

1

**PROF. DR. REINHART RICKER M. A.
RECHTSANWALT**

6000 FRANKFURT AM MAIN 1 SCHUMANNSTRASSE 8 TELEPHON (069) 747721

Landtag
Nordrhein-Westfalen
z.H. Herrn Prof. Dr. Friedhelm Farthmann
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

FRANKFURT A. M., DEN 03.12.1986



Sehr geehrter Herr Prof. Farthmann!

Beiliegend schicke ich Ihnen in Kopie meine Stellungnahme der Anhörung des
Hauptausschusses am 08. Dezember 1986.

Ich behalte mir weitere Darlegungen noch vor.

Mit freundlichen Grüßen


(Ricker)

687/2

INSTITUT FÜR PUBLIZISTIK
JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ

- Prof. Dr. Reinhart Ricker M.A. -

S t e l l u n g n a h m e

zum Gesetzentwurf der Landesregierung für

ein Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

für die Anhörung des Hauptausschusses des Landtages am 8. Dezember 1986

V o r b e m e r k u n g

Der Gesetzentwurf für ein Landesrundfunkgesetz wird im folgenden anhand der Maßstäbe der Staatsfreiheit, des Pluralismus und der Programmfreiheit untersucht. Es schließt sich eine Würdigung der Regelung über die Weiterverbreitung an.

Die Stellungnahme beschränkt sich auf eine Auseinandersetzung mit denjenigen Bestimmungen, zu denen kritische Anmerkungen zu machen sind und erfaßt nur diejenigen Regelungen, die besonders problematisch erscheinen.

D i e W ü r d i g u n g i m e i n z e l n e n

I. Die Staatsfreiheit

1. Beteiligung von Gemeinden

Gemäß § 22 Abs. 2 Nr. 3 dürfen sich Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Unternehmen und Vereinigungen, an denen eine oder mehrere Gemeindeverbände beteiligt sind, an Veranstaltungsgemeinschaften beteiligen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem 4. Rundfunkurteil die Bestimmung des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes für verfassungsmäßig erachtet, aus der sich ein Ausschluß der Gemeinden von der Partizipation am privaten Rundfunk ergibt. Das Gericht kommt zu der Feststellung, daß dies eine Konse-

quenz der Staatsfreiheit des Rundfunks sei, "gegen die nichts zu erinnern ist".

Das Gericht beschäftigt sich sodann mit Ausnahmen, von denen es die Gemeinden aber ausdrücklich ausnimmt, da für sie zwar das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet sei, die aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück "Staat" seien.

Das Gericht bestätigt damit die restriktive Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG. Aus dieser Verfassungsnorm ergibt sich auch die Universalität und Allzuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaft. In diesem Zusammenhang ist die Doppelfunktion der Gemeinden zu beachten: Sie handeln zum einen im Vollzug staatseigener Auftragsverwaltung, zum anderen im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten, für den Art. 28 Abs. 2 GG ausschließlich gilt. Wie das Bundesverfassungsgericht nunmehr ausdrücklich festgestellt hat, ändert die Selbstverwaltung der Gemeinden nichts an ihrer staatlichen Funktion. Sie müssen daher als Adressaten und nicht als Träger der Rundfunkfreiheit angesehen werden.

Ergänzend sei anzumerken, daß eine gemeindliche Mitwirkung am privaten Rundfunk auch in der Form einer Minderheitenbeteiligung verfassungsrechtlich nicht vertretbar ist. Gerade im lokalen Bereich üben die Gemeinden aufgrund ihrer überragenden Stellung einen wichtigen Einfluß aus. Demgemäß ist die Gefahr offensichtlich, daß sie über ihre eigene Beteiligungsquote hinaus einen Einfluß gewinnen, der die Staatsfreiheit des Rundfunks verletzt.

Insbesondere die prinzipiell staatsfreie Willensbildung der Bevölkerung, wie sie Art. 20 GG verlangt, dürfte erheblich gefährdet sein. Bei einer Beteiligung von Gemeinden am priva-

ten Rundfunk wird dieser mit einem speziellen Glaubwürdigkeitseffekt ausgestattet werden, der zu einer Willensbildung "von oben" und nicht in umgekehrter Richtung führen würde.

Das von den Gemeinden für sich beanspruchte Rechtsstaatsgebot, nach dem gemeindliche Mitteilungen in adäquater Form zu publizieren sind, macht eine Beteiligung der Gemeinden am privaten Rundfunk nicht erforderlich. Dies zeigt schon die Bestimmung des § 23 Abs. 3.

Es wird daher empfohlen, eine Beteiligung der Gemeinden am privaten Rundfunk auszuschließen.

2. Frequenzzuweisung durch die Landesregierung

Gemäß §§ 61 Abs. 1 Ziff. 1 und 5 Abs. 3 nutzt der WDR die ihm von der Deutschen Bundespost im Einvernehmen mit der Landesregierung zur Verfügung gestellten Übertragungskapazitäten. Nach § 5 Abs. 3 S.2 muß die Landesregierung sicherstellen, daß in möglichst vielen Kreisen und kreisfreien Städten lokale Privatprogramme veranstaltet und verbreitet werden können.

Frequenzen für landesweite Hörfunkprogramme können aber dem WDR zu Verfügung gestellt werden.

Aus den Vorschriften wird deutlich, daß es die Landesregierung ist, die eine Entscheidung über die Verteilung von freien Frequenzen zwischen den privaten Programmen und dem WDR vornimmt. Damit hat die Landesregierung einen bedeutenden Einfluß zunächst auf die Struktur privater Rundfunkprogramme. Aufgrund ihrer Kompetenz ist sie es, die entscheiden kann, ob private Rundfunkprogramme auch für überregionale oder landes-

weite Programmaufgaben Frequenzen erhalten. Darüber hinaus kann sie im Rahmen der Vorgabe des § 5 Abs. 3 S. 2 selbstständig feststellen, wie die Stärkeverhältnisse zwischen dem privaten Rundfunk und dem WDR zu gestalten sind.

