

Westdeutscher Rundfunk 50600 Köln

Westdeutscher Rundfunk

Landtag Nordrhein-Westfalen
Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Platz des Landtags 1
40219 Düsseldorf

Appellhofplatz 1 50867 Köln
Telefon +49 (0)221 220 2100
Telefax +49 (0)221 220 772100

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1640

A12

Köln, 23. April 2014

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin, sehr geehrte Frau Gödecke,

vielen Dank für Ihren Brief vom 02. April 2014, mit dem Sie mir den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesmediengesetzes NRW und des Telemedienzuständigkeitsgesetz übermittelt haben.

Beigefügt erhalten Sie unsere Stellungnahme. Am 08. Mai 2014 kann ich leider nicht im Landtag dabei sein, weil parallel in Berlin das WDR-Europaforum und die CIVIS-Preisverleihung stattfinden. Meine Stellvertreterin Frau Eva-Maria Michel wird jedoch bei der Anhörung den WDR vertreten.

Freundliche Grüße



Tom Buhrow

Regierungsentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes vom 4. Februar 2014 Stellungnahme des Westdeutschen Rundfunks Köln

I. Vorbemerkung:

Die Landesregierung hat am 4. Februar 2014 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes – 14. Rundfunkänderungsgesetz – (Stand: 3. Februar 2014) vorgelegt und damit den Arbeitsentwurf zur Novellierung des Landesmediengesetzes vom 22. März 2013 fortgeschrieben.

Der Intendant des WDR nimmt in Ergänzung zur Stellungnahme des WDR vom 19. April 2013 zum Regierungsentwurf nachfolgend Stellung.

II. Zu den Änderungen im Landesmediengesetz:

Zusammenfassend regt der WDR an:

- die bestehende Formulierung von § 10 Abs. 2 Satz 1 LMG in Verbindung mit § 10 Abs. 2 Satz 3 Ziff. 1 LMG beizubehalten. Zudem sollte die in § 10 Abs. 2 Satz 2 LMG-Entwurf vorgesehene gesetzliche Fiktion wieder gestrichen werden,
- § 10a LMG-Entwurf jedenfalls so zu formulieren, dass ein Verweis auf § 10 Abs. 2 Satz 2 LMG-Entwurf erkennbar ausgeschlossen ist,
- § 88 Abs. 8 LMG-Entwurf unter Berücksichtigung der genannten verfassungsrechtlichen und beihilferechtlichen Bedenken erneut zu überprüfen,
- ein Verfahren einzuführen, mit dem der Finanzbedarf der Landesmedienanstalten durch eine unabhängige Institution geprüft und festgestellt wird.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

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

Nach dem Regierungsentwurf gilt der Vorrang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Zuordnung analoger Übertragungskapazitäten nur für die bis zum 13. Dezember 2013 bestehende Versorgung. § 10 Abs. 2 des Entwurfs lautet insoweit:

„(2) Die Sicherstellung der funktionsgerechten Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat Vorrang. Im Rahmen der Zuordnung analoger Übertragungskapazitäten gilt der Vorrang nur für die Aufrechterhaltung der zum 31. Dezember 2013 bestehenden Versorgungsgebiete der einzelnen gesetzlich bestimmten Programme; darüber hinausgehende analoge

Übertragungskapazitäten können dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur im Fall, dass die LfM ihrerseits keinen Bedarf für eine konkrete Übertragungskapazität geltend macht, zugeordnet werden [...]“.

Im Regierungsentwurf ist zudem vorgesehen, bei der Reihenfolge der Zuordnung von Übertragungskapazitäten die bislang an erster Stelle genannte Sicherung der funktionsgerechten Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu streichen.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, dass „angesichts des erfüllten Grundversorgungsauftrags von WDR und Deutschlandradio im UKW-Bereich“ bei der Verteilung weiterer zur Verfügung stehender analog-terrestrischer Übertragungskapazitäten „zukünftig die private Säule der dualen Rundfunkordnung gestärkt werden“ soll (S. 128). Nur wenn analog-terrestrische Übertragungskapazitäten, die über den status quo des 31. Dezember 2013 hinausgehen, von der Landesanstalt für Medien (LfM) nicht benötigt werden, können diese weiterhin dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeordnet werden (S. 129).

