

Die Welt / 03.06.1961 / S.: /

Warum ist das Bundesfernsehen unzulässig?

Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Rechtsstreit um das zweite Programm

Urteil

Das Bundesverfassungsgericht
Zweiter Senat — hat für Recht
kannt:

1. Das hamburgische Gesetz, betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk, vom 10. Juni 1955 (GVBl. I S. 197) ist, soweit es sich auf § 3 Absatz 1 des Staatsvertrages bezieht, mit Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes insoweit unvereinbar und daher nichtig, als § 3 Absatz 1 des Staatsvertrags dem Norddeutschen Rundfunk das ausschließliche Recht vorbehält, sendetechnische Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks zu errichten und zu betreiben.
Im übrigen ist das Gesetz, soweit es sich auf § 3 Absatz 1 des Staatsvertrages bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar.
2. Der Bund hat durch die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH gegen Artikel 30 in Verbindung mit dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes sowie gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens und gegen Artikel 5 des Grundgesetzes verstoßen.

Gründe:

Die Auslegung, die die Bundesregierung dem Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes gibt, ist unrichtig. Das „Post- und Fernmeldewesen“ umfaßt

Rundfunk ein kulturelles Phänomen

Das Grundgesetz geht bei der Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern vom Grundsatz der Länderkompetenz aus. Der Bund hat Gesetzgebungsbefugnisse nur, soweit das Grundgesetz sie ihm verleiht (Artikel 70 Absatz 1). In der Regel können daher Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes nur auf eine ausdrückliche Verleihung durch das Grundgesetz gestützt werden. Bei Zweifeln über die Zuständigkeit des Bundes spricht keine Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz. Die Systematik des Grundgesetzes fordert vielmehr eine strikte Interpretation der Artikel 73 ff. des Grundgesetzes.

Es kommt hinzu, daß der Rundfunk jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen ist. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können, fallen sie aber nach der Grundentscheidung des Grundgesetzes (Artikel 30, 70 ff. und Artikel 83 ff.) in den Bereich der Länder, soweit nicht besondere Bestimmungen des Grundgesetzes Begrenzungen oder Ausnahmen zugunsten des Bundes vorsehen. Diese Grundentscheidung der Verfassung, die nicht zuletzt eine Entscheidung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaus im Interesse einer wirksamen Teilung der Gewalten ist, verbietet es gerade im Bereich kultureller Angelegenheiten, ohne eine hinreichend deutliche grundgesetzliche Aus-

nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluß der sogenannten Studiotechnik, nicht aber den Rundfunk als Ganzes. Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes gibt dem Bund insbesondere nicht die Befugnis, die Organisation der Veranstaltung und die innere Organisation der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln oder Vorschriften in bezug auf die Sendungen zu erlassen. Die von Artikel 5 des Grundgesetzes geforderte gesetzliche Nominierung der in ihm zur Sicherung der Rundfunkfreiheit enthaltenen Leitgrundsätze, und zwar sowohl in materiellrechtlicher als auch in organisatorischer Hinsicht, fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, in die des Bundes allenfalls, soweit er ausnahmsweise die Befugnis zur Veranstaltung von Rundfunksendungen besonderer Art haben sollte.

Nach Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das „Post- und Fernmeldewesen“. Der Rundfunk könnte nur dem Fernmeldewesen im Sinne dieser Vorschrift zugeordnet werden.

Der Rundfunk (hier und im folgenden: Hörrundfunk und Fernseh Rundfunk) bedient sich zur drahtlosen Übermittlung des Programms elektrischer Wellen, die durch Sender ausgestrahlt werden. Diese Rundfunksender sind Funkanlagen und damit Fernmeldeanlagen; sie gehören zum Fernmeldewesen im Sinne von Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes.

Bei einer dem natürlichen Wortvernahmeregelung anzunehmen, der Bund sei zuständig. Daran fehlt es aber.

