

Hauptausschuß

Protokoll

26. Sitzung (öffentlich)

24. November 1986

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 bis 13.10 Uhr

Vorsitzender: Abg. Dr. Farthmann (SPD)

Stenographen: Hezel, Knoop (als Gast)

Verhandlungspunkt:

Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
(LRG NW)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/1440 i. V. m. Information 10/173

Anhörung von Sachverständigen

Zuschriften 10/575 und 10/586
Information 10/194

Insbesondere zur Frage der Verfassungsmäßigkeit
wesentlicher Regelungen des Entwurfs des Landes-
rundfunkgesetzes hört der Hauptausschuß die fol-
genden Sachverständigen:

	<u>Seiten</u>
Prof. Dr. Friedrich Kübler, Königstein (Zuschrift 10/641)	6 - 12 37 - 41
Prof. Dr. P. J. Tettinger, Bochum	13 - 22 43 - 49
Prof. Dr. Manfred Stock, Bielefeld (Zuschrift 10/640)	22 - 30 49 - 54

Die drei Rechtswissenschaftler tragen zunächst ihre Gutachten vor und beantworten danach in zusammenfassender Form die von Ausschußmitgliedern zu ihren Darlegungen gestellten Fragen.

Nächste Sitzungen: Donnerstag, 4. Dezember 1986, 9.30 Uhr
Beratung des Landesrundfunkgesetzes

Montag, 8. Dezember 1986, 9.00 Uhr
Fortsetzung der öffentlichen Anhörung von
Sachverständigen zum Landesrundfunkgesetz

- - - - -

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Vorsitzender: Meine Damen und Herren! Ich eröffne unsere heutige öffentliche Ausschusssitzung, in deren Mittelpunkt die Anhörung von Sachverständigen zum Entwurf des Landesrundfunkgesetzes NW steht. Ich darf die erschienenen Sachverständigen sehr herzlich begrüßen und mich bei ihnen dafür bedanken, daß sie unserer Einladung gefolgt sind. Das gilt für die Herren Professoren Kübler und Tettinger. Herr Professor Stock ist noch nicht anwesend; er wird sicher bald kommen.

Erlauben Sie, daß wir zunächst einige Formalien besprechen.

Erstens! Die heutige Sitzung des Hauptausschusses ist öffentlich. Zur Öffentlichkeit gehört im Grunde auch das Fernsehen. Die Frage ist, ob wir damit einverstanden sind, daß das Fernsehen während der gesamten Sitzungsdauer dabei ist oder nur zur Eröffnung. Bei den meisten Sitzungen darf lediglich bei der Eröffnung gefilmt werden. Ich muß allerdings sagen, bei Abhaltung einer öffentlichen Sitzung wäre es wenig logisch, die Print-Journalisten von den Journalisten mit elektronischen Medien - insbesondere den Fernsehjournalisten - zu unterscheiden. Insofern entspräche es der Logik, daß wir nichts dagegen haben könnten, wenn während der gesamten Anhörung Filmaufnahmen gemacht würden. Wird das von allen Sitzungsteilnehmern so gesehen?

(Allgemeine Zustimmung)

- Dann ist also nichts gegen das Filmen einzuwenden. Das helle Scheinwerferlicht ist wohl der Preis, den wir für die Publizität zu zahlen haben. -

Der Hauptausschuß befaßt sich nunmehr mit den bevorstehenden Terminen zur Beratung des Landesrundfunkgesetzes. Vorgesehen seien als Beratungstermine der 4. und der 11. Dezember 1986 und als weiterer Anhörungstermin der 8. Dezember 1986. Prof. Farthmann weist darauf hin, daß der an sich heute zu hörende Sachverständige Professor Dr. Schneider, Hannover, erst am 8. Dezember erscheinen könne; deshalb seien an diesem Termin sechs Sachverständige zu hören. - Auf Empfehlung des Vorsitzenden kommt der Hauptausschuß überein, mit dem zweiten öffentlichen Hearing bereits um 9 Uhr zu beginnen. Es sei damit zu rechnen, daß die Anhörung bis gegen 13 Uhr beendet sein werde.

Der Vorsitzende begrüßt den inzwischen erschienenen Professor Dr. Stock und stellt dann die Frage, ob die erste Beratungssitzung am 4. Dezember 1986 überhaupt ganztägig stattfinden soll, da die Anhörung von mehr als der Hälfte der Sachverständigen dann noch ausstehe; es erscheine angebracht, diese Beratungssitzung eher zu beenden und sich auf eine lange Sitzung am 11. Dezember 1986 einzurichten.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

In der Aussprache hierüber macht Abg. Dr. Pohl (CDU) darauf aufmerksam, daß eine Reihe von Vorschriften des Entwurfs eines Landesrundfunkgesetzes, die das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 04.11.1986 nicht tangierten, schon vor der Expertenanhörung erörtert werden könnten. Das gelte z. B. für die datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Diese und andere Vorschriften könnten in der Sitzung am 04.12. bereits behandelt werden, um die noch offenen Punkte der Sitzung am 11. Dezember 1986 vorzubehalten. Daher sollte es bei der ganztägigen Sitzung am 4. Dezember bleiben.

Der Hauptausschuß kommt nach weiterer Aussprache überein, beide Beratungssitzungen - am 4. und am 11. Dezember 1986 - ganztägig abzuhalten und sie um 9.30 Uhr beginnen zu lassen. -

Im folgenden bringt der Vorsitzende drei mit der heutigen Anhörung inhaltlich nicht zusammenhängende Formalien zur Sprache.

Erstens: Die Japan Federation of Economic Organizations (Kaidanren) aus Tokio habe eine Delegation des Hauptausschusses zu einem Besuch in Japan eingeladen. Eine Entscheidung darüber könne heute nicht getroffen werden. Die Obleute der Fraktionen sollten eine Kopie des Einladungsschreibens erhalten, um sich mit dem Thema auseinanderzusetzen, bis der Ausschuß darüber befinde. -

Zweitens teilt Prof. Farthmann mit, der deutsche Generalkonsul in Zürich habe einen Bericht an das Auswärtige Amt gemacht. In diesem Bericht sei folgender Absatz enthalten:

Wie ich schon den Delegationsleitern sagte, werden entsprechende deutsche Gegeneinladungen nach NRW unumgänglich sein, sollen die Schweizer Gastgeber-Institutionen, die die auf Selbsteinladung zustande gekommenen Besuchsprogramme mit großer Sorgfalt und hohem Personal- und Kostenaufwand organisiert haben, nicht vor den Kopf gestoßen werden. Gelegenheit hierzu müßte im Jubiläumsjahr von NRW reichlich gegeben sein.

- Es folgen Einzelvorschläge für bestimmte Einladungen. Der Generalkonsul fahre fort:

Ohne Erwidierung der Schweizer Gastfreundschaft würde ein fader Bodensatz von den Besuchen des Landtags NRW in der Schweiz zurückbleiben, der das Verhältnis zwischen Deutschen und Schweizern mit Sicherheit belasten würde. Eine derart kontraproduzente Langzeitwirkung der drei Besuchsreisen ist auf jeden Fall zu vermeiden.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Hierzu betont der Vorsitzende, die Delegation des Hauptausschusses habe einen Sachverständigenbesuch auf Landtagskosten veranstaltet. Die zuständigen Schweizer Stellen hätten sich mit den Hauptausschußmitgliedern intensiv beschäftigt, was voll anerkannt werde. Allerdings sei nicht ersichtlich, weshalb dies eine Einladung Schweizer Stellen nach Nordrhein-Westfalen zur Folge haben müsse.

Als Leiter einer der drei in die Schweiz gereisten Ausschußdelegationen hebt Abg. Hellwig (SPD) hervor, in der Schweiz gebe es ein großes Interesse an Nordrhein-Westfalen. Von der Sache her wäre es gerechtfertigt, darüber nachzudenken, ob aus diesem beträchtlichen Schweizer Interesse insbesondere auch für das Ruhrgebiet nicht Konsequenzen gezogen werden sollten. Ein ähnliches Schreiben sei von der deutschen Botschaft in Genf an den Ministerpräsidenten gerichtet worden.

Der Vorsitzende äußert, es seien Delegationen des Hauptausschusses, des Jugendausschusses und eines weiteren Landtagsausschusses in die Schweiz gereist. In der heutigen Sitzung sei nur bezüglich des Hauptausschusses zu entscheiden. Es frage sich, ob der Hauptausschuß für den Besuch seiner Delegation eine Gegeneinladung auszusprechen habe. Was etwa der Jugendausschuß unternehme, sei dessen Angelegenheit. Die Notwendigkeit einer Gegeneinladung sieht Prof. Farthmann nicht. Einen entsprechenden Wunsch habe er zudem in der Schweiz nicht gehört; er könnte gegebenenfalls noch von interessierten Schweizer Stellen vorgetragen werden.

Abg. Hellwig (SPD) bemerkt, in der Staatskanzlei werde geprüft, ob nicht Schweizer Journalisten Gelegenheit gegeben werden sollte, Nordrhein-Westfalen besser kennenzulernen. Dieses Problem sollte im Präsidium des Landtags erörtert werden.

Eine solche Einladung könnte durchaus einmal ausgesprochen werden, meint Abg. Büssow (SPD). Es habe gute Kontakte und einen informativen Besuch gegeben. Übrigens stünden die Schweizer ebenfalls vor einer Mediengesetzgebung und blickten aufmerksam nach Nordrhein-Westfalen. Das wäre möglicherweise ein geeigneter Anlaß, die Schweizer einzuladen, die Mediensituation in Nordrhein-Westfalen zu studieren.

Dagegen hätte der Vorsitzende keine grundsätzlichen Bedenken. Allerdings bliebe das Problem der Kostentragung zu klären. Schließlich sei die Schweizreise der Hauptausschußdelegation auf eigene Kosten erfolgt. Die Staatskanzlei möge die Angelegenheit prüfen. Dafür, daß der Hauptausschuß als einladendes Gremium auftreten sollte, sieht Abg. Dr. Farthmann auch nach der geführten Diskus-

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

sion keine Veranlassung. - Abg. Dr. Heimes (CDU) gibt zu erwägen, ob den Schweizern nicht mitgeteilt werden könnte, daß sich der Ausschuß über einen Gegenbesuch freuen würde.

Der Vorsitzende meint, über die Sache könnte noch einmal nachgedacht werden. Würden demnächst keine Anregungen dazu mehr vorgebracht, sehe er die Angelegenheit als erledigt an. -

Drittens erinnert der Vorsitzende daran, Abg. Büssow habe brieflich beanstandet, daß die Landtagsverwaltung der Bitte des Hauptausschusses, ihm Unterlagen über den Ablauf der Haushaltsberatungen in den anderen Bundesländern zuzuleiten, nicht entsprochen habe. Dies sei in der Hauptausschußsitzung am 16. Oktober 1986 (APr 10/388 Seite 4) zur Sprache gekommen. - Hierauf habe der Landtagspräsident gebeten klarzustellen, daß in der Hauptausschußsitzung vom 3. Juli 1986 die Angelegenheit für erledigt erklärt worden sei (APr 10/321 Seiten 3 und 4). Im übrigen habe den Beratungen im Ältestenrat und mit den Fraktionsvorsitzenden eine von der Landtagsverwaltung erarbeitete Vorlage zugrunde gelegen, der eine Übersicht über das Verfahren der Haushaltsberatungen in den Landtagen der anderen Bundesländer beigelegt gewesen sei. Deshalb habe der Vorwurf des Abg. Büssow offensichtlich auf einem Mißverständnis beruht. - Prof. Farthmann schlägt vor, die Klarstellung des Landtagspräsidenten zur Kenntnis zu nehmen und die Sache als erledigt zu betrachten. - Abg. Büssow (SPD) wirft ein, von Klarstellung könne hier keine Rede sein.

Der Hauptausschuß sieht die Angelegenheit als abgeschlossen an. -

Vor Eintritt in die Anhörung zum Entwurf eines Landesrundfunkgesetzes legt der Vorsitzende noch dar:

Meine Damen und Herren, der Hauptausschuß wird am 4. Dezember 1986 den Gesetzentwurf in einer ersten ganztägigen Sitzung beraten. Deshalb sollten wir heute darüber befinden, ob in die Behandlung des Landesrundfunkgesetzes auch die beiden Anträge der in Opposition befindlichen Fraktionen der CDU und der F.D.P. einbezogen werden sollten. Dies sind

- der Antrag der Fraktion der CDU Drucksache 10/442 betr. Landesmediengesetz und
- der Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. Drucksache 10/610 betr. Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen und deren kabelgebundene oder drahtlose Verbreitung in Nordrhein-Westfalen (Landesrundfunkgesetz)

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Ich bitte um Stellungnahmen dazu, ob die beiden genannten Anträge zusammen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 10/1440 diskutiert werden sollen.

Abg. Elfring (CDU): Ich würde es begrüßen, wenn wir dies tun würden. Das bedeutet nicht, daß Sachverständige oder die SPD-Kollegen unsere Gegenpositionen anzuführen hätten. Das würden wir vielmehr auf der Basis unserer jeweiligen Vorschläge und Anträge bei entsprechenden Punkten des Regierungsentwurfs selbst tun.

Vorsitzender: Dagegen gibt es also offenbar keinen Widerspruch.

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Wir hatten uns in einer der letzten Sitzungen interfraktionell darüber verständigt, so zu verfahren und diese Anträge einzubeziehen.

Vorsitzender: Ich würde das ebenfalls als angemessen betrachten. Ein anderes Vorgehen müßte zu Doppelarbeit führen.

Ich gehe also davon aus, daß wir künftig neben dem Gesetzentwurf der Landesregierung die beiden Anträge von CDU und F.D.P. diskutieren. -

Damit tritt der Hauptausschuß in das Hearing ein; hierzu führt der Vorsitzende aus:

Meine Damen und Herren! Bei der heutigen Anhörung steht der Entwurf der Landesregierung Drucksache 10/1440 im Mittelpunkt, den diese vor wenigen Tagen im Landtag eingebracht hat. Ich setze voraus, daß der Entwurf den Anwesenden vom Inhalt her ebenso bekannt ist wie die Problempunkte, über die die Fraktionen noch unterschiedlicher Meinung sind und - so hoffe ich jedenfalls - um einen Kompromiß ringen. Hierüber ist in den letzten Tagen gelegentlich berichtet worden.

Ich darf noch auf folgendes hinweisen: Der Hauptausschuß möchte insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 von den Staatsrechtlern wissen, ob der vorliegende Regierungsentwurf von ihnen als verfassungskonform angesehen wird. Darüber hinaus versprechen wir uns natürlich auch Hilfe beim parlamentarischen Meinungsbildungsprozeß, soweit divergierende Auffassungen zu einzelnen Punkten des Entwurfs vorliegen.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Die Punkte, zu denen es eine divergierende Meinung gibt, kennen Sie; das sind insbesondere

- die Frage, wie man Pluralität erreichen und gewährleisten kann,
- die Trennung von Betrieb und Programm,
- die Beteiligung möglicher gesellschaftlicher Institutionen oder Gruppen an Betriebs- und Programmgesellschaft sowie
- der Ausschluß privater Veranstalter vom landesweiten Hörfunk.

Dies dürften die Hauptstreitpunkte des Entwurfs sein.

An Ihre Ausführungen, meine Herren Sachverständigen, werden sich sicherlich noch Fragen der Ausschußmitglieder anschließen. Das Spektrum dieser Fragen soll keineswegs eingeschränkt werden. Es erscheint angezeigt, alle drei Sachverständigen hintereinander zu hören und dann in die Diskussion einzutreten, die gegen 13 Uhr beendet sein könnte. Bis zu diesem Zeitpunkt können alle Sachverständigen anwesend sein.

Wir treten damit in die Anhörung der Sachverständigen ein, die ich in der Reihenfolge um ihre Gutachten bitte, wie sie in der Einladung aufgeführt sind. Zunächst also Herr Professor Dr. Friedrich Kübler, bitte sehr.

Prof. Dr. Kübler (Königstein): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Anders als bei der Anhörung zum Gesetz über den WDR ist uns kein Fragenkatalog des Ausschusses vorgelegt worden; deshalb ist es nicht eindeutig, auf welche Punkte sich das besondere Interesse des Ausschusses konzentriert.

Die Kürze der Zeit für die heutige Stellungnahme erlaubt keine umfassende Erörterung des Entwurfs; deshalb ist die Beschränkung auf einige wenige Aspekte unerlässlich. Zugleich möchte ich bitten, auch die Kürze der Zeit, die für die Vorbereitung der Stellungnahme zur Verfügung stand, zu berücksichtigen: Eine vertiefende Ausarbeitung der angeschnittenen Fragen ist mir nicht möglich gewesen.

Unter diesen Voraussetzungen möchte ich zu vier Aspekten Stellung nehmen:

- zur Regelung des lokalen Rundfunks, insbesondere zur dem Modell der Trennung zwischen Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften,

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

- zur Beteiligung des WDR am privaten Rundfunk,
- zur Beteiligung der Kommunen an Veranstaltergemeinschaften und
- zur Gegendarstellung.

Maßstab der Beurteilung sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1961, 1971, 1981 und vor allem vom 14. November 1986. Dabei erscheint mir ein Aspekt besonders wichtig: Soweit es um die Zulassung privaten Rundfunks geht, hat das Gericht in diesen Urteilen Mindestanforderungen formuliert. Das bedeutet, daß der Landesgesetzgeber zum Erlaß weitergehender Bestimmungen befugt ist. Die Entscheidungen betonen den der Landesgesetzgebung zur Verfügung stehenden Regelungsspielraum; dazu gehört auch die Befugnis, eigene Prognosen zugrunde zu legen und neue Regelungsmodelle zu erproben.

Ich komme zu meinem ersten Punkt: Regelung des lokalen Rundfunks!

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 verdeutlicht ein Dilemma, das schon seit längerer Zeit abzeichnet:

Die Werbefinanzierung des privaten Rundfunks wird unter anderem auch dann verfassungsrechtlich relevant, wenn durch sie der Presse existenzwichtige Finanzquellen entzogen werden, da Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz Bestand und Funktionsweise des Instituts "Freie Presse" gewährleistet. Die dadurch gebotene Schonung der Presse erscheint mir dauerhaft nur zwei Wegen möglich: Entweder wird die Werbefinanzierung des privaten Rundfunks - und zwar wesentlich - beschränkt - dann stellt sich die Frage nach seiner finanziellen Lebensfähigkeit -, oder es wird die Presse vor allen anderen an der Veranstaltung des lokalen Rundfunks beteiligt.

Diese Beteiligung der Presse ist jedoch aus anderen Gründen problematisch. Das Bundesverfassungsgericht betont seit langem die Gefahr der Medienkonzentration für die Freiheit der Meinungsbildung. In der Entscheidung vom 4. November 1986 wird betont, daß auch bei Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein "Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt" im privaten Rundfunk gewährleistet sein muß.

Dazu heißt es weiter - ich zitiere einige Passagen aus der Entscheidung -:

Dieser (Grundstandard) ... umfaßt ... nach wie vor die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, die gegen konkrete und ernsthafte Gefährdungen zu schützen sind: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenigen von Minderheiten -, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Werden diese Anforderungen nicht eingehalten, so ist in jedem Fall die Grenze eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz überschritten. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen. ... Insbesondere obliegt es ihm, Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten, zumal Fehlentwicklungen gerade insoweit schwer rückgängig zu machen sind.

