

L e i t s a t z  
zum Beschluss des Ersten Senats  
vom 26. Oktober 2005  
- 1 BvR 396/98 -

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die finanzielle Unterstützung privater Rundfunkanbieter durch das bayerische Teilnehmerentgelt.



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

des am 24. Februar 2005 verstorbenen Herrn K...,  
fortgeführt von seinen Erben

Frau W...,

Herr K...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Klaus Krings,  
Konrad-Adenauer-Allee 63, 86150 Augsburg -

gegen 1. unmittelbar  
das Urteil des Amtsgerichts Augsburg - Zweigstelle Schwabmünchen -  
vom 21. Januar 1998 - 1 C 0684/97 -,  
2. mittelbar  
Art. 38 Abs. 2 und 3 des Bayerischen Mediengesetzes vom 24. Novem-  
ber 1992 (GVBI S. 584)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat – unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,  
der Richterin Haas,  
der Richter Hömig,  
Steiner,  
der Richterin Hohmann-Dennhardt  
und der Richter Hoffmann-Riem,  
Bryde,  
Gaier

am 26. Oktober 2005 beschlossen:

1. Die Regelungen über das Teilnehmerentgelt in Artikel 38 Absatz 3 bis 6 des Gesetzes über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Bayerisches Mediengesetz - BayMG) vom 24. November 1992 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 584) und in Artikel 33 Absatz 4 bis 6 dieses Gesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 799) sind mit Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.
2. Soweit die genannten Regelungen noch gelten, sind sie längstens bis zum 31. Dezember 2008 weiterhin anwendbar.
3. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.
4. Der Freistaat Bayern hat den Erben des Beschwerdeführers die notwendigen Auslagen zu erstatten.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage der Verfassungsmäßigkeit des so genannten Teilnehmerentgelts nach dem Bayerischen Mediengesetz. 1

#### **I.**

In Bayern darf Rundfunk gemäß Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern nur in öffentlicher Verantwortung und öffentlichrechtlicher Trägerschaft betrieben werden. Hiervon ausgehend regelte das Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz - MEG) vom 22. November 1984 (GVBI S. 445) materielle und organisatorische Voraussetzungen neuer Rundfunkprogramme und anderer Mediendienste. Es ist mittlerweile durch das Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Bayerisches Mediengesetz - BayMG) vom 24. November 1992 (GVBI S. 584; im Folgenden: BayMG 1992) ersetzt worden, das seitdem mehrere Änderungen erfahren hat und gegenwärtig in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003 (GVBI S. 799; im Folgenden: BayMG 2003) gilt. 2

Nach den Regelungen des Mediengesetzes sind Private von der Betätigung im Rundfunkbereich Bayerns nicht ausgeschlossen. Die Rundfunkprogramme werden aus Beiträgen privatrechtlicher Anbieter organisiert (Art. 26 BayMG 1992, Art. 24 BayMG 2003), und zwar nach früherem Recht durch - regionale und überregionale - Medienbetriebsgesellschaften (Art. 23 ff. BayMG 1992). Die Trägerschaft für den Rundfunk lag - und liegt weiterhin - bei der als rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts organisierten Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (Art. 2 BayMG 1992/2003; im Folgenden: Landeszentrale). 3

Nach Maßgabe des Bayerischen Mediengesetzes 1992 war das Verhältnis zwischen der Landeszentrale und den anderen Beteiligten, soweit hier von Bedeutung, wie folgt gestaltet: Rundfunk wurde durch die Landeszentrale in öffentlicher Verantwortung und öffentlichrechtlicher Trägerschaft betrieben. Die Landeszentrale ermöglichte den Medienbetriebsgesellschaften die Organisation von Rundfunkprogrammen aus den von den Rundfunkanbietern gestalteten Beiträgen. Auch regelte sie die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen (Art. 2 Abs. 3 BayMG 1992). An den Medienbetriebsgesellschaften waren unterschiedliche Träger beteiligt, insbesondere kommunale Gebietskörperschaften und gemeinnützige Organisationen mit kultureller und sozialer Zielrichtung, bestimmte Religionsgemeinschaften und die im jeweiligen Wirkungsbereich tätigen Anbieter von Rundfunksendungen, einschließlich der örtlichen Verlage. Die Medienbetriebsgesellschaft schloss mit den Anbietern eine Vereinbarung über Einzelheiten der einzubringenden Angebote, die nach Art. 27 Abs. 2, 9 BayMG 1992 der Genehmigung der Landeszentrale bedurfte.

4

Soweit Rundfunkprogramme über Kabelanlagen verbreitet wurden, galten Sonderregelungen. Nach Art. 38 Abs. 2 BayMG 1992 war Voraussetzung für den Bezug von bestimmten in Kabelanlagen der Deutschen Bundespost - später der Deutschen Telekom AG - eingebrachten und weiter verbreiteten Rundfunkprogrammen eine Vereinbarung zwischen der zuständigen Medienbetriebsgesellschaft und dem Inhaber des Kabelanschlusses (dem Teilnehmer). Die Medienbetriebsgesellschaft erhob nach Art. 38 Abs. 3 BayMG 1992 auf Grund der Vereinbarung ein Teilnehmerentgelt. Erlöse daraus standen der Landeszentrale, der konkret betroffenen Medienbetriebsgesellschaft und der überregionalen Medienbetriebsgesellschaft entsprechend ihren Aufgaben sowie den Anbietern für deren jeweilige Programmanteile zu (Art. 38 Abs. 4 BayMG 1992). Die Einzelheiten des Teilnehmerentgelts legte die auf Grund von Art. 38 Abs. 5 BayMG von der Landeszentrale erlassene Satzung über Teilnehmerentgelte nach dem Bayerischen Mediengesetz (Teilnehmerentgeltsatzung - TES) vom 29. September 1995 (StAnz Nr. 40; im Folgenden: TES 1995) fest. Die Höhe des Teilnehmerentgelts betrug gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 TES 1995 monatlich für jede angeschlossene Wohneinheit 3,30 DM; das Teilnehmerentgelt konnte auf Grund vielfältiger Degressionsmöglichkeiten geringer sein (vgl. §§ 4 bis 6 TES 1995). Der Schlüssel für die Aufteilung des Teilnehmerentgeltaufkommens war in § 9 Abs. 2 TES 1995 geregelt.

5

Art. 38 Abs. 2 bis 6 BayMG 1992 lautete:

6

(2) Voraussetzung für den Bezug von in Kabelanlagen, die unter Absatz 1 fallen, nach Art. 27 bis 29 eingebrachten und nach Art. 40 weiterverbreiteten Rundfunkprogrammen ist bei Kabelanlagen der Deutschen Bundespost eine Vereinbarung zwischen der zuständigen Medienbetriebsgesellschaft und dem Inhaber des Kabelanschlusses (Teilnehmer), bei privaten Kabelanlagen eine Vereinbarung zwischen der zuständigen Medienbetriebsgesellschaft und dem Betreiber.

7

(3) Die Medienbetriebsgesellschaft erhebt auf Grund der Vereinbarung nach Ab-

8

satz 2 für die in Kabelanlagen ihres Wirkungsbereiches eingebrachten und weiterverbreiteten Rundfunkprogramme ein Entgelt (Teilnehmerentgelt). Die Medienbetriebsgesellschaft kann den jeweiligen Betreiber oder Dritte beauftragen, in ihrem Namen diese Vereinbarung mit dem Teilnehmer abzuschließen und den Einzug der Entgelte zu übernehmen.

