

Stellungnahme des Westdeutschen Rundfunk Köln
Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“
(WDR-Gesetz)

Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, Drucksache 18/3644

Schriftliche Anhörung
des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein- Westfalen

Zusammenfassung:

Der Westdeutsche Rundfunk hat keine Einwände gegen die vorgeschlagene Gesetzesänderung. Allerdings sieht der Westdeutsche Rundfunk keine besondere Notwendigkeit einer solchen Änderung, da im Wege verfassungskonformer Auslegung § 8 Abs. 1 WDR-Gesetz bereits jetzt restriktiv auszulegen und daher auf Katastrophenfälle und vergleichbare Fälle von erheblicher Gefahr für verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter zu beschränken ist.

Vorbemerkung:

In der Nacht vom 14. auf den 15. Juli 2021 hat sich im Westen Deutschlands, vor allem in NRW und Rheinland-Pfalz, eine der schlimmsten Unwetterkatastrophen der Nachkriegszeit ereignet, die binnen weniger Stunden an vielen Orten gleichzeitig zum Teil gravierende Schäden verursacht hat. Hörerinnen und Hörer, aber auch Mitarbeitende des Westdeutschen Rundfunks, waren davon in oft gravierendem Umfang betroffen.

Die Besonderheit dieser Unwetternacht lag darin, dass sämtliche Wettervorhersagen von der Realität übertroffen wurden und aus vielen Kommunen und Kreisen in kurzer Zeit Warnmeldungen mit sehr unterschiedlicher Qualität, Klarheit und Priorität abgesetzt wurden. Aufgrund des hohen Aufkommens an Warnmeldungen und ganz verschiedenen Handlungsempfehlungen innerhalb kurzer Zeit gab es in der Nacht der Flutkatastrophe kein eindeutiges Lagebild. Eine zentrale landesweite Warnmeldung hat es genauso wenig gegeben wie eine strukturierte und damit verständliche Kommunikation.

Seit der Katastrophe gibt es zahlreiche interne und externe Bemühungen auf WDR- und ARD-Ebene, den Umgang mit solchen Situationen weiter zu verbessern. Der WDR hat sehr früh öffentlich eingeräumt, dass die Berichterstattung über die Hochwasserkatastrophe noch engmaschiger hätte erfolgen müssen, etwa mit einer durchgehenden Sondersendung bei WDR 2. Der WDR steht seit der Flutkatastrophe im konstruktiven Austausch mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie dem NRW-Innenministerium. Unter WDR-Federführung wurden auf ARD-Ebene Mustertexte für verständliche Warnmeldungen für alle denkbaren Katastrophenfälle erarbeitet. Nächstes Ziel ist es, diese Texte und die dazugehörigen Warnstufen in einem Bund-Länder-Treffen im November den Ländervertreter:innen vorzustellen und sie zu einer Prüfung und anschließenden Nutzung dieser Texte zu bewegen. So könnten in künftigen Fällen Einsatzleitungen vor Ort – meist ohne journalistische Ausbildung – einfach auf vorgefertigte Texte zurückgreifen, die von der Bevölkerung verstanden werden würden.

Das Engagement zur Verbesserung des Katastrophenschutzes versteht der WDR als eine zentrale Aufgabe im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Anders als andere Medien verfügen wir über eine redundante Technik und autonome Sendestationen, die auch ohne öffentliche Stromversorgung und ohne Internet-Verbindung weiter funktionieren im Katastrophenfall. Wenn Push-Mitteilungen auf dem Handy nicht mehr funktionieren, weil die Mobilfunkmasten keinen Strom mehr haben, wird über UKW eine Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Informationen über viele Stunden weiter möglich sein. Die Qualität der Formulierung dieser Information, die uns seitens der Behörden erreicht, ist dann allerdings der Schlüssel für eine Wirksamkeit in der Bevölkerung.

Dass die Abläufe im WDR aktuell optimiert ablaufen, hat sich an der erfolgreichen Teilnahme an den Warntagen auf Bundes- und Landesebene gezeigt. Und auch im Alltäglichen sind die Warnmeldungen ein fester Bestandteil des Programms von WDR 2. Allein im ersten halben Jahr 2023 haben wir im Programm mehr als hundert Warnmeldungen der Behörden verlesen (91 Gefahreninformationen, 25 Gefahrenmitteilungen und acht Gefahrendurchsagen) und in den meisten Fällen jede Meldung mehrmals.

