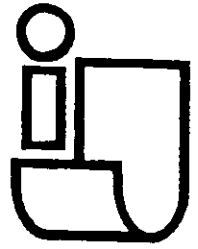


UNIVERSITÄT DORTMUND
Fachbereich 15
Institut für Journalistik
Prof. Dr. Ulrich Pätzold



Universität Dortmund · Postfach 500500 · 4600 Dortmund 50

Landtag Nordrhein-Westfalen
- Der Präsident -

Düsseldorf

Emil-Figge-Str. 50
600 Dortmund-Barop
Telefon (02 31) 755-1
Sekretariate 755-41 52, -28 27, -28 78
Durchwahl 755- 28 22
Telex 822 445 unido d

Mein Zeichen PÄ.-/Sch.

4600 Dortmund, den 02.11.1987

Betr: Hearing Rundfunkänderungsgesetz am 5. November 1987

Vorlage entspr. den Fragen vom 15.10.1987

zu 1.

Das BVG hat in seinem sog. Niedersachsenurteil und in seinem Beschluß vom 24.3.1987 zum Landesmediengesetz Baden-Württemberg das Pluralitätsgebot bestätigt und differenziert. Danach hat der Landesgesetzgeber zu beachten:

- Maßstab für die Vielfaltsanforderungen ist das Rundfunksystem als Ganzes mit sämtlichen Programmangeboten.
- Grundlage für zusätzliche private Programmangebote ist die Sicherung der "Grundversorgung" in den wesentlichen Teilbereichen Information, Bildung und Unterhaltung. Die Grundversorgung ist die Grundfunktion des Rundfunks schlechthin. Ihr hat die besondere rundfunkpolitische Verantwortung des Gesetzgebers zu gelten. Nach Auffassung des BVG ist die Grundversorgung mit den für sie wesentlichen Pluralitätsanforderungen durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu sichern.
- Vielfaltsanforderungen gelten für jede einzelne Programmebene. Sie sind gleichermaßen bindend für nationale, landesweite, aber auch regional und lokal begrenzte Programmverbreitungen.

Nimmt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Grundfunktion auf der lokalen Programmebene nicht wahr, müssen die Vielfaltsanforderungen auf alle Fälle für die entsprechenden Veranstalter gelten und zwar entweder für die Summe der Anbieter (außenplural)

...

oder für den einzelnen Alleinanbieter (binnenplural). Insofern ist das LRGNW als politische Gestaltungsform der Leitsätze des BVG konsequent.

Nach dem 1. Leitsatz des BVG-Beschlusses zum Landesmediengesetz Baden-Württemberg ist es dem Gesetzgeber sogar untersagt, "die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme und runfunkähnlicher Kommunikationsdienste" zuzulassen, "welche die Möglichkeiten verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ist es dem Gesetzgeber daher versagt, die Veranstaltung dieser Programme und Dienste ausschließlich privaten Anbietern vorzubehalten."

Geht man davon aus, daß in NRW in der Regel jeweils nur ein lokales Programm verbreitet werden wird, ist das LRGNW ein tauglicher Versuch, die Vielfaltsanforderungen des BVG auch auf der lokalen Programmebene einzulösen.

Zu 2.

Dazu kann ich mich nicht im Sinne einer verfassungsrechtlichen Abwägung äußern. Den Begriff der Staatsferne als Ausschließungskriterium für die Kommunen zu interpretieren, erscheint mir aber problematisch. Neben Art. 5 GG sollte auch Art. 28 Abs. 2 GG beachtet werden, der das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden auf der Grundlage der Eigenverantwortlichkeit feststellt.

Im Prinzip sind die hoheitlichen Aufgaben der Kommunen (im Sinne des staatlichen Handelns) gegenüber der Aufgabe der Daseinsfür- und Daseinsvorsorge für ihre Einwohner von nachrangiger Bedeutung. Zu den originären Aufgaben der Kommunen gehören auch die Förderungen sozialer und kultureller Entfaltungsmöglichkeiten ihrer

...

Bürger. Insofern ist die kommunale Selbstverwaltung etwas anderes als eine untere staatliche Verwaltungsebene.

Die Berücksichtigung der Kommunen im LRGNW erscheint mir verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Quotierung ihrer Anteile sichert ihr zwar erhebliche Mitgestaltungsmöglichkeiten, verhindert aber Mitbestimmungsstrukturen, die zur hoheitsrechtlichen Beeinflussung des lokalen Rundfunks führen könnten. Im übrigen ist die Beteiligung der Kommunen eingebunden in den demokratischen Aufbau ihrer Organe, so daß ihr tatsächliches Handeln den politischen Willensbildungsprozessen angepaßt bleiben muß.

