

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/ 715

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Karl Josef Denzer
- Haus des Landtags -
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf 1

3. Dezember 1986

Betr.: Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW)
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/1440 -

Sehr verehrter Herr Landtagspräsident,

unter Bezugnahme auf die Zwischenmitteilung unserer Verwaltung vom
17. November d.J. erlauben wir uns, Ihnen hiermit die erbetene Stellung-
nahme vorzulegen. Diese formulieren wir wie folgt:

1. Allgemeine Hinweise
 - 1.1 Sinn des Gesetzes ist, wie aus der Gesetzesbegründung ersichtlich, die rechtliche Grundlegung und Sicherung einer dualen Rundfunkordnung in NRW zur vielfältigen Nutzung neuer Übertragungstechnischer Möglichkeiten in Auswertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Rundfunkrecht; gleichen Rang damit hat die Öffnung fairer Chancen für privatrechtliche Rundfunkveranstalter, zugleich in dem Bestreben, NRW als einen bedeutenden Medienplatz für sie attraktiv zu machen.
 - 1.2 Zweifel sind jedoch angebracht, ob der vorliegende Gesetzentwurf diesen Zielen zu dienen vermag.
 - 1.21 Zum einen ist - angesichts vieler Einzelregelungen hinsichtlich der Entfaltungsmöglichkeiten privater Rundfunkveranstalter - eine generell restriktive Tendenz des Entwurfes unverkennbar, der häufig den Eindruck vermittelt, privaten Rundfunk nur insoweit tolerieren zu wollen, als das nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung ganz unvermeidbar ist.
 - 1.22 Zum zweiten muß der Entwurf wiederholt dem Vorwurf begegnen, allzusehr von den Struktur- und Organisationsformen her gedacht und konzipiert worden zu sein, welche sich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk herausgebildet haben.

Dr. Willi Weyer
Eiberfelder Straße 81
5800 Hagen
Postfach 746
Telefon (0 23 31) 2 38 37

- 1.23 Endlich aber führt die an mehreren wichtigen Stellen des Entwurfs vorgesehene Beteiligungsmöglichkeit des WDR an den Aktivitäten privatrechtlicher Rundfunkveranstalter zu einer Vermischung öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunks, welche, auch in Anbetracht der unbestreitbaren personellen, technischen und finanziellen "Platzvorteile" des WDR, die Gefahr in sich birgt, eine eigenständige Entwicklung privatrechtlichen Rundfunks in NRW erheblich zu erschweren.
- 1.3 Dieser Eindruck verstärkt sich noch dadurch, daß es in dem Entwurf an unzweideutigen gesetzgeberischen Bekundungen fehlt, wonach privatrechtlicher Rundfunk nicht nur ein Randphänomen oder eine Variante des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein kann, sondern eine in jeder Hinsicht selbständige und unabhängige Form von Rundfunk werden muß, wenn das Ziel erreicht werden soll, mit Hilfe einer dualen Rundfunkordnung über unterschiedliche, ja andersartige Programme mehr Vielfalt und Auswahlmöglichkeit für den einzelnen Rundfunkteilnehmer zu gewährleisten.
- 1.4 Der Entwurf ist von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BuVerfG) vom 4.11.1986 zum Niedersächsischen Rundfunkgesetz konzipiert und dem Parlament vorgelegt worden. Mit dieser Entscheidung hat das Gericht nicht nur die Zulässigkeit und Eigenständigkeit privatrechtlichen Rundfunks unbestreitbar bestätigt, sondern auch wichtige Hinweise zur unterschiedlichen Behandlung beider Formen von Rundfunk in einem dualen System gegeben.
Hinzuweisen ist insbesondere auf folgende Aussagen:
- 1.41 Zwar hält das Gericht generell an dem von ihm in ständiger Rechtsprechung als zentrales rundfunkrechtliches Erfordernis statuierten Gebot der "Meinungsvielfalt" fest, nuanciert aber dieses Gebot nunmehr deutlich innerhalb eines dualen Systems.
- 1.42 Erstmals wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die "Grundversorgung" der Bevölkerung mit Rundfunk "als Inbegriff aller essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung", zugleich auch als "klassische Aufgabe" des Rundfunks auferlegt, und zwar mit dem ausdrücklichen Hinweis, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese Aufgabe im dualen Rundfunksystem wegen seiner guten terrestrischen Frequenzen und seiner Finanzierung über eine öffentlich-rechtliche Gebühr am ehesten wahrnehmen kann.
- 1.43 Solange und soweit dies geschieht, brauchen die privatrechtlichen Rundfunkveranstalter in bezug auf das Meinungsvielfaltsgebot nicht gleich hohen Anforderungen unterstellt zu werden; von ihnen kann nur ein "möglichst hohes Maß an gleichgewichtiger Vielfalt" gefordert werden, zumal sie auch, schon wegen ihrer Schlechterstellung in bezug auf ihre technische und finanzielle Ausstattung, nicht zu einem dem Inhalt nach breit gefächerten Programm gezwungen werden können. Daher sind auch Anforderungen an private Rundfunkveranstalter nicht vertretbar, durch die ihre Arbeit "in hohem Maße erschwert oder ausgeschlossen" würde.
- 1.44 Wann zudem "gleichgewichtige Vielfalt" erreicht ist, kann nicht exakt bestimmt werden, weil es hierfür an eindeutigen Maßstäben fehlt, so daß dieser Begriff nur als "Zielwert" anzusehen ist. Diesen muß der Gesetzgeber aber durch "materielle, organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen" dergestalt konkretisieren, daß die Grenze zu erkennen ist, jenseits derer ein Verstoß vorliegt. Dazu bedarf es eines eindeutigen, auf klar erkennbaren Mängeln konzentrierten Maßstabes.

