

PROF. DR. HANS-PETER SCHEIDER  
LEHRGEBIET STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT  
AN DER UNIVERSITÄT HANNOVER

HANOMAGSTRASSE 8  
3000 HANNOVER 91  
TEL. (0511) 473-8185

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
10. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**  
**10/692**

PRIVAT:  
DELPWEG 16  
3000 HANNOVER 91  
TEL. (0511) 467166

Stellungnahme

zum Entwurf eines Rundfunkgesetzes  
für das Land Nordrhein-Westfalen

vorgelegt für die Anhörung vor dem Hauptausschuß  
des Landtages am 8. Dezember 1986

A. Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf zeichnet sich - verglichen mit den Mediengesetzen der zweiten Generation in anderen Bundesländern, zu denen etwa das kürzlich vom Bundesverfassungsgericht überprüfte Niedersächsische Landesrundfunkgesetz gehört - durch einige wichtige Besonderheiten aus (z.B. durchgängige Option für ein binnenpluralistisches Ordnungsmodell, Trennung von Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften auf lokaler Ebene, Verstärkung der inneren Rundfunkfreiheit durch Einflußmöglichkeiten der Redaktionen auf die Programmgestaltung etc.).

Bei der in diesem Rahmen gebotenen Konzentration auf eine verfassungsrechtliche Problemanalyse einiger weniger Teilaspekte des Entwurfs ist eine gründliche Überprüfung aller Lösungsansätze für eine positive Ordnung des Rundfunks in diesem Gesetzesvorhaben nicht möglich. Maßstab der verfassungsrechtlichen Bewertung ist allein die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, wie sie in mehreren Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert worden ist, zuletzt durch das sog. "Niedersachsen-Urteil" (4. Rundfunk-Urteil) vom 4. November 1986 (BVerfG EuGRZ 1986, 577 ff.). Außerdem

wird die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. November 1986 (Az. Vf 5-VII-85 u.a.) Berücksichtigung finden müssen.

### B. Grundlagen und Schwerpunkte

Danach sind aus verfassungsrechtlicher Sicht zunächst einige Punkte des Entwurfs positiv zu bewerten. Dies gilt insbesondere für die Sicherung der inneren Rundfunkfreiheit, die an mehreren Stellen (etwa in §§ 6 Abs.2 Satz 3 und 22 Abs.2) zum Ausdruck kommt. Auch hinsichtlich der angestrebten stärkeren Berücksichtigung von Frauen in dem die gesellschaftlich relevanten Gruppen repräsentierenden Organ "Rundfunkkommission" entspricht der Entwurf dem Grundgedanken des Art. 3 Abs. 2 GG sehr viel besser als andere Landesgesetze (vorbehaltlich einer redaktionellen Überarbeitung in bezug auf die weiblichen Bezeichnungen).

Daß § 6 Abs.2 Satz 3 für die sog. streitige Auswahlentscheidung bei der Lizenzvergabe - jedenfalls bei Veranstaltergemeinschaften - auch die pluralistische Zusammensetzung des Veranstalters positiv berücksichtigt, um so ein zusätzliches Korrektiv für die Sicherung der Meinungsvielfalt bereitzuhalten (neben der Verpflichtung zum Binnenpluralismus) verdient ebenfalls Beachtung. Es sollte allerdings überlegt werden, ob Veranstaltergemeinschaften insoweit nicht generell Einzelveranstaltern vorgezogen werden sollten.

### C. Zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht

Dem Gesetzentwurf liegt ein modifiziertes binnenpluralistisches Ordnungsmodell zugrunde. Diese Konstruktion vermag jedoch einer Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht nur

bedingt entgegenzuwirken. Insbesondere schließen die §§ 5 und 6 die mehrfache Lizenzierung eines Einzelveranstalters in derselben Programmart, demselben Verbreitungsgebiet und derselben Verbreitungsart nicht aus. Zur Lösung des Problems hat das Bundesverfassungsgericht in seinem 4. Rundfunk-Urteil mit der Feststellung, der Gesetzgeber sei verfassungsrechtlich verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, welche geeignet sind, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, dortselbst einen Lösungsvorschlag unterbreitet, der in den Entwurf einzuarbeiten wäre und darauf hinausläuft, daß bei Alleinanbietern weitere Sicherungen, etwa die Verpflichtung zur Bildung eines Programmbeirates, vorzusehen sind (vgl. BVerfG EuGRZ 1986, 577 [591 f.]).

