

Hauptausschuß

**Protokoll**

74. Sitzung (öffentlich)

22. Januar 1990

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 bis 15.05 Uhr

Vorsitzender: Abg. Dr. Farthmann (SPD)

Stenographen: Hezel (Federführung), Remke, Büttner (als Gäste) und  
Stöck

Verhandlungspunkt der öffentlichen Anhörung:

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen  
Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-  
Westfalen (2. Landesrundfunkänderungsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 10/4719

in Verbindung hiermit:

Zweites Gesetz zur Änderung des Rundfunkgesetzes für das Land  
Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU  
Drucksache 10/4204

und:

Gesetz zur Durchsetzung des Grundsatzes der Sparsamkeit und  
Wirtschaftlichkeit bei der Landesanstalt für Rundfunk  
Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.  
Drucksache 10/4733

Zuschriften 10/3228, 10/3237, 10/3252, 10/3253 und 10/3267

In einem ersten Teil der öffentlichen Anhörung befaßt  
sich der Hauptausschuß mit der

Frage der Zulässigkeit kommerzieller Werbung durch  
politische Parteien im Bereich des privaten Rund-  
funks.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990

Hierzu hört der Ausschuß die nachstehend aufgeführten Sachverständigen, die jeweils unmittelbar im Anschluß an ihren Vortrag Einzelfragen von Abgeordneten beantworten:

	Seiten
Professor Dr. Peter Lerche Universität München Zuschrift 10/3228	2 - 5, 6, 7, 8, 9/10, 11 - 13, 14
Professor Dr. Rolf Grawert Ruhruniversität Bochum Zuschrift 10/3267	14 - 21, 22, 23, 24, 25, 26,
Professor Dr. Reinhard Ricker Frankfurt Zuschrift 10/3237	26 - 33, 34, 35, 37 - 39, 41, 42, 43
Professor Dr. Herbert Bethge Universität Passau Zuschrift 10/3253	44 - 48, 49, 50, 51, 52, 53
Professor Dr. Götz Frank Universität Oldenburg	53 - 72, 73
Dr. Wolfgang Ring Bayerische Landeszentrale für Neue Medien, München	73 - 76, 77, 78, 79

Im zweiten Teil der Anhörung äußern sich die beiden nachfolgend genannten Sachverständigen sowie der Präsident des Landesrechnungshofs zu der Frage:

Nach welchen Vergleichsmaßstäben sollen sich sinnvollerweise die Bezüge der Mitarbeiter der Landesrundfunkanstalt ausrichten?

	Seiten
Professor Dr. Eugen Stahlhacke Köln Zuschrift 10/3252	80 - 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 99
Dr. Wolfgang Ring Bayerische Landeszentrale für Neue Medien, München	85 - 87, 96, 98
LRH-Präsident Dr. Munzert	92, 93/94, 95/96, 98

Die Sachverständigen beantworten nach ihren Statements Fragen von Ausschußmitgliedern und des Präsidenten des Landesrechnungshofs Dr. Munzert.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990

Beratung und Beschlußfassung über die Gesetzentwürfe  
bleiben der nächsten Sitzung des Hauptausschusses vor-  
behalten.

Nächste Sitzungen: Donnerstag, 08. Februar 1990, 09.30 Uhr

Abschließende Beratung und Beschlußfassung  
über die Novellen zum WDR-Gesetz und zum  
Landesrundfunkgesetz  
Die übrige Tagesordnung wird noch bekannt-  
gegeben.

Donnerstag, 15. März 1990, 10.00 Uhr

-----



Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

### Aus der Diskussion

Diese erste Sitzung des Hauptausschusses im Jahre 1990 eröffnet der Vorsitzende mit einem besonderen Gruß an die zu der heutigen Anhörung erschienenen Sachverständigen. -

Vor Beginn des Hearings erinnert Prof. Dr. Farthmann an seine in der 68. Sitzung des Ausschusses gemachte Äußerung, die von der SPD befürwortete Aufstockung der Mittel für die Mitarbeiter der Landtagsabgeordneten sei am Widerstand der CDU-Fraktion gescheitert. Abg. Hardt habe nämlich erklärt, seine Fraktion würde einem solchen Beschluß nicht zustimmen; daraufhin sei von der Maßnahme abgesehen worden. Demgegenüber habe Abg. Dr. Pohl (CDU) behauptet, die auf Seite 37 des Protokolls 10/1305 vom 04. Oktober 1989 wiedergegebene Aussage treffe nicht zu. Der Vorsitzende sieht sich nicht in der Lage, eine Korrektur des Protokolls zu veranlassen.

Hierauf bestätigt Abg. Dr. Worms (CDU), daß sich Abg. Hardt in dem von Dr. Farthmann vorgetragene(n) Sinne geäußert habe. - Der Vorsitzende stellt fest, damit komme eine Änderung der Dotierung der Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten in der laufenden Wahlperiode nicht mehr in Betracht. - Keine weiteren Anmerkungen.

Nunmehr nennt der Vorsitzende die zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung und der CDU-Fraktion Drucksachen 10/4719 und 10/4204 - 2. Rundfunkänderungsgesetz - und zum Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion Drucksache 10/4733 anzuhörenden Sachverständigen:

Prof. Dr. Peter Lerche (Universität München)

Prof. Dr. Rolf Grawert (Ruhruniversität Bochum)

Prof. Dr. Herbert Bethge (Universität Passau)

Prof. Dr. Götz Frank (Oldenburg)  
(in Vertretung von Prof. Dr. Kübler)

Prof. Dr. Reinhard Ricker (Frankfurt)

Dr. Wolfgang Ring (Bayerische Landeszentrale für Neue Medien, München)

Prof. Dr. Eugen Stahlhacke (Köln).

Dr. Farthmann dankt den Sachverständigen für ihr Erscheinen; Prof. Grawert könne erst etwas später hier sein. - Die Unternehmensberatung McKinsey & Co., Düsseldorf, habe abgesagt. Bisher nicht gemeldet habe sich die gleichfalls geladene Treuarbeit AG, Frankfurt.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Die Sachverständigen seien um die Beantwortung der folgenden drei Fragen gebeten worden:

1. Ist ein landesgesetzliches Verbot kommerzieller Werbung durch politische Parteien im Bereich des privaten Rundfunks mit dem Grundgesetz vereinbar?
2. Läßt sich
  - a) aus dem Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland
  - b) aus den Rundfunkgesetzen der Bundesländer die Zulässigkeit/Unzulässigkeit der kommerziellen Werbung politischer Parteien im Bereich des privaten Rundfunks herleiten?
3. Nach welchen Vergleichsmaßstäben sollen sich sinnvollerweise die Bezüge der Mitarbeiter der Landesanstalt für Rundfunk ausrichten?

Die zu den Fragen 1 und 2 geladenen Sachverständigen hätten mit der Frage 3 grundsätzlich nichts zu tun - und umgekehrt. Es handle sich also um zwei voneinander völlig getrennte Bereiche. Zur Beantwortung der dritten Frage seien die Herren Prof. Dr. Stahlhacke und Dr. Ring erschienen; sie würden um Verständnis dafür gebeten, daß zunächst die Behandlung der Fragen 1 und 2 erfolge.

Als Sachverständige seien auch der Präsident des Landesrechnungshofs, Dr. Munzert, mit einem seiner Sachbearbeiter sowie der Direktor der Landesanstalt für Rundfunk und sein Stellvertreter, die Herren Schütz und Dr. Rödding, anwesend. Sie werden vom Vorsitzenden gleichfalls begrüßt. - Dr. Farthmann fährt fort:

Wir treten damit in die Anhörung ein. Ich möchte nach der eben vorgetragenen Reihenfolge vorgehen, wenn Sie damit einverstanden sind; selbstverständlich bedeutet sie keine Rangfolge. Die Sachverständigen erhalten die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, zuerst also zu den Fragen 1 und 2. Danach können wir in eine Befragung eintreten. Soweit Stellungnahmen bisher schriftlich vorgelegt worden sind, danke ich dafür herzlich. -

Ich bitte Herrn Professor Dr. Lerche, mit seiner Stellungnahme zur Zulässigkeit kommerzieller Werbung durch politische Parteien im Bereich des privaten Rundfunks zu beginnen.

Prof. Dr. Lerche (Universität München): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich darf mich auf meine schriftliche Stellungnahme (Zuschrift 10/3228) beziehen und einige Punkte unterstreichen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Zur ersten Frage: Vereinbarkeit des Werbeverbotes mit dem Grundgesetz! Alle Äußerungen zu diesem Thema können nach meinem Eindruck eine zentrale Unsicherheit nicht überwinden: die Tatsache, daß das Bundesverfassungsgericht bis heute die Grundfrage ausdrücklich offengelassen hat, ob und inwieweit ein prinzipieller Anspruch der privaten und gesellschaftlichen Kräfte besteht, Rundfunk selbst zu gestalten - ob und inwieweit also ein Anspruch auf grundsätzliche Privatisierung des Rundfunks in diesem Sinne existiert. Diese zentrale Unklarheit ist in meinen Augen ein Faktum. Man kann über sie nur hinwegkommen "wie der Reiter über den Bodensee", so daß es mir richtig erscheint, alternativ vorzugehen, je nachdem, von welchem Standpunkt aus man die Dinge betrachtet.

Wird ein solcher grundsätzlicher Anspruch verneint, bejaht man demnach eine prinzipielle umfassende Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in dieser Materie, wie das vor allem früher die vorwiegende Auffassung war - im Gegensatz zu den späteren Stimmen, die beim Bundesverfassungsgericht noch zu keiner klaren Entscheidung geführt haben -, dann dürfte gegen ein generelles Verbot der in Rede stehenden Werbesendungen nicht viel einzuwenden sein. Ich habe dargelegt, daß dies nicht als schlechthin willkürlich angesehen werden könne.

Im folgenden lege ich die andere Prämisse zugrunde, die der vorherrschenden jüngeren Meinung entspricht: die Annahme, daß ein prinzipieller Anspruch der gesellschaftlichen Kräfte darauf besteht, Rundfunk selbst zu gestalten. In diesem Fall muß sich der gesetzgeberische Bewegungsraum entsprechend verengen. Auch entgeltliche politische Werbung - ich würde lieber von "politischer" als von "kommerzieller" Werbung sprechen, weil der letztere Ausdruck in diesem Zusammenhang mißverständlich ist - muß den Parteien grundsätzlich möglich sein, soweit nicht konkrete und vorrangige verfassungsrelevante Gründe entgegenstehen. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht speziell die Wahlwerbung als Kernstück der Tätigkeit der Parteien bezeichnet.

Man sieht nicht recht, wie irgendwelche Gründe ein generelles Verbot rechtfertigen können sollen. Was sind das für mögliche Gründe, die dem entgegenstehen können?

Als erstes wird von gewichtiger Seite - vom Kommentar Ring - gesagt, die Zulassungsregelungen - für die Zulassung als privater Rundfunkveranstalter - dürften nicht unterlaufen werden. Aber werden sie wirklich unterlaufen, wenn den Parteien, falls sie schon nicht selbst Rundfunkveranstalter sein können, wenigstens die Möglichkeit solcher Werbung gegeben wird? Ich würde die Dinge ähnlich wie der Kommentar Bullinger-Bödel sehen: daß ein Ausschluß der Parteien, als Rundfunkveranstalter tätig zu werden, gerade dadurch erträglich gemacht werden würde, daß sie wenigstens diese Werbesendungen durchführen dürfen. Ein Unterlaufen der Zulassungsregelungen vermag ich also darin nicht recht zu erkennen.

Als zweiter möglicher Grund kommt in Betracht, daß ohne gesetzgeberische Vorkehrungen ein in hohem Maße ungleichgewichtiges Gesamtbild beim Kauf von Sendezeiten dieser Art erzeugt werden könnte. Dem Ansatz dieser Argumente würde ich beipflichten, den daraus gezogenen Konsequenzen aber nicht ohne weiteres. Der Ansatz liegt darin, daß die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach einem ungefähr gleichgewichtigen Gesamtbild auch diesen Werbebereich erfassen. Das dürfte in der Tat zu bejahen sein; in diesem Punkt unterscheide ich mich etwa von der Veröffentlichung von Herrn Kollegen Ricker. Aus der Rechtsprechung ist in meinen Augen kein hinreichender Anhalt dafür zu gewinnen, daß ausgerechnet für politische Werbung dieses Gebot nicht gelten soll.

Wenn in diesem Zusammenhang gesagt wird, der Rezipient könne jederzeit erkennen, daß es sich "nur" um Werbung handelt, scheint mir das kein stichhaltiges Argument zu sein. Der Grad der Meinungsbeeinflussung wird dadurch zwar gemindert, die Meinungsbeeinflussung selbst wird dadurch offenbar aber nicht beseitigt. Der ganze Sinn dieser Werbung ist ja Meinungsbeeinflussung. Mit demselben Recht wie die eben zitierte andere Meinung müßte man es zum Beispiel für zulässig halten, wenn im Rahmen des normalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei Interviews usw. einseitig bestimmte Politiker oder bestimmte politische Richtungen zu Wort kämen, weil auch hier der Rezipient erkennen kann, daß der Politiker nur seine profilierte Meinung zum Ausdruck bringt.

Geht man davon aus - wie ich es für richtiger halten würde -, daß das Vielfaltsgebot auch den Bereich der profilierten politischen Werbesendungen erfaßt, heißt dies jedoch nicht, daß deshalb ein generelles Verbot ohne weiteres zulässig wäre. Ein solches Verbot könnte nach den allgemeinen Regeln nur als Ultima ratio in Betracht kommen. Vieles spricht dafür, daß sich tatsächlich ein ähnliches, ungefähr gleichgewichtiges Bild im Effekt entwickeln würde wie etwa auf dem Gebiet der Presse. Ein generelles Verbot erscheint - so gesehen - als ein zu früh benutztes Schwert.

Damit hängt die Antwort auf die zweite Frage zusammen: zum Verhältnis dieser Werbesendungen zum Rundfunkstaatsvertrag und den Landesrundfunkgesetzen.

Ziemlich sicher ist wohl, daß man beim Rundfunkstaatsvertrag entstehungsgeschichtlich unter Werbung nur Wirtschaftswerbung verstanden hat. Das allein heißt aber wohl noch nicht, daß auch entgeltlich erworbene Sendezeiten für politische Werbung speziell durch den Rundfunkstaatsvertrag ausgeschlossen werden sollen. Für diese Betrachtungsweise - kein absoluter Ausschluß - spricht nach meinem Eindruck vor allem, daß es einige Landesrundfunkgesetze - nicht alle! - den Parteien ausdrücklich gestatten, selbst als Rundfunkveranstalter aufzutreten. Das kann aber nur heißen, daß es den Parteien gestattet sein soll, sich selbst darzustellen und für ihre jeweiligen Ziele und Betrachtungsweisen einzutreten. Das

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

bedeutet nichts anderes, als politische Werbung zu betreiben. Damit wird politische Werbung durch Parteien auch außerhalb der unentgeltlich einzuräumenden Sendezeiten durch einige Landesgesetze ausdrücklich zugelassen. Es ist aber unwahrscheinlich, daß der Rundfunkstaatsvertrag dies, ohne irgendein ausdrückliches Wort dazu zu sagen, für die Zukunft verbieten wollte. Ist jedoch überhaupt politische Werbung durch Parteien als Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag zugelassen, dann sehe ich nicht recht, warum ausgerechnet die geringere Form - politische Werbung durch Kauf von Sendezeiten - ausgeschlossen sein soll. Ich vermag nicht einzusehen, daß man hier auf der einen Seite den Rundfunkstaatsvertrag so interpretieren muß, daß die Landesbestimmungen, die die Veranstaltung von Rundfunk durch Parteien zulassen, unberührt bleiben, während die geringere Form der politischen Werbung in dieser Beziehung plötzlich ungeschrieben verboten sein soll. Ist überhaupt politische Werbung durch Parteien auf diese Weise zugelassen, dann kann man nicht ein solch scharfes Verbot aus dem Rundfunkstaatsvertrag herauslesen. Dies ändert jedoch nichts daran, daß im Endeffekt ein ungefähr gleichgewichtiges Bild hinreichend gewährleistet sein muß, wie vorhin gesagt.

Im übrigen nehmen die Landesrundfunkgesetze zu dem erörterten Problem im allgemeinen nicht deutlich Stellung. Ein ausdrückliches Verbot solcher Werbesendungen findet sich, wenn ich recht sehe, nur im Hamburgischen Mediengesetz. In einigen anderen Landesrundfunkgesetzen wird zwar ausdrücklich nur von Wirtschaftswerbung gesprochen, oder es werden ähnliche Ausdrücke gebraucht - Reklamesendungen, Werbesendungen für wirtschaftliche Zwecke, heißt es im bayerischen Rundfunkgesetz -, es bleibt aber unklar, ob damit politische Werbung schlechthin ausgeschlossen sein soll. Man hat an den Fall vermutlich wohl kaum gedacht. Das dürfte vor allem für den Bayerischen Rundfunk, für den Hessischen Rundfunk und ebenso wohl für den SFB gelten. - Vielen Dank! - Zur dritten Frage darf ich schweigen.

Vorsitzender: Jetzt kommen wir zu Fragen an Herrn Prof.

Dr. Lerche. - Ich darf zuerst selbst fragen: Haben Sie nicht zum Ausdruck gebracht, welcher der beiden Grundpositionen Sie selber zuneigen würden? - Wenn wir von der zweiten Position ausgehen, hieße dies, daß das Hamburgische Landesrundfunkgesetz im Grunde verfassungswidrig wäre?

Prof. Dr. Lerche: In der Tat! - Ich habe seit etwa zehn Jahren in meinen Veröffentlichungen, in denen es immer wieder möglicherweise auch auf diese Grundfrage ankam, dies als offen und unentschieden gesehen. Ich glaube, man täte dem Bundesverfassungsgericht Gewalt an, wenn man in seine Entscheidungen einen Standpunkt in dieser oder in der anderen Richtung hineinlegen würde.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Das Gericht hat in seinem dritten Rundfunkurteil sogar ausdrücklich gesagt: "Wir entscheiden diese Frage nicht, sondern lassen sie offen." - Infolgedessen muß man hier ehrlicherweise sagen, daß diese Grundfrage tatsächlich als offen zu betrachten ist. Man kann zwar persönlich subjektive Meinungen in der einen oder anderen Richtung haben; ich selbst sehe die Gründe wie die Gegenstände für die eine oder die andere Seite. Ich habe mich deshalb in meinen bisherigen Veröffentlichungen nicht zu einem bestimmten Standpunkt durchringen können und möchte dies auch hier nicht ad hoc behaupten.

Vorsitzender: Weiter hatte ich gefragt: Wenn man der zweiten Alternative zuneigt, wäre dann das Hamburgische Landesrundfunkgesetz verfassungswidrig?

Prof. Dr. Lerche: Ja, unter der Voraussetzung, daß tatsächlich anzunehmen sein dürfte, daß sich dadurch, daß ein solches generelles Verbot nicht bestünde, ein den allgemeinen Erwartungen entsprechendes, ungefähr gleichgewichtiges Bild entwickeln würde. Das liegt ein wenig im Prognosespielraum, aber es muß doch bedacht werden, daß bei Anwendung der Werbungsregeln auch für diesen Bereich der Gesetzgeber nicht nur die Dinge einfach laufen ließe - das würde dem Bundesverfassungsgericht nicht genügen -, sondern ein gewisses rechtliches Korsett hat. Es gibt ja Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages, die diese gleichgewichtige Vielfalt, die hier anzuwenden wäre, sichern sollen; somit lägen die Dinge anders, als wenn ein Start ins völlig Dunkle angenommen werden sollte.

Vorsitzender: Gibt es weitere Fragen an Herrn Professor Dr. Lerche? - Herr Dr. Worms, bitte sehr.

Abg. Dr. Worms (CDU): Herr Professor, wir könnten also in das jetzt zur Beschlußfassung anstehende Gesetz unseres Landes einschreiben, daß Private politische Werbung verkaufen können - bzw. daß politische Parteien Sendezeiten kaufen können? Das wäre nach Ihrer Meinung möglich?

Prof. Dr. Lerche: Das wäre nach meiner Ansicht möglich, wobei allerdings vorausgesetzt werden muß - das habe ich in der mündlichen Stellungnahme nicht in dieser Kürze dargelegt, sondern mehr in der schriftlichen Äußerung ausgebreitet -, daß der Gesetzgeber verpflichtet ist, Vorkehrungen zur Erhaltung einer nicht in hohem Maße ungleichgewichtigen Vielfalt zu treffen, wenn sich die Dinge in dieser Richtung entwickeln. Ich würde

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

sagen, der Gesetzgeber wäre zur Nachbesserung - diesen technischen Ausdruck verwendet das Bundesverfassungsgericht des öfteren - verpflichtet, wenn sich die Dinge einseitig entwickeln sollten. Ich glaube also, das Vielfaltsgebot erfaßt auch diesen Bereich.

Vorsitzender: Meine Damen und Herren, inzwischen ist auch Professor Dr. Grawert eingetroffen; ich begrüße ihn recht herzlich. - Wir haben mit der Anhörung zu den Fragen 1 und 2 bereits begonnen, zu deren Erörterung auch Sie geladen worden sind. - Herr Büssow zu einer Frage!

Abg. Büssow (SRD): Ich habe eine Anschlußfrage an die Frage von Herrn Dr. Worms. Der Gesetzgeber müßte nachbessern, um Chancengleichheit herzustellen. Dies bedeutet im Grunde genommen eine Ausweitung der Parteienfinanzierung dadurch, daß man Chancengleichheit insbesondere für finanzschwache, kleine Parteien schafft, um ihnen einen gleichen Zugang zu den Werbemöglichkeiten zu geben. Habe ich Sie da richtig verstanden?

Prof. Dr. Lerche: Diesen Schluß würde ich nicht unbedingt ziehen. Wie die Parteien die Werbung finanzieren, etwa durch Umschichtung aus dem Presse- in den Rundfunkbereich, ist eine andere Frage, die noch nicht beantwortet worden ist.

Abg. Büssow (SPD): Die Frage, die ich gestellt habe, geht dahin: Wie soll das in der Praxis vollzogen werden, und welche ordnungspolitischen Maßnahmen muß der Gesetzgeber dazu ergreifen? Nach Art. 21 GG wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Hier wird nicht zwischen den Parteien, die in den Parlamenten vertreten sind, und denen unterschieden, die dort nicht vertreten sind, und auch nicht nach der Größe der Parteien. Wenn wir als Gesetzgeber einen chancengleichen Zugang ermöglichen, darf dies nicht dazu führen, daß das Erscheinungsbild einer Partei in der Öffentlichkeit stärker ist als das der anderen. Der Gesetzgeber muß also die finanziell schwachen Parteien unterstützen, damit sie sich auch bei Werbeaussagen zu Wort melden können. Wie soll das in der Praxis vor sich gehen? Das wäre doch nur möglich, wenn Mittel dafür bereitgestellt würden, damit diese Parteien hier mithalten können.

Prof. Dr. Lerche: Diesen Schluß würde ich nicht ohne weiteres ziehen. In diesem Bereich scheint unser Material nicht anders zu liegen als etwa im Bereich der Presse, in dem auch erwartet wird, daß durch entsprechende Anzeigen und sonstige Werbung letztlich ein nicht in hohem Maße ungleichgewichtiges Bild herauskommt.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Daß die Parteien insbesondere für den Wahlkampf über ausreichende Mittel verfügen, dies wird man, glaube ich, angesichts der gegenseitigen Parteienfinanzierung kaum bestreiten können. Daß dies jedoch so weit gehen soll, daß aus diesen Gründen den Parteien, die über wenige finanzielle Mittel verfügen, auch noch staatliche Sonderzuschüsse gegeben werden, scheint im Grunde nicht tragfähig zu sein.

Man muß auch bedenken, daß die Frage, was "gleichgewichtige Vielfalt" heißt, nicht notwendigerweise im Sinne einer vollständigen Gleichheit, also einer Art mathematischen Gleichheit aufzufassen ist, sondern sich nach den Maßstäben des § 5 des Parteiengesetzes bemißt, so daß es hier durchaus auf die Bedeutung der Parteien ankommt, wie sie sich etwa in der bisherigen Repräsentation im Landtag darstellen, jedenfalls auf der Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 5 des Parteiengesetzes, wie sie sich bisher entwickelt hat. Ob diese Rechtsprechung beibehalten wird, ist eine andere Frage; dies ist die gegenwärtige Grundlage. Das ist übrigens auch die Auffassung des Kommentars von Bullinger/Bödel zu dieser Frage, wenn ich es richtig in Erinnerung habe.

Abg. Büsow (SPD): Gestatten Sie mir noch eine Ergänzungsfrage! Ist die Verweisung auf die Gleichbehandlung von Presse und Rundfunk gerechtfertigt im Lichte der Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts? Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Urteilen genau zwischen Presse und Rundfunk unterschieden, weil der Rundfunk ein sehr viel wirkungsvolleres Medium sei als die Presse. Kann ich dann jetzt die Werbung im Rundfunk gleichsetzen mit der Werbung in der Presse, obwohl der Rundfunk doch - so wird unterstellt - eine größere Wirkung beim Rezipienten entfaltet als die Presse?

Vorsitzender: Ich habe noch eine Ergänzungsfrage dazu, Herr Lerche: Dürfte bei Zugrundelegung Ihrer zweiten Alternative eine Zeitung die kommerzielle Werbung einer Partei nicht ablehnen?

Prof. Dr. Lerche: Das Bundesverfassungsgericht hat diese letzte Frage im Bereich der Presse offengelassen, aber die Möglichkeit angedeutet, daß dort, wo es sich um monopolähnliche Stellungen einer Zeitung handelt, diese Zeitung tatsächlich dazu verpflichtet sein könnte. Es ist also durchaus eine Rechtsprechung in dieser Richtung vorhanden, die Kriterien, die im Bereich des Rundfunkrechts entwickelt worden sind, auch für die Presse präsent werden zu lassen.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht nicht gesagt, die Materie des Rundfunks sei völlig von der der Presse zu unterscheiden. Vielmehr hat es gesagt - darauf beruht schon das erste

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts -, daß sich in der Presse eine ungefähre Vielfalt tatsächlich eingespielt hat, während dies beim Rundfunk nicht ohne weiteres, ohne besondere gesetzliche Vorkehrungen, zu erwarten ist.

Deshalb war meine Meinung die, daß wir, wenn wir eine solche Werbung zulassen, uns nicht einfach mit einem bloßen Laufenlassen des Gesetzgebers begnügen dürfen; vielmehr müssen gesetzliche Vorschriften vorhanden sein, notfalls Vorkehrungen im Sinne der vorhin besprochenen Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, so daß die Kluft zwischen Rundfunk und Presse nicht so stark ist - so scheint es mir wenigstens -, wie es in Ihrer Frage zum Vorschein kam.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Abg. Elfiring (CDU): Herr Professor Lerche, wir müssen einräumen, daß wir - was bei unserem Gesetzgebungsvorhaben auch naheliegt - die Frage auf den Bereich des Privatfunks eingegrenzt haben. Bei Ihrer sehr differenzierten Stellungnahme liegt es natürlich nahe, Sie zu fragen, ob man die Frage in dieser Differenziertheit auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so beantworten müßte, weil er sich zu einem bestimmten Teil - zu 15 oder 20 Prozent, beim ZDF mehr - aus Werbung finanziert und den Werbefreiraum der Gesellschaft anbietet.

Wenn Sie das bejahen sollten, würden Sie dann auch zu der Frage Stellung nehmen - aber nur, wenn Sie es wollen; wir haben das ja nicht gefragt -, ob das möglicherweise Auswirkungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf die bisherige Auflage und Gewohnheit hätte, kostenlose Werbespots der politischen Parteien zu senden?

Prof. Dr. Lerche: Das ist sicherlich eine nicht ganz einfache Frage. Man muß hier wohl unterscheiden, daß die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Werbung jedenfalls der Idee nach eine mehr ergänzende Finanzierung ist, aber nicht die eigentlich tragende und entscheidende wie beim privaten Rundfunk, so daß sich von hierher doch wohl strukturelle Unterschiede ergeben könnten.

Im übrigen ist aber tatsächlich, glaube ich, nicht zu sehen, warum nicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, soweit überhaupt Werbung hier legitim ist - das ist aber eine andere Frage -, eine Öffnung gegenüber solchen entgeltlichen sonstigen Sendungen mit Werbungscharakter in Frage käme. Im Moment jedenfalls sehe ich keinen echten Grund, dies zu verneinen. - Nur war die Frage auf den privaten Rundfunk bezogen. Man muß immerhin bedenken, daß sich die entsprechenden Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag gerade auf diesen, nämlich auf den bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk, beziehen, so daß unter Umständen noch weitere Differenzierungen zu bedenken wären, die dann durch den Rundfunkstaatsvertrag selber hineinkämen.

Abg. Hellwig (SPD): Herr Professor Lerche, an Werbung für politische Gruppierungen sind wohl nicht nur die Parteien interessiert. Wir kennen aus der Vergangenheit auch ein starkes Interesse bestimmter Gruppen in der Bundesrepublik, bestimmte Parteien zu unterstützen.

So, wie ich Sie verstehe, heißt das wohl auch, daß dann Dritte für bestimmte Parteien im Rundfunk werben könnten. Trifft meine Auffassung zu?

Prof. Dr. Lerche: Dort, wo dieses z. B. wie im baden-württembergischen Landesmediengesetz geregelt ist, ist kein Verfassungsproblem in dieser Richtung - bisher jedenfalls - entstanden. Das Landesmediengesetz läßt ausdrücklich auch andere politische Kräfte und auch die politischen Parteien als Rundfunkveranstalter zu.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Infolgedessen ist auch dort die Frage entstanden, ob etwa im Bereich der Werbung nun auch politische Werbung in diesem Sinne, also durch Kauf von Sendezeiten, durch andere als politische Parteien, nämlich durch sonstige Gruppen, ermöglicht werden sollte. Das wird jedenfalls von den mit der Entstehungsgeschichte sehr vertrauten Kollegen Gödel und Bullinger bejaht, aber unter den Einschränkungen und Vorkehrungen, die ich vorhin als richtig erachtet habe, nämlich gesetzgeberische Vorkehrungen zur Vermeidung eines in großem Maße ungleichgewichtigen Vielfaltsbildes.

Abg. Dr. Worms (CDU): Herr Professor Lerche, Stichwort Vorkehrungen: Ich persönlich habe nicht richtig verstanden, wie ein solcher Rahmen ausgeschöpft werden könnte, innerhalb dessen wir Vorkehrungen zu treffen haben, damit das, was Sie hier angedeutet haben, auch verwirklicht werden kann, wenn wir das in das Gesetz hineinschreiben.

Prof. Dr. Lerche: Es gibt sicher die Schwierigkeit, praktikable Vorkehrungen in dieser Richtung zu finden. Auch der Kommentar von Ring hat, glaube ich, darauf hingewiesen, daß es Schwierigkeiten in der Praktikabilität geben könnte.

Deshalb geht meine Idee mehr dahin, ob es der Gesetzgeber zunächst einmal im Sinne der bisherigen Rechtsformen, nämlich der sonstigen Werbung, laufen läßt - also nicht vollständig, sondern in dem Prokrustesbett, das für die Werbungssendungen für den wirtschaftlichen Bereich gilt, laufen läßt - und sich nach einiger Zeit - da gibt es einfach gewisse Beurteilungsspielräume - darüber klarwerden muß: Ist dadurch ein in erheblichem Maße ungleichgewichtiges Bild entstanden oder nicht?

Wenn wirklich keine anderen praktikablen Vorkehrungen möglich sein sollten, dann, aber erst dann wäre meiner Meinung nach ein generelles Verbot - das sicher praktikabel ist - in Betracht zu ziehen. - Das meinte ich vorhin unter Nachbesserung.

