

Prof. Dr. Martin Stock

Universität
Bielefeld

Fakultät für
Rechtswissenschaft

1-40 S.

Universität Bielefeld Postfach 8540 4800 Bielefeld 1

An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Referat I.1.E
Herrn Lennertz
Postfach 10 11 43

4000 Düsseldorf 1

Ruf (0521) *106-1
Durchwahl 106 - 4706
Telex 932 362 unbi
Telefax (0521) 1064431

Bielefeld, den 6. Mai 1992

Az.:



Betr.: Anhörung zum 5. Rundfunkänderungsgesetz

Sehr geehrter Herr Lennertz,

anliegend schicke ich Ihnen eine schriftliche Stellungnahme zu einigen in dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 11/3381 angesprochenen Fragen. In der öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses am 14.5. werde ich mich darauf beziehen und noch einmal kurz auf einzelne wichtige Punkte eingehen.

Mit freundlichen Grüßen

(Prof. Dr. Martin Stock)

Druckkosten
Universitätsstelle 25

Bank der Universitätskasse:
Westdeutsche Landesbank
Bielefeld
Nr.: 61000 (BLZ 480 00 00)

Öffentliche Vertriebsstellen
als Beleg mit der Briefmarkenlinie
1 oder 2 bis Jahresende, von dort mit der
Buchlinie 01 oder 02

I. Die erneute Novellierung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" (WDR-G) und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) dient dem Regierungsentwurf Drucksache 11/3381 (RegE) zufolge in der Hauptsache der Anpassung der beiden Gesetze an den Rundfunkstaatsvertrag vom 31.8.1991 (RfKStV n.F.). Im übrigen müßten einzelne Vorschriften veränderten Verhältnissen angepaßt werden (RegE, Vorblatt).

In diesem Zusammenhang wird vor allem auch an das Nordrhein-Westfalen-Urteil vom 5.2.1991 (BVerfGE 83, 238 ff.) zu denken sein. Das Urteil ist u.a. für die Neuordnung der Frequenzvergabe (Art. 2 Nr. 4 RegE) von Bedeutung. Insoweit hat die szt. vom Gesetzgeber gewählte Lösung der verfassungsrechtlichen Überprüfung bekanntlich nicht standgehalten. Aber auch soweit das nordrhein-westfälische Rundfunkrecht ein Karlsruher Placet erhalten hat, bleibt das Urteil für die weitere Rechtsentwicklung wichtig. Es enthält dafür bestimmte verbindliche Vorgaben, und es impliziert eine Reihe von Denkanstößen, welche von der Landesgesetzgebung tunlichst aufgenommen und im Rahmen ihres politischen Gestaltungsspielraums konzeptionell ausgearbeitet und weiter konkretisiert werden sollten. Das betrifft auch die Entwicklung außerhalb Nordrhein-Westfalens.

In dem neuen Rundfunkstaatsvertrag finden sich in dieser Richtung gewisse weiterführende Ansätze, jedoch ist dabei noch vieles offengeblieben. Auch das jetzige landesrechtliche Novellierungsvorhaben bleibt verhalten und wirkt z.T. farblos. Auf einige einschlägige verfassungsrechtliche und rechtspolitische Fragen möchte ich im folgenden hinweisen. Dabei handelt es sich einmal um landes- bzw. bundesweite (II.) und zum andern um lokale (III.) Rundfunkprogramme. Näheres dazu habe ich in neueren Aufsätzen dargelegt, auf die ich hier der Abkürzung halber Bezug nehme (Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Media Perspektiven 1991, S. 133 ff.; Neues Lokalrundfunkrecht auf dem Karlsruher Prüfstand, in: Juristische Schulung 1992, S. 383 ff.; Der neue Rundfunkstaatsvertrag, in: Rundfunk und Fernsehen 1992, demnächst, jeweils mit weiteren Nachweisen).

II. 1. Der Rundfunkstaatsvertrag von 1991 knüpft an Karlsruher Aussagen über das duale Rundfunksystem an und stellt letzteren Begriff in der Präambel und in § 1 Abs. 1 programmatisch heraus. Der Vertrag enthält je besondere Vorschriften für den öffentlichen und den privaten Sektor, und er verklammert die beiden Teilsysteme durch bestimmte in der Präambel enthaltene gemeinsame Direktiven sowie durch einen übergreifenden allgemeinen Teil. Die Präambel geht dabei von der individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsfreiheit als oberstem Richtwert i.S. der Verfassungsrechtsprechung aus. Damit bringt sie sodann eine Wettbewerbsidee in Verbindung, welche wohl in erster Linie auf einen öffentlich-privaten publizistischen Wettbewerb (Qualitätswettbewerb) abzielt, zum Unterschied von einem primär ökonomischen Wettbewerb auf Publikums- und Werbemärkten. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedeutet das kurz gesagt: Funktionsinklusive Finanzgarantie, nicht aber marktmäßige Anpassung an die derzeitigen, oft noch dürftigen privaten Standards (keine "Konvergenz nach unten"). Der Privatrundfunk seinerseits müßte sich hiernach in der Programmqualität steigern. Er müßte sich öffentlich-rechtlichen Traditionen und Errungenschaften so weit annähern, daß die gedachte gedeihliche Konkurrenz möglich wird. Die Präambel des Rundfunkstaatsvertrags hat dabei auch (aber nicht nur) "den Westschienenveranstalter" im Auge. Entsprechendes gilt für das nordrhein-westfälische Landesrecht, soweit es landes- bzw. bundesweite Rundfunkprogramme betrifft.

