

Stellungnahme
der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände
Nordrhein-Westfalens e.V.
zu dem von der Landesregierung vorgelegten Entwurf
eines Rundfunkgesetzes für das Land
Nordrhein-Westfalen
(Drs. 10/1440)

I.

Die Landesregierung hat sich in vielen Erklärungen des Ministerpräsidenten zu dem Ziel bekannt, Nordrhein-Westfalen zu einem attraktiven Medienstandort zu machen und privatem Rundfunk neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine faire Chance zu geben.

Der in der Landtagsdrucksache 10/1440 veröffentlichte Gesetzentwurf enthält hingegen eine Vielzahl von Restriktionen und Anforderungen, die in anderen Bundesländern nicht gelten, und erschwert und verhindert u.U. dadurch die Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in Nordrhein-Westfalen. Er wird damit dem vom Ministerpräsidenten formulierten Ziel der Medienpolitik in Nordrhein-Westfalen nicht gerecht. Er steht nicht in Einklang mit den vom Bundesverfassungsgericht, zuletzt formuliert in der Rundfunkentscheidung vom 4.11.1986, entwickelten Grundsätzen.

II.

- 1) Die Landesrundfunkgesetzgebung muß einen staatsfreien privaten Rundfunk ermöglichen, der neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten und unabhängig von ihnen eine faire Chance hat. Die Landesrundfunkgesetzgebung muß außerdem auch die Chancen der privatrechtlichen Anbieter untereinander gleichgewichtig verteilen.

Konsequenterweise sieht der Gesetzentwurf darum auch vor, daß für den Bereich des landesweiten Privatrundfunks juristische Personen des öffentlichen Rechtes weder als Einzelveranstalter eine Zulassung erhalten können (§ 4 Abs. 2 Ziff. 1), noch sich als Mitglieder an einer Veranstaltergemeinschaft beteiligen dürfen (§ 5 Abs. 2 Satz 1).

Allein der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt "Westdeutscher Rundfunk" wird das Recht zugestanden, sich an Veranstaltergemeinschaften für landesweiten Privatrundfunk zu beteiligen (§ 5 Abs. 2 Satz 2).

Diese Ausnahmeregelung ist nicht zu vertreten angesichts der Tatsache, daß bei der Entscheidung über die Erteilung einer Zulassung die Landesanstalt für Rundfunk nach dem Gesetzentwurf prognostisch beurteilen muß, ob eine Veranstaltergemeinschaft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Anforderungen, die der Gesetzentwurf in § 5 an sie stellt, erfüllen kann.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten verfügen über jahrzehntelange Erfahrungen auf dem Gebiete des Rundfunkwesens. Der Westdeutsche Rundfunk ganz besonders. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten besitzen einen riesigen Programmbestand, ein gewaltiges Know-how und nicht zu übertreffende Erfahrungen mit der Infrastruktur des Rundfunks.

Entscheidet sich der Westdeutsche Rundfunk dafür, sich einer bestimmten Veranstaltergemeinschaft anzuschließen, so verschafft er dieser einen kaum aufzuholenden Wettbewerbsvorsprung vor jedem um eine Sendelizenz konkurrierenden Veranstalter.

Außerdem gibt dem Westdeutschen Rundfunk die Erlaubnis, sich einer landesweiten Veranstaltergemeinschaft anzuschließen, die Möglichkeit, die Entwicklung des überlokalen Rundfunks in Nordrhein-Westfalen entscheidend zu beeinflussen. Eine wirkliche Alternative von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk ist damit nicht mehr gesichert. Auch aus diesem Grunde ist die Ausnahmeregelung nicht zu vertreten.

Entsprechendes gilt für das Recht des Westdeutschen Rundfunks, sich an den Betriebsgesellschaften des lokalen privaten Rundfunks beteiligen zu können (§ 24 Abs. 3).

Die Möglichkeit der Beeinträchtigung der Chancengleichheit privater lokaler und privater landesweiter Veranstalter durch eine Beteiligung des Westdeutschen Rundfunks an ihnen ist ebenso wenig vertretbar wie die Möglichkeit der Beeinflussung privaten Rundfunks durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Von dem Recht des Westdeutschen Rundfunks, sich an privaten Veranstaltergemeinschaften beteiligen zu können, muß deshalb Abstand genommen werden.

