

Verband Rheinisch-Westfälischer
Zeitungsverleger e.V. Düsseldorf

VRWZ

4000 Düsseldorf 1
Schadowstraße 39
Telefon (0211) 363333/34
Telex 8582243

An den
Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Karl Josef Denzer
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

10/ 625

Düsseldorf, den 21. November 1986
RA Ta/Wei -

Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW)
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/1440 -

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß Ihrem Schreiben vom 23. Oktober 1986 übersenden wir anbei 110 Exemplare unserer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung über ein Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichen Grüßen

Verband Rheinisch - Westfälischer
Zeitungsverleger e. V. Düsseldorf

Tappert
(Tappert)

Anlagen

Stellungnahme
des Verbandes Rheinisch-Westfälischer
Zeitungsverleger
zum Entwurf der Landesregierung
eines Rundfunkgesetzes für das Land
Nordrhein-Westfalen

(Drs 10/1440)

Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen hat dem Verband Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger e.V. (VRWZ) mit Schreiben vom 23. Oktober 1986 Gelegenheit gegeben, zum Entwurf der Landesregierung eines Rundfunkgesetzes für Nordrhein-Westfalen (Drs. 10/1440) Stellung zu nehmen.

Nach einer allgemeinen Bewertung des Entwurfs (I) legt die vorliegende Stellungnahme zunächst die wichtigsten Einwände und Bedenken des VRWZ gegen die Regelungen über den lokalen Rundfunk, insbesondere zur Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften, dar (II). Im Anschluß daran bewertet der Verband die allgemeinen Bestimmungen des Entwurfs zur privaten Rundfunkveranstaltung (III). Schließlich äußert sich der VRWZ zusammenfassend zu den Entwicklungschancen privater Programmanbieter im dualistischen Rundfunksystem Nordrhein-Westfalens, insbesondere im Verhältnis zum Westdeutschen Rundfunk (IV).

I. Gesamtbewertung des Entwurfs

Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthält eine Vielzahl äußerst problematischer Bestimmungen, die den zum Aufbau eines dualistischen Rundfunksystems notwendigen Entfaltungsspielraum privater Programmveranstalter unnötig einschränken, die ohnehin dominierende Rolle des Westdeutschen Rundfunks noch verstärken und die nordrhein-westfälischen Zeitungen durch unpraktikable Regelungen im lokalen Bereich in gefährlicher Weise beeinträchtigen.

Den Interessen der Bürger, die Medienlandschaft Nordrhein-Westfalens durch private Konkurrenz zu beleben, trägt der Entwurf in keiner Weise Rechnung. Statt Rahmenregelungen zu schaffen, die vielfältige und attraktive neue Programme ermöglichen, führt der Entwurf durch ein Übermaß an Reglementierungen zu einem schwerfälligen, bürokratischen Rundfunksystem.

Der Entwurf wird dem mehrfach erklärten Ziel der Landesregierung, Nordrhein-Westfalen zu einem "attraktiven Medienstandort" zu machen, nicht gerecht. Durch eine Vielzahl überflüssiger Restriktionen und überzogener Anforderungen, die in anderen Bundesländern nicht gelten, wird die Ansiedlung überregional tätiger Rundfunkanbieter nicht nur behindert, sondern im Ergebnis sogar verhindert.

Die Landesregierung hat offensichtlich verkannt, daß es zu den verfassungsrechtlichen Konsequenzen einer grundsätzlichen Öffnung des Rundfunks für

private Anbieter gehört, Regelungen zu schaffen, die es den neuen Veranstaltern auch ermöglichen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Es geht nicht an, privaten Rundfunk nur unter Voraussetzungen zu ermöglichen, die eine Veranstaltung privater Programme in hohem Maße erschweren (BVerfG 1 BvF 1/-84, Umdruck, S. 55). In keinem anderen Bundesland gibt es eine so ausufernde Medienbürokratie, nirgendwo werden die Wettbewerbspositionen der privaten Anbieter durch den Gesetzgeber so geschwächt, wie das in Nordrhein-Westfalen geschehen soll.

II. Bestimmungen zum lokalen Rundfunk

1. Der VRWZ hält die Trennung von Programm- und Betriebsgesellschaften beim lokalen Rundfunk (§§ 22, 24) grundsätzlich für einen geeigneten Weg, um einerseits mehreren (auch finanzschwachen) gesellschaftlichen Gruppen den Zugang zum Rundfunk zu eröffnen und andererseits ein kohärentes, wirtschaftlich tragfähiges Gesamtprogramm zu ermöglichen. Das "Zwei-Säulen-Modell" kann prinzipiell auch dazu beitragen, daß die von der Werbeverlagerung zum lokalen Rundfunk betroffenen örtlichen Zeitungen Gelegenheit erhalten, ihre Verluste im Anzeigenbereich jedenfalls teilweise aufzufangen, ohne daß auf diese Weise andere Interessenten von der Rundfunkveranstaltung ausgeschlossen bleiben müssen. Voraussetzung für die Verwirklichung dieser Ziele ist jedoch, daß das Landesrundfunkgesetz ein partnerschaftliches Zusammenwirken beider Gesellschaften ermöglicht und insbesondere der Betriebsgesellschaft die notwen-

digen Mitwirkungsrechte hinsichtlich der Programmgestaltung einräumt. Die vom Regierungsentwurf vorgesehene konkrete Ausgestaltung des Modells wird diesen Prämissen hingegen in keiner Weise gerecht.

a) Nach dem Gesetzentwurf wird der Betriebsgesellschaft zugemutet, das alleinige finanzielle Risiko für ein Programm zu übernehmen, auf das sie so gut wie keinen Einfluß hat.

Denn: Die Betriebsgesellschaft hat nur eine dienende Funktion (§ 24 Abs. 1 Satz 1). Sie darf "Inhalt und Gestaltung des Programms nicht beeinflussen" (Begründung S. 57, 58), sondern soll lediglich "die erforderlichen technischen Einrichtungen errichten, betreiben und finanzieren", das lokale Programm "für die Veranstaltergemeinschaft verbreiten" sowie dieser "die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel" zur Verfügung stellen (§ 24 Abs. 1 Satz 2).

Die Programmgesellschaft ist hingegen nicht nur für die inhaltliche Seite der Rundfunkveranstaltung zuständig; sie soll vielmehr auch das Programm "herstellen" und "über alle für die Programmgestaltung relevanten Fragen entscheiden" (Begründung S. 57). Sie - und nicht die Betriebsgesellschaft - ist auch Arbeitgeber des Chefredakteurs sowie aller weiteren "redaktionellen Mitarbeiter" (§ 24 Abs. 1 Satz 3 Zfn. 1 und 2), denen gegenüber sie ein Direktionsrecht besitzt.

Hat aber die Betriebsgesellschaft somit noch nicht einmal das Recht, das Programm - im Rahmen

inhaltlicher Vorgaben der Veranstaltergemeinschaft - selbst (und mit eigenen Mitarbeitern) zu gestalten, so ist sie vollständig von der Programmgesellschaft abhängig und den wirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Entscheidungen schutzlos ausgeliefert. Beschließt die Veranstaltergemeinschaft unattraktive, von den Rezipienten - und folglich der Werbung treibenden Wirtschaft - nicht akzeptierte Sendungen, so ist sie trotzdem dazu gezwungen, dieses (möglicherweise auch noch besonders kostspielige) Programm zu finanzieren und damit auf Dauer verlustreich zu arbeiten.

Diese Gefahr wird durch den besonders hohen Kostenaufwand, den die im Referentenentwurf vorgesehene Konstruktion auf Seiten der Programmgesellschaft verursacht, noch verschärft. Denn für die Erfüllung ihrer zahlreichen Veranstalterpflichten (zum Beispiel für die Beurteilung, ob die Beiträge der Organisationen nach § 23 Abs. 4 den Anforderungen des Gesetzes entsprechen) braucht sie eigenes Verwaltungspersonal; andererseits wird der notwendige Personalaufwand der Betriebsgesellschaft dadurch nicht reduziert. Diese zusätzliche Kostenbelastung muß die Betriebsgesellschaft gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 3 aber aus den - vor allem in der Anfangsphase ohnehin geringen - lokalen Werbeeinnahmen tragen. Dadurch wird es von vornherein erschwert, Überschüsse zu erzielen und in Technik und Programm zu investieren.

Äußerst kostenintensiv kann sich auch die Tatsache auswirken, daß die redaktionellen Mitarbeiter des Rundfunksenders Arbeitnehmer der Veranstal-

tergemeinschaft sind. Diese kann damit zum Beispiel ohne Berücksichtigung der Finanzierbarkeit unvertretbar hohe Gehälter versprechen oder die Geltung tarifvertraglicher Regelungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vereinbaren sowie hohe Pensionszusagen machen - die wirtschaftlichen Folgen braucht die Programmgesellschaft dabei offenbar nicht zu berücksichtigen. Die unmittelbare arbeitsrechtliche Zuordnung der redaktionellen Mitarbeiter zur Betriebsgesellschaft führt auch dazu, daß Techniker und Verwaltungsangestellte einerseits sowie Redakteure andererseits verschiedene Arbeitgeber haben und damit für sie völlig unterschiedliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen gelten, womit eine Störung des Betriebsklimas bereits im Gesetz vorprogrammiert ist. Schließlich besteht auch die Gefahr, daß die redaktionellen Mitarbeiter von der aus unterschiedlichen Gruppen gebildeten Anbietergemeinschaft nicht nach qualitativen, sondern nach Proportz Gesichtspunkten ausgewählt werden, und jede Gruppe den Anspruch erhebt, mit mindestens einem Redakteur "vertreten zu sein". Die Gefahr, daß die Veranstaltergemeinschaft personelle und programmliche Entscheidungen trifft, die zu einer unverhältnismäßigen Kostenbelastung der Rundfunkveranstaltung führen, wäre etwas gemildert, wenn der Entwurf wenigstens eine generelle Bestimmung enthielte, die die Veranstaltergemeinschaft verpflichtet, wirtschaftliche Gesichtspunkte und das Interesse der Betriebsgesellschaft zu berücksichtigen. Doch eine solche Vorschrift läßt der Entwurf vermissen.

