

**Stellungnahme**

zum

**Entwurf eines Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW)**

## I.

Die Industrie- und Handelskammern haben sich bereits in der Vergangenheit sehr intensiv an der öffentlichen Diskussion über die zukünftige Gestaltung der Medienordnung in Nordrhein-Westfalen beteiligt. Sie haben hierbei hervorgehoben, daß es sich der Landesgesetzgeber zur Pflicht machen muß, umgehend zu Regelungen zu finden, die im verfassungsmäßig durch Art. 5 Grundgesetz vorgegebenen Rahmen das Entstehen eines freiheitlichen dualen Rundfunksystems ermöglichen. Die Kammern anerkennen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes auf dem Gebiet des Rundfunkrechts. Sie eröffnet Gestaltungsspielräume. Ihr sind aber auch durch die inzwischen eingetretenen faktischen Verhältnisse im Bereich der elektronischen Medien sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt im Urteil vom 4. November 1986, Grenzen gezogen.

Die Mehrzahl der Bundesländer hat mittlerweile Rundfunkgesetze verabschiedet, die die Voraussetzungen für die Veranstaltung und die Verbreitung von Rundfunksendungen durch Private regeln. Sie zeichnen sich, abgesehen von Unterschieden im Detail, gemeinsam dadurch aus, daß sie für den Rundfunk ein liberales Ordnungsmodell vorgeben. Den privaten Veranstaltern soll neben dem öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunk eine faire und realistische Entwicklungschance eingeräumt werden. Dies muß auch für den Landesgesetzgeber vorrangige Handlungsverpflichtung sein. Gleichgewichtige Meinungsvielfalt ist in einem dualen Rundfunksystem nur dann sicherzustellen, wenn die Wettbewerbsbedingungen für die privaten Veranstalter von denjenigen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nachteilig abweichen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die innerhalb des Landes künftig entstehende Konkurrenzsituation

...

zwischen WDR und Privaten, sondern gleichermaßen für ihr Verhältnis zu den Anbietern in anderen Bundesländern bzw. im europäischen Raum. Im Rahmen seiner Beratungen sollte der Landtag deshalb die medienpolitische Entwicklung bundes- und europaweit berücksichtigen und darauf sehen, daß das Land hiervon nicht abgekoppelt wird. Die Veranstaltung privaten Rundfunks eröffnet vielfältige Chancen. Sie sind umso größer, je weniger staatliche Eingriffe oder Reglementierungen seine Entwicklung beeinflussen. Der Aufbau der Infrastruktur, der Betrieb von Sendeeinrichtungen, die Programmgestaltung, die Erprobung neuer Formen von Werbung und anderes schafft neue Arbeitsplätze mit sicherer Zukunft über den Rundfunkbereich hinaus. Mit dem Rundfunkgesetz wird deshalb nicht nur eine Entscheidung über die infrastrukturelle Ausstattung des Landes im Bereich der Medien getroffen. Es geht vielmehr auch darum, ob und in welchem Umfang wichtigen Entwicklungspotentialen eine Chance eröffnet werden soll.

## II.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der zitierten Entscheidung erneut hervorgehoben, daß es Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, eine "Grundversorgung" der gesamten Bevölkerung zu gewährleisten. Darin findet die Bestandsgarantie der Anstalten ihre Rechtfertigung. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk darf bei der Beurteilung der rechtlichen Bindungen privater Rundfunkveranstalter nicht außer acht bleiben. Zur Sicherung von Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit im gesamten Rundfunkangebot bedarf es für den privaten Bereich weit weniger stringenter Anforderungen an die Programmgestaltung, die Programminhalte sowie die Organisation und die Finanzgrundlagen als dies für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geboten ist. Die positive Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet, braucht nicht über das hinauszugehen, was zu diesem Zweck erforderlich ist.

Die Industrie- und Handelskammern sind der Auffassung, daß der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf wesentlich über das hinausgeht, was als Grundlinien einer Rundfunkordnung erforderlich ist. Vor allem die Regelung über die Veranstaltung privaten lokalen Rundfunks setzen die Schwellen für seinen Aufbau dermaßen hoch an, daß mit funktions- und existenzfähigen Einrichtungen auf dieser Ebene kaum gerechnet werden kann. Wenn hier nicht grundlegende Veränderungen vorgenommen werden, ist zu befürchten, daß die Organisationsnormen für den lokalen Rundfunk einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle nicht standhalten. Sie stehen der Entscheidung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit privaten Rundfunks entgegen.