- 1.5 Diese zentralen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zeigen einerseits, daß eine deutlich differenzierende Betrachtung und Wertung bei gesetzgeberischen Regelungen für den öffentlich-rechtlichen bzw. privatrechtlichen Rundfunk nicht nur erlaubt, sondern geboten ist; zum anderen ist aus der Entscheidung aber auch zu folgern, daß das BuVerfG den Gesetzgeber ermuntert, den vom Gericht gegebenen Rahmen für differenzierende Regelungen mit Blick auf eine optimale innere Ordnung und Funktionsfähigkeit des dualen Rundfunksystems im Gesetzgebungsakt sachgerecht auszufüllen.
- 1.6 Der Landessportbund hält es daher insgesamt für geboten, den Gesetzentwurf in seinen zentralen Aussagen sorgfältig daraufhin zu überprüfen, was zur Umsetzung der neuen verfassungsgerichtlichen Vorgaben im Sinne der Schaffung optimaler Grundlagen für die Entfaltung privatrechtlichen Rundfunks noch geschehen kann.
- 1.61 Damit verbindet der Landessportbund seine generelle Forderung, im privatrechtlichen Rundfunk soweit wie möglich Pluralität, faire Chancen für die privaten Programmanbieter und die Organisationen zu schaffen, in denen privater Rundfunk sich manifestieren soll.
2. Zu einzelnen Regelungen des Entwurfs
- 2.1 Der Entwurf sieht mindestens fünf Arten von privatrechtlichem Rundfunk nach Landesrecht vor:
- 2.11 Den landesweit tätigen Rundfunk mit Sitz in NRW (§§ 3 ff).
- 2.12 Den lokalen Rundfunk (§§ 21 ff).
- 2.13 Die "offenen Kanäle" (§ 30).
- 2.14 Die in Kabelanlagen weiterverbreiteten, außerhalb der Bundesrepublik veranstalteten Programme (§ 32 Abs.1).
- 2.15 Die in Kabelanlagen weiterverbreiteten, außerhalb des Landes, aber innerhalb der Bundesrepublik veranstalteten Programme (§ 32 Abs. 2).
- Bei dieser Aufzählung sind die Sendungen in "Einrichtungen" (§ 28) und "Wohnanlagen" (§ 29) wegen ihrer begrenzten Bedeutung nicht erwähnt.
- 2.16 Für die unter 2.11 bis 2.15 bezeichneten Arten von Rundfunk gelten - nicht nur in organisatorischer Hinsicht, was sachgerecht ist, sondern auch in Bezug auf die Programmgestaltung - teils unterschiedliche materielle Regelungen. Um die Wettbewerbschancen nicht ohne Grund zu belasten, sollte geprüft werden, ob eine weitere Vereinheitlichung der Vorschriften möglich ist; daß sich diese nicht auf ausländische Programmveranstalter beziehen kann, folgt aus der Natur der Sache.
- 2.2 § 5 Abs. 4 "Fernsehfensterprogramme".
Der Entwurf legt für diese Programme, soweit sie erdgebunden ausgestrahlt werden, die Verpflichtung fest, täglich bis zu zwei Stunden zwischen 18.00 und 22.00 Uhr die Verbreitung von Fensterprogrammen zuzulassen. Diese Verpflichtung trifft die Veranstalter in einer Tageszeit, die für sie aus Gründen der Erzielung von Werbeeinnahmen besonders wichtig ist und sie damit finanziell fühlbar belasten kann. Daher sollte überlegt werden, ob nicht auch eine Zeit vor 18.00 oder nach 21.00 Uhr ausreicht, um das gesetzgeberische Ziel zu erreichen.

