

Arbeitsentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes vom 22. März 2013

Stellungnahme des Westdeutschen Rundfunks Köln

I. Vorbemerkung:

Die Landesregierung hat im Rahmen einer Online-Konsultation die Bürgerinnen und Bürger, Medienschaffende und Medieninteressierte aufgerufen, bei der Weiterentwicklung des Landesmediengesetzes mitzuwirken. Grundlage hierfür ist der Arbeitsentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes vom 22. März 2013. Im Sommer soll der Gesetzentwurf dem Landtag als Gesetzgeber zugeleitet werden.

Die Intendantin des WDR nimmt nachfolgend zum Arbeitsentwurf Stellung.

II. Zu den Änderungen im Landesmediengesetz:

Der Arbeitsentwurf enthält in Teil A eine Synopse zum Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen, in Teil B eine Synopse zum Telemedienzuständigkeitsgesetz. Diese Stellungnahme bezieht sich nur auf Teil A des Arbeitsentwurfs. Hierbei beschränkt sich der WDR auf drei Vorschriften, die für seine Tätigkeit und seine Finanzierung von unmittelbarer Bedeutung sind.

1. Veränderung der Zuordnung analoger Übertragungskapazitäten in § 10 Abs. 2 LMG-Entwurf

§ 10 Abs.2 des Entwurfs des Landesmediengesetzes in NRW (im Folgenden: LMG-Entwurf) soll wie folgt neugefasst werden:

(2) Die Sicherstellung der Grundversorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk einschließlich programmbegleitender Dienste hat Vorrang. Der LfM werden Übertragungskapazitäten, die für eine möglichst flächendeckende Versorgung mit lokalem Hörfunk im Sinne des § 54 Abs. 2 erforderlich sind, zugeordnet. Im Übrigen werden Übertragungskapazitäten nach den folgenden Gesichtspunkten zugeordnet: Sicherung der funktionsgerechten Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,

- 1. Sicherung einer möglichst umfassenden Versorgung der Bevölkerung mit einem vielfältigen Programmangebot und programmbegleitenden Diensten des privaten Rundfunks,***
- 2. Berücksichtigung landesweiter, regionaler und lokaler Belange,***
- 3. Sicherung der Fortentwicklung des Rundfunks durch neue Rundfunktechniken,***

Im Rahmen der Zuordnung analoger Übertragungskapazitäten gilt Satz 1 als erfüllt mit der Aufrechterhaltung der zum 31. März 2013 bestehenden Versorgung.

In § 10 Abs. 2 wird dann zwar nach wie vor geregelt, dass die Sicherstellung der Grundversorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk einschließlich programmbegleitender Dienste Vorrang hat. Gleichzeitig soll in Satz 3 in Form einer gesetzlichen Fiktion festgelegt werden, dass im Rahmen der Zuordnung analoger Übertragungskapazitäten Satz 1, also die Sicherstellung der Grundversorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk, als erfüllt gilt mit der Aufrechterhaltung der zum 31.03.2013 bestehenden Versorgung. Zudem ist vorgesehen, bei der Reihenfolge der Zuordnung von Übertragungskapazitäten die bislang an erster Stelle genannte Sicherung der funktionsgerechten Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu streichen.

Es ist zweifelhaft, ob die Aufnahme einer solchen unwiderleglichen Vermutung, wonach die Grundversorgung zu einem bestimmten Zeitpunkt und mit Zukunftswirkung sichergestellt sei, mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist.

Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht statisch, sondern dynamisch angelegt. Die Grundversorgung wird beeinflusst durch die Entwicklung des Rundfunks in inhaltlicher und technischer Hinsicht. Das Gericht geht daher von einer Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus. Um dieser gerecht zu werden und die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber – so das Gericht – vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen (BVerfGE 53, 118 [158]; 74, 297 [324f., 342]). Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist (vgl. BVerfGE 83, 238 [299]; 74, 297 [350f.]), darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand beschränkt werden. Das gilt neben dem programmlichen und finanziellen auch für den Entwicklungsstand in technischer Hinsicht (BVerfGE 74, 297 [350f.]; 83, 238 [298]). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss „technisch für alle empfangbar zu sein“ (BVerwG ZUM 1999, 496 [498]).

