



1

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
10. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**  
**10/ 1598**

Stellungnahme zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Rundfunkänderungsgesetz)

hier: Schriftliche Stellungnahme zum Rundfunkänderungsgesetz

Zu Frage 1:

Aus der Sicht des Hauses Bertelsmann sind die Vielfaltsanforderungen, die das Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen an einzelne Veranstalter stellt, mit Aufgabe und Funktion von Rundfunk in privater Trägerschaft unvereinbar.

Leitbild aller privat veranstalteten öffentlichen Massenkommunikationsformen ist ein funktionierender Außenpluralismus. Leitbild aber des Landesrundfunkgesetzes Nordrhein-Westfalen ist eine binnenpluralistische Organisation der Veranstalter. Gerade der Vergleich zu der vierten und fünften Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes macht die unterschiedlichen Modelle deutlich, die dem Bundesverfassungsgericht bzw. dem Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen vor Augen standen.

Die vom Bundesverfassungsgericht vollzogene Trennung in eine durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sicherzustellende Grundversorgung und eine in die Kompetenz der Privatveranstalter fallende Zusatzversorgung findet im Landesrundfunkgesetz NRW keine Parallele. Vielmehr ist das Leitbild des NRW-Landesrundfunkgesetzes ein auf hoher Qualitätsstufe stehender Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern, wobei aber auch die privaten Veranstalter eher binnenpluralistisch organisiert sein müssen.

Wenn auch gegen den Ansatz eines Qualitätswettbewerbs nichts zu sagen ist, so ist nicht einzusehen, daß mehrere private Veranstalter in NRW nicht die Möglichkeit bekommen sollen, die ein funktionierender Außenpluralismus bietet, nämlich eine spezifische unverwechselbare Programmfarbe zu entwickeln, die den Unterhaltungsbe- reich kenntlich macht, ebenso wie sie sich in Informationssendungen und Kommentaren niederschlägt.

Insofern geht die Vielfaltssicherung, die das NRW-Landesrundfunkgesetz einbaut, über die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts weit hinaus. Sie setzt das Leitbild eines mündigen Zuschauers, der sich frei für das Programm seiner Wahl entscheidet, weitgehend außer Kraft. In ihr drückt sich eine Bevormundung des Konsumenten aus, die wir in dieser Form nicht nachvollziehen können



- 2 -

Insoweit wird es auch zu einem Wettbewerb privater Veranstalter untereinander nicht kommen, sondern, wenn überhaupt, nur zu einem Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.

Im übrigen aber muß bezweifelt werden, inwieweit einzelne Regelungen tauglich sind, das angestrebte gesetzgeberische Ziel zu erreichen. So begegnet besonderen Bedenken der § 6 Abs. 4 neue Fassung.

Danach soll die Zulassung für ein gemeinsames Vollprogramm auch zwei Veranstaltergemeinschaften getrennt für einzelne Programmteile erteilt werden können, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, daß die Programmteile zusammen die Anforderungen eines Vollprogramms erfüllen.

Sehen wir einmal davon ab, daß hier unversehens eine neue begriffliche Programmkategorie eingeführt wird, denn die von zwei Veranstaltergemeinschaften getrennt veranstalteten Programmteile können ja wohl weder ein Vollprogramm noch ausschließlich ein Spartenprogramm sein, sondern sind allenfalls zu denken als ein Spartenprogramm auf dem Wege zum Vollprogramm.

Es muß vor allem bezweifelt werden, ob das Ziel dieser Regelung erreicht wird, Interessenten aus dem kulturellen Bereich eine angemessene Beteiligung an den Veranstaltergemeinschaften zu ermöglichen. In der Begründung der Gesetzesnovelle heißt es dazu, den Interessenten aus dem kulturellen Bereich solle durch Abs. 4 und 5 ermöglicht werden, sich in einer eigenen Veranstaltergemeinschaft zu organisieren und als solche eine eigenständige Zulassung zu erhalten. Die angestrebte Regelung solle im Interesse eines einheitlichen Programmprofils die Aufteilung einer Frequenz auf mehrere voneinander völlig unabhängige Veranstalter vermeiden.

