive“ Mitgliedschaft (i.S. einer Wahrnehmung einer Parteifunktion) in einer Partei unvereinbar.

- Das parlamentarische Entsende- und das Vorschlagsmodell - sowohl in der Hamburger als auch in der Bremer Variante - eröffnen dem fraktions- und parteiengeprägten Parlament einen erheblichen Gestaltungsfreiraum bei der Besetzung des Hauptorgans und stehen daher nicht im Einklang mit dem Staatsfreiheitsprinzip. Das pluralistische Entsendemodell und das Kombinationsmodell reduzieren den staatlichen Einfluß auf ein Minimum, so daß einer frühzeitigen Verfestigung staatlich-parteipolitischer Machtbereiche entgegengewirkt werden kann. Eine ununterbrochene Legitimationskette parlamentarisch-demokratischer Prägung ist für die Aufsichtstätigkeit der Hauptorgane nicht erforderlich, da sie sich nicht als Ausübung staatlicher Gewalt darstellt.

- Die Landesgesetzgeber haben den Mitgliedern der Kontrollorgane eine möglichst eigenständige und sachbezogene Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen. Die Einräumung eines Abberufungsrechts für die entsendeberechtigte Organisation konterkariert das Grundkonzept eines weisungsungebundenen, sachlich unabhängigen Repräsentanten derart, daß die landesrechtliche Ausgestaltung der Rechtposition insgesamt nicht als verfassungsgemäß bewertet werden kann. Weitere komplementäre Regelungen – wie solche zur Stellvertretung, Qualifikation oder Dauer der Amtsperiode –, die die Rechtsstellung des Repräsentanten charakterisieren, entziehen sich einer Bewertung unter Staatsfreiheitsgesichtspunkten.

- Im Hinblick auf die internen Verfahrensabläufe gebietet das Staatsfreiheitsprinzip Abstimmungsmodalitäten, die es der staatlich-parteipolitischen Bank unmöglich machen, bestimmte Entscheidungen gezielt herbeizuführen oder auf Dauer die Aufsichtstätigkeit zu blockieren. Demgegenüber wird das Ausgestaltungsermessen des Landesgesetzgebers bei der Frage nach die Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit der Sitzungen durch das Staatsfreiheitsprinzip nicht eingeschränkt.

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert:
- Vertrauensfrage und Auflösungsanordnung – Kritische Bemerkungen zum „Wahlurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.1983, in: DVBl. 1983, S. 477.
- Parlamentsrecht, Tübingen 1984.

Alternativkommentar:
- Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Gesamtherausgeber: Rudolf Wassermann, Band 1, 2. Auflage, Neuwied 1989.

Arnim, Hans Herbert von:
- Politische Parteien, in: DÖV 1985, S. 593.
- Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984.
- Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden 1980.

Astheimer, Sabine:
- Rundfunkfreiheit – ein europäisches Grundrecht, Baden-Baden 1990.
- Institutionelle Politiksteuerung: Gremienstrukturen bei den Landesmedienanstalten, in: RuF 1991, S. 185.

Aufermann, Jörg/ Scharf, Wilfried/ Otto Schlie (Hrsg.):
- Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 2. Auflage, München 1981.

Bachof, Otto/ Kisker, Gunter:
- Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages vom 6. Juni 1961 über die Errichtung der Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“ sowie deren Anspruch auf Abführung eines Anteils am Fernsehgebührenaufkommen gegen den „Bayerischen Rundfunk“, Mainz 1965.

Badura, Peter:
- Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, Frankfurt am Main, 1980.
- Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, Frankfurt am Main, 1986.
- Gestaltungsspielraum und Prognoseverantwortung wirtschaftslenkender Verwaltung, in: JURA 1980, S. 615.
- Rechtsetzung durch Gemeinden, in: DÖV 1963, S. 561.
- Verfassung und Verfassungsgesetz, in: Festschrift für Ulrich Scheuner, hrsgg. von Ehmke, Horst/ Kaiser, Joseph H./ Kewenig, Wilhelm A./ Meessen, Karl Matthias/ Rüfner, Wolfgang, Berlin 1973, S. 19.

Bamberger, Christian:
- Zulassung zum Rundfunk in Bayern, in: ZUM 2000, S. 284.

Bandorf, Wolf Rüdiger:
- Der Bundesrat als Instrument der Parteipolitik, Dissertation, Mannheim 1978.

Becker, Franz:
- Grundzüge des öffentlichen Rechts, 4. Auflage, München 1989.

Benda, Ernst:
- Das Berliner Kabelpilotprojekt. Erste Erfahrungen, Berlin 1987.

Benda, Ernst/ Maihofer, Werner/ Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.):
- Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin-NewYork 1994.

Berendes, Konrad
- Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, Berlin 1973.

Berg, Hans Joachim (Hrsg.):
- Rundfunk-Gremien in Deutschland: Namen, Organe, Institutionen, Berlin 1995.

Bermbach, Udo:
- Repräsentation, imperatives Mandat und Recall: Zur Frage der Demokratisierung im Parteienstaat, in: Theory and politics 1971, S. 497 (ebenso: ZParl. 1970, S. 342.)
- Probleme des Parteienstaats. Der Fall Littmann, in: ZParl. 1970, S. 342.