Damit verstößt diese Regelung aber gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz, den das Bundesverfassungsgericht in dem 3. Rundfunkurteil gerade für den Bereich der Rundfunkordnung betont hat. Danach ist es nicht Aufgabe der Exekutive sondern des Gesetzgebers, das Wesentliche der Rundfunkordnung selbst zu bestimmen. Hierbei handelt es sich um diejenigen Bereiche, die für die Ausübung des Grundrechtes von Bedeutung sind oder in denen Grundrechtskollisionen zum Ausgleich zu bringen sind.

Wie dargelegt, hat die Landesregierung aufgrund ihrer Kompetenz bei der Verteilung von Frequenzen sowohl einen maßgeblichen Einfluß auf Art und Umfang privater Rundfunkstätigkeit, als auch im Bereich des Ausgleiches zwischen den Interessen unterschiedlicher Programmveranstalter. Die erforderlichen Regelungen sind aber nach den dargelegten Grundsätzen nicht von ihr sondern von Gesetzes wegen zu treffen.

In diesem Zusammenhang ließe sich daran denken, daß die unabhängige Anstalt im Rahmen verfassungsrechtlich hinreichender Gesetzesvorgaben die notwendigen Konkretisierungen trifft, wie es etwa im baden-württembergischen Mediengesetz vorgesehen ist.

Es wird daher empfohlen, der Landesregierung keine Kompetenzen bei der Frequenzvergabe einzuräumen.

II. Der Pluralismus

1. Die Zusammensetzung der Rundfunkkommission

Gemäß § 48 Abs. 3 Ziff. 4, 12 u. 13 sind drei der 21 Mitglieder der Rundfunkkommission Vertreter von Gewerkschaften, aber nur ein Mitglied Vertreter der Arbeitgeber. Dies begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken:

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung eine Rundfunkordnung verlangt, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Es bedarf namentlich einer sachgerechten, der besonderen Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Stimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte, die zu einem angemessenen Partizipationsverhältnis führen.

Wenn auch festzustellen ist, daß dem Landesgesetzgeber ein Bewertungsspielraum zukommt, ergeben sich aus der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Grenzen, deren Überschreiten die Entscheidung des Landesgesetzgebers rechtswidrig macht. Dabei sind die Feststellungen des Gerichtes immer vor dem Hintergrund zu sehen, daß das vorrangige Ziel des Gruppenpluralismus die Herstellung eines allgemeinen Meinungsmarktes im Interesse der Meinungsfreiheit ist. Ist evident, daß die von der Verfassung gewollte und vom Bundesverfassungsgericht konkretisierte Pluralismus-Ordnung nicht erreicht ist, so ist die Entscheidung verfassungswidrig.

Mit den genannten Bestimmungen wurde eine Disparität zwischen den Institutionen im Rundfunkrat geschaffen, die das Arbeitsleben maßgeblich bestimmen. Diese ist nicht mit dem Hinweis der größeren Mitgliederstärke der Arbeitnehmerorganisationen zu legitimieren. Vielmehr ist die grundsätzliche Pflicht des Staates zur Neutralität gegenüber den Koalitionen, aber auch

ihr praktisch ebenbürtiger Einfluß auf das Arbeitsleben von entscheidender Bedeutung. Vor dem Hintergrund der Funktionsfähigkeit des Meinungsmarktes als Grundlage des Pluralismus im Rundfunk folgt hieraus, daß beide Gruppen prinzipiell gleichwertige Beiträge für den Meinungsmarkt leisten.

Die von dem Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber verlangte Gewichtung beider Institutionen kann daher nur dann zu einem angemessenen Partizipations-Verhältnis führen, wenn sie im Rundfunkrat zahlenmäßig gleich behandelt werden.

Der Gesetzentwurf hat dagegen die faktische, aber vor allem auch die verfassungsrechtliche Gleichwertigkeit der Koalitionen, die ihn zur Neutralität verpflichtet, durch die einseitige Bevorzugung der Arbeitnehmerorganisationen unbeachtet gelassen. Damit hat er die Grundrechtsbindung, die aus der Koalitionsfreiheit folgten, mißachtet. Dies stellt aber einen Ermessensmißbrauch dar.

Darüber hinaus ist festzustellen, daß von den Mitgliedern aus dem publizistischen Bereich zwei Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen entsendet werden sollen und die Presse unberücksichtigt bleibt.

Angesichts dieses Umstandes, daß den Arbeitnehmerorganisationen kein allgemeines politisches Mandat zukommt, fragt es sich, wieso eine besondere Vertretung von Arbeitnehmern unter dem Aspekt publizistischer Repräsentanz noch zu vertreten ist.

Vielmehr sind die Arbeitnehmerinteressen in den dort vertretenen Gruppen allgemeiner Art und damit im Rahmen der allgemeinen Arbeitnehmerrepräsentanz zu berücksichtigen.

Schließlich wird die Vielfalt auf dem publizistischen Sektor

des Meinungsmarktes mißachtet, wenn dieser von Gewerkschaftsvertretern abgedeckt wird, während die Verleger unberücksichtigt bleiben.

Dem kann nicht entgegen gehalten werden, daß die Arbeitnehmerorganisationen der Journalisten für beide Bereiche, denjenigen der Presse und des privaten Rundfunks, von Bedeutung sind. Diese Bedeutsamkeit kommt auch den Verlegern zu.

Auch die besondere Sachnähe von Arbeitnehmervertretern der Journalistenorganisationen zu dem Tätigkeitsfeld privaten Rundfunks legitimiert ihre Bevorzugung nicht. Diese Sachnähe kommt auch den Verlegern zu, da auch sie sich am privaten Rundfunk beteiligen können. Darüber hinaus erscheint aber auch das Argument der Sachnähe ohnehin problematisch, da der Rundfunkrat gesamtrepräsentative Funktionen für die Gesellschaft besitzt, die durch eine berufliche Qualifikation im Medienbereich gerade unberührt bleiben.

Es wird daher empfohlen, die verfassungsrechtlich unangemessene Bevorzugung von Arbeitnehmerorganisationen in der Rundfunkkommission zu beseitigen.

