

DER LEITER DER
BAYERISCHEN STAATSKANZLEI
ERWIN HUBER, MdL
STAATSMINISTER

Anlage 28
FRANZ-JOSEF-STRAUSS-RING 1
80539 MÜNCHEN 07. APR. 95
TELEFON (089) 21 65 - 2376
TELEFAX (089) 29 40 44

AII 2.2-450660-154

An den
Vizepräsidenten des
Bundesverfassungsgerichts
Herrn Prof. Dr. Henschel
Postfach 17 71

76006 Karlsruhe

**Verfassungsbeschwerde der extra radio Rundfunkprogramm GmbH,
Schloßplatz 5, Hof, gegen die Entscheidung des Bayerischen
Verfassungsgerichtshofs vom 25. März 1994 - Vf. 125-VI-92 -**

Zum Schreiben vom 16. Januar 1995, hier eingegangen am
13. Februar 1995

Anlagen: 2 Abdrucke dieses Schreibens
1 Schreiben der Bayerischen Staatskanzlei
vom 25. November 1992 (3-fach)

Sehr geehrter Herr Vizepräsident,

die Bayerische Staatsregierung nimmt zur Verfassungsbe-
schwerde der extra radio Rundfunkprogramm GmbH aus Hof wie
folgt Stellung:

1. Die Beschwerdeführerin ist eine lokale Hörfunkanbieterin
in Bayern. Sie wurde von der Bayerischen Landeszentrale
für neue Medien (BLM) bei der (nach Ablauf der bisheri-
gen Sendegenehmigungen anstehenden) Neuorganisation des
lokalen Hörfunks in Hof nicht mehr berücksichtigt,
weil sie nicht bereit war, die Vorgaben der BLM für
eine Neugenehmigung - insbesondere die Gründung einer
gemeinsamen Betriebsgemeinschaft mit einem anderen

Hofer Hörfunkanbieter - zu erfüllen. Nach Abschluß des Verwaltungsrechtswegs in Bayern hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) in seiner jetzt mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Entscheidung vom 25. März 1994 die Rechtsauffassung der BLM im Ergebnis bestätigt, daß einer Hörfunkanbieterin - in diesem Fall der Beschwerdeführerin - die Sendegenehmigung versagt werden kann, wenn sie nicht bereit ist, sich in eine von der BLM angeordnete Betriebsgemeinschaft einzugliedern. In dieser Entscheidung bestätigt der BayVerfGH seine ständige Rechtsprechung, daß nach bayerischem Medienrecht Private keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Zulassung zum Rundfunk haben.

Diese Feststellung des BayVerfGH ist Kern der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin wird eine so restriktive Auslegung des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV im Hinblick auf die Rechte privater Rundfunkanbieter dem in Art. 111 a BV selbst verankerten Gedanken der Rundfunkfreiheit nicht gerecht. Jedenfalls aber würde nach Auffassung der Beschwerdeführerin eine derartig enge Interpretation des Art. 111 a BV gegen das höherrangige Verfassungsrecht des Art. 5 Abs. 1 GG, das auch den bayerischen Verfassungsgeber binde, verstoßen, da die vom Grundgesetz garantierte Rundfunkfreiheit nicht durch eine Landesverfassung relativiert werden dürfe. Auch eine in Bayern zugelassene Rundfunkanbieterin müsse sich auf die vom Grundgesetz garantierte Rundfunkfreiheit berufen dürfen.

2. Die Frage, inwieweit die bayerische Verfassungsnorm des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV im Lichte des Art. 5 Abs. 1 GG zu interpretieren ist, ist damit der entscheidungserhebliche Punkt der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. Denn bei isolierter Anwendung des Art. 111 a BV und der einschlägigen Vorschriften des Bayerischen Mediengeset-