Bethge, Herbert:
- Volkslegitimation für Rundfunkräte, in: DVBl. 1987, S. 663.
- Verfassungsrechtsprobleme der Privatfunkgesetzgebung?, in: JZ 1985, S. 308.
- Die Beteiligung von Vertretern kommunaler Gebietskörperschaften in Organisationseinheiten des privaten Rundfunks, in: ZUM 1989, S. 209.
- Die rechtliche Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien, DVBl. 1986, S. 859.
- Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk – Eine rechtsgutachterliche Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes vom 23. Mai 1984, Frankfurt am Main Berlin 1985.
- Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt – Die Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Medienerprobungs- und –entwicklungsgesetzes, Baden-Baden 1987.
- Freiheit und Gebundenheit der Massenmedien, in: DVBl 1983, S. 369.
- Verfassungsrechtliche Aspekte der künftigen Medienordnung, in: FuR 1984, S. 75.
- Verfassungsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zur Verfassungsmäßigkeit einer Neufassung des Radio-Bremen-Gesetzes, Frankfurt am Main 1978.
- Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen – Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 1979, S. 54.
- Rechtsfragen der Rundfunkaufsicht, in: Die Verwaltung 1974, S. 439.
- Das Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Herausgabe von Programmzeitschriften, in: JZ 1986, S. 366.

Bettermann, Karl August:
- Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, in: DVBl. 1963, S. 39.
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, in: NJW 1969, S. 1321.

Betz, Klaus:
- Das Berliner Kabelpilotprojekt. Ein Problemaufriß, in: MP 1984, S. 441.

Beyme, Klaus von:
- Parteien in westlichen Demokratien, München 1982.

Bleckmann, Albert:
- Allgemeine Grundrechtslehren, Köln-Berlin-Bonn-München 1979.

Bleckmann, Albert/ Helm, Franziska:
- Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen – Die Funktion des Art. 19 III GG, in: DVBl. 1992, S. 9.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang:
- Rechtsfragen der Gegenwart, in: Festschrift für Wolfgang Hefermehl, Heidelberg 1971, S. 11.
- Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, Opladen 1973.

Bonner Kommentar:
- Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattsammlung, Hamburg-Heidelberg, 1950ff.

Braunschweig, Stefan:
- Radio und Fernsehen in der Bundesrepublik – Erfahrungen und Ansätze für eine gewerkschaftliche Politik, Köln 1990.

Breunig, Christian:
- Zwischen Standortpolitik und Vielfaltsziel, in: MP 1996, S. 195.

Brinkmann, Michael:
- Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, in: ZUM 1992, S. 238.

Brugger, Winfried:
- Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation, Karlsruhe 1991.

Bullinger, Martin:
- Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden, 1980.
- Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, in: AöR 1983, S. 161. Hervorgegangen aus einem Vortrag über den „Zugang der Presse zu den neuen Medien“, veröffentlicht in: AfP 1983, S. 319.

Bullinger, Martin/ Gödel, Christoph:
- Kommentar zum Landesmediengesetz Baden-Württemberg, Baden-Baden, 1986

Bullinger, Martin/ Kübler, Friedrich (Hrsg.):
- Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Baden-Baden 1979.

Bumke, Ulrike:
- Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten: Verfassungs- und organisationsrechtliche Überlegungen zur Rechtsstellung einer verselbständigten Verwaltungseinheit, Disseratation, München 1993/94.

Burmeister, Joachim:
- Vom staatsbegrenzenden Grundrechtsverständnis zum Grundrechtsschutz für Staatsfunktionen, Frankfurt am Main 1971.

Czajka, Dieter:
- Pressefreiheit und „öffentliche Aufgaben“ der Presse, Stuttgart 1968.

Dagtoglou, Prodromos:
- Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964, (vgl. ebenfalls: AöR 1965, S. 381).

Darchin, Wolfgang/ Bernward, Frank:
- Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: MP 1996, S. 174.

Degenhart, Christoph:
- Rundfunkfreiheit, Rundfunkorganisation und Rundfunkaufsicht in Baden-Württemberg, in: AfP 1988, S. 327.
- Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit? Zum 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts – WDR Gesetz und Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen –, in: DVBl. 1991, S. 510
- Öffentlicher und privater Rundfunk im dualen Rundfunksystem, in: ZUM 1988, S. 47.
- Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: DÖV 1981, S. 477.
- Rechtsprechung, in: DÖV 1981, S. 960.

Diller, Georg:
- Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JR 1961, S. 334.
- Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JR 1961, S. 130.

Dreher, Eduard:
- Zum Fraktionszwang der Bundestagsabgeordneten, in: NJW 1950, S. 661.

Dyson, Kenneth H. F.:
- The state tradition in Western Europe – a study of an idea and institution, Oxford 1980.

Ehmke, Horst:
- Wirtschaft und Verfassung – Die Wirtschaftsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung, Karlsruhe 1961.

Engler, Jörg:
- Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, hrsgg. vom Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1990/91.

Erdsiek, Gerhard:
- Unterhaltung als öffentliche Aufgabe der Presse, in: NJW 1963, S. 1392.

Eschenburg, Theodor:
- Ämterpatronage, Stuttgart 1961.

Faller, Hans Joachim:
- Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk – Begriff, Inhalt und Bedeutung, in: AfP 1981, S. 430.

Fechner, Frank:
- Medienrecht: Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, Tübingen 2000.

Flohr, Georg:
- Der Fraktionszwang, Dissertation, Berlin 1950.

Forsthoff, Ernst:
- Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971.

Forsthoff, Ernst/Loewenstein, Karl:
- Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950.

Fraenkel, Ernst:
- Deutschland und die westlichen Demokratien, 4. Auflage, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968.
- Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, Festvortrag, München-Berlin 1964.

Frank, Götz:
- Mediatisierte Politik und das Gebot der Staatsferne, in: Frank Böckelmann (Hrsg.), Medienmacht und Politik (Schriftenreihe der Arbeitsgruppe Kommunikationsforschung München AKM), Berlin 1989, S. 179.
- Zum Außenpluralismus des Berliner Kabelpilotprojektgesetzes, in: DÖV 1985 S. 97.