(4) Anteile an dem Teilnehmerentgelt stehen der Landeszentrale, der Medienbetriebsgesellschaft und der überregionalen Medienbetriebsgesellschaft entsprechend ihren Aufgaben sowie den Anbietern für deren jeweilige Programmanteile zu. 9

(5) Einzelheiten des Teilnehmerentgelts, insbesondere Entgeltformen, Höhe, Aufteilung und Vertriebsverfahren regelt die Landeszentrale durch Satzung. 10

(6) Bei der Verteilung des Entgelts nach Absatz 4 werden nur solche Anbieter berücksichtigt, die nach Art. 27 bis 29 genehmigt sind und bereits mehr als sechs Monate Programme oder Programmanteile in Kabelanlagen einbringen. Anbieter, deren Programme einen wesentlichen Anteil an Eigenproduktionen sowie Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten, sind vorrangig zu berücksichtigen. 11

Eine wesentliche Veränderung in der Organisation des bayerischen Rundfunkmodells brachte § 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Mediengesetzes vom 27. Dezember 1997 (GVBl S. 843). Grundlegende Änderungen des Mediengesetzes (im Folgenden: BayMG 1997) betrafen den Wegfall der Medienbetriebsgesellschaften und die stufenweise Rückführung des Teilnehmerentgelts. Die Medienbetriebsgesellschaften wurden aus ihren Rechten und Pflichten mit Wirkung vom 1. Januar 1999 entlassen. An ihre Stelle traten Medienvereine (Art. 23 BayMG 1997). Die von den Inhabern von Kabelanschlüssen zu schließenden Vereinbarungen werden nunmehr mit der Landeszentrale abgeschlossen (Art. 38 Abs. 3 BayMG 1997). Der Landeszentrale wurde das Recht eingeräumt, das Teilnehmerentgelt durch Leistungsbescheid geltend zu machen, falls eine Vereinbarung nicht zustande kommt oder das Teilnehmerentgelt nicht entrichtet wird (Art. 38 Abs. 4 Satz 7 BayMG 1997). 12

Nach § 2 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Mediengesetzes sollte die Regelung über das Teilnehmerentgelt am 1. Januar 2003 außer Kraft treten. § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Mediengesetzes vom 24. Dezember 2001 (GVBl S. 1006) verlängerte die Erhebung des Teilnehmerentgelts jedoch bis zum 31. Dezember 2008. Nach Art. 33 Abs. 4 Satz 2 BayMG in der Fassung dieses Gesetzes wird das Teilnehmerentgelt der Höhe nach in zeitlichen Zweijahresstufen zurückgeführt bis zum derzeitigen Schlussdatum des 31. Dezember 2008. Die Grundlage des Teilnehmerentgelts ist zurzeit in Art. 33 BayMG 2003 geregelt. Dort heißt es ab Absatz 3: 13

(3) Wird in eine Kabelanlage, die unter Abs. 2 fällt, mindestens ein von der Landeszentrale nach Art. 26 Abs. 1 genehmigtes Rundfunkprogramm eingebracht, so hat 14

bei Kabelanlagen der Deutschen Telekom AG der Inhaber des Kabelanschlusses (Teilnehmer), bei sonstigen Kabelanlagen der Betreiber eine Vereinbarung mit der Landeszentrale zu schließen.

(4) Die Landeszentrale erhebt auf Grund der Vereinbarung nach Abs. 3 ein Entgelt (Teilnehmerentgelt). Die Höhe des Teilnehmerentgelts bemisst sich nach der Zahl der vom Inhaber des Kabelanschlusses oder vom Betreiber der Kabelanlage versorgten Wohneinheiten und beträgt je Wohneinheit und Monat bis zu 15

1. 1,00 € bis zum 31. Dezember 2002, wobei die Höhe des Teilnehmerentgelts den vor In-Kraft-Treten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Mediengesetzes festgelegten Betrag nicht übersteigen darf, 16

2. 0,60 € vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2004, 17

3. 0,45 € vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2006 und 18

4. 0,30 € vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2008. 19

Jeder Betreiber einer unter Abs. 3 fallenden Kabelanlage erteilt der Landeszentrale die für die ordnungsgemäße Erhebung des Teilnehmerentgelts erforderlichen Auskünfte. Bei Kabelanlagen der Deutschen Telekom AG hat diese der Landeszentrale zweimal jährlich Namen und Anschriften von Neukunden sowie die Zahl der von diesen versorgten Wohneinheiten mitzuteilen. Mit dem Einzug der Teilnehmerentgelte kann die Landeszentrale den Betreiber oder Dritte beauftragen. In dem Vertrag der Landeszentrale mit dem Betreiber oder dem Dritten über den Einzug der Teilnehmerentgelte können Regelungen über die Durchführung des Vertragsabschlusses nach Abs. 3 und über die Abgeltung der an die Landeszentrale abzuführenden Teilnehmerentgelte durch jährliche Pauschalbeträge getroffen werden. Kommt eine Vereinbarung nach Abs. 3 nicht zustande oder wird das Teilnehmerentgelt nicht an die Landeszentrale oder den nach Satz 5 mit dem Einzug Beauftragten entrichtet, so ist die Landeszentrale berechtigt, das Entgelt durch Leistungsbescheid geltend zu machen. 20

(5) Das Aufkommen aus den Teilnehmerentgelten steht den Anbietern zu. Es dient in erster Linie Maßnahmen zur Erreichung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der lokalen und regionalen Fernsehanbieter sowie einer möglichst gleichwertigen Versorgung mit lokalen und regionalen Fernsehangeboten in Bayern. Die Förderaufgaben der Landeszentrale nach Art. 11 Satz 2 Nrn. 9 und 10 bleiben hiervon unberührt. 21

(6) Einzelheiten des Teilnehmerentgelts, insbesondere Höhe, Zahlungstermine, Befreiungen im Einzelfall, Entgeltformen, Aufteilung und Verteilungsverfahren regelt die Landeszentrale durch Satzung. Bei der Verwendung des Teilnehmerentgeltaufkommens sind vor allem der Anteil der auf das Verbreitungsgebiet bezogenen Sendebeiträge, insbesondere der Anteil von Beiträgen aus den Bereichen der Information und der Kultur in den jeweiligen Rundfunkangeboten, sowie das Werbepotenzial der einzelnen Verbreitungsgebiete zu berücksichtigen. Die Landeszentrale nimmt 22

