

An die  
Damen und Herren Mitglieder  
des Hauptausschusses des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 27.11.1986  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1  
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 45 87 236  
Btx \* 920 677 #  
Telex 8 584 200  
Aktenzeichen: N II 310-22/3 mt/ha

Gesetzentwurf für ein Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

(LRG NW)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

10/ 667

Sehr verehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

wir danken verbindlich für die uns eingeräumte Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf für ein Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) Stellung zu nehmen. Leider war die für diese Stellungnahme eingeräumte Frist äußerst knapp bemessen; wir nehmen daher nur zu einigen aus der Sicht unserer kreisangehörigen Mitgliedsstädte und -gemeinden wesentlichen Gesichtspunkten des Gesetzentwurfes Stellung.

Auf die sich aus § 22 Abs. 3 Nr. 3 und Nr. 4 ergebenden dringend klärungsbedürftigen Fragen und unsere Lösungsvorschläge machen wir besonders aufmerksam. Ergänzungen und Ausführungen zu weiteren Gesichtspunkten des Gesetzentwurfes behalten wir uns vor.

Wegen der Kürze der gesetzten Frist konnten wir weder das Präsidium des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes noch den zuständigen Fachausschuß mit der Stellungnahme zum Gesetzentwurf befassen. Demgemäß geben wir die nachstehende Stellungnahme unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung des Präsidiums des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes ab.

A. Allgemeine Stellungnahme

Der Gesetzentwurf beschreitet für Nordrhein Westfalen gesetzgeberisches Neuland. Er kann sich an einigen verfassungsrechtlichen Urteilen orientieren, aber kaum auf reichhaltige praktische Erfahrungen zurückgreifen. Solche Erfahrungen werden in den Bundesländern, die bereits Rundfunk- oder Mediengesetze verabschiedet haben, derzeit erst gesammelt. Dies macht es besonders schwierig, über die rechtliche Auseinandersetzung mit dem Text des Gesetzentwurfs hinaus die Auswirkungen eines solchen Rundfunkgesetzes auf die elektronischen und gedruckten Medien, auf die Informationsfreiheit und die Meinungsbildung, auf Staat und Öffentlichkeit konkret abzugreifen. Soweit deshalb keine hinreichend belegbare Argumentation möglich ist, beschränken wir uns auf Problembeschreibungen und Anregungen.

1. In dem Entwurf des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen sind die Bestimmungen über die Zulassung von lokalem Rundfunk für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden von zentraler Bedeutung. Wir haben die Entwicklung hin zum Lokalfunk immer unter den Voraussetzungen begrüßt und gefordert, daß

- der Lokalfunk die Informationsfreiheit vergrößert und die Meinungsvielfalt bereichert
- der derzeit eher unzureichende Bestand an Lokalzeitungen nicht noch gefährdet wird.

Die Verbesserung und Intensivierung der lokalen Berichterstattung läßt sich im Zusammenhang mit weiteren Voraussetzungen nur erreichen, wenn der Lokalfunk redaktionell gestaltet wird, innerhalb des kommunalen Umfeldes arbeitet, aus dem heraus und für das er sendet, und er das kommunale Geschehen kontinuierlich und verständlich für die Bürgerschaft aufbereitet. Dies erfordert beispielsweise im Bereich städtebaulicher Leitplanung, daß die Lokalfunkredaktion mit den komplexen Belangen vertraut ist und die Abwägung städtebaulicher Belange durch die kommunalen Willensbildungsorgane über Jahre hinweg journalistisch begleitet. In diesem Zusammenhang wiederholen wir, daß wir einen Lokalfunk nicht darin sehen können, daß aus der Sicht eines über großen Einzugsbereiches einzelne Punkte aus dem kommunalen Geschehen herausgegriffen und aufbereitet werden.

Allerdings vermögen wir die Möglichkeit einer Gefährdung der Ortspresse nicht ganz auszuschließen. Die Lokalteile der Zeitungen sind - und werden dies wohl auch nach Einführung des lokalen Rundfunks weiterhin bleiben - im lokalen Bereich immer noch der bedeutendste Informations-träger. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind daher an einer Wahrung der Existenz der Ortspresse ebenfalls außerordentlich interessiert.

Aus diesem Grunde halten wir es auch für dringend geboten, daß Landesregierung und Landtag bei ihrem Gesetzesvorhaben bedenken, ob und inwieweit ggfs. die Existenz der Ortspresse durch die Auswirkungen der kumulativen Vorgaben im Landesrundfunkgesetz gefährdet sein könnte. Neben den Beteiligungsmöglichkeiten des Westdeutschen Rundfunks (§ 5 Abs. 2; § 24 Abs. 3) können sich finanzielle Rückwirkungen auf den Bestand lokaler Zeitungsverlage ebenso ergeben, wie aus der Einräumung von Sendeprivilegien für bestimmte Gruppen, soweit hierdurch entweder zeitungstypische Dienstleistungen nicht mehr nachgefragt werden oder ein Konkurrenzverhältnis zur Ortspresse entsteht.

