

1

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 06 20

An die  
Damen und Herren  
Mitglieder des Hauptausschusses  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags  
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf

Lindenallee 13-17 04.11.1987  
5000 Köln 51 (Marienburg)

Aktenzeichen: 10/53-00  
A 855

Telefon (0221) 37711 Durchwahl 3771- 326  
Fernschreiber 8882617



Rundfunkänderungsgesetz; Gesetzesentwürfe

- der Landesregierung - Drs. 10/2358
- der Landtagsfraktion der CDU - Drs. 10/2361
- der Landtagsfraktion der F.D.P. - Drs. 10/2362

Sehr verehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

wir danken Ihnen verbindlich für die uns eingeräumte Möglichkeit

1. zu den zum Rundfunkänderungsgesetz vorliegenden o.a. Gesetzesentwürfen und
2. zu den Fragen für die öffentliche Anhörung zum Rundfunkänderungsgesetz

Stellung zu nehmen. Diese gemeinsame Stellungnahme der drei kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen geht von dem geltenden Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) aus. Sie greift die mit der Verabschie-

derung des LRG NW bereits entschiedenen Grundsatzfragen nur dann auf, wenn sie ausdrücklich angesprochen werden. Im übrigen beschränkt sich diese Stellungnahme auf solche Fragen, deren Beantwortung kommunale Belange unmittelbar und wesentlich berührt. Innerhalb dieses Rahmens enthalten die Antworten auf die Fragen für die öffentliche Anhörung zum Rundfunkänderungsgesetz zugleich die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen zu den Gesetzentwürfen zum Rundfunkänderungsgesetz.

In der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit konnten wir die zuständigen Verbandsgremien weder mit den o.a. Gesetzesentwürfen zum Rundfunkänderungsgesetz noch mit der hier abgegebenen Stellungnahme befassen. Demgemäß geben wir diese Stellungnahme unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Verbandsgremien ab.

Zu den Fragen der Anhörung im einzelnen:

1. Sind vor dem Hintergrund der seit der Verabschiedung des Landesrundfunkgesetzes am 19. Dezember 1986 erlassenen Verfassungsgerichtsurteile die Vielfaltsanforderungen hinreichend gesichert?

Diese Frage berührt nicht unmittelbar kommunale Belange. Auf eine Beantwortung wird daher verzichtet.

2. Sind die im Landesrundfunkgesetz getroffenen Regelungen bei der Lizenzvergabe, den Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen und der Zusammensetzung der Rundfunkkommission mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar?

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - entschieden, daß keine Ausnahme vom Gebot der Zulassung als Veranstalter geboten sei "für Gemeinden, denen zwar das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet ist, die aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück "Staat" sind". Damit hat das Bundesverfassungsgericht lediglich entschieden, daß ein landesgesetzlicher Ausschluß der Kommunen als Veranstalter nicht verfassungswidrig ist. Die Frage, ob eine Zulassung der Kommunen als Veranstalter geboten sei, ist aber streng zu trennen von der sich aufgrund der Regelungen des LRG NW zu stellenden Frage, ob die kommunale Beteili-

gung an der Veranstaltergemeinschaft mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne vereinbar ist. Für die hier zu beurteilende Rechtsfrage kann dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 nur ein eingeschränkter Aussagewert beigemessen werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die kommunale Beteiligung an der Veranstaltergemeinschaft keine zwingende Verpflichtung darstellt, sondern als Rechtsanspruch ausgestaltet ist. Auch bei Ausschöpfung des Anspruchs besteht keine Möglichkeit zur entscheidenden Einflußnahme innerhalb der Veranstaltergemeinschaft, da die Kommunen nur zwei von mindestens 12 (rund 16,7%) bzw. höchstens 22 (rund 9,1%) Mitgliedern der Veranstaltergemeinschaft stellen. Eine derart geringfügige Beteiligung verletzt den Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks in seinem verfassungsrechtlichen Kern nicht.