In derselben Entscheidung werden Vorkehrungen dagegen gefordert, "daß vorherrschende Meinungsmacht sich aus einer Kombination der Einflüsse in Rundfunk und Presse ergibt". Derartige Anforderungen gelten vor allem für den regionalen und lokalen Bereich: angesichts "zahlreicher Monopolstellungen von Zeitungsunternehmen" ist es Aufgabe des Gesetzgebers, der Gefahr entgegenzutreten, daß es zur Entstehung vorherrschender "multimedialer Meinungsmacht", insbesondere durch lokale oder regionale "Doppelmonopole" kommt. Daraus folgt, daß die für die lokale Presse - ohne Zweifel, wie dargelegt - besonders interessante Rundfunkbeteiligung im eigenen Verbreitungsgebiet strengen Einschränkungen zu unterwerfen ist.

Das Regelungsmodell der §§ 21 bis 27 des Entwurfs eröffnet eine ebenso interessante wie aussichtsreiche Möglichkeit, dieses Dilemma zumindest erheblich zu entschärfen. § 24 Abs. 6 Satz 1 bietet der Presse die Gewähr hinreichenden - vermutlich sogar dominierenden - Einflusses auf die erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Betriebsgesellschaften.

Dadurch wird die Presse in doppelter Weise gesichert: Sie partizipiert an den Erträgen der lokalen Rundfunkreklame und kann zugleich Umfang und Ausgestaltung dieser Werbung maßgeblich bestimmen. Auf der anderen Seite gewährleistet die durch die §§ 22 Abs. 1 Satz 3 und 24 Abs. 5 geforderte Zusammensetzung der gemeinnützig ausgerichteten Veranstaltergemeinschaften, daß ein verfassungswidriger Zustand vorherrschender multimedialer Meinungsmacht nicht entstehen wird.

Es ist evident, daß sich diese am Modell des Binnenpluralismus orientierte Regelung des privaten Lokalrundfunks erheblich von der anderer Bundesländer - etwa Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen oder Schleswig-Holstein - unterscheidet. Daraus lassen sich keine verfassungsrechtlichen Beanstandungen herleiten. Das Bundesverfassungsgericht räumt einer derartigen Struktur vielmehr einen gewissen Vorrang ein; ich zitiere nochmals wörtlich aus der Entscheidung:

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Die binnenpluralistische Organisation, wie sie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kennzeichnen, ... ist ungeachtet der Schwächen, die auch ihr anhaften, in höherem Maße geeignet, gleichgewichtige Meinungsvielfalt zu gewährleisten und damit den Anforderungen der Rundfunkfreiheit zu entsprechen, als eine Rundfunkorganisation, in der nur die materiell-rechtliche Verpflichtung zu inhaltlicher Pluralität besteht und die insoweit durch eine externe Einrichtung kontrolliert wird.

Insoweit lassen sich auch keine zu bundestreuem Verhalten verpflichtenden Harmonisierungsbedürfnisse anführen: Vor allem der lokale Rundfunk bietet noch die Chance, den in letzter Zeit mehrfach angegriffenen Rundfunk-Föderalismus mit Sinn und Leben zu erfüllen.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Damit komme ich zum nächsten Punkt: Die §§ 5 Abs. 2 S.2, 24 Abs.3 und 26 Abs.1 eröffnen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit, sich in mehrfach beschränktem Umfang am privaten Lokalrundfunk zu beteiligen. Diese Regelung führt fort, was in § 3 Abs. 9 WDR-Gesetz angelegt ist. Diese Bestimmung war bei der Anhörung im Januar des letzten Jahres lebhaft umstritten; sie ist mittlerweile ebenso Gegenstand gerichtlicher Verfahren wie das dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch das Baden-Württembergische Landesmediengesetz auferlegte Verbot, mit privaten Anbietern zu kooperieren. Ich will die vor diesem Ausschuß und in den anhängigen Verfahren vorgetragenen Argumente nicht wiederholen, sondern nur auf einen - wie mir scheint etwas neueren - Aspekt hinweisen.

Einer der zentralen Einwände gegen die Kooperation von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk ist die Behauptung, zwischen diesen Systemen dürfe nichts anderes als wirtschaftlicher und publizistischer Wettbewerb herrschen. Diese Prämisse, so meine ich, läßt sich nach dem Urteil vom 4. November nicht aufrechterhalten: Dort wird klargestellt, daß das Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nicht von den ökonomischen Gesetzen der Konkurrenz, sondern von verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsätzen der Komplementarität und Kompensation bestimmt wird. Es ist nicht ersichtlich, daß diese Prinzipien eine Kooperation verbieten, die der freien Meinungsbildung durch Rundfunk - in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Sinn - förderlich ist.

In aller Kürze möchte ich mich der Vorschrift des § 22 Abs. 3 Nr. 3 zuwenden, die den Kommunen die Beteiligung an Veranstaltergemeinschaften eröffnet. Ich sehe keinen Anlaß, diese Bestimmung wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Staatsunabhängigkeit des Rundfunks pauschal zu verwerfen: das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt klargestellt, daß die Präsenz von Regierungs- und Fraktionsvertretern in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht zu beanstanden ist, wenn sie einen gewissen Umfang nicht überschreitet. Eine derartige Begrenzung von höchstens 15 % ergibt sich aus § 22 Abs. 3 Nr. 4 des Entwurfs. Selbst in diesem Rahmen dürfte aber zu erwägen sein, ob das Gesetz nicht dafür Sorge tragen sollte, daß der mit dieser Beteiligung verbundene Einfluß nicht allein von der Exekutive ausgeübt werden kann. In welcher Weise die Mitwirkung der anderen kommunalpolitisch relevanten Kräfte zu sichern wäre, kann in der Stellungnahme nicht dargelegt werden.

Ich möchte schließen mit zwei kurzen Bemerkungen zur Gegendarstellung:

Erstens. Das Bundesverfassungsgericht hat das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz unter anderem deshalb beanstandet, weil die Regelung der Einspeisung und Verbreitung herangeführter Sendungen keine Sicherung des Rechts auf Gegendarstellung vorsieht. Eine entsprechende Regelung habe ich weder in § 16 noch in den §§ 31 bis 35 des Entwurfs gefunden; insofern erscheint er mir ergänzungsbedürftig.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Zweitens. In einer Stellungnahme der CDU-Fraktion vom 22.7. dieses Jahres wird gefordert, die Regelung des § 16 zu verbessern: Sie solle "sich auch auf weggelassene Tatsachen beziehen und das Recht auf bildliche Gegendarstellung beinhalten". Der erste Punkt erscheint mir von § 16 Abs. 1 bereits erfaßt: Eine Person oder Stelle kann gerade durch eine Darstellung betroffen sein, in der relevante Aspekte des Sachverhalts nicht mitgeteilt worden sind. Dagegen erscheint mir die zweite Forderung weiterer Überlegungen wert. Die kürzlich in Kraft getretene Gegendarstellungsregelung der Schweiz wird überwiegend dahin verstanden, daß sie den Anspruch auf bildliche Gegendarstellung dort nicht ausschließt, wo dies erforderlich erscheint, dem durch die Publikation oder Sendung entstandenen Eindruck entgegenzuwirken: Als Beispiel wird etwa der publizistische Mißbrauch von Fotomontagen erwähnt. Es darf aber nicht übersehen werden, daß mit einer derartigen Regelung für das deutsche Recht Neuland beschritten würde. Es drängt sich also die Frage auf, ob eine derartige Regelung nur in einem einzelnen Bundesland zunächst mal getroffen werden sollte, oder ob man darauf hinwirken sollte, daß dies in größerem Rahmen realisiert werden kann. Aus den einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Gegendarstellungsrecht, erscheint mir, läßt sich eine Forderung, daß das geregelt werden muß, bisher nicht ableiten. Das ist in der Literatur, wenn ich das recht sehe, auch nirgends aufgeführt.

Vielen Dank.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Kübler, für Ihre klaren und präzisen Aussagen.

Vielleicht, meine Damen und Herren, sollten Verständnisfragen jetzt gleich gestellt werden, da es keinen Zweck hat, daß wir Irrtümer oder Unklarheiten mitschleppen. Die Diskussion sollte dagegen nachher erfolgen.

Abg. Elfring (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herr Professor Kübler, es ist etwas schwierig, weil ich in die Grenzzone muß, aber es handelt sich auch um eine Verständnisfrage.

Professor Kübler, Sie haben gesagt, daß Sie im Prinzip keine Bedenken gegen die Beteiligung der Gemeinden hätten. Sie haben dies - so ist das bei mir akustisch angekommen - im wesentlichen auf die Beteiligung der Gemeinden im binnenplural strukturierten Aufsichtsgremium bezogen. Der Regierungsentwurf unterscheidet sich vor allem darin von dem, was bisher in Deutschland an Rundfunkrecht vorhanden ist, daß die Gemeinden zum erstenmal als Veranstalter, als Teil der Veranstaltergemeinschaft beteiligt werden sollen.

Ich hatte den Eindruck, Sie haben eben nur über die Landesrundfunkanstalt gesprochen, die Gemeinden als Kontrolleure in einem binnenplural organisierten Aufsichtsgremium. Jetzt haben wir das Neue, das es bisher noch nicht gab, nämlich die Gemeinden als Veranstalter,

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

als Teilveranstalter. Dazu hätte ich gerne Ihre Meinung gehört, vor allem auch im Lichte des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom Wochenende.

Vorsitzender: Das ist schon beinahe eine Sachfrage; aber wo diese schon gestellt ist, wollen wir sie vielleicht doch beantworten.

Prof. Dr. Kübler: Ich will die Antwort jetzt in der Erwartung ganz kurz geben, daß wir nachher vielleicht auf die Frage noch einmal zurückkommen.

Erster Satz: Mir liegt der Text der bayerischen Entscheidung noch nicht vor; ich weiß darüber nur das, was in der Presse stand und im Rundfunk darüber zu hören war. Im übrigen beruht die bayerische Entscheidung natürlich auf einer etwas anderen Ausgangssituation, weil die Verfassungssituation in Bayern anders ist als in Nordrhein-Westfalen und im Bundesgebiet.

Zum anderen war es mir bewußt, als ich meine Stellungnahme ausarbeitete, daß es sich bei den Veranstaltergemeinschaften um etwas strukturell Abweichendes von einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt handelt. Ich habe meinen Text auch im Hinblick auf diese Situation formuliert und bin gern bereit, nachher darauf zurückzukommen. Sie haben mich richtig verstanden; es war kein Mißverständnis.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Kübler.

Dann kommen wir zur Anhörung des zweiten Sachverständigen. Das ist Herr Professor Tettinger aus Bochum.

Prof. Dr. Tettinger: Herr Vorsitzender! Meine Herren! Ich möchte meine Anmerkungen auf die verfassungsrechtlich interessanten Fragenkomplexe beschränken und die allgemeine Frage der Tauglichkeit des Gesetzentwurfs zur Weckung des Interesses potentieller privater Rundfunkveranstalter am Medienstandort Nordrhein-Westfalen ausklammern.

Welches sind die Punkte? Erstens die Rolle des WDR im Privatfunk, zweitens ins Auge gefaßte kommunale Aktivitäten im lokalen Rundfunk und drittens die Organisation dieses lokalen Rundfunks und die Zugangsmöglichkeiten für Presseverleger.

Zunächst zur Interpretation des Grundrechts der Rundfunkfreiheit vor dem Hintergrund des Urteils des Ersten Senats vom 4. November 1986. Zur Vergewisserung der verfassungsrechtlichen Basis - man schaut heute in allen rundfunkrechtlichen Punkten sehr stark nach Karlsruhe - seien jedenfalls die Ausführungen zum Niedersächsischen Rundfunkgesetz wiedergegeben, die auch für die Gesetzgebung in Nordrhein-Westfalen von Belang sind.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Erstens. Aufgabe des zuständigen Landesgesetzgebers im gegenwärtigen Entwicklungsstadium - so sagt es das Bundesverfassungsgericht - bei der Begründung einer dualen Rundfunkordnung ist es, im privaten Rundfunk die strikte Durchsetzung eines Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen, eines Grundstandards, der - in den Worten des Bundesverfassungsgericht, Herr Kübler hat bereits darauf hingewiesen - "die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt" umfaßt, nämlich a) "die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen... im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen", und b) den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung.

Zweitens. In seinen Grundlinien wurde das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Genauer spezifizierte Änderungen und Ergänzungen sind allerdings noch vorzunehmen. Eine Landesgesetzgebung, die sich unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Anforderungen an den Regelungsmustern dieses Gesetzes und der vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich in bezug genommenen Vorschriften später erlassener, in Geltung stehender Landesgesetze, insbesondere Schleswig-Holsteinisches Rundfunkgesetz, Baden-Württembergisches Landesmediengesetz und Bayerisches Medien-erprobungs- und -entwicklungsgesetz, eine Gesetzgebung also, die sich an diesen Landesgesetzen und ihren Grundzügen orientierte, würde naheliegenderweise verfassungsrechtliche Risiken minimieren.

Drittens. Der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung enthält teilweise durchaus Parallelen zu den genannten Gesetzen, so bei der Organisation und dem Aufgabenbereich der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen und bei den Vorgaben für die Weiterverbreitung herangeführter Rundfunkprogramme in Kabelanlagen, birgt aber ansonsten eine Reihe von Abweichungen von den Grundlinien der genannten Gesetze, so namentlich - darauf hat Herr Kollege Kübler sein Augenmerk gelegt - durch Festlegung binnenpluralistischer Programmstrukturen für jedes private Rundfunkprogramm, durch spezielle Organisationsvorgaben für den lokalen Rundfunk und durch die Einräumung von Beteiligungsmöglichkeiten für den WDR als öffentlich-rechtlicher Anstalt sowie beim Lokalfunk für die Kommunen als Gebietskörperschaften.

Die Verfolgung eigenständiger materieller Ordnungsvorstellungen und Organisationsmuster in Ausübung legislatorischer Gestaltungsfreiheit ist prinzipiell nicht zu beanstanden. Entsprechende Regelungen sind aber dann ihrerseits jeweils Punkt für Punkt am Maßstab der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes in der Auslegung, wie sie namentlich in bislang vier Urteilen des Bundesverfassungsgerichts gefunden wurde, zu messen.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Nun zu für Streitpunkte der nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebung relevanten Detailaussagen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986.

Erstens zur Position des WDR im Privatfunk. Nachdem hier schon einige Zitate vorgetragen wurden, darf ich mich auf Minima beschränken.

(Abg. Büssow (SPD): Sind Sie so freundlich und geben bitte die Seitenzahlen an?)

- Ja, das kann ich gern machen.

Zunächst heißt es im Leitsatz 1 a):

In der dualen Ordnung des Rundfunks, wie sie sich gegenwärtig in der Mehrzahl der deutschen Länder auf der Grundlage der neuen Mediengesetze herausbildet, ist die unerläßliche "Grundversorgung" Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren terrestrische Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und die zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Darin finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart ihre Rechtfertigung.

Ich habe hier die Fundstelle in einer Publikation "Europäische Grundrechtezeitschrift", und ich habe das hier nicht im Umdruck. Diese essentiellen Funktionen sind nach Lage der Dinge in erster Linie als solche der öffentlich-rechtlichen Anstalten anzusehen. Darin und in der Gewährleistung der Grundversorgung für alle finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart - jetzt kommt ein Zusatz -, namentlich die Finanzierung durch Gebühren, ihre Rechtfertigung.

Zweitens zu Aktivitäten der Kommunen im Lokalfunk - Zitat -: Wenn juristische Personen des öffentlichen Rechts also grundsätzlich ausgeschlossen werden, so ist auch dies eine Konsequenz der Staatsfreiheit des Rundfunks, gegen die nicht zu erinnern ist. Etwas anderes könnte nur für öffentlich-rechtliche Einrichtungen gelten, die selbst frei von staatlichem Einfluß sind und deren Rechte gegenüber dem Staat zustehen.

Weiter wörtlich: Keine Ausnahme ist geboten für Gemeinden, denen zwar das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet ist, die aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück Staat sind. Dies zum zweiten Komplex.

Dritter Komplex - ich werde die Auswertung anschließend vornehmen - zur Zugangsmöglichkeit für Presseverleger: Meinungsvielfalt wird in

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

besonderem Maße gefährdet durch eine Entstehung vorherrschender Meinungsmacht. Der Gesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich zu Vorkehrungen verpflichtet, welche geeignet sind, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken. Zum Verhältnis Rundfunk:Presse verzichte ich auf weitere Zitate, da Herr Kollege Kübler Ihnen diese bereits präsentiert hat.

Für den Landesgesetzgeber nur soviel: Es kann im Rahmen seiner Rundfunkgesetzgebung eine Verpflichtung zu Vorkehrungen nur bestehen, soweit die Entstehung multimedialer Meinungsmacht zu Gefahren für die Meinungsvielfalt im Rundfunk zu führen droht. Strengere Anforderungen als auf Landesebene sind an die Vorkehrungen gegen die Entstehung vorherrschender multimedialer Meinungsmacht im regionalen und lokalen Bereich zu stellen, weil hier bereits zahlreiche Monopolstellungen von Zeitungsunternehmen entstanden sind. Dort ist auch ausdrücklich von einem Doppelmonopol die Rede.

Konsequenzen aus diesen Aussagen für die verfassungsrechtliche Bewertung des Regierungsentwurf in den genannten Punkten:

Erstens zur Position des WDR im Privatfunk: Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 des Regierungsentwurfs dürfen juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Kirchen oder ähnlicher Rechtsträger als Rundfunkveranstalter nicht zugelassen werden. Bei Veranstaltergemeinschaften müssen deren Mitglieder jeweils einzeln selbst die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, § 5 Abs. 2 Satz 1 des Regierungsentwurfs. Abweichend davon dürfen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Rahmen der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen mit insgesamt bis zu einem Drittel der Kapital- und Stimmrechtsanteile an einer Veranstaltergemeinschaft beteiligen, § 5 Abs. 2 Satz 2 des Regierungsentwurfs.

Auf Grund der von mir bereits in anderem Zusammenhang kritisch beleuchteten normativ kaum eingegrenzten Beteiligungsoption nach § 47 WDR-Gesetz, die im übrigen Gegenstand separater verfassungsgerichtlicher Kontrolle ist, wäre der WDR damit imstande, auch bei Privatfunkprogrammen ein gewichtiges Wort mitzusprechen, gemäß § 21 Abs. 1 und Abs. 2 des Regierungsentwurfs übrigens auch im lokalen Bereich.

In der Begründung des Regierungsentwurfs ist zwar mit Blick auf § 4 Abs. 2 Nr. 5, der Organmitglieder und Beschäftigte des WDR von der Zulassung zum Privatfunk ausschließt, die Rede von - ich zitiere wörtlich - "einer strikten personellen Trennung von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk" - Seite 55 der Drucksache -, die Beteiligungsmöglichkeit des WDR selbst aber bleibe, ohne daß hierfür irgendeine Begründung geliefert wird, davon unberührt. § 24 Abs. 3 des Regierungsentwurfs ermöglicht dem WDR darüber hinaus eine Beteiligung an Betriebsgesellschaften des lokalen Rundfunks, begrenzt diese aber auf weniger als 25 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile. Damit ist, wenn auch nur für diesen Teilbereich, eine

Hauptausschuß
26. Sitzung24.11.86
kn

geringfügigere Reduktion der Anteilshöhe gegenüber den Vorgaben im Referentenentwurf vorgenommen worden. Die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber einer Beteiligung öffentlich-rechtlicher Anstalten am konkurrierenden Privatfunk unter Einsatzmöglichkeit eines nur für öffentlich-rechtliche Aufgabenwahrnehmung bestimmten Gebührenaufkommens bleiben damit in vollem Umfang bestehen. Hier handelt es sich schließlich sicher auch nicht mehr um den Bereich der Grundversorgung, den das Bundesverfassungsgericht in einer dualen Rundfunkordnung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zubilligt.