Daß eine derartige Qualitätssteigerung wirklich stattfindet, ist nun keineswegs sicher. Nach wie vor sind zahlreiche Hindernisse vorhanden, und es sind auch mancherlei Gegenkräfte zu bemerken. Ein Hauptrisiko besteht gegenwärtig darin, daß die dualistische Rundfunkordnung insgesamt aus dem Ruder läuft und abdriftet, und zwar in Richtung auf eine programmlich verarmte, weitgehend abgeflachte kommerzielle Einheitslösung. Ein tendenziell monetarischer Marktgrundfunk als Trendsetter - das könnte über kurz oder lang das Ende des bisherigen öffentlich-rechtlichen Rund-

funks und des dualen Systems (faktisch und als Rechtssystem) bedeuten.

Ob sich diesem Risiko begegnen läßt, hängt nun nicht zuletzt von den inneren Verhältnissen auf dem privaten Sektor ab. Der private Teil der dualen Ordnung stellt sich nach Rundfunkstaatsvertrag und Landesrundfunkgesetzen als zweischichtig dar: Er besteht aus den privaten Veranstaltern und den öffentlich-rechtlichen Landesmedienanstalten - hier: der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (Lfr) - als den zuständigen Lizenzierungs- und Aufsichtsinstanzen. Wenn es nun um qualitatives Wachstum und faire Konkurrenz im dualen System geht, kommt es dafür vor allem auch auf das Leistungsvermögen dieser Medienanstalten an. Im folgenden sei die Steuerungsproblematik unter dem anstaltlichen Blickwinkel (Lfr-Funktionen) etwas näher erörtert.

2. Auf dem privaten Sektor steht die sog. externe, dachartig organisierte Steuerung im Vordergrund, wobei Anstalt und Veranstalter auseinandertreten. Die Veranstalter unterliegen daraufhin nur einer vergleichsweise fernen und milden, manchmal sehr weitmaschigen gesellschaftlichen Kontrolle. Darin liegt eine charakteristische Schwäche dieses Steuerungsmodells.

Hiermit kumuliert sich eine weitere Schwäche: Das gesamte private Rundfunkwesen, auch das nationale und transnationale, wird in die Obhut der jeweiligen deutschen lizensierenden Länder je für sich bzw. (im Fall der Regionalstaatsverträge, z.B. bei der Westschiene) kleinerer Ländergruppen gegeben. Eine übergreifende, als bundesweite Trägerinstitution taugliche zentrale Gemeinschaftseinrichtung, etwa nach dem Bilde des ZDF, ist im privaten Bereich nicht vorhanden. Stattdessen haben wir elf west- und demnächst wohl vier ostdeutsche Landesmedienanstalten - sämtlich recht empfindliche und fragile Trägergebilde von mehr oder minder kleinem Wuchs. Sie haben es mit mancherlei partikularen Interessen zu tun. Der kooperative Föderalismus funktioniert hier noch nicht befriedigend.

Der neue Rundfunkstaatsvertrag besteht nun mit größerem Nachdruck auf planerischer und technischer Kooperation und wirksamer Koordinierung der Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten. Ferner stattet er die Anstalten mit einer umfänglichen gemeinsamen Richtliniengewalt und mit je separaten vielfältigen Bußgeldkompetenzen aus und sorgt auch weiterhin für ihre finanzielle Absicherung. Bei dieser Gelegenheit hätte man den Anstalten endlich auch eine differenzierte und umfassende, auf nachhaltige Verbesserungen der privaten Programmqualität angelegte Beratungs-, Förderungs- und Gestaltungsaufgabe zuschreiben können, und man hätte entsprechende wirklich effiziente organisations- und verfahrensrechtliche Vorkehrungen treffen können. Dies ist jedoch in dem neuen Staatsvertrag ebensowenig geschehen wie im alten, und das gibt zu denken.

Im politischen Raum und in den Staatskanzleien scheint eine eher unentschiedene und ambivalente Philosophie der externen Steuerung vorzuwalten. Es gibt dort wohl einige konzeptionelle Unsicherheit. Ähnlich die Verhältnisse innerhalb der Anstalten, wenn deren Selbstverständnis nicht von innen heraus geklärt und konsolidiert ist. In der Aufbauphase hatte man es dort mit vielerlei positionalen Schwierigkeiten, inneren Anfechtungen, Akzeptanzproblemen usw. zu tun. Daß man kraft eigenen rundfunk-spezifischen Sachverstands Fuß fassen, sich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinzugesellen und dessen Standards und Werte in gewissem Umfang auch selbst verkörpern kann und soll - das muß eben erst einmal überall eingesehen und gelernt werden.

Der Rundfunkstaatsvertrag delegiert die Steuerungsprobleme z.T. ungelöst an die selbständigen Anstalten, und er hat dabei auch die unabhängige Medienforschung als weitere regulative Ressource im Auge (vgl. § 21 Abs. 6 RfKStV n.F., über Konzentrationsforschung und Konzentrationsbekämpfung; dazu unten 3.a)). Davon verspricht er sich wohl die eigentliche schöpferische Leistung. Die Landesmedienanstalten und ihre zentralen Gremien und gemeinsamen Büros befinden sich demnach in einer besonderen Schlüsselstellung. Entscheidend kommt es darauf an, daß sie ihre Inter-

ventions- und Gestaltungsaufgaben im Geiste der Rundfunkfreiheit als "dienender" Freiheit (zuletzt BVerfGE 83, 238, 295 ff.) wahrnehmen. Ein entsprechender umfassender Aufgabenbestand läßt sich heute unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG herleiten. Die Anstalten sollen Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe im privaten Bereich voranbringen, und zu diesem Zweck partizipieren sie auch selbst an dem Schutz des Mediengrundrechts. Sie bedürfen einer schlanken und kräftigen Konstitution, im Prinzip nicht anders als die alteingesessenen und die ostdeutschen Landesrundfunkanstalten. Auch die beiderseitigen Reformbedürfnisse hängen im dualen System miteinander zusammen. Es geht dabei auch um das wechselseitige Wohlbefinden. Landesrundfunk- und Landesmedienanstalten sollten also jetzt zu einem nüchternen Arrangement kommen, auch über die Subsystemgrenzen hinweg. Sie sollten ihre Autonomiepotentiale aufeinander abstimmen und in der Weise ins Spiel bringen, daß obige anspruchsvolle Zielsetzung (Qualitätswettbewerb) schrittweise verwirklicht werden kann. So wird man auch am ehesten über die erwähnten strukturellen Schwächen der externen Privatrundfunkaufsicht hinwegkommen können.