/ zes (BayMG) wäre die der Verfassungsbeschwerde zugrundeliegende Programmentscheidung der BLM für den Standort Hof und der diese Entscheidung stützende Spruch des BayVerfGH vom 25. März 1994 nicht zu beanstanden. Wie die Bayerische Staatskanzlei bereits mit der in Ablichtung beiliegenden Stellungnahme vom 25. November 1992 (AZ: A II 4-450660-154) ausgeführt hat, hat sich die BLM bei ihrer Programmentscheidung für den Standort Hof im Rahmen des Ermessens gehalten, das ihr das damalige Bayerische Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz (MEG), die aufgrund dieses Gesetzes ergangene Hörfunksatzung und die ständige Rechtsprechung des BayVerfGH einräumten. Danach beschränkt sich ihre Freiheit der Programmgestaltung nicht darauf, die von den verschiedenen Anbietern entworfene Programmkonzerte inhaltlich zu prüfen. Zur Programmgestaltung gehört es auch, für Kontinuität im Programmangebot zu sorgen und zu diesem Zweck auf die Sicherung dauerhafter wirtschaftlicher Tragfähigkeit hinzuwirken. Dies kann soweit gehen, daß sie die Bildung von Betriebsgesellschaften oder zumindest eine enge Zusammenarbeit der Anbieter auf der Grundlage von bestimmten Mindeststandards anordnet. Inzwischen sieht Art. 27 Abs. 3 Satz 4 des am 1. Dezember 1992 in Kraft getretenen Bayerischen Mediengesetzes die Bildung von Anbietergesellschaften oder -gemeinschaften für jede Frequenz sogar als Regelfall vor.

Nach bayerischem Medienrecht, das unter der Vorgabe des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV entwickelt wurde, wäre also die Entscheidung des BayVerfGH vom 25. März 1994 nicht zu beanstanden. Deshalb kann der Erfolg oder der Mißerfolg der gegen diese Entscheidung eingelegten Verfassungsbeschwerde nur davon abhängen, ob Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV und das daraus abgeleitete bayerische Medien-

recht in der bisherigen, von der Rechtsprechung des BayVerfGH gestützten Ausprägung mit Art. 5 GG vereinbar ist.

3. Soweit ersichtlich hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bisher nicht grundlegend mit der Frage befaßt, ob Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV mit Art. 5 Abs. 1 GG - gegebenenfalls in einer verfassungskonformen Auslegung - vereinbar ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in mehreren Entscheidungen erkannt, daß es Sache der (landes-) gesetzgeberischen Entscheidung ist, wie die Rundfunkordnung im einzelnen ausgestaltet wird. So führt es in seinem 6. Rundfunkurteil (BVerfGE 83, 238, 315) wörtlich aus: "Das Grundgesetz schreibt weder ein bestimmtes Modell vor, noch zwingt es zu konsistenter Verwirklichung des einmal gewählten Modells". Dies allein kann aber nicht bedeuten, daß jedes von einer Landesverfassung vorgeschriebene Rundfunkmodell automatisch mit Art. 5 Abs. 1 GG zu vereinbaren wäre.

Die Frage des Verhältnisses des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV zu Art. 5 GG wurde vom Bundesverfassungsgericht bisher lediglich in seinem Beschluß vom 19. Februar 1991 (1 BvR 1548/90) angesprochen, aber nicht abschließend entschieden. In dieser Entscheidung führt das BVerfG aus (Seite 4 des Umdrucks): "Der (Bayerische) Verfassungsgerichtshof hatte keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV und mußte sie angesichts der Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch nicht haben. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher weder das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol für verfassungswidrig erklärt noch einen verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch Privater auf freien Zugang zur Rundfunkveranstaltung anerkannt". Diese Feststellung,

die 1991 zur Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde eines bayerischen Rundfunkanbieters führte, könnte heute aufgrund des Fortschritts des Rundfunkrechts, der Rundfunktechnik und der Fortentwicklung der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts anders zu bewerten sein, worauf im folgenden noch einzugehen sein wird.

4. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich mehrfach mit der Frage beschäftigt, ob Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV gegen Art. 110 Abs. 1 Satz 1 BV (Meinungsäußerungsfreiheit) oder Art. 111 a Abs. 1 BV (materielle Rundfunkfreiheit) verstößt. Im Hinblick auf die weitgehend übereinstimmende Zielrichtung dieser bayerischen Verfassungsnormen mit Art. 5 GG sind die dabei vorgenommenen Erwägungen auch für die nun anhängige Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG von Bedeutung.

