

Hauptausschuß

Protokoll

28. Sitzung (öffentlich)

8. Dezember 1986

Düsseldorf - Haus des Landtags

9.00 bis 13.00 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 (Fortsetzung)

Zuschriften 10/575, 10/586, 10/595, 10/600, 10/602, 10/605,
10/606, 10/610 bis 10/612, 10/616 bis 10/620,
10/622 bis 10/626, 10/628 bis 10/631, 10/635 bis
10/639, 10/641, 10/642, 10/645 bis 10/647, 10/649,
10/655, 10/656, 10/659, 10/662, 10/663, 10/666,
10/667, 10/669, 10/673, 10/675, 10/678, 10/687,
10/688, 10/689, 10/692 bis 10/694, 10/698, 10/700
und 10/711

Information 10/194

Der Hauptausschuß setzt die in seiner 26. Sitzung
am 24. November 1986 begonnene öffentliche An-
hörung insbesondere zur Verfassungsmäßigkeit des
Entwurfs eines Landesrundfunkgesetzes fort und
hört dabei die folgenden Sachverständigen:

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986

	<u>Seiten</u>
Prof. Reinhart Ricker, Frankfurt (Zuschrift 10/687)	2 - 15 18 - 20
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Hamburg	20 - 32
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Hannover (Zuschrift 10/692)	32 - 39
Prof. Dr. Erhard Denninger, Königstein (Zuschrift 10/693)	39 - 47
Prof. Dr. Walter Schmitt Glaeser, Bayreuth (Zuschrift 10/694)	47 - 66
Prof. Dr. Rolf Grawert, Bochum (Zuschrift 10/698)	66 - 77

Gelegenheit zur Beantwortung von Fragen der Ausschlußmitglieder hat der zuerst gehörte Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Ricker. Bei den nachfolgenden Sachverständigen begnügt sich der Hauptausschuß aus Zeitgründen mit der Entgegennahme ihrer Gutachten.

Nächste Sitzung: Donnerstag, 11. Dezember 1986, 9.30 Uhr
(ganztägig)

Abschließende Beratung und Abstimmung über den
Rundfunkgesetzentwurf Drucksache 10/1440

- - - - -

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Vorsitzender: Ich eröffne unsere heutige Sitzung, in der wir die
Anhörung von Sachverständigen zum Landesrundfunkgesetz

fortsetzen. Von den sechs geladenen Gutachtern sind inzwischen vier anwesend, die ich zusammen mit allen Sitzungsteilnehmern herzlich begrüße; es sind die Herren Professoren Ricker, Schneider, Denninger und Schmitt Glaeser. Besten Dank dafür, meine Herren, daß Sie unserer Bitte entsprochen haben und uns heute mit Ihrem Sachverstand zur Verfügung stehen!

Wir sind uns darüber klar, daß unser Gesetzesvorhaben äußerst schwierig ist. Zum Teil betreten wir damit ja auch juristisches Neuland. Wir würden von Ihnen gern hören, ob Sie unseren Gesetzentwurf für verfassungsgemäß halten oder gegen welche seiner Regelungen Sie Bedenken haben. Natürlich hätten wir auch nichts dagegen, wenn Sie uns in dem einen oder anderen Punkt sagen könnten, für welche Bestimmungen des Entwurfs Sie Verbesserungsvorschläge zu machen hätten und wo Sie ihn in gesetzestechnischer Hinsicht für unausgegoren oder bedenklich halten.

Ich will noch zwei Dinge hervorheben, die sich gegenüber dem Gesetzentwurf, wie er Ihnen schriftlich vorliegt, wahrscheinlich ändern werden. - Das eine ist die Frage der Rechtsform der Veranstaltergemeinschaft, die nach dem Gesetzentwurf offen ist. Ich persönlich habe in die Richtung tendiert, hierfür die Form einer GmbH zu wählen. Nach den Absprachen der Parlamentarier läuft es jetzt möglicherweise darauf hinaus, die Rechtsform des eingetragenen Vereins verbindlich vorzuschreiben. Das sollten Sie bei Ihren Darlegungen mitberücksichtigen.

Ein zweiter Punkt betrifft die denkbaren Kapitalverhältnisse in der Betriebsgesellschaft. Nach dem gegenwärtigen Stand wird es wohl dazu kommen, daß die Presse bis zu 75 % haben darf, eventuell 25 % die Gemeinden - eventuell auch ein Drittel. - Das sind die juristischen Grenzwerte, die sich im Gespräch befinden.

Zum technischen Ablauf bitten wir die Gutachter, von dem Platz in der Mitte des Saales aus zu sprechen. In der letzten Anhörung haben wir es so gehalten, daß die Gutachter ihre Meinung nacheinander im Zusammenhang äußerten; gedacht ist an eine Zeit von etwa 20 Minuten. Die Diskussion würden wir, da sich die Gesichtspunkte ja überschneiden, gern mit allen Herren Professoren gemeinsam führen. Auch die Fragen aus dem Parlamentarierkreis sollten sich an alle Sachverständigen richten. Lediglich reine Verständnisfragen könnten sich unmittelbar an ein Gutachten anschließen, um Mißverständnisse von vornherein zu vermeiden. - Dieses Procedere läßt sich nur verwirklichen, wenn alle Gutachter bis 13 Uhr hier sein können. Ich frage, inwieweit das möglich ist. - Gerade höre ich, Herr Professor Ricker muß zur Wahrnehmung einer Lehrveranstaltung

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

gegen 10.30 Uhr den Landtag wieder verlassen; dann werden wir ihn vorab hören und befragen, wenn die anderen Herren damit einverstanden sind. - Ansonsten darf ich davon ausgehen, daß die übrigen Gutachter bis 13 Uhr bleiben können. Wir hoffen, daß es uns gelingt, zu diesem Zeitpunkt die Anhörung zu beenden. - Sind Sie mit diesem Verfahren einverstanden?

(Allgemeine Zustimmung)

Dann beginnen wir mit der Anhörung. Ich darf Sie, Herr Professor Ricker, bitten, zunächst Ihr Gutachten zu erstatten.

Prof. Dr. Ricker (Frankfurt): Herr Professor Farthmann! Meine Herren! Ich möchte mich in meinen mündlichen Darlegungen auf wenige Dinge konzentrieren. Eine größere Stellungnahme habe ich Ihnen schriftlich vorgelegt (Zuschrift 10/687); auf sie möchte ich bei meinen Ausführungen verweisen, insbesondere was die Gliederung meiner Stellungnahme angeht.

Der Gesetzentwurf hat mir in der Fassung der Drucksache 10/1440 vorgelegen; ich höre, daß sich bei Ihnen geradezu stündlich das Gesetzgebungswerk verändert - was keine Kritik sein soll! Gern bin ich bereit, auch meinerseits Beweglichkeit zu zeigen, und wenn Sie mir erläutern, was in der neuesten Fassung steht, könnte ich vielleicht mit dem Vorbehalt, daß dies "aus der hohlen Hand" geschieht, das eine oder andere dazu sagen.

Ich habe vier Punkte angesprochen, und zwar die Staatsfreiheit, den Pluralismus, die Programmfreiheit und die Frage der Einspeisung.

Bei der Staatsfreiheit sind mir nur zwei Punkte aufgefallen, bei denen, wie ich meine, Korrekturen vorgenommen werden sollten. Der eine dürfte nach dem vierten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts hinreichend deutlich geworden sein: die Beteiligung der Gemeinden. Insbesondere möchte ich in diesem Zusammenhang auf das Urteil des bayerischen Verfassungsgerichtshofs zum MEG verweisen. Auch dort war eine Minderheitsbeteiligung von Gemeinden als Anbieter vorgesehen; trotzdem hat der Verfassungsgerichtshof diese Vorschrift ausdrücklich für verfassungswidrig erachtet.

Der zweite Punkt betrifft die Frequenzzuweisung durch die Landesregierung. Sie kennen das Thema; ich brauche jetzt nicht im einzelnen auszuführen, wieweit diese Frequenzzuweisung erfolgt. - Ich komme zu dem Ergebnis, daß es sich hier um eine wesentliche Materie handelt. Wesentliche Fragen müssen vom Gesetzgeber festgelegt werden; jedenfalls dürfen sie nicht von der Exekutive bestimmt werden. Ich schlage vor, daß man eine Rahmenregelung durch den Gesetzgeber vornimmt und die unabhängige Landesanstalt mit der Verteilung der Frequenzen beauftragt.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Ich weiß, es gibt hier ein Problem, daß man das nicht im Gesetz festschreiben kann; denn es werden ja immer wieder neue Frequenzen entdeckt. Es ist geradezu abenteuerlich, auf welchem Neuland man sich hier bewegt. So ist es sicherlich möglich, daß hier praktisch von einem Landtag jährlich wie in einem Haushaltsplan Frequenzpläne durch Gesetz festgelegt werden. Dies ist aber, wie ich meine, nicht die Materie der Landesregierung.

Damit komme ich zum Pluralismus, eigentlich dem Hauptthema dieses Gesetzes. Man würde sich wahrscheinlich nicht so viele Mühe geben müssen, wenn es nicht ganz maßgeblich um die Sicherung des Pluralismus ginge; das hat unser Bundesverfassungsgericht im vierten Rundfunkurteil wieder deutlich gemacht.

Da sind - teils offen daliegend, teils etwas versteckt - eine ganze Reihe von Anmerkungen zu machen, und zwar zunächst zur Zusammensetzung der Rundfunkkommission. Ich möchte auch diesen Punkt nur kurz streifen, weil eine ähnliche Frage im Rechtsstreit um das WDR-Gesetz behandelt wird: die CDU-Landtagsfraktion hat gegen die Zusammensetzung des Rundfunkrats verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet; von den 21 Mitgliedern sind drei Vertreter der Gewerkschaften, aber nur ein Mitglied Vertreter der Arbeitgeber. - Ich komme zu dem Ergebnis, daß das verfassungsrechtlich bedenklich ist. Gewiß hat der Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum, den ich durchaus gesehen habe. Aber auf der anderen Seite sind Arbeitnehmer von Verfassungen wegen - ich erinnere an Art. 9 GG - gleich stark zu behandeln. Der Staat und damit auch der Gesetzgeber haben sich neutral zu verhalten, und auch in der Lebenswirklichkeit sind Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleich stark. Es stellt sich hier die Frage: mit welcher Begründung? Und begründen muß der Gesetzgeber, der den Arbeitnehmern ein derartiges Übergewicht gegenüber den Arbeitgebern zubilligt.

Darüber hinaus ist festzustellen, daß zwei Vertreter aus dem Arbeitnehmerbereich dem Presselager angehören, während ein Vertreter der Presse selbst völlig fehlt. Die Verleger sind in dieser Rundfunkkommission nicht vertreten, aber zwei Arbeitnehmervertreter, die aus dem Pressebereich kommen. - Dazu ist zu sagen, daß die Arbeitnehmer aus dem Pressebereich bereits durch die Gewerkschaft vertreten werden. Dem könnte man entgegenhalten: Die haben ja noch ganz spezifische Anliegen bzw. Interessen. Oder - vielleicht noch freundlicher im Hinblick auf diesen Gesetzentwurf formuliert -: Sie haben eine größere Sachnähe. Dementsprechend sollte man sie doch berücksichtigen.

Ich darf vor dem Argument der Sachnähe ausdrücklich warnen. Es geht darum, daß diese Rundfunkkommission gesamtrepräsentative Aufgaben hat. Sie vertritt nicht irgendwelche Interessenvertreter in der Nähe des Rundfunks - gerade im Gegenteil: Die Rundfunkkommission soll gegensteuern. Deswegen ist es ganz sachwidrig, wenn man diejenigen in der Rundfunkkommission besonders bedenkt, die ein Näheverhältnis zum Rundfunk haben.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Ich komme dann zur vorrangigen Zulassung von Antragstellern, die publizistische Mitbestimmung einräumen! - Gemäß § 6 ist im Falle nicht ausreichender Übertragungskapazitäten eine Auswahl unter den Antragstellern, die privaten Rundfunk veranstalten wollen, vorzunehmen. Dabei ist einzubeziehen, in welchem Umfang der Antragsteller seinen redaktionellen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Rahmen der publizistischen Grundsätze Einfluß auf die Programmgestaltung einräumt. - Meine Damen und Herren, diese Bevorzugung journalistischer Mitarbeiter stellt keine Optimierung der Rundfunkordnung dar, sondern steht gerade im Widerspruch zu dem Gebot des Pluralismus in dem Medium.

Im Hinblick auf das Pluralismusgebot ist festzustellen, daß die Mitarbeiter im privaten Rundfunk selbst keine gesellschaftsrelevante Gruppe bilden, denen über die genannte Bestimmung Einfluß zu verschaffen ist. Vielmehr wird ihr Einfluß durch die Vertretung in der Rundfunkkommission als Arbeitnehmer hinreichend gewährleistet.

Darüber hinaus folgt die Notwendigkeit redaktioneller Mitbestimmung auch nicht aus dem Gebot der Achtung von Mitarbeiterrechten im Sinne des Art. 5 Abs. 3 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr in seinem vierten Rundfunkurteil deutlich gemacht, daß die privatautonome Gestaltung die eigentliche Substanz privaten Rundfunks bleiben muß. Hierzu gehört auch die publizistische Verantwortung des Veranstalters, die gerade von Gruppenzwängen freizuhalten ist.

Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht auch die Regelung des § 118 Betriebsverfassungsgesetz, mit dem ein unzulässiger Einfluß des Betriebsrates auf das Mediengesetz verhindert werden soll, als Ausfluß der institutionellen Garantie des Staates erachtet. - Das muß man sich einmal auf der Zunge zergehen lassen, meine Herren, daß das Bundesverfassungsgericht § 118 nicht etwa als Ausfluß des Artikels 5 Abs. 2 GG betrachtet, sondern als ein Schutzgesetz zugunsten der Presse. Die Presse soll ungestört ihre publizistische Tendenz verwirklichen können. Die publizistische Tendenz des privaten Rundfunks - ich rede jetzt nicht vom lokalen Rundfunk - ist ja zunächst einmal die durch Pluralismus gebotene festgelegte private Autonomie der Entscheidung. Sie würde durch vor allem publizistische Mitbestimmungsrechte stark tangiert werden. Das widerspricht einer privatrechtlichen Rundfunkordnung. Und diese privatrechtliche Rundfunkordnung hat das Bundesverfassungsgericht als einen Teil des dualen Systems ausdrücklich anerkannt.

Nunmehr zum Programmgrundsatz des Pluralismus! Gemäß § 10 des Gesetzentwurfs haben die Rundfunkprogramme entsprechend den jeweiligen Programmkategorien u. a. der Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen und dem kulturellen Auftrag des Rundfunks zu entsprechen.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Nach § 11 Abs. 3 muß jedes Vollprogramm in Erfüllung des Programmauftrages die Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen.

Diese weitgehenden Verpflichtungen des privaten Rundfunkveranstalters im Interesse des Pluralismus begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken: Nach dem dritten Rundfunkurteil kommt dem Landesgesetzgeber ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Einführung privaten Rundfunks zu. Wenn er aber die Entscheidung zugunsten einer privatrechtlichen Rundfunkordnung getroffen hat, muß der Gesetzgeber auch die damit verbundenen Konsequenzen tragen.

Insoweit wird das Prinzip der "Modellkonsistenz" zu beachten sein. Ausfluß dieses Prinzips ist zunächst, daß bei der weiteren Ausgestaltung der Medienordnung die Existenzfähigkeit privaten Rundfunks durch den Gesetzgeber gewährleistet wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem vierten Rundfunkurteil festgestellt, daß der private Rundfunk die Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit aufgrund der ökonomischen Gegebenheiten in absehbarer Zeit nicht erfüllen und demgemäß nur zur Verwirklichung eines "Grundstandards" an Ausgewogenheit verpflichtet werden kann. Dabei wird aus dem Urteil deutlich, daß mit diesen Feststellungen das Gericht keineswegs nur Mindestanforderungen an die Pluralität privaten Rundfunks aufstellen wollte, die im Rahmen seines Ermessens von dem Gesetzgeber weiter verschärft werden können. - Sie zielen ja sicher auch auf eine Verschärfung ab. - Vielmehr hat das Gericht zum Ausdruck gebracht, daß es sich hierbei um eine "verbindliche Leitlinie" - das ist O-Ton Bundesverfassungsgericht! - für den Gesetzgeber handle. Diese Festlegung des Gerichts kann angesichts der von ihm beschriebenen Lebenswirklichkeit, die Einflüsse auf die Ausgestaltung des Grundrechts hat, auch nur als folgerichtig angesehen werden.

Die Programmauflagen nach dem Gesetzentwurf zwingen aber den privaten Rundfunk, ein Programm von Inhalt und Umfang her zu veranstalten, das dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ebenbürtig ist. Meine Damen und Herren, die Vokabel "Ausgewogenheit in möglichster Breite" hat das Bundesverfassungsgericht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk statuiert und endgültig als dessen Grundversorgungsauftrag festgelegt.

Dementsprechend ist es geradezu anachronistisch, von demjenigen, der sich durch Werbung zu ernähren hat, das gleiche zu verlangen. Es wird daher empfohlen, die Programmgrundsätze im Interesse des Pluralismus an den verminderten Anforderungen des vierten Rundfunkurteils des Bundesverfassungsgerichts zu orientieren.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Im folgenden komme ich auf die besondere verfassungsrechtliche Konstellation Nordrhein-Westfalens zum Lokalfunk; das ist ja, wenn ich die rheinische Sprache richtig verstehe, der "Dollpunkt" dieses Gesetzes.

Vorsitzender: Sie müssen aber bitte auch die westfälische einbeziehen; darauf legen wir großen Wert!

Prof. Dr. Ricker: Das kommt vielleicht noch in den weiteren Ausführungen.

(Heiterkeit - Zurufe)

Der in den §§ 23 ff. geregelte lokale Rundfunk in Nordrhein-Westfalen zeichnet sich durch zwei besondere Konstruktionsmerkmale aus: Zum einen handelt es sich um ein Kooperationsmodell zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk - der mehr zu tun hat als ein normaler Privatrundfunk -, und zum anderen geht es um ein Modell, in dem die Programmgestaltung und -verantwortung von der technisch-finanziellen Aufgabenerfüllung getrennt ist.

Zunächst stellt sich bei diesem neuartigen Modell die Frage, ob es dem Bereich des öffentlich-rechtlichen oder demjenigen des privaten Rundfunks angehört. Sie ist deswegen von Bedeutung, weil nach dem vierten Rundfunkurteil der öffentlich-rechtliche Rundfunk besondere Verpflichtungen zu erfüllen hat, denen die Gebührensfinanzierung als Äquivalent gegenübersteht. Der private Rundfunk hat dagegen diese Verpflichtung nur als Zielaufgabe und bleibt unter den gegenwärtigen schwierigen Verhältnissen in seiner Aufbauphase nur einem "Grundstandard" verpflichtet.

Die von dem Lokalrundfunk in Nordrhein-Westfalen zu gestaltenden Programme entsprechen weitestgehend den Anforderungen, die auch an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestellt werden. So werden umfangreiche Programmverpflichtungen definiert, unter anderem der Auftrag, die Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck zu bringen - wieder O-Ton des Bundesverfassungsgerichts zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk! - Darüber hinaus sind in Absatz 3 Rechte zugunsten der Verlautbarungen von Gemeinden und zur Übertragung religiöser Sendungen festgelegt. Schließlich wird über den herkömmlichen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinaus - also viel weitergehend als beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk! - im Lokalrundfunk ein Selbstartikulierungsrecht von Gruppen mit einem Anteil von bis zu 15 % des Programms statuiert; das hat es in der Rundfunklandschaft noch nirgendwo gegeben! Ich möchte einmal wissen, ob Herr Novotny einverstanden wäre, wenn er von seinem Programm 15 % Gruppen zur Verfügung stellen müßte, die sich dort selbst artikulieren wollen. - Ich kritisiere das nicht; nur mache ich

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

darauf aufmerksam, daß es hier um eine ganz besondere Beschwer des Rundfunks im lokalen Bereich geht. Darüber ist sich ja wohl jeder in diesem Saale klar; diese Situation ist einleuchtend. -

Die Finanzierung - denn Manna regnet ja bekanntlich nicht herab auf diese Erde! - soll auf privatwirtschaftliche Weise durch Betriebsgesellschaften erfolgen. Gebühren sind für den lokalen Rundfunk trotz seiner Programmaufgaben nicht vorgesehen.

Schon von daher stellt sich die Frage, ob die geplante Konstruktion der bereits erwähnten "Modellkonsistenz" entspricht.

Dem Gesetzgeber kommt bei der Gestaltung der Rundfunkordnung sicherlich ein Ermessensspielraum zu. Wenn er aber die Entscheidung zugunsten einer privatrechtlichen Rundfunkordnung getroffen hat, so muß der Gesetzgeber auch die damit verbundenen Konsequenzen tragen. Diese sind aber vom Bundesverfassungsgericht dahingehend verdeutlicht worden, daß die besonderen Verpflichtungen des umfassenden Programmauftrages nicht ohne eine ausreichende Finanzierung zu tragen sind. Unter den gegenwärtigen Umständen läßt sich diese Problematik nur dadurch lösen, daß der Gesetzgeber in diesem Falle - also wenn er die Meßlatte so hoch hängt! - einen Ausgleich durch Gebühren schafft. Ein System mit qualitativen Höchstanforderungen an das Programm ohne einen finanziellen Ausgleich stellt keine sachgerechte Rundfunkordnung dar, die sich mit dem Stellenwert des Grundrechts vereinbaren läßt. Gerade dieser Einwand ist aber gegenüber dem in dem Entwurf vorgesehenen Modell zu machen.

Demgegenüber kann nicht eingewendet werden, daß die Veranstaltung von Rundfunk von der Veranstaltergemeinschaft wahrgenommen werde, während die technisch-finanziellen Fragen von der Betriebsgesellschaft zu lösen sind. Aus dieser Konstruktion ist nicht der Schluß zulässig, daß die Anforderungen bei der Ordnung der Veranstaltergemeinschaft enden, also Rundfunkfreiheit nur die Veranstaltergemeinschaft umfaßt, während die Betriebsgesellschaft in den Niederungen des schnöden Mammons operiert. Vielmehr sind die Aufgaben die die Betriebsgesellschaft im § 24 zugewiesen bekommt, im originären Zusammenhang mit der Rundfunk Tätigkeit zu sehen. Denken Sie bitte daran, daß die Betriebsgesellschaft das Geld besorgt; ohne Geld läuft der private Rundfunk, den Sie hier konstruieren, nicht; und Gebühren sehen Sie ja nicht vor!

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit ist ebenso umfassend zu betrachten wie das der Pressefreiheit, bei dem es außer Zweifel steht, daß etwa der Vertrieb ebenfalls von dem Verfassungsschutz erfaßt wird. - Das Ergebnis ist also: Betriebsgesellschaften sind Teil der Rundfunkfreiheit.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Hieraus folgt, daß das Zwei-Säulen-Modell insgesamt unter den Bedingungen des Grundrechts aus Art. 5 GG zu würdigen ist und sich dessen Konsequenzen auf das Gesamtmodell beziehen. Diese widersprechen aber gerade der in dem Entwurf gewählten Konstruktion.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken ergeben sich aus den soeben getroffenen Feststellungen weitere Einwände gegen das Modell:

Prinzipiell mag es vor dem Hintergrund der besonderen Sensibilität der Meinungsvielfalt im lokalen Bereich verfassungskonform sein, der Veranstaltergemeinschaft gegenüber denjenigen Instanzen, die für sie erwerbswirtschaftlich tätig werden, eine gewisse Unabhängig einzuräumen. Das wollen Sie auch tun; das ist Ihr rechtspolitisches Ziel. - Voraussetzung ist aber, daß dieses rechtspolitische Anliegen vor dem Hintergrund der einheitlichen Rundfunkordnung, bestehend aus der Veranstaltung und ihrer technisch-finanziellen Gewährleistung, organisiert wird. Das haben Sie auch erkannt. Der Entwurf versucht, das durch zwei "Scharniere" zu lösen:

Zum einen kann die Betriebsgesellschaft einen Vertreter in die Sitzungen der Veranstaltergemeinschaft gemäß § 24 Abs. 1 Satz 3 Ziffer 3 entsenden. - Ich höre, dieser Vertreter ist sogar geborenes Mitglied. - Dabei ist jedoch festzustellen, daß dieser Vertreter nur eines von sieben Mitgliedern ist. - Ich weiß nicht, ob die Zahl "sieben" noch stimmt; aber er ist immer noch ein Einzelkämpfer. - Demgemäß befindet er sich in diesem Kreise in der Minderheit.

Hinzu kommt, daß der Entwurf, wie auch die Begründung auf Seite 58 feststellt, eine strikte Trennung zwischen den beiden Instanzen "Veranstaltergemeinschaft" und "Betriebsgesellschaft" verlangt und gerade jeden wechselseitigen Einfluß ausschließt. Von daher besteht noch zusätzlich die Gefahr, daß die Rechte des Mitglieds, das die Betriebsgesellschaft stellt, in der Veranstaltergemeinschaft umstritten sind. Von einer Einflußnahme soll und kann daher nach diesem Entwurf gerade keine Rede sein.

Hauptausschuß
28. Sitzung

03.11.1986
Kn

Ähnlich verhält es sich mit dem zweiten Scharnier oder der zweiten Verbindung zwischen der Betriebsgesellschaft und der Veranstaltergemeinschaft. Der Chefredakteur kann nur mit Zustimmung der Betriebsgesellschaft eingestellt werden. Damit ist er aber keineswegs zum Makler zwischen den beiden Trägern der Rundfunkordnung geworden, wobei außer Betracht bleiben soll, ob er hierbei ohnehin nicht überfordert wäre, oder ob er nicht von den Mühlsteinen zerrieben wird. Vielmehr ist der Chefredakteur Angestellter der Programmgesellschaft und dementsprechend eindeutig von ihr abhängig. "Wes Brot ich ess, des Lied ich sing"; ich weiß nicht, ob das jetzt westfälisch war. Ich glaube, das ist national.