Entsprechendes gilt von der Möglichkeit der Kommunen, sich an der Betriebsgesellschaft für den lokalen Rundfunk mit einem Gesamtanteil von höchstens 25% der Kapital- und Stimmrechtsanteile zu beteiligen. Auch in der Betriebsgesellschaft können Kommunen keinen entscheidenden Einfluß nehmen. Durch ihre Beteiligung sowohl in der Veranstaltergemeinschaft als auch in der Betriebsgesellschaft wirken sie als ein stabilisierender Faktor, der den zum Funktionieren des "Zwei-Säulen-Modells" notwendigen Konsens fördert.

3. Sind bei den Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Westdeutschen Rundfunks Köln am privaten Rundfunk nach dem Landesrundfunkgesetz kartellrechtliche bzw. verfassungsrechtliche Fragen unter dem Gesichtspunkt des Doppelmonopols aufgeworfen?

Diese Frage berührt nicht unmittelbar kommunale Belange. Auf eine Beantwortung wird daher verzichtet.

4. a) Ermöglichen die Regelungen für den lokalen Rundfunk über die tägliche Programmdauer (§ 24 Abs. 2 LRG NW) und über die örtlichen Verbreitungsgebiete (§ 31 LRG NW) einen wirtschaftlich leistungsfähigen lokalen Rundfunk?

Nach der Mehrzahl der bisher bekannt gewordenen Informationen ist davon auszugehen, daß ein wirtschaftlich tragfähiger (noch nicht leistungsfähiger) lokaler Rundfunk auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte (§ 31 Abs. 1 Satz 1 LRG NW) innerhalb eines reinen dualen Rundfunksystems ohne unterstützende Hilfen aus einem landesweiten privaten Rahmenprogramm mit Einnahmen aus landesweiter Werbung in der Regel nur in einer beschränkten Anzahl von Großstädten möglich ist. In kleineren kreisfreien Städten, im Umland der Großstädte und erst recht in ländlich geprägten Kreisen werden die Kosten für den Betrieb eines lokalen Rundfunksenders, der täglich ein Programm von mindestens 8 Stunden Dauer verbreitet (§ 24 Abs. 2 LRG NW), regelmäßig nicht durch die möglichen Finanzierungsarten, insbesondere durch Werbeeinnahmen, dauerhaft zu decken sein. Eine andere Beurteilung kann sich aufgrund einer Verbreiterung der wirtschaftlichen Grundlagen insoweit ergeben, als sich die lokalen Rundfunksender durch die zeitweise Abstrahlung eines landesweiten Rahmenprogramms mit landesweiter Werbung weitere zusätzliche Einnahmequellen erschließen können.

In diesem Zusammenhang muß es als zusätzliche Erschwernis für die Einführung des lokalen Rundfunks gewertet werden, wenn

1. der WDR landesweite Hörfunkwerbung bis zu der im Rundfunkstaatsvertrag vom 1./3. April 1987 genannten Höchstgrenze verbreiten kann; vgl. Art. 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfs der Landesregierung; dies mindert die Aussichten, innerhalb des dualen Rundfunksystems durch ein landesweites privates Rahmenprogramm mit eigener landesweiter Werbung dem lokalen Hörfunk zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen;
2. die Definition der lokalen Programme in Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung eingengt wird. Im Zusammenhang mit § 24 Abs. 2 LRG NW können dann nur die lokalen Programme die tägliche Mindestprogrammdauer erfüllen, die - zusätzlich gegenüber der bisherigen Regelung - in einem örtlich begrenzten Verbreitungsgebiet (§ 31 LRG NW) hergestellt oder zusammengestellt werden. Dies führt bei jedem Lokalfunksender zu einem erhöhten Aufwand für das in dem

jeweiligen begrenzten Verbreitungsgebiet hergestellte oder zusammengestellte Programm und damit insgesamt zu höheren Kosten.

Theoretisch könnte die Wirtschaftlichkeit für privaten lokalen Rundfunk auch dadurch verbessert werden, daß die Verbreitungsgebiete vergrößert werden bis zu einer potentiellen Hörerzahl von etwa 1 Mio. Einwohner oder mehr. Damit würde der lokale Rundfunk in vielen Teilen Nordrhein-Westfalens aber zum Regionalfunk. Der lokale Rundfunk müßte zwangsläufig viele seiner örtlichen Bezüge verlieren, damit einen großen Teil seiner Eigenart und des potentiellen Hörerinteresses einbüßen und seine eigentlichen Marktchancen aufgeben. Verbreitungsgebiete, die kommunale Gebietsgrenzen etwa bei kleinen kreisfreien Städten, Ballungsrandkreisen oder ländlichen Kreisen mißachten, bereiten über den lokalen Rundfunk eine Neuauflage der kommunalen Neugliederung vor. Deshalb halten die kommunalen Spitzenverbände an dem Grundsatz des § 31 Abs. 1 Satz 1 LRG NW fest, daß das Verbreitungsgebiet für lokale Programme das Gebiet jedes Kreises und jeder kreisfreien Stadt ist.