Friesenhahn, Ernst/ Partsch, Josef:
- Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL, Band 16, 1957, S. 9.

Fritz, Roland:
- Massenmedium Rundfunk, Disseratation, Heidelberg 1977.

Fuhr, Ernst Wolfgang:
- ZDF Staatsvertrag, 2. Auflage, Mainz 1985.

Gabriel-Bräutigam, Karin:
- Wahlkampf im Rundfunk – Ein Beitrag zur Problematik von Drittsendungsrechten, in: ZUM 1991, S. 466.

Gebel, Volkram:
- Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg verfassungsgemäß ?, in: ZUM 1993, S. 394.

Gehrig, Norbert:
- Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition, in: DVBl. 1971, S. 633.

Geiger, Willi:
- Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers als Verfassungsproblem, in: AfP 1977, S. 256.

Geiger, Willi/ Mai, Franz/ Burghard, Heinz:
- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwischen Staat, Parteien und Interessen, Zürich 1978.

Gersdorf, Hubertus:
- Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991.

Giese, Friedrich:
- Parteien als Staatsorgane, in: AöR 1955/56, S. 377.

Grawert, Rolf:
- Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung, in: AfP 1986, S. 277.

Grimm, Dieter:
- Verfassungsrechtliche Perspektiven einer dualen Rundfunkordnung, in: RuF 1987, S. 25.
- Die politischen Parteien, in: Handbuch des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. von Benda, Ernst/ Maihofer, Werner/ Vogel, Hans-Jochen, S. 317.

Groß, Rolf:
- Zu den neuen Landesmediengesetzen, in: DVBl. 1985, S. 353.
- Das Dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in DVBl. 1982, S. 561.
- Zum Verfassungsgebot der Programmvielfalt, in: DVBl. 1982, S. 1118.

Häberle, Peter:
- Verbände als Gegenstand demokratischer Verfassungslehre, in: ZHR 1981, S. 473.
- Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung unter dem Grundgesetz – BVerfGE 20, 56, in: JuS 1967, S. 64.
- Zu: Prodramos Dagtoglou: Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, AÖR 1965, Bd. 90, S. 381.

Hamann, Andreas/ Lenz, Helmut:
- Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Auflage, Berlin-Neuwied 1970.

Hartmann, Reinhard/ Ring, Wolf-Dieter/ Kreile, Johannes:
- Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag), in: Ring, Wolf-Dieter, Medienrecht – Rundfunk, Neue Medien, Presse, Technische Grundlagen, Internationales Recht, Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, Band II, Loseblattsammlung, München 1991.

Hege, Hans:
- Die Aufgabe der Medienpolitik, in: RuF 1994, S. 246.

Hellstern, Gerd-Michael/ Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Reese Jürgen/ Ziehten, Michael:
- Rundfunkaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. vom Presse- und Informationsamt der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 3 Bände, Düsseldorf 1989.

Hendler, Reinhardt:
- Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, Berlin-Bonn-München 1984.

Henke, Wilhelm:
- Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage, Göttingen 1972.
- Die Parteien und der Ämterstaat, in: NVwZ 1985, S. 616.
- Bestand und Wandel im Recht der politischen Parteien, in: DVBl. 1979, S. 369.

Henle, Victor:
- Erfahrungsbericht der Landesmedienanstalten zur Sicherung der Veranstalter- und Beteiligungsvielfalt im bundesweit verbreiteten Rundfunk (DLM-Konzentrationsbericht), in: Die Sicherung der Meinungsvielfalt: Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkozentrationskontrolle, hrsgg. von den Landesmedienanstalten, Berlin 1995, S. 9.

Henn, Bernhard:
- Die Sicherung von Meinungs- und Informationsvielfalt in neueren Rundfunkordnungen, Disseration, München 1993.

Hennis, Wilhelm:
- Politik als praktische Wissenschaft, München 1968.

Hennis, Wilhelm/ Kielmannsegg, Peter Graf von/ Matz, Ulrich (Hrsg.):
- Regierbarkeit, Band 1, München 1977.

Herrmann, Günter:
- Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien, München 1994.
- Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – Zugleich ein Beitrag zu weiteren allgemeinen verfassungsrechtlichen und kommunikationsrechtlichen Fragen, Tübingen 1975.
- Die Rundfunkanstalt – Eine Studie zum heutigen Rechtszustand, AöR 1965, S. 286.

Herzog, Roman:
- Allgemeine Staatslehre, Frankfurt am Main 1971.

Hesse, Albrecht:
- Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, in: DÖV 1986, S. 177.
- Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, München 1990.
- Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland, in: RuF 1987, S. 205; RuF 1988, S. 377; RuF 1991, S. 354; RuF 1993, S. 188; RuF 1995, S. 178.
- Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM 2000, S. 183.

Hesse, Konrad:

- Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995.
- Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: DÖV 1975, S. 437.

Hesse, Konrad/ Kafka, Gustav E.:
- Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL 1959, Band 17, S. 11.

Hesselberger, Dieter:
- Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, 9. Auflage, Neuwied-Berlin 1995.

Hiegemann, Susanne:
- Die Entwicklung des Mediensystems in der Bundesrepublik, in: Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1992, S. 31.

Hoffmann, Rüdiger:
- Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, Band I, Berlin 1975.