2. Zur vorrangigen Zulassung von Antragstellern, die publizistische Mitbestimmung einräumen

Gemäß § 6 ist im Falle nicht ausreichender Übertragungskapazitäten eine Auswahl unter den Antragstellern, die privaten Rundfunk veranstalten wollen, vorzunehmen. Dabei ist einzubeziehen, in welchem Umfang der Antragsteller seinen redaktionellen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Rahmen

der publizistischen Grundsätze Einfluß auf die Programmgestaltung einräumt.

Diese Bevorzugung journalistischer Mitarbeiter stellt keine Optimierung der Rundfunkordnung dar, sondern steht gerade im Widerspruch zu dem Gebot des Pluralismus in dem Medium.

Im Hinblick auf das Pluralismusgebot ist festzustellen, daß die Mitarbeiter im privaten Rundfunk selbst keine gesellschaftlich relevante Gruppe bilden, denen über die benannte Bestimmung Einfluß zu verschaffen ist. Vielmehr wird ihr Einfluß durch die Vertretung in der Rundfunkkommission als Arbeitnehmer hinreichend gewährleistet. Es ergibt sich durch die Einflußnahme in Form von redaktioneller Mitbestimmung die Gefahr, daß Arbeitnehmer erneut eine Überrepräsentanz bei der Bestimmung der Inhalte privaten Rundfunks erhalten, die gerade freiheitsschädlich ist.

Darüber hinaus folgt die Notwendigkeit redaktioneller Mitbestimmung auch nicht aus dem Gebot der Achtung von Mitarbeiterrechten im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr in seinem 4. Rundfunkurteil deutlich gemacht, daß die privatautonome Gestaltung die eigentliche Substanz privaten Rundfunks bleiben muß. Hierzu gehört auch die publizistische Verantwortung des Veranstalters, die gerade von Gruppenzwängen freizuhalten ist. Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht auch die Regelung des § 118 BetrVerfG, mit dem ein unzulässiger Einfluß des Betriebsrates auf das Mediengesetz verhindert werden soll, als Ausfluß der institutionellen Garantie des Staates erachtet. Die Unabhängigkeit privaten Rundfunks ist, soweit sie nicht einer besonderen Ordnung im Interesse des Pluralismus bedarf, aber umfänglich und damit gegen alle Sonderinteressen zu schützen.

Es wird daher empfohlen, bei Auswahlentscheidungen im Falle begrenzter Übertragungskapazitäten die Priorität eines Antragstellers nicht von der Einräumung publizistischer Mitbestimmung abhängig zu machen.

Im Hinblick auf § 22 Abs. 2 wird aus den dargelegten Überlegungen empfohlen, auf das Mitbestimmungsrecht von Mitarbeitern im lokalen Rundfunk zu verzichten.

3. Der Programmgrundsatz des Pluralismus

Gemäß § 10 haben die Rundfunkprogramme entsprechend der jeweiligen Programmkategorie u.a. der Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen und dem kulturellen Auftrag des Rundfunks zu entsprechen.

Gemäß § 11 Abs. 3 muß jedes Vollprogramm in Erfüllung des Programmauftrages die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen.

Diese weitgehenden Verpflichtungen des privaten Rundfunkveranstalters im Interesse des Pluralismus begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken:

Nach dem 3. Rundfunkurteil kommt dem Landesgesetzgeber ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Einführung privaten Rundfunks zu. Wenn er aber die Entscheidung zugunsten einer privatrechtlichen Rundfunkordnung getroffen hat, muß der Gesetzgeber auch die damit verbundenen Konsequenzen tragen.

In soweit ist das Prinzip der "Modellkonsistenz" zu beachten. Ausfluß dieses Prinzips ist zunächst, daß bei der weiteren Ausgestaltung der Medienordnung die Existenzfähigkeit privaten Rundfunks durch den Gesetzgeber gewährleistet wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem 4. Rundfunkurteil festgestellt, daß der private Rundfunk die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit aufgrund der ökonomischen Gegebenheiten in absehbarer Zeit nicht erfüllen und demgemäß nur zur Verwirklichung eines "Grundstandards" an Ausgewogenheit verpflichtet werden kann. Dabei wird aus dem Urteil deutlich, daß mit diesen Feststellungen das Gericht keineswegs nur Mindestanforderungen an die Pluralität privaten Rundfunks aufstellen wollte, die im Rahmen seines Ermessens von dem Gesetzgeber weiter verschärft werden können. Vielmehr hat das Gericht zum Ausdruck gebracht, daß es sich hierbei um eine "verbindliche Leitlinie" für den Gesetzgeber handele. Diese Festlegung des Gerichtes kann angesichts der von ihm beschriebenen Lebenswirklichkeit, die Einflüsse auf die Ausgestaltung des Rundrechts hat, auch nur als folgerichtig bezeichnet werden.

Die Programmauflagen nach dem Gesetzentwurf zwingen aber den privaten Rundfunk, ein Programm von Inhalt und Umfang her zu veranstalten, das dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ebenbürtig ist. Diese Verpflichtung stellt sich aber als übermäßig und damit nicht als verfassungskonform dar.

Es wird daher empfohlen, die Programmgrundsätze im Interesse des Pluralismus an den verminderten Anforderungen des 4. Rundfunkurteils des Bundesverfassungsgerichtes zu orientieren.

4. Sendung lokalen Rundfunks

Der in den §§ 23 f. geregelte lokale Rundfunk in Nordrhein-Westfalen zeichnet sich durch zwei besondere Konstruktionsmerkmale aus.

Zum einen handelt es sich um ein Kooperationsmodell zwischen privatem und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Zum anderen handelt es sich um ein Modell, in dem die Programmgestaltung und -verantwortung von der technisch-finanziellen Aufgabenerfüllung getrennt ist.

Zunächst stellt sich bei diesem neuartigen Modell die Frage, ob es dem Bereich des öffentlich-rechtlichen oder demjenigen des privaten Rundfunks angehört. Sie ist deswegen von Bedeutung, weil nach dem 4. Rundfunkurteil der öffentlich-rechtliche Rundfunk besondere Verpflichtungen zu erfüllen hat, denen die Gebührenfinanzierung als Äquivalent gegenüber steht. Der private Rundfunk hat dagegen diese Verpflichtung nur als Zielaufgabe und bleibt unter den gegenwärtigen schwierigen Verhältnissen in seiner Aufbauphase nur einem "Grundstandard" verpflichtet.