- 2) Im lokalen privaten Rundfunk soll, anders als im landesweiten Rundfunk, eine Beteiligung kommunaler Träger an Veranstaltergemeinschaften zulässig sein (§ 22). Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland hat aber staatsfern zu sein. Das gilt sowohl für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wie für den privaten.

Gemeinden und Kommunale Träger haben zwar das Recht der Selbstverwaltung, dennoch sind sie Träger öffentlicher Gewalt und damit selbst ein Stück Staat. Ihre Beteiligung am lokalen Rundfunk ist darum mit dem Gebot der Staatsferne nicht in Einklang zu bringen und stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken.

III.

Private Rundfunkveranstalter sollen ihre Rundfunkprogramme durch Eigenmittel, Spenden, Entgelte und Werbung finanzieren (§ 19 Abs. 1). In Nordrhein-Westfalen sollen die privaten Rundfunkveranstalter bei der Rundfunkwerbung jedoch Beschränkungen unterworfen werden.

Dies gilt für die Einschränkung der Sonn- und Feiertagswerbung ebenso (§ 20 Abs. 2) wie für die Werbeeinblendungen (§ 20 Abs. 3). Diesen, den privaten Anbietern auferlegten Beschränkungen in Nordrhein-Westfalen unterliegen weder die privaten Anbieter in anderen Bundesländern noch die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Westdeutscher Rundfunk.

Da private Rundfunkanbieter anders als die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Gebühren erhalten, müssen sie sich vorrangig aus Werbeeinnahmen finanzieren. Die privaten Veranstalter in Nordrhein-Westfalen schlechter zu stellen als den Westdeutschen Rundfunk und die privaten Veranstalter in anderen Bundesländern, wird Nordrhein-Westfalen nicht zu einem attraktiven Medienstandort machen, sondern das Gegenteil bewirken.

Entsprechendes gilt auch für das in § 36 des Gesetzentwurfes enthaltene Verbot, in Video-Text-Angebote Werbung aufzunehmen.

Von den vorgesehenen Beschränkungen sollte deshalb Abstand genommen werden.

IV.

Für den lokalen privaten Rundfunk sieht der Gesetzentwurf ein "Zwei-Säulen-Modell" vor. Ein solches Modell kann einen denkbaren Weg für die Ausgestaltung privaten lokalen Rundfunks weisen, wenn es ein gleichgewichtiges und praktikables Zusammenwirken der beiden Säulen, d.h. der Veranstaltergemeinschaft und der Betriebsgesellschaft, vorsieht.

Nach dem Gesetzentwurf aber soll die Betriebsgesellschaft allein das finanzielle Risiko für die Erstellung und Verbreitung des Programms und für die Schaffung und Betreibung der technischen Infrastruktur tragen.

Die Veranstaltergemeinschaft hingegen soll über alle für die Programmgestaltung relevanten Fragen entscheiden und Arbeitgeber des Chefredakteurs und aller weiteren redaktionellen Mitarbeiter sein.

Bei dieser Zuständigkeitsverteilung kann von einem gleichgewichtigen Zusammenwirken der beiden Säulen keine Rede sein. So ausgestaltet wird ein "Zwei-Säulen-Modell" sich auch als außerordentlich unpraktikabel erweisen.

Zwar sieht der Gesetzentwurf vor, daß die Betriebsgesellschaft einen stimmberechtigten Vertreter in die Veranstaltergemeinschaft entsenden darf (§ 24 Abs. 1 Satz 2). Dieser Vertreter aber ist in der Veranstaltergemeinschaft allenfalls nur eine von mindestens acht Personen (§ 22 Abs. 3 Ziff. 4).

Seine Mitwirkung in der Veranstaltergemeinschaft verschafft der Betriebsgesellschaft nicht einmal eine Sperrminorität, obwohl die Betriebsgesellschaft für alle mit der Herstellung und der Verbreitung des Programms verbundenen Kosten gerade stehen muß.

Zwar kann der Chefredakteur von der Veranstaltergemeinschaft nur mit Zustimmung der Betriebsgesellschaft eingestellt werden (§ 24 Abs. 1 Satz 3). Ist der Chefredakteur aber einmal eingestellt, ist er Arbeitnehmer der Veranstaltergemeinschaft. Seine Entlassung kann die Betriebsgesellschaft gegen den Willen der Veranstaltergemeinschaft nicht bewirken.