Durch die enumerative Festlegung der Finanzierungsarten für Rundfunkprogramme könnten die örtlichen Zeitungsverleger außerdem insoweit betroffen sein, als sie existenziell auf Werbeeinnahmen angewiesen sind und bereits geringfügige Einbußen in diesem Bereich unmittelbare Auswirkungen auf den Fortbestand der lokalen Zeitungen haben könnten. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Einbußen nicht auf anderem Wege kompensiert werden können.

Eine gewisse Vergrößerung der Werbeeinnahmen - insbesondere in der lokalen Werbung - wird man zugrundelegen können. Die Werbeeinnahmen werden aber nach den uns zugänglichen Erfahrungen nicht in einem Umfang zunehmen, der ausschließen könnte, daß die Rundfunkentwicklung sich negativ auf die derzeitigen finanziellen Grundlagen der Lokalpresse auswirkt. Entscheidend dürfte daher die Prognose der künftigen Entwicklung der bisherigen Finanzgrundlagen der lokalen Presse sein. Da eine solche Prognose aber nach allen uns vorliegenden Untersuchungen derzeit kaum möglich ist, müßte seitens des Landesgesetzgebers zugesichert werden, daß zum einen entsprechende Begleitforschungen erfolgen und zum anderen ggfs. eine Nachbesserung des Gesetzes erfolgen wird.

2. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die Freiheit, Rundfunk zu veranstalten. Ziel des Rundfunkgesetzes ist es, die Verwirklichung auch dieses Freiheitsrechtes in Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen. Dies setzt voraus, daß

- privater Rundfunk frei von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme veranstaltet werden kann,
- die zur positiven Ordnung des Rundfunkwesens gebotene staatliche Reglementierung nur soweit geht, als dies zur Sicherstellung der Informationsfreiheit, der freien Meinungs- und politischen Willensbildung sowie einer rundfunkmäßigen Grundversorgung unbedingt erforderlich ist.

Die verfassungsrechtlich gebotene Grundversorgung wird zur Zeit durch den öffentlich-rechtlichen Westdeutschen Rundfunk Köln wirksam sichergestellt, so daß an die Breite des Programmangebotes und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht so hohe Anforderungen wie an den öffentlichen-rechtlichen Rundfunk zu stellen sind. Gesetzliche Anforderungen, die über die auch dem privaten Rundfunk abzuverlangenden Mindestanforderungen hinausgehen, wirken sich als be- oder verhindernde, sachlich nicht gerechtfertigte und darum überflüssige Zulassungshürden für den privaten Rundfunk aus. Solche Zulassungshürden, die für die Gesetzesfassung auf die unabweisbaren Mindestanforderungen zurückgeführt werden müssen, enthält der Gesetzentwurf für den Lokalfunk etwa in § 21 Abs. 3, 10 Sätze 1 und 2 oder in § 23.

3. Entsprechend der verfassungsrechtlich abgeleiteten Verpflichtung des Gesetzgebers, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen in einem formell-materiellen Gesetz selbst regeln zu müssen (Parlamentsvorbehalt) und diese Entscheidungen nicht der Umsetzung durch die Exekutive überlassen zu dürfen, begegnen einige Bestimmungen grundsätzlich Bedenken. Ein solcher Verstoß kann auch darin bestehen, daß einer Behörde ein zu weitgehendes Recht zugestanden wird, grundlegende Rechtsfragen alleinentscheidend in ihrer Satzung zu regeln.

4. In gesetzestechnischer Hinsicht fällt besonders negativ auf, daß der Entwurf sehr viele interne Verweisungen und einige längere und überlange Paragraphen enthält. Dies läuft nicht nur dem Grundsatz der Gesetzesklarheit zuwider, sondern erschwert das Verständnis eines Gesetzeswerks von solch grundsätzlicher Bedeutung erheblich.

B Zu dem vorgelegten Gesetzentwurf für ein Rundfunkgesetz nehmen wir unter dem obenstehenden Vorbehalt wie folgt Stellung:

Der vorgelegte Gesetzentwurf für ein Rundfunkgesetz zeigt, daß die Städte und Gemeinden in vielfältiger Weise hierdurch betroffen sein werden. Bereits eine erste Analyse der Bestimmungen des Entwurfs macht deutlich, daß einige Paragraphen aus gemeindlicher Sicht überarbeitet werden müßten; in einigen Fällen sind Klarstellungen geboten. Zu den Bestimmungen im einzelnen:

1. § 3 Abs. 2 (i.V.m. § 21 Abs. 3) - Zulassung, Antragsverfahren -

Die in § 3 Abs. 2 gewählte Antragsfrist ist gerade in ihrer Ausformung als Ausschlußfrist mit 3 Monaten zu kurz bemessen, wenn man die möglichen Schwierigkeiten bei der Gründung von Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften und bei den notwendigen Verhandlungen zwischen beiden Gruppierungen berücksichtigt. Hilfsweise zur Verlängerung der Antragsfrist sollte klargestellt werden, daß zur Wahrung der Antragsfrist die Einreichung des schriftlichen Antrages genügt und innerhalb weiterer drei Monate alle erforderlichen Unterlagen einzureichen sind.

