



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes (TMZ) – 14. Rundfunkänderungsgesetz – Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 16/4950)

I. Zielrichtung des Gesetzesentwurfs

Die maßgeblichen Ziele der Novellierung sind die Förderung von Vielfalt der Medien im lokalen und regionalen Bereich, die Stärkung von Partizipation und Transparenz sowie die Modernisierung der Medienaufsicht. Die Grundlage hierfür sind Bestimmungen im Koalitionsvertrag. Positiv ist hervorzuheben, dass den Bürgerinnen und Bürgern im Frühjahr 2013 die Gelegenheit eingeräumt wurde, den Arbeitsentwurf umfassend zu kommentieren. Transparenz und größtmögliche Beteiligung an Gesetzesvorhaben entsprechen den Erwartungen der mit dem Internet aufgewachsenen Generation.

Dem Gesetzgeber bietet sich darüber hinaus die Gelegenheit, auf drei weitere aktuelle medienpolitische Herausforderungen von großer Tragweite zu reagieren. Erstens sollte überlegt werden, ob durch das LMG nicht verstärkt Anreize für den Breitbandausbau gesetzt werden können. Deutschland findet sich im Hinblick auf die Verfügbarkeit moderner Kommunikationsnetze im europäischen Vergleich im Mittelfeld. Gerade in Nordrhein-Westfalen sind auf diesem Gebiet verstärkt Anstrengungen erforderlich, um die wirtschaftliche Spitzenstellung des Landes weiter auszubauen (hierzu II. 2). Zweitens ist zu überprüfen, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.3.2014 zu den Vorschriften über die Zusammensetzung und Beschlussfassung der Aufsichtsgremien des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) Veränderungsbedarf im Hinblick auf die Zusammensetzung der Medienkommission begründet (hierzu unter II. 7). Drittens sollte schon jetzt auf die Initiativen der EU in Sachen Netzneutralität reagiert werden, wie sie im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1011/2009 und (EU) Nr. 531/2012 vom 11.9.2013 (COM(2013) 627 final) und in der legislative Entschließung des Europäischen

Parlaments vom 3.4.2014 niedergelegt sind (hierzu unter II. 8).

II. Zu den Regelungen im Einzelnen

1. Zuordnung von Frequenzen (§ 10 Abs. 2 LMG-E)

Die Zuordnung von Frequenzen entweder an einen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter oder an die Landesanstalt für Medien ist in § 10 Abs. 2 LMG geregelt. Nach dem Gesetzesentwurf soll der Vorrang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Zuordnung analoger Übertragungsfrequenzen nur für die Aufrechterhaltung der zum 31. Dezember 2013 bestehenden Versorgungsgebiete der einzelnen gesetzlich bestimmten Programme gelten. Darüber hinausgehende analoge Übertragungskapazitäten können dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur in dem Fall zugeordnet werden, dass die Landesanstalt für Medien ihrerseits keinen Bedarf für eine konkrete Übertragungskapazität geltend macht.

Die Landesregierung geht offenbar davon aus, dass der Grundversorgungsauftrag des Deutschlandradios bei der UKW-Verbreitung erfüllt sei (Landtagsdrucksache 16/4950, S. 90). Das Deutschlandradio argumentiert demgegenüber, dass auch in Nordrhein-Westfalen noch immer eine lückenhafte Frequenzausstattung festzustellen sei. Defizitär sei die Ausstattung insbesondere in Ostwestfalen-Lippe. Hier sollte die Landesregierung überprüfen, ob und in welchem Umfang weiterhin Bedarf besteht. Soweit es das verfassungsrechtlich verankerte Gebot der (technischen) Grundversorgung erfordert, wären vorhandene Lücken zu schließen. Hierbei sollte dann auch in Betracht gezogen werden, hierfür gegebenenfalls Frequenzen des WDR zu nutzen.