(Vorsitzender: Es ist jedenfalls beabsichtigt!)

Sobald der Chefredakteur installiert ist, meine Herren, wird er sich nach den Weisungen seines Arbeitgebers - das ist die Programmgesellschaft - richten, und dazu ist er auch arbeitsrechtlich verpflichtet. Darüber besteht gar keine Frage. Seine Anbindung an die Betriebsgesellschaft ist also denkbar gering.

Damit steht aber fest, daß die Betriebsgesellschaft trotz der beiden Klauseln im Entwurf ohne Einfluß auf das Programmgeschehen bleibt. Da sie aber die technische, wirtschaftliche Verantwortung für das Programm trägt und insoweit ganz entscheidende finanzielle Aufwendungen zu tragen hat, führt dies zu unerträglichen Situationen. Angesichts der zuvor erörterten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen kann dies nicht mehr als verfassungsgemäß erachtet werden.

Demgegenüber kann schließlich nicht eingewendet werden, daß bei anhaltenden Differenzen zwischen der Programmgesellschaft und der Betriebsgesellschaft die wechselseitige Möglichkeit der Kündigung gegeben ist. Ewig hält auf dieser Welt ja nichts; da müßte man schon transzendente Bezüge herstellen. Gegenstand der institutionellen Garantie des Staates für das Rundfunksystem ist nicht in erster Linie die Vorsorge für das Scheitern eines Rundfunksystems, sondern gerade die Vermeidung eines unheilbaren Konflikts. Dem genügt aber, wie dargestellt, der Entwurf gerade nicht.

Darüber hinaus sind die Kündigungsmöglichkeiten durch die Einflußnahme der Landesanstalt für Rundfunk in diesem Falle derart erschwert, daß auch von daher ein unübersehbares Risiko für die Betriebsgesellschaft besteht, das keine andere Entsprechung in der Privatrechtsordnung besitzt. Kündigungen sind überall im Leben viel leichter, als sie hier dieser Betriebsgesellschaft gemacht worden sind. Der Hinweis in der Begründung, daß dies auf Grund der öffentlich-rechtlichen Bindungen hingenommen werden müsse, zeigt erneut die grundlegende Strukturschwäche des Modells, das öffentlich-rechtliche Pflichten mit privatwirtschaftlichen Risiken ohne hinreichenden Ausgleich kombinieren will.

Es wird daher zweierlei empfohlen. Es wird empfohlen, von dem "Zwei-Säulen-Modell" in der jetzt vorliegenden Form abzusehen. Den erhöhten Programmanforderungen - die mögen Sie durchaus rechtspolitisch so wollen, und die können Sie auch durchsetzen -

Hauptausschuß
28. Sitzung

03.11.1986
Kn

muß dann aber ein finanzieller Ausgleich gegenübergestellt werden, oder es muß auf diese verzichtet werden. Sie können nicht beides haben. Sie können nicht einen qualitativ hochstehender Lokalrundfunk haben, aber die Frage, wer das bezahlen soll, weitgehend unbeantwortet lassen und diese Betriebsgesellschaft irgendwo in dem Mammon herumwursteln lassen. Dieser Rundfunk kommt dann auch gar nicht; das würde dann eine fürchterliche Schacherei werden. Der Träger der technisch-wirtschaftlichen Verantwortung und damit des eigentlichen Risikos ist in einer adäquaten Form an der Gesamtverantwortung zu beteiligen.

Meine Damen und Herren, zur Pressebeteiligung im lokalen Rundfunk habe ich ebenfalls Ausführungen gemacht. Ich komme zu dem Ergebnis, daß sie in der Veranstaltergemeinschaft ohne hinreichenden Grund schlecht gestellt wird. Es ist richtig, daß gerade im lokalen Rundfunk Meinungsmonopolen vorzubeugen ist; aber diejenigen Minderheiten, die hier generell mit 15 % festgelegt werden, reichen auch für die lokale Presse ohne weiteres aus; eine Mehrheit ist da nicht gegeben. Aber der Presse insgesamt nur 15 % einzuräumen, das halte ich nicht mehr für sachlich vertretbar. Es ist ja so, daß das Bundesverfassungsgericht die Presse durchaus als einen Berechtigten zur Zulassung privaten Rundfunks anerkannt hat. Diese Gewaltenteilung, die früher einmal in der medienpolitischen Szene herumgeisterte, hier privatrechtlich organisierte Presse, dort der anders organisierte Rundfunk, ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich aufgegeben worden. Deswegen kann man die Presse nur insoweit unberücksichtigt lassen, als man es aus verfassungsrechtlichen Gründen muß, nämlich zur Sicherung des Pluralismus. Aber wenn sie 15 % Anteil an der Veranstaltergemeinschaft bekommt, dann hat sie diesen Einfluß nicht, siehe das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, das ja von ganz anderen Quoten ausgegangen ist.

Ich komme jetzt noch kurz zur Programmfreiheit und zu den Weiterverbreitungsregelungen, einmal zum überwiegenden Anteil von Eigen- und Auftragsproduktionen im privaten Rundfunk. Das ist in § 11 Abs. 5 geregelt, und es handelt sich hier nur um eine Soll-Vorschrift - das habe ich schon richtig gelesen -, aber die Wirkung ist diejenige einer Muß-Vorschrift; denn es wird von der Landesanstalt publiziert, was denn nun eigentlich an Eigenproduktionen verwirklicht worden ist. Das macht der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht, das tut er höchstens mal auf Befragen, aber hier wird das praktisch jedes Jahr publiziert, und es wird hier eine Prangerwirkung erzeugt: Jungs, ihr seid noch nicht so weit, das ist dann die Devise, nun strengt euch einmal an! Der publizistische Druck, der hier auf den privaten Rundfunk erzeugt wird, kommt zu einer Muß-Vorschrift. Dies ist aber ein Übermaß angesichts der schwierigen Startbedingungen.

Das Bundesverfassungsgericht hat es dem privaten Rundfunk nunmehr bescheinigt, daß gerade insbesondere unter schwierigen ökonomischen Voraussetzungen die Meßlatte nicht so hoch gehängt werden darf, und daß er sich ernähren können muß. Das ist die Fürsorgepflicht

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

aus Art. 5 des Grundgesetzes; das ist die institutionelle Garantie des Staates, und da stellt sich sehr stark die Frage, ob dies angesichts der Tatsache, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk für Millionen DM Fremdproduktionen nicht etwa in Deutschland, sondern in Amerika aufkauft, überhaupt noch haltbar ist.

Zweitens komme ich zu den Sendezeiten für politische Parteien. Das ist natürlich hier in diesem Raum, in dem ich sitze, ein ganz sensibles Feld; denn hier sitzen ja Vertreter politischer Parteien in der Gestalt von Landtagsabgeordneten. Zunächst einmal empfinde ich das als Widerspruch zum Grundstandard; denn die weltanschauliche Vielfalt, die der private Rundfunk zu garantieren hat, hat er in seinen Programmen zu garantieren und nicht etwa zusätzlich noch durch Werbezeiten für die politischen Parteien. Außerdem steht die Regelung im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes; denn sie ist unverhältnismäßig. Das Ganze muß nämlich zu Selbstkosten erbracht werden.

Meine Herren, ich kann mir vorstellen, daß Sie das mit Genuß hineingeschrieben haben, denn das entlastet die Parteikasse, aber auf der anderen Seite sind die Parteien nicht arm. Die institutionelle Garantie des Staates für ein freies Parteienwesen hat ihnen nämlich eine reiche Alimentation beschert, und es kann nicht richtig sein. Wenn Sie mehr brauchen, Herr Abgeordneter, kann das möglicherweise an Ihnen liegen.

(Zurufe)

- Ich weiß, daß ich mit meiner Stellungnahme hier wenig Freude erzeuge, aber ich möchte Ihnen trotzdem sagen: Sie können nicht auf der einen Seite Parteien völlig zu Recht mit Steuergeldern alimentieren, damit sie einen hinreichenden Wahlkampf führen können - das sagt das Bundesverfassungsgericht -, und auf der anderen Seite demjenigen, der sich aus Werbung ernähren muß, zum Selbstkostenpreis diese Sendezeiten zur Verfügung stellen. Das stimmt von der Gerechtigkeit her irgendwo nicht. Bitte bedenken Sie dieses.

Ich darf Sie im letzten Zusammenhang noch darauf aufmerksam machen, daß nach dem Montabaur-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts Wahlwerbung in den Medien sowieso eine sehr haarige Sache ist, weil damit das Selbstbestimmungsrecht der Medien im publizistischen Bereich tangiert ist. Ich meine, daß diese Entscheidung, die allerdings zur Presse ergangen ist, auch hier eine wichtige Rolle spielt.

Ich komme zum Werbeverbot an Sonn- und Feiertagen vor 18 Uhr. Daß Sie da an den privaten Rundfunk gedacht haben, ergibt sich schon daraus, daß Sie an Sonn- und Feiertagen nicht überhaupt Mattscheibe für Werbung festlegen wollen, sondern bis 18 Uhr muß Besinnlichkeit herrschen, nach 18 Uhr ist die Arena für die Werbung eröffnet. Es stellt sich allerdings die Frage, meine Herren Abgeordneten, ob dies ausreichend ist.

Erstens ist Werbung existentiell für private Veranstalter, wie uns jetzt auch das Bundesverfassungsgericht sagt. Das ist hier nicht mehr so eine Manchester-liberale Einstellung, sondern das hat unser

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

höchstes Gericht selbst festgestellt.

Zweitens. Die Sonntagsruhe - an die denken Sie hoffentlich, wahrscheinlich - ist kaum tangiert, da kein unmittelbarer Waren- und Dienstleistungsaustausch erfolgt. Es ist etwas anderes, als ob Sie etwa einen Video-Film entleihen; da passiert ein Geschäft, und das soll am Sonntag nicht passieren. Hier passiert Werbung im häuslichen Kreis. Wer das nicht goutieren will und statt dessen den "Feuerreiter" lesen möchte - das ist eine katholische Illustrierte, übrigens mit Werbung -, der kann das tun. Ich weiß also beim besten Willen nicht - ich möchte hier gar keine antikirchlichen Äußerungen machen -, ob das nicht wirklich zuviel des Guten ist.

Drittens. Jetzt wird es doch sehr viel gravierender: das Verbot der Unterbrecherwerbung, § 20 Abs. 3. Auch hier wieder mein Vorsatz: Alternative Werbeformen sind für den privaten Rundfunk ganz existentiell. Wenn er in der gleichen Form werben würde wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk, dann wäre er aus seinen existentiellen Schwierigkeiten nicht zu lösen. Er hat ja nicht die Gebühr, und dementsprechend muß er sich etwas anders verhalten können. Nur haben Sie als Abgeordnete sicher daran gedacht, daß die Informationsfreiheit des Einzelnen durch Spot-Werbung tangiert wird, und das ist auch richtig so. Während der Zeitungsleser die Möglichkeit hat, über die Inserate hinwegzublättern, ist der Hörer oder Zuschauer des Rundfunks den Werbespots praktisch ausgeliefert, und das wollen Sie verhindern, und das ist auch richtig so. Die amerikanischen Verhältnisse sind mit unserer Verfassungslage wahrscheinlich schwerlich vereinbar. Es stellt sich allerdings die Frage, ob Sie nicht vor dem Hintergrund des Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes und dem Übermaßverbot eine gewisse Unterbrecherwerbung zulassen müßten, nach 60 Minuten, nach 100 Minuten. Da gibt es auch ein Problem der föderalistischen Kooperation. Alle anderen Bundesländer, die privaten Rundfunk zulassen, geben entweder nach 60 Minuten oder nach 100 Minuten eine Unterbrechermöglichkeit. Wenn Sie auf der einen Seite - das müssen Sie ja als Gesetzgeber - die Schwierigkeiten privaten Rundfunks in der Startphase und auf der anderen Seite die Informationsfreiheit des Rezipienten sehen, dann muß diese Güterabwägung dahin gehen, daß gewisse Formen neuer Werbemöglichkeiten hinreichend sind.

Letzter Punkt zur Weiterverbreitung: Auf den ersten Moment scheint es ziemlich unwichtig zu sein, daß die Unterbrecherwerbung bei der Weiterverbreitung ebenfalls verboten ist; aber daran kann möglicherweise die Einspeisung in Ihrem Land scheitern; denn die nationalen und internationalen Rundfunkveranstalter richten sich nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, und der ist mittlerweile nach 60 oder 100 Minuten eine Unterbrechung. Die werden nicht in irgendeiner Weise auf den nordrhein-westfälischen Purismus besondere Rücksicht nehmen, sondern sie werden das tun, was es in Bremen gab: Es wird nicht eingespeist, und deswegen ändert Bremen jetzt sein Gesetz und läßt die Unterbrecherwerbung zu.

Meine Herren, es stellt sich hier wirklich die Frage, ob nicht mit

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

dieser kleinen Regelung - es ist ja nur eine Marginalie - die Informationsfreiheit des Bürgers ganz nachhaltig beeinträchtigt wird, wenn nämlich private Rundfunkprogramme in Nordrhein-Westfalen nicht einspeisbar sind, weil das für private Rundfunkveranstalter einfach unzumutbar und im übrigen auch technisch kaum machbar ist. Ich meine also, diese puristische Lösung kann nicht adäquat sein, ist übermäßig und sollte daher von Ihnen aufgegeben werden. Ich hoffe, daß ich nicht zu lange gesprochen habe. - Danke schön.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Ricker. Sie haben in der Tat sehr lange gesprochen, aber das mag auch an der Unterschiedlichkeit der Position liegen. Ich muß fairerweise darauf hinweisen: Wenn die anderen fünf Gutachter auch alle so lange sprechen würden, ist unsere Zeitplanung, die wir uns vorgenommen haben, kaputt.

Inzwischen sind auch die beiden anderen Herren, die Professoren Hoffmann-Riem und Grawert, eingetroffen. Ich darf Sie sehr herzlich begrüßen. Wir hatten es uns so gedacht, daß wir an sich erst alle Gutachten hören wollen, und jeder Gutachter sollte ungefähr 20 Minuten für ein einleitendes Referat in Anspruch nehmen, und dann wollen wir gemeinsam diskutieren. Herr Ricker ist dazu allerdings aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage, und deswegen haben wir ihn sozusagen vorgezogen und diskutieren jetzt erst sein Referat. Wir sollten dann dabei bleiben - diesen Vorschlag möchte ich jedenfalls machen -, daß wir die anderen fünf Gutachter sozusagen en bloc hören und auch en bloc diskutieren.

Nun treten wir schnell in die Diskussion ein. Ich habe eben gedacht, wenn wir damit nicht um 10 Uhr fertig wären, kommen wir in ganz große Schwierigkeiten; aber meine Fragen, die ich an Herrn Ricker habe, werden schon bis 10 Uhr dauern. Ich kann es nicht ändern. Wir müssen versuchen, es etwas kurz zu machen.

Herr Ricker, wenn ich Ihr Gutachten höre, komme ich eigentlich zu dem Ergebnis: Wenn wir verfassungsrechtlich so weit sind, daß wir derartig enge Grenzen haben, sollten wir uns wirklich ernsthaft überlegen, ob wir nicht die Parlamente dichtmachen und nur noch das machen, was das Bundesverfassungsgericht jeweils sagt. Irgendwelche Experten destillieren jeweils die Grenzen daraus, und wir haben keinen Spielraum mehr. Das ist sozusagen nur der erste Eindruck, den ich habe. Bedenken Sie bitte, daß auch einmal die Spannung zwischen richterlicher Einschränkung und der Autonomie des Volkes zum Ausdruck kommen sollte. Dieses Problem bewegt mich seit langem, und ich meine, das Bundesverfassungsgericht hat dies schon weit, weit überzogen. Das wird irgendwie zu einem Glaubwürdigkeitssprung führen, von dem ich noch nicht weiß, wie er bewältigt wird. Das würde jedoch unsere heutige Diskussion weit überschreiten. Das hat sich mir bei Ihren Ausführungen noch einmal aufgedrängt.

Ich habe drei konkrete Fragen, Herr Ricker. Erstens. Sie haben gesagt - ich stimme dem zu -, § 118 des Betriebsverfassungsgesetzes ist eine Schutznorm für die Tendenz, die der Publizist verbreiten will. Glauben Sie denn, daß dieser § 118, der die Mitbestimmungsrechte der Gesamtbelegschaft sozusagen abschließend gegen die

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

Tendenzinteressen des Publizisten abschottet, auch einverständliche Vereinbarungen über die Einbeziehung der Redakteure ausschließen würde? Nur darum geht es hier; das wird auch nicht im Sinne eines Mindestkanons vorgeschrieben, sondern es wird nur gesagt: Wir begünstigen, wenn es zu einer solchen Vereinbarung kommt. Würde das nach Ihrer Meinung dadurch sozusagen ausgeschlossen werden?

Meine zweite Frage: Sie haben sich daran gestoßen - dazu läßt sich sicherlich auch etwas sagen -, daß von den Gewerkschaften drei Vertreter benannt werden können, von den Arbeitgebern jedoch nur ein Vertreter. Gibt es bisher schon Entscheidungen in diesem Punkt, oder gibt es irgendwo anders vergleichbare Regelungen, die man heranziehen könnte?

Dritte Frage. Sie haben gesagt, auch die Beteiligungsgesellschaften wären nach Ihrer Meinung Träger der Rundfunkfreiheit. Könnten Sie sich nicht mit dem Gedanken befreunden, daß wir gerade das ganze Zwei-Säulen-Modell nur aufgezogen haben, um im Interesse der Vermeidung von Doppelmonopolen das zu vermeiden? Oder noch weitgehend die Frage: Würden Sie dem Landtag das Recht bestreiten, die Verleger völlig vom privaten Rundfunk auszuschließen? Wäre es nicht unser gutes Recht zu sagen: Die dürfen überhaupt nicht dabei sein? Sie haben von der Berechtigung gesprochen, die das Bundesverfassungsgericht angesprochen hat, und d.h. noch nicht die Verpflichtung. Wenn wir etwa das Recht hätten, die Verleger mit der Begründung auszuschließen: Die haben ihre Zeitung, da können sie ihren publizistischen Missionseifer voll abreagieren, was zwingt uns dann dazu, ihnen auch noch die Kanäle zu geben? Wir tun das nur - das wissen Sie genauso wie ich -, damit sie nicht um ihr Geld gebracht werden, das sie heute durch die Werbeeinnahmen haben. Deswegen meine Frage: Könnten Sie sich nicht mit dem Gedanken befreunden, daß diese ganze Einrichtung nur gemacht worden ist, um die Verleger von der Trägerschaft der Rundfunkfreiheit durch diese Konstruktion auszuschließen? - Das sind meine Fragen. Sind noch andere Fragen?

Abg. Hellwig (SPD): Herr Professor Ricker, zu zwei Komplexen: Sie haben davon gesprochen, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Lebenswirklichkeit gleich stark seien. Ich weiß nicht, ob Sie das auf den wirtschaftlichen Bereich beziehen. Selbst wenn sie dort gleich stark sein sollten, stelle ich die Frage, ob das dann für den gesamten gesellschaftlichen Bereich gilt. Wie bewerten Sie das eigentlich? Wir haben 22 Millionen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik mit ihren Angehörigen, und wir haben 4 Millionen Selbständige. Was verstehen Sie da eigentlich unter "gleich stark"?

Die andere Frage bezieht sich auf den kommunalen Bereich. Wenn ich Ihre Argumente richtig begriffen habe und wenn ich berücksichtige, daß es wohl in absehbarer Zeit in unseren Kreisen und kreisfreien Städten nur um die Vergabe einer Frequenz geht, dann frage ich mich, ob es richtig ist, wenn ich unterstelle, daß Sie davon gesprochen haben, man sollte dann besser im lokalen Bereich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit geben, es sei denn, daß Sie Rundfunk mehr als Handelsgut oder Wirtschaftsgut und nicht

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

als Kulturgut bezeichnen, wovon wir eigentlich ausgehen. Damit komme ich noch nicht ganz klar. Vor allen Dingen komme ich auch nicht mit der Tatsache klar, daß Sie auf der einen Seite bei den Geldgebern einen geringen Anteil in der Programmgemeinschaft beanstanden, auf der anderen Seite aber schon bei der Beteiligung von Mitgliedern aus Kreistagen oder -räten, Gemeinderäten - wir beabsichtigen, diesen Teil mit zwei Personen zu bedenken - von einem starken Einfluß des Staates über diese Gemeinderäte sprechen.

Abg. Burger (SPD): Halten Sie es für richtig, daß der Staat bei einem beschränkten Gut, das wir hier an Frequenzen für den Lokalfunk haben, ein Privileg gibt und andere ausgeschlossen werden, daß dann keine Anforderungen an die Qualität gestellt werden können, außer der Tatsache, wie Sie sagen, daß das dann mit Geld ausgeglichen werden muß? Kann das nicht nur dann der Fall sein, wenn keine Gewinne gemacht würden? Denn derjenige, der die Lizenz bekommt, bekommt als Gegenwert das Privileg, er schließt andere aus, hält sich die Konkurrenz von Staats wegen vom Leibe. Bei jeder Privatisierungsfrage, z.B. in der Gemeinde, wäre das auch so zu prüfen: Können da nicht Qualitätsanforderungen gestellt werden, müssen da nicht Qualitätsanforderungen gestellt werden, ohne daß das jetzt noch zusätzlich bezahlt wird?

Abg. Büssow (SPD): Herr Professor Ricker, in den §§ 5 Abs. 3 und 45 Abs. 2 ist die Rede davon, wie die Frequenzen, die in Nordrhein-Westfalen vorhanden sind, vergeben werden. Es wird vom Einvernehmen zwischen Bundespost und Landesregierung geredet, und die weisen die Frequenzen z.B. der neuen Landesanstalt z.B. für Rundfunk zu. Halten Sie das für hinreichend gegenüber dem Gebot der Staatsferne, oder müßte der Gesetzgeber dies genauer regeln, nach welchem Modus und welchen Verfahren die Frequenzen zu vergeben sind? Reicht also das Einvernehmen zwischen Bundespost und Landesregierung, daß die Frequenzen an die Landesrundfunkanstalten gegeben werden, oder müßte der Gesetzgeber dies konkretisieren.

(Vorsitzender: Das ist zu Anfang behandelt worden! -
Prof. Dr. Ricker: Das habe ich beantwortet, ist aber auch schriftlich von mir behandelt worden, so daß Sie das nachlesen können!)

Abg. Dr. Rohde (FDP): Herr Professor Ricker, wenn ich Ihre Ausführungen auf den Seiten 14 oder 15 richtig verstanden habe, sind Sie nicht grundsätzlich gegen das Zwei-Säulen-Modell, obwohl es Ihnen nicht besonders behagt? Aber Sie sagen: In der jetzigen Form halte ich es für verfassungsrechtlich bedenklich, es sei denn, es würden die Gesamtverantwortung in der Betriebsgesellschaft gestärkt, möglicherweise die Scharniere vergrößert, verbreitert. Was verstehen Sie darunter?

Abg. Dr. Pohl (CDU): Ich will nur eine Frage stellen: Herr Professor Ricker, die Produktionsquotenregelung nach § 11 Abs. 5 stößt auf Ihre Bedenken. Auch in Europa wird eine Produktionsquotenregelung diskutiert. Sie kennen die Diskussion über das Grünbuch, die darin vorgesehene Regelung. Halten Sie diese auch für verfassungswidrig, und, falls das der Fall ist, können Sie mir einen Weg aufzeigen,

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

wie wir der uns alle bewegenden Sorge, nämlich daß wir durch Fremdproduktionen des Auslands, die unserem Kulturkreis nicht entsprechen, total überflutet werden, gesetzestechnisch gerecht werden können?

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Kollege Pohl. Wenn weitere Fragen nicht vorliegen, bitte ich Herrn Professor Ricker um Beantwortung.

Prof. Dr. Ricker: Ganz kurz: Herr Professor Farthmann, Sie haben auf § 118 hingewiesen. Dazu ist das Folgende zu sagen: § 118 schützt die publizistische Unabhängigkeit der Presse. Der private Rundfunk - ich rede jetzt mal nicht von dem lokalen Funk - hat auch publizistische Unabhängigkeit, allerdings vor dem Hintergrund pluralistischer Bindungen, und ein Redaktionsgremium ist nicht der Gesamtbetriebsrat; das ist richtig. Aber die Redaktionsstatute - ich denke an "Stern" und an "Spiegel" - haben uns leidvoll in der Praxis mitgeteilt - das ist keine Theorie, sondern das ist die Praxis, fragen Sie Herrn Augstein -, daß das so ist.

(Vorsitzender: Die sind aber wohl nicht unzulässig!)
- Es ist aber die Frage, inwieweit Sie jemanden bevorzugen können, wenn er etwas tut, was eigentlich mit seiner Rundfunkfreiheit nicht vereinbar ist, daß Sie jemandem eine Last auferlegen, die er von Verfassungen wegen nicht tragen muß und ihm dann einen Startvorteil einräumen. Das ist doch die Frage. Daß jemand freiwillig ein Redaktionsstatut eingeht, haben wir häufig erlebt; die sind zum allergrößten Teil gescheitert, weil es dann zu einer publizistischen Uneinheitlichkeit und auch Ungestaltbarkeit des Mediums führte.

