

An den Präsident
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Karl Josef Denzer
Haus des Landtags
Postfach 11 43



4000 Düsseldorf 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Rundfunkausschuß Nordrhein-Westfalen leitet Ihnen hiermit seine Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Landesrundfunkgesetzes zu. Unsere Ausführungen sind auf jenen Teil des Entwurfs bezogen, der die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen zum Gegenstand hat. Damit beschränkt sich der Ausschuß auf den Erfahrungsbereich, dessen Grenzen ihm durch das Vorläufige Weiterverbreitungsgesetz NW vorgegeben sind. Diese Bezugnahme erlaubt den Vortrag von weitgehend empirisch bestimmten Fakten und Erkenntnissen. Unter den Aspekten seines Gesetzauftrags hat der Ausschuß den Gang der Entwicklung des Landesrundfunkgesetzes durch mehrere Stellungnahmen zu den Referentenentwürfen begleitet. Zahlreiche seiner Anregungen fanden Aufnahme im Text der Entwürfe. Diese unsere Stellungnahme greift nun nur noch jene Vorschläge auf, die im vorliegenden Regierungsentwurf nicht berücksichtigt wurden. Dabei sind die Grundsätze des 4. Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichtes beachtet worden. Der Rundfunkausschuß wäre dankbar, wenn seine Anregungen Beachtung fänden.

Mit freundlicher Begrüßung

bin ich Ihr

628/31

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung

"Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen" (Drs. 10/1440)

Der Rundfunkausschuß beschränkt sich in seiner nachfolgenden Stellungnahme auf Empfehlungen zum 8. Abschnitt des Gesetzentwurfes, weil nur der dort behandelte Bereich der "Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen" unmittelbaren Bezug zur Tätigkeit und den dabei gewonnenen Erfahrungen des Rundfunkausschusses hat. Andere Vorschriften des Entwurfes werden nur einbezogen, soweit sie in diesem Abschnitt für anwendbar erklärt werden oder sachlich mit den Weiterverbreitungsregeln in enger Verbindung stehen.

1. Harmonisierung

Bereits in seinem Ersten Erfahrungsbericht hatte sich der Rundfunkausschuß, gestützt auf Erkenntnisse in seinem ersten Tätigkeitsjahr, nachdrücklich für eine Harmonisierung der materiellrechtlichen Vorschriften für die Veranstaltung privatrechtlichen Rundfunks in der Gesetzgebung der Länder eingesetzt. In der Berechtigung zu diesem Rat sieht sich der Rundfunkausschuß nicht nur durch seine Erfahrungen im zweiten Tätigkeitsjahr, sondern auch durch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Das Gericht hat darauf hingewiesen, daß die Veranstalter überregionaler Programme "sich nur schwer nach einem ganzen Bündel unterschiedlicher landesrechtlicher Normierungen richten können", daß vielmehr "ein funktionierendes System der Verbreitung ... von einer Koordination der landesgesetzlichen Regelungen und damit von einer Kooperation der Länder ... abhängt". Hergeleitet wird diese Verpflichtung ausdrücklich aus dem "Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens".

Der Rundfunkausschuß rät daher erneut dringend dazu, im Gesetzgebungsverfahren darum besorgt zu sein, daß das Gesetz insgesamt deutlicher der Notwendigkeit Rechnung trägt, für die Weiterverbreitung herangeführter Rundfunkprogramme Bestimmungen zu schaffen, die die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland schon bestehenden bedenklichen Regelungsdivergenzen nicht noch vermehren und verstärken. Der Ausschuß hat bei seinen Gesprächen mit Programman-

bietern immer wieder die Erfahrung machen müssen, daß es für die Anbieter bundesweit oder gar europaweit verbreiteter Rundfunkprogramme kaum möglich und jedenfalls weitgehend unzumutbar ist, bei einem einheitlich ausgestrahlten Programm den uneinheitlichen Rechtsvorschriften von zehn deutschen und weiteren europäischen Ländern zu genügen.