### III.

#### 1. Zulassungsvoraussetzungen und -grundsätze

Die Voraussetzungen, unter denen Veranstalter von Rundfunkprogrammen zugelassen werden können, sind für die lokale und die landesweite Ebene unterschiedlich geregelt. Während bei landesweit ausgestrahlten Programmen auch Einzelanbieter zum Zuge kommen können, ist die Veranstaltung lokalen Rundfunks Veranstaltergemeinschaften ausschließlich vorbehalten. Für eine Differenzierung in diesem Sinne ergibt sich aus der Sicht der Industrie- und Handelskammern kein zwingender Grund.

Das verfassungsrechtliche Privileg für einen privaten Rundfunk steht einer zwingenden Vorgabe von unabänderlichen bindenden Organisationsnormen entgegen.

Die technischen Voraussetzungen der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen haben sich durch die Entwicklung der neuen Medien verbessert und werden dies weiterhin tun. Selbst wenn derzeit im Bereich der terrestrischen Frequenzen die bisherige Knappheit noch im wesentlichen fortbesteht ist damit zu rechnen, daß zumindest mittelfristig für Fernsehsendungen und für

Hörfunk zusätzliche Kanäle und Frequenzen verfügbar gemacht werden können. Wesentlich erhöht werden kann die Zahl der empfangbaren Fernseh- und UKW-Hörfunkprogramme vor allem mit Hilfe der Breitbandkabelnetze. Auch wenn deren flächendeckender Ausbau nicht mehr beabsichtigt ist, wachsen die Chancen für die Versorgung der Gesamtbevölkerung mit dem Einsatz von Fernmelde- und Rundfunksatelliten. Es ist also abzusehen, daß zumindest mittelfristig eine Vielzahl von Veranstaltern privater Rundfunkprogramme die Chance erhalten können, zugelassen zu werden. Der Landesgesetzgeber sollte deshalb auf dauerhaft verbindliche Vorgaben für die innere Struktur und Zusammensetzung künftiger Veranstalter verzichten und stattdessen ein Übergangsmodell vorsehen, das sowohl auf Landes- wie lokaler Ebene eine kontinuierliche und geordnete Entwicklung des Rundfunks in privater Trägerschaft schrittweise von der Veranstaltung einer geringen Zahl von Rundfunkprogrammen bishin zu einem Zustand ermöglicht, bei dem sich auf Dauer eine externe Vielfalt eingestellt hat.

Die Priorität bzw. die Ausschließlichkeit, mit der Veranstaltergemeinschaften die Zulassung zum Rundfunk erteilt werden soll, ergibt sich auch nicht aus dem Gebot einer Sicherung von gleichgewichtiger Vielfalt im Rundfunk. Solange ausreichende Übertragungskapazitäten für die Zulassung sämtlicher interessierter Antragssteller für die jeweiligen Programmarten in denselben Verbreitungsgebieten und derselben Verbreitungsart nach nicht vorhanden sind, muß dem Gebot der Ausgewogenheit des Rundfunks durch Sicherung der Pluralität genügt werden. Den Rahmen, in dem dies für den privaten Rundfunk gesetzlich vorgegeben ist, hat das Bundesverfassungsgericht allerdings wesentlich weiter gesteckt als dies im Entwurf des Landesrundfunkgesetzes zum Ausdruck kommt. Wenn und soweit eine Außenpluralität durch die Vielzahl der Veranstalter noch nicht erreicht ist, ist eine Binnenpluralität zu gewährleisten. Sie setzt aber wiederum nicht zwingend voraus, daß Veranstaltergemeinschaften aus möglichst vielfältigen Gruppen der Gesellschaft zusammengesetzt sein müssen. Es reichen vielmehr materielle rechtliche Regelungen aus, die über Programmanforderungen und -grundsätze garantieren, daß vielfältige Meinungen gleichgewichtig zum Ausdruck kommen können. Darüber hinaus ist lediglich organisatorisch und verfahrensrechtlich deren Einhaltung durch die Programmkontrolle sicherzustellen.

## 2. "Zwei Säulen-Modell" für den lokalen Rundfunk

Die organisatorische und rechtliche Trennung einer Veranstaltergemeinschaft mit Herausgeberfunktion von einer Betriebsgesellschaft, deren Aufgabe es ist, die zur Produktion und Verbreitung des lokalen Programms erforderlichen technischen Einrichtungen zu errichten, zu betreiben und deren Kosten zu tragen, halten die Industrie- und Handelskammern nicht für sachgerecht und darüber hinaus für verfassungsrechtlich bedenklich.