Hoffmann-Riem, Wolfgang:
- Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteienzugriff, in: AfP 1991, S. 606.
- Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, Frankfurt am Main 1979
- Selbstverwaltung des Rundfunks und im Rundfunk, in: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft – Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, hrsgg. von Albert v. Mutius, Heidelberg 1983, S. 951.
- Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, Berlin 1993.
- Funktionsgerechte Finanzierung der Landesmedienanstalten, in: Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, hrsg. Von den Landesmedienanstalten, S. 131.
- Der Schutz der Meinungsbildungsfreiheit im privaten Rundfunk, in: Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1992, S. 90.
- Personalrecht der Rundfunkaufsicht, Baden-Baden 1991.
- Programmgrundsätze – Programmverantwortung – Programmkontrolle, in: RuF 1978, S. 111.
- Anmerkungen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.12.1984, in: JZ 1985, S. 624 (627).

Huber, Hans:
- Staat und Verbände, Tübingen 1958.

Huber, Hans/ Schüle, Adolf:
- Persönlichkeitsrechtsschutz und Pressefreiheit, Tübingen 1961.

Hundertmark, Gisela/ Winckler Klaus:
- Rundfunkkontrolle und Parteieneinfluß, in: Publizistik 1973, S. 331.

Ihlefeld, Andreas:
- Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Deutschlandfunk – Inbesondere zur Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkrates, in: ZUM 1987, S. 604.

Ipsen, Hans Peter:
- Mitbestimmung im Rundfunk, Frankfurt am Main, Berlin 1971.

Ipsen, Jörn:
- Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht, Band I, 11. Auflage, Neuwied-Kriftel-Berlin 1999.

Isensee, Josef:
- Subsidaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968.

Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.):
- Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, Bände I und II 1987.

Jäger, Wilhelm:
- Die politischen Parteien in der BRD und in Frankreich, in: Der Staat 1980, S. 584.

Jank, Klaus Peter:
- Die Verfassung der deutschen Rundfunkanstalten, in: DVBl. 1963, S. 44.
- Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, Berlin 1967.
- Anmerkungen zum Urteil des OVG Berlin von 23. 01. 1969, in: DVBl. 1969, S. 881.

Jarass, Hans D.:
- Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, Berlin 1981.
- Die Freiheit der Massenmedien, Zur staatlichen Einwirkung auf Presse, Rundfunk, Film und andere Medien, Baden-Baden 1978.
- In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien – auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung – zu regeln?, in: Ständige Reputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, Band 1, München 1986, Teil G.

Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo:
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, München 1997.

Jarren, Ottfried (Hrsg.):
- Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994.

Jecht, Hans:
- Die öffentliche Anstalt: Wandlungen und gegenwärtige Struktur, Berlin 1963.

Jöst, Markus:
- Verfassungsrechtliche Aspekte des Verhältnisses von Presse und Rundfunk, Baden-Baden 1994.

Jülich, Heinz-Christian:
- Chancengleichheit der Parteien, Berlin 1967.

Kaiser, Joseph H.:
- Die Repräsentation organisierter Interessen, 2. Auflage, Berlin 1978.

Keidel, Hannelore:
- Politische Aspekte der Aufsicht über den Rundfunk, in: RuF 1976, S. 15.

Kempen, Otto Ernst:
- Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, Berlin 1975.

Kepplinger, Hans-Mathias/ Hartmann, Thomas:
- Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernsehräte in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1989.

Kevenhörster, Paul:
- Das imperative Mandat – Seine gesellschaftlcihe Bedeutung, Frankfurt am Main 1975.

Kewenig, Wilhelm A.:
- Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, Berlin 1978.
- Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der Kollegialorgane des Norddeutschen Rundfunks: Rechtsgutachten, Osnabrück 1974.

Kiefer, Marie-Luise:
- Massenkommunikation, in: MP 1996, S. 234.

Kirchheimer, Otto:
- Vom Wandel der politischen Opposition, in: Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. von Hans Gerd Schumann, München 1976.

Kirschnek, Oliver:
- Landesmediengesetz Baden-Württemberg – Verfassungsrechtliche Grundprinzipien und Probleme, Berlin 1998.

Kisker, Gunter:
- Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, in: DÖV 1972, S. 520.

Kißler, Leo:
- Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages. Theorie-Empirie-Reform, Berlin 1976.

Klein, Hans-Hugo:
- Die Rundfunkfreiheit, München 1978
- Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, Stuttgart 1968.
- Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, in: Der Staat 1981, S. 177.

Kleinsteuber, Hans J.:
- Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik – der Kampf um die Macht über Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1982.

Knütter, Burkhard:
- Verfassungswidrigkeit des Art. 111a Abs. 2 S. 1 BayVerf wegen Verstoßes gegen die Rundfunkfreiheit?, Münster 1992.

Kohl, Helmut:
- Pluralismuskritik in der Bundesrepublik, in: Politik und Zeitgeschichte, Heft 12, 1970.

Krause, Peter:
- Freies Mandat und Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit. Zu Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Disziplinierung des Mandatsmißbrauchs, in: DÖV 1974, S. 325.

Krause-Ablass, Günter B.:
- Die Bedeutung des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassung des deutschen Rundfunks, in: JZ 1962, S. 158.
- Das Recht des Rundfunks, in: Handbuch der Publizistik, Band 2, hrsgg. von Emil Dovifat, Berlin 1968, S. 360
- Zu Fragen der Rundfunkfreiheit und Freiheit der Berufswahl, insbesondere zur Frage der Vereinbarkeit des Anstaltsmonopols mit GG Art. 5 und GG Art. 12, in: DÖV 1972, S. 491.
- Kommunaler und privater Rundfunk im lokalen Bereich, in: DÖV 1962, S. 249.

Krebs, Walter:
- Die öffentlichrechtliche Anstalt, in: NVwZ 1985, S. 609.

Kresse, Hermann:
- Anmerkung zum Beschluß des BayVGH vom 30.03.1992 zu Art. 111a Bayer. Verf., in: ZUM 1992, S. 353.