Die von dem Lokalrundfunk in Nordrhein-Westfalen zu gestaltenden Programme entsprechen weitestgehend den Anforderungen, die auch an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestellt werden. So werden umfangreiche Programmverpflichtungen definiert, unter anderem der Auftrag, die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck zu bringen. Darüber hinaus sind in Abs. 3 Rechte zugunsten der Verlautbarungen von Gemeinden und zu Übertragung religiöser Sendungen festgelegt. Schließlich wird über den herkömmlichen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinaus im Lokalrundfunk ein Selbstartikulationsrecht von Gruppen mit einem Anteil von bis zu 15 % des Programms statuiert.

Die Finanzierung des lokalen Rundfunks soll dagegen auf privatwirtschaftliche Weise durch Betriebsgesellschaften erfolgen. Gebühren sind für den lokalen Rundfunk nicht vorgesehen.

Schon von daher stellt sich die Frage, ob die geplante Konstruktion der bereits erwähnten "Modellkonsistenz" entspricht.

Dem Gesetzgeber kommt bei der Gestaltung der Rundfunkordnung ein Ermessensspielraum zu. Wenn er aber die Entscheidung zugunsten einer privatrechtlichen Rundfunkordnung getroffen hat, so muß der Gesetzgeber auch die damit verbundenen Konsequenzen tragen. Diese sind aber von dem Bundesverfassungsgericht dahingehend verdeutlicht worden, daß die besonderen Verpflichtungen des umfassenden Programmauftrages nicht ohne eine ausreichende Finanzierung zu tragen sind. Unter den gegenwärtigen Umständen läßt sich diese Problematik nur dadurch lösen, daß der Gesetzgeber in diesem Falle einen Ausgleich durch Gebühren schafft. Ein System, mit qualitativen Höchstforderungen an das Programm ohne einen finanziellen Ausgleich stellt keine sachgerechte Rundfunkordnung dar, die sich mit dem Stellenwert des Grundrechts vereinbaren läßt. Gerade dieser Einwand ist aber gegenüber dem in dem Entwurf vorgesehenen Modell zu machen.

Demgegenüber kann nicht eingewendet werden, daß die Veranstaltung von Rundfunk von der Veranstaltergemeinschaft wahrgenommen werde, während die technisch-finanziellen Fragen von der Betriebsgesellschaft zu lösen sind. Aus dieser Konstruktion ist nicht der Schluß zulässig, daß die Anforderungen bei der Ordnung der Veranstaltergemeinschaft endet. Vielmehr sind die Aufgaben, die die Betriebsgesellschaft in § 24 zugewiesen bekommt, in originärem Zusammenhang mit der Rundfunk⁴tätigkeit zu sehen. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit ist ebenso umfassend zu betrachten wie das der

Pressefreiheit, bei dem es außer Zweifel steht, daß etwa der Vertrieb ebenfalls vom dem Verfassungsschutz erfaßt ist.

Hieraus folgt, daß das "Zwei-Säulen-Modell" insgesamt unter den Bedingungen des Grundrechts aus Art. 5 GG zu würdigen ist und sich dessen Konsequenzen auf das Gesamtmodell beziehen. Diese widersprechen aber gerade der in dem Entwurf gewählten Konstruktion. Neben diesen grundsätzlichen Bedenken ergeben sich aus den soeben getroffenen Feststellungen weitere Einwände gegen das Modell:

Prinzipiell mag es vor dem Hintergrund der besonderen Sensibilität der Meinungsvielfalt im lokalen Bereich verfassungskonform sein, der Veranstaltergemeinschaft gegenüber denjenigen Instanzen, die für sie erwerbswirtschaftlich tätig werden, eine gewisse Unabhängigkeit einzuräumen. Voraussetzung ist aber, daß dieses rechtspolitische Anliegen vor dem Hintergrund der einheitlichen Rundfunkordnung, bestehend aus der Veranstaltung und ihrer technisch-finanziellen Gewährleistung, organisiert wird. Dem versucht der Entwurf durch zwei "Scharniere" gerecht zu werden.

Zum einen kann die Betriebsgesellschaft einen Vertreter in die Sitzungen der Veranstaltergemeinschaft gemäß § 24 Abs. 1 S. 3 Ziff. 3 entsenden. Dabei ist jedoch festzustellen, daß dieser Vertreter nur einer von sieben Mitgliedern ist. Demgemäß befindet er sich in diesem Kreise in der Minderheit. Hinzu kommt, daß der Entwurf, wie auch die Begründung auf Seite 58 feststellt, eine strikte Trennung zwischen den beiden Instanzen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft verlangt und gerade jeden wechselseitigen Einfluß ausschließt. Von daher besteht noch zusätzlich die Gefahr,

daß die Rechte des Mitglieds, das die Betriebsgesellschaft stellt, in der Veranstaltergemeinschaft umstritten ist. Von einer Einflußnahme soll und kann daher keine Rede sein.

Ähnlich verhält es sich mit der zweiten Verbindung, die ausnahmsweise zwischen den beiden Instanzen bestehen soll. Der Chefredakteur kann nur mit Zustimmung der Betriebsgesellschaft eingestellt werden. Damit ist er aber keineswegs zum Makler zwischen den beiden Trägern der Rundfunkordnung geworden, wobei außer Betracht bleiben soll, ob er hierbei ohnehin nicht überfordert wäre. Vielmehr ist der Chefredakteur Angestellter der Programmgesellschaft und dementsprechend eindeutig von ihr abhängig. Sobald er installiert worden ist, wird er sich den Weisungen seiner Arbeitgeber fügen und damit nur dem nachkommen, was ohnehin rechtens ist.

Damit steht aber fest, daß die Betriebsgesellschaft trotz der beiden Klauseln im Entwurf ohne Einfluß auf das Programmgeschehen bleibt. Da sie aber die technische, wirtschaftliche Verantwortung für der Programm trägt und insoweit ganz entscheidende finanzielle Aufwendungen zu tragen hat, führt dies zu unerträglichen Situationen. Angesichts der zuvor erörterten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen kann dies nicht mehr als verfassungsgemäß erachtet werden.