eine entsprechende Kürzung des sich danach ergebenden Anteils eines Anbieters am Teilnehmerentgeltaufkommen vor, wenn der Anbieter	
1. an Kooperationsmaßnahmen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit,	23
2. an Maßnahmen der Landeszentrale nach Art. 25 Abs. 3 Satz 3 oder	24
3. an Maßnahmen der Landeszentrale zur Verbesserung des Zuschnitts der jeweiligen Verbreitungsgebiete	25
nicht in zumutbarer Weise mitwirkt oder	26
4. zumutbare Maßnahmen zur Erreichung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit, insbesondere zur Steigerung der Werbeeinnahmen, unterlässt.	27
Anbieter, deren Programme einen wesentlichen Anteil an Eigenproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten, sind vorrangig zu berücksichtigen.	28
(7) Die Staatsregierung erstellt zum 31. März 2007 einen Bericht über die wirtschaftliche Situation des lokalen und regionalen Fernsehens in Bayern. In dem Bericht sollen auch die vorhersehbaren künftigen Entwicklungen dargestellt werden.	29
Das Aufkommen aus den Teilnehmerentgelten steht nach Art. 33 Abs. 5 BayMG 2003 nunmehr allein den Anbietern zu, ebenso nach § 9 Abs. 1 der Satzung über Teilnehmerentgelte nach dem Bayerischen Mediengesetz (Teilnehmerentgeltsatzung - TES) vom 25. Juli 2002, zuletzt geändert durch Satzung vom 28. Juli 2005 (StAnz Nr. 31; im Folgenden: TES 2005).	30
Im Jahre 2003 hat ein privates Erwerberkonsortium alle Geschäftsanteile der Kabel Deutschland GmbH und ihrer Regionalgesellschaften von der Deutschen Telekom AG übernommen. Seither existieren in Bayern keine Kabelanlagen der Deutschen Telekom AG im Sinne des Art. 33 Abs. 3 BayMG 2003 mehr. Dies hat gemäß Art. 33 Abs. 3, 2. Alternative BayMG 2003 zur Folge, dass Teilnehmerentgelte seit dem 1. Januar 2004 nur noch von den Betreibern von Kabelanlagen erhoben werden, also im Wesentlichen von der Kabel Deutschland GmbH. Diese verlangt für den Kabelanschluss einen Preis, der um das Teilnehmerentgelt erhöht ist.	31
Gegenwärtig werden nach Aussage der Landeszentrale insgesamt 33 Rundfunkangebote durch Zuschüsse aus den Teilnehmerentgelten unterstützt. Nutznießer der Förderung waren im Jahre 2004 18 lokale Fernsehprogramme an 15 lokalen Standorten, acht lokale Fernseh-Spartenprogramme, zwei Fernsehinformationskanäle und -servicekanäle sowie zwei landesweite Fernsehprogramme, ferner zwei lokale Hörfunkangebote und ein landesweites Hörfunkangebot. Im Lokalfernsehen betrug der Anteil der Zuwendungen aus dem Teilnehmerentgelt 28 vom Hundert der bei den Veranstaltern angefallenen Kosten. Die anderen Finanzierungsanteile stammten insbesondere aus Werbeeinnahmen sowie aus Erlösen aus Auftragsproduktionen und Programmverkäufen.	32

Die lokalen Fernsehprogramme werden in der Regel auch in einem 30-minütigen Fernsehangebot im Programm von RTL Television (so genannte RTL-Fenster) parallel zum lokalen Kabelkanal ausgestrahlt. Bei der Kabelverbreitung wird dieses Programm um weitere lokal produzierte Sendungen ergänzt, die zumeist mehrmals täglich wiederholt werden. So genannte Ballungsraumangebote in den Räumen München und Nürnberg haben auf Grund der großstädtischen Zuschauerschaft teilweise abweichende Strukturen entwickelt. 33

## II.

Vom 1. Juli 1992 bis zum 31. Juli 1996 war der Beschwerdeführer Inhaber eines Breitbandkabelanschlusses. Die Klägerin im Ausgangsverfahren - eine Medienbetriebsgesellschaft - war für die Einspeisung von Programmen nach dem Bayerischen Mediengesetz in das Breitbandkabelnetz der Deutschen Telekom AG zuständig. Für die Zeit des Anschlusses an das Breitbandkabel verlangte sie von dem Beschwerdeführer die Zahlung von insgesamt 152,70 DM. 34

Das Amtsgericht verurteilte den Beschwerdeführer zur Zahlung dieses Betrags und führte dazu aus: Eine Vereinbarung zwischen den Parteien im Sinne von Art. 38 Abs. 2 BayMG 1992 sei jedenfalls durch schlüssiges Verhalten zustande gekommen. Der Beschwerdeführer habe die Installation eines Kabelanschlusses für seine Wohnung beantragt und damit konkludent die Willenserklärung abgegeben, dass er das Versorgungsangebot der Klägerin in Anspruch nehmen wolle. Das Teilnehmerentgelt verstoße angesichts seiner geringen Höhe von 3,30 DM monatlich nicht gegen die guten Sitten. Art. 38 Abs. 2 und 3 BayMG 1992 sei auch verfassungsgemäß. Der Bayerische Landesgesetzgeber habe seine Gesetzgebungskompetenz nicht überschritten. Die sachliche Rechtfertigung für die Erhebung des Teilnehmerentgelts liege insbesondere in der Verwendung eines erheblichen Teils des Entgelts für den Aufbau und die Förderung von privaten, und zwar insbesondere von lokalen und regionalen Hörfunk- und Fernsehangeboten. 35

## III.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG und führt hierzu aus: Der Landesgesetzgeber sei nicht für die Regelung des Teilnehmerentgelts zuständig. Die Zuständigkeit komme gemäß Art. 73 Nr. 7 GG ausschließlich dem Bund zu. Art. 38 Abs. 2 und 3 BayMG 1992 begründe für den Inhaber eines Kabelanschlusses einen Kontrahierungszwang. Dies komme einer Zwangsmitgliedschaft gleich, die nur zulässig sei, wenn dem Betroffenen ein angemessener Spielraum verbleibe, sich frei zu entfalten. Die Zwangsbeteiligung müsse zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich und angemessen sein. Daran fehle es hier. Das Teilnehmerentgelt werde überwiegend zur Unterstützung privater Hörfunk- und Fernsehanbieter im lokalen Bereich des Teilnehmers verwendet. Darin könne aber nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erblickt werden. Eine derartige Finanzierung gebe es in keinem ande- 36



ren Bundesland. Die grundgesetzlich geschützte Informationsfreiheit des Beschwerdeführers sei zudem durch den Kontrahierungszwang unzulässig eingeschränkt.

Der Beschwerdeführer ist zwischenzeitlich verstorben. Seine Tochter und sein Sohn haben als alleinige gesetzliche Erben erklärt, das Verfahren fortführen zu wollen. 37

#### IV.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben die Bayerische Staatskanzlei, der Bayerische Landtag, die Bayerische Landeszentrale für neue Medien und der Bayerische Rundfunk inhaltlich Stellung genommen. 38

1. Der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei und Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform führt in seiner Stellungnahme, der sich der Bayerische Landtag angeschlossen hat, aus: 39

Der Bayerische Rundfunk habe keinen gesetzlichen Auftrag, vergleichbare Lokal- und Regionalprogramme zu erbringen. Die Informationsfreiheit verbürge keinen Anspruch auf kostenlose Heranführung von Informationen. Das Teilnehmerentgelt stelle ein aufgabenspezifisches Finanzierungsinstrument der bayerischen Rundfunkordnung dar. Es solle eine möglichst gleichwertige Versorgung mit wirtschaftlich tragfähigen lokalen und regionalen Fernsehangeboten in Bayern erreicht werden. In Anbetracht der Höhe des Teilnehmerentgelts sei die finanzielle Belastung besonders mit Blick auf das gesetzlich vorgesehene stufenweise Auslaufen der Entgelterhebung nicht unverhältnismäßig. Es sei kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz festzustellen. Zwar würden die Rundfunknutzer je nach Empfangsart unterschiedlich behandelt. Mit dem Teilnehmerentgelt belastet werde nur der Inhaber eines Kabelanschlusses, nicht derjenige, der über Satellit oder auf terrestrischem Wege Rundfunk empfangt. Die Anknüpfung der Teilnehmerentgeltspflicht an den Kabelempfang sei aber durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Es sei sachgerecht, wenn derjenige, der das vergrößerte Angebot des Breitbandkabels nutzen wolle, dafür ein gesondertes Entgelt bezahlen müsse. 40

2. Nach Auffassung der Landeszentrale ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Das Teilnehmerentgelt werde auf gesetzlicher Grundlage erhoben. Der Gesetzgeber habe sein weites Gestaltungsermessen nicht überschritten. Ein Anspruch auf kostenlose Zurverfügungstellung von Rundfunkprogrammen bestehe nicht. 41