#### D. Zum lokalen Rundfunk

##### I. Trennungsmodell

Die insbesondere auf dem Hörfunksektor interessante Möglichkeit, lokale Rundfunkprogramme zu betreiben, bleibt Einzelveranstaltern ebenso wie dem WDR - hier allerdings mit einer in § 21 Abs.2 normierten Ausnahme für das Stadtgebiet Dortmund - verschlossen. Lizenziert werden nur (mindestens begrenzt) pluralistisch zusammengesetzte Veranstaltergemeinschaften, die ihrem Zweck nach nicht auf einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sind (§ 22 Abs.1). Die Zulassung ist weiter davon abhängig, daß die antragstellende Veranstaltergemeinschaft eine vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft nachweist, die sich ihrerseits verpflichtet, die Programme der Veranstaltergemeinschaft unentgeltlich zu verbreiten und die zu deren Produktion und Verbreitung erforderlichen Einrichtungen zu errichten, zu betreiben und deren Kosten zu tragen (§ 24 Abs.1). Kein Gesellschafter der Betriebsgesellschaft darf zugleich Mitglied der Veranstaltergemeinschaft sein (§ 24 Abs.5). Dieses "Zwei-Säulen-Modell" gestattet einen direkten Einfluß der

692/4

Betriebsgesellschaft auf die Veranstaltergemeinschaft nur in zwei Punkten:

- Der Chefredakteur bzw. die Chefredakteurin der Veranstaltergemeinschaft darf nur mit Zustimmung der Betriebsgesellschaft eingestellt oder entlassen werden (§ 24 Abs.1 Satz 3 Nr.1).
- Die Veranstaltergemeinschaft ist verpflichtet, eine(n) Vertreter/Vertreterin der Betriebsgesellschaft bei der Beratung und Beschlußfassung in der Veranstaltergemeinschaft antrags- und stimmberechtigt teilnehmen zu lassen (§ 24 Abs.1 Satz 3 Nr.3).

Die Betriebsgesellschaft ist ihrerseits verpflichtet, einem/r Vertreter/in der Veranstaltergemeinschaft bei der Beratung und Beschlußfassung in der Betriebsgesellschaft eine antrags- und stimmberechtigte Teilnahme zu ermöglichen (§ 24 Abs.1 Satz 2 Nr.5).

Durch diese weitgehende Trennung von Kapitaleinsatz und Programmgestaltung wird dem Gebot, den Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen auszuliefern, in optimaler Weise Rechnung getragen (seit BVerfGE 12, 205 [262 f.] std. Rspr.).

## II. Beteiligung kommunaler Träger

Die Vorschrift des § 22 Abs.2 Nr.3 ermöglicht sog. kommunalen Trägern, d.h. Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie Unternehmen und Vereinigungen, an denen diese beteiligt sind, eine nach Nr.4 auf maximal 15 v.H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile begrenzte Beteiligung an Veranstaltergemeinschaften. Eine Beteiligung kommunaler Träger an Betriebsgesellschaften ist ausgeschlossen.

### 1. Beteiligung kommunaler Träger an Veranstaltergemeinschaften

Als Weiterführung einer in seiner früheren Rechtsprechung angelegten Tendenz, die Freiheit des Kommunikationsprozesses

zum konstituierenden Element einer freiheitlichen demokratischen Staatsordnung zu erklären, betrachtet das BVerfG den Rundfunk als unentbehrliches Medium und zugleich eminenten Faktor der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Daraus zieht es den Schluß, daß jede staatliche Beherrschung und Einflußnahme um einer freien Information der Allgemeinheit und damit um einer freien Meinungsbildung willen abzuwehren ist. Im 4. Rundfunk-Urteil hat es die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Einflußnahme noch einmal besonders betont und festgestellt:

"Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt insoweit nicht nur vor unmittelbaren Einflüssen auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme, sondern ebenso vor einer Einflußnahme, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen könnte".