Zweitens zu kommunalen Aktivitäten im lokalen Rundfunk: Gemäß § 22 Abs. 3 Nr. 3 und 4 des Regierungsentwurfs dürfen sich Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Unternehmen und Vereinigungen, an denen eine oder mehrere Gemeinden oder Gemeindeverbände beteiligt sind, definiert als kommunale Träger, an Veranstaltergemeinschaften für lokalen Rundfunk beteiligen, und zwar mit nichtmehr als 15 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile. Lediglich eine Beteiligung an Betriebsgesellschaften - § 24 Abs. 4 - und eine Lieferung von Beiträgen für den offenen Kanal, § 30 Abs. 7 Nr. 1, sollen gänzlich ausgeschlossen sein. Damit wurde im Regierungsentwurf zwar die in § 23 des Referentenentwurfs kommunalen Trägern offerierte Drittelbeteiligung prozentual herabgesetzt und auf die dort noch vorgesehene Lieferung kommunaler Programmbeiträge verzichtet, grundsätzliche verfassungsrechtliche Einwände gegenüber einer kommunalen Programmiträgerschaft blieben jedoch unberücksichtigt, obwohl in der amtlichen Begründung zutreffend darauf hingewiesen wird, daß wegen der verfassungsrechtlich erforderlichen Staatsfreiheit auch des privaten Rundfunks Personen und Personenvereinigungen nicht zugelassen werden dürfen, die dem staatlichen Bereich zugeordnet werden können. So die Begründung auf Seite 55. Eine Begründung für die gleichwohl vorgesehene Beteiligung kommunaler Träger fehlt hingegen. Es findet sich nur ein lapidarer Hinweis darauf, daß dies vorgesehen ist.

Nach den eingangs zitierten deutlichen Worten im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986, die im übrigen eine konsequente Fortschreibung früherer Aussagen darstellen, ist dringend anzuraten, auf eine kommunale Beteiligung an der Programmiträgerschaft im lokalen Rundfunk gänzlich zu verzichten.

Übrigens hat gerade - darauf wurde soeben hingewiesen - in der letzten Woche der Bayerische Verfassungsgerichtshof gleichfalls entschieden, eine Einbeziehung der Kommunen in die unmittelbare Programmgestaltung sei mit der Rundfunkfreiheit nicht vereinbar. In der Tat ist es zwar so, daß das bayerische Gesetz eine ganz anders geartete Struktur beinhaltet, aber in dem Punkt der Möglichkeit der Beteiligung am öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist die Position gleich. Im Gegenteil, in Bayern würde man sogar noch eher ein Verständnis dafür haben, weil da auch beim privaten Rundfunk eine

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

öffentlich-rechtliche Grundkonzeption ist; aber selbst in Bayern hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof dies abgelehnt.

Drittens zur Organisation des lokalen Rundfunks und zu den Zugangsmöglichkeiten für Presseverleger: Die diesbezüglichen Zielsetzungen des nordrhein-westfälischen Regierungsentwurfs, wie sie in der allgemeinen Begründung, Seite 57, niedergelegt sind, dürften vor dem Hintergrund der bereits zitierten Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts im Grundsatz keinen Einwänden begegnen. Insofern stimme ich mit Herrn Kollegen Kübler überein. In der Tat, wie es in der Begründung heißt, muß auch im lokalen Bereich gewährleistet sein, daß freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung stattfinden können. Art. 5 des Grundgesetzes verbietet Konzentration von Meinungsmacht und Meinungsmonopole. Es muß der Gefahr begegnet werden, daß die öffentliche Meinung in einem Verbreitungsgebiet für lokalen Rundfunk durch Konzentration von Meinungsmacht in Presse und Rundfunk beherrscht wird. Publizistische Doppelmonopole, die dadurch entstehen, daß marktbeherrschende Presseunternehmen noch zusätzlich als privatrechtlicher Veranstalter von Rundfunkprogrammen tätig werden, müssen verhindert werden. So die Begründung, und dies ist aus meiner Sicht der Sache nach auch zutreffend.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt gerade auch von dem das Rundfunkwesen regelnden Landesgesetzgeber, daß er - ich zitiere - wirksame gesetzliche Vorkehrungen gegen eine Konzentration von Meinungsmacht trifft, und dies namentlich im lokalen Bereich.

Wenn der nordrhein-westfälische Regierungsentwurf durch Vorkehrungen darüber hinaus sicherstellen will, "daß lokale Programme den publizistischen Wettbewerb im jeweiligen Verbreitungsgebiet" nicht nur nicht schwächen, sondern gar stärken - so die Intention des Regierungsentwurfs auf Seite 57 der Drucksache -, so ist auch dies in Konsequenz gesetzgeberischer Gestaltungsprärogativen verfassungsgerichtlicherseits kaum angreifbar. Fraglich erscheint jedoch, ob die in der Begründung des Regierungsentwurfs zu §§ 21 bis 27 enthaltene lapidare Feststellung, die Regelungen zum lokalen Rundfunk entsprechen diesen Anforderungen und Zielen, zutrifft.

Zum sogenannten "Zwei-Säulen-Modell". Ich beschränke mich hier auf Grundzüge, da das in diesem Raum bekannt ist. Das in der bisherigen Rundfunkgesetzgebung noch nicht vorfindbare neu kreierte sogenannte Zwei-Säulen-Modell basiert auf Vorgaben, die hier nur kurz skizziert sind. Es bestehen zwei rechtlich selbständige Organisationen, eine Veranstaltergemeinschaft, die die Programmverantwortung trägt und alleinige Inhaberin der Zulassung ist, sowie eine Betriebsgesellschaft, der der technische Betrieb und die Finanzierung des Programms obliegt. Die Veranstaltergemeinschaft muß binnenpluralistisch zusammengesetzt und ihr Zweck darf nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sein. Die erwerbswirtschaftlich orientierte Betriebsgesellschaft, die auf Inhalt und Gestaltung des Programms keinen Einfluß nehmen darf, betreibt die nötigen technischen Einrichtungen, verbreitet das Programm unentgeltlich für die

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Veranstaltergemeinschaft und sorgt für die Finanzierung, d.h. kümmert sich in erster Linie um die Werbung. Die Anteilshöhe für die Beteiligung an der Veranstaltergemeinschaft ist auf 15 % beschränkt. Kein Gesellschafter der Betriebsgesellschaft darf zugleich Mitglied der Veranstaltergemeinschaft sein. Die Veranstaltergemeinschaft muß vor Zulassung eine verbindliche vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft nachweisen, die konkrete, im Gesetz detailliert aufgeführte Bestimmungen zu enthalten hat. Die vertragliche Vereinbarung muß den Belangen der im Verbreitungsgebiet erscheinenden Zeitungen mit Lokalausgaben angemessen Rechnung tragen.

Die Kündigung der vertraglichen Vereinbarung führt zur Einschaltung der Landesanstalt für Rundfunk und hat diverse normativ beschriebene Rechtsfolgen zur Folge. Es gibt zwei Koordinationsinstrumente: Erstens. Einstellung und Entlassung des Chefredakteurs erfolgen einvernehmlich, zweitens darf ein Vertreter der einen Organisation antrags- und stimmberechtigt bei der Beratung und Beschlußfassung der anderen Organisation teilnehmen.

Entschuldigen Sie, daß ich das wiederholt habe, aber um Konsequenzen daraus zu ziehen und Fragestellungen zu entwickeln, erschien es mir wichtig, diese Punkte noch einmal zu nennen.

Wegen der normativen Inkompatibilität der Mitgliedschaft in Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft muß sich ein am Lokalfunk interessierter Zeitungsverleger ebenso wie jeder andere Interessent definitiv entscheiden, ob er sich entweder unter Verzicht auf jeglichen publizistischen Einfluß an der Betriebsgesellschaft beteiligt oder ob er - dann aber ohne sein Know-how bei der Finanzierung und technischen Durchführung mit einbringen zu können - Mitglied der Veranstaltergemeinschaft werden will. Immerhin ist daran zu erinnern, daß § 4 Abs. 1 Satz 3 des Regierungsentwurfs für jede private Rundfunkveranstaltung voraussetzt, daß diese anerkannten journalistischen Grundsätze, was sich dahinter auch immer verbergen möge, genügen müssen. Ein schwieriges Unterfangen ohne Mithilfe von Zeitungsverlagen.

Verfassungsrechtliche Anmerkungen hierzu: Ob ein gesetzgeberisches Modell für seine Realisierung durch Private eine genügende Praktikabilität und Attraktivität aufweist, ist in weitem Umfang von Zweckmäßigkeitsüberlegungen bestimmt, die außerhalb verfassungsrechtlicher Würdigung liegen. Was die Funktionstauglichkeit normativer Vorgaben zur Sicherung verfassungsrechtlich legitimer Ziele angeht, so ist zudem ein gewisser Prognosespielraum des Gesetzgebers anzuerkennen. Es ist hier nicht der Platz für eine schärfere Konturierung, der Dimensionierung und Strukturierung dieses Prognosespielraums im vorliegenden Kontext sowie der daran orientierten verfassungsgerichtlichen Kontrollintensität. Auch scheidet - da muß ich mich Herrn Kollegen Kübler anschließen - eine abschließende Beurteilung der umfänglichen Vorgaben des Regierungsentwurfs für den lokalen Rundfunk schon wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit aus.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Ich will mich darum darauf beschränken, diesbezüglich auf relevante Fragestellungen hinzuweisen und gewisse Ungereimtheiten aufzuzeigen.

Erstens. §§ 21 ff. des Regierungsentwurfs enthalten abschließende Aussagen zur Veranstaltung von lokalem Rundfunk, die auch für den WDR gelten, vgl. § 21 Abs. 1, 2. Halbsatz Abs. 2 des Referententwurfs. Wo bleibt hier die in der Begründung in bezug genommene dualistische Rundfunkordnung mit einem separierten Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Programmveranstaltern?

Zweitens. Die strikte Trennung von Programmbereich und technischem Betrieb, kombiniert mit einer rigiden personalen Inkompatibilität führt bei privatem Lokalfunk zu einer bislang in deutschem Recht meines Erachtens beispiellosen Sprengung der gesamtheitlichen unternehmerischen Funktionen, der Einheit von Verantwortung und Risiko, die letztlich auch der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie, nicht nur mit Blick auf gesellschaftsrechtlich vermitteltes Eigentum, zugrunde liegt, und auf die das Bundesverfassungsgericht etwa im Mitbestimmungsurteil durchaus bedacht war.

Drittens. Die §§ 22 bis 25 des Regierungsentwurfs enthalten ein Gemisch privatrechtlicher Verpflichtungen und öffentlich-rechtlicher Konsequenzen. Dies wird namentlich bei den mir nur schwer verständlichen Kündigungsbestimmungen in § 24 Abs. 7 deutlich. Neben die sonst bekannte Rechtsfigur des privatrechtsgestaltenden Verwaltungsaktes tritt hier augenscheinlich die zivilrechtliche Willenserklärung gegenüber Dritten mit öffentlich-rechtlicher Gestaltungswirkung.

Viertens. Es wird zwar auf privatrechtliche Ordnungsmöglichkeiten Bezug genommen, so in § 22 Abs. 1 Satz 2, kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, in § 24 Abs. 1 Satz 1, verbindliche vertragliche Vereinbarung, in § 24 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5, Satz 3 Nr. 3 und § 25 Satz 1, Antrags- und Stimmrechte eines Dritten außerhalb des Vereins bzw. der Gesellschaft befindlichen und Regelungen der Beschlußmehrheit. Es wird zwar auf privatrechtliche Ordnungsmöglichkeiten Bezug genommen, ohne aber hinreichend präzise Vorgaben hinsichtlich der Realisierung zu machen. Die Begründung zu § 22 verweist auf das freie Gestaltungsrecht der Veranstaltergemeinschaft und vermerkt lediglich, in der Praxis werde sich voraussichtlich die Rechtsform des Vereins durchsetzen.

Da tauchen bei mir Fragen auf insbesondere im Hinblick darauf, daß wir die vereins- und gesellschaftsrechtlichen Strukturen bundesrechtlich vorbestimmt haben und nun hier in einem Landesgesetz Stimmrechte für außerhalb des Vereins bzw. der Gesellschaft stehende normiert werden. Da habe ich Fragen, ohne dies beantworten zu können. Das drängt sich mir nur auf.

Fünftens. Um die Funktionsfähigkeit des lokalen Rundfunks sicherzustellen, bedarf es - so wörtlich die Begründung zum Regierungsentwurf - einer Koordination der Tätigkeiten der Veranstaltergemeinschaft und der Betriebsgesellschaft. Ob aber hierfür die

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

beiden allein vorgesehenen Instrumente, nämlich a) einvernehmliche Einstellung und Entlassung des Chefredakteurs, und b) Mitwirkung eines Vertreters der einen Organisation bei Beratung und Beschlußfassung in der anderen, ausreichen, ist mit Blick auf die vorgenannten Bedenken hinsichtlich der Realisierbarkeit des zweiten Punktes meines Erachtens zweifelhaft.

Sechstens. Immerhin enthält § 5 Abs. 3 Satz 2 des Regierungsentwurfs doch die deutliche Direktive, daß lokale Programme in möglichst vielen Kreisen und kreisfreien Städten veranstaltet und verbreitet werden sollen. Ob dies bei den vorgesehenen Ordnungsvorgaben gelingen kann, ist mit einem Fragezeichen zu versehen. Dies zu den drei zentralen Punkten.

Abschließend möchte ich nur kürzere Bemerkungen zu weiteren Einzelfragen anfügen:

Erstens. Programmbeiträge gemeinnütziger Organisationen im Lokalfunk. Die in § 23 Abs. 4 des Regierungsentwurfs enthaltene Verpflichtung zur Einfügung von Beiträgen gemeinnütziger Organisationen ins tägliche Programm mit bis zu 15 % der lokalen Sendezeit verdient als Maßnahme zur Sicherung der lokalen Meinungsvielfalt im Sinne einer unmittelbaren Zugangschance für gesellschaftlich relevante Verbände grundsätzliche Zustimmung.

Zweitens. Offener Kanal: Der in § 30 des Regierungsentwurfs vorgesehene offene Kanal bietet, ohne daß auf Details der Normierung eingegangen werden kann, gerade auf kommunaler Ebene eine im Ansatz förderungswürdige Artikulationschance auch für solche Meinungen, die ansonsten nicht vernehmbar zu Wort kämen.

Drittens. Beschränkung der Sonn- und Feiertagswerbung: In den meisten Bundesländern fehlen zwar derartige Restriktionen, zu der in § 20 Abs. 2 des Regierungsentwurfs vorgezeichneten zeitlichen Beschränkung der Sonn- und Feiertagswerbung gibt es aber Parallelen, und zwar in Art. 30 Abs. 5 Nr. 3 des Bayerischen Medienerprobungsgesetzes, dort freilich nur in Gestalt einer gesetzlichen Ermächtigung zu einer Satzungsregelung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, und zweitens in § 30 Abs. 1 Nr. 6 des Baden-Württembergischen Landesmediengesetzes, dort allerdings beschränkt auf lokale und regionale Programme. Durch die pauschale Bezugnahme in § 31 Abs. 3 des Regierungsentwurfs auf § 20 gilt diese Vorgabe auch für die Weiterverbreitung herangeführter Programme in Kabelanlagen, anders als dies noch in § 31 Abs. 4 des Referentenentwurfs vorgesehen war.

Viertens. Video-Text: § 36 des Regierungsentwurfs erlaubt jedem Veranstalter eines Fernsehprogramms zugleich die Veranstaltung von Video-Text über die ihm zugewiesenen Übertragungskapazitäten. In der Begründung hierzu ist lapidar die Rede vom "Rundfunkdienst Video-Text". Gegen diese pauschale Zuordnung bestehen grundsätzliche verfassungsrechtliche Einwände, da dieser Textverteilendienst, abgesehen von der programmbegleitenden Nutzung -

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Beispiel: zusätzliche Untertitel für Hörgeschädigte oder Ausländer, deutsche Synchronübersetzung fremdsprachiger Programme - Bedenken bei eigenständiger Nutzung gegenüberstehen, wie sie in § 36 ersichtlich miteinbezogen ist. Schließlich stellt der Video-Text ein eigenständiges intermediales Textkommunikationssystem dar, wie dies im übrigen auch der österreichische Bundesgesetzgeber in § 1 Abs. 1 Nr. 4 des Österreichischen Mediengesetzes bestätigt hat. Dies zu Randpunkten.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Tettinger.

Meine Damen und Herren, nun zur Anhörung des dritten Sachverständigen: Das ist Herr Professor Dr. Manfred Stock von der Universität Bielefeld. Herr Stock, Sie haben das Wort.

Ich habe vergessen: Gibt es Verständnisfragen zu dem, was Herr Tettinger gesagt hat? - Die Diskussion darüber machen wir nachher.

Prof. Dr. Stock: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe eine schriftliche Stellungnahme mitgebracht, die in der Hauptsache Fragen des dualen Rundfunksystems und solche des lokalen Rundfunks betrifft. Ich konnte dieses Papier leider erst gestern fertigstellen, so daß es Ihnen noch nicht vorliegt. Ich möchte dennoch schon jetzt in toto auf dieses Papier Bezug nehmen und mich in meinem mündlichen Vortrag darauf beschränken, einige besonders interessante und wesentliche Punkte anzusprechen. Das betrifft die charakteristischen Merkmale und Eigenarten des sogenannten Zwei-Säulen-Modells, von dem soeben auch schon mehrfach die Rede gewesen ist.

Ich möchte dabei auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November zurückgreifen, das ich abgekürzt "Niedersachsenurteil" nennen möchte.

§§ 21 ff. des Regierungsentwurfs betreffen den lokalen Rundfunk. Da handelt es sich um eine Aufgliederung der Trägerfunktionen und deren Zuweisung an zwei separate, arbeitsteilig operierende Teilorganisationen, Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft. Daraus ergeben sich, wie ich meine, bestimmte, sich nur bei diesem Modell stellende Probleme der Vielfaltssicherung, namentlich auch im Hinblick auf Pressebeteiligungen.

Wenn man dieses Zwei-Säulen-Modell mit den geläufigen Kategorien beschreiben will, dann wird man von einem reinen programmlichen Binnenpluralismus sprechen können. Dem entspricht innerhalb der beiden lokalen Trägerorganisationen ein gewisser, im Entwurf nur in den Grundzügen vorgezeichneter organsiatorischer Binnenpluralismus. Zusätzlich ist eine externe Kontrolle durch die neue Landesdachanstalt LFR vorgesehen. Insoweit kann von einem Mischmodell gesprochen werden. Solche vorwiegend binnenpluralistischen Zwischentypen bleiben auch nach dem Niedersachsenurteil zulässig. Das betrifft also die modellmäßige Konzeption als solche. Es sind dann aber auch eine Reihe von Einzelfragen der näheren Ausgestaltung von Interesse. Der Entwurf scheint als Regelfall den

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

einer Alleinanbieterstellung im örtlichen Verbreitungsgebiet zu veranschlagen. Dazu paßt das Programmrecht, wie es sich in § 23 Abs. 1 darstellt. Es handelt sich dabei um eine örtliche Abwandlung des reinen Binnenpluralismus der landesweiten Vollprogramme nach § 11 Abs. 3 des Entwurfs.