Das Teilnehmerentgelt habe einen bedeutenden Anteil an der Finanzierung von lokalen Kabelhörfunkprogrammen und lokalen und regionalen Fernsehprogrammen. Die Besonderheit all dieser Programme liege darin, dass sie einen wichtigen Beitrag zur Angebots- und Meinungsvielfalt leisteten, hinreichende Mittel zur Finanzierung sich aber aus dem Markt nicht erwirtschaften ließen. Insbesondere die Fernsehsituation sei im örtlichen und regionalen Bereich außerhalb Bayerns - abgesehen von der durch das dortige Medienrecht ausgelösten Sondersituation in Nordrhein-Westfalen - durch Sparproduktionen mit entsprechend geringem Qualitätsstandard und mäßigem 42

journalistischem Anspruch geprägt. Lokale Fernsehanbieter hätten demgegenüber in Bayern einen hohen Anteil an informierenden Beitragsformen im Programm. Die Fernsehprogramme vermittelten Informationen über die Kommunalpolitik, die lokale Wirtschaft sowie über das soziale und kulturelle Leben. Studiogespräche seien nicht in erster Linie auf Unterhaltung angelegt; sie bereiteten vielmehr aktuelle Themen mit lokalen Gästen und Experten auf. Für die Produktion klassischer Informationsbeiträge sei im Vergleich zu unterhaltenden Produktionen ein sehr hoher personeller Aufwand erforderlich; die entsprechenden Kosten seien höher als die anderer Programmteile.

Das Angebot des bayerischen Lokalfernsehens könne vom Bayerischen Rundfunk bereits aus finanziellen Gründen nicht erbracht werden. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen der Produktion durch öffentlichrechtliche Landesrundfunkanstalten und privaten Anbietern würden beim Vergleich der Sendeminutenkosten sehr deutlich. Während die Kosten je Sendeminute beim bayerischen Lokalfernsehen im Durchschnitt aller Anbieter rund 80 € betragen, beliefen sich die durchschnittlichen Kosten je hergestellter Sendeminute beim Bayerischen Rundfunk auf 475 €. Der Bayerische Rundfunk müsse bei einer Produktion der bestehenden privaten Lokalfernsehangebote mit einem jährlichen Aufwand von zusätzlich 220 Mio. € rechnen. Dies wäre vom Bayerischen Rundfunk, der über ein Gesamtbudget von rund 900 Mio. € für Hörfunk und Fernsehen verfüge, finanziell nicht leistbar.

43

Um die Überlebensfähigkeit der Angebote auf dem derzeitigen Stand zu sichern, bedürfe es eines Finanzierungsanteils von etwa 25 vom Hundert aus Teilnehmerentgelten an der Gesamtfinanzierung (Stand 2003). Die Gesamtkosten der lokalen Fernsehstationen in Bayern einschließlich der technischen Übertragungskosten hätten im Jahr 2003 42,4 Mio. € betragen. Dem hätten Erlöse in Höhe von 38,3 Mio. € gegenübergestanden. Die Berechnungen und Prognosen der Landeszentrale zeigten, dass der Fortbestand der lokalen Rundfunkangebote in Bayern auf der Basis der derzeitigen Programme und ihres Umfangs sowie ihrer technischen Verbreitung ohne Zuschüsse nicht möglich wäre. Ein Abbau des Teilnehmerentgelts gefährde die wirtschaftliche Tragfähigkeit insbesondere des lokalen Fernsehens in Bayern.

44

3. Der Bayerische Rundfunk weist darauf hin, dass er reine Lokal- und Regionalprogramme innerhalb des Freistaats Bayern nicht veranstalte. Allerdings gebe es im Hörfunkprogramm des Bayerischen Rundfunks regional gesplittete Sendungen. Sowohl das "Bayerische Fernsehen" als auch "BR-Alpha" sendeten täglich eine Vielzahl von regional geprägten Sendungen und Berichten aus den sieben Regierungsbezirken Bayerns. Teilweise enthielten diese Sendungen sowohl einen bayernweiten Teil als auch einen gesplitteten Teil für Nord- und Südbayern, so dass dort gleichzeitig unterschiedliche Beiträge mit entsprechendem regionalen Inhalt empfangen werden könnten. Darüber hinaus informierten beispielsweise Nachrichtensendungen täglich auch über die wichtigsten Geschehnisse in den Regionen Bayerns. Eine zusätzliche Regionalisierung der Programme des Bayerischen Rundfunks wäre mit erheblichen Kosten verbunden und sei mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln nicht zu

45

leisten, da die vom Grundversorgungsauftrag umfassten Bereiche Bildung, Unter-  
richtung und Unterhaltung umfassend vom Bayerischen Rundfunk abgedeckt werden  
müssten. Zusätzliche Splittingprogramme seien nicht so sinnvoll wie etwa in  
Nordrhein-Westfalen, wo mehrere Ballungsräume ein intensives Eigenleben entwi-  
ckelten und sich auf Grund der jeweils erreichbaren Zuschauerzahl eine lokale Be-  
richterstattung anbieten. Bayern verfüge nur über zwei Ballungszentren, nämlich Mün-  
chen und Nürnberg. Diese beiden Räume würden vom Bayerischen Rundfunk auch  
mit Splittingprogrammen versorgt.

## B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. 46

Der nach Erhebung der Verfassungsbeschwerde eingetretene Tod des Beschwer-  
deführers steht einer Sachentscheidung nicht entgegen. Die Erben können die Ver-  
fassungsbeschwerde fortführen, da der Gegenstand des Ausgangsverfahrens einen  
vermögenswerten Anspruch betrifft (vgl. BVerfGE 94, 12 <30>; 111, 191 <211>). 47

Unzulässig ist die Rüge der Verletzung des Art. 20 Abs. 3 GG. Diese Norm ist im 48  
Rahmen der Verfassungsbeschwerde nicht selbständig rügefähig (Art. 93 Abs. 1 Nr.  
4a GG). Ebenfalls unzulässig ist die Rüge der Verletzung des allgemeinen Gleich-  
heitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Sie ist nicht ausreichend im Sinne von § 23 Abs.  
1 Satz 2, § 92 BVerfGG begründet. Der Beschwerdeführer führt insoweit lediglich  
pauschal aus, der Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz ergebe sich dar-  
aus, dass das Teilnehmerentgelt nur in Bayern erhoben werde. Er setzt sich jedoch  
nicht damit auseinander, dass der Gleichheitssatz nicht schon dann verletzt ist, wenn  
die Bürger eines Landes durch ein Landesgesetz anders behandelt werden als die  
Bürger eines anderen Landes, für das kein entsprechendes oder ein abweichendes  
Landesgesetz erlassen worden ist (vgl. BVerfGE 33, 224 <231>; 93, 319 <351>).

## C.

Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise begründet. Die angegriffenen Regelungen 49  
über das Teilnehmerentgelt sind mit Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar, da sie keine aus-  
reichenden Vorkehrungen zur Sicherung der gleichgewichtigen Vielfalt der vorhande-  
nen Meinungen in den geförderten Programmen vorsehen. Die Unvereinbarkeit be-  
rührt jedoch nicht den Bestand des auf diese Regelungen gestützten Urteils des  
Amtsgerichts.

### I.

Die angegriffene Entscheidung des Amtsgerichts enthält einen Eingriff in das 50  
Grundrecht für die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG).

1. Dieses Grundrecht gewährleistet - im Rahmen der Schranken des zweiten Halb- 51  
satzes, vor allem der verfassungsmäßigen Ordnung - die allgemeine Handlungsfrei-  
heit in einem umfassenden Sinne (vgl. BVerfGE 74, 129 <151 f.>; 97, 332 <340>;

stRspr). Geschützt ist unter anderem die Vertragsfreiheit, aber auch der Anspruch, durch die Staatsgewalt nicht mit einem finanziellen Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist (vgl. BVerfGE 19, 206 <215 f.>; stRspr). In beiderlei Hinsicht berührt die Entscheidung die Handlungsfreiheit des Beschwerdeführers.