In einer Entscheidung vom 30. Juni 1977 (AZ: Vf.17-VII-75) stellte der BayVerfGH fest, daß Art. 110 Abs. 1 BV und Art. 111 a Abs. 1 BV zu den fundamentalen Normen der Bayerischen Verfassung zählen, an denen andere Verfassungsnormen, denen dieser Rang nicht zukommt (wie z.B. Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV) zu messen seien. Rein begrifflich wäre also ein Verstoß der "niederrangigeren" Verfassungsnorm des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV sowohl gegen die "höherrangigeren" Art. 110 Abs. 1 und 111 Abs. 1 BV als auch gegen Art. 5 Abs. 1 GG denkbar.

Der Verfassungsgerichtshof kam seinerzeit jedoch zu dem Ergebnis, daß der Gesetzgeber aufgrund dieser Fundamentalnomen - "jedenfalls unter den derzeit gegebenen technischen Möglichkeiten" - nicht verpflichtet sei, Privatpersonen die fernmeldetechnische und rundfunkrechtliche Lizenz für die Ausstrahlung von Rundfunk- und Fernsehsendungen zu erteilen. Rechtfertigende Gründe für die Regelung in Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV seien die

Gleichmäßigkeit regional begrenzter Rundfunkversorgung, die Sicherung der gebotenen Neutralität und die Ausgewogenheiten der Rundfunksendungen. Die Rundfunkfreiheit unterscheide sich grundlegend von der Pressefreiheit aufgrund technischer, finanzieller und kultureller Prämissen. Die Zahl der zur Ausstrahlung von Rundfunksendungen zur Verfügung stehenden Frequenzen sei beschränkt und werde es aller Voraussicht nach auch in der Zukunft bleiben. Selbst wenn eine Programmvermehrung erreicht werden könne, so jedenfalls nicht in der Weise, daß jedermann die Möglichkeit eingeräumt werden könnte, Rundfunk- und Fernsehsendungen auszustrahlen.

Abschließend merkt der Verfassungsgerichtshof in dieser Entscheidung vom 30. Juni 1977 allerdings an, es könne nicht ausgeschlossen werden, daß bei einem weiteren Fortschreiten der technischen Entwicklung die Beschränkung der Veranstaltung von Rundfunksendungen auf öffentlich-rechtliche Träger zur Abwehr der der Rundfunkfreiheit andernfalls drohenden Gefahren entbehrlich werden könne. Dann könne der Zeitpunkt eintreten, zu dem der Verfassungsgeber verpflichtet sei, Gründung und Betrieb nicht öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen zuzulassen, um den Fundamentalnormen der Meinungsfreiheit und der Rundfunkfreiheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Auf die Frage, ob dieser Zeitpunkt inzwischen eingetreten ist, wird noch einzugehen sein.

5. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH) als im Verwaltungsrechtsweg letztinstanzlich zuständiges Gericht für medienrechtliche Streitigkeiten in Bayern pflegt in ständiger Rechtsprechung eine sehr enge Interpretation des Begriffs der "Trägerschaft" im Rundfunkbereich, nach der im Ergebnis den Rundfunkanbietern, die unter der Trägerschaft der BLM in Bayern Programme gestalten, ein

noch erheblich geringerer Bewegungs- und Gestaltungsspielraum bleiben würde, als ihn die BLM in ihrer - aus Sicht der Staatsregierung mit der Verfassung zu vereinbarenden - Verwaltungspraxis zugesteht. Dabei wird der Begriff der Trägerschaft, der in der Bayerischen Verfassung nicht näher definiert ist, vom VGH mit einer ganzen Reihe von Kriterien verknüpft, die er in der Praxis als nicht erfüllt ansieht. Aufgrund seiner stringenten Auslegung der nach Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV geforderten Trägerschaft der BLM kommt der VGH - aus seiner Sicht sicher folgerichtig - zu dem Ergebnis, daß nicht nur für in Bayern verbreitete bundesweite Programme keine Trägerschaft der BLM vorliegt (Beschuß vom 30. März 1992 - 25 ZS 92.584, ZUM 1992, Seite 378) sondern ebenso wenig für in Bayern genehmigte und ausgestrahlte landesweite Programme (Beschuß vom 10. September 1992 - 25 ZS 92.1180, ZUM 1992, Seite 629).