3. Die staatsvertraglichen Neuregelungen von 1991 haben Kompromiß- und Stückwerkscharakter, sie weisen aber dennoch eine gewisse innere Konsistenz auf. Wenn sie anhand der Verfassungsrechtsprechung angemessen konkretisiert werden, wird der Rundfunk damit für längere Zeit leben können. Die bislang offengebliebenen Steuerungsprobleme werden nun im Lichte des Grundgesetzes zu sehen und pragmatisch in Angriff zu nehmen sein. Dazu könnte und sollte die jetzige Novellierung einiges beitragen. Sie sollte vor allem auch auf ergänzende gemeinsame Selbstregulierung der Anstalten hinarbeiten und dafür die Voraussetzungen verbessern. Der Regierungsentwurf enthält insoweit einzelne weiterführende Ansätze, er läßt aber noch manches zu wünschen übrig. Ein paar einschlägige Detailfragen seien hier herausgegriffen und kurz erörtert.

a) Was zunächst die LfR-Funktionen betrifft, so will Art. 2 Nrn. 68-71 RegE an der Aufgabennorm des § 52 LRG NW eine Reihe von Modifikationen vornehmen, welche meist auf den Rundfunkstaatsvertrag zurückgehen. Das gilt insbesondere für den gemeinsam mit den anderen Medienanstalten periodisch zu erstattenden "Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk" (§ 52 Abs. 4 i.d.F. des Art. 2 Nr. 71 RegE, im Anschluß an § 21 Abs. 6 RfKStV n.F.). Damit wird den Anstalten - hier der LfR mit einem wesentlichen Anteil - die systematische und kontinuierliche Sichtung und Aufarbeitung inter- und intramedialer Verflechtungserscheinungen aufgegeben. Forschung und Forschungsförderung (allg. § 52 Abs. 3 LRG NW) sollen dabei offenbar eine tragende Rolle spielen. Die Beiziehung unabhängiger Forschungskapazität geschieht hiernach in regulatorischer Absicht, im Blick auf "multimediale Meinungsmacht" als Gefahr für die Freiheitsrechte des Art. 5 Abs. 1 GG. Der Bericht soll auch zu Praxiserfahrungen mit den nunmehr vorgesehenen Bestimmungen über Sicherung der Meinungsvielfalt (u.a. § 6a LRG NW i.d.F. des Art. 2 Nr. 6 RegE, nach § 21 Abs. 1 ff. RfKStV n.F.) und zu insoweit "erforderlichen Änderungen" Stellung nehmen.

Damit geben Staatsvertrag und Gesetzentwurf zu erkennen, daß sie in ihre jetzigen Neuerungen noch kein rechtes Vertrauen setzen - eine Einschätzung, für die in der Tat manches spricht (das Vielfaltreglement erscheint nach wie vor wenig wirksam). Ein weitreichender mittelfristiger Änderungs-, d.h. Verstärkungsbedarf scheint schon jetzt dem Grunde nach zugestanden. Das ist ein interessanter, durchaus origineller und beachtlicher verfahrensmäßiger Ansatz. Nun kommt es darauf an, diese wichtige Angelegenheit adäquat in die Wege zu leiten.

b) Wie soll es künftig mit der Gewährleistung gegenständlich-spartenmäßiger Vielfalt (Information/Bildung/Beratung/Unterhaltung/kultureller Auftrag, vgl. § 11 Satz 2 LRG NW) beim Privatrundfunk stehen? Das ist ein mindestens ebenso wichtiges Thema

wie dasjenige der Meinungsvielfalt. Diesbezüglich sind indes weiter keine kompetenziellen Fortschritte zu verzeichnen.

Bei günstigem Verlauf könnten insoweit u.a. die Vorschriften über Programm- und Produktionsquoten (§ 12 Abs. 6 und 7 LRG NW i.d.F. des Art. 2 Nr. 29 und 30 RegE = § 5 RfKStV n.F.) zu Buche schlagen. Diese aber sollen sogar hinter dem derzeitigen Stand zurückbleiben: Die bisherigen besonderen Satzungs-, Aufsichts- und Berichtskompetenzen der LfR nach § 12 Abs. 6 Sätze 3 und 4 LRG NW kehren in der Neufassung nicht mehr wieder. (Die Bezugnahme auf § 12 in § 52 Abs. 4 Satz 2 LRG NW i.d.F. des Art. 2 Nr. 71 RegE betrifft wohl nur Fragen der Meinungsvielfalt, sie erfaßt § 12 Abs. 6 und 7 insoweit nicht.)

Dieser Rückschritt mag durch den Rundfunkstaatsvertrag veranlaßt sein. Dabei sollte es aber nicht bleiben. Die etwaige supranational verankerte Berichtspflicht nach Art. 4 und 5 der EG-Fernsehrichtlinie vom 3.10.1989 i.V.m. § 8 Abs. 3 und 1 RfKStV n.F. und Art. 4 § 1 RegE könnte auf dem bisherigen nordrhein-westfälischen Ansatz aufbauen. Sie steht seiner Weiterentwicklung und bundesweiten Operationalisierung wohl nicht entgegen. Daß dieser Ansatz sinnvoll war, hat z.B. die von der LfR in Auftrag gegebene sog. GIFAK-Studie (Weiss u.a., Produktionsquoten privater Fernsehprogramme in der Bundesrepublik Deutschland, 1991) gezeigt.