Daß der Regierungsentwurf der alle Programm- und Verwaltungskosten tragenden Betriebsgesellschaft nur eine ausführende Rolle und damit das alleinige finanzielle Risiko zuweist, wäre allenfalls dann hinnehmbar, wenn die Betriebsgesellschaft an den Entscheidungen der Programmgesellschaft in ausreichendem Maße mitwirken und damit die wirtschaftlichen Folgen wirksam beeinflussen könnte. Dies ist aber nicht der Fall.

Die naheliegendste Mitwirkungsmöglichkeit wäre, der Betriebsgesellschaft zu erlauben, sich an der Programmgesellschaft zu beteiligen. Daß die beabsichtigte Trennung zwischen der publizistischen und der wirtschaftlichen Seite des Rundfunks damit keineswegs aufgehoben würde, resultiert bereits aus der "Quotenregelung" in § 22 Abs. 3 Zf. 4 Satz 1, nach der kein Mitglied der Veranstaltergemeinschaft mehr als 15 % der Anteile innehaben darf. Dieser Weg wird aber durch § 24 Abs. 5 verbaut; das dort niedergelegte Beteiligungsverbot erstreckt sich sogar auf jeden Teilhaber der Betriebsgesellschaft.

Die beiden im Regierungsentwurf enthaltenen Möglichkeiten der Einflußnahme der Betriebsgesellschaft laufen hingegen leer. **Es** nützt der Betriebsgesellschaft im Ergebnis nur wenig, wenn sie einen Vertreter in die Sitzungen der Veranstaltergemeinschaft entsenden kann (§ 24 Abs. 1 Satz 3 Zf. 3). Zwar soll dieser Vertreter auch stimmberechtigt sein; da die Programmgesellschaft aber zwangsläufig aus mindestens sieben Mitgliedern bestehen muß (§ 22 Abs. 3 Zf. 4 Satz 1), reicht diese einzelne Stimme noch nicht einmal

aus, um das Programmschema und die publizistischen Grundsätze (für deren Verabschiedung eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich ist; § 25 Satz 1) zu beeinflussen. Selbst eine vollständige Änderung der Programmgrundsätze oder der Zielrichtung der Anbietergemeinschaft könnte der Vertreter der Betriebsgesellschaft nicht verhindern; damit hat er noch weniger Rechte als ein schlichtes Vereinsmitglied, ohne dessen Zustimmung der Verein nach dem BGB seinen Zweck nicht ändern kann.

Selbst wenn sich die Anbietergemeinschaft die Rechtsform eines Vereins gäbe - was die Landesregierung der Begründung zufolge (S. 58) als Regelfall ansieht, ohne diese an sich naheliegende Rechtsform auch im Gesetz zu erwähnen -, so würde das Entsendungsrecht nach dem jetzigen Wortlaut doch nicht bewirken, daß der Vertreter der Betriebsgesellschaft dann zumindest wie ein Vereinsmitglied angesehen würde und die ihm in dieser Rolle zustehenden Minderheitenrechte erhielte. Es bliebe somit dabei, daß der Vertreter der Betriebsgesellschaft in allen Fragen, auch den grundlegenden, überstimbar wäre.

Im übrigen läßt der Entwurf offen, wie das Mitwirkungsrecht des § 24 Abs. 1 Satz 3 Zf. 3 mit dem Umstand zu vereinbaren ist, daß die Betriebsgesellschaft keinerlei Einfluß auf Inhalt und Gestaltung des Programms nehmen darf (Begründung S. 58). Sollte beabsichtigt sein, daß das Mitwirkungsrecht dort seine Grenze findet, wäre es gänzlich unwirksam.

Auch die zweite Bestimmung zur "Koordination" beider Gesellschaften (Begründung S. 58), nämlich die in § 24 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 enthaltene Verpflichtung der Programmgesellschaft, den Chefredakteur nur mit Zustimmung der Betriebsgesellschaft einzustellen, ist nicht geeignet, die Betriebsgesellschaft vor wirtschaftlich verhängnisvollen Programmentscheidungen zu schützen. Denn der Chefredakteur unterliegt als Arbeitnehmer der Programmgesellschaft allein ihrem Direktionsrecht; setzt er sich nicht dem möglichen - durch das Gesetz fast vorprogrammierten - Interessenkonflikt zwischen Programm- und Betriebsgesellschaft aus, sondern orientiert er sich eher in die Richtung seines Arbeitgebers, so hat die Betriebsgesellschaft kein Mittel der Einflußnahme mehr, zumal eine Entlassung des Chefredakteurs nur mit Zustimmung der Programmgesellschaft erfolgen könnte.

Im übrigen ist ohnehin unklar, ob der Chefredakteur - selbst wenn er zwischen Programm- und Betriebsgesellschaft zu vermitteln versuchte - wirksame Entscheidungen treffen könnte. Denn nach § 22 Abs. 2 ist die Veranstaltergemeinschaft verpflichtet, mit ihren redaktionellen Mitarbeitern eine Vereinbarung zu treffen, die diesen im Rahmen der publizistischen Grundsätze "Einfluß auf die Programmgestaltung" einräumt. Abgesehen davon, daß das Gesetz hier ausgerechnet für den nicht auf Gewinnerzielung gerichteten Rundfunk eine Sondervorschrift zur Mitbestimmung einführt, bleibt völlig offen, um welchen Einfluß es sich dabei handeln soll. Offenbar scheint ein größerer Einfluß gemeint zu sein, als ihn Redakteure und

Moderatoren ohnehin haben - unter Umständen sogar ein Einfluß, der gegen den Chefredakteur und die Veranstaltergemeinschaft geltend gemacht werden kann. (Zur verfassungs- und kompetenzrechtlichen Problematik des rundfunkspezifischen Mitbestimmungsrechts vgl. unten III. 1.)

Trifft die Programmgesellschaft Entscheidungen, die wirtschaftlich untragbare Folgen haben, so bleibt der Betriebsgesellschaft auf Dauer nichts anderes übrig, als den Vertrag mit der Programmgesellschaft zu kündigen. In diesem Fall hängt es von der Landesanstalt für Rundfunk ab, ob die Betriebsgesellschaft weiterarbeiten kann oder ob ihre gesamten Investitionen und sachlichen sowie finanziellen Leistungen entwertet werden. Die Betriebsgesellschaft kann ihre Tätigkeit (im "Dienst" einer neuen Programmgesellschaft) jedoch nur dann fortführen, wenn die Landesanstalt die Zulassung der bisherigen Programmgesellschaft widerruft. Ob dies geschieht, hängt weitgehend von wertungsbedürftigen Tatbeständen und Ermessungsentscheidungen der Landesanstalt ab: Nach § 24 Abs. 7 Nr. 3 müßte sie dazu eine "schwerwiegende Vertragsverletzung der Veranstaltergemeinschaft" feststellen und deren "Bedeutung" und ihr "Gewicht" als so stark erachten, daß ein Lizenzentzug legitimiert wird. Allerdings ist bereits fraglich, ob falsche Programmentscheidungen der Veranstaltergemeinschaft "Vertragsverletzungen" sind, da die Landesregierung die Einbeziehung von Inhalten in den Vertrag ja gerade ausschließen will. Da der Lizenzentzug außerdem ein Verwaltungsakt ist und gerichtlicher Nachprüfung unterliegt, wird die Landesanstalt diese Entscheidung

in der Praxis nur treffen, wenn die Sach- und Beweislage eindeutig ist und sie nicht befürchten muß, verpflichtet zu werden, den Lizenzentzug wegen anfechtbarer Ermessensentscheidungen wieder zurückzunehmen. Damit ist die Betriebsgesellschaft de facto von vornherein benachteiligt; ihr Kündigungsrecht ist mit so großen Risiken behaftet, daß es im Ergebnis nahezu leerläuft.

Darüber hinaus ist die Betriebsgesellschaft sogar noch dem zusätzlichen Risiko ausgesetzt, daß die Veranstaltergemeinschaft bei zu knapper Finanzdecke ihrerseits nach Kündigungsgründen sucht; eine solche Kündigung könnte sie mit einfacher Mehrheit beschließen (§ 25 Satz 2)! Das Kündigungsrecht hat daher überhaupt nur dann einen Sinn, wenn sich die Betriebsgesellschaft auf falsche Programmentscheidungen berufen kann und es der Veranstaltergemeinschaft verwehrt wird, wirtschaftliche Schwierigkeiten, die auf ihrer fehlerhaften Programmpolitik beruhen, zum Anlaß einer Trennung zu nehmen.

b) Obwohl die Begründung des Gesetzentwurfs die Betroffenheit der Presse durch die eintretende Werbeverlagerung von der Zeitung zum privaten Rundfunk ausdrücklich hervorhebt (S. 57) und der Gesetzentwurf dem auf den ersten Blick durch die Regelung des § 24 Abs. 6 Rechnung zu tragen scheint, werden die örtlichen Zeitungen durch die ungeeignete Konstruktion des "Zwei-Säulen-Modells" gefährdet.