- 2.3 Das hier als "Muß-Vorschrift" normierte Meinungsvielfaltsgebot sollte mit Blick auf die o.a. Entscheidung des BuVerfG nochmals darauf überprüft werden, ob diese stringente Form unerlässlich ist, zumal sich im ersten veröffentlichten Regierungsentwurf eine "Soll-Vorschrift" fand.
Vor allem aber fehlt es an der vom Gericht geforderten Konkretisierung des Begriffes "Meinungsvielfalt" durch konkrete "materielle" Regelungen, welche zumindest die Grenze deutlich machen, jenseits derer ein Verstoß vorliegt. Angesichts der zentralen Bedeutung dieser Vorschrift besteht die Gefahr, daß das Gesetz ohne eine solche Konkretisierung insoweit nicht auszuführen ist.
- 2.4 Zu § 11 Abs. 5.
Diese Regelung belastet die privaten Rundfunkveranstalter finanziell möglicherweise sehr erheblich, wobei auch die vorgesehene Stufenregelung - gedacht offenbar für die Anlaufzeit nach Aufnahme der Sendetätigkeit - nur begrenzt helfen könnte. Die Einschaltung der LfR durch Satzungsregelung könnte überdies - schon wegen des notwendigerweise verallgemeinernden Charakters von Satzungen - eher hinderlich als förderlich sein. Ein Verzicht auf diese mit hohem formalen Reglementierungsinhalt befrachtete Vorschrift wäre zudem geeignet, die eigene Programmverantwortung des privaten Rundfunkveranstalters zu stärken.
- 2.5 Zu § 12 Abs. 2.
Beim Vergleich dieser Regelung betr. den Jugendschutz mit entsprechenden Vorschriften in anderen Landesmediengesetzen fällt auf, daß letztere häufig wesentlich präzisere Vorschriften enthalten, indem sie ausdrücklich konkrete bundesgesetzliche Vorschriften zum Jugendschutz einbeziehen, mit deren Hilfe der private Rundfunkveranstalter genau feststellen kann, welche Sendungen er überhaupt und welche er erst ab welcher Uhrzeit und in welcher Form ausstrahlen darf. Nach den bisherigen Erfahrungen kommt einer effektiven Gestaltung des Jugendschutzes große Bedeutung zu. Der Gesetzentwurf sollte insoweit ausgefüllt und damit verbessert werden.
- 2.6 Zu § 17 Abs. 4 i.V.m. § 20 Abs. 4.
In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die Möglichkeiten großer gesellschaftlich relevanter Gruppen, soweit es sich nicht um die Kirchen und die jüdischen Kultusgemeinden handelt, sehr begrenzt sind. Während erstere Anspruch auf Bereitstellung von Sendezeiten für kirchliche Sendungen haben, können andere gesellschaftlich relevante Gruppen sich im privatrechtlichen Rundfunk, abgesehen von Veranstaltergemeinschaften nach § 5 Abs. 2 des Entwurfes, nur in der Form der Sponsor-Sendungen Gehör verschaffen. Der Landessportbund hält dies für einen Mangel, zumal das Institut der Sponsorsendungen auch noch durch die in § 21 Abs. 4 normierte Sonderform es Gruppen wie dem Landessportbund erschwert, sich in geeigneter Weise dem Rundfunkteilnehmer darzustellen.
- 2.7 § 19 und § 20 - Finanzierungsarten, Werbung.
- 2.71 Nach allen bisherigen Erfahrungen muß unter den in § 19 Abs. 1 genannten Finanzierungsformen die Werbung als die weit überwiegende, wenn nicht gar alleinige Finanzierungsquelle der privatrechtlichen Rundfunkveranstalter angesehen werden; Werbung ist daher für sie schlicht existenznotwendig.