2. § 5 Abs. 3 - Zulassungsgrundsätze -

Fernsehsatellitenprogramme können technisch nur landesweit verbreitet werden. Regionale Fernsehsatellitenprogramme sind nicht zu verwirklichen. Daher sollte Satz 1 dieser Bestimmung gestrichen werden. In der jetzigen Fassung könnte zudem der Eindruck entstehen, daß landesweite Hörfunkprogramme ausgeschlossen sind.

3. § 6 (i.V.m. § 21 Abs. 3) - Vorrangige Zulassung -

Das Gesetz weist der LfR auch im Bereich des lokalen Rundfunks eine Entscheidungskompetenz für den Fall zu, daß mehr Anträge von Veranstaltern auf Zulassung vorliegen als Übertragungskapazitäten vorhanden sind. Da im lokalen Rundfunk stets nur eine Veranstaltungsgemeinschaft für ein Verbreitungsgebiet zugelassen wird, kann es hier zu Konflikten kommen. Daher kommt den Entscheidungskriterien der LfR erhöhte Bedeutung zu. Daß die LfR für ihre Entscheidung auf ein bewertendes Prognoseverfahren angewiesen ist, ist evident. Bedenken begegnen aber den Bewertungskriterien im einzelnen:

a) Publizistische Grundsätze

Diese Grundsätze wären zu definieren, da die Quellenvielfalt geeignet ist, nicht die erforderliche Rechtssicherheit zu bieten.

b) der Umfang des Einflusses der redaktionellen Mitarbeiter auf die Programmgestaltung

Dieses von der LfR zu bewertende Kriterium verkürzt den Zugang von Veranstaltergemeinschaften zum Rundfunk. Auf dem Weg über die Einflußnahme der redaktionellen Mitarbeiter wird die Programmfreiheit der Veranstaltergemeinschaft beeinträchtigt und in deren grundrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Rundfunkfreiheit eingegriffen, vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.11.1986 - 1 BvF 1/84 - Umdruck S. 67. Da ein wirksamer Schutz der Programmfreiheit nur bei strengen Anforderungen gewährleistet werden kann, muß die Regelung des § 6 Abs. 2 letzter Halbsatz als verfassungsrechtlich zumindest sehr bedenklich eingestuft werden.

4. § 7 Abs. 1 (i.V.m. § 21 Abs. 3) - Inhalt der Zulassung -

Die zulassungsbedingte Amortisationszeit von höchstens 8 Jahren ist zu gering bemessen. Zwar entspricht dieser Zeitraum der Frist des britischen broadcasting-act 1981, jedoch ist dort für lokale Rundfunkprogramme eine Sonderregelung (10 Jahre) getroffen. Dieser Zeitraum würde den Erfordernissen des Lokalrundfunks besser entsprechen.

5. § 9 (i.V.m. § 21 Abs. 3) - Verfahren bei Gesetzesverstößen, Rücknahme und Widerruf -

Nach § 9 Abs. 8 kann die Zulassung zurückgenommen oder widerrufen werden, ohne daß der Anbieter hierfür entschädigt wird. Sobald die Berechtigung zu Maßnahmen im Sinne dieser Regelung festgestellt ist, wird man schwerlich Einwände gegen die Rechtsfolge erheben können. Fragwürdig ist in diesem Zusammenhang allerdings, welche Verfahrenspositionen die Anbieter gegenüber der LfR besitzen. Zwar sieht § 9 Abs. 1 ein Anhörungsverfahren vor. Offen ist jedoch, ob darüber hinaus bei § 9 Abs. 2 ff gleichermaßen eine Anhörung vorgesehen ist, zumal § 50 Abs. 4 ein (förmliches) Vorverfahren verneint. Eine Klarstellung würde Rechtsfragen im Zusammenhang mit einem Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrensgesetz erübrigen.

6. § 10 Sätze 1 und 2 (i.V.m. § 21 Abs. 3) - Programmauftrag -

Das Gesetz formuliert in enger Anlehnung an § 4 WDR-Gesetz einen Programmauftrag, der gemessen an den Kriterien der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04.11.1986 - 1 BvF 1/84 - zu umfassend ist und der sich somit als eine unangemessen hohe Zulassungshürde darstellt (s. oben A2).