Die Verpflichtung des Beschwerdeführers zur Entrichtung eines Entgelts an die Klägerin des Ausgangsverfahrens beruht auf einer Vereinbarung, die nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Auffassung des Amtsgerichts allein mit der auf Grund seines Antrags erfolgten Installation der Kabelanlage zustande gekommen ist, über welche die Programme nach Art. 27 bis 29 BayMG 1992 eingebracht oder nach Art. 40 BayMG 1992 weiter verbreitet wurden. Der Abschluss der Vereinbarung bewirkte die Pflicht zur Zahlung des Teilnehmerentgelts. Dessen Höhe war in der auf Grund von Art. 38 Abs. 5 BayMG 1992 erlassenen Teilnehmerentgeltsatzung von der Landeszentrale festgelegt. Die Pflicht zum Abschluss der Vereinbarung bei Nutzung der Kabelanlage, gekoppelt mit der Entgeltspflicht, bewirkte eine Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit.

52

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die Erhebung des Teilnehmerentgelts zur Finanzierung privaten Rundfunks. Er greift die Regelungen allerdings insoweit nicht gesondert an, als die Erlöse aus dem Teilnehmerentgelt - wie es seinerzeit noch der Fall war - nicht nur den Anbietern, sondern auch den Medienbetriebsgesellschaften und der Medienaufsicht zugute kommen. Substantiierte Rügen speziell hierzu sind in der Verfassungsbeschwerde nicht enthalten. Diese richtet sich vielmehr grundsätzlich gegen eine Pflicht, an der Aufbringung von Mitteln zur Finanzierung privaten Rundfunks mitzuwirken. Darauf ist die verfassungsrechtliche Prüfung begrenzt.

53

2. Die der angegriffenen Entscheidung zugrunde liegenden Normen stehen mit der Verfassung nicht im Einklang.

54

a) Nicht zu beanstanden sind die angegriffenen Regelungen allerdings hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz. Der bayerische Gesetzgeber war zum Erlass des Bayerischen Mediengesetzes 1992 auch hinsichtlich der Regelung über die Pflicht zum Abschluss der Vereinbarung mit der Medienbetriebsgesellschaft und der Erhebung eines Teilnehmerentgelts befugt. Der Erlass der mittelbar angegriffenen Regelungen fällt weder unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Nr. 7 GG noch unter die finanzverfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG. Vielmehr ist die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes für den Rundfunk gegeben.

55

aa) Nach Art. 70 Abs. 1 GG verfügen die Länder über das Recht der Gesetzgebung, soweit die Gesetzgebungsbefugnis nicht dem Bund verliehen ist. Die durch Art. 73 Nr. 7 GG erfolgte Zuweisung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz an den Bund für das Fernmeldewesen - jetzt mit dem Begriff Telekommunikation umschrieben - betrifft die technische Seite der Telekommunikationsinfrastruktur und die auf Informationsübermittlung mit Hilfe von Telekommunikationsanlagen bezogenen Diens-

56

te, erfasst aber nicht Regelungen zu den übermittelten Inhalten oder zu ihrer Entstehung und Nutzung (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 -, NJW 2005, S. 2603 <2605>). Dementsprechend fallen zwar Regelungen der fernmeldetechnischen Voraussetzungen der Verbreitung von Rundfunk unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (vgl. BVerfGE 12, 205 <226 f.>), nicht aber Regelungen über die programminhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Aspekte der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk. Die Länder sind daher nach Art. 70 Abs. 1 GG insbesondere zuständig für alle mit der Organisation des Rundfunks, dem Inhalt der ausgestrahlten Sendungen, der Finanzierung des Rundfunkwesens sowie der Rechtsbeziehung zu den Rundfunknutzern zusammenhängenden Regelungen. Kompetenzrechtlich ist dabei ohne Bedeutung, in welcher Rechtsform Rundfunk veranstaltet wird und wie die Rechtsbeziehung zu den Rundfunknutzern ausgestaltet ist.

Das Teilnehmerentgelt knüpft an das in Kabelanlagen zur Verfügung gestellte, gegenüber terrestrischem Empfang erweiterte Spektrum an privaten Rundfunkangeboten aus Bayern an (vgl. OLG München, ZUM-RD 1998, S. 319 <322>; MMR 2001, S. 445). Es diene gemäß Art. 38 Abs. 4 BayMG 1992 der Finanzierung von Rundfunk in dreifacher Hinsicht, nämlich zur Aufbringung von Kosten der Medienbetriebsgesellschaft für die Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. § 11 TES 1995) sowie von Mitteln für die Finanzierung bestimmter Fernseh- und Hörfunkprogramme (vgl. insbesondere § 10 Abs. 3 TES 1995) und für die Aufsicht über den dem Bayerischen Mediengesetz unterliegenden Rundfunk (vgl. § 11 TES 1995). Eine solche Finanzierungsregelung fällt kompetenzrechtlich auch insoweit nicht in den Bereich der technischen Voraussetzungen der Telekommunikation, als der Tatbestand der Entgeltspflicht an die Möglichkeit der Nutzung der Kabelanlage als Telekommunikationsanlage für den Empfang von Rundfunk anknüpft.

57

Für die Gesetzgebungskompetenz ist ebenfalls unmaßgeblich, wie die Pflicht zur Zahlung des Teilnehmerentgelts rechtlich begründet wird, vorliegend über die in Art. 38 Abs. 2 BayMG 1992 geregelte Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung mit der Folgepflicht zur Zahlung des Teilnehmerentgelts, und ob die Vereinbarung dem Privatrecht zuzuordnen war – wie seinerzeit zum Teil angenommen wurde (vgl. BayVGh, ZUM 1997, S. 571 <573>; OLG München, MMR 2001, S. 445 <446>) - oder dem öffentlichen Recht (so schon nach altem Recht BayObLGZ 2001, 174 <179 ff.> und nach gegenwärtigem Recht BGH, NVwZ 2003, S. 506 f.; VG München, MMR 2005, S. 64 <66>; Bornemann/Kraus/Lörz, Bayerisches Mediengesetz, Art. 33 Rn. 22 ff., 25 <Stand: 18. Erg.Lfg. 2004>).

58

bb) Die Regelungen verletzen auch nicht die Vorgaben des Grundgesetzes über die bundesstaatliche Finanzverfassung (Art. 104a ff., insbesondere Art. 105 GG). Die Pflicht zur Zahlung des Teilnehmerentgelts knüpft an die Möglichkeit der Nutzung des Angebots von Kabelprogrammen durch die Teilnehmer an (vgl. BayVGh, ZUM 1997, S. 571 <573 f.>). Ihr steht im Unterschied zu einer Steuer eine Gegenleistung gegenüber.