Demgegenüber kann schließlich nicht eingewendet werden, daß bei anhaltenden Differenzen zwischen der Programmgesellschaft und der Betriebsgesellschaft die wechselseitige Möglichkeit der Kündigung nach § 24 Abs. 7 gegeben ist. Gegenstand der institutionellen Garantie des Staates für das Rundfunksystem ist nicht in erster Linie die Vorsorge für das Scheitern eines Rundfunksystems, sondern gerade die Vermeidung eines unheilbaren Konflikts. Dem genügt aber, wie dargestellt, der Entwurf

gerade nicht. Darüber hinaus sind die Kündigungsmöglichkeiten durch die Einflußnahme der Landesanstalt für Rundfunk in diesem Falle derart erschwert, daß auch von daher ein unübersehbares Risiko für die Betriebsgesellschaft besteht, das keine andere Entsprechung in der Privatrechtsordnung besitzt. Der Hinweis in der Begründung, daß dies aufgrund der öffentlich-rechtlichen Bindungen hingenommen werden müsse, zeigt erneut die grundlegende Strukturschwäche des Modells, das öffentlich-rechtliche Pflichten mit privatwirtschaftlichen Risiken ohne hinreichenden Ausgleich kombinieren möchte.

Es wird daher empfohlen, von dem "Zwei-Säulen-Modell" in der jetzt vorliegenden Form abzusehen. Den erhöhten Programmanforderungen ist entweder ein finanzieller Ausgleich gegenüberzustellen oder es ist auf diese zu verzichten. Der Träger der technisch-wirtschaftlichen Verantwortung und damit des eigentlichen Risikos ist in einer adäquaten Form an der Gesamtverantwortung zu beteiligen.

5. Zur Pressebeteiligung im lokalen Rundfunk

Gemäß § 22 Abs. 3 Ziff. 4 darf der Anteil von Presseunternehmen nicht mehr als 15 von 100% der Kapital- und Stimmrechtsanteile der Veranstaltergemeinschaft betragen. Damit wird der Presse insgesamt ein gegenüber anderen Interessenten eingeschränkter Status zugewiesen. Hiergegen bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Nach dem 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichtes verwehrt das Grundgesetz Presseunternehmen nicht den Zugang zum Rundfunk. Insbesondere ist die medienpolitisch immer wieder vorgetragene "publizistische Gewaltenteilung" von dem Gericht

ausdrücklich nicht als Verfassungssatz anerkannt worden.

Gegenüber dem Gesetzentwurf ist einzuräumen, daß er im eigentlichen Bereich der Programmgestaltung und -verantwortung Zeitungsunternehmen zuläßt. Allerdings sieht der Entwurf mit der zitierten Norm eine Diskriminierung von Zeitungsunternehmen vor.

Beschränkungen dieser Art hat das Bundesverfassungsgericht nur in soweit für notwendig erachtet, als eine Zeitung am Ort das einzige örtliche Rundfunkprogramm allein veranstaltet. Hiervon kann aber bei der Konstruktion des Entwurfes nicht die Rede sein. Vielmehr könnte das örtliche Zeitungsunternehmen mit Alleinstellung bei Gleichstellung mit den übrigen Interessenten an der Veranstaltergemeinschaft ohnehin nicht mehr als 15 % der Anteile erwerben. Damit ist eine ausreichende Sicherung gegen die Bildung von Meinungsmonopolen bereits in dieser Regelung enthalten. Eine weitergehende Beschränkung der Partizipation von Presseunternehmen, wie der Gesetzentwurf vorsieht, kann nicht mit dem gesetzgeberischen Ermessen und schon gar nicht mit dem Argument einer Perfektionierung der Pluralitätsverwirklichung begründet werden. Vielmehr hat das BVerfG im 4. Rundfunkurteil selbst deutlich gemacht, daß nur solche Regelungen keinen Grundrechtseingriff enthalten und somit keiner weiteren verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen, die "allein" der Sicherung der Rundfunkfreiheit dienen. Ist dieses Verfassungsgebot durch eine Regelung verwirklicht, haben weitere Erwägungen keinen Platz mehr. Vielmehr greift jetzt das Gebot der Chancengleichheit aller, die am Rundfunk partizipieren wollen, und damit eine Ermessensschranke, durch. Zu den berechtigten Bewerbern gehört aber, wie dargelegt, auch die Presse, die im Rahmen einer

wirkungsvollen Monopolklausel danach keiner weiteren Diskriminierung ausgesetzt werden darf.

Schließlich verallgemeinert der Entwurf darüberhinaus auch in unzulässiger Weise die Zulassungsbeschränkung generell auf Zeitungsunternehmen. Anders als das Bundesverfassungsgericht differenziert er also nicht zwischen der sensibleren Materie der Beteiligung von Zeitungen mit Alleinstellung im privaten Rundfunk in alleiniger Programmträgerschaft. Vielmehr unterwirft er auch solche Zeitungen der dargelegten Beschränkung, die im Lokalbereich einer pressemäßigen Konkurrenz ausgesetzt sind. Gerade in solchen Gebieten ist aber davon auszugehen, daß der Meinungsmarkt eine unter dem Aspekt der Vielfalt gesunde Struktur besitzt. In einem solchen Fall ist es aber überhaupt nicht einzusehen, Presseunternehmen gegenüber anderen Interessenten in der dargestellten Weise zu diskriminieren.

Es wird daher empfohlen, Zeitungsunternehmen wie andere an der Veranstaltergemeinschaft partizipieren zu lassen.

III. Die Programmfreiheit

1. Der überwiegende Anteil von Eigen- und Auftragsproduktionen im privaten Rundfunk

Gemäß § 11 Abs. 5 soll jedes Fernsehvollprogramm zu einem überwiegenden Anteil aus Eigen- und Auftragsproduktionen, auch in der Form von Gemeinschaftsproduktionen bestehen. Diese und die weiteren Bestimmungen sind als "Soll-Vorschriften" gefaßt. Von daher könnte der Schluß nahe liegen, es handele sich hierbei nur um Zielvorhaben, die in den Rahmen passen, die das

Bundesverfassungsgericht in seinem 4. Rundfunkurteil für die gleichgewichtige und umfassende Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk festgestellt hat.