Verleihungen ohne Auflage

Befugnisse zur Regelung des Rundfunks über den Bereich sendetechnischer Angelegenheiten hinaus stehen dem Bund nach Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes auch nicht deshalb zu, weil „Verleihungen“ zur Errichtung und zum Betrieb von Funkanlagen und Verträge über die Benutzung solcher Anlagen mit Auflagen (Bedingungen)

hinsichtlich der Organisation der Veranstaltung von Rundfunksendungen und des Inhalts der Sendungen verbunden werden müßten. Beschränkt sich die Kompetenz für das Fernmeldewesen mit Beziehung auf den Rundfunk auf sendetechnische Angelegenheiten, so ist die Bundespost bei solchen Verleihungen und Verträgen gehalten, ausschließlich sendetechnische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. „Auflagen“, die diesen nicht verlässlich, wären unzulässig.

Die Einräumung des ausschließlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunksendungen an den Norddeutschen Rundfunk steht nicht in Widerspruch zu Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes für den Rundfunk, die sich aus anderen grundgesetzlichen Vorschriften als Artikel 73 Nr. 7 des Grundgesetzes ergeben mögen.

ständnis und dem allgemeinen Sprachgebrauch folgenden Auslegung gehören zum Fernmeldewesen nur die technischen Vorgänge des Sendens der Rundfunkdarbietungen. Fernmeldewesen ist ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff.

Umfaßt das Fernmeldewesen nach allgemeinem Sprachgebrauch nur die der Übermittlung von Signalen dienenden funkttechnischen Vorgänge, so ergibt sich, daß die sogenannte Studiotechnik nicht zum Fernmeldewesen gehört. Das Fernmeldewesen beginnt erst mit der Übermittlung der sendefertigen Ton- und Bildsignale vom Rundfunkstudio zu einem oder mehreren Sendern (Übermittlung durch Leitungen oder durch Funk); es umfaßt sodann die Ausstrahlung der Sendung und die sich etwa daran anschließenden technischen Vorgänge bis zum Empfang der Sendung.

Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes kennt den Ausdruck „Rundfunk“ und meint damit den Rundfunk als Institution. Das schließt zwar nicht aus, daß andere Bestimmungen des Grundgesetzes Teilbereiche des Rundfunks unter anderen, sachnäheren Bezeichnungen regeln. Die Erwähnung des „Rundfunks“ in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 verbietet es aber, anzunehmen, der Ausdruck Fernmeldewesen umfasse den Rundfunk als Ganzes. Können mit Fernmeldewesen nur Teilbereiche des Rundfunks gemeint sein, so kann es sich dabei nur um die Bereiche handeln, die der Übermittlung von Darbietungen dienen, also um die Sendetechnik.

Dem Norddeutschen Rundfunk ist durch Paragraph 3 Absatz 1 des Staatsvertrags das ausschließliche Recht vorbehalten, „für die Allgemeinheit“ Rundfunksendungen zu veranstalten. Damit ist — wenn nicht ausschließlich, so doch in erster Linie — „die Allgemeinheit“ der Bundesrepublik Deutschland gemeint. Das dem Norddeutschen Rundfunk eingeräumte Monopol kann also nicht in Widerspruch zu Kompetenzen stehen, die dem Bund zur Regelung von Rundfunksendungen zustehen mögen, die speziell für das Ausland oder die Deutschen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestimmt sind.

Es bedarf deshalb keiner Prüfung, ob es sich um eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes han-

deln würde und ob das in Paragraph 3 Absatz 1 des Staatsvertrags vorgesehene Monopol des Norddeutschen Rundfunks zur Veranstaltung von Rundfunksendungen mit einer solchen Bundeskompetenz vereinbar wäre.

Das ausschließliche Recht des Norddeutschen Rundfunks zur Veranstaltung von Rundfunksendungen widerspricht auch nicht dem Artikel 5 des Grundgesetzes.

Das hamburgische Gesetz, betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk, ist also, soweit es sich

auf Paragraph 3 Absatz 1 des Staatsvertrags bezieht, mit dem Grundgesetz nur insoweit unvereinbar und daher nichtig, als es dem Norddeutschen Rundfunk das ausschließliche Recht vorbehält, sendetechnische Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks zu errichten und zu betreiben.