Der Gesetzentwurf sieht nun eine Beteiligung kommunaler Träger, die nach dem eben in Bezug genommenen Urteil "selbst ein Stück Staat" sind, an den Veranstaltergemeinschaften vor. Zwar können die kommunalen Träger in der Veranstaltergemeinschaft nur begrenzten Einfluß ausüben; mittelbarer Einfluß wird aber gleichwohl spürbar werden. Dies ist vor allem deshalb nicht unproblematisch, weil die vornehmste Aufgabe der Veranstaltergemeinschaft in der Produktion und Verantwortung von dem Gemeinwohl verpflichteten Rundfunkprogrammen liegen soll.

Allerdings hat das BVerfG in dem genannten Zusammenhang nicht von einer Verpflichtung zum Ausschluß kommunaler Träger von der Programmveranstaltung gesprochen. Daraus läßt sich jedoch nicht einfach der Schluß ziehen, daß die (Mit-)Veranstaltung von Rundfunkprogrammen durch die Gemeinden verfassungsrechtlich ohne weiteres zulässig ist. Das Gericht hatte vielmehr keinen Anlaß, eine entsprechende Feststellung zu treffen, da das überprüfte Gesetz ohnedies einen Ausschluß kommunaler Träger vorgesehen hatte.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG postuliert die grundsätzliche Staatsfreiheit des Rundfunks; Staatsfreiheit in diesem Sinn ist letztlich auch "Gemeindefreiheit". Zwar räumen Art. 28

Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf. NRW den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung ein und gewähren ihnen insoweit einen grundsätzlichen Schutz gegen staatliche Eingriffe. Im Verhältnis zum Bürger sind sie jedoch Teil der "mittelbaren Staatsverwaltung" und gehören insoweit zum Bereich der Exekutive (vgl. Art 78 Abs. 2 Verf. NRW). Deshalb sind sie - um mit dem BVerfG zu sprechen - "als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück 'Staat'". Die Beteiligung kommunaler Träger an Veranstaltergemeinschaften begegnet deshalb starken verfassungsrechtlichen Bedenken, welche durch die jüngste Entscheidung des Bay-VerfGH vom 21. November 1986 zusätzlich auch für den Fall erhärtet werden, daß die Gemeinden keine selbständigen Programmteile liefern, sondern in den für das Programm verantwortlichen Gremien lediglich Sitz und Stimme haben.

2. Beteiligung kommunaler Träger an Betriebsgesellschaften

Es bleibt zu prüfen, ob eine Beteiligung der Gemeinden an Betriebsgesellschaften - obwohl nach der gegenwärtigen Fassung des Entwurfs ausgeschlossen - zulässig wäre. Bedeutsam ist insoweit, daß über eine Beteiligung an Betriebsgesellschaften wegen ihrer dienenden Funktion für die Veranstaltergemeinschaften kaum ein Einfluß auf deren Programme genommen werden kann. Kritisch ist insoweit nur der Einfluß auf die Bestellung bzw. Abberufung des Chefredakteurs. Dieser Einfluß könnte, wie dies ähnlich in § 24 Abs.3 in bezug auf den WDR vorgesehen ist, dadurch abgemildert werden, daß auch kommunale Träger in ihren Kapital- und Stimmrechtsanteilen beschränkt werden. Daß der antrags- und stimmberechtigte Vertreter der Betriebsgesellschaft in der Veranstaltergemeinschaft nach diesem Diskussionsmodell möglicherweise ein Vertreter der kommunalen Träger sein könnte, begegnet nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG zur Zusammensetzung der Kontrollgremien im öffentlichrechtlichen Rundfunk keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

### III. Beteiligung der Presse

Zeitungsunternehmen dürfen sich in ihrer Gesamtheit mit nicht mehr als 15 v.H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile an Veranstaltergemeinschaften beteiligen (§ 22 Abs.3 Nr.6). Für eine Beteiligung an Betriebsgesellschaften ist keine Anteilsbegrenzung vorgesehen. Allerdings gilt auch für Zeitungsunternehmen, daß sie nicht zugleich Gesellschafter der Betriebsgesellschaft und Mitglied der Veranstaltergemeinschaft sein dürfen (§ 24 Abs.5).