Es wäre zu überlegen - hierzu reicht meine Phantasie ohne nähere Befassung mit dieser Frage nicht aus -, ob nicht sonstige, sozusagen mildere gesetzgeberische Möglichkeiten denkbar wären.

Abg. Dr. Worms (CDU): Eine Zwischenfrage: Könnten das Sendezeitbegrenzungen sein?

Prof. Dr. Lerche: Sendezeitbegrenzungen folgen, wenn ich recht sehe, schon durch die unmittelbare Anwendung der Werbungsregelungen, wie sie für die Wirtschaftswerbung gelten. Das ist für sich allein wohl nicht ausreichend, aber immerhin: Es ist eine Regelung da. Das Bundesverfassungsgericht verlangt bekanntlich nur, daß eine hinreichende Wahrscheinlichkeit - keine Sicherheit, eine hinreichende Wahrscheinlichkeit! - bestehen muß, daß sich ein ungefähr gleichwertiges Bild entwickelt.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Sieht man also, daß es schon jetzt diese Werbungsregelungen gibt, die man hier anwenden könnte, sieht man ferner, daß der Rundfunkstaatsvertrag das Ziel - nicht das Instrument, sondern nur das Ziel - der Vermeidung eines in besonderem Maße ungleichgewichtigen Bildes kennt, so spricht nach meinem Gefühl - aber ich kenne möglicherweise etwaige Fakten, die dagegen sprechen, nicht - einiges für die Erwartung, daß sich letztlich auch in diesem Bereich dasselbe Vielfaltsziel einstellt wie auch sonst. Deshalb schien mir das möglich zu sein.

Abg. Hellwig (SPD): Wenn nun die Rundfunkveranstalter ähnlich wie bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten untereinander vereinbarten, im Bereich Wirtschaftswerbung keine Parteien zuzulassen, würden Sie das rechtlich für möglich halten?

Prof. Dr. Lerche: Die privaten Rundfunkveranstalter können nicht dazu gezwungen werden, soweit sie die jeweiligen Landesrundfunkgesetze dazu verpflichtet sind - das ist natürlich die Voraussetzung -, eine angemessene unentgeltliche Sendezeit einzuräumen. Im übrigen können sie nur dann verpflichtet werden, wenn Situationen eintreten, wie wir sie vorhin etwa bei Monopolstellungen einzelner Presseerzeugnisse gegenüber politischen Parteien gesehen haben. Aber im Prinzip muß die private Verfügungsmacht einzurechnen sein.

Vorsitzender: Dann muß aber auch der Gesetzgeber die Möglichkeit haben, das auszuschließen, Herr Lerche.

Prof. Dr. Lerche: Das ist ein nicht gerechtfertigter, sozusagen Erst-Recht-Schluß. Es handelt sich nicht nur um ein Einwirken in die Entfaltungsmöglichkeiten der politischen Parteien, sondern auch um ein Einwirken in die Verfügungsmacht der privaten Rundfunkveranstalter. Wenn die privaten Rundfunkveranstalter sozusagen freiwillig auf solche Möglichkeiten verzichten, bedarf es eines besonderen Legitimationsgrundes für den Staat, dieses zu verhindern. Ein solcher besonderer Legitimationsgrund könnte nur unter diesen besonderen Voraussetzungen - Monopolstellung und dergleichen - gegeben sein, sonst aber nicht. Ich würde also nicht sagen, daß das eine Art Parallelsituation ist.

Vorsitzender: Ich möchte mich einmal auf Ihre zweite Alternative einstellen - bei der ersten Alternative findet das ohnehin nicht statt -: Sie sagen ja, es müsse sozusagen parteipolitische Vielfalt stattfinden; darauf hätten die Träger dieser parteipolitischen Vielfalt einen Anspruch; das könne der Gesetzgeber nicht ausschließen. Dann muß das doch erst recht der privaten Verfügungsgewalt entzogen sein. Wenn diese das ausschließen könnten, fände diese notwendige parteipolitische Vielfalt in den Medien nicht statt.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Prof. Dr. Lerche: Wenn die Vielfalt aus welchen Gründen auch immer nicht zustande kommt, geht es tatsächlich nicht; das habe ich deutlich gesagt. Wenn beispielsweise nur eine bestimmte politische Richtung davon Gebrauch macht, die andere nicht, und das damit blockieren, dann stellt sich eine entsprechende Vielfalt eben nicht ein. Dann ist die Erwartung nicht in Erfüllung gegangen. Dann, ich würde sagen: erst dann wäre an ein generelles gesetzliches Verbot zu denken. Oder wenn sich aus privatem Verzicht die privaten Rundfunkveranstalter entgegensetzten und von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch machten - dazu zwingen kann man sie im Prinzip, glaube ich, in der Tat nicht -, dann wäre ebenfalls diese Möglichkeit gescheitert.

Vorsitzender: Weitere Fragen liegen im Augenblick nicht vor. Vielleicht gibt es im Zusammenhang mit den Äußerungen der anderen Herren Sachverständigen noch einmal Fragen an Herrn Lerche; sie können dann selbstverständlich noch gestellt werden.

Dann bitte ich nun als nächsten Sachverständigen Herrn Grawert um sein einleitendes Statement.

Prof. Dr. Grawert (Ruhruniversität Bochum): Die zur Anhörung gestellten Fragen beziehen sich auf "kommerzielle Werbung durch politische Parteien". So formuliert, decken sie freilich den Gesetzentwurf der Landesregierung nicht ab. Ich möchte deshalb vorab zwei Klarstellungen anbringen.

Der Text des geplanten § 19 Abs. 9 LRG abstrahiert von der Qualität der Werbetreibenden - das können Rundfunkveranstalter sein, Parteien, Wählergruppen, es können aber auch die genannten Dritten sein - und von der Qualität der Sendungen - das kann im Programm, das kann in der Werbung, es kann im Sponsoring vorkommen. Denn er definiert sein Sendeverbot allein durch den Werbezweck; denn es heißt - wenn ich das einmal vorlesen darf -: Sendungen, die "der Wahlwerbung oder der Öffentlichkeitsarbeit einer Partei oder Wählergruppe dienen". Überprüfte man lediglich, wie gefragt, ein Verbot der Werbung durch Parteien, dann riskierte man Gleichheitsprobleme, die der Gesetzentwurf selbst gar nicht aufgibt. Meine Antwort bezieht sich deshalb auf das geplante Sendeverbot.

Der Gesetzentwurf verlautet nichts von kommerzieller Werbung. Darunter wird nicht selten Wirtschaftswerbung verstanden. In dieser Hinsicht fehlte dem geplanten § 19 Abs. 9 LRG jeder vernünftige Sinn. Sinnvoll könnte die Vorschrift erst im Hinblick auf, ich will das abgekürzt formulieren: Politikwerbung sein, die auf die politische Meinungsbildung und auf die politische Willensbildung des Volkes einwirken will. Ein Unterfall dieser Politikwerbung wäre dann die traditionelle - wenn man das so sagen darf - Wahlwerbung. Der Unterschied besteht darin, daß bei Wahlwerbung allenfalls Kostendeckung verlangt werden könnte, während die Politikwerbung zum normalen marktorientierten Werbepreis erfolgen darf.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Kommerziell ist diese Werbung nur aus der Sicht des sendebereiten Rundfunkveranstalters, und zwar als Finanzquelle wegen ihrer Entgeltlichkeit. So will ich den Begriff "kommerzielle Werbung", der in der Frage vorkam, hier verstehen.

Die Gesetzesbegründung geht davon aus, daß die diskriminierten Aktivitäten nur zwischen den Wahlen stattfinden dürfen. Der Text des geplanten § 19 Abs. 9 LRG reicht jedoch weiter. Auch in Wahlzeiten können an der Wahl nicht Beteiligte - natürlich auch an der Wahl Beteiligte - Öffentlichkeitsarbeit und zusätzliche Wahlwerbung im Rundfunk betreiben wollen. Das kann bishin zur Propagierung eines Wahlboykotts gehen, daß jemand an der Wahl nicht teilnimmt. Insoweit will ich meine Frage öffnen, wie sie auch der Gesetzentwurf geöffnet hat.

Damit will ich mich gewissermaßen ungeschminkt dem Gesetzestext selber zuwenden. Um unnötige Gleichheitsprobleme von vornherein auszuschließen, will ich im folgenden unterstellen, was nicht gefragt war, nämlich daß ein entsprechendes Sendeverbot verfassungskonform und zeitgleich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie für die Weiterverbreitung gilt. - Für die Weiterverbreitung gibt es eine Vorschrift; man müßte sie gegebenenfalls in dem entsprechenden Absatz des § 38 angleichen.

Ich komme zunächst zur Verfassungsmäßigkeit des Sendeverbotes. Der vorgeschlagene § 19 Abs. 9 LRG wendet sich in erster Linie an Veranstalter von Rundfunksendungen, indem er bestimmte Sendehalte diskriminiert und dadurch bestimmte Werbeinteressenten vom Rundfunk ablenkt.

Die Überprüfung dieses Sendeverbotes hat in erster Linie von der Zulässigkeit privaten Rundfunks auszugehen. Wird privater Rundfunk daraufhin landesgesetzlich - wie hier geschehen - zugelassen, darf dies nicht - ich wiederhole eine weltbekannte Formulierung - unter Voraussetzungen geschehen, die private Rundfunkveranstaltungen "in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden". Nach dieser Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts bemessen sich insbesondere die Möglichkeiten der Programmgestaltung und der damit zusammenhängenden Programmfinanzierung, die dem privaten Rundfunk durch den Landesgesetzgeber zu eröffnen sind.

Weil und solange private Anbieter auf Werbefinanzierung angewiesen sind, deshalb und so lange bleibt diese Finanzierungsform "von wesentlicher Bedeutung für den Bestand und die Eigenart privaten Rundfunks wie für die Gegenstände und den Inhalt seiner Programme". Infolgedessen wird zum einen die werbewirksame Konzentration auf massenattraktive Programme vom Bundesverfassungsgericht akzeptiert. Zum anderen ist der Gesetzgeber verpflichtet, die "hinreichende Finanzierung der geschützten Programme" sicherzustellen. Diese Finanzierungsform wird nicht grundsätzlich, nicht an und für sich, sondern als effektives Element der grundsätzlichen "Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen" des privaten Rundfunks um dessen Programmschutz willen durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG mitgeschützt.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Die Grundrechtsgarantie verpflichtet daher den Landesgesetzgeber dazu, dem privaten Rundfunk den grundsätzlich freien Zugang zum Werbemarkt zu verschaffen, d. h. die Möglichkeit, lukrative Werbenachfrage an sich zu ziehen und jede Art Werbung zu vermitteln. Die gegenständlich offene Sendefähigkeit sichert nicht nur die Konkurrenzfähigkeit des privaten Rundfunks am Werbe- und Medienmarkt, sondern auch dessen Freiheit der Programmgestaltung. Im Prinzip ist daher der Zugang zu entgeltlicher Wirtschafts-, Kultur- und Politikwerbung gleichermaßen zu eröffnen. Der Finanzierungszweck kennt bereichsweise Klassifikationen nicht.

Das geplante Sende- und Werbeverbot wird dagegen einen ganzen Werbebereich vom Unternehmensradius des privaten Rundfunks abschneiden. Es erfaßt vielfältige Einnahmequellen - ich wiederhole -: nicht nur die Parteien und Wählergruppen selbst, sondern auch diesen geneigte Verbände, Unternehmen, Freundeskreise - die vorhin angesprochen wurden - usw., Quellen, die nach Lage der Dinge erhebliche Einnahmefähigkeiten darstellen. Angesichts dessen wirkt das Verbot auf die Rundfunkfreiheit nicht lediglich peripher, sondern in beachtlichem Ausmaß ein und reguliert zugleich die Ausrichtung des Werbeprogramms. Diese Folgen lassen sich nicht einfach als irrelevante Nebeneffekte einer eigentlichen Vielfaltssicherung abtun.

Da der geplante § 19 Abs. 9 LRG die grundsätzliche Ausgestaltung des privaten Rundfunks bereichsweise eingrenzt, muß er den Zulässigkeitsanforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG genügen: Er muß also ein allgemeines Gesetz in dem Sinne sein, daß er anerkanntswerten Rechtsgütern einen nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit zulässigen Vorrang verschafft. Problematisch ist also die Rechtfertigung der beabsichtigten Rechtsfolge, Politikwerbung durch und für Parteien und Wählergruppen kategorisch vom Rundfunk fernzuhalten.

Die äußerst magere Gesetzesbegründung läßt für die Suche nach Abwägungsbelangen viel Raum. Mißt man diesen Raum aus, dann zeigt es sich, daß die anzutreffende Begründungsarmut wirklich zutrifft:

Man erwäge die Meinungsvielfalt insgesamt, die Gruppenferne des privaten Rundfunks, die Ausgewogenheit des Gesamt- oder gar des Werbeprogramms: Immer stößt man auf die Einsicht, daß diesen Belangen zwar Rechnung zu tragen ist, daß ein kategorisches Sende- und Werbeverbot aber mehr als das Erforderliche bewirkt. - Soweit ich die Diskussion eben verstanden habe, ging es dort wohl um die Folgerungen. - Jene Belange tragen den Gesetzgeber nur bis zu Vorkehrungen für Abstufungen und Programmbalance, nicht jedoch bis zur grundsätzlichen Unzulässigkeit der Politikwerbung außerhalb des Wahlkampfes - über den ich jetzt nicht rede.

Zulässig und geboten ist eine Zeitbegrenzung für Werbung schlechthin. Überlegenswert sind zudem Sendequoten für Politikwerbung und Verteilungsregeln, falls - was verfassungsrechtlich keineswegs ausgemacht ist - das zeitlich bereits limitierte Werbeprogramm überhaupt inhaltlich ausgewogen sein muß oder jedenfalls nicht einseitig sein darf. Aber derartige Differenzierungen übergeht das Gesetzesvorhaben.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Man kann auch befürchten, daß einseitige Politikwerbung das bestehende Erscheinungsbild der politischen Kräfte, namentlich der Parteien, verzerrt, daß sie Bedeutung suggeriert, wo keine ist, und wahlbestätigte Bedeutungen überflutet. Aber auch dieser Befürchtung könnte und dürfte allenfalls differenzierend Rechnung getragen werden, im Extremfall etwa durch Mißbrauchsgrenzen gegenüber einem - bislang sehr unwahrscheinlichen - Totalankauf aller verfügbaren Sendezeiten durch einen Interessenten. Dabei impliziert Werbung sowieso eine bereichsweise Unausgewogenheit. Die Ausblendung eines ganzen Werberebereichs ist jedoch übermäßig effektiv.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, daß die "Möglichkeit einer Kommerzialisierung" durch Werbung selbst bei "Vollfinanzierung" unbedenklich ist, könnte man noch vor einer übermäßigen Politisierung des Publikums Schutz bieten wollen. Man könnte meinen: Wahlkampf zu Wahlzeiten ist genug; jedes Mehr ist unzumutbar und gefährdet die Balance der Demokratie, und zwar gerade durch den Rundfunk. Doch der politische Prozeß als Wettbewerb der Ideen und Ideenträger ist nicht nur grundsätzlich hervorragend qualifiziert, sondern speziell ein Funktionszweck des Rundfunks: Das Medium hat der demokratischen Meinungsbildung durch Informationen etc. zu dienen. Daß jener Wettbewerb, insoweit er werbend erfolgt, das Publikum nur zeitweilig und nur auf angeblich weniger intensive Weise als durch den Rundfunk soll berühren dürfen, läßt sich dem Demokratieprinzip gewiß nicht entnehmen.

Dann geht es noch um die Sorge, daß Politikwerbung zu einer außerordentlichen "rundfunkmäßigen Betätigung" unter Umgehung der "strengen Zulassungsregeln für Rundfunkveranstalter" führt, sozusagen eine Sorge um das Ordnungssystem des Rundfunkstaatsvertrages.

Dieses System ist freilich kein Verfassungsrechtsgut; deshalb kann es hier nur als Garant für Meinungsvielfalt interessieren. Insofern trägt es den Eigenarten von Werbung allerdings Rechnung. Die Zulassungsregeln schließen Werbung notwendigerweise ein. Werbung ist dann allerdings zeitlich begrenzt; sie muß als solche ausgewiesen und vom Programm abgesetzt sein. Sie impliziert, wie ich meine, Unausgewogenheit. Das Bundesverfassungsgericht hat es toleriert, daß die "meinungsbildende Funktion des Rundfunks" durch Werbung "überlagert wird, sofern die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt in den Programmen ... Ausdruck findet". Derartige Überlagerungen können von Werbung für Produkte und Dienstleistungen ebenso wie für Ideen und etwa um Mitglieder ausgehen.

Tatsächlich ist derzeit kein "Anhaltspunkt" - ein Begriff des Bundesverfassungsgerichts, aber er ist nicht typisch juristisch - ersichtlich, der auf eine bedenkliche Zunahme von Politikwerbung und auf eine Gefährdung der Meinungsvielfalt schließen ließe. So gesehen besteht kein verfassungsrechtlicher Grund für eine Untersagung der Politikwerbung um des Zulassungssystems willen schlechthin.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Hinzugefügt sei: Der geplante § 19 Abs. 9 LRG teilt die zitierte Sorge der Kommentatoren nur hinsichtlich der Politikwerbung. Er läßt Sendungen nicht nur zu Wirtschaftswerbung, sondern auch zur Mitgliederwerbung sowie zur Ideen- und Programmwerbung schlechthin ungeschoren, so daß der eigentliche Einwand gegen Ideenwerbung ins Leere geht und allenfalls die Politikwerbung betrifft.

Im Ergebnis bestehen also keine triftigen, verfassungsrechtlich gesicherten Gründe für ein speziell die Politikwerbung diskriminierendes Sendeverbot, Gründe, die die Beschränkung der Rundfunkfreiheit des privaten Rundfunks ohne Wenn und Aber rechtfertigen könnten.

Dieses Ergebnis läßt sich aus der Sicht der Werbetreibenden erhellen. So betrachtet, muß das Sendeverbot im Hinblick auf Wählergruppen und Dritte mit der Freiheit der Meinungsverbreitung und im Hinblick auf die Parteifreiheit vereinbar sein.

Die besondere Stellung, die das Grundgesetz den politischen Parteien einräumt, läßt das Sendeverbot allerdings besonders problematisch erscheinen. Parteien sind verfassungsrechtlich institutionalisierte Mittler zwischen Bürgern und Staat. Sie sind deshalb auf den Bezug zur Öffentlichkeit angelegt und angewiesen - was ich hier nicht besonders auszuführen brauche -, und zwar - ich zitiere noch einmal das Bundesverfassungsgericht - durch "Information, Argument und Überzeugung", die auf die "politische Willensbildung des Bürgers einwirken" soll, und zwar "zwischen den Wahlen", also erst recht in Wahlzeiten.

Nach gefestigter Rechtsprechung garantiert der Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, daß Wahlwerbung der Parteien nicht ohne legitime, gewichtige Gründe durch staatliche Eingriffe beschränkt oder gar verhindert wird. Diese Erkenntnis beruht auf der Bedeutung der Parteien für die Besetzung der Staatsorgane einerseits und auf der politischen Bedeutung des Wahlkampfes andererseits. Die Parteifreiheit ist jedoch nicht auf den Wahlkampf konzentriert. Wahlkampf ist nur ein qualifizierendes Moment des beständigen Parteienwettbewerbs, so daß die zitierte Rechtsprechung über den Wahlkampf hinaus zutrifft. Deshalb darf der Rundfunk als Medium den Parteien nicht ohne legitime, gewichtige Gründe durch staatliche Maßnahmen vorenthalten werden.

Ob und inwieweit der Gesetzgeber private Rundfunkveranstalter einem Kontrahierungszwang zugunsten politischer Parteien unterwerfen muß, das bedarf hier keiner Entscheidung. Denn der geplante § 19 Abs. 9 LRG schneidet bereits die Möglichkeit des Zugangs zum privaten Rundfunk ab. Er wirkt dadurch ähnlich wie ein Druckverbot oder ein Verbot der Raumnutzung oder der Straßenbenutzung für Politikwerbung. Vor Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG haben derartige Verbot sich bisher in der Rechtsprechung als haltlos erwiesen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Durchschlagende Gründe, die erlaubten, die Politikwerbung gerade aus dem Rundfunk herauszuhalten, die also die Parteifreiheit wegen der Wirkungen oder wegen der Organisation des privaten Rundfunks überragen, sind nicht ersichtlich. Zunächst: Das von der Rundfunkfreiheit gebotene Zuwortkommen - um das es normalerweise geht - der gesellschaftlich relevanten Kräfte und das Privileg der Wahlwerbung decken die geschützte Freiheit der Parteien nicht ab. Deshalb erübrigen diese Positiva nicht die Suche nach Rechtfertigungsgründen für dieses Sende- und Empfangsverbot. Was eben bereits von mir zur Rundfunkfreiheit erwogen worden ist - Meinungsvielfalt, Publikumsschutz usw. -, reicht jedoch auch hier nicht. Eine Umgehung der Zulassungsbestimmungen für den privaten Rundfunk findet auch nicht dadurch statt, daß Parteien der Zugang zum Werbefunk offengehalten wird.

Somit darf den Parteien das Recht auf Wahlwerbung und Öffentlichkeitsarbeit im privaten Rundfunk nicht durch ein Sende- und Empfangsverbot beschnitten werden.

Ich schenke es mir jetzt, auf die Wählergruppen einzugehen, wo ich weniger regide Einwände hätte und wo man eher zu Einschränkungen kommt.

Letztlich - darauf möchte ich noch eingehen - könnte die geplante Abschottung noch aus der Sicht der Rezipienten, der Hörer und Zuschauer, Bedenken erwecken. Bisweilen wird nämlich in der Literatur die Wahlwerbung der Parteien im Rundfunk auf Grund der Informationsfreiheit für schützenswert gehalten. Von diesem Ansatz aus ließe es sich bis zur hier problematischen Politikwerbung weiterdenken. Aber es ist meines Erachtens zweifelhaft, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG den Zugang des Bürgers zum Sendeinhalt erfaßt, dem das Rundfunkverbot gilt.

Zwar sind Rundfunksendungen selbst ebenso allgemein zugängliche Informationsquellen, wie es die Werbetreibenden mit ihren Werbeprogrammen sind. Aber das Sende- und Empfangsverbot hindert die Unterrichtung aus den Verlautbarungen der Werbetreibenden an sich nicht und läßt Rundfunksendungen erst gar nicht entstehen. Es betrifft sozusagen den "Bezugsweg" - auch das ist ein Ausdruck vom Bundesverfassungsgericht - zur Quelle, bevor der Interessent ihn beschreiten kann. Aus diesem Grunde meine ich, daß die Informationsfreiheit nicht einschlägig ist. Sollte man sie gleichwohl für einschlägig halten, dann müßte das einschränkende Verbot wieder dem Art. 5 Abs. 2 GG entsprechen. Dann sind wir wieder - darauf bin ich bereits eingegangen - auf der Suche nach wichtigen Gründen.

Ich möchte ganz zum Schluß - das war gefragt; aber da die Verfassung dem Rundfunkstaatsvertrag vorgeht, erst ganz zum Schluß - darauf eingehen, ob das Sende- und Empfangsverbot mit dem Rundfunkstaatsvertrag in Einklang steht.

Vorab möchte ich thesenhaft festhalten, daß der Landesgesetzgeber auch transformiertes Vertragsrecht - um das es in Nordrhein-Westfalen geht - innerstaatlich wirksam außer Kraft setzen darf. Aber er darf die Vertragsbindung des Landes einseitig nicht aufheben. Deshalb begeht der Landesgesetzgeber, der die staatsvertraglichen Regelungen mißachtet, eine Vertragswidrigkeit, selbst

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

wenn das Gesetz nur hier im Lande Nordrhein-Westfalen gelten würde.

Art. 7 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages erlaubt privaten Rundfunkveranstaltern "Werbung" - dieser Ausdruck kommt dort vor -, und zwar in größerem Umfang als öffentlich-rechtlichen Veranstaltern, weil Einnahmen aus Werbung als vorrangige Finanzierungsquellen anerkannt werden.

Manche Interpreten wollen darunter nur Wirtschaftswerbung verstanden wissen und weisen dazu auf einen Sprachgebrauch in einigen Vertragsmaterialien hin. Vorbereitende Materialien sind jedoch im Vertragsrecht - das ist vielleicht anders als in manchen Gesetzen - allenfalls dann aufschlußreich, wenn sie übereinstimmende Absichten der Vertragspartner zum Ausdruck bringen. Der Rundfunkstaatsvertrag ist jedoch ein normativer Vertrag. Die vereinbarten Regelungen sollen auf Dauer und mit allgemeiner Verbindlichkeit gelten. Dem kann nur eine objektive Auslegung, die auf die Zukunft gerichtet ist, Rechnung tragen.

Der im Vertragstext erkennbare Sprachgebrauch legt bestimmte Werbezwecke und Werbetreibende nicht fest. Dieser unter Finanzierungsgesichtspunkten weite Begriffsansatz entspricht dem rundfunkrechtlich bisher üblichen. Wo im Rundfunkrecht nur Wirtschaftswerbung gemeint ist, dort wird dies eigens gesagt, so etwa für den Bayerischen Rundfunk und auch für das Zweite Deutsche Fernsehen, hier allerdings nur in den vom Fernsehrat beschlossenen Werberichtlinien, die mit dem weiteren Begriff des Vertrages selber nicht in Einklang stehen. Im übrigen zeigt die rechtssystematische Rundschau: Der Begriff "Werbung", wo immer er gebraucht wird, abstrahiert von Werbeinhalt und Werbesubjekt, sofern sich aus dem Rechtsbereich, in dem er eingesetzt ist, nichts anderes ergibt, etwa im Wettbewerbsrecht.

Einschränkungen lassen sich aber den Normzwecken der rundfunkrechtlichen Werbevorschriften nicht entnehmen. Diese Vorschriften erfassen den privaten Rundfunk als Medium und als Unternehmen mit Finanzbedarf - auch im Rundfunkstaatsvertrag. Ihre Verbreitungsmaßstäbe betreffen Werbung nicht der Werbequellen, -aussagen und -zwecke wegen, sondern wegen der Auswirkungen auf das Rundfunkprogramm und auf dessen Rezipienten. Im Hinblick auf diese Auswirkungen sind Werbeinteressen nicht wesentlich. Der Jugendschutz etwa kann gegenüber Produkt-, Sekten- oder Politikwerbung gleichermaßen wichtig werden. Daher sind diese Verbreitungsmaßstäbe - Jugendschutz etc. - für Werbesendungen auf einen entsprechend umfassenden Werbebegriff im Rundfunkstaatsvertrag angelegt. Die Finanzierungsmaßstäbe veranlassen erst recht den offenen Werbebegriff, der weitere Werbeeinnahmen verspricht.

Dieses Ergebnis paßt zum staatsvertraglichen Zugangssystem für den privaten Rundfunk. Parteien, Wählergruppen und Dritte, die Politikwerbung betreiben, kommen nach Art. 7 Abs. 1 des Staatsvertrages sogar als Veranstalter in Betracht - freilich nach Maßgabe der landesgesetzlichen Ausformung, durch die das eingeschränkt werden darf, aber der Rundfunkstaatsvertrag geht weiter. Über die Zulässigkeit von Sponsor-Sendungen dürfen die Landesgesetzgeber hin-

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

gegen nichts anderes als Art. 7 Abs. 7 des Staatsvertrages bestimmen. Demnach dürfen Werbeeffekte vom Sendeinhalt und von der Namensnennung des Sponsors in Sponsor-Sendungen durchaus ausgehen. Verboten ist erst der Mißbrauch politischer Interessen, der wohl dann anzunehmen ist, wenn die Vielfaltstruktur des Programms absichtlich unterlaufen wird. Die Überschreitung der Mißbrauchsgrenze führt wiederum zur Anrechnung der gesponserten Sendung auf die Werbequote, die der Rundfunkstaatsvertrag zuläßt, und führt nicht zum Sendeverbot. Das Privileg der Wahlwerbung besteht gemäß Art. 9 Abs. 5 RFV im Kontrahierungszwang und in der Entgeltbegrenzung, Rechtsfolgen, die auf die Unzulässigkeit sonstiger Werbung für Ideen, Programme und Mitglieder, namentlich auf die Unzulässigkeit der Politikwerbung nicht schließen lassen. Also, mit dem Zugangssystem widerspricht sich das nicht.

Letztlich steht wieder das Argument zur Diskussion, Ideenwerbung führe zur Umgehung der Zulassungsregeln. Auch hier gilt: Die Zulassung betrifft Programmveranstaltungen, Werbezeiten eingeschlossen. Angesichts der Vielfalt der Werbeinteressen und -methoden erscheint die Unterscheidung von Produkt- und Ideenwerbung, wie sie in der Literatur vorgenommen wird, künstlich. Sie läßt sich nicht durchhalten und führt daher leicht zu willkürlichen Verkürzungen der für die Werbung maßgebenden Finanzinteressen privater Rundfunkveranstalter.

Da Art. 7 RFV nichtdispositives Recht und inhaltlich Mindeststandards des Programm- und Veranstalterschutzes normiert, steht sein Werbebegriff nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers. Die staatsvertraglich eröffnete und verbrieft Befugnis, das Rundfunkprogramm aus Werbeeinnahmen zu finanzieren, darf daher nicht durch Verengung des Werbebegriffes geschmälert werden.

Ergebnis: Das geplante Sendeverbot für die durch den § 19 Abs. 9 LRG definierte Politikwerbung im privaten Rundfunk läßt sich weder mit dem Grundgesetz noch mit dem Rundfunkstaatsvertrag, wie es konzipiert ist, vereinbaren. - Ich habe angedeutet, daß wir über Verhältnisse mit dem Grundgesetz oder mit dem Staatsvertrag noch reden können.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Grawert. - Ich möchte zunächst selber Ihnen eine Frage stellen. Die Argumentation, die hinter dem Werbeverbot steckt, ist folgende: Es können sich alle möglichen Gruppierungen bilden, auch diejenigen, die nur exotisch kleine Gruppen - null Komma soundso viel Prozent - repräsentieren. Diese können sich genauso darstellen wie die großen Parteien. Da wahrscheinlich der Gleichheitsgrundsatz gilt, gibt es keine Abstufung sozusagen nach dem politischen Gewicht. Das heißt im Klartext: Wenn man diese Werbung zuläßt, kann es sein, daß der Bürger ein völlig absurdes Bild von politischen Kräfteverhältnissen bekommt.

Gleichzeitig ist es möglich, daß diese politischen Parteien rechts- und linksextreme Meinungen zelebrieren, die dann auch noch das Parteienprivileg für sich in Anspruch nehmen können, weil der einzelne Justitiar bei der Rundfunkanstalt nicht ausfiltern kann -

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

wahrscheinlich auch nicht ausfiltern darf, solange das Bundesverfassungsgericht nicht die Verfassungswidrigkeit erklärt hat -, was diese extremen Gruppen von sich geben.

Deswegen gibt es folgende Argumentation: Um dieser Gefahr zu entgehen, um aber auch den anderen politischen Parteien keinen Vorteil zu verschaffen, verbieten wir es generell. Würden Sie das nicht als zuträglichen Grund eines allgemeinen Verbots der politischen Werbung ansehen?

Prof. Dr. Grawert: Nein, das würde ich nicht. Ich habe schon gesagt, ich würde das für Differenzierungen, für Abstufungen, je nach Nähe der Gefahr - sie muß sich aber erst realisieren oder abzeichnen -, erwägen.

Zu Ihrer ersten Frage: Wenn die Parteien extreme Meinungen vertreten, sind sie zunächst einmal an die Programmrichtlinien und Verbreitungsregeln gebunden. Es könnte genauso ein Verein auftreten, der etwa eine ausländerfeindliche Meinung bekundet, die zunächst keine parteipolitische Richtung hat, aber ansonsten extrem ist. Da bietet der Rundfunkstaatsvertrag wie für Wirtschaftswerbung und für andere Werbung diese Grenzen.