Die in der Stellungnahme zum Arbeitsentwurf (s. Anlage) geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken haben nach wie vor Bestand. Auf sie wird ausdrücklich auch im Rahmen dieser Stellungnahme Bezug genommen.

Die Regelung basiert zudem auf Annahmen, die auch in tatsächlicher Hinsicht problematisch sind. Das gilt zum einen für die Annahme, dass die Grundversorgung für den WDR heute bereits sichergestellt sei. Zum anderen suggeriert die Regelung, dass Frequenzen dauerhaft eine bestimmte Versorgungsqualität bieten, was faktisch unzutreffend ist.

Jede Frequenz ist nur so gut wie ihr Schutz vor Störungen durch andere Sender auf der gleichen oder einer eng benachbarten Frequenz. Die Parameter, nach denen Frequenzen geschützt werden, können aber geändert werden – und das außerhalb eines transparenten Gesetzgebungsverfahrens. Indem beispielsweise zusätzliche Sender in das UKW-Band hineingeplant werden, können daher auch die Reichweite und Versorgungsqualität der vorhandenen WDR-Frequenzen massiv geändert werden, ohne dass dem WDR eine einzige Frequenz tatsächlich entzogen würde. Sollte es zu einer solchen Änderung der Parameter kommen, könnte sich der WDR nur zur Wehr setzen, indem auch er zusätzliche Sender aufbaut, für die zusätzliche Frequenzen benötigt würde – eine Möglichkeit, die dem WDR nach dem aktuellen Gesetzentwurf versagt wäre.

§ 3 Abs. 6 Satz 2 WDR-Gesetz verpflichtet den WDR, „*das Land (...) gleichwertig zu versorgen*“. Eine gleichwertige Versorgung für Funkhaus Europa könnte der WDR nach dem Regierungsentwurf jedoch nie mehr erreichen. Eine solche neue Regelung im LMG stünde daher auch im Widerspruch zum WDR-Gesetz, denn auf der einen Seite wird der WDR durch den Gesetzgeber verpflichtet, die Landesteile gleichwertig zu behandeln; auf der anderen Seite würde der Gesetzgeber den Menschen in weiten Teilen des Landes mit der vorgesehenen Regelung ein gesetzlich beauftragtes Programm (Funkhaus Europa) vorenthalten bzw. auf Dauer verhindern, dass wichtige Ballungsräume angemessen mit regionalem Radioprogramm versorgt werden.

Der WDR regt an, die bestehende Formulierung von § 10 Abs. 2 Satz 1 LMG in Verbindung mit § 10 Abs. 2 Satz 3 Ziff. 1 LMG beizubehalten. Zudem sollte die in § 10 Abs. 2 Satz 2 LMG-Entwurf vorgesehene gesetzliche Fiktion wieder gestrichen werden.

In § 10a Satz 1 LMG-Entwurf (Zuordnung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten) wird auf § 10 Abs. 2 LMG-Entwurf verwiesen. Aus der Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 2 LMG-Entwurf wird deutlich, dass sich die geplante Änderung bei der Zuordnung von Übertragungskapazitäten nur auf den UKW-Bereich erstrecken soll, da nur bei der Verteilung weiterer zur Verfügung stehender analog-terrestrischer Übertragungskapazitäten zukünftig die private Säule der dualen Rundfunkordnung gestärkt werden soll. Eine Änderung der Vorrangregelung auch bei der Zuordnung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten ist dagegen nicht vorgesehen. Die Gesetzesbegründung zu § 10a LMG-Entwurf spricht entsprechend auch nur von einer „redaktionellen Folgeänderung“.

