

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Landtag NRW
Ausschuss für Kultur und Medien
Anhörung zu LT-Drs. 18/3644

Prof. Dr. Christoph Gusy

Universitätsstr. 25

33615 Bielefeld

Tel.: 0521/1064397

christoph.gusy@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de

9.6.2023

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/605

A12, A05

0. Zusammenfassung

Die angestrebte Gesetzesänderung

- begründet entgegen ihrer eigenen Begründung keine Verlautbarungspflicht der Landesregierung,
- begründet keine zusätzlichen Verlautbarungstatbestände: Warnungen sind schon nach geltendem Recht in NRW auch durch Verlautbarung zulässig,
- schränkt das bestehende Verlautbarungsrecht ein, ohne dass dieser Effekt explizit gemacht und näher geprüft oder begründet wird,
- wäre zudem nicht geeignet, die bei der Flutkatastrophe 2021 aufgetretenen Mängel zu beheben.

Stellungnahme

R:\Fachausschüsse\A 12 - AKMANHÖRUNGEN\06 - schriftl. (AfD - ÄndG WDR-G)\Stellungnahme Gusy - wdrVerlautbarungsrecht.docx

Der Gesetzentwurf befasst sich mit einem Problem, das außerhalb des Anwendungsbereichs des WDR-Gesetzes lag (dazu 1.). Und er bringt für die zukünftige Rechtslage kaum Vorteile, dagegen aber einige Nachteile (dazu 2.).

1. Die Hochwasserkatastrophe an der Erft – Tatsächliche und/oder rechtliche Defizite?

Gem. § 8 WDR-Gesetz steht der Landesregierung schon nach geltendem Recht ein Verlautbarungsrecht zu. Dieses ist dort inhaltlich-thematisch nicht näher umgrenzt, insbesondere – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – nicht explizit auf Fälle besonderer Dringlichkeit, wie Katastrophenfälle, Seuchengefahr oder Verteidigungsfall beschränkt. Das gilt jedenfalls, soweit solche Verlautbarungen der unverzüglichen Verbreitung durch das sekundenschnelle Medium Rundfunk bedürfen.¹ Das im Gesetzestext gegenständlich nicht näher umschriebene Verlautbarungsrecht in NRW kann auch Katastrophen-Sachverhalte erfassen.

Die Vorschrift ist jedoch als Recht, nicht hingegen als Pflicht der Landesregierung ausgestaltet. Sie wird u.a. als Eingriff in die Rundfunkfreiheit des WDR angesehen, welcher rechtfertigungsbedürftig ist. Dies ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls. Er unterliegt der politischen Entscheidung der Landesregierung, die – außer durch die Rundfunkfreiheit und

¹ Zum Ganzen näher Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, 2004, S. 300 f; Flechsig, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 4. A., 2018, S. 1237.

das Distanzgebot der Rundfunkanstalten vom Staat - rechtlich wenig gebunden ist. Bei der Flutkatastrophe käme also ein Rechtsverstoß allenfalls in Betracht, wenn aus Gründen des Einzelfalls die Landesregierung ausnahmsweise verpflichtet wäre, ihr Verlautbarungsrecht auszuüben. Hier käme wohl allein eine Schutzpflicht zugunsten des bedrohten Lebens, der Gesundheit oder des Eigentums potentiell betroffener Flutopfer in Betracht (Art. 2 Abs. 2 S. 1; 14 GG).

a) Warn- und Handlungspflichten der Landesregierung

Mit Gewissheit bestand in oder unmittelbar vor der Flut eine solche Gefahr von einer ganz besonderen Größe, so dass hier jede Form wirksamen Schutzes geboten war. Schutzpflichten der Landesregierung ergaben sich aus Grundgesetz und Landesverfassung selbst, ggf. vermittelt auch durch das Polizei- und das Katastrophenschutzrecht. Namentlich letzteres enthält zahlreiche Warnpflichten, deren Effektivität aktuell Gegenstand einer Überprüfung durch den Untersuchungsausschuss „Flut II“ ist. Ungeachtet möglicher Defizite gilt schon jetzt unstreitig: Wo eine Katastrophe besteht oder droht, entstehen Warnpflichten der Behörden auf der jeweils betroffenen Ebene, also ggf. auch der Landesregierung. Das war auch bei der Flutkatastrophe an der Erft der Fall.