Es begegnet erheblichen Bedenken, ob die Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 3 LMG-Entwurf diesen Voraussetzungen entspricht. Zum einen ist bereits zweifelhaft, ob die Versorgungsverpflichtungen des WDR für die Verbreitung aller analogen Hörfunkprogramme des WDR zum Zeitpunkt des 31. März 2013 vollumfänglich erfüllt sind; das gilt vor allem mit Blick auf das internationale Hörfunkprogramm „Funkhaus Europa“. Zum anderen liegt in der Regelung die Gefahr begründet, dass sie zukünftige Entwicklungen zum Nachteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks statisch festlegt. Dem WDR wäre es danach nicht möglich, sich für Funkhaus Europa beispielsweise um die voraussichtlich noch dieses Jahr zur Disposition stehende UKW-Übertragungskapazität großer Reichweite in Bielefeld zu bewerben. Die Fiktion würde auch dann greifen, wenn die zur Grundversorgung eingesetzten Frequenzen zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt Gegenstand etwaiger internationaler

Frequenzneukoordinierungen oder Umwidmungen sind. Hierdurch kann die Reichweite der Grundversorgungsfrequenzen bzw. Übertragskapazitäten gestört oder eingeschränkt werden. Die Gefahr besteht gerade in Nordrhein-Westfalen mit zwei angrenzenden Nachbarländern sowie der europaweit vorgesehenen Räumung des 800 MHz-Bereichs zugunsten mobiler Breitbanddienste, der bislang für Rundfunkdienste genutzt wurde (als Folge der World Radiocommunication Conference 2012 (WRC12)). Diese Gefahr wird sich durch die vorgesehene Öffnung des 700 MHz-Bereichs zur co-primären Nutzung durch Rundfunkdienste und mobile Breitbanddienste bis zur WRC15 noch weiter verstärken.

Die Neufassung des § 10 Abs. 2 LMG-Entwurf beeinträchtigt auch den grundrechtlich geschützte Bereich der Funktionsautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms den Rundfunkanstalten zu. Umfasst ist auch die Entscheidung über die benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme (BVerfGE NVwZ 2007, 1287 [1290] – 12. Rundfunkurteil (Rundfunkgebühren II)). Ist die Entscheidung über Anzahl und Umfang der zur Erfüllung des Grundversorgung erforderlichen Programme grundsätzlich der autonomen Entscheidung der Rundfunkanstalten zugewiesen, so erstreckt sich die Zuweisung notwendig auch auf die Modalitäten der Verbreitung dieser Programme. Denn wenn die umfassendere Entscheidung über das „ob“ eines Programms der Funktionsautonomie der Rundfunkanstalten unterfällt, so gilt dies als minus konsequenterweise auch für die Verbreitungsmodalitäten. Denn der Schutz der Rundfunkfreiheit, der zugunsten der Rundfunkanstalten durch die Gewährleistung der Funktionsautonomie gesichert wird, reicht – wie der Schutz der Pressefreiheit – von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht (OVG NRW NVwZ 2012, 902 [905]).

Die im Arbeitsentwurf vorgesehene gesetzliche Fiktion in § 10 Abs. 2 Satz 3 LMG-Entwurf ist daher aus Sicht des WDR mit den genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.

Gleiches gilt für die Streichung des Vorrangs der Sicherung der funktionsgerechten Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Ausgestaltung der Reihenfolge der Zuordnung. Auch diese Gesetzesänderung widerspricht der Tatsache, dass es sich bei der dualen Rundfunkordnung um eine einseitige akzessorische Modellvariante handelt. Danach ist ein die Grundversorgung sicherstellender öffentlich-rechtlicher Rundfunk Voraussetzung dafür, dass ein privater Rundfunk regulatorisch mit geminderten Bindungen hingenommen werden kann (BVerfGE 83, 238 [297]; 90, 60 [90]).

Es wird daher empfohlen, die Streichung von § 10 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 LMG NRW wieder aufzuheben sowie die im Arbeitsentwurf vorgesehene Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 3 LMG-Entwurf zu streichen.

