

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1228**

Deutscher Journalisten-Verband (DJV)

An den
Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

per E-Mail am 26. September 2006

**Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag über das Medienrecht in
Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH)**
Drucksache 16/820

**Gemeinsame Stellungnahme des
Deutschen Journalisten-Verbandes (DJV)
Landesverbände Hamburg und Schleswig-Holstein
zum Entwurf eines Staatsvertrages
über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein
(Medienstaatsvertrag HSH)**

Mit Schreiben vom 31. Januar und 2006 haben die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein und die Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg um Stellungnahme zum Entwurf eines Staatsvertrages über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH) gebeten. Der vorliegende Entwurf sieht vor, ein einheitliches Medienrecht für beide Länder zu schaffen, das auch die Bildung einer gemeinsamen Medienanstalt umfasst.

Die Landesverbände Hamburg und Schleswig-Holstein des Deutschen Journalisten-Verbandes (DJV) bedanken sich für die Möglichkeit, ihre Position dazulegen und nehmen zu dem Entwurf wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung

Der DJV befürchtet, dass die mit einer Fusion beabsichtigten Stärkung der medienwirtschaftlichen Attraktivität durch die unterschiedlichen Interessenlagen der beiden Bundesländer ins Gegenteil verkehrt und sich damit negativ auf die Medienstandorte Hamburg und Schleswig-Holstein auswirkt. Insgesamt wird eine Zusammenlegung der beiden Medienanstalten zu einem Aufblähen des Verwaltungsapparates und der Gremien führen, die nicht im Interesse einer positiven Entwicklung des privaten Rundfunks beider Länder ist. Verwaltung darf nicht Selbstzweck sein. Der DJV lehnt daher eine Zusammenlegung der Landesmedienanstalten Hamburgs und Schleswig-Holsteins ab.

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

II. Im Einzelnen

1. Zu § 3:

Abs. 1:

Nach § 3 Abs. 1 des Entwurfs sollen die zugelassenen Rundfunkprogramme „in ihrer Gesamtheit und als Teil des dualen Rundfunksystems zur Meinungsbildung beitragen, der Bildung, Beratung und Unterhaltung dienen und dadurch dem kulturellen Auftrag des Rundfunks entsprechen.“

Nach Auffassung des Deutschen Journalisten-Verbandes ist die in § 3 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehene Regelung zur Programmaufgabe mit der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zu den notwendigen Programmanforderungen im privaten Rundfunk nicht vereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert auch ein außenplurales Modell des privaten Rundfunks. Es hat mehrfach ausgeführt, dass für private Anbieter von Rundfunkveranstaltungen sowohl außen- als auch innenpluralistische Maßstäbe vorgeschrieben werden dürfen (vgl. BVerfG NJW 1991, 899 (904); BVerfGE 57, 295 (325); BVerfGE 73,118(171)).

Art. 5 Abs. 1, Satz 2 GG gibt kein Modell für die Rundfunkordnung vor, sondern lediglich ein Ziel, nämlich die Freiheitlichkeit des Rundfunkwesens. Der Rundfunk hat eine dienende Funktion für die freie Meinungsbildung. Er muss seine Aufgabe, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, erfüllen können. Dieses Ziel des Grundgesetzes kann im öffentlich-rechtlichen Rundfunk einerseits, im privaten Rundfunk andererseits auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden.

Das Bundesverfassungsgericht hält es in einem dualen System der Konkurrenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern für verfassungsrechtlich legitim, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen, wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dies gilt solange und so weit wirksam sichergestellt ist, dass der Rundfunkauftrag vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne Einbußen erfüllt wird. Allerdings lassen sich auch dann nur Ungleichgewichtigkeiten hinnehmen, die nicht gravierend sind (vgl. BVerfG NJW 1991, 899, 904); BVerfGE 73, 118 (158f.).