c) Auch dabei handelt es sich ausschnittweise um das generelle Problem der Programmqualität. Daß die LfR-Funktionen dieses Grundproblem als ganzes betreffen können und müssen, bleibt nun im Regierungsentwurf leider wiederum ungesagt. Um so mehr ist es angezeigt, in diesem für die Zukunft der dualen Ordnung entscheidenden Punkt direkt auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (hier als LfR-Grundrecht, siehe oben 2.) zurückzugreifen. Im übrigen bleibt zu wünschen, daß diese verfassungsrechtlich fundierte Generalkompetenz endlich auch ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen wird. Für eine solche Klarstellung hat die LfR einen m.E. passenden Formulierungsvorschlag gemacht: "Förderung der Pro-

gramme, insbesondere hinsichtlich der gegenständlichen und meinungsmäßigen Vielfalt", als explizite Anstaltsaufgabe (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 LRG NW i.d.F. der LfR-Stellungnahme vom 6.5.1992).

d) Unter dem genannten Blickwinkel (Qualitätsförderung) sollte das programm aufsichtliche Instrumentarium der LfR durchgängig überprüft und nötigenfalls ergänzt und effektiviert werden. Wünschenswert erscheint auch ein allgemeines Auskunftsrecht der Anstalt, etwa nach dem Muster des § 59 Satz 1 des Staatsvertrags über eine Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 29.2.1992. Im Zusammenhang damit sollte ferner die - bisher nur der Meinungsvielfalt geltende - Recherche- und Berichtspflicht des § 52 Abs. 4 LRG NW i.d.F. des Art. 2 Nr. 71 RegE (oben a)) auf die Programmqualität insgesamt ausgedehnt werden. Daß ein weit gefaßter Qualitätsbegriff zum Rechtsbegriff avancieren und in relativ marktkonformer Weise gehandhabt werden kann, zeigt z.B. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 12 ff. des Regierungsentwurfs eines neuen Bayerischen Mediengesetzes (Bayerischer Senat, Drucksache 389/91).

e) Der Regierungsentwurf will die LfR an dem zusätzlichen Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr (sog. Kabelgroschen) in den kommenden Jahren nur noch mit höchstens 55 v.H. partizipieren lassen (§ 65 Abs. 2 Satz 1 LRG NW i.d.F. des Art. 2 Nr. 91 RegE). Mit Wirkung ab 1993 (Art. 6 Abs. 1 RegE) will er diese - seitens der LfR bislang freiwillig akzeptierte - Beschränkung gesetzlich fixieren. Demgemäß soll der WDR kraft Gesetzes mindestens 45 v.H. dieses besonderen Gebührenanteils erhalten. Er soll diese Mittel "im Rahmen seiner Aufgaben" für Zwecke der "Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH" verwenden (§ 48a WDR-G i.d.F. des Art. 1 Nr. 25 RegE). Dieses vielerörterte Arrangement wirkt auf den ersten Blick gefällig und einigermaßen plausibel. Genauer angesehen, bleibt es jedoch angreifbar. Es scheint dazu angetan, genuin LfR-eigene Möglichkeiten und Aufgaben der Qualitätsförderung zu verkürzen. Das hiesige duale System (WDR - LfR/Private) würde daraufhin womöglich in einer Schiefelage blai-

ben, wie sie der neue Rundfunkstaatsvertrag gerade überwinden will (siehe oben 1.).

Es geht dabei zunächst um die funktionsgerechte Finanzierung der LfR, wobei deren Aufgabenkanon nicht ohne weiteres als rückläufig veranschlagt und in kurzsichtiger Weise verengt werden sollte. Von der Funktionstüchtigkeit und wachsenden Vitalität der Privatrundfunkaufsicht hängt, wie gesagt, im dualen System vieles ab; auch das Wohl und Wehe des WDR hat damit etwas zu tun. Die LfR muß instande sein, ihre Interventions- und Gestaltungsaufgaben im verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen selbständig zu erfüllen, und sie muß dazu auch finanziell in der Lage bleiben. Gerade auch in puncto Qualitätsförderung ist ein Autonomiespielraum in Rechnung zu stellen, einschließlich einer entsprechenden Finanzautonomie. Überschüssige Mittel dem WDR zukommen zu lassen, wie es bisher in § 65 Abs. 2 LRG NW vorgeschrieben ist, ist mit diesen Grundsätzen durchaus vereinbar. Der WDR mag damit dann auch zu seinem Teil Filmförderung betreiben, so nach dem bisherigen § 48a WDR-G. Wenig durchdacht erscheint aber die jetzt geplante, in den Funktionsbereich der LfR eingreifende gesetzliche Kontingentierung.

Wenn die Mittel aus den "Kabelgroaschen" in erheblichem Umfang einer rundfunkspezifischen Filmförderung zugute kommen, ist dagegen im Prinzip nichts einzuwenden. Soweit sich dieser Zweig der Qualitätsförderung im Rahmen des jeweiligen Anstaltsauftrags hält, ist die Gebührenlegitimation wohl auch diesbezüglich gegeben. Inkonsequent und halberzig erscheint es jedoch, daß der Regierungsentwurf diesen Gedanken nur auf den WDR anwenden will. Eine auf die qualitativen Balange des Rundfunks bezogene Filmförderung kann durchaus auch zu den wohlverstandenen LfR-Aufgaben gezählt werden. Das liegt ohne weiteres in der Logik des dualen Systems, wenn dieses symmetrisch und gleichgewichtig konzipiert wird: Beide Anstalten haben dann auch in diesem Bereich je eigene, aufeinander abzustimmende Förderungsaufgaben. So angesehen, stellt sich das Design des Regierungsentwurfs als veraltet und seltsam verwinkelt dar: Kraft der gesetzlichen

Kürzung sollen sich die fraglichen LfR-Mittel vorab in WDR-Mittel verwandeln, und der WDR soll diese Mittel - auch mit (ggf. negativer) Wirkung für den privaten Sektor und den Funktionskreis der LfR - in die Filmstiftung einbringen. Wie denn - der WDR als eine Art LfR-Ersatz und widerwilliger funktioneller Treuhänder der Schwesteranstalt? Da stimmt doch wohl etwas nicht.