Zweitens komme ich zur Betriebsgesellschaft. Frage: Ist das ein Teil der Rundfunkfreiheit? Sie wollten die gerade aus dem Bereich des Rundfunks herausbringen. Ich darf mich wiederholen: Der Vertrieb gehört auch zur Pressefreiheit. Wenn Sie tatsächlich das ökonomische Moment, das pekuniäre Moment aus dem Rundfunk draußen haben wollen, dann machen Sie öffentlich-rechtlichen Rundfunk, möglichst in einer reinen Form; denn auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es natürlich so ökonomische Gelüste, über die wir aber jetzt nicht zu reden brauchen. Nur wenn Sie sagen: Dieser private Rundfunk soll sich privatwirtschaftlich ernähren, aber gleichzeitig praktisch der Öffentlichkeit verantwortlich sein, eine öffentlich-rechtliche Form haben, dann funktioniert das Ganze nicht. Das funktioniert auch in der Praxis nicht, denn diese Betriebsgesellschaft hat kaum Einfluß auf das Programmgeschehen. Unter dem Gesichtspunkt öffentlicher Verantwortung, Herr Farthmann, kann man sehr viel machen, was aber aus pekuniären Gründen, aus Gründen des Geldes nicht möglich ist, weil es nicht bezahlbar ist. Aber diese Betriebsgesellschaft hat keinen Einfluß darauf, und zum privaten Rundfunk gehört ja - das sagt das Bundesverfassungsgericht - seine private Existenz, d.h. seine Existenz, die auf privaten Erträgen beruht, und das gehört dann zur Rundfunkfreiheit mit dazu. Das ist das andere Modell. Wenn Sie das nicht mögen - das ist Ihr gutes Recht, der Gesetzgeber ist gar nicht so stark in der Pflicht des Bundesverfassungsgerichts: Sie können sich ja auf öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschränken -, dann tun Sie das, aber schaffen Sie nicht im Programmbereich einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk und im Finanzbereich einen privaten Rundfunk. Das

Hauptausschuß
23. Sitzung

08.11.1986
Kn

Ganze funktioniert nicht, und das wird mit Modellkonsistenz umschrieben.

Nächster Punkt: Der Herr Abgeordnete hat gefragt, ob Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleich stark seien. Zunächst einmal hat sich der Staat so zu verhalten. Der Staat hat sich gegenüber Arbeitgebern und Arbeitnehmern neutral zu verhalten, und die 22 Millionen Arbeitnehmer sind kein Grund, schon gar nicht, wenn es um gesellschaftliche Relevanz geht, denn wir haben eine Fülle von Organisationen - denken Sie z.B. an die jüdische Kultusgemeinde, die nur sehr wenige Mitglieder hat und die trotzdem aus gutem Grund im Rundfunkrat sitzt -, und dazu gibt es auch einschlägige Gerichtsurteile, die feststellen, daß sich die gesellschaftliche Repräsentanz nicht an der Zahl der Mitglieder festmacht. Vor dem Hintergrund, daß wir Privatautonomie haben, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einem ständigen Ringen unsere Wirtschaftsordnung gestalten, scheint es mir richtig zu sein, von zwei gleich starken gesellschaftlich relevanten Gruppen auszugehen.

Herr Professor Farthmann, Sie hatten eine dritte Frage gestellt, die lautete: Gibt es hierzu Urteile? Mir ist ein solches nicht bekannt, aber diese Frage wird sowohl von dem Verfassungsgerichtshof als auch vom Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des WDR-Gesetzes geprüft. Noch gibt es das also nicht, aber ein solches Urteil wird es geben.

Nächster Punkt: der öffentlich-rechtliche Rundfunk im lokalen Bereich. Sie sprachen davon, daß Sie im lokalen Bereich sagen - ich gehe jetzt mal von dem Modell aus, das ich bisher kenne, ich höre da schon wieder anderes, daß es nur einen lokalen Rundfunk geben soll, man will jetzt, daß der WDR auch lokalen Rundfunk machen können soll -: Wenn es nur einen lokalen Rundfunk in Nordrhein-Westfalen geben soll, dann gibt es gute Gründe, diesen lokalen Rundfunk mit allerlei öffentlichen Lasten zu bedenken. Ob da jede Last so in Ordnung ist, ist eine andere Frage; aber es gibt nur einen lokalen Rundfunk, der dann die Grundversorgung leisten muß. Nur wenn Sie den Grundversorgung machen lassen, müssen Sie auch der zweiten Aspekt des Bundesverfassungsgerichts sehen, daß nämlich sagte: Weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk Grundversorgung macht, bekommt er auch Gebühren. Wenn Sie es allerdings so machen, wie ich jetzt gehört habe - ich weiß nicht, ob ich hier etwas Überflüssiges erzähle, weil das schon wieder vom Tisch ist -, daß auch der WDR lokalen Rundfunk machen darf - -

(Zurufe)

- Das ist also nicht so. Dann bleibe ich bei dem Statement, das ich gerade gesagt habe.

Nächster Punkt: Herr Rohde, Sie fragten: Halten Sie das Zwei-Säulen-Modell für verfassungswidrig? Eo ipso halte ich es nicht für verfassungswidrig; das könnte man sich so vorstellen. Wir haben auch in Bayern eine Konstruktion, die hier gewisse Ähnlichkeiten aufweist. Nur muß dann zweierlei klargelegt sein: Die programmlichen Ansprüche sind mit den 15 % von gewaltiger Höhe, die da an irgendwelche Gruppen gegeben werden müssen. Das muß der

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986

Kn

öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht tragen. Es ist von mir also nicht irgendwo herbeiphantasiert, daß diese Belastungen stark sind. Wenn die Belastungen stark sind, dann muß Geld her; das Geld kommt nicht aus der Werbung, die Werbung treibende Wirtschaft ist nicht daran interessiert, daß irgendeine Volkshochschule Sendungen gestalten kann; das wissen Sie doch auch alle. Deswegen sage ich nichts gegen diese Sendungen. Wenn Sie das wollen, schreiben Sie ins Gesetz: 15 % für solche Gruppen. Dann müssen Sie auch für die Finanzierung garantieren. Sie sind der Träger der institutionellen Garantie für den Rundfunk. Das ist die Aufgabe des Gesetzgebers.

Das zweite sind die Scharniere. Wenn Sie die Betriebsgesellschaft wollen und sagen: Wir wollen das nicht mit den Gebühren, wir wollen, daß er sich privat ernährt, er soll sich aus Werbung ernähren, dann bin ich erstens der Meinung, daß das schon wegen der hohen Auflagen nicht geht, aber dann müssen Sie jedenfalls Scharniere zwischen der Betriebsgesellschaft und der Programmgesellschaft herstellen, dann muß die Betriebsgesellschaft entscheidenden Einfluß haben; denn sie muß das Ganze ja möglicherweise auch vor dem Konkursrichter verantworten. Ich bin kein Wirtschaftsrechtler, aber dieses Modell will mir in der hier vorliegenden Form nicht in den Kopf. Dagegen, daß Sie ein Zwei-Säulen-Modell machen, ist von der Verfassung her sicher im übrigen nichts einzuwenden.

Herr Dr. Pohl, Sie sprachen die Produktionsquotenregelung an. Dazu kann man viel sagen. Das ist erstens einmal eine Frage unseres eigenen Kulturgutes: Wo nichts ist, kann man nichts holen. Vielleicht machen wir schlechte Serien. Ich bin kein Publizistikwissenschaftler mit empirischem Hintergrund, aber ich könnte mir vorstellen, daß das irgendwelche Ursachen hat, daß deutsche Serien nicht den Erfolg haben, den amerikanische Serien haben. Aber ich will mich darüber nicht ausbreiten, das ist nicht meine Aufgabe. Aber die Frage ist: Wer könnte das? Das könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bekommt die Gebühr, er hat die Grundversorgung zu gewährleisten, er muß die deutsche Kultur, von der Sie sprachen, besonders fördern. Es ist nicht gottgewollt, daß er für Millionen DM amerikanische Filme einkauft, sondern nach dem 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts ist das sein Auftrag. Wenn man sagt, der private soll es aber auch, dann muß bitte irgendwo das Äquivalent sein. Der private Rundfunk muß sich am Markt orientieren - das ist das erste -, und zweitens muß er pluralistisch sein, jedenfalls vom Grundstandard her. Alles andere, was hinzu kommt, ist eine Belastung, die auch einer extra Entlastung bedarf; denn sonst kommen wir in Probleme mit Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Ricker. Wir danken Ihnen und wünschen Ihnen einen schönen Weg zurück zu Ihrer Vorlesung.

Wir treten dann in die Anhörung der anderen Herren Sachverständigen ein. Ich schlage vor, daß wir so vorgehen, wie es fast zufällig im Einladungsschreiben steht. Dann wäre der erste, der bitte sein Gutachten erstatten sollte, Herr Professor Hoffmann-Riem.

Prof. Dr. Hoffmann-Riem: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst muß ich mich dafür entschuldigen, daß ich nicht mit einer

Hauptausschuß
28. Sitzung

08 .11.1986
Kn

schriftlichen Ausarbeitung komme. Meine Arbeitslast hat das nicht ermöglicht, und ich habe die Fragen, die mir noch zugesandt wurden, erst am vergangenen Donnerstag erhalten. Auf die hätte ich ohnehin nicht mehr schriftlich antworten können. Ich bitte, mir das nachzusehen. Zum zeitlichen Ablauf: Ich hatte bei der Einladung darauf hingewiesen, daß ich heute nachmittag in Hamburg Vorlesung habe und bin also nicht beliebig lange verfügbar. Mir war gesagt worden, daß ich nach Herrn Ricker in ähnlicher Weise behandelt würde wie er. Ich möchte den anderen Kollegen allerdings nicht die Möglichkeit nehmen, sich im Zusammenhang zu äußern, bevor ich befragt werde. Vielleicht könnte man dann bei der Befragung darauf achten, daß ich nicht so ganz nach hinten rutsche; denn ich schaffe das sonst nicht.

(Vorsitzender: Wäre Ihnen 13 Uhr zu spät?)

- Eigentlich wollte ich die Maschine um 12 Uhr nehmen; wenn es nicht vermeidbar ist, kann ich auch die Maschine um 14 Uhr nehmen, und ich hoffe, daß ich trotzdem meine Vorlesung erreiche. Aber die Maschine um 14 Uhr müßte ich auf jeden Fall bekommen.

Nun zu den Inhalten. Ich hatte schon verschiedentlich das Vergnügen, zu medienrechtlichen Gesetzentwürfen dieses Hauses Stellung zu nehmen, und Sie werden sich erinnern, daß ich mich jedesmal bemüht habe, nicht das Loben, sondern das Kritisieren in den Vordergrund zu stellen. Das werde ich aus diesmal so tun. Das heißt, die Regeln, die mir nicht beanstandungsbedürftig erscheinen, werde ich jetzt nicht besonders behandeln, aber ich bin gern bereit, auf solche Fragen einzugehen. Ich werde mich vorrangig auf die hier besonders umstrittene Frage des Lokalrundfunks konzentrieren und anschließend einige andere Einzelfragen behandeln. Weil ich voraussetze, daß Sie das alle kennen, werde ich nicht die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiedergeben, sondern sie allenfalls in bezug nehmen, soweit mir das erforderlich erscheint. Dabei werde ich mich bei der Analyse der Normen nicht darauf beschränken, nur zu sagen, ob bzw. wo die Grenze der Verfassungswidrigkeit überschritten ist, sondern ich werde mich auch wie Herr Kollege Ricker ebenfalls auf Fragen der Eignung und Zweckmäßigkeit einlassen, wobei ich davon ausgehe, daß die Dinge der Verfassungsmäßigkeit und der Tauglichkeit auch auf der Ebene des Rechtlichen miteinander verknüpft sind, aber natürlich gibt es auch zweckwidrige Regeln, die nicht gleichzeitig verfassungswidrig sein müssen. Diese Vorbemerkung gilt vor allem für meine Einwendungen im Hinblick auf das Modell des Lokalrundfunks.

Das Grundkonzept des Entwurfs, jetzt nicht nur auf den Lokalfunk bezogen, geht davon aus, daß privater Rundfunk, und zwar privatwirtschaftlicher Rundfunk, in Nordrhein-Westfalen zugelassen werden soll. Dies ist unzweifelhaft verfassungsgemäß. Es ist auch so, daß der Gesetzgeber eine breite Gestaltungsfreiheit hat, und ich sage das Folgende vor allem im Hinblick auf manche Bemerkung in der öffentlichen Diskussion der letzten Tage und Wochen. Nicht all das, was das Bundesverfassungsgericht zum niedersächsischen Landesrundfunkurteil gesagt hat, ist ein Gebot für andere Landesgesetzgeber. Mit anderen Worten: Die Gestaltungsfreiheit geht erheblich weiter, und deswegen ist auch das vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber gewählte Modell im Rahmen dieser Gestaltungsfreiheit

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich. Es ist insbesondere unbedenklich, zum Teil verfassungsrechtlich auch geboten, daß es Regeln des Zugangs und Beschränkungen der Betätigung privatwirtschaftlicher Rundfunkveranstalter gibt. Diese sind so lange unbedenklich, wie sie im Interesse der Meinungsbildungsfreiheit und -vielfalt bestehen. Ich habe keine prinzipiellen Bedenken insoweit auch im Hinblick auf die von Herrn Kollegen Ricker soeben angegriffenen Regelungen mit den Ausnahmen, die ich noch ansprechen werde.

Es ist ebenfalls verfassungsrechtlich zulässig, daß der Gesetzgeber das Prinzip des Binnenpluralismus verankert, wie das hier geschehen ist. Er hat den programmlichen Binnenpluralismus vorgesehen, einen organisatorischen allenfalls im Bereich des Lokalfunks in Ansatz genommen, allerdings in einer sehr abgeschwächten Weise. Ein organisatorischer Binnenpluralismus ist so lange nicht geboten, wie es andere Vielfaltsicherungen gibt. Nach der Meinung des Bundesverfassungsgerichts ist ein solcher organisatorischer Binnenpluralismus in hohem, ja in höherem Maße geeignet als die bloß materielle programmliche Absicherung von Binnenpluralismus, wie vom Bundesverfassungsgericht deutlich gesagt.

Eine binnenpluralistische Programmaufgabe bis hin zu einer binnenpluralistischen Organisation ist um so mehr geboten, je weniger der Außenpluralismus funktioniert oder funktionieren kann. Da dies im lokalen Bereich mit besonderer Intensität anzunehmen oder zu befürchten ist - diese nicht reine Funktionsfähigkeit eines Außenpluralismus, der auf Wettbewerb aufbaut -, gilt im lokalen Bereich eine besondere Legitimation für binnenpluralistische Strukturen.

Wenn dem Rundfunk im Programmbereich oder in seiner Struktur im übrigen, im organisatorischen, im finanziellen Bereich, Restriktionen im Interesse der Meinungsbildungsfreiheit, -vielfalt auferlegt werden, so ist dies - dies ist eine Anmerkung zu den Ausführungen von Herrn Ricker - kein Anlaß, daß nunmehr eine Gebührenfinanzierung stattfinden müsse. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, privaten Rundfunk vorzusehen. Wenn er dies vorsieht, muß er sicherlich für die Funktionsfähigkeit sorgen, aber er muß zunächst mal für die Funktionsfähigkeit des Meinungsbildungsbereichs und damit für die Absicherung dessen sorgen, was durch die objektiven Aspekte der Rundfunkfreiheit vorgegeben ist und deswegen vom Gesetzgeber gewährleistet werden muß. Dies ist eine Aufforderung, entsprechende inhaltliche Bindungen vorzusehen, und soweit diese privatwirtschaftlich finanzierbar sind, mag sich privatwirtschaftlicher Rundfunk einstellen. Soweit dies nicht privatwirtschaftlich finanzierbar ist, ist die gesetzgeberische konsistente Alternative die einer anderen Rundfunkstruktur, nicht aber die einer Vermengung von Privatwirtschaftlichkeit und Gebührenfinanzierung. Dies führt zu einer völligen Aushöhlung einzelner Modelle, und das Prinzip der Modellkonsistenz, das in der medienpolitischen Diskussion immer stärker betont wird, gilt auch für die Frage der Finanzierungsgrundlagen. Soviel allgemein als Vorbemerkung.

Ich wende mich jetzt dem lokalen Rundfunk zu. Dabei gehe ich davon aus, daß ein lebensfähiger lokaler Rundfunk wichtig ist, daß

Hauptausschuß
28. Sitzung

C8.11.1986
Kn

es einen besonderen Bedarf gibt, im Bereich des Kommunalen, Regionalen, also im sogenannten Nahbereich, eine darauf abgestimmte Mediensituation vorzufinden. Es gibt auch einen durch empirische Untersuchungen belegten Bedarf der Bevölkerung an Programmen mit einem Nahbereichsbezug. Das besondere Problem dieses Nahbereichsrundfunks besteht aber daraus, daß der Nahbereich auch besonders sensibel, anfällig ist; darauf komme ich jetzt zu sprechen.

Wenn man Lokalrundfunk einrichtet, dann muß er sicherlich finanziell lebensfähig sein. Also haben wir einmal das Kostenproblem, das Finanzierungsproblem. Er muß aber auch unabhängig sein, und zwar nicht nur unabhängig gegenüber ökonomisch motivierter Einflußnahmen, sondern auch gegenüber politisch motivierten Einflußnahmen. Dazu gehört also auch eine Unabhängigkeit von örtlicher Machtträgern. Wenn er wirklich den Namen "Lokalfunk" verdienen soll, muß er auch so strukturiert sein, von Finanzierung plus Binnenstruktur, daß ein inhaltlich lokales Programmangebot und nicht nur ein Programm entsteht, das im wesentlichen aus Fremdkonserven, aus angekauften Konserven besteht, die dann örtlich anmoderiert werden. Wenn man diese Zielvorstellungen, die nicht alle verfassungsrechtliche Zielvorstellungen, sondern jetzt natürlich auch Zweckmäßigkeitsvorstellungen umfassen, zugrunde legt, dann gibt es im lokalen Bereich einen besonders akzentuierten Regelungsbedarf, der vor allem die publizistische Unabhängigkeit umfassen muß.

Die Funktionsfähigkeit eines pluralistisch ausgerichteten Lokalfunks ist im Lokalbereich nicht durch das Prinzip der Konkurrenz zu erwarten. Schon die Frequenzsituation schließt das aus, aber es gibt wohl niemanden, der bezweifelt, daß es im lokalen, regionalen, engeren Bereich keine finanziell-ökonomische Basis für mehrere konkurrierende, sich privatwirtschaftlich finanzierende Fernsehprogramme gibt; im Bereich des Hörfunks mag es etwas besser aussehen, jedenfalls in Ballungszentren, aber auch dort ist ein Konkurrenzfunk nur bedingt zu erwarten.

Zum Fernsehbereich darf ich auf eine Stellungnahme des privaten Veranstalters SAT 1 verweisen, der vor nicht allzu langer Zeit gesagt hat, daß nach seiner Einschätzung in Ballungsräumen ein Sendevolumen von mehr als einer halben Stunde lokalem Programm, dort originär entwickelt, kaum finanzierbar sein dürfte. Selbst wenn das etwas übertrieben ist, zeigt es, glaube ich, doch an, daß hier ein besonderes Problem besteht. Insofern habe ich nicht die Erwartung einer wirtschaftlichen Konkurrenz mit der Folge einer publizistischen Konkurrenz. Das ist die Situation, in der Binnenpluralismus für die Programm Erfüllung verfassungsrechtlich geboten ist. Dementsprechend meine ich auch, daß der Gesetzgeber hier in Nordrhein-Westfalen richtig handelt, wenn er von einer solchen binnenpluralistischen Orientierung ausgeht. Allerdings bedeuten meine Zweifel im Hinblick auf die Lebensfähigkeit des lokalen Rundfunks auch, daß es nicht sicher ist, daß sich in allen Regionen Nordrhein-Westfalens Lokalrundfunk entwickeln wird. Es wird Bereiche geben, in denen sich dieser Lokalfunk vermutlich nicht so entwickeln wird. Deswegen glaube ich, daß der Gesetzgeber seine Verantwortung ernst nehmen muß, dafür zu sorgen, daß in allen Be-

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

reichen Lokalfunk möglich ist, und dies bedeutet möglicherweise, daß auf die Reservefunktion eines öffentlich-rechtlichen Lokalrundfunks, etwa im Rahmen des WDR, nicht verzichtet werden kann.

Solange sich ein funktionsfähiger alternativer, privatrechtlich, privatwirtschaftlich strukturierter, Privatrundfunk nicht entwickelt, ist es im Interesse der Rundfunkversorgung aller Teile der Bevölkerung geboten, eine Alternative bereitzuhalten. Solange also keine vergleichbaren, äquivalenten Programmangebote durch Private erreichbar sind, halte ich es für jetzt auch verfassungsrechtlich unverzichtbar, für eine Alternative zu sorgen, und das bedeutet möglicherweise - es gibt natürlich auch andere Gestaltungen -, daß man auf den WDR zurückgreift. Ich möchte anregen, das in das Gesetz aufzunehmen, d.h. daß § 21 Abs. 1 in der mir jetzt vorliegenden Fassung so nicht haltbar ist.

Nun komme ich zu dem nordrhein-westfälischen Zwei-Säulen-Modell, also zu dem Modell, das offenbar als Regelfall für Privatfunk gedacht ist. Das Grundkonzept dieses Modells besteht aus der Trennung zwischen ökonomischer und publizistischer Orientierung. Das ist medienpolitisch und medienrechtlich ein sehr guter Grundsatz, der insbesondere bei einem binnenpluralistischen Programm wichtig ist, um die Dominanz der ökonomischen Seite nicht entstehen zu lassen. Es gibt auch nicht etwa ein Gebot, dieses Prinzip deshalb zu verlassen, weil man sich privatrechtlicher Gestaltungsformen bedient. Wie Privatautonomie im Privatrecht gilt, so muß sie in rundfunkrechtlichen Bereich nicht in der gleichen Weise wie sonst im wirtschaftlichen Leben zur Entfaltung kommen, sondern der Rundfunkgesetzgeber ist legitimiert, im Rahmen seiner Lizenzierungspraxis solche Veranstalter zu privilegieren oder gar ausschließlich zuzulassen, die bestimmten vereinsrechtlichen Gestaltungen Rechnung tragen. Ich gehe mit dieser Antwort auf eine der Fragen ein, die uns in der letzten Woche übersandt worden sind. Das war also meine Antwort.

Im Grundsatz glaube ich also, daß das Zwei-Säulen-Modell auf einer medienrechtlich, medienpolitisch sinnvollen Grundorientierung aufbaut, und insofern ist das auch eine innovative Konstruktion. Ich habe aber erhebliche Zweifel, ob die Realisierung geglückt ist. Die Realisierbarkeit steckt voller Tücken, und es bestehen eine Reihe von Risiken, auf die ich jetzt zu sprechen komme.

Ich gehe zunächst auf den wohl wichtigsten Bereich ein, nämlich auf das Programm. Es muß gesichert sein, daß ein unabhängiges, vielfältiges Programm auch im lokalen Bereich entsteht. Ich verstehe das von Ihnen vorgesehene Konzept so, daß die Programmverantwortung voll bei der Veranstaltergemeinschaft liegen soll, allerdings ein wenig intern relativiert durch Vereinbarung eines Redaktionsstatuts. Zu dieser Konstruktion habe ich nun einige Anmerkungen, Bedenken zu formulieren. Zum einen halte ich es für problematisch, daß die Art und Weise der Ausübung der Programmverantwortung intern ungeregt ist. Dies ist deshalb problematisch, weil keine Garantie besteht, daß sich in der Umsetzung eine sinnvolle Konzeption herausbildet. Dies ist möglich, aber, wie gesagt, nicht garantiert. Der Gesetzgeber überläßt es also dem Zufall der Entscheidung der priva-

Hauptausschuß
2⁸. Sitzung

08.11.1986
Kn

ten Träger hier, ob eine angemessene interne veranstaltungsbezogene Programmorientierung entstehen kann.

(Vorsitzender: Wie könnte denn dieses letzte Bedenken geheilt werden?)

- Vielleicht darf ich das zunächst einmal vorstellen und dann darauf eingehen, soweit ich das kann. Ich möchte zunächst die Problemfelder bezeichnen, weil es dann leichter ist, das gesamte Feld zu behandeln.

Es ist völlig offen, wie in der Veranstaltergemeinschaft Aufgaben verteilt werden, beispielsweise wenn das ein Verein ist, zwischen der Mitgliederversammlung und dem Vorstand, welche Funktionen dort jeweils sind, ob das also in der Konstruktion immer so gemacht wird, daß auch wirklich so viel Entfaltungsraum für das Programm verbleibt - darauf komme ich gleich noch einmal zu sprechen -, daß ein dem Vielfaltsprinzip entsprechendes Programm entsteht. Das ist möglich, je nachdem, wie man diese interne Ausbalancierung vornimmt, aber nicht sicher. Das möchte ich in einer Hinsicht vertiefen.

Gerade wenn diese Veranstaltergemeinschaft durch verschiedene Träger zu einer Art binnenpluralistischer Grundkonzeption getragen wird, dann ist zu erwarten, daß im Lokalbereich dieses lokal verankerte Einflußträger sind. Damit besteht im Lokalbereich das Risiko eines Honoratiorenrundfunks, eines auf die lokalen Machtträger inhaltlich ausgerichteten Rundfunks. Dieses Risiko verwirklicht sich jedenfalls dann, wenn durch die interne Struktur ein unmittelbarer Zugriff auf das Programm abgesichert ist. Dabei mögen Sie sich wundern, daß ich diesen Punkt, der eigentlich einem binnenpluralistischen Modell eminent ist, jetzt als kritischen Punkt herausarbeite, aber ich glaube, man muß die Besonderheiten der lokalen Nähe berücksichtigen. Es macht einen Unterschied, ob ich in einer großen Region, etwa im gesamten Land Nordrhein-Westfalen, für den WDR ein internes Organ nach diesem Prinzip baue und ihm in einer rechtlich durch das WDR-Gesetz im einzelnen austarierten Weise Programmeinfluß gebe, oder ob ich völlig offenlasse, wie intensiv der Programmeinfluß ist, alle Ebenen der Personalentscheidung, der Haushaltsentscheidung, der Organisationsentscheidung, der Programm-entscheidung möglicherweise bei diesem Honoratiorenngremium ansiedle, das so unmittelbar an den Dingen, die in diesem Lokalfunk inhaltlich präsentiert werden, ein Interesse hat. Wir wissen doch, daß schon im Bereich der Lokalzeitungen der Einfluß der örtlichen Honoratioren, von politischer, ökonomischer und sonstiger Art, besonders intensiv ausgeübt wird. Wenn wir dies nun noch verankern, ohne dagegen auch Barrieren vorzusehen, dann haben wir das Risiko eines nicht unabhängigen, eines letztlich nur auf Anpassung an die örtlichen Machtverhältnisse ausgerichteten Rundfunks. Ich meine, dieses müßte besser abgesichert sein, und ein Mittel dazu ist eine stärkere Herausarbeitung des Grundsatzes der journalistischen Autonomie im Programmbereich, eine stärkere Absicherung der Redaktion gegenüber derartigen Einflußversuchen. Das heißt, ich meine, daß man den Entfaltungsraum für journalistische Professionalität zwar nicht absolut, aber größer machen muß. Dabei reicht es nicht, was jetzt in § 22 Abs. 2 angesprochen ist, daß man vorsieht, daß es eine Art Redaktionsstatut geben muß, mit der sehr

Hauptausschuß
28. Sitzung

03.11.1986

weichen Formulierung, indem gesagt wird: Die redaktionellen Mitarbeiter müssen Einfluß auf die Programmgestaltung haben. Einfluß auf die Programmgestaltung haben redaktionelle Mitarbeiter eigentlich nicht immer. Es geht darum, diesen Einfluß gegenüber Einflußnahme Dritter abzusichern, soweit dadurch dieses Vielfalts- und Unabhängigkeitsprinzip gefährdet ist. Insofern geht es um die Absicherung einer relativen Eigenverantwortung im redaktionellen Bereich.