Das BVerfG hat in seinen bisher ergangenen Rundfunkurteilen in der Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an das Programm der privaten Veranstalter in seiner Gesamtheit und das der einzelnen privaten Rundfunkveranstalter genau zu stellen sind, nicht immer eine eindeutig bestimmbare Linie verfolgt. Es ist aber festzuhalten, dass nach keinem der bisherigen Urteile daran zu zweifeln ist, dass die Rundfunkfreiheit im Kanon der Freiheitsrechte des Art. 5 als der Meinungsbildung dienende Freiheit einen besonderen Stellenwert hat. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

„Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1, Satz 2 GG ermächtigt ihren Träger nicht zu beliebigem Gebrauch. Als dienende Freiheit wird sie nicht primär im Interesse der

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Rundfunkveranstalter, sondern im Interesse freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung gewährleistet.“ (BVerfGE 83, 238 (315)). Das Bundesverfassungsgericht hat die so bestimmte Rundfunkfreiheit zunächst mit der Frequenzknappheit und mit Kostenargumenten begründet (BVerfGE 12, 205 (261)). Es hat aber bereits sehr frühzeitig auch darauf abgehoben, dass Rundfunkprogrammen enorme Möglichkeiten der Beeinflussung auf die öffentliche Meinung zu Eigen seien. Dadurch seien Gefahren der Manipulation bedingt. Rundfunk dürfe deswegen nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden (BVerfGE 31, 314 (325)).

Das BVerfG geht davon aus, dass der private Rundfunk Defiziten an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt unterliegt. Diese Defizite hätten strukturelle Ursachen, da die privaten Rundfunkanbieter wegen der Finanzierung aus Werbung vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit stünden, möglichst massenattraktive Programme zu niedrigen Kosten zu verbreiten (BVerfGE 73, 118 (155f.); BVerfG NJW 1999, 2454 (2456)).

Diesen festgestellten Defiziten darf der Gesetzgeber, der im übrigen dazu verpflichtet ist, als Voraussetzung für die Gründung privater Rundfunkveranstalter eine positive Ordnung zu schaffen, die durch materielle, organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen den Meinungspluralismus gewährleisten (BVerfGE 57, 295 (320)) nicht dadurch verstärken, dass er keine oder nur noch sehr geringe Anforderungen an das Programm der Privaten formuliert. Der Gesetzgeber ist vielmehr verpflichtet, die Rundfunkordnung in einer Weise auszugestalten, die die Erreichung des Ziels, der Meinungsbildung zu dienen, sicherstellt.

Es ist nicht gerechtfertigt, für den privaten Rundfunk auf rechtliche Sicherungen der Rundfunkfreiheit ganz zu verzichten und die Entwicklung im Wege der Deregulierung den Kräften des Marktes anzuvertrauen (BVerfGE 57, 295 (324); BVerfG NJW 1987, 239 (241)). Im Sinne eines Grundstandards gleichgewichtiger Vielfalt seien an die Programmanforderungen an private Veranstalter Bedingungen zu stellen, deren Einhaltung der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten unterliegen. Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen habe, müssten bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern (BVerfG NJW 2987 (2988); BVerwG NJW 1999, 2454 (2456)).

Bei konsequenter Umsetzung des Prinzips der Außenpluralität würde der Gesetzentwurf in § 3 Abs. 1 dazu Vorschub leisten, dass Programm- oder Lizenzauflagen, die einen bestimmten Wortanteil vorschreiben, für private Rundfunkanbieter künftig nicht mehr erforderlich wären. Ein so verstandenes duales Rundfunksystem würde in letzter Konsequenz dazu führen, dass private Rundfunkveranstalter nicht mehr verpflichtet wären, als Teil des dualen Rundfunksystems zur Meinungsbildung beizutragen und an der Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit mitzuwirken, da eine Vielfalt-Verpflichtung privater Veranstalter im Hinblick auf ihre Stellung als Teil des dualen Systems und mit Hinweis auf die entsprechenden Programmleistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks negiert werden könnte.

Dies wäre verfassungsrechtlich unzulässig, da auch in einem dual strukturierten Rundfunksystem die privaten Veranstalter nicht mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von einer eigenen Verpflichtung zur Vielfaltsicherung entbunden werden können.