Solche Warnungen setzen allerdings voraus, dass die Landesregierung über Informationen verfügt, welche

- die Größe der Gefahr erkennen lassen und
- die Notwendigkeit einer Warnung der Menschen gerade durch die Regierung begründen.

Das war während der Flutkatastrophen nach den bislang bekannt gewordenen Erkenntnissen aber nicht der Fall. Zwar waren vorher zahlreiche Informationen und Warnungen anderer Stellen bekannt. Diese wurden von öffentlichen Stellen des Bundes, anderer Länder oder von privaten Stellen ausgesprochen. Und sie waren auch geeignet, die Notwendigkeit behördlicher Hilfeleistungen zu begründen. Doch verfügte die Landesregierung selbst über nicht mehr und andere Informationen als die primär zuständigen Fachbehörden, namentlich die Kommunen. Und sie verfügte auch nicht über eigene Mittel zu ihrer Bekämpfung, die den behördlichen Ressourcen überlegen gewesen wären.

Doch haben die bisherigen Untersuchungen der UA-Flut I und II² bislang keinen Beleg dafür erbracht, dass die Landesregierung früher, besser oder in geeigneterer Weise informiert war als die anderen zuständigen Warnbehörden. Dass dafür auch tatsächliche und rechtliche Mängel ursächlich waren, ist vielfach festgestellt. Die Ermittlungen der Untersuchungsausschüsse haben hier vielfältiges und differenziertes Material zusammengetragen, das in deren Zwischenbericht eingegangen ist und in ihren Abschlussbericht eingehen wird. Relevante Informationen sind von zuständigen Stellen allenfalls routinemäßig behandelt, z.T. nicht ausreichend bewertet und nicht an diejenige Stellen weitergegeben worden, welche sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigten. Das war zwar nicht flächendeckend und überall, wohl aber auch an zuständigen Stellen der Fall, die in die konkreten Katastrophenschutzaufgaben eingebunden waren oder hätten sein sollen. Solche Defizite sind hinsichtlich der internen Abläufe inzwischen angegangen, hinsichtlich der Rechtslage noch in der

² Ich war an den Arbeiten beider Untersuchungsausschüsse als Sachverständiger bzw. als Gutachter beteiligt und daneben auch Sachverständiger im Untersuchungsausschuss des Landes Rheinland-Pfalz zur Flut an der Ahr sowie im Innenausschuss des Bundestages. In diesem Kontext konnte ich Zwischenergebnisse der Ausschüsse und Beweiserhebungen einsehen. Auf diese Informationen habe ich u.a. meine Gutachten und Aussagen gestützt und stütze darauf auch diese Stellungnahme.

Diskussion. Für unsere Fragestellung wichtig ist: Es handelt sich dabei um Aufgaben, Mängel und Verbesserungsbemühungen im Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzrecht. Sie richten sich darauf, relevante Informationen im Land frühzeitiger zu ermitteln, zusammenzuführen und an diejenigen Stellen zu übermitteln, welche ihrer – auch für Warnzwecke - bedürfen.

Diese Mängel haben sich durch die Katastrophe an der Erft gezeigt. Für den Ausschuss für Medien u.a. ist wichtig: *Wo und wenn die zuständigen Katastrophenschutzbehörden sich noch nicht einmal untereinander rechtzeitig und vollständig informiert haben sollten, kann nicht davon ausgegangen werden, dass statt ihrer die Landesregierung informiert gewesen wäre* und somit über das entsprechende Wissen verfügt hätte. Sie wusste nicht mehr als die warnenden Behörden und die zu warnenden Menschen, und sie wusste es nicht vorher. Ein früheres oder überlegenes Sachwissen der Regierung lässt sich daher nicht feststellen.