Indem das Gesetz auch der von örtlichen Zeitungen gebildeten Betriebsgesellschaft nur eine aus-

führende Rolle zuweist und ihr - wie dargestellt - keine wirklichen Mitsprachemöglichkeiten hinsichtlich der Programminhalte und der Programmgestaltung gibt, statt dessen wirtschaftlich nicht tragfähige Programmentscheidungen geradezu provoziert, bewirkt es einen höheren Finanzbedarf des Rundfunksenders. Ohnehin könnte die Betriebsgesellschaft nur mit dem Betrag zur Erhaltung der Zeitungen beitragen, der die Investitions- und Betriebskosten des Lokalsenders übersteigt; daß dies bei einem verhältnismäßig kleinen Verbreitungsgebiet in der Regel keine hohen Beträge wären, liegt auf der Hand. Der Entwurf zwingt sie nun aber, nicht nur den zusätzlichen Verwaltungsaufwand der Betriebsgesellschaft zu finanzieren, sondern auch jede - von wirtschaftlichen Überlegungen "unbelastete" - Programmentscheidung der Veranstaltergemeinschaft. In diesem Fall ist jede Reaktion der Betriebsgesellschaft falsch: Versucht sie, trotz eines unattraktiven und reichweitenschwachen Programms die Finanzierung etwa durch besonders günstige Werbepreise sicherzustellen, vergrößert sie die Werbeverluste der Zeitungen. Unternimmt sie diesen Versuch nicht, so entsteht ein von den Gesellschaftern - den Zeitungen! - zu deckendes Defizit. Beide Wege tragen massiv zur Gefährdung der lokalen Presse bei.

Dabei wird die Presse auch noch zusätzlich diskriminiert. Nach § 24 Abs. 6 Satz 3 kann sie in die Vertragsverhandlungen mit der Programmgesellschaft keine Forderung einbringen, die über die in § 24 Abs. 6 Satz 1 genannten Belange (Gewährleistung einer freien und vielfältigen Presse)

hinausgehen, ohne befürchten zu müssen, daß die Programmgesellschaft die Verhandlungen für gescheitert erklärt und mit einer anderen Betriebsgesellschaft kontrahiert. Dieser Einschränkung unterliegen aber nur die von den Zeitungen gebildeten Betriebsgesellschaften! Dabei wird im übrigen völlig verkannt, daß im Vordergrund der Vertragsverhandlungen zunächst nicht der Bestand der Presse, sondern der Bestand der Betriebsgesellschaft stehen muß. Nur wenn es der Betriebsgesellschaft ermöglicht wird, zu annehmbaren Bedingungen zu arbeiten, wird sie überhaupt in die Lage versetzt, die Belange der örtlichen Zeitungen zu berücksichtigen; anderenfalls muß sie wie dargestellt sogar gegen diese Belange verstoßen!

Wenngleich in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt wird, daß Zeitungsunternehmen "vorrangigen Zugang zur Betriebsgesellschaft haben" (S. 59), kommt dieses Ziel im Gesetzentwurf selbst weitaus unklarer zum Ausdruck. Dort ist - in § 24 Abs. 6 Satz 1 - nur noch festgelegt, daß die Veranstaltergemeinschaft nachweisen muß, "daß sie die vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft abgeschlossen hat, die erwarten läßt, daß sie zur Gewährleistung einer freien und vielfältigen Presse den Belangen der im Verbreitungsgebiet erscheinenden Zeitungen mit Lokalausgaben angemessen Rechnung trägt". Nimmt man diese Bestimmung wörtlich, so würde es schon ausreichen, wenn sich eine nicht von den Zeitungen gebildete Betriebsgesellschaft vertraglich verpflichtet, den "Belangen" der Zeitungen "angemessen" Rechnung zu tragen; der Nachweispflicht der Veranstaltergemeinschaft könnte damit jeden-

falls schon Genüge getan sein. Die Landesanstalt käme dann in die mißliche Situation, der Veranstaltergemeinschaft nachweisen zu müssen, daß die Betriebsgesellschaft diesen Belangen nicht Rechnung trägt. Voraussetzung für die Lizenzerteilung an die Veranstaltergemeinschaft sollte daher sein, daß sie die vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft abgeschlossen hat, die "am ehesten" erwarten läßt, daß sie den Belangen der Presse Rechnung trägt.

Der umgekehrte Fall, daß nämlich die Begründung restriktiver ist als der Gesetzestext, liegt bei der Regelung der Frage vor, welchen Anteil die lokalen Zeitungen an der Betriebsgesellschaft haben dürfen. Der Entwurf sagt dazu nichts aus, so daß dieser Anteil wohl 100 % betragen darf. Dies ist angesichts der relativ geringen Erträge lokaler werbefinanzierter Rundfunkveranstaltung nicht nur sachgerecht, sondern auch notwendig. Die Begründung spricht (auf S. 59) hingegen von einer "deutlichen Mehrheit". Der VRWZ geht davon aus, daß insoweit der Gesetzestext gilt und die Begründung entsprechend korrigiert wird.

Der "vorrangige Zugang" der Presse zur Betriebsgesellschaft gerät allerdings dann in Gefahr, wenn die Betriebsgesellschaft - aus den oben bereits geschilderten Gründen - die Vereinbarung mit der Programmgesellschaft kündigen muß. Zwar sind in diesem Fall "Bedeutung und Gewicht der Vertragsverletzung" und die in § 24 Abs. 6 Satz 1 genannten Belange "abzuwägen" (§ 24 Abs. 7 Zf. 3); diese Abwägungsentscheidung obliegt aber der Landesanstalt für Rundfunk und ist gerichtli-

cher Nachprüfung weitgehend entzogen. Ein ähnlich weiter Ermessensspielraum kommt der Anstalt zu, wenn die Veranstaltergemeinschaft den Vertrag kündigt (§ 24 Abs. 7 Zf. 2).

2. Nach § 22 Abs. 3 Zf. 4 darf kein Mitglied der Veranstaltergemeinschaft mehr als 15 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile besitzen (Satz 1). Zeitungsunternehmen dürfen sich in ihrer Gesamtheit nur bis zu 15 % beteiligen (Satz 3).

a) Die allgemeine Grenzziehung von 15 % ist aus Sicht des VRWZ weder erforderlich noch zweckmäßig. Das Bundesverfassungsgericht hat im Dritten und Vierten Fernsehurteil entschieden, daß der Gesetzgeber - wählt er die binnenpluralistische Organisationsform - die Berücksichtigung der maßgeblichen gesellschaftlichen Auffassungen im Gesamtprogramm eines Rundfunkveranstalters sicherstellen und zudem gewährleisten muß, daß die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen die Einhaltung dieser Anforderung effektiv beeinflussen können. Diesen Maßgaben wird das Gesetz jedoch bereits hinreichend gerecht. Nach § 11 Abs. 2 Satz 4 darf kein Rundfunkprogramm einseitig nur einzelne Meinungsrichtungen berücksichtigen oder einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen. Nach § 11 Abs. 3 muß jedes Vollprogramm die Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen und in der Berichterstattung angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen von allgemeiner Bedeutung vorsehen (Satz 3). Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen

und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in jedem Vollprogramm zu Wort kommen (Satz 2). Die gleichen Verpflichtungen wiederholt § 23 Abs. 1 für den lokalen Rundfunk. Über die Einhaltung dieser Bestimmungen wacht die Rundfunkkommission (§ 45 Abs. 1), die aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen besteht (§ 48 Abs. 2, 3). Verstößt ein Anbieter gegen diese Verpflichtungen, so kann er zunächst angewiesen werden, den Verstoß zu beheben bzw. künftig zu unterlassen (§ 9 Abs. 1); bei Fortdauer eines Rechtsverstoßes kann die Landesanstalt für Rundfunk die Lizenz ruhen lassen (§ 9 Abs. 2), letztlich kann sie die Zulassung widerrufen (§ 9 Abs. 5 d).

Obwohl diese Regelungen - besonders im Licht des Niedersachsen-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (Umdruck, S. 40 ff) - bereits über das verfassungsrechtlich Notwendige hinausgehen und auch in medienpolitischer Hinsicht zur Vielfaltssicherung völlig ausreichen, sollen nunmehr durch den Entwurf die vom Gericht auf die Programminhalte bezogenen Pluralitätsanforderungen auf die organisatorische Ebene der Rundfunkveranstaltung ausgedehnt werden.

Diese Übertragung programmlicher Anforderungen auf die Veranstalterstruktur ist aber nicht nur nicht erforderlich, sondern sogar nicht geeignet, die Pluralität im Programm zu erhöhen oder auch nur sicherzustellen. Indem die an der Anbietergemeinschaft beteiligten Gruppen ihre Interessen im Programm zu verwirklichen versuchen, entsteht gerade keine Vielfalt in dem vom Bundesverfassungs-

gericht postulierten Sinne, sondern wird im Gegenteil eine einseitige, weil auf die Ansichten der beteiligten Gruppen konzentrierte, Meinungsrepräsentation begünstigt. Im übrigen wird mit diesem Modell zugleich die Gefahr provoziert, daß einzelne Mitglieder der Anbietergemeinschaft andere beteiligte Gruppen zu majorisieren versuchen.

Die Bestimmung ist auch unzweckmäßig, weil durch sie eine Sendefrequenz dann nicht genutzt werden könnte, wenn entweder insgesamt weniger als sieben Interessenten vorhanden sind oder zwar mehr Gruppen Rundfunk veranstalten wollen, diese aber nur jeweils zur Zusammenarbeit mit einem Teil der anderen Gruppen bereit sind. So würde es beispielsweise nicht ausreichen, wenn sich die Evangelische Kirche, die Katholische Kirche, eine Gewerkschaft, ein Wirtschaftsverband, der Kreissportbund und eine Jugendorganisation zu einer Veranstaltergemeinschaft zusammenfänden und sich auf gleichmäßige Anteile von 16,6 % einigten - finden sie keinen siebten Partner, bleiben sie vom Rundfunk ausgeschlossen.

b) Völlig unverständlich ist die pressediskriminierende Branchenklausel in Satz 3, für die es keinerlei Legitimation gibt. Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Zulassung privaten Rundfunks, verhilft er somit dem Grundrecht freier Meinungsäußerung qua Gesetz auch im Rundfunkbereich zu Durchbruch, so kann er nicht mehr wählen, welche Veranstalter ihm genehm sind und welche nicht - wer sich den Rahmenregelungen fügt, insbesondere für die nötige Ausgewogenheit sorgt, hat einen

Anspruch, als Anbieter von Rundfunkprogrammen zugelassen zu werden. Dies gilt auch für die Presse (BVerfG 1 BvF 1/84, Umdruck, S. 58).