Im übrigen ist das Gesetz, soweit es sich auf Paragraph 3 Absatz 1 des Staatsvertrags bezieht, mit dem Grundgesetz vereinbar.

Der Bund hat durch Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH gegen Artikel 30 in Verbindung mit den Artikeln 83 ff. des Grundgesetzes verstoßen. Die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist nach der deutschen Rechtsentwicklung eine öffentliche Aufgabe. Wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgendeiner Form befaßt, wird sie zu einer „staatlichen Aufgabe“, deren Erfüllung nach Artikel 30 Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung getroffen oder zugelassen hat.

Entgegen der Ansicht der Bundesregierung wird die Veranstaltung von Rundfunksendungen als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung von der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern (Artikel 30 des Grundgesetzes) erfaßt, und zwar auch dann, wenn sich der Staat, wie er es hier getan hat, privatrechtlicher Formen bedient.

Kompetenz der Länder

Die Bundesregierung meint, die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mit privatrechtlichen Mitteln werde nur dann vom Artikel 30 erfaßt, wenn es um die Ausführung von Gesetzen gehe. Da die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH nicht Gesetzesausführung sei, greife Artikel 30 nicht ein.

Dieser Artikel gilt aber sowohl für die gesetzessakzessorische wie für die „gesetzesfreie“ Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Das ergibt sich zwingend aus dem Verhältnis von Artikel 30 zum VIII. Abschnitt des Grundgesetzes (Artikel 83 bis 91) und daraus, daß dieser Abschnitt von der Bundesverwaltung auch insofern handelt, als sie gesetzessfreie Verwaltung ist.

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Veranstaltung von Rundfunksendungen steht also den Ländern zu. Die zur Ausstrahlung der Programme notwendigen sendetechnischen Anlagen unterliegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bund verfügt nach Artikel 87 Absatz 1 des Grundgesetzes auch über entsprechende Verwaltungsbefugnisse und ist insbesondere für die Zuteilung der Wellenbereiche an die Sender zuständig; er darf diese Zuteilung und den Abschluß von Verträgen über die Benutzung von bundeseigenen Sendeanlagen aber nur unter sendetechnischen Gesichtspunkten vornehmen. Für die danach notwendige Zusammenarbeit von Bund und Ländern muß für beide Seiten der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens maßgebend sein. Das gilt auch für den Bereich der sogenannten „Leitungstechnik“.

Funkwellen halten sich nicht an Ländergrenzen. Insofern zeitigt die Veranstaltung und Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen Wirkungen, die man

als „überregional“ bezeichnen mag. Diese physikalische „Überregionalität“ ist aber nicht geeignet, eine natürliche Bundeszuständigkeit zu begründen.

Gemeinschaftsprogramm

Die Veranstaltung von Rundfunk- und insbesondere von Fernsehsendungen fordert beträchtliche finanzielle Aufwendungen. Deshalb ist das zurzeit veranstaltete erste Fernsehprogramm zum überwiegenden Teil ein Gemeinschaftsprogramm, zu dem alle Rundfunkanstalten beitragen. Die hohen Kosten der Herstellung eines vollen Fernsehprogramms würden die finanziellen Möglichkeiten einzelner Anstalten übersteigen. Man mag insofern von einer finanziell bedingten „Überregionalität“ der Veranstaltung von Fernsehsendungen sprechen. Die Überforderung regionaler Finanzkraft kann aber nicht die Annahme rechtfertigen, nach der Natur der Sache sei der Bund zuständig.

Eine natürliche Bundeszuständigkeit kann auch nicht aus der Tatsache hergeleitet werden, daß eine Aufgabe (zum Beispiel die Veranstaltung eines Fernsehprogramms) nicht von jedem Land (der einzelnen Rundfunkanstalt) gesondert, sondern von den Ländern (den Rundfunkanstalten) gemeinsam oder nach näherer Vereinbarung wahrgenommen wird.