Stattdessen empfiehlt sich eine Ergänzung des Katalogs des § 52 Abs. 2 LRG NW dahingehend, daß auch eine (privat-)rundfunkspezifische Filmförderung zu den Aufgaben der LfR gehört. Neben dieser Klarstellung könnte dann auch in der Finanzierungsfrage für eine zeitgemäße Lösung und Klärung gesorgt werden, etwa anhand des Alternativvorschlags der LfR: "Die LfR verwendet einen Teil der Mittel aus dem Anteil nach Abs. 1 im Rahmen ihrer Aufgaben für Zwecke der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen GmbH" (§ 65 Abs. 2 Satz 1 LRG NW i.d.F. der LfR-Stellungnahme). Demgemäß wären WDR und LfR/Private an der Filmstiftung angemessen zu beteiligen. Im Übrigen ergibt sich immer deutlicher der Eindruck: Das Land braucht ein eigenes Filmförderungsgesetz, als veritables Mediengesetz neuer Art.

f) Für das Gedeihen der dualen Ordnung im erwähnten Sinn (Qualitätssteigerung, Qualitätswettbewerb) sind auch die Bestimmungen über die Zuordnung von Übertragungskapazitäten wichtig. Der Vergabemodus des § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG NW a.F. (Zustimmungsverordnung) ist vom Bundesverfassungsgericht 1991 wegen mangelnder neutralisierender Kraft der damaligen Gesetzeskriterien für nichtig erklärt worden (BVerfGE 83, 238, 322 ff.). Die Darlegungen des Gerichts zur nötigen "Staatsfreiheit" der Kapazitätsbewirtschaftung scheinen zunächst auf ein anderes Ergebnis hinauszulaufen: Der (indirekt programmrelevante) Einfluß von Landesregierung und Landtag - beides "Staat" - müsse überhaupt verringert werden, und dies lasse sich nur durch ein höheres Maß an Autonomisierung erreichen. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil hält anscheinend die LfR für einen tauglichen Träger der gesamt-

ten rundfunkrechtlich zu regelnden öffentlichen Frequenzverwaltung im Lande, auch mit Wirkung für den WDR. Schließlich läßt das Urteil aber doch noch Raum für die Beibehaltung des bisherigen, wesentlich gouvernementalen und parlamentarischen Vergabemodus, sofern nur eine dem Gesetzesvorbehalt genügende allgemeine Festlegung der Kriterien stattfindet.

Letzteren Weg schlug der Gesetzgeber dann mit dem 3. Rundfunkänderungsgesetz vom 18.6.1991 ein. Der Regierungsentwurf möchte nun in Art. 2 Nr. 4 offenbar auf dieser Linie bleiben; er verändert und verdeutlicht die einschlägigen technischen und sonstigen Parameter. (Das Verteilungsschema des § 3 Abs. 2 i.d.F. von 1991 soll wohl gänzlich entfallen, wofür keine Gründe angegeben werden.) Die Thematik ist allerdings nach wie vor noch nicht recht erschlossen.

Beim Privatrundfunk besteht zwischen technischen Reichweiten, Werbeerträgen und Programmqualität ein Zusammenhang, für den sich Länder und Landesmedienanstalten nachdrücklich interessieren müssen. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt Entsprechendes. Daß das so ist und daß auf diesem Gebiet noch vieles zu tun bleibt, gehört zu den Einsichten, die in dem neuen Rundfunkstaatsvertrag (Präambel u.ä.) ihren Niederschlag gefunden haben. Wie dabei aber Bund (Telekom) und Länder, Staatskanzleien und Parlamente, Anstalten und Veranstalter usw. unter einen Hut gebracht werden könnten, scheint noch unklar. Auch Rechtsprechung und Rechtswissenschaft stehen bei diesem Problembereich noch in den Anfängen. Über Möglichkeiten und Grenzen von Staatsferne wird hier noch weiter diskutiert werden müssen. Manches spricht für die Annahme, daß vermehrte Verrechtlichung keine wesentlichen Fortschritte mit sich bringt, wenn darunter nur eine weitere Ausdifferenzierung und subtile Vergesetzlichung inhaltlicher Zuordnungsmaßstäbe verstanden wird. Vielmehr muß wohl zugleich an rundfunkspezifische Autonomisierung gedacht werden.

Wie es dabei näherhin zugehen könnte, läßt sich anhand eines Beispiels aus Rheinland-Pfalz erörtern. Der dortige Regierungsentwurf eines neuen Landesrundfunkgesetzes (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 12/930) zielt in § 38 in erster Linie auf eine fallweise erfolgende pragmatische Verständigung von Landesrundfunkanstalten und Landesmedienanstalt ab. Kommt eine solche kooperative Lösung nicht zustande, so soll eine das duale System übergreifende, paritätisch besetzte Schiedsstelle unter Vorsitz eines beiderseits genehmen Vorsitzenden in Tätigkeit treten; hilfsweise soll der Vorsitzende von dem Koblenzer OVG-Präsidenten bestimmt werden. Diese Schlichtungsinstanz soll ein Schiedsverfahren durchführen und ggf. mit Mehrheit (bei Stichentscheid des neutralen Vorsitzenden) einen Zuweisungsvorschlag nach Maßgabe bestimmter im Gesetz aufgeführter, allgemein gehaltener strukturpolitisch-planerischer Kriterien machen. An den Vorschlag soll die Landesregierung gebunden sein.