Sämtliche wirtschaftlichen Folgen von Entscheidungen der Veranstaltergemeinschaft, auch die einer unangemessen teuren oder gar nicht akzeptierten Programmgestaltung, muß die Betriebsgesellschaft tragen. Sie darf die Entscheidungen selbst nicht maßgeblich beeinflussen, sie kann sie auch nicht verhindern. Die Betriebsgesellschaft kann allenfalls den Vertrag mit der Veranstaltergemeinschaft aufkündigen mit der Folge, daß alle bis dahin von ihr gemachten Aufwendungen für die Programmerstellung, für die Programmverbreitung und für die Sendeeinrichtungen verloren sind.

Durch dieses "Zwei-Säulen-Modell" wird lokaler privater Rundfunk in Nordrhein-Westfalen nicht gefördert, und Nordrhein-Westfalen wird als Medienstandort für lokalen Rundfunk dadurch nicht attraktiv.

V.

Ein Landesrundfunkgesetz muß die Anforderungen regeln, unter denen Private, auch private Unternehmer, Rundfunk nach ihren Vorstellungen betreiben dürfen.

Dabei kann das Landesrundfunkgesetz auch Anforderungen an die inhaltliche Gestaltung der Programme und an die Sicherung einer ausgewogenen Meinungsvielfalt in diesen Programmen aufstellen.

Der Gesetzentwurf für das Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen hat dies im § 5 für den landesweiten und in den §§ 22 und 23 für den lokalen privaten Rundfunk getan.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 4.11.1986 (Seite 55 der Urteilsbegründung) dürfen die Anforderungen an die Sicherung der Meinungsvielfalt, d.h. an die Binnenpluralität, jedoch nicht so hoch angesetzt werden, daß der maßgebliche Einfluß auf das Programm nicht mehr bei dem, der für die Kosten aufzukommen hat, sondern bei gesellschaftlichen Gruppen und Kräften liegt. Denn damit wäre privater Rundfunk um das Grundelement privatautonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um seine eigentliche Substanz gebracht.

In Nordrhein-Westfalen soll lokaler Privatrundfunk nach dem "Zwei-Säulen-Modell" betrieben werden. Die Veranstaltergemeinschaft soll für das Programm zuständig sein. Die Betriebsgesellschaft - der eigentliche Unternehmer - muß sich auf das Technische und Finanzielle beschränken.

Die Veranstaltergemeinschaft - einen Einzelveranstalter soll es überhaupt nicht geben - muß mindestens 7 Mitglieder haben. Diese 7 Mitglieder müssen nach § 22 Abs. 1 aus unterschiedlichen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften und Gruppen kommen.

Die Veranstaltergemeinschaft muß darüber hinaus nach § 22 Abs. 2 mit ihren redaktionellen Mitarbeitern eine Vereinbarung treffen, die diesen Einfluß auf die Programmgestaltung einräumt.

Durch diese extrem binnenpluralistische Organisationsform wird dem privaten Lokalfunk das vom Bundesverfassungsgericht für nötig gehaltene Grundelement der Privatautonomie und damit seine Substanz genommen. Durch diese extrem binnenpluralistische Organisationsform wird die Veranstaltung privaten Lokalfunks in Nordrhein-Westfalen in einem überzogen hohen Maße erschwert.

In seinem Urteil vom 4.11.1986 (Seite 55) hat das Bundesverfassungsgericht zum niedersächsischen Landesrundfunkgesetz ausgeführt, daß es nicht angeht, privaten Rundfunk nur unter Voraussetzungen zu ermöglichen, die eine Veranstaltung privater Programme in hohem Maße erschweren, wenn nicht gar ausschließen.

Das im Gesetzentwurf für ein Landesrundfunkgesetz vorgesehene "Zwei-Säulen-Modell" entspricht diesen vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen nicht. Es ist daher verfassungsrechtlich bedenklich.

VI.

Aus § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfes ergibt sich, daß das Landesrundfunkgesetz auf lokaler Ebene privaten Fernsehfunk und privaten Hörfunk regeln will, auf landesweiter Ebene jedoch nur privaten Fernsehfunk.