2. Anreizregulierung und Digitalisierung der Kabelnetze

Die Landesregierung betont zu Recht den Gedanken der Anreizregulierung als ein Leitprinzip moderner Gesetzgebung. Es bietet sich an, dieses Gebot insbesondere bei den Vorschriften über Kabelanlagen verstärkt zur Geltung zu bringen. Ein solches Vorgehen verfolgt das Ziel, die Netze in einer Weise auszubauen, dass sie auch für audiovisuelle Internetdienste nutzbar werden. Rundfunkregulierung könnte so zum Ausbau der Breitbandnetze und insofern zur Verbesserung des Zugangs zum Internet eingesetzt werden.

a) § 18 LMG-E

Die Landesregierung sollte überprüfen, ob die Belegungsvorgaben für analoge Kabelanlagen nicht zu engmaschig sind. Im Ergebnis werden 25 analoge oder ca. 35 verfügbare Kabelkanäle mit Rundfunkprogrammen und Telemedien belegt. Die Gewährleistung eines vielfältigen Angebots in analogen Netzen ist einerseits ein hohes Gut. Ein moderater Abbau der strengen Belegungsvorgaben könnte aber andererseits die Digitalisierung der Kabelnetze fördern. Hieran hat das Land ein beachtliches Interesse, wird

doch der Standortwettbewerb zukünftig durch die Verfügbarkeit breitbandiger Kommunikationsnetze geführt.

b) § 27 Abs. 3 LMG-E

Vor diesem Hintergrund sind die in § 27 Abs. 3 LMG-E verankerten Vorgaben zum Digitalisierungskonzept kritisch zu bewerten. Die erforderliche Zustimmung eines jeden Programmanbieters kann hier schnell zu einem Blockadeverhalten führen, das sich hemmend auf die Digitalisierungsanstrengungen des Netzbetreibers insgesamt auswirkt. Hier sollte die Landesmedienanstalt eine Schiedsrichterrolle wahrnehmen, um die berechtigten Belange der Programmanbieter und Netzbetreiber zum Ausgleich zu bringen.

3. Zwei-Säulen-Modell im Lokalradio (§§ 52 ff. LMG-E)

Die Veranstaltergemeinschaften sollen nach dem LMG-E zukünftig auch die Verantwortung für Telemedienangebote tragen. Dies gilt jedoch nur insoweit, als sie mit diesen Angeboten ihre eigenproduzierten Lokalradioprogramme begleiten (§ 52 Abs. 1 Satz 4 LMG-E). Die Begründung stellt klar, dass das Merkmal der Programmbegleitung einen sachlichen und zeitlichen Bezug zu diesem Programm erfordert. Auf diese Weise wird der Verantwortungsbereich der Veranstaltungsgemeinschaften moderat erweitert. Dies ist zu begrüßen. Es ist zu hoffen, dass mit dieser Maßnahme die Vielfalt des Radioangebots im lokalen Raum gefördert und den Nutzungserwartungen der Hörer entsprochen wird.

In § 53 Abs. 1 Satz 1 bis 4 LMG finden sich die Programmgrundsätze für Lokalprogramme im Hörfunk. Diese Grundsätze sind an dem Ausgewogenheitsgebot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk orientiert. So muss in jedem lokalen Programm die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck gebracht werden. Die bedeutsamen politischen, religiösen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Verbreitungsgebiet müssen in jedem Programm zu Wort kommen können. § 56 Abs. 4 Satz 5 LMG-E erweitert nun diese Anforderungen auf programmbegleitende Telemedienangebote des lokalen Hörfunks. Diese Anforderung ist überzogen. Zunächst gehen die in § 56 Abs. 4 Satz 5 LMG-E formulierten Anforderungen über das Maß hinaus, das für Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gilt (§ 11 d Abs. 3 RStV). Es ist nicht ersichtlich, warum gerade für Lokalradios noch striktere Standards gelten sollen. Überdies könnte dieses strenge Ausgewogenheitsanforderung die Lokalradios dazu veranlassen, sich zu lokalen Ereignissen nicht mehr wie bisher eindeutig zu positionieren. Dies könnte wiederum dazu führen, dass die inhaltliche Profilbildung abnimmt und in der Folge Akzeptanzeinbußen zu verzeichnen sind.