Eine pressenspezifische Branchenklausel ist daher unzulässig. Wenn das Bundesverfassungsgericht im Vierten Fernsehurteil für den lokalen Rundfunk Beschränkungsmöglichkeiten aufzeigt, so doch nur für den Fall, daß die einzige Zeitung am Ort das einzige örtliche Rundfunkprogramm allein veranstalten wollte. Gibt es - wie dies in Nordrhein-Westfalen praktisch der Fall ist - mehrere Zeitungen (und auf genau diesen Fall bezieht sich die Branchenklausel ja), so entfällt bereits die Legitimation einer Zugangsbeschränkung. Im übrigen hat das Gericht die in § 23 des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes enthaltene 50-Prozent-Grenze ausdrücklich für verfassungsgemäß erklärt; wäre es somit zulässig, daß die einzige Zeitung die Hälfte der Programme gestaltet, so ist es erst recht unbedenklich, jeder Zeitung die Beteiligungsmöglichkeit zuzubilligen, die für jeden anderen Veranstalter auch gilt.

Damit fehlt der Pressediskriminierung in § 22 Abs. 3 Zf. 4 Satz 3 nicht nur jede Begründung; sie verstößt auch gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, das zu beschränken dem Gesetzgeber nach den Fernsehurteilen des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich versagt ist.

3. Wenngleich der Regierungsentwurf die Grenze für die Beteiligung kommunaler Träger an lokalen Veranstaltergemeinschaften von ursprünglich 33 Prozent (§ 23 Abs. 1 des Referentenentwurfs)

auf 15 Prozent reduziert (§ 22 Abs. 3 Zf. 3 und 4), vermittelt das Gesetz den kommunalen Gebietskörperschaften einen verfassungsrechtlich unzulässigen und medienpolitisch unvertretbaren Einfluß auf den lokalen Rundfunk.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Vierten Fernsehurteil ausgeführt:

"Wenn nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LRG eine Erlaubnis nur juristischen Personen des Privatrechts erteilt werden darf, juristische Personen des öffentlichen Rechts also grundsätzlich ausgeschlossen werden, so ist auch dies eine Konsequenz der Staatsfreiheit des Rundfunks, gegen die nichts zu erinnern ist. Etwas anderes könnte nur für öffentlich-rechtliche Einrichtungen gelten, die selbst frei von staatlichem Einfluß sind und denen Rechte gegenüber dem Staat zustehen, wie die in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LRG ausdrücklich genannten öffentlich-rechtlichen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften. Keine Ausnahme ist geboten für Gemeinden, denen zwar das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet ist, die aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück "Staat" sind."

Durch das Gesetz erhielten die Gemeinden aber nicht nur die Möglichkeit, staatliche Öffentlichkeitsarbeit mit Hilfe des Mediums Rundfunk zu betreiben, sondern würden auch in die Lage versetzt, eine gegenüber der Gemeindeverwaltung kritische Berichterstattung zu verhindern und damit die publizistische Kontrollfunktion des Rundfunks einzuschränken.

Dies gilt um so mehr, als eine Kommune in jedem Fall ein starker Partner der Anbietergemeinschaft sein wird und die Gefahr besteht, daß ihr tatsächlicher Einfluß ihre nominelle Beteiligung übersteigt. Insbesondere ist es ihr nicht verwehrt, unter den anderen Anbietern nach Verbündeten zu suchen und damit die Veranstaltergemeinschaft zu majorisieren. Daß Mitglieder der Anbietergemeinschaft dazu bereit sind, ist angesichts der Tatsache, daß die Gemeindeverwaltung in ihrer Doppelrolle als Selbstverwaltungskörperschaft und unterste staatliche Verwaltungsinstanz das politische und wirtschaftliche Leben in einer Kommune in vielfältiger Weise beeinflussen kann und zahlreiche Aktivitäten von ihrer Zustimmung oder Subventionierung abhängig sind, jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Die aus der Beteiligung der Kommunen resultierenden Gefahren hatten die Verfasser des Referentenentwurfs auch erkannt und daher in § 23 Abs. 2 festgelegt, daß Programmbeiträge kommunaler Träger nur zulässig sein sollten, "wenn sie die öffentliche Meinungsbildung nicht beeinflussen oder von kulturellen Einrichtungen stammen". Zwar war diese Vorschrift untauglich, da sie den Einfluß der Gemeinde auf das Gesamtprogramm unberücksichtigt ließ und zudem Programmbeiträge von kulturellen Einrichtungen keinen Beschränkungen unterwarf; dennoch enthielt der Referentenentwurf dadurch zumindest Ansätze einer inhaltlichen Grenzziehung. Der Regierungsentwurf verzichtet auf eine solche Beschränkung vollständig. Damit ist die Gefahr, daß es in Nordrhein-Westfalen zu einem "Bürgermeister-Rundfunk" kommt, sogar noch gestiegen.

4. Obwohl der Entwurf bereits hinreichende Vorkehrungen enthält, daß alle relevanten Gruppen und Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen, muß nach § 23 Abs. 4 jede Anbietergemeinschaft in ihr tägliches Programm mit einem Anteil von bis zu 15 % der Sendezeit Programmbeiträge von Organisationen einbeziehen, "deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist", und ihnen Produktionshilfen zur Verfügung stellen.

Der Gesetzentwurf präzisiert nicht, um welche Organisationen es sich dabei handeln soll. Es liegt nahe, dabei in erster Linie an Jugendorganisationen, Bürgerinitiativen sowie eingetragene und nichteingetragene Vereine aller Art zu denken. Sie alle sollen - ohne selbst den Programmanforderungen des Gesetzes zu unterliegen - direkten Zugang zu privaten Rundfunkprogrammen erhalten, wobei es dann offenbar Sache des Veranstalters bleibt, etwaige entstehende Unausgewogenheiten des Programms durch eigene Beiträge auszugleichen. Der Entwurf läßt allerdings auch die Auslegung zu, daß diese Beiträge bei der Pluralitätsbeurteilung unberücksichtigt bleiben, womit besonders aktiven Gruppen eine Dominierung der öffentlichen Meinungsbildung gestattet würde.

Keine Angabe enthält der Referentenentwurf auch dazu, welche Sendeplätze diese Organisationen beanspruchen können und was der Anbieter tun soll, wenn die Gruppen in der Summe mehr als 15 % der Sendezeit beantragen. Die ständige Anrufung der Verwaltungsgerichte ist hier bereits im Gesetz vorgezeichnet. Das gleiche gilt für die Ver-

pflichtung des Anbieters, "Produktionshilfen" zur Verfügung zu stellen: Ob hiermit gemeint ist, Studios zu öffnen und Rundfunkmitarbeiter abzustellen oder ob "nur" Kameras und Mikrofone verliehen werden sollen, bleibt völlig im Dunkeln.

Eine solche Pflicht, das Hörfunkprogramm - und auch das ohnehin aus wirtschaftlichen Gründen zu meist nur halbstündige Fernsehprogramm! - für Beiträge fremder Organisationen zu unterbrechen, macht es dem Anbieter unmöglich, ein für die Rezipienten interessantes und durchgängig attraktives Programm "aus einem Guß" zu veranstalten - die Folge wird sein, daß Zuhörer und Zuschauer aufgrund der Programmunterbrechung auf einen anderen Kanal umschalten und dort bleiben. Daß dies die Wettbewerbschancen des Rundfunkveranstalters - beispielsweise gegenüber dem WDR - vermindert, liegt auf der Hand.

Es bleibt unklar, warum der Referentenentwurf solchen Gruppen, die nicht an einer Anbietergemeinschaft mitwirken, Zugang zu fremden Rundfunkprogrammen verschafft und sie nicht statt dessen auf den offenen Kanal verweist. In der jetzigen Fassung aber vermindert der Entwurf die Chancen, privaten Rundfunk lebensfähig zu erhalten, zumal noch hinzukommt, daß in den bis zu 3 1/2 Stunden pro Tag, die für die Organisationen bereitgestellt werden müssen, keine Werbung ausgestrahlt werden darf, womit die 20 %-Quote (§ 20 Abs. 2 Satz 1) deutlich reduziert wird.