Allerdings sieht auch der VGH das Problem, ob die von ihm in ständiger Rechtsprechung vorgenommene restriktive Interpretation der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft in der Praxis noch zu sachgerechten und vertretbaren Ergebnissen führt. In seinem Beschuß vom 10. September 1992 stellt er - in seiner stringenten Rechtsprechung folgerichtig - fest, daß die von der Bayerischen Verfassung geforderte öffentlich-rechtliche Trägerschaft und die freie Programmgestaltung durch private Anbieter kaum miteinander vereinbar erscheinen. Es würden sich schwerlich private Anbieter finden, wenn die BLM die Trägerschaft so wahrnehmen würde, wie dies dem VGH vorschwebt. Deshalb befaßt sich der VGH mit der Frage, ob Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV (in seiner strengen Interpretation) noch zeitgemäß ist (a.a.O. Seite 632). Als einzig gangbarer Weg für die Beteiligung Privater in der derzeitigen Form am Rundfunk in Bayern kommt deshalb nach Überzeugung des VGH nur eine Verfassungsänderung in Frage.

Ob dieser Schluß des VGH zutreffend ist oder ob nicht vielmehr auch im Wege einer an Art. 5 GG ausgerichteten verfassungskonformen Auslegung ein sachgerechtes Ergebnis gefunden werden kann, wird im folgenden noch erörtert werden.

6. In der Literatur ist die Auffassung, ob - und gegebenenfalls in welcher Auslegung - Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV mit Art. 5 GG zu vereinbaren ist, durchaus strittig. So stellt z.B. Prof. Peter Lerche in einem Aufsatz über die Grundfragen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Rundfunkbetriebs in Bayern (ZUM 1993, Seite 441) fest, daß trotz der "einkreisenden Klarstellung", die der Begriff der Trägerschaft vor allem in der grundlegenden Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. November 1986 (BayVerfGH 39, 96) erfahren hat, nach wie vor erhebliche Kontroversen über die nähere Bedeutung dieser Aussage der Bayerischen Verfassung bestehen. Nach Lerche hängen von dem Ergebnis dieser Auseinandersetzungen die prinzipielle Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der rechtlichen Regelungen (also des BayMG und der aufgrund des BayMG erlassenen Satzungen) bzw. ihrer praktischen Handhabungen (also die Zulassungs- und Genehmigungspraxis der BLM) ab.

In einem Referat zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art. 111 a Abs. 2 BV auf den Medientagen München 1990 kommt Prof. Reinhart Ricker (Medientage München, Dokumentation '90, Band 2, Seite 161 ff.) zu dem Ergebnis, daß das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol nicht mehr geeignet sei, prohibitive Wirkungen zur Sicherung des Meinungspluralismus zu entfalten, da inzwischen eine Vielzahl von ausländischen und deutschsprachigen Programmen in Bayern direkt empfangen werden können, die nicht der Kontrolle der BLM unterliegen. Das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol sei zur Sicherung der

Meinungsvielfalt im Rundfunk auch nicht erforderlich. Denn was in den übrigen Ländern in Deutschland nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich nicht notwendig sei, könne auch nicht ausnahmsweise in Bayern erforderlich sein. Insoweit stelle Art. 111 a Abs. 2 BV Satz 1 übermäßige und somit nicht gerechtfertigte Anforderungen auf. Das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol sei auch nicht verhältnismäßig. Denn wenn die BLM ihrer Pflicht zur öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Programme, vor allem durch spezifische Sendbeiträge, strikt nachkomme, könne dies zu besonderen sendetechnischen Problemen und zu finanziellen Belastungen der Anbieter führen, die für diese unzumutbar seien.

Unter dem Hinweis auf das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts sieht Prof. Ricker in Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV auch einen Verstoß gegen den Grundsatz der Ländertreue, da sich Veranstalter und Produzenten überregionaler Programme nur schwer nach einem Bündel unterschiedlicher landesrechtlicher Normierungen richten könnten (a.a.O. Seite 165).

7. Der Bayerische Landtag hat seinerzeit die Formulierung des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV fraktionsübergreifend mit großer Mehrheit beschlossen. Er hat aber schon damals gesehen, daß die Festschreibung der "öffentlich-rechtlichen Trägerschaft" als Organisationsgrundsatz in der Verfassung im Hinblick auf mögliche künftige Entwicklungen im Bereich des Rundfunks nicht unproblematisch ist.