Daher sollten keine Regelungen getroffen werden, welche die Erzielung von Werbung unnötig erschweren. Vielmehr sollte die Verantwortung des privaten Rundfunkveranstalters insbesondere für die Art der Präsentation der Werbung nach Möglichkeit gestärkt werden.

2.72 Zu § 19 Abs. 3.

Die hier vorgesehene Pflicht zur Bekanntgabe von Spendern wird im Zweifel die Spendenfreudigkeit privater Spender beträchtlich einschränken. Im Interesse der Finanzierung privatrechtlicher Rundfunkveranstaltungen sollte geprüft werden, ob eine solche Vorschrift wirklich unerlässlich ist.

2.73 Zu § 19 Abs. 4 und § 20 Abs. 4.

Das Institut der Sponsor-Werbung sollte auch unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, daß es einerseits eine - von der üblichen Produkt- und Dienstleistungswerbung abweichende - Form der privaten Rundfunkfinanzierung sein, zum anderen aber auch dazu beitragen kann, durch die Zulieferung von Sendungen mit qualitativem Rang das Niveau des privaten Rundfunks zu heben. Daher sollten der Sponsor-Sendung keine unnötigen Schwierigkeiten gemacht werden. Ob insbesondere die Abgrenzung zwischen den beiden Arten von Sponsor-Sendungen in den o.a. Vorschriften praktikabel ist, scheint nicht unzweifelhaft, zumal die Grenze zu Sendungen, welche "unmittelbar den wirtschaftlichen Interessen des Sponsors dienen", in der Praxis schwer zu ziehen sein wird. Die Einbeziehung der letzteren Form von Sponsor-Sendungen in den Werbebereich kann überdies dazu führen, daß diese Sendungsform kaum Chancen auf Realisierung haben wird, weil sie auf die täglich zulässige Werbezeit anzurechnen ist und damit im Zweifel soviel Werbezeit in Anspruch nehmen wird, daß sie, auch durch eine hohe finanzielle Dotation des Sponsors, gegenüber einer grösseren Zahl von Einzelwerbespots für den Veranstalter nicht attraktiv sein wird.

2.74 Zu § 19 Abs. 3, Unterbrechungswerbung, Blockwerbung.

Das generelle Verbot der Unterbrechungswerbung widerspricht weitgehend den rundfunkrechtlichen Regelungen in den Mediengesetzen anderer deutscher Länder, die zumeist die Unterbrechung einer Sendung erlauben, die länger als 60 Minuten dauert. Außerhalb Deutschlands ist die Unterbrechungswerbung unter dem Namen "natural break" in den Rundfunkprogrammen weitgehend zugelassen. Die einmalige Unterbrechung einer Sendung mit mehr als 60 Minuten Laufzeit ist zudem für private Rundfunkveranstalter in ihrem Unterhaltungsprogramm besonders wichtig, um die Präsentation von Filmen, die ursprünglich für das Kino produziert waren, mit den Werbebedürfnissen des Veranstalters in Einklang zu bringen. Die Vorschrift sollte daher ersatzlos entfallen.