Dieses Konzept, für dessen Übernahme sich jetzt die LfR ausgesprochen hat (LfR-Stellungnahme zu Art. 2 Nr. 4 RegE), hat sicherlich einen gewissen Charme. Es scheint durch die heutige verwaltungswissenschaftliche Debatte über "Konfliktmittler" beeinflusst und vermeidet jedenfalls die Nachteile einer alleinigen, evtl. einseitigen staatlichen, LfR- oder aber WDR-Kompetenz auf dem Felde der Kapazitätsvergabe. Ob es kommenden Verteilungskämpfen wirklich gewachsen sein kann, erscheint freilich ungewiß. Vielleicht wären hier erst einmal Experimente wie Planspiel, Praxistest o.ä. angebracht. Im übrigen müßte auch überlegt werden, wie derartige avancierte Modelle über die jeweiligen Landesgrenzen hinaus wirksam werden könnten. Ein bundesweiter "Frequenzpapst" von Gnaden der Verwaltungsjustiz - das kann hier schwerlich das letzte Wort sein.

III.1. Nun zum Zwei-Säulen-Modell. Ein paar Stichworte zur Erinnerung: Bei dieser für den lokalen privaten Rundfunk entwickelten Trägerstruktur kommt entscheidende Bedeutung den örtlichen Veranstaltergemeinschaften zu. In ihnen verkörpert sich der

Idee nach ein gesellschaftliches Engagement, das sich an dem anspruchsvollen Programmauftrag orientieren und dessen Erfüllung durch leistungsfähige, in journalistischer Unabhängigkeit arbeitende Redaktionen gewährleisten soll. Den pressenahen Betriebsgesellschaften obliegen vor allem finanzwirtschaftliche Trägerfunktionen (Werbefinanzierung).

In dieser Aufteilung ist von Kritikern ein Verstoß gegen eine - als Grundrecht verstandene - Rundfunkunternehmerfreiheit erblickt worden, welche der Tendenz nach wohl auf ein einfaches "Ein-Säulen-Modell" nach pressenspezifischen Vorbildern hinausgelaufen wäre. Das Bundesverfassungsgericht ist jener Kritik aber bekanntlich nicht gefolgt (BVerfGE 83, 238, 324 ff.). Die Vorteile und Chancen des originellen Düsseldorfer Ansatzes treten in der Urteilsbegründung klar hervor. Auch gewisse Gewagtheiten und innere Schwierigkeiten des Konzepts, wie sie sich in den letzten Jahren vielfach bemerkbar gemacht haben, werden in dem Urteil gesehen und in differenzierter Weise gewürdigt. Wer die dortigen Überlegungen weiterdenkt, wird auch manchen Fingerzeig dafür finden, wie den Problemen im Geiste der Verfassung beizukommen wäre. Das Lokalradio nach den §§ 23 ff. LRG NW wird vom obersten Gericht wohl als eine Art Modellversuch i.w.S. angesehen, welcher einen guten Ausgang erhoffen läßt. Das ist eine Einschätzung, der ich mich gerne anschließe.

Es sei aber noch hinzugefügt: Zu bedenken ist nach wie vor auch das Risiko des Mislingens. Ein solches Risiko scheint gegenwärtig vor allem darin zu liegen, daß der indirekte Programmeinfluß der Zeitungsverleger überhandnehmen könnte, und zwar ohne daß die Verleger ihre hiesige besondere - in hohem Grad publizistisch relevante - Mission überall ernstnehmen und im Geiste des Gesetzes erfüllen würden. Die Tendenz zum presseeigenen vollkommerziellen "Ein-Säulen-Modell" scheint da und dort immer noch fortzudauern. Nach Abschluß der Zulassungsverfahren stehen jetzt Konsolidierungsmaßnahmen und Entwicklungsaufgaben an, wie sie heute auch auf diesem Gebiet unter dem Motto Qualitätsförderung erörtert werden. Dabei sollte zwischen Fördern und Regulieren

nicht ein unguter Gegensatz konstruiert werden. Künftig werden die Zügel in puncto Programmqualität stärker angezogen werden müssen. Das betrifft zunächst den Gesetzgeber, den das Bundesverfassungsgericht nötigenfalls zu Nachbesserungen verpflichtet hat (BVerfGE 83, 238, 330). Außerdem betrifft es wiederum die gestalterischen LfR-Funktionen. Auch insoweit darf sich der Gesetzgeber - wie es nach dem Regierungsentwurf manchmal fast den Anschein hat - nicht zufrieden zurücklehnen, sich auf eher marginale Korrekturen beschränken und im übrigen die Hände in den Schoß legen. Er wird vielmehr gut beraten sein, den Gang der Dinge genau zu beobachten, veränderten Verhältnissen wirklich Rechnung zu tragen und sich bei den §§ 23 ff. LRG NW stärker ins Zeug zu legen. Dafür gibt es bereits zahlreiche Anregungen und Appelle, nicht zuletzt die diesbezüglichen LfR-Vorschläge, die im folgenden als Ausgangspunkt dienen mögen.

2. Leitmotiv sollte hier die Stärkung und möglichst weitgehende Immunisierung von Redaktionen und Veranstaltergemeinschaften gegen dysfunktionale kommerzialisierende Einflüsse sein. Solche dem Programmauftrag zuwiderlaufenden Einflüsse können zumal von beteiligten Presseunternehmen ausgehen, sei es über einzelne Betriebsgesellschaften bzw. regionale Verbundsysteme oder über den Veranstalter des landesweiten Rahmenprogramms Radio NRW. Das Zwei-Säulen-Modell sollte gesetzgeberisch bzw. via LfR insgesamt auf derartige Schwachstellen und Anfälligkeiten überprüft und nötigenfalls nachgebessert werden. Insoweit können etwa folgende Maßnahmen zweckdienlich sein:

a) Der lokale Bezug der Programme nach §§ 23 ff. LRG NW bedarf offenbar der Verstärkung und Absicherung, insbesondere gegen ein Überhandnehmen zugelieferter Fremdbeiträge. Ein neuralgischer Punkt im Gesetz ist hier das redaktionelle "Zusammenstellen" gemäß § 2 Abs. 2 LRG NW, sofern es nur geringe Selbständigkeitsgrade erreicht und nur spärliche journalistisch-gestalterische Einschläge aufweist (bloße "flockige" Anmoderation u.ä.). Eine gewisse Abhilfemöglichkeit wird in dem LfR-Vorschlag liegen, in § 24 Abs. 1 Satz 2 LRG NW eine Quotierung zugunsten lokal "her-

gestellter" oder "gestalteter" Programmteile vorzunehmen (überwiegender Anteil obligatorisch).