Im Bericht des Berichterstatters des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen (MdL Lang, vgl. stenografischer Bericht des Bayerischen Landtags 7/62 vom 8.5.1973, Seite 3275) wurde im Hinblick auf den Abs. 2 Satz 1 darauf hingewiesen, daß die Verfassung

möglichst unangetastet bleiben und nur aus zwingenden Gründen geändert oder ergänzt werden sollte. Deswegen seien Bedenken dagegen erhoben worden, Organisationsregelungen in die Verfassungsbestimmungen aufzunehmen, zumal im Hinblick auf den damaligen Stand der Technik im Rundfunk- und Fernsehbereich sowie im Hinblick auf die Entwicklung der Rundfunkanstalten außerbayerischer Länder eine weitere Verfassungsänderung nicht zu umgehen sein werde.

Berichterstatter MdL Dr. Glück (a.a.O. Seite 3274) wies bei der 3. Lesung daraufhin, daß die öffentlich-rechtliche Verantwortung zu keiner Zeit umstritten gewesen sei, daß bei dem Gebot der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft in der Bayerischen Verfassung nicht auszuschließen sei, daß eine derartige Festlegung der späteren technischen Entwicklung und einer künftigen Verfassungsrechtsprechung möglicherweise nicht standhalten werde.

Der Berichterstatter erwähnte in diesem Zusammenhang eine Protokollnotiz des im Rahmen des Volksbegehrens durchgeführten "Rundfunkgesprächs", in der darauf verwiesen wurde, daß die Verfassungslage erneut zu prüfen sei, wenn sich die Verfassungsrechtsprechung zum Grundrecht der Meinungsfreiheit ändern sollte.

8. Aus Sicht der Bayerischen Staatsregierung hat die Vorschrift des Art. 111 a Abs. 2 Satz 2 BV für den Aufbau einer dualen Rundfunkstruktur in Bayern eine gute Grundlage geboten. Unter der öffentlich-rechtlichen Bayerischen Landeszentrale für neue Medien konnte Schritt für Schritt ein Angebot privater Rundfunkprogramme aufgebaut werden, das inzwischen einen großen Umfang und eine große Vielfalt erreicht hat.

Angesichts des inzwischen erreichten Entwicklungsstandes des privaten Rundfunks nicht nur in Bayern, sondern auch in Deutschland und Europa mit seiner Vielzahl und reichen Vielfalt unterschiedlicher Programmangebote stellt sich die Frage, wie eine als Monopolisierung des Rundfunks zugunsten der öffentlichen Hand verstandene "Trägerschaft" vor dem Hintergrund einer durch den technischen Fortschritt möglichen Verwirklichung des Grundrechts der Meinungsfreiheit zu bewerten ist. Eine Kollision mit der von Art. 5 Abs. 1 GG/Art. 110 BV gewährleisteten Freiheit der Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung erscheint jedenfalls denkbar. Ein auf Dauer angelegtes Monopol öffentlich-rechtlicher Anstalten oder Körperschaften zur Veranstaltung von Rundfunk könnte das subjektive Grundrecht auf Äußerung und Verbreitung von Meinungen im Wesenskern berühren. Bei einer Änderung der technischen Gegebenheiten verstärkt sich die Freiheit in der Wahl der Mittel der Meinungsverbreitung auch im Rundfunkbereich.

Im zurückliegenden Jahrzehnt haben sich die Verhältnisse des Rundfunks in Deutschland tiefgreifend und nachhaltig verändert. Auch in Bayern hat die Rundfunklandschaft einen erheblichen Wandel erfahren. Bis Anfang 1994 wurden insgesamt 127 Sendefrequenzen für den lokalen Hörfunk in Bayern in Betrieb genommen. Von 1985 bis Mitte 1994 sind insgesamt 57 lokale Hörfunkprogramme in 38 Sendegebietten entstanden (vgl. BLM-Jahrbuch 1993/94, Seite 157). Damit können mehr als 10 Millionen Einwohner Bayerns mindestens ein lokales Hörfunkprogramm empfangen. Hinzu kommt ein landesweites (Antenne Bayern) und ein bundesweites (Radio Melodie) Hörfunkprogramm. Lokales Fernsehen gibt es in 15 Städten bzw. Regionen (z.T. als Fenster, z.T. als Kabelprogramm, z.T. als terrestrisches Ballungsraumfernsehen), landesweite Fernsehfenster an 13 terrestrischen Sendestandorten in Bayern und im Kabel. Nationale