Nach dem Gesetz sollen sich die beiden "Frequenzinhaber" vertraglich arrangieren. Wenn aber eine vertragliche Regelung notwendig ist, dann ist nicht einzusehen, warum man diesen Prozeß nicht schlicht und einfach dem Markt überläßt. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß Veranstalter auch kommerziell orientierter Sender bereit sind, kulturelle Fenster in ihrem Programm zu öffnen. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang ausdrücklich an die Vereinbarung, die RTL plus mit Alexander Kluge getroffen hat.

Im übrigen ist zweifelhaft, ob mit der Norm das angestrebte Ziel überhaupt erreicht werden kann, denn zwischen Gesetzesbegründung und Normtext klafft eine auch durch Interpretation nicht zu schließende Lücke. Daß eine der Veranstaltergemeinschaften sich aus Vertretern kultureller Bereiche zusammensetzen soll, findet im Normtext nämlich keinen Niederschlag. Nach dem Text der



Norm sollen Veranstaltergemeinschaften, in denen Interessenten aus dem kulturellen Bereich mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt sind, lediglich in der Weise privilegiert werden, daß § 6 Abs. 1 Satz 4 auf die andere Veranstaltergemeinschaft keine Anwendung findet (Beteiligung von kulturellen Interessenten).

Schließlich ist zu fragen, warum das Gesetz einseitig Interessenten aus dem kulturellen Bereich privilegieren will und nicht auch andere gesellschaftliche Gruppen. Letztlich wird einem statischen, sich elitär verstehenden Kulturbegriff das Wort geredet, neuen kulturellen Erscheinungen verschließt sich das Gesetz damit.

Abschließend ist zu diesem Komplex festzustellen, daß die Regelung nicht dazu angetan ist, Entwicklungen privaten Rundfunks in Nordrhein-Westfalen zu fördern. Sie wirft rechtstheoretisch Probleme auf. Ob nämlich der Begriff "Interessenten aus dem kulturellen Bereich" mit dem gleichzeitig gebotenen Bestimmtheitsgrundsatz von Gesetzen vereinbar ist, kann bezweifelt werden. Insofern provoziert die Norm die Vision, daß zukünftig Gerichte auch darüber werden entscheiden müssen, ob eine Institution zu den Interessenten aus dem kulturellen Bereich gehört oder nicht. Im übrigen aber soll die Norm in Prozesse eingreifen, die insgesamt doch besser einem Marktgeschehen überantwortet bleiben sollten. Verfassungsrechtlich ist sie jedenfalls in keiner Weise geboten. Auch aus diesem Grunde sollte sie ersatzlos gestrichen werden.

Zu den Fragen 2,4 und 5:

Auch wenn das Haus Bertelsmann direkt keine eigenen Interessen im lokalen Rundfunk in NRW verfolgt, sieht es doch mit einer gewissen Sorge, daß lokaler Rundfunk, der generell ein belebendes Element in der Kommunikationsszene darstellen kann, in der vom Gesetz gewählten Konstruktion die Gefahr impliziert, lediglich zu einem "Bürgermeister-Rundfunk" zu werden. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind bei der Veranstaltergemeinschaft überproportional repräsentiert. Nur ihnen wird das Recht zugestanden, zwei Mitglieder zu entsenden. Dadurch, daß die zwei staatlichen Vertreter den dreiköpfigen Vorstand beherrschen können, der nicht lediglich Ausführungsorgan der Gemeinschaft ist, sondern möglicherweise auch Träger wesentlicher Programm-entscheidungen, kann der staatliche Einfluß ungehemmt ausgeweitet werden. Somit schließt das Gesetz zumindest trotz der kommunalen Minderheitsbeteiligung nicht eine gewichtige unmittelbare Einflußnahme auf die Programmgestaltung aus. Denkt man dann noch, daß einige Kommunen über ihre Sparkassen versuchen, Einfluß auf die Gestaltung lokalen Rundfunks zu nehmen, ist die in der Frage bereits angesprochene Gefahr, daß die Regelung das Gebot der Staatsferne verletzt, ganz unmittelbar relevant.