2. Jugendschutz

a. § 32 des Entwurfs übernimmt in Ansehung der Regelungen über das "Gewaltverbot" und den "Jugendschutz" fast wörtlich die Vorschriften aus § 2 Vorl.Weiterverbreitungsgesetz. Diese Vorschriften haben sich aber nach allen bisherigen Erfahrungen des Rundfunkausschusses als eindeutig unzureichend, weil zu wenig konkret, erwiesen.

In einem Gesetzgebungsverfahren des Landes ist es nicht möglich, am Regelungsinhalt des § 131 Strafgesetzbuch etwas zu ändern, der ja über die Begriffe "gewaltverherrlichende oder -verharmlosende oder pornographische Darbietungen" voll in diese landesgesetzliche Regelung integriert ist und wegen seiner Häufung schwer definierbarer und abgrenzbarer Tatbestandsmerkmale, zudem auch mangels jeder bisherigen Verdeutlichung durch die Rechtsprechung, von einem Gremium wie dem Rundfunkausschuß kaum in praktische Anwendung umzusetzen ist. Um so mehr sollte der Landesgesetzgeber sicherstellen, daß die Möglichkeiten eines effektiven Jugendschutzes durch entsprechende Gestaltung von § 32 des Entwurfs voll ausgeschöpft werden.

Daher empfiehlt der Ausschuß folgende Fassung des § 32 Abs. 1:

"Die weiterverbreiteten Rundfunkprogramme haben die Würde des Menschen und die sittlichen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen anderer zu achten. Sie dürfen sich nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten und nicht den Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllen. Die Programme dürfen vor allem nicht gewaltverherrlichende oder -verharmlosende oder pornographische Darbietungen enthalten oder zum Krieg oder Rassenhaß aufstacheln; sie haben die Bestimmungen zum Schutz der Jugend und der persönlichen Ehre zu beachten; § 12 gilt entsprechend. Kein weiterverbreitetes Rundfunkprogramm darf einseitig nur einzelne Meinungsrichtungen berücksichtigen oder einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen."

Diese Neufassung stellt klar, daß auch für die Weiterverbreitung herangeführter Rundfunkprogramme § 12 des Gesetzes (Gewaltdarstellungen, Pornographie und Jugendschutz) voll inhaltlich Geltung besitzt.

§ 12 Abs. 2 bedarf seinerseits einer präzisieren Fassung, die ausreichende Orientierung für Programmanbieter und eine genügend bestimmte Handlungsgrundlage für die Landesanstalt bietet:

- "(2) Sendungen, die geeignet sind, die körperliche, geistige oder seelische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, dürfen nur zwischen 24.00 und 6.00 Uhr und nur verschlüsselt verbreitet werden.
- (3) Filme, die von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften nach dem Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften in die dort geführte Liste aufgenommen worden sind, sind unzulässig. Das gleiche gilt für Filme, die diesen Filmen ganz oder im wesentlichen inhaltsgleich sind, solange eine Entscheidung nach § 18 a des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften nicht getroffen ist.
- (4) Filme, die nach dem Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit mit "Nicht freigegeben unter achtzehn Jahren" gekennzeichnet sind, dürfen nur in der Zeit zwischen 24.00 und 6.00 Uhr, Filme die nach diesen Vorschriften mit "Freigegeben ab sechzehn Jahren" gekennzeichnet sind, nur zwischen 22.00 und 6.00 Uhr gesendet werden.
- (5) Auf Antrag des Veranstalters kann die LfK in begründeten Einzelfällen in Abweichung von den Absätzen 3 und 4 die Zustimmung zur Verbreitung von Sendungen erteilen. Dies gilt insbesondere für Filme, deren Bewertung länger als fünfzehn Jahre zurückliegt oder die aufgrund inhaltlicher Veränderungen unbedenklich im Hinblick auf Abs. 2 sind."