Für den lokalen Bereich muß die Landesregierung der Landesrundfunkanstalt Übertragungskapazitäten zur Verfügung stellen, um die Mindestvoraussetzungen für privaten Rundfunk in seinen verschiedenen Formen zu gewährleisten. Für den landesweiten Bereich ist sie jedoch nicht verpflichtet, Hörfunkkapazitäten zur Verfügung zu stellen. Ob es in Nordrhein-Westfalen zu einem privaten landesweiten Hörfunk kommt oder nicht, soll daher allein im Ermessen der Landesregierung bleiben.

Gegen diese Regelung müssen seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum niedersächsischen Landesrundfunkgesetz vom 4.11.1986 erhebliche Bedenken geltend gemacht werden. Denn diese Ausgestaltung des Gesetzes bedeutet nichts anderes, als daß weder das Parlament im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz noch die Landesrundfunkanstalt im Rahmen der ihr vorgegebenen gesetzlichen Bestimmungen darüber entscheiden, ob private Veranstalter landesweiten Hörfunk betreiben können oder nicht. Die Landesregierung behält die Entscheidungsgewalt. Diese Regelung würde es zulassen, daß die Exekutive private Anbieter trotz vorhandener Frequenzen künftig vom landesweiten Hörfunk ausgeschlossen halten kann.

Eine solche Regelung ist weder sachlich zu rechtfertigen noch verfassungskonform.

VII.

Der Gesetzentwurf sieht in § 44 die Schaffung einer Landesanstalt für Rundfunk vor. Sie soll Rundfunkveranstalter in Nordrhein-Westfalen zulassen und die in Nordrhein-Westfalen zugelassenen Veranstalter sowie ihre Programme überwachen und gegebenenfalls bei Rechtsverstößen Sanktionen verhängen.

Eines der Organe dieser Anstalt soll die Rundfunkkommission sein (§ 44). Diese Rundfunkkommission soll nach § 48 Abs. 2 aus 21 Mitgliedern bestehen, von denen 6 vom Landtag gewählt und die übrigen von gesellschaftlich relevanten Gruppen entsandt werden sollen.

Zur Besetzung derartiger Aufsichtsgremien hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Prüfung der richtigen Besetzung von Rundfunkräten bei öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten Grundsätze entwickelt. Danach muß möglichst allen bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften und Gruppen die Möglichkeit angemessener Mitwirkung eingeräumt werden, und es muß durch die Zusammensetzung sichergestellt werden, daß eine einseitige Einflußnahme von Gruppen unterbleibt.

Nach dem Gesetzentwurf (§ 48 Abs. 3) können sowohl der Deutsche Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen, sowie die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalens je ein Mitglied in die Rundfunkkommission entsenden.

Darüber hinaus haben die Berufsorganisationen der Arbeitnehmer im Medienbereich die Möglichkeit, 2 weitere Vertreter zu entsenden (§ 48 Abs. 3 Ziff. 12 und Ziff. 13). Den im Medienbereich tätigen Unternehmern ist ein entsprechendes Recht nicht eingeräumt.

Gegen die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze verstößt es, wenn den Berufsorganisationen der Zeitungsverleger, die von privaten Rundfunkveranstaltungen sowohl publizistisch als auch wirtschaftlich außerordentlich betroffen sind, kein Sitz in der Rundfunkkommission zugestanden wird, während u.a.

der Verband deutscher Schriftsteller in der IG Druck und Papier,
die deutsche Journalistenunion in der IG Druck und Papier,
der deutsche Journalistenverband,
die Gewerkschaft der Journalisten
und die Rundfunk-Fernseh-Film-Union

die Möglichkeit haben, sich gemeinsam auf die Entsendung von 2 Vertretern in die Rundfunkkommission zu einigen.

Damit wird durch die Nichtberücksichtigung der Berufsorganisationen der im Medienbereich tätigen Unternehmer, insbesondere des Verbandes Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger, gegen die vom Bundesverfassungsgericht mit Verfassungsrang entwickelten Grundsätze verstoßen. Gegen § 48 des Gesetzentwurfes müssen deshalb verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht werden.

Düsseldorf, den 20.11.1986