Hiergegen spricht aber, daß nach der Vorschrift die Veranstalter jährlich die in den einzelnen Programmen erreichten Anteile anzuzeigen haben und die Landesanstalt diese Angaben veröffentlicht. Damit ist aber die Gefahr naheliegend, daß auf den privaten Rundfunk öffentlicher Druck ausgeübt wird, der dazu führt, daß die Landesanstalt entsprechende Vorgaben festsetzt. Daher ist davon auszugehen, daß es sich bei der Regelung von ihrer Wirkung her um eine "Muß-Vorschrift" handelt. Dies zeigt auch die zu der Vorschrift gegebene Begründung.

Die Vorschrift ist deswegen verfassungsrechtlich problematisch, weil sie zum einen die besonderen tatsächlichen Gegebenheiten privaten Rundfunks, die die Ausgestaltung des Grundrechts nach dem 4. Rundfunkurteil prägen, nicht hinreichend berücksichtigt. Angesichts geringer Teilnehmerzahlen kann der private Rundfunk kostenintensive Programme, zu denen Eigen- und Auftragsproduktionen in der Regel zu zählen sind, nicht ausstrahlen. Eine Entlastung in der "Startphase" wie sie die Begründung vorsieht, dürfte nicht ausreichend sein.

Entscheidend ist aber schließlich weiterhin, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine entsprechende Verpflichtung nicht kennt. Vielmehr ist er in seinem Programmgebaren völlig frei, was durch großzügige Aufkäufe ausländischer Filme durch die beiden nationalen öffentlich-rechtlichen Anstalten hinreichend deutlich wird.

Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift wäre, daß im Rahmen der Güterabwägung zwischen der Rundfunkfreiheit und der durch die Vorschrift geschützten Rechtsgüter letztere der Rundfunkfreiheit vorgehen. Dabei kommt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere auch auf das Ausmaß der Belastung für das Grundrecht an. Angesichts der dargestellten tatsächlichen Gegebenheiten im Bereich privaten Rundfunks handelt es sich trotz der als "Soll-Vorschrift" vordergründig gefaßten Norm um eine Belastung von existenzieller Bedeutung. Dies rechtfertigt aber eine Güterabwägung zu Lasten der Rundfunkfreiheit nicht.

Es wird daher empfohlen, daß die Vorschrift, daß jedes Fernsehvollprogramm zu einem überwiegenden Anteil aus Eigen- und Auftragsproduktionen bestehen soll, entfällt.

2. Sendezeit für politische Parteien

Gemäß § 17 Abs. 2 hat jeder Veranstalter eines landesweiten Vollprogramms Parteien während ihrer Beteiligung an Wahlen angemessene Sendezeit zur Wahlwerbung einzuräumen. Der Veranstalter kann die Erstattung seiner Selbstkosten verlangen.

Die Vorschrift erscheint problematisch, da sie mit dem 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar ist.

Wie bereits hervorgehoben, ist bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit und ihrer Schranken nach dem 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts der konkrete Lebenssachverhalt, auf den das Grundgesetz bezogen ist, heranzuziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat die gleichgewichtige und

umfassende Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk aufgrund der besonderen Verhältnisse nur als Zielvorgabe festgesetzt und statt dessen für ihn nur einen "Grundstandard" verlangt. Die tatsächlichen Verhältnisse müssen aber auch im Hinblick auf die Güterabwägung im Rahmen des Art. 5 Abs. 2 Anwendung finden.

Die in der Vorschrift festgelegte Belastung führt schon unter Voraussetzungen, die nicht von finanziellen Engpässen geprägt sind, zu verfassungsrechtlichen Zweifeln. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Finanzierung politischer Parteien sind diese in der Lage, sich die erforderlichen Mittel zu besorgen, um die notwendigen Funktionen im Rahmen des Wahlkampfes zu erfüllen. Von daher besteht kein Anlaß, daß der private Rundfunk durch eine Reduktion seiner Honorare auf die Selbstkosten zu ihrer Alimentierung beiträgt.

Vor dem Hintergrund, daß der private Rundfunk im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht über Gebühren verfügt, erscheint die Entgeltregelung als unverhältnismäßig und daher nicht als verfassungsgemäß.

Darüber hinaus ist die dargestellte Belastung aber auch prinzipiell verfassungsrechtlich zweifelhaft. Aufgabe auch des privaten Rundfunks ist es jedenfalls als Ziel, zu einer umfassenden Meinungsbildung beizutragen. Deswegen kann von ihm jedenfalls nach Wegfall der Mangelsituation verlangt werden, daß er auch den unterschiedlichen politischen Strömungen seiner Programmgestaltung Rechnung trägt. Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Montabaur-Beschluß, nach dem eine Zeitung mit Alleinstellung nicht

zur Aufnahme politischer Anzeigen verpflichtet werden kann, erscheint aber eine weitgehende Belastung des privaten Rundfunks unverhältnismäßig. Dies wäre aber bei einer Pflicht zur Aufnahme von Werbespots politischer Parteien der Fall. Hier zeigt sich ein prinzipieller Unterschied zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der zusätzlich durch Gebühren abgesichert ist und der deswegen weitere Belastungen außerhalb seiner eigentlichen Programmtätigkeit im Interesse der Meinungsvielfalt zu tragen hat.

Es wird daher empfohlen, die Verpflichtung des privaten Rundfunks, politischen Parteien Zeiten für Wahlwerbespots einzuräumen, entfallen zu lassen.

3. Zu den Werberegungen

Gemäß § 20 Abs.2 S.2 darf Werbung an Feiertagen und an Sonntagen nicht vor 18 Uhr verbreitet werden.

Damit weicht die Regelung von den meisten gesetzlichen Bestimmungen in der Bundesrepublik ab, die privaten Rundfunk zulassen.