2.741 Das Gebot der Blockwerbung führt häufig dazu, daß zwei Werbespots ausgestrahlt werden, um diesem Gebot zu genügen, ohne daß jedoch mit dieser Vorschrift eine Zusammenfassung der Werbung in größere Blocks erzwungen werden könnte. Die Vorschrift widerstreitet auch dem Interesse der Werbung treibenden Wirtschaft, sich mit Werbespots möglichst je einzeln zu präsentieren; es sollte daher überlegt werden, ob diese Vorschrift, die ohnehin nur sehr begrenzt wirksam kann, entfallen sollte, und zwar auch hier mit dem Ziel, die Programmverantwortung des privaten Rundfunkveranstalters zu stärken.

2.8 §§ 21 ff - lokaler Rundfunk.

Die Vorschriften des Entwurfs über lokalen Rundfunk weisen schon äußerlich zwei herausragende Problembereiche aus: Einmal die ungewöhnliche Kompliziertheit der Regelungen in den §§ 22 - 24, zum anderen die Fragen, welche sich aus der gewollten organisa-

torischen Trennung zwischen Veranstaltergemeinschaft (§ 22) und Betriebsgesellschaft (§ 24) ergeben.

Diese Trennung verkennt die im öffentlichen Organisationsrecht anerkannte Maxime, daß eine organisatorische Trennung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung nach aller Erfahrung zu großen Schwierigkeiten im Vollzug, ja sogar zur Unmöglichkeit führt, die von einer solchen Trennung betroffene Sachaufgabe zu lösen. Es kann daher nicht überraschen, daß sich eine solche Regelung in keinem Mediengesetz eines anderen Landes der Bundesrepublik findet. Schon aus diesem Grunde müssen ernste Bedenken bestehen, ob die dauerhafte Entfaltung lokalen Rundfunks auf einer solchen rechtlichen Basis überhaupt möglich ist. Oberdies sind die Rechtsbeziehungen zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft so kompliziert und verschachtelt, daß sie selbst dann nur mit Schwierigkeiten in die Praxis umzusetzen sein werden, wenn beide Beteiligte von Anfang an zu enger und harmonischer Zusammenarbeit entschlossen sind. Eben dies aber kann nach der unterschiedlichen Interessenslage von Veranstaltungsgemeinschaften und Betriebsgesellschaften kaum unterstellt werden. Die häufige Einschaltung der LfR in die Rechtsbeziehungen zwischen beiden, vor allem in Konfliktfällen, macht die Handhabung dieser Regelungen wahrscheinlich nur noch schwieriger. Hinsichtlich der möglichen Beteiligung des WDR am lokalen Rundfunk müssen weitere Konflikte als beinahe vorprogrammiert angesehen werden, weil es hier um rivalisierende Bemühungen um den lokalen Rundfunkbereich geht.

Auch bei Würdigung der diesen Regelungen zugrunde liegenden Vorstellung, die Monopolisierung von Meinungsmacht zu verhindern, müssen gegen eine gesetzliche Regelungsform durchgreifende Bedenken vorgebracht werden, welche Konflikte vermehrt, statt sie zu begrenzen, und damit den Bereich des lokalen Rundfunks wahrscheinlich zu einem permanenten Krisenbereich des privaten Rundfunks machen wird. Der Landessportbund empfiehlt daher dringend, diesen Regelungsbereich nochmals - vor allem auch unter dem Gesichtspunkt möglicher Praktikabilität - zu überprüfen.

2.9 § 31 Abs. 2.

Für in Kabelanlagen weiterverbreitete Rundfunkprogramme sieht diese Vorschrift vor, daß sie u.a. "zeitgleich" weiterverbreitet werden müssen, während der erste veröffentlichte Regierungsentwurf in diesem Zusammenhang eine Toleranzfrist von 48 Stunden einräumte. Diese Vorschrift wird in dem Maße Bedeutung gewinnen, in dem ausländische, insbesondere überseeische Rundfunkprogramme in deutsche Kabelanlagen eingespeist werden sollen. Wenn sie nur zeitgleich eingespeist werden dürfen, könnten sie teilweise nur zu später Nachtzeit oder am frühen Morgen empfangen werden. Dies erscheint nicht sachgerecht und widerspricht auch der Forderung nach mehr Programmvielfalt. Soweit also eine Zeitverschiebung nicht willkürlich erfolgt, sondern die notwendige Folge der Zeitdifferenzen zwischen Veranstaltungsland und Empfangsland ist, sollte die Forderung nach Zeitgleichheit gemildert werden. Durch eine solche Zeitversetzung ändert sich am Inhalt des Programms ja nichts, so daß kein neues Programm im Rechtssinn entsteht.