b) Im übrigen geht es auch um die inhaltlichen Modalitäten solcher Produktion und Gestaltung. Wie von der LfR in Auftrag gegebene Untersuchungen vermuten lassen, gibt es bei der Darstellung des öffentlichen Geschehens im Verbreitungsgebiet gravierende Schwächen, was journalistische Recherche, analytisch-kritische Erschließung und Aufarbeitung usw., kurz: was die Erfüllung der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Medium- und Faktor-Aufgabe (§ 11 LRG NW) betrifft. (Vgl. den Vorbericht von Müller-Gerbes/Rager/Warner, Medium 1992, Heft 2, S. 46 ff.) Hiergegen wird sich mit programmrechtlichen normativen Anforderungen nicht viel ausrichten lassen, wenn diese nicht von anderweitigen, auch medienökonomisch und medienstrukturell wirksamen Vorkehrungen begleitet werden.

Die insoweit bisher getroffenen gesetzlichen Vorkehrungen sind nun wohl relativ schwach, sie reichen als Dauerlösung nicht ohne weiteres aus. Mittlerweile häufen sich die Belege für die Annahme, daß es hier einen erheblichen Handlungsbedarf gibt. Der Regierungsentwurf allerdings geht an dieser Frage - von kleineren, mehr punktuellen Änderungsvorhaben abgesehen - leider vorbei.

c) Das betrifft zunächst die Sicherung und Stärkung der Funktionstüchtigkeit der Veranstaltergemeinschaft, als derjenigen Instanz, der die Gewährleistung von Rundfunkfreiheit und Rundfunkaufgabe vor Ort an nächster Stelle obliegt.

Ein häufig geäußelter Wunsch geht dahin, das Quorum für die Beschlußfähigkeit der Mitgliederversammlung von zwei Dritteln (so bisher § 27 Abs. 3 LRG NW) auf die Hälfte der Mitglieder herabzusetzen. Dieses Petikum wird im Regierungsentwurf (Art. 2 Nr. 45) berücksichtigt. Bestimmte wichtige Beschlüsse bedürfen jedoch nach bisherigem Recht (§ 27 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 LRG NW) einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder. Darauf ist die erwähnte Neuerung noch nicht abgestimmt.

Im übrigen sind solche Reduktionen keineswegs unproblematisch. Es sollten jedenfalls auch Schritte unternommen werden, um die gesellschaftliche Verankerung der Lokalstationen zu verbessern und die mitgliedschaftliche Basis der Trägervereine zu kräftigen. Unter diesem Gesichtspunkt ist z.B. an gesetzliche Entschädigungsansprüche in Analogie zu denjenigen kommunaler Mandatsträger zu denken, ferner an die Bestimmung bzw. Wahl stellvertretender VG-Mitglieder. Außerdem wird auf die inneren Rückkopplungen zu den Vorständen achtzugeben sein. Etwaigen Ablösungstendenzen wäre durch Sicherung des internen Informationsflusses, Fixierung der nötigen Sitzungsfrequenz der Mitgliederversammlung u.ä. entgegenzuwirken. Auch könnte es angezeigt sein, Sachkunde und Engagement der einfachen VG-Mitglieder durch vermehrte Informationsangebote der LfR und bessere Qualifizierungsmöglichkeiten zu fördern.

Von besonderer Bedeutung, zumal im Verhältnis zur Betriebsgesellschaft, ist sodann eine eigene, i.d.R. hauptamtliche Geschäftsführung der Veranstaltergemeinschaft. Andernfalls droht eine administrative Abhängigkeit von der anderen Seite, wie sie eigentlich nur prinzipiellen Gegnern des Zwei-Säulen-Modells erwünscht sein kann. In der bisherigen Praxis nun haben die Betreiber die Einstellung von Geschäftsführern durch die Veranstalter fast überall geschaut und verhindert. Mit gutem Grund schlägt die LfR darum als Zulassungsvoraussetzung die Verpflichtung der Betriebsgesellschaft vor, der Veranstaltergemeinschaft die Mittel dafür zur Verfügung zu stellen, daß ein VG-Mitglied oder ein Dritter die fraglichen Verwaltungsaufgaben haupt- oder zumindest (bei kleinem Aufwand) nebenamtlich wahrnimmt (§ 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 LRG NW i.d.F. der LfR-Stellungnahme). Dazu gehören auch entsprechende Sachmittel.

d) Nach § 25 Abs. 1 Satz 5 LRG NW darf die Betriebsgesellschaft "auf Inhalt und Gestaltung des Programms keinen Einfluß nehmen". Das ist sicherlich ein wohlklingender, modellmäßig konsequenter Ansatz; mit seiner Durchführung aber steht es in Gesetz und

Gesetzeswirklichkeit nicht zum besten. Als Kernproblem stellen sich heute vielfältige mittelbar programmrelevante, der Programmqualität wenig förderliche werbe- und finanzwirtschaftliche Einflußnahmen aus Verleger- und Betreibersphäre dar. Die sog. Werbehoheit der Betriebsgesellschaft ist der sog. Programrhoheit der Veranstaltergemeinschaft nicht etwa wie von selbst bekömmlich. Insoweit sei hier ein Fragenkomplex herausgegriffen, der erst kürzlich in den Vordergrund getreten ist: Wie läßt sich bei wachsenden Werbeeinnahmen eine bessere Dotierung der Redaktionen erreichen?