Aus der Notwendigkeit nationaler Repräsentation nach innen, das heißt, der Selbstdarstellung der Nation vor der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, kann eine natürliche Bundeskompetenz zur Veranstaltung von Rundfunksendungen ebensowenig abgeleitet werden wie aus dem Gebot, die „kontinuitätsbewahrende Tradition“ zu pflegen. Sicherlich ist es notwendig, diese Dinge von Staats wegen zu fördern. Es ist aber unverkennbar, daß mit ihnen Aufgaben bezeichnet sind, die sich einer näheren Bestimmung entziehen. Es gibt viele Institutionen und Veranstaltungen kultureller Art, die der nationalen Repräsentation nach innen zu dienen bestimmt sind. Letztlich kann das gesamte Erziehungs- und Bildungswesen als Pflege „kontinuitätsbewahrender Tradition“ verstanden werden.

Die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH fällt also unter Artikel 30. Für sie hat das Grundgesetz eine „andere Regelung“ im Sinne dieser Vorschrift zugunsten des Bundes weder getroffen noch zugelassen. Die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH verstößt demnach gegen Artikel 30 in Verbindung mit Artikel 83 ff. des Grundgesetzes.

Bundesfreundlich

Im deutschen Bundesstaat wird das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen den Gliedern durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten beherrscht. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus eine Reihe konkreter Rechtspflichten entwickelt.

Die bisherige Rechtsprechung läßt erkennen, daß sich aus diesem Grundsatz sowohl konkrete, über die in der

bundesstaatlichen Verfassung ausdrücklich normierten verfassungsrechtlichen Pflichten hinausgehende, zusätzliche Pflichten der Länder gegenüber dem Bund und zusätzliche Pflichten des Bundes gegenüber den Ländern entwickeln lassen als auch konkrete Beschränkungen in der Ausübung der dem Bund und den Ländern im Grundgesetz eingeräumten Kompetenzen ergeben.

Der vorliegende Fall gibt Veranlassung, den verfassungsrechtlichen Grundsatz von der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten nach einer anderen Seite weiter zu entwickeln: Auch das Procedere und der Stil der Verhandlungen, die zwischen dem Bund und seinen Gliedern und zwischen den Ländern im Verfassungsleben erforderlich werden, stehen unter dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens. In der Bundesrepublik Deutschland haben alle Länder den gleichen verfassungsrechtlichen Status; sie sind Staaten, die im Verkehr mit dem Bund Anspruch auf gleiche Behandlung haben.

Wo immer der Bund sich in einer Frage des Verfassungslebens, an der alle Länder interessiert und beteiligt sind, um eine verfassungsrechtlich relevante Vereinbarung bemüht, verbietet ihm jene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, nach dem Grundsatz *divide et impera* zu handeln, das heißt auf die Spaltung der Länder auszugehen, nur mit einigen eine Vereinbarung zu suchen und die anderen vor den Zwang des Beitritts zu stellen. Jener Grundsatz verbietet es auch, daß die Bundesregierung bei Verhandlungen, die alle Länder angehen, die Landesregierungen je nach ihrer parteipolitischen Richtung verschieden behandelt, insbesondere zu den politisch entscheidenden Beratungen nur Vertreter der ihr partei-

politisch nahestehenden Landesregierungen zuzieht und die der Opposition im Bunde nahestehenden Landesregierungen davon ausschließt. Es ist in Fällen der hier erörterten Art das gute Recht der einer Partei angehörenden Politiker im Bund und in den Ländern, zunächst einmal in politischen Gesprächen ihre Auffassungen zur Lösung des den Bund und alle Länder interessierenden Problems zu klären und miteinander abzustimmen, auch während der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sich über weitere gemeinsame Schritte zu verständigen. Die notwendigen Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern, also zwischen den Regierungen und ihren Sprechern, müssen aber den oben dargelegten Grundsätzen entsprechen.