Kresse, Hermann/ Kennel, Tilman:
- Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts – praktikable Maßstäbe zur Weiterentwicklung der dualen Rundfunkordnung?, in: ZUM 1994, S. 159.

Krüger, Herbert:
- Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966.

Kübler, Friedrich:
- Organisationsrechtliche Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk, in: epd 1995, S. 1.
- Kommunikation und Verantwotung – Eine verfassungstheoretische und rechtspolitische Skizze zur Funktion professioneller und kollegialer Autonomie in Presse, Funk und Hochschule, Konstanz 1973.

Kull, Edgar:
- Rundfunk, Grundversorgung – Kontext, Begriff, Bedeutung –, in: AfP 1987, S. 568.
- Für den Rundfunkgesetzgeber fast Pleinpouvoir – Nachlese zum 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: AfP 1991, S. 716.
- Verschüttung und Ausgrabung der Rundfunkfreiheit. Zugleich eine Besprechung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Mehrwertsteuerpflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: AfP 1971, S. 98.
- Auf dem Wege zum dualen Rundfunksystem, in: AfP 1987, S. 365.

Kunig, Philipp:
- Politische Parteien im Grundgesetz, in: JURA 1991, S. 247.

Lämmel, Bernt Christoph:
- Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Marburg 1982.

Lange, Bernd-Peter:
- Landesmedienanstalten und „Außenpluralismus“ auf dem Prüfstand, in: MP 1989, S. 268.

Lange, Klaus:
- Die öffentlichrechtliche Anstalt, in: VVDStRL, Band 44, 1986, S. 169.

Langenbucher, Wolfgang R.:
- Rundfunkkontrolle und gesellschaftliche Relevanz, in: epd-Dokumentation, 1974, S. 71.
- Politik und Kommunikation. Über die öffentliche Meinungsbildung, München 1979.

Langenbucher, Wolfgang R./ Mahle, Walter A.:
- „Umkehrproporz“ und kommunikative Relevanz, in: Publizistik 1973, S. 322.

Laufer, Hans:
- Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, in: ZParl 1, 1970, S. 318f.

Leibholz, Gerhard:
- Die Repräsentation in der Demokratie, Berlin 1973.
- Das Wesen der Repräsentation und der Gehaltswandel in der Demokratie im 20 Jh., Berlin 1960.
- Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage, Karlsruhe 1967.
- Staat und Verbände, in: VVDStRL, Band 24, 1966, S. 5.
- Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, in: DVBl. 1950, S. 194.

Leibholz, Gerhard/ Rinck, Hans J./ Hesselberger, Dieter:
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 6. Auflage, Köln 1979ff.

Lenz, Carl Otto:
- Ist die Freiheit des Abgeordneten veraltet oder historisch überholt?, in: ZParl. 1970, S. 478.

Lenz, Helmut:
- Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildung, in: JZ 1963, S. 338.

Lepa, Manfred:
- Der Inhalt der Grundrechte, 5. Auflage, Köln 1985.

Lerche, Peter:
- Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1979 in Lausanne, hrsgg. von Bullinger, Martin/ Kübler, Friedrich, Baden-Baden 1979, S. 15.
- Grundfragen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Rundfunkbetriebs in Bayern (Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV), in ZUM 1993, S. 439.
- Presse und privaten Rundfunk, Berlin 1984.

Lerg, Winfried B./ Schenkewitz:
- Bürgerfunk in Nordrhein-Westfalen, Leverkusen 1993.

Linck, Joachim:
- Parlament und Rundfunk, in: NJW 1984, S. 2433.

Lipphardt, Hanns-Rudolf:
- Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt. Kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1975.

Löwenstein, Karl:
- Vorschläge zur Kontrolle der politischen Meinungsforschung, JZ 1971, S. 529.
- Parteiwechsel und Parlamentsmandat, in: JZ 1972, S. 352.

Löwer, Wolfgang:
- Die öffentliche Anstalt, in: DVBl. 1985, S. 928.

Lücke, Jörg:
- Die Rundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht, in: DVBl. 1977, S. 977.
- Die Rundfunkfreiheit als individuelles Zugangsrecht, in: JZ 1977, S. 41.
- Die Programmfreiheit des Rundfunks und das Informationsrecht des Bürgers, in: Die Verwaltung 1977, S. 83ff.

Luhmann, Niklas:
- Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems (1. und 2. Teil), in: Der Staat, Band 12, 1973, S. 1, 165.
- Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969.

Mallmann, Walter:
- Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen – Rechtsgutachten erstattet dem hessischen Ministerpräsidenten, Wiesbaden 1975.

Mangoldt, Hermann von/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian:
- Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 1985.

Martens, Horst:
- Freies Mandat oder Fraktionsdisziplin, in: DVBl. 1965, S. 865.

Maunz, Theodor/ Dürig, Günther/ Herzog, Roman/ Scholz, Rupert/ Lerche, Peter/ Papier, Hans-Jürgen/ Randelzhofer, Albrecht/ Schmidt-Assmann, Eberhardt:
- Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, München 1958 ff.

Maurer, Hartmut:
- Die Rechtsstellung der politischen Parteien, in: JUS 1991, S. 881.

Mayer, Patrick:
- Die Novelle des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg – Licht am Ende des Konvergenz-Tunnels?, in: ZUM 2000, S. 390.

Menningen, Walter:
- Fernsehen – Unterhaltungsindustrie oder Bildungsinstitut, Stuttgart-Berlin-Mainz, 1971.
- Rundfunkarbeit als politisches Mandat? Personalpolitik – Schlüssel zur Programm-Einflußnahme, in: RuF 1981, S. 185.