5. Nach § 5 Abs. 5 gelten die Bestimmungen über den lokalen Rundfunk auch für Fensterprogramme.

a) Fensterprogramme werden in § 2 Abs. 5 als "zeitlich begrenzte Rundfunkprogramme im Rahmen eines landesweiten Programms" definiert. Diese Begriffsbestimmung läßt offen, welchem Recht lokale Fernsehprogramme unterliegen, die im Rahmen eines bundesweiten Programms örtlich verbreitet werden. Nach dem jetzigen Wortlaut entsteht der Eindruck, als unterfielen solche Programme den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes. Da § 5 Abs. 3 die in Nordrhein-Westfalen veranstalteten Fernsehsatellitenprogramme als landesweite Programme ansieht, würde dies aber dazu führen, daß lokale Fenster im Rahmen eines in Nordrhein-Westfalen zugelassenen bundesweiten Fernsehprogramms dem Recht des lokalen Rundfunks unterlägen, die Fensterprogramme von in anderen Bundesländern zugelassenen bundesweiten Programmen aber den allgemeinen Bestimmungen. Eine solche Differenzierung wäre nicht sachgerecht und ist vermutlich auch nicht von der Landesregierung beabsichtigt.

b) Geht man davon aus, daß für lokale Fensterprogramme in jedem Fall das Recht des lokalen Rundfunks gilt, so müßten diese Programme gemäß § 23 Abs. 2 eine Länge von mindestens 30 Minuten haben. In vielen Fällen wird es aber aus wirtschaftlichen und programmlichen Gründen nicht möglich sein, ein Fernsehprogramm dieser Länge auszustrahlen. Läßt sich in einem Kreis beispielsweise nur ein 20minütiges Fernsehprogramm finanzieren, so müßte aufgrund § 23 Abs. 2 auf die Ausstrahlung dieses Programms gänzlich ver-

zichtet werden. Diese Bestimmung benachteiligt nicht nur wirtschaftlich schwächere Kreise, sondern steht auch im Widerspruch zu § 5 Abs. 3 Satz 2, nach dem lokale Programme in möglichst vielen Kreisen und kreisfreien Städten veranstaltet und verbreitet werden sollen.

c) Indem der Gesetzentwurf in § 5 Abs. 4 die Zulassung eines Fernsehsatellitenprogramms davon abhängig macht, daß "täglich ... bis zu zwei Stunden lokale Fernsehfensterprogramme verbreitet werden können, davon bis zu einer Stunde täglich in der Zeit von 18.00 bis 22.00 Uhr", verlangt er vom nationalen Rundfunkveranstalter zuviel. In nur ganz wenigen Orten der Bundesrepublik läßt sich auch nur ein halbstündiges lokales Fernsehprogramm finanzieren; ein zweistündiges Programm ist fast ausgeschlossen. Fenster von bis zu zwei Stunden Dauer sieht daher bisher auch kein nationaler Veranstalter vor.

Daß die Landesanstalt für Rundfunk auch noch die genaue Uhrzeit des Fensterprogramms bestimmen soll, ist grotesk. Damit wäre dem zur Ansiedlung in Nordrhein-Westfalen bereiten Fernsehanbieter jede Möglichkeit genommen, die Sendezeit für lokale Fenster mit den örtlichen Partnern - auch außerhalb Nordrhein-Westfalens - abzustimmen. Dies wäre ein unsinniger Standortnachteil Nordrhein-Westfalens.

6. Auch einige sonstiger Bestimmungen über die lokale Rundfunkveranstaltung bedürfen noch der Korrektur.

a) Nach § 5 Abs. 3 Satz 2 sollen lokale Programme in möglichst vielen Kreisen und kreisfreien Städten veranstaltet und verbreitet werden. Nach § 27 Abs. 1 Satz 2 kann aber die Landesanstalt für Rundfunk durch Satzung die Verbreitungsgebiete für lokale Programme auch unabhängig von Kreisgrenzen festlegen. Faßt sie dabei beispielsweise zwei Kreise zu einem Verbreitungsgebiet zusammen, so würde sie gegen § 5 Abs. 3 Satz 2 verstoßen. In jedem Fall müssen aber die Kriterien des § 27 Vorrang haben, da sie Grundvoraussetzungen für einen wirtschaftlich tragfähigen Rundfunk enthalten. Daher sollte in § 5 Abs. 3 Satz 2 eine entsprechende Klarstellung (etwa dahingehend, daß § 27 Abs. 1 Satz 2 unberührt bleibt) aufgenommen werden.

Im übrigen könnte die Formulierung in § 27 Abs. 1 Satz 2 Zf. 3 so verstanden werden, als ob die Landesanstalt für Rundfunk auch Verbreitungsgebiete festlegen kann, die einen wirtschaftlich leistungsfähigen lokalen Rundfunk nicht ermöglichen. Es wäre daher sachgerecht, diese Soll-Vorschrift zu einer Muß-Vorschrift umzugestalten.

b) § 22 Abs. 3 Zf. 2 bestimmt, daß jedes Mitglied einer Veranstaltergemeinschaft im Verbreitungsgebiet des Rundfunksenders seine Wohnung, seinen ständigen Aufenthalt oder seinen Sitz haben muß. Damit werden Zeitungen benachteiligt, die im Verbreitungsgebiet des Rundfunks mit einer Lokalausgabe erscheinen, den Verlagssitz aber an einem anderen Ort haben. § 24 Abs. 6 Satz 1, der gerade auf die Lokalausgaben abstellt, liefe damit teilweise leer. Erforderlich wäre daher, § 22 Abs. 3

Zf. 2 in dem Sinne zu ändern, daß dieses Erfordernis nicht für Zeitungen gilt, die im Verbreitungsgebiet mit einer Lokalausgabe vertreten sind.

III. Allgemeine Bestimmungen zur Rundfunkveranstaltung

1. Nach § 6 Abs. 2 Satz 4 ist bei der Auswahl zwischen gleichrangigen Bewerbern einzubeziehen, "in welchem Umfang der Anbieter seinen redaktionellen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Rahmen der publizistischen Grundsätze Einfluß auf die Programmgestaltung einräumt".

Da jede redaktionelle Tätigkeit zugleich mit einem Einfluß auf die Programmgestaltung verbunden ist, liegt es auf der Hand, daß der Referentenentwurf zusätzliche Anforderungen an die Rundfunkveranstalter statuieren will. Welche Anforderungen dies sind, wird nicht näher präzisiert. Diese vom Gesetz ausgehende Unsicherheit, mit welcher Ausgestaltung ein Antragsteller möglicherweise hinter anderen Bewerbern zurückbleibt und so seine Aussichten auf eine Lizenzerteilung mindert, läßt einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz erkennen.

Die unklare Formulierung hat zur Folge, daß sich die Lizenzbewerber zur Erhöhung ihrer Zugangschancen genötigt sehen, scheinbar freiwillig zusätzliche institutionalisierte Einflußmöglichkeiten für Angestellte zu schaffen. Auf diese Weise

wäre die grundrechtliche Veranstalterfreiheit eingeschränkt, ohne daß der Gesetzgeber dies ausdrücklich bestimmt hätte.

Damit würden sich die Anbieter allerdings im Endeffekt auch der Möglichkeit berauben, die Einhaltung der gesetzlichen Pluralitätsanforderungen sicherzustellen, zumal eine institutionalisierte Mitbestimmung etwa durch Gremien ein pluralitätsfeindliches in-group-Verhalten fördert. Einem drohenden Lizenzentzug könnte der Veranstalter durch redaktionelle Maßnahmen dann kaum noch begegnen; das Schicksal des Unternehmens läge also weitgehend nicht mehr in den Händen des vom Verlust des investierten Kapitals betroffenen Veranstalters.

§ 6 Abs. 2 Satz 4 wirft auch ein grundsätzliches Problem der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf. Würde die Bestimmung Gesetz, so gälte für die privaten Rundfunkunternehmen in Nordrhein-Westfalen der im Betriebsverfassungsgesetz verankerte Tendenzschutz nicht mehr. Zu einer solchen Veränderung bundesrechtlicher Wertentscheidungen, die auf eine Modifizierung der in der Bundesrepublik geltenden Sozial- und Arbeitsordnung hinausläuft, ist der Landesgesetzgeber aber nicht befugt.

2. Der Entwurf der Landesregierung enthält bezüglich der künftigen Rolle des Westdeutschen Rundfunks im nordrhein-westfälischen Kommunikationssystem gegenüber dem Referentenentwurf nur unzureichende Verbesserungen.

Zwar ist dem WDR jetzt durch § 21 Abs. 1 (ausgenommen in Dortmund, § 21 Abs. 2) versagt, lokalen Rundfunk aus eigenem Recht - daß heißt nach dem WDR-Gesetz - zu veranstalten; außerdem darf er sich nun nicht mehr an lokalen Veranstaltergemeinschaften beteiligen (§ 22 Abs. 3 Satz 3). Das Recht der Anstalt, bis zu 25 % der Anteile von lokalen Betriebsgesellschaften zu übernehmen (§ 24 Abs. 3), stellt allerdings dabei ebenso einen Systembruch dar wie die dem WDR in § 26 Abs. 1 eingeräumte Möglichkeit, mit lokalen Veranstaltergemeinschaften zu kooperieren (vgl. Begründung S. 59).

Gleichwohl eröffnet der Regierungsentwurf dem WDR immer noch zu weitgehende Entfaltungsmöglichkeiten.

a) Abweichend von dem Grundsatz, daß juristische Personen des öffentlichen Rechts weder als Einzelveranstalter (§ 4 Abs. 2 Zf. 1) noch im Rahmen einer Anbietergemeinschaft (§ 5 Abs. 2 Satz 1) zugelassen werden dürfen, sollen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit bis zu 33 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an einer zur Verbreitung landesweiten Rundfunks gebildeten Anbietergemeinschaft beteiligen können (§ 5 Abs. 2 Satz 2).

Es war die erklärte Absicht der Landesregierung, in Nordrhein-Westfalen eine "faire Konkurrenz zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk zu ermöglichen" (Ministerpräsident Rau am 1. April 1986 in einem Brief an die Vereinigung der Industrie- und Handelskammern). Kon-

kurrenz setzt aber voraus, daß öffentlich-rechtliche und private Anbieter nicht einseitig miteinander verflochten sind, daß nicht der "große" Konkurrent die Politik des "kleinen" beeinflussen kann. Genau diese Möglichkeit eröffnet der Gesetzentwurf aber.