- b) Wie beurteilen Sie die Auswirkungen des lokalen Rundfunks auf die örtlichen Werbemärkte?

Der lokale Rundfunk wird voraussichtlich bewirken, daß sich die örtlichen Werbemärkte in begrenztem Umfang erweitern. Wahrscheinlich ist auch, daß der Anteil des lokalen Rundfunks an den örtlichen Werbemärkten größer sein wird als deren begrenzte Erweiterung. Der Anteil der Printmedien an den örtlichen Werbemärkten wird sich also verringern. Darüber, in welchem Umfang, wie und mit welchen Folgen sich diese Entwicklung im einzelnen vollzieht, liegen hier keine sicheren Erkenntnisse vor.

- c) Wie gründen sich derzeit Betriebsgesellschaften? Nehmen Zeitungsverleger ihren 75%-Anteil und Kreise und kreisfreie Städte ihren 25%-Anteil wahr?

Bisher hat sich in Nordrhein-Westfalen noch keine Betriebsgesellschaft zum lokalen Rundfunk gebildet. Aussagen dazu, ob und ggfs. in welcher Weise Zeitungsverleger und kommunale Träger (dazu gehören neben den in der Frage ausschließlich angesprochenen Kreisen und kreisfreien Städten auch kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Unternehmen und Vereini-

gungen mit kommunaler Beteiligung, § 29 Abs. 6 LRG NW) ihre Beteiligungsrechte wahrnehmen, sind daher nicht möglich. Allerdings haben eine Reihe von Kommunen bereits den Grundsatzbeschluß gefaßt, sich an der Betriebsgesellschaft für den lokalen Rundfunk zu beteiligen, soweit dies möglich und vertretbar ist.

5. Welche rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten ergeben sich bei der Gründung privater Lokalradios angesichts der Rechtskonstruktion des Zwei-Säulen-Modells in Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft, und welche gesetzlichen Regelungen sind novellierungsbedürftig?

Da sich Betriebsgesellschaften noch nicht gebildet haben und demzufolge auch noch keine vertraglichen Vereinbarungen zwischen Betriebsgesellschaften und Veranstaltergemeinschaften bestehen können, kann zunächst nur auf die Schwierigkeiten bei der Bildung von Veranstaltergemeinschaften hingewiesen werden. Die in der Gründungsphase eines Vereins ohnehin vorhandenen Schwierigkeiten werden verstärkt durch die Vielzahl der zu beachtenden Rechtsvorschriften, schwierige Verfahrensabläufe sowie einen hohen Aufwand für Koordinierung und Abstimmung der gemäß § 26 Abs. 1 LRG NW zu beteiligenden Stellen. Besonders häufig hat die Frage zu Schwierigkeiten geführt, ob alle geladenen und erschienenen Beteiligten dem Satzungsentwurf zustimmen müssen oder ob mindestens 8 Gründer die Satzung gegen den Willen einzelner oder der übrigen Beteiligten beschließen können.

Veranstaltergemeinschaften gründen sich entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in § 31 LRG NW grundsätzlich für das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt. Wegen absehbarer Wirtschaftlichkeitsprobleme haben sich einzelne Veranstaltergemeinschaften zu Gemeinschaftslösungen durchgerungen. Dennoch müssen nach geltendem Recht Veranstaltergemeinschaften zunächst für das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt gegründet werden, obwohl sie für den Fall gegenstandslos werden, daß die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen durch Satzung abweichende Verbreitungsgebiete festlegt. Fusionsmöglichkeiten sieht das Gesetz nicht vor.