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Programmleistungen privater Rundfunkveranstalter aus anderen Bundesländern, die in Hamburg einstrahlen, bereits jetzt beklagenswert sind. Zwei aktuelle Studien belegen dies.

Die Kurzzusammenfassung der Studie „*Programmanalyse 2002 der LRZ Mecklenburg-Vorpommern*“ fällt ernüchternd aus. Danach ist der Beitrag der Sender zur politischen Meinungsbildung ausbaufähig. Die Studie führt u. a. folgende Gründe an (Seite 59): „Der Anteil journalistischen Worts ist gering. Ein Großteil der journalistischen Beiträge sind kurze Meldungen, die nur die Ereignisoberfläche ausleuchten. Nur ein kleinerer Teil der Berichterstattung befasst sich mit politischen, sozialen und wirtschaftlichen Themen. Der Schwerpunkt des ohnehin schmalen Themenspektrums liegt auf der Kriminalität und Katastrophen. Die politische Berichterstattung hat wenig Tiefgang, aktuelle Ereignisse werden nur selten in ihren zeitlichen und thematischen Kontext eingeordnet.“

In Bezug auf die journalistische Informationsleistung fällt die Studie der NLM „*Hörfunklandschaft Niedersachsen 2001*“ nicht weniger enttäuschend aus. Im Kapitel „Grundstruktur des Gesamtangebots“ (Seite 104ff) heißt es, bei der eigentlichen journalistischen Informationsleistung „bewegen sich alle drei Sender (Hit-Radio Antenne, Radio ffn, Radio 21) auf gleichermaßen niedrigen Niveau“. Weiter heißt es: „Die Berichterstattung über politische Sachthemen liegt zwischen 4 Stunden und 13 Minuten bei Radio ffn und knapp 6 Stunden bei Radio 21 innerhalb der gesamten Untersuchungswoche“ („Bruttoangebot“). Dabei ist zu berücksichtigen, „dass Ereignisinformationen mehrmals täglich – als identische Beiträge – wiederholt werden. Hinter dem genannten Sendeumfang steht also ein deutlich geringeres Kerninformationsangebot“.

Die regionale Berichterstattung lässt ebenfalls zu wünschen übrig. So ist die Niedersachsen-Berichterstattung bei Radio ffn und Hit-Radio Antenne insgesamt zwar deutlich höher als bei Radio 21 und NDR 2, aber: „Eine detaillierte Betrachtung der Werte zeigt allerdings, dass Radio ffn und Hit-Radio Antenne ihren Niedersachsenbezug überwiegend in Form von Service (vorrangig Wetter und Verkehr) erbringen“ (Seite 110 der Studie). Neben dieser quantitativen Betrachtung wurde auch die Relevanz der Hörfunkberichterstattung für die politische Meinungsbildung und die tatsächliche Abdeckung der Ereignis- und Themenagenda aus dem politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in Niedersachsen durch einen Vergleich mit der regulären Presseberichterstattung („Top-Themen der Woche“) untersucht. „Die Ergebnisse dieser Analyse führen zu einer erheblichen Reduzierung der Berichterstattungsleistung von Radio ffn und Hit-Radio Antenne“ (Seite 112 der Studie). Die NLM-Studie hat auch das aus Hamburg einstrahlende Programm von Radio Hamburg untersucht (Seite 120). Mit einem ähnlichen Ergebnis.

Bedenken bestehen auch gegen die Regelung in **§ 3 Absatz 1 Satz 3**, wonach die Erfüllung der Programmaufgaben künftig in Eigenverantwortung des jeweiligen Rundfunkveranstalters erfolgt. Dies führt nach dem Gesetzentwurf dazu, dass sich die Aufsicht der Anstalt nach § 3 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 40 Absatz 1 Satz 2 auf eine nachrangige Missbrauchsaufsicht beschränken muss.