Angesichts der Tatsache, daß die Landesanstalt für Rundfunk bei der Lizenzerteilung prognostisch zu beurteilen hat, ob eine Anbietergemeinschaft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die gesetzlichen Anforderungen erfüllen wird (§ 5 Abs. 1), dürfte eine Einbeziehung des finanzstarken WDR in eine Veranstaltergemeinschaft schon deswegen von den Bewerbern als günstig angesehen werden, weil damit voraussichtlich die Chancen auf eine Lizenzerteilung erhöht werden. Im übrigen liegt es nahe, daß sich Interessenten von der öffentlich-rechtlichen Anstalt, die über ein kaum zu überbietendes Know-how und einen riesigen Programmbestand verfügt, gerade in der bevorstehenden Startphase privater Rundfunkveranstaltung Hilfestellung und Unterstützung versprechen und daher trotz ordnungspolitischer Bedenken den WDR an ihrer Gemeinschaft beteiligen.

Kommt es aber zu einer solchen Beteiligung, so wäre durch das Gesetz nicht nur bewirkt, daß eine wirkliche Alternative zu den vier Hörfunkprogrammen des WDR nicht zustande kommen kann; der Gesetzgeber hätte dem WDR zugleich Gelegenheit gegeben, überlokalen Rundfunk in Nordrhein-Westfalen nahezu vollständig zu dominieren und zu kontrollieren.

Der VRWZ appelliert an den Landtag, eine solche Beeinflussung des privaten Rundfunks durch eine - ohnehin nur mit einem begrenzten Auftrag versehene - Anstalt des öffentlichen Rechts zu verhindern und damit ein duales Rundfunksystem konkurrierender Anbieter zu ermöglichen.

b) Von essentieller Bedeutung ist die Tatsache, daß der Gesetzentwurf der Landesregierung ermöglicht, landesweite Frequenzen oder Frequenzketten dem Westdeutschen Rundfunk zuzuweisen und sie damit privaten Anbietern vorzuenthalten.

Diese - aus Sicht des VRWZ nahezu unglaubliche - Möglichkeit eröffnet der Entwurf durch die §§ 61 Abs. 1 Zf. 1 und 5 Abs. 3. Nach § 61 Abs. 1 Zf. 1 nutzt der WDR die ihm von der Deutschen Bundespost im Einvernehmen mit der Landesregierung zur Verfügung gestellten Übertragungskapazitäten. Nach § 5 Abs. 3 Satz 2 ist die Landesregierung dabei nur insoweit festgelegt, als sie durch die Frequenzzuweisung sicherstellen muß, daß in möglichst vielen Kreisen und kreisfreien Städten (von privaten Anbietern, § 21 Abs. 1) lokale Programme veranstaltet und verbreitet werden können. Frequenzen für landesweite Hörfunkprogramme kann sie aber uneingeschränkt dem WDR zur Verfügung stellen.

Diese Tatsache erschließt sich dem unbefangenen Betrachter allerdings erst bei Lektüre der Begründung. Dort heißt es (S. 55): "§ 5 Abs. 3 stellt sicher, daß die Landesregierung ... der LfR bestimmte Übertragungskapazitäten zuweist und

damit technische Mindestvoraussetzungen für privaten Rundfunk gewährleistet. Im übrigen hat die Landesregierung zwischen den Aufgaben des privaten Rundfunks und denen des WDR ... abzuwägen und dementsprechend ihre Zuweisungsentscheidung zu treffen".

Mit anderen Worten: Ob es in Nordrhein-Westfalen zu einem landesweiten privaten Rundfunkprogramm kommt oder der WDR eine fünfte Hörfunkkette aufbauen kann, liegt allein im Ermessen der Landesregierung.

Gegen eine solche Entscheidungsverlagerung auf die Landesregierung bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Denn durch sie bestimmt nicht mehr das Parlament darüber, ob private Rundfunkinteressenten die Möglichkeit erhalten, sich landesweit via Hörfunk zu artikulieren und damit insoweit ihr Grundrecht auf Rundfunkfreiheit zu verwirklichen, sondern die Exekutive. Damit wird der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe, die Grundzüge der Rundfunkordnung selbst zu regeln - und dazu zählt doch mindestens die Entscheidung, ob landesweiter privater Rundfunk überhaupt stattfinden kann! - nicht gerecht. Mit der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts ist eine solche unbestimmte und durch keinerlei Vorgaben eingeschränkte Ermächtigung an die Exekutive - dazu noch im grundrechtsrelevanten Bereich - unvereinbar. Die Entscheidungsverlagerung führt aber auch zu einer erheblichen Staatsnähe, die das Bundesverfassungsgericht im Vierten Fernsehurteil generell

ausschließen wollte: Wenn es im Ermessen der Landesregierung liegt, ob sie dem WDR weitere Frequenzen zuweist oder nicht, besteht zumindest die Gefahr, daß die öffentlich-rechtliche Anstalt mit regierungsfreundlicher Berichterstattung die Frequenzzuweisung zu befördern versuchen könnte; damit wäre der Landesregierung ein indirekter Einfluß auf den WDR ermöglicht.

Medienpolitisch hat die Ermächtigung an die Exekutive weitreichende Folgen. Sie ermöglicht es, private Anbieter trotz vorhandener Frequenzen von der Rundfunkveranstaltung auszuschließen - eine Tatsache, für die es überhaupt keine Rechtfertigung gibt! Das Gesetz würde damit im übrigen gerade kein "duales Rundfunksystem" ermöglichen, wie es von der Landesregierung immer wieder angekündigt wurde, sondern zulassen, daß der landesweite Rundfunk völlig dem WDR überantwortet werden kann.

Aus Sicht des VRWZ ist es unverzichtbar, im Gesetz klarzustellen, daß landesweite Hörfrequenzen privaten Anbietern zur Verfügung gestellt werden müssen.

3. Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe unnötiger Werberestriktionen.

a) § 20 Abs. 2 Satz 2 läßt die Ausstrahlung von Werbung an Sonn- und Feiertagen erst ab 18.00 Uhr zu. Dies gilt nicht für herangeführte, in Kabelanlagen einzuspeisende Programme (§ 32 Abs. 4).

In den übrigen Bundesländern mit Rechtsgrundlagen für die Rundfunkveranstaltung ist die Werbung an allen Tagen der Woche erlaubt. Lediglich in Baden-Württemberg gilt eine Einschränkung - allerdings nur für lokale und regionale Programme. Somit enthält der Entwurf für das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz die restriktivste Regelung aller Länder.

Das Verbot, an Sonn- und Feiertagen vor 18.00 Uhr Werbung auszustrahlen, beschränkt die Rundfunkanbieter in ihrer wirtschaftlichen Erfolgsaussicht. Dies gilt insbesondere für lokale und landesweite Hörfunkprogramme; alle vorliegenden Reichweitenuntersuchungen bestätigen, daß die Hörfunknutzung am frühen Abend drastisch sinkt. Eine wirtschaftliche Erfolgsaussicht ist aber unabdingbare Voraussetzung für die Ausübung der Rundfunkfreiheit. Die Bestimmung vermindert somit die Chance, Grundrechte zu verwirklichen. Für eine solche Einschränkung bedürfte der Gesetzgeber einer besonderen verfassungsrechtlichen Legitimation, die in keiner Weise ersichtlich ist.

Indem der Entwurf nur für die in Nordrhein-Westfalen ansässigen Anbieter die Ausstrahlung von Sonn- und Feiertagswerbung einschränkt, Rundfunkveranstalter aus anderen Bundesländern und dem Ausland aber von diesem Verbot befreit, schafft er nicht nur eine deutliche Ungleichheit, sondern setzt auch eines jener Hindernisse, die es ausgeschlossen erscheinen lassen, daß Nordrhein-Westfalen jemals zu einem "attraktiven Medienstandort" wird - im Gegenteil provoziert der Entwurf die Abwanderung von Rundfunkunternehmen in andere Bundesländer.

b) Dies gilt noch mehr für § 20 Abs. 3, der bestimmt, daß eine Sendung - sowohl im Hörfunk als auch im Fernsehen - nicht durch Werbeeinblendungen unterbrochen werden darf. Diese Regelung gilt auch für herangeführte Programme (§ 32 Abs. 4), entfaltet somit Wirkung weit über das Land Nordrhein-Westfalen hinaus.

Einer solchen Einschränkung unterliegen weder der WDR noch die Rundfunkveranstalter aus anderen Bundesländern, deren Hörfunksendungen unabhängig von der Sendedauer und deren Fernsehsendungen in der Regel nach 60 Minuten einmal zur Ausstrahlung von Werbespots unterbrochen werden dürfen. Auch in dieser Hinsicht würde der Entwurf also das restriktivste Rundfunkrecht aller Länder schaffen.

Eine erhebliche Verschärfung erfährt das Verbot durch die besonders weite Definition des Begriffs der "Sendung" in § 2 Abs. 6 Satz 2. "Sendung" ist danach "auch die einzelne Folge einer Serie, wenn die Serie aus in sich geschlossenen, aber inhaltlich zusammenhängenden Folgen besteht".

Wenngleich auch diese Formulierung hinsichtlich des Kriteriums "inhaltlicher Zusammenhang" äußerst unbestimmt ist, muß davon ausgegangen werden, daß der Entwurf zum Beispiel Werbeeinblendungen in der Halbzeitpause eines Fußballspiels oder zwischen den Akten eines Theaterstücks ebenso verhindern will, wie die - vom WDR in seinem Fernsehregionalprogramm laufend praktizierte - Aufteilung eines längeren Film in zwei Teile.

Damit wird erneut privaten Veranstaltern eine Möglichkeit vorenthalten, in einem zumutbaren

Zeitraum die für die Finanzierung ihrer Rundfunkprogramme und damit für die private Rundfunkveranstaltung schlechthin unabdingbaren ausreichenden Werbeeinnahmen zu erzielen.

