

Prof. Dr. Herbert Bethge

Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt

Die Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen
Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes (MEG)



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

A. <i>Einführung und Problemstellung</i>	17
I. Die Ausgangslage	17
1. Die allgemeine bundesverfassungsrechtliche Ausgangslage	17
2. Die besondere landesverfassungsrechtliche Situation	19
II. Die wesentlichen verfassungsrechtlichen Strukturvoraussetzungen bei der Einführung privatrechtlicher Gestaltungsformen auf dem Gebiete des Rundfunks	21
1. Die allgemeinen inhaltlichen und organisatorischen Bindungen aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. mit Art. 111a Abs. 1 Satz 1 BV	21
a) Namentlich: Die Sicherung von Ausgewogenheit und/oder Meinungsvielfalt	21
b) Die Problematik der Finanzierung	24
2. Die besonderen Bindungen aus Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV	25
III. Der Gang der gutachtlichen Untersuchung	26
IV. Ausgesparte Fragen	26
B. <i>Die Klärung von Rechtsproblemen aus Anlaß der verfassungsgerichtlichen Überprüfung des MEG</i>	29
I. Die Parteifähigkeit des DGB-Landesbezirks Bayern im Popularklageverfahren	29
II. Die Einhaltung des öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsvorbehalts des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV	32
1. Die allgemeinen Vorgaben	32
2. Klärung von Vorfragen	33
a) Grundgesetzliche Implikationen	34

aa)	Die Relevanz dieser Argumentation für ein Landesverfassungsgerichtliches Verfahren	34
bb)	Die Einwirkung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	36
aaa)	Der Grundsatz der organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	36
bbb)	Die Irrelevanz der vorwiegend »individualgrundrechtlichen« Sicht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	37
	α) Die Grundlagen	37
	β) Gegenargumentation	38
cc)	Die Einwirkungen von Art. 12 GG	42
aaa)	Die prinzipielle tatbestandliche Einschlägigkeit von Art. 12 Abs. 1 GG	43
bbb)	Keine Verdrängung des Art. 12 Abs. 1 GG durch Kompetenznormen verfassungsrechtlicher Art	44
ccc)	Die Verfassungsmäßigkeit des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV trotz Art. 12 Abs. 1 GG	45
	α) Keine Pflicht zur Zulassung privater Rundfunkveranstalter aus Art. 12 Abs. 1 GG	45
	αα) Der allgemeine Spielraum des Gesetzgebers bei der Frage der Entlassung einer öffentlichen Aufgabe aus öffentlich-rechtlicher Verantwortung	46
	ββ) Die rundfunkspezifischen überragend wichtigen Gemeinschaftsgüter	47
	β) Der Vorrang der rundfunkspezifischen Grundsätze des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	48
b)	Die Übereinstimmung des öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsvorbehalts des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV mit Normen des Landesverfassungsrechts	50
aa)	Die Ausgangslage	50
bb)	Die Konsequenzen aus der damaligen Sicht	52
cc)	Die Verfassungsrechtslage in heutiger Sicht	52
c)	Keine Auflockerung der strikten Einhaltung des öf-	

fentlich-rechtlichen Trägerschaftsvorbehalts bei Experimentiergesetzen	54
d) Art. 111a Abs. 2 BV als rügefähiger Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren nach Art. 98 Satz 4 BV	55
3. Der Verstoß des MEG gegen die Direktiven des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV	56
a) Der Stellenwert und Aussagegehalt von Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV	56
b) Öffentliche Verantwortung und öffentlich-rechtliche Trägerschaft als verfassungsrechtliche Strukturerefordernisse und ihre Einhaltung durch das MEG	58
aa) Das Verhältnis der beiden Strukturprinzipien zueinander	58
bb) Die öffentliche Verantwortung	59
aaa) Der Gehalt dieses Strukturprinzips	59
α) Die öffentliche Verantwortung der Rundfunkfreiheit	60
β) Die besondere staatliche Funktionsgewährleistungs- und Einstandspflicht	61
γ) Öffentliche Verantwortung bei jeder Rechtsform des Rundfunks	62
δ) Zusammenfassung	62
bbb) Die Einhaltung dieses Strukturprinzips durch das MEG	62
cc) Die öffentlich-rechtliche Trägerschaft	63
aaa) Die Voraussetzungen	64
α) Kein Zwang zur Hereinnahme privatrechtlicher Betätigungsformen	64
β) Die Irrelevanz des Arguments von der Gleichwertigkeit öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Betätigungsformen	64
γ) Die öffentlich-rechtliche Trägerschaft als Entscheidung für eine eigenverantwortliche Veranstaltung von Rundfunk ausschließlich durch öffentlich-rechtliche Träger	65
bbb) Die Verletzung des öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsvorbehalts durch das MEG	66