Aus praktischen und wirtschaftlichen Überlegungen würden es mehrere Kreise begrüßen, wenn mehrere Veranstaltergemeinschaften jeweils einzeln oder gemeinsam mit einer Betriebsgesellschaft eine vertragliche Vereinbarung abschließen könnten. Dies erleichterte auch die Zusammenarbeit der Veranstal-

tergemeinschaften untereinander. Derartige Lösungen sind aber in Frage gestellt, wenn entsprechend dem Gesetzentwurf der Landesregierung (Art. 2 Nr. 30) die vertragliche Vereinbarung die Verpflichtung der Betriebsgesellschaft enthalten muß, für die Dauer der Zulassung die vertragliche Vereinbarung nur mit einer Veranstaltergemeinschaft zu treffen. Art. 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung sieht zwar eine Übergangsregelung für bereits gegründete Veranstaltergemeinschaften vor, doch ist fraglich, ob die Veranstaltergemeinschaften, die nach einer vom Kreisgebiet abweichenden Festlegung des Verbreitungsgebietes umgebildet werden müssen, von der Übergangsregelung noch erfaßt werden.

Weitere vorwiegend praktische Schwierigkeiten bei der Gründung privater Lokalradios sind aufgrund der nur dreimonatigen Frist für die Beantragung der Zulassung als Veranstalter lokalen Rundfunks (§ 23 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 3 LRG NW) zu erwarten. Da bisher weder Betriebsgesellschaften gegründet noch vertragliche Vereinbarungen zwischen Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften abgeschlossen worden sind, zusätzlich bei einer von Kreisgrenzen abweichenden Festlegung des Verbreitungsgebietes auch die betroffenen Veranstaltergemeinschaften neu- oder umgebildet werden müssen, besteht die große Gefahr, daß diese wichtigen Zulassungsvoraussetzungen nicht innerhalb der Antragsfrist geschaffen werden können. Diese Antragsfrist ist als gesetzliche Ausschlußfrist ohne Möglichkeit der Verlängerung oder Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ausgestaltet. Die Folge eines nicht fristgerecht gestellten Zulassungsantrags wäre, daß es in dem jeweiligen Verbreitungsgebiet jedenfalls zunächst keinen lokalen Rundfunk geben könnte.

Deshalb sprechen sich die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen nachdrücklich dafür aus, die Gesetzentwürfe zum Rundfunkänderungsgesetz im Hinblick auf die voraussehbaren Schwierigkeiten zu ergänzen. Soweit man (etwa im Hinblick auf die in Art. 2 Nr. 5 des Gesetzentwurfs der Landesregierung vorgesehenen, ebenfalls fristgebundenen anderweitigen Möglichkeiten der Zuordnung nicht genutzter Übertragungskapazitäten) die Antragsfrist für die Veranstaltergemeinschaft, die in ihrem jeweiligen Verbreitungsgebiet der einzig zulässige Lokalfunkanbieter ist, nicht ersatzlos streicht, sollte die Antragsfrist zumindest auf 6 Monate verlängert und die Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden.

6. Benötigt die Veranstaltergemeinschaft für die eigene Arbeit und für die Zusammenarbeit mit der Betriebsgesellschaft eine Geschäftsstelle?

Diese Frage läßt sich nicht allgemeingültig beantworten. Wichtige Faktoren, die eine sachgerechte Beantwortung beeinflussen, sind etwa:

1. die konkrete personelle Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft, die dort vorhandene Möglichkeit und Bereitschaft der Mitglieder, aus Neigung und Engagement selbst tätig zu werden;
  2. die Möglichkeit und Bereitschaft der Betriebsgesellschaft, Dienstleistungen kostengünstig für die Veranstaltergemeinschaft (etwa Lohnbuchhaltung) oder für die gemeinsame Arbeit (etwa Aufstellung eines Entwurfs des Wirtschaftsplanes) zu erbringen;
  3. die Möglichkeit, daß der Chefredakteur die Geschäfte der Veranstaltergemeinschaft mitbesorgt;
  4. das Aufgaben- und Tätigkeitsfeld, das von der Geschäftsstelle ggfs. abzudecken wäre;
  5. die Kosten einer Geschäftsstelle innerhalb des aus Einnahmen abzudeckenden Gesamtkostenrahmens.
7. a) Fordert das Landesrundfunkgesetz für den Beschluß über die Gründungssatzung die Einstimmigkeit aller in diesem Zeitpunkt nach § 26 Abs. 1 LRG NW bestimmten Personen?