Mestmäcker, Ernst Joachim:
- Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Baden-Baden 1978.

Meyer, Hans:
- Das Parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes – Anlage, Erfahrungen, Zukunftseignung –, in: VVDStRL Band 33, 1975, S. 69.

Mikos, Lothar:
- Das Mediensystem in der ehemaligen DDR im Umbruch – Vom Zentralismus zum Förderalismus, in: Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland, hrsgg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1992, S. 103.

Montag, Helga:
- Privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk? Initiativen für einen privaten Rundfunk in der BRD, Berlin 1978.

Morstein Marx, Fritz:
- Rechtswirklichkeit und freies Mandat, in: AöR 1926, S. 430.

Müller, Friedrich-Wilhelm:
- Selbstverwaltung und Interesseneinfluß bei den Anstalten des öffentlichen Rechts, Göttingen 1959.

Münch, Ingo von (Hrsg.):
- Grundgesetz-Kommentar, Band I, Präambel bis Art. 20, 4. Auflage, München 1992.

Mutius, Albert von:
- Grundrechtsfähigkeit, in: JURA 1983, S. 30.

Neft, Hans:
- KEK und KDLM – unortodoxe Organkonfigurationen zur Sicherunng der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: ZUM 1999, S. 97.

Noelle-Neumann, Elisabeth:
- Das doppelte Meinungsklima. Der Einfluß des Fernsehens im Wahlkampf 1976, in: Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976, hrsgg. von Max Kaase, Opladen 1977, S. 408.

Oberreuter, Heinrich:
- Wirklichkeitskonstruktion und Wertewandel, in: Politik und Zeitgeschichte, Band 27 1987.
- Pluralismus und Antipluralismus, in: Pluralismus, hrsgg. von Heinrich Oberreuter, Opladen 1980, S. 13.

Oebbecke, Janbernd:
- Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, Köln 1986.

Oehmchen, Ekkehardt/ Erk, Simon:
- Fernsehnutzung, politisches Interesse und Wahlverhalten, in: MP 1996, S. 562.

Offe, Claus:
- Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: Politikwissenschaft, hrsgg. von Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt 1972, S. 135.

Ossenbühl, Fritz:
- Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, München 1975.
- Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, in: DÖV 1977, S. 381.
- Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, München 1969.
- Rechtsprobleme der Freien Mitarbeit im Rundfunk, Frankfurt am Main 1978.
- Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, Frankfurt am Main 1984.
- Festgabe Gesellschaft für Rechtspolitik, Frankfurt am Main 1984.

Palandt, Otto (Hrsg.):
- Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 60. Auflage, München 2000.

Pestalozza, Christian Graf von:
- Der Schutz der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: NJW 1981, S. 2158.

Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard:
- Grundrechte, Staatsrecht II, 15. Auflage, Heidelberg 1999.

Piette, Klaus-Walter:
- Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk – eine rechtsvergleichende Untersuchung der Privatfunkgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1988.

Püttner, Günter:
- Die öffentliche Unternehmen: Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad Homburg 1969.

Püttner, Günter/ Kretschmer, Gerald:
- Die Staatsorganisation. Lehrbuch zum Staatsrecht, 2. Auflage, München 1998

Räder, Hans Georg:
- Das Medienpublikum als Publikum veröffentlichter Politik, Dissertation, München 1978.

Reisenecker, Helmut:
- Das Grundrecht der Meinungsfreiheit und die Schranken der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG, München 1960.

Ricker, Reinhart:
- Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat, Zur Homogenität der Mediengesetze und Mediengesetzentwürfe, München 1985.
- Freiheit und Ordnung des Rundfunks nach dem dritten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1981, S. 1925.
- Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, München 1987.

Ricker, Reinhart/ Müller-Malm, Friedrich:
- Die Vielfaltsanforderungen an den privaten Rundfunk, in: ZUM 1987, S. 208.

Ricker, Reinhart/ Weirich, Dieter:
- Mediengesetz-Entwurf der CDU Hessen, Berlin, Offenbach 1983.

Ring, Wolf-Dieter:
- Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rechtsfolgen für die Praxis, in: ZUM 2000, S. 177.

Rödding, Gerhard:
- Die Aufgaben der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westflen, in: AfP 1989, S. 648.

Rossen-Stadtfeld, Helge:
- Staatsfreie Rundfunkaufsicht?, in: ZUM 1992, S. 408.
- Medienaufsicht unter Konvergenzbedingungen, in ZUM 2000, S. 36.
- Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, Baden-Baden 1988.

Rudolf, Walter:
- Aufsicht bei Funk und Fernsehen, in: ZRP 1977, S. 213.

Rupp, Hans Heinrich:
- Freiheit und Partizipation, in: NJW 1972, S. 1537.

Säcker, Horst:
- Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?, in: DVBl. 1970, S. 567f.

Sarcinelli, Ulrich:
- Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln, in: Jarren, Ottfried (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994.
- Mediatisierung und Wertewandel: Politik zwischen Entscheidungsprozeß und politischer Regiekunst, in Medienmacht und Politik, in: Böckelmann, Frank (Hrsg.), Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel, Berlin 1989.

Schaaf, Dirk Ludwig:
- Politik und Proporz bei NWDR, Dissertation, Hamburg 1971.

Scharpf, Fritz W.:
- Horizontale Politikverflechtung – zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, 1992.

Scherer, Joachim:
- Verwaltung und Öffentlichkeit, Baden-Baden 1978.