Anknüpfend an die Fragen, die Sie, Herr Vorsitzender, soeben an Herrn Kollegen Ricker gestellt haben, möchte ich dazu mit Nachdruck sagen: Eine solche Absicherung von relativer journalistischer Eigenverantwortung ist in keinerlei Hinsicht ein Verstoß gegen § 118 des Betriebsverfassungsgesetzes, sondern das ist ein Aliud. Es geht jetzt nicht darum, die redaktionellen Mitarbeiter in ihrer Rolle als Arbeitnehmer in einer Weise vor anderen Arbeitnehmern zu bevorzugen, im Verhältnis zum Arbeitgeber mit Mitbestimmungsbefugnissen auszurüsten, es geht um die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Rundfunks. Das heißt, es geht um eine ganz andersartige Zielrichtung: Die journalistischen Mitarbeiter werden für ein Ziel instrumentalisiert, nämlich für das publizistische Ziel der Sicherung eines vielfältigen Rundfunks. Das hat mit § 118 des Betriebsverfassungsgesetzes nichts zu tun.

Im übrigen gibt es in dem von Ihnen vorgelegten Modell keine Tendenzfreiheit des Rundfunkveranstalters. Das ist kein Tendenzveranstalter. Es gibt keine Tendenzfreiheit, sondern es gibt eine Verpflichtung auf ein binnenpluralistisches Integrationsprogramm. Das ist das Gegenteil von Tendenzfreiheit, so daß auch dieses Standbein der Argumentation, meine ich, zu kurz ist oder überhaupt nicht benutzt werden kann.

Mit anderen Worten: Ich glaube, wenn man hier die Absicherung der lokalen Unabhängigkeit des Programmverhaltens des Rundfunkveranstalters sichern möchte, dann kann das bei der jetzt von Ihnen gewählten Konstruktion nur funktionieren, wenn es zusätzlich eine Absicherung der Redaktion gibt, damit Pressionschancen abgebaut werden. Es reicht dafür auch nicht, daß der Chefredakteur von zwei Instanzen gemeinsam gewählt wird, aber im übrigen nicht gesagt wird, welche Kompetenzen er etwa hat. Wenn man vorsieht, der Chefredakteur könne das redaktionelle Personal vor der Einstellung vorschlagen, dann meine ich, so etwas ist nicht gesetzlich regelungsbedürftig. Vorschlagen kann jeder etwas. Die Frage ist, was aus seinem Vorschlag wird. Ich sehe nicht, daß dieser Vorschlag eine besondere rechtliche Qualität gewinnt. Daß er eine faktische Qualität hat, glaube ich schon; aber mir ist z.B. gesagt worden, daß bei einem jetzt gerade in Norddeutschland in Gründung befindlichen privaten Hörfunk, der Chefredakteur eine Vertragsgestaltung hat, die vorsieht, daß er alle Personalentscheidungen, die zu einer Gehaltsgestaltung von einem Jahreseinkommen unter 100 000 DM führen, allein, ohne jede Mitwirkung des Eigentümers oder einer anderen Instanz, vornehmen kann. Das ist sicher sehr weitgehend. Ich möchte darauf hinweisen, daß es keineswegs eine irgendwo die Autonomie im redaktionellen Bereich hinreichend absichernde Gestaltung ist, wenn der Chefredakteur ein reines Vorschlagsrecht hat. Ich sage

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

dabei nicht, daß die redaktionelle Autonomie personell nur über den Chefredakteur abgesichert werden muß - das ist auch problematisch -, nur möchte ich darauf hinweisen, daß das, was Sie jetzt vorsehen, nach meiner Einschätzung keineswegs hinreicht.

Ich fürchte nun für den Fall, daß es nicht optimal organisiert wird - weil keine rechtlich hinreichenden Sicherungen vorgesehen sind, kann sich dieses Risiko verwirklichen -, daß dieser lokale Rundfunk in einen Zangengriff genommen wird, einerseits von örtlichen Interessenträgern, die in der Veranstaltergemeinschaft organisiert sind, und andererseits - darauf komme ich noch gesondert zurück - von den ökonomischen weithin dominanten Positionen der Betriebsgesellschaft her. Bei der Dominanz der örtlichen Interessenträger ist ein Proporz zu befürchten, wie wir ihn im öffentlich-rechtlichen Rundfunk kennen, bei einer starken Dominanz der ökonomischen Seite ist Kommerz zu befürchten. Darauf komme ich gleich noch einmal zurück. Das heißt, wenn sich Kommerz und Proporz vereinen, dann könnte hieraus eine Art "Komporzrundfunk" entstehen, der also, glaube ich, schlechter als alles andere wäre, was sonst diskutiert wird. Ich darf noch einmal sagen: Diese Kritik richtet sich nicht gegen das Grundmodell, sondern gegen das Fehlen hinreichender Sicherungen.

Ich möchte das noch ein wenig vertiefen. Bevor ich dies vor allem für die Betriebsgesellschaft tue, möchte ich noch darauf hinweisen, daß ich mir kaum vorstellen kann, daß sich unter diesen Bedingungen ein leistungsstarker, motivierter Chefredakteur finden läßt, daß sich unabhängige Lokaljournalisten diesem Rundfunk stellen werden. Ich fürchte die Gefahr vieler Querelen oder, wenn man diesen als Journalist ausweichen möchte, daß man dann zu bravem Anpassungsjournalismus gegenüber dem kommt, was im örtlichen Bereich gefragt ist, oder man weicht auf das aus, was ökonomisch ohnehin am lukrativsten ist, nämlich man beschränkt sich auf das Abspielen von Fremdkonserven und moderiert das irgendwie örtlich an. Diese Alternativen überspitze ich jetzt sicher etwas, aber ich glaube, daß sie durch die rechtliche Gestaltung nicht ausgeschlossen sind.

Das war der Programmbereich.

Nun kommt ein zweites Problemfeld: die Sicherung der ökonomischen Lebensfähigkeit. Wir haben hier einen privatwirtschaftlich finanzierten Rundfunk. Ich gehe davon aus, daß es im nordrhein-westfälischen Bereich auf Grund des Ballungscharakters vieler Gebiete gute Voraussetzungen gibt, daß sich in einer Reihe von Regionen ein Lokalfunk mit einem begrenzten Eigenprogramm plus Fremdkonserven ökonomisch tragen läßt. Für die anderen Bereiche mag es wichtig sein, wieder daran zu denken, was ich vorhin zu der Reservefunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesagt habe. Soweit es nun eine Möglichkeit gibt, hinreichende Finanzmittel durch einen Lokalfunk zu erwerben, werden diese Finanzmittel nach der jetzt vorgesehenen Konstruktion durch die Betriebsgesellschaft erwirtschaftet. Demgegenüber hat die Veranstaltergemeinschaft keine Ertragshoheit. Sie ist von den Finanzzuweisungen der Betriebsgesellschaft abhängig, kann diese Abhängigkeit vertraglich reduzieren, sofern ihre Verhandlungsmacht groß genug ist. Ob diese Verhandlungsmacht groß

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986

genug ist, kann ich nicht definitiv übersehen. Ich habe insbesondere Zweifel, weil sich der Gesetzgeber aus regelungstechnisch einsichtigen Gründen, aber letztlich vom Ergebnis her in problematischer Weise, darauf beschränkt zu sagen: Es müssen die gesetzlich vorgeesehenen Aufgaben erfüllt werden. Aber was das ist, wie man Lokalfunk so ausgestaltet, daß die Aufgaben erfüllt werden, da gibt es viele Spielräume. Hier hat die Veranstaltergemeinschaft wenig Verhandlungsmacht, jedenfalls dann nicht, wenn sie nicht über eine eigene, auch in ihrem Eigentum befindliche - dieser Zwischensatz ist wichtig - technische und sonstige Infrastruktur verfügt. Letzteres ist bisher nicht abgesichert.

Die Betriebsgesellschaft hat die Möglichkeit, über die Finanzzuweisungen, über die Zustimmung zum Wirtschaftsplan und zum Stellenplan, über die Zustimmung bei der Auswahl eines Chefredakteurs und durch die Mitgliedschaft in der Veranstaltergemeinschaft Einfluß auf das Verhalten der Veranstaltergemeinschaft zu nehmen, ohne daß entsprechend gewichtige umgekehrte Einflußmöglichkeiten abgesichert sind. Mit anderen Worten: Ich sehe zwar die Möglichkeit einer Finanzierung dieses Rundfunks in bestimmten Bereichen, aber ich sehe keine hinreichende Absicherung der Veranstaltergemeinschaft gegenüber der Durchsetzung der Interessen der Betriebsgemeinschaft an der Erzielung hoher Erlöse, so daß auch dort, meine ich, die Veranstaltergemeinschaft noch besser in ihrer Ertragshoheit, die es so gar nicht gibt, die irgendwo noch eingerichtet werden könnte, abgesichert werden müßte.

Der nächste Punkt ist ein vom Gesetzgeber mit hohem Rang versehenes Ziel: der Schutz der Presse. Der Schutz der Lokalpresse oder Regionalpresse ist sicher verfassungsrechtlich legitim, bedeutet allerdings nicht, daß jede einzelne Zeitung in ihrem jetzigen Bestand geschützt ist. Der Schutz der Presse, des Instituts der Presse darf und muß erfolgen, allerdings darf dies nicht zu einer Gefährdung der Rundfunkvielfalt führen. Wie kann nun eine Pressegesellschaft, die über die Betriebsgesellschaft und, wenn ich das richtig mitbekommen habe, jetzt auch in sehr hohem Maße an dem Geschehen des Rundfunks beteiligt sein kann, eigentlich ihre Schutzinteressen durchsetzen? Ich sehe drei Möglichkeiten. Sie kann z.B. ein attraktives Rundfunkprogramm verhindern; das ist auch ein wirksamer Schutz der Lokalpresse. Sie kann zum zweiten dadurch geschützt werden, daß die Finanzquellen der Presse weitgehend unangetastet bleiben, also beispielsweise durch ein partielles Werbeverbot, oder sie kann drittens dadurch geschützt werden, daß der Verleger für mögliche Verluste dadurch entschädigt wird, daß er an den Gewinnen des Rundfunks beteiligt wird. Wenn ich das richtig sehe, eröffnet der Gesetzgeber die Wege 1 und 3. Man kann also das Programm unattraktiv machen bzw. man bekommt Anteil an den Erlösen.

Diese Konstruktion scheint mir jedenfalls dann problematisch zu sein, wenn die Presse einen sehr intensiven Einfluß gewinnen kann, und dieses ist offenbar, jedenfalls für die Betriebsgesellschaft, vorgesehen. Generell - auch dies eine Antwort auf die Fragen von Herrn Abgeordneten Büssow -: Ein Zugangsprivileg für die Presse ist nicht geboten und auch nicht zulässig, und zwar meine ich

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

dieses "auch nicht zulässig" auch im Hinblick auf die Betriebsgesellschaft. Dies ist auch vor dem Hintergrund meiner Ausführungen verständlich, die verdeutlicht haben, daß trotz einer rechtlichen Trennung von Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft der Einfluß der Betriebsgesellschaft nach der jetzigen Konstruktion über den Finanzhebel sehr groß ist. Wegen dieser Hebelfunktion, meine ich, daß man die Betriebsgesellschaft nicht als eine rundfunkrechtlich unproblematische Einrichtung verstehen kann.

Wenn nun über Schutz nachgedacht wird, dann ist es, meine ich, geboten oder zumindest legitim, zwischen solchen Zeitungen zu trennen, die sich in Alleinstellung ohnehin ökonomisch gut entfalten können - davon gibt es durchaus einige in Nordrhein-Westfalen - und den Nicht-Monopolzeitungen, den nachrangigen Zeitungen. Ich meine, wenn man hier Privilegierungen vornimmt und das mit den nachrangigen Zeitungen rechtfertigt, dann ist das nicht sinnvoll, wenn damit lediglich die Erstzeitungen privilegiert.

Im Pressebereich gibt es nicht nur das Ziel, die Presse zu schützen, sondern es gibt auch das Ziel, den Rundfunk vor der Presse zu schützen. Nun möchte ich auch wieder mit entsprechender Phantasie verdeutlichen, welche Risiken bestehen. Ich sage nicht, daß sich die Risiken zwingend verwirklichen. Bei der jetzigen Konstruktion besteht z.B. das Risiko, daß der im Pressebereich für Nordrhein-Westfalen ohnehin sehr große Anzeigenverbund in den Rundfunkbereich hinein erstreckt wird. Das heißt, diese Konstruktion, die Sie hier wählen, kann dazu führen, daß es einen engen Anzeigenverbund zwischen Rundfunk und Zeitungen gibt, d.h. daß das Erfolgsrezept einer großen Zeitungsgruppe in Nordrhein-Westfalen jetzt noch in den Rundfunkbereich hinein erstreckt wird. Dieses führt zu dem Risiko der Vermachtung und Monopolisierung auf dem Anzeigenmarkt. Das ist zunächst wirtschaftsrechtlich problematisch, es hat aber auch rundfunkrechtliche Folgewirkungen oder publizistische Folgewirkungen, weil durch den Anzeigenverbund natürlich mit den eben beschriebenen Instrumenten auch mittelbar Einfluß auf die Art und Weise der Programmgestaltung Einfluß genommen werden kann. Je mächtiger die Betriebsgesellschaft ist, geht das etwa in der Weise, daß sie der Veranstaltergemeinschaft die technische Infrastruktur bereitstellt, was übrigens auch möglich ist, wenn die Veranstaltergemeinschaft selbst für diese Infrastruktur verantwortlich ist. Aber eigentumsrechtlich ist es durchaus denkbar - ich erwarte dies auch -, daß die Veranstaltergemeinschaft nicht Eigentümer dieser technischen Ausstattung eines Rundfunkveranstalters wird, sondern daß ihr das von der Betriebsgesellschaft zur Verfügung gestellt wird, und damit entsteht ein neues Pressionsmittel.

Diese Macht kann noch weiter vertieft werden, wenn derselbe Presseveranstalter, wenn derselbe Presseverlag nun noch publizistische Macht dadurch nutzt, daß er in die Programmmittellieferung einsteigt. Auch dies ist nicht ohne jede Realität zu erwarten. Mit anderen Worten: Ich sehe hier das Risiko, daß die in dem jeweiligen Bereich ohnehin mächtige Presse ihre Macht erheblich verstärkt; das ist ordnungspolitisch und rundfunkrechtlich bedenklich. Daraus entsteht in einer Reihe von Punkten Regelungsbedarf. Ich fasse zusammen:

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

Das erste, das in stärkerer Hinsicht abgesichert werden muß, ist die redaktionelle Unabhängigkeit im Personalbereich gegenüber einer Vorkontrolle im Programmbereich. Es muß im Verhältnis von Veranstaltergemeinschaft zu Betriebsgesellschaft bzw. möglicherweise auch im Innenbereich zwischen Redaktion und Veranstaltergemeinschaft das Prinzip funktionsgerechter Finanzierung besser abgesichert werden.

Das bedeutet im Verhältnis von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft, daß man über die bisher vorgesehene Formel zu Auffang Sicherungen kommen könnte und sollte. Ich könnte mir etwa vorstellen, daß man eine dritte Instanz, vielleicht die Landesanstalt, einschalten müßte, wenn es zu Konflikten darüber kommt, ob von den Erlösen genügend eingesetzt wird, um auch das Programm für die Veranstaltergemeinschaft attraktiv machen zu können. Es reicht meines Erachtens nicht, darauf zu rekurrieren, daß hier wechselseitige Kündigungsrechte zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft bestehen. Diese Kündigungsrechte kann man nur dann faktisch ausüben, wenn man genügend Verhandlungsmacht hat, um Alternativen zu haben. Je etablierter sich ein bestimmtes Rundfunksystem auch im Ökonomisch-Technischen eingerichtet hat, desto geringer ist die alternative Wahlmöglichkeit und damit die Verhandlungsmacht.

Nach diesen Ausführungen zum Lokalfunk erlauben Sie mir bitte stichwortartig noch zu Einzelregelungen Stellung zu nehmen; ich verspreche, das wird kurz. Erstens komme ich zum offenen Kanal. Ich persönlich glaube, daß der offene Kanal publizistisch allenfalls eine marginale Funktion haben wird. Dennoch sollte man ihn, wenn man ihn einrichtet, lebensfähig gestalten. Ich glaube, daß er bei Ihnen zu viele Restriktionen im programmlichen Bereich zu beachten hat. Ich möchte Sie mit sehr großem Nachdruck anregen - mit diesem Nachdruck fuße ich auf allem, was ich bisher über die Funktionsweise von offenen Kanälen weiß -, in § 30 Abs. 6 Satz 2 den Bezug auf § 11 Abs. 4 ersatzlos zu streichen. Im offenen Kanal, also in einem Bereich, in dem es auch einen unkonventionellen Bürgerjournalismus geben darf, ist es tödlich, wenn den im offenen Kanal Tätigen auferlegt wird, die anerkannten journalistischen Grundsätze, also professionelle Standards, zu beachten. Auch ist es tödlich, wenn die Grundsätze journalistischer Unabhängigkeit und Sachlichkeit so auf den offenen Kanal übertragen werden, oder wenn man verlangt, daß Kommentar und Nachrichten getrennt werden. Das ist nicht realisierbar. Mit anderen Worten: Wenn Sie dies für den offenen Kanal vorsehen, werden Sie keinen funktionsfähigen offenen Kanal haben; dann ist es vielleicht besser, auf dieses Prinzip zu verzichten.

Zweiter Punkt. Herr Kollege Tettinger hat bei der Anhörung beim erstenmal die Regelung über Videotext, § 31, kritisiert. Ich kann diese Kritik nicht teilen; ich halte die Regelung für unbedenklich.

Drittens gehe ich davon aus, daß Sie, ohne daß ich das näher konkretisieren muß, noch Vorkehrungen gegen die Konzentration vorsehen, wie sie vom Bundesverfassungsgericht gefordert ist. Ich lasse das aus.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.11.1986
Kn

Mein letzter Punkt bezieht sich auf das Problem der Frequenzzuteilung, auf die Frage, wer darüber entscheidet. Weil mir die Verlegung des Beginns dieser Sitzung nicht mitgeteilt worden ist, habe ich leider nicht die Ausführungen des Kollegen Ricker zu diesem Punkt gehört - ich bin verspätet gekommen -, ich kann also nur meine eigene Position ohne Auseinandersetzung mit seiner Position formulieren. Ich meine, daß der nordrhein-westfälische Gesetzgeber wie übrigens auch andere Landesgesetzgeber dieses Problem noch nicht hinreichend analysiert hat. Wenn Frequenzen frei werden, sei es dadurch, daß man neue technisch eröffnet, sei es, daß man bisher genutzte anders verteilt, dann bedarf es eines Zusammenwirkens von Bundespost und Land; das ist richtig. Die Bundespost kann keinerlei inhaltlich relevante Entscheidungen treffen, sondern sie ist ausschließlich für die technische Seite zuständig. Die Frage, wie eine Frequenz inhaltlich genutzt wird, übrigens nicht nur im Rundfunkbereich, tangiert im Rundfunkbereich ausschließlich das Land. Damit ist aber noch nicht geklärt, wer diese Entscheidung innerhalb des Landes trifft. Es ist mir eine im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen unverständliche Praxis, daß verschiedene Länder davon ausgehen, daß dies automatisch eine Kompetenz der Landesregierung sei. Die Frage der inhaltlichen Nutzung von Frequenzen ist eine Vorfrage für die Ausgestaltung des Rundfunksystems und unterliegt deshalb dem Gesetzesvorbehalt. Das ist eine wesentliche Frage für das Rundfunksystem. Damit muß auch vom Gesetzgeber geklärt werden, wie, durch wen und nach welchen Grundsätzen die Frequenzen verteilt werden. Das bedeutet, daß zumindest eine Klärung sein muß, wer zuständig ist. Wenn die Zuständigkeit bei der Landesregierung liegen soll, so ist dies unter Beachtung des Grundsatzes der Staatsfreiheit zu regeln, eine schwer zu regelnde Problematik. Wenn man diesem Problem ausweichen möchte und die Landesanstalt für Rundfunk hier mit einschaltet, dann bedarf auch diese Landesanstalt Kriterien der Entscheidung. Es liegt eventuell näher, den Gesetzgeber selber in bestimmte Grundentscheidungen einzuschalten, d.h. nicht alles zu delegieren, um hier eine politische Verantwortung zu bewahren, die für die Spielräume vorentscheidend ist, die für den Rundfunkgesetzgeber dann noch verbleiben. Die jetzige Regelung scheint mir so nicht ausreichend zu sein. Ich verkenne nicht, daß das Bundesverfassungsgericht dieses Problem so noch nicht bearbeitet hat. Es ist beim niedersächsischen Gesetz davon ausgegangen, daß die Regelungen hinreichend konkretisiert sind. Es hat aber das spezielle Problem der Kompetenz der Landesregierung nicht analysiert, und insofern besteht hier weiter ein verfassungsrechtliches Risiko.

Eine letzte Bemerkung: Wenn über inhaltliche Kriterien der Verteilung von Frequenzen nachgedacht wird, dann scheint es mir nach der letzten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geboten zu sein, dabei auch in angemessener Weise auf die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Rücksicht zu nehmen, die Vollversorgung der Bevölkerung betreiben zu können, d.h. bei der Entscheidung über Frequenzen und deren Verteilung muß auch die Restversorgung durch den WDR, soweit dieser als öffentlich-rechtlicher Rundfunk vorgesehen ist, möglich bleiben. Das heißt, um die Gewährleistung der Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch in alle Bereiche hin abzusichern, muß auch geprüft werden, ob vorhande-

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

ne Frequenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingesetzt werden müßten. Dieses scheint mir in bestimmten Sektoren hier noch der Fall zu sein, so daß auch diese Frage bei der inhaltlichen Entscheidung über die Frequenzenverteilung regelungsbedürftig bleibt. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Hoffmann-Riem. Meine Damen und meine Herren, wir steuern einer zeitlichen Katastrophe entgegen; das ist nicht mehr mit den Planungen zu vereinbaren. Deswegen bleibt mir nichts anderes übrig, als sozusagen kraft meines Direktionsrechts davon auszugehen, daß keine Diskussion stattfinden kann. Es geht nicht anders. Die Äußerungen der Sachverständigen sind uns ja auch wichtiger; wir müssen uns mit denen sozusagen im stillen Kämmerlein auseinandersetzen. Wir müssen jetzt also nacheinander die weiteren Gutachten hören, da wir sonst mit der Zeit überhaupt nicht mehr hinkommen. Das würde auch für Sie bedeuten, Herr Hoffmann-Riem, daß Sie so gehen können, daß Sie Ihr Flugzeug noch bekommen. Dann kommen Sie auch noch rechtzeitig zu Ihrer Veranstaltung. Wir bedanken uns sehr für Ihre sehr detaillierten, und, wie mir scheint, sehr tiefgehenden Äußerungen. - Herzlichen Dank!

Es folgt jetzt nach der Reihenfolge der Einladung Herr Professor Hans-Peter Schneider aus Hannover.

Prof. Dr. Schneider: Herr Vorsitzender! Meine Herren Abgeordneten! Meine Damen und Herren! Ich hoffe, daß ich mich etwas kürzer fassen kann, so daß dann vielleicht doch noch etwas Zeit für die Diskussion bleibt.

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

Bei der in diesem Rahmen gebotenen Konzentration auf eine verfassungsrechtliche Problemanalyse einiger weniger Teilaspekte des Entwurfs ist eine gründliche Überprüfung aller Lösungssätze für eine positive Ordnung des Rundfunks, wie sie das Bundesverfassungsgericht gefordert hat, in diesem Gesetzesvorhaben in der mir zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich. Ich werde mich deshalb auf die wichtigsten Punkte beschränken, insbesondere auf den Lokalfunk. Maßstab der verfassungsrechtlichen Bewertung ist allein die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, wie sie in mehreren Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert worden ist. Ich betone gleich an dieser Stelle, daß diese Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk keinen Anspruch auf Privatfunk

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

enthält, wie aus dem Vortrag von Herrn Ricker gelegentlich hervorzu-
leuchten schien. Art. 5 GG gewährt keinen Anspruch auf Zulassung
des Privatfunks. Ich glaube, davon muß man zunächst einmal ausgehen.
Das hat das Gericht auch immer wieder betont.

