

Stellungnahme

zum Entwurf eines Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen,
vorgelegt für die Anhörung vor dem Hauptausschuß des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 24.11.1986

I.

Andersals bei der Anhörung zum Gesetz über den WDR ist uns kein Fragenkatalog des Ausschusses vorgelegt worden; deshalb ist es nicht eindeutig, auf welche Punkte sich das besondere Interesse des Ausschusses konzentriert. Die Kürze der Zeit für die heutige Stellungnahme erlaubt keine umfassende Erörterung des Entwurfs; deshalb ist die Beschränkung auf einige wenige Aspekte unerlässlich. Zugleich möchte ich bitten, auch die Kürze der Zeit, die für die Vorbereitung der Stellungnahme zur Verfügung stand, zu berücksichtigen: eine vertiefende Ausarbeitung der angeschnittenen Fragen ist mir nicht möglich gewesen. Unter diesen Voraussetzungen möchte ich zu vier Aspekten Stellung nehmen:

- zur Regelung des lokalen Rundfunks, insbesondere dem Modell der Trennung zwischen Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften
- zur Beteiligung des WDR am privaten Rundfunk
- zur Beteiligung der Kommunen an Veranstaltergemeinschaften
- und zur Gegendarstellung

Maßstab der Beurteilung sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes von 1961, 1971, 1981 und vor allem vom 14.11.1986. Dabei erscheint mir ein Aspekt besonders wichtig: soweit es um die Zulassung privaten Rundfunks geht, hat das Gericht in diesen

Urteilen Mindestanforderungen formuliert. Das bedeutet, daß der Landesgesetzgeber zum Erlaß weitergehender Bestimmungen befugt ist. Die Entscheidungen betonen den der Landesgesetzgebung zur Verfügung stehenden Regelungsspielraum; dazu gehört auch die Befugnis, eigene Prognosen zugrunde zu legen und neue Regelungsmodelle zu erproben.

II.

1. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4.11.1986 verdeutlicht ein Dilemma, das sich schon seit längerer Zeit abzeichnet:
 - a) Die Werbefinanzierung des privaten Rundfunks wird unter anderem dann verfassungsrechtlich relevant, wenn durch sie der Presse existenzwichtige Finanzquellen entzogen werden, da Artikel 5 Abs. 1 S. 2 Bestand und Funktionsfähigkeit des Instituts "Freie Presse" gewährleistet. Die dadurch gebotene Schonung der Presse erscheint mir dauerhaft nur auf zwei Wegen möglich: Entweder wird die Werbefinanzierung des privaten Rundfunks beschränkt; dann stellt sich die Frage nach seiner finanziellen Lebensfähigkeit; oder es wird die Presse vor allem an der Veranstaltung des lokalen Rundfunks beteiligt.
 - b) Diese Beteiligung ist jedoch aus anderen Gründen problematisch. Das Bundesverfassungsgericht betont seit langem die Gefahr der Medienkonzentration für die Freiheit der Meinungsbildung. In der Entscheidung vom 4.11.1986 wird betont, daß auch bei Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein "Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt" im privaten Rundfunk gewährleistet sein muß:

"Dieser ... umfaßt ... nach wie vor die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, die gegen konkrete und ernsthafte Gefährdungen zu schützen sind:

die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenigen von Minderheiten - , im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Werden diese Anforderungen nicht eingehalten, so ist in jedem Fall die Grenze eines Verstoßes gegen Art.5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz überschritten. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen ... Insbesondere obliegt es ihm, Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten, zumal Fehlentwicklungen gerade insoweit schwer rückgängig zu machen sind".

In derselben Entscheidung werden Vorkehrungen dagegen gefordert, "daß vorherrschende Meinungsmacht sich aus einer Kombination der Einflüsse in Rundfunk und Presse ergibt". Derartige Anforderungen gelten vor allem für den regionalen und lokalen Bereich: angesichts "zahlreicher Monopolstellungen von Zeitungsunternehmen" ist es Aufgabe des Gesetzgebers, der Gefahr entgegenzutreten, daß es zur Entstehung vorherrschender multimedialer Meinungsmacht insbesondere durch lokale oder regionale "Doppelmonopole" kommt. Daraus folgt, daß die für die lokale Presse besonders interessante Rundfunkbeteiligung im eigenen Verbreitungsgebiet strengen Einschränkungen zu unterwerfen ist.

2. Das Regelungsmodell der §§ 21 - 27 des Entwurfs eröffnet eine ebenso interessante wie aussichtsreiche Möglichkeit, dieses Dilemma zumindest erheblich zu entschärfen. § 24 Abs. 6 S. 1 bietet der Presse die Gewähr hinreichenden - vermutlich sogar dominierenden - Einflusses auf die erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Betriebsgesellschaft. Dadurch wird die Presse in doppelter Weise gesichert: sie partizipiert an den Erträgen der lokalen Rundfunkreklame und kann zugleich Umfang und Ausgestaltung dieser Werbung maßgeblich bestimmen. Auf der anderen Seite gewährleistet die durch die §§ 22 Abs. 1 S.3 und

24 Abs. 5 geforderte Zusammensetzung der gemeinnützig ausgerichteten Veranstaltergemeinschaft, daß ein verfassungswidriger Zustand vorherrschender multimedialer Meinungsmacht nicht entstehen wird. Es ist evident, daß sich diese am Modell des Binnenpluralismus orientierte Regelung des privaten Lokalrundfunks erheblich von der anderer Bundesländer - etwa Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein - unterscheidet. Daraus lassen sich keine verfassungsrechtlichen Beanstandungen herleiten. Das Bundesverfassungsgericht räumt einer derartigen Struktur vielmehr einen gewissen Vorrang ein:

"Die binnenpluralistische Organisation, wie sie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kennzeichnen, ... ist ungeachtet der Schwächen, die auch ihr anhaften, in höherem Maße geeignet, gleichgewichtige Meinungsvielfalt zu gewährleisten und damit den Anforderungen der Rundfunkfreiheit zu entsprechen als eine Rundfunkorganisation, in der nur die materiell-rechtliche Verpflichtung zu inhaltlicher Pluralität besteht und die insoweit durch eine externe Einrichtung kontrolliert wird."