Fernsehprogramme (RTL, SAT 1, Pro Sieben, RTL 2, Kabel 1, DSF, VOX, n-tv, VIVA) und zahlreiche ausländische Programme können an jedem beliebigen Ort in Bayern von jedermann mittels Satelliten-Direktempfang sowie in fast der Hälfte der Haushalte außerdem durch einen Anschluß an das Breitbandkabel empfangen werden. Darüber hinaus stehen für fünf bundesweite Fernsehanbieter (RTL, SAT 1, Pro Sieben, RTL 2 und DSF) in Ballungsräumen auch terrestrische Frequenzen zur Verfügung. Weitere inländische und ausländische Programme stehen vor der Zulassung und werden in Kürze ebenfalls über den Satelliten-Direktempfang sowie über das Breitbandkabel im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten empfangen werden können.

Auf diese Weise hat sich die Situation im Bereich des Rundfunks stark dem Zustand im Pressebereich angenähert: Inzwischen gibt es in Bayern mehr Lokalradios als echte Lokalzeitungen. Bei den nationalen und ausländischen Fernsehprogrammen, die über Satellit zu empfangen sind, korreliert deren Vermehrung mit einer eklatant zunehmenden Nutzung von Satellitenempfangsanlagen durch die Bevölkerung.

Diese Entwicklung, die der Verfassungsgerichtshof bereits 1977 ins Auge gefaßt hatte, bringt es mit sich, daß eine restriktive Auslegung von Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV im Sinne einer in einem sehr engen Wortsinn wahrzunehmenden "Trägerschaft" vor der in Art. 5 Abs. 1 GG und in der Bayerischen Verfassung selbst garantierten Rundfunkfreiheit kaum mehr Bestand hätte. Aufgrund der inzwischen entstandenen großen Zahl von Rundfunkprogrammen in Deutschland und Europa, die auch zu einer entsprechenden Programm- und Meinungsvielfalt geführt hat, die vor 20 Jahren noch fast undenkbar war, erscheint es

nicht mehr vertretbar, den Zugang zur Veranstaltung von Rundfunk allein öffentlich-rechtlichen Körperschaften vorzubehalten.

Ein solcher Vorbehalt würde auch bei den heute vorhandenen technischen Möglichkeiten dem seinerzeit mit dem Volksbegehren verfolgten Zweck nicht nur zuwiderlaufen, sondern ihn geradezu ins Gegenteil verkehren. Die vorhandene Satellitentechnik ermöglicht eine problemlose Umgehung restriktiver nationaler Rundfunkgesetze. So stellte sich in der Vergangenheit für diejenigen europäischen Länder, die lange jegliche Beteiligung Privater an der Gestaltung von Rundfunkprogrammen gänzlich ausschlossen (Österreich, Schweiz, Niederlande) das Problem, daß von Nachbarländern oder von Satelliten aus private Programme eingestrahlt wurden. Dies hatte zur Folge, daß diese Programme von dem jeweiligen Land nicht kontrollierbar sind, während bei einer Lizenzierung im Inland Auflagen bezüglich des Programminhalts etc. gemacht werden könnten. Eine ähnliche Situation könnte in Bayern entstehen, wenn Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV in der Weise ausgelegt würde, daß weiterhin nur öffentliche Körperschaften Rundfunkprogramme veranstalten dürfen. Es war sicher nicht die Intention der damaligen Betreiber des Volksbegehrens, daß Bayern von Programmen aus anderen deutschen Ländern und aus dem Ausland überflutet wird, ohne daß auch nur im Ansatz eine öffentliche Aufsicht und eine öffentlich-rechtliche Kontrolle möglich wäre und ohne daß die öffentliche Verantwortung der Anbieter eingefordert werden kann.

9. Aus dieser Erkenntnis folgt nicht, daß Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV in seiner derzeitigen Fassung mit Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 110 BV gänzlich unvereinbar wäre. Vielmehr stellt sich die Frage, ob nicht im Wege einer verfassungskonformen Fortbildung vor allem des Begriffs

der "Trägerschaft" diese Verfassungsnorm auch heute noch Bestand haben kann. Wie bereits ausgeführt wurde, ist der Begriff der "Trägerschaft" in der Verfassung selbst nicht definiert. Er ist also auslegungsbedürftig und auch auslegungsfähig.