4. Stiftung „Vielfalt und Partizipation“ (§ 88 LMG-E)

Nachhaltig zu befürworten ist die Zuweisung der Aufgabe der Förderung von Vielfalt und Partizipation an die Landesmedienanstalt. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe soll durch

eine Gesellschaft des Privatrechts erfolgen, an der sich auch Dritte beteiligen können. Diese Maßnahme ist eine Reaktion auf die vielfältig beschriebene Krise des lokalen und regionalen Journalismus. In den letzten Jahren hat es z.B. einen deutlich sichtbaren Rückgang der Lokalredaktionen gegeben. Der Rundfunkgesetzgeber hat die Verpflichtung, durch gesetzliche Vorkehrungen für Meinungsvielfalt zu sorgen. Dies umfasst auch den lokalen und regionalen Bereich. Lassen sich hier Vielfaltsdefizite feststellen, ist er verpflichtet, gegenzusteuern. Im Hinblick auf das „Ob“ und das „Wie“ der Maßnahmen steht ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, wenn er auf die Gründung einer Stiftung „Vielfalt und Partizipation“ hinwirkt.

Um den Grundsatz der Staatsferne zu gewährleisten, wird die neue Aufgabe bei der Landesmedienanstalt angesiedelt. Die Landesmedienanstalt wird sich in den nächsten Jahren daher darum bemühen müssen, das neue Konzept der lokalen und regionalen Vielfaltsförderung mit Leben zu füllen. Der Aufgabenkreis muss im Einzelnen definiert werden. Für die Vergabe von Mitteln müssen klare Kriterien entwickelt werden. Dies ist keine einfache Aufgabe, sind doch zahlreiche verfassungs- und europarechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist es erforderlich, mit anderen europäischen Aufsichtsbehörden zusammenzuarbeiten, um hier zu praxistauglichen Konzepten der lokalen und regionalen Vielfaltsicherung zu kommen.

5. Stärkung von Partizipation und Transparenz

Der Gesetzesentwurf ist um eine Stärkung partizipativer Elemente bemüht. Das bewährte Instrument der Medienversammlung wird ausdrücklich in § 39a LMG-E festgeschrieben. Die Bürgermedien werden gestärkt. So ist die LfM verpflichtet, die Nutzung digitaler Verbreitungswege durch die Bürgermedien zu unterstützen (§ 40c Abs. 2 LMG-E). Vertreter der Bürgermedien erhalten zudem einen Sitz in der Medienkommission (§ 93 Abs. 2 Nr. 11 LMG-E). Des Weiteren werden Transparenzvorgaben erweitert. Die Medienkommission muss zukünftig für größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge tragen. Zu diesem Zweck macht sie insbesondere alle Satzungen, gesetzlich bestimmten Berichte sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die LfM sind, in ihrem Online-Angebot bekannt (§ 88 Abs. 2 LMG-E). Die Medienkommission tagt zudem zukünftig öffentlich (§ 98 Abs. 2 LMG-E).

6. Modernisierung der Aufsicht

Uneingeschränkt zu begrüßen ist, dass die LfM zukünftig die nach § 59 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag zuständige Aufsichtsbehörde für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen ist. Diese Zuständigkeit lag bisher bei der Bezirksregierung Düsseldorf, was zu einer wenig sachgerechten Zuständigkeitsaufteilung auf zwei Behörden führte.