Dem Modell liegt der Gedanke zugrunde, möglichst vielen Gruppierungen die Beteiligung am Rundfunk zu ermöglichen, gleichzeitig aber auszuschließen, daß bestimmte Interessenten - insbesondere die Verleger - bestimmenden Einfluß gewinnen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem jüngsten Urteil bestätigt, daß der Gesetzgeber Vorsorge dafür treffen muß, daß Meinungsmacht nicht entsteht und Doppelmonopole bei den Medien verhindert werden. Aus diesem Ansatz folgt jedoch nicht zwingend, daß Veranstaltung und Betrieb von Rundfunkprogrammen in verschiedener Verantwortung liegen müssen oder daß bei jeweiliger rechtlicher Verselbständigung eine wechselseitige Einflußnahmemöglichkeit auszuschließen ist. Die Funktionsfähigkeit des privaten Rundfunks erfordert vielmehr im Rahmen des "Zwei-Säulen-Modells" eine unmittelbare Verzahnung der beiden Ebenen Vertrieb und Betrieb. Dies bedeutet, daß den Trägern der Betriebsgesellschaft eine Beteiligung an der Veranstaltergemeinschaft nicht versagt sein darf.

Die Programminhalte bestimmen deren Reichweite. Von ihr wiederum ist abhängig, ob über Werbeeinnahmen die notwendigen Finanzgrundlagen für den privaten Rundfunk bereitgestellt werden können. Wenn es allein der Betriebsgesellschaft zukommen soll, die Kosten für die Verbreitung lokaler Programme zu tragen und u. a. aus Werbung zu finanzieren, müssen sie berechtigt sein, auf die Programminhalte selbst auch Einfluß zu nehmen. Dem Erwerb einer dominanten Stellung von Gesellschaftern der Betriebsgemeinschaft in der Veranstaltergemeinschaft kann dadurch begegnet werden, daß ihr Anteilsrecht dem Umfang nach gesetzlich beschränkt wird.

Dem Gesichtspunkt einer sach- und zweckgemäßen internen Organisationsstruktur des privaten Rundfunk entspricht es auch, wenn die für die redaktionelle Betreuung der Programme verantwortlichen Mitarbeiter von der Betriebsgesellschaft verpflichtet werden und abhängig sind, nicht aber von der Veranstaltergemeinschaft. Die Personalhoheit muß im privaten Rundfunk dort angesiedelt werden, wo die technischen und finanziellen Voraussetzungen für die Verbreitung von Programmen zu schaffen sind. Ohne eine solche Verflechtung besteht die Gefahr, daß durch differierende Auffassungen, z. B. über die sachlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Programmveranstaltung, im Einzelfall die Basis für den privaten Rundfunk überhaupt in Frage gestellt wird. Der Veranstaltergemeinschaft sollte alleine die Funktion eines Herausgebers zukommen. Mit ihr ist das Recht zur Einflußnahme auf die Entscheidungen der Betriebsgemeinschaft zu verbinden.

### 3. Beteiligung von WDR und Kommunen

Dem WDR wird die Möglichkeit eröffnet, sich an Veranstaltergemeinschaften zu beteiligen. Die Industrie- und Handelskammern haben Bedenken, ob sich der WDR in einem solchen Fall noch innerhalb der verfassungsrechtlich geschützten Bestandsgarantie bewegt. Ihm kommt es zu, in öffentlich-rechtlicher Form eine Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten und dadurch zur Meinungsvielfalt beizutragen. Das ordnungspolitische Grundmodell des dualen Rundfunksystems schließt es aus, daß sich öffentlich-rechtliche Anstalten an privaten Rundfunkveranstaltern beteiligen. Im übrigen würde sich hier in zweifacher Weise die Frage nach Meinungsmacht und Doppelmonopol stellen. Durch seine eigenen Programme und die Beteiligung am Dortmunder Pilotprojekt hat der WDR ohnehin eine dominierende Stellung im Gesamtbild der Rundfunklandschaft des Landes inne. Sie würde auch in kartellrechtlich bedenklicher Weise noch ausgebaut, wenn sich der WDR zusätzlich dazu im Bereich des privaten Rundfunks betätigen könnte. Zum anderen ist abzusehen, daß der WDR im Rahmen von Veranstaltergemeinschaften durch seine personellen Ressourcen und sein Know how bestimmenden Einfluß ausüben wird. Damit würde aber dem Ziel des Gesetzes entgegen gewirkt, eine möglichst breitgefächerte Pluralität in den Veranstaltergemeinschaften zu gewährleisten.