Ich habe mich in meinem Papier zu einigen Einzelfragen programmrechtlicher Art etwas näher geäußert und denke, ich lasse das hier einmal auf sich beruhen und gehe gleich weiter zu den organisations- und verfahrensrechtlichen Aspekten. Das Programmrecht - so läßt sich vielleicht allgemein sagen - muß durch strukturell wirksame Regelungen eingelöst und abgesichert werden. Auf den binnenpluralistischen Programmauftrag müssen auch die organisations- und verfahrensrechtlichen Detailvorschriften abgestimmt werden. Unter diesem Blickwinkel ist auch die innere Problematik des Zwei-Säulen-Modells anzusehen. Die für den Lokalrundfunk einschlägigen Funktionen müssen angemessen verteilt, koordiniert und gebündelt werden. Den jeweiligen Funktionen muß der Gesetzgeber auch gerecht werden, wenn es um die angemessene Zusammensetzung, nähere Ausgestaltung der beiden beteiligten Organisationen geht. Er muß auf ein Zusammenspiel hinarbeiten, bei dem es sowohl auf eine gewisse Distanz als auch andererseits auf eine gewisse Nähe ankommen wird. Ich möchte das einmal einen Mittelwert von Distanz und Nähe nennen, und das wird sich als das Kernproblem erweisen. Darauf werde ich noch zurückkommen.

Bei alledem wird man vor allem die programmlichen Richtwerte im Auge behalten müssen, und dabei - das darf ich vielleicht noch anmerken - handelt es sich keineswegs nur um § 23 Abs. 1, sondern es sind auch großenteils die allgemeinen programmrechtlichen Regeln der §§ 10 und 11 einschlägig, vor allem auch § 10 Satz 1, wo der Medium- und Faktorcharakter des Rundfunks auch für den privaten Bereich festgeschrieben und statuiert wird, was übrigens auch nach dem Niedersachsener Urteil ohne weiteres statthaft ist. Der Medium- und Faktorcharakter liegt darin, wie ich glaube, daß geschlossen das Prinzip einer prinzipiell unbegrenzten inneren Bandbreite und alle Einzelheiten programmrechtlicher Art im Gesetz in Erscheinung treten.

Den programmrechtlichen Vorgaben müssen dann auch Organisations- und Verfahrensrecht folgen. Das ist ein Leitmotiv, das ich hier in meiner schriftlichen Stellungnahme zunächst etwas weiter verfolgt habe, im Hinblick auf Funktion und Struktur der Veranstaltergemeinschaft, und danach gehe ich auf die Betriebsgesellschaft ein.

Zur Veranstaltergemeinschaft vielleicht nur ein paar Bemerkungen. In funktioneller Hinsicht gilt folgendes: Die programmlichen Obliegenheiten, Planung, Produktion, Beschaffung, Disposition, Programmverantwortung, sollen, wie die Begründung erkennen läßt, ausschließlich bei dieser Gruppierung, bei der Veranstaltergemeinschaft, liegen. Die Betriebsgesellschaft soll darauf keinen unmittelbaren Einfluß nehmen können. Diese Aufgabenzuweisung ist meiner Ansicht

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

nach konsequent und plausibel. Wenn es nun darum geht, das Leitmotiv, das dahintersteht, der Medium- und Faktorcharakter, letztlich der Programmauftrag, auch medienstrukturell umzusetzen, tut sich der Entwurf etwas schwerer. Er greift auf das Privatrecht zurück und will der Privatautonomie in gewissem Umfang Raum geben. Dabei ist anscheinend vorzugsweise an das Vereinsrecht gedacht. Nach Lage der Dinge dürfte Rechtsfähigkeit notwendig sein. Einschlägig ist also der eingetragene Verein, der sogenannte Idealverein.

Daraus ergeben sich eine Reihe von Fragen im Hinblick auf die nähere Struktur solcher Vereine. Wenn man einmal an den Typus des e.V. denkt, wie er sich im BGB darbietet, so ist diese Struktur nicht ohne weiteres geeignet. Ich habe das in meinem Papier näher ausgeführt. Man müßte einmal der Frage nachgehen, wie sich dabei Mitgliederversammlung und Vorstand z.B. im Sinne des BGB zueinander verhalten, und man müßte unter diesem Gesichtspunkt § 22 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs näher ansehen, wo ein gewisser Veranstalterinterner organisatorischer Binnenpluralismus vorgezeichnet ist.

In dem Zusammenhang wird man auch den § 22 Abs. 2 des Entwurfs zu würdigen haben, der für den lokalen Bereich obligatorisch Redakteursbeteiligung verlangt, in Gestalt eines Redakteursstatutes. Das ist also ein Ansatz, der ein gewisses Quantum an innerer Rundfunkfreiheit in diese Organisation hineinbringen wird. Wie das im Näheren zu handhaben ist, läßt das Gesetz offen. Ich möchte einmal an das Instrumentarium erinnern, das sich in § 30 des WDR-Gesetzes findet, Redakteursversammlung, Redakteursvertretung und dergleichen.

Dann die Frage der Beteiligung kommunaler Träger: Dazu ist schon einiges gesagt worden. Ich habe mich ebenfalls etwas näher dazu geäußert und möchte abkürzend hier mündlich nur folgendes anmerken. Ich glaube, daß nach dem Niedersachsenurteil eine kommunale Beteiligung innerhalb der Veranstaltergemeinschaft verfassungsrechtlich bedenklich ist. Das ergibt sich daraus, daß das Urteil ganz rigoros und vorbehaltlos Gemeinden und Gemeindeverbände als ein Stück Staat bezeichnet. Man kann darüber diskutieren, ob das bei Veranstaltergemeinschaften, also bei Unterteilungen der Veranstalterfunktion, des Maßes an Einfluß, anders ist. Das Gericht ist auf diese Frage, die auch schon vorher lange diskutiert worden ist, mit keinem Wort eingegangen. Unter diesen Umständen scheint es mir erwägenswert, die Kommunen hier herauszunehmen. Funktionell sinnvoller wären sie übrigens, nebenbei bemerkt, nach meiner Ansicht auch in der Betriebsgesellschaft.

Bei dem WDR ist das wiederum etwas anders. Ich verstehe den Entwurf so, daß der WDR schon nach dem Entwurf in der Veranstaltergemeinschaft nicht beteiligt sein kann. Das ist etwas verschlüsselt, nur durch Exegese auch dieser Berichtigung herausgekommen, aber es scheint mir im Ergebnis zweifelsfrei zu sein.

(Zuruf des Vorsitzenden)

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

- Vielleicht habe ich mich eben versprochen. In der Veranstaltergemeinschaft scheint der WDR nicht vorgesehen, dafür aber in der Betriebsgesellschaft mit einem Viertel, maximal, glaube ich, beteiligt zu sein. Da handelt es sich also um das sogenannte Kooperationsmodell, wie es bisher im WDR-Gesetz schon angelegt ist, soweit es um die Betriebsgesellschaft geht. Ich will das jetzt auch einmal auf sich beruhen lassen. Ich habe dazu in meinem Papier auch unter dem Gesichtspunkt des dualen Systems als Alternative einige weitere Überlegungen angestellt.

(Abg. Elfring (CDU): Können Sie das in einem Satz zusammengefaßt sagen?)

- Daß der WDR in der Veranstaltergemeinschaft im lokalen Bereich nicht einbezogen worden ist, halte ich für plausibel. Es besteht keine Veranlassung, darüber zu diskutieren; das scheint insoweit nicht mehr strittig zu sein. Anders ist das im überlokalen Bereich; da besteht die Möglichkeit einer WDR-Beteiligung fort. Da, so meine ich, wird man sich die näheren Verhältnisse noch ansehen, die Frage aufwerfen müssen, wieweit § 3 Abs. 9 in dem Fall mit den Regelungen übereinstimmt, die jetzt im Landesrundfunkgesetz vorgegeben werden. Ich glaube, das ist im überlokalen Bereich leichter möglich. Würde man den WDR in den lokalen Bereich bringen, dann hätten wir hier einige Schwierigkeiten mit § 3 Abs. 8 und 9, vor allem die Betriebsgesellschaft betreffend. Eine WDR-Beteiligung der Betriebsgesellschaft mit § 3 Abs. 8 oder 9 in Übereinstimmung bringen zu wollen, das ist bei genauem Hinsehen etwas schwierig. Die beiden Absätze passen beide nicht richtig; das liegt an der Unterteilung, die in diesem Zwei-Säulen-Modell Platz greift. Das sind im einzelnen also recht diffizile Fragen.

Ich möchte mich jetzt aber der Pressebeteiligung zuwenden und da zunächst einmal anmerken, daß in der Veranstaltergemeinschaft interessierte Zeitungsunternehmen in ihrer Gesamtheit, wie es da heißt, eine Beteiligung in Höhe von zusammen höchstens 15 v.H. halten dürfen. Dabei scheint der Entwurf zu versuchen, ganz verschiedenartige Konzepte lokalen Rundfunks miteinander zu verbinden. Was er zunächst im Hinblick auf die Beteiligung von Gruppen und Kräften sagt, das dürfte auf einen Gruppen- und Bürger-rundfunk hinauslaufen, wenn man das so nennen will, auf einen nicht erwerbswirtschaftlich orientierten Gruppen- und Bürger-rundfunk, wobei auch noch dieses selbständige journalistische Element des § 22 Abs. 2 hinzuzudenken ist.

Hier in § 22 Abs. 3, soweit er von Pressebeteiligung handelt, treten ganz andersartige Elemente hinzu. Es ist z.B. damit zu rechnen, daß sich pressenspezifische erwerbswirtschaftliche Orientierungen auf diesem Wege innerhalb des Veranstalters geltend machen werden, obgleich das Gesetz ja in § 23 am Anfang dem ganzen einen Gemeinwohlzweck vorzeichnet und auch der Rechtsform nach für erwerbswirtschaftliche Bestrebungen kaum Raum sein dürfte. Ich meine, daß sich hier einige Probleme stellen, und das gilt des weiteren auch, falls Pressebeteiligung bedeutet, daß da pressenspezifische Vorstellungen von einer positiven

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Tendenzfreiheit einfließen würden. Wenn man das weiter verfolgt, könnte man überlegen, ob sich das auch verfassungsrechtlich faßbar machen läßt. Einschlägig wären da Gesichtspunkte, wie sie etwa unter den Stichworten "Modellkonsistenz" oder "Systemgerechtigkeit" manchmal diskutiert werden. Dann drängt sich die Überlegung auf, ob dieser Ansatz des Entwurfs überhaupt in sich stimmig ist, daß also Pressebeteiligungen neben Gruppen- und Bürgerrundfunk unter einen Hut gebracht werden, was ganz ungleichartige Größen sind. Ich neige zu der Meinung, daß die Pressebeteiligung hier anders konstruiert werden sollte. Wenn man jedenfalls an die Rechtsform des eingetragenen Vereins denkt, könnte sie mitgliederschaftlich organisiert werden, verbandsmäßig, Pressebeteiligung qua Verband und nicht privatunternehmerisch. Das also zu dieser Frage.

Jetzt zur Betriebsgesellschaft und zu deren Verhältnis zu der Veranstaltergemeinschaft. Die Funktionen dieser Betriebsgesellschaft liegen im technischen und finanzwirtschaftlichen Bereich. Es ist vorhin bereits auch über die vertragliche Vereinbarung gesprochen worden, die hier eine bemerkenswerte Schlüsselbedeutung bekommt. Es werden eine Reihe von Themen, die üblicherweise durch Rundfunkgesetze selbst geregelt werden, hier in die Privatautonomie verlagert. Das Gesetz bemüht sich um gewisse zwingende Mindestinhalte dieser vertraglichen Vereinbarung. Wenn man genauer hinsieht, scheint mir da noch das eine oder andere ergänzungsbedürftig. Das betrifft vor allem die näheren Modalitäten der Werbefinanzierung, von denen in § 24, wenn man schärfer hinsieht, eigentlich gar nicht die Rede ist. Auch dazu habe ich in meiner schriftlichen Ausarbeitung noch etwas mehr gesagt.

Das Kernproblem des 6. Abschnittes liegt in der Abtrennung und Verlagerung wesentlicher, für den gewünschten, nicht kommerziellen Lokalfunk elementarer Trägerfunktion auf kommerziell orientierte Betreiber. Das ist eine Funktionentrennung und Funktionenverflechtung, die im deutschen Rundfunkrecht so bisher nicht bekannt ist. Sie ist ganz ungewöhnlich, und damit wird Neuland betreten.

Die programmliche Sphäre wird von der Sphäre von Technik, Finanzen und Wirtschaft abgehoben und gesondert institutionalisiert. Wenn man sich diese Konstruktion im einzelnen ansieht, dann stellt sich die Frage: Ist hier der richtige Mittelwert, der Mittelweg zwischen Nähe und Distanz getroffen, gibt es zuviel Nähe oder zuviel Distanz? Dafür kommt es z.B. auch auf gewisse organisatorische und personelle Verzahnungen an, Sitz und Stimme jeweils der einen Organisation im Beschlußorgan der anderen, ferner der Chefredakteur als personelles Bindeglied, das hier zu einer besonderen Schlüsselstellung gelangt, und das hat auch Austrahlungswirkungen auf die Besetzung der Redaktion.

Wenn man sich das vor Augen hält, dann wird deutlich, daß es auch entscheidend auf die Zusammensetzung der Betriebsgesellschaft ankommt, wenn man überlegt: Wie wird das Verhältnis der Betriebsgesellschaft zur Veranstaltergemeinschaft eigentlich aussehen? Über kommunale Träger und WDR-Beteiligung habe ich vorhin schon ein paar Bemerkungen gemacht.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Ich will hier noch einmal auf die Frage der Pressebeteiligung eingehen, jetzt im Hinblick auf die Betriebsgesellschaft. Der Entwurf bemißt die Pressebeteiligung für diese beiden Ebenen unterschiedlich: Für die Veranstaltergemeinschaft setzt er eine Grenze von 15 v.H.; das ist für die Betriebsgesellschaft nicht der Fall. Das nähere Konzept, das der Entwurf in diesem Punkt verfolgt, ergibt sich andeutungsweise aus § 24 Abs. 6. Insbesondere ist da der erste Satz mit der Wendung einschlägig: Den Belangen der im Verbreitungsgebiet erscheinenden Zeitungen mit Lokalausgaben müsse angemessen Rechnung getragen werden. Das ist eine Wendung, die auf den ersten Blick nicht ganz eindeutig erscheint. Wenn man in die Begründung hineinsieht, ergibt sich, daß damit ein vorrangiger Zugang der betreffenden Zeitungen konzedierte wird und daß diese lokalen Zeitungen auch eine deutliche Mehrheit der Kapital- und Stimmrechtsanteile der Betriebsgesellschaft sollen erwerben können.

Die Motivation, die dabei zugrunde liegt, ist vorhin schon von Herrn Kübler und auch von Herrn Tettinger angesprochen worden: Verlagerung des Werbeaufkommens von den Werbemärkten der Ortspresse auf die des privaten Rundfunks. Das läßt sich mit dem Schlagwort "Presse-schutz durch Rundfunkteilhabe" bezeichnen, eine in der Diskussion manchmal verwendete Formel. Allerdings handelt es sich um eine andere Konstellation, als sie sonst diskutiert wird. Das ist wieder darin begründet, daß das Zwei-Säulen-Modell Veranstalterfunktion und Betreiberfunktion voneinander unterscheidet.

Was hier eigentlich in marktstruktureller Hinsicht und ordnungspolitisch hinter § 24 Abs. 6 steckt, läßt sich der Begründung in Andeutungen entnehmen. Ich will vielleicht nur folgende Stichworte dazu einmal nennen: Dieser Ansatz könnte auf weitere Konzentrationen inter- und intramediäre Konzentrationen, und zwar auf wirtschaftliche Konzentrationen, hinauslaufen.

Der Entwurf scheint nun darauf bedacht zu sein, wirtschaftliche und publizistische Konzentrationen voneinander abzuheben, in gewissem Umfang publizistischen und wirtschaftlichen Wettbewerb zu entkoppeln, so daß zwar wirtschaftliche, aber keine publizistisch gesteigerte Konzentration Platz greift, so auch im Hinblick auf die Medienverflechtung zwischen Presse und Rundfunk. Auch dabei kommt dem Zwei-Säulen-Modell eine besondere Bedeutung zu. In der Begründung des Entwurfs werden derartige Fragen unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel berührt, wobei einmal auf das Vorrangproblem abgestellt wird: chancengleicher Zugang oder aber sogenanntes Presseprivileg. In der Begründung wird die Ansicht vertreten, ein privilegiertem Zugang der lokalen Zeitungsunternehmen zur Veranstaltung lokalen Rundfunks, d.h. hier zur Veranstaltergemeinschaft, sei verfassungsrechtlich unzulässig; den vorrangigen Zugang der Lokalpresse zur Betriebsgesellschaft, den der Entwurf ja vorsieht, hält er offenkundig für verfassungsrechtlich unbedenklich.

Diese Unterscheidung könnte ähnlich auch bezüglich der Höhe der Anteile getroffen werden, nämlich im Hinblick auf die Frage, ob es

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Quotierungen und Höchstgrenzen einer Pressebeteiligung geben muß. Auch diese Frage ist nach dem Niedersachsenurteil des Bundesverfassungsgerichts ebenso wie die Frage des Presseprivilegs in neuem Lichte zu sehen. Der Entwurf differenziert auch hier. Er setzt eine Quote, eine ziemlich niedrige Quote, bei der Veranstaltergemeinschaft für Pressebeteiligung fest, ganz anders und sehr viel großzügiger bei der Betriebsgesellschaft.

Man könnte das dahin verstehen, daß publizistische Vorrechte, Machtballungen verhindert werden sollen und daß man meint, diesem Erfordernis sei durch die strengere Handhabung beim Veranstalter Genüge getan. Unter ökonomischen Gesichtspunkten, Werbefinanzierung, könne dann ein Zugangsprivileg eingeräumt und könne auf Quotierungen verzichtet werden, weil es sich dabei eben nicht um den Veranstalter, sondern nur um den Betreiber, die Betriebsgesellschaft, handle. Bei dem könne großzügiger verfahren werden, weil er keinen unmittelbaren Programmeinfluß habe. Dabei kommt es dann wieder entscheidend auf die Frage an, wie weit eigentlich die inneren Regulative, die rechtlichen und institutionellen Barrieren reichen, die es in diesem Zwei-Säulen-Modell zwischen den beiden Etagen gibt. Hat dieses Modell die nötige Trennschärfe, um Programmeinfluß von der Betriebsgesellschaft auf die Veranstaltergemeinschaft im Notwendigen gerade hintanzuhalten?