Nun komme ich zu den Grundlagen und Schwerpunkten des Entwurfs.
Danach sind aus verfassungsrechtlicher Sicht zunächst einige
Punkte des Entwurfs positiv zu bewerten. Dies gilt insbesondere
für die Sicherung der inneren Rundfunkfreiheit, die an mehreren
Stellen, etwa in §§ 6 Abs. 2 Satz 3 und 22 Abs. 2 zum Ausdruck
kommt. Auch hinsichtlich der angestrebten stärkeren Berücksichtigung
von Frauen in dem die gesellschaftlich relevanten Gruppen reprä-
sentierenden Organ "Rundfunkkommission" entspricht der Entwurf dem
Grundgedanken des Art. 3 Abs. 2 GG sehr viel besser als andere
Landesrundfunkgesetze. Allerdings sollte man bei einer redaktionel-
len Überarbeitung in bezug auf die weiblichen Bezeichnungen
noch etwas konsequenter und sorgfältiger vorgehen. Es ist nur an
einigen Stellen geschehen, nämlich da, wo es um Chefredakteur und
Chefredakteurin geht. Im übrigen sollte man das bitte durchgängig
überprüfen, falls Sie das so reinschreiben wollen.

Daß § 6 Abs. 2 Satz 3 für die sogenannte streitige Auswahlentschei-
dung bei der Lizenzvergabe - jedenfalls bei Veranstaltergemein-
schaften - auch die pluralistische Zusammensetzung des Veranstal-
ters positiv berücksichtigt, um so ein zusätzliches Korrektiv für
die Sicherung der Meinungsvielfalt bereitzuhalten, und zwar neben
der Verpflichtung zum Binnenpluralismus, verdient ebenfalls Beachtung.
Es sollte allerdings überlegt werden, ob Veranstaltergemeinschaften
insoweit, d.h. auf Landesebene, nicht generell Einzelveranstaltern
vorgezogen werden sollten. Für den Lokalrundfunk sind sie ohnehin
ausschließlich vorgesehen.

Einer der wichtigsten Punkte scheint mir auch nach der Recht-
sprechung des Bundesverfassungsgerichtes das Gebot der Verhinderung
vorherrschender Meinungsmacht zu sein. Dem Gesetzentwurf liegt ein
modifiziertes binnenpluralistisches Ordnungsmodell zugrunde.
Diese Konstruktion vermag jedoch einer Verhinderung vorherrschen-
der Meinungsmacht nur bedingt entgegenzuwirken. Insbesondere
schließen die §§ 5 und 6 die mehrfache Lizenzierung eines Einzel-
veranstalters in derselben Programmart, demselben Verbreitungsgebiet
und derselben Verbreitungsart nicht aus. Zur Lösung des Problems
hat das Bundesverfassungsgericht in seinem 4. Rundfunkurteil mit
der Feststellung, der Gesetzgeber sei verfassungsrechtlich ver-
pflichtet, Vorkehrungen zu treffen, welche geeignet sind, einer
solchen Entwicklung entgegenzuwirken, dortselbst einen Lösungsvor-
schlag unterbreitet, der in den Entwurf einzuarbeiten wäre und der
darauf hinausläuft, daß bei Alleinanbietern weitere Sicherungen,
etwa die Verpflichtung zur Bildung eines Programmbeirates, vorzu-
sehen sind.

Ich komme nun zum lokalen Rundfunk. Die insbesondere auf dem Hör-
funksektor interessante Möglichkeit, lokale Rundfunkprogramme zu
betreiben, bleibt Einzelveranstaltern ebenso wie dem WDR - hier
allerdings mit einer in § 21 Abs. 2 normierten Ausnahme für das

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Stadtgebiet Dortmund - verschlossen. Lizenziert werden nur, mindestens begrenzt, pluralistisch zusammengesetzte Veranstaltergemeinschaften, die ihrem Zweck nach nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sind. Die Zulassung ist weiter davon abhängig, daß die antragstellende Veranstaltergemeinschaft eine vertragliche Vereinbarung mit einer Betriebsgesellschaft nachweist, die sich ihrerseits verpflichtet, die Programme der Veranstaltergemeinschaft unentgeltlich zu verbreiten und die zu deren Produktion und Verbreitung erforderlichen Einrichtungen zu errichten, zu betreiben und deren Kosten zu tragen. Ferner besteht Inkompatibilität zwischen der Mitgliedschaft in der Betreibergesellschaft und der Veranstaltergemeinschaft.

Dieses sogenannte Zwei-Säulen-Modell gestattet einen direkten Einfluß der Betriebsgesellschaft auf die Veranstaltergemeinschaft nur in zwei Punkten: Erstens. Der Chefredakteur der Veranstaltergemeinschaft darf nur mit Zustimmung der Betriebsgesellschaft eingestellt oder entlassen werden. Zweitens. Die Veranstaltergemeinschaft ist verpflichtet, einen Vertreter der Betriebsgesellschaft bei der Beratung und Beschlußfassung in der Veranstaltergemeinschaft antrags- und stimmberechtigt teilnehmen zu lassen. Insofern könnte man sagen, es besteht eine weitgehende Trennung zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft. Ich bin allerdings auch wie Herr Hoffmann-Riem der Meinung, daß diese organisatorisch-formale Trennung darüber hinwegtäuscht, daß die Betriebsgesellschaft schon kraft ihres finanziellen Gewichts, kraft der Tatsache, daß sie über die Sendeeinrichtungen verfügt, unter Umständen einen sehr viel stärkeren faktischen Einfluß auf die Veranstaltergemeinschaft haben kann, als dies im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommt. Dagegen müßte man unter Umständen noch entsprechende Sicherungen vorsehen. Ansonsten ist durch diese weitgehende Trennung von Kapitaleinsatz und Programmgestaltung dem Gebot, den Rundfunk nicht einer einzelnen gesellschaftlichen Gruppe auszuliefern, in optimaler Weise Rechnung getragen.

Ich komme jetzt zur Beteiligung kommunaler Träger, und zwar sowohl, was ihre Beteiligung an Veranstaltergemeinschaften angeht, als auch den Ausschluß ihrer Beteiligung an der Betriebsgesellschaft betrifft. Als Weiterführung einer in seiner früheren Rechtsprechung angelegten Tendenz, die Freiheit des Kommunikationsprozesses zum konstituierenden Element einer freiheitlichen demokratischen Staatsordnung zu erklären, betrachtet das Bundesverfassungsgericht den Rundfunk als unentbehrliches Medium und zugleich eminenten Faktor der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Daraus zieht es den Schluß, daß jede staatliche Beherrschung und Einflußnahme um einer freien Information der Allgemeinheit und damit um einer freien Meinungsbildung willen abzuwehren ist. Im 4. Rundfunkurteil hat es die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Einflußnahme noch einmal besonders betont und festgestellt: "Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt insoweit nicht nur vor unmittelbaren Einflüssen auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme, sondern ebenso vor einer Einflußnahme, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen könnte".

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

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

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in dem genannten Zusammenhang nicht von einer Verpflichtung zum Ausschluß kommunaler Träger gesprochen. Daraus läßt sich jedoch nicht der Umkehrschluß ziehen, daß die Mitveranstaltung von Rundfunkprogrammen durch die Gemeinden, sei es auch nur über die Repräsentanz in der Veranstaltergemeinschaft, verfassungsrechtlich ohne weiteres zulässig wäre. Das Gericht hatte vielmehr im Niedersachsen-Urteil keinen Anlaß, über diese Frage weiter nachzudenken.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG postuliert die grundsätzliche Staatsfreiheit des Rundfunks; Staatsfreiheit in diesem Sinn ist letztlich auch "Gemeindefreiheit". Zwar räumen Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung ein und gewähren ihnen insoweit einen grundsätzlichen Schutz gegen staatliche Eingriffe. Im Verhältnis zum Bürger sind sie jedoch Teil der "mittelbaren Staatsverwaltung" und gehören insoweit zum Bereich der Exekutive. Ich meine, es kommt hier nicht auf die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden, sondern auf ihr Verhältnis zum Bürger an, weil es darum geht, die Rundfunkfreiheit gerade im Verhältnis zum Einzelnen sicherzustellen. Deshalb sind die Gemeinden - um mit dem Bundesverfassungsgericht zu sprechen, ich zitiere erneut - "als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück 'Staat'". Die Beteiligung kommunaler Träger an Veranstaltergemeinschaften begegnet deshalb starken verfassungsrechtlichen Bedenken, welche durch die jüngste Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zusätzlich, wie ich meine, auch für den Fall erhärtet werden, daß die Gemeinden im Unterschied zu Bayern in Nordrhein-Westfalen kein selbständiges Programm anbieten oder liefern sollen, sondern in den für das Programm verantwortlichen Gremien lediglich Sitz und Stimme haben. Ich kann das vielleicht auf Rückfragen noch etwas vertiefen.

Nun komme ich zur Beteiligung kommunaler Träger an Betriebsgesellschaften. Es bleibt zu prüfen, ob eine Beteiligung der Gemeinden an Betriebsgesellschaften - obwohl nach der gegenwärtigen Fassung des Entwurfs ausgeschlossen - zulässig wäre. Bedeutsam ist insoweit, daß über eine Beteiligung an Betriebsgesellschaften wegen ihrer dienenden Funktion für die Veranstaltergemeinschaften kaum inhaltlicher Einfluß auf deren Programme genommen werden kann. Kritisch ist insoweit nur der Einfluß auf die Bestellung bzw. Abberufung des Chefredakteurs. Dieser Einfluß könnte, wie dies ähnlich in § 24 Abs. 3 in bezug auf den WDR vorgesehen ist, dadurch abgemildert werden, daß auch kommunale Träger in ihren Kapital- und

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Stimmrechtsanteilen beschränkt werden. Man bräuchte also nicht, wie ich glaube, die Gemeinden generell von der Betriebsgesellschaft fernzuhalten. Daß der antrags- und stimmberechtigte Vertreter der Betriebsgesellschaft in der Veranstaltergemeinschaft nach diesem Diskussionsmodell möglicherweise ein Vertreter kommunaler Träger sein könnte - das ist ja nicht auszuschließen -, begegnet nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zusammensetzung der Kontrollgremien keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Wenn man also die Gemeinden an der Veranstaltergemeinschaft beteiligen will, würde ich als verfassungskonformen Weg vorschlagen, zunächst eine Beteiligung an der Betriebsgesellschaft vorzusehen, und dann wäre zu überlegen, ob man nicht die Vertreter der Betriebsgesellschaft - es muß ja nicht nur einer sein - in der Veranstaltergemeinschaft unter Umständen so konstruiert, daß das auch ein Vertreter der Gemeinden sein kann. Als geborener Vertreter der Gemeinden unmittelbar in der Veranstaltergemeinschaft scheint er mir verfassungsrechtlich so nicht zulässig zu sein.

Nun zur Beteiligung der Presse. Zeitungsunternehmen dürfen sich in ihrer Gesamtheit mit nicht mehr als 15 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an Veranstaltergemeinschaften beteiligen. Für eine Beteiligung an Betriebsgesellschaften ist keine Anteilsbegrenzung vorgesehen. Allerdings gilt auch für Zeitungsunternehmen, daß sie nicht zugleich Gesellschafter der Betriebsgesellschaft und Mitglied der Veranstaltergemeinschaft sein dürfen, also das Gebot der Inkompatibilität.

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

Zur Beteiligung der Presse an den Betriebsgesellschaften. Diese Form der Beteiligung soll, wie sich insbesondere aus § 24 Abs. 6

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

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

Ich komme damit zum Stichwort: Funktionsfähigkeit des Zwei-Säulen-Modells, gelegentlich auch unter dem Stichwort der "Modellkonsistenz" diskutiert. Wegen der Bedeutung des Rundfunks für die demokratische Ordnung und für die Realisierung von Grundrechten ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine Gewährleistungspflicht des Gesetzgebers, kraft deren er für ein einwandfreies Funktionieren des Rundfunkwesens zu sorgen hat, und zwar, wie ich meine, auch auf lokaler Ebene. Wenn das Bundesverfassungsgericht von der Sicherstellung einer Grundversorgung spricht, so bezieht sich dieses Gebot, meine ich, auch auf den Lokalfunk. Daraus können sich wiederum Konsequenzen für die Frage ergeben, ob und inwieweit man den WDR vom Lokalfunk überhaupt ausschließen kann und darf. Herr Hoffmann-Riem hat hier die Möglichkeit angedeutet, daß der WDR sogar in den Regionen, wo sich dieses Zwei-Säulen-Modell nicht realisieren läßt, durchaus Lokalfunk anbieten können muß. Mein Eindruck ist, insbesondere im Hinblick auf die einstweilige Anordnung im Verfahren gegen das baden-württembergische Landesmediengesetz, § 13 Abs. 2, daß dort doch das Bundesverfassungsgericht sehr deutlich gemacht hat, wie problematisch gesetzliche Verbote von bestimmten Programmangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind. Deshalb meine ich, hier sollte man etwas unbefangener auch den WDR mit einbeziehen können. Das war zunächst Punkt 1 zur Funktionsfähigkeit.

In dieser Frage steht allerdings dem Gesetzgeber ein nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Mitbestimmungsgesetz erstmals in dieser Form postulierter weiterer Prognosespielraum zu. Ob und inwieweit ein solches Gesetz also funktionieren kann, hängt in hohem Maße von tatsächlichen Gegebenheiten ab, bei denen der Gesetzgeber lediglich verpflichtet ist, eine sachgerechte Prognose vorzunehmen, d.h. auf der Grundlage jetzt verfügbarer Erkenntnisse zu entscheiden. Hier ist ein sogenannter Vertretbarkeitsmaßstab anzulegen, bei dem, wie glaube, wenn man ihn hier auf die Vorschriften des Entwurfs bezieht, die Grenze zur Verfassungswidrigkeit nicht überschritten ist. Die dem Gesetz zugrunde liegenden Prognosen für die Funktionsfähigkeit dieses Zwei-Säulen-Modells scheinen mir in diesem Sinne zumindest vertretbar zu sein.

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

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Mit dem § 21 wird lokaler Rundfunk durch den WDR - abgesehen von der Dortmund-Klausel - ausgeschlossen. Der Entwurf läßt daher ein duales System auf örtlicher Ebene nicht zu. Wenngleich die Lizenzierungsgrundsätze in §§ 22 Abs. 1 Satz 3, 23 Abs. 1 und 4 einen Binnenpluralismus für lokale Rundfunkprogramme vorschreiben, stellt sich nach den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts im 4. Rundfunkurteil zur "Grundversorgung" durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten die Frage, ob der WDR nicht auch im lokalen Bereich als Garant für einen solchen unerläßlichen Mindeststandard entweder durch den WDR selbst oder aber auch über eine Beteiligung an lokalen Veranstaltergemeinschaften, die ich auch für zulässig halte, auftreten sollte. Das könnte insbesondere dann verfassungsrechtlich geboten sein, wenn, wie Herr Hoffmann-Riem schon sagte, die lokalen Veranstaltergemeinschaften wegen ihrer finanziellen Abhängigkeit von den Betriebsgesellschaften nur ein geringes Maß an inhaltlicher Ausgewogenheit, an Rundfunkvielfalt zu gewährleisten vermöchten. Entsprechende Entwicklungen genau zu beobachten und gegebenenfalls eine "Grundversorgung" durch den WDR auch auf lokaler Ebene sicherzustellen, bleibt dem Gesetzgeber aufgegeben, den insoweit unter Umständen eine aus Art 5 abzuleitende Nachbesserungspflicht trifft, wenn er sich im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht zu einem solchen Schritt entschließen kann.

Zweitens. Beteiligung des WDR an Betriebsgesellschaften. Sollte der WDR zu einer Grundversorgung auf örtlicher Ebene herangezogen werden, so wäre von seiner Beteiligung an Betriebsgesellschaften allerdings Abstand zu nehmen. Der vorliegende Entwurf sieht eine maximale Beteiligung von weniger als 25 % an der Betriebsgesellschaft vor. Dies begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, auch wenn man berücksichtigt, daß sich der WDR fast ausschließlich durch Gebühren finanziert, die zur Programmherstellung und -verbreitung, nicht aber zu wirtschaftlicher Betätigung bestimmt sind. In geringem Umfang können aber Gebühren auch dafür verwandt werden, weil eine solche Lösung die Funktionsfähigkeit des Zwei-Säulen-Modells nachhaltig fördern und stützen würde, insbesondere da, wo sich dieses Modell nicht von selbst durchsetzt. Dennoch, meine ich, ist die Beteiligung des WDR an Betriebsgesellschaften kein Postulat, das sich etwa aus Art. 5 ableiten ließe, sondern eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit.

Noch ein paar Bemerkungen zur Werbung. Nach § 21 Abs. 1 gelten die Vorschriften über die Werbung in § 20 auch für den lokalen Rundfunk. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Die Möglichkeit der Refinanzierung der Betriebsgesellschaften durch Werbeeinnahmen wird im Gegenteil zu einer stärkeren Absicherung der Pressefreiheit in den Gebieten mit lokalem Rundfunk führen. Etwas anderes würde nur gelten, wenn sich die örtlichen Presseunternehmen wider Erwarten nicht an der Betriebsgesellschaft beteiligen sollten. Auch für diesen Fall die Pressefreiheit der lokalen Privatmedien zu gewährleisten, ist das Ziel des § 24 Abs. 6. Er bietet dafür auch, wie ich meine, eine ausreichende verfassungsrechtlich unbedenkliche Handhabe.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Ich komme damit zu folgendem Ergebnis: Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der vorgelegte Entwurf - abgesehen von der genannten Bedenken, die bei mir in erster Linie bei der Beteiligung der Kommunen an der Veranstaltergemeinschaft angesiedelt sind - insgesamt keine verfassungsrechtlichen Mängel erkennen läßt.

Darf ich noch ganz kurz eine abschließende Bemerkung zu dem machen, was Herr Ricker heute morgen gesagt hat, insbesondere im Hinblick auf die Zusammensetzung der Rundfunkkommission? Auch Herr Hoffmann-Riem hat mit dem Stichwort "Honoratioren-Rundfunk" im Grunde die Repräsentanz zumindest in den Veranstaltergemeinschaften ein wenig in Frage gestellt. In diesem Zusammenhang habe ich selbst die Erfahrung gemacht, daß das Bundesverfassungsgericht nicht bereit und nicht gewillt ist, aus Art. 5 irgendwelche Ansprüche auf Repräsentanz in Kontrollgremien oder Leitungsgremien von Rundfunkanstalten herzuleiten. Ich habe vor etwa zwei Jahren einmal eine Verfassungsbeschwerde für den Niedersächsischen Landesmusikrat gegen das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz in Karlsruhe mit dem Ziel vertreten, dort wenigstens einen Repräsentanten der Kultur hineinzubekommen. Der gesamte Bereich der Kultur ist im Niedersächsischen Landesrundfunkrat nicht vertreten, also nicht nur die Musik nicht, sondern auch die Theater nicht, die ganze Kultur ist draußen. Wir meinten, daß in einem Kulturstaat wenigstens ein Vertreter aus dem Bereich der Kultur im Landesrundfunkrat Sitz und Stimme haben müßte. Das Bundesverfassungsgericht hat dies abgelehnt. Ich kann, wenn das vielleicht auch im Zusammenhang mit der Anfechtung des WDR-Gesetzes interessiert, das Belehrungsschreiben Ihnen gern zur Verfügung stellen, das nicht öffentlich bekanntgeworden ist. Ich glaube also, dieses Argument zieht nicht. Ich kann Neugierige hier nur warnen. Sie würden wahrscheinlich, salopp gesagt, in Karlsruhe mit einer solchen Klage auf den Bauch fallen.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Professor Schneider.

Meine Herren, wir kommen nun zum nächsten Sachverständigen, zu Herrn Professor Erhard Denninger aus Frankfurt.

Prof. Dr. Denninger: Herr Vorsitzender! Meine Damen! Meine Herren! Ich versuche auch im Interesse der Zeit, mich kurz zu fassen und lasse Wesentliches, was ich schriftlich ausgeführt habe, hier weg und verweise insoweit auf die schriftlichen Vorlagen.

Ich möchte im Unterschied zu meinen Vorrednern doch damit beginnen, ein paar Stichpunkte aus dem Niedersachsen-Urteil in Erinnerung zu rufen, soweit sie, wie ich meine, hier unmittelbare Auswirkungen auf das nordrhein-westfälische Gesetz haben können und zum Teil haben müssen. Das scheint mir insbesondere nach den Ausführungen von Herrn Ricker geboten, die mir nicht so sehr von verfassungsrechtlicher Stringenz, sondern vielmehr von einem Interessenstandpunkt geprägt zu sein schienen, und ich möchte versuchen, hier das eigentlich verfassungsrechtliche Moment ins Spiel zu bringen.

(Abg. Dr. Pohl (CDU): Das ist ungewöhnlich, Schelte!
Das tut man nicht!)

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Vorsitzender: Herr Pohl, wir können hier doch keine Zensuren für Gutachter verteilen. Das ist seine Sache.

Prof. Dr. Denninger: Ich habe nur gesagt, daß ich versuche, hier als Verfassungsrechtler zu sprechen.

Ich mache es ganz kurz, so daß Sie sich hoffentlich nicht langweilen werden. Acht Gesichtspunkte sind aus dem Niedersachsen-Urteil festzuhalten:

Erstens. Das Gericht hat die duale Ordnung akzeptiert, es hat aber wiederum die Frage, ob es einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Privatfunkunternehmertum gibt, offengelassen. Diese Frage ist also nach wie vor nicht entschieden worden.

Zweitens hat das Gericht gesagt: Die internationale und technische Entwicklung - Stichworte: Kabelfunk, Heranführung und Satellitenfunk - muß bei den Maßstäben an die Vielfaltssicherung gewisse Auswirkungen haben. Welche das sind, kann zunächst offenbleiben.

Drittens. Das Wort von der "Grundversorgung", das hier schon mehrfach gebraucht worden ist, bedarf, glaube ich, besonders sorgfältiger Beachtung. Es gibt Tendenzen, diese Grundversorgung im Sinne einer bloßen Mindestversorgung auszulegen. Davon kann auch bei genauester Überprüfung des Urteils keine Rede sein. "Grundversorgung" meint Dreierlei, nämlich einmal quantitative Versorgung - das ist der Einbezug möglichst aller Haushalte -, was auch für die Frage der Grundversorgung im lokalen Bereich wichtig wäre. Ich möchte gleich an dieser Stelle einschieben, daß die Grundversorgung nicht nur für den regionalen und bundesweiten Rundfunk gelten kann, sondern daß das auch für den lokalen Bereich gelten muß.

Zweitens ist die demokratische Funktion dieser Grundversorgung zu nennen.

Drittens haben wir die kulturelle Verantwortung. Der Grund für diese Grundversorgung ist das eigentliche Fundament für die inhaltliche Vielfaltssicherung.

Viertens. Das Gericht hat ausgeführt, daß die "gleichgewichtige Vielfalt", auf die es ankommt, nur ein Zielwert ist, daß es sich also hierbei gesetzgebungstechnisch immer nur um Optimierungsstrategien handeln kann. Man kann nicht von einem bestimmten Punkt, den man quantitativ genau bezeichnen kann, davon sprechen, daß hier die gleichgewichtige Vielfalt erreicht sei oder nicht, weil niemand das genau messen kann.

Fünftens. Das Gericht hat doch betont, auch im Privatfunkbereich müsse - ich zitiere - "ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern" sein. Nach wie vor umfaßt der danach für die Kontrollen maßgebliche Grundstandard alle wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, insbesondere - wiederum Zitat - "die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenigen von Minderheiten -, im privaten Rund-

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

funk zum Ausdruck zu gelangen". Das ist etwas, was mir heute morgen bisher noch nicht zu Ohren gekommen ist.

Sechstens. Das scheint mir gerade für die hier im Zusammenhang mit dem nordrhein-westfälischen Entwurf anstehenden Probleme besonders wichtig zu sein: Das Gericht betont in seinem Urteil mehrfach, daß Sicherungen gegen das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht eingebaut werden müssen, und zwar in zweierlei Hinsicht: einmal bezüglich des Rundfunks als solchen und zweitens bezüglich des Verhältnisses von Rundfunk und Presse. In diesem Zusammenhang fällt das Wort von der Gefahr einer "multimedialen Meinungsmacht" im Urteil selbst.

Diese Sicherung gegen das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht ist unter vier Gesichtspunkten zu sehen und zu beurteilen, nämlich einmal die Gefahr regionaler oder lokaler Doppelmonopole, von denen das Gericht spricht, zweitens der chancengleiche Zugang zum Rundfunk, der auch für Presseunternehmen gewährleistet sein muß - es kann also nicht so sein, daß Presseunternehmen hier etwa benachteiligt würden -, drittens hat das Gericht einen Grundsatz publizistischer Gewaltenteilung - das hat Herr Ricker heute morgen zutreffend ausgeführt - ausdrücklich abgelehnt. Einen solchen Grundsatz gibt es nach Auffassung des Gerichts nicht. Viertens und letztens in diesem Zusammenhang: Wenn auf der einen Seite die Presse einen chancengleichen Zugang haben muß, dann ist sie doch auf der anderen Seite auch nicht zu privilegieren. Sie hat also auch keinen privilegierten Zugang, sondern Presse, Verleger sind genauso wie andere Zulassungsbewerber zum privaten Rundfunk zu behandeln. Das soll auch auf der lokalen Ebene gelten. Das Gericht hat sich mit der Frage der Umschichtung des Finanzaufkommens aus Werbung ausdrücklich beschäftigt und hat gesagt, daß hierzu keine sicheren Prognosen gemacht werden können, d.h. man kann aus der befürchteten Umschichtung, von der häufig zu lesen ist, zunächst keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen ziehen.

Der siebte Grundsatz, der Auswirkungen auf das nordrhein-westfälische Gesetz haben muß, wie ich meine, ist der Grundsatz der Staatsfreiheit. Davon war hier auch schon ausführlich die Rede. Einmal führt das dazu, daß der Kreis der Zulassungsberechtigten begrenzt werden kann und muß. Das betrifft vor allen Dingen die Gemeinden. Herr Schneider hat das gerade ausgeführt; ich kann dem im wesentlichen zustimmen. Gemeinden werden als - so wörtlich das Gericht - ein Stück Staat betrachtet und sind infolgedessen nicht in der Lage, Rundfunkveranstalter zu sein. Eine andere Frage ist es, wie weit sie als Rundfunkfinanziers etwa in der Betriebsgesellschaft anzusehen sind.