Verstärkt wird diese Gefahr noch dadurch, daß nach unserer Auffassung der lokale Rundfunk vor allem über die Beschränkung des örtlichen Verbreitungsgebiets keine sich selbst tragende wirt-



- 4 -

schaftliche Grundlage bekommen wird. Die Verpflichtung, ein täglich achtstündiges, eigenständig produziertes Programm zu veranstalten bzw. veranstalten zu lassen, setzt nach unseren Erkenntnissen Kosten voraus, die durch Werbung in einem Markt von maximal 500.000 Hörern nicht aufgebracht werden können. Von daher ist unserer Auffassung nach der auf so enge Märkte hin konzipierte lokale Rundfunk nicht überlebensfähig, was die Gefahr mit sich bringt, daß über ein mögliches Finanzierungsinstrument "Sparkasse" sich der kommunale Einfluß in der Veranstaltergemeinschaft noch weiter ausbreitet.

Neben dieser Gefahr darf aber nicht übersehen werden, daß trotz der im Zwei-Säulen-Modell angelegten Trennung von Programm und operativem Geschäft gleichwohl der gesamten Konstruktion die Gefahr immanent ist, daß sich über die mögliche 75%-Beteiligung der lokalen Zeitungen an den Betriebsgesellschaften faktisch "klassische lokale Doppelmonopole" bilden. Zwar sollen die Betriebsgesellschaften auf das Programm keinen Einfluß nehmen, aber dadurch, daß ihnen gem. § 28 Abs. 2 ein Mitspracherecht bei der Einstellung bzw. Entlassung des Chefredakteurs eingeräumt ist, ist natürlich der Einfluß der Betriebsgesellschaft an entscheidender Stelle auch auf das Programm gesichert, was zumindest faktisch im lokalen Bereich bei der Privilegierung der Lokalpresse bzgl. der Betriebsgesellschaften zu den angesprochenen Doppelmonopolen führen kann.

Insofern wird lokaler Rundfunk, der ein lebendiges Element der Massenkommunikationsmittel darstellen kann und zu einem Mehr an Information für die Bürger durch die Bürger führen könnte, durch drohenden Staatseinfluß ebenso gefährdet, wie durch die aufgezeigte faktische Gefahr der Einflußnahme der Ortspresse mit der Folge, daß nicht ein Mehr an verschiedenen Informationen entsteht, sondern lediglich an mehr gleichartiger und gleichgerichteter Information.

Daß den Zeitungsverlegern Beteiligungsmöglichkeiten am lokalen Rundfunk eingeräumt werden sollen, kann nicht strittig sein, denn wenn diese Unternehmung erfolgreich ist, wird sie natürlich möglicherweise Auswirkungen auf das Werbeaufkommen der lokalen Zeitungen haben. Hier den davon Betroffenen Kompensationsmöglichkeiten einzuräumen, ist nur billig. Schließlich kann man auch auf das in Zeitungen versammelte publizistische Know-how nicht verzichten, wenn man den Anspruch hat, gutes Programm auch im lokalen Bereich zu machen. Ob allerdings eine Privilegierung, wie sie das Gesetz festschreibt, notwendig ist, ist zweifelhaft. Bei der Novellierungsfreudigkeit des Gesetzgebers ist es schon verwunderlich, daß an eine Novelle dieser Vorschrift nicht gedacht ist.

Zu den Fragen 6 und 7 kann aus Sicht des Hauses Bertelsmann nicht Stellung genommen werden. Das Haus ist, wie gesagt, unmittelbar am lokalen Rundfunk in NRW nicht beteiligt.