Vorsitzender: Aber diese nehmen doch das Parteienprivileg in Anspruch.

Prof. Dr. Grawert: Ja. - Zunächst gehe ich ganz allgemein davon aus, weil Parteien nicht die einzigen sind. Verbietet man nur die Parteien, kommen die Freundeskreise herein; das kennt die Geschichte.

Im übrigen würde ich bis zur hinreichenden Wahrscheinlichkeit von starken Gefährdungen davon ausgehen, daß man das dem Markt überläßt, zunächst dem Rezipientenmarkt und den Rezipienten, indem man denen von vornherein sozusagen das Ohr richtet. Ich meine, wenn sich die Parteien hinreichend darstellen, qualifizieren oder disqualifizieren sie sich bezogen auf ihre Anhängerschaft oder auf die, die sie ablehnen, nicht anders, als das sonst geschieht. Das gilt immer bis zu dem Zeitpunkt, daß sich wirklich extreme Gefahren herausstellen sollten.

Zu dem privaten Rundfunk haben die Parteien nicht ohne weiteres kraft des Gleichheitssatzes den gleichen Zugang wie zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Privaten sind nicht unbedingt gehalten, genau abzuteilen, etwa formal gleich oder verhältnismäßig gleich - anders als in der sogenannten Wahlwerbung. Vielmehr könnten sie durch einer ihnen genehmen Partei die ganze Werbequote einräumen, wenn sie der Meinung sind, daß sie damit Hörer bekommen, die noch lange zuhören würden. Insoweit meine ich, daß man das - wie auch den Parteienwettkampf - ihnen überlassen sollte. Das wird dann vielleicht ein isotherischer Rundfunk, der ansonsten parteipolitisch möglicherweise keine große Gefahr darstellt.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Also, die Privaten sind dem Gleichheitssatz so nicht unterworfen - das hat, glaube ich, Herr Kollege Lerche auch gesagt -, außer im Falle eines Monopols oder eines Monopolmißbrauchs; diese beiden Sachen müssen hinzukommen. Es muß ein Monopol bestehen, und man mißbraucht es. - Das müßte man aber immer im Einzelfall sehen.

Deshalb ist es den privaten Veranstaltern durchaus möglich, meine ich - ich rede jetzt etwas phantasievoll ins Ungewisse hinein -, Abstufungen, wie ich sie prinzipiell für machbar, angemessen und verhältnismäßig halte, so vorzunehmen, daß man sagt: Wir reservieren von den 20 %, die wir senden dürfen, vielleicht 10 % für die Parteien, und zwar prinzipiell für jede; dafür muß man sich dann einen Monat vorher anmelden - oder weiß Gott, wie man die Listen führt -, und das wird dann aufgeteilt. - Das würde ich im Moment noch nicht für gefährlich halten.

Abg. Hellwig (SPD): Herr Professor Grawert, ich möchte bei dieser Diskussion auf einen anderen Aspekt hinweisen. Der Gesetzgeber hat einen bestimmten Prozentsatz an Werbung ermöglicht. Er hat aber auch noch einen anderen Bereich in das Gesetz einbezogen: Indem er bewußt die kommerzielle Werbung unterscheidet, hat er Gruppen nach dem § 24 LRG, Grundsätze für lokalen Rundfunk, die Möglichkeit eingeräumt, 15 % der Sendezeit selber zu gestalten. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich im § 5 LRG bei den Zulassungsvoraussetzungen, was den Offenen Kanal angeht, politische Parteien und Wählergruppen ausgeschlossen. Folgt man jetzt der Logik Ihrer Aussage, wäre das dann nicht fehlerhaft und zu korrigieren?

Prof. Dr. Grawert: Fehlerhaft nicht, zu korrigieren wohl. Insoweit können Sie den Offenen Kanal in gewisser Weise ausgestalten.

(Abg. Hellwig (SPD): Auch für Parteien?)

- Ja, der Unterschied liegt darin: Im Offenen Kanal werden Programme gesendet. Die Programme unterliegen den Vielfaltsangeboten in strengerer Hinsicht als die Werbung. Beim Offenen Kanal mag es sein, daß die Partei X ein Programm bringt und man irgend etwas als Programm dargestellt sieht, was eine politische Aussage enthalten soll; man kann dort nicht nur Sprüche machen. In der Werbung sieht man die Plakatsfunktion der Werbung: Jetzt wirbt Produkt A, und das ist die zugehörige Partei. Dort gibt es diesen Ankündigungs-, aber auch Abschreckungseffekt: Jetzt höre ich einmal weg. Beim Programm dagegen wird einem sozusagen die Message untergejubelt - ich möchte das einmal so ausdrücken. Darin sehe ich eine andere Gefahr.

Ich habe deshalb auf die Sponsor-Sendungen hingewiesen. Auch dort kann man sagen: Die Partei X macht einen tollen Film und bringt alles das durch den Film herüber, was sich inhaltlich gar nicht so schön in Worte fassen läßt. Der Werbeeffect ist der gleiche, vielleicht sogar noch geheimnisvoller, insbesondere für Jugendliche, die weniger abschalten werden bzw. es innerlich können. - Darin sehe ich den Unterschied.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Aber ich sehe natürlich die Gefahr - ich bin deshalb in der kurzen Zeit, die mir zur Verfügung steht, darauf auch eingegangen -, daß eine Partei alles besetzen kann, wenn das der private Rundfunkveranstalter mitmacht oder aus Finanzgründen mitmachen muß; das sehe ich schon ein. Erstens kommt sie als gesellschaftliche Gruppe zu Wort, zweitens wirbt sie, wenn die Wahlzeiten sind, drittens ist sie möglicherweise - wenn man es zuläßt - im Offenen Kanal, viertens wirbt sie noch, und fünftens macht sie noch eine Sponsor-Sendung; das ist möglich.

Ich würde es aber zunächst als ein Problem des Marktes ansehen: Wie lange kann sich ein privater Rundfunkanbieter so etwas gefallen lassen? - Das hängt damit zusammen, wie die Wirtschaftswerbung ansonsten lokalisiert ist und welche Nähe die Wirtschaftswerbung bzw. deren Werbetreibenden zu dieser einen Partei, die wir jetzt als Buhmann an die Wand malen, haben. - Also, ich würde zwischen Werbung und Programm unterscheiden wollen und die Werbung für weniger gefährlich halten - für genauso gefährlich, als wenn für Coca-Cola trotz Magengeschwüre geworben wird.

Abg. Büssov (SPD): Herr Professor Grawert, ich habe eine Frage zur Chancengleichheit: Besteht denn die Möglichkeit für den privaten Veranstalter, also für den Sender, bestimmte Spots abzulehnen? Ich könnte mir vorstellen, daß sich dann bestimmte politische Gruppierungen oder Parteien auf das Parteienprivileg beziehen und sagen, sie hätten einen Anspruch darauf, daß sie ihre Spots bringen können. In der Presse haben wir solche Situationen schon gehabt, daß Zeitungen bestimmte Annoncen von Parteien abgelehnt haben. Wie verhält es sich denn beim privaten Rundfunk oder auch, wie ich meine, beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, denn dieser ist in meinen Augen in der Werbezeit wie ein privates Unternehmen anzusehen?

Nun könnte es sein, daß die glückliche Lage eintritt, daß die Werbezeit der privaten Veranstalter ausgebucht ist. - Reden wir einmal nicht von 20 % der Sendezeit, sondern von 15 % der Sendezeit, wenn die EG-Richtlinie umgesetzt würde; wir wollen das zwar nicht, aber stellen wir uns theoretisch einmal darauf ein. - Dann könnten Engpässe entstehen, und der private Veranstalter könnte gezwungen sein, Platz für die politische Werbung frei zu machen. - Also, die erste Frage: Gibt es einen Rechtsanspruch der Parteien, daß sie mit ihren "commercials" auf die Werbeplätze kommen können?

Zweite Frage: Können bestimmte Werbespots aus politischen Gründen abgelehnt werden? Wir haben die Frage in Berlin mit den Republikanern gehabt, und zwar mit dem Werbespot "Spiel mir das Lied vom Tod", wo ich nach meinem Gefühl sage: Hier ist ein offener Rassismus erreicht; das hätte an sich verboten werden müssen - Art. 5 und 21 hin und her; irgendwann sind die Grenzen überschritten. - Das ist grundsätzlich noch nicht ausgefochten; es war, glaube ich, in der ersten und zweiten Instanz beim Verwaltungsgericht in Berlin; es ist grundsätzlich, höchststrichterlich noch nicht behandelt worden. - Kann ein Sender sagen: Nein, ich will meinen Sender mit solchen Spots nicht belasten; diskriminierende Spots gegen ethnische Minderheiten oder ähnliches lasse ich nicht zu. Wie soll darauf reagiert werden?

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Prof. Dr. Grawert: Ich würde das Parteienprivileg - um zunächst die Rechtsfrage zu beantworten - nicht mit dieser Stringenz wie gegenüber öffentlichen Veranstaltern durchgreifen lassen, insoweit kein Kontrahierungszwang, Ausnahme: soweit er für alle gilt. - Dabei müßte man möglicherweise wegen der Bedeutung der Parteien abwägen - das habe ich mir jetzt aber nicht bis ins Detail überlegt -; da könnte eine Mißbrauchsgrenze möglicherweise eher sein, als wenn für etwas anderes geworben wird.

Insoweit folgt daraus, daß man überhaupt keine Politikwerbung aufnehmen muß, wenn man nicht will und wenn auf diese Finanzquellen verzichten möchte.

Vorsitzender: Das Recht billigen Sie dem Veranstalter zu?

Prof. Dr. Grawert: Das würde ich dem Veranstalter zubilligen. Man kann diesen oder jenen Werbespot ablehnen, genauso wie diese oder jene Wirtschaftswerbung.

Vorsitzender: Oder auch alle, daß man sagt: Ich will keine politische Werbung?

Prof. Dr. Grawert: Ja, oder auch alle. Der Sender könnte sagen: Ich will keine politische Werbung. Er könnte sagen: Das gefällt mir nicht und das gefällt mir nicht, für Zigarettenwerbung - wo ich jemanden gerade rauchen sehe - will ich nichts tun, oder ähnliches. Das kann man durchaus machen, je nachdem, wo man das Gefahrenpotential sieht. - Das klingt jetzt aber boshafter, als es gemeint war.

Wenn ein Veranstalter eine Sendung prinzipiell zuläßt, dann dürfte eine Zensur, wenn er sie ausübt, nicht weiter gehen als ansonsten bei der Wirtschaftswerbung. Das würde also Rassenhaß und derartige Sachen, wie es im Rundfunkstaatsvertrag und in den Landesgesetzen ausformuliert ist, mit abdecken. - Das würde ich ihm zugestehen. Ein besonderes Parteienprivileg würde diese Grenzen nicht überschreiten.

Aber ich denke nicht nur an die Parteien. Wenn man die Parteien ausschließt, dann kommen diese Pilze, die bekanntlich nachwachsen. Deshalb sollte man immer alles im Auge behalten. Daher würde ich mich nicht auf den § 21 GG kaprizieren. Verbietet man die Parteien, steht der Freundeskreis daneben. Ich meine, man sollte deshalb den § 21 GG, den ich hier nicht für ausschlaggebend halte, auch sonst nicht zu hoch setzen. - Insoweit kann der Rundfunkveranstalter das machen.

Ich kann mir im Augenblick nicht vorstellen - soweit ich Herrn Kollegen Lerche verstanden habe, hatte auch er den Vorbehalt; ich bin einfach zu sehr Theoretiker, aber auch die Praktiker wissen nicht, was auf sie zukommt -, wie ein solcher Mißbrauch aussehen

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

kann, wie er wirkt, ob wir dann wirklich alle einseitig politisch verдумt werden oder ob wir dann nicht sagen: Jetzt haben wir von den Parteien die Nase wirklich gründlich voll. - Auch das ist eine Tendenz, an die die Parteien heute denken sollten. - Ich sehe noch keine Ansätze, wo ich sagen würde: Jetzt muß gravierend dagegen vorgegangen werden.

Vorsitzender: Weitere Fragen an Herrn Professor Grawert sehe ich im Augenblick nicht. - Meine Damen und Herren, wir müssen nun einen Tausch vornehmen, weil Herr Professor Ricker angekündigt hat, daß er uns spätestens um 13.00 Uhr verlassen muß. Wenn die anderen Herren damit einverstanden sind, möchte ich jetzt zunächst Herrn Ricker um seine Stellungnahme bitten.

Prof. Dr. Ricker: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es geht hier um zwei Fragen, einmal: Ist die Parteiwerbung durch den Staatsvertrag verboten?, und zum anderen: Kann der Landesgesetzgeber von Nordrhein-Westfalen ein Gesetz beschließen, in dem die Parteiwerbung im privaten Rundfunk ausgeschlossen ist?

Ich möchte mich zunächst dem ersten Punkt zuwenden, zum einen deswegen, weil die Frage so gestellt wurde, und zum anderen, weil, wenn die Parteiwerbung durch den Staatsvertrag bereits verboten wäre, der Landesgesetzgeber von Nordrhein-Westfalen hier keinen Handlungsbedarf mehr hätte.

Wenn wir uns den Staatsvertrag anschauen, stellen wir fest, daß ein ausdrückliches Verbot für Parteienwerbung nicht besteht; davon ist im Art. 7 nicht die Rede. Die Parteienwerbung könnte entgegen einer ausdrücklichen Regelung nur dann verboten sein, wenn erstens der Werbebegriff nur Wirtschaftswerbung umfaßt und zweitens der Rechtssatz gilt, daß alles, was nicht ausdrücklich erlaubt ist, verboten ist.

Zunächst einmal: Wie steht es um die Interpretation des Begriffes Werbung, der im Art. 7 des Rundfunkstaatsvertrages gebraucht wird? Wie Werbung zu verstehen ist, darüber haben sich schon viele, nicht nur die Juristen, Gedanken gemacht. Man kann wohl in Übereinstimmung mit der Mehrheit sagen, daß Werbung nicht zwischen bestimmten Arten von solchen werbenden Beeinflussungen differenziert. - Hierauf habe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme hingewiesen, und die heutige Diskussion scheint dieses zu bestätigen. - Danach schließt eine Wortinterpretation die Parteiwerbung also nicht aus.

Wir müssen uns überlegen, ob die historische Interpretation, die in der Jurisprudenz immer mit Vorsicht zu gebrauchen ist, also die Genese des Rundfunkstaatsvertrages, uns vielleicht sagt: Ja wohl, aber damals, als die Ministerpräsidenten in ihrer "Echter-nacher Springprozeßion" versuchten, den privaten Rundfunk in der Bundesrepublik zu ordnen, war ganz klar nur von Wirtschaftswerbung die Rede.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

Jeder, der die Verhältnisse kennt, weiß, daß es damals um vieles ging, z. B. um die Frage der Grundlage der Finanzierung privaten Rundfunks, auch um den Ausgleich mit anderen Werbeträgern und schließlich auch um die Informationsfreiheit der Hörer und Zuschauer. Es ging darum, z. B. ein audiovisuelles Anzeigenblatt zu verhindern. Aber es ging bei all diesen schwerwiegenden, mühseligen und langanhaltenden Diskussionen nicht darum, eine Begrenzung der Werbung auf Wirtschaftswerbung vorzunehmen.

Wir kämen dann im Rahmen der Interpretationslehre zu der teleologischen Interpretation: Sinn, Zweck und Zusammenhang der Normen des Art. 7. Was ist der Zweck des Art. 7? Er ist einmal - darauf haben meine Vorredner schon ausführlich hingewiesen - die Sicherung der Existenz des privaten Rundfunks, der Ausgleich mit den Interessen anderer Medien, die Trennung von Werbung und Programm in all ihren Schattierungen - ich nenne z. B. Sponsoring - und dadurch auch eine Unterstützung sachgerechter Information.

Außerdem ist festzustellen, daß Zweck der Norm keine Umgehung des Gebotes des Meinungspluralismus durch Parteienwerbung ist. Der Art. 7 versucht natürlich, den Rundfunk in einem Guß zu formen und möchte auch verhindern, daß durch Werbung auf das Programm Einfluß genommen wird. Schleichwerbung ist nach Art. 7 verboten.

Im Zusammenhang mit der Parteienwerbung sollte aber folgendes festgehalten werden: Der Rezipient weiß, daß Werbung immer einseitig ist. - Dafür gibt es auch Werberichtlinien der Landesmedien direktoren, die sehr ins Detail gehen, bis hin zur graphischen Gestaltung von Werbelogos etc. - Somit kann er die Werbung als solche erkennen.

Insgesamt komme ich zu dem Ergebnis, daß sowohl nach der Wortinterpretation der Geschichte des Staatsvertrages als auch nach Sinn und Zweck der Vorschrift die Werbung auch die Parteiwerbung umfaßt, also im Art. 7 keine Differenzierung zu erkennen ist.

Wenn man einmal davon absehen würde und jetzt sagte: Unter Werbung ist nach dem Staatsvertrag doch nur Wirtschaftswerbung zu verstehen - es gibt einige, die dazu tendieren; Herr Kollege Dr. Ring ist heute unter uns und hat sich dementsprechend in seinem Kommentar geäußert -, dann müßten wir uns immer noch vor Augen halten, daß nach dem, was jetzt hier dargelegt wurde, Parteiwerbung nicht ausdrücklich verboten ist, so daß uns der Rundfunkstaatsvertrag insofern keine eindeutige Weisung gibt.

Dann könnte diese Parteiwerbung nur durch den in meinen Augen kühnen Satz ermöglicht werden, daß man der Meinung ist: Wenn im Rundfunkstaatsvertrag nichts darüber steht, daß Parteiwerbung erlaubt ist, dann ist sie verboten. Alles, was nicht erlaubt ist, ist verboten.

In dieser Weise - ich hoffe, daß ich ihn nicht mißinterpretiere - konnte ich es beim Kollegen Dr. Ring nachlesen, und ich stelle die Frage, ob dies richtig ist. Sicher ist es so, daß der Gesetzgeber im Bereich des Rundfunks alles Wesentliche regeln muß. Aber der Veranstalter wird, wenn er mit einer Lizenz die Veranstaltung aufnimmt,

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
re

vom Art. 5 geschützt - egal, ob wir ihn jetzt einen Grundrechts-träger nennen oder nicht. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts gehen in bezug auf die Stellung des privaten Rundfunkveranstalters, der mit Lizenz arbeitet, selbstverständlich davon aus, daß er von Art 5. geschützt wird. Dann kann er sich innerhalb dieses Rahmens der Rundfunkordnung halten; dann ist er frei. Erst dann, wenn der Gesetzgeber unter ganz bestimmten Prämissen diese Ordnung einschränkt, in concreto: die Wirtschaftswerbung, die die Parteienwerbung ablehnt und verbietet, muß er sich möglicherweise daran halten.

- folgt S. 29 -

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Was nicht möglich sein kann, ist, daß innerhalb einer bestehenden Rundfunkordnung der Grundsatz besteht, daß alles das, was nicht konkret erlaubt ist, verboten ist. Konkret ist dem Landesrundfunkdirektor auch nicht eine ganz bestimmte Art seines Dienstwagens erlaubt. Frage: Wenn ihm das nicht ausdrücklich erlaubt ist, müßte es ihm ja verboten sein. Dann müßte er mit dem Fahrrad fahren, aber das ist ihm auch nicht erlaubt. Frage: Ist ihm das auch verboten? Wir kämen in eine uferlose Diskussion. Richtig kann doch nur sein, daß sich der Rundfunkveranstalter an die Ordnung halten muß, die er vorfindet, und im Rahmen dieser Ordnung ist ihm alles erlaubt. Erst dann, wenn der Landesgesetzgeber weitere Maßnahmen ergreift, kann das zu einem Verbot führen.

So komme ich zum zweiten Punkt. Kann ein solches Verbot etabliert werden, nachdem nach meiner Auffassung der Rundfunkstaatsvertrag ein solches Verbot nicht statuiert? Zunächst einmal müssen wir uns überlegen, was ein solches Verbot für eine Konsequenz hat. Erstens entsteht dadurch ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit des Veranstalters. Ich habe damit noch nicht gesagt, daß das ein illegitimer Eingriff ist, aber es ist ein Eingriff, denn er kann jetzt nicht für jedermann Werbesendungen verbreiten. Zweitens ist es ein Eingriff in die Freiheit des Werbetreibenden, denn nach dem "Südkurier"-Urteil ist der Werbungtreibende selbst auch als Grundrechtsträger geschützt; er verbreitet Meinung. Das bedeutet, daß Art. 5 GG die Parteien mit schützt, da sie nämlich werbetreibende Beiträge in die Öffentlichkeit bringen. Drittens - das hat Herr Kollege Grawert ausführlich deutlich gemacht - geht es auch um die Stellung der Parteien; auch die wird hier tangiert.

Frage: Ist ein solcher Eingriff in die Rundfunkfreiheit, in die Meinungsfreiheit und in die Parteienfreiheit zulässig? Die Antwort gibt uns der Mechanismus des Art. 5 GG. Nach Art. 5 Abs. 2 GG wäre das möglich, wenn ein solcher Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Was die Geeignetheit einer Maßnahme angeht - ich unterstelle einmal, der Landesgesetzgeber von Nordrhein-Westfalen würde die Parteienwerbung verbieten wollen -, so wäre das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann rechtsfehlhaft, wenn der Gesetzgeber mit einem solchen Verbot schlechthin eine ungeeignete oder objektiv ungeeignete Maßnahme ergreift. Auf gut deutsch: Er hat eine weites Ermessen. Wir müssen uns als diejenigen, die das hier möglicherweise zu kritisieren haben, bei der Geeignetheit einer Maßnahme also zurückhalten.

Trotzdem möchte ich auf folgendes aufmerksam machen. Werbung ist per se immer einseitig; das muß sie sein. Wäre es anders, dann müßte der Veranstalter auch die Gleichmäßigkeit von Sunil, Omo und Meister Proper berücksichtigen. Werbung ist immer einseitig.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Zweitens. Die Ausgewogenheit gilt nach dem Bundesverfassungsgericht nur für das Programm. Das Bundesverfassungsgericht hat noch nirgendwo erklärt, daß auch die Werbung ausgewogen sein müsse. Ich beziehe mich auch hier wieder auf das, was Kollege Grawert gesagt hat.

Drittens. Die Ausgewogenheit - wenn wir schon sagen, auch Werbung müsse in etwa ausgewogen sein - wird schon durch die Pflichtwerbezeiten hergestellt, die der private Rundfunk zu tragen hat. Ich möchte das, ohne daß Sie mich da bitte mißverstehen wollen, so ein bißchen als Grundversorgung im privaten Rundfunk darstellen. Natürlich soll der Rezipient zu Wahlzeiten jede Partei kennenlernen können. Das passiert aber durch die Pflichtwerbezeiten. Was jetzt daraufkommt, ist etwas Freiwilliges, etwas Zusätzliches, was im übrigen auch überall durch Litfaßsäulenanschläge, durch die Verteilung von Luftballons und Kugelschreibern passiert. Sie, meine Damen und Herren, die Sie in der politischen Arbeit stehen, wissen viel besser, wie man das Werbebudget verteilt. Daß es da Parteien gibt, die mehr haben, und Parteien gibt, die weniger haben, ist vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Chancengleichheit niemals kritisiert worden.

Viertens. Der Rezipient kennt die Unausgewogenheit der Werbung. Die Landesrundfunkanstalt hat auch dafür zu sorgen, daß er sie kennt. Die Anstalten haben durch ihre Werberegeln hierzu einiges getan. Soweit ich diese Werberegeln überblicken kann, greifen sie auch. Manchmal gibt es Exzesse, die Werbung wird dann doch noch verdrängt, und dann müssen eben die Landesrundfunkanstalten eingreifen. Ich bin der Auffassung, sie sollen dann auch sehr konsequent eingreifen. Denn seit 1874, dem Reichspressgesetz, in dem wir die Trennung von Anzeige und redaktioneller Tätigkeit kennen, ist es eine der vornehmsten Pflichten, dafür zu sorgen, daß wir keine Schleichwerbung haben. Ich bin durchaus für Rigorismus, aber dann sollen das doch die Landesrundfunkanstalten tun, damit der Rezipient weiß: Jetzt kommt Werbung und nicht etwa eine redaktionelle Botschaft.

Fünftens. Ich meine, daß der Rezipient auch die ungefilterte Werbung kennenlernen soll, denn sonst würden die Parteien ja nicht werben. Sicherlich ist es richtig, daß er auch redaktionell gestaltete Einsichten bekommen soll. Sicherlich ist es richtig, daß die Journalisten eine Mittlerfunktion haben. Aber gerade seine Stellung als Aktivbürger, wie es das Bundesverfassungsgericht sagt, gibt ihm das Recht, den Standort der politischen Parteien auch ungefiltert kennenzulernen. Dementsprechend meine ich, es ist richtig, daß politische Wahlwerbung auch im privaten Rundfunk erfolgt.

Schließlich möchte ich Sie auf folgendes aufmerksam machen. Wir reden über die Geeignetheit der Maßnahme. Herr Grawert hat

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

schon sehr ausführlich dargestellt, daß diese Maßnahme, nämlich Verbot der Parteienwerbung, gar nicht greift, weil wir dann noch die Freundeskreise haben oder solche, die unabhängig von politischen Parteien einfach nur ihre Meinung sagen und dafür Werbespots kaufen.

Ich möchte Sie noch auf einen anderen Tatbestand aufmerksam machen. Nach diesem Gesetzentwurf ist die politische Werbung der Regierung nach wie vor möglich. Die Regierung kann Werbezeiten kaufen, und das ist ihr nicht verboten. Wenn wir hier über Staatsfreiheit des Rundfunks sprechen - über den müssen wir immer nachdenken -, dann, meine ich, muß, wenn Sie schon einen solchen Gesetzentwurf machen wollen, unbedingt Berücksichtigung finden, daß die politische Werbung der Regierung auch unterbleibt.

Nächster Punkt: Die Regelung muß erforderlich sein. Ein Verbot der Wahlwerbung, der politischen Werbung, der Parteienwerbung muß also erforderlich sein. Hiergegen sprechen für mich insgesamt zwei Punkte. Erstens. Die privaten Veranstalter sind bei uns in der Regel nicht mehr zum Binnenpluralismus verpflichtet, jedenfalls nicht im Fernsehen, denn wir haben in der Bundesrepublik vier Vollveranstalter, und nach dem Rundfunkstaatsvertrag ist Binnenpluralismus im Fernsehen nur so lange notwendig, wie wir nur höchstens drei haben. Das bedeutet, daß sich jedenfalls im Fernsehen die Tätigkeit eines privaten Veranstalters doch sehr stark derjenigen der Presse angleicht. Zweitens: Das Verbot der Parteienwerbung ist erforderlich. Ich meine nicht, denn bei einer mangelhaften Erkennbarkeit der Werbung als Werbung wäre eine Verschärfung der Werberegeln möglich; ich habe darauf aufmerksam gemacht.

Ich möchte abschließend zum wesentlichen Punkt kommen: der Verhältnismäßigkeit. Ist eine solche Regelung verhältnismäßig? Herr Grawert hat sehr ausführlich dargelegt, daß der private Veranstalter auf Werbung angewiesen ist und er legitim wirbt. Das ist keine Angelegenheit, die man etwas mit Hautgout betrachtet, sondern das ist unser duales Rundfunksystem. Es ist eine ganz zulässige Tätigkeit. Ich glaube, das sollte man immer sehr deutlich im Hintergrund sehen.

Zweitens. Die Parteien haben sich als Wahlvorbereitungsorgane mit modernen Mitteln zur Schau zu stellen. Wir leben in einer Massendemokratie, und die Leute gehen heute - Sie Politiker wissen das besser als ich - nicht mehr in die Veranstaltungen, und die Leute nehmen auch die Litfaßsäulenwerbung nicht in dem Umfang in Anspruch. Trotzdem ist es notwendig, daß etwas getan wird, daß sich das einstellt, worauf ich mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts schon hingewiesen habe, daß nämlich der Wähler zum Aktivbürger wird. Eine Demokratie verkommt zum Etikettenschwindel, wenn nicht alle Möglichkeiten genutzt werden, daß der Wähler die Ernsthaftigkeit des Wahlaktes auch

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

tatsächlich erkennt. Daß da manches im argen liegt, meine Damen und Herren, davon können Sie sicher ein leidvolles Lied singen.

Andererseits - wir sind bei der Verhältnismäßigkeit - bin ich der Auffassung, daß ein Verbot der Wahlwerbung wenig Sinn macht. Wir haben in weiten Bereichen des privaten Rundfunks keinen Binnenpluralismus mehr. Dementsprechend - ich sagte es vorhin schon - nähern wir uns der Presse. Ich darf auf folgendes aufmerksam machen. Bei der Presse gibt es prinzipiell keine Verpflichtung, Anzeigen aufzunehmen, und es gibt auch keine Verpflichtung, hier, gerade im Bereich der politischen Werbung, eine Gleichbehandlung vorzunehmen. Wir haben den Montabaur-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts. Damals ging es darum, ob der Regierungsbezirk Montabaur nach Hessen zurück soll oder bei Rheinland-Pfalz verbleibt. Eine Aktionsgemeinschaft "Heim nach Hessen" wollte für eine Veranstaltung werben. Die "Rhein-Zeitung" in Koblenz, treu rheinland-pfälzisch, lehnte diese Anzeige ab und sagte: Das ist Landesverrat, wie kommen wir dazu? - Diese Aktionsgruppe ging dann bis zum Bundesverfassungsgericht, und das Bundesverfassungsgericht sagt: Im Bereich der politischen Werbung ist die Presse völlig frei. Ich stelle die Frage: Warum ist der private Rundfunk nicht völlig frei, wenn wir nicht das Gebot des Binnenpluralismus zu beachten haben?

Weiterhin spricht gegen das Verbot, daß wir keine Täuschung des Rezipienten erwarten müssen, denn der Rezipient sieht durch das Gebot der Trennung von Werbespot und Redaktion, was auf ihn zukommt. Schließlich ist auch die Gefahr indirekter Einflußnahme, die heute eine gewisse Rolle spielt, meiner Ansicht nach gering. Ad eins ist die Werbezeit auf 20 % beschränkt. Daß sich jemand den ganzen Sender kauft, ist schon einmal nicht möglich. Zweitens. Der Veranstalter muß auch während der Wahlkampfzeit die Wünsche anderer Werbekunden berücksichtigen. Realistischerweise kann ein Veranstalter doch nicht sagen: Omo, Sunil, Meister Proper und der Opel Omega kommen mir jetzt nicht mehr in die Werbung hinein, denn jetzt muß ich für SPD, CDU, FDP und die Republikaner alles freihalten. - Das wäre vollkommen unsinnig.

(Abg. Büsow (SPD): Vielleicht nur für eine Partei!)

- Ein wirklich kommerzieller Veranstalter würde so etwas nie machen, denn er lebt ja in der Regel von der Wirtschaftswerbung. Er wird sich seine eigenen Werbekunden - um es populär zu sagen - doch nicht vergraulen. Denn: Die Parteien werben - das wissen wir aus der übrigen Werbung doch alle - doch nur gelegentlich, nämlich zu Zeiten des Wahlkampfs. Manchmal wird auch noch am Ende des Jahres den Wählern gedankt, daß sie so freundlich waren, eine bestimmte Partei zu wählen. Aber das

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

sind nur Peanuts. Im großen und ganzen wird nur zur Wahlzeit geworben, es ist also auch nur eine kurze Zeit.

Auch ist das Werbebudget der Parteien beschränkt. Parteien müssen, wenn andere Werbeformen vielleicht nicht mehr so attraktiv sein mögen, auch an den anderen Fronten präsent sein. Ich kann mir kaum eine Partei vorstellen, die sagt: Ich mache jetzt keine Plakatwerbung mehr, statt dessen stopfe ich mein ganzes Geld in den privaten Rundfunk. Es gibt doch keinerlei Anzeichen dafür, daß dem so ist.