7. § 17 Abs. 2 - Verlautbarungsrecht -

Gem. § 21 Abs. 3 ist die Bestimmung des § 17 Abs. 2, die den Parteien und Wählergruppen einen Anspruch auf angemessene Sendezeit zur Wahlwerbung gegenüber dem Anbieter einräumt, auf den lokalen Rundfunk nicht anwendbar. Die Informationsziele des § 23 Abs. 1, insbesondere seines Satzes 2, könnten jedoch auch zur Einbeziehung des § 17 Abs. 2 in § 21 Abs. 3 führen. Es ist allerdings nicht abschätzbar, ob ein solches Privileg Auswirkungen auf die Existenzfähigkeit lokaler Anbieter hat.

8. § 22 - Antrag und Zulassung -

a) § 22 Abs. 2

Diese Vorschrift verpflichtet die Veranstaltergemeinschaft, ihren redaktionellen Mitarbeitern durch eine entsprechende Vereinbarung Einfluß auf die Programmgestaltung einzuräumen. Ob das Landesrundfunkgesetz damit noch über die Vorgaben des WDR-Gesetzes (§§ 30, 31) hinausgeht, kann dahingestellt bleiben, da eine solche Verpflichtung verfassungsrechtlich nicht geboten ist. Diese Bestimmung sollte daher in einer Weise klargestellt werden, daß die Programmfreiheit der Veranstaltergemeinschaft entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.11.1986 - 1 BvF 1/84 - nicht beeinträchtigt wird.

b) § 22 Abs. 3 Ziffer 2

Durch die Verpflichtung sämtlicher Mitglieder einer Veranstaltergemeinschaft, im jeweiligen Verbreitungsgebiet der lokalen Rundfunkprogramme Wohnung, gewöhnlichen Aufenthalt oder Sitz zu haben, werden große, landesweit ausgerichtete Medienunternehmen von einer Beteiligung ausgeschlossen. Ein solcher Ausschluß greift auch für solche Zeitungen, die im Verbreitungsgebiet mit einem oder verschiedenen Lokalteilen erscheinen, ihren Sitz aber außerhalb des Verbreitungsgebietes haben. Wir bezweifeln, daß dies medienpolitisch sinnvoll ist, zumal das Landesrundfunkgesetz ansonsten die wirtschaftliche und organisatorische Leistungsfähigkeit der Veranstalter als ein wesentliches Kriterium herausstellt. In Anbetracht der Limitierung der Kapital- und Stimmrechtsanteile gemäß § 22 Abs. 3 Ziff. 4 ist der Einfluß dieser Unternehmen im lokalen Rundfunk begrenzt, so daß es ausreicht, wenn die Mitglieder einer Veranstaltergemeinschaft ihren Sitz usw. im Lande Nordrhein-Westfalen haben.

c) § 22 Abs. 3 Ziffer 3 und Ziffer 4

Ziffer 3 regelt die grundsätzliche Zulässigkeit der Beteiligung kommunaler Träger an Veranstaltergemeinschaften und Ziffer 3 begrenzt den Umfang dieser Beteiligung auf höchstens 15 v.H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile. Beide Regelungen stehen in einem

engen Zusammenhang. Sie werden deshalb im folgenden auch zusammenhängend behandelt.

Bei diesen Regelungen ist als positiv ist hervorzuheben, daß gem. § 22 Abs. 3 Ziff. 3 auch Kommunale Träger Mitglied einer Veranstaltergemeinschaft sein können. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 04.11.1986 - 1 BvF 1/84 - dem Sinne nach entschieden, daß eine die Beteiligung von Kommunen ausschließende landesgesetzliche Rundfunkregelung nicht verfassungswidrig ist. Damit ist nicht gesagt, daß die Verfassung eine kommunale Beteiligung an einer Veranstaltergemeinschaft mit einem untergeordneten Beteiligungsanteil ausschließt.

Eine klare Limitierung der Beteiligungsrechte der Kommunalen Träger ist auch im Lichte der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geboten. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seiner Entscheidung vom 04.11.1986 - 1 BvF 1/84 - festgestellt, daß die "Gemeinden, denen zwar das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet ist, als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück "Staat" sind"; jedoch hat das Gericht in der gleichen Entscheidung an anderer Stelle auch betont, daß ein staatlicher Einfluß, der dem Grundsatz der Staatsfreiheit widersprechen würde, dann nicht gegeben ist, wenn die Einflußnahme gering ist. Dem Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks wird ausreichend Rechnung getragen, wenn die trotz ihrer Selbstverwaltung dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnenden Kommunen mit nur einem relativ geringen Anteil ohne maßgebliche Einflußmöglichkeit an der Veranstaltergemeinschaft beteiligt sind.

Selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, daß Kommunale Träger dem Bereich staatlicher Verwaltung zuzurechnen sind, vermag die pauschale Beschränkung der kommunalen Träger auf höchstens 15% der Kapital- und Stimmrechtsanteile an der Veranstaltergemeinschaft nicht vollständig zu überzeugen. Es wäre daher zu prüfen, ob der zulässige Kapital- und Stimmrechtsanteil im Hinblick auf den Umstand, daß manche Kreise mehr als 20 kreisangehörige Gemeinden haben, nicht auch etwas höher angesetzt werden kann.

Mit der grundsätzlichen Zulassung einer Beteiligung kommunaler Träger und der Festlegung eines höchstzulässigen Kapital- und Stimmrechtsanteils hat der Gesetzentwurf nur zwei - unbestritten wichtige - Gesichtspunkte der Beteiligung der kommunalen Träger aufgegriffen. Weitere und vor allem kommunalpolitisch zentrale Fragen von großer Brisanz aus dem Verhältnis der Kommunen zueinander und untereinander wirft der Gesetzentwurf auf, ohne daß dies sogleich erkennbar wäre. Dies betrifft insbesondere die Beziehungen von Ballungskernen zu umliegenden Gemeinden sowie das Verhältnis zwischen

kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen vor allem hinsichtlich der Wahrung eigenständiger gemeindlicher Belange.

Dies soll anhand folgender Grundfälle, die für die Beteiligung kommunaler Träger an einer Veranstaltergemeinschaft denkbar sind, dargestellt werden.

#### Fall 1:

Das Verbreitungsgebiet für die lokalen Programme einer Veranstaltergemeinschaft erstreckt sich auf das Gebiet einer kreisfreien Stadt (Alternative 1) oder eines Kreises (Alternative 2). Es handelt sich insoweit um den Regelfall des § 27 Abs. 1 Satz 1. Die Frage des Verhältnisses der Kapital- und Stimmrechtsanteile mehrerer kommunaler Träger zueinander stellt sich nur für den Fall der Betroffenheit des Kreises, und zwar dort hinsichtlich des Verhältnisses der kreisangehörigen Städten und Gemeinden untereinander einerseits und gegenüber dem Kreis andererseits.

#### Fall 2:

Das Verbreitungsgebiet für die lokalen Programme einer Veranstaltergemeinschaft erstreckt sich auf das Gebiet einer kreisfreien Stadt ("S" mit 500.000 Einwohnern) und zwei umliegenden kreisangehörigen Großstadtrandgemeinden ("A" mit 50.000 Einwohnern und "B" mit 80.000 Einwohnern), die beide zum Kreis ("K") gehören. Die Frage des Verhältnisses der Kapital- und Stimmrechtsanteile stellt sich hier bezüglich aller betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften, nämlich der gemeindlichen Gebietskörperschaften S, A und B sowie des Kreises K.

Fall 3:

Die Verbreitungsgebiete für die lokalen Programme von vier Veranstaltergemeinschaften erstrecken sich auf Teile des Gebietes eines Kreises aus der Ballungsrandzone. Die bereits im Fall 2 angesprochene Frage stellt sich hier - selbstverständlich für jede Veranstaltergemeinschaft gesondert - hinsichtlich der von dem jeweiligen Verbreitungsgebiet betroffenen Gebietskörperschaften gleichermaßen.

Diese Fälle lassen sich nach folgenden allgemeinen Grundsätzen einer sach- und interessengerechten Lösung zuführen:

- Die Beteiligung einer Kommune an einer Veranstaltergemeinschaft, deren Verbreitungsgebiet sich auf das Gebiet der Kommune erstreckt, ist eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung. Die Kommune entscheidet nach ihrem Ermessen frei darüber, ob sie sich beteiligt oder nicht.
  
- Jede von einem Verbreitungsgebiet betroffene Kommune muß sich an einer Veranstaltergemeinschaft beteiligen können, wenn sie dies will und bereits mindestens eine andere Kommune dieses Verbreitungsgebietes an der Veranstaltergemeinschaft dieses Verbreitungsgebietes beteiligt ist. Damit soll der naheliegenden Tendenz entgegengewirkt werden, daß die Veranstaltergemeinschaft unangemessen häufig aus der an ihr beteiligten Kommune berichtet, obwohl im Verbreitungsgebiet auch andere, möglicherweise deutlich kleinere Kommunen liegen. Diese Regelung soll ferner verhindern, daß lokalpolitische Probleme etwa im Fall 2 ausschließlich aus der Sicht des Ballungskerns Stadt S dargestellt werden, ohne daß die von den lokalpolitischen Problemen mitbetroffenen Gemeinden A und B Gelegenheit hätten, dieser Darstellungsweise in der Veranstaltergemeinschaft entgegenzuwirken. Ohne dahingehende abgesicherte Beteiligungsmöglichkeiten der mitbetroffenen Gemeinden A und B besteht die Gefahr, daß die Veranstaltergemeinschaft die Informationen und Meinungen aus dem Blickwinkel des Ballungskerns einseitig aufgreift, in die umliegenden Gemeinden hinein verbreitet und dort auf diese Weise lokalpolitischen Einfluß ausübt. Die kommunalpolitische Brisanz dieses Problems ist mit der Brisanz der kommunalen Neugliederung vergleichbar, für deren nächste Runde ohne die hier

angesprochene Regelung auf dem Wege über den Lokalfunk erste Prägungen eingestanz't werden.