Diese Beschränkung der Tätigkeit der Anstalt ist weder mit dem Grundsatz vereinbar, dass der Gesetzgeber auf wirksame rechtliche Sicherungen durch Rundfunkfreiheit nicht verzichten darf. Noch ist diese Einschränkung im Einklang mit der Stellung der Anstalt als

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

einer staatsfern und pluralistisch und deshalb grundrechtsverpflichteten öffentlichen Verwaltung (vgl. BVerfG 97, 298 (314)). Den Anforderungen des BVerfG an die Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk genügt nach Auffassung des DJV § 3 Abs. 1 des Vertragsentwurfs nicht.

Abs. 2:

§ 3 Abs. 2 des Entwurfs sieht vor, dass die Rundfunkveranstalter bei der Programmgestaltung, Programmübernahme und Programmlieferung zusammenarbeiten und dabei auch unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen eingehen. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ein Rundfunkveranstalter kann sich z. B. Nachrichten ganz oder teilweise zuliefern lassen und diese ggfs. unverändert in sein Programm übernehmen.

Auch dieser Regelung wirft nach die Meinung des DJV verfassungsrechtliche Fragen auf. Zum einen können dafür die gleichen Argumente herangezogen werden, die bereits die Zweifel an der Verfassungsgemäßheit des § 3 Abs. 1 des Entwurfs gestützt haben. Wenn der einzelne Veranstalter des privaten Rundfunks nicht mehr gehalten ist, durch sein Programm – wenn auch unter geringeren Anforderungen – den publizistischen Wettbewerb aufzunehmen, weil er in beliebiger Form publizistische Inhalte von Dritten übernehmen oder sich zuliefern lassen kann, steht die Zulässigkeit privaten Rundfunks insgesamt in Frage (BVerfGE 74, 297 (333ff.)).

Zwar ist privaten Veranstaltern nur ein Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt im Hinblick auf die laufende Kontrolle des Programms aufzuerlegen. Dies gilt jedoch nicht für die Zulassung privater Veranstalter (BVerfGE 73, 118 (159f.); BVerfG NJW 1991, 899 (905)). Die Lockerung der Anforderungen, die im Dienst der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung auch an den privaten Rundfunk zu stellen sind, ist nur in engen Grenzen hinnehmbar, damit das Normziel von Art. 5 Abs. 2 GG nicht verfehlt wird (BVerfG NJW 1991, 899 (905)). Diese Grenzen sind nach Auffassung des DJV mit § 3 Abs. 2 überschritten, weil durch die Beliebigkeit der Programmgestaltung der Programmübernahme sowie der Programmlieferung keine Anforderungen im Hinblick auf das Normziel durch den Gesetzgeber formuliert werden.

§ 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist aber auch deswegen verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, weil nach seinem Wortlaut die Zusammenarbeit der Rundfunkveranstalter in beliebiger Form auch mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk stattfinden kann.

Das BVerfG wendet sich nicht grundsätzlich gegen eine Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern. Der Grundsatz „publizistischer Gewaltenteilung“, etwa zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privat-rechtlichen Rundfunk hat nach Auffassung des BVerfG keinen Verfassungsrang (BVerfG NJW 1991, 899 (902)). Es muss jedoch bei einer solchen Kooperation die Gefahr ausgeschlossen sein, dass die jeweiligen Bindungen und Pflichten des öffentlich-rechtlichen wie des privat-rechtlichen Rundfunks durch die Kooperation umgangen oder abgeschwächt werden. Insbesondere muss der Gesetzgeber, der die Möglichkeit von Veranstalterkooperationen oder auch gemeinsamen Programmträgerschaften eröffnet, dafür Sorge tragen, dass der

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht auf dem gesetzlichen Weg von anderen, insbesondere tendenziösen oder kommerziellen Orientierungen überlagert und schließlich ausgehöhlt wird (BVerfG NJW 1991, 899 (902)).

Wenn daher gesetzlich eine Kooperation zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dem privat-rechtlichen Rundfunk dem § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ermöglicht wird, muss gesetzlich sichergestellt sein, dass jedenfalls im Hinblick auf die Programmübernahme oder Programmlieferung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Vielfalt in gegenständlicher und meinungsmäßiger Hinsicht gewährleistet ist und insoweit die Verantwortung für zugeliessene Beiträge beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbleiben.