59

b) Die in den angegriffenen Regelungen vorgesehene Pflicht der Inhaber von Kabelanschlüssen zur Zahlung des Teilnehmerentgelts bewirkt eine Beeinträchtigung ihrer Handlungsfreiheit. Diese ist nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gerechtfertigt, da gesetzliche Vorkehrungen dafür fehlen, dass die Vielfalt der Meinungen in den geförderten Programmen in gleichgewichtiger Weise zum Ausdruck kommt. 60

aa) Die angegriffenen Regelungen zielen auf die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 <319>; 90, 60 <87>; stRspr). Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozess der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk - dem Hör- und Fernsehfunk - wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 90, 60 <87>). Das Rundfunkwesen bedarf einer gesetzlichen Ordnung, die freie und öffentliche Meinungsbildung durch Rundfunk gewährleistet (vgl. BVerfGE 57, 295 <319>; 73, 118 <152 f.>) und insbesondere sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichstster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. 61

Für lokalen und regionalen Rundfunk gilt insoweit grundsätzlich nichts anderes als für landesweiten Rundfunk. Auch jener muss imstande sein, dem verfassungsrechtlichen Ziel freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung in dem jeweiligen engeren räumlichen Bereich zu dienen (vgl. BVerfGE 74, 297 <327>). Diesem Ziel entspricht auch im regionalen und lokalen Bereich unter Berücksichtigung der dort gegebenen Möglichkeiten grundsätzlich eine gleichgewichtige Vielfalt der Meinungen im Gesamtangebot des Sendegebiets (vgl. BVerfGE 83, 238 <324>). Wie der Gesetzgeber die Aufgabe zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit angesichts der Besonderheiten des jeweiligen Bereichs im Einzelnen erfüllt, ist Sache seiner politischen Entscheidung. Seine Gestaltungsfreiheit endet dort, wo die gesetzliche Regelung zwingende Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG außer Acht lässt. 62

Sieht der Gesetzgeber für Rundfunk eine privatwirtschaftliche Finanzierung vor, vertraut er insoweit grundsätzlich auf Marktprozesse zur Sicherung der Vielfalt des Rundfunkangebots. Hinzu kommen Programme öffentlichrechtlicher Rundfunkveranstalter, die besonderen Anforderungen der Vielfaltsicherung unterliegen (vgl. BVerfGE 73, 118 <157 f.>; 74, 297 <324 f.>; 83, 238 <297 f.>). In der dualen Ordnung eines Nebeneinander von öffentlichrechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk soll der Rundfunkfreiheit dadurch gedient werden, dass die durch die verschiedenartigen Strukturen der Veranstalter ermöglichten unterschiedlichen Programmorientierungen zur Breite und Vielfalt des Programmangebots insgesamt beitragen. Im lokalen und regionalen Bereich, für den die öffentlichrechtlichen wie die privatwirtschaftlichen Rundfunkveranstalter regelmäßig keine oder nur wenige besondere Programmangebote bereitstellen, kann der Gesetzgeber allerdings nur begrenzt darauf vertrauen, dass unterschiedliche Programme verfügbar sind und durch 63

den Wettbewerb Vielfalt gesichert wird.

Regelmäßig reichen Marktprozesse, wie Erkenntnisse der Medienökonomie belegen (vgl. Heinrich, Medienökonomie, Bd. 2, 1999, S. 125 ff., 430 f., 488), allein nicht, um derartige Programmangebote auf Dauer entstehen zu lassen. Diese Einschätzung entspricht auch der vom Bundesverfassungsgericht wiederholt formulierten Einsicht über programmbegrenzende und vielfaltverengende Zwänge, die bei der Veranstaltung privatwirtschaftlich finanzierten Rundfunks zu beobachten sind (vgl. – allgemein – BVerfGE 83, 238 <311>; 87, 181 <199>; 90, 60 <91>). Sie wirken sich verstärkt aus, wenn durch die Art der Programme und die geringe Größe des Sendegebiets nur eine relativ kleine Rezipientenschaft zu erwarten ist.

64

Nicht grundsätzlich verändert ist diese Situation durch die neuen technologischen Entwicklungen - insbesondere die Digitalisierung bei der Programmproduktion und -verbreitung -, die unter anderem zu einer Ausweitung der Übertragungskapazitäten führen. Die Veränderungen ermöglichen die Entstehung neuer Angebotsformen und Anbieter auch im lokalen und regionalen Bereich und die Vervielfachung der Zahl der Programmangebote. Sie sichern aber nicht, dass lokale und regionale Angebote überall auch finanziell tragfähig entstehen und konkurrierend so in Erscheinung treten, dass dies in diesem Bereich zur publizistischen Vielfalt führt. Offen ist auch, ob Programme für kleine oder nicht besonders zahlungskräftige Minderheiten - etwa das in Bayern veranstaltete Spartenprogramm für Behinderte - oder vorrangig informationsbezogene lokale oder regionale Spartenprogramme zustande kommen.

65

bb) Es stimmt mit dem Auftrag des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zur Gewährleistung einer vielfältigen Rundfunkordnung überein, wenn der bayerische Gesetzgeber dazu beitragen will, dass Hörfunk- und Fernsehprogramme auch insoweit möglich werden, als Marktprozesse dies allein nicht sichern. Der Gesetzgeber verfügt in einer solchen Situation über die Befugnis, die Veranstaltung von Programmen, die über den Markt nicht oder nicht in wünschenswerter Qualität zustande kommen, dem öffentlichrechtlichen Rundfunk aufzuerlegen (vgl. BVerfGE 74, 297 <327>). Dann muss er auch die finanziellen und sonstigen Voraussetzungen dafür schaffen. Sieht er von dieser in der dualen Rundfunkordnung nahe liegenden Variante ab und motiviert er stattdessen privatwirtschaftlich finanzierte Veranstalter durch die Aussicht auf eine gesetzlich bereitgestellte finanzielle Förderung zu entsprechenden Programmangeboten, entsteht ein Risiko für die Funktionsweise eines auf ökonomischem Wettbewerb beruhenden privatwirtschaftlichen Rundfunks.

66

Diesem Risiko muss der Gesetzgeber entgegenwirken. Er muss ohne Gefährdung der Rundfunkfreiheit der Veranstalter Vorsorge treffen, dass die von den Rundfunkanbietern als "Gegenleistung" für die Zahlung des Entgelts bereitgestellten Programme grundsätzlich den Kommunikationsinteressen aller Zahlungspflichtigen dienen. Zur Sicherung der Vielfalt gehört auch die Vermeidung einseitigen Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung infolge der Zusammenballung publizistischer Macht (vgl. - allgemein - BVerfGE 57, 295 <323>; 73, 118 <160>; 83, 238 <324>; 95, 163 <172>;

67

97, 228 <258>).

(1) Die Rundfunkfreiheit wird durch die Zuweisung der Aufgabe an die Landeszentrale, das Aufkommen aus dem Teilnehmerentgelt den Anbietern zuzuteilen, nicht gefährdet. 68

Die Programmanbieter nach bayerischem Medienrecht sind Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit, auch wenn sie rechtlich nicht als Veranstalter gelten (vgl. BVerfGE 97, 298 <311 f.>). Rundfunkfreiheit ist in ihrem Kern Programmfreiheit. Sie gewährleistet, dass der Rundfunk frei von externer Einflussnahme entscheiden kann, wie er seine publizistische Aufgabe erfüllt (vgl. BVerfGE 59, 231 <258>; 87, 181 <201>; 90, 60 <87>; 97, 298 <310>). Die Funktionsfähigkeit der Rundfunkordnung hat der Gesetzgeber durch Aufsicht zu sichern (vgl. BVerfGE 57, 295 <326, 333 f.>; 73, 118 <153, 164 f.>). Im Bereich privaten Rundfunks ist dementsprechend den Landesmedienanstalten die Aufgabe übertragen, auf die Funktionsfähigkeit der privatwirtschaftlichen Säule der dualen Rundfunkordnung hinzuwirken und dadurch die Rundfunkfreiheit der Veranstalter, aber auch für jedermann die freie und öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten. Die Aufsicht obliegt in Bayern der Landeszentrale, die sie im Rahmen ihrer durch Art. 2 BayMG 1992/2003 vorgesehenen Stellung als öffentlichrechtlicher Träger der Veranstaltung von Rundfunk wahrnimmt. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayMG 2003 betont, dass die Landeszentrale bei der ihr übertragenen Aufgabe der Organisation der von Rundfunkanbietern gestalteten Beiträge "auf eine qualitätvolle Programmgestaltung" hinzuwirken hat. 69