Es ist in diesen beiden Fragen, Presseprivileg und Quotierung, auch das Niedersachsenurteil zu beachten. Ich will dazu abschließend nur noch ein paar kurze Bemerkungen machen. Das Urteil geht auch auf die Begründung eines Presseprivilegs in Zugangsfragen ein, wie sie sich ja hier im Entwurf findet, Verlagerung der Werbeetats von der Presse auf den Rundfunk, und es hält solche Argumentationen derzeit für prognostisch nicht stichhaltig, erklärt daraufhin solche Begründungen eines Presseprivilegs für unstatthaft und sogar für verfassungswidrig.

Das Thema wird da in ganz anderem Zusammenhang angesprochen, nämlich bei der Interpretation dieser sogenannten Professionalistatsklausel im Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz, aber die Überlegungen sind incidenter auch zu verallgemeinern, dürften auch für Nordrhein-Westfalen einschlägig sein. Diese Argumentation bezieht sich ausdrücklich und gerade auf die ökonomische Seite der Medienverflechtung. Um nichts anderes geht es ja, wenn man Pressebeteiligung mit Problematiken der Werbefinanzierung begründen will. Das bedeutet, daß die Aussage des Verfassungsgerichts, daß solche Privilegien verfassungswidrig seien, auch auf die Betriebsgesellschaft nach dem Entwurf anwendbar erscheint.

Weniger deutlich, erheblich schwieriger ist die Beurteilung der Frage von Anteilsbegrenzungen. Auch in dieser Frage sagt das Niedersachsenurteil etwas. Es ist allerdings nicht ganz leicht, das, was da gesagt wird, aus dem besonderen Rahmen, der sich im Niedersächsischen Rundfunkgesetz dazu findet, herauszulösen und zu verallgemeinern. Was da an verallgemeinerbarer Substanz und Aussage drin ist, bedarf wohl noch eingehender Analyse. Es scheint so, daß

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

das Urteil eine Quotierung und Begrenzung der Pressebeteiligung auf ungefähr 50 % für verfassungsrechtlich veranlaßt hält, jedenfalls im Hinblick auf marktbeherrschende Presseunternehmen und etwaige vorherrschende multimediale Meinungsmacht, also letztlich etwaige Doppelmonopole. Das sind die charakteristischen Ausdrücke, die einem in dem Urteil auch begegnen.

Bei dieser Argumentation setzt das Urteil allerdings bei der publizistischen Seite der Verflechtungsproblematik an, d.h. diese Argumentation würde jedenfalls die Veranstaltergemeinschaft betreffen. Da aber greift sie ja bei dem Zwei-Säulen-Modell nicht. Da ist Vorsorge getroffen, da ist eine Quotierung, und zwar eine niedrige Quote gegeben. Man muß andererseits bedenken, das Bundesverfassungsgericht kennt ja dieses Zwei-Säulen-Modell mit seinen besonderen Eigenarten nicht, es kennt auch nicht dieses Konzept der Entkoppelung von ökonomischem und publizistischem Wettbewerb, das dem offenbar zugrunde liegt, und es trifft keine Differenzierungen. Man könnte daran die Frage anschließen, ob das Problem der Anteilsbegrenzung bei der Betriebsgesellschaft jetzt anders als bei der Veranstaltergemeinschaft zu beurteilen ist.

Auch dabei wäre also dann bei der Betriebsgesellschaft eine großzügigere Handhabung möglich, wenn die Betriebsgesellschaft gegen die Veranstaltergemeinschaft hinreichend abgeschottet ist, wenn Vorsorge getroffen ist, daß sich der Programmeinfluß, und zwar auch der mittelbare Programmeinfluß, so weit in Grenzen hält, daß der Programmauftrag des § 23 nicht tangiert wird.

Ich glaube, wir treffen hier wieder auf die Kernfrage: Wieviel Distanz ist eigentlich in dem Zwei-Säulen-Modell zwischen den beiden Säulen? Das ist ja vertikal, es sind im Grunde keine Säulen, sondern es sind eigentlich zwei übereinander stehende Säulen, ein etwas merkwürdiges Bild.

(Abg. Elfring (CDU): Welche steht oben?)

- Ich würde das so konstruieren, daß die Betriebsgesellschaft die Basis ist und die Veranstaltergemeinschaft sozusagen der ideelle Überbau.

Wie sieht das hier also aus mit dem Verhältnis zwischen Distanz und Nähe? Da wird man sich ein Urteil bilden müssen, wobei man direkte und indirekte Programmeinflüsse der Presse unter diesem Gesichtspunkt zusammen sehen muß, also auch den direkten Programmeinfluß über die 15 % in der Veranstaltergemeinschaft. Das alles kann sich in gewissem Umfang kumulieren und verdichten.

Ich meine auch, der mittelbare Programmeinfluß ist nicht zu unterschätzen. Das nachher zu begründen, würde erfordern, einmal auf Eigendynamiken von Werbefinanzierung, auf die Kommerzialisierungsproblematik im näheren einzugehen. Ich will das jetzt nicht machen. Ich will auch noch anmerken, daß der Chefredakteur in seiner Zwischenstellung auch unter diesem Gesichtspunkt schärfer ins Auge

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

gefaßt werden müßte, und ich neige alles in allem dazu, den Einfluß, insbesondere den möglichen mittelbaren Programmeinfluß der Betriebsgesellschaft, als recht erheblich zu veranschlagen. Folglich meine ich, daß die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, wonach Quotierungen und Limitierungen notwendig sind, auch die Betriebsgesellschaft ergreift. Das wäre also ein zweiter Punkt, in dem die Übereinstimmung des Modells mit dem Niedersachsenurteil geprüft werden müßte, und gerade in diesem Punkt scheinen mir weitere Überlegungen, nähere Analysen notwendig zu sein.

Sollten diese beiden Annahmen, die ich dazu geäußert habe, zutreffen, dann müßte § 24 Abs. 6 geändert werden. Es ist vor allem der erste Satz des § 24 Abs. 6, der bisher in diesen Fragen relativ offen, relativ unbestimmt gefaßt ist; das Entscheidende steht überhaupt erst in der Begründung. Man müßte diesen Satz dann wohl so fassen, daß er ein Zugangsprivileg der örtlichen Zeitungen ausschließt und daß er deren Beteiligung an der Betriebsgesellschaft auf höchstens 50 v.H. festsetzt. Das ist jedenfalls der Richtwert, mit dem es das Niedersachsenurteil zu tun gehabt hat. - Ich danke.

Vorsitzender: Herzlichen Dank auch Ihnen, Herr Stock. Meine Damen und Herren, damit haben die Sachverständigen ihre Vorträge beendet. Wir treten jetzt in die Diskussion ein, die noch fünf Viertelstunden dauern kann. Ich schlage vor, daß die Herren Sachverständigen insgesamt antworten, nicht auf jede einzelne Frage extra, und daß die Fragesteller auch deutlich machen, an welchen Sachverständigen sie ihre Frage jeweils richten möchten. Wenn darüber Einverständnis herrscht, können wir in die Beratungen eintreten. Es liegen auch schon einige Wortmeldungen vor.

Abg. Büssow (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Herren Sachverständigen! Ich habe hier drei Fragen, die ich an alle Sachverständigen richten möchte. Weil zusammengeantwortet werden soll, ist dieses Verfahren vielleicht erlaubt.

Erstens habe ich die Frage an Sie: Hätten Sie große Bedenken dagegen, wenn sich der Gesetzgeber darauf verständigen würde, daß sich die Veranstalterseite in Vereinsform organisiert, um hier sozusagen sicherzustellen, daß das plurale Spektrum vor Ort gewährleistet ist? Das ist zum Teil angeklungen, weil das ein Eingriff in das Vereinsrecht des ZGB wäre. Aber es geht um die Sicherstellung von Meinungsvielfalt und die Verhinderung von Meinungsmacht, und wir bewegen uns hier in einem rundfunkrechtlichen Sonderbereich. Hätte der Gesetzgeber diese Freiheit?

Vorsitzender: Noch eine Ergänzungsfrage dazu: Welches wäre die Alternative?

Abg. Büssow (SPD): Das zweite wäre die Frage: Wenn der Gesetzgeber darauf verzichten würde, den Westdeutschen Rundfunk an der Betriebsgesellschaft zu beteiligen, statt dessen aber die Kommunen, also kommunale Töchter in der Betriebsgesellschaft zulas- sen würde, so fragt es sich, ob das bis zu einer gewissen Obergrenze verträglich wäre - ich sage mal -, ähnlich wie es im Gesetz

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

für den WDR vorgesehen ist. Wäre das mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil verträglich, insbesondere vor dem Hintergrund, daß die Betriebsgesellschaft nach der Vorlage des Regierungsentwurfs keinen Programmeinfluß ausüben soll? Die andere Frage ist: In einer solchen Veranstaltergemeinschaft könnte der Rat einer Stadt ein, zwei oder auch drei Mitglieder entsenden, wenn er im Hinblick auf die gesamte Versammlung einen Anteil von deutlich unter 15 % hat. Wäre das auch vor dem Hintergrund verfassungsverträglich, daß bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten auch Mitglieder von Landtagen entsendet werden, wo also auch eine Vertretung von Gebietskörperschaften in den öffentlich-rechtlichen Anstalten gegeben ist?

Die nächste Frage zielt auf das letzte ab, was Professor Stock gesagt hat. Dazu würde ich auch gern die Meinung von Herrn Professor Kübler und Herrn Professor Tettinger hören, wie Sie die Aussagen zur Pressekonzentration und zum Presseprivileg beurteilen: Würden Sie der Argumentation von Herrn Professor Stock folgen können, daß man in der Betriebsgesellschaft eine Quotierungsregelung vorzusehen hat, also für Monopolzeitungen, daß sie also nicht mehr als 50 % in der Betriebsgesellschaft haben dürften?

Eine letzte, im Augenblick allgemeine Frage: Halten Sie die Vorkehrungen im Regierungsentwurf bei der Zulassung privater Veranstalter auch über für überregionalen Rundfunk, also beispielsweise für Fernsehanstalten, hinsichtlich der Konzentrationsaussagen des Verfassungsgerichts für hinreichend, oder muß der Gesetzgeber hier in stärkerem Maße dafür Sorge tragen, daß auch auf der Veranstalterseite von überregionalem Rundfunk stärkere Quotierungen vorzusehen sind, um Meinungsmacht zu verhindern, wie sich das Gericht ausgedrückt hat?

Abg. Hellwig (SPD): Herr Professor Tettinger, Sie haben davon gesprochen, daß wohl unter Bezug auf das Urteil von Karlsruhe eine kommunale Beteiligung bei der Programmgemeinschaft nicht opportun sei. Nach Ihren Aussagen sollte man gänzlich darauf verzichten. Auch Herr Professor Stock sprach davon, daß eine kommunale Beteiligung bei der Programmgemeinschaft verfassungsrechtlich bedenklich sei.

Wenn ich das Urteil von Karlsruhe auf Seite 76 richtig lese, so bezieht man sich dort auf § 5 Abs. 1 des Landesrundfunkgesetzes Niedersachsen und spricht dann davon, daß maßgebend die Gesichtspunkte der Staatsferne und der Überparteilichkeit des Rundfunks sind. Im weiteren Absatz spricht man davon, daß juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich ausgeschlossen werden sollen, und man spricht davon, daß keine Ausnahme für Gemeinden geboten sei, denen zwar das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet ist, die aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück Staat sind.

Nun gibt es wohl von Ihnen keine Bedenken, die Programmgemeinschaft als eingetragenen Verein zu akzeptieren. Es käme also ohnehin lediglich in Frage, daß die Gemeinden oder Kreistage per

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Delegation aus dem Rat Vertreter mit einer Minderheit von maximal 15 % in die Programmgemeinschaft entsenden könnten. Kann man eine derartige Delegation unter den Begriff der Staatsferne, wie es das Verfassungsgericht interpretiert, überhaupt einordnen? Die Frage ist dann: Wie ist es eigentlich, wenn sich Politiker indirekt in der Programmgemeinschaft dadurch beteiligen, daß sie sich über die gesellschaftlich wichtigen Gruppierungen in einem gemeindlichen Bereich dann auch als Vertreter dieser Gruppierung für die Programmgemeinschaft bewerben, was die Mitgliedschaft angeht? Hierzu würde ich gern noch einiges mehr hören.

Abg. Dr. Pohl (CDU): Meine Herren Sachverständigen! Während mir die Aussagen zur Kommunalbeteiligung eindeutig und klar durch Sie gegeben sind, Herr Kübler ja, Herr Tettinger grundsätzlich nein, Herr Stock nein, höchstens in der Betriebsgesellschaft, erscheint mir Ihre Haltung im Bereich des Westdeutschen Rundfunks offen. Herr Kübler hat ja gesagt. Herr Tettinger, darf ich Sie so verstehen, daß Sie nein sagen? Sie haben gesagt, Sie hätten grundsätzliche Bedenken gegen eine WDR-Beteiligung, weil auf diesem Umweg Gebühren, die ausschließlich für die öffentlich-rechtliche Grundversorgung bestimmt sind, in den Privatfunk fließen. Darf ich Sie so interpretieren, daß Sie aus diesem Grund ein Nein zur WDR-Beteiligung sagen, gleichgültig, in welcher Form, ob in der Programmgemeinschaft oder in der Betriebsgesellschaft?

Meine Frage an Herrn Stock: Sie haben gesagt: Der WDR ist nicht in der Programmgemeinschaft, sondern jetzt in der Betriebsgesellschaft vertreten. Sie haben dabei auf das duale Rundfunksystem des Urteils vom 4. November 1986 rekurriert. Darf ich Sie so verstehen, daß Sie also grundsätzlich aus dem Grundgedanken der dualen Rundfunkordnung eine Beteiligung des öffentlich-rechtlichen WDR an dem Privatfunk ausschließen? Das ist also meine erste Frage, insbesondere an die beiden Herren Tettinger und Stock, was die WDR-Beteiligung betrifft.

Auch die zweite Frage richtet sich an die Herren Tettinger und Stock und schließlich an das an, was der Kollege Büssow gesagt hat. Sie plädieren, wenn ich Sie richtig verstanden habe, für eine gesetzliche Verankerung der Rechtsform des eingetragenen Vereins für die Programmgemeinschaft?

Zweiter Punkt in diesem Zusammenhang: Herr Tettinger, Sie haben sich auch zum Zwei-Säulen-Modell geäußert, Sie haben aber Einwände in Frageform formuliert. Darf ich diese Einwände zunächst einmal so interpretieren, daß Sie grundsätzlich ja zum Zwei-Säulen-Modell sagen, daß Sie aber, wenn Sie sagen, die Praktikabilität liege außerhalb des Verfassungsrechts und seiner Beurteilung, durch Ihre Fragestellung noch gewisse verfassungsrechtliche Bedenken geltend machen? Sie sagen nämlich: Die Trennung der Einheit Veranstaltung und Risiko könnte die Eigentumsgarantie tangieren. Das ist doch wohl ein verfassungsrechtliches Bedenken,

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

oder ich hätte das falsch verstanden. Vielleicht können Sie das etwas verdeutlichen.

Sie fragen: Ist die Koordination zwischen der Programmgemeinschaft und der Betriebsgesellschaft ausreichend? Das ist eine Frage, die zunächst die Praktikabilität betreffe, aber da Sie das in Frageform an uns richten, fragt es sich, ob Sie dennoch Rechtsbedenken gegen die Figur haben, die hier gefunden worden ist. Ich bitte, dies etwas zu verdeutlichen.

Eine letzte Frage im Zusammenhang mit den zwei Säulen an Herrn Stock. Herr Stock, Sie sagen, der heute schon gegebene mittelbare Einfluß der Betriebsgesellschaft auf die Programmgemeinschaft sei für Sie bedenklich. Könnten Sie einmal verdeutlichen, worin Sie diesen mittelbaren Einfluß heute sehen?

Abg. Elfring (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe fünf Fragen, wobei die ersten beiden ergänzende Fragen zu den Fragen sind, die schon gestellt worden sind.

Erstens zur Beteiligung der Gemeinden: Herr Professor Kübler, ich wollte auf meine Eingangsfrage zurückkommen und dies nochmals präzisieren. Das geht an alle drei Herren. Wir haben bisher im Prinzip zwei Modelle gehabt, wo diese Frage eine bestimmte Relevanz erfahren hat, erstens ein binnenplurales Aufsichtsgremium, etwa wie es der Herr Grätz im Westdeutschen Rundfunk leitet. Dann haben wir den Rundfunkrat; da haben wir die Gemeinden in einer limitierten Ausgabe, wenn ich das so sagen darf, untergebracht. Aber dieser Rundfunkrat - das ist das, was wir abgrenzen müssen - hat auch nicht annähernd die Aufgabe der Programmveranstaltung. Er darf nicht mal Programme - Herr Kollege Grätz, ich glaube, daß das richtig ist - einer vorherigen Beobachtung unterziehen. Wir haben als zweites Modell in unserem Gesetzentwurf, aber auch in anderen Ländern für die externe Aufsicht Grund gelegt. Bei uns heißt das "Rundfunkkommission". Es gibt also materielle Bestimmungen für den Veranstalter, und das wird ein externes Gremium, in dem auch die Gemeinden, von der Zahl her limitiert, mit eingebunden, beteiligt sein können. Diese sollen beobachten und kontrollieren, was da gemacht wird. Jetzt kommt das Neue, Herr Professor Kübler, was ich eingangs versucht habe zu fragen.

Ich stelle die Frage jetzt noch einmal. Jetzt kommt zum erstenmal ein Modell in das deutsche Rundfunkrecht hinein, wo Gemeinden nicht in einer begrenzten Zahl Aufsicht führen, sondern Veranstaltung betreiben. Vor diesem Hintergrund scheint mir die Frage - Karlsruhe -, ein Stück Staat in Ausübung öffentlicher Gewalt, wichtig. Der Bayerische Staatsgerichtshof hat mit Blick auf den Nebensatz aus Karlsruhe und nicht mit Blick auf die bayerische Verfassung, wie ich das heute gelesen haben, gesagt: Nein, die Gemeinden sind in der Tat Staat und dürfen das nicht. Das war die erste Frage.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Zweite Frage: Die ganze Frage der denkbaren Beteiligung des WDR und anderer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, wie es am Anfang des Gesetzes formuliert wird - meine Frage geht auch hier wieder an alle drei Herren -, lautet: Wie hat Karlsruhe eigentlich den Begriff des dualen Systems gemeint? Ist das eine Entwicklung, die Karlsruhe lediglich registriert hat, oder ist das ein Rechtsgrundsatz mit normativen Auswirkungen, mit einer rechtlichen Zielvorstellung, die dann auch deutlich macht, daß das duale System nicht durch Mischformen irgendeiner Art kaputtgemacht werden darf? Wie hat Karlsruhe das also gemeint? Das ist der Grundsatz, der hier die Meßlatte für das abgibt, was man machen kann.

Dritte Frage: die Werbung. Herr Professor Kübler hat gesagt: Art. 5 hat nicht nur die Rundfunkfreiheit, sondern auch die Pressefreiheit zum Inhalt, und es gibt hier eine Schonungsgrenze für die Presse. Der Rundfunk darf sich nicht so gewaltig auswirken und ausweiten, daß die Presse in ihrem Bestandsschutz des Art. 5 existentiell gefährdet würde. Er hat gesagt: Gegebenenfalls muß man, wenn man die vorrangige Beteiligung der Presse - Herr Professor Kübler, ich sehe das auch so - als möglicherweise problematisch ansieht, die Werbung begrenzen. Das haben Sie jetzt mit Blick auf unseren Rundfunkgesetzentwurf gesagt. Aber wir haben ein WDR-Gesetz mit unbegrenzter Werbung, d.h. es stellt sich die doppelte Frage: Wenn man im Landesrundfunkgesetz Werbung für private Rundfunkveranstalter mit Blick auf die Presse begrenzt, obwohl die privaten keine Gebühren zur Verfügung haben, welche Auswirkungen haben diese Forderungen, Herr Professor Kübler, die Sie formuliert haben, eigentlich auf den Rundfunk, der im Prinzip von einer hundertprozentigen oder, wenn Sie wollen, fünfundachtzigprozentigen Bedarfsdeckung finanzieller Art durch Gebühren ausgehen kann, der aber seinerseits im WDR-Gesetz unbegrenzt zusätzlich Werbeeinnahmen nehmen darf?