Zu 3.

Grundsätzlich nein, sofern die Organe des WDR ihre Kontrollmöglichkeiten über die Folgewirkungen aus Maßnahmen nach § 47 WDR-Gesetz wahrnehmen können. Da in der Praxis diese Frage im Hinblick auf ein mögliches Mantelprogramm relevant ist, wäre ein unternehmerisches Engagement des WDR gegenüber den privaten Lokalrundfunk-Veranstaltern einzig unter dem Gesichtspunkt interessant, inwieweit ein derartiges Engagement die Wirtschaftlichkeit und das Pluralitätsgebot des lokalen Rundfunks verbessern würde (siehe Ausführungen zu 1.).

Zu 4.

Die starke Quotierung nach § 24 Abs. 2 LRGNW halte ich wegen der sehr unterschiedlichen örtlichen Verbreitungsgebiete für problematisch. Entweder konsequent lokalisieren - d. h. für jede kreisfreie Stadt und für jeden Kreis ein lokales Programm -, ~~oder~~ kleinräumige Programme nach dem Marktprinzip - d.h. Aufteilung des Landes in ähnlich starke Werbemarkteinheiten. Beides gleichzeitig geht nicht. Ich plädiere für die konsequente Lokalisierung der

...

Programme. Dann entstehen allerdings wirtschaftliche Probleme, da ein Finanzausgleich unter den lokalen Programmanbietern nicht vorgesehen ist.

Ein lokaler Rundfunk in Düsseldorf ist ungleich wirtschaftlicher als ein lokaler Rundfunk im Kreis Steinfurt. Neben Problemen der räumlichen Verteilung der Bewohner (Stadt - Land) hängt die Wirtschaftlichkeit der Programme von den tatsächlichen Kennziffern der Werbemärkte ab. Diese Kennziffern können in ihrer Größenordnung mit knapp 1 Prozent des BIP errechnet werden. Die Anteile für lokale Programme hängen von deren Reichweiten ab. Die Reichweiten sind über den Tag verteilt sehr unterschiedlich und saldieren sich wahrscheinlich auf bis zu 25 Prozent der Einwohner täglich. Modellrechnungen mit diesen Vorgaben kommen zum Ergebnis, daß für alle Größenklassen der Kreise und kreisfreien Städte in NRW ein wirtschaftlich erfolgreicher lokaler Rundfunk möglich ist, sofern sein Programm auf die Größenordnung des jeweiligen Werbepotentials zugeschnitten bleibt.

Die Chancen des lokalen Rundfunks, über Werbung finanziert zu werden, sind auch wegen des de facto bestehenden Werbestaus vor den elektronischen Medien (Verknappung der Werbemöglichkeiten in Hörfunk und Fernsehen) gut. So können durch Verbunde mehrerer lokaler Stationen bis hin zum Rahmenprogramm für alle oder mehrere lokale Programme erhebliche Werbeumsatzüberschüsse erzielt werden, die den lokalen Veranstaltern zugute kommen müßten. Da neue Medienangebote auch zu neuen Werbeformen führen, ist mit einer überdurchschnittlichen Wachstumsrate auf dem Werbemarkt zu rechnen.

Für alle Verbreitungsgebiete gelten die gleichen Qualitätsanforderungen an die Programme. Deshalb wäre zu überlegen, die Regelungen für die tägliche Programmdauer an einen Index für das lokale

...

Werbeaufkommen zu binden, um zu gewährleisten, daß in jedem Kreis und in jeder kreisfreien Stadt lokaler Rundfunk wirtschaftlich betrieben werden kann.

Es ist anzunehmen, daß die Zeitungsverleger nach der Novellierung des LRGNW zügiger Betriebsgesellschaften errichten werden. Dafür sprechen vor allem werbeökonomische Gründe wie z. B. die Angebotsverbindung von Zeitungen und Rundfunkprogrammen für die Werbekunden. Die Zeitungsverleger stehen unter dem Druck des Werbemarktes, dessen Einheit zu bewahren auch für ihre Zeitungen lebenswichtig ist. Kommen sie diesem Druck nicht nach, besteht die Gefahr, daß dritte Interessenten mit Kapitalmöglichkeiten in Betriebsgesellschaften investieren können, wenn die Verleger von ihrem "Vorrecht" keinen Gebrauch machen.

Zu 5.

Neben Schwierigkeiten, die Beteiligte kompetenter darstellen können, sehe ich ernsthafte Engpässe in der Auswahl und Qualifikation geeigneter Mitarbeiter für die lokalen Programme. Das Gesetz stellt hohe Anforderungen an Qualität und Niveau der Programme, ohne Hinweise zu geben, mit welchen begleitenden Maßnahmen die Standards erreicht werden können.