Zweitens können überhaupt juristische Personen öffentlichen Rechts grundsätzlich keine Rundfunkveranstalter sein, mit Ausnahme - so sagt das Gericht - derjenigen Bereiche, für die das grundrechtlich besonders vorgesehen ist. Das sind etwa die Kirchen. Das Gericht äußert sich also nicht zu der Frage, inwieweit öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als juristische Personen des öffentlichen Rechts zugleich Privatfunkveranstalter sein könnten, man kann nur aus der auch sonst in der Grundrechtsdoktrin möglichen Parallelisierung etwa zwischen Kirchen und Rundfunkanstalten und etwa

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

auch Universitäten entnehmen, daß diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts als solche von der Möglichkeit des Zugangs nicht grundsätzlich auszuschließen sind.

Der letzte und achte Gesichtspunkt ist die Frage der Länderkooperation. Das spielt im Zusammenhang dieses Gesetzes vielleicht eine untergeordnete Rolle; ich erwähne es nur der Vollständigkeit halber. Die Länder sind zur Kooperation dort verpflichtet, wo ein Land allein nicht mehr die Vielfaltssicherung gesetzlich garantieren kann. Das ist einmal beim Satellitenrundfunk und zum zweiten beim Kabelrundfunk der Fall.

Nun möchte ich an Hand dieses ganz gedrängten Überblicks dazu übergehen, Einzelfragen aus dem Gesetz zu behandeln. Ich bemühe mich dabei, zugleich auf die Katalogfragen aus dem Schreiben vom 1. Dezember 1986 einzugehen; zum Teil habe ich sie schon beantwortet. Zum Beispiel bezog sich die vierte Frage auf den chancengleichen Zugang. Dieser chancengleiche Zugang ist auch für Presseverleger gewährleistet, aber auf der anderen Seite kein privilegierter Zugang.

Die Katalogfrage 6 stelle ich an den Anfangspunkt; es ist die Frage nach den kartellrechtlichen Ergänzungen. Hierzu ist nur zu bemerken, daß eine Landeskompetenz für solche kartellrechtlichen Gesetzgebungsregelungen bedenklich ist; Art. 74 Nr. 16 des Grundgesetzes weist das in die konkurrierende Bundeskompetenz. Der Landesgesetzgeber hat meines Erachtens keine Veranlassung, auch keine Möglichkeit, sich hier auf diesem Gebiet zu betätigen.

Zunächst zum Kreis der Zulassungsberechtigten. Ich mache das jetzt auch wieder, wenn ich so sagen darf, im Galoppstil, indem ich sage, was abgehakt werden kann. Ich könnte natürlich pauschal sagen, daß das ganze Gesetz verfassungsrechtlich nach meinem Dafürhalten mit zwei Ausnahmen, auf die ich gleich komme, haltbar ist, aber das würde nicht zum Ausdruck bringen, daß ich die einzelnen Punkte auch geprüft habe. Deswegen mache ich einige ganz kurze Stichworte dazu.

Zunächst komme ich zu § 4 Abs. 1: die Frage der Bestimmtheit des Nachweises der Qualität. Da könnte man Bedenken haben, aber wenn Sie die Ausführungen des Gerichts zum sogenannten "verdeckten Presseprivileg" lesen, werden Sie feststellen, daß hier mit dem Bestimmtheitsargument nichts zu machen ist, d.h. insoweit dürfte die Regelung verfassungsmäßig sein.

Dann komme ich zu § 4 Abs. 2: Ausschluß bestimmter Gruppen und Personen. Das ist zunächst für die Gemeinden abgesichert. Ich brauche das nicht zu wiederholen. Das ist auch hinsichtlich der politischen Parteien abgesichert, und auch die Beschränkung auf leitende Angestellte im öffentlichen Dienst ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das hat übrigens auch Vorbilder in anderen Mediengesetzen.

Eine nächste Frage ist die Frage des § 5 Abs. 2, ob die Beteiligung des WDR und überhaupt öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit einem Kapitalanteil bis zu einem Drittel verfassungsmäßig zu recht-

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

fertigen ist. Ich meine, grundsätzlich muß man das bejahen, obwohl es andererseits wahrscheinlich auch nicht verboten wäre, verfassungsrechtlich hier die Beteiligung zu erhöhen. Für den WDR ergeben sich die Besonderheiten auch aus dem WDR-Gesetz. Ich habe das in anderem Zusammenhang geprüft und ausgeführt. Mir scheint es hier nur wichtig zu sein, daß der WDR nicht, wie ich gesagt habe, verdeckte Veranstaltungen betreibt. Er kann sich also beteiligen, aber er muß sich offen beteiligen; es muß erkennbar sein, daß der WDR als solcher auftritt und nicht irgendeine Firma X, hinter der dann verdeckt der WDR steht, als Veranstalter tätig wird.

Unbedenklich ist auch die Vorrangregelung des § 6 Abs. 2, d.h. die Bevorzugung von Vollprogrammen gegenüber Spartenprogrammen. Das wird sich praktisch als eine Beschränkung der Vertragsfreiheit potentieller Rundfunkunternehmer bei der Suche nach geeigneten Mitgesellschaftern auswirken. Im Interesse eines möglichst vielfältigen Meinungsbildungsprozesses ist das hinzunehmen. Man kann auch nicht sagen, daß hierdurch die Veranstaltung privater Programme in so hohem Maße erschwert oder praktisch unmöglich gemacht würde, daß die Regelung deshalb der grundsätzlichen Zulassung des privaten Rundfunks widersprechen würde.

Nun komme ich drittens zu den Programmgrundsätzen des § 11. Hier wurde schon ausgeführt, daß das Modell des Landesrundfunkgesetzes das eines programmstrukturellen Binnenpluralismus mit einer für die Programmveranstalter externen Kontrollpluralität ist, als zunächst keine binnenpluralistisch-organisatorische Ausgestaltung ist. Ein solches Modell ist als grundsätzlich - das will ich ganz deutlich sagen - mit Art. 5 und den Anforderungen der Rundfunkfreiheit vereinbar und auch durch das Niedersachsen-Urteil bestätigt worden.

Das Ausmaß der inhaltlichen Anforderungen an Toleranz, an Achtung der Grundrechte anderer und Angebotsvielfalt entspricht im wesentlichen demjenigen, welches in §§ 4 und 5 des WDR-Gesetzes normiert ist. Diese Vorschriften werden im wesentlichen wortgleich übernommen. Für den WDR ist aber - hier ergibt sich eine Schwierigkeit - die Bezugsgröße das Gesamtprogramm, und zwar für das Vielfaltsgebot. § 11 Abs. 2 des Entwurfs nennt als Bezugsgröße der entsprechenden Soll- und Muß-Vorschriften aber "die Rundfunkprogramme". Wenn man das auf die Wirklichkeit projiziert, kommt man in gewisse Schwierigkeiten. Man kann nicht von jedem Spartenprogramm, z.B. von einer Sport- oder Unterhaltungssendung, erwarten, daß es, wie das Gesetz sagt, "zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnt" oder auch zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau beitrage. Ebenfalls kann bei Fenster- und Spartenprogrammen diese Forderung, die sonst für das Gesamtprogramm gilt, im einzelnen nicht eingelöst werden. Das führt aber, meine ich, nicht zur Verfassungswidrigkeit; man kann diese Vorschriften verfassungskonform in dieser Richtung auslegen.

Die binnenpluralistische Organisation eines Privatfunks wäre - so sagt das Bundesverfassungsgericht - in höherem Maße geeignet, gleichgewichtige Meinungsvielfalt zu gewährleisten, als das Modell des nordrhein-westfälischen Entwurfs. Aber man kann sie akzeptieren, und man muß unter Umständen zusätzliche Elemente einer pluralistischen

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Meinungsbildungsmöglichkeit einfügen, z.B. - auch das hat Herr Schneider schon erwähnt - durch die Bildung eines Programmbeirates, wenn es sich um einen Alleinveranstalter handelt. Das ist nun im Gesetz meistens nicht der Fall, weil da hauptsächlich von dem Bild einer Veranstaltergemeinschaft ausgegangen wird.

Das wird nun im lokalen Rundfunk besonders wichtig, und dazu möchte ich jetzt noch einige Bemerkungen machen, weil das, wie mir scheint, hier der Hauptstreitpunkt ist.

Zunächst zur Frage der Beschränkung auf Veranstaltergemeinschaften im Lokalrundfunk: Das ist nicht selbstverständlich, man könnte sich fragen, ob hier nicht etwa auch Einzelveranstalter verfassungsrechtlich Zugang haben müßten. Ich möchte diese Frage verneinen, also bejahen, daß die ausschließliche Zulassung von Gemeinschaften hier verfassungskonform ist. Das ist aus der gerade im lokalen Bereich notwendigen Bekämpfung der Entstehung von vorherrschender Meinungsmacht gerechtfertigt. Andererseits sollen und dürfen aber lokal einflußreiche Zeitungsverleger nach dem Grundsatz chancengleichen Zugangs auch nicht gänzlich von der Beteiligung am Lokalfunk ausgeschlossen werden. Ebensowenig ist ein bevorzugter Zugang dieser Zeitungsverleger verfassungsrechtlich zulässig. Er ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich untersagt worden. Das sage ich auch als Beantwortung auf eine der Fragen aus dem Katalog.

Die binnenpluralistische Organisation als solche ist danach ebenso wenig zu beanstanden wie die Anteilsbegrenzung auf 15 %. Die Verpflichtung auf den Pluralismus läßt nach der getroffenen Regelung durchaus Raum, lokalen Eigenarten oder einem besonderen kulturellen Kolorit der Veranstaltergemeinschaft innerhalb gewisser Grenzen Rechnung zu tragen. § 22, wenn ich ihn verfassungskonform lese, fordert organisatorisch nicht, daß nun alle irgendwie im Verbreitungsgebiet vorkommenden Gruppen und Kräfte repräsentiert sein müssen. Ich könnte mir nach dem Gesetz z.B. auch vorstellen, daß zwei oder drei Anbietergemeinschaften auftreten, die in sich ausreichend pluralistisch organisiert sind, aber doch jeweils nicht das ganze Spektrum umfassen. Auf deutsch gesagt: Es können sich eine konservativere Gruppe und eine fortschrittlichere Gruppe, oder wie man das nennt, ergeben. Das ist nach § 22 Abs. 1, richtig ausgelegt, gedeckt.

Da § 21 Abs. 3 den § 11 Abs. 3 nicht in Bezug nimmt, wird für den lokalen Rundfunk auch programmlich nicht ein, wie man es nennen könnte, maximaler Pluralismus gefordert. Das entspricht, glaube ich, den Realitäten. Ein lokaler Großstadtrundfunk wird auf diese Weise nicht gezwungen, etwa die Interessen des agrarischen Umlandes besonders zu pflegen.

Ein Wort zur Gemeindebeteiligung im lokalen Rundfunk. Im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsfreiheit - ich deutete es schon an - ist das bedenklich. Die Gemeinden sind als Träger hoheitlicher, öffentlicher Gewalt selbst ein Stück Staat, und das ist, abgesehen vom Bundesverfassungsgericht, auch durch die neue Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs herausgestellt worden, was deshalb um so überraschender ist, als die Gemeinden nach der

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Bayerischen Verfassung eine Sonderstellung genießen sollen. Sie werden dort nämlich als ursprüngliche Gebietskörperschaften bezeichnet und in der Rechtsprechung - wenigstens in Bayern - auch so behandelt. Trotzdem werden sie hier vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als Staat bezeichnet. Das ist zugleich die Antwort auf die Frage 7 Ihres Katalogs.

Nun zu dem Verhältnis - da scheinen mir besondere Probleme zu liegen - von Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft, sogenannte Zwei-Säulen-Theorie. Die publizistische Macht soll bei der binnenplural organisierten Veranstaltergemeinschaft liegen. Das technisch-finanzielle Vermögen soll bei der Betriebsgesellschaft liegen, die vor allen Dingen dann auch den Belangen der örtlichen Presse Rechnung zu tragen hat, was aus § 24 Abs. 6 hervorgeht. Diese beiden Elemente sind mehrfach miteinander verzahnt, vor allem durch die Chefredakteurs- und die Redakteursklauseln sowie durch die wechselseitige Entsendung eines antrags- und stimmberechtigten Vertreters. Man kann über die Zweckmäßigkeit und Praktikabilität dieser Doppelkonstruktion, die meines Erachtens umständlich und kompliziert wirkt und Anlaß zu zahlreichen Reibungen geben wird, streiten; das ist verfassungsrechtlich hier nicht relevant. Fraglich kann nur sein, ob durch die vorgesehenen Verzahnungen, so wie sie jetzt im Entwurf stehen, die angestrebte Pluralität, Gemeinnützigkeit und Gemeinwohlverpflichtung der Veranstaltergemeinschaft nicht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise ausgehöhlt oder gar zunichte gemacht wird.

Im Klartext - zugleich zur Katalogfrage 3 -: Kann ein lokaler Presse-Zar über den möglichen herrschenden Einfluß in der Betriebsgesellschaft und weiter über die Vetoposition bei der Chefredakteursbestellung mittelbar über die Einflußnahme auf die Redakteursbestellungen, und schließlich auch noch durch die Rechte des Vertrauensmannes in der Veranstaltergemeinschaft seine finanziellen und ideellen Interessen nicht doch einseitig so stark zur Geltung bringen, daß der gesetzlich gewollte und verfassungsrechtlich gesollte innere Pluralismus des lokalen Rundfunkprogramms ernsthaft in Frage gestellt wird? Besonders ist zu fragen, ob der Einfluß eines beherrschenden Gesellschafters in der Betriebsgesellschaft auf Auswahl und Bestellung des Chefredakteurs hier verfassungsrechtliche Bedenken auslösen muß.

Man könnte dem entgegenhalten, daß in der Veranstaltergemeinschaft ja die Quotenbegrenzung auf 15 % wirksam wird und daß außerdem für diese wichtigen Entscheidungen eine Zweidrittelmehrheit in § 25 des Entwurfs vorgesehen ist. Trotzdem komme ich in diesem speziellen Punkt zu dem Ergebnis, daß er so weit bedenklich ist, daß das meines Erachtens die Verfassungswidrigkeitsgrenze schon erreicht. Ich gehe mal davon aus, daß es in der Betriebsgesellschaft bis jetzt keine Quotenbegrenzung gibt, abgesehen von der für den WDR. Ein beherrschender Gesellschafter in der Betriebsgesellschaft kann durch Ausnutzung seiner Vetoposition der Veranstaltergemeinschaft letztlich einen Chefredakteur oktroyieren; er kann nämlich so lange nein sagen, bis die anderen klein beigeben und dann diesen Mann akzeptieren. Dieser Mann kann dann auch die

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Redakteure frei einstellen; denn da ist er ja sehr frei gestellt, wie das Gesetz das sagt. Das heißt, auf dem Wege über diese Personalpolitik ist die an sich von der Pluralitätssicherung her geforderte Abschottung zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft gerade nicht erreicht, sondern - Sie sagen, es ist der Sinn - sie wird wieder aufgehoben. Ich bin der Meinung, daß sie gefordert ist, wenn man auf diesem Wege über die Anbietergemeinschaft eine Pluralitätssicherung herstellen will. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich gesagt, daß dann, wenn eine Anbietergemeinschaft, die pluralistisch zusammengesetzt und auch pluralistisch wirksam werden kann, das ausreichen soll. Aber es reicht nicht aus, wenn z.B. ein Alleinveranstalter tätig wird - das wäre hier der beherrschende Einfluß eines Gesellschafters aus der Betriebsgesellschaft, die sich in der Veranstaltergemeinschaft fortsetzt. Dann müsse, wie das Gericht sagt, ein Programmbeirat oder eine ähnliche Lösung, siehe Baden-Württemberg, hier eingeführt werden. Ich meine, das müßte auch in diesem Gesetzentwurf noch einmal überlegt werden.

(Abg. Elfring (CDU): Das gilt aber auch für die Gemeinden?)

- Selbstverständlich. Für die Gemeinden gilt nach meiner Auffassung, um das noch einmal klar zu sagen, ich habe das für den Lokalfunk noch nicht so ausgesprochen: In der Veranstaltergemeinschaft haben Gemeinden überhaupt nichts zu suchen. Diese dürfen als Staat - wenn ich Gemeinden mal gleich Staat setzen darf - keine Veranstalter sein. In der Betriebsgesellschaft können Gemeinden beteiligt sein, aber nur dann, wenn diese Abschottung stattfindet, so daß genau das gleiche gilt, was für einen Privatmann gelten muß, daß nämlich nicht auf dem Weg über Personalpolitik, Chefredakteur usw. nachher doch wieder die Veranstaltergemeinschaft die Programmgestaltung beherrscht. Dann läuft nämlich der Pluralismus in der Veranstaltergemeinschaft leer. Das muß auch für die Gemeinden gelten. Die Gemeinden sind in der Betriebsgesellschaft nur denkbar und zulässig, wenn die Abschottung dieser beiden Säulen voneinander funktioniert. Das funktioniert so, wie es jetzt geregelt ist, nicht. Im Gegenteil, es wurde mir bestätigt, Sie wollten das gar nicht, sondern Sie wollten, daß ein solcher Durchgriff möglich ist. Da muß ich aber sagen: Da gibt es verfassungsrechtliche Barrieren.

Nun ein vorletztes Wort zur Weiterverbreitung in Kabelanlagen: Das scheint mir im wesentlichen in Ordnung zu sein. Vor allen Dingen ist unbedenklich, daß hier eine bloße Anzeigepflicht an Stelle der Zulassung vorgesehen ist. Der Landesgesetzgeber muß allerdings bei herangeführten und in Kabelanlagen weiterverbreiteten Programmen darauf achten, daß die anerkannten journalistischen Grundsätze beachtet werden. Das ist in § 32 nur zum Teil zum Ausdruck gebracht. Es fehlt hier die Verpflichtung zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information. Deren Fehlen hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich des Niedersachsen-Gesetzes ausdrücklich gerügt. Ich würde also empfehlen, diese Rüge auch für den nordrhein-westfälischen Entwurf zu berücksichtigen.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

Ein letztes Wort zur Zusammensetzung der Kommission, nur weil das hier auch angesprochen wurde. Ich bin dezidiert der Auffassung, die derzeitige Regelung gibt keinen Anhaltspunkt für einen Verfassungsverstoß, und das gilt in diesem Fall auch für den Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände. Gemeinden und Gemeindeverbände dürfen nicht als Veranstalter auftreten; sie sind aber nicht gänzlich von Kontrollgremien auszuschließen. Die Rundfunkkommission ist ja nicht Veranstalter, sondern ein Kontrollgremium. Es verhält sich also hier mit den Gemeindevertretern ähnlich wie mit den Vertretern des Landtags oder anderer parlamentarischer Gremien, die bis zu einer gewissen Quote zulässig sind. Der Entwurfsgesetzgeber hat die Sache, wie ich gesehen habe, sorgfältig überlegt. Er hat nämlich gesagt: Es dürfen keine Beschlüsse nur mit den Stimmen der gewählten Parlamentarier zustande kommen. Das ist genau das Problem. Wenn also genügend andere Kontrollkräfte aus der pluralistischen Repräsentanz vorhanden sind, dann reicht das aus, und dann ist es unschädlich, daß hier ein Vertreter der Gemeinden beteiligt ist.

Ich danke sehr.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Denninger.

Wir kommen zum nächsten Herrn; das ist Herr Professor Schmitt Glaeser.

Prof. Dr. Schmitt Glaeser: Herr Vorsitzender! Meine Herren! Ich werde nicht sagen, daß ich mich kurz fasse; denn das ist bei Professoren meistens ja nur ein untauglicher Versuch.

Zunächst vorweg eines: Ich glaube, es muß richtiggestellt werden, daß Herr Kollege Ricker nicht behauptet hat, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes ein Verfassungsgebot für die Einführung des privaten Rundfunks enthalte. Es ist aber auch nicht richtig, Herr Kollege Schneider, daß das Verfassungsgericht dies verneint habe. Es hat, wie Herr Kollege Denninger sagte, diese Frage offengelassen. Ich glaube, es ist wichtig, daß man das sicherstellt.

Ich werde nur noch auf die Punkte eingehen, die noch nicht im einzelnen behandelt wurden und wo ich mich dann vor allem Herrn Ricker anschließen kann. Dabei gehe ich nach der Systematik des Gesetzes vor, weil man mir hier vielleicht am besten folgen kann. Zunächst komme ich zur Zulassung von landesweiten Rundfunkprogrammen und mache nur noch ein paar ergänzende Worte zur inneren Rundfunkfreiheit.

§ 6 Abs. 2 Satz 3 ordnet diese sogenannte innere Rundfunkfreiheit nicht zwingend an, sondern es ist ein Bonus für diejenigen, die sich zulassen wollen und dabei eine Chance haben wollen. Bei dem zu erwartenden harten Konkurrenzkampf wird also dann jeder Antragsteller versuchen, die Partizipationsmöglichkeiten seiner Mitarbeiter maximal anzulegen, um seine Chance auf vorrangige Zulassung zu verbessern. Dies dürfte auch das Ziel der Bestimmung sein. Redlicher wäre es gewesen, dieses Ziel für jedermann erkennbar so, wie es dann der § 22 Abs. 2 macht, vorzuschreiben. Eine Interpretation kann jedenfalls nur davon ausgehen, daß die innere Rundfunkfreiheit

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

zwingend vorgeschrieben ist. Hier scheint mir die Kopplung zwischen der Zulassung auf der einen Seite und der inneren Rundfunkfreiheit auf der anderen Seite besonders wichtig zu sein, weil sie vermutlich dazu führen wird, daß der Veranstalter sogar auf seine Richtlinienkompetenz verzichten wird, nur um zugelassen zu werden. Das widerspricht aber meines Erachtens den Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 in Verbindung mit 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, weil es sich hier faktisch um einen erzwungenen Grundrechtsverzicht handelt. Man streitet ohnehin, ob ein Grundrechtsverzicht möglich ist; aber unbestreitbar ist, daß er nur dann möglich erscheint, wenn er freiwillig erfolgt.

Das zweite: Meines Erachtens widerspricht auch diese Bestimmung den Vorschriften über die Zulassung von Veranstaltern, insbesondere dem § 4; denn diese erzwungene maximale Mitwirkung der Programm-macher führt ja letzten Endes dazu, daß diese Programm-macher tatsächlich die Funktion von Veranstaltern ausüben, und Programmkompetenz und Programmverantwortung dürfen auch nach dem Willen des Gesetzentwurfs nicht getrennt werden. Wenn man sie trennt, dann ist Rundfunkfreiheit nicht zu sichern. Daher verstößt § 6 Abs. 2 Satz 3 auch gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Zum zweiten: der Programmauftrag und die Programmgrundsätze. Hier werden langt der § 10 Satz 2 eine umfassende Information, und dieser Grundsatz wird weiter detailliert, einmal Verpflichtung zum Dienst an Bildung, Beratung und Unterhaltung, § 10 Satz 2, dann Verpflichtung für die Vollprogramme, das öffentliche Geschehen in Nordrhein-Westfalen darzustellen, § 10 Satz 3, und Verpflichtung für Vollprogramme, in der Berichterstattung angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen von allgemeiner Bedeutung vorzusehen. Daß das eine Soll-Bestimmung, in Wahrheit aber eine Muß-Bestimmung ist, wurde schon gesagt.

Gegen das Gebot der umfassenden Information kann grundsätzlich nichts eingewendet werden; es gilt auch für den privaten Rundfunk. Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet aber die weitere und weite Differenzierung. Im 4. Urteil hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, daß die privaten Programmanbieter der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Ausmaß gerecht zu werden vermögen. Ich brauche die dafür entscheidende Passage nicht vorzutragen; sie ist in meinen schriftlichen Ausführungen enthalten. Die spezifischen Aufträge in §§ 10 Satz 2 und 3, 11 Abs. 3 Satz 3 lassen sich zunächst mit dem Wesen des privaten Rundfunks nicht in Einklang bringen.

Das systemimmanente Defizit an umfassender Information führt aber nun nach Ansicht des 4. Fernsurteils nicht zur Verfassungswidrigkeit des privaten Rundfunks. Es ist vielmehr bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes als konkreter Lebenssachverhalt zu berücksichtigen. Jetzt zitiere ich, weil mir diese Passage als zentral erscheint: "... und kann nicht bedeuten, daß es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich geboten wäre, privaten Rundfunk nur noch unter Voraussetzungen zuzulassen, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren,

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
Kn

wenn nicht ausschließen würden; denn dies stünde der Zulässigkeit des privaten Rundfunk entgegen". Diese Zulässigkeit muß also nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts Wirklichkeit werden, und es läßt sich von einem Gebot der faktischen Zulässigkeit privaten Rundfunks sprechen. Mit anderen Worten: Was im System des verfassungsrechtlich zulässigen privaten Rundfunks angelegt ist, kann verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. Ein Gesetz, das mehr verlangt, als der private Rundfunk erbringen kann, verstößt gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes und ist verfassungswidrig, und daher lassen sich die genannten Bestimmungen verfassungsrechtlich nicht halten.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Noch weiter geht § 11 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzentwurfs; er enthält nämlich darüber hinaus inhaltliche Anordnungen zu einer ganz bestimmten Freiheitsbetätigung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Tatsächlich werden derartige Programmverordnungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk prinzipiell als zulässig erachtet, nicht jedoch für den privaten. Das Bundesverfassungsgericht verlangt zwar von den einzelnen Rundfunkveranstaltern bei einem außenpluralistischen Modell, daß sie sachgemäß, umfassend und wahrheitsgemäß informieren und ein Mindestmaß an gegenseitiger Achtung erbringen. Diese Formel deckt nicht alle inhaltlichen Programmnormen, denen ein binnenpluralistisch organisierter Rundfunk unterworfen werden kann. Im Zustand außenpluralistischen Rundfunks darf der Staat nicht die Stärkung und Förderung bestimmter Rechtsgüter verlangen. Die hier erlaubten staatlichen Programmvorgaben dürfen keinen Einfluß auf die Auswahl und den Inhalt der Nachrichten und Meinungen haben, müssen sich vielmehr im Rahmen dessen bewegen, was der Presse an Sorgfalts- und Wahrheitspflicht auferlegt werden darf, wie Stark im Kommentar Mangold-Klein schreibt.