Die Neufassung ermöglicht es den Programmanbietern, aufgrund ihrer eindeutigen Verpflichtungen bereits vor der Programmausstrahlung den Bestimmungen des Landesrundfunkgesetzes Rechnung zu tragen. Die LfK erhält für ihre Kontrollaufgaben praktikable Maßstäbe. Nachträgliche Streitigkeiten über die jugendgefährdende Qualität eines Films werden dadurch weitgehend vermieden. Um sich verändernden Anschauungen Rechnung tragen zu können, ist ein Erlaubnisvorbehalt

für die Fälle der Anknüpfung an Entscheidungen der Bundesprüfstelle oder der Freiwilligen Selbstkontrolle aufgenommen worden.

§ 6 des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" vom 19. März 1985 sollte dieser Bestimmung angeglichen werden.

- b. Im Hinblick auf § 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfes empfiehlt der Ausschuß dem Landtag, die Landesregierung durch einen entsprechenden Beschluß aufzufordern, über den Bundesrat eine Novellierung des § 131 Strafgesetzbuch mit dem Ziel anzustreben, die Vorschrift eindeutiger zu fassen. Darüber hinaus sollte die Landesregierung aufgefordert werden, bei den gemeinsamen Verhandlungen der Länder über den Abschluß eines Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens für die Einrichtung einer gemeinsamen Aufsichtsstelle, insbesondere auch im Hinblick auf die Durchsetzung des Gewaltverbotes und von Jugendschutzbestimmungen, einzutreten.
- c. Der Rundfunkausschuß beobachtet seit geraumer Zeit mit Besorgnis das Vordringen von Werbepraktiken, bei denen Kinder zu Werbezwecken eingesetzt werden oder in denen für Produkte in einer Weise geworben wird, welche die Unerfahrenheit von Kindern und ihre Beeinflußbarkeit in bedenklicher Weise ausnutzt.

Auch in Ansehung der Tatsache, daß die hier möglichen und erforderlichen gesetzlichen Regelungen nicht der Kompetenz des Landesgesetzgebers unterfallen, hält der Rundfunkausschuß es für dringend erforderlich, eine dem Jugendschutz dienende verbesserte Rechtslage alsbald herbeizuführen. Er bittet daher den Landtag, die Landesregierung aufzufordern, sich mit Nachdruck bei der Bundesregierung für die Schaffung einer solchen Regelung einzusetzen.

3. Unterbrechungswerbung

§ 32 Abs. 4 bestimmt für herangeführte Rundfunkprogramme, daß § 20 Abs. 3 des Gesetzes entsprechend gilt. Danach dürfen Sendungen nicht durch Werbeeinblendungen unterbrochen werden. Der Begriff der Sendung ist in § 2 Abs. 6 definiert.

Der Gesetzentwurf sieht die Zulassung privater Rundfunkveranstalter und die Weiterverbreitung herangeführter privat veranstalteter Rundfunkprogramme vor. Als praktisch einzige Finanzierungsquelle stehen diesen Veranstaltern bzw. Anbietern die Einnahmen aus Werbung zur Verfügung. Der Gesetzentwurf sollte auf diese Sachlage

Rücksicht nehmen und insbesondere die einmalige Unterbrechung einer Sendung durch Werbung allgemein zulassen. Die Rundfunkgesetze nahezu aller übrigen Länder der Bundesrepublik Deutschland sehen vor, daß Sendungen von mehr als 60 Minuten Dauer einmal durch Werbung unterbrochen werden dürfen. Auch das ZDF und das Westdeutsche Fernsehen unterbrechen im Vorabendprogramm Sendebeiträge durch Werbung, z.T. nachdem sie zuvor einen kurzen nicht-werbebezogenen Programmbeitrag gesendet haben (z.B. einige Sekunden lang Nachrichten in Schlagzeilen). Der Ausschuß hat es auf der Grundlage der Bestimmungen des Vorl.Weiterverbreitungsgesetzes als zulässig angesehen, daß Programmbeiträge durch nicht-werbebezogene Programmteile unterbrochen werden dürfen, an die sich wiederum Werbung anfügen darf. In den Programmen SAT 1 und RTL plus hat sich inzwischen die einmalige Unterbrechung von mehr als 60 Minuten dauernden Spielfilmen durch Werbung fest eingebürgert, wobei in der Regel der Werbung ein kurzer Zeichentrickfilm, der Wetterbericht oder eine Programmvorschau vorangehen.