Punkt vier: Da hatte ich - ich sage das mal ohne jede kritische Anmerkung - den Eindruck, daß alle drei Herren bei der Frage von etwas unterschiedlichen Ausgangspositionen ausgegangen sind, ob es eigentlich eine Grundlegung von landesweitem Hörfunk gibt. Wir haben das auch gefragt, ich habe die Landesregierung in der ersten Lesung gefragt. Der Ministerpräsident hat die Frage bis zur Stunde nicht beantwortet. Haben Sie eigentlich den Eindruck, daß, wenn hier die Generalklausel im Entwurf des Landesrundfunkgesetzes steht und von Rundfunk gesprochen wird, die Präzisierung im folgenden nur landesweite Fernsehprogramme anspricht, daß hier also das verfassungsrechtliche Erfordernis einer notwendigerweise auch in die Einzelheiten gehenden Ausgestaltung, einer Grundlegung für landesweiten Hörfunk vollzogen worden ist, oder sehen Sie das so wie mancher Fragesteller, daß landesweiter Hörfunk gar nicht vorgesehen ist?

Letzte Frage: Herr Professor Kübler hat dankenswerterweise die Problematik der Gegendarstellung eingeführt. Ich habe auch noch die anderen Punkte hier, die jetzt von Niedersachsen zu uns rüberkommen. Niedersachsen muß novellieren und ergänzen, und da spielt

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

es eine Rolle, wie das eigentlich - das haben wir bisher in dieser Tragweite vielleicht bundesweit noch nicht gesehen - mit den Anforderungen von Karlsruhe im Hinblick auf Rundfunksendungen ist, in deren Herstellungsland es keinen Gegendarstellungsanspruch gibt oder dieser nicht anerkannt wird. Das heißt, wenn der britische Rundfunk hier eingespeist wird, die Briten aber keinen Gegendarstellungsanspruch kennen, müßte das dann vertraglich vereinbart werden? Oder wie ist das gar mit der DDR, mit der man so etwas vertraglich sicher gar nicht vereinbaren kann, da diese das als systemwidrig ablehnt? Welche Möglichkeiten oder welche Verbote ergeben sich eigentlich aus den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Einspeisung von Programmen und Sendungen, die nur bedingt oder gar nicht dem Gegendarstellungsanspruch klassischer Art des deutschen Rundfunk- oder Presserechtes genügen?

Abg. Dr. Rohde (FDP): Ich möchte mich dem Reigen "ein Narr kann mehr fragen, als drei Weise beantworten können" anschließen und mich auf das Zwei-Säulen-Modell beschränken. Wenn der Spruch in Karlsruhe von dem dualen System ausgeht, auf der einen Seite öffentlich-rechtlich organisiert, mit höheren Anforderungen, auf der anderen Seite privatrechtlich organisierter Rundfunk mit etwas niedrigeren Anforderungen, so stellt sich die Frage: Ist eigentlich die jetzt hier im Gesetz vorgesehene Aufspaltung - Sie haben gesagt: Veranstalter und Betreiber - zulässig, wenn Karlsruhe gleichzeitig von dem Unternehmer oder Veranstalter privatwirtschaftlichen Rundfunks spricht, wobei man offenbar doch eine Rechtsfigur im Auge hat?

Zweitens. Wenn damit zusammenhängend immer von binnenpluralistischer Struktur die Rede ist und das in Karlsruhe heißt, daß sie dazu dient, Ausgewogenheit herzustellen, wie ist es dann damit zu vereinbaren, daß diese binnenpluralistischen Gruppen bisher Kontrolleure waren, die hier auf einmal zu Veranstaltern werden, also nicht mehr Organ sind, das vermittelt, wie Karlsruhe sagt? Kann man also gleichzeitig Veranstalter und Kontrolleur sein?

Drittens. In den Urteilen aus Karlsruhe war bisher auch immer vom "Träger der Ausgewogenheitsverpflichtung" die Rede. Ist das im Hinblick auf Art. 14 des Grundgesetzes überhaupt zulässig?

Abg. Büssow (SPD): Ich habe noch eine Frage, die die Weiterverbreitung betrifft. Ich habe den Regierungsentwurf so verstanden, daß die Weiterverbreitung gemäß § 32 Abs. 4 in Verbindung mit § 31 die zeitgleiche Weiterverbreitung von Werbung zugelassen ist. Das heißt, Veranstalter aus Nordrhein-Westfalen werden in der Sonn- und Feiertagswerbung nach 18 Uhr beschränkt, aber die weiterverbreiteten Programme werden zeitgleich mit den Werbeanzeigen eingespeist. Es kann sein, daß ich das falsch verstanden habe, aber das scheint mir ein wichtiger Gesichtspunkt zu sein, weil das zu einer Benachteiligung nordrhein-westfälischer Veranstalter führen würde. Halten Sie es für möglich, daß der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Bestimmungen, die für seine

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Veranstalter gelten, auch für Programme geltend macht, die von außerhalb bei uns eingespeist werden?

Dann habe ich eine weitere Frage, die die Grundversorgung betrifft. Ich glaube, Herr Tettinger hat das Problem angesprochen. Kann man sich auf den Standpunkt stellen, daß unter die Kategorie der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch der lokale Bereich zu subsumieren wäre, was zur Konsequenz hätte, daß private Veranstalter im lokalen Bereich in ein subsidiäres Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk treten würden, oder kann man die Grundversorgung aus dem lokalen Bereich herausnehmen, weil sie auf landesweiter Ebene durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet ist?

Abg. Grätz (SPD): Meine erste Frage betrifft das Problem, das Herr Büssow zuletzt angesprochen hat, nämlich die Frage: Wenn man von der Dualität eines künftigen Systems ausgeht, inwieweit kann dann im lokalen Bereich diese unerläßliche Grundversorgung garantiert werden, die durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu erfolgen hat?

Ich will eine zweite Frage anschließen. Sehr oft wird ein wenig provokativ auch die mögliche Gebührenbeteiligung von Privaten im politischen Raum diskutiert. Sehen Sie nach dem letzten Karlsruher Urteil für diese Fragestellung einen zusätzlichen Raum, insbesondere auch auf diese völlig neuartige Organisationsform des Zwei-Säulen-Modells bezogen, das von Ihnen unterschiedlich, aber in der Tendenz wohl durchaus einvernehmlich, als Mischform mit privatwirtschaftlichen Elementen und auch mit Teilelementen problematisiert worden ist, die man bisher aus den öffentlich-rechtlichen Strukturen kannte? Gibt es bei dieser neuartigen Form nun einen zusätzlichen Raum für diese bisher überwiegend im politischen Raum diskutierte Frage der Gebührenbeteiligung?

Abg. Dr. Heimes (CDU): Ich habe eine Frage an Herrn Stock. Sie nehmen das Karlsruher Urteil vom 4. November 1986, wenn ich Sie richtig verstanden habe, zum Anlaß, darüber nachzudenken, ob man nicht auch wegen des indirekten Einflusses auf die Programmgestaltung eine Quotierung in der Betriebsgesellschaft für die Presse vornehmen müsse, und denken an die 50 %, die noch unterhalb der Monopolprobleme bleiben. Sie haben aber auch von einer möglichen Mitgliedschaft der Presse in der Veranstaltergemeinschaft gesprochen, die auch nach dem Gesetz zu 15 % möglich ist. Das geht allerdings nicht beides: Die Mitgliedschaft in der einen Säule schließt die in der anderen aus. Sehen Sie denn, wenn diese 50 % in der Betriebsgesellschaft eingehalten werden oder unterschritten bleiben, eine Möglichkeit, neben diesem indirekten Einfluß auch noch Presse im Zuge einer Mitgliedschaft in der Veranstaltergemeinschaft zuzulassen, und, wenn ja, unter welchen Bedingungen, mit welchen Größenordnungen etwa?

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Vorsitzender: Weitere Fragen liegen nicht mehr vor. Wir treten in die Beantwortung ein, wobei Sie bitte davon ausgehen müssen, daß eine zweite Runde aus rein zeitlichen Gründen nicht mehr möglich sein wird. Deswegen müßten Fragen, wenn noch welche bestehen, jetzt gestellt werden. Ich will damit allerdings keine unnötigen Fragen provozieren. Es kann dann noch Nachfragen geben, aber es wird keine richtige zweite Runde geben.

Meine Herren, dann bitte ich Sie zu antworten, wobei ich vorschlage, daß wir wieder in der gleichen Reihenfolge wie bei der Erstattung der Gutachten vorgehen, d.h. Herr Kübler würde mit der Beantwortung der an ihn gerichteten Fragen beginnen.

Prof. Dr. Kübler: Die Zahl der Fragen ist mittlerweile beträchtlich. Ich möchte versuchen, jeweils einige Fragen zusammenzufassen, da mehrfach derselbe Fragenkomplex angesprochen worden ist.

Ich darf mit dem vielleicht problematischsten Punkt beginnen, auf den mich vor allem Herr Elfring noch einmal hingewiesen hat, die Beteiligung der Gemeinden am privatorganisierten Lokalfunk. Ich gebe Ihnen sofort zu, daß hier ein Problem liegt, vielleicht sogar das gravierendste verfassungsrechtliche Problem des Entwurfs, und ich bin weit davon entfernt, die Stellungnahmen von Herrn Tettin-ger und Herrn Stock grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Es erschiene mir in der Tat nicht verfassungsgemäß, wenn jetzt die Oberbürgermeister sozusagen Rundfunk- und Presseämter einrichten würden, die die Beteiligung der Exekutive am lokalen Rundfunk im Interesse dieser Exekutive wahrnehmen müßten.

Ich überlege mir nur auf der anderen Seite, daß Gemeinden in ganz erheblichem Umfang Träger kultureller Aktivitäten sind, die in einem binnenpluralistischen lokalen Rundfunksystem in irgendeiner Form doch beteiligt werden sollen. Um etwa mal von meiner eigenen Heimatstadt Frankfurt zu sprechen, so würde ein binnenpluralistischer lokaler Rundfunk in Frankfurt in irgendeiner Weise die Mitwirkung der Stadt Frankfurt durch die Leute, die für die Gemeinde, für die Stadt aktive Kulturpolitik tragen, notwendig machen, und zwar auch, um die Gemeinde als Mäzen solcher Aktivitäten mit ins Spiel zu bringen. Selbstverständlich könnte das auch in der Form geschehen, daß die Gemeinde an der Betriebsgesellschaft beteiligt wird; das sind organisatorische Modelle, die wahrscheinlich weiter durchgespielt werden müßten, auf die ich Ihnen jetzt keine definitive Antwort geben kann.

Man könnte sich auch Modelle vorstellen, in denen kulturelle Repräsentanten der Gemeinde mit qualifizierten Mehrheiten gewählt werden müßten, so daß auf diese Weise sichergestellt ist - das ist ein Stück weit das Frankfurter Modell -, daß die Kulturpolitik überparteilich sein kann. Alles dies könnte und sollte nach meiner Meinung noch erörtert werden, bevor man aus einer gewiß ernst zu nehmenden Wendung des Urteils aus Karlsruhe sagt, die Gemeinden sollten ein für allemal außen vor bleiben. Wie gesagt, die Landesregierungen sind beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch nicht außen vor. Ich übersehe natürlich nicht, daß diese Veranstaltergemeinschaft etwas

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

anderes ist als der Rundfunkrat. Umgekehrt gehe ich doch davon aus, daß in dieser Veranstaltergemeinschaft nicht jeder, der beteiligt ist, ohne Rücksicht auf die anderen seine eigenen Programmanteile einliefern wird. Wozu brauchte man dann einen Chefredakteur? Ich gehe auch davon aus: Lokaler Rundfunk wird sich genauso wie der Rundfunk, den wir seit Jahrzehnten in der Bundesrepublik haben, nur dann durchsetzen - genauso kennen wir das aus der Presse -, wenn er so etwas wie ein geschlossenes publizistisches Bild, also ein Programm entwickelt. Ein Programm, das aus ganz heterogenen, nicht abgestimmten Elementen besteht, wird vermutlich auf die Dauer gar nicht akzeptanzfähig sein. Ich verstehe die Programm- oder Veranstaltergemeinschaft des Entwurfs so, daß in Ansätzen von unterschiedlichen Anbietern ein gemeinsames Programm veranstaltet und verantwortet wird, und da könnte ich mir eine politisch entschärfte Form der Mitwirkung der Kommunen auch als verfassungskonform vorstellen.

Zweiter Fragenkomplex: Organisation der Veranstalter- oder Programmgemeinschaften. Gibt es einen Kompetenzkonflikt mit Regelungen des Bundes im Vereins- und Gesellschaftsrecht? Ich sehe einen solchen Kompetenzkonflikt nicht. Es gibt - ich bin Gesellschaftsrechtler - keine einzige Rechtsform des geltenden Gesellschaftsrechts, die den Anforderungen einer binnenpluralistischen Rundfunkorganisation hinreichend Rechnung trägt. Wir haben das mal durchgespielt; ich könnte Ihnen dazumehr vortragen, ich will das aber jetzt nicht tun. Von daher besteht die Notwendigkeit, spezifische Rechtsformen für den Rundfunk zu entwickeln, und ich habe keinen Zweifel daran, daß dafür der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner generellen Rundfunkkompetenz zuständig ist und daß er von dieser Kompetenz auch Gebrauch machen sollte.

Ich komme jetzt insbesondere zu den Fragen von Herrn Büssow, Fragen zur Pressekonzentration, einmal im lokalen Bereich und zum anderen im regionalen und überregionalen Bereich. Die Bedenken von Herrn Stock erscheinen mir nachdenkenswert. Ich möchte aber jetzt aus der Situation heraus dazu weder ja noch nein sagen. Mir erscheint im Prinzip der Ansatz des Entwurfs, zwischen Beteiligungsgesellschaften und Programm- oder Anbietergemeinschaft zu trennen, eine sehr sinnvolle Maßnahme der Sicherung publizistischer Unabhängigkeit. Man sollte vielleicht auch an die wirtschaftlichen Schwierigkeiten denken, mit denen die Entwicklung von privatem Rundfunk bisher überall konfrontiert ist.

Ich möchte meine Position vielleicht so formulieren: Wenn sich der Landtag stark genug fühlt, in einem späteren Zeitpunkt etwaigen Fehlentwicklungen durch eine Novellierung des Gesetzes entgegenzutreten, erschiene mir die Problematik dieser Regelung, also keine Quotenregelung, keine Beteiligungsbeschränkungen für die Betriebsgesellschaft, im Augenblick noch hinnehmbar und akzeptabel, aber dazu kann man natürlich sehr viel mehr sagen, wenn man sich etwas eingehender mit den Problemen befaßt.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

Zum regionalen und überregionalen Rundfunk will ich im Augenblick nur sagen, daß da das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 4. November 1986 die Grenzen etwas weiter gezogen hat, weil es davon ausgeht, daß es da zunächst auf der Presseseite etwas mehr an Wettbewerb gibt, und weil es auch davon ausgeht, daß sich da im Rundfunkbereich selber etwas mehr an Wettbewerb entwickeln wird. Alles, was darüber hinausgeht, Herr Büssow, würde nunmehr verlangen, daß man sehr präzise und detailliert über einzelne, sich eventuell entwickelnde Märkte redet, und dazu fühle ich mich im Augenblick nicht in der Lage.

Ich möchte gern noch auf die Frage von Herrn Elfring eingehen, ob die Formel vom dualen System in dem Sinne normativ zu verstehen ist, daß sie Kooperationsformen, Mischsysteme, wie Sie formuliert haben, ausschließt. Ich glaube nicht, daß man das sagen sollte. Zum ersten habe ich nicht den Eindruck, daß das Bundesverfassungsgericht den Begriff des dualen Systems normativ meint, sondern ich bin der Meinung, er wird zur Umschreibung eines Faktums verwendet. Das schließe ich vor allem aus dem Umstand, daß das Bundesverfassungsgericht nach wie vor davon abgesehen hat, ein Grundrecht der subjektiven Rundfunkveranstalterfreiheit zu formulieren, um etwa das zu beenden, was vielfach als die "hessischen Zustände" beschrieben wird, nämlich in allen Bundesländern die Zulassung privaten Rundfunks zu erzwingen. Es ist nach der Entscheidung - das Problem war ja bekannt - davon auszugehen, daß es nach wie vor keine Pflicht des Landesgesetzgebers gibt, zum dualen System überzugehen.

Zweiter Punkt. Wir wissen gar nicht so genau, worin eigentlich die Dualität besteht. Besteht sie in dem Gegensatz zwischen öffentlich-rechtlich und privatrechtlich oder in dem Gegensatz zwischen erwerbswirtschaftlich und gemeinnützig oder in dem Gegensatz zwischen binnenpluralistisch und außenpluralistisch? Wenn wir etwa an das Beispiel Bayern denken, wo nur öffentlich-rechtlich verantworteter Rundfunk zulässig ist, wo aber doch mit gewissen Mischformen operiert wird, die im Prinzip auch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in der mehrfach zitierten Entscheidung akzeptiert worden sind, drängt sich mir der Eindruck auf, daß aus der Perspektive von Art. 5 des Grundgesetzes gegen derartige Mischformen nichts einzuwenden ist und daß - Herr Dr. Rohde, wenn ich das hinzufügen darf - Erwägungen, wie aus Art. 14 abgeleitet werden, in dem außerordentlich sensiblen Bereich der Massenkommunikation nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinter den strukturellen Entscheidungen, die aus den Vorgaben des Art. 5 abgeleitet werden, zurückzustellen sind.

Damit hängt auch die Frage der Finanzierung privaten Rundfunks aus öffentlich-rechtlichen Gebühren zusammen, wenn ich darauf mit einem Wort eingehen darf. Ich glaube, mich zu erinnern, daß Sie, Herr Dr. Pohl, mir die Frage nach der Zulässigkeit der Finanzierung privaten Rundfunks aus Gebühren anläßlich der Anhörung zum WDR-Entwurf gestellt haben. Ich habe damals gesagt: Soweit es sich um wirklich binnenpluralistische Organisationsformen handelt, erscheint mir das

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

zumindest wenig problematisch, und ich würde heute dieselbe Antwort auf diese Frage geben.

Schließlich zur Frage der Gegendarstellung, Herr Elfring, im Hinblick auf eingespeiste Sendungen. Das ist natürlich ein Problem. Ich könnte mir die Lösung so vorstellen, daß die Pflicht an denjenigen adressiert ist, der die Einspeisung zu verantworten hat, d.h. er hat Vorrichtungen vorzusehen, daß für den Fall, daß durch eine eingespeiste Sendung, die etwa aus dem Ausland überstrahlt wird, der Tatbestand einer Gegendarstellungspflicht ausgelöst wird, dieser Veranstalter der Einspeisungsanlage dafür Sorge zu tragen hat und insbesondere die Vorkehrungen dafür vorzuhalten hat, daß diese Gegendarstellung möglich sein wird. Das steht im Urteil ohne Zweifel so nicht drin, das ist auch nichts, was sich auf eingehende Studien über dieses Problem stützen könnte. Mein derzeitiger Eindruck ist aber, daß die Lösung dieses Problems in dieser Richtung zu suchen ist.