2.10 § 44 - Organe der LfR.

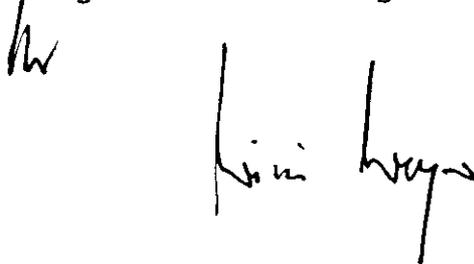
§ 48 des Entwurfs regelt die Zusammensetzung des Organs "Rundfunkkommission". Der Landessportbund stellt hierzu fest, daß nach seiner Beobachtung im Zusammenhang mit dieser Vorschrift kaum darauf hingewiesen worden ist, daß die Funktionen dieser Rundfunkkommission sich sehr wesentlich von den Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterscheiden.

Neben einem umfangreichen Satzungsrecht obliegt der Rundfunkkommission weitgehend der Vollzug von Rechtsvorschriften und die Rechtsaufsicht. Unmittelbare sachliche Eingriffsmöglichkeiten in den Personal-, Organisations- und insbesondere Programmbereich der privaten Rundfunkveranstalter besitzt die Rundfunkkommission jedoch nicht. Dieser Sachverhalt sollte insbesondere bei der Frage nach der Größe dieses Gremiums und der Art seiner Zusammensetzung nicht unbeachtet bleiben, um seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Insbesondere sollte hier ein sachgerechter Ausgleich zwischen pluraler Zusammensetzung und Schaffung eines aufgabenspezifischen Sachverständes angestrebt werden.

Hinsichtlich der derzeit vorgesehenen Größe der Rundfunkkommission (21 Mitglieder) sollte beachtet werden, daß angesichts der Fülle der diesem Gremium obliegenden Aufgaben ein hohes Maß an Präsenzbereitschaft gefordert ist, zumal dem Direktor der LfR praktisch keine Entscheidungsfunktionen zustehen. Ob ein Gremium von 21 Mitgliedern ein solch hohes Maß an Präsenzbereitschaft realisieren kann, erscheint immerhin fraglich. Angesichts dessen sollte erwogen werden, ob man ein zusätzliches Organ oder Hilfsorgan schafft, das in Zuordnung zur Rundfunkkommission gewisse Aufgaben wahrnehmen oder für die Kommission entscheidungsreif vorbereiten soll. Zu denken wäre hier an die in anderen Ländermediengesetzen gefundene "Präsidiums"-Lösung. In Frage käme aber auch die Bildung eines "ständigen Ausschusses" der Rundfunkkommission mit gewissen eigenen Funktionen in Eilfällen und dem Recht, bestimmte Funktionen in der Vorbereitung von Entscheidungen der Rundfunkkommission wahrzunehmen.

Sehr verehrter Herr Landtagspräsident, das Präsidium des Landessportbundes Nordrhein-Westfalen, der bekanntlich mit rund 4,2 Millionen Mitgliedern die größte Personenvereinigung in unserem Lande ist, wäre Ihnen zu Dank verpflichtet, wenn die von ihm vorgetragene Gedanken bei der Beratung des Gesetzentwurfes entsprechende Berücksichtigung fänden und so zu der nach unserer Meinung notwendigen Verbesserung des wichtigen Rundfunkgesetzes führen würden.

Mit dem Ausdruck vorzüglicher Hochachtung und verbindlichen Grüßen



Dr. Willi W e y e r
- Präsident -