§ 10a LMG-Entwurf sollte daher, falls dem WDR-Vorschlag auf Beibehaltung der bestehenden Formulierung des § 10 Abs. 2 Satz 1 LMG in Verbindung mit § 10 Abs. 2 Satz 3 Ziff. 1 LMG nicht gefolgt wird, zumindest dahingehend konkretisiert werden, dass sich der Verweis auf § 10 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 LMG-Entwurf beschränkt, wohingegen eine mögliche Bezugnahme auf Satz 2 erkennbar ausgeschlossen werden sollte.

Der WDR regt an, § 10a LMG-Entwurf wie folgt zu formulieren:

„Bei der Zuordnung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten sind neben § 10 Abs. 2 Satz 1 und den in Satz 3 genannten Kriterien folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: 1. [...]“.

2. Gründung einer „Stiftung“ Partizipation und Vielfalt durch die Landesanstalt für Medien gem. § 88 Abs. 8 LMG-Entwurf

Die noch im Arbeitsentwurf vorgesehene „Stiftung Vielfalt und Partizipation“ (§ 116 Abs. 3 lit.c) ist als solche im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten. Stattdessen heißt es in § 88 Abs. 8 LMG-Entwurf:

„(8) Die LfM hat die Aufgabe, Vielfalt und Partizipation zu fördern. Sie berücksichtigt dabei insbesondere regionale und lokale Belange. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe erfolgt durch eine Gesellschaft des Privatrechts, an der sich auch Dritte beteiligen können.“

Aus der Gesetzesbegründung geht jedoch hervor, dass die Landesregierung an der ursprünglich geplanten Stiftung nach wie vor festhält, diese nun aber über das Konstrukt einer Gesellschaft des Privatrechts eingeführt werden soll, an der sich auch Dritte beteiligen können. Nach der Gesetzesbegründung werde die LfM die konkreten Aufgaben der „Stiftung“ mit weiteren Akteuren entwickeln. Geplant sei, der „Stiftung“ jährlich 1,6 Mio. Euro aus dem Etat

der LfM zur Verfügung zu stellen (Gesetzesbegründung, S. 143 ff.). Mit Ausnahme der Stiftungsprofessur und der Vergabe von Recherche-Stipendien werden alle noch im Text des Arbeitsentwurfs enthaltenen „Maßnahmen zur Förderung von Medienkompetenz“ (§ 116 Abs. 3 lit. c) nun in der Gesetzesbegründung aufgegriffen.

Der WDR bezweifelt, ob mit der Regelung in § 88 Abs. 8 LMG-Entwurf den verfassungsrechtlichen Erfordernissen des Vorbehalts des Gesetzes Rechnung getragen wird. Mit der Regelung wird in das grundrechtlich geschützte Verhältnis der am Kommunikationsprozess Beteiligten (Berufsfreiheit der Journalisten – Presse als staatsfreier Raum – Interesse der Rundfunkanstalten, dass die Rundfunkbeiträge nicht zweckentfremdet werden) eingegriffen. Es bestehen damit grundrechtliche Kollisionslagen, die nach der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Wesentlichkeitstheorie durch ein hinreichend konkretes Gesetz zu einem Ausgleich gebracht werden müssten. § 88 Abs. 8 LMG-Entwurf erfüllt diese Voraussetzung jedoch nicht. Denn es wird nicht im Gesetz geregelt, in welchem konkreten Rahmen und in welchen Grenzen eine Förderung von Vielfalt und Partizipation erfolgen soll. Näheres ergibt sich erst aus der Gesetzesbegründung, die aber ihrerseits wiederum sehr weit formuliert ist.