Wer aber kein zureichendes Wissen hat, kann auch nicht warnen - unabhängig davon, ob er dazu berechtigt oder verpflichtet war.

Das kann sich für die Zukunft aber anders darstellen, wenn die entsprechenden Gesetze geändert und die Praktiken so geändert sind, dass die Landesregierung früher, besser und informierter in die Katastrophenabwehr eingeschaltet werden.

b) Warnpflicht des WDR?

Der WDR hat eine Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Ob diese auch eine eigene Warnpflicht begründet, wäre am ehesten

medienrechtlich zu klären. Dazu können die anderen vom Ausschuss befragten Sachverständigen möglicherweise kompetenter Stellungnahmen als ich. Wichtig ist für die Fragstellung des Ausschusses: *Wenn der WDR auch Warnpflichten hatte, so hat er sie jedenfalls nicht verletzt.*

Der WDR hat – ebenso wie andere Medien - über die Unwetterlage schon im Vorhinein nicht nur in den Wettersendungen, sondern partiell auch den Nachrichtensendungen berichtet. Seine Berichte umfassten auch Hinweise auf Unwetterlagen, die im Vorfeld bekannt geworden sind. Dass Hochwasser drohte und im wesentlichen auch, wo es drohte, war (jedenfalls kurz) vorher erkennbar. Die Berichterstattung mag an der einen oder anderen Stelle etwas spät oder aber nicht hinreichend herausgestellt worden sein: Doch war sie vorhanden und auch den zuständigen Behörden bekannt, die aus ihnen auch eigene Schlüsse ziehen konnten oder hätten ziehen können. Dass der WDR eigene Informationspflichten verletzt hätte, ist nicht erkennbar. Die primär landesweite Ausstrahlung der WDR-Sendungen brachte es mit sich, dass seine Warnungen vielleicht nicht hinreichend trennscharf für besonders gefährdete Gebiete ausgefallen sind. Doch sind solche Warnungen vom WDR ohnehin kaum auszusprechen: Warnungen sind stets Hinweise auf Gefahren, verbunden mit Verhaltensaufforderungen. Sie setzen differenzierte Kenntnisse der örtlichen bedrohungslagen und der Mittel zu ihrer Abwehr bzw. zur Rettung bedrohten Rechtsgüter voraus, die von Ort zu Ort verschieden sind. Für diese und die möglichen Folgen von Warnungen kann der WDR jedoch keinerlei eigene Verantwortung übernehmen, so dass ihm eine eigene Warnkompetenz nur sehr eingeschränkt zukommen könnte., Seine Aufgabe wäre es allenfalls, auf Warnungen oder sonstige Maßnahmen der zuständigen Behörden hinzuweisen oder über sie zu berichten.

Dies hat der WDR breit getan. Dass unzureichende Informationen durch den WDR die Katastrophe vergrößert oder die Katastrophenbewältigung wesentlich erschwert hätte, ist nicht erkennbar und in den einschlägigen Publikationen³ nicht belegt. In der WDR-Berichterstattung nahmen Stellungnahmen von Behörden und Ministern einen breiten Raum ein. Die nachfolgenden, z.T. auch in den UAen geführten Diskussionen haben gezeigt, dass es namentlich beim Informationsaustausch und der Zusammenarbeit noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben hätte. Auch insoweit war die Katastrophe an der Erft ein Lernschritt. Dass aber die Rundfunkanstalt – etwa unter Berufung auf ihre Rundfunkfreiheit – die Übermittlungen von Regierungs- oder Behördeninformationen verweigert oder verzögert hätte ist nicht erkennbar. Vielmehr war die Berichterstattung von den Ideen der Arbeitsteilung und der Kooperation zwischen Rundfunkanstalt, Landesregierung und Behörden geprägt. Dass die Regierung partiell spät und partiell nicht zureichend informiert war, war nicht dem WDR zuzuschreiben. Dass Warnungen der Regierung vom WDR nicht oder nicht zeitnah übermittelt worden wären, ist nicht ersichtlich. Deren Veröffentlichung wäre ohnehin bereits Teil der schon jetzt geltenden Informationspflicht des WDR gewesen, und zwar ohne Rücksicht auf ein Verlautbarungsrecht der Regierung.