Schließlich sind die Rezipienten gerade in Wahlkampfzeiten besonders unterscheidungsfähig, denn da werden sie permanent mit Wahlmunition konfrontiert. Sie Politiker reden dann vielleicht von der Wahlkampf Müdigkeit. Ich möchte meinen, aus dieser Wahlkampf Müdigkeit kann man ausnahmsweise etwas Positives ziehen: Der potentielle Wähler weiß besonders gut, daß auf dem Fernsehschirm jetzt ein Werbespot einer politischen Partei flimmert, und wird dann eben ganz souverän entscheiden: Okay, den sehe ich mir an, oder er schaltet ab oder sagt: Ich sehe ihn mir an, finde ihn gut oder schlecht, würde ihn aber niemals mit dem redaktionellen Programm verwechseln. In dieser Zeit ist er besonders sensibilisiert.

Insgesamt betrachtet sehe ich keine Notwendigkeit, eine solche Regelung vorzunehmen. Damit ist sie unverhältnismäßig.

Ich möchte zum Abschluß noch folgendes sagen; ich glaube, ich decke mich da mit meinen beiden Vorrednern. Wir leben hier noch in einem etwas theoretischen Raum. Das Thema der politischen Wahlwerbung hat es das erste Mal beim Europawahlkampf gegeben. Wir alle sind auch keine Hellseher. Es kann sein, daß sich hier etwas ganz Schreckliches am Horizont aufdräut, niemand weiß es. Es könnte sein, daß eine radikale Gruppe tatsächlich die ganze Werbezeit kauft, nicht nur bei einem Sender, sondern auch bei anderen Sendern, und wir in ganz entsetzliche Verhältnisse für den Pluralismus kommen und der Wähler trotz allen Trennungsgebotes nicht versteht, daß es sich hier um Wahlwerbung und nicht um das redaktionelle Programm handelt. In einem solchen Falle besteht natürlich ein Handlungsbedarf. Das Bundesverfassungsgericht sagt ja, der Pluralismus ist ständig zu überwachen. Es ist also nicht so, daß Sie Landtagsabgeordnete jetzt bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag die Hände in den Schoß legen sollten, in den Schoß legen müßten, wenn Sie mir folgen. Seien Sie ruhig wachsam! Dagegen ist nichts zu sagen. Aber gegenwärtig sind keinerlei Anzeichen erkennbar, daß man die politische Werbung verbieten sollte.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Ricker. Es besteht jetzt die Möglichkeit, Fragen zu stellen. - Zunächst Herr Kollege Worms.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Abg. Dr. Worms (CDU): Herr Professor Ricker, an dem, was Sie ausgeführt haben, ist für mich jetzt eines wesentlich. Sie sagen, es kann der Regierung überhaupt nicht verboten werden, ihre Politik darzustellen; ich lasse die Sechs-Monats-Frist jetzt einmal weg. Dann ist eine Opposition überhaupt nicht mehr in der Lage, ihre Politik zu verkaufen. Deshalb die konkrete Frage: Wenn es der Regierung erlaubt ist, muß es dann nicht zwangsläufig auch den Fraktionen erlaubt sein, ihre Politik über dieses Medium dem Wähler nahezubringen? Das ist für mich eine essentielle Frage, wenn wir hier noch in die Gesetzesberatung einsteigen.

Vorsitzender: Ich darf ergänzen. Herr Ricker, wäre es nach Ihrer Meinung zulässig zu sagen: Werben dürfen nur die Regierung und die im Parlament vertreten Parteien?

Prof. Dr. Ricker: Zunächst zur Frage von Ihnen, Herr Dr. Worms. Sicherlich ist die Sechs-Monats-Frist einzuhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat, Sie alle wissen es, zu der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Vorwahlkampf ausführlich Stellung genommen. Ich habe das unterschlagen, weil ich davon ausgehe, daß Sie das alle wissen. Aber es gibt genügend Gelegenheiten, die Erfolgsberichte - ich greife jetzt niemanden an, denn die CDU steht irgendwo in der Regierung, die SPD auch, jeder ist potentiell regierungsfähig; das hat mit Parteipolitik gar nichts zu tun - auch außerhalb der Wahlkampfzeit zu placieren. Möglicherweise ist das auch viel wirkungsvoller, weil die Rezipienten dann besser hinschauen und hinhören. Die Regierung müßte im Blick auf den neuen § 19 Abs. 9, "... dürfen andere Sendungen einschließlich Werbesendungen nicht der Wahlwerbung oder der Öffentlichkeitsarbeit einer Partei oder Wählergruppe dienen", sehr geschickt sein. Sie dürfte also nicht auf die eigene Regierungspartei verweisen, aber das muß sie gar nicht. Sie bleibt hübsch bei der Regierungswerbung, und die wäre nach dieser Vorschrift erlaubt.

Dann, meine ich, stellt sich sehr die Frage nach der Staatsfreiheit. Dabei bin ich der Auffassung, daß im Bereich der Werbung viel erlaubt sein darf. Ich komme eigentlich zu dem Schluß: Warum sollte die Regierung das nicht machen können? Aber dann muß es selbstverständlich auch der Opposition erlaubt sein.

Herr Vorsitzender, ich bin auch nicht der Auffassung, daß man das auf Fraktionen, auf im Parlament befindliche Parteien begrenzen sollte, denn nach dem Grundsatz der Chancengleichheit geht es darum, daß es möglicherweise auch Gruppierungen gibt, die noch nicht im Parlament sind, aber es noch werden könnten; ich sage jetzt gar nicht: werden sollten, denn damit würde ich irgendein Präjudiz geben. Die Demokratie lebt von Veränderung. Da sehen wir schon, wie problematisch es wird. Es wäre mit dem Gebot der Meinungsfreiheit sicherlich unvereinbar, daß man

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

parlamentarische Gruppen und die Regierung werben läßt, andere Parteien aber nicht. Ich würde darin einen Verstoß gegen die Chancengleichheit sehen.

Abg. Büssow (SPD): Ich glaube, man müßte sich noch einmal darüber unterhalten, ob das, was die Regierung tut, in den Bereich der Informationspflicht von Regierungen gehört, und das andere den Bereich betrifft, wie Parteien sich darstellen. Nehmen wir an, die Regierung erläutert den Bürgern eine Umweltschutzbestimmung, die für alle Bürger gleichermaßen interessant ist, beispielsweise, wieviel Liter Wasser man am Tag verbrauchen kann.

(Vorsitzender: Daß man keine Thermometer mehr in den Abfall tun darf!)

- Oder so etwas. - Das ist doch etwas anderes, als wenn Fraktionen für sich werben, um die Mehrheit zu erringen. Die Grenzziehung zwischen Information und Werbung ist für eine Regierung, die von zwei oder einer Partei getragen wird, natürlich schwer zu treffen; das räume ich ein. Aber es ist doch immer noch etwas anderes, wenn das eine Staatsregierung tut oder wenn Parteien für sich werben. Das ist doch nicht identisch.

Ich komme zu einem anderen Bereich. Sie gehen von Prämissen aus, Herr Prof. Ricker, bei denen wir uns nach meiner Meinung auf dünnem Eis bewegen, nämlich was unsere Prognosefähigkeit angeht. Ob die Plakatwerbung bleibt, ob eine Partei nie auf Plakatwerbung verzichtet oder ganz in Werbespots im Fernsehen geht, wissen wir heute nicht. Wenn sich herausstellt, daß Werbeplakate an Litfaßsäulen nicht mehr wirkungsvoll sind, dann, so kann ich Ihnen sagen, machen die Parteien morgen nur noch Werbespots. Wenn sich herausstellt, daß Handzettel nicht mehr wirksam sind, machen die Parteien nur noch Werbespots. Das ist doch völlig klar. Ob sich das so erweist, wissen wir nicht. Aber wenn es so wäre und die Parteien ein Gefühl dafür bekommen, würden sie es tun. Da sich das Werbebudget nicht vergrößert, entsteht dann genau das, was wir in anderen Bereichen in der Medienpolitik diskutiert haben: Es kommt zur Umverteilung von Werbeströmen, von Werbegeldern. Man wird die Werbemittel da einsetzen, wo sie den größten Effekt versprechen.

Ich habe vorhin Herrn Grawert gefragt: Besteht für einen privaten Fernsehveranstalter die Möglichkeit, Werbespots abzulehnen? Sie waren, glaube ich, schon hier, als ich diese Frage gestellt habe. Beispielsweise treten die Republikaner oder die Mun-Sekte, eine Partei, die ERP oder andere in diesen Spots mit offensichtlich verfassungsfeindlichen Zielen auf. Hat der private Fernsehsender nun die Möglichkeit, diese abzulehnen? Da sagt Herr Grawert - auch Sie haben das mehr oder weniger bestätigt -, daß er nicht gezwungen werden könnte, bestimmte

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Commercials aufzunehmen. Ich sage: Nun kann dabei die Gefahr entstehen, daß Parteien einseitig darüber privilegiert werden, daß sie Commercials absetzen dürfen und andere Parteien nicht. Sie sagen, wir haben eine außenpluralistische Situation, es gibt mehr als drei private Veranstalter. Es könnten sich ähnlich wie in der Presse Tendenzsender herausbilden. Es müssen nicht alle drei Tendenzsender sein, aber einer könnte sagen: Ich bin Tendenzsender und privilegiere nur eine Partei. - Die anderen sind aber den anderen konkurrierenden Parteien nicht zuzurechnen, und sie wollen das auch nicht. Also hätte ich einen einzigen Sender, der eine Partei privilegiert.

Ich könnte mir noch weiter ausmalen, daß eine Partei sagt: In Form einer Wahlspende schenke ich einer Partei 30 Werbespots, aber anderen Parteien nicht, weil die nicht auf meiner publizistischen Tendenz liegen. - Was sind denn das für Situationen? Wir haben dann doch eine Ungleichheit der Chancen, sich bei den Parteien auch anzudienen.

Herr Grawert fragte vorhin, warum die Spots eigentlich nur zu Wahlzeiten gesendet werden müssen. Ich geben Ihnen völlig recht. Es könnte möglich sein, daß sich die Parteien, um Wählerbindungen aufrechtzuerhalten, des Mediums Wahlwerbung kontinuierlich bedienen. Wenn bestimmte Parteien finanziell dazu nicht in der Lage sind, sind sie im Markt der politischen Meinung unterrepräsentiert, sie werden diskriminiert. Es ist doch eigentlich Sinn von Art. 21 Abs. 1 GG, daß die Parteien an der politischen Meinungsbildung in unserer Gesellschaft teilhaben und damit auch eine chancengleiche Teilhabe bekommen müssen. Dann muß der Gesetzgeber nachbessern. Da komme ich wieder auf den Punkt, an dem Herr Lerche sagt, es muß nicht unbedingt sein, aber es ist eine lebenspraktische Frage, daß ich sie finanziell so ausstatte, daß sie an dem Wettbewerb auf diesem Meinungsmarkt chancengleich teilhaben können.

Übrigens könnten noch tollere Sachen auftreten. Nehmen wir an, in einem Land regiert eine Partei allein. In zehn Jahren - die Lizenzen sind jetzt vergeben - entsteht so eine Situation. Wir wissen, wovon wir reden. Wir wollen die Wahrheiten, wie unsere Landschaft organisiert ist, ansprechen. In der einen Gruppe dominiert die eine Partei, in der anderen jene Partei. Damit nun eine bestimmte Bereitschaft und Offenheit vorhanden ist, eine Lizenz zu verlängern oder zu vergeben, werden dieser einen Partei nun 40 Werbespots eingeräumt. Ich meine, wir öffnen damit doch Möglichkeiten, die wir bisher noch nicht hatten. Ich würde sagen, es ist gut, daß wir sie in diesem Maße noch nicht hatten. Wir öffnen neue Felder auch des Parteinflusses auf hoheitliche Entscheidungen; ein Lizenzakt ist ja eine hoheitliche Entscheidung. Man muß nur Phantasie haben. Es sagte einmal jemand, diese Parteienrepublik ist wie Wasser; das läuft überall durch, durch alle Ritzen und durch alle kleinen Öffnungen. Ich finde, der Gesetzgeber hat die Pflicht,

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

solche voraussehbaren Entwicklungen nach Möglichkeit zu verhindern. Es ist eine Güterabwägung, bei der man dann sagt: Dann entscheiden wir uns lieber für die sichere Seite.

Vorsitzender: Herr Ricker, es liegen mir jetzt eine ganze Reihe von Fragen vor. Sie sollten erst antworten, bevor wir weitere Fragen zulassen.

Ich möchte aber zu dem, was Herr Büssow gesagt hat, eine ergänzende Zuspitzung anfügen. So wie sich das mir jetzt darstellt, läßt sich durchaus die Position heraushören, die lautet: Privater Rundfunk ist ein Stück öffentlichkeitswirksame Meinungsmache; da müssen die Parteien vertreten sein, sie völlig auszuschließen ist nicht machbar. Wenn man diesen Standpunkt vertritt: Zu sagen, jetzt kann aber der private Rundfunksender entscheiden, wem er die Werbung geben will, oder zu sagen, die können zwischen ihren Sympathien differenzieren, scheint mir unhaltbar zu sein. Entweder gibt es nur die Möglichkeit zu sagen: Das ist völlig frei. Dann kann man es auch verbieten, denn etwas, über das der einzelne verfügen kann, muß auch der Gesetzgeber verbieten können. Oder man kann es aus übergeordneten Gesichtspunkten nicht verbieten. Dann kann es aber auch keine Differenzierung geben. Alles andere schiene mir nicht logisch zu sein.

Prof. Dr. Ricker: Ich gehe gerne darauf ein. Zunächst noch kurz zum Thema Regierungswerbung und Oppositionswerbung. Herr Büssow, Sie haben gerade gesagt, bei der Regierung kann es sein, daß es neutrale Informationen sind - Sie habe einige Beispiele gebracht -, und bei der Opposition ist es möglicherweise anders, sie profiliert nur die Partei, die hinter ihr steht. Im Bereich der Presse stellt sich so eine Frage gar nicht, denn dort kann jeder werben, der seine Anzeige von dem Verlag abgenommen bekommt. Es besteht keine Pflicht, eine Regierungswerbung vorzunehmen. Es gibt auch gar keine Pflicht, amtliche Mitteilungen abzudrucken. Das alles erfolgt durch einen Anzeigenvertrag. Dort haben wir Freiheit. Wenn wir diese Freiheit auch im privaten Rundfunk haben, so würde ich keine Problem sehen. Ich sehe allerdings dann ein Problem, wenn wir Regierungswerbung zulassen und Oppositionswerbung nicht zulassen. Daß Regierungswerbung eindeutig neutral ist und nur der Aufklärung dient, während Oppositionswerbung anders ist, ist nämlich schon im Denkansatz falsch. Es geht selten um richtig oder falsch. Vielmehr ist es ein Wesenselement der Demokratie, Streitbar zu sein. Erst durch die Streitbarkeit erreichen wir das Ergebnis, nämlich die Willensbildung der Bevölkerung. Das haben wir z. B. bei der Gesundheitsreform gesehen, wo die Regierung, aber auch die Opposition Anzeigen geschaltet haben. Nur so ist es möglich, daß sich der Bürger ein hinreichendes Urteil bildet. Ich meine also: Wenn die Regierung weiter werben darf, dann müssen die Parteien auch werben können. Oder

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

anders ausgedrückt: Sollten Sie eine politische Werbung verbieten wollen, dann müßte die Regierung mit umfaßt sein.

(Vorsitzender: Das sehe ich auch so!)

Das Zweite, Herr Büssow, ist die Einseitigkeit bei der Werbung. Ich folge Ihnen vollkommen. Dem Design, das Sie dargestellt haben, kann ich gar nicht widersprechen, weil es so kommen könnte. Ich darf nur das folgende sagen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Montabaur-Beschluß eben gesagt, die Presse ist vollkommen frei. Die Sorgen, die Sie beim Rundfunk haben, müßten Sie legitimerweise bei der Presse genauso haben. Aber an die Presse gehen Sie nicht heran, weil wir a) den Montabaur-Beschluß haben und b) eine hinreichende Vielfalt haben. Aber im Rundfunkstaatsvertrag steht nun einmal, daß, sobald wir vier Vollprogramme haben, Binnenpluralität beim einzelnen Sender nicht mehr notwendig ist. Daraus folgere ich, daß eine Pflicht zur ausgewogenen Politwerbung nicht besteht.

Ich will Ihnen dazu noch etwas sagen, Herr Büssow. Im Bereich des Medienrechts ist sehr viel "case law" vorhanden. Ich bin nicht derjenige, der sagt, der Montabaur-Beschluß mit der prinzipiellen Freiheit der Presse ist ohne weiteres auf den privaten Rundfunk übertragbar. Das könnte man annehmen, aber das ist nicht zwingend. Das Bundesverfassungsgericht könnte auch anders entscheiden. Ich könnte mir jetzt folgendes vorstellen - deswegen meine ich erst recht, eine Initiative des Gesetzgebers ist nicht notwendig -: Eine Partei wirbt bei einem privaten Rundfunkveranstalter mit Werbespots. Jetzt kommt die Konkurrenzpartei und sagt: Ich möchte auch. - Der private Rundfunkveranstalter sagt: Nein, machen wir nicht, wir stehen der Partei, die bei uns werben darf, nämlich sehr nahe. - Dann soll doch die abgelehnte Partei einmal die Gerichte anrufen. Dafür sind unsere Gerichte nämlich da. Die privaten Rundfunkveranstalter könnten nämlich nach § 26 GWB möglicherweise einem Kontrahierungszwang unterliegen. Dann wird diese Frage genauso wie alle andere Fragen - siehe Montabaur-Beschluß - irgendwann beim Bundesverfassungsgericht landen.

(Abg. Büssow (SPD): Aber die Gesetzgeber sind doch dafür da, daß sie das regeln! Dafür wollen wir doch nicht die Gerichte bemühen!)

- Wenn es ein Einzelfall ist. Sie sprechen von einem bestimmten Design. Andere sprechen von einem anderen Design. Es ist doch sinnvoll, diesen Einzelfall gerichtlich klären zu lassen. Sie dürfen nicht meinen, der Gesetzgeber sollte nichts mehr tun und wir lassen die das dann im Bundesverfassungsgericht tun.

Ich bin wirklich der Auffassung: Bei einem nicht zum Binnenpluralismus verpflichteten Rundfunk ist die Situation die

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

gleiche wie bei der Presse. Dann haben wir im Bereich der Spotwerbung absolute Freiheit des Veranstalters, vor allen Dingen noch vor dem Hintergrund, den wir bei der Presse nicht haben, daß es die Pflichtsendezeiten gibt. Es ist gar nicht so, daß der private Rundfunkveranstalter völlig frei ist; das ist er schon jetzt nicht. Er muß für alle Parteien, nach dem Wahlgesetz und den dortigen Proporzten aufgeschlüsselt, schon jetzt Pflichtsendezeiten veranstalten. Von daher haben wir gar nicht die gleiche Freiheit wie bei der Presse. Das, was allerdings verbleibt, sollte, meine ich, in der gleichen Freiheit absolviert werden, wie es sich im Bereich der Presse einge spielt hat und es auch nicht zu nennenswerten Problemen gekommen ist.

Herr Büssow, nennen Sie mir bitte eine wichtige überregionale Zeitung im politischen Raum - ich rede jetzt nicht von irgendwelchen kirchlichen Zeitungen, die andere Religionsgemeinschaften nicht werben lassen, dies kommt aber auch gar nicht vor; sprechen Sie bitte aus Ihrer Erfahrung, ich lasse mich gerne belehren -, die gesagt hat: Ihre Politwerbung nehmen wir nicht, weil wir einer anderen Partei näherstehen.

(Abg. Büssow (SPD): Haben wir hier gehabt! Die "Rheinische Post" hat Anzeigen der SPD abgelehnt! - Vorsitzender: Der "Bayern-Kurier" lehnt auch SPD-Werbung ab!)

- Das ist aber etwas Besonderes, Herr Farthmann. Ich habe es gerade gesagt: religiöse Zeitschriften.

(Heiterkeit)

- Entschuldigung, der "Bayern-Kurier" ist keine religiöse Zeitschrift, aber es ist eine mit einem ganz bestimmten Auftrag. - Ich rede jetzt von Tageszeitungen. Ist ein solches Problem in nennenswertem Umfang aufgetreten? Sie können also ein Beispiel nennen. Aber fragen Sie sich selbst, ob es für Sie im Wahlkampf tatsächlich ein echter Nachteil ist, daß Sie als politische Partei benachteiligt werden, oder ist es eine besondere Gratifikation, daß Sie dauernd bevorzugt werden? Ich kann es mir nicht vorstellen. Gut, Sie können das Beispiel der "Rheinischen Post" nennen. Aber fragen Sie sich, ob es eine wirkliche Tendenz gibt. Ich meine auch, daß die privaten Rundfunkveranstalter ganz blöd wären, wenn Sie sich der Einseitigkeit hingeben würden, denn sie müssen massenattraktive Programme machen. Sie würden sehr schnell in eine skurrile Ecke gedrängt. Wenn z. B. RTL einmal auf den Gedanken kommt: Wir nehmen keine SPD-Werbung mehr, ginge das doch wie ein Lauffeuer durch die Republik. Das ist doch eine Frage - ich darf da gerne auch noch einmal auf Herrn Grawert verweisen -, die wir auch anhand der Rechtstatsachen beurteilen müssen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Vorsitzender: Herr Ricker, unsere ganze Tendenz geht überhaupt nicht dahin, die Regierung zu bevorzugen. Ich gebe Ihnen recht, es entbehrt nicht einer gewissen Logik zu sagen: Wenn es keine politische Werbung geben darf, dann darf es sie auch nicht im Gewande der Regierung, der gerade herrschenden politischen Richtung geben. - Einverstanden, kein Thema. Unser Problem sind die extremen, kleinen Parteien, die sich ohne Kontrolle und u. U. auf der Basis des Parteiengesetzes ein übermäßiges Gewicht verschaffen können. Das ist unser Thema. - Kollege Grätz, bitte.

Abg. Grätz (SPD): Herr Vorsitzender, ich gehe davon aus, daß man zur Zeit des Abschlusses des Staatsvertrages noch ausschließlich an Produktwerbung dachte. Denn ich bin sicher, wäre es anders gewesen, hätte es schon damals, zumindest in Fachkreisen, eine sehr intensive Diskussion gegeben, so wie sie jetzt seit längerem läuft. Ich glaube, das kann man als Ausgangspunkt nehmen.

Ich habe Herrn Professor Ricker so verstanden, daß auch er dieses Problem nicht nur juristisch sieht. Vielmehr hat dieses Problem zusätzlich ganz andere Dimensionen, die bisher überwiegend diskutiert worden sind. Es hat eine politische Dimension bis hin zu den Fragen, die Herr Prof. Farthmann eben angeschnitten hat. Es hat auch eine Dimension, die ich als eine gemeinverträgliche, vielleicht sogar moralische Dimension umschreiben würde. Andere werden das für sich sicher nicht so sehen.

Für mich ist bemerkenswert, daß sich die Regierungen, sowohl die Landesregierungen als auch die Bundesregierungen verschiedenster Couleur, bisher sehr stark zurückgehalten haben, von ihren Rechten, nämlich amtliche Mitteilungen zu machen - da könnte man sehr weit gehen, und das wären Mitteilungen, für die Bevölkerung weit, weit empfänglicher wäre als für Werbespots - Gebrauch zu machen, und auf diesem Sektor praktisch überhaupt nichts tun; sie haben in allen Rundfunkgesetzen bestimmte Rechte. Das wird seine Gründe haben.

Zum anderen stelle ich mir vor - das sehe ich jenseits der juristischen Dimension und auch der Bevorzugung und Benachteiligung von bestimmten Gruppierungen -, daß, wenn denn politische Gruppierungen zu den normalen Sendezeiten von Werbung werben dürfen, sie dann natürlich keinen Anspruch auf besondere Exklusivität haben. Das heißt, ich stelle mir vor, der Werbespot einer seriösen Partei läuft dann zwischen der Werbung für Omo auf der einen Seite und Werbung für Büstenhalter auf der anderen Seite. Ich glaube, dann würde die Absurdität bestimmter Werbeformen deutlich, die man allein mit juristischen Formeln nicht umschreiben kann.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Mich interessiert - das habe ich bisher nicht deutlich verstanden -: Welche Rechte hat der Gesetzgeber? Können wir es eindeutig verbieten? Würde, wenn wir es tun, eine verfassungsrechtliche Überprüfung zu erwarten sein, und wie würde das wahrscheinliche Ergebnis sein? Oder gibt es auch Zwischenstufen der Reglementierung, die die wohl ursprünglich gemeinte allgemeine Produktwerbung von der Werbung politischer Gruppierungen innerhalb der Werbezeiten unterscheiden, sie gewissermaßen auch absetzen könnte?

Prof. Dr. Ricker: Ich will mich da kurzfassen. Ich habe schon versucht deutlich zu machen, daß die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 GG, daß nämlich ein die Werbung einschränkendes Gesetz geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein muß, hier nicht greifen. Dann komme ich zu dem Ergebnis der Verfassungswidrigkeit eines solchen Gesetzesvorhabens, das will ich in aller Deutlichkeit noch einmal sagen; das können Sie auch meiner schriftlichen Unterlage entnehmen.

Ich könnte mir vorstellen, daß die Diskussion vielleicht dann anders aussieht, wenn eine Gesetzesinitiative dahin ginge, festzuschreiben, daß bei der Vergabe von Sendezeiten für kommerzielle politische Werbung die Chancengleichheit der politischen Parteien beachtet werden muß. Das steht in Ihrem Gesetzentwurf aber nicht. Wenn dies zusätzlich hineingeschrieben würde, würde das wohl den Verhältnissen bei der Presse widersprechen. Aber die Verhältnisse bei der Presse sind nicht so ohne weiteres zu übernehmen. Ich teile eher einen Standpunkt, der sich an die Verhältnisse bei der Presse anschließt. Wenn in einem solchen Gesetz stünde:

"Politische Werbung ist nur zulässig, wenn die Chancengleichheit anderer politischer Gruppierungen gewahrt bleibt.",

dann hätte ich sicherlich Probleme, dies als verfassungswidrig darzustellen. Ich fände das rechtspolitisch nicht so schön. Ich bin mehr dafür, daß sich der private Rundfunk innerhalb einer auch griffigen Ordnung - siehe etwa das Gebot der Trennung von Werbung und Programm; da bin ich für ganz rigoristische Regeln - dann doch frei entfalten kann.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Prof. Ricker, ich darf noch einmal nachfragen. Sie haben eben das Szenario gehört, das Kollege Büssow gezeichnet hat, was alles passieren könnte, wenn ... Ich habe Sie doch richtig verstanden, daß Sie eingangs ausgeführt haben: Wenn sich zu irgendeinem Zeitpunkt eine solche Mißbrauchslebenswirklichkeit herausstellen sollte, also wenn das, was Kollege Büssow uns vorgemalt hat, tatsächlich eintreten würde, dann müßte der Gesetzgeber handeln, aber solange nach der normalen Lebenswirklichkeit so etwas nicht zu erwarten steht, so lange ist das auch nicht erforderlich, so lange ist

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

so etwas, wie wir das jetzt tun, unverhältnismäßig, und so lange ist dies dann verfassungswidrig. - So habe ich Sie doch richtig verstanden?

Prof. Dr. Ricker: Sie haben mich richtig verstanden. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind die beschränkenden Gesetze - das wäre ein beschränkendes Gesetz - ihrerseits wiederum im Lichte des Grundrechts auszulegen. Wir haben hier eine ganze Reihe von Grundrechten, wie die Rundfunkfreiheit des Veranstalters, wir haben die Meinungsfreiheit des Werben- den, und wir haben als Spezifikum auch noch die Parteien- freiheit. Diese also müssen wiederum im Lichte der Beschrän- kung gesehen werden. Dementsprechend muß es zu einer Güter- abwägung kommen. Die Güterabwägung setzt die Erforderlichkeit der Maßnahme voraus. Erforderlich muß sie natürlich auch vor dem Hintergrund der Lebenswirklichkeit sein. Wenn es überhaupt keine Gefahren gibt, die sich momentan konkret zeigen, dann hat der Gesetzgeber sicher nicht das Recht, die Freiheit ein- zuschränken, denn das Bundesverfassungsgericht hat in einem seiner Urteile ausdrücklich gesagt, daß im Bereich des Medien- rechts der Grundsatz "in dubio pro libertate" gilt.

Abg. Dr. Rohde (FDP): Wenn man davon ausgeht, wie Sie das, Prof. Dr. Ricker, gesagt haben, daß für die Regierung kein Werbeverbot besteht: Welche Gruppierung steht denn dann der Regierung gegenüber? Die Opposition oder möglicherweise Frak- tionen? Man kann ja auch davon ausgehen, daß Regierung und Mehrheitspartei eine Einheit bilden. Wenn der Regierung die Opposition gegenübersteht: Gibt es dann eine Abstufung gegen- über den anderen, nicht im Parlament vertretenen Gruppierun- gen, also denen, die weder Regierungspartei noch Opposition, sind? Das war auch die Frage, die Kollege Farthmann gestellt hat. Könnte man zwischen den im Parlament vertreten Parteien, die entweder Regierung oder Opposition sind, und anderen, die nicht vertreten sind, differenzieren?

Prof. Dr. Ricker: Es gilt folgende Situation auseinanderzuhal- ten: Einmal gibt es die amtlichen Verlautbarungen, insbeson- dere bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die nach den einschlägigen Landesrundfunkgesetzen und dem Rundfunkstaatsvertrag von den Regierungen selbstverständlich ausgesendet werden können. Da gibt es überhaupt keine Frage, und da gibt es auch kein Pendant; aber darüber reden wir nicht. Aber wenn die Regierung die Möglichkeit haben soll - nach diesem Gesetzentwurf hat sie sie -, politische Werbung zu betreiben, dann ist das Pendant oder das Gegenüber die gesamte politische Gesellschaft. Es ist das Wesen der Demokratie, daß sich die Regierung der Diskussion der Gesellschaft stellt. Dann haben alle politischen Gruppierungen das Recht, dieser Regierung zu antworten und das auch mit modernen Mitteln zu tun. Wenn man das nicht will, dann muß man die Werbung der Re- gierung eben verbieten; dann hat man wenigstens dieses Problem

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

weg. Aber solange es so ist wie in diesem Gesetzentwurf, muß jeder politisch werben können. Es ist natürlich gar nicht demokratisch, wenn man sagt: Eine im Parlament vertretene politische Partei hat das Recht der Antwort. Das hat sie exklusiv im Parlament. In der Öffentlichkeit - der Rundfunk ist eine Sache der Öffentlichkeit - gibt es Gruppierungen, die noch nicht im Parlament sind und das gleiche Recht haben, denn sie haben Meinungsfreiheit. Von dieser Meinungsfreiheit machen sie Gebrauch. Gruppierungen, die nicht im Parlament sitzen - aber das sind Binsenweisheiten -, sind nicht eo ipso radikal, sondern können sich möglicherweise auf einen demokratischen Weg machen.

Vorsitzender: Herr Ricker, anders gefragt: Wenn wir in § x schreiben würden,

"Politische Werbung einschließlich der durch die Landesregierung ist verboten.",

hätten Sie keine verfassungsrechtlichen Bedenken?

Prof. Dr. Ricker: Dann hätte ich keine verfassungsrechtlichen Bedenken, denn dann blieben für die Landesregierung nur die amtlichen Mitteilungen bei Gefahr im Verzug übrig, denn es ist vernünftig, daß, wenn irgendwo ein Katastrophenalarm ist, das gebracht wird.

Vorsitzender: Wenn ich Herrn Lerche und Herrn Grawert richtig verstanden habe, so hätten Sie Bedenken gegen eine solche Regelung.