Nach dem in der Gesetzesbegründung benannten Aufgabenspektrum ist es nach wie vor nicht ausgeschlossen, dass mit den Maßnahmen auch die private Presse gefördert wird. Eine solche Regelung würde aber mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Presse kollidieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ein Wesenselement des freiheitlichen Staates. Presseunternehmen müssen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und privatrechtlichen Organisationsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf (BVerfGE 20, 162 (174 f.)). Diese im sog. Spiegel-Urteil des Bundesverfassungsgerichts getroffene Feststellung hat zwei Ausprägungen: Gebot der Staatsfreiheit der Presse bedeutet nicht nur Freiheit von staatlicher Einflussnahme, sondern auch Freiheit von staatlicher Lenkung. Eine solche Einflussnahme wird jedoch durch die gesetzliche Regelung nicht wirksam verhindert. Nach der Gesetzesbegründung ist geplant, der „Stiftung“ jährlich 1,6 Mio. Euro aus dem Etat der LfM zur Verfügung zu stellen – ein Etat, der zum überwiegenden Teil aus Rundfunkbeiträgen besteht. Ungeachtet der Frage der Zweckbindung der aus den Rundfunkbeiträgeinnahmen resultierenden Mittel der LfM ändert auch die Konstruktion einer Gesellschaft des privaten Rechts, mit der die LfM die Aufgabe der Vielfalts- und Partizipationsförderung wahrnehmen soll, nichts an der Natur der „Gelder“ als staatliche Mittel. Bei § 88 Abs. 8 LMG-Entwurf handelt es sich somit um eine Regelung im grundrechtsrelevanten Bereich der Pressefreiheit, die den Grundsätzen des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie entsprechen müsste. An den Vorbehalt des Gesetzes sind im Hinblick auf die Konkretheit der Regelung auch deswegen erhöhte Anforderungen zu stellen, weil der den Landesmedienanstalten zugewiesene Anteil am Rundfunkbeitrag bereits eine Ausnahme von der grundsätzlichen Beitragsgläubigerschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darstellt.

Des Weiteren ist nach Auffassung des WDR die in § 88 Abs. 8 LMG-Entwurf vorgesehene Möglichkeit der Wahrnehmung der Aufgabe der LfM durch eine Gesellschaft des privaten Rechts, an der sich auch Dritte beteiligen können, unter einem weiteren Aspekt verfassungsrechtlich problematisch. Es ist zwar mittlerweile anerkannt, dass unmittelbare Verwaltungsaufgaben auch in Form des Privatrechts erledigt werden können. Allerdings ist dies nur in begrenztem Umfang möglich und zulässig. Jedenfalls muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sichergestellt werden, dass durch die Nutzung zivilrechtlicher Formen die staatliche Gewalt sich nicht ihrer Bindung an Grundrechte entziehen darf. Dies gilt sowohl für die Verwendung von zivilrechtlichen Handlungsformen, als auch für den Einsatz privatrechtlicher Organisations- und Gesellschaftsformen (BVerfG, Urteil vom 22.02.2011, Az. 1 BvR 699/06; BVerfG, Urteil vom 18.05.2009, Az. 1 BvR 1731/05). Wie bereits vorstehend dargelegt, werden durch die angestrebte Regelung auch Grundrechte Dritter berührt, die zu einem Ausgleich gebracht werden müssen. Dies ist im Rahmen der Bildung einer Gesellschaft privaten Rechts nicht oder nur unzureichend möglich, insbesondere dann, wenn auch Dritte – möglicherweise sogar mehrheitlich – beteiligt sind. Insoweit liegt in diesem Falle im Hinblick auf die vom Gesetz angestrebte Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe auch eine unzulässige Flucht in das Privatrecht vor.

Überdies wirft die Möglichkeit der Finanzierung der Presse über die noch zu gründende Gesellschaft durch die LfM nach wie vor die Frage nach der funktionalen Zweckbindung der aus den Rundfunkbeitragseinnahmen resultierenden Mittel auf (siehe hierzu auch die Stellungnahme zum Arbeitsentwurf, auf die ausdrücklich Bezug genommen wird).