Die jahrelangen Bemühungen um eine Neuregelung des Rundfunkwesens traten in ein neues Stadium, als die Bundesregierung Anfang 1958 eine bundesgesetzliche Regelung in Aussicht nahm. Nachdem im Laufe des Jahres 1959 der Entwurf eines Bundesgesetzes mehrfach mit Vertretern der Länder erörtert worden war, einigten sich die Länder im Januar 1960 auf die Einsetzung einer Vierer-Kommission, der zwei christlich-demokratische und zwei sozialdemokratische Mitglieder von Landesregierungen angehörten; sie sollte für die Landesregierungen die Verhandlungen mit der Bundesregierung führen.

Kommission der Länder nicht gehört

Diese Kommission wurde jedoch niemals von der Bundesregierung an Verhandlungen beteiligt. Nur eines ihrer Mitglieder, der der CDU angehörende Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, hat — nicht in dieser Eigenschaft, sondern als Mitglied seiner Partei — an einer Reihe von Besprechungen teilgenommen, die zwischen Politikern und Abgeordneten der Christlich-Demokratischen und Christlich-Sozialen Union stattgefunden haben, unter denen auch Mitglieder der Bundesregierung waren. Er hat, soweit die Teilnehmer an diesen Gesprächen dahin übereinkamen, es auch übernommen, jene Kommission und die übrigen Landesregierungen zu informieren. In diesen Gesprächen wurden Vorschläge und Pläne erarbeitet und formuliert, die aber nicht zum Gegenstand von Verhandlungen der Bundesregierung mit den Landesregierungen oder mit der von ihnen gebildeten Kommission gemacht wurden. Das gilt insbesondere von dem erstmals in einer dieser Besprechungen am 8. Juli 1960 aufgetauchten Gedanken, zur Veranstaltung eines zweiten Fernsehprogramms eine von Bund und Län-

dern zu gründende Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu errichten, und von dem in einer weiteren ausschließlich Politikern der CDU/CSU zugänglichen Sitzung am 15. Juli 1960 erörterten Entwurf eines Gesellschaftsvertrags, der am 25. Juli 1960 unterzeichnet werden sollte.

Daß die von sozialdemokratischen Ministerpräsidenten geführten Landesregierungen über diese Pläne durch den Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz mit Schreiben vom 16. Juli 1960 informiert und von ihm gleichzeitig mit den übrigen Ministerpräsidenten zu einer Beratung über diese Pläne auf den 22. Juli 1960 eingeladen wurden, erhob die Bundesregierung nicht ihrer Verpflichtung, unmittelbar mit allen Landesregierungen über den von ihr gefaßten Plan zu verhandeln. Daß sie das unterließ, verstieß gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten.

Aber auch die Art, wie die Länder in den letzten Tagen vor Gründung der Gesellschaft durch die Bundesregierung behandelt wurden, ist mit dieser Pflicht unvereinbar. Sie wußte, daß die Ministerpräsidenten der Länder in die-

ser ihrer Eigenschaft zum ersten Male am 22. Juli 1960 Gelegenheit erhielten, über den Plan zu beraten, ein zweites Fernsehprogramm durch eine aus dem Bund und den Ländern gebildete Gesellschaft veranstalten zu lassen. Die

Ministerpräsidenten, und zwar auch die der Christlich-Demokratischen und Christlich-Sozialen Union angehörenden, akzeptierten den Vorschlag der Bundesregierung nicht vorbehaltlos, sondern machten Gegenvorschläge. Über das Ergebnis dieser Beratungen wurde die Bundesregierung durch Schreiben vom 22. Juli 1960 unterrichtet.

Die Bundesregierung bestand gleichwohl darauf, daß am 25. Juli 1960 der Gesellschaftsvertrag in der von ihr vorgesehenen Form unterzeichnet werde. Das Schreiben der Bundesregierung trägt das Datum des 23. Juli 1960, ist in Bonn am 24. Juli 1960, 17 Uhr, aufgegeben und beim Adressaten, dem Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, am 25. Juli 1960, 16.15 Uhr, eingegangen, zu einer Zeit also, zu der der Gesellschaftsvertrag bereits notariell beurkundet war.