7. Gebot der Staatsferne (§§ 90 ff. LMG-E)

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 25.3.2014 zwar selbst nicht ausdrücklich festgestellt, dass die von ihm aufgestellten Vorgaben für die Gremienzusammensetzung öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch für die Organe der Landesmedienanstalten gelten. Das Urteil beschäftigt sich ausdrücklich nur mit dem ZDF. Allerdings hat es in dem Urteil mehrfach Literatur (z.B. Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995) zitiert, die sich primär mit den Landesmedienanstalten beschäftigt. Schon dies könnte als Indiz dafür verstanden werden, dass das Gericht die Anforderungen im Grundsatz auch auf die Gremien der Landesmedienanstalten angewandt wissen will. Die Literaturhinweise finden sich in folgenden Passagen des Urteils: BVerfG, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 54, 67, 73, 77.

Ausschlaggebend ist aber, dass der Grundsatz der Staatsferne i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch für die Landesmedienanstalten gilt. Zu ihren Aufgaben gehört es u.a. über die Vergabe von Sendelizenzen zu entscheiden und die Erfüllung von Programmgrundsätzen im Rundfunk zu überwachen. Die Medienkommission in Nordrhein-Westfalen wählt z.B. den Direktor bzw. die Direktorin der Landesmedienanstalt und nimmt die Aufgaben der LfM wahr, soweit sie nicht der Direktorin oder dem Direktor übertragen sind. Sie muss so zusammengesetzt sein, dass der Staat hierauf keinen beherrschenden Einfluss ausüben kann.

Die Länder sind daher dazu aufgefordert, ihre Mediengesetze in Bezug auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hin zu überprüfen und ggf. zu ändern. Dies betrifft in erster Linie die Zusammensetzung der Medienkommissionen. Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, dass höchstens ein Drittel der Gremienmitglieder der Staatsbank zuzurechnen sein dürfen (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 51), ist bereits im geltenden Recht umgesetzt. Die Medienkommission besteht derzeit aus 26 Mitgliedern (vgl. § 93 Abs. 2 und 3 LMG), davon handelt es sich bei lediglich fünf Mitgliedern (§ 93 Abs. 2 Satz 1 LMG) um staatliche bzw. staatsnahe Personen nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts. Zukünftig ist zu beachten, dass diese Anforderung auch im Hinblick auf die Besetzung der Ausschüsse und die Auswahl der Vorsitzenden gilt (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 56).

Erstmals verpflichtet das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber, den Gefahren einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven und einer Versteinerung der Gremienzusammensetzung entgegenzuwirken (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 68). Das Gericht schlägt die gesetzliche Einführung einer regelmäßigen Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung vor (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 74). Diese Aufgabe könnte an ein Sachverständigengremium delegiert werden. Eine weitere Option wäre, für einige Sitze der Gremien Bewerbungen interessierter Verbände zu ermöglichen (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 74). Die Auswahl könnte hier bei der Medienkommission selbst liegen oder ebenfalls von einem

Sachverständigengremium wahrgenommen werden. Dem Gesetzgeber kommt eine Gestaltungsfreiheit zu.

Daneben gibt es den folgenden Anpassungsbedarf:

- In Bezug auf die Inkompatibilitätsregelungen für Medienkommissions-Mitglieder sind noch Regelungen zu ergänzen für „Personen, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen“ (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 78). Das Bundesverfassungsgericht hat vorgegeben, dass man zur näheren Beschreibung dieser Personen auf Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene abstellen könne (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 79). Das LMG müsste also die Aufzählung in § 91 Abs. 1 LMG ergänzen, indem es eine Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft in der Medienkommission für Parteimitglieder, die Ämter oberhalb der Kreis- und Bezirksebene bekleiden, vorsieht.
- In Bezug auf politische Amtsträger könnte das LMG zusätzlich zu den geltenden Regelungen vorsehen, dass Personen, die ehemals in staatlich-politische Entscheidungszusammenhänge eingebunden waren und Personen, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung getragen haben, erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit als Mitglied in der Medienkommission tätig sein dürfen. Das Bundesverfassungsgericht hat insofern ausdrücklich auf die Möglichkeit der Statuierung von Karenzzeiten hingewiesen (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 79). Die Zeit müsste dabei so bemessen werden, dass eine hinreichende Distanz der Betroffenen zu ihrer früheren politischen Tätigkeit angenommen werden kann.
- In Bezug auf die Transparenzvorgaben (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 82 ff.) hat der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts im LMG-E in verfassungskonformer Weise erfüllt. Der Novellierungsentwurf des LMG ist daher zu begrüßen und sollte in Bezug auf die Transparenzvorgaben in dieser Fassung verabschiedet werden.