Eine ähnliche Einschränkung kennt kein anderes Rundfunkgesetz. Damit werden alle überregionalen, bundesweiten und ausländischen Anbieter, die Wert auf die Weiterverbreitung ihrer Programme im bevölkerungsreichsten Bundesland legen, gezwungen, ihr Werbekonzept zu ändern und attraktive Programmplätze werbefrei zu belassen. Können oder wollen sie dies nicht, so müssen sie notgedrungen auf eine Einspeisung in Nordrhein-Westfalen verzichten, wodurch nicht nur die für die Werbung treibende Wirtschaft entscheidende Reichweite sinkt, sondern auch den Bürgern die Möglichkeit genommen wird, diese Programme zu empfangen.

Völlig unklar ist, wie das Verbot der Unterbrecherwerbung im Hörfunk verwirklicht werden soll. Es ist allgemeine Praxis, mehrstündige Magazin-sendungen (z.B. das Mittagmagazin in WDR II) auszustrahlen. Soll in diesen Stunden überhaupt keine Hörfunkwerbung verbreitet werden dürfen? Wenn der Entwurf so gemeint wäre, hätte dies einschneidende Auswirkungen auf das Programmschema - eine Zerlegung des Programms in unzusammenhängende und unattraktive Kurzsendungen wäre die zwangsläufige Folge.

4. Nach § 7 Abs. 2 legt die Landesanstalt für Rundfunk in ihrem Zulassungsbescheid die Programmart, die Programmkategorie, die Programmdauer, das Programmschema, die publizistischen

Grundsätze, das Verbreitungsgebiet, die Verbreitungsart und die Übertragungskapazität eines privaten Rundfunksenders fest.

a) Will der Veranstalter vom Programmschema oder den publizistischen Grundsätzen abweichen, so muß er dies der Landesanstalt für Rundfunk anzeigen. Die Anstalt untersagt die Abweichung, wenn durch die Abweichung "die Meinungsvielfalt nicht mindestens in gleicher Weise wie zuvor gewährleistet" ist (§ 7 Abs. 3 Satz 2).

Damit wird zum einen die Mobilität des Anbieters erheblich beschränkt; gerade in der Anfangsphase ist für jeden Programmveranstalter unverzichtbar, sein Programmschema den Rezipientenwünschen kontinuierlich anzupassen. Die Bereitschaft zu einer solchen marktgerechten Flexibilität wird aber entscheidend gemindert, wenn diese Entscheidung mit der Hypothek belastet ist, daß sie möglicherweise anschließend behördlich untersagt wird.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Landesanstalt bereits eine - gleichmäßige - zeitliche Reduzierung meinungsrelevanter Beiträge (ohne daß dadurch das Gewicht einzelner Meinungen verschoben wird) untersagen kann. Dieses zeitliche Verständnis von "Meinungsvielfalt" drängt sich nicht zuletzt deswegen auf, weil § 11 Abs. 3 Satz 1 nicht nur verlangt, daß die Vielfalt der Meinungen angemessen zum Ausdruck zu bringen ist, sondern vielmehr insoweit "möglichste Breite" und "Vollständigkeit" verlangt. Dies könnte so interpretiert werden, als müsse der Veranstalter so viel Sendezeit wie nur möglich für die Verbrei-

tung aller nur erdenklichen (Vollständigkeit!) Meinungen zur Verfügung stellen. Würde § 11 Abs. 3 Satz 1 so verstanden, dann wäre der Rundfunk in Nordrhein-Westfalen allerdings zu fast 100 % ein Wortrundfunk. Eine solche Möglichkeit der Mißinterpretation sollte im Gesetz vermieden werden. Will der Gesetzgeber nicht - was allerdings zu empfehlen wäre - generell auf die Untersagungsmöglichkeit einer Änderung des Programmschemas verzichten, so sollte er doch zumindest klarstellen, daß die Änderung nur dann unterbunden werden kann, wenn schon durch das neue Programmschema offensichtlich ist, daß eine bestimmte Meinung im gesamten Programm dominieren würde. In § 11 Abs. 3 Satz 1 sollte die Forderung nach "möglichster" Breite und Vollständigkeit durch die Forderung nach "angemessener" Breite und Vollständigkeit ersetzt werden.

b) Indem § 7 Abs. 3 festlegt, daß Abweichungen vom Programmschema und den publizistischen Grundsätzen der Landesanstalt angezeigt werden müssen, wird zugleich indirekt bestimmt, daß Abweichungen von den übrigen in § 7 Abs. 2 erwähnten Kriterien nicht zulässig sein sollen. Dies ist bezüglich des Verbreitungsgebiets, der Verbreitungsart, der Übertragungskapazität, der Programmart und der Programmkategorie möglicherweise sinnvoll; hinsichtlich der Programmdauer kann eine solch starre Regelung jedoch nicht gelten. Auch hier muß der Veranstalter die Möglichkeit haben, seine Sendezeiten dem Interesse des Publikums anzupassen. Plant er zum Beispiel zunächst, kein Nachtprogramm auszustrahlen, stellt er dann aber fest, daß dafür ein Bedarf besteht, so müßte er eine

neue Rundfunklizenz beantragen. Sollte dies nicht beabsichtigt sein, so wäre eine entsprechende Ergänzung von § 7 Abs. 2 hinsichtlich der Programmdauer sinnvoll.

5. § 11 Abs. 5 schreibt vor, daß jedes Fernsehvollprogramm zu einem "überwiegenden" Anteil aus Eigen- und Auftragsproduktionen bestehen und zugleich einen "überwiegenden" Anteil von Produktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten soll (Satz 1). Diese Soll-Vorschrift wird in Satz 2 sofort wieder relativiert: Die Landesanstalt für Rundfunk kann durch Satzung "die vorgesehenen Anteile" festlegen (Satz 3).

Mit dieser Bestimmung werden nordrhein-westfälische Rundfunkanbieter nicht nur gegenüber dem WDR benachteiligt (der frei darin ist, woher er seine Sendungen bezieht), sondern auch gegenüber Anbietern aus anderen Bundesländern; damit stellt die Vorschrift einen weiteren Faktor dafür dar, Nordrhein-Westfalen zu einem unattraktiven Medienstandort für (überregionale) Fernsehanbieter werden zu lassen.

Wenngleich die Begründung (S. 55) ausdrücklich darauf hinweist, daß "Eigen- und Auftragsproduktionen einen erheblichen finanziellen Aufwand erfordern" und daher "auf die Startphase der privaten Veranstalter" sowie "ihre finanziellen Möglichkeiten" Rücksicht genommen werden müsse, läßt die in Satz 3 vorgesehene Möglichkeit, konkrete Produktionsquoten zu bestimmen, befürchten, daß die Soll-Vorschrift faktisch von der Landesanstalt zu einer Muß-Vorschrift umfunktioniert

wird. Dies gilt um so mehr, als in Satz 4 bestimmt wird, daß die Landesanstalt die entsprechenden Anteile der einzelnen Programme "veröffentlicht" und "einen Überblick über vergleichbare Entwicklungen" gibt, womit ein gewisser Pranger-Effekt entsteht.

6. Nach § 2 Abs. 8 Zf. 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 wird der Kabeltextverteildienst dem nordrhein-westfälischen Rundfunkrecht unterworfen. Während in den Rundfunkgesetzen Baden-Württembergs und Bayerns - nur dort wird Kabeltext geregelt - im wesentlichen auf den Bildschirmtext-Staatsvertrag verwiesen wird, wendet § 37 Abs. 2 auf diesen Dienst hauptsächlich die Bestimmungen des Rundfunkgesetzes an. Damit gilt für Kabeltext unter anderem, daß sich der WDR an ihm beteiligen darf (§ 5 Abs. 2) und der Veranstalter ein "Programmschema" vorzulegen hat, von dem abzuweichen ihm nur noch unter Schwierigkeiten möglich ist (§ 7 Abs. 3). Dies sind nur zwei Beispiele für unnötige und dem Kabeltext - der von allen elektronischen Textübermittlungssystemen der Presse am nächsten steht - nicht gerecht werdende Bestimmungen. Auf eine derart intensive Einbindung dieses Textverteildienstes in das Rundfunkrecht sollte daher verzichtet werden.

Videotext regelt der Gesetzgeber als Annex zur Fernsehveranstaltung. Mit dem in § 36 enthaltenen Verbot, in diesen Dienst Werbung aufzunehmen, werden jedoch erneut private Rundfunkveranstalter schlechter gestellt als der Westdeutsche Rundfunk. Dieser hat wie selbstverständlich das Recht, in seinem Videotextprogramm Werbung auszu-

strahlen (§§ 3 Abs. 3 i.V.m. 33 Abs. 2 WDR-Gesetz). Eine solche Ungleichbehandlung ist durch nichts gerechtfertigt. Im Gegenteil: Gerade der gebührenfinanzierte Rundfunk sollte so wenig wie möglich aus Werbung finanziert werden. Private Anbieter aber können ohne Werbung gar keine Programme veranstalten - im Ergebnis wird daher das Videotextwerbeverbot wohl auch darauf hinauslaufen, daß die Privaten auf diesen Dienst verzichten und der Westdeutsche Rundfunk damit in dieser Hinsicht keine Konkurrenz befürchten muß.