Vor vollendete Tatsachen gestellt

Ein solches Vorgehen ist schlechthin unvereinbar mit dem Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten — auch dann, wenn die Bundesregierung Grund hatte, über den inhaltenden Widerstand der Länder oder einiger Landesregierungen ungehalten zu sein. Es geht hier nicht darum, ob die Bundesregierung die Verhandlungen mit den Ländern als gescheitert betrachtet und den nach ihrer Überzeugung verfassungsrechtlich zulässigen Weg zur Gründung der Gesellschaft ohne Beteiligung der Länder beschreiten durfte, sondern darum, daß jede Landesregierung als das verfassungsmäßige Organ eines Gliedstaats der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesregierung erwarten durfte, daß diese auf Gegenvorschläge der Länder, die einem neuen Plan galten, nicht mit vollendeten Tatsachen antwortet — und dies innerhalb unangemessen kurzer Frist.

Der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten widerstreitet schließlich die Art der Gründung der Gesellschaft. Es geht wiederum nicht um die Frage, ob die Bundesregierung den Plan der nach ihrer Auffassung verfassungsrechtlich unbedenklichen Gründung der Gesellschaft verwirklichen durfte. Es lassen sich Situationen denken, in denen der Bund im Interesse der Länder eine Gesellschaft gründet, in der neben ihm ein „Treuhand“ für die Länder als Gesellschafter auftritt. Wenn aber, wie hier, klar ist, daß die Länder nicht willens sind, sich an der vom Bund beabsichtigten Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu beteiligen, dann verstößt der Bund gegen das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten, wenn er sich einen „Treuhand“ für die Länder sucht und mit dessen Hilfe die von den Ländern abgelehnte Gesellschaft gründet.

Das Verhalten der Bundesregierung giftet in dem Gründungsakt, der die Gesellschaft ins Leben rief. Die Verfassungswidrigkeit der Prozedur haftet deshalb dem Gründungsakt derart an,

daß die durch ihn geschaffene Situation auch aus diesem Grunde nicht zum Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlich zulässigen Betätigung entsprechend dem Gesellschaftszweck werden kann. In diesem Sinn verstößt die Gründung der Gesellschaft gegen das verfassungsrechtliche Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten.

Artikel 5 enthält mehr als nur das individuelle Grundrecht des Bürgers gegen den Staat auf Respektierung einer Freiheitssphäre, innerhalb welcher er seine Meinung ungehindert äußern kann. Durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes ist insbesondere auch die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung gewährleistet. Dieser Verfassungsgarantie widerspräche es, die Presse oder einen Teil von ihr unmittelbar oder mittelbar von Staats wegen zu reglementieren oder zu steuern. Eine Einflußnahme des Staates wäre mit dieser verfassungsmäßigen Garantie der Pressefreiheit nur vereinbar, wenn sie wegen der Konkurrenz mit der Fülle der vom Staat unabhängigen Zeitungen und Zeitschriften an dem Bild der freien Presse substantiell nichts ändern würde.

Die Bedeutung des Artikels 5 für den Rundfunk kann nicht ohne Rücksicht auf den eben dargelegten Inhalt des Artikels 5 gewürdigt werden. Unbeschadet einer Besonderheit des Rundfunkwesens, gehört der Rundfunk ebenso wie die Presse zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird. Der Rundfunk ist mehr als nur „Medium“ der öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenter „Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung.

Zwar ist es unrichtig, daß Zeitungsverlage, Zeitungsdruckereien und Zeitungen in beliebiger Anzahl neu ge-

gründet und unterhalten werden können. Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk besteht aber darin, daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben muß.

Diese Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Artikel 5 ge-

währleisteten Freiheit des R. Eines der diesem Zweck d Mittel ist das Prinzip, nach bestehenden Rundfunkanstalten baut sind: Für die Veranstaltung Rundfunksendungen wird durch C eine juristische Person des öffentl. Rechts geschaffen, die dem staatlich. Einfluß entzogen oder höchstens ein beschränkter staatlicher Rechtsaufsicht unterworfen ist; ihre kollegialen O gane sind faktisch in angemessene Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt; sie haben die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessene anteilige Heranziehung aller am Rundfunk interessierten Genüge getan wird. Es steht mit Artikel 5 nicht in Widerspruch, wenn einer mit solchen Sicherungen ausgestatteten Institution unter den gegenwärtigen technischen Gegebenheiten und auf Landesebene ein Monopol für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen eingeräumt wird; aus Artikel 5 folgt aber

keinesfalls die Notwendigkeit, ein solches Monopol für eine Institution im Lande zu begründen.