Zu der Frage, wie der landesweite Hörfunk im Entwurf geregelt ist, möchte ich im Augenblick nichts sagen, da ich den Entwurf auf dieses Problem hin nicht durchgelesen habe.

Schließlich möchte ich noch auf die beiden letzten Fragen von Herrn Büssow eingehen. Die Frage, ob die Werberegelungen, die für die inländisch produzierten Programme maßgeblich sein sollen, auch für die herangeführten Programme durchgesetzt werden können, ist deshalb sehr schwierig zu beantworten, weil da sozusagen die Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers unter Umständen in gewisser Weise mit dem Grundsatz auf freie Information der Rundfunkempfänger in Konflikt gerät.

Ich glaube nicht, daß man hier eine ganz pauschale Antwort geben sollte, daß unter allen Umständen Vereine oder das eine oder andere Recht den Vorrang haben, sondern es wird da sehr auf die einzelne Situation ankommen. Das wird sicher noch einigen Nachdenkens bedürfen. Aber ich meine, heute kann nicht mehr die Rede davon sein, daß unter allen Umständen jedes Rundfunkprogramm, das etwa vom Ausland kommt und das den inländischen Strukturanforderungen nicht entspricht, blockiert werden könnte. Es werden sich da nicht nur grundsätzliche, sondern, wie wir mittlerweile wissen, auch europarechtliche Fragen stellen.

Beim letzten Punkt komme ich noch einmal auf die Frage von Herrn Büssow: Wie sieht es mit der Grundversorgung im lokalen Bereich aus? Das ist eine Frage, auf die das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 4. November keine definitive Antwort gegeben hat. Die Frage ist beim Bundesverfassungsgericht noch anhängig. Das Bundesverfassungsgericht wird sie zu beantworten haben, wenn es über die Verfassungsbeschwerden des Süddeutschen Rundfunks und des Südwestfunks entscheidet. Im Augenblick kann ich nur dazu sagen,

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.86
kn

daß der Umstand, daß das Bundesverfassungsgericht in diesem Verfahren eine einstweilige Anordnung erlassen hat, die die lokale Rundfunktätigkeit des Süddeutschen Rundfunks im Raum Stuttgart zunächst absichert, darauf hindeutet, daß es hier ein Problem gibt. Nach meiner Überzeugung - das ist die Überzeugung eines Prozeßvertreters, ich vertrete den Südwestfunk in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht - ist es in der Tat so, daß, solange nicht durch ein außenplurales System die Rundfunkfreiheit in dem vom Verfassungsgericht entwickelten Sinne effektiv gewährleistet ist, es auch im lokalen Bereich der Komplementar- und Kompensationsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedarf. Das mag anders sein, wenn im lokalen Rundfunk ein effektiv funktionierendes binnenpluralistisches privatrechtliches System eingerichtet worden ist. Das ist eine Situation, die sich hier möglicherweise ergeben könnte, auf die ich jetzt nicht weiter eingehen möchte. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Kübler.

Meine Damen und Herren, Herr Kübler steht zeitlich etwas unter Druck. Wenn keine Zusatzfragen mehr an ihn sind, sollten wir ihm jetzt, finde ich, die Möglichkeit geben zu fahren.

Abg. Elfring (CDU): Ich habe nur die ganz kurze Zusatzfrage, die ich soeben angemerkt habe, Herr Professor Kübler: Würden Sie es mit der Chancengleichheit des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks als vereinbar ansehen, daß der private Rundfunk ohne Einschränkungen werben darf und der öffentlich-rechtliche die Werbung einschränkt?

Prof. Dr. Kübler: Zu diesem Problem möchte ich gern etwas sagen. Zunächst würde ich nach der Entscheidung vom 4. November 1986 bezweifeln, daß für das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk der Grundsatz der Chancengleichheit, etwa Art. 3, maßgeblich ist. Es gibt nach dieser Entscheidung nach meiner Überzeugung einen Vorrang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und die Beziehungen zwischen den beiden Systemen können nicht primär nach den Grundsätzen der Gleichheit, etwa gleiche Chancen im Wettbewerb, eingerichtet werden. Es müssen bestimmte Existenzbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet werden, die den Privaten nicht zur Verfügung gestellt werden, inklusive der Gebührenfinanzierung. In der Werbung ist es in der Tat ein Problem. Herr Elfring, ich gehe davon aus, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Augenblick auch im Bereich des Westdeutschen Rundfunks nicht frei sind, Werbung in beliebigem Umfang zu betreiben. Das ergibt sich allerdings nicht aus den regionalen Rundfunkgesetzen, sondern nach meiner Überzeugung aus dem ZDF-Staatsvertrag und den Zusatzprotokollen zum ZDF-Staatsvertrag, die von allen Landesparlamenten verabschiedet worden sind und die für die Rundfunkanstalten in bestimmtem Umfang maßgeblich und bestimmend sind. Der Umfang ist, wie wir wissen, strittig. Das ist die Frage der Fernsehwerbung im Dritten Hessischen Fernsehprogramm; das wird demnächst gerichtlich geklärt werden. Im Prinzip sehe ich aber niemanden, der bestreitet, daß die 20-Minuten-Grenze für Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk derzeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt eine normativ festgelegte Grenze bildet.

Hauptausschuß

24.11.86

26. Sitzung

kn

Vorsitzender: Herr Kübler, wir danken Ihnen sehr herzlich und wünschen Ihnen gute Fahrt zurück nach Frankfurt.

Als nächster antwortet dann bitte Herr Tettinger aus Bochum.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Prof. Dr. Tettinger: Ich habe die Fragen etwas gebündelt.

Herr Büssow, Sie haben nach kommunalen Töchtern in der Betriebsgesellschaft und nach der Entsendung von Ratsmitgliedern in die Versammlungen von Veranstaltergemeinschaften gefragt. - Ich bin der Meinung, dies ist durchaus bedenkenswert und ein anderer Ansatz als die Mitgliedschaft in einer entsprechenden Gesellschaft. In der Tat - darin kann man Herrn Kübler zustimmen - hat ein lokaler Funk auf die örtlichen Angelegenheiten ganz eminente Wirkungen; das ist unbestreitbar. Es ist nur ein Unterschied, ob in einem Gremium, das im Prinzip pluralistisch zusammengesetzt ist - dafür besteht ja die Gewährleistung bei dieser Konstruktion der Veranstaltergemeinschaft -, bis zu einem gewissen Anteil - im Staatsrundfunk setzt man als Obergrenze ein Drittel ein - Personen beteiligt sein können, die der Staatssphäre zugerechnet werden. Das ist aber - erstens - nicht eine unmittelbare Beteiligung der Kommunen, sondern letztlich von Personen aus dem kommunalen Bereich - mit der Obergrenze. Insofern würde ich da schon Unterschiede sehen, und mit dem Blick auf Mitbestimmungsregelungen, wie wir sie in anderen Zusammenhängen haben, wären da durchaus Parallelen denkbar.

Zur Beteiligung des WDR! Hier wäre ich etwas vorsichtiger. Ich darf das vielleicht einmal im Zusammenhang mit der Frage von Herrn Elfring zu beantworten versuchen mit dem Begriff des "dualen Systems". Zunächst wird man davon ausgehen können, daß duales System die Beschreibung einer Situation ist, die besteht: eine empirische Betrachtungsweise. Aber es verbleibt ja nicht bei dem Empirischen, sondern wie das Bundesverfassungsgericht gesagt hat: Dieses duale System hat sich auf der Grundlage der neuen Medienetze entwickelt; es ist also eine Wirkung aus normativen Vorgaben. - Das ist der Punkt, und nur da kann ich als Öffentlich-Rechtlicher, als Verfassungsrechtler einsetzen. Der Gesetzgeber hat Gestaltungsmöglichkeiten; er kann ein reines Modell, ein einstufiges, ein gemischtes, ein zweistufiges - wie auch immer - einführen. Nur, wenn er es einführt, muß er konsequent sein. Das ist etwa so, wie wenn Sie an die Rechtskontrolle bei der kommunalen Neugliederung denken, wo es auch erhebliche gesetzgeberische Gestaltungsspielräume gab. Aber wenn sich der Gesetzgeber für ein Modell, für eine Konstruktion entscheidet, dann bitte konsequent! - Das ist unter dem Stichwort der Systemgerechtigkeit, der Systemtreue - oder wie Sie es immer nennen wollen - zu fassen, insbesondere vor dem Hintergrund, daß Sie es im Regierungsentwurf plakativ an die Spitze stellen und in der Begründung klar zum Ausdruck gebracht wird: Dies ist ein System, das wir wollen. - Dann muß man fragen: Ist alles systemkonsequent? Unter diesem Blickwinkel habe ich die Angelegenheit betrachtet.

Von daher scheint es mir in der Tat nicht unbedenklich zu sein, den WDR, der auf der einen Seite Grundversorgung mit recht erheblichen finanziellen, aus öffentlich-rechtlichen Gebühren stammen-

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

den Mitteln, erbringt, sozusagen mit dem Spielbein auf der anderen Seite noch mitspielen zu lassen. Dies sind die Bedenken aus dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit. -

Als Zweites kommt hinzu: Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 04.11.1986 den öffentlich-rechtlichen Anstalten einen speziellen Bereich zugewiesen und ihn "Grundversorgung" genannt. Was hier geschieht, ist sicher mehr als Grundversorgung, wobei ich diesen Begriff auf den Landesbereich beschränken würde. Wenn der kommunale Bereich mit einbezogen wäre, hätte dies irgendwann gesagt werden müssen. Bei der Frage der Pressekonzentration in anderen Teilen des Urteils wird deutlich differenziert zwischen der Landesebene auf der einen und der regionalen Ebene auf der anderen Seite. Das spricht sehr stark dafür, daß die Grundversorgung auf den Landesbereich blickt. Hier hätte ich zusätzliche Bedenken, die auf der gleichen Linie liegen. - Dies zur Beteiligung des WDR!

Nun zum Zwei-Säulen-Modell! In der Tat ist es auch aus meiner Sicht grundsätzlich gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit überantwortet, ein solches Verfahren zu installieren. Gegen das System als solches habe ich keine Bedenken, nur gegen die konkrete Durchführung. Hier deckt sich meine Auffassung in etwa mit dem, was Herr Kollege Stock gesagt hat: Er sprach von der Nähe und der Distanz. Hier liegen wirklich die Probleme: Auf der einen Seite muß - das war mein Petitum - ein Zusammenhang bestehen. Man kann nicht so tun, als ob hier zwei Dinge völlig nebeneinander stünden: hier die unternehmerische Ebene, da die nur auf die Programmgestaltung bezogene; denn letztlich lebt die zweite Ebene ja von den Finanzen, die auf der ersten Ebene eingebracht werden. - Das war also der Punkt!

Damit kein Mißverständnis auftaucht: Ich sage nicht, daß hier ein Verstoß nach Art. 14 GG vorliegt; denn dann müßte ein Unternehmer ja schon tätig geworden sein, ihm müßte man etwas weggenommen haben. Ich meine nur, der Gedanke, der in Art. 14 des Grundgesetzes steckt, warum die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie so gewährleistet ist, betrifft das Stichwort "Privatnützigkeit des Eigentümers", neben die die Sozialbindung tritt. Dieser essenzielle Zusammenhang von Entscheidungsbefugnis, Verantwortung und Risiko muß bestehenbleiben. So glaube ich: Hier liegt das große Problem bei dem Modell. Es muß genügend Mechanismen geben, um beide Bereiche zusammenzubringen. Eigentlich gibt es ja nur zwei Punkte, in denen eine notwendige Zusammenarbeit besteht: beim Chefredakteur und bei der Mitwirkung, wozu ich einfach frage: Wie kann diese Mitwirkung sich vollziehen?

Um auf Ihre Frage einzugehen: Ich würde es in der Tat für zulässig erachten zu sagen: Wir nennen das einen Verein; es soll der Idealverein sein. Nur dann müßte man sicherstellen - ich bin kein Zivilrechtler -, daß auch das kollegiale Gremium im Verein die Entscheidung trifft, also nicht der Vorstand, wie es typischer-

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

weise in Vereinen geschieht, sondern die Mitgliederversammlung. Außerdem ist die Frage, wie stark der Einfluß ist: eine Stimme unter wie vielen? Bei einem pluralistisch zusammengesetzten Verein mit etwa 25 Mitgliedern wird man darauf achten, was da eine Stimme aus der Betriebsgesellschaft bedeutet. - Auf der einen Seite müssen also die "Scharniere" beider Einrichtungen klarer werden, auf der anderen Seite ist das Petitum von Herrn Stock: Es darf nicht über die Betriebsgesellschaft Einfluß auf die Sache genommen werden.

Mit dieser Auffassung deckt sich die meine durchaus. Wenn Sie dieses Modell so gestalten, daß die "Scharniere" stärker werden, besteht gegebenenfalls auch Anlaß zu einer Quotierung in der Betriebsgesellschaft; denn wenn Sie diese näher an die Veranstaltergemeinschaft heranbringen, muß da eine Sicherung eingebaut werden. Denn das ganze System des Zwei-Säulen-Modells zielt - wenn ich Sie richtig verstanden habe - mit keinem Wort unmittelbar auf den Verleger ab, sondern es ist ein ganz allgemeines Modell. Wir überlegen uns dabei nur: Was macht der Verleger, der irgendwo einsteigen will? Sie wollen also Pressekonzentration und Doppelmonopole durch eine allgemeine Konstruktion verhindern, die Sie in Gedanken stets darauf überprüfen: Was kann der Verleger tun, dem dieses lokale Monopol droht? - Insofern muß man dann allerdings auch, wenn man das Modell enger faßt, gegebenenfalls die Barriere zur Verhinderung der Übermacht eines Meinungsmonopols über ein wirtschaftliches Monopol einbauen.

Abg. Büssow (SPD): Das ist einer der wichtigen Punkte dieses Modells. Deshalb möchte ich nachfragen! - Erstens wird keiner gezwungen, sich in solch eine Situation zu begeben. Der Regierungsentwurf will ja verhindern, daß Meinungsmacht entsteht. Wie Sie es dargestellt haben, könnten Umgehungstatbestände geschaffen werden, es könnte kumuliert und fraktioniert werden, und dann könnte der publizistische Einfluß von Monopolzeitungen doch durchschlagen, der an sich nicht gewollt ist. Das war die Grundüberlegung. - Es wird, ich sagte es, niemand gezwungen, sich hineinzubegeben. Tut er es jedoch, dann zu den Bedingungen, die der Gesetzgeber formuliert.

Prof. Dr. Tettinger: Der Verleger soll sicherlich nicht privilegiert werden, sondern er soll unter den Möglichkeiten, die auch für andere bestehen, den Einstieg finden. Nur in dem Moment, in dem Sie eine vollständige Barriere errichten - wer da drin ist, darf nicht dort hinein -, ist die notwendigerweise mit einem Unternehmen verbundene Entscheidungsstruktur - hier geht es primär um finanzielle Angelegenheiten, da um Angelegenheiten der Programmdarstellung - völlig unterbrochen. - Es wäre also

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

konsequent für mich, wenn Sie sagen: In beiden Bereichen schaffen wir eine Obergrenze, und dann paßt es zusammen. Die Möglichkeit wollen Sie jedoch nicht offerieren; Sie sagen: Er darf nur da oder aber nur dort!

Abg. Büssow (SPD): Letzte Frage! Können die beiden Gesellschaften ihr Verhältnis zueinander nicht gesellschaftsvertraglich regeln, etwa: Unter welchen Bedingungen wird Kapital eingesetzt und zur Verfügung gestellt? Oder: Haushaltsfragen, Stellenplanangelegenheiten usw. Bei einer solchen Regelung bliebe das unternehmerische Risiko für die Betriebsgesellschaft überschaubar. Nach wie vor ist das Anliegen, beide Gesellschaften voneinander abzuschotten, was die publizistische Gestaltung angeht. Würden Sie das für vertraglich halten?

Prof. Dr. Tettinger: Vom Ansatz her ja. Ich hatte nur eine Woche Gelegenheit, mir den Gesetzentwurf anzusehen. Man müßte die Sache konkret durchspielen. - Vom Ansatz her würde ich es also als möglich ansehen.

Ich habe mir noch zwei Punkte notiert, zu denen ich etwas sagen möchte! - Erster Punkt: Weiterverbreitung! Das war wohl auch Ihre Frage, Herr Büssow. Ich verstehe den Entwurf so, daß die Regelung über die Sonn- und Feiertagswerbung auch bei der Weiterverbreitung eine Rolle spielt; denn in § 31 Abs. 3 heißt es:

Für die inhaltlich veränderte, unvollständige oder zeitversetzte Weiterverbreitung herangeführter Programme

- in diesem Komplex also -

gelten die §§ 2 bis 20 ...

- § 20 gilt hier komplett. - Sie meinen, wenn unverändert? - Dann bin ich einverstanden; es bezieht sich demnach nur auf diesen einen Punkt!

Meine letzte Antwort! Herr Elfring, Sie hatten auf die unterschiedliche Situation im Rundfunkrat bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt und in einem pluralistischen Gremium im privaten Funk hingewiesen - -

Abg. Elfring (CDU): Nein. Ich darf sagen: Mein Ansatz ist im Rundfunkrecht die Veranstaltungskontrolle mit unterschiedlichen Ausformungen. Jetzt gibt es zum erstenmal Beteiligung an der Programmproduktion!

Hauptausschuß
25. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Prof. Dr. Tettinger: In der Tat, hier gibt es einen Unterschied. Dann habe ich diese Frage mißverstanden. Ein Punkt war mir aufgefallen: In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04.11.1986 taucht ein interessanter Satz auf, der auch bei der Gesetzgebung über den WDR zu überlegen ist; denn da wurde die Position des Rundfunkrats erheblich verstärkt, auch was die Einflußmöglichkeiten vor der Entscheidung anging. Das ist aber nicht Gegenstand dieser Gesetzgebung hier.

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Dazu noch eine Frage! Sie sagen, der Landesgesetzgeber habe die Möglichkeit, hier unterschiedliche Wege zu gehen. Er könnte sich für eine klare privatwirtschaftliche Regelung entscheiden, er könnte sich auch für diese Mischform entscheiden, die dann gemeinnützig heißt. Wenn er aber einen Weg wählt, muß er sich sozusagen systemimmanent - der Logik seiner Wahl entsprechend - verhalten?

Prof. Dr. Tettinger: Ja. - Das ist der Ansatzpunkt, der verfassungsgerichtlicherseits nur gewählt werden kann - angesichts der legislatorischen Gestaltungsfreiheit, die das Bundesverfassungsgericht gerade in seinem Urteil vom 4. November 1986 auch noch - als Mindeststandard - ins Spiel gebracht hat. Man kann darüber hinausgehen; aber wenn man bestimmte Dinge tut, dann bitte konsequent!