In diesem Zusammenhang weist der WDR darauf hin, dass die KEF in ihrem am 26. Februar 2014 veröffentlichten 19. KEF-Bericht ausgeführt hat, dass es zwar nicht ihre Aufgabe sei, den Finanzbedarf der Landesmedienanstalten zu ermitteln. Gleichzeitig hat sie aber deutliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Mittelverwendung durch die Landesmedienanstalten anklingen lassen. So hält die KEF die vielfältigen landesrechtlichen Zweckbestimmungen wegen ihres teilweise nur noch „entfernten Zusammenhanges mit Rundfunk für problematisch.“ Dies gelte auch „für die Überlegungen, Rundfunkmittel für weitere rundfunkferne Zwecke zu verwenden“ (Tz. 329) – eine Aussage, die sich erkennbar auf die „Stiftungspläne“ bezieht.

Die Finanzierung der „Stiftung“ über Rundfunkbeitragseinnahmen ist schließlich auch unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten problematisch. Spätestens seit der Entscheidung in der Rechtssache Rs. T-24/06 (MABB) steht fest, dass es sich bei den Finanzmitteln der Landesmedienanstalten um staatliche Mittel im Sinne des Europäischen Beihilferechts handelt (vgl. Rn. 50). Es bestehen zudem erhebliche Zweifel, ob die sog. Altmark-Kriterien vorliegen, nach denen bestimmte staatliche Leistungen an Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge betraut sind, ausnahmsweise keine staatliche Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen.

Es wird daher empfohlen, die Vorschrift unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen und beihilferechtlichen Bedenken erneut zu überprüfen.

3. 19. KEF-Bericht / Auswirkungen der Mehrerträge auf die Finanzierung der Landesmedienanstalten

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) hat in ihrem am 26. Februar 2014 veröffentlichten Bericht Mehrerträge gegenüber der Anmeldung der Rundfunkanstalten im April 2013 in Höhe von 1.145,9 Mio. Euro prognostiziert. Im Bericht heißt es mit Blick auf die Landesmedienanstalten, dass auch diese „aus dem Rundfunkbeitrag entsprechend ihrem Anteil in Höhe von 10,9 Mio. Euro [profitieren]“ (Tz. 329).

Diese automatische Partizipation an den Mehrerträgen begegnet beihilferechtlich unter dem Gesichtspunkt der „Überkompensation“ Bedenken. Für die Rundfunkanstalten ist in § 1 Abs. 4 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags (RFinStV) geregelt, dass Erträge, die über den von der KEF festgestellten Finanzbedarf hinausgehen, zur Vermeidung einer „Überkompensation“ verzinslich anzulegen bzw. einer Rücklage zuzuführen sind.

Die KEF führt zwar in Tz. 440 aus, dass die Landesmedienanstalten „im Gegensatz zu den Rundfunkanstalten keine Rücklage zu bilden haben“ und ihnen deshalb ein Mehrertrag von 10,9 Mio. Euro verbleibt. Gleichzeitig lässt sich aus Tz. 329 entnehmen, dass die KEF eine Überprüfung des Finanzbedarfs auch der Landesmedienanstalten durch eine unabhängige Institution für sinnvoll erachtet. Entsprechend dem Verfahren bei den Rundfunkanstalten sollte daher auch der prognostizierte Anteil der Landesmedienanstalten an den Mehrerträgen in Höhe von 10,9 Mio. Euro einer Rücklage zugeführt – und nicht unmittelbar an die Landesmedienanstalten ausgekehrt werden. Das gilt umso mehr als mit den prognostizierten Mehrerträgen keine Erweiterung der Aufgaben der Landesmedienanstalten einhergeht.

Der WDR regt daher an, ein Verfahren einzuführen, mit dem der Finanzbedarf der Landesmedienanstalten durch eine unabhängige Institution geprüft und festgestellt wird.

Köln, den 23.04.2014