

Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

– Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit
des WDR-Gesetzes vom 19. März 1985 –

von

o. Professor Dr. Herbert Bethge

Inhalt

| | |
|--|----|
| <i>A. Einführung und Problemstellung</i> | 13 |
| I. Die verfassungsrechtlichen Grunddaten einer gesetzlichen Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks | 13 |
| 1. Bestands-, Funktions- und Entwicklungsgarantie? | 13 |
| 2. Pluralistische Binnenstruktur | 19 |
| a) Gremienzusammensetzung im allgemeinen | 19 |
| b) Arbeitnehmermitbestimmung im besonderen | 20 |
| 3. Schulrundfunk | 21 |
| II. Der Gang der Untersuchung | 22 |
| III. Der Prüfungsmaßstab | 22 |
| <i>B. Die Verfassungsmäßigkeit der organisationsrechtlichen Strukturen im neuen WDR-Gesetz</i> | 24 |
| I. Die einzelnen Elemente der Bestands- und Entwicklungsgarantie | 24 |
| 1. Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rundfunkfreiheit unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Garantiefunktion (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) | 24 |
| a) Die Gewährleistung eines freien Rundfunks | 24 |
| aa) Die wesentlichen allgemeinen Aussagen | 24 |
| bb) Die Bestätigung und Weiterführung im 3. Fernsehurteil | 25 |
| b) Die Funktionsverantwortung des Staates | 26 |
| aa) Die Garantiefunktion des Staates im allgemeinen | 26 |
| bb) Die Verantwortung des Gesetzgebers im besonderen | 26 |
| aaa) Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren | 26 |
| bbb) Die Funktion des Gesetzesvorbehalts | 27 |
| 2. Die besondere Pflicht des Staates zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten | 27 |
| a) Allgemeine Grundlage der staatlichen Garantiefunktion | 28 |
| aa) Die prinzipielle Funktionsgewährleistungspflicht des Staates aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG | 28 |
| bb) Die Rechtsstellung der einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG | 29 |
| b) Inhalt und Reichweite der dem Staat obliegenden Funktionsgewährleistung im einzelnen | 30 |
| aa) Der programmliche und technische Bereich | 30 |
| bb) Der sog. fiskalisch-unternehmerische Bereich | 31 |
| c) Der Umfang der gesetzlichen Regelungsbedürftigkeit | 33 |
| d) Der Parlamentsvorbehalt | 35 |

| | |
|---|----|
| 3. Die Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Aussagen der Bestands- und Entwicklungsgarantie | 35 |
| a) Die Garantie der sendetechnischen und programmlichen Möglichkeiten (§ 3 Abs. 3 WDR-Gesetz) | 35 |
| aa) Die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots | 36 |
| aaa) Zu § 1 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 WDR-Gesetz | 36 |
| bbb) Die Funktion von § 3 Abs. 3 WDR-Gesetz | 38 |
| ccc) Keine Grenzenlosigkeit der Betätigungserlaubnis im programmlichen Bereich | 39 |
| bb) Die Beachtung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) | 39 |
| aaa) Das Egalitätsprinzip als zusätzliche Rechtfertigung für die funktionsgerechte Ausrüstung des WDR? | 39 |
| bbb) Das Egalitätsprinzip als Schranke für die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks? | 40 |
| cc) Die Beachtung des Parlamentsvorbehalts | 41 |
| b) Die Garantie in finanziell-wirtschaftlicher Hinsicht | 43 |
| aa) Die Finanzierungsgrundlagen des WDR | 44 |
| aaa) Die verfassungsrechtlichen Grunddaten der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 44 |
| α) Keine Garantie einer bestimmten Finanzierungsart | 44 |
| β) Einschränkungen der finanziellen Dispositionsbefugnis des Staates | 45 |
| αα) Priorität der Erschließung eigener Finanzquellen | 45 |
| ββ) Die Priorität der öffentlich-rechtlichen Finanzierung | 45 |
| γ) Die prinzipielle Einschlägigkeit des Parlamentsvorbehalts | 46 |
| αα) Die Grundsatzfrage | 46 |
| ββ) Die Anforderungen im einzelnen | 47 |
| ααα) Entscheidung über die Finanzierung in der Hauptsache durch öffentliche Abgaben | 47 |
| βββ) Wirtschaftswerbung | 48 |
| bbb) Die Beachtung der verfassungsrechtlichen Erfordernisse der Finanzierung durch das WDR-Gesetz | 50 |
| α) Die Vorrangigkeit der Finanzierung durch Gebühren | 50 |
| β) Die Nachrangigkeit anderer Einnahmen | 50 |
| γ) Der Parlamentsvorbehalt | 50 |
| δ) Grundrechtsverletzung | 50 |