Scheuner, Ulrich:
- Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in: DÖV 1965, S. 577.
- Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, Berlin 1982.
- Staatstheorie und Staatsrecht, Berlin 1978.
- Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat – Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien, in: DÖV 1958, S. 641.
- Gesellschaftliche Relevanz im Medienrecht, in: epd/ Kirche und Rundfunk, 1987, S. 1.
- Das Rundfunkmonopol und die neuere Entwicklung des Rundfunks. Zum Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 30. Juni 1977, in: AfP 1977, S. 367f.

Scheuner, Ulrich/ Schnur, Roman:
- Pressefreiheit. Berichte und Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Saarbrücken, in: VVDStRL, Band 22, 1965, S. 9.

Schlaich, Klaus:
- Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht, Tübingen 1972.

Schmid, Gerald:
- Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel-Frankfurt am Main 1981.

Schmidt, Carl:
- Verfassungslehre, 5. Auflage, Berlin 1970.

Schmidt, Walter:
- Rundfunkvielfalt, Frankfurt am Main-Berlin 1984.
- Rundfunkgewährleistung, Frankfurt am Main 1980.

Schmidt-Assmann, Eberhard:
- Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: AöR 1991, S. 329.

Schmitt-Glaeser, Walter:
- Das duale Rundfunksystem, in: DVBl. 1987, S. 14.
- Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 1987, S. 215.
- Zum fünften Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DÖV 1987, S. 837.
- Kabelkommunikation und Verfassung, Berlin 1979.
- Mitbestimmung im Rundfunk, in: Der Staat 1974, S. 573.

Schmitt-Glaeser, Walter/ Walter, Robert:
- Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL, Band 31, 1973, S. 147.

Schneider, Franz:
- Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz. Beiträge zur Wesensbestimmung dieser Grundrechte, Dissertation, München 1962.

Schneider, Hans:
- Gesetzgebung – ein Lehrbuch, Heidelberg 1982.

Schneider, Hans-Peter:
- Rundfunkvielfalt und Gruppenrelevanz im Kulturstaat, in: RuF 1982, S. 425.
- Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Frankfurt am Main 1974.

Schneider, Klaus Joachim:
- Konzentrationsbestrebungen der deutschen Landesrundfunkanstalten in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970.

Scholz, Rupert:
- Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts – Zugleich Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.06.1981, in: JZ 1981, S. 561.
- Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt – BVerwGE 39, 159, in: JuS 1974, S. 299.
- Qualifizierte Mitbestimmung unter dem Grundgesetz, in: Der Staat, Band 13, 1974, S. 91.
- Krise der parteienstaatlichen Demokratie? „Grüne“ und „Alternative“ im Parlament, Berlin 1983.

Schramm, Theodor:
- Staatsrecht, Grundrechte und ihre verfassungsrechtliche Absicherung, Band II, 4. Auflage, Köln-Berlin-Bonn-München 1988.

Schröder, Heinrich-Josef:
- Mandatsverlust bei Fraktionswechsel, in: DVBl. 1971, S. 132.

Schuler-Harms, Margarete:
- Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, hrsgg. vom Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1992/93, S. A 64.
- Rundfunkaufsicht im Bundesstaat: Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten, 1. Auflage, Baden-Baden 1995.

Schuster, Detlev:
- Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, Berlin 1990.

Seelmann-Eggebert, Sebastian:
- Die Dogmatik der Rundfunkfreiheit gem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, in: ZUM 1992, S. 79.

Seemann, Klaus:
- Das fünfte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DÖV 1987, S. 844.

Seifert, Jürgen:
- Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten, in: Manipulation der Meinungsbildung, hrsgg von Frank Zoll, S. 124.
- Gruppe und Öffentlichkeit, in: medium Dokumentation – Rundfunk als machtfreier Raum, hrsgg. von der Evangelischen Konferenz für Kommunikation, Frankfurt 1972, S. 60.

Seifert, Karl-Heinz:
- Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik, Berlin-Bonn-München 1975.
- Bundeswahlrecht, 3. Auflage, München 1976.

Seifert, Karl Heinz/ Hömig, Dieter (Hrsg.):
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Baden-Baden 1991.

Selmer, Peter:
- Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung ihrer Zulässigkeit und Reichweite, Berlin 1988.

Siekmann, Helmut/ Duttge, Gunnar:
- Staatsrecht I: Grundrechte, 2. Auflage, Thüngersheim 1999.

Sontheimer, Karl:
- Grundzüge des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland, München 1977.
- Zur neueren Kritik an der Theorie der pluralistischen Demokratie, in: Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie, hrsgg. von Fraenkel, Ernst/ Sontheimer, Karl/ Crick, Bernhard, 2. Auflage, Bonn 1969, S. 25.

Stammler, Dieter:
- Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, Tübingen 1974.

Starck, Christian:
- Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlage der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern, in: JZ 1983, S. 405.
- Grundversorgung und Rundfunkfreiheit, in: NJW 1992, S. 3257.
- Rundfunkreiheit als Organisationsproblem, Zur Zusammensetzung der Rundfunkgremien, Tübingen, 1973.
- Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, in: NJW 1980, S. 1368.
- Regelungskompetenzen im Bereich des Art. 12 Abs. 1 GG und ärztliches Berufsrecht, in: NJW 1972, S. 1489.
- Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe als Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, 2. Band, Tübingen 1976.
- Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, in: ZRP 1970, S. 220.

Steffani, Winifried (Hrsg.):
- Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973.

Steimer, Hans-Jürgen:
- Grundprobleme der Rundfunkfinanzierung – unter besonderer Berücksichtigung der Finanzierung des „Zweiten Deutschen Fernsehens“ –, Mainz 1985.

Stein, Ekkehart:
- Staatsrecht, 16. Auflage, Tübingen 1998.