Zusammengefasst zeigt sich: Der WDR hat eine intensive Berichterstattung durchgeführt. Er hat sich dabei auf die ihm erkennbaren Informationen gestützt und dies z.T. auch selbst bewertet und übermittelt. Dabei hat er auch Informationen der Behörde einbezogen. Dass diese selbst nicht vollständig oder nicht rechtzeitig informiert waren, ist nicht dem

³ Wie sie z.B. in der Landtagsdrucksache 18/3644 zitiert werden.

WDR anzulasten. Deshalb *hätte ein Verlautbarungsrecht der Regierung an diesen Vorgängen nichts Wesentliches geändert*. Und eine Gesetzesänderung hätte daran auch nichts Wesentliches geändert: Denn nur wo Informationen vorhanden sind, können sie auch weiterverbreitet werden. Das gilt für den WDR ebenso wie für die Regierung.

Dies alles ändert selbstverständlich nichts daran: *Die Informationswege und Abläufe vor und während der Flutkatastrophe wiesen Mängel auf. Sie sind zu ermitteln, zu bewerten und abzustellen. Doch lagen diese Mängel nicht beim WDR, seiner Zusammenarbeit mit der Landesregierung oder gar im WDR-Gesetz.*

2. Zur vorgeschlagenen Gesetzesänderung

Gesetzesänderungen erfolgen nicht nur im Hinblick auf die Vergangenheit und deren Probleme, sondern gerade und zentral im Hinblick auf die Zukunft erfolgen und deren Herausforderungen. Hier stellt sich dann die Frage nach absehbaren Vor- und Nachteilen der in LT-Drs. 18/3644 vorgeschlagenen Änderungspläne.

Hier seien nur die verfassungsrechtlichen Prämissen für ein Verlautbarungsrecht der Landesregierung in Erinnerung gerufen. Denn ein solches Recht stellt einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit dar, der gerade wegen der vielfach hervorgehobenen Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

Hier sind die Maßstäbe des Verhältnismäßigkeitsprinzips, d.h. der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit, anzuwenden. Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe wäre eine Verlautbarung möglicherweise geboten gewesen, wenn

- entweder bei den Betroffenen keine eigenen Informationen aus anderen Quellen als der Landesregierung vorliegen, so dass eine Verlautbarung das einzig geeignete Mittel zur Gefahrenabwehr ist, oder
- die Landesregierung über Wissen und Bewertungen verfügt hätte, die bei anderen Stellen nicht vorlagen, oder
- gerade eine Stellungnahme der Landesregierung zur Katastrophenbewältigung notwendig oder zumindest sinnvoll gewesen wäre (etwa weil es um rasche und gleichzeitige Information aller Menschen und aller Behörden im Land geht) und
- der WDR nicht ohnehin über die bevorstehenden oder aktuellen Ereignisse hinreichend berichtet hätte.

Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben aus Grundgesetz und Landesverfassung lässt sich zum Gesetzentwurf festhalten:

a) Bestimmtheit

Ein Ziel des Entwurfs (S. 5) ist die *Erhöhung der Normbestimmtheit und der Rechtsklarheit*, wenn das Verlautbarungsrecht inhaltlich konkretisiert wird auf „Katastrophe und ... andere erhebliche Gefahren“. Eine solche Vorschrift findet sich im WDR-G bislang explizit nicht, wohl aber in anderen Landesgesetzen wie etwa in dem im Entwurf zitierten § 9 StaatsV-SWR.