| | | |
|------|--|----|
| bb) | Die Verfassungsmäßigkeit der darüber hinausgehenden fiskalisch-wirtschaftlichen Möglichkeiten | 51 |
| aaa) | Die Zugehörigkeit zumindest eines Teils der in § 3 Abs. 9 genannten Aufgaben zur öffentlichen Verwaltung | 51 |
| bbb) | Die Fragwürdigkeit einer unterschiedslosen Subsumtion der wirtschaftlichen Tätigkeiten des WDR unter den Oberbegriff eines „wirtschaftlich-unternehmerischen Handelns der öffentlichen Hand“ | 53 |
| | α) Die Notwendigkeit einer prinzipiellen Differenzierung | 53 |
| | β) Die Akzentuierung der Grundrechtsträgerschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt | 54 |
| | γ) Die inhaltliche Reichweite der grundrechtlichen Legitimation | 55 |
| ccc) | Die Verfassungsmäßigkeit der wirtschaftlichen Aktionsmöglichkeiten des WDR auch bei deren unterschiedslosen Subsumtion unter den Oberbegriff eines „wirtschaftlich-unternehmerischen Handelns der öffentlichen Hand“ | 55 |
| | α) Die prinzipielle Zulässigkeit der wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand im allgemeinen und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im besonderen | 56 |
| | β) Die ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung in § 3 Absätze 8 und 9 sowie in § 47 WDR-Gesetz | 57 |
| | γ) Zusätzliches Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Legitimation? | 57 |
| | αα) Die Ausgangslage | 58 |
| | ββ) Die Rundfunkgewährleistung als prinzipielle verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage | 58 |
| ddd) | Kein sonstiger Schwund verfassungsrechtlicher Legitimität, insbesondere zum Grundsatz der sog. Modellkonsistenz | 59 |
| eee) | Keine Grundrechtsverletzung | 60 |
| | α) Die Konstellation konkurrierender Medien | 60 |
| | β) Die Rechtslage bei der Unterstellung der unternehmerischen Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter den Oberbegriff des wirtschaftlichen Tätigwerdens der öffentlichen Hand | 61 |
| | γ) Verstoß gegen die Pressefreiheit wegen Verlustes des publizistischen Profils der Presse? | 61 |
| fff) | Der Parlamentsvorbehalt | 62 |

| | |
|--|----|
| c) Die Befugnis des WDR, Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt zu veröffentlichen, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist (§ 3 Abs. 7 WDR-Gesetz) | 63 |
| aa) Kein Recht des WDR, sich auf das Grundrecht der Pressefreiheit zu berufen | 64 |
| aaa) Die verfassungsrechtliche Irrelevanz des Grundsatzes der sog. publizistischen Gewaltenteilung | 64 |
| bbb) Der besondere Grund für den Ausschluß öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vom Grundrecht der Pressefreiheit | 65 |
| α) Die Grundsatzproblematik | 65 |
| β) Die Konzeption des Bundesverfassungsgerichts | 67 |
| γ) Mögliche Gegenargumente | 67 |
| δ) Résumé | 69 |
| bb) Die Befugnis zur Herausgabe von Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt als Emanation des Grundrechts der Rundfunkfreiheit des WDR | 69 |
| aaa) Die verschiedenen Modalitäten der Veröffentlichung von Programmanliegen durch die Rundfunkanstalt als Komplementärfunktion der Rundfunkfreiheit | 70 |
| α) Die Bekanntmachung des Programms gegenüber der Öffentlichkeit | 70 |
| β) Die Ausgabe von Hauszeitschriften | 71 |
| γ) Die Veröffentlichung von Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt | 71 |
| αα) Die prinzipielle Veröffentlichungsbefugnis als Annexzuständigkeit zur Rundfunkfreiheit | 71 |
| ββ) Die Rundfunkfreiheit als besondere verfassungsrechtliche Legitimation | 72 |
| bbb) Die rundfunkgrundrechtlich geschützte Programminformation im Verhältnis zur Pressefreiheit | 72 |
| α) Kein Vorrang der Programmpresse gegenüber der Rundfunkanstalt | 73 |
| β) Keine Grundrechtsverletzung | 73 |
| γ) Der Parlamentsvorbehalt | 74 |
| δ) Wettbewerbsrechtliche Grenzen? | 74 |
| II. Die Verfassungsmäßigkeit der Sitzverteilung in den Kollegialorganen des WDR | 74 |
| 1. Die Verfassungsmäßigkeit der Sitzverteilung im Rundfunkrat | 75 |
| a) Verfassungsrechtliche Vorgaben | 75 |
| aa) Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum | 76 |
| bb) Die Kontrolldichte der Verfassungsgerichtsbarkeit | 76 |