Der Regierungsentwurf sieht zunächst ein Problem der Informationsverknappung, was die Unterrichtung der Veranstalter über die - mancherorts schon recht günstige - Entwicklung der Werbeerträge betrifft. Er will daraufhin den Betriebsgesellschaften vorschreiben, den Veranstaltergemeinschaften alle für die Aufstellung der Stellen- und Wirtschaftspläne erforderlichen Angaben zur Verfügung zu stellen (§ 25 Abs. 4 Satz 6 LRG NW i.d.F. des Art. 2 Nr. 43 RegE). Das ist nach Lage der Dinge ein notwendiges Gesetzesgebot, es erfaßt allerdings doch wohl nur die Spitze eines Eisbergs. Was soll beispielsweise geschehen, wenn sich in einer Veranstaltergemeinschaft diejenigen Kräfte durchsetzen, die auf nachhaltige Verbesserungen der Programmqualität und entsprechende höhere Ansätze insbesondere bei den Personalkosten drängen, letzteres nach der Ertragssituation auch für möglich halten, damit aber bei der Betriebsgesellschaft auf Ablehnung stoßen?

Für derartige Grundkonflikte wird an eine an Programmauftrag orientierte Schutz- und Vermittlungsfunktion der LfR zu denken sein, und der Anstalt könnte eine konfliktregelnde Entscheidungskompetenz eingeräumt werden, wie sie sich im Gesetz auch sonst findet (etwa in § 24 Abs. 7 LRG NW). Solche Konzepte sind im Lande diskutiert worden, und es hat auch manche weitergehenden Forderungen gegeben. So ist z.B. vorgeschlagen worden, die Betriebsgesellschaft zu kontinuierlicher und umfassender Unterrichtung aller VG-Mitglieder über die wirtschaftliche Entwick-

lung des Lokalrundfunks zu verpflichten und dafür zu sorgen, daß die dafür relevanten Informationen und Unterlagen auch der LfR zugeleitet werden. Gesetzgeber und LfR müßten darauf hinwirken, daß Verbesserungen der Ertragslage - etwa über Gewinnausschüttungsgleitklauseln und Investitionsquoten - auch tatsächlich zu Verbesserungen der Ausstattung der Redaktionen führten: Die LfR als tatkräftige Garantieinstanz gerade auch hinsichtlich eines nach und nach wachsenden publizistischen Potentials der lokalen Programme. Erwogen worden ist auch ein allgemeiner, auf programmliche Qualitätskriterien bezogener Genehmigungsvorbehalt für die Stellen- und Wirtschaftspläne.

e) Das sind m.E. interessante Gesichtspunkte und weiterführende Ideen, wie sie auch dem Regierungsentwurf gut zu Gesicht gestanden hätten. Der Entwurf aber zeigt sich zögernd und unsicher. An anderer Stelle hüllt er sich - ungeachtet einer im Lande seit längerem geführten, vielstimmigen und keineswegs unergiebigem öffentlichen Diskussion - gänzlich in Schweigen: An dem Problem der Produktionshilfen für den Bürgerfunk (§ 24 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 LRG NW) geht er kurzerhand vorbei, und ebenso an demjenigen der Beschränkung der LfR auf Beitragsförderung (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 LRG NW). Dafür gibt es Lösungsvorschläge (personelle und institutionelle Förderung von Medienwerkstätten? Fondsfinanzierung durch Betreiber/Veranstalter via LfR?), welche an dieser Stelle nicht i.e. behandelt werden können. Abkürzend sei vermerkt: Hierbei geht es um den Fortbestand einer bemerkenswerten, bundesweit beachteten experimentellen Neuerung. Daraus könnte sogar eines der besonderen Erfolgsmomente und Markenzeichen des Zwei-Säulen-Modells werden. Das setzt aber voraus, daß sich der Gesetzgeber um seine Neuschöpfung auch jetzt noch kümmert.

f) Auch in diesem Abschnitt hat sich wieder und wieder gezeigt: Neben dem Gesetzgeber ist es insbesondere die LfR, auf die es für die Zukunft des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen ankommt. Ein lokales duales System entsteht - in dieser Form bundesweit

einmalig und durchaus schutzwürdig - nur in Dortmund. Ansonsten befindet sich der Zwei-Säulen-Funk gegenwärtig jeweils in örtlicher Alleinstellung. Um so mehr ist auch hierfür alles das einschlägig, was vorhin allgemein über Beobachtungs-, Ermittlungs-, Berichts- und Gestaltungsaufgaben der LfR gesagt worden ist, einschließlich der Forschungsförderung. Solche Aktivitäten sind hier verfassungsrechtlich in besonderer Weise (sc. Erprobung und Nachbesserung) veranlaßt.

Dem trägt auch der LfR-Vorschlag Rechnung, der Anstalt durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung eine regelmäßige Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung des Lokalrundfunks und die Funktionsfähigkeit des Zwei-Säulen-Modells aufzugeben und ihr ein diesbezügliches Auskunftsrecht zuzuerkennen (§ 52 Abs. 5 LRG NW i.d.F. der LfR-Stellungnahme). Das versteht sich vor dem Hintergrund der auf Qualitätsförderung lautenden Generalkompetenz (oben II.3.c)). Daran schließt sich in plausibler Weise der weitere Vorschlag an, der Anstalt explizit die Aufgabe der Förderung von Maßnahmen zur Aus- und Fortbildung im redaktionellen Bereich zuzusprechen (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 LRG NW i.d.F. der LfR-Stellungnahme; Ähnlich Art. 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 15 des Regierungsentwurfs eines Bayerischen Mediengesetzes). Das Qualifikationsproblem stellt sich vor allem beim Lokaljournalismus, und es wird auch vor Ort energisch in Angriff genommen werden müssen. Auch dazu könnte der Gesetzgeber etwas beitragen. Denn dies ist ein Schlüsselproblem, wenn es darum geht, den lokalen Rundfunk bei Kräften zu halten und im Geiste des Gesetzes weiterzuentwickeln.

Bielefeld, den 6. Mai 1992

St. Cq

(Prof. Dr. Martin Stock)