8. Netzneutralität

Das europäische Parlament hat in seiner legislativen EntschlieÙung vom 3.4.2014 detaillierte Regelungen für die Überwachung und Durchsetzung der Netzneutralitätsvorschriften eingefordert.

§ 30a: Überwachung und Durchsetzung

(1) Die nationalen Regulierungsbehörden verfügen über die notwendigen Ressourcen, um die Einhaltung dieser Verordnung in ihrem Hoheitsgebiet zu beobachten und zu überwachen.

(2) Die nationalen Regulierungsbehörden stellen aktuelle Informationen über die Anwendung dieser Verordnung in einer für interessierte Kreise leicht zugänglichen Weise öffentlich bereit.

(3) Die nationalen Regulierungsbehörden sind befugt, von den Unternehmen, die den Vorschriften dieser Verordnung unterliegen, die Bereitstellung aller für die Durchführung und Durchsetzung dieser Verordnung notwendigen Informationen zu verlangen. Diese Unternehmen übermitteln diese Informationen auf Anfrage umgehend sowie gemäß dem von der nationalen Regulierungsbehörde verlangten Zeitplan und Detaillierungsgrad.

(4) Die nationalen Regulierungsbehörden können von sich aus tätig werden, um die Einhaltung dieser Verordnung sicherzustellen.

(5) Die nationalen Regulierungsbehörden richten geeignete, klare, offene und effiziente Verfahren zum Umgang mit Beschwerden wegen mutmaßlicher Verstöße gegen Artikel 23 ein. Die nationalen Regulierungsbehörden reagieren ohne unnötige Verzögerungen auf Beschwerden.

(6) Stellt eine nationale Regulierungsbehörde einen Verstoß gegen Verpflichtungen aus dieser Verordnung fest, so ordnet sie die sofortige Beendigung dieses Verstoßes an.

Als nationale Regulierungsbehörde für elektronische Kommunikationsdienste und -netze fungiert in Deutschland herkömmlicherweise die Bundesnetzagentur. Die Vorschriften über die Netzneutralität, wie sie in der legislativen EntschlieÙung vom 3.4.2014 niedergelegt sind, tangieren aber in vielfältiger Weise die Belange des Rundfunks. Werden bestimmte Inhaltsangebote beim Transport blockiert oder verzögert, ist der Bezug zum Gebot der kommunikativen Chancengleichheit unmittelbar erkennbar. Führt der Aufbau von Qualitätsklassen im offenen Internet und von „Managed Services“ zu einer unangemessenen Beschränkung des „Best-Effort-Standards“, ist die kommunikative Grundversorgung betroffen. Zukünftig wird sich aber auch die Frage stellen, ob bestimmte Rundfunkangebote beim Transport im offenen Internet priorisiert werden sollten. Schließlich ist auch zu entscheiden, ob es z. B. für Must-Carry-Programme besonders günstige Einspeisetarife geben muss. Folglich muss der LfM, soweit Fragen der (Meinungs-)Vielfalt berührt sind, eine Zuständigkeit für den Sachbereich „Netzneutralität“ eingeräumt werden. In diesem Kontext ist auch zu klären, wie die Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur ausgestaltet wird.



Münster, 06.05.2014

Prof. Dr. Bernd Holznapf, LL.M.