Bei der geplanten Regelung handelt es sich um eine solche, die nicht der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit sondern zum Schutze anderer Rechtsgüter dienen soll. Damit sind die Abwägungsregeln anzuwenden, die das Bundesverfassungsgericht zu den "allgemeinen Gesetzen", die nach Art.5 Abs.2 die Rundfunkfreiheit beschränken können, entwickelt hat.

Im Rahmen dieser Würdigung ist festzuhalten, daß die Werbung, wie auch das Bundesverfassungsgericht im 4. Rundfunkurteil

festgestellt hat, die ganz vorrangige Finanzierungsquelle privaten Rundfunks ist. Werberegeln betreffen damit nicht nur die Programmfreiheit sondern stellen gleichzeitig auch Normen dar, die unmittelbar für die Existenzfähigkeit privater Veranstalter von Bedeutung ist.

Andererseits ist die Sonntagsruhe ein Rechtsgut, das durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 der Weimarer Reichsverfassung verfassungsrechtlich besonderes geschützt ist. Dabei sind zum Schutze der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen auch Einschränkungen grundrechtlicher Freiheiten möglich. Voraussetzung ist, daß die konkrete Tätigkeit dem Wesen des Sonn- und Feiertages, den der Gesetzgeber zu schützen hat, widerspricht. Das Verbot muß geeignet und erforderlich sein, den Sonntag zu schützen. Ob dies der Fall ist, hängt zunächst davon ab, welchen Charakter Werbesendungen haben.

Werbesendungen vermitteln generell Aussagen über gewerbliche Angebote. Aus der Sicht der Veranstalter privaten Rundfunks ist diese Werbetätigkeit zumindest auch eine solche mit erwerbsmäßigem Charakter. Denn sie dient der Erzielung von Einkünften und könnte damit dem werktäglichen Gelderwerb zugerechnet werden.

Andererseits findet kein unmittelbarer Waren- oder Dienstleistungsaustausch statt, wie dies etwa beim Betrieb von Video-Verleih-Geschäften der Fall ist. Gegen eine erhebliche Störung der Sonntagsruhe spricht weiterhin, daß Werbesendungen keinen öffentlich bemerkbaren Geschäfts- oder Vergnügungsbetrieb darstellen.

Daß die Unvereinbarkeit der Sonntagswerbung im privaten Rundfunk mit dem Schutz der Arbeitsruhe und seelischen Er-

hebung an Sonn- und Feiertagen nicht gegeben ist, zeigt ein Vergleich mit anderen Medien. Hierbei ist an Kinovorführungen sowie die Anzeigenwerbung in Sonntagszeitungen zu denken, wobei hier insbesondere zu berücksichtigen ist, daß ein Teil dieser Zeitungen zum Erwerb in Kirchenräumen ausgelegt wird und somit unmittelbar an die Religionsausübung angeknüpft wird. Gerade bei diesen Druckwerken, die ebenfalls Werbung enthalten, ist aber kirchlicherseits niemals ein Verstoß gegen das Gebot der Sonntagsruhe beklagt worden.

Rundfunkwerbung ist dagegen unabhängig von der Religionsausübung, denn ihre Rezeption findet innerhalb des häuslichen Bereichs statt, wo sie der freien Bestimmung jedes Einzelnen unterliegt.

Im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung ist demgegenüber auf die Notwendigkeit der Werbung zur Existenzsicherung privater Rundfunkveranstalter erneut hinzuweisen. Angesichts starker Mitbewerber auf dem Werbemarkt, wie etwa des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aber auch der Presse, muß dem privaten Rundfunkveranstalter die Möglichkeit gegeben werden, spezifische Werbeformen aber auch Werbezeiten in Anspruch nehmen zu können. Gerade dies ist auch Teil der institutionellen Garantie, die dem Gesetzgeber, wenn er privaten Rundfunk eingeführt hat, diesem gegenüber obliegt. Wie das Bundesverfassungsgericht in soweit zurecht festgestellt hat, geht es nicht an, privaten Rundfunk nur unter Voraussetzungen zu ermöglichen, die eine Veranstaltung privater Programme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden.

Angesichts der Tatsache, daß Sonntagswerbung im privaten Rundfunk die verfassungsrechtlich geschützte Sonntagsruhe entweder gar nicht oder allenfalls nur marginal tangiert und darüber hinaus im Bereich anderer Medien ohne weiteres hingenommen wird, ist im Rahmen der Güterabwägung den Bedürfnissen privaten Rundfunks der Vorrang dann einzuräumen,

wenn sich die Beschränkung der Sonntagswerbung, wie sie der Entwurf vorsieht, als erheblich darstellt. Dabei ist festzuhalten, daß der Entwurf die Sonn- und Feiertagswerbung nicht generell sondern nur vor 18 Uhr verbietet. Dadurch wird die Belastung privater Rundfunkveranstalter aber keineswegs in dem erforderlichen Maße reduziert. Wie sich empirisch, aber auch aufgrund der Programmstrukturen von Hörfunk und Fernsehen ergibt, kommt dem Sonntag eine besondere Nutzungsintensität zu. Deswegen ist dieser Tag unter dem Gesichtspunkt der Werbung von besonderer Bedeutung. Angesichts der Notwendigkeit, sich durch Werbung zu finanzieren und dabei alternativ zu herkömmlichen Werbeträgern zu entwickeln, stellt sich die Nutzung des gesamten Sonn- und Feiertags für die Ausstrahlung von Werbung als wesentlich für den privaten Rundfunk dar.

Im Rahmen der gebotenen Güterabwägung erscheint somit die Regelung des § 20 Abs.2 S.2 als nicht verhältnismäßig.

Es wird daher empfohlen, von einem Verbot von Werbung an Sonn- und Feiertagen vor 18 Uhr abzusehen.

4. Verbot der Unterbrecherwerbung

Gemäß § 20 Abs.3 dürfen Sendungen nicht durch Werbeeinblendungen unterbrochen werden.

Eine vergleichbare Regelung findet sich in den meisten Landespressesetzen nicht. Vielmehr ist eine Unterbrechung nach
• 100 Minuten bzw. 60 Minuten in den meisten Ländern zulässig.