Insoweit lassen sich auch keine zu bundestreuem Verhalten verpflichtenden Harmonisierungsbedürfnisse anführen: vor allem der lokale Rundfunk bietet die Chance, den in letzter Zeit mehrfach angegriffenen Rundfunk-Föderalismus mit Sinn und Leben zu erfüllen.

III.

Damit komme ich zum nächsten Punkt: Die §§ 5 Abs. 2 S.2, 24 Abs.3 und 26 Abs.1 eröffnen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit, sich in mehrfach beschränktem Umfang am privaten Lokalrundfunk zu beteiligen. Diese Regelung führt fort, was in § 3 Abs. 9 WDR-Gesetz angelegt ist. Diese Bestimmung war bei der Anhörung im Januar 1985 lebhaft umstritten; sie ist mittlerweile ebenso Gegenstand gerichtlicher Verfahren wie das dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk für das Baden-Württembergische Landesmediengesetz auferlegte Verbot, mit privaten Anbietern zu kooperieren. Ich will die vor dem Ausschuß und in den anhängigen Verfahren vorgetragenen Argumente nicht wiederholen, sondern nur auf einen Aspekt hinweisen. Einer der zentralen Einwände gegen die Kooperation von öffentlich-rechtlichem und privatem

Rundfunk ist die Behauptung, zwischen diesen Systemen würde nichts anderes als wirtschaftlicher und publizistischer Wettbewerb herrschen. Diese Prämisse läßt sich nach dem Urteil vom 4.11. nicht aufrecht erhalten: dort wird klargestellt, daß das Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nicht von den ökonomischen Gesetzen der Konkurrenz, sondern von verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsätzen der Komplementarität und Kompensation bestimmt wird. Es ist nicht ersichtlich, daß diese Prinzipien eine Kooperation verbieten, die der freien Meinungsbildung durch Rundfunk - in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Sinn - förderlich ist.

IV.

In aller Kürze möchte ich mich der Vorschrift des § 22 Abs.3 Nr.3 zuwenden, die den Kommunen die Beteiligung an Veranstaltergemeinschaften eröffnet. Ich sehe keinen Anlaß, diese Bestimmung wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Staatsunabhängigkeit des Rundfunks pauschal zu verwerfen: das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt klargestellt, daß die Präsenz von Regierungs- und Fraktionsvertretern in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht zu beanstanden ist, wenn sie einen gewissen Umfang nicht überschreitet. Eine derartige Begrenzung von höchstens 15% ergibt sich aus § 22 Abs. 3 Nr.4 des Entwurfs. Selbst in diesem Rahmen dürfte aber zu erwägen sein, ob das Gesetz nicht dafür Sorge tragen sollte, daß der mit dieser Beteiligung verbundene Einfluß nicht allein von der Exekutive ausgeübt werden kann. In welcher Weise die Mitwirkung der anderen kommunalpolitisch relevanten Kräfte zu sichern wäre, kann in der Stellungnahme nicht dargelegt werden.

V.

Ich möchte schließen mit zwei kurzen Bemerkungen zur Gegendarstellung:

1. Das Bundesverfassungsgericht hat das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz unter anderem deshalb beanstandet, weil die Regelung der Einspeisung und Verbreitung herangeführter Sendungen keine Sicherung des Rechts auf Gegendarstellung vorsieht. Eine entsprechende Regelung habe ich weder in § 16 noch in den §§ 31 bis 35 gefunden; insofern erscheint mir der Entwurf ergänzungsbedürftig.
2. In einer Stellungnahme der CDU-Fraktion vom 22.7.1986 wird gefordert, die Regelung des § 16 zu verbessern: sie solle "sich auch auf weggelassene Tatsachen beziehen und das Recht auf bildliche Gegendarstellung beinhalten". Der erste Punkt erscheint mir von § 16 Abs. 1 bereits erfaßt: eine Person oder Stelle kann gerade durch eine Darstellung betroffen sein, in der relevante Aspekte des Sachverhalts nicht mitgeteilt worden sind. Dagegen erscheint mir die zweite Forderung weiterer Überlegungen wert. Die kürzlich in Kraft getretene Gegendarstellungsregelung der Schweiz wird überwiegend dahin verstanden, daß sie den Anspruch auf bildliche Gegendarstellung dort nicht ausschließt, wo dies erforderlich erscheint, dem durch die Publikation oder Sendung entstandenen Eindruck entgegenzuwirken: als Beispiel wird etwa der publizistische Mißbrauch von Fotomontagen erwähnt. Es darf aber nicht übersehen werden, daß mit einer derartigen Regelung für das deutsche Recht Neuland beschritten würde.

Frankfurt, den 21.11.1986

Prof. Dr. Friedrich Kübler