(Prof. Dr. Grawert: Ich glaube, er hat die Frage falsch verstanden! Die Antwort ist inkonsistent! Sie haben sich jetzt widersprochen!)

Prof. Dr. Ricker: Können Sie die Frage bitte wiederholen?

Vorsitzender: Meine Frage, Herr Ricker, lautet: Wäre in § 19 Abs. 9 des Entwurfs die Formulierung "Politische Werbung einschließlich der durch die Landesregierung ist verboten." verfassungsrechtlich zulässig?

Prof. Dr. Ricker: Ja. Dann würde ich das Problem, über das ich gerade mit Herrn Rohde sprach, nicht mehr sehen. Insofern habe ich mir nicht widersprochen. Dann hätte ich wenigstens die Gleichbehandlung von Regierung und Gesellschaft erreicht. Es bliebe natürlich bei all den Vorbehalten - insofern vielen Dank an den Vorhalt der Kollegen -, die ich sonst gemacht habe. Ich bin der Meinung, richtig wäre, daß die Regierung werben darf, daß die politischen Parteien werben dürfen und daß auch andere politische Gruppierungen oder Einzelpersonen werben dürfen. Das ist mein Petitum. Wenn Sie nicht so weit

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

gehen wollen, müssen Sie wenigstens das Privileg der Regierung wegschneiden.

Vorsitzender: Herzlichen Dank. Weitere Fragen an Herrn Ricker sehe ich im Moment nicht.

Ich will noch etwas zu den Herren sagen, die schon an der Reihe gewesen sind. Die Sache zieht sich länger hin, als auch ich gedacht habe. Wenn Sie weg müssen, ist das Ihr gutes Recht. Sie sollten es mir aber sagen, denn dann würde ich danach fragen, ob es neue Fragen speziell an Sie gibt. Ich will Ihnen nicht zumuten, bis zum Schluß hierzubleiben. Wenn Sie es können, dient es uns natürlich sehr, weil wir nicht wissen, wohin die Diskussion noch geht.

Wir kommen zum nächsten Sachverständigen, Herrn Prof. Bethge. Ich bitte Sie um Ihr Statement.

Prof. Dr. Bethge (Universität Passau): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich hoffe, daß ich mich auf zehn Minuten beschränken kann. Ich beschränke mich von vornherein allein auf juristische Ausführungen. Dazu freilich ein kleiner Vorhalt: Als ich herkam, hatte ich die Hoffnung, daß man diesen Fragenkomplex behandeln kann, ohne in die sattem bekannten, 20 Jahre alten Glaubenskriege und Glaubenskämpfe ausufern zu müssen, was denn nun Sinn von Art. 5 Abs. 1 GG, eher die objektive Garantie, eher die individualgrundrechtliche Freiheit, sein kann. Ich bin immer noch dem optimistischen Glauben verhaftet, daß man dies machen kann. Man kann beide Fragen offenhalten, weil sich auch so ein adäquates Ergebnis erzielen läßt.

Um mein Ergebnis voranzustellen: Ich bin der Auffassung, daß sich ein geplantes landesgesetzliches Verbot kommerzieller Werbung durch politische Parteien im Bereich des privaten Rundfunks mit dem Grundgesetz vereinbaren läßt. Ich gehe sogar noch weiter. Ich sage, daß über den Handlungsbedarf hinaus u. U. sogar eine Handlungspflicht des Gesetzgebers bestehen könnte. Dazu die folgenden drei Gesichtspunkte.

Für mich - um das Ergebnis wiederum voranzustellen - ist einmal die Tatsache entscheidend, daß die Möglichkeit der politischen Werbung für politische Parteien außerhalb von Wahlkampfzeiten im privaten Rundfunk die Gefahr mit sich bringt, daß dadurch das Verbot der Trägerschaft politischer Parteien im Rundfunk übergangen wird. Meine Damen und Herren, es reicht schon aus, daß eine solche Übergangsmöglichkeit besteht; daß sie in jedem Fall vorhanden sein muß, ist eine andere Angelegenheit.

Für mich ist zweitens der Gesichtspunkt maßgebend, daß die Grundsätze der Integrität des Prozesses der öffentlichen Mei-

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

nungsbildung maßgeblichen Einfluß darauf haben, daß eine Kommerzialisierung und Instrumentalisierung des privaten Rundfunks durch den Kauf von Sendezeiten durch politische Parteien nicht geduldet werden kann.

Drittens ist für mich der Gesichtspunkt entscheidend, daß die Chancengleichheit der politischen Parteien bei der Teilhabe an der politischen Meinungsbildung in extremer Weise gefährdet ist, wenn - das ist mindestens eine nicht nur idealtypisch gesehene Möglichkeit - die Situation entstehen kann, daß eine politische Gruppierung, gleichgültig welcher Couleur, die Möglichkeit hat, im Ernstfall bis zu 20 % des gesamten Werbevolumens aufzukaufen.

Meine Damen und Herren, das sind die Ergebnisse. Dazu einige Ausführungen, bei denen ich mich nicht wieder in die Grundlagen begeben will. Ich will nur - das ist wahrscheinlich auch für Ihren Willensbildungsprozeß förderlicher - einige Punkte aufgreifen, die die Kollegen angeführt haben und von denen sie meinten, daß sie entscheidungserheblich seien.

Das ist zunächst einmal der Gesichtspunkt der sogenannten Unternehmerfreiheit des privaten Rundfunks, zu der gezählt wird, daß man das Recht hat zu werben, und zu der auch das Recht zählt, sich den Werbepartner bis hin zu politischen Partei zu bestimmen. Meine Damen und Herren, diese Unternehmerfreiheit des privaten Rundfunks sehe ich sehr wohl. Der zugelassene private Rundfunkunternehmer kann sich in vollem Umfang auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Aber was sagt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG? Er sagt, daß man Programm gestalten darf. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sagt auch, daß man eine zugelassene Finanzierungsform in Anspruch nehmen darf, zu der auf der Grundlage der einfachen Gesetze auch das Werbefernsehen, also der Werbefunk gehört. Aber Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schließt nicht aus, daß der Gesetzgeber bestimmte Vorgaben macht. Wenn der Gesetzgeber sieht, daß eine bestimmte Finanzierungsart Gefahren für die öffentliche Meinungsbildung mit sich bringt, hat der Gesetzgeber das Recht zu sagen: Hier modifiziere ich, bis hin zum Verbot. Dabei kommt noch hinzu, daß man diese Verbotsmaßnahmen nicht zu vorschnell als einen Eingriffsakt sehen sollte, der sich an Art. 5 Abs. 2 GG messen lassen müßte. Was bislang nicht zum Tragen kam, war die Erkenntnis, die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertreten wird, daß der Gesetzgeber einen weiten organisatorischen Gestaltungsraum bei der Ausgestaltung des Prinzips Rundfunkfreiheit hat und daß zu diesen verfahrensrechtlichen, organisationsrechtlichen, inhaltlichen Vorkehrungen auch ein Verbot der Werbung der genannten Art zählen kann.

Es war dann, meine Damen und Herren, der weitere Hinweis auf Art. 21 GG, daß zum Selbstdarstellungsrecht der politischen Parteien im Medium Rundfunk auch das Recht gehöre, sich im

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Werbeprogramm zu placieren. Meine Damen und Herren, das ist gerade die Frage. Daß der Rundfunk ein Medium der sattem bekannten und undefinierbaren gesellschaftlich relevanten Gruppen ist, wissen wir seit den Tagen des legendären ersten Fernsehurteils. Aber daß daraus auch der Anspruch folgt, im Werbefernsehen vertreten zu sein, ist eine mir in den letzten 20 Jahren nicht untergekommene Ansicht. Das ist neu für mich. Ich lerne gern dazu. Aber was hier an Dingen manchmal vertreten worden ist, hat meinen Erkenntnisbildungsprozeß durchaus gefördert.

Das Ergebnis ist: Sicherlich haben die politischen Parteien einen Anspruch auf Darstellung im allgemeinen Programm des privaten Rundfunks. Daß daraus auch ein Anspruch auf Teilhabe an der Dominierung der Finanzierungsmodalität, ein Recht auf Kauf von Werbezeiten und auf Darstellung durch Kauf von Werbezeiten und Einsatz von Geld folgen kann, eine Angelegenheit, die nicht nur die politische Kultur, sondern auch die politische Jurisprudenz beschäftigt, habe ich in dieser Form noch nicht zur Kenntnis genommen. Das ist wirklich Neuland für mich.

Ich kommen zum Ergebnis, daß die genannten Gegenargumente aus Art. 5 und Art. 21 GG ein Verbot der genannten Art nicht ausschließen. Man könnte im Gegenteil sagen: Wenn wir aus Art. 5 und Art. 21 GG auch das objektive Prinzip der freien Meinungsbildung, der Integrität dieser Meinungsbildung entnehmen, kann man Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sehr wohl mit ebenso guten Argumenten dafür ins Feld führen, ein Verbot der genannten Art zu rechtfertigen.

Es bleibt der Rundfunkstaatsvertrag. Ich habe den Rundfunkstaatsvertrag und auch die Diskussion der letzten 15 Jahre um die Werbung immer nur in bezug auf Wirtschaftswerbung verstanden. Sicherlich wurden früher schon Differenzierungen gemacht. Ich habe meinem Berliner Lehrer, Herrn Lerche, die Einsicht zu verdanken, daß zwischen medialer und instrumentaler Werbung zu differenzieren sei. Das ist eine Sache für sich. Da geht es einfach darum, daß man die reine Wirtschaftswerbung von jener Werbung trennt, die sich angelegentlich einer Sendung, z. B. Abchecken von Autos, was früher Rainer Günzler gemacht hat, als er noch Autos testete, ergibt. Das sind aber graduelle Fragen. Eines war doch klar: daß Werbung immer die Wirtschaftswerbung erfaßt. Wenn man jetzt sagt, Werbung ist ein neutraler Begriff, ein generalklauselartiger Begriff, unter den man zwanglos auch die politische Werbung bringen kann, ist das doch eine Art von Vorzeichenwechsel, hinsichtlich dessen die die Beweislast tragen, die das unternehmen wollen. Der Rundfunkstaatsvertrag versteht unter der Werbung zumindest der Tendenz nach die Wirtschaftswerbung.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Im übrigen ist der Rundfunkstaatsvertrag ein globaler Rahmenvertrag. Er ist nicht das letzte Wort des Landesgesetzgebers, er beläßt den einzelnen Landesgesetzgebern durchaus die Möglichkeit, ihre duale Rundfunkordnung, ihre speziellen Rundfunkprinzipien auszdifferenzieren, auszuformulieren. Wenn denn der Begriff Werbung im Rundfunkstaatsvertrag deutungssoffen ist, besteht kein seriöser juristischer Hinderungsgrund dafür zu sagen: Wir sehen nach unserem Verständnis als eine Art Werbung die Wirtschaftswerbung an und verbieten demzufolge im äußersten Falle die genannte kommerzielle Werbung durch die politischen Parteien.

Meine Damen und Herren, Sie hatten uns gefragt: Gibt es landesgesetzliche Vorschriften, die das schon enthalten? Da ist mir in der Tat § 25 Abs. 1 Satz 2 des Hamburgischen Mediengesetzes untergekommen, der besagt:

"Andere Sendungen, einschließlich der Werbesendungen, dürfen nicht der Wahlvorbereitung oder Öffentlichkeitsarbeit einzelner Parteien dienen."

Das ist eine Vorschrift, die durchaus mit derjenigen der von ihnen geplanten Art übereinstimmt und die ich für verfassungsrechtlich unbedenklich halte.

Letzter Gesichtspunkt - ich habe schon acht Minuten gesprochen -: die Presse. Das ist natürlich ein weites Feld. Immer wenn es darauf ankommt, wird der Vergleich mit der Presse oder der Kontrast zur Presse untersucht. Politische Werbung von politischen Parteien in der Presse ist von anderer Art und Güte, hat eine andere Qualität und Dimension als diejenige im privaten Rundfunk. Ich brauche dafür nicht in die allgemeine Debatte einzusteigen, ob der Rundfunk ein unentrinnbares Massenmedium ist, dem sich keiner entziehen darf. So hoch möchte ich nicht greifen. Aber wenn jemand in einer Zeitschrift wirbt, wird die Zeitschrift von vornherein nur zu - um eine Zahl zu greifen - 5 % besetzt. Der andere, gleichzeitig vernehmbare Aussageinhalt bleibt. Wer aber für fünf Minuten das Medium Privatfernsehen besetzt, hat es für diese Zeit zur Gänze. Ich meine schon, daß man sich insoweit vor vorschnellen Vergleichen mit der Presse schützen sollte. Sie ist nicht dazu angehtan, Ihrem geplanten Vorhaben entgegenzuwirken.

Es kommt noch hinzu, daß im Bereich der Presse von vornherein immer schon privatrechtliche, privatwirtschaftliche Strukturen vorhanden gewesen sind, die eine entsprechende Behandlung verfassungsrechtlich rechtfertigen. Anders ist es beim Rundfunk. Der Zwang und der Drang, den privaten Rundfunk möglichst auch verfassungsrechtlich mit der Presse völlig gleichzuschalten, wird vom Bundesverfassungsgericht nicht geteilt. Die haben doch eine Reihe von organisatorischen Vorgaben und Einschränkungen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

kungen gemacht, über die man sich streiten kann, die man aber zur Vermeidung von Prozessen doch beachten sollte.

Letzer Satz dazu, verbunden mit der Entschuldigung für die Überschreitung meines selbstgesetzten Limits. Meine Damen und Herren, wenn wir erst darauf warten, was uns Karlsruhe zu sagen hat, wird das den Ideenreichtum der Professoren, ihren prozessualen Erfahrungsschatz und ihre Debattierfreude natürlich unheimlich fördern. Aber man kann zum Gesetzgeber auch einmal sagen: Macht das vorher, bevor es zum Prozeß kommt!

Langer Rede kurzer Sinn: Ich halte ein Vorhaben der von Ihnen geplanten Art für verfassungsrechtlich zulässig. Ob es politisch tunlich, opportun ist, ist eine Angelegenheit, eine Frage, die nicht an mich gerichtet worden ist.

Danke schön.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Bethge. Wortmeldungen dazu? - Kollege Elfring.

Abg. Elfring (CDU): Ich würde gern die einleitende Bemerkung von Prof. Bethge aufnehmen, weil ich es einfach so empfunden habe - ich sage das ohne böartigen Hintergrund -: Auch ich habe bei Ihrem Vortrag eine Menge neuer Dinge gelernt. Dies betrifft vor allen Dingen eine Frage, die übergreifend ist. Ich darf sie einmal stellen, weil sie für unsere angeschnittene Frage und darüber hinaus für die Rundfunkpolitik und die Gestaltung des Rundfunkrechts sehr große Bedeutung hat. Sie haben gesagt, der Rundfunkstaatsvertrag ist lediglich ein Rahmen, die duale Rundfunkordnung des Landes spezifisch gestaltungsfähig. Ich frage mich: Warum haben die Ministerpräsidenten für einen solchen Rahmenvertrag unter Beibehaltung der landesspezifischen Freiheiten 10 Jahre und 16 Anläufe bis hin zu geradezu kriegerischen Auseinandersetzungen gebraucht? Ich habe das nicht mehr verstanden.

(Vorsitzender: Ich weiß nicht, ob die Verfassung darauf eine Antwort gibt!)

Es ist aber eine wichtige Frage auch für die kommenden Landesgesetzgebungsvorhaben, ob der Rundfunkstaatsvertrag der Friedensschluß und die bundeseinheitliche Gestaltung unserer Rundfunkordnung ist und in der Form der dualen Rundfunkordnung landesspezifisch größere Ausformungen erlaubt. Daß es einige gibt, auf die der Staatsvertrag besonders hinweist, weiß ich. Sie haben das sehr pauschal gesagt. Die ganze heftige Auseinandersetzung bis zu den nächtlichen, fast kriegerischen Auseinandersetzungen deutete darauf hin, daß die Länder ihre Interessen bis zum Schluß verteidigt haben und es sich nicht nur um eine Rahmenordnung handelt, sondern wirklich um die Beendi-

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

gung einer sehr zweifelhaften förderativen Entwicklung auch unter Zurückstellung der Interessen der Länder.

Das Zweite, um das ich Sie bitte, Herr Prof. Bethge, ist, daß Sie das Problem aufnehmen, daß heute morgen eine aktuelle Bedeutung gewonnen hat: Was ist mit den politischen Faktoren außerhalb der politischen Parteien? Darauf sind Sie mit keinem Wort eingegangen. Was ist mit einem Staatsorgan, sei es ein Parlament, auch in seinen Teilen, oder sei es die Regierung? Ich glaube, wir haben heute morgen sagen wollen, daß die Sachinformation in der allgemeinen Erfahrung ein Bereich ist, der zumindest grau und dubios sein kann, wo die Abgrenzungen fließend sind. Ich glaube auch nicht, daß die Landesregierung immer sachlich ist und die Bundesregierung es weniger ist und umgekehrt. Wir müssen einmal generell sagen, daß auch Regierungen, etwa mit den Slogan "Wir in Nordrhein-Westfalen", der überhaupt nicht parteigebunden ist, schon eine Werbung betreiben können, die an den Rand dessen geht, was parteipolitisch relevant sein könnte.

Prof. Dr. Bethge: Zunächst zum Rundfunkstaatsvertrag. Ich glaube, das kann man sogar aus dem ohnehin nicht sehr großen Kollegenstreit herausheben. Der Rundfunkstaatsvertrag ist in seiner ganzen Anlage sicherlich als ein befriedendes Konzept gedacht gewesen, mit dessen Hilfe die zum Teil auch von Bundesverfassungsgericht geforderte unitarische, also gesamtheitliche Lösung erreicht werden konnte. Aber eines steht fest: Er konnte nicht alles regeln. Er machte die einzelnen Landesmediengesetze nicht entbehrlich. Man kann insoweit sagen, daß dort ein erfreuliches Spektrum vorhanden ist. Dabei muß ich hinzufügen: Zu meinen wenigen neuen Kenntnissen, die ich in Bayern gelernt habe, gehört, daß ich ein überzeugter Förderalist geworden bin. Dazu gehört auch, daß wir ein duales Rundfunksystem gar nicht haben wollten. Eine andere Frage ist - sie ist zwischen Herrn Ring, Herrn Lerche und mir noch streitig -, ob wir nicht doch ein kaschiertes duales System haben; eine typische bayerische innere Angelegenheit, die hier nicht interessiert. Nur ist klar: Der Rundfunkstaatsvertrag war in seriösem Sinne als eine globale Vorgabe gedacht, überließ es aber den Ländern, Einzelheiten zu klären. Natürlich hat man sich, was die Finanzierung anbelangt, schon weit vorgewagt. Es steht fest, daß für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Gebührenfinanzierung die vorrangige Finanzierungsart ist - Entsprechendes steht in § 33 WDR-Gesetz -, und es steht auch fest, daß für den privaten Rundfunk die Werbung das vorrangige Finanzierungsmittel ist. Da entsteht jetzt die Frage: Was meinten die unter "Werbung"? Ich meine allerdings, daß die gar nicht daran gedacht haben. Dies ist kein Vorwurf. Die Phantasie der späten Entwicklung hat es mit sich gebracht, daß hier auf einmal ein Einstiegsstor gesehen werden konnte, zu sagen: Können wir nicht auch die politischen Parteien an dieser Werbung teilhaben lassen? Antwort darauf: Ich meine, daß der Be-

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

griff Werbung so ausgelegt wird, daß er die unpolitische Werbung der herkömmlichen Art erfaßt, und daß deshalb eine Differenzierung und eine Präzisierung des Gesetzgebers, zu sagen: Das wollen wir auch, und wir stellen klar, private Werbung der genannten Art zählt nicht dazu, von der landesgesetzlichen Ordnungskompetenz ohne weiteres gedeckt ist.

(Abg. Büssow (SPD): was gilt denn bei bundesweiten Programmen?)

- Bei bundesweiten Programmen muß man überlegen, ob das nicht Dinge sind, die länderübergreifend geregelt werden. Aber das ist kein Gegenargument. Daß manche Sachen allein länderübergreifend gemacht werden, ist doch eine andere Frage. Aber der Rundfunkstaatsvertrag ist nicht von vornherein aus der juristischen Not entstanden, es darf nur einheitlich gemacht werden. Die Vorgaben, die Hauptgrundsätze müssen einheitlich gemacht werden.

Vorsitzender: Ich wollte nur sagen, daß es für mich nie einen Zweifel daran gegeben hat, daß der Staatsvertrag, soweit er Raum dafür ließ, durch die Ländergesetze ausgefüllt werden konnte.

Prof. Dr. Bethge: Herr Abgeordneter, wir haben z. B. jetzt in Hessen die schwierige Frage, wie das Werbungsverbot in Hessen 3 vom Rundfunkvertrag gemeint ist. Das führt zu einer Fülle von Anschlußfragen, die auch zu weiteren Prozessen führen werden. Die haben nicht alles geregelt, um Gottes willen. Die konnten sich nur in dilatorischen Formelkompromissen, unter Verwendung sehr ausfüllungsfähiger Formeln einigen und haben manches der Arbeit der Juristen überlassen.

Stichwort Platzvorteile zugunsten der Regierung, der Fraktionen. Ich habe deutliche Sympathie für die hamburgische Regelung offenbart, die, glaube ich, wenn man sie so nimmt, auch den von Ihnen genannten Fall erfaßt:

Andere Sendungen, einschließlich der Werbesendungen, dürfen nicht der Wahlvorbereitung oder Öffentlichkeitsarbeit einzelner

- da haben wir es -

Parteien dienen.

Wenn Sie das durch

"Das schließt auch entsprechende Tätigkeiten der Fraktionen bzw. der Landesregierung ein.",

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

mit Ausnahme der Thermometer-Klausel, ergänzen, so läßt sich das gesetzestechnisch alles machen.

Was ist mit den Vereinigungen unterhalb der Parteebene? Das ist eine Frage des politischen Willens und auch eine Frage der Formulierung. Ich habe durchaus mit Interesse zur Kenntnis genommen, daß die sattsam bekannten Freundeskreise manchmal gefährlicher sind als die ehrliche politische Gruppierung. Es ist eine Frage der Gesetzestechnik und der Formulierung, wenn Sie es aufnehmen wollen. Wenn Sie sich von dem Gedanken leiten lassen, den ich vorgeschlagen habe, es gehört zur Integrität - es ist ein besseres Wort als "Sauberkeit" -, zur politischen Kultur, daß das Medium Rundfunk in Wahlkampfzeiten nicht instrumentalisiert, nicht kommerzialisiert wird, um sich Platzvorteile zu verschaffen, kann man darunter auch andere Organisationen erfassen. Ob man es schafft, ist eine Frage der Praxis. Das kann ich nicht beurteilen.

Vorsitzender: Es kommt nur auf den Inhalt und nicht auf den Werbetreibenden an. - Herr Elfring zur einer Ergänzungsfrage.

Abg. Elfring (CDU): Herr Prof. Bethge, wir sind hier zusammen, um mit der notwendigen Klarheit in das Gesetzgebungsverfahren zu gehen. Die Grenzen zwischen lokalem Rundfunk oder, wie Sie sagen, regionalen Programmen in der Form eines dritten Programms und bundesweiten Programmen sind fließend. Bayern 3 und WDR 3 arbeiten schon mit bundesweiten Ansprüchen. Das Hauptproblem bei der politischen Werbung sind doch bundesweite Programme wie SAT 1 und RTL plus. Halten Sie da wirklich Ihre These aufrecht, daß es mit dem Gleichheitsgrundsatz und mit der Praktikabilität einer vernünftigen Finanzierung eines bundesweiten Programms vereinbar sei, wenn landesspezifische Gestaltungsräume unterschiedlicher Art diese Programme unterschiedlich regeln und belasten?

Prof. Dr. Bethge: Das ist eine neue Frage, Herr Abgeordneter. Ich habe noch nicht beantwortet: Was ist bei solchen Programmen, die länderübergreifend sind? Da muß man halt überlegen, was man technisch machen kann. Die vorgelegte Frage war die: Läßt sich ein landesgesetzliches Verbot kommerzieller Werbung - ich meine natürlich auf ihren landesinternen Bereich bezogen - mit dem Grundgesetz vereinbaren? Wenn es sich um Programme übergreifender Natur handelt, muß man überlegen, was man tun kann. Ich gebe Ihnen ohne weiteres zu, daß dort die Berufung auf einzelne landesgesetzgeberische Spielräume Schwierigkeiten mit sich bringt. Das muß man diskutieren. Die Ausgangssituation ist die: Ich sage, eigentlich kann ich es machen, es sei denn, es führt zu kooperativen Komplikationen. Das müßte dann zu überlegen sein.

Abg. Büssow (SPD): Zum letzten Punkt, weitergeleitete und herangeführte Programme, habe ich, weil ich das dazwischengerufen

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

habe, noch eine Frage. Ich habe das so in Erinnerung: Wenn der Lizenzgeber z. B. in Bayern erlaubt, politische Werbung zu senden, so müßten nach meinem Staatsvertragsverständnis diese Programme auch bei uns ausgestrahlt werden können. Wenn umgekehrt in Nordrhein-Westfalen die Lizenz vergeben wird und es hier ausgeschlossen wird, dann bedeutet das quasi einen bundesweiten Ausschluß. Man kann sich das Recht also nicht in Bayern holen, um dann in Bayern gesondert auszustrahlen. So verstehe ich unser Regelwerk.

(Abg. Elfring (CDU): Und wenn wir zwei Lizenzen in zwei verschiedenen Ländern haben?)

- Das ist ja das Thema in Nordrhein-Westfalen. Dann muß ich die terrestrische Versorgung so organisieren, daß ich das trennen kann. Dann gilt das eine nur für Nordrhein-Westfalen und das andere nur für übrige Bundesrepublik. Das ist Ihr Thema, da sind Sie noch kompetenter als ich.

Herr Prof. Bethge, ich habe eine Frage zur Werbung der Bundesregierung oder der Regierung überhaupt. Ich kann mich an eine Formulierung von Herrn Dr. Ring erinnern - er wird gleich noch darauf eingehen, aber nun sind Sie dran -: Dürfen denn überhaupt Regierungen werben? Stimmt denn die Behauptung, die hier im Raum aufgestellt worden ist, daß die Regierungen werben dürfen? Vielleicht können Sie darauf noch einmal eingehen. Kollidiert es nicht - das haben auch die Kollegen von der Union gefragt - mit der Staatsferne und Staatsfreiheit des Rundfunks, wenn die Regierung dort werben darf? Welches ist eigentlich die Rechtsgrundlage dafür, daß Regierungen werben dürfen?

Eine weitere Frage bezieht sich auf die Formulierung des Art. 2 Nr. 2 b des Regierungsentwurfs. Werden mit der Formulierung, die die Landesregierung gefunden hat, daß "Sendungen einschließlich Werbesendungen nicht der Wahlwerbung oder der Öffentlichkeitsarbeit einer Partei oder Wählergruppen dienen (dürfen)", nicht auch die verdeckten Freundesgruppen oder Sponsorgruppen erfaßt? Dann brauchte man nicht auf die Hamburger Formulierung zurückzugreifen.

Prof. Dr. Bethge: Zur letzten Frage. Das ist unschwer möglich. Mit der Formulierung, die Sie vorgelesen haben, würden Sie auch die Freundeskreise erfassen.

Stichwort Öffentlichkeitsarbeit der Regierung. Man muß zwei Sachen unterscheiden. Ist die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung als solche zulässig? Antwort darauf: ja. So muß wohl auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gesehen werden, die nur die parteiergreifende Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfzeiten untersagt hat. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist ein legitimes Selbstdarstellungsmittel. Die Auffassung des

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

ehemaligen hessischen Staatssekretärs Helmut Lenz, der 1963 gesagt hat, die Regierung hat sich im Vollzug von Verwaltungsakten zu erschöpfen, entsprach zwar einer damaligen euphorischen Bewegung, ist aber natürlich Minderheit geblieben. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist eine legale Angelegenheit und schon von daher legitim.

Eine andere Frage ist, mit welchen Mitteln das zu geschehen hat. Kann Öffentlichkeitsarbeit mit den Mitteln des Rundfunks, des Mediums, das immer mit dem sensiblen Begriff der Staatsfreiheit leben muß, betrieben werden? Sofern wir darunter das Verlautbarungsrecht sehen, ist dies geschenkt. Aber das ist nicht der abschließende Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Die Öffentlichkeitsarbeit stellt auch die Selbstdarstellung her. Da sehe ich allerdings Schwierigkeiten, wie weit das mit den rundfunkrechtlichen Gleichheitsprinzipien vereinbar ist. Ich sehe weniger Schwierigkeiten bei der Staatsfreiheit, denn Staatsrepräsentanz kann auch im Rundfunk passieren und geschieht auch. Die Frage ist: Hat die Regierung dadurch nicht einen ungerechtfertigten Vorteil? Den sehe ich allerdings. Es sollte der Sensibilität und dem Kulturzustand der neueren Rundfunkgesetzgebung entsprechen, klarzustellen, daß dieser Platzhirschtum für die Regierung nicht bestehen darf. Vielmehr muß man Prozeduren, Vorkehrungen schaffen, die klarstellen, daß dann ein jederzeitiges Konterrecht besteht, wie es in der Geschäftsordnung des Bundestages vorgesehen ist; es müßte auszuräumen sein. Ein Rundfunkgesetz allerdings, das eine einseitige Prärogative zugunsten einer Öffentlichkeitsarbeit ausspräche, würde ich nicht mehr für zeitgerecht halten. Da könnte man durchaus Art. 3 des Grundgesetzes ins Spiel bringen; man will die Gleichheit der Startchancen, und dem muß sich auch die Regierung stellen.

Vorsitzender: Herr Bethge, herzlichen Dank. Weitere Fragen sehe ich im Moment nicht.

Wir kommen zum nächsten Sachverständigen. Das wäre nach meiner Liste Herr Prof. Frank aus Oldenburg. Sie haben zu Ihrem einleitenden Statement das Wort.

Prof. Dr. Frank (Universität Oldenburg): Wie praktisch alle meine Vorredner sehe ich als zu Frage 1 zu berücksichtigende verfassungsrechtliche Gesichtspunkte einerseits Art. 21 GG, der das Recht der Parteien auf Teilhabe an der politischen Willensbildung und damit im Kern auch die Wahlwerbung der Parteien schützt. Das ist ein Kernstück ihrer politischen Arbeit. Eingriffe des Gesetzgebers sind hier möglich, wenn ein legitimer Grund vorhanden ist und wenn die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit beachtet werden.

Als zweiten wesentlichen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt sehe ich Art. 5 Abs. 1 GG an, und hier insbesondere die indi-

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

viduelle Rundfunkfreiheit der betroffenen Rundfunkveranstalter. Im Hinblick auf den Entzug oder zumindest eine Einschränkung der Finanzierungsgrundlagen ist hier zu sagen, daß dies insbesondere im Bereich des privaten Rundfunks von hoher Relevanz ist. Art. 5 Abs. 2 GG läßt legislative Einschränkungen hier nur zu, wenn nach einer Güterabwägung auch hier die Legitimität des einschränkenden Gesetzes zu bejahen ist und dabei die Verhältnismäßigkeit beachtet wird.