Freilich stellt sich die Frage der Beteiligung weiterer Kommunen an der Veranstaltergemeinschaft erst dann, wenn sich bereits mindestens eine Kommune daran beteiligt hat. Solange dies nicht geschehen ist, kann die Veranstaltergemeinschaft auch nicht der Versuchung erliegen, eine ihr genehme Kommune aufzunehmen und die Beteiligung einer (politisch ?) mißliebigen Kommune abzulehnen.

- Grundsätzlich ist ein für alle Gemeinden verbindlicher Einwohnermaßstab geeignet, für gemeindliche Gebietskörperschaften eine Quotierung der Kapital- und Stimmrechtsanteile in der Veranstaltergemeinschaft festzulegen. Der Einwohnermaßstab ist jedoch untauglich zur Regelung des Kapital- und Stimmrechtsverhältnisses zwischen kreisangehörigen Gemeinden einerseits und dem Kreis andererseits, weil Gemeinden und Kreise jeweils dieselben Einwohner vertreten. Deshalb muß der Gesetzgeber selbst insoweit eine politische Quotierung vornehmen. Die Quote muß für die Kreise deutlich unter 50 % des Anteils liegen, der auf die kreisangehörigen Gemeinden entsprechend deren Einwohnerzahlen entfällt, denn anderenfalls würde dem Kreis dieselbe Gewichtung beigemessen wie der Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden. Im Hinblick halten wir eine Quotierung von 80 v.H. für die kreisgehörigen Gemeinden zu 20 v.H. für den Kreis für sachangemessen.
- Das Gesetz sollte den Kommunen nur Mindestansprüche einräumen, so daß eine betroffene Gebietskörperschaft nicht übergangen werden kann. Diese soll aber freibleiben zu entscheiden, ob und ggfs. inwieweit sie die Ansprüche wahrnehmen oder anderes vereinbaren will.

Von diesen Grundsätzen ausgehend schlagen wir folgende Ergänzungen des Gesetzentwurfs vor im Anschluß an

- § 22 Abs. 3 Nr. 3 letzter Halbsatz:

";falls sich ein Kommunalen Träger an einer Veranstaltergemeinschaft beteiligt, haben alle anderen Kommunalen Träger im Verbreitungsgebiet dieser Veranstaltergemeinschaft das Recht auf Beteiligung;"

- § 22 Abs. 3 Nr. 4 letzter Satz:

" Beteiligen sich mehrere gemeindliche Träger, so haben sie Anspruch auf Aufteilung der insgesamt ihnen zustehenden Kapital- und Stimmrechtsanteile im Verhältnis der von ihnen vertretenen Einwohnerzahlen; die Kreise haben Anspruch auf Beteiligung in Höhe von 20 v.H. der auf die jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden entfallenden Anteile. Als Einwohnerzahlen gelten die dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 zugrundegelegten Einwohnerzahlen, die entsprechend den dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 zugrundeliegenden Einwohnerzahlen im Jahre 1990 erstmals und dementsprechend alle 10 Jahre fortgeschrieben werden."

Damit sind die oben angesprochenen Grundfälle wie folgt zu lösen:

Fall 1:

Die kreisfreie Stadt erhält den vollen auf sie entfallenden Kapital- und Stimmrechtsanteil von maximal 15 % (Alternative 1).

In der Alternative 2 teilen sich die kreisangehörigen Gemeinden einerseits und der Kreis andererseits ihren Kapital- und Stimmrechtsanteil von maximal 15 % im Verhältnis 80 : 20. Die Anteile der kreisangehörigen Gemeinden untereinander werden aufgeteilt im Verhältnis der vertretenen Einwohner, dies bezogen auf die Grundlage 80 % von maximal 15 % Kapital- und Stimmrechtsanteil.