Nein. Entscheidend ist nur, daß der Gründungssatzung mindestens 8 natürliche Personen zustimmen, die von den in § 26 Abs. 1 LRG NW genannten Stellen bestimmt worden sind. Wollte man für den Beschluß über die Gründungssatzung Einstimmigkeit fordern, billigte man einem einzelnen Gründungsbeteiligten, der der Gründungssatzung nicht zustimmen will, eine Sperrminorität zu, obwohl alle anderen Gründungsbeteiligten der möglichen Gründungssatzung zustimmen wollen. Dies wäre, nachdem § 26 Abs. 1 LRG NW den Kreis der Gründungsbeteiligten enumerativ festlegt, weder praktisch noch innerhalb der gesetzlichen Regelungen stimmig oder gar zwingend.

- b) Wie gestaltet sich die Gründung von Veranstaltergemeinschaften vor Ort in Großstädten, Mittelstädten und Kleinstädten?

Die Gründung von Veranstaltergemeinschaften gestaltet sich nicht in Abhängigkeit von städtischen Größenklassen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß sich Veranstaltergemeinschaften auf Kreisebene und nicht in kreisangehörigen Städten und Gemeinden, die als Mittelstädte und Kleinstädte in Betracht kommen, gründen.

- c) Welche Schwierigkeiten treten bei der Satzungsgebung auf?

Diese Frage ist unter Ziffer 5 bereits mitbeantwortet worden.

8. Wie schätzen Sie die Folgen für privaten Rundfunk ein, wenn sich der WDR am Rahmenprogramm für den lokalen Rundfunk beteiligt?

Grundsätzlich kann ein Rahmenprogramm für den privaten lokalen Rundfunk

- die Programmdauer des lokalen Rundfunks ausdehnen; der lokale Rundfunk kann dadurch mehr Hörer über eine längere Zeit zu durchschnittlich günstigeren Kosten ansprechen;
- als landesweites Rahmenprogramm mit Einnahmen aus landesweiter Werbung die Wirtschaftlichkeit des lokalen Rundfunks in einer Weise verbessern, daß unter Beibehaltung des grundsätzlichen Zuschnitts der Verbreitungsgebiete auf Kreisebene in vielen kleineren kreisfreien Städten und Kreisen lokaler Rundfunk überhaupt erst wirtschaftlich tragfähig und möglich wird.

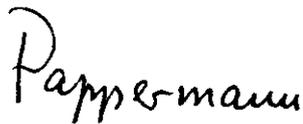
In einem reinen dualen Rundfunksystem wäre eine Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt WDR an einem Rahmenprogramm für den privaten lokalen Rundfunk systemwidrig. Wenn jedoch - etwa im Zusammenhang mit der Einführung landesweiter Hörfunkwerbung durch den WDR - kein privat finanziertes und erstelltes Rahmenprogramm für den lokalen Rundfunk zustande käme, würde eine Beteiligung des WDR an einem Rahmenprogramm begrüßt, das lokalen Rundfunk in möglichst vielen Verbreitungsgebieten auf Kreisebene ermöglicht.

Konkretere Folgen einer Beteiligung des WDR an einem Rahmenprogramm für den lokalen Rundfunk lassen sich erst abschätzen, wenn die konkreten Modalitäten einer Beteiligung des WDR an einem konkreten Rahmenprogramm bekannt sind.

9. Wie schätzen Sie die Folgen ein, wenn die zur Zeit noch verfügbare landesweite Hörfunkkette an den Westdeutschen Rundfunk Köln vergeben wird?

Soweit nicht der WDR im Zusammenhang mit der Errichtung der 5. Hörfunkkette seine Hörfunkwerbung bis auf das höchstzulässige Maß ausdehnt und dadurch die Bedingungen für ein Rahmenprogramm für den lokalen Hörfunk verschlechtert, berührt die Frage nicht unmittelbar kommunale Belange. Auf eine Beantwortung wird daher verzichtet.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Professor Dr. Ernst Pappermann  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Adalbert Leidinger  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Dr. Peter Michael Mombaur  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
Nordrhein-Westfälischer  
Städte- und Gemeindebund