Wenn ich die Verhältnismäßigkeit gegenüber beiden Verfassungsartikeln beleuchten möchte, so möchte ich zunächst den legitimen Zweck, der einen solchen Eingriff rechtfertigen könnte, angehen. Der ergibt sich insbesondere - auch das wurde heute morgen schon angesprochen - aus der verfassungsrechtlichen Pflicht des Gesetzgebers, also aus dem institutionellen Gesichtspunkt der Rundfunkfreiheit. Die Sicherung der Vielfalt als solche - das wurde heute morgen insbesondere von Herrn Kollegen Lerche herausgestellt; dem kann ich mich nur anschließen - betrifft auch die politische Werbung. Die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts in allen Rundfunkurteilen, die in etwa immer wieder darauf hinauslief: Es bedarf einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet, bezieht sich auf Meinungsäußerungen in toto und damit auch auf die politische Werbung. Wenn das Bundesverfassungsgericht, als Folge dieser Grundannahme, dann herausgestellt hat, es müßten Grundlinien der Rundfunkordnung entworfen werden, die eben genau diese Sicherung der Vielfalt gewährleisten, so bezieht sich der inhaltlich sehr weite Begriff "Grundlinien" auch auf die politische Werbung. Insbesondere die strukturellen Aspekte, die in der ersten und in der dritten Rundfunkentscheidung angesprochen worden sind, sollen Vielfalt in der Basis in einem sehr umfassenden Sinne schützen und beziehen sich ebenfalls - auch daraus würde ich das entnehmen - auf die politische Werbung.

Jetzt taucht die Frage auf: Sind denn aus der politischen Werbung der Parteien spezifische Gefahren für die Vielfalt erkennbar, die zu einem solchen Eingriff Anlaß geben und ihn rechtfertigen? Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder herausgestellt, daß der Rundfunk Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung ist. Er ist damit in einer Aufgabe als Forum der politischen Willensbildung. Er ist sozusagen eine Drehscheibe zwischen der Meinungsbildung im Wahlvolk und der staatlichen Willens- und Meinungsbildung in den staatlichen Organen, die unsere Verfassung vorsieht. Aus ökonomischen Gründen und auch aus technischen Gründen hat das Bundesverfassungsgericht im Gegensatz zum Pressebereich, Printmedienbereich immer wieder eine Sondersituation des Rundfunks herausgestellt und hat, soweit ich das sehe, diese Sondersituation niemals ganz in Abrede gestellt. Ökonomische Gründe bedeuten, daß der finanzielle Einstieg besonders hoch ist, technische

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Gründe, daß wir nur begrenzte Kapazitäten haben. Insofern ist der Rundfunk gegenüber Gefährdungen der Vielfalt in besonderem Maße sensibel, sensibler jedenfalls als die Presse.

Nun kann man darüber streiten - das wurde heute morgen auch getan -, ob die politische Werbung, die im Gegensatz zu den sonstigen Programmteilen klar erkennbar sei, in der Tat wesentliche Wirkungen auf den Rezipienten erzeugen könnte. Zunächst kann man dazu relativ banal antworten. Gäbe es diese Wirkungen nicht, dann wäre das Interesse an der Werbung und auch an der politischen Werbung nicht so groß. Im übrigen muß man gerade zum Fernsehbereich sagen, das Fernsehen ist ein Unterhaltungsmedium. Es besteht, wie uns die Publizistikwissenschaftler immer wieder vermitteln, eine Korrelation zwischen politischem Desinteresse und einer sehr intensiven Fernsehnutzung, und zwar in dem Sinne, daß man eigentlich alles so durchsieht. Gerade in dem Kreis der politisch nicht so Interessierten hat Fernsehen nach diesen empirischen Ergebnissen, die die Publizistikwissenschaftler vermitteln, eine sehr hohe Durchschlagskraft gerade auch für emotionale Botschaften. Für politisch Uninteressierte, die hinterher gleichwohl als Wähler relevant werden, ist Fernsehen häufig sogar die Monopolquelle für politische Informationen. Gerade in diesen Kreisen ist die aktive Trennschärfe zwischen der Wahrnehmung aus dem Programmteil und aus dem Werbeteil erheblich geringer, als sie im übrigen ist.

Ich denke also, politische Werbung hat, bei aller Umstrittenheit, die unter den Publizistikwissenschaftlern in bezug auf die Wirkungsforschung besteht, erhebliche Wirkungschancen.

Ein weiterer Gesichtspunkt. Aufgrund des hohen finanziellen Aufwandes, der insbesondere im Fernsehbereich besteht, kann es zu einseitigen Entwicklungen zugunsten ökonomisch leistungsfähiger Gruppen kommen. Eine Werbesendung in SAT 1 - das Beispiel habe ich dem Aufsatz des Kollegen Ricker entnommen - kostet je nach Programmplatz zwischen 2.800 DM und 22.500 DM. Das ist ein aktuelles Datum; das kann sich noch verändern. Damit ist, meine ich, der hohe finanzielle Aufwand für eine Werbesendung, für einen Werbespot belegt. Es besteht die Gefahr, daß das in wesentliche stärkerer Weise von ökonomisch entsprechend leistungsfähigen Gruppen genutzt wird und die Newcomer in der Politik entsprechend hinterherhinken. Auf Dauer besteht auch die Gefahr, daß Parteien als neue Werbeklientel der privaten Rundfunkanstalten in Zeiten der inzwischen schon längst spürbar gewordenen härteren Konkurrenz um den Werbetopf dann auch verstärkt selbst Einfluß auf Sender gewinnen können, die ihre Werbespots häufiger aufnehmen. Es sind - das Stichwort ist heute morgen schon gefallen - Tendenzsender vorstellbar, Sender, die auch in Ihrem Programmteil vermehrt darauf Rücksicht nehmen, daß sie den Parteien, die ihre Werbespots häufiger aufkaufen, nicht auf die Füße treten. Insgesamt sehe ich

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

über Sendungen mit politischer Werbung Gefahren für die Vielfalt. Daher - das ist ein Punkt meiner Darlegungen - ist ein legitimer Grund für eine solche Regelung meines Erachtens belegbar.

Eine totale Unterbindung der Parteienwerbung ist sicherlich geeignet; dazu bedarf es keiner großen Ausführungen.

Das größere Problem sehe ich bei der Prüfung, ob es auch erforderlich ist, ob man nicht statt eines totalen gesetzlichen Verbotes etwa legislative Ermächtigungen für administratives Einschreiten schaffen sollte. Dies könnte etwa durch folgenden Tatbestand geschehen: Wenn durch die Aufnahme der politischen Werbung die Vielfalt gefährdet erscheint, kann die zuständige Behörde einschreiten - das liegt so ein bißchen auf der Linie dessen, was Herr Ricker heute morgen gesagt hat -, oder das Einschreiten ist zulässig, wenn die Chancengleichheit sonst nicht anders zu wahren ist. Jede Differenzierung dieser Art ist aber mit einem Verwaltungsaufwand verbunden, den Sie in Ihrer Regelung nicht haben. Beim privaten Rundfunk wäre es Sache der Landesrundfunkanstalt hier in Nordrhein-Westfalen, genau dies auszumachen, diese schwierigen unbestimmten Rechtsbegriffe zu erforschen und zu einer Anwendung zu kommen. Ich sehe in einer solchen Regelung, zum einen schon mit dem verbundenen administrativen Aufwand, doch große Schwierigkeiten. Das müßte nämlich dazu führen, daß gerade Parteien, die in der Werbung sehr erfolgreich waren und auch schon eine entsprechende ökonomische Potenz in den Anstalten gewonnen haben, Parteien, die - man muß es sagen - nach Ihrem Mediengesetz in der Landesrundfunkanstalt zumeist relativ stark repräsentiert sind -, diese harten Entscheidungen mittragen müßten.

Ich sehe also aufgrund der administrativen Schwierigkeiten und des administrativen Aufwands in einer differenzierenden Regelung eine geringere Geeignetheit als in einer Regelung, die von vornherein ein klare gesetzliches Verbot ausspricht. Ähnlich wäre es übrigens auch bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Zuletzt bleibt die Frage, ob der verfolgte Zweck unverhältnismäßig im eigentlichen Sinne ist. Dabei muß man den Zweck noch einmal als solchen gewichten. Es geht bei dem Zweck um den Schutz der öffentlichen Meinungsbildung nach Art. 5 Abs. 1 GG. Man kann hier noch einmal an das anknüpfen, was das Bundesverfassungsgericht unter dem Stichwort der Grundversorgung mit dem Begriff der öffentlichen Meinungsbildung angesprochen hat. Hier tauchen nicht nur politische Informationen, sondern auch Kultur und Unterhaltung auf. Für die demokratischen Funktionen muß man insbesondere den Bereich der politischen Information, zu dem auch die Wahlwerbung, die politische Werbung zu zählen wäre, mit einer besonderen Bedeutung versehen, denn mit Hilfe der Medien findet politische Willensbildung im vorstaatlichen

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
Bü-nr

Bereich statt. Für die staatliche Willensbildung ist dieser Bereich also von einer hohen Bedeutung. Die politisch Verantwortlichen müssen über diese Medien permanent ihre Rückkopplung zum Volkssouverän suchen, müssen darüber also herausbekommen, wo möglicherweise defizitäre Bereiche sind, in denen sie noch zu arbeiten haben. Umgekehrt bekommt der Volkssouverän, bekommt das Wahlvolk über diese Medien mit, wo es in der Politik im argen liegt, wo gute Arbeit geleistet worden ist oder wo neue Chancen bestehen.

Seite 57 - 70

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Die Medien haben in diesem Rückkoppelungsprozeß, der beidseitig zu sehen ist, eine Mittlerfunktion zwischen Wahlbürgern und staatlichen Funktionsträgern: Über sie werden Informationen über politische und administrative Versäumnisse oder Erfolge vermittelt. Es ist unverzichtbar, daß der Informationsträger dafür eine hohe Unabhängigkeit und entsprechend auch eine hohe Glaubwürdigkeit aufweist. Insbesondere die Parteien, die die finanzielle Schwelle des Fernsehens überwinden können, haben auch zumeist politisch ein hohes Gewicht, so daß intensivere Nutzungen und Vielfaltsstörungen gerade von dieser Seite kommen könnten. Sie verfügen zugleich im staatlichen Bereich über größeren Einfluß auf den administrativen Sektor, so daß ein hohes Interesse daran besteht, den Parteieneinfluß in den Medien insgesamt so gering wie möglich zu halten. Vielfaltsdefizite sind hier im besonderen Maße verfassungsrechtlich relevant, da Störfaktoren des unabhängigen demokratischen Rückkoppelungsprozesses Auswirkungen auf das gesamte demokratische Gefüge haben müssen. Die verfassungsrechtliche Möglichkeit des Ausschlusses von der Möglichkeit der Veranstaltungen im Rundfunk ist sicher die weitestgehende Maßnahme, aber sie ist meines Erachtens aus dem Grunde verfassungsrechtlich haltbar.

Im Ergebnis komme ich bezüglich der Frage 1 zu folgender Aussage: Ich habe gegen diese Regelung keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Eingriffe in Artikel 21 und in Artikel 5 Abs. 1 Grundgesetz sind durch die Notwendigkeit von Vielfaltssicherungen zu rechtfertigen.

Zur Frage 2, also der Frage, ob der Rundfunkstaatsvertrag nicht schon eine Begrenzung auf Wirtschaftswerbung vorsieht, möchte ich sagen: Vom Wortlaut her sehe ich dies nicht; im Wortlaut finde ich keinen Hinweis darauf, daß die politische Werbung ausgeschlossen sein sollte. Auch Hinweise auf das Wirtschaftsrecht - wie etwa auf das Wettbewerbsrecht -, in denen diese Definitionen in der Tat enger zu sehen sind, halte ich hier nicht für unbedingt ausschlaggebend, weil das Rundfunkrecht insofern eine andere Funktion hat.

Auch von der Geschichte her - das wurde heute morgen mehrfach angesprochen - sehe ich keine klaren Hinweise. Man muß berücksichtigen, daß dieser Staatsvertrag doch sehr kurze Zeit nach dem 4. Rundfunkurteil verabschiedet worden ist. Das 4. Rundfunkurteil wurde im November 1986 verkündet; der Staatsvertrag kam im März 1987 zustande. Vor dem 4. Rundfunkurteil stritt man im Medienrecht noch über die Frage, ob die volle Finanzierung durch die Werbung als solche verfassungsrechtlich haltbar sei, ob nicht dadurch Auswirkungen negativer Art auf die Vielfalt und auf die Ausgewogenheit entstehen könnten, die verfassungsrechtlich nicht tragbar wären, man stritt aber noch nicht über die Inhalte der Werbung im einzelnen. In der kurzen Zeitspanne bis zum März 1987 kam diese Diskussion - soweit ich das sehe - ebenfalls nicht mehr auf.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
st8-ro

Als letztes bleibt also die teleologische restriktive Interpretation des Artikels 7 des Rundfunkstaatsvertrags übrig. Diese teleologische Interpretation müßte ebenfalls unter Heranziehung der vorhin genannten Gesichtspunkte - Artikel 21 und Artikel 5 Abs. 1 GG - geschehen, nur mit einer ganz anderen Ausgangsfrage, nämlich: Gebietet eine verfassungskonforme Auslegung den Ausschluß politischer Werbung? Das ist sozusagen die Grenzziehung in die andere Richtung. Hier meine ich: Über die Gefahren kann man unterschiedlicher Auffassung sein. Ich habe vorhin einige Gesichtspunkte erwähnt, die sicherlich nicht alle auf Ihr Wohlgefallen stoßen werden, bei dem einen oder anderen sicherlich sogar auf Widerstand. Aber es ist eben das politische Geschäft des Gesetzgebers, letztlich die Prognosen hinsichtlich der Gefahren vorzunehmen. Es gibt keine zwingende Überlegung, aus der zu folgern wäre, daß die verfassungskonforme Interpretation eine solche Auslegung gebietet und alles andere eine Verkennung der klar benennbaren Gefahren wäre.

Insofern denke ich, daß Artikel 7 aus keiner der genannten interpretatorischen Ansätze notwendig folgern läßt, daß die politische Werbung auszuschließen ist. Das Ergebnis ist, daß nach Artikel 7 des Rundfunkstaatsvertrags die politische Werbung in Nordrhein-Westfalen im Moment noch nicht verboten ist und es sich bei Ihrer Regelung insofern um eine Regelung mit konstitutiver Bedeutung handeln würde.

Abschließend komme ich noch zu der Frage - das klang mehrfach an -, ob die Regierung von dieser Werbung nicht auch ausgeschlossen werden müßte. Man kann dies schon in Artikel 9 hineininterpretieren, nämlich für den Fall, daß die Regierung Werbung im Sinne einer Wahlwerbung oder Öffentlichkeitsarbeit zugunsten der sie tragenden Partei betreiben würde. Aber auch ich würde es begrüßen, wenn in Artikel 9 noch eine Klarstellung erfolgte.

Zu Frage 2 b: Dies sehe ich genauso wie meine Kollegen: Die einzige landesrechtliche Regelung, die in diese Richtung weist, ist § 25 des Hamburger Mediengesetzes.

Abg. Büssow (SPD): Ich habe zunächst nur eine Frage: Wie soll die Klarstellung im Rundfunkstaatsvertrag, womit ausgeschlossen wird, daß die Regierung Werbung macht, aussehen? Der Bereich der Werbung muß dabei ja abgegrenzt werden von der Öffentlichkeitsarbeit. Auf welche Formulierungen muß der Gesetzgeber Wert legen, auf welche Gesichtspunkte muß er achten?

Prof. Dr. Frank: Es könnte ein weiterer Satz sein, in dem klargestellt wird, daß dies auch die Informationen der Regierung betrifft, daß also Informationen, bei denen es sich um Öffentlichkeitsarbeit der die Regierung tragenden Parteien handelt, ebenfalls ausgeschlossen sind. - Im Grund ergibt sich das bereits aus der jetzigen Formulierung; insofern wäre es in der Tat nur eine Klarstellung.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Vorsitzender: Ich sehe es auch so, daß das im Grunde schon darin enthalten ist, weil es halt politische Werbung ist.

Prof. Dr. Frank: Aber da das heute morgen ein umstrittener Punkt war und mir das Argument von Herrn Ricker sehr einleuchtet, denke ich, daß Anlaß genug gegeben war, eine solche Betrachtung vorzunehmen.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Herr Frank, habe ich Sie richtig verstanden, daß Sie, wie andere auch schon, hier festgestellt haben, daß Artikel 7 politische Werbung zuläßt?

Prof. Dr. Frank: Ja.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Auf der anderen Seite sagen Sie, man könne ein landesgesetzliches Verbot konstitutiv einführen. Dann frage ich mich: Wie vereinbart sich ein solches länderspezifisches Verbot für Nordrhein-Westfalen mit unserer Vertragsverpflichtung gemäß Artikel 7 des Rundfunkstaatsvertrags, politische Werbung - wie Sie deduziert haben - zuzulassen? Hier liegt ja ein Widerspruch zu Professor Grawert: Wenn Artikel 7 durch unsere vertragliche Verpflichtung parteipolitische Wahlwerbung zuläßt, haben wir dann noch die Möglichkeit, länderspezifisch für Nordrhein-Westfalen ohne Verstoß gegen diesen Staatsvertrag die Werbung wieder auszuschließen?

Prof. Dr. Frank: Dazu muß ich ein bißchen auf die historische Interpretation des Artikels 7 eingehen. Historisch ist zunächst einmal zu sagen: Der § 25 des Hamburger Mediengesetzes existierte bereits, als der Rundfunkstaatsvertrag beschlossen wurde. Gleichwohl hat man unter den Ländern auf diese Sonderregelung keine Rücksicht genommen, und zwar deshalb nicht, weil diese Frage damals einfach nicht anstand, weil sie die Länderchefs nicht gekümmert hat. Diese Regelung hat im Grunde eine ganz andere Intention, nämlich die, die wirtschaftliche Grundlage der privaten Rundfunkanstalten zu sichern. Die Intention des Gesetzes, das Sie möglicherweise in Nordrhein-Westfalen verabschieden, hat aber genau die umgekehrte, nämlich die restriktive Tendenz, und zwar zur Vielfaltssicherung im politischen Bereich. Insofern würde ich Ihre Regelung in einen anderen Bereich einordnen, wenn nicht sogar als eine Spezialregelung ansehen, die in Artikel 7 des Rundfunkstaatsvertrags gar nicht angesprochen worden ist.

Vorsitzender: Herzlichen Dank. - Weitere Fragen sehe ich im Moment nicht. Dann kommen wir jetzt zu Ihnen, Herr Ring. Sie haben das Wort.

Dr. Ring (Bayerische Landeszentrale für Neue Medien): Herr Vorsitzender! Meine Damen, meine Herren! Ich will vorausschicken, daß ich mich in der Einstimmung auf die heutige Anhörung insbesondere auf die Frage 3 vorbereitet habe; ich bin davon ausgegangen, daß Sie zu den Vergleichsmaßstäben in der Frage der Besoldung einiges aus der Praxis bzw. aus den bayerischen Erfahrungen hören wollen. Dennoch will ich auch zu den Fragen 1 und 2 einige Anmerkungen aus der Sicht der Bayerischen Landeszentrale für Neue Medien machen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Wenn ich mir die heutige Diskussion vor Augen halte - mein Erkenntnisprozeß ist insoweit auch gewachsen -, stelle ich fest, daß wir uns demnächst in einem Konfliktfeld bewegen werden. Das klingt sehr deutlich an; es fielen Begriffe wie "kriegerische Auseinandersetzung" oder "Friedensschluß durch den Staatsvertrag". Diese Begriffe werden wir in der praktischen Auseinandersetzung möglicherweise sehr schnell wieder hören. Gerade wenn ich mir die unterschiedliche Meinungsbildung der elf Landesmedienanstalten bezogen auf die Frage, ob nach gegenwärtiger Rechtslage im bundesweit verbreiteten Rundfunk die Parteienwerbung zulässig ist oder nicht, vor Augen führe, kann ich nur feststellen, daß es hier mindestens einer Klarstellung durch den Gesetzgeber des Staatsvertrags bedarf, nicht aber einer konstitutiven Entscheidung des Landesgesetzgebers. Ich will versuchen, dies anhand einiger praktischer Beispiele zu verdeutlichen.

Bei der Frage, welche Spielregeln in Zukunft entwickelt werden sollen, ist bereits angeklungen, daß der Vollzug der Kompromißlösungen - gleich wie sie aussehen werden - mit großem Aufwand verbunden sein wird. Hier werden - das sage ich ganz provokativ - Probleme auf die Landesmedienanstalten verlagert werden, die ohnehin häufig dafür herhalten müssen, Probleme, die die Politik in der Diskussion über den Rundfunkstaatsvertrag zu lösen vergessen hat, zu lösen. Natürlich könnte man das als eine Art Arbeitsplatzbeschaffungsprogramm für die Landesmedienanstalten bezeichnen. Dazu gehören dann aber auch Spielregeln - das sage ich schon in Richtung auf die Frage 3 - bezüglich der Besoldungs- und Gehaltsstrukturen, die dann auch umgesetzt werden müßten. Ich meine, daß in dieser zentralen Frage - insbesondere auch vor dem Hintergrund der Aussagen, die in der Presse zu lesen sind: Wollen wir doch einmal sehen, wer letztlich recht hat; probieren wir es doch über die letztlich dazu berufenen Gerichte einfach einmal aus! - dringender Handlungsbedarf besteht.

Ich komme nun zur Beantwortung der einzelnen Fragen. Zu Frage 1: Ich bin der Auffassung, daß ein landesgesetzliches Verbot kommerzieller Werbung durch politische Parteien im Bereich des privaten Rundfunks mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Diese Feststellung ist nach meiner Auffassung schon deshalb richtig - ich knüpfe an das an, was ich gerade sagte -, weil sich ein solches Verbot aus dem Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland ergibt und dieser Staatsvertrag mit dem Grundgesetz auch insoweit vereinbar ist. Der Gesetzgeber handelt im Sinne der verfassungsrechtlichen Vorgabe nicht sachwidrig oder willkürlich, wenn er dem Gebot der Meinungsvielfalt und -ausgewogenheit im Rundfunk folgt und deshalb die werbenden Aussagen von Parteien ausschließt oder begrenzt. Im übrigen haben Parteien nach Artikel 9 Abs. 5 des Rundfunkstaatsvertrags durchaus Äußerungsmöglichkeiten. Herr Ricker hat - wenn ich ihn richtig verstanden habe - daraus ja den Entschluß gezogen, daß sich, gerade weil diese Äußerungsmöglichkeiten im Sinne der chancengleichen Spielregeln ge-

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stb-ro

geben sind, erst recht die Möglichkeit ergeben muß, auch im Rahmen der Wirtschaftswerbung Spots zu kaufen und zu sehen. Ich sehe das genau umgekehrt. Ich meine, daß aufgrund der Vorgabe des Artikels 9 Abs. 5 des Staatsvertrags den Äußerungsmöglichkeiten der Parteien im Sinne der besonderen Rechtsstellung, die sie aufgrund des Artikels 21 des Grundgesetzes haben, ausreichend Rechnung getragen wird.

Ich sehe insbesondere - da möchte ich noch einmal anknüpfen an das, was unter den Stichworten Verteilmechanismen, Mißbrauchsgrenze, Monopolproblem und ähnliches diskutiert worden ist - aufgrund der ersten praktischen Erfahrungen mit dem sogenannten dualen System in Bayern - wir haben natürlich selbst sehr wenig Erfahrung und müssen noch weitere Erfahrungen sammeln - das Problem, wie das in der Praxis gelöst werden kann. Wenn man sich aber nun nicht für die eine Seite - ganz verbieten - oder die andere Seite - ganz frei - entscheidet, sondern einen Mittelweg gehen will, sehe ich - abgesehen von dem Stichwort Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen - erhebliche Schwierigkeiten bei der praktischen Rechtsanwendung. Am Anfang wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Werbung 20 % der täglichen Sendezeit nicht überschreiten darf. Diese Quote wird im Zuge der Anpassung an die EG-Rundfunkrichtlinie demnächst auf 15 % verkleinert. Ich kann mir kaum vorstellen, muß ich sagen, wie unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit hier noch sachgerecht verteilt werden kann.

Ich will noch ein weiteres Problem in den Vordergrund rücken, das nach meiner Meinung nicht so einfach, wie es Herr Ricker getan hat, beiseite geschoben werden kann. Genauso wie andere stelle auch ich mir die Frage, warum ein so nachhaltiges Interesse daran besteht - und offensichtlich auch die entsprechende Konfliktbereitschaft vorhanden ist -, daß politische Parteien Werbemöglichkeiten erhalten. Bisher hat dieses zentrale Thema - bewußt oder unbewußt - bei den Diskussionen über den Rundfunkstaatsvertrag kaum eine Rolle gespielt. Die Wellenbewegungen, in denen dieses Thema im Moment aber auf die Landesmedienanstalten zukommt, und der politische Druck - natürlich im Sinne von Überzeugungsarbeit leisten - zeigen jedoch, daß ein nachhaltiges Interesse daran besteht, nicht nur die Präsentationsmöglichkeiten politischer Parteien im Sinne ihrer besonderen Funktion nach Artikel 21 des Grundgesetzes zu verstärken, sondern auch - und das sage ich bewußt provokativ - auf Programme Einfluß zu nehmen. Dies ist für mich eine sehr grundsätzliche Frage, die in das Umfeld Rundfunk/Parteien-/Staatseinfluß gehört. Ich kann mir nicht vorstellen, daß die sich für die privaten Veranstalter dadurch ergebenden Möglichkeiten, Sendezeiten - jedenfalls theoretisch - rund um die Uhr, das ganze Jahr über und für jeden Sender - selbst für den Lokalfunk - an Parteien zu verkaufen, nicht zu einer erheblichen Abhängigkeit und zu Problemen bezüglich der inhaltlichen Gestaltung der Sendungen führen. Ich frage mich schon, ob beide Seiten - sowohl die politischen Parteien als auch die privaten Veranstalter - richtig beraten sind, diesen Weg - diese Überlegungen bestehen ja nicht nur bei den Par-

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

teien, sondern auch die Veranstalter entdecken darin eine neue Finanzierungsquelle - zu gehen. Das Stichwort Parteisender oder die Frage, ob eine derartige freie Wahlwerbung nicht auf Kosten der Glaubwürdigkeit und der Akzeptanz des Rundfunks geht, verdienen nach meiner Auffassung schon größte Beachtung.

Ich möchte an dieser Stelle einmal zitieren, wie die Direktoren der elf Landesmedienanstalten die Frage, ob hier ein konstitutiver oder ein klarstellender Bedarf besteht, bezogen auf den bundesweit verbreiteten Rundfunk sehen. Der Beschluß stammt vom 17. Juni 1989 und lautet:

Die Direktorenkonferenz stellt fest, daß Werbung für Parteien und Wählervereinigungen im bundesweit verbreiteten Rundfunk nach dem Rundfunkstaatsvertrag Artikel 9 Abs. 5 Satz 2 nur unter den Bedingungen der besonderen Sendezeiten zur Vorbereitung der Wahl und der Wahrung der Chancengleichheit der Parteien und Wählervereinigungen zulässig ist. Die Direktorenkonferenz geht davon aus, daß künftig sämtliche Landesmedienanstalten bei der Zulassung von Werbung von Parteien und Wählervereinigungen auf der Grundlage dieser Auffassung verfahren werden.

Auch nach dem bayerischen Mediengesetz, das - das muß man einräumen - sicherlich ein besonderes Gesetz ist, ist Parteienwerbung nur im Wege besonderer Sendezeiten zur Vorbereitung von Wahlen zulässig.

Gestatten Sie mir noch eine Frage zu dem Gesetzestext, der ja an die Hamburger Bestimmung anknüpft: Reicht die von Ihnen gewählte Formulierung "dienen" aus, um Sendungen zu begrenzen oder - umgekehrt - um den Realitäten Rechnung zu tragen, die von Sendungen ausgehen? Wir haben in vergleichbaren Regelungen nicht die Formulierung "dienen", sondern "die Sendungen müssen bestimmt sein" gewählt, weil damit deutlicher ein Anliegen in den Vordergrund tritt, das Sie in der Praxis nur sehr schwer erfassen können.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Herr Ring, ich möchte einmal Ihre These hinterfragen, daß durch die gekaufte politische Werbung Parteien Einfluß auf die privaten Veranstalter nehmen könnten. Wenn diese These richtig wäre, würde das ja auch bedeuten, daß jeder, der für ein bestimmtes Produkt wirbt, Zugriff auf den Sender hätte. Oder wollen Sie expressis verbis unterstellen, daß Parteien Werbezeiten in der Absicht kaufen, das Programm in den übrigen Bereichen zu verändern? Hier bitte ich noch um einige Erläuterungen. Wenn die politische Werbung die einzige Finanzierungsquelle der privaten Veranstalter wäre, könnte man sicherlich sagen: Wessen Brot ich freiß', dessen Lied ich sing'. Aber in den Programmen wirbt ja eine ganze Reihe von Firmen. Warum also sehen Sie ausgerechnet bei der Parteienwerbung eine Einflußnahme auf das Programm?

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
st8-ro

Dr. Ring: Ich möchte in diesem Zusammenhang das von Herrn Büssow genannte Bild mit dem Wasser aufgreifen. Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, daß nicht etwa die werbetreibende Wirtschaft dazu neigt, auf die Inhalte der Programme Einfluß auszuüben, sondern die Parteien in ihrer besonderen Funktion und in ihrer Ausrichtung, sich am Meinungsbildungsprozeß beteiligen zu wollen. Die Diskussion über die Grenzziehung bei der Frage des Parteieneinflusses im Rundfunk insgesamt ist seit Jahrzehnten unübersehbar. Wir können einfach nicht sagen, der Einfluß von Unternehmen sei mit dem Einfluß von Parteien auf eine Ebene zu stellen und von der Praxis her gleichzusetzen.

Ich will in diesem Zusammenhang noch einmal auf das Stichwort Verteilmechanismen hinweisen. Die in der heutigen Diskussion geäußerte Einlassung, Chancengleichheit bestünde, wenn von dem gesamten Anteil der Werbung an der täglichen Sendezeit in Höhe von 20 % 10 % den Wirtschaftsunternehmen und 10 % den Parteien zugeordnet würden, zeigt doch gerade die von mir angesprochene Finanzierungserwartung der Veranstalter im Hinblick auf den Kauf von Sendezeiten. Dies wird erwartet, auch wenn es nicht so deutlich angesprochen wird, genausowenig wie deutlich gesagt wird, warum man die Diskussion aus der Sicht der politischen Parteien mit hohem Interesse verfolgt.

Dieses Problem ist im übrigen nicht begrenzt auf die großen Veranstalter, die bundesweit senden, sondern bezieht sich auch auf die kleineren Anbieter im landesweiten Bereich. Aus meiner Erfahrung in der bundesweiten Beobachtung möchte ich noch einmal unterstreichen - ich zitiere jetzt wieder Herrn Büssow, der das sehr deutlich zum Ausdruck gebracht -, daß wir bei der Vergabe von Lizenzen und den Vergabeentscheidungen der Landesmedienanstalten insgesamt latent mit dem Problem konfrontiert sind, daß auf diesem Weg bestimmte Einflüsse ausgeübt werden. Wenn wir dies nicht transparenter machen und über die Grenze des Einflusses sowie über die Gefahr dieser Wege zu diskutieren, dann sind wir schlecht beraten. Das Zurückdrehen einer Entwicklung - in diesem Falle also im Zweifel zunächst die Freiheit zu wählen und erst im Falle des Mißbrauchs ordnend einzugreifen - halte ich für kaum durchführbar.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Abg. Büssow (SPD): Da ich von Herrn Dr. Ring auch zitiert worden bin, möchte ich es noch einmal erwähnen, daß bei uns in der Bundesrepublik der Lizenzvorgang in der Vergangenheit relativ - ich sage einmal: hinreichend - transparent war. Was sich also in Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen tat, darüber wurde in der Presse räsoniert, und auch im Fernsehen gab es Berichterstattungen darüber. Insofern bin ich nicht der Auffassung, daß wir eine vollkommene Republik sind; ich wollte nur sagen, es muß im Interesse der Parteien sein, muß in ihrem natürlichen Interesse liegen, Einfluß auf Medien zu gewinnen, um sich möglichst breit darzustellen. Es würde der Lebenswirklichkeit nicht gerecht, wenn wir das nicht auch sähen. Der Erfolg jedes Geschäftsführers einer Partei besteht darin, wie gut er seinen "Laden" präsentieren kann; das wissen wir. Danach wird er bezahlt; das sind die Grundbedingungen seines Jobs.