2. Wegfall der Must-Carry-Regelung im analogen Kabel gem. § 18 LMG-Entwurf

§ 18 Abs. 2 LMG-Entwurf soll wie folgt geändert werden:

(2) Reicht die Kapazität einer Kabelanlage nicht für die Verbreitung und Weiterverbreitung aller weiteren Rundfunkprogramme aus, die in sie eingespeist werden sollen, trifft die LfM für höchstens 17 Kanäle die Vorrangentscheidung nach § 14. Dabei sind die aufgrund einer Zuweisung der LfM terrestrisch verbreiteten landesweiten Rundfunkprogramme vorrangig zu berücksichtigen. Im Rahmen der Vorrangentscheidung legt die LfM auch fest, welche Kanäle für die Belegung nach Satz 1 zur Verfügung stehen. Das Nähere regelt die LfM durch die Satzung nach § 14 Abs. 2.

Die Must-Carry-Regelung für terrestrisch verbreitete landesweite Programme bei der Belegung analoger Übertragungskapazitäten im Kabel zu streichen, begegnet aus Sicht des WDR erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Regelungen zur Verbreitung von Rundfunk über Kabelanlagen sind Teil der gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 73, 119 [153ff.]; 74, 297 [324]). Belegungsregeln sollen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Erfüllung seines Grundversorgungsauftrags ermöglichen und einen Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt im Bereich des privaten Rundfunks gewährleisten. Die Aufgaben, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen (BVerfGE 74, 297 [324 f.]). Dies gilt insbesondere in Anbetracht der knappen analogen Kabelkapazitäten. Die Entscheidung darüber, ob landesweite Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorrangig berücksichtigt werden, darf daher nicht der Einschätzung der LfM überlassen werden. Vielmehr ist durch gesetzliche Regelung sicherzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im analogen Kabel durch eine vorrangige Berücksichtigung seinen Aufgaben gerecht werden kann.

Es wird daher empfohlen, die Streichung in § 18 Abs. 2 LMG-Entwurf wieder aufzuheben.

3. Aufnahme einer Zweckbindung für Einnahmen in § 116 Abs. 3 LMG-Entwurf

In § 116 soll ein neuer Absatz 3 eingefügt werden:

(3) Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 88 verwendet die LfM von ihrem Anteil nach Absatz 1 Satz 1

- a) **mindestens 850.000 Euro jährlich zur Förderung der „Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH“;**
- b) **mindestens 850.000 Euro jährlich für die Förderung der „Internationale Film Schule Köln GmbH“;**
- c) **1,6 Mio. Euro jährlich für die „Stiftung Vielfalt und Partizipation“ zur Förderung von Medienkompetenz. Dies soll insbesondere durch folgende Maßnahmen erfolgen:**

- **Förderung der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden, die mit der lokalen und regionalen Berichterstattung befasst sind,**
- **Finanzierung einer Stiftungsprofessur für Lokaljournalismus,**
- **Erteilung von Recherchestipendien,**
- **Förderung der Akzeptanz von lokaler und regionaler Berichterstattung beim Mediennutzer. Die „Stiftung Vielfalt und Partizipation“ finanziert sich neben den Zuweisungen der LfM aus sonstigen Mitteln. Das Nähere ist in einer Satzung der „Stiftung Vielfalt und Partizipation“ zu regeln.**

Der Gesetzgeber nimmt mit der Vorschrift eine landesrechtliche Zweckbindung der aus den Rundfunkbeitrageinnahmen resultierenden Mittel der LfM vor. Es ist zweifelhaft, ob diese Zweckbindung verfassungsrechtlichen Maßstäben genügt.

§ 40 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) regelt, dass der in § 10 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages bestimmte Anteil der Landesmedienanstalten auch für die Finanzierung bestimmter Aufgaben verwendet werden kann. Dazu gehören nach Satz 4 Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk und Projekte zur Förderung der Medienkompetenz aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber. Darüber hinaus wird den Landesgesetzgebern in § 40 Abs. 2 RStV das Recht eingeräumt, der Landesmedienanstalt nur einen Teil des Anteils nach Absatz 1 zuzuweisen. § 40 Abs. 3 RStV bestimmt, dass – soweit der Anteil nach Absatz 1 nicht in Anspruch genommen wird – er den jeweiligen Landesrundfunkanstalten zusteht; eine landesgesetzliche Zweckbestimmung ist zulässig.