Fall 2:

Wenn man unterstellt, daß den Kommunalen Trägern der maximale Kapital- und Stimmrechtsanteil von 15 % an der Veranstaltergemeinschaft zusteht, errechnen sich die Stimmrechtsanteile wie folgt:

Gesamtzahl der Einwohner: 630.000  
Anteil der kreisfreien Stadt S: 500.000

$$500.000 : 630.000 \times 15 \% \text{ Anteile} = 11,90 \% \text{ Anteile}$$

Anteil der Gemeinde A 50.000

$$50.000 : 630.000 \times 80 : 100 \times 15 \% \text{ Anteile} = 0,96 \% \text{ Anteil}$$

Anteil der Gemeinde B 80.000

$$80.000 : 630.000 \times 80 : 100 \times 15 \% \text{ Anteil} = 1,52 \% \text{ Anteil}$$

Anteil des Kreises K: 130.000

$$130.000 : 630.000 \times 20 : 100 \times 15 \% \text{ Anteil} = 0,62 \% \text{ Anteil}$$

Fall 3:

Für jedes Verbreitungsgebiet werden die Beteiligungsverhältnisse für die von der Verbreitung der lokalen Programmen betroffenen Kommunen gesondert entsprechend der Rechnungsweise zum Fall 2 ermittelt. Falls einmal zwei oder mehr Kreise betroffen sein sollten, wird deren Kapital- und Stimmrechtsanteil auf der Basis der Einwohnerzahlen ihrer jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden errechnet.

9. § 23 Abs. 4 - Grundsätze für lokalen Rundfunk -

Diese Bestimmung begegnet insoweit (weiteren) Bedenken, als obligatorisch 15% der Sendezeit für veranstaltergemeinschaftsfremde Sendungen zur Verfügung zu stellen sind, auch wenn die Veranstaltergemeinschaft hierfür Kostenersatz verlangen kann. Zwar entstehen der Veranstaltergemeinschaft durch die Zurverfügungstellung keine Kosten, jedoch ist ihr Erstattungsanspruch auf die Selbstkosten beschränkt

(§ 23 Abs. 6). Die damit für 15 % der Sendezeit ausgeschlossene Möglichkeit, die Selbstkosten übersteigende Überschüsse zu erzielen, verringert dementsprechend die Möglichkeiten, daß die Betriebsgesellschaft die örtlichen Printmedien wirtschaftlich stützen.

Für den Fall einer Beteiligung der Gemeinde an einer Veranstaltergemeinschaft wird durch § 23 Abs. 4 Ziff. 4 klargestellt, daß auch rechtlich unselbständige Einrichtungen der Gemeinden Programmbeiträge der Veranstaltergemeinschaft zuliefern dürfen. Die Sätze 2 ff. dieser Bestimmung sollten systematisch aber neu geordnet werden. Inhaltliche Vorgaben sollten Vorrang vor den Ausführungen über nicht ausgenutzte Sendezeiten haben.

Unverständlich ist aber der Anknüpfungspunkt für Satz 4. Sollen hier durch

- a) Produktionshilfen für
  - aa) gemeindliche Programmbeiträge generell oder
  - bb) für Programmbeiträge der gemeindlichen Einrichtungen nach § 23 Abs. 4 Satz 1 Ziff.4 angesprochen werden oder sind
- b) Beiträge kommunaler Träger grundsätzlich ausgeschlossen.  
In diesem Falle wären aber die Gemeinden bevorzugt, die als Mitglied an einer Veranstaltergemeinschaft beteiligt sind, da der Ausschluß nur für § 23 Abs. 4 gelten kann.

#### 10. § 24 - Betriebsgesellschaft -

##### a) § 24 Abs. 3

Die Beteiligung des WDR an lokalen Betriebsgesellschaften könnte im Hinblick auf dessen Finanzkraft und des know-hows seiner Mitarbeiter wünschenswert sein, möglicherweise aber trotz der Limitierung auf 25% auch erdrückend sein. Es sollte daher geprüft werden, welche tatsächlichen Wirkungen eine Beteiligung des WDR hat. Sollte eine solche WDR-Beteiligung als unbedenklich oder gar förderlich angesehen werden, so müßte in jedem Fall verhindert werden, daß der WDR von sich aus selektiv sich an den Betriebsgesellschaften beteiligt; vielmehr müßte er dann seine Ressourcen allen Teilen des Landesgebietes gleichermaßen zur Verfügung stellen.

b) § 24 Abs. 6

Ebenfalls begegnet der Ausschluß der kommunalen Träger im Sinne des § 22 Abs. 3 Nr. 3 von den Betriebsgesellschaften Bedenken. Damit wird kreisangehörigen Städten und Gemeinden auch in solchen Fällen die Beteiligung an einer Betriebsgesellschaft grundsätzlich versagt, in denen ohne kommunale Beteiligung eine solche Betriebsgesellschaft nicht zustandekäme und lokaler Rundfunk deshalb nicht veranstaltet werden könnte. Aufgrund der im Entwurf vorgesehenen Trennung zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft wäre in diesen Fällen auch das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne des Rundfunks im Kern nicht berührt. Deshalb sollte den Städten und Gemeinden zumindest eine subsidiäre Beteiligungsmöglichkeit an der Betriebsgesellschaft eingeräumt werden. Dies entspräche auch den Zulassungsgrundsätzen in § 5 Abs. 3 Satz 2. Soweit durch die Beteiligung an der Veranstaltergemeinschaft und durch die zeitgleiche zumindest subsidiäre Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Betriebsgesellschaft der Kernbereich des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Staatsferne des Rundfunks tangiert wird, könnte das Gesetz diese Bedenken dadurch ausräumen, daß die Beteiligung an der Veranstaltergemeinschaft für die Dauer der Beteiligung an der Betriebsgesellschaft ruht.