Die beabsichtigte Norm dient nicht der Ausgestaltung der Rund-

funkfreiheit sondern dem Schutz der Informationsfreiheit der Rezipienten. Sie ist deswegen als Schranke gemäß Art. 5 Abs.2 GG zu würdigen.

In diesem Zusammenhang ist auf die Wichtigkeit der Werbung und alternativer Werbeformen gegenüber herkömmlichen Medien erneut hinzuweisen.

Demgegenüber dient die Regelung dem Rezipienten privaten Rundfunks insofern, als er im Gegensatz zu einem Druckwerk den Inhalt der Sendung nicht selektiv wahrnehmen kann. Im Rundfunk muß er die Werbeeinblendung insgesamt zur Kenntnis nehmen, wenn er den Inhalt des übrigen Programms, das durch die Werbung unterbrochen wird, weiterverfolgen will. Andererseits ist zu bedenken, daß die Zuordnung der Werbeeinblendung als Äußerung eines Dritten und nicht als Programmteil auch bei einer Unterbrechung nach wie vor möglich bleibt. Damit ist aber die essentielle Folgerung aus der Informationsfreiheit, nämlich die Trennung von Programm und Werbung durch die Unterbrechung nicht tangiert. Schließlich fällt besonders ins Gewicht, daß der Rezipient die Teilnahme am privaten Rundfunk nicht bezahlt, während er für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Gebühren zu entrichten hat. Demgemäß ist sein Schutzbedürfnis hier weniger ausgeprägt als im Bereich rundfunkmäßiger Grundversorgung.

Damit ist aber festzustellen, daß gegenüber dem elementaren Finanzierungsbedürfnis privaten Rundfunks die Rechtspositionen des Rezipienten hier keine wesentliche Ausprägung besitzen. Demgemäß ist der totale Ausschluß der Unterbrecherwerbung unverhältnismäßig. Eine Regelung, die eine einmalige Unterbrechung zuläßt, dürfte den Interessen des Rezipienten durchaus auch noch gerecht werden.

Dabei sollte insbesondere unter dem Gesichtspunkt föderalistischer

Kooperation diejenige Regelung gewählt werden, die in den meisten Landesmediengesetzen eine Unterbrechung nach 60 Minuten vorsieht.

Es wird daher empfohlen, den Ausschluß der Unterbrecherwerbung in dem Gesetz nicht vorzusehen und statt dessen eine einmalige Unterbrechung nach 60 Minuten zuzulassen.

IV. Zur Weiterverbreitung

1. Zum Verbot der Unterbrecherwerbung bei weiterverbreiteten Rundfunkprogrammen

Gemäß § 32 Abs.4 gilt auch für herangeführte Programme, die in Kabelanlagen weiterverbreitet werden, § 20 Abs.3. Danach dürfen Sendungen nicht durch Werbeeinblendungen unterbrochen werden.

Auf die Problematik, die sich im Rahmen der Güterabwägung ergibt, ist zuvor schon aufmerksam gemacht worden. Hierauf wird verwiesen. Hervorgehoben wird nur nochmals, daß angesichts der geringen Bedeutung der Informationsfreiheit in diesem Problemfeld und der existenziellen Notwendigkeit ausreichender Werbemöglichkeiten für den privaten Rundfunk letzterem der Vorrang einzuräumen ist.

Im Hinblick auf die besonderen Umstände der Weiterverbreitung führt das Verbot der Unterbrecherwerbung aber zusätzlich auch zu der Gefahr, daß deutsche und ausländische Veranstalter im Falle seiner Verwirklichung auf die Weiterverbreitung ihrer Programme in Nordrhein-Westfalen verzichten. Voraussetzung

für eine rentable Verbreitung ist für sie ein Programm, das möglichst eine breite Flächenabdeckung erreicht. Dabei haben sie ihr Programm so auszurichten, daß der kleinste gemeinsame Nenner der Gebote und Verbote in den medienrechtlichen Regelungen beachtet wird. Andererseits muß diese Basis für sie aber realistisch sein. Dies ist dann nicht mehr der Fall, wenn die Beschränkungen kumuliert von derartigem Ausmaß sind, daß ihr kleinster gemeinsamer Nenner nur noch einen strangulierenden Effekt hat, die Rundfunkveranstaltung mithin keinen ökonomischen Nutzen mehr abwirft. Angesichts des Umstandes, daß die privaten Rundfunkveranstalter auf Werbung als Einnahmequelle angewiesen sind, erscheint eine für sie so einschneidende Beschränkung wie das Verbot jeglicher Unterbrecherwerbung schon eo ipso problematisch. Angesichts des Umstandes, daß in der Bundesrepublik eine einmalige Unterbrechung des Programms durch Werbung in der weitaus überwiegenden Mehrheit der Länder zulässig ist, wird sich aufgrund der dargestellten ökonomischen Fakten ein realistischer Nenner für die Beachtung des Verbots unterbrechender Werbung für die privaten Veranstalter in anderer Weise ergeben, als bei dem überall geltenden Gebot der Trennung von Werbung und Programm sowie der Blockwerbung. Da eine Verhinderung unterbrechender Werbung, die das ganze Programm betrifft, nur für Nordrhein-Westfalen durchgeführt, technisch nur schwer machbar und gleichzeitig mit der Gefahr behaftet ist, daß durch die Unterbrechung des Programms - etwa im Wege einer "Schwärzung" - Akzeptanzverluste zu befürchten sind, werden die privaten Veranstalter gezwungen sein, auf die Weiterverbreitung ihrer Programme in Nordrhein-Westfalen zu verzichten und dieses Land von der Einspeisung auszusparen. Dadurch werden die hier ansässigen Rezipienten aber in erheblichem Umfang von Informationsquellen abgeschnitten und ihre Grundrechtsfreiheit damit in erheblicher Weise beeinträchtigt.

Es wird daher empfohlen, auf das rigorose Verbot der Unterbrecher-Werbung bei herangeführten Programmen, die in Nordrhein-Westfalen in Kabelanlagen weiterverbreitet werden sollen, zu verzichten und statt dessen eine Unterbrechung nach 60 Minuten Sendezeit zuzulassen, wie es in den meisten Mediengesetzen der Länder vorgesehen ist.


(Ricker)