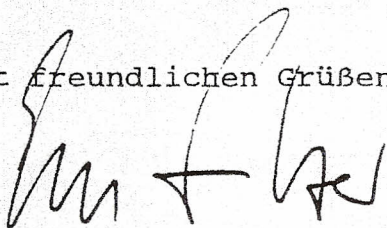
Bei der erforderlichen Auslegung darf der eigentliche Sinn und Zweck von Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV nicht aus dem Auge verloren werden. Wie aus der Begründung des seinerzeitigen Volksbegehrens, das zur Einführung dieser Verfassungsnorm geführt hat, hervorgeht (vgl. LT-Drs 7/3069), sollte mit diesem Volksbegehren der Möglichkeit begegnet werden, daß Hörfunk und Fernsehen in die Hand weniger (sei es des Staates, von politischen Parteien oder von einzelnen Privatpersonen) geraten könne. Die Freiheit und Unabhängigkeit des Hörfunks und Fernsehens sollte durch das Volksbegehren geschützt und ein qualitativer Mindeststandard der Programme garantiert werden.

Der bayerische Gesetzgeber hat mit dem MEG und später mit dem BayMG ein Rundfunkmodell entwickelt, das den Vorgaben des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV und damit den Zielen des Volksbegehrens voll entspricht. Allerdings stellt sich angesichts der dargestellten Weiterentwicklung der Rundfunktechnik auch für dieses Modell, das keine Rundfunkveranstalter, sondern nur Rundfunkanbieter kennt, die Frage, ob die rechtliche Schlechterstellung bayerischer Unternehmer und Unternehmen gegenüber außer-bayerischen Privatfunkveranstaltern noch zu rechtfertigen ist. Vielmehr erscheint es heute weniger denn je erforderlich, für die Erreichung der Ziele des damaligen Volksbegehrens eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft im strengen Wortsinne zu etablieren. Diese Ziele können vielmehr ebenso gut erreicht werden, wenn man Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 dahingehend versteht, daß für jeglichen

Rundfunk in Bayern - also auch für privat gestaltete Programme - eine öffentliche Verantwortung und eine öffentlich-rechtliche Kontrolle - verbunden mit einem entsprechenden Lizenzierungsvorbehalt - vorhanden sein muß. Die Lizenzierung als Wahrnehmung der öffentlichen Verantwortung und eine den Sendebetrieb begleitende öffentlich-rechtliche Kontrolle wären durch die BLM und ihre Organe - vor allem durch den 50-köpfigen Medienrat mit Vertretern aller gesellschaftlich relevanten Gruppen - ohne Qualitätsverluste im Vergleich zum status quo möglich, ohne daß die BLM zwingend - wie dies heute noch in Art. 2 Abs. 1 BayMG vorgesehen ist - "Trägerin" der in Bayern veranstalteten Privatprogramme sein müßte. Mit einer solchen Interpretation würde Art. 5 Abs. 1 GG entsprochen, weil dann - erforderlichenfalls nach Änderung des bayerischen Landesrechts - auch bayerischen Rundfunkanbietern eine echte Rundfunkveranstalter-Stellung (mit entsprechender Verantwortung) eingeräumt werden könnte. Gleichzeitig würde aber auch dem Gedanken des Art. 111 a Abs. 1 Satz 2 BV Rechnung getragen, weil die Landeszentrale ihre Aufsichts- und Kontrollaufgaben ohne qualitative Abstriche auch künftig wahrnehmen könnte.

Für die vorliegende Verfassungsbeschwerde wird die notwendige Neuinterpretation des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV nicht unmittelbar dazu führen können, daß die Beschwerdeführerin als eigenständige Rundfunkanbieterin nach bayerischem Recht zuzulassen wäre. Vielmehr wäre die Sache an die bayerischen Gerichte zurückzuverweisen, die im Lichte einer verfassungskonformen Auslegung des Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV im obigen Sinne - gegebenenfalls nach einer entsprechenden Anpassung des bayerischen Medienrechts - neu zu entscheiden hätten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in dark ink, consisting of stylized, cursive letters. It appears to be a personal signature, possibly of a lawyer or official, written in a fluid, connected script.