Darüber hinaus erscheint mir entscheidend, daß individuelle Freiheitsrechte - und auch Rundfunkfreiheit ist ein individuelles Freiheitsrecht - sich grundsätzlich jeder inhaltlichen Ausfüllung und Bestimmung entziehen. Der einzelne ist zwar an die Verfassung gebunden - gleichsam negativ -; es kann ihm aber nicht die Pflicht auferlegt werden, die Verfassung aktiv zu verwirklichen und für sie positiv einzutreten. Eine solche Pflicht kann nicht einmal im Hinblick auf die freiheitliche demokratische Grundordnung verlangt werden. Davon gibt es freilich Ausnahmen, z. B. für Beamte. Es läßt sich auch rechtfertigen, dem Rundfunk als einer wichtigen Institution der öffentlichen Meinungsbildung im Hinblick auf unabdingbare Grundwerte unserer Verfassung Achtungs- und Förderungspflichten aufzuerlegen; das niedersächsische Gesetz tut das, und das Bundesverfassungsgericht hat dazu nichts ausgeführt. Der private Rundfunk ist aber in seiner Grundausrichtung ein Tendenzfunk - sonst ist es kein privater Rundfunk -, und man kann ihn daher nicht zur Förderung auch solcher Verfassungswerte verpflichten, deren Änderung nach Art. 79 Abs. 2 und 3 GG möglich und für deren Änderung daher auch jedermann streiten kann. Eine Verpflichtung zur Verteidigung demokratischer Freiheiten - schon der Ausdruck ist völlig unbestimmt - läßt sich dementsprechend ebensowenig verordnen wie z. B. die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Dies widerspricht fundamental der Freiheitskonzeption des Grundgesetzes. Daher verstößt § 11 Abs. 2 Satz 3 gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. - Gleiches gilt für § 11 Abs. 5; dazu hat Herr Kollege Ricker schon einiges gesagt. Die Eigenproduktion sollte im wesentlichen Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein.

Der letzte Punkt ist die Verpflichtung zur gleichgewichtigen Meinungsvielfalt, die im § 11 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 1 und 2 festgelegt ist; sie ist selbstverständliches Verfassungsgebot.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Die Verpflichtungen werden jedoch jedem Rundfunkprogramm bzw. jedem Vollprogramm auferlegt. Dies wiederum widerspricht der Verfassungsrechtsprechung, wonach bei einem außenpluralistischen Modell dem einzelnen Veranstalter keine Ausgewogenheit obliegt. Hier ist vielmehr auf die Gesamtheit der Programme abzuheben, wobei nach dem vierten Fernsehurteil wegen des Gebots faktischer Zulässigkeit privaten Rundfunks zugleich hingenommen werden muß, daß die Ausgewogenheit beim privaten Rundfunk in erhöhtem Maße gewissen unvermeidlichen Schwankungen, möglicherweise auch Störungen unterliegen und im Gesamtprogramm eine volle Gleichgewichtigkeit nicht erreicht werden kann. - So das Bundesverfassungsgericht.

Allerdings muß die Verpflichtung gleichgewichtiger Vielfalt für jedes einzelne private Rundfunkprogramm vorgeschrieben werden, solange die Ausgewogenheit in Verbindung mit den anderen Programmen nicht zu gewährleisten ist. Die betreffende Bestimmung differenziert aber nicht auf diesen Fall, sondern schreibt diese Ausgewogenheitspflicht für jedes Programm in jedem Falle vor. Deswegen ist sie verfassungswidrig. - Soviel zum ersten Teil meines Gutachtens.

Der zweite Teil erstreckt sich auf den lokalen Rundfunk und natürlich auf das Zwei-Säulen-Modell. Der Gesetzgeber hat hier einen weiten Spielraum, seiner Phantasie sind aber doch gewisse Grenzen gesetzt. Man wird daher zunächst einmal ein Mischmodell, das der Entwurf vorsieht, dem Grundsatz nach als rundfunkrechtliches Strukturmodell verfassungsrechtlich nicht beanstanden können.

Der besondere Wert dieses Organisationskonzepts liegt meines Erachtens im rechtspolitischen Bereich. Es sollte zur künftigen Organisationsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden; denn es ist auf eine geradezu ideale Weise geeignet, strukturelle Grundlage für die Entfaltung der besonderen Eigenart und für die Erfüllung der "klassischen Aufgaben" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sein, wie das Bundesverfassungsgericht im vierten Fernsehurteil schreibt. Dabei wäre es empfehlenswert, noch einen Schritt weiterzugehen und die öffentlich-rechtlichen Anstalten ganz vom Ballast der Werbefinanzierung zu befreien, liegt in dieser Art der Finanzierung doch - wiederum nach Ansicht des vierten Fernsehurteils - die Gefahr einer Minimierung anspruchsvoller kultureller Sendungen. Der Betriebsgesellschaft obläge nämlich dann nur die Verwaltung der Gebühren und der Einnahmen aus Randnutzungen.

Bedauerlicherweise ist das Zwei-Säulen-Modell aber nicht für den WDR geschaffen worden, sondern für den privaten Rundfunk in Nordrhein-Westfalen. Und hierfür paßt es - salopp formuliert - wie "die Faust aufs Auge"! Die Verbindung von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft unter hartleibiger Scheidung der

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Funktionen ist für den privaten Rundfunk in unerträglichem Maße systemwidrig. Privater Rundfunk ist ein wirtschaftliches Unternehmen, dessen "Produkte" Rundfunkprogramme sind. Betrieb und Programmgestaltung sind für wirtschaftliche Unternehmen eine notwendige Einheit; werden diese Vorgänge voneinander getrennt, dann mag das Ergebnis alles Mögliche sein, nur kein privater Rundfunk. Ich meine, dann sollte man ehrlich sein und auf einen privaten Rundfunk verzichten!

Das ist offenbar auch Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im vierten Fernsehurteil. Im Zusammenhang mit der Frage einer binnenpluralistischen Organisation für private Veranstalter wird zunächst ganz allgemein und erneut betont, daß gegen eine solche Organisationsstruktur verfassungsrechtlich nichts einzuwenden sei. Sodann aber heißt es - ich zitiere -:

... aber der maßgebliche Einfluß läge in diesem Fall nicht bei dem Unternehmer, sondern bei den gesellschaftlichen Kräften, die in dem binnenpluralistischen Gremium repräsentiert sind. Damit wäre diese Form der Veranstaltung von Rundfunksendungen um das Grundelement privatautonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um ihre eigentliche Substanz gebracht.

- Diese Worte sollte man sich einmal auf der Zunge zergehen lassen! - Weiter heißt es:

Es ginge aber nicht an, privaten Rundfunk nur unter Voraussetzungen zu ermöglichen, die eine Veranstaltung privater Programme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden.

Diese Passage muß so verstanden werden, daß eine binnenpluralistische Gestaltung der Organisation privaten Rundfunks gegen das Gebot seiner faktischen Zulässigkeit verstößt und damit verfassungswidrig ist. Nun kann aber kein Zweifel daran bestehen, daß binnenpluralistische Organisationsformen denkbar sind, in denen einem Rundfunkunternehmer noch ein Minimum an Gestaltungsmöglichkeit zugebilligt wird, z. B. dadurch, daß ihm allein oder doch vorrangig die Personalhoheit zusteht. Nicht einmal das ist beim Zwei-Säulen-Modell vorgesehen. Die Veranstaltergemeinschaft wird lediglich bei der Einstellung und Entlassung des Chefredakteurs an die Zustimmung der Betriebsgesellschaft gebunden. Im Hinblick auf Rundfunksendungen hat der private Unternehmer keinerlei private Gestaltungsmöglichkeit. Die Verfassungswidrigkeit scheint mir daher offenkundig zu sein.

Dieses Ergebnis wird im übrigen nicht dadurch in Frage gestellt, daß "eine zureichende Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im lokalen Bereich nicht vorhanden ist"; siehe

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Frage 1 der SPD-Fraktion! Es ist nämlich schon tatsächlich unrichtig, daß die Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten den lokalen Bereich nicht erreichen würde. Neben dem inhaltlich umfassenden Programmangebot gehört nach dem vierten Fernsehurteil vielmehr gerade zum Wesen der Grundversorgung, daß nahezu die gesamte Bevölkerung und damit natürlich auch der lokale Bereich von dem Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten erreicht wird. Außerdem haben Binnenpluralismus als Strukturelement und Versorgungsgrad als technische Frage - Reichweite der Programme - jedenfalls unmittelbar nichts miteinander zu tun.

Zu dem Punkt "Kommunen als Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften" brauche ich nichts mehr zu sagen; hier darf ich auf Herrn Kollegen Ricker und auf Herrn Kollegen Schneider verweisen. Allerdings bin ich auch wie Herr Kollege Schneider der Ansicht, daß der Ausschluß der kommunalen Träger von der Beteiligung an Betriebsgesellschaften nicht gerechtfertigt ist. - Soviel zur Frage 7. Die Betriebsgesellschaft soll ja keinen Einfluß auf das Programm haben. Die Situation ist vergleichbar mit der kommunalen Beteiligung an Kabelgesellschaften nach § 22 Abs. 3 Nr. 1 des bayerischen Entwicklungs- und Erprobungsgesetzes. Die Bestimmung ist vom bayerischen Verfassungsgericht akzeptiert worden, wie auch Herr Kollege Schneider gesagt hat.

Gleiches gilt entgegen Herrn Kollegen Denninger auch für eine dominante Beteiligung von Presseunternehmen an der Betriebsgesellschaft, freilich im Hinblick auf den Chefredakteur nur dann, wenn zuerst die Bestimmung über die innere Rundfunkfreiheit nach § 22 Abs. 2 gestrichen wird. Dazu noch ein paar Worte! Hier vertrete ich eine konträr andere Ansicht als Herr Professor Hoffmann-Riem. Allerdings ist § 22 Abs. 2 eine direkte Partizipationsanordnung; man weiß also, woran man ist. Allerdings weiß man nicht, wie groß der Umfang der Mitbestimmung sein soll. Weil der durch eine Veranstaltergemeinschaft geführte Rundfunk ein "Integrationsfunk" ist, muß hier grundsätzlich das gleiche gelten wie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Man ist überwiegend der Auffassung, daß es eine Mitbestimmung hier nicht gibt; wo bliebe denn dann auch die Pluralität, die ja doch durch die unterschiedlichen sozial relevanten Kräfte gesichert werden soll, wenn die Redakteure diese Pluralität teilweise beseitigen könnten.

Insbesondere verstößt § 22 Abs. 2 auch gegen Bestimmungen über die Zulassung von Veranstaltergemeinschaften. Hier darf Programmkompetenz und Programmverantwortlichkeit ebenfalls nicht auseinanderdividiert werden.

Auffällig ist, daß der Entwurf offenbar wie selbstverständlich davon ausgeht, daß bei den Journalisten - im konträren Gegensatz zu den Unternehmern - die Rundfunkfreiheit stets bestens aufgehoben sei. Das scheint mir eine weltfremde Vorstellung zu sein!

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Zu den Programmgrundsätzen brauche ich im Rahmen dieses lokalen Rundfunks nichts mehr zu sagen. Nur wäre zu beachten, daß es sich bei dem durch Veranstaltergemeinschaften geführten Rundfunk um einen Integrationsfunk handelt, so daß die Verpflichtung zur gleichgewichtigen Vielfalt hier für jedes Rundfunkprogramm nicht beanstandet werden kann.

Zur Beteiligung des WDR! Man müßte diese Dinge im Zusammenhang mit dem Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln sehen. Das kann ich hier nicht leisten. Vielleicht nur ein Hinweis: Das duale Rundfunksystem ist ja seinem Wesen nach ein Konkurrenzsystem, und ein solches System verträgt sich nicht mit der Beteiligung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt am privaten Rundfunk. Man sollte sich einmal fragen, wie es wäre, wenn ein Gesetz die Beteiligung von privaten Rundfunksendern am WDR verfügen würde. Ich glaube, hier bestünden auch größere Bedenken!

Zum letzten Punkt: Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen! Schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken scheinen gegen die Weiterverbreitungsgrundsätze zu bestehen. Das gilt vor allem für § 22 Abs. 1 Satz 4, wonach kein weiterverbreitetes Rundfunkprogramm einseitig nur einzelne Meinungsrichtungen berücksichtigen oder einseitig einer Partei oder Gruppe etc. dienen darf.

Diese Bestimmung hat zur Folge, daß nur solche Programme in Nordrhein-Westfalen eingespeist werden können, die eine binnenpluralistische Organisationsform aufweisen oder auf eine andere Weise "in sich" ausgewogen sind. Keine Verbreitung erfahren dagegen Tendenzprogramme. Betroffen werden davon die ausländischen - insbesondere europäischen - Rundfunkprogramme, die häufig Tendenzprogramme sind. Gleiches gilt in der Regel für inländische Rundfunkprogramme, die in anderen Bundesländern im Rahmen außenpluralistischer Gestaltungsformen veranstaltet werden.

Was die ausländischen Programme betrifft, so stellt das Bundesverfassungsgericht im vierten Fernsehurteil fest, es erscheine sachlich vertretbar, diese nicht dem Gebot der gleichgewichtigen Vielfalt zu unterwerfen, weil sie "in aller Regel nicht speziell für die Bundesrepublik bestimmt sind und die Meinungsbildung demgemäß nicht im gleichen Maße beeinflussen wie inländische Programme, dies um so weniger, als sie überwiegend nicht in deutscher Sprache verbreitet werden. Auch könnte von ausländischen Veranstaltern kaum verlangt werden, daß in ihren Programmen die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen der Bundesrepublik angemessen zu Wort kommen."

Hinsichtlich der inländischen Programme ist unbestritten, daß bei einem außenpluralistischen Modell den einzelnen Veranstaltern

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

keine Ausgewogenheit obliegt. Tendenzprogramme sind also in diesem Rahmen verfassungsgemäß; erforderlich ist lediglich, daß die Ausgewogenheit in Verbindung mit anderen Programmen gewährleistet wird.

Der unbedingte Ausschluß einer Weiterverbreitung von Tendenzprogrammen widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot der faktischen Zulässigkeit privaten Rundfunks und ist daher auch verfassungswidrig. Hierzu eine Passage aus dem vierten Fernsehurteil:

... Wenn damit die Entwicklung der "Neuen Medien" zu grenzüberschreitendem Rundfunk führt, kann das bei der rechtlichen Regelung der Verbreitung solcher Programme nicht unberücksichtigt bleiben. Veranstalter oder auch Produzenten überregionaler Programme können sich nur schwer nach einem ganzen Bündel unterschiedlicher landesrechtlicher Normierungen richten. ... Ein funktionierendes System der Verbreitung hängt vielmehr von einer Koordination der landesgesetzlichen Regelungen und damit von einer Kooperation der Länder ab.

Das Bundesverfassungsgericht zielt mit diesen Ausführungen in erster Linie auf unterschiedliche landesgesetzliche Regelungen, die eine Verbreitung von Rundfunkprogrammen erschweren. Seine Feststellungen müssen erst recht Beachtung finden, wenn ein Landesgesetz die Verbreitung bestimmter privater Programme überhaupt ausschließt, obgleich diese Programme in anderen Bundesländern zulässig veranstaltet werden. Das Gebot faktischer Zulässigkeit des privaten Rundfunks erscheint hier in der spezifischen Ausformung eines Gebots des "funktionierenden Systems" der Weiterverbreitung.

Schließlich ist noch zu beanstanden, daß die §§ 31 ff. - insbesondere § 32 - die zur Sicherung der Rundfunkfreiheit erforderlichen gesetzlichen Vorkehrungen nur unvollständig regeln. Es fehlt an einer Verpflichtung zur sachgemäßen, umfassenden und wahrheitsgemäßen Information sowie an einer hinreichenden Sicherung des Rechts auf Gegendarstellung bei ausländischen, in Nordrhein-Westfalen verbreiteten Sendungen. Daher verstoßen diese Bestimmungen nach Bundesverfassungsgericht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Hierzu brauche ich nichts mehr zu sagen; das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem vierten Fernsehurteil ausführlich getan.

Vorsitzender: Herzlichen Dank auch Ihnen, Herr Schmitt Glaeser. - Wir hören jetzt als letzten Sachverständigen Herrn Professor Grawert. - Sie haben das Wort!

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Prof. Dr. Grawert (Bochum): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Sie haben das Vergnügen, das Bundesverfassungsgerichts-urteil heute mehrfach interpretiert zu bekommen. Das muß nicht unbedingt, wie einer der hier Anwesenden vermutete, am Professo-renstreit liegen, sondern wir wissen alle, daß dies auch ein sibyllinisches Urteil ist; man kann manches von dem, was darin steht, hoch- oder herunterrechnen. Das ist das Problem und auch - um eine Frage des Vorsitzenden aufzugreifen - das gewisse Risiko des Gesetzgebers, inwieweit er sich dabei "verhaut" oder nicht.

Ich möchte deshalb, um meine Bewertungsgrundlagen offenzulegen, ebenfalls auf einige Dinge hinweisen, die in dem Urteil stehen - oder auch nicht stehen. Zum einen ist da das Dualitätsgebot; es betrifft, wie das Bundesverfassungsgericht an mehreren Stellen sagt, die "Gesamtheit aller in einem Lande empfangbaren Pro-gramme". In diesem Zusammenhang führt es gewissermaßen eine Ent-lastungsfunktion für den privaten Rundfunk herbei, der insoweit nicht je für sich und Sender für Sender dem Pluralitätsangebot in voller Breite entsprechen muß.

Die Staats-, Partei- und Gruppenfreiheit des Rundfunks wurde mehrfach betont; ich brauche das nicht zu wiederholen.

Ebenfalls ist zutreffend, daß das Bundesverfassungsgericht gegen die vorherrschende Meinungsmacht Stellung nimmt, und es ist an-dererseits dem Urteil zu entnehmen, daß der Rundfunk - wie häufig seit dem 12. Band zitiert - als "Faktor" und "Medium" nicht gehindert, sondern gefördert werden soll. Ich will da an das später aufgenommene Stichwort anknüpfen, daß keine "Übersiche-rung" stattfindet, so daß Rundfunk erlahmt.

Letztlich ist das duale System im vierten Rundfunkurteil als zu-lässig hingestellt worden. Herr Kollege Denninger hat das ganz präzise gesagt: Es ist danach zulässig; das Bundesverfassungsge-richt hat sich aber - wie im FRAG-Urteil - einer Stellungnahme enthalten, ob es geboten ist. Das einzige Urteil - die Herren der Staatskanzlei werden sich erinnern -, das ein solches Gebot jedenfalls andeutungsweise enthält, ist das OVG-Urteil von 1975, worin das im letzten Satz steht. Dies ist das Risiko; im letz-ten Urteil brauchte darüber nicht geredet zu werden, weil die Zulässigkeit gegeben war. Erst daran knüpft sich das Gebot der Systemgerechtigkeit.

Im dualen System - ich gehe davon aus, daß es eingeführt und nicht durch etwas anderes abgelöst wird - hat das Bundesverfas-sungsgericht eine Funktionsteilung zwischen privatem Rundfunk und öffentlich-rechtlichem Rundfunk vorgenommen, und zwar nach diesem berühmten - fast kann man schon sagen: "berühmten" - Wort "Grundversorgung", der eine "Mehrversorgung" gegenüber-treten könnte.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Was "Grundversorgung" im einzelnen darstellt, hat das Bundesverfassungsgericht zwar angedeutet, aber nicht näher gesagt. Infolgedessen wird man sich an dem Wort in manchen Streitigkeiten die Zähne ausbeißen können. Ich möchte es wie folgt skizzieren - das sind jetzt meine Worte, mit denen ich Ihnen mehrere Zitate des Bundesverfassungsgerichts erspare -: Die Grundversorgung, die sicher noch klärungsbedürftig ist, ist durch ihre programmliche, funktionelle, gebietliche und personelle Allgemeinheit gekennzeichnet, generell gesagt durch das Wort "Allgemeinheit". Ich schließe daraus im Gegensatz zu manchem meiner Vorredner, daß Grundversorgung nicht den lokalen Rundfunk betrifft, dort also nicht stattfindet, weil dieser in den Bereich der Mehrversorgung gehört. Denn die Grundversorgung orientiert sich an dem, was nach den Worten Bullingers, die das Bundesverfassungsgericht aufgenommen hat, die essentiellen "klassischen Funktionen" genannt wird. Ich habe eben vergeblich darüber nachgedacht, wo die essentiellen, klassischen Funktionen in der Vergangenheit in der Intensivierung des Lokalfunks stattgefunden haben. Ich fühle mich insoweit darin bestätigt.

Letztlich darf ich darauf hinweisen, daß für die Privaten als systemgerecht angesehen wurden - ich zitiere jetzt Vokabeln aus dem Urteil - "massenattraktives Programm" und "Angewiesensein auf Werbung". Aus diesen Umständen wurde dann gefolgert, daß es den privaten Rundfunkveranstaltern nicht genommen werden dürfe, die Privatautonomie bis zum Erliegen zu bringen. Das haben wir eben schon gehört. - Schließlich darf ich noch einmal darauf aufmerksam machen, daß für die Presse - das berühmte Gegenüber - jeweils gesagt wurde, sie dürfe nicht privilegiert, sie dürfe aber auch nicht diskriminiert werden. Ein Anspruch etwa auf Kompensation, wie er häufig diskutiert worden ist, ist vom Bundesverfassungsgericht als denkbar, aber derzeit - im niedersächsischen Fall - nicht als notwendig angesehen worden.

Man bewegt sich im Augenblick noch innerhalb dieser Marge, wo sich das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls vorbehält, die Nachbesserung zu fordern; das ist das Risiko des Gesetzgebers.

Ich wurde eben gefragt, wie das mit dem Ermessen ist. Herr Vorsitzender, ich teile Ihre Ansicht, daß das Problem des gesetzgeberischen Ermessens zwischen Verfassungsgericht und Gesetzgeber besteht. Leider trifft das Risiko mehr den Gesetzgeber, und man kann darüber philosophieren, ob zu Recht oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere im vierten Rundfunkurteil dem Gesetzgeber sogar noch den Prognosespielraum weggenommen, in dem es ihm ganz bestimmte Prognosen gewissermaßen als "Standings" vorgegeben hat, nämlich die Situationsgebundenheit und hinsichtlich der Presse die derzeitigen Belastungen bzw. Kompensationsnotwendigkeiten. Insofern muß sich der Landesgesetzgeber an diese Prognosen halten und ist daher stärker eingeschränkt.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Ich möchte nun noch punktuell auf den Gesetzentwurf eingehen, und zwar lediglich auf die Strukturvorgaben, die mir wichtig erscheinen. - Zunächst ist es gewiß verfassungsrechtlich geboten, den Zulassungsvorbehalt des § 3 Abs. 1 zu vollziehen; darüber braucht nicht weiter gesprochen zu werden.

Auf eine Besonderheit will ich hier hinweisen, obwohl ich mir nicht sicher bin, ob sie wirklich zur Verfassungswidrigkeit führt. Nach § 7 Abs. 1 wird bekanntlich die Zulassung auf "höchstens acht Jahre" begrenzt. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Frist von zehn Jahren für den Investitionsbedarf und die Notwendigkeit angegeben, Investitionen - übrigens auch Personalentscheidungen - längerfristig zu planen. Für einen guten Rundfunk braucht man auch Personal. Ich bin mir aus der Lektüre des Urteils nicht sicher, ist diese Frist nun ein Gebot oder eine Klugheitsregel. Das wollte ich nur anmerken.

Jetzt gehe ich auf die verschiedenen möglichen Träger beim privaten Rundfunk ein. Kommunale Träger - damit sind Sie schon hinreichend konfrontiert worden - sind für lokale Veranstalter vorgesehen worden. Daß die Gemeinden ein Stück Staat sind, ist gewiß zutreffend. Ich möchte aber darauf hinweisen, daß die Lektüre des Urteils sagt, eine Ausnahme vom Grundsatz der Zugangssperre sei nicht "geboten". Man kann darüber reden, ob und in welcher Hinsicht dies erlaubt ist. In früheren Urteilen - so in den ZDF-Urteilen im 12. und im 57. Band - stand lediglich etwas davon, die Anstalt dürfe hiervon nicht beherrscht werden. Man kann lediglich hinsichtlich der 15 % noch darüber reden, wann die Beherrschung beginnt und wann nicht. Meiner Ansicht nach - ich differenziere allerdings in dem, was ich dem Bundesverfassungsgerichtsurteil entnehme und hochrechne - ist im lokalen Bereich die Stellung der Kommunen sehr stark. Ich meine, 15 % bedeuten eine Beherrschung in diesem Sinne; insoweit würden Sie damit ein Risiko eingehen.

Diese Beherrschung könnte, was das Programm betrifft, sicherlich minimiert werden, wenn man zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft eine strenge, von Ihnen beabsichtigte Trennung vornähme. Gleichwohl möchte ich zu erwägen geben, was heute morgen bereits erwähnt worden ist, nämlich daß die Betriebsgesellschaft auch zum Rundfunk gehört und infolgedessen zu überlegen ist, inwieweit auch über programmliche Hinweise unter Umständen eine Beeinflussung stattfindet. Wenn man - wie ich gleich darzulegen versuche - gegen dieses Trennungsprinzip in dieser strikten Form, wie Sie es gesehen haben, argumentiert, würden die Kommunen in diese Beherrschungssituation ohnehin hineinfließen.