Zu den Fragen 3,8 und 9:

Bereits die Fragestellung von Frage 3 "Sind bei den Beteiligungs- und Mitführungsmöglichkeiten des Westdeutschen Rundfunks Köln am privaten Rundfunk nach dem LRG kartellrechtliche bzw. verfassungsrechtliche Fragen unter dem Gesichtspunkt des Doppelmonopols aufgeworfen?" zeigt, daß das LRG NRW faktisch zu dem Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Rundfunkveranstaltern tendiert. Positiv an der Fragestellung ist festzuhalten, daß implizit die Monopolstellung des Westdeutschen Rundfunks eingeräumt wird.

Der Begriff des Doppelmonopols hat bisher in der Literatur weitgehend Verwendung gefunden für die Monopolstellung eines Unternehmers in zwei verschiedenen Bereichen der Massenkommunikation, also des Zeitungsverlegers im Einzeitungskreis, der nun auch das lokale Rundfunkprogramm gestaltet.

Insofern wird der Begriff des Doppelmonopols allein in der Fragestellung ausgeweitet und mit einer neuen Dimension gefüllt. Denn hier ist der Träger des möglichen Doppelmonopols im Bereich der elektronischen Medien angesiedelt. Unter Vernachlässigung der Frage, ob der Westdeutsche Rundfunk Köln neben der Erfüllung seines klassischen Programmauftrages weitere Wirtschaftstätigkeiten aufnehmen kann, ergeben sich kartellrechtliche Bedenken gegen eine Beteiligung des WDR am privaten Rundfunk in NRW alleine schon aus dem Konzept des Gesetzes selber. Das Gesetz will den Wettbewerb auf qualitativ hochstehender Stufe zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatem Rundfunk. Es setzt sich damit, wie dargestellt, bewußt von der Modellvariante ab, die das Bundesverfassungsgericht in seinem 4. und 5. Rundfunkurteil vorzieht.

Wenn es aber zu dem angestrebten Wettbewerb der Systeme untereinander kommen soll, dann muß dem einen System, das im Aufbau begriffen ist, überhaupt erst die Möglichkeit eröffnet werden, am Wettbewerb teilzunehmen. Insofern werden die sowieso schon sehr hohen Marktzutrittsschranken für private Veranstalter noch erhöht, wenn beispielsweise es dem WDR gestattet wird, die lokalen Programme zu ummanteln oder ihm die zur Zeit noch verfügbare 5. landesweite terrestrische Hörfunkfrequenz zuerkannt wird. Die privaten Veranstalter müssen ja nicht gegen ein WDR-Hörfunkprogramm konkurrieren, sondern gegen deren vier.

Die Marktzutrittschancen werden auch nicht dadurch verbessert, daß nunmehr dem Westdeutschen Rundfunk Hörfunkwerbung erlaubt wird. Der Markt, auf dem der Wettbewerb der Systeme stattfindet, ist immer der gleiche. Während aber der eine Wettbewerber auf zwei Finanzierungsarten zurückgreifen kann - die Gebührenfinanzierung und die Werbefinanzierung - finanzieren die anderen Wettbewerber sich ausschließlich aus Werbung. Liegt alleine schon darin eine zusätzliche Benachteiligung, so würde sie sich zur Marktverstopfung ausweiten, wollte man nunmehr auch dem Westdeutschen Rundfunk in Köln gestatten, die lokalen Hörfunkprogramme zu ummanteln bzw. eine 5. Frequenzkette aufzubauen.



- 6 -

Auf diese Weise würde im Vorfeld privaten Veranstaltern die Möglichkeit genommen, ihre eigene Leistungsfähigkeit, von der das Gesetz ausgeht, unter Beweis zu stellen.

Von entsprechender Zurückhaltung war bisher auch die Praxis des Bundeskartellamts geprägt, das sich selber gerade in diesem Bereich als "Entwicklungshelfer" der privaten Rundfunkveranstalter versteht. Das aber darf nicht zu dem Fehlschluß führen, daß unter kartellrechtlichen Gesichtspunkten medienrechtlich nun alles erlaubt sei, wie das Bundeskartellamt ja bereits am Fall des Sportübertragungsvertrages deutlich gemacht hat.