dd) Kein Ausgleich der organisatorischen Defizite des MEG durch die Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften	68
aaa) Systemwidrigkeit	69
bbb) Verstoß gegen das Prinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks	69
α) Die Voraussetzungen dieses Prinzips	69
αα) Der Grundsatz	69
ββ) Staatsfreiheit und öffentlich-rechtlicher Trägerschaftsvorbehalt	70
γγ) Konsequenzen	71
β) Die Geltung des Prinzips auch für die Rundfunk­­tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften	71
αα) Die Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften als mittelbare Staatsverwaltung	71
ββ) Keine Ausnahme in Bayern	72
γγ) Die Unzulänglichkeit einmal der Beschränkung kommunalen Rundfunkengagements auf die Erfüllung der Aufgaben, zum anderen des Verbots parteiergreifender Berichterstattung über kommunalpolitisches Geschehen	73
ααα) Die Ausnahmslosigkeit des Verbots eines Staatsrundfunks	73
βββ) Die Untrennbarkeit zwischen Erfüllung der Aufgaben der Kommunen und der parteiergreifenden Berichterstattung	74
4. Die Konsequenzen des Verstoßes des MEG gegen Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV	75
III. Die Sicherung von Ausgewogenheit und/oder Meinungsvielfalt in der Programmgestaltung	76
1. Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben über Rundfunkfreiheit durch Organisation	76

2. Die besondere Relevanz von Ausgewogenheit und/oder Meinungsvielfalt	78
a) Allgemeine Aussagen	78
b) Die Konzeption des MEG im einzelnen	79
c) Die ausreichende verfassungsrechtliche Fundierung des Ausgewogenheitskonzepts	81
aa) Die materiell-rechtlichen Aussagen (Art. 3 MEG)	81
aaa) Die verfassungsrechtlichen Strukturdaten	81
α) Die Gewährleistung realer Außenpluralität	82
β) Das Erfordernis des tatsächlichen Zuwortkommens der relevanten gesellschaftlichen Gruppen	82
γ) Das Verhältnis von Ausgewogenheit und negativer Kommunikationsfreiheit	83
δ) Der Stellenwert des Ausgewogenheitspotentials der öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Bemessung der Ausgewogenheit des Gesamtprogrammangebots	85
ε) Mögliche Abschwächung von Ausgewogenheit bei Versuchsprojekten und in Experimentierphasen?	86
ζ) Erweiterung der gesetzgeberischen Handlungsfreiheit auf Grund einer Prognoseentscheidung?	87
η) Vielfalt bereits in der Startsituation?	88
bbb) Die materiell-rechtliche Realisierung dieser verfassungsrechtlichen Strukturdaten	88
α) Die allgemeine Bewertung	88
β) Der Mangel der näheren Definition des Ausgewogenheitspostulats bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	89
γ) Ausgewogenheit als organisatorisches Problem	90
bb) Die organisations- und verfahrensrechtlichen Strukturen zur Gewährleistung der Ausgewogenheit	92

aaa)	Das Fehlen organisatorischer Vorkehrungen zur Ermöglichung der Ausgewogenheit	92
	α) Die binnenpluralistische Variante	92
	β) Die außenpluralistische Variante	93
	γ) Zwischenergebnis	94
bbb)	Stellung, Funktion und Kompetenzen der Landeszentrale	94
	α) Die Zulässigkeit der Instituierung der Landeszentrale	94
	αα) Allgemeine Vorgaben	95
	ββ) Die Sicherung der formellen Staatsunabhängigkeit	96
	γγ) Die Sicherung der pluralistischen Repräsentanz im Medienrat	97
	ααα) Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne	98
	βββ) Konsequenzen	99
	δδ) Interne Kompetenzaufteilung unter den Organen der Landeszentrale	99
	β) Die Beschaffenheit der Kompetenzen der Landeszentrale zur Gewährleistung von Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt	99
	αα) Die mangelnde Effektivität der Kompetenzen	99
	ααα) Die Unzuträglichkeiten der Handhabung des Ausgewogenheitsgebots	101
	βββ) Die Unzuträglichkeit der Sanktionen	103
	ββ) Konsequenzen	103
IV.	Meinungsmonopole – Pressekonzentration	104
	1. Allgemeine Grundsätze	104
	2. Zur bisherigen (Verfassungs-)Rechtslage	105
	3. Neue Fragestellungen	105
	a) Die verfassungsrechtliche Irrelevanz des Grundsatzes der sog. publizistischen Gewaltenteilung	105
	b) Die Konsequenzen des Ausschlusses der öffentlich-	