Nach übereinstimmender Auffassung werden die in § 40 RStV vorgesehenen Dispositionsbefugnisse für die Länder begrenzt durch die verfassungsrechtlich gebotene Zweckbindung der Verwendung des Rundfunkbeitrags. Die in § 40 Abs. 2 RStV genannten Verwendungsformen sowie die Zweckbestimmungsregelung in Absatz 3 Satz 2 sind folglich stets eng und unter Berücksichtigung des rundfunkrechtlichen Gesamtzusammenhangs auszulegen (Kühn, in: Beckscher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, § 40 Rn. 8.). Da die Rundfunkbeiträge (eigentlich) den Rundfunkanstalten zustehen, diese aber kraft Rundfunkrechts nur im Rahmen ihrer Aufgabenstellung handeln dürfen, wird im Rahmen systematischer Interpretation abgeleitet, dass die Zweckbestimmung sich in dem den Rundfunkanstalten zugewiesenen Aufgabenfeld zu halten hat (Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, 2. Auflage 1994, S.110 unter Verweis auf BVerfGE 83, 238 [304]). Insoweit ist bei der konkreten Einzelausgestaltung von Zweckbindungen stets zu prüfen, ob der Aufgabenbezug gewahrt ist (Hoffmann-Riem, S.112).

Bei der Finanzierung der Aufsicht über den privaten Rundfunk durch die Landesmedienanstalten hat die Rechtsprechung einen solchen funktionalen Zusammenhang bejaht (BVerfGE 90, 60 [105f.]; BVerwG ZUM 1999, 496 [500]). Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers – so das Gericht – ende aber dort, wo die Funktion des Rundfunks in seiner

Gesamtheit, nämlich der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, gefährdet wird (BVerfGE 83, 283 [310]; BVerfG ZUM 1999, 496 [500]). Das Bundesverfassungsgericht hat zudem festgestellt, dass Rundfunkgebühren nicht für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben bestimmt seien (BVerfGE 90, 60 ff.).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die vorgesehenen Verwendungen im novellierten Entwurf zum Landesmediengesetz noch in einem funktionalen Zusammenhang mit der Gesamtveranstaltung Rundfunk gesehen werden können.

Bei der Stiftung „Vielfalt und Partizipation“ ist das zweifelhaft: Zwar soll die Stiftung Medienkompetenz fördern, was de lege lata nach § 88 Abs. 5 LMG-Entwurf (bzw. § 88 Abs. 3 LMG NRW) zu den Aufgaben der LfM gehört. Ausweislich des Wortlautes der neuen gesetzlichen Ausgestaltung soll es jedoch um die Förderung der Professionalisierung im Bereich des lokalen und regionalen Journalismus, um Recherche oder Förderung der Akzeptanz gehen, ohne dass der Rundfunk oder Aufgabenstellungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. Aufsichtsfunktionen über den privaten Rundfunk in Bezug genommen werden. Es ist daher nach gesetzlicher Regelung nicht ausgeschlossen, dass von der Förderung auch die lokale bzw. regionale Presse bzw. der Onlinejournalismus in diesem Bereich profitiert. Unabhängig von der Frage der Zulässigkeit einer staatlichen Presseförderung entfernt sich die Vorschrift in ihrer Zweckbindung jedenfalls im funktionalen Zusammenhang damit von den Aufgaben, die verfassungsrechtlich eine Beitragsfinanzierung ermöglichen. Es ist erforderlich, dass verdeutlicht wird, dass die vorgesehene Förderung auf den Rundfunk bezogen ist.

Vor dem Hintergrund der ohnehin nur eingeschränkten Dispositionsbefugnis der Länder ist der Gesetzgeber gehalten, die Zweckbindung derart konkret auszugestalten, dass der Rundfunkbezug deutlich wird. Eine gesetzliche Konkretisierung wird vor allem mit Blick auf den Ausnahmecharakter der landesgesetzlichen Zweckbestimmung zu fordern sein. Das gilt schon deshalb, weil nicht freie Finanzmittel der jeweiligen Bundesländer sondern ein durch § 40 Abs. 1 RStV definiertes Aufkommen betroffen ist, das letztlich der jeweiligen Landesrundfunkanstalt zusteht (vgl. § 116 Abs. 1 Satz 2 LMG NRW). Die beispielhafte Aufzählung von Maßnahmen, mit denen die Stiftung Medienkompetenz fördern soll, sowie der Verweis auf nähere Regelungen in einer Stiftungssatzung genügen diesen strengen Anforderungen nicht.

Es wird daher empfohlen, die Vorschrift des § 116 Abs. 3 LMG-Entwurf mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene Zweckbindung hin zu überprüfen und in ihrer Ausgestaltung zu konkretisieren.

Köln, den 19. April 2013