Ich will einen Ausweg aufzeigen. Der Begriff "kommunale Träger" ist ja hinreichend flexibel formuliert; es sind nicht nur Gemeinden und Kreise, sondern auch kommunale Unternehmen erfaßt, in der Regel in privatrechtlicher Form. Ich bin mir nicht sicher - weil

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

der Gesetzentwurf darüber nichts Präzises ausführt -, ab welcher Feherrschungskompetenz die Gemeinde oder der Kreis über ihre/seine wirtschaftlichen Unternehmen dort Einfluß ausüben kann. Da viele von Ihnen kommunalrechtlich versiert sind, darf ich auf die §§ 88 und 89 der Gemeindeordnung NW verweisen, worin die wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden strikten Bindungen unterworfen sind. Das wird die Betriebsgesellschaft jedenfalls erledigen. Die Vorschrift in Ihrem Entwurf, in dem es heißt, die Gemeinden dürfen sich beteiligen, ist also kommunalrechtlich sehr weise. Wenn man die Bestimmung änderte, würden Sie mit dem Kommunalrecht in Konflikt geraten. Würden Sie andererseits die Gemeinden in die Veranstaltergemeinschaft hineinnehmen, kommen Sie mit rundfunkrechtlichen Leitlinien in Konflikt.

Grundsätzlich meine ich, die Gemeinden haben hier nichts zu suchen, auf welcher Ebene man sie auch immer ansiedeln will. - Wenn ich noch etwas ergänzen darf: Vorhin wurde gefragt, ob nicht ein Rats- oder Kreistagsvertreter eingebracht werden kann. Das verursacht gewisse Schwierigkeiten, wenn Sie sich § 27 des Gesetzentwurfs ansehen: Das Verbreitungsgebiet kann auch aus mehreren Gemeinden oder Kreisen bis zu der genannten Summe von Einwohnern bestehen. In diesem Zusammenhang ist an § 56 der Gemeindeordnung zu denken, wonach die Vertreter von Gemeinden in Unternehmen den Weisungen des Rates unterliegen und gegebenenfalls abberufen werden können. Man müßte diese Probleme mitlösen; denn beide Bestimmungen sind Landesrecht, und es ergäben sich Spezialitätsfragen.

Was die Beteiligung des WDR betrifft: Wenn wir vom dualen System ausgehen, hat nach meiner vorherigen Definition die Grundversorgung nicht in den lokalen Bereich hinein zu erfolgen. Infolgedessen sind die für den WDR vorgesehenen Beteiligungsquoten von einmal einem Drittel, einmal nicht mehr als 15 % und ein anderes Mal nicht mehr als 25 % - je nach den betreffenden Vorschriften - so bemessen, daß der WDR eine wichtige, wenn nicht gar übergewichtige Beteiligung erhalten wird. Wenn Sie dazu § 3 Abs. 2 des WDR-Gesetzes nehmen - das neue Rundfunkgesetz muß mit diesem WDR-Gesetz ein normatives System, in sich ausgewogen, bilden -, dann meine ich, die Grenze des Zulässigen sei erreicht.

Ich möchte Sie auf eine Unklarheit aufmerksam machen, die vielleicht beabsichtigt ist, jedenfalls für mich nicht lösbar erscheint: In § 5 Abs. 2 Satz 2, der für die Beteiligung des WDR am landesweiten Rundfunk gilt, steht das Wort "einer", das man bekanntlich als Zahl oder im Sinne von "jeder" auslegen kann, so daß Ketten-Lokalstationen oder -beteiligungen des WDR durchaus möglich sind.

Völlig unverständlich erscheint mir - in Parenthese gesprochen - die Fortführung des Modells Dortmund zu sein. Ich sehe keinen Grund, der eine Differenzierung im Hinblick auf Dortmund außerhalb des Modellversuchs überhaupt rechtfertigen könnte. Dortmund

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

ist ein sehr sicheres Gebiet für einen lokalen Rundfunk, weil dort alles, was lokaler Rundfunk an Verdichtung der Infrastruktur braucht, vorhanden ist. Infolgedessen scheint es mir unter Gleichheitsgesichtspunkten, die Sie bei späteren Streitigkeiten zu berücksichtigen hätten, ein Risiko zu sein, den WDR gleich mit einem Privileg und zugleich mit Privilegien des Rundfunkgesetzes zu versehen.

Noch einmal: Der WDR überschreitet mit dem, was Sie ihm zugestehen wollen, den Bereich der Grundversorgung. Für noch schwerwiegender halte ich: Wenn Sie den WDR mit Privaten zusammenkoppeln - sei es in einem Verein, einer GmbH oder unter sonstigen Konstruktionen -, dann geraten alle Systemgesichtspunkte, die den privaten und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unterscheiden, in eine Gemengelage, in ein Durcheinander.

Ich nenne in diesem Zusammenhang nur die Vielfaltskonzepte - einerseits Binnenpluralismus, andererseits ein gemäßigter Binnenpluralismus bis Außenpluralismus! Da kommt ein binnenpluraler WDR in ein binnenplurales oder gemäßigt binnenplurales oder gar außenplurales System hinein; das verursacht gewisse Schwierigkeiten. - Dann die Finanzierungskonzepte! Es werden Gebühren und Werbeeinkünfte auf diese Weise bei einem Mitglied - dem WDR - miteingepeist und infolgedessen ganz vom Bundesverfassungsgericht separierte Gesichtspunkte vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat ja interessanterweise von der Rechtfertigung des Rundfunks wegen seiner besonderen Funktion der Grundversorgung gesprochen; deshalb ist die Gebühr gerechtfertigt. Dies gerät nun in eine etwas merkwürdige Gemengelage, wenn Sie die beiden Dinge koppeln, je nach Prozentzahlen. - Letztlich die Aufsichtskonzepte! Die Rechtsaufsicht der Landesregierung führt über den WDR einerseits und über die Anstalt andererseits; über die einzelnen privaten Veranstalter gibt es nur die mitlaufende Kontrolle und eine Art Rechtsaufsicht mit Zweckmäßigkeitseinschüben seitens der Landesanstalt. Dies geht durcheinander; insoweit kommt es zu erheblichen Systembrüchen, die das Ganze als höchst bedenklich, wenn nicht gar unzulässig erscheinen lassen.

Weiter will ich auf die Beteiligung des WDR an Betriebsgesellschaften hinweisen. Gehen Sie davon aus, daß die Betriebsgesellschaften wirklich nur für Technik und Finanzierung zuständig sind - was ich als zulässig bezweifeln würde -, dann bedeutete das, daß der Auftrag des Rundfunks, Rundfunk zu machen, auf diese Weise erwerbswirtschaftlich reduziert würde. Ich habe Zweifel, ob das dem Auftrag des Rundfunks nach den Bestimmungen des WDR-Gesetzes und nach den Zulassungsmargen des Bundesverfassungsgerichts angemessen ist.

Die Presseunternehmen werden in Ihrem Gesetzentwurf einmal unter dem Gesichtspunkt "vorherrschende Meinungsmacht" - das hat auch das Bundesverfassungsgericht erörtert - und zum anderen unter dem Gesichtspunkt der Fürsorge - beide Gesichtspunkte gehen etwas

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

durcheinander - behandelt. In dieser Hinsicht soll Privilegierung ebenso wie Diskriminierung, wie ich dargelegt habe, vermieden werden. Ich gebe zu bedenken, ob diese Sitzregelung des § 22 Abs. 3 Nr. 2, die Presseunternehmen hinsichtlich einer Beteiligung an Veranstaltergemeinschaften auf ihren Sitz beschränkt, Rechtens ist, wenn man davon ausgeht, daß Beschränkungen zur Vermeidung vorherrschender Meinungsmacht und der Vermeidung sogenannter Doppelmonopole dienen. Der vorliegende Entwurf verzichtet überhaupt auf eine Differenzierung danach, wo und ob etwa bei Alleinstellung von Zeitungen Doppelmonopole vorhanden sind und die Meinungsmacht unter Umständen beschränkt wird. Dieser Begriff "Doppelmonopol" ist ja recht ominös; er ist ein Tendenzbegriff, der einem angibt, welche Leitlinie eingehalten werden soll. Insoweit meine ich, daß die rigide Festlegung der Zulässigkeit auf den Sitzort des jeweiligen Zeitungsunternehmens über das Maß des Zulässigen hinausgeht.

Ich komme dann auf die "berühmte" Quotenbeschränkung in § 22 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3! Wenn Sie sich daran erinnern, was das Bundesverfassungsgericht zu dem parallelen § 23 des niedersächsischen Rundfunkgesetzes sagt, so war dort folgendes vorhanden: Ein Unternehmen, das 20 % der Gesamtauflage im Verbreitungsgebiet hatte - und zwar 20 % Lokalzeitungen -, durfte mit bis zu 50 % am Programm beteiligt werden. Das sind die Margen - ob sie nun als absolut gelten oder nicht -, die vom Bundesverfassungsgericht für Rechtens gehalten wurden. Hiervon weichen die 15 % für die Presseunternehmen insgesamt gewiß ab. 20 % für ein Presseunternehmen mit lokaler Vorrangstellung und Beteiligung an 50 % weicht gewiß von dem Modell ab, daß die Presseunternehmen nur zu 15 % am Programm beteiligt werden und lediglich in der Betriebsgesellschaft mehr mitwirken dürfen. An diesen Margen ausgerichtet, ist die Entwurfsregelung zu rigide. Ich meine: Obwohl eine solche Differenz gewiß zulässig ist, ist sie diskriminierend, auch weil sie alle Zeitungsunternehmen zusammennimmt, obwohl jedermann weiß, daß eine Zusammenrechnung von Zeitungen in einem Gebiet noch kein Doppelmonopol ergibt, wenn die eine Zeitung links-, die andere rechtsorientiert ist und die dritte in der Mitte steht. Je nachdem ist also die Vorherrschaft gefährdet oder nicht. Da wäre noch zu differenzieren, und man muß es differenzieren, möchte ich betonen, weil das Bundesverfassungsgericht wiederholt insbesondere im 20. und 25. Band geboten hat, dem Institut "freie Presse" Rechnung zu tragen.

Die Schutzabsicht, die § 24 Abs. 6 - Beteiligung der Presse an der Betriebsgesellschaft - verfolgt, ist nach dem bisher Gesagten sicher löblich. Allerdings gebe ich für die Rechtstechniker zu bedenken: Die bisherigen Rechtsbegriffe dürften schwierig justitiabel sein. Wenn ich mir die Rechtsstreitigkeiten vor Gericht vorstelle, die darauf aufbauen, habe Sie sozusagen der Rechtsprechung wieder Tür und Tor geöffnet, und das liegt ja gerade nicht in Ihrem Interesse, so daß auf diese Weise gewiß Präzision nötig ist.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Nunmehr komme ich zu dem Organisationsmodell der Trennung von Programmgemeinschaft und erwerbswirtschaftlichem Unternehmen, das die Technik hält und finanziert. Nach der Durchsicht des Bundesverfassungsgerichtsurteils halte ich es für zulässig, so zu verfahren, meine aber - um das Ergebnis vorwegzunehmen -, daß die strikte Trennung über das Ziel hinausschießt. Was Sie hier formuliert haben, ist zu rigide, weil Sie nämlich das, was beim Rundfunk nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zusammengehört - Programmveranstaltung, finanziert durch Gebühren, die ein massenattraktives Programm voraussetzen; das Ganze soll dem Gebot der Privatautonomie Rechnung tragen -, trennen wollen. Wenn Sie dies zusammen betrachten, können Sie nicht so rigide, wie es hier geschieht, die Programmherstellung und die Technik bzw. die Finanzierung voneinander separieren.

Diese vorgesehenen Verknüpfungen, die einige meiner Vorredner schon für zu übertrieben gehalten hatten, betrachte ich sinngemäß umgekehrt als etwas zu dürftig; denn ein privater Rundfunk ist gerade dadurch charakterisiert, daß er Programm und Finanzierung des Programms zusammenbringt. Deshalb ist es meines Erachtens geboten, daß man Betriebsgesellschaft und Programmgemeinschaft stärker miteinander verzahnt, stärker jedenfalls, als das bisher über den Chefredakteur und dessen Auswahlmöglichkeit im Hinblick auf die Redakteure geschieht.

Zusammenfassend: Dieses strikte Modell ist nach meiner Auffassung unzulässig. Über Zweckmäßigkeit will ich nicht reden; das ist nicht meine Aufgabe. Es wäre als insgesamt zulässig so zu gliedern; man müßte aber beide Bereiche - Betriebsgesellschaft und Programmgemeinschaft - stärker miteinander verzahnen, so daß diejenigen, die Technik und Finanzen bieten, einen gewissen, wenn auch vorherrschenden Meinungsmacht verhindernden Einfluß auf das Programm haben - und vice versa!

Ich will mir jetzt, da ich bei der verfassungsrechtlichen Bewertung bin, nicht die Kühnheit nehmen, Ihnen ein Modell vorzuschreiben, wo doch Ihre Phantasie gefordert ist. Letztlich darf ich nur darauf aufmerksam machen, daß in vielerlei Hinsicht - ich nehme hierzu Bezug auf mein Ihnen schriftlich überreichtes Referat - eine Übersicherung stattfindet. Das möchte ich nicht näher vertiefen, sondern will nur sagen, daß ich im Hinblick auf etliche Paragraphen des Gesetzes Schwierigkeiten habe, mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ins Reine zu kommen. Ich habe Ihnen die Dinge skizziert, etwa was "redaktionelle Mitarbeiter" heißt, um auf ein besonders interessantes Thema zu kommen, bei dem ich Probleme mit der Gruppenpluralität hätte. - Was also heißt "redaktionelle Mitarbeiter"? Der Kreis kann weit, er kann auch eng sein.

Vorsitzender: Gibt es dafür vielleicht einen anderen technischen Begriff? Darüber habe ich auch schon nachgedacht.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Prof. Dr. Grawert: Wenn Sie allein an das Rundfunkmitarbeiter-Urteil denken, was da alles gesagt wurde, wer da hinzugehört, ist das höchst problematisch. Aber ich möchte noch sagen - erst wollte ich diesen Punkt auslassen, weil ich ihn in meinem Papier "begraben" habe -:

(Heiterkeit - Zurufe)

Ich halte die besondere Berücksichtigung der redaktionellen Mitarbeiter für ein kritisches Problem, nicht nur im Hinblick auf § 118, sondern auch auf eine zusätzliche Privilegierung einer ganz bestimmten Schicht, die ja im Sinne des Bundesverfassungsgerichts keine Kraft und keine Gruppe ausmacht und die zudem noch ohnedies über personelle und betriebliche Mitbestimmung beteiligt ist. Ich sehe das sub specie Art. 3 Abs. 1, aber auch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als bedenkliches Phänomen an. Zu § 118 will ich mich - ich bin kein Arbeitsrechtler - nur vorsichtig äußern.

Eigens darf ich noch betonen: Die Kompetenzen, die Sie der Landesregierung bei der Vergabe von Sendefrequenzen in den §§ 45 und 61 einräumen, dürften meines Erachtens mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht im Einklang stehen. Das ist nämlich der Punkt, in dem das niedersächsische Rundfunkgesetz korrigiert werden mußte. Man weiß, daß die Sendervergabe Anteilsvergabe ist, wenn die terrestrischen Frequenzen, wie das Bundesverfassungsgericht prognostiziert, auf Dauer noch begrenzt sein werden. Ich bin der Ansicht, hier würden Sie erhebliche Risiken im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit eingehen.

Wenn Sie gestatten, würde ich gern einige Kurzantworten auf den nachträglich übersandten Fragenkatalog der SPD geben. Diese Beantwortung liegt außerhalb meines ursprünglichen Programms; ich habe sie nicht miteingebunden, zumal es die Fragen einer einzelnen Fraktion sind. - Ich gehe davon aus, daß Ihnen die Fragen bekannt sind.

Die erste Frage bezieht sich auf den binnenpluralen Rundfunkauftrag. - Wenn Sie von dem Begriff der Grundversorgung ausgehen, ist der lokale Rundfunk darin nicht eingeschlossen. Das wäre der Diskussionspunkt; vertritt man hier eine andere Ansicht, ist das Weitere nicht mehr relevant.

Das vierte Rundfunkurteil erachtet "Binnenpluralität" nur für den Inhalt der Programme für den privaten Rundfunk als ausreichend, wenn zudem - und zwar nur - die Kontrolle durch eine innenpluralistisch organisierte Stelle vorhanden ist - was ja bei der Landesanstalt der Fall ist - und wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine "Grundfunktion" wahrnimmt. Man kann dem WDR nicht vorwerfen, daß er in Nordrhein-Westfalen irgendwelche Funktionen ausübt, die ihm irgendwie offenstehen. Insoweit

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

ist also ein Mehr an Pluralität hier keineswegs geboten. Ich würde mich sogar anheischig machen, des näheren nachzuweisen, wo die Grenzen liegen.

In der zweiten Frage erkundigt sich die SPD-Fraktion, ob das Zwei-Säulen-Modell im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG geeignet sei, publizistischen Wettbewerb vor Ort zu steuern.

Der erste Teil ist natürlich ein Problem der Zweckmäßigkeit, das Ihnen in gewisser Weise offensteht. Zudem habe ich bereits gesagt, daß die strikte Trennung über das Ziel hinausschießt, aber eine differenzierte Verknüpfung durchaus zulässig ist. Das Trennungsprinzip muß also mit mehr Zurückhaltung gehandhabt werden, um die Abstimmung zwischen Programm, Betriebstechnik und Finanzkraft herzustellen, die eigentlich den einheitlichen Rundfunk ausmacht. Das wird auch beim WDR von niemandem bestritten. Die gesetzliche Festlegung der Rechtsform eines eingetragenen Vereins - das ist eine interessante Frage, weil nicht viele Modelle übrigbleiben - muß ich leider mit "wenn - dann" beantworten: Wenn man - was ich für unzulässig halte - das Trennungsprinzip so streng handhabt, dann ist die Veranstaltergemeinschaft gewiß ein Idealfall; dann ist diese Rechtsform möglich. Ansonsten wäre die Veranstaltergemeinschaft, immer nur nach dem Trennungsprinzip, allenfalls als wirtschaftlicher Verein nach § 22 BGB zulässig. Dort gibt es einen reichsgesetzlichen - heute: bundesgesetzlichen - Vorbehalt: Sie können durch das Rundfunkgesetz diesem Vorbehalt der Zulassung solcher Konzessionen für Vereine nicht Rechnung tragen. Wenn Sie allerdings eine starke Verknüpfung vornehmen, so daß die Veranstaltergemeinschaft in den wirtschaftlichen Bereich mit hineinragt - und vice versa -, dann fällt natürlich die ganze Gesellschaft als Programmgemeinschaft in den nach § 22 BGB konstituierten Verein und ist diesen Problemen ausgesetzt, die ich gerade nannte.

Ich kann also keine eindeutige Stellungnahme abgeben; es kommt darauf an, wie Sie dieses Zwei-Säulen-Modell handhaben. Wenn Sie es verknüpfen, ist der eingetragene Verein eine höchst problematische Sache, wenn Sie es nicht verknüpfen - was ich für problematisch halte -, wäre der eingetragene Verein für die Veranstaltergemeinschaft ein mögliches Modell. Für die Betriebsgesellschaft ist hingegen allen möglichen gesellschaftlichen Konstruktionen Tür und Tor geöffnet.

Zur dritten Frage - Kapitaleinsatz in der Betriebsgesellschaft soll nicht zu Programmeinfluß in der Veranstaltergemeinschaft führen usw. -! - Auf diese lange Frage darf ich folgendes antworten: Ich halte § 22 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 für verfassungsrechtlich zureichend. Das Bundesverfassungsgericht betont ja die Unzulässigkeit vorherrschender Meinungsmacht, aber nicht den Ausschluß jeglichen Programmeinflusses, weshalb es ja - ich sagte es - § 23 des Niedersächsischen Rundfunkgesetzes für verfassungs-

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

gemäß gehalten hat. Eine Optimierung könnte durch stärkeren Programmeinfluß und durch Quoten erfolgen.

Die vierte Frage befaßt sich mit der Zulässigkeit eines Zugangsprivilegs für lokale Zeitungen im Verbreitungsgebiet usw. - Ich habe bereits ausgeführt, daß ein Zugangsprivileg für Lokalzeitungen - dieser Begriff müßte auch näher definiert werden - vom Rundfunkurteil auf absehbare Zeit aus tatsächlichen Gründen - nicht aus rechtlichen Gründen! - verneint worden ist. Sollte sich die Notwendigkeit einer Kompensation einmal herausstellen, was das Bundesverfassungsgericht für noch nicht prognostizierbar hielt, sieht das anders aus. Verboten ist jedoch jegliche Diskriminierung. Daher muß ein chancengleicher Zugang auch der Presse eingeräumt werden. Der Zugang zur Betriebsgesellschaft darf und muß unter Umständen privilegiert werden, allerdings mit Rücksicht auf den Programmeinfluß der Betriebsgesellschaft.

Zur Frage 5: Quotierung für Tageszeitungen mit marktbeherrschender Stellung im Verbreitungsgebiet sowie Obergrenze für Tageszeitungen insgesamt usw.! - Eine Quotierung wäre an sich wohl Rechtens. Freilich bedarf es dann zur Präzisierung des Begriffs der "marktbeherrschenden Stellung", wie eben schon bei "Doppelmonopol" erwähnt, noch weiterer Nachhilfen. Die Quotierung kann nur den Meinungseinfluß betreffen, nicht den finanziellen und technischen Einfluß. Infolgedessen darf sie in einer Betriebsgesellschaft, die keinen wesentlichen Programmeinfluß hat, nur geringfügig erfolgen. Dort ist sie auch nicht gerechtfertigt, insbesondere je mehr man trennt. Das Bundesverfassungsgericht hat die 20%-50%-Regelung aus Niedersachsen für Rechtens erklärt.

Die Frage 6 lautet:

Welche kartellrechtlichen Bestimmungen sind in das Gesetz aufzunehmen?

Diese Frage ist schlicht mit der Gegenfrage zu beantworten: Woher die Kompetenz nehmen, wenn man sie nicht hat? Das Grundgesetz schreibt sie nämlich dem Bund zu. Ersatzweise nur darf der Landesgesetzgeber Pluralität regeln; das ist sozusagen das Äquivalent zum Kartellrecht. - Man muß sich überlegen, ob nicht Bundes- und Landesrecht zusammenwirken sollen und man hier das Kartellgesetz unter Umständen im Hinblick auf Wirtschaftsmacht anreichert, was gegenwärtig problematisch ist.

Die Frage 7 befaßt sich mit der Beteiligung der Kommunen. - Ich habe vorgetragen, daß jede Beteiligung von Kommunen an der Programmveranstaltung unzulässig wäre. Die Zuständigkeit des Rates stimmt mit § 27 des Entwurfs nicht überein. Eine Beteiligung an der Betriebsgesellschaft kann nur in Betracht kommen, wenn man

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

das Trennungsmodell strikt aufrechterhält. Das habe ich verneint, und insoweit kann ich die Frage im übrigen da stehen lassen, wo Fragen immer stehen: im Raum!

(Heiterkeit - Beifall)

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Grawert! - Damit sind wir am Ende unserer Anhörung. Meine Damen und Herren, ich glaube, wir haben eine Fülle von Anregungen und Bedenken in den nächsten Tagen zu verarbeiten. Ich weiß nicht, wie wir das schaffen sollen, aber wir werden es, denke ich, schon schaffen. -

Ich habe noch eine technische Frage an die Ausschußmitglieder: Für den nächsten Donnerstag ist die abschließende Beratung des Gesetzentwurfs im Hauptausschuß vorgesehen. Dabei werden Anträge gestellt, über die abzustimmen ist. Ich nehme an, es wird kaum gemeinsame, sondern voraussichtlich nur Streitige Anträge geben. Daher frage ich: Wird gewährleistet, daß die Anträge rechtzeitig ausgetauscht werden?

Abg. Dr. Pohl (CDU): Wir von der Union und die F.D.P. haben zusammen schon in der Vorwoche den größten Teil unserer Anträge überreicht. Wir überlegen, ob wir noch weitere Anträge stellen; das wird sich im Laufe des Tages erweisen.

Vorsitzender: Bei diesem Beratungstempo sind wir auf gegenseitige Rücksichtnahme angewiesen. Werden Anträge verspätet erstellt, sollten sie der anderen Seite sofort übergeben werden. Und wer Anträge etwas verspätet bekommt, möge nicht gleich Fristeinrede erheben. Wollen wir so verbleiben?

(Zustimmung)

Abg. Elfring (CDU): Ich möchte eine Anregung geben: Wir haben früher schon einmal ein Problem angesprochen, auf das heute Herr Professor Hoffmann-Riem noch einmal eingegangen ist; das Thema ist noch nicht abgeschlossen. In § 25 des WDR-Gesetzes sind die Aufgaben des Intendanten festgelegt. Heute ist die Frage der Ausformung der Organisationsform der Veranstaltergemeinschaft offengeblieben. Wer ist Träger der Rundfunkfreiheit? Wer repräsentiert die Einrichtung nach außen? Wer hat Sanktionsmöglichkeit nach innen? - Die Regierung sollte bis Donnerstag zu dem Punkt: Wie sichern wir das, was wir wollen, organisatorisch handfest ab? - eine Formulierungshilfe geben.

Hauptausschuß
28. Sitzung

08.12.1986
hz-mm

Vorsitzender: Ich halte das für eine ganz wichtige Frage. Intern habe ich es immer moniert, und Herr Hoffmann-Riem hat es unterstrichen: Wir müssen ein handlungsfähiges Organ haben. Die Anbietergemeinschaft ist Arbeitgeber, ist Eigentümer der Sendeanlagen usw.; sie muß sofort handlungsfähig sein. Das kann durch die Geschäftsführung oder durch den Vorstand erfolgen. Deshalb hatte ich vorgeschlagen, die Rechtsform der GmbH zu wählen, weil sie beweglicher ist. Das ist wegen der Kapitalanteile nicht machbar, so daß wir bei der Rechtsform des Vereins bleiben müssen. Ich wiederhole: Er muß als Arbeitgeber sofort voll handlungsfähig sein.

Wenn diese Anregung von der Landesregierung aufgenommen wird,

(Zustimmung bei den Vertretern der Staatskanzlei)

können wir unsere heutige Sitzung schließen. Ich darf noch einmal den Sachverständigen sehr herzlich für ihre Ausführungen danken und ihnen einen guten Heimweg wünschen.

(Allgemeiner Beifall)

gez. Dr. Farthmann

Vorsitzender

15.12.1986 / 17.12.1986