Als ebenso bedenklich sehen die Industrie- und Handelskammern das Recht der Kommunen an, an Betriebsgemeinschaften beteiligt zu sein. Dem steht das Prinzip der Staatsferne ebenso entgegen wie die Tatsache, daß die Haushaltsmittel der Kommunen nicht dazu bestimmt sind, Verwendung als Subventionen für privaten Rundfunk zu finden. Die Finanzbasis sollte der private Rundfunkveranstalter aus eigener Kraft schaffen, sei es durch Werbeeinnahmen, Spenden oder Entgelte. Anderenfalls ist seine Unabhängigkeit nicht zu gewährleisten. Sie ist aber Voraussetzung dafür, daß sich die gewünschte Meinungsvielfalt in Verantwortung ihrer Träger auch entwickeln kann.

#### 4. Programmbeiträge Dritter

Für den Bereich des lokalen Rundfunks ist die Verpflichtung der Veranstaltergemeinschaften vorgesehen, in ihr tägliches Programm nach Maßgabe des Programmschemas mit bis zu 15 v.H. der lokalen Sendezeit Programmbeiträge von Dritten, insbesondere Organisationen mit kultureller Zielsetzung einzubeziehen. Hierfür müssen Produktionshilfen gegen Erstattung von Selbstkosten zur Verfügung gestellt werden. Die Industrie- und Handelskammern sehen darin eine verfassungsrechtlich nicht gebotene, vielmehr dem Prinzip der Rundfunkfreiheit widersprechende Regelung. Der Gesetzgeber ist zwar verpflichtet, zu gewährleisten, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Diesem Ziel ist aber ausreichend durch materiell-rechtliche Vorschriften genügt, wie sie im Rahmen der Programmgrundsätze festgelegt sind. Danach müssen die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen in jedem Programm zu Wort kommen. Der Einräumung eigener Senderechte für derartige Gruppen oder Organisationen bedarf es dafür nicht. Sie sind gleichbedeutend mit faktischen und rechtlichen Beschränkungen des Rechts auf Rundfunkfreiheit für Privatfunk.

#### 6. Landesanstalt für Rundfunk

Mit der Landesanstalt für Rundfunk wird eine Institution begründet, in deren Kompetenz es liegen soll, u. a. die Verbreitungsgebiete festzulegen, die Veranstalter zuzulassen und die Einhaltung des Gesetzes durch sie zu kontrol-

lieren. Innerhalb dieser Anstalt ist die Rundfunkkommission das entscheidende Organ. In seiner Zusammensetzung soll es dem Prinzip binnenpluraler Vertretung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen genügen.

Die Industrie- und Handelskammern haben bereits im Zuge der Beratungen über die Novelle des WDR-Gesetzes darauf hingewiesen, daß der Rundfunkrat kein ausgewogenes Spiegelbild der gesellschaftlich relevanten Gruppen darstellt. Die gleichen Bedenken richten sich nun gegen die Rundfunkkommission, die im wesentlichen dem Rundfunkrat entspricht. Wenn an der Festlegung der letztlich maßgeblichen Rahmenbedingungen für die Veranstaltung privaten Rundfunks die sog. gesellschaftlich relevanten Gruppen beteiligt sein sollen, dann muß dies in Ausgewogenheit geschehen, d. h. insbesondere unter Berücksichtigung derjenigen, die von der Tatsache und der Form privaten Rundfunks direkt oder indirekt wirtschaftlich betroffen sind. Hieran fehlt es nach der bisherigen Konzeption des Regierungsentwurfs. Ihrer Zusammensetzung nach läßt die Rundfunkkommission vielmehr befürchten, daß ihre Entscheidungen weniger von sachlichen Erwägungen als von medienpolitischer Opportunität geprägt sein werden. Die Mehrzahl der im Gesetzentwurf vorgesehenen entsendungsberechtigten Institutionen und Organisationen stehen nach ihren bisherigen öffentlichen Verlautbarungen eher der Veranstaltung von privatem Rundfunk skeptisch bis ablehnend gegenüber. Sie bieten damit keine Gewähr dafür, daß dem privaten Rundfunk künftig in vorbehaltsfreier Weise faire Chancen im Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeräumt werden. Es ist vielmehr zu befürchten, daß von der Rundfunkkommission geprägte Entscheidung der Landesanstalt für Rundfunk die ohnehin engen Rahmenbedingungen für die Rundfunkveranstaltung und die Rundfunkveranstalter noch zusätzlich verschärfen. Dies kann nicht im Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen sein, daß sich als medienpolitischer Standort empfehlen will. Die Industrie- und Handelskammern fordern deshalb, daß bei der Besetzung der Rundfunkkommission eine deutlichere und angemessene Vertretung der Wirtschaft vorgesehen wird.

Düsseldorf, 14. November 1986