Die Frage ist nur, ob wir uns blind stellen und sagen sollen, so etwas gebe es gar nicht, weil alles nach generellen Grundsätzen ablaufe, oder ob wir nicht als Gesetzgeber besser die Schotten dicht machen und erklären sollten, wir ließen das überhaupt nicht zu; dann entstehe diese Art von Wettbewerb oder von Vorteilsnahme gar nicht erst. Wir erweisen freilich unserer politischen Kultur einen höheren Dienst damit, als wenn wir ihr jetzt Wege eröffneten, die vielleicht letztlich für die Wahlbevölkerung, für den Souverän, über den hier gesprochen wird, nicht mehr transparent sind und wodurch wir das Prinzip der Chancengleichheit der politischen Gruppierungen und Parteien verletzen.

Ich habe eine Frage zu Ihrem Formulierungsvorschlag, Herr Ring. Sie haben vorgetragen, die bayerische Formulierung "Sendungen, die für die Parteien bestimmt sind" sei besser als unsere Formulierung mit dem Wort "dienen". Ich habe unsere Formulierung als umfassender begriffen, etwa wenn es um Freundesgruppen oder Strohmannen oder um Wirtschaftsgruppen geht, um Sponsoren. Sie meinten, unsere Fassung sei schwerer praktizierbar.

Dr. Ring: Genau das, Herr Büssow, was Sie zuletzt gesagt haben, war der Grund. Ich habe das Gefühl, es wird sehr schwer sein, bei Sendungen zu definieren, wann sie im Sinne dieses Vorschlags solchen Zwecken "dienen". Wir jedenfalls sind nach internen Diskussionen über vergleichbare Regelungen dazu gekommen, den erfaßbaren Planbereich mit "bestimmt sind" zu umschreiben, anstatt einer Regelung das Wort zu reden, die in Grauzonen ausufern kann - von der Praxis her gesehen. - Man könnte auch die These vertreten, die Fassung könne nicht weit genug sein, um die hier erkannten Freundeskreis-Probleme mit zu erfassen. Das ist eine Abwicklungsfrage.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Ich habe noch eine Frage zu dem - wie Sie formulieren - "nie auszuschließenden Parteieinfluß". Wenn man das ganze öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rundfunksystem in Nordrhein-Westfalen und in den einzelnen Bundesländern betrachtet - hier gibt es sicherlich sehr große Unterschiede - und davon ausgeht, daß meistens der Einfluß der Mehrheitsfraktion auf das öffentlich-rechtliche System außerordentlich stark ist, gefolgt von dem Einfluß der zweitstärksten Partei, der aber fast ein Mini-Einfluß ist - die drittstärkste Fraktion hat meist überhaupt keinen Einfluß und ist, zumindest in Nordrhein-Westfalen, in den Gremien gar nicht vertreten -, brauchte man da nicht wegen der unzulässigen Beeinträchtigung der Chancen anderer als der Regierungsfraktion einen Korrekturfaktor innerhalb des privaten Rundfunksystems, um überhaupt Wettbewerbs- und Chancengleichheit herzustellen?

Dr. Ring: Wenn in der verfassungs- und medienrechtlichen Wirklichkeit unzulässiger Einfluß in einem System festgestellt wird - das war ja Ihre Grundthese -, scheint es mir höchst problematisch zu sein, als Korrektiv den privaten Rundfunk einzuführen. Dann sollten wir vielmehr verstärkt über die Frage diskutieren, was Parteien- und Regierungseinfluß insgesamt in unserer Rundfunkordnung bedeutet, zumal wir in Europa vor ganz neuen Herausforderungen stehen. Wir sollten lieber in diese Richtung diskutieren, als einen Ausgleich beim privaten Rundfunk zu suchen - selbst wenn Ihre These richtig wäre.

Vorsitzender: Gehen Sie davon aus, daß Herrn Rohde jetzt nicht die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen, sondern die in Bayern vorschweben?

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Ich habe die Verhältnisse in beiden Ländern in derselben Weise gemeint. Sie sagen also, es wäre sinnvoll, lieber den unzulässigen Einfluß im öffentlich-rechtlichen Bereich zurückzudrängen?

(Dr. Ring: Ja!)

- Schön. - Das ist auch eine gute These.

Vorsitzender: Meine Herren, was die ersten beiden Fragen der Anhörung betrifft, sind wir, meine ich, am Schluß angelangt. Wir haben fast vier Stunden in, wie ich finde, sehr sachlicher und umfassender Form diesen ersten Punkt erörtert. Ich jedenfalls muß für meine Person sagen: Ich bin den Herren Sachverständigen sehr dankbar für Ihre Ausführungen, weil ich mich dadurch klüger machen konnte. Wenn wir wissen, daß es zwei Meinungen gibt, die sich, was die zahlenmäßige Repräsentanz betrifft, fast gleich

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

stark gegenüberstehen, macht uns das die Arbeit zwar nicht leichter. Aber es ist nichts ungesagt geblieben, was gesagt werden mußte. Ich meine, alle Gesichtspunkte sind hier erörtert worden. Wir werden zu entscheiden haben, wem wir bei unserer Gesetzesberatung das höhere Gewicht beimessen; dies ist unsere Aufgabe, die uns niemand abnehmen kann. - Ich danke Ihnen herzlich, meine Herren Sachverständigen, und möchte vorschlagen, daß wir damit die Erörterung der Fragen 1 und 2 beenden.

Im zweiten Teil unseres Hearings werden wir uns nur noch mit der Frage 3 befassen; sie lautet:

Nach welchen Vergleichsmaßstäben sollen sich sinnvollerweise die Bezüge der Mitarbeiter der Landesanstalt für Rundfunk ausrichten?

Dazu haben wir zunächst Herrn Professor Stahlhacke geladen. Wir bitten Sie, das Wort zu nehmen, Herr Professor.

(Bis auf die Herren Dr. Ring und Professor Dr. Stahlhacke verlassen die als Sachverständige geladenen Hochschullehrer die Sitzung.)

Prof. Dr. Stahlhacke (Köln): Herr Vorsitzender! Meine Dame, meine Herren! Die Frage 3 wirft wirtschaftliche, aber vor allen Dingen auch rechtliche Probleme auf. Die Landesanstalt für Rundfunk ist eingebettet in den weiten Bereich des öffentlichen Dienstes. Es ist verständlich, daß starke Interessen wirksam sind, die Kosten im Rahmen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung angemessen zu begrenzen und sie denen der Personalausgaben im übrigen Landesdienst anzugleichen. Es ist auch verständlich, daß man diese Interessen nicht einfach artikuliert, sondern sich bemüht, sie durch eine staatliche Bindung sicherzustellen; denn anders funktioniert das wahrscheinlich nicht.

In der Diskussion, die es um dieses Problem gegeben hat, hat man darauf hingewiesen, die Verwaltung des öffentlichen Dienstes müsse in ihrer Aufgabenerledigung und ihrer Qualität überall gleich sein. Deshalb sei es auch gerechtfertigt, daß man die Tätigkeiten, soweit sie miteinander vergleichbar sind, gleich honoriert. Diese Grundsätze haben einmal Eingang in eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit dem sogenannten Angleichungsrecht gefunden. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme (Zuschrift 10/3252) zitiert. Diese Interessen sind vom Fiskalischen her außerordentlich wirksam. Ich glaube, daß die öffentliche Meinung auf breites Verständnis bei der Kritik gestoßen ist. Aber, so verständlich das - auch für mich - ist, wirft dieser Problembereich eine Reihe von wichtigen Rechtsfragen auf.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Ich möchte den in der Drucksache 10/4733 vorgeschlagenen Weg, der mit der Fragestellung eng zusammenhängt, in den Mittelpunkt rücken. Der F.D.P.-Entwurf bestimmt, daß die Rechtsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter der LfR sich nach dem Bundesangestelltentarifvertrag richten sollen. Damit werden Arbeitsbedingungen, Löhne und Gehälter durch Gesetz bestimmt. Zwar verweist der Gesetzentwurf auf den BAT, wie sich aus der Natur der Sache ergibt. Aber die Geltungskraft im Bereich der Landesanstalt würde auf Gesetz, nicht auf Tarifvertrag beruhen.

Dieser Weg bedarf der kritischen Betrachtung. Schon die Verweigerung von einem Gesetz auf jeweils geltende Tarifverträge ist zweifelhaft; ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt und will es aus Zeitgründen hier nicht wiederholen. Diese Problematik wirft sofort die Frage der Tarifautonomie auf. Die Tarifautonomie wird bei uns durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistet. Darin ist die Koalitionsfreiheit verankert. Sie gewährt im Sinne eines öffentlichen Interesses den Koalitionsparteien das Recht, Arbeitsbedingungen durch kollektive Normenverträge zu vereinbaren. Dieses Recht wird ihnen auch in einem Kernbereich - so hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach gesagt - garantiert. Der Staat - der Gesetzgeber - hat sich hier weit, sehr weit zurückgezogen.

Die Koalitionen haben vielfältige Betätigungsfelder. Ganz sicher ist die Tarifautonomie ihr bedeutendstes Tätigkeitsfeld. Im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und insbesondere auf Löhne wird in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sogar insoweit - von den Koalitionen her gesehen - von einem Ausschließlichkeitsanspruch im Blick auf die Festlegung von Arbeitsbedingungen gesprochen. Das zeigt den hohen Stellenwert.

Beschränkungen dieses Koalitionsbetätigungsrechts sind nicht ausgeschlossen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht sie nur zum Schutz anderer Rechtsgüter zugelassen, wenn sie von der Sache her geboten ist. Wie ist dies auszufüllen? Darüber ließe sich viel sagen; ich will mich kurz fassen:

Es gibt, soweit ich sehe, keine Entscheidung, worin diese Güterabwägung, die ich gerade genannt habe, zu Lasten der Koalitionen bei der Festsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen ausgeschlagen ist.

Das führt in unserem Problembereich in zweifacher Hinsicht zu Konsequenzen. Erstens: Die Landesanstalt für Rundfunk ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und damit nach § 2 Abs. 1 des Tarifvertragsgesetzes tariffähig. Sie nimmt damit als tariffähiger einzelner Arbeitgeber an der Tarifautonomie teil. Deshalb stellt sich hier die Frage: Kann der Landesgesetzgeber eine Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtsfähig gründen, ihr

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

aber gleichzeitig die Tariffähigkeit ganz oder teilweise wieder nehmen, sie also einschränken? Das ist das erste Problem: Kann der Landesgesetzgeber unser Tarifvertragssystem - dazu gehört die Tariffähigkeit des einzelnen Arbeitgebers - verändern? Ich möchte diese Frage verneinen. Unser Tarifvertragssystem hat nicht von ungefähr den einzelnen Arbeitgeber für tariffähig erklärt. Dahinter steckt die Idee, daß die Koalitionen der Arbeitnehmer auf jeden Fall Partner vorfinden sollen, mit denen sie die Arbeitsbedingungen aushandeln können. Auf diese Weise wird die Koalitionsfreiheit insgesamt - so das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1966 - ermöglicht.

Im Bereich der privaten Wirtschaft wird so etwas nicht diskutiert. Diskutiert wird nur - das ist ein Randproblem -: Kann man einen einzelnen Arbeitgeber mit einem Arbeitskampf belegen, wenn der Tarifvertrag gekündigt ist und keine Friedenspflicht mehr besteht? Das ist lediglich ein mittelbarer Bezug; ansonsten diskutiert man die Beschränkungen nicht.

Für den öffentlichen Bereich gilt meines Erachtens nichts anderes. Wer die Entstehungsgeschichte des Gesetzes nachliest, wird sehen, daß man ganz bewußt für den öffentlichen Dienstbereich die Schaffung eines eigenen oder mit gewissen Beschränkungen versehenen Tarifvertragssystems nicht verwirklicht hat. Der Lemgoer Entwurf hat das ausdrücklich abgelehnt. Deshalb sehe ich keine Veranlassung, hier eine Sonderstellung einzunehmen.

Wir kommen zu einem zweiten Punkt: Es ist eine mögliche Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit der für diesen Arbeitgeber - hier der LfR - tarifzuständigen Koalitionen. Sie wissen, der Tarifvertrag hat zwei Seiten. Wir haben einen Firmentarifvertrag. Auf der anderen Seite gibt es Koalitionen. Es ist die Frage, ob man diesen tarifzuständigen Koalitionen die Möglichkeit des Tätigwerdens nehmen kann, indem man ihre Arbeitnehmer qua Gesetz einem anderen Tarif unterstellt. Dadurch würde ihnen die Möglichkeit genommen, hier Tarifverträge abzuschließen.

Dadurch wird, glaube ich, die Tarifautonomie dieser Verbände tangiert. Denn sie haben im Hinblick auf ihre potentielle Tarifvertragspartei "Landesanstalt für Rundfunk" weder Abschluß- noch inhaltliche Gestaltungsfreiheit.

Mit diesen thesen- und skizzenhaften Bemerkungen will ich mich begnügen. Es gibt eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, die in einem ähnlichen Fall zu einem anderen Ergebnis gelangt und die ich in meiner schriftlichen Stellungnahme zitiert habe. Diese Entscheidung gibt jedoch sehr gute Aufschlüsse darüber, daß in diesem Bereich auch das Bundesarbeitsgericht zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre. Der Fall lag wie folgt: Hier war

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

ein Sozialversicherungsträger, der in einer Dienstordnung, die auf der RVO beruhte, es verbot, Tarifverträge für bestimmte Zulagen abzuschließen. Die Tarifvertragspartei hatte einen Tarifvertrag geschlossen, und der einzelne Arbeitnehmer klagte. Hier ging es um die Frage: Verstößt dieser Tarifvertrag gegen ein gesetzliches Verbot? Tarifverträge sind dem Gesetz unterworfen. - Das Bundesarbeitsgericht hatte das mit der Begründung verneint, es handle sich hier um dienstordnungsmäßige Angestellte. Das Bundesarbeitsgericht hat dazu gesagt: Die Koalitionsfreiheit der Verbände mit diesem Sozialversicherungsträger ist hier nicht tangiert, weil die dienstordnungsmäßigen Angestellten einen Sonderstatus haben; sie sind zwar rechtlich Arbeitnehmer, materiell jedoch Beamte. Hier hat also das BAG einen anderen Sachverhalt anders entschieden.

Der F.D.P.-Entwurf, der die Anbindung an den BAT und damit die Unterstellung unter die Vorschrift für die anderen Arbeiter und Angestellten des Landes vorsieht, schließt im wesentlichen an den niedersächsischen Entwurf an. Es handelt sich um die Formulierung des § 40 des niedersächsischen Landesmediengesetzes. Auf diese Weise kommt sofort die Problematik auf: Ist das nicht verfassungsrechtlich abgesegnet, weil das Bundesverfassungsgericht 1986 dieses Gesetz für in seinen Grundlinien mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt hat? - Ich glaube, das kann man so nicht sagen; denn das Bundesverfassungsgericht hat nur bestimmte im Urteils tenor genannte Paragraphen für verfassungsrechtlich nicht haltbar erklärt; § 40 wird darin nicht genannt, so daß man daraus hier keine Rückschlüsse ziehen kann.

Man könnte sagen, im Entwurf sei keine Unterstellung gemeint, sondern man baue nur inhaltliche Schranken vor einer Regelung auf. Dafür streiten dieselben Gründe. Auch der Aufbau inhaltlicher Schranken wäre mit der Tarifautonomie nicht vereinbar.

Wer die Ergebnisse in diesen beiden Punkten nicht zu akzeptieren bereit ist, der muß zu einem weiteren Punkt Stellung nehmen: zu dem Günstigkeitsprinzip des Tarifvertragsgesetzes im § 4 Abs. 3. Denn die Landesanstalt soll nach dem Entwurf durch Gesetz gezwungen werden, beim Abschluß von Arbeitsverträgen bestimmte Arbeitsbedingungen nicht zu überschreiten.

Die Frage, ob das gültig ist, ist eine alte Streitfrage des Tarifvertragsrechts. Das ist im sogenannten Angleichungsrecht in den 60er Jahren sehr streitig gewesen; danach kam die Auseinandersetzung zur Ruhe. Es gibt viele Normen, die das heute besagen, aber es gibt keine Entscheidung. Wo kein Kläger ist, dort ist auch kein Richter. Deshalb hat sich die Rechtsprechung in den letzten 20 Jahren damit wenig befassen müssen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Das Bundesarbeitsgericht hat solche Normen für mit dem Günstigkeitsprinzip des Tarifvertrags unvereinbar gehalten; die Zitate finden Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in ständiger Rechtsprechung auf den Standpunkt gestellt, das sei möglich; es würde hier nicht durch Tarifrecht die Höchstnorm statuiert - dies verstieße gegen § 4 Abs. 3 PVG -, sondern durch staatliches Organisationsrecht dirigiere man von außen in das Tarifvertragsrecht hinein. Das sei rechtlich zulässig und verstoße nicht gegen das Günstigkeitsprinzip.

Diese Streitfrage würde in diesem Bereich durch eine solche Bestimmung, wenn es zu Schwierigkeiten käme, sicherlich wiederbelebt. Ich glaube, die Prognose ist gerechtfertigt, daß sie wieder unterschiedlich beurteilt würde. Ich habe mich 1964 einmal zu der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geäußert, sie kritisiert, und alle Gründe, die ich damals in meiner Anmerkung niedergeschrieben habe, würde ich heute genauso aufrechterhalten. Ich bin heute noch der Meinung, daß das Günstigkeitsprinzip des Tarifrechts die Möglichkeit offenlassen muß, durch Einzelarbeitsvertrag günstigere Vereinbarungen zu treffen. Das kann ein Landesgesetzgeber unterhalb des Tarifrechts des Bundes nicht anders statuieren.

Ich darf zusammenfassen und komme zum Schluß. Die Frage, was an Vergleichsmaßstäben sinnvoll sei, kann man meines Erachtens so nicht beantworten, weil es eine Frage der Abschlußfreiheit im Rahmen der Tarifautonomie ist. Sie ist von dort aus zu entscheiden. Ich räume ein - das ist ganz selbstverständlich -, daß es bei Tarifabschlüssen in diesem Bereich im Rahmen der Verhandlungen ganz sicher völlig legitim ist, auf ähnliche, vergleichbare Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltungen zu schauen. Ich habe das getan und mich etwas schlau gemacht. Wenn die Bundesbank Tarife abschließt, schaut man dort auch auf andere Banktarife. Vergleichbares gilt für Bundessender wie die Deutsche Welle. Es ist ein natürlicher Prozeß, wenn man auf vergleichbare Tätigkeiten in der Verwaltung Rücksicht nimmt; denn es ist letztlich der Gesamtbereich der öffentlichen Aufgaben. Tarifverträge sollen ja die Arbeitsbedingungen sinnvoll und gerecht - was immer das im Rahmen der Tarifautonomie auch ist - ordnen.

Ich darf mit einem Zitat meines hochverehrten Lehrers, Professor Nipperdey, schließen. Er hat zu Anfang der 60er Jahre einmal gesagt - Nipperdey hatte zu diesen Dingen eine sehr dezidierte Meinung; für ihn hatte das Günstigkeitsprinzip sogar Verfassungsrang -, bei Tarifen der öffentlichen Hand ergäben sich aus der Natur der Sache und der Lage der öffentlichen Haushalte von selbst Begrenzungen, so daß die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Dem möchte ich mich anschließen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Stahlhacke.

Wir haben zu diesem Fragenbereich nur noch einen weiteren Sachverständigen, Herr Dr. Ring, der sich darauf dankenswerterweise auch vorbereitet hat. Die Treuarbeit und die Firma McKinsey sind nicht erschienen. Ich würde vorschlagen, die Fragerunde für beide Sachverständigen zusammenzufassen. - Wenn Sie damit einverstanden sind, würde ich nunmehr Herrn Dr. Ring das Wort geben. - Der Landesrechnungshof ist hier vertreten; an ihn können ebenfalls Fragen gerichtet werden, und er mag auch selbst Fragen stellen. Das gleiche gilt für die Leitung der Landesrundfunkanstalt.

Dr. Ring: Herr Vorsitzender! Meine Dame, meine Herren! Ich habe meine Stellungnahme in diesem Kreis darauf abgestellt, aus den praktischen Erfahrungen der personellen Besetzung bei der Bayerischen Landeszentrale für Neue Medien zu berichten und zugleich die Ergebnisse, wie wir sie in unserem Tarifgefüge vorfinden, als Beitrag für Ihre weitere Diskussion mit einzubringen. Wenn ich sage "Tarifgefüge", muß ich darauf hinweisen, daß bei uns die Situation eine andere ist als die Praxis in Nordrhein-Westfalen. Wir haben keinen Tarifvertrag. Vielmehr haben wir, obwohl seit nunmehr fast fünf Jahren existierend, eine Lösung zusammen mit unseren Organen, insbesondere mit dem in unserem Gesetz vorgesehenen Verwaltungsrat gefunden, der ähnliche Aufgaben hat wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Daraus haben sich "Grundspielregeln" für das Besoldungsgefüge und die Eingruppierung der Mitarbeiter ergeben, die nicht das außer acht lassen, was hier schon erwähnt worden ist: die Gesamtbewertung des öffentlichen Dienstes und die Tatsache, daß wir eine öffentliche Aufgabe erfüllen.

Zunächst will ich darauf hinweisen, daß wir beim Personalaufbau in der Landeszentrale in besonderer Weise das wettbewerbliche Umfeld sehen und die Frage entscheiden mußten: Woher kommen qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Aufgabe wahrnehmen können, die uns der Gesetzgeber übertragen hat? Dies waren zum einen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zum zweiten leitende Beamte aus der öffentlichen Verwaltung und zum dritten Spezialisten auch im Bereich der freien Wirtschaft. Vor allem bot sich für uns die wichtige Möglichkeit - von der wir im Rahmen der eben zitierten "Spielregeln" auch Gebrauch machen konnten -, qualifizierte technische Mitarbeiter zu gewinnen - ich greife dies als Beispiel heraus -, die uns in der Landeszentrale etwa bei der Frequenzplanung, bei Kabelbelegungsfragen und in der Satellitentechnik unmittelbar zur Verfügung stehen. Denn es ist eine Binsenwahrheit, daß Medientechnik, Medienpolitik und Medienrecht zusammengehören. Mit dieser Entscheidung haben wir sehr gute Erfahrungen gemacht. Als überzeugter Vertreter föderalistischer Grundstrukturen würde ich es als

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

wesentlichen Gewinn bezeichnen, gegenüber der Deutschen Bundespost sachkundiges, qualifiziertes Personal zu haben, um unsere eigenen medienrechtlichen und medienpolitischen Belange durchsetzen zu können und nicht auf das angewiesen zu sein, was an Informationen im Sinne unternehmenspolitischer Zielsetzungen der Deutschen Bundespost in die Meinungsbildungsprozesse bei den Landesmedienanstalten einfließt. Dies können Sie mit BAT- und mit Beamtenstrukturen nicht abdecken. Hiermit finden Sie das Personal für die genannten Aufgaben nicht, zumal dann nicht, wenn in einer Aufbausituation - unsere Landeszentrale existiert seit 1985 - ein großes Stück Unsicherheit im Blick auf die Finanzierung künftiger Aufgaben damit verbunden ist. Diese Forderungen können Sie nur durch entsprechende Gehaltsanreize abdecken, um das qualifizierte Personal zu finden, das Sie hierfür benötigen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Ich will auch darauf hinweisen, daß die Aufgabenstellung, wie wir sie aus unserem Mediengesetz ableiten, nach unserem Verständnis nicht der einer klassischen Verwaltungsbehörde entspricht, ganz im Gegenteil: Wir haben den Rundfunkanstalten vergleichbare Aufgaben, wir haben in ganz besonderer Weise auch planerische und kreative Aufgaben. Sie müssen auch berücksichtigen, wer uns gegenübersteht: Das sind die großen Veranstalter, das sind die privaten Anbieter, das sind Unternehmer, die ihre Interessen in der Regel offensiv zu vertreten verstehen. Denen können Sie nur ein vernünftiges Gegenüber bieten, wenn Sie Personal zur Verfügung haben, das mit denen auch vernünftig umgeht, und das kostet halt mehr als das, was nach den engen Bedingungen des BAT und des Bundesbesoldungsgesetzes möglich ist.

Gestatten Sie mir zum Schluß noch eine Bemerkung, die mit der Diskussion von heute vormittag zusammenhängt: Wer es mit der Einrichtung von Landesmedienanstalten ernst meint, wer in der dualen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland, also in dem privat/öffentlich-rechtlichen Mischsystem, dessen private Seite ja durch die Landesmedienanstalten verkörpert wird, einen vernünftigen Sinn und Zweck sieht und die Ziele - Stichworte Meinungs- vielfalt und andere - anerkennt, der muß auf der anderen Seite auch dafür sorgen, daß Landesmedienanstalten nicht zu Alibiveranstaltungen werden, der muß die Möglichkeit geben, daß wir unsere Aufgaben mit Qualität und Kreativität erfüllen können. Diese Forderung scheint mir in der gesamten Diskussion über die Spielregeln, auch mit Blick auf die Möglichkeit, qualifiziertes Personal zu gewinnen, unumgänglich zu sein.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Herr Professor Stahlhacke, ich komme noch einmal auf das Niedersachsen-Urteil zurück. Habe ich Sie richtig verstanden, daß eine solche Bezugnahme auf den BAT nach Ihrer Auffassung einen Verstoß gegen Artikel 9 des Grundgesetzes bedeutet?

Prof. Dr. Stahlhacke: Sie haben mich richtig verstanden.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Bei einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung hat es der Antragsteller - im Gegensatz zum Zivilprozeß - bekanntlich nicht in der Hand, den Umfang der Prüfungen zu bestimmen; ein auf den Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts gestelltes Gesetz unterliegt immer der Gesamtprüfung, also der Prüfung auf die Vereinbarkeit mit allen Grundrechtsbestimmungen. Vor diesem Hintergrund frage ich Sie: Wenn das niedersächsische Gesetz beim Bundesverfassungsgericht anhängig wird, das Bundesverfassungsgericht - angesichts seiner rechtlich zulässigen Prüfungsmöglichkeiten - zu der Verfassungsgemäßheit der Koalitionsaussage zu Artikel 9 des Grundgesetzes aber nichts sagt, dann folgt nach meinem Verständnis daraus, daß ein Verstoß des niedersächsischen Gesetzes gegen Artikel 9 des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

verneint worden ist; denn wenn es einen solchen Verstoß bejaht hätte, hätte es diese Bestimmungen als gegen Artikel 9 des Grundgesetzes verstoßend ja aufgehoben. Jetzt sagen Sie aber, weil es das nicht getan habe, folge daraus, daß es eben doch ein Verfassungsverstoß werde. Ich verstehe das nicht ganz. Könnten Sie mir das noch einmal näher erklären!

Prof. Dr. Stahlhacke: Herr Dr. Pohl, als ich begann, mich mit der Frage zu befassen, neigte ich auch zu der Auffassung, die Sie in Ihrer Frage gerade artikuliert haben. Ich habe mich mit dem Urteil sehr eingehend auseinandergesetzt. Es ist in der Tat so, wie ich gesagt habe, nämlich daß das Bundesverfassungsgericht nur die Paragraphen für verfassungswidrig erklärt hat, die im Tenor genannt sind.

Das liegt an folgendem: Bei der Prüfung des niedersächsischen Gesetzes ging es darum, ob das ganze Gesetz verfassungswidrig sei, weil die zentralen Bestimmungen mit allen übrigen Bestimmungen so verflochten waren, daß sie damit das ganze Gesetz eliminierten. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu gesagt, die zentralen Bestimmungen sind mit den Grundlinien der Verfassung vereinbar. Wenn das Bundesverfassungsgericht aber die Grundnorm für verfassungsgemäß hält, dann werden nur die Bestimmungen als gegen die Verfassung verstoßend eliminiert, die im Tenor genannt sind.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Aber dann hätte es dem Bundesverfassungsgericht doch völlig freigestanden zu sagen, der Bezugsparagraph des niedersächsischen Gesetzes - § 40 - ist mit Artikel 9 des Grundgesetzes nicht vereinbar. Das hat das Gericht aber nicht getan. Folgt daraus nicht umgekehrt, daß das Gericht sagt, diese Bestimmung ist grundrechtlich vereinbar? Denn sonst hätte es sie doch auch aufgehoben.

Prof. Dr. Stahlhacke: Nein, das Gegenteil ist der Fall. Wenn der Beschwerdeführer nur die Grundparagraphen des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes angreift - zu § 40 hat der Beschwerdeführer nichts gesagt; § 40 kommt in dem Urteil auch nicht vor - und wenn das Bundesverfassungsgericht sagt, die Grundparagraphen sind mit der Verfassung vereinbar, dann nennt es die verfassungswidrigen Bestimmungen im Tenor. So steht es ausdrücklich in der Begründung. Aber der § 40 ist nicht als verfassungswidrig genannt.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Also ist er nicht verfassungswidrig.

Prof. Dr. Stahlhacke: Ob er verfassungswidrig ist, hat das Bundesverfassungsgericht nicht entschieden. Nach dieser Entscheidung ist er offen. Das Bundesverfassungsgericht hat weder gesagt, er ist verfassungswidrig, noch, er ist verfassungsgemäß. Das spielte keine Rolle. Das Bundesverfassungsgericht hat nur die Grundlinien geprüft.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Vorsitzender: Es hat die anderen Vorschriften ungeprüft gelassen?

Prof. Dr. Stahlhacke: Ganz genau. Expressis verbis steht es im Urteil so, wie ich sagte. Wie gesagt, bezüglich der Verfassungsgemäßheit oder der Verfassungswidrigkeit kann sich niemand auf das Urteil berufen. Die Frage ist offen.

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Herr Professor Stahlhacke, Sie haben ja gesagt, daß die Landesanstalt für Rundfunk tariffähig sei. Eine erste Frage: Mit welchen Rechtsinstrumentarien kann man dann eigentlich die Angemessenheit der Tarifverträge überprüfen?

Eine zweite Frage: Man muß ja - im Hinblick auf die Tariffähigkeit - unterscheiden zwischen einer Anstalt und einer Körperschaft. Kann es nicht sein, daß die Landesanstalt überhaupt nicht tariffähig ist, weil sie eine Anstalt und eben keine Körperschaft ist?

Prof. Dr. Stahlhacke: Herr Rohde, zu Ihrer ersten Frage, wie man, sofern man die Tariffähigkeit unterstellt, die Angemessenheit von Tarifverträgen prüfen kann. Diese Frage läßt sich so beantworten: Die Arbeitsgerichte dürfen - das findet sich in jedem Kommentar - keine Tarifizensur ausüben. Das ist ein ganz hoher Grundsatz. Es gibt allerdings eine äußerste Grenze, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - zwar älteren Datums, aber bis heute gültig - artikuliert wird, nämlich die Gemeinwohlgrenze. Wenn das Bundesverfassungsgericht den Tarifvertragsparteien bescheinigt, sie hätten die öffentliche Aufgabe, eine sinnvolle, gerechte und angemessene Ordnung herzustellen, dann muß es ja auch eine Grenze aufzeigen. Es ist aber schwierig, diesen Begriff auszufüllen. Bis heute ist mir kein Fall bekannt, daß das Bundesverfassungsgericht oder das Bundesarbeitsgericht einen Tarifvertrag aus diesem Grunde für nichtig erklärt hätten.

Vorsitzender: Herr Stahlhacke, jedenfalls wird man sagen können: Im Zweifel für einen Spielraum.

Prof. Dr. Stahlhacke: Ich würde sagen: Im Zweifel für die Tarifautonomie. Das entspricht auch der einhelligen Meinung in Literatur und Rechtsprechung.