| | | |
|------|---|----|
| b) | Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Sitzverteilung im Rundfunkrat im einzelnen | 77 |
| aa) | Die Beteiligung von neun Mitgliedern aus den Bereichen Politik, Kultur, Kunst und Wissenschaft | 77 |
| aaa) | Die Befugnis zur vorrangigen Berücksichtigung von Vertretern des „kulturellen“ Bereichs | 77 |
| bbb) | Die Rechtfertigung des Ausschlusses anderer Gruppen des gesellschaftlichen Spektrums | 78 |
| | α) Die Presse | 78 |
| | β) Andere Gruppierungen | 78 |
| bb) | Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern | 79 |
| cc) | Die Mitgliedschaft dreier Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen aus dem publizistischen Bereich | 80 |
| 2. | Die Verfassungsmäßigkeit der Belegschaftsmitbestimmung in den Kollegialorganen, namentlich unter Berücksichtigung der Mitgliedschaft von Belegschaftsvertretern im Verwaltungsrat | 81 |
| a) | Das Fehlen einer unmittelbaren Verfassungspflicht des Gesetzgebers zur positiven Anordnung einer Belegschaftsmitbestimmung in den Kollegialorganen | 81 |
| aa) | Demokratisierung und Partizipation | 81 |
| bb) | Innere Rundfunkfreiheit | 82 |
| cc) | Sozialstaatsprinzip bzw. Personalvertretungsrecht | 82 |
| b) | Die rundfunkspezifischen Grenzen der Belegschaftsmitbestimmung in den anstaltsinternen Kontrollgremien | 84 |
| aa) | Der öffentlich-rechtliche Integrationsrundfunk als Treuhänder der Gesellschaft | 84 |
| bb) | Das Gebot der pluralistisch repräsentativen Binnenverfassung | 85 |
| cc) | Das Verbot gleichheitswidriger faktischer Doppelrepräsentation | 85 |
| c) | Die verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der im WDR-Gesetz getroffenen Regelungen | 86 |
| aa) | Rundfunkrat | 86 |
| bb) | Verwaltungsrat | 86 |
| aaa) | Zur Geltung des Pluralitätserfordernisses auch für den Verwaltungsrat | 86 |
| | α) Der Grundsatz | 87 |
| | β) Der „Verdünnungseffekt“ pluralistischer Repräsentation im Verwaltungsrat | 88 |
| | γ) Die prinzipielle Zulässigkeit einer Belegschaftsvertretung im Verwaltungsrat | 89 |
| | αα) Der Legitimationsgrund | 89 |
| | ββ) Die Beachtung wesentlicher Strukturdaten | 90 |

| | |
|--|-----|
| bbb) Die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften des WDR-Gesetzes über die Mitgliedschaft von Beleg- schaftsvertretern im Verwaltungsrat | 91 |
| III. Die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen über die Bildungssen- dungen mit Schulcharakter | 92 |
| 1. Die gesetzlichen Regelungen und die daraus resultierende verfas- sungsrechtliche Problemstellung | 92 |
| a) Der normative Befund des WDR-Gesetzes | 92 |
| b) Die verfassungsrechtliche Spannungslage | 93 |
| aa) Bildungssendungen mit Schulcharakter als Rundfunkver- anstaltungen, die unter dem Schild des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stehen | 94 |
| bb) Bildungssendungen mit Schulcharakter, die unter dem Einflußbereich der staatlichen Schulhoheit stehen | 94 |
| aaa) Die staatliche Verantwortung für das Schulwesen im allgemeinen | 94 |
| bbb) Die Konsequenzen für Bildungssendungen mit Schulcharakter | 95 |
| c) Die gesetzgeberische Auflösung der verfassungsrechtlichen Spannungslage | 96 |
| aa) Das allgemeine Phänomen | 96 |
| bb) Parallelen zu ähnlichen Spannungslagen | 96 |
| cc) Die Beilegung des Konflikts zwischen Rundfunkfreiheit und staatlicher Schulhoheit im Fall der Bildungssenden- gen mit Schulcharakter nach dem WDR-Gesetz | 99 |
| aaa) Kein generelles Zurücktreten der Rundfunkfreiheit | 99 |
| bbb) Die Beilegung des Konflikts nach dem Prinzip des schonendsten Ausgleichs | 100 |
| <i>C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse</i> | 103 |
| <i>D. Wortfassung des WDR-Gesetzes</i> | 104 |