Die angestrebte höhere Bestimmtheit ändert aber an der geltenden Rechtslage zunächst nichts. *Denn dass Katastrophen u.a. zulässige und notwendige Gegenstände eines Verlautbarungsrechts nach § 8 WDR-G sein könne, ist bislang unbestritten.* Sie sind aus dem Anwendungsbereich des geltenden Verlautbarungsrechts jedenfalls nicht ausgeschlossen. Ein Verlautbarungsrecht der Landesregierung hätte dem Grund nach auch im Jahr 2021 auch in NRW bestanden. Dass es nicht ausgeübt wurde, lag nicht an einer defizitären Rechtslage, sondern an fehlenden Informationen der Regierung⁴ –worüber soll sie etwas verlauten lassen, wenn und solange sie selbst keine hinreichenden Informationen hat? – und an dem Umstand, dass der WDR über amtliche Stellungnahmen, Warnungen u.ä. im Rahmen seiner Informationspflicht berichtete und so eine (zusätzliche) amtliche Verlautbarung gar nicht notwendig war. Und dass er im Falle anderer, besserer oder rechtzeitiger Informationen der Behörden darüber nicht gleichfalls selbst berichtet hätte, ist nicht erkennbar.

Das höhere Maß an Normbestimmtheit würde insoweit an der geltenden Rechtslage nichts ändern.

b) Einschränkung des Verlautbarungsrechts

Der Entwurf knüpft die Verlautbarung an bestimmte Voraussetzungen der Gefahren- und Katastrophenabwehr. Andere Fälle würden nach einer Gesetzesänderung nicht (mehr) erwähnt. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass das Verlautbarungsrecht in Zukunft auf diese

⁴ S. o.1.

explizit festgelegten Gegenstände begrenzt sein soll. Andere Gegenstände, also mögliche sonstige Verlautbarungsanlässe, wären dadurch in Zukunft von diesem Recht ausgeschlossen. Wer – namentlich bei Grundrechtseinschränkungen – deren Zulässigkeit an konkrete Voraussetzungen knüpft, kann damit zugleich andere Eingriffe ausschließen. In diesem Sinne wirkt eine Aufzählung zugleich als Begrenzung.

Die intendierte erhöhte Normbestimmtheit weist so nicht nur einbeziehende, sondern möglicherweise auch ausschließende Rückwirkungen auf. Hier sollte im Gesetzgebungsverfahren jedenfalls geprüft werden, ob sein solcher Ausschluss gewollt ist. Zwar gibt – wie o. vor a) gesehen - verfassungsrechtliche Grenzen. Doch gibt es vielleicht auch andere bislang zulässige Verlautbarungen, auf die nicht verzichtet werden soll, z.-B. ein Aufruf zur Wahrbeteiligung vor Wahlen, Stellungnahmen zu Verfassungsjubiläen u.a. oder Aufrufen an die Bevölkerung zur Mitwirkung an wichtigen politischen Zielen und Aktionen im Land (Klimaschutz u.a., Umwelt- oder Impfkationen). Solche *Verlautbarungen* sind gewiss nicht unbegrenzt zulässig. Sie *sind unter der Geltung des bisherigen Rechts eher zurückhaltend und jedenfalls nicht in unzulässiger oder gar verfassungswidriger Weise ausgeübt worden.*

War also die bisherige Praxis nach Gesetzeslage und ihrer Ausübung verfassungskonform, so sollte in der weiteren Beratung geprüft werden, ob das Verlautbarungsrecht in Zukunft wirklich auf die in § 8 Abs. 1 E-WDR-G genannten Fälle begrenzt werden soll. Das ist aber nur am Rande eine Rechtsfrage, sondern eher eine politische Frage.

c) Verlautbarungspflicht der Landesregierung im WDR-G?