7. Während in der Rundfunkkommission der Landesanstalt für Rundfunk gleich drei Vertreter von Gewerkschaften und sonstigen Arbeitnehmervertretungen (§ 48 Abs. 3 Zfn. 4, 12 und 13) Sitz und Stimme haben sollen, darf die Arbeitgeberseite nur einen einzigen Vertreter in dieses Gremium entsenden (§ 48 Abs. 3 Zf. 5). Insbesondere werden die Deutsche Journalisten-Union bzw. der Deutsche Journalisten-Verband und die Rundfunk-Fernseh-Film-Union berücksichtigt (Zf. 13), nicht aber der Verband Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger. Damit wird der Gesetzgeber zwei vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen zur Besetzung der Rundfunkaufsichtsgremien nicht gerecht.

Zum einen gilt es, allen bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften und Gruppen die Möglichkeit angemessener Mitwirkung im Rundfunkrat einzuräumen (BVerfGE 12, 205, 261; 57, 295, 325), zum anderen muß durch die Zusammensetzung des Rundfunkrats sichergestellt werden, daß eine einseitige Einflußnahme von Gruppen unterbleibt (BVerfGE 60, 63, 66).

Es ist verfassungsrechtlich schon fragwürdig, ob den Zeitungsverlagen, die von der privaten Rundfunkveranstaltung sowohl publizistisch als auch wirtschaftlich betroffen sind, Sitz und Stimme in der Rundfunkkommission verweigert werden kann; verfassungsrechtlich unzulässig dürfte es aber sein, einseitig die Journalistengewerkschaften bzw. -verbände zu berücksichtigen und ihnen auf diese Weise zu ermöglichen, ohne internes Gegengewicht in der Rundfunkkommission an den Entscheidungen der Landesanstalt für Rundfunk mitzuwirken.

8. Eine Reihe von weiteren allgemeinen Bestimmungen zur privaten Rundfunkveranstaltung bedarf noch der Korrektur.

a) Die Formulierung in § 3 Abs. 2 Satz 2 läßt den Schluß zu, daß die Landesanstalt für Rundfunk trotz bereits zuvor zur Verfügung stehender freier Frequenzen Rundfunklizenzen nur jedes halbe Jahr ausschreibt und vergibt. Dies würde aber den bereits sendenden Veranstaltern einen noch größeren Wettbewerbsvorsprung verschaffen, als sie ihn durch die frühere Verfügbarkeit der technischen Einrichtung in ihrem Gebiet bereits haben. Dies gilt um so mehr, als davon auszugehen sein wird, daß sich die Verbreitungsgebiete in vielen Fällen jedenfalls faktisch überschneiden. Es sollte klargestellt werden, daß ein Ausschreibungsverfahren stattfinden muß, sobald dies aufgrund der technischen Gegebenheiten sinnvoll ist.

b) In § 4 Abs. 2 Zf. 6 werden Unternehmen und Vereinigungen, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von politischen Parteien "abhängig" sind, von der Rundfunkveranstaltung ausgeschlossen. In anderen Bestimmungen stellt der Gesetzentwurf aber bereits auf die Verbindung zweier Unternehmen ab (so z.B. in § 4 Abs. 3 Zf. 4). Hier sollte - nicht zuletzt, um der Absicht zum Durchbruch zu verhelfen, den juristischen Personen des öffentlichen Rechts und politischen Parteien keine eigene Artikulationsmöglichkeit zu geben, eine einheitliche Regelung gewählt werden.

c) Die Befristung in § 7 Abs. 1 (Lizenzerteilung für mindestens vier und höchstens acht Jahre) birgt nicht nur die Gefahr, daß Ungleichheiten entstehen, indem ein Veranstalter die Lizenz für eine kürzere und ein anderer die Zulassung für eine längere Zeit erhält, sondern wirkt angesichts der recht kurzen Maximalzeit von acht Jahren auch investitionshemmend. Private Programmveranstalter (insbesondere von Fernsehprogrammen und landesweiten Rundfunkprogrammen) müssen erhebliche Vorleistungen erbringen, um überhaupt ein attraktives Programm in technisch guter Qualität ausstrahlen zu können. Angesichts der zunächst nur geringen Werbeeinnahmen bedarf es einer längeren Zeit, um schon diese Investitionskosten abzudecken. Hinzu kommt, daß lokale Programme (vor allem lokale Fernsehprogramme) sich ohnehin erst auf Dauer rentieren werden. Die Frist in § 7 Abs. 1 sollte daher vereinheitlicht und verlängert werden.

d) Nach § 9 Abs. 3 kann die Landesanstalt für Rundfunk bestimmen, daß Beanstandungen von dem betroffenen Veranstalter in seinem Rundfunkprogramm verbreitet werden. Diese - dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk fremde - Regelung findet in den Gesetzen der übrigen Bundesländer zur privaten Rundfunkveranstaltung keine Parallele und provoziert einen überflüssigen Pranger-Effekt. Dieser wird noch dadurch verstärkt, daß die Veröffentlichung angeordnet werden kann, ehe dem Veranstalter die Möglichkeit gegeben wurde, der Beanstandung abzuhelpfen oder ihre Rechtmäßigkeit gerichtlich nachprüfen zu lassen.

e) Zumindest erläuterungsbedürftig ist § 14 Abs. 3 Satz 2. Danach kann die Landesanstalt für Rundfunk mit einer Beschwerde angerufen werden, der der Veranstalter nicht oder nicht innerhalb einer bestimmten Frist "abgeholfen" hat. Was das Gesetz unter "abhelfen" versteht, bleibt unklar. Es wäre anzuregen, die Anrufung der Landesanstalt für Rundfunk davon abhängig zu machen, daß die Beschwerde als unbegründet zurückgewiesen oder innerhalb angemessener Zeit nicht beschieden wurde.

IV. Privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Nordrhein-Westfalen

Betrachtet man die überflüssigen Restriktionen und überzogenen Anforderungen, die das Gesetz für den privaten Rundfunk festlegt, so ist festzustellen, daß private Rundfunkveranstalter in Nordrhein-Westfalen Beschränkungen unterworfen

werden, die für den WDR nicht einmal ansatzweise gelten.

1. Kann der Intendant des WDR im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen über publizistische Fragen ungehindert entscheiden, so werden private Anbieter faktisch zu "innerer Rundfunkfreiheit" verpflichtet.

Während die Verantwortlichen einer Rundfunkanstalt das Programm jederzeit ändern können, brauchen private Veranstalter dazu eine behördliche Genehmigung.

Der WDR wurde auf unbefristete Zeit errichtet, private Veranstalter können höchstens für acht Jahre zugelassen werden.

Während der WDR frei darin ist, woher er seine Sendungen bezieht, unterliegen private Programme faktischen Produktionsquoten.

Kann der WDR Videotext mit Werbung ausstrahlen, so ist dies den Privaten verwehrt.

Darf die öffentlich-rechtliche Anstalt Fernsehsendungen unterbrechen, so ist dies für private Rundfunkveranstalter ausgeschlossen.

Dies sind nur einige von zahlreichen Privilegien einer öffentlich-rechtlichen Anstalt gegenüber privaten Rundfunkanbietern in Nordrhein-Westfalen. Sie verdeutlichen, daß in Wirklichkeit die privaten Veranstalter eine Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Aufgaben erfüllen müssen, wäh-

rend der WDR in seiner Entfaltung kaum eingeschränkt wird; im Ergebnis handelt es sich um eine - völlig systemwidrige - Rechtsformenvertauschung.

2. Obwohl der Gesetzentwurf auch Regelungen zur Änderung des WDR-Gesetzes enthält, hat es die Landesregierung versäumt, eine Reihe wettbewerbsverzerrender und aus Sicht des VRWZ verfassungswidriger Bestimmungen des WDR-Gesetzes zu ändern.

Wenn der WDR nach § 3 Abs. 3 Satz 1 des WDR-Gesetzes "bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in sendetechnischer, programmlicher und finanzieller Hinsicht ebenso wie andere Rundfunkunternehmen im Geltungsbereich des Grundgesetzes alle für Rundfunkunternehmen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen" und dabei "im Rahmen der Anstaltsaufgaben auch neue Dienste mittels neuer Techniken anbieten" darf, so ist der enorme Wettbewerbsvorsprung des gebührenfinanzierten WDR gegenüber seinen privaten "Konkurrenten" bereits vorprogrammiert. Mit dem WDR-Gesetz hat die öffentlich-rechtliche Anstalt zudem einen weit über das verfassungsrechtlich Zulässige hinausgehenden Entfaltungsspielraum erhalten; faktisch kommt der WDR damit in den Genuß einer "Meistbegünstigungsklausel", die seiner Entfaltung keinerlei Grenzen setzt.

Nach § 3 Abs. 3 des WDR-Gesetzes kann die Anstalt alle Vorteile des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nutzen und zugleich jeweils die günstigsten Bestimmungen für private Veranstalter aus den Landesmediengesetzen anderer Bundesländer (nicht

etwa nur aus dem restriktiven nordrhein-westfälischen Landesmediengesetz!) in Anspruch nehmen. Damit kann der WDR unter Einsatz seiner wirtschaftlichen Macht, seiner bestehenden Studio-technik, seines riesigen Programmbestands und nicht zuletzt seiner (inzwischen über 4.300 festen und mehreren tausend freien) Mitarbeiter jede Konkurrenz im Keim ersticken; dazu zusätzlich erforderliche Finanzmittel kann er sich aufgrund § 33 Abs. 2 des WDR-Gesetzes in gesetzlich unbegrenzter Höhe verschaffen. Nun ermöglicht ihm das Landesrundfunkgesetz auch noch eine Beteiligung am privaten Rundfunk mit bis zu 33 % der Anteile.

Der Gesetzgeber ist aufgefordert, unabhängig von den im Landesrundfunkgesetz selbst notwendigen und bereits zuvor dargelegten Änderungen die Rolle des Westdeutschen Rundfunks zu begrenzen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, daß Nordrhein-Westfalen eine Medienordnung erhält, in der private Anbieter eine dauerhafte und faire Chance erhalten.