#### 1. Beteiligung der Presse an der Veranstaltergemeinschaft

Da § 27 das örtliche Verbreitungsgebiet für lokale Programme regelmäßig auf das Gebiet eines Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt beschränkt und § 22 Abs.3 Nr.2 verlangt, daß jedes Mitglied der Veranstaltergemeinschaft seinen Sitz im Verbreitungsgebiet hat, sind zu einer entsprechenden Beteiligung nur die am Ort ansässigen Zeitungsunternehmen in der Lage. Wegen der Begrenzung auf 15 v.H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile an der Veranstaltergemeinschaft geht davon jedoch noch keine Gefahr für die örtliche Meinungsvielfalt aus. Da die Veranstaltergemeinschaft nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sein darf, also wohl genossenschaftlich, gemeinnützig und/oder als Idealverein im Sinne von § 21 BGB organisiert sein muß, und andererseits deren Verflechtung mit der Betriebsgesellschaft ausgeschlossen wird, ist auch kein verstärktes Interesse der lokalen Zeitungsunternehmen an einer Beteiligung in der Veranstaltergemeinschaft zu erwarten. Die lokalen Verlage werden vielmehr darauf bedacht sein, eine Umverteilung des lokalen und regionalen Werbeaufkommens zu verhindern, weil vor allem dadurch ihre wirtschaftlichen Interessen berührt werden. Für sie liegt es also näher, sich an der Betriebsgesellschaft zu beteiligen. So gesehen ist das altruistische Modell der lokalen Veranstaltergemeinschaft durchaus geeignet, der Entstehung von Doppelmonopolen auf dem lokalen Meinungs"markt" entgegenzuwirken.

## 2. Beteiligung der Presse an Betriebsgesellschaften

Diese Form der Beteiligung soll, wie sich insbesondere aus § 24 Abs.6 Satz 1 ergibt, den Regelfall bilden. Sie bezweckt in erster Linie den wirtschaftlichen Schutz der örtlichen Presse. Wegen des dienenden Charakters der Betriebsgesellschaften ist eine Einflußnahme auf den Inhalt der Programme so gut wie ausgeschlossen, so daß im örtlichen Verbreitungsgebiet eine Konkurrenz zwischen örtlicher Presse und lokalem Rundfunk und damit ein Mehr an Meinungsvielfalt durchaus möglich erscheint. Soweit jedenfalls das Modell. Ob die gleichsam "selbstfinanzierte" Konkurrenz allerdings ein Ansporn für die Presse sein wird, sich an Betriebsgesellschaften zu beteiligen, muß der künftigen Entwicklung überlassen bleiben.

## 3. Funktionsfähigkeit des "Zwei-Säulen-Modells"

Wegen Bedeutung des Rundfunks für die demokratische Ordnung und für die Realisierung von Grundrechten und ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine Gewährleistungspflicht des Gesetzgebers, kraft deren er für ein einwandfreies Funktionieren des Rundfunkwesens zu sorgen hat. Entschießt er sich, örtlichen Rundfunk zu ermöglichen - und dies ist ein Schwerpunkt des vorliegenden Entwurfs - , so muß er auch ein funktionsfähiges lokales Rundfunkwesen gewährleisten. Das hier gewählte "Zwei-Säulen-Modell" ist bisher noch nirgendwo erprobt und stellt insoweit Neuland dar.

Hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Modells steht dem Gesetzgeber jedoch nach der Rechtsprechung des BVerfG zum Mitbestimmungsgesetz ein Prognosespielraum zu. Dieser ist allerdings insoweit eingeschränkt, als im Rundfunkrecht einmal eingetretene Fehlentwicklungen nur sehr bedingt und unter erheblichen Schwierigkeiten wieder rückgängig gemacht werden können. Dem kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu, da hier sowohl die Pressefreiheit als auch die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gleichermaßen

betroffen und zu schützen sind.