Auch private Gesellschaften

Artikel 5 fordert zur Sicherung der Freiheit auf dem Gebiet des Rundfunks allerdings nicht die in den Landesrundfunkgesetzen gefundene und für die Rundfunkanstalten des Bundesrechts übernommene Form. Insbesondere ist es von der Bundesverfassung nicht gefordert, daß Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein können.

Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt.

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

Artikel 5 verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen

Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemein verbindlich gemacht werden. Artikel 5 fordert deshalb den Erlass solcher Gesetze.

Staatsrundfunk untersagt

Aus Artikel 5 kann nicht hergeleitet werden, daß die Veranstalter von Rundfunksendungen notwendig Eigentümer oder Verfügungsberechtigte über die sendetechnischen Anlagen sein und als Veranstalter notwendig auch das Recht besitzen müßten, diese Anlagen zu betreiben. Artikel 5 hindert nicht, daß auch Vertretern des Staates in den Organen des „neutralisierten“ Trägers der Veranstaltungen ein angemessener Anteil eingeräumt wird. Dagegen schließt Artikel 5 aus, daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet.

Die durch notariellen Vertrag vom 25. Juli 1960 gegründete Deutschland-Fernsehen GmbH, deren Zweck „die Veranstaltung von Fernseh Rundfunksendungen ist, die den Rundfunkteilnehmern in ganz Deutschland und im Ausland ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln soll“, bestand ursprünglich aus der Bundesrepublik Deutschland und dem Bundesminister Schäffer als Gesellschaftern; seit dem Ausscheiden des Gesellschafters Schäffer, der „für die Länder der Bundesrepublik Deutschland“ seine Stammeinlage übernommen hatte, ist alleiniger Gesellschafter die Bundesrepublik

Deutschland.

Die Gesellschaft ist also völlig in der Hand des Staates. Sie ist ein Instrument des Bundes, sie wird kraft der verfassungsmäßigen Kompetenzen der Bundesregierung und des Bundeskanzlers von diesen beherrscht. Diese Feststellung kann nicht durch den Hinweis auf den Inhalt des Gründungsvertrags und der nur einen Bestandteil des Vertrags bildenden Satzung der Gesellschaft enkräftet werden.

Satzung keine Gewähr

Selbst wenn man unterstellt, daß die Gesellschaftsorgane, insbesondere der Aufsichtsrat und der Intendant, in relativer Unabhängigkeit arbeiten und daß die satzungsgemäßen Grundsätze für die Programmgestaltung dem Gebot des Artikels 5, der institutionellen Freiheit des Rundfunks, zurzeit Rechnung tragen, bleibt entscheidend, daß das Gesellschaftsrecht und die Gesellschaftssatzung keine Gewähr gegen eine Veränderung der gegenwärtigen Gestalt der Gesellschaft bieten. Ebenso wie aus Anlaß des Ausscheidens des Gesellschafters Schäffer die Satzung geändert worden ist, kann sie auch sonst jederzeit geändert werden. Die „Gesellschafterversammlung“ kann jede Änderung beschließen, kann schließlich auch die Auflösung und Neugründung der Gesellschaft mit neuen Organen (einschließlich der damit verbundenen personellen Veränderungen) beschließen. Es ist ein elementarer Unterschied, ob die oben angegebenen organisatorischen Vorkehrungen und sachlichen Leitgrundsätze zum Zwecke der Erhaltung der Freiheit des Rundfunks in einem Gesetz oder in einem Gesellschaftsvertrag enthalten sind.

Gründung und Existenz der Deutschland-Fernsehen GmbH verstoßen der nach gegen Artikel 5 des Grundgesetz