Die der Landeszentrale übertragene Rechtsmacht zur Zuteilung von Zuschüssen aus dem Teilnehmerentgelt an einzelne Anbieter zielt auf die Unterstützung der Ausübung der Rundfunkfreiheit. Eine dem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG widersprechende Einwirkung auf das Programmverhalten der Anbieter wird dadurch nicht ermöglicht. Die Teilnehmerentgeltsatzung der Landeszentrale knüpft für die Vergabeentscheidung nicht an die konkreten Inhalte der Sendungen, die in ihnen verbreiteten Informationen und Meinungen oder gar die politische oder sonstige Ausrichtung der Anbieter oder einzelner Beiträge an, sondern orientiert die Förderung im Wesentlichen an bestimmten Typen von Programmen und Sendungen; die Höhe der Zuschüsse richtet sich nach der Sendezeitdauer (vgl. § 10 Abs. 4 TES 1995 i.V.m. Anlage 1). Die gegenwärtig geltende Teilnehmerentgeltsatzung sieht eine Verwendung des Aufkommens für die Förderung der technischen Infrastruktur sowie innovativer Rundfunkentwicklungen vor (§ 90 Abs. 1 TES 2005) und regelt ergänzend in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 TES 2005 "programmfördernde Zuschüsse", die insbesondere unter Berücksichtigung der "zuschussfähigen Sendezeit" - nämlich der Sendezeit für Informations- und Kulturbeiträge (§ 10 Abs. 3 TES 2005) - gewährt werden. 70

(2) Die Entgeltspflicht ist allerdings nur dann eine der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechende Beschränkung der Handlungsfreiheit der Zahlungspflichtigen, wenn im Gesetz hinreichend bestimmt geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen Anbieter Nutznießer der Erlöse aus dem Teilnehmerentgelt sein können, und zugleich gesi- 71



chert wird, dass in deren Programmen die bestehende Vielfalt der Meinungen in gleichgewichtiger Weise zum Ausdruck kommt. Diesen Anforderungen wird das bayerische Rundfunkrecht nicht in ausreichender Weise gerecht.

(a) Art. 38 Abs. 5 BayMG 1992 sah vor, dass die Anteile aus dem Teilnehmerentgelt "den Anbietern für deren jeweilige Programmanteile" zustehen; dies waren nach Art. 38 Abs. 6 Satz 1 BayMG 1992 alle Anbieter, die nach Art. 27 bis 29 BayMG 1992 genehmigt waren, soweit sie bereits mehr als sechs Monate Programme oder Programmanteile in Kabelanlagen einbrachten. Besondere Vielfaltsanforderungen wurden nicht gestellt. Nach Art. 38 Abs. 6 Satz 2 BayMG 1992 sollten allerdings Anbieter vorrangig berücksichtigt werden, deren Programme einen wesentlichen Anteil an Eigenproduktionen sowie Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthielten. Wie diese vorrangige Berücksichtigung aussehen sollte, war im Gesetz nicht ausgeführt. Art. 38 Abs. 5 BayMG 1992 ermächtigte zum Erlass der Teilnehmerentgeltsatzung und schrieb dabei vor, dass "Einzelheiten des Teilnehmerentgelts, insbesondere Entgeltformen, Höhe, Aufteilung und Verteilungsverfahren" durch die Landeszentrale zu regeln waren. Die auf dieser Grundlage erlassene Satzung konkretisierte den Kreis der Begünstigten und bezeichnete "örtliche und überörtliche Anbieter" als berechtigt (§ 9 Abs. 2 Satz 2 TES 1995); als zuschussfähig wurden in § 10 Abs. 3 TES 1995 "örtliche und überörtliche Kabelhörfunkprogramme, örtliche Fernseh- und Fernsehfensterprogramme, überörtliche Fernsehfensterprogramme sowie Satelliten-Hörfunkprogramme" bezeichnet.

72

Art. 33 Abs. 5 Satz 1 BayMG 2003 bestimmt nunmehr, dass das Aufkommen aus dem Teilnehmerentgelt "den Anbietern" zusteht, ohne den Kreis der Begünstigten auf bestimmte Anbieter zu begrenzen und für die Vielfältigkeit der geförderten Programmangebote zu sorgen. In Satz 2 von Art. 33 Abs. 5 BayMG 2003 wird ergänzend ausgeführt, das Teilnehmerentgelt solle "in erster Linie" Maßnahmen zur Erreichung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der lokalen und regionalen Fernsehanbieter sowie einer möglichst gleichwertigen Versorgung mit lokalen und regionalen Fernsehangeboten in Bayern dienen. Art. 33 Abs. 6 Satz 2 BayMG 2003 bestimmt ergänzend, dass bei der Verwendung des Teilnehmerentgeltaufkommens "vor allem" der Anteil der auf das Verbreitungsgebiet bezogenen Sendebeträge, insbesondere der Anteil von Beiträgen aus den Bereichen der Information und der Kultur in den jeweiligen Rundfunkangeboten, sowie das Werbepotential der einzelnen Verbreitungsgebiete zu berücksichtigen sind. Offenbar dürfen damit auch andere Gesichtspunkte von Bedeutung sein, die aber nicht benannt werden.

73

(b) Weder in dem Bayerischen Mediengesetz aus dem Jahre 1992 noch in dem gegenwärtig geltenden Mediengesetz ist wirksam sichergestellt, dass in den Programmen der geförderten Anbieter die bestehende Meinungsvielfalt - bei lokalen und regionalen Programmen im jeweiligen engeren räumlichen Bereich - in gleichgewichtiger Weise zum Ausdruck kommt. Der Gesetzgeber begnügt sich vielmehr damit, dass die durch Zuschüsse begünstigten Programmangebote den allgemein im bayerischen Medienrecht enthaltenen, auf die Veranstaltung und Verbrei-

74

tung von privatwirtschaftlich getragenen Programmen bezogenen Vorgaben entsprechen.

Dies reicht zur Rechtfertigung der Beschränkung der Handlungsfreiheit durch Erhebung des Teilnehmerentgelts nicht. Die allgemeinen Vorgaben für die Veranstaltung privaten Rundfunks sind ungeachtet der in Art. 2 BayMG 1992/2003 vorgesehenen Trägerschaft durch die Landeszentrale (dazu vgl. BVerfGE 97, 298 <311 f.>) in der Erwartung des Wettbewerbs mehrerer privatwirtschaftlich finanzierter Programmangebote untereinander konzipiert worden und zielen auf eine Ausgewogenheit des Gesamtangebots der nach dem bayerischen Medienrecht im Verbreitungsgebiet veranstalteten Programme (Art. 4 BayMG 1992/2003). Hinzu tritt der publizistische Wettbewerb mit öffentlichrechtlichen Programmangeboten. An einem solchen Wettbewerb mehrerer privatwirtschaftlich finanzierter Programme untereinander oder mit öffentlichrechtlichen Programmen fehlt es jedoch weitgehend bei den von der Förderung betroffenen lokalen und regionalen Programmen sowie Spartenprogrammen. Verpflichtet der Gesetzgeber die Nutzer, wie hier die Inhaber eines Kabelanschlusses, zur Zahlung eines Teilnehmerentgelts, um die Finanzierung von andernfalls nicht zustande kommenden Programmangeboten zu ermöglichen, bedarf dies einer eigenständigen Rechtfertigung. Den Kommunikationsinteressen aller Zahlungspflichtigen ist grundsätzlich dadurch Rechnung zu tragen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen in den Programmangeboten in gleichgewichtiger Weise zum Ausdruck kommt. Dies setzt entsprechende Sicherungen durch den Gesetzgeber und eine auf deren Beachtung gerichtete Tätigkeit der Landeszentrale voraus. Daran aber fehlt es vorliegend.