Zur Beantwortung Ihrer zweiten Frage, Herr Rohde, möchte ich ein wenig ausholen. Als der Lemgoer Entwurf zum Tarifvertragsgesetz formuliert wurde, war eines der Grundprobleme, wie man im Bereich des öffentlichen Dienstes zu einer einheitlichen Vergütung kommen könnte. Seinerzeit hatte man diese Passagen ganz bewußt aus dem Gesetzentwurf gestrichen; denn man wollte für den öffentlichen Dienst dasselbe gelten lassen wie hier. In das Gesetz wurde schließlich die Angleichsbestimmung aufgenommen, daß das Günstigkeitsprinzip auch im öffentlichen Dienst gilt. Man hat auch den einzelnen Arbeitgeber tariffähig gemacht. Arbeitgeber ist nach

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

§ 2 Tarifvertragsgesetz jede rechtsfähige Person, jede natürliche, juristische oder auch öffentlich-rechtliche. Das heißt: Ob Anstalt oder Körperschaft - sie ist rechtsfähig, und damit ist sie Arbeitgeber. Es würde nicht reichen, wenn sie nicht materiell - dieser Begriff wird in der Literatur verwendet - die Arbeitgeberstellung hätte. Daß die Anstalt Arbeitgeber ihrer Arbeitnehmer ist, kann aber wohl kaum bezweifelt werden. Damit ist sie in vollem Umfang rechtsfähig.

Herr Ring hat die Frage der Anwerbung qualifizierten Personals deutlich angesprochen. Das Bundesverwaltungsgericht hat ja in der Entscheidung, die Sie in der Unterlage finden, darauf hingewiesen, daß durch eine einheitliche Vergütung im öffentlichen Dienst Konkurrenz und Wettbewerb der öffentlichen Arbeitgeber untereinander vermieden werden sollten - es dürfe nicht sein, daß z. B. eine reichere Gemeinde für ihre Arbeitnehmer ein besseres Besoldungsgefüge durch übertarifliche Zahlungen schafft, während die ärmere Nachbargemeinde nur nach Tarif zahlt -, und sich für Angleichungsnormen ausgesprochen. Damit hätte man das Günstigkeitsprinzip ausgehebelt und durch die staatliche Organisationsnorm ersetzt. Ich halte das für zweifelhaft. - Die Angleichungsnormen würden nur allerdings dann zum Tragen kommen, wenn man die ersten beiden Punkte verneint.

Vorsitzender: Sie bejahen die ersten beiden Punkte ja eindeutig, so daß sich die Frage des Günstigkeitsprinzips hier nicht stellt.

Prof. Dr. Stahlhacke: Das ist für mich nur eine Hilfserwägung. Ich bejahe die beiden ersten Punkte ganz klar. Auch in dem Hilfspunkt, dem Angleichungsrecht, stehe ich auf dem Standpunkt der - alten - Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts von 1964.

Abg. Elfring (CDU): Herr Professor Stahlhacke, Sie haben Ihre Auffassung sozusagen von außen her, von Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes her, begründet, was man auch tun kann. Ich habe nur die Frage, ob für Ihre Ansicht nicht auch die internen Regelungen des Gesetzes sprechen, die ja zweierlei sagen: 1. Wir schaffen eine Einrichtung, die weder unmittelbare noch mittelbare Staatsverwaltung, sondern eine Einrichtung sui generis ist, und 2. wir verleihen ihr das Recht der Selbstverwaltung. Kommt man nicht schon aus der gesetzesinternen Regelung zu dem Ergebnis, das Sie vorgetragen haben?

Prof. Dr. Stahlhacke: Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme dazu folgendes ausgeführt: Wenn das Land hier eine selbständige rechtsfähige öffentliche Körperschaft mit einer ausgeprägten Selbstverwaltung schafft, von der es bestimmte Aufgaben erledigt wissen will, dann kann es das nicht, ohne ihr auch - ich sage es einmal salopp - den Pferdefuß, also die Tariffähigkeit, zuzugestehen. Sie haben recht, Herr Abgeordneter, das ergibt sich aus der im Gesetz festgeschriebenen Organisationsform der Anstalt.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Abg. Büsow (SPD): Es könnte sich ja als zusätzlich problematisch erweisen, daß im öffentlichen Dienst die Arbeitgeberseite und die Arbeitnehmerseite weitgehend identisch sind; denn auch die Behördenspitzen profitieren ja von einem Tarifabschluß. Wie ist dies denn tarifrechtlich und verfassungsrechtlich zu bewerten? In der Wirtschaft ist die Gegenüberstellung ja leichter zu fassen.

Prof. Dr. Stahlhacke: Herr Abgeordneter, Sie stoßen damit eine sehr kritische Frage des Tarifvertragssystems an, nämlich die Frage der Gegnerunabhängigkeit. Diese Frage spielt im übrigen auch in der privaten Industrie, und zwar in der sogenannten mitbestimmten Industrie, eine Rolle: Wie ist es mit dem Arbeitsdirektor, der ja auch eine gewisse Nähe zu den tariffähigen Organisationen auf der anderen Seite hat? Das von Ihnen angedeutete Problem tritt aber nur dann auf, wenn der Verband - auf Länderebene also die Tarifgemeinschaft deutscher Länder - nicht mehr gegnerunabhängig wäre. Aber die Grenzen sind hier sehr weit gerückt worden. In der privaten Wirtschaft hat man sich dadurch geholfen, daß die Arbeitsdirektoren nicht mehr in den Kommissionen sitzen.

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Herr Professor Dr. Stahlhacke, Sie haben gesagt, daß die Anstalt Arbeitgeber im Sinne des § 2 Tarifvertragsgesetz und damit rechtsfähig sei und daß das Ergebnis, das die Tarifparteien aushandeln, grundsätzlich nicht überprüft wird, weil in dieser Entscheidung schon die Angemessenheit begründet ist. Das halte ich für die normalen Verhältnisse aus dem Privatrecht, mit denen wir es zu tun haben, auch für richtig. Wenn das, was im Privatrecht gilt, aber auch für die Landesanstalt für Rundfunk gelten sollte, welche Bedeutung käme dann der Funktion der Rechtsaufsicht durch die Staatskanzlei oder der Funktion der Prüfung durch den Landesrechnungshof zu?

Abg. Büsow (SPD): Eine Anschlußfrage: Ist es, bei unterstellter Tariffreiheit, überhaupt gerechtfertigt, daß der Landesrechnungshof einen Tarifabschluß öffentlich prüft? Ist das nicht auch ein Eingriff in die Tarifautonomie?

Prof. Dr. Stahlhacke: Zunächst zum ersten Teil Ihrer Frage: Ich bin der Meinung, daß es grundsätzlich keine Instanz geben darf, die Tarifabschlüsse zensiert; das ist - das ist bisher auch immer so verstanden worden - keine Aufgabe der Arbeitsgerichtsbarkeit. Zwar hat es im weiteren politischen Bereich Abschlußzensuren gegeben, aber das ist hier nicht gemeint. Der Landesrechnungshof hat nach dem Gesetz gewisse Prüffunktionen. Nach der Lektüre dieser Bestimmungen bin ich allerdings im Zweifel, ob es dem Prüfungsauftrag des Landesrechnungshofs entspricht, einen Tarifabschluß etwa auf seine Angemessenheit hin zu überprüfen. Wegen des verfassungsrechtlichen Ranges der Tarifautonomie könnte ich mir auch nicht vorstellen, daß der Bundes- oder Landesgesetzgeber gesetzlich festlegen würde, daß sich der Prüfungsauftrag des Bundes- oder Landesrechnungshofs auch auf die Tarifabschlüsse bezieht. Ich würde aber auch hier den Schritt zurückgehen und sagen, daß ein solcher Prüfungsauftrag nach Ihrem Gesetzentwurf auch gar nicht möglich ist.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

LRH-Präsident Dr. Munzert: Herr Stahlhacke, ich habe mich aufgrund Ihrer Stellungnahme einmal intensiv mit Arbeitsrecht befaßt. Mit großem Interesse habe ich in Ihren Ausführungen den Hinweis auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zur Kenntnis genommen, das ja eindeutig sagt, für den öffentlich-rechtlichen Bereich gibt es durchaus etwas anderes. Sie gehen ja von einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts aus dem Jahre 1960 aus. Dieses Urteil war ja Gegenstand für die Beurteilung im öffentlich-rechtlichen Bereich, nämlich für die sogenannte Angleichungsklausel für die Gemeinden in Niedersachsen und in Bayern. Hierzu hatte das Bundesverwaltungsgericht unter Bezugnahme auf das Bundesarbeitsgericht ausdrücklich gesagt, im öffentlichen-rechtlichen Bereich gilt das aber so nicht.

Ich habe das zum Anlaß genommen, mich einmal mit dem Spannungsfeld zwischen dem Arbeitsrecht und dem öffentlichen Recht zu befassen. Wenn ich Ihre Ausführungen richtig verstanden habe, sehen auch Sie ein Spannungsfeld zwischen Tarifautonomie und hoheitlicher Tätigkeit. Dieses Spannungsfeld ist - das war, glaube ich, Ihr Stichwort - im Wege der Güterabwägung aufzulösen. Liest man nun die Literatur zum Arbeitsrecht, zum BAT, findet man durchaus Meinungen - ich nenne einmal Clemens/Scheuring oder Wiedemann/Stumpf -, die sagen, im öffentlichen Recht besteht die Organisationshoheit der Staatsgewalt, und diese Organisationsgewalt beeinträchtigt nicht den Artikel 9 des Grundgesetzes und den § 4 des Tarifvertragsgesetzes. Die Kommentatoren kommen in der Abwägung zu dem Ergebnis: Es bleibt die Möglichkeit, im Wege der staatlichen Organisationsgewalt eine Angleichungsklausel in ein bestimmtes Errichtungsgesetz einzubauen. Bei Clemens/Scheuring wird eine Reihe von Errichtungsgesetzen aufgeführt - von der Stiftung Preußischer Kulturbesitz über die Deutsche Bibliothek, die Studentenwerke bis hin zur Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung -, die zum Teil viel später erlassen worden sind, die aber auch heute noch eine solche Angleichungsklausel enthalten, welche auch praktiziert wird.

Meine Frage lautet nun: Wäre das ein Ansatz, diese Abwägung möglicherweise anders aufzulösen, als Sie es gemacht haben, um zu dem Ergebnis zu kommen, eine Angleichungsklausel verstoße nicht gegen Artikel 9 Grundgesetz und § 4 Tarifvertragsgesetz?

Prof. Dr. Stahlhacke: Die sogenannten Angleichungsklauseln im öffentlichen Dienst waren Gegenstand sowohl einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts als auch einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Da beide Bundesgerichte unterschiedlich entschieden hatten, kam die Frage nach der Anrufung des gemeinsamen Senats auf. Daraufhin hatte das Bundesverwaltungsgericht gesagt: Das Bundesarbeitsgericht hat es für die allgemeine Tarifordnung entschieden, wir entscheiden es für die Gemeindeordnung. Das sind zwei verschiedene Paar Schuhe. In Wirklichkeit ist das - wenn man die Begründungen liest - aber eine allgemeine Aussage gewesen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Wir müssen zwei Dinge auseinanderhalten, und deshalb habe ich in meiner Antwort das Angleichungsrecht nur hilfsweise erwähnt. Wenn die Anbindung an den BAT durch Gesetz ohnehin ein Verstoß gegen die Tarifautonomie ist, dann komme ich gar nicht mehr zum Angleichungsrecht; denn das Angleichungsrecht sagt in diesem Falle ja nur: Die Landesanstalt für Rundfunk darf durch Individualverträge keine günstigeren Arbeitsverhältnisse abschließen. - Diese generelle Frage ist streitig zwischen dem Bundesarbeitsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht; das ist eine Frage des Günstigkeitsprinzips. Die Stellungnahme in dem Kommentar von Wiedemann/Stumpf bezieht sich auf diese Frage. Man kann das noch etwas erweitern. In dem Kommentar von Reichel zum PVG heißt es: In Errichtungsgesetzen kann man die Angestellten unter den BAT stellen. - Das alles sind Meinungen in der Literatur. Sie setzen sich aber mit keinem Wort mit den Grundsätzen der Verfassung auseinander, warum in den Errichtungsgesetzen festgelegt werden darf, daß sich die Arbeitsbedingungen der jeweiligen Landesanstalt nach dem BAT richten.

Ich will in diesem Zusammenhang auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bergmannversorgungsgesetz NRW von 1983 verweisen. In diesem Gesetz hatte der Gesetzgeber - so wie auch im vorliegenden Fall - auf einen Tarifvertrag, nämlich auf den BAT, verwiesen. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich hier nicht mit der Frage der Tarifautonomie, sondern nur mit der Verweisungspraxis auseinandergesetzt und apodiktisch festgestellt: Der staatliche Gesetzgeber darf seine Normsetzungsbefugnis nicht in beliebigem Umfang außerstaatlichen Stellen überlassen. Das würde der Landesgesetzgeber aber tun, wenn er für die Arbeitnehmer der Landesanstalt quasi blanko für alle Zeiten den BAT durch Gesetz für anwendbar erklärte. Das, so das Bundesverfassungsgericht, sei also mit der Normsetzungsbefugnis des Gesetzgebers unvereinbar. Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts würde dem Kommentar von Scheuring und auch dem von Reichel bereits widersprechen - wohl gemerkt: nur was die Verweisungstechnik des Gesetzgebers angeht. Aber dann kommt der Punkt der Tarifautonomie. Ich halte es für ganz interessant, daß Scheuring und Reichel - es gibt auch noch ein paar andere, übrigens alle aus dem Bereich des BAT-Kommentars - die Unterstellung für möglich halten.

Vorsitzender: Das ist aber nie verfassungsrechtlich angefochten worden. Offenbar gibt es ja, wie Herr Präsident Munzert sagte, viele solcher Unterstellungsgesetze.

Prof. Dr. Stahlhacke: Auch die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen ist dem BAT unterstellt, allerdings nicht durch Gesetz, sondern durch die Anstaltsordnung. Bei einer so kleinen Anstalt stößt das aber offenbar nicht auf so ein großes Interesse wie hier im Bereich der Medien.

LRH-Präsident Dr. Munzert: Da es sich hier um eine grundsätzliche Frage handelt, bitte ich um Nachsicht, wenn ich noch einmal nachfrage. Wenn man Ihrer Meinung folgt, Herr Stahlhacke, gibt es also viele Errichtungsgesetze aus dem Medienbereich, die verfassungswidrig sind:

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

nicht nur das niedersächsische, sondern auch das hessische; denn auch dort gibt es eine entsprechende Klausel.

Wir sollten uns noch ein bißchen mit der Organisationshoheit des Staates befassen. Der Staat ist aufgrund dessen doch berechtigt, seine öffentlichen Aufgaben so zu regeln, wie er es von der Effektivität und von der besten Durchführbarkeit her für richtig hält. Er könnte sogar - wenn man dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zum niedersächsischen Landesrundfunkgesetz folgt - sagen, die Rundfunkaufsicht könnte bei der Staatskanzlei liegen, es muß aber abgesichert sein, daß Artikel 5 hinreichend wirkt. Wenn der Staat als Träger der Organisationshoheit nun Aufgaben auf eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder Körperschaft übertragen darf, kann er dann nicht eben aus dieser Organisationshoheit heraus auch die Einschränkung verfügen, daß für die dortigen Arbeitnehmer auch die Tarifverträge für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst gelten? Eine solche bei der Übertragung vorgenommene Angleichung würde es, wie an verschiedenen Stellen im Urteil angeklungen, darüber hinaus auch gewährleisten, daß im gesamten öffentlichen Dienst nach einheitlichen Grundsätzen besoldet würde.

Prof. Dr. Stahlhacke: Ich würde das ganz klar verneinen, Herr Präsident, und möchte zur Begründung folgendes anführen: Wenn der Staat Aufgaben durch eigene Behörden wahrnehmen läßt, dann fallen die dort beschäftigten Arbeiter und Angestellten unter den BAT, weil es sich dann um eine unselbständige Landesbehörde handelt. Das heißt: Die tarifzuständigen Gewerkschaften können für die Angestellten agieren und für sie Verträge, aber auch Sonderverträge abschließen. Es stünde im übrigen dem nichts entgegen, wenn die zuständige Gewerkschaft mit dem Land für die Landesanstalt für Rundfunk für bestimmte Tätigkeiten dort einen Sondertarifvertrag vereinbart. Wenn einer Körperschaft aber nur teilweise Aufgaben übertragen würden, wie Sie sagen, Herr Präsident, dann fällt diese Körperschaft aus dem Tarifgefüge des Landes heraus, weil sie nicht mehr vom Geltungsbereich des BAT erfaßt wird.

Wenn Sie jetzt die Tarifnormen des Landes durch Gesetz übertragen wollten, würden Sie - spitz formuliert - dem Land die Möglichkeit einräumen, für außerhalb des Landes stehende Arbeitgeber, die juristisch selbständig sind, Tarifpolitik zu machen. Den für die Landesanstalt für Rundfunk tarifzuständigen Gewerkschaften würden Sie die Möglichkeit des Abschlusses und der inhaltlichen Gestaltungsfreiheit für diese Arbeitgeber nehmen. Das kann so nicht richtig sein. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, es muß ein Tarifvertragssystem zur Verfügung gestellt werden. Das haben wir mit dem Tarifvertragsgesetz. In dem Tarifvertragsgesetz ist der § 2 so normiert. Damit hat die Gewerkschaft die Möglichkeit, Verträge abzuschließen. Diese Möglichkeit würde man durch die Bindung ausschließen. Das kann nicht richtig sein, das verstößt gegen die Tarifautonomie der tarifzuständigen Gewerkschaften. Damit klammerten Sie alle Rundfunkanstalten und sonstigen öffentlichen Körperschaften aus dem möglichen Anwendungsbereich der Tarifautonomie für die Gewerkschaften aus.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Ich möchte noch ein Beispiel nennen: § 57 des Hochschulrahmengesetzes erklärt befristete Arbeitsverträge im Hochschulbereich unter bestimmten Bedingungen für zulässig. Soweit ich weiß, ist dagegen Verfassungsbeschwerde erhoben worden mit der Begründung, damit würde die Befristung von Arbeitsverträgen aus der Tarifautonomie ausgeklammert; die zuständigen Gewerkschaften hätten in diesem Bereich den Gestaltungsspielraum verloren. Der von uns diskutierte Bereich ist aber noch viel weitgehender: Hier würden die gesamten Arbeitsbedingungen der Landesanstalt für Rundfunk aus der Tarifautonomie ausgeklammert. Das halte ich nicht für zulässig.

Abg. Büssov (SPD): Zwei letzte Fragen. Erstens. Kompliziert sich der Sachverhalt nicht noch dadurch, daß diese Anstalt nicht zum organisationshoheitlichen Gebiet der Landesregierung gehört, sondern aufgrund der Verfassungssituation staatsfern organisiert werden muß?

Zweitens. Ich verstehe Ihre Ausführungen doch richtig: Der Landesrechnungshof ist keine gesetzliche Zensurinstanz, so daß seine Ausführungen zum Tarifabschluß mehr als reine Meinungsäußerung zu sehen sind?

Prof. Dr. Stahlhacke: Für mich ist es ganz unverständlich, daß Tarifzensur ausgeübt wird. Der Landesrechnungshof ist eine Instanz des Landes, die nach dem Gesetz eingebunden ist in die Prüfung der Landesanstalt. Ich hätte schon erheblich mehr Sorgen, wenn hier eine Tarifzensur geäußert würde. Wenn ich Präsident des Landesrechnungshofs wäre, würde ich mich zurückhalten, auch dort eine Tarifzensur in dem Sinne vorzunehmen. Ich meine, daß gehört nicht dazu.

Zur zweiten Frage. Man kann die Frage so generell nicht beantworten. Das hat auch Herr Dr. Ring ausgeführt. Im Tarifvertrag muß inhaltlich ausgehandelt werden, welche Vergütungen welchem Personal gezahlt werden. Ich wiederhole noch einmal: Ich meine, die Arbeitsbedingungen müßten im Wege der Tarifautonomie verhandelt werden.

LRH-Präsident Dr. Munzert: Von Tarifzensur war nie die Rede. Wir haben die Verwendung der Gebührenmittel der Landesanstalt für Rundfunk unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit geprüft.

Die Frage 3, die Sie uns gestellt haben, zielte nicht so sehr auf die Rechtmäßigkeit der Höhe der Bezüge der Mitarbeiter der Landesanstalt für Rundfunk, sondern darauf ab, wie sinnvoll sie sind. Ich stelle fest, daß es hier durchaus unterschiedliche Beurteilungen gibt. Ihr Gedanke hochgerechnet, Herr Stahlhacke, bedeutet, daß es die Tarifautonomie zuließe, daß die Landesanstalt für Rundfunk ihr gesamtes Gebührenaufkommen in Gehälter umsetzt, sofern es nicht für die laufenden Arbeiten gebraucht würde.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
st8-ro

Herr Ring, Sie haben gesagt, das Personal der Landesmedienanstalten müsse planerisch und kreativ sein. Meine Erfahrungen aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zeigen, daß es dort nahezu keinen Bereich gibt, in dem die Mitarbeiter diese Voraussetzungen nicht erfüllten. Man denke nur einmal an den Umweltschutz. Ihre Argumentation würde übertragen ja bedeuten, daß man die im Umweltschutz tätigen öffentlichen Bediensteten auch aus dem BAT herausnehmen müßte.

Ich habe an Sie noch folgende Fragen: Ist Ihnen geläufig, wie viele Landesmedienanstalten den BAT anwenden und wie viele durch Gesetz? Wie viele Landesmedienanstalten haben qua Gesetz Dienstherrengenschaft, also das Recht, Beamte zu ernennen? Ist die Bayerische Landeszentrale für Neue Medien nicht ein atypischer Fall, weil sie - gemäß Artikel 111 a der bayerischen Landesverfassung - als Träger des Lokalfunks und ähnlichem Rechte hat, die andere Landesmedienanstalten nicht haben?

Dr. Ring (Bayerische Landeszentrale für Neue Medien): Ich habe nun nicht eine lückenlose Aufstellung darüber, welche Landesmedienanstalt den BAT verwendet, aber das läßt sich sicherlich nachhalten.

(LRH-Präsident Dr. Munzert: Es sind sechs!)

Im Grunde genommen bewegen wir uns doch hier in dem Spannungsfeld zwischen Rundfunkfreiheit und staatlicher Organisationsgewalt. Daß sich die Landesmedienanstalt noch auf der Grundlage des Artikels 5 des Grundgesetzes bewegen - bundesweit; unabhängig von Sonderrechten in Bayern -, ist sicherlich unbestritten. Das Recht der Selbstverwaltung ist für mich von verfassungsrechtlicher Bedeutung. Das wäre so, als wenn der Gesetzgeber beispielsweise festlegen würde, daß der BAT für den WDR gilt. Sie haben völlig recht: Das ist eine Frage der Grenzziehung. Das sehe ich auch so. Dafür gibt es aber Kontrollorgane und den Landesrechnungshof, die die Möglichkeiten haben, Mißbräuche zu verhindern. Das kann nach meinem Verständnis aber nicht umgekehrt bedeuten, daß sozusagen die Feinstrukturen vorgegeben werden. Hier müssen die Landesmedienanstalten vielmehr einen Freiraum haben, eigenständig zu entscheiden, wie sie ihre Aufgaben am besten erfüllen können. Das gilt nicht nur für Bayern; das gilt bundesweit.

Prof. Dr. Stahlhacke: Noch ein Wort, weil der Herr Präsident im Gespräch mit mir das Wort "Tarifzensur" gebraucht hat. Ich hatte das Wort von den Herren Abgeordneten übernommen; ich wollte damit nicht sagen, daß Sie, Herr Präsident, Tarifzensur ausgeübt hätten. Das weiß ich ja gar nicht.

Würde eine Landesmedienanstalt ihr gesamtes Gebührenaufkommen für Gehälter verwenden, dann wäre das - ich will noch einmal auf das Wort von Professor Nipperdey verweisen, Bäume dürften nicht in den Himmel wachsen - möglicherweise ein solcher Mißbrauchstatbestand.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
stö-ro

Vorsitzender: Im Prinzip lautet Ihre Aussage also, Herr Stahlhacke, die Tarifabschlüsse stehen nicht mehr zur Debatte, sie sind als hingenommen zu betrachten, es sei denn, daß der Gemeinwohlrahmen extrem überschritten wird.

Prof. Dr. Stahlhacke: Ganz genau.

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Wir haben gegen eine Betätigung des WDR privatwirtschaftlicher Art Verfassungsbeschwerde eingelegt mit der Begründung, der WDR flüchte sich sozusagen ins Privatrecht und entziehe sich damit den Bestimmungen des öffentlichen Rechtes. Für den vorliegenden Fall hieße das doch: Wenn der Gesetzgeber so entschieden hat und die Landesanstalt für Rundfunk Arbeitgeber ist, dann gibt es keine Möglichkeit mehr, über die Rechtsaufsicht oder über den Landesrechnungshof Tarifizensur - ich benutze das Wort doch noch einmal; denn es ist ja nichts anderes - zu üben. Sie sagen also: Ist es einmal freigegeben für die Tariffreiheit, dann ist das ein so hohes und grundgesetzlich geschütztes Gut, daß alle anderen Gesichtspunkte dagegen rangniedriger sind.

Prof. Dr. Stahlhacke: Ganz genau.

Abg. Elfring (CDU): Ich habe im Anschluß an die drei Fragen von Herrn Dr. Munzert auch noch zwei Fragen an Herrn Dr. Ring. Das Besoldungsgefüge der Landesanstalt für Rundfunk orientiert sich ja eher an dem Besoldungsgefüge des Bayerischen Rundfunks als an dem BAT. Gibt es denn auch Beanstandungen des bayerischen Rechnungshofs gegenüber dem Besoldungsgefüge der Bayerischen Landesanstalt für Neue Medien?

Zweitens. Herr Präsident Munzert hat gefragt, ob wegen Artikel 111 a der bayerischen Landesverfassung die Qualität der Landeszentrale für Neue Medien in Bayern nicht eine andere sei als die der anderen Landesmedienanstalten. Meine Frage, Herr Dr. Ring: Ist es nicht so, daß Sie zwar formal Träger der Rundfunkgestaltung sind, daß aber der Rundfunk faktisch nicht in Ihrer Anstalt, sondern in den einzelnen Rundfunkanstalten gemacht wird?

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Dr. Ring: Zu Ihrer ersten Frage: Beanstandungen unseres obersten Rechnungshofes gegen das Besoldungsgefüge der Landesmedienanstalt gab es bisher nicht.

Zur Frage 2: Artikel 111 a ist die einschlägige Verfassungsbestimmung. Es ist richtig, daß wir hier ein dreigeteiltes System haben, das sehr kompliziert ist. Die gestalterischen Freiräume liegen auch auf der Anbieterseite. Unsere Organisation plant hierbei mit. Alle wesentlichen Fragen sind hier vorgegeben. Wir haben heute vormittag gehört, daß es dabei unterschiedliche Meinungen gibt.

Was den besonderen Schutz der Selbstverwaltung und damit die Ausprägung des Rechts der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 GG betrifft, sehe ich keinen Unterschied zwischen der bayerischen Situation und der Situation bei den anderen Landesmedienanstalten, weil sie im Kernbereich Aufgaben wahrnehmen, die verfassungsrechtlich durch Art. 5 GG geschützt sind - unbeschadet bestimmter Ausprägungen. Dies provoziert für mich die Frage - ich denke hierbei an Ihre Ausführungen, Herr Präsident Dr. Munzert -, ob nicht manche Ergebnisse, wie wir sie jetzt in den Landesmediengesetzen vorfinden, korrekturbedürftig sind, was die hier diskutierten Anforderungen angeht. Ich bewege mich also in die umgekehrte Richtung, indem ich sage: Wir müssen darüber nachdenken. Sie haben erklärt, in sechs Landesmedienanstalten gelte der BAT. In der Sache war mir nicht klar, ob das nicht das falsche Ergebnis dieser Rechtsprinzipien ist, die sich einmal aus der Tarifautonomie und zum anderen aus dem Verfassungsrecht ergeben. Immerhin müssen wir ja zusammenarbeiten; das dürfen wir hierbei nicht vergessen.

LRH-Präsident Dr. Munzert: Nur einen Zwischenruf! Sie müssen wie wir bedenken: Es gibt andere Bereiche, die auch verfassungsrechtlichen Schutz genießen und die Selbstverwaltung haben, die diese Rechte nicht so in Anspruch nehmen, wie Sie das eben darstellten. Das gilt zum Beispiel für die Hochschulen; Professoren werden nach den Besoldungsgruppen C 3 und C 4 dotiert, obwohl sie unter dem vollen Schutz des Artikels 5 Grundgesetz und der Selbstverwaltung der Universität stehen. So einfach ist dies also nicht!

Dr. Ring: Nur eine Feststellung! Die Besonderheiten der Anforderungen an Rundfunkfreiheit und die Diskussion bei der Entstehung des dualen Systems kann man nicht ohne weiteres miteinander vergleichen. Auch unsere jahrzehntelange Erfahrung und Praxis in diesem Bereich hat den Hinweis gegeben: Wäre es für den WDR und andere öffentlich-rechtliche Anstalten legitim, solche Vorgaben zu machen? Ich glaube, nein. Ein ähnliches Recht gilt für die Aufgabenwahrnehmung der Landesmedienanstalten. Ich meine, es ist etwas Besonderes in einer Sondersituation auf dem Gebiet des Rundfunks, das Sie so nicht mit dem vergleichen können, was Sie eben angeführt haben. - Aber hier können die Meinungen auseinandergehen. Meine Auffassung habe ich vorgetragen.

Hauptausschuß  
74. Sitzung

22.01.1990  
hz-mm

Abg. Blumenberg (SPD): Herr Professor Stahlhacke, nach Ihren Darlegungen kann man doch wohl davon ausgehen, daß der gesetzliche Prüfungsauftrag des Landesrechnungshofs sich nicht auf eine Tarifzensur erstrecken, sondern nur die richtige Anwendung des Tarifvertrags erfassen kann. Unter Umständen können Sie einzelne Einstufungen anzweifeln oder feststellen, daß übertarifliche Regelungen vorliegen. Mehr aber darf der Landesrechnungshof im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags nicht tun. - Ist das richtig?

Prof. Dr. Stahlhacke: Das ist meine Meinung, daß die Struktur des Tarifvertrags, die Höhe der vereinbarten Vergütungen zu überprüfen, eine Tarifzensur wäre - um das eben gefallene Wort einmal zu gebrauchen -, die nicht zulässig ist. Ich halte es für unzulässig, angesichts der Tarifautonomie eine solche "Kontrolle" durch staatliche Institutionen - eine solche ist der Landesrechnungshof - auszuüben.

Vorsitzender: Damit sind wir am Schluß unserer Anhörung. Auch die Behandlung der dritten Frage - Ausrichtung der Bezüge der Mitarbeiter der Landesanstalt für Rundfunk - war besonders aufschlußreich. Wir haben allen Grund, den beiden Sachverständigen sehr herzlich zu danken.

(Allgemeine Zustimmung)

Besonders sind wir Herrn Professor Dr. Stahlhacke dafür dankbar, daß er es trotz seines Urlaubs möglich gemacht hat, heute hier zu erscheinen. -

Wir hatten, was die Termine anbetrifft, folgendes vereinbart: Die Protokolle sollten bis zum 05. Februar 1990 vorliegen. Mit dieser Maßgabe soll die Abstimmung über die Gesetzentwürfe im Hauptausschuß am 08. Februar 1990 - in der nächsten Sitzung - erfolgen. Die zweite Lesung wird am 14. Februar 1990 stattfinden. An diesen Zeitplan möchte ich Sie erinnern.

Abg. Büssow (SPD): Wir stellen unsere Änderungsanträge in der Sitzung am 08. Februar 1990 im Ausschuß! -

Vorsitzender: Meine Dame, meine Herren, ich danke Ihnen. Die Sitzung ist geschlossen.

gez.: Dr. Farthmann

Vorsitzender

30.01.1990 / 31.01.1990