Will der WDR sich etwa an anderen Unternehmen zu Zwecken der programmproduktion oder Programmgestaltung beteiligen, dann ist das sicherlich ein Fall externen Wachstums, der entsprechend kartellrechtlich zu würdigen ist. Dabei wird allemal auszugehen sein von der ja auch vom Gesetzgeber konstatierten Monopolstellung des WDR. Mit anderen Worten: Jede gesellschaftliche Beteiligung des WDR an anderen Unternehmen, die über 25 % der Kapital- bzw. Stimmanteile liegt, stellt einen klassischen Zusammenschluß dar, der angesichts der eindeutigen Marktverhältnisse kartellrechtlich untersagt werden müßte, wenn dadurch die Stellung am Markt spürbar verstärkt würde, was selbst bei einer Beteiligung nur an Produktionsunternehmen unter dem Stichwort "vertikale Vermarktung" angenommen werden muß.

Die verfassungsrechtliche Problematik soll ebenfalls angerissen werden. Wenn private Rundfunkveranstalter gem. Art. 5 Abs. 1 GG tätig werden dürfen, und wenn darüber hinaus der Gesetzgeber das Erforderliche geregelt hat, mithin Rundfunk in privater Trägerschaft auf gesetzlicher Grundlage stattfindet, dann muß das Gesetz so ausgelegt sein, daß der Veranstalter nunmehr auch tätig werden kann, und zwar in einer Weise, die ihm auch die Möglichkeit des Überlebens sichert.

Dazu gehört aber im Bereich der elektronischen Medien in allererster Linie, daß dem Veranstalter über organisationsrechtliche Maßnahmen die Möglichkeit eröffnet wird, ein Programm zu veranstalten, das von möglichst vielen Zuschauern bzw. Zuhörern empfangen werden kann. Trotz unterschiedlicher Verteilwege setzt das im Augenblick immer noch den Zugang der Veranstalter zu terrestrischen Frequenzen voraus. Nur terrestrische Frequenzen vermögen den Veranstaltern die Reichweiten zu sichern, die sie brauchen, um ihr ausschließlich werbungsfinanziertes Programm auch tatsächlich finanzieren zu können, denn der Zusammenhang zwischen Reichweite und höherem Werbeaufkommen dürfte unumstritten sein.

Daher erscheint es auch verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, wenn daran gedacht wird, den WDR durch die Zuteilung einer 5. Hörfunkkette zusätzlich zu privilegieren. Soll das Spiel des Wettbewerbs auf qualitativ hochstehender Stufe zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern tatsächlich in Gang kommen, dann kann das im Augenblick



- 7 -

nur heißen, daß alle verfügbaren terrestrischen Frequenzen , soweit sie nicht für eine Restversorgung für den WDR unverzichtbar sind, an private Veranstalter vergeben werden.

Ebenso verhält es sich mit Aktivitäten für ein Mantelprogramm des lokalen Hörfunks. Würde der WDR auch daran mitwirken, wäre das faktisch eine 5., gegebenenfalls sogar 6. Sendekette in der Verfügung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Im Bereich des Hörfunks wären private Veranstalter auf Satellitenkanäle verwiesen, die auf absehbare Zeit aber kein zu finanzierendes Programm ermöglichen werden, da diese Programme z.Zt. jedenfalls nicht die erforderlichen technischen Reichweiten erreichen.

Daher ist es also verfassungsrechtlich geboten und der immanenten Logik des NRW-Landesrundfunkgesetzes auch nur entsprechend, wenn freie Frequenzen zunächst nur an Privatveranstalter vergeben werden bzw. auch Privatveranstalter für eventuell notwendige Mantelprogramme für lokale Hörfunkprogramme sorgen.

Gütersloh, 5. November 1987