75

Das Bayerische Mediengesetz verzichtet auf besondere Anforderungen zur Sicherung der gleichgewichtigen Vielfalt in den geförderten Programmen. Die Satzung über die Nutzung der Hörfrequenzen nach dem Bayerischen Mediengesetz (Hörfunksatzung - HFS) - zur Zeit geltend in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Mai 2004 (StAnz Nr. 20) - und die Satzung über die Nutzung von Fernsehkanälen nach dem Bayerischen Mediengesetz (Fernsehsatzung - FSS) vom 18. Dezember 2003 (StAnz Nr. 1/2004) enthalten ebenfalls keine Sonderregelungen für die Programme der durch das Teilnehmerentgelt geförderten Anbieter, etwa Vorkehrungen zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht. Auch wird für die geförderten Anbieter nicht von der im geltenden Mediengesetz eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, bestimmte Anforderungen etwa an die plurale gesellschaftsrechtliche Zusammensetzung des Anbieters zu stellen oder die Einrichtung eines Programmbeirats vorzusehen (vgl. Art. 25 Abs. 5 BayMG 2003). Die Teilnehmerentgeltsatzung verzichtet ebenfalls auf solche oder andere wirksame vielfaltssichernde Voraussetzungen der Zuschussgewährung.

76

Die Landeszentrale wirkt zwar ausweislich ihrer Stellungnahme unter Nutzung der gesetzlichen und in der Hörfunk- und Fernsehsatzung enthaltenen Möglichkeiten auf vielfältige Programmangebote hin. Besondere Anforderungen an die Vielfalt der Programme der geförderten Anbieter sind in den zugrunde liegenden Normen jedoch

77

nicht vorgesehen. Dementsprechend werden die Zuschüsse allen dem Typ nach begünstigten Anbietern gewährt. Für gleichgewichtige Vielfalt in den geförderten Programmangeboten ist auf diese Weise nicht vorgesorgt.

3. Die verfassungsrechtlichen Defizite bei der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG führen zur Unvereinbarkeit des Absatzes 3 sowie der damit inhaltlich verbundenen Absätze 4 bis 6 des Art. 38 BayMG 1992 mit Art. 2 Abs. 1 GG. Verfassungsrechtliche Defizite bei der Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in den durch Zuschüsse aus Teilnehmerentgelten begünstigten Anbietern kennzeichnen auch die Nachfolgeregelung in Art. 33 Abs. 4 bis 6 BayMG 2003. In entsprechender Anwendung des § 78 Satz 2 BVerfGG ist deshalb im Interesse der Rechtsklarheit (vgl. BVerfGE 8, 51 <71>) die Unvereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 2 Abs. 1 GG ebenfalls auszusprechen. Auch soweit nach Art. 33 Abs. 3 BayMG 2003 das Teilnehmerentgelt nicht mehr vom Inhaber des Kabelanschlusses, dem Teilnehmer, sondern vom Betreiber der Kabelanlage erhoben wird, ist mittelbar der Teilnehmer belastet, da der Betreiber sich das abzuführende Teilnehmerentgelt von ihm erstatten lässt.

78

4. Die genannten Regelungen können allerdings noch für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2008 angewandt werden.

79

Art. 33 Abs. 7 BayMG 2003 sieht vor, dass die Bayerische Staatsregierung bis zum 31. März 2007 über die wirtschaftliche Situation des lokalen und regionalen Fernsehens in Bayern einen Bericht erstellt. In ihm sollen auch die vorhersehbaren künftigen Entwicklungen dargestellt werden. Offenbar in Vorbereitung der durch den Bericht zu erwartenden Evaluation der Erfahrungen mit dem Teilnehmerentgelt arbeitet auch die Landeszentrale an einer Berichterstattung. Zuletzt hat sie einen Bericht zur Entwicklung des lokalen Fernsehens in Bayern vorgelegt (Stand: August 2004). Sie kommt darin ebenso wie in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass ein Abbau des Teilnehmerentgelts die wirtschaftliche Tragfähigkeit jedenfalls des lokalen Fernsehens in Bayern gefährde. Die vollständige Abschaffung des Teilnehmerentgelts werde einen weiteren - infolge der Absenkung seiner Höhe ohnehin beobachtbaren - Abbau des derzeitigen Programmangebots und Qualitätsgehalts des lokalen Fernsehens in Bayern bewirken, es sei denn, es gelänge den Anbietern, die derzeitigen Einnahmen aus Werbung zu verdoppeln. Das aber sei angesichts der gegenwärtigen Krise im Einzelhandel und im lokalen Werbemarkt kaum erreichbar.

80

Auf Grund des Ablaufs der in Art. 33 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 BayMG 2003 normierten Frist für die Erhebung eines Teilnehmerentgelts am 31. Dezember 2008 ist zu erwarten, dass der Gesetzgeber zuvor eine Entscheidung über die Zukunft des Teilnehmerentgelts treffen wird. Zurzeit beträgt es nach seiner schrittweise erfolgten Absenkung nur noch 0,45 €, ab 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2008 nur noch 0,30 € je Wohneinheit und Monat. Die vorgesehene Absenkung des Teilnehmerentgelts ermöglicht es, Erfahrungen darüber zu sammeln, welchen Einfluss die Förderung und ihr allmählicher Abbau für die betreffenden Angebote haben. Damit besteht auch eine

81

Möglichkeit zur Überprüfung der von der Landeszentrale mehrfach geäußerten Befürchtung, ohne hinreichende Erlöse aus den Teilnehmerentgelten würden die geförderten Programmangebote weitgehend fortfallen oder in ihrer professionellen Qualität erheblich leiden. Die gesetzgeberische Entscheidung wird auf der Grundlage der zu gewinnenden Erfahrungen und angesichts der Anforderungen zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu treffen sein.

Die Möglichkeit gründlicher Evaluation entfiere, wenn die Verfassungswidrigkeit der Regelungen zum Teilnehmerentgelt zu deren Nichtigkeit oder dazu führe, dass sie nicht noch übergangsweise weiter angewendet werden können. Die gegenwärtige finanzielle Belastung für die Teilnehmer ist relativ gering. Es ist ihnen zuzumuten, die Zahlung bis zu der ohnehin geplanten Entscheidung des Gesetzgebers über die Zukunft des Teilnehmerentgelts aufrechtzuerhalten. In der Zwischenzeit ist der Landeszentrale aufgegeben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten für eine gleichgewichtige Vielfalt in den betreffenden Programmangeboten zu sorgen.

82

## II.

Da die mittelbar angegriffenen Regelungen trotz ihrer Verfassungswidrigkeit längstens bis zum 31. Dezember 2008 anwendbar bleiben, ist die auf ihrer Grundlage getroffene Entscheidung des Amtsgerichts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit zurückzuweisen.

83

## D.

Da die Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf die der Entscheidung des Amtsgerichts zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen erfolgreich ist, erscheint es angemessen, dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen in voller Höhe zu erstatten (§ 34 Abs. 2 und 3 BVerfGG).

84

Papier	Haas	Hömig
Steiner	Hohmann-Dennhardt	Hoffmann-Riem
Bryde		Gaier

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Oktober 2005 -  
1 BvR 396/98**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Oktober 2005 -  
1 BvR 396/98 - Rn. (1 - 84), [http://www.bverfg.de/e/  
rs20051026\\_1bvr039698.html](http://www.bverfg.de/e/rs20051026_1bvr039698.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20051026.1bvr039698