Im LRGNW sollte deshalb angedeutet werden, daß "Professionalität" in der Programmarbeit von den Veranstaltern angestrebt werden muß und ein Zulassungskriterium für die LfR nach § 7 Abs. 2 LRGNW ist. Die Qualifikation der Mitarbeiter zu fördern, ist m. E. eine Folge des medienpolitischen Konzepts, das hinter dem Gesetz steht. Aus diesem Grund ist zu erwägen, die finanzielle Förderung der Aus- und Fortbildung als Aufgabe der LfR festzuschreiben (§ 49 Abs. 2 LRGNW).

...

Zu 6.

Im Prinzip ja. Ob gesetzlicher Regelungsbedarf? - kann ich nicht beantworten.

Zu 7.

Eine Gründungssatzung für einen Verein kann per se nur einstimmig zustandekommen. Erst bei Satzungsänderungen gilt ein Mehrheitsprinzip. Eine Gründungssatzung ist ein Vertrag unter denen, die einen Verein gründen und führen wollen. Ein Vertrag kann aber nicht durch Mehrheit, sondern immer nur einstimmig zustandekommen. Wer nicht zustimmt, kann nicht Gründungsmitglied werden. Finden sich genügend vom Gesetz genannte Gründungsmitglieder und werden vertragseinig, ist die Veranstaltergemeinschaft gegründet, der dann auch jene Mitglieder beitreten können, die an der Gründungsveranstaltung nicht teilgenommen haben.

Unstimmigkeiten gab es nach meinen Informationen in der Ausführung des § 26 Abs. 1 LRGNW. Danach reichen zwar acht natürliche Personen aus, um eine Veranstaltergemeinschaft zu gründen. Übersehen wurde aber in einigen Gründungsversammlungen, daß Mitglieder aus den § 26 Abs. 1 genannten Organisationen bei der Gründung berücksichtigt werden müssen, sofern die Organisationen bereits ein Gründungsmitglied ernannt haben. Diese Notwendigkeit folgt als Umkehrschluß aus § 26 Abs. 2 Nr. 6 LRG. Dort heißt es: Die Satzung muß den Verein nur für Mitglieder jener Organisationen offenhalten, die kein Gründungsmitglied bestimmt haben. Daraus ergibt sich wohl die zwingende Berücksichtigung aller ernannten Mitglieder als Gründungsmitglieder. Für den Gründungsakt gilt dann wieder das Einstimmigkeitsprinzip.

Es wäre sinnvoll, den § 26 Abs. 2 dadurch zu entschärfen, daß eine Gründungssatzung mit 8 gründerberechtigten Mitgliedern in einem zweiten Gründungsakt möglich werden kann, ohne die übrigen Mitglieder berücksichtigen zu müssen, die im ersten Gründungsakt nicht zustimmen konnten.

...

Zu 8.

Vergl. meine Antwort zu Frage 3. Allerdings kann ich mir immer noch nicht vorstellen, wie die Geschäftsgrundlage zwischen WDR und Privaten aussehen kann, wie z. B. Leistungsaufwand und Erträge aufgerechnet werden sollen. Wünschenswert im Sinne meiner Antwort zu Frage 1. wäre es allerdings, wenn im Rahmenprogramm für die lokalen Programme qualitative publizistische Elemente enthalten wären, mit denen ein Blick aus dem Fenster in die weitere Landschaft eröffnet würde. Als Fensterprogramm im Lokalen kommen unter publizistischen Gesichtspunkten in erster Linie Nachrichtensendungen und aktuelle Berichte und Hintergrundberichte infrage. Nach Lage der Dinge wäre der WDR der kompetenteste Partner für die privaten Veranstalter auf diesem Gebiet.

Zu 9.

Die Vergabe einer weiteren landesweiten Hörfunkkette an den WDR zum jetzigen Zeitpunkt muß für alle entmutigend wirken, die eine zweite Rundfunksäule in NRW aufbauen sollen, und dieses notwendigerweise in Konkurrenz zum WDR machen müssen. Es ist auch nicht zu erkennen, welche Programm-Entwicklungen der WDR zur Zeit aufgrund von Frequenzmängeln nicht realisieren kann. Umgekehrt wird es einige Zeit benötigen, um die Tragfähigkeit der neuen Rundfunkkonstruktion in NRW in der Praxis messen zu können. Möglicherweise müssen dann Konsequenzen gezogen werden, die auch eine Neuordnung der Frequenzzuweisung notwendig machen. Dann muß aber gewährleistet sein, daß auch der WDR Teile seines Bestandes in die Neuordnung einzubringen bereit ist.