Abg. Elfring (CDU): Ich weiß nicht, ob sich Herr Prof. Tettinger dieser Frage noch nähern will, die wir eben behandelt haben und die - auch zwischen uns - nicht ganz unbestritten ist. Wir haben ein WDR-Gesetz, das der Landesrundfunkanstalt die Möglichkeit einer weiträumigen Werbung eröffnet, obwohl der größte Teil ihrer Einnahmen durch Gebühren finanziert wird. Im Prinzip gibt es da kaum Einschränkungen für Werbung - trotz der Gebührenfinanzierung -, auf der anderen Seite haben wir starke Limitierungen der einzigen Einnahmequelle beim privaten Rundfunk. Würden Sie etwas dazu sagen wollen? Gibt es da nicht auch ein Spannungsverhältnis?

Prof. Dr. Tettinger: Allenfalls ansatzweise! Man müßte da sehr stark vertiefen; das kann ich hier nicht tun. - Vom Ansatz her ist es hier so: Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist primär die Gebührenfinanzierung; die Werbungsfinanzierung stellt - wie man es immer nennen mag - eine Randnutzung oder etwas Ähnliches dar. Die Randnutzung deutet etwa an: Die ist nicht die primäre Finanzierungsquelle. Auch das Bundesverfassungsgericht hat - ich darf es wiederholen und habe eben schon darauf hingewiesen - bei der Gewährleistung der Grundversorgung gesagt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart, namentlich die Finanzierung durch Gebühren, hier ihre Rechtfertigung finden.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Wenn Sie also erklären - auch das im Anschluß an meine Überlegungen zur Systemkonsequenz! -: Ich mache einen dualen Rundfunk - was immer sich darunter verbergen mag -; hier habe ich die öffentlich-rechtlichen Anstalten, in Nordrhein-Westfalen speziell den WDR, und hier private Veranstalter -, dann muß dieses Modell konsequenterweise zumindest so ausgestaltet sein, daß dieses "zweite Bein", die privaten Veranstalter, eine "reelle Entfaltungschance" hat; ich will es einmal so vorsichtig formulieren. - Insofern hat die Ausweitung der Finanzierungsbasis für die öffentlich-rechtliche Anstalt durchaus ihre - dann auch verfassungsrechtliche - Konsequenz.

Abg. Elfring (CDU): Herr Professor Tettinger, das Problem ist ja, wir müssen davon ausgehen, daß der Werbekuchen nicht unbeschränkt vermehrbar ist. Wenn wir auf der einen Seite sagen: "Art. 5 GG, Abteilung Rundfunk", muß man beachten, daß es auch "Art. 5 GG, Abteilung Presse" gibt. Die Presse genießt also existentiellen Schutz. Wenn wir vom dualen System sprechen, ergeben sich die gleichen Spannungsverhältnisse in der "Abteilung Rundfunk" selbst. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk, obgleich gebührenfinanziert, aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen, die wir im WDR-Gesetz haben - deshalb ist ja die Autonomie des WDR dem Zugriff des Landesparlaments entzogen -, gilt dann der von Herrn Kübler in das Gesetz hineingelesene Grundsatz, daß die Bestimmungen, die wir für den privaten Rundfunk seit Bremerhaven als gegeben ansehen, auch wenn sie nicht im WDR-Gesetz formuliert sind, gleichfalls für den Westdeutschen Rundfunk - Begrenzung auf 15 oder 20 Minuten Gesamtwerbezeit, Unterbrecherwerbung, Sonntagswerbung?

Vorsitzender: Zu einer weiteren Zusatzfrage hat Herr Dr. Rohde das Wort.

Abg. Dr. Rohde (F.D.P.): Noch einmal eine Frage zu dem Zwei-Säulen-System und damit zu der Konsequenz der jeweils getroffenen Wahl! Wenn man - wie hier - sagt "gemeinnützig" - also wenn die gesellschaftlich relevanten Gruppen Träger, Rundfunkveranstalter sind -, was heißt denn dann Systemkonsequenz zu der anderen Wahl "privatwirtschaftlich"?

Prof. Dr. Tettinger: Zunächst zu Herrn Elfring! Man müßte hier sehr weit ausholen. Aus dem Handgelenk kann nicht in die Details gehen. - Grundsatz ist jedenfalls, daß für den Gesetzgeber eine verfassungsrechtliche Pflicht besteht, die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt - erstens - zu alimentieren; da sind wir uns einig. Des weiteren besteht eine unmittelbare verfassungsrechtliche Verpflichtung, dem Rechtsinstitut "Freie Presse" Rechnung

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

zu tragen, also entsprechende Schutzvorschriften vorzusehen. Das ist ansatzweise - wenn ich § 24 Abs. 6 richtig verstehe - hier intendiert. Das sind sozusagen Verpflichtungen, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben.

Der zweite Punkt kommt hinzu: Wenn der Gesetzgeber den Rundfunk nicht mehr nur öffentlich-rechtlich strukturiert, sondern - wie es im Duktus der Zeit liegt - ein duales System einbaut, dann muß er, nachdem er diese Gestaltungsfreiheit für sich in Anspruch genommen hat, dem Dritten, der zwischen der Presse und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk steht, auch eine funktionsgerechte Finanzausstattung ermöglichen - mehr wohl nicht. - Aber immerhin, wir haben hier drei Verpflichtungen, wobei ich die Eckpunkte unmittelbar aus der Verfassung nehme, die mittlere Richtung hingegen aus dem Hinzugetretenen.

Herr Dr. Rohde, ich weiß nicht, ob ich Sie richtig verstanden habe. Ihre Frage zielte dahin, es wäre ja die Möglichkeit, einen rein privatrechtlichen Funk zu machen. Dafür hat das Bundesverfassungsgericht zwei Hinweise in seiner Entscheidung gegeben: Es reicht hinsichtlich der Ausgewogenheit eines solchen privatrechtlichen Funks nicht aus, darauf zu vertrauen, daß es hier drei, vier oder fünf gibt, sondern dann muß man - das ist der Hinweis auf das Modell des baden-württembergischen Gesetzes - bei dem einzelnen Veranstalter - wie immer rechtlich konstruiert - einen Programmbeirat, eine pluralistische Kontrollinstanz einbauen.

(Abg. Büssow (SOD): Aber eine effektive!)

- Ja, eine effektive. Das ist schwierig. - Dies ist die eine Möglichkeit. - Sie wollen das ja, um um die Probleme herumzukommen, mit Ihrem Modell versuchen. Im Prinzip sehe ich hiergegen keine Einwände. Meine Fragen haben sich stets nur an bestimmten Konstruktionen entzündet, insbesondere an dem möglicherweise zu starken Auseinanderdriften der beiden Bereiche.

Vorsitzender: Damit wäre die Diskussion mit Herrn Professor Tettinger ebenfalls abgeschlossen. Herr Tettinger, Sie sind "in Ehren entlassen"; wir wünschen Ihnen eine gute Heimfahrt und kommen dann zur Beantwortung der Fragen durch Herrn Professor Stock.

Prof. Dr. Stock: Meine Damen und Herren, ich habe eine große Zahl von Fragen zu beantworten. Ich bin mir nicht sicher, ob ich mir alle Einzelfragen noch zu vergegenwärtigen vermag.

Zunächst möchte ich noch etwas zur Formentypik bei der Veranstaltergemeinschaft sagen; dieses Thema wurde schon mehrfach angesprochen. Hier scheint mir in dem Entwurf bisher einige Unentschiedenheit zu herrschen. Man kann sich fragen, ob da eigent-

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

lich auch die typikbestimmte Handelsgesellschaft gemeint ist. Das sieht ja so aus, wenn hier von Kapital und von Stimmrechtsanteilen die Rede ist. Welche sind das denn eigentlich, die gemeinnützige GmbH-Struktur oder was immer?

Etwas ganz anderes ist seiner Typik nach der Idealverein gemäß BGB. Welche Form man nun wählt, hängt davon ab, was man sich eigentlich im lokalen Bereich funktionell vorstellt. Ich würde da immer von dem Programmauftrag ausgehen und von da aus organisatorische und strukturelle Konsequenzen ziehen wollen. Diese Gedankengänge habe ich in meinem Papier nachvollzogen. Der Programmauftrag ist im Gesetz nach wie vor öffentlich formuliert - man kann vielleicht sagen: materiell-öffentlich; der Programmauftrag ist demnach universell. Die Formulierungen sind ähnlich wie vorn.

Dann stellt sich die Frage: Welche privatrechtlichen Formen passen eigentlich dazu? Zu einer materiell-öffentlichen programmatischen Aufgabe würde vielleicht am besten die Struktur einer öffentlichen Anstalt in lokalen Bereichen passen. Dieser Weg ist hier nicht gewählt worden. Es gibt aber nach wie vor doch gewisse Anklänge in dieser Richtung. Wenn man zum Beispiel § 22 Abs. 1 Satz 3 liest:

Sie (die Zulassung) muß unterschiedlich ausgerichtete politische, weltanschauliche und gesellschaftliche Kräfte und Gruppen im Verbreitungsgebiet ... umfassen.

so ist das eine Formel, die auch vorkommt, wenn es etwa Rundfunkräte beim bisherigen Anstaltsrundfunk zu wählen gilt, eine Art organisatorisches Spektrum.

Hier könnte man überlegen: Was ist eigentlich diese Veranstaltergemeinschaft? Ist das doch noch so etwas in Richtung auf einen lokalen Medienrat? Ist das Kontrolle, oder ist es die Macher-ebene, oder ist es beides zugleich? Das changiert nach meinem Eindruck.

Wenn man den Weg einschlagen will: Erst einmal weg von der Handelsgesellschaft, dann würde ich als naheliegend den Schritt hin zum Eingetragenen Verein ansehen. Das kann man im Prinzip machen. Da müßten gewisse die Gesetzgebungskompetenz betreffenden Überlegungen angestellt werden. Diese Fragen haben sich früher auch schon einmal im Saarland in bezug auf das Aktienrecht ergeben. Das ist eine rundfunkspezifische Sonderregelung, soweit das allgemeine Vereinsrecht hier überformt wird; kompetenziell geht das. Es fragt sich freilich, inwieweit das auch inhaltlich zu machen ist, ohne daß man Probleme mit der Systemgerechtigkeit oder mit Modellkonsistenz bekommt. Der Typ des bürgerlich-rechtlichen Vereins ist an sich auch nicht etwas, was Belange eines materiell-öffentlichen Lokalfunks abdecken könnte.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Auch die Unterscheidung zwischen Mitgliederversammlung und Vorstand, die näher zu betrachten wäre, könnte zu der Frage führen: Ist die Mitgliederversammlung innerhalb solch einer Vereinsstruktur etwas Ähnliches wie ein kleiner Medienrat? Ist das nun gesellschaftliche Kontrolle? Etwas davon scheint es ja an sich zu haben.

Wenn man dem Gedanken nachgeht und ihn weiter ausspinnt, müßte man vielleicht ganz andere Bahnen einschlagen, als dies bisher im § 22 Abs. 3 geschehen ist. Man könnte überlegen: Kann man jetzt einen Katalog machen, möglichst nach der Art der sonst im Gremienwesen üblichen Kataloge, Relevanzprädikate erteilen und gewisse ergänzende offene Quoten festlegen?

Das ist eine ganz andere Konstruktion, als sie sich ergeben würde, wenn man privatwirtschaftlich eine Handelsgesellschaft oder gar die Typik einer GmbH nimmt; das paßt einfach gar nicht zusammen. Man muß sich wahrscheinlich überlegen, in welche Richtung man da gehen will.

Ich würde die Rechtsform des Eingetragenen Vereins zunächst einmal für naheliegend halten, aber ich glaube, der Sache nach reicht diese Rechtsform immer noch nicht ganz aus.

Wenn man sich vergleichsweise die Konstruktion der öffentlichen Anstalten à la WDR ansieht, gibt es da neben der gesellschaftlichen Kontrolle auch noch den professionellen Stab, wenn ich es einmal so nennen soll, organschaftlich im Intendanten verkörpert. Wo ist der denn eigentlich hier im Eingetragenen Verein? Ist da der Vorstand etwas funktionell Vergleichbares? Und wo sind dann die Redakteure? Dafür haben wir hier ja einen Aufhänger; solche Aufhänger muß man in eine Struktur auch mit eingliedern. Damit kommen wir jedoch aus dem bürgerlichen Vereinsrecht schon wieder ein Stück heraus.

Man kann das alles machen. Es ist eine interessante Frage, inwieweit man das hier in sich schlüssig weiterentwickeln kann. Ich halte das im Prinzip für möglich. -

Danach wären noch verschiedene Einzelfragen zu beantworten, die sich vorhin noch ergeben haben. - Einmal wurde gefragt: Wie steht es zum Beispiel mit der Möglichkeit, hier Pressebeteiligung nicht durch Quotierungen eines unternehmerischen Anteils, sondern auf andere Weise zu schaffen? Wenn man mit der Typik in Richtung auf Idealverein oder gar gesellschaftliche Kontrolle geht, dann sieht das natürlich ganz anders aus, als wenn es sich um direkte Beteiligungen an der Veranstalterfunktion handelt. Im letzteren Falle liegt so etwas nahe, wie es hier gemacht wird, etwa 15 v. H. In einem anderen Falle würde dies ganz anders aussehen; hier könnte man zum Beispiel daran denken, Verlegerverbände als solche mit einem Sitz in einer der Mitgliederversammlungen zu bedenken. Das ist ein ganz anderer Ansatz.

Hauptausschuß
26. Sitzung

24.11.1986
hz-mm

Etwas Ähnliches wurde dann auch deutlich bei der Frage der kommunalen Beteiligung. Wenn man dort ebenfalls an die Typik gesellschaftlicher Kontrolle denkt, stellt sich die Sache ganz anders dar, als wenn man an eine Mitveranstalterfunktion denkt.

Entsprechend würde ich also auch - das ist schon des öfteren behandelt worden - bei der Betriebsgesellschaft mit den Kommunen etwas großzügiger verfahren wollen. Was das neue Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs dazu sagt, habe ich noch nicht feststellen können. Es scheint da ja gewisse Differenzierungen vorzunehmen. Man muß den Blick nicht gebannt auf den einen Satz in dem letzten Karlsruher Urteil halten; er betrifft jedenfalls und vor allem die Veranstaltungsebene.

Es sind dann Modellfragen angesprochen worden. Das ist ein weites Feld; ich glaube nicht, daß ich das jetzt noch einmal beackern sollte.

Die Frage des dualen Systems auf den verschiedenen in Betracht kommenden Ebenen - landesweit; auch bundesweit, qua Weiterverbreitungsrecht - ist ganz und gar ungelöst. Landesweit und lokal, das scheinen die Ebenen zu sein, die der Gesetzentwurf hier im Auge hat. Man muß diese neuen Vorstellungen zunächst einmal genauer untersuchen, die sich in dem Niedersachsen-Urteil finden. Ich halte das für noch nicht ganz ausgelotet.

Vor allem halte ich auch die Figur der Grundversorgung für ordnungspolitisch durchaus problematisch, zumindest für mehrdeutig - problematisch, soweit sich damit die Argumentation verbindet, an private Veranstalter könnten niedrigere Anforderungen gestellt werden; das ist der sogenannte "Grundstandard", wie das neuerdings heißt. Dabei muß man auch die Möglichkeit berücksichtigen, daß dann eine primär ökonomisch-publizistische Konkurrenz als Konkurrenz um Einschaltquoten und Werbemärkte in den Vordergrund tritt. Dieser Gesichtspunkt wird in dem Urteil überhaupt nicht berührt. Das Wort "Konkurrenz" kommt in dem amtlichen Umdruck ungefähr auf Seite 80 zum erstenmal vor, und zwar ganz beiläufig; eine Seite weiter heißt es "Ergänzungen".

Herr Kübler hat vorhin schon - wie ich glaube, richtig - gesagt, daß das Urteil wohl mehr eine Vorstellung von Komplementarität vor Augen hat. Es hat aber diese andere Seite der Sache offenbar gar nicht bedacht; denn private Veranstalter sind nicht gezwungen, sich ihrerseits mit ihrem Konkurrenzgebaren zurückzuhalten, um dieser komplementären Rolle nachzueifern. In dieser Richtung ist das noch gar nicht überlegt worden.

Dann ergibt sich die Frage: Ist dieses Grundversorgungskonzept eigentlich verfassungsrechtlich zwingend? - Diese Frage habe ich auch in meinem Papier angesprochen; ich möchte sie - kurz gesagt - verneinen. Man muß unterschiedliche Möglichkeiten der Ausgestaltung eines dualen Systems unterscheiden. Ich bin nicht

der Ansicht, daß der Landesgesetzgeber etwa genötigt wäre, dieser Grundversorgungs-Doktrin und dieser entsprechenden Rollenverteilung näherzutreten. Das tut er auch nicht. Dem landesweiten Rundfunk sind ungefähr die gleichen Programmgrundsätze auferlegt worden wie dem WDR. Das ist nicht etwa verfassungswidrig nach dieser neuen Doktrin; man muß dabei auch berücksichtigen, daß das FRAG-Urteil ja einen ziemlich weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum auch bei der Entscheidung über solche Grundfragen der Modellproblematik vorgegeben hat. Davon weicht dieses Urteil wohl nicht ab; in dieser Richtung ergibt sich da nichts.

Das heißt, es können unterschiedliche Ausprägungen eines dualen Systems sich entwickeln, etwa nach dem Schema der A- und der B-Länder. So sieht es ja auch schon, wenn man die Pressedienste liest.

Im übrigen spricht nichts dafür, daß überhaupt ein duales System verfassungsrechtlich zwingend gewählt werden muß. In diesem Punkt ist das neue Urteil ebenfalls eher konventionell in den Spuren des FRAG-Urteils geblieben. Hier gibt es also noch einiges zu analysieren.

Interessant ist gleichfalls die Frage: Soll man nun ein lokales duales System ins Auge fassen? Ob das durch das Urteil irgendwie präjudiziert ist, läßt sich nicht so recht erkennen. Die Frage ist da wahrscheinlich wohlweislich ausgeklammert worden, weil das Gericht sie nächstens in seinen weiteren Entscheidungen - jedenfalls das baden-württembergische Mediengesetz betreffend - noch in Angriff nehmen muß. Eine negative Aussage würde ich da bisher aber auch nicht entdecken wollen, etwa - wie Herr Tettinger meinte - daß das zwingend auf den Landesbereich bezogen sei. Das geht wohl zu weit. Die verschiedenen möglichen Ebenen sind in dem Urteil nicht klar voneinander abgehoben.

Wie man ordnungspolitisch darüber denkt, ist eine andere Frage, die ich hier nicht weiter behandeln will. Kurz gesagt, halte ich es schon für möglich - verfassungsrechtlich jedenfalls! -, den WDR sozusagen zu lokalisieren, in Fortsetzung seiner Regionalisierung. Das wäre dann eine konsequente Erstreckung dieses dualen Systems über mehrere Stufen hinweg, bis in den örtlichen Raum. Diesen Weg hat man bisher nicht eingeschlagen, abgesehen von Dortmund mit seiner Sonderkonstellation.

Das "Zwei-Säulen-Modell" kann man vielleicht als eine Alternative verstehen, in der ein materiell-öffentlicher Faktor - nicht an den WDR angebunden, aber der Sache nach dem öffentlichen Rundfunk vergleichbar, und zwar in Gestalt der Veranstaltergemeinschaft - zusammengebunden wird mit einem privaten und sogar kommerziellen Faktor, der Betriebsgesellschaft. Das wäre ein in der Modell-