Stender (Stender-Vorwachs), Jutta:
- „Staatsferne“ und „Gruppenferne“ in einem außenpluralistisch organisierten privaten Rundfunksystem, Regensburg 1987.

Stern, Klaus:
- Neue Medien – neue Aufgaben des Rechts?, in: DVBl. 1982, S. 1109.
- Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, München 1984.
- Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980.
- Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, III/2 unter Mitwirkung von Michael Sachs, München 1988, 1994.

Stern, Klaus/ Bethge, Herbert:
- Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat. Ein Beitrag zur Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, München 1968.
- Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk, Frankfurt am Main, Berlin 1971.
- Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1972.

Stettner, Rupert:
- Rundfunkstruktur im Wandel – Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes mit der Bayerischen Verfassung –, München 1988.

Stock, Martin:
- Neues über Verbände und Rundfunkkontrolle – Art. 5 I S. 2 GG als Grundlage von Beteiligungsansprüchen, in: AöR 1979, S. 1.
- Privatfunk als „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“? Ein bayerisches Verfassungsproblem, in: JZ 1991, S. 645.
- Neues Privatrundfunkrecht - Die Nordrhein-Westfälische Variante, München 1987.
- Marktmodell kontra Integrationsmodell?, in: AöR 1985, S. 219.
- Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München 1985.
- Koordinationsrundfunk im Modellversuch. Das Kabelpilotprojekt (Mannheim-) Ludwigshafen, Berlin, München 1981.
- Ausgewogenheit durch Rechtsaufsicht, in: RuF 1977, S. 1.
- Neues Lokalrundfunkrecht auf dem Karlsruher Prüfstand – BVerfGE 83, S. 238, in: JuS 1992, S. 383.
- Der neue Rundfunkstaatsvertrag, in: RuF 1992, S. 218.
- Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit?, in: RuF 1980, S. 336.

Stolleis, Michael/ Schäffer, Heinz/ Rhinow, Rene A.:
- Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats, in: VVDStRL 1986, Band 44, S. 15.

Tettinger, Peter J.:
- Neuartige Massenkummunikationsmittel und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, in: JZ 1984, S. 400.

Thaenert, Wolfgang:
- Programm- und Konzentrationskontrolle privater Rundfunkveranstalter, in: Die Landesmedienanstalten, DLM Jahrbuch 1989/90, hrsgg. von den Landesmedienanstalten, S. 31.

Thürk, Walter:
- Zur Weiterentwicklung des deutschen Rundfunkrechts im neuen saarländischen Rundfunkgesetz, in: DÖV 1966, S. 813.

Truman, David:
- Politik als Gruppenprozeß, New York 1951, in: Pluralismus - Konzeptionen und Kontroversen, hrsgg. von Nuscheler, Franz/ Steffani, Winfried, München 1972, S. 84.

Tsatsos, Dimitris Th./ Morlok, Martin:
- Parteienrecht, Heidelberg 1982.

Vahrenhold, Olaf:
- Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht, Baden-Baden 1992.

Vonderbeck, Hans-Josef:
- Rechtliche Unverbindlichkeit der Zusage eines Verzichts auf das Doppelmandat. Zum Verfassungsgrundsatz des freien Abgeordnetenmandats, in: ZParl. 1979, S. 213.

Wagner, Christoph:
- Die Landesmedienanstalten. Organisation und Verfahren der Kontrolle privater Rundfunkveranstalter in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990.

Wallenreiter, Christian:
- Aus dem Alltag. Das Dreiecksverhältnis von Intendant, Rundfunk- und Verwaltungsrat, in: Fernsehen. Ein Medium sieht sich selbst, hrsgg. von Brussau, Werner/ Stolte, Dieter/ Wisser, Richard, Mainz 1976, S. 169.

Weber, Werner:
- Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. Auflage, München-Berlin 1943.
- Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, Berlin 1975.
- Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Auflage, Berlin 1970.
- Zur Diskussion über die Zulassung eines privaten Fernsehens, in: Der Staat 11/1972, S. 82.

Wenzel, Joachim:
- Die Programmfreiheit des Rundfunks, Dissertation, Gießen 1970.

Wieland, Joachim:
- Die Freiheit des Rundfunks – zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Artikel 12 Absatz 1 GG, Berlin 1984.

Wiesendahl, Elmar:
- Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung, Opladen 1980.

Wilhelmi, Martin:
- Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern: Lokale Grundversorgung, Staatsfreiheit, Finanzierung, Berlin 1995.

Wilkens, Heinz:
- Die Aufsicht über den Rundfunk, Frankfurt am Main 1965.

Wittern, Andreas:
- Grundzüge des Verwaltungsrecht, 16. Auflage, Köln 1987.

Wittkämper, Gerhard W.:
- Grundgesetz und Interessenverbände, Köln-Opladen 1963.

Wöste, Marlene:
- Nur knapp die Hälfte für Lizenzierung und Kontrolle, in: MP 1990, S. 281.

Wolf, Joachim:
- Medienfreiheit und Medienunternehmen, Berlin 1985.

Wolff, Hans-Julius/ Bachof, Otto:
- Verwaltungsrecht II, 4. Auflage, München 1976.

Wufka, Eduard:
- Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit – Zugleich ein Beitrag zu Problemen der Rundfunkorganisation und Staatsaufsicht, Frankfurt am Main, Berlin 1971.

Zeidler, Karl:
- Gedanken zum Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: AÖR 1961, Band 86, S. 361.

Ziethen, Michael:
- Rechtliche Spielräume der Lizenzierung und Kontrolle: augewählte Regelungsfelder, in: Rundfunkaufsicht Band III: Rundfunkaufsicht in vergleichender Analyse, hrsgg. vom Presse- und Informationsamt der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1989, S. 59.