Um der notwendigen Harmonisierung der Weiterverbreitungsbestimmungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland und um der Rechtsklarheit willen sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, Sendungen von mehr als 60 Minuten Dauer einmal durch Werbung zu unterbrechen.

Die gesetzlichen Anforderungen an die inhaltliche Gestaltung von Werbung und die Trennung der Werbung vom übrigen Programm sollten für private und öffentlich-rechtliche Veranstalter einheitlich gefaßt werden, um auch systemübergreifend zu einer Vereinheitlichung des Rundfunkrechts zu gelangen; § 61 des Entwurfs sollte daher um einen Zusatz ergänzt werden, der für das Werbeverhalten des WDR mindestens folgende Regelungen enthält: die deutliche Trennung des Werbeprogramms vom übrigen Programm, das Verbot lokaler Werbung, das Gebot der Blockwerbung, Regelungen über die Unterbrechungswerbung, über Werbung für und mit Kindern und über Sponsor-Sendungen.

4. Bezeichnung von Programmsparten

In § 2 Abs. 3 und § 7 Abs. 3 werden Vollprogramme dadurch bestimmt, daß sie "wesentliche Anteile an Information, Bildung und Unterhaltung enthalten". Gemäß § 2 Abs. 7 muß das Programmschema Angaben zu den Bereichen "Information, Bildung und Unterhaltung" enthalten. Demgegenüber wird der Programmauftrag in § 10 u.a. so bestimmt, daß Rundfunkprogramme "zu einer umfassenden Information und freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen, der Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen" haben. Gemäß § 23 Abs. 1 müssen lokale Rundfunkprogramme

"wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung" enthalten.

Der Ausschuß empfiehlt, die genannten Bestimmungen hinsichtlich der erwähnten Programmsparten einheitlich zu gestalten und in allen Vorschriften das Wort "Beratung" zu streichen.

5. Meinungsvielfalt

Durch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die rechtliche Problematik des "Meinungsvielfaltsgebotes" sowohl mit Blick auf die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern nunmehr aufgegebenen "Grundversorgung" als auch durch neue Überlegungen zum Inhalt des Begriffs "Meinungsvielfalt" bzw. "gleichgewichtige Vielfalt" aktualisiert worden. Nicht nur hat das Gericht den Begriff "gleichgewichtige Vielfalt" als "Zielwert" bezeichnet und hinzugefügt, wann dieses Ziel erreicht sei, "sei nicht exakt zu bestimmen, weil es hierfür an eindeutigen Maßstäben fehle"; das Gericht hat auch betont, der Gesetzgeber müsse diesen Richtwert soweit konkretisieren, daß die Grenze erkennbar werde, jenseits derer ein Verstoß vorliegt. Dazu bedürfe es eines konkreten, auf klar erkennbare und belegbare Mängel konzentrierten Maßstabes. Diese Regelungen müssen vom Gesetzgeber durch "materielle, organisatorische und verfahrensmäßige" Bestimmungen geschaffen werden, wobei andererseits keine detaillierten oder gar lücklosen Bestimmungen erforderlich seien.

Auch in Ansehung dieser Ausführungen des Gerichts hält sich der Ausschuß nach seinen Erfahrungen mit dem Vorl.Weiterverbreitungsgesetz für verpflichtet darauf hinzuweisen, daß die derzeit geltende Regelung zur Sicherung der Meinungsvielfalt (§ 2 Abs. 2 Vorl.Weiterverbreitungsgesetz) nicht praktikabel ist. Der Ausschuß kann nicht erkennen, daß mit § 32 Abs. 2 des vorliegenden Gesetzentwurfes dieser Mangel behoben würde. Er empfiehlt insbesondere in der Anhörung von Verfassungsrechtlern dieser Frage nochmals nachzugehen.