11. § 27 Abs. 1 Nr. 2

Diese Bestimmung ermöglicht der LfR, die Verbreitungsgebiete in einer Weise zuzuschneiden, daß - bei Beteiligung kommunaler Träger - die oben unter Gliederungspunkt B 8 c (S. 8 unten bis S. 14) beschriebene Brisanz ausgelöst wird. Im Hinblick darauf halten wir es für unverzichtbar, daß die LfR verpflichtet wird, sämtliche betroffenen Gebietskörperschaften vorher anzuhören.

12. 10. Abschnitt: Datenschutz

Nach dem zur Zeit vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes werden auch weiterhin die spezialgesetzlichen Datenschutzvorschriften dem Landesdatenschutzgesetz vorgehen. Da der endgültige Inhalt der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes noch nicht feststeht, sollte zu gegebener Zeit geprüft werden, ob Vorschriften im 10. Abschnitt des LRG nicht entfallen können oder durch Anpassung in Fortfall gebracht werden könnten, damit inhaltsgleiche

Regelungen in zwei Gesetzen vermieden werden.

13. 11. Abschnitt - Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen -

Der Landesanstalt kommen zukünftig erhebliche Koordinierungs- und Aufsichtsfunktionen zu. Es läßt sich aber z.Zt. noch nicht endgültig abschätzen, welchen tatsächlichen Umfang die Tätigkeit der Landesanstalt haben wird. Aufgaben und Finanzierung der Anstalt werden beschrieben, jedoch ist die personelle Ausstattung, die auch wesentlich für die entstehenden Kosten sein wird, noch offen. Diese fehlenden Rahmenbedingungen betreffen auch die kommunalen Träger, die bei ihrer Entscheidung über die Beteiligung am lokalen Rundfunk auch die auf sie zukommenden Kostenbelastungen abschätzen können müssen.

14. § 48 - Zusammensetzung, Amtsdauer, Verfahren des Medienrates -

a) § 48 Abs. 3 Nr. 6

In Anbetracht der medienpolitischen Wirkungsintensität des lokalen Rundfunks und der nachhaltigen unmittelbaren Betroffenheit der Kommunen müssen die kommunalen Spitzenverbände als Vertreter der Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen im Medienrat angemessen mit je einem Sitz vertreten sein.

b) § 48 Abs. 3 Nr. 15

Entsprechend der Regelung in § 15 Abs. 4 Nr. 8 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk sollte der Landesverband der Volkshochschulen allein einen Vertreter in die Rundfunkkommission entsenden.

Bei dem Adolf-Grimme-Institut handelt es sich um ein Institut des Deutschen Volkshochschulverbandes. Dessen Gremien wären letztlich für die Entscheidung, welche Person in die Rundfunkkommission entsandt werden soll, mitzuständig. Abgesehen von der Frage, ob ein Entsendungsrecht von einem Bundesverband in das Organ eines Landesgremiums ausgeübt werden kann, ist jedenfalls nicht auszuschließen, daß landesfremde Interessen ins Spiel gebracht werden. Aufgrund der hohen staatlichen Zuschüsse an das Adolf-Grimme-Institut ist die Frage der Staatsferne aus einem anderen Blickwinkel zu stellen. Demgegenüber ist der Landesverband der Volkshochschulen

von Nordrhein-Westfalen mit mehr als 130 angeschlossenen Volkshochschulen, die im übrigen in § 23 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 ausdrücklich genannt werden, in besonderer Weise berufen, lokale und kulturelle Aspekte in die Rundfunkkommission einzubringen.

c) § 48 Abs. 4 Satz 2

Die Vorschrift sollte als "Soll-Vorschrift" gefaßt werden, schon weil sie in ihrer derzeitigen Fassung als "Muß-Vorschrift" mit unbestimmten Ausnahmemöglichkeiten in sich widersprüchlich ist. Würde die Vorschrift als zwingend angesehen, so wären Schwierigkeiten bei einer adäquaten Entsendung nicht völlig auszuschließen (siehe die Besetzung des WDR-Rundfunkrates) und verfassungsrechtliche Bedenken aus Art. 3 Abs. 3 GG müßten durchgreifen.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Mombaur)