rechtlichen Rundfunkanstalten vom Grundrecht der Pressefreiheit	108
c) Funktionsbedingte Inkompatibilität zwischen der Tätigkeit als Presseverleger und der als Rundfunkveranstalter auf Grund Gesetzes?	109
4. Die Gefahr namentlich lokaler Meinungsmonopole	109
a) Die Ausgangssituation	109
b) Die Konsequenzen für das MEG	110
V. Die internen Kompetenzstrukturen der Landeszentrale	114
1. Der grundsätzliche organisationsrechtliche Bewegungsspielraum des Gesetzgebers und die besonderen verfassungsrechtlichen Bindungen	114
2. Die Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen über den Verwaltungsrat	116
a) Pluralismus beim Verwaltungsrat der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	116
aa) Pluralismus als durchgängiges anstaltsinternes Strukturprinzip	116
bb) Prinzipielle Auswirkungen für den Verwaltungsrat	117
b) Pluralismus als notwendiges Strukturprinzip für den Verwaltungsrat der Landeszentrale nach dem MEG	119
aa) Die Vergleichbarkeit der Strukturen bei der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt und bei der Landeszentrale	119
bb) Die Kompetenzen des Verwaltungsrats	120
c) Das Fehlen eines Mindestmaßes pluralistischer Gesellschaftskontrolle	120
3. Ergebnis	121
VI. Die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelungen über die Finanzierungsgrundlagen	121
1. Der allgemeine (verfassungs-)rechtliche Stellenwert der Finanzierungsgrundlagen und deren Regelung im MEG	121
a) Die allgemeine rechtliche Relevanz und Problematik	121
b) Die Einzelheiten der gesetzlichen Regelung	124
c) Die Formulierung der wesentlichen Fragestellungen	125
2. Die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Vorschriften über die Finanzierungsgrundlagen	126
a) Generelle Unzulässigkeit einzelner Finanzierungsarten?	126

aa)	Das eigene Finanzaufkommen	126
bb)	Die Teilnehmerentgelte	127
cc)	Spenden	127
dd)	Die Wirtschaftswerbung	128
aaa)	Die gesetzgeberische Konzeption	128
bbb)	Wirtschaftswerbung als prinzipiell zulässige Finanzierungsart	129
b)	Die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen über die Wirtschaftswerbung	132
aa)	Die Grenzen der Wirtschaftswerbung	132
aaa)	Die allgemeinen Grundlagen	132
bbb)	Die einzelnen Elemente der Begrenzung der Wirtschaftswerbung	133
α)	Die Erforderlichkeit der Trennung von Werbung und Programm	133
β)	Die Notwendigkeit einer quantitativen Begrenzung der Werbung	134
γ)	Der Ausschluß von Einflußnahmen der Werbung auf das übrige Programm	136
δ)	Verfassungswidrigkeit der Vollfinanzierung durch Werbung?	137
bb)	Die Erforderlichkeit des Parlamentsvorbehalts für die Finanzierung namentlich bei der Wirtschaftswerbung	138
aaa)	Die generelle Problematik	138
bbb)	Die Geltung des Parlamentsvorbehalts für die Wirtschaftswerbung	139
α)	Die Wirtschaftswerbung als wesentliche Finanzierungsquelle	139
β)	Die Notwendigkeit der (gesetzlichen) Begrenzung der Wirtschaftswerbung	140
cc)	Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die Wirtschaftswerbung	141
aaa)	Die Einhaltung der Grenzen der Wirtschaftswerbung	141
α)	Die Trennung von Werbung und Programm	141
β)	Die quantitative Begrenzung der Werbung	142

γ) Der Ausschluß von Einflußnahmen der Werbung auf die übrige Programmgestaltung	143
δ) Vollfinanzierung durch Werbung	144
ε) Ergebnis	145
bbb) Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über die Wirtschaftswerbung auch wegen der Nichteinhaltung der Grundsätze des Parlamentsvorbehalts	146
c) Die Verfassungsmäßigkeit der Finanzierung durch Spenden	147
C. <i>Zusammenfassung</i>	151