Zum Rechtlichen:

Der Gesetzesentwurf unterscheidet sich von der aktuellen Fassung des WDR-Gesetzes dadurch, dass die Worte „*in Katastrophenfällen und bei anderen erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*“ eingefügt werden. Der Gesetzesentwurf führt also vom Wortlaut her zu einer Eingrenzung des Verlautbarungsrechts der Bundesregierung bzw. der obersten Landesbehörden. Ähnliche Regelungen gibt es schon bei anderen Rundfunkanstalten. Richtigerweise verweist der Gesetzesentwurf auf die entsprechende Regelung in § 9 Abs. 1 SWR-StV.

Allerdings dürften die Auswirkungen dieser Änderung von begrenzter Bedeutung sein. Das Verlautbarungsrecht ist ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit, die in erster Linie Programmfreiheit ist (BVerfGE 59, 231 [258]; 87, 181 [201]; 90, 60 [87]). Gesetzliche Verlautbarungsrechte müssen sich daher an Art. 5 Abs. 1 GG messen lassen.

Das Verlautbarungsrecht in Gestalt von § 8 Abs. 1 WDR-Gesetz ist insbesondere kein Ausgestaltungsgesetz. Es dient nicht einer an den Zielen der Rundfunkfreiheit orientierten Ausgestaltung der Rundfunkordnung. Es muss sich daher an den Anforderungen eines Eingriffsgesetzes messen lassen.

Das amtliche Verlautbarungsrecht ist als rundfunkspezifisches Sonderrecht nach der Sonderrechtslehre des BVerfG allerdings auch kein allgemeines Gesetz i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG (Bilstein, Rundfunksendezeiten für amtliche Verlautbarungen, 72). Das bedeutet jedoch nicht automatisch die Verfassungswidrigkeit der Regelung. Wie jedes andere Grundrecht auch – mit Ausnahme von Art. 1 GG – können auch bei der Rundfunkfreiheit verfassungsimmanente Schranken greifen (Grabenwarter in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 963). Andere kollidierende Güter von Verfassungsrang können daher auch eine Einschränkung der Rundfunkfreiheit bewirken, wozu auch verfassungsrechtlich verankerte staatliche Schutzpflichten zählen können. Allerdings müssen in diesem Zusammenhang beide Verfassungsgüter im Wege praktischer Konkordanz möglichst schonend in Ausgleich gebracht werden, so dass sich beide Verfassungsgüter bestmöglich entfalten können. Dies führt in verfassungskonformer Auslegung von § 8 Abs. 1 WDR-Gesetz dazu, dass das Verlautbarungsrecht nur für Rechtsgüter in Anspruch genommen werden kann, die ebenfalls Verfassungsrang haben und denen eine Gefahr droht, die einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit rechtfertigt. In der Praxis sind das Katastrophenfälle und vergleichbar schwerwiegende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, da den Staat insoweit eine Schutzpflicht insbesondere in Bezug auf die in Art. 2 Abs. 2 oder Art. 14 GG geschützten Rechtsgüter trifft.

Im Ergebnis ändert sich nichts, wenn man § 8 Abs. 1 WDR-Gesetz als allgemeines Gesetz i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG einordnet. Nach dem Lüth-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7, 198) ist dann nämlich die Wechselwirkungslehre anzuwenden, wonach Gesetze, die Art. 5 Abs. 1 GG beschränken, ihrerseits im Lichte der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechtes für den öffentlichen demokratischen Meinungsbildungsprozess ausgelegt und in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen. Das bedeutet im Ergebnis ebenfalls eine enge Auslegung von § 8 Abs.1 WDR-Gesetz und damit eine Beschränkung des Verlautbarungsrechts auf Fälle von gravierender Bedeutung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Hermann/Lausen, Rundfunkrecht, 2. Aufl., § 10, Rn. 64 ff.). Will man die Begrenzung nicht bereits im Rahmen der Auslegung von § 8 Abs. 1 WDR-Gesetz auf der Ebene der Gesetzesauslegung als ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung hineinlesen, wäre ihr jedenfalls auf der Normanwendungsebene, also bei der Frage der Verhältnismäßigkeit einer konkreten Geltendmachung des Verlautbarungsrechts, Rechnung zu tragen. Die Wechselwirkungslehre gilt insoweit sowohl bei der Normauslegung als auch der Normanwendung (Grabenwarter in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 898, 139). Insbesondere ist eine Indienstnahme des Verlautbarungsrecht für politische Zwecke vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Offensichtlich geht auch die Gesetzesbegründung davon aus, dass der Änderung eher deklaratorischer Charakter zuzumessen ist.

Köln, 26. Juli 2023