Unter Zugrundelegung des Vertretbarkeitsmaßstabs verläßt indes das Zwei-Säulen-Modell den zulässigen Prognosespielraum des Gesetzgebers noch nicht. Insbesondere lassen wirtschaftliche Notwendigkeiten eine ausreichende Beteiligung der Presseunternehmen an den Betriebsgesellschaften erwarten. Auf das Interesse, am örtlichen Werbeaufkommen zu partizipieren, ist bereits hingewiesen worden. Hinzu kommt das Bedürfnis der lokalen Zeitungsverleger, auf den Rundfunk als einen potentiellen Konkurrenten selbst finanziell Einfluß zu nehmen, auch ohne daß damit zugleich Meinungsmacht angestrebt wird.

#### IV. Beteiligung des WDR

Nach § 24 Abs.3 ist eine Beteiligung des WDR lediglich an der Betriebsgesellschaft zulässig, während eine entsprechende Mitwirkung in der Veranstaltergemeinschaft nicht vorgesehen wird.

##### 1. Beteiligung des WDR an Veranstaltergemeinschaften

Mit § 21 wird lokaler Rundfunk durch den WDR - abgesehen von der Dortmund-Klausel in Absatz 2 - ausgeschlossen. Der Entwurf läßt daher eine duales System auf örtlicher Ebene nicht zu. Wenngleich die Lizenzierungsgrundsätze in §§ 22 Abs.1 Satz 3, 23 Abs.1 und 4 einen Binnenpluralismus für lokale Rundfunkprogramme vorschreiben, stellt sich nach den Aussagen des BVerfG im 4. Rundfunkurteil zur "Grundversorgung" durch öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten die Frage, ob der WDR nicht auch im lokalen Bereich als Garant für einen solchen unerläßlichen Mindeststandard - entweder durch den WDR selbst oder über eine Beteiligung an lokalen Veranstaltergemeinschaften - auftreten sollte. Das könnte insbesondere dann verfassungsrechtlich geboten sein, wenn die lokalen Veranstaltergemeinschaften wegen ihrer finanziellen Ab-

hängigkeit von den Betriebsgesellschaften, deren Anteilseigner sich größtenteils nur über Werbung in den Programmen der Veranstaltergemeinschaften refinanzieren können, nur ein geringes Maß an inhaltlicher Ausgewogenheit zu gewährleisten vermöchten. Entsprechende Entwicklungen genau zu beobachten und ggf. eine "Grundversorgung" durch den WDR auch auf örtlicher Ebene sicherzustellen, bleibt dem Gesetzgeber aufgegeben, den insoweit unter Umständen eine Nachbesserungspflicht trifft.

## 2. Beteiligung des WDR an Betriebsgesellschaften

Sollte der WDR zu einer Grundversorgung auf örtlicher Ebene herangezogen werden, so wäre von seiner Beteiligung an Betriebsgesellschaften Abstand zu nehmen. Der vorliegende Entwurf sieht eine maximale Beteiligung von weniger als 25 v.H. an der Betriebsgesellschaft vor. Dies begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, auch wenn man berücksichtigt, daß sich der WDR fast ausschließlich durch Gebühren finanziert, die zur Programmherstellung und -verbreitung, nicht aber zu wirtschaftlicher Betätigung bestimmt sind. In geringem Umfang können aber Gebühren auch dafür verwandt werden, weil eine solche Lösung die Funktionsfähigkeit des "Zwei-Säulen-Modells" nachhaltig fördern und stützen würde.

## V. Werbung

Nach § 21 Abs.3 gelten die Vorschriften über die Werbung in § 20 auch für lokalen Rundfunk. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Die Möglichkeit der Refinanzierung der Betriebsgesellschaften durch Werbeeinnahmen wird im Gegenteil zu einer stärkeren Absicherung der Pressefreiheit in den Gebieten mit lokalem Rundfunk führen. Etwas anderes würde nur gelten, wenn sich die örtlichen Presseunternehmen wider Erwarten nicht an der Betriebsgesellschaft beteiligen sollten. Auch für diesen Fall die Pressefreiheit der lokalen Privatmedien zu gewährleisten, ist das Ziel des § 24 Abs.6.

Er bietet dafür ausreichende Handhabe.

E. Ergebnis

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der vorgelegte Entwurf  
- abgesehen von den genannten Bedenken - keine verfassungs-  
rechtlichen Mängel erkennen läßt.

Hannover, den 6. Dezember 1986



(Prof. Dr. Hans-Peter Schneider)