Der Entwurf sieht ein Regelungsdefizit darin, dass die Verlautbarung bislang als Recht und nicht als Pflicht der Landesregierung ausgestaltet ist (S. 5). Ob eine solche Pflicht der Landesregierung (!) durch § 8 Abs. 1 E-WDR-G wirklich begründet wird, ist aber schon nach seinem Wortlaut mehr als zweifelhaft. Nach dem Änderungsvorschlag in LT-Drs. 18/3644 „hat der WDR ... für angemessene amtliche Verlautbarungen angemessene Sendezeit unverzüglich und unentgeltlich einzuräumen“. Das ist eher eine Pflicht des WDR als eine solche der Landesregierung. Ob demgegenüber die Landesregierung bei Katastrophen oder sonstigen Gefahren zu Warnungen verpflichtet ist, ergibt sich aus diesem Gesetzestext nicht. Im Gegenteil: Seine Auslegung würde primär besagen, dass der WDR verpflichtet ist, katastrophen- oder großschadensbezogene Warnungen zu senden, wenn die Landesregierung solche Warnungen aussprechen muss oder will.

Die Verpflichtung der Landesregierung zu Warnungen ergibt sich nicht aus dem WDR-G, sondern aus dem Grundgesetz, dem Katastrophenschutzrecht und dem Polizeirecht. Hier sind – wie festgestellt – einzelne Mängel aufgetreten, die gegenwärtig aufgeklärt werden. Diese Pflichten gelten schon in der Vergangenheit und der Gegenwart und bedürfen einer gesetzlichen Neuregelung nicht. Noch darüber hinaus reicht ein mögliches Recht der Landesbehörden zu Warnungen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für eine Gefahr oder einen Großschaden bestehen, die aber noch keine ganz konkrete Gefahr für bestimmte Rechtsgüter in bestimmten Gegenden erkennen lassen. In solchen Fällen treffen die Sicherheitsbehörden Einschreitensrechte, aber noch keine Einschreitenspflichten. Sie stehen aber nicht im WDR-G und können auch durch Änderungen dieses Gesetzes behoben werden. Denn der WDR kann seiner

Verpflichtung aus § 8 Abs. 1 WDR-G nur nachkommen, wenn die Landesregierung verlautbaren will, wenn sie dafür die notwendigen Informationen hat und zu deren Weitergabe an die Bevölkerung berechtigt oder gar verpflichtet ist. Ein solches Recht oder gar eine solche Pflicht ergibt sich aus zahlreichen Rechtsnormen, aber nicht aus dem WDR-G. Sie wird auch durch die hier angestrebte Neuregelung nicht begründet, sondern allenfalls vorausgesetzt. Wer Warnpflichten der Regierung ändern will, muss das Warnungsrecht ändern – und nicht das WDR-G.

Der Gesetzentwurf würde also allein die Rechtsbeziehungen zwischen Landesregierung und WDR betreffen, die dem vorausliegende Rechtsstellung der Landesregierung im Hinblick auf das Katastrophenmanagement hingegen nicht. Anders ausgedrückt: *Geänderte Warnpflichten der Behörden, die ja nicht nur durch Verlautbarung ausgeübt werden könnten, sind im Sicherheits- und Katastrophenschutzrecht zu regeln, nicht im WDR-G.*

3. Zusammenfassung

Die angestrebte Gesetzesänderung

- begründet entgegen ihrer eigenen Begründung keine Verlautbarungspflicht der Landesregierung,
- begründet keine zusätzlichen Verlautbarungstatbestände: Warnungen jedenfalls vor Großschäden sind schon gegenwärtig in NRW auch durch Verlautbarung zulässig.
- schränkt das bestehende Verlautbarungsrecht ein, ohne dass dieser Effekt explizit gemacht und näher geprüft oder begründet wird,

- wäre zudem nicht geeignet, die bei der Flutkatastrophe 2021 aufgetretenen Mängel zu beheben.

Bielefeld, den 9.6.2023

(Christoph Gusy)