Nach Meinung des DJV ist dies durch § 3 Abs. 2 des Entwurfs nicht gewährleistet.

§ 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs unterliegt aus weiteren Gründen verfassungsrechtlichem Einspruch. Das BVerfG hat in seiner bisherigen Rechtsprechung zu Rundfunkfragen stets betont, dass Rundfunk auf Grund seiner Eigenart als Massenmedium nicht einem Veranstalter oder einer Gruppe usw. ausgeliefert werden darf (BVerfGE 12, 205 (262); BVerfG NJW 1994, 1942 (1943)). Deswegen sind gesetzliche, materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe des Rundfunks orientiert sind und erreichen können, was Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit bewirken will (BVerfGE 57, 295 (320); BVerfGE 83, 238 (296)).

Um eine Indienstnahme des Rundfunks durch einen Veranstalter, eine Gruppe usw. ausschließen zu können, enthält auch der Entwurf insbesondere im § 19 Regelungen über die Zulassungsbeschränkungen. Allerdings gelten diese Zulassungsbeschränkungen nicht für die Zusammenarbeit nach § 3 Abs. 2 des Entwurfes.

Deswegen ist nach Auffassung des DJV auch insoweit § 3 Abs. 2 verfassungsrechtlich nicht akzeptabel, weil die Gefahr besteht, dass die in § 3 Abs. 2 vorgesehene Beteiligungs- und Zusammenarbeitsregel durch Umgehung der Zulassungsbeschränkung nach § 19 des Entwurfs dazu führen kann, dass der private Rundfunk insbesondere über den Weg der Programmübernahme und Programmlieferung letztlich nur einem oder wenigen Veranstaltern ausgeliefert wird und das Normziel des Art. 5 Abs. 1 GG nicht mehr verwirklicht wird.

Die Tatsache, dass die drei landesweiten privaten Hörfunksender R.SH, NORA und Delta Radio inzwischen ihre Redaktionen unter einem Dach vereint haben, erschließt Möglichkeiten zur programmübergreifenden Zusammenarbeit in allen Bereichen, insbesondere aber auch bei den Nachrichten. Dies führt dazu, dass „drei Programme“ mit einer Mannschaft veranstaltet werden können und damit zu einem weiteren Verlust an journalistischer Qualität. Hieraus ergibt sich ein eklatanter Widerspruch im Hinblick auf den Informationsauftrag (§ 3 Abs. 1 des Entwurfs) und die Sicherung der Meinungsvielfalt (§ 19). Die redaktionelle Eigenständigkeit daher unabdingbar zu fordern. Von der nach § 3 Abs. 2 des Entwurfs eröffneten Möglichkeit der Zusammenarbeit sollte dringend Abstand genommen werden. Ähnliche Entwicklungen sind in Hamburg zu beobachten.

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Zu § 10 :

Wir regen an, in Abs. 2 der Vorschrift die Ergänzung „spätestens innerhalb von zwei Monaten nach der beanstandeten Sendung...“ entsprechend der geltenden Vorschrift in § 31 Abs. 2 Landesrundfunkgesetz aufzunehmen. Dies dient der Klarstellung.

Die bereits bei der Novellierung des Landesrundfunkgesetzes Schleswig-Holstein im Jahr 1995 vorgebrachten Bedenken gegen die Ausweitung des Gegendarstellungsrechts in Absatz 3 Satz 3 erhält der DJV aufrecht. Es bestehen nach wie vor erhebliche Bedenken gegen die derzeitige Regelung. Insbesondere die Tatsache, dass vermeintlich Betroffene ihre Gegendarstellungen selbst vor Mikrophon oder Kamera präsentieren kann, hat rein populistischen Charakter. Kleidung, Auftreten und Sprache können zu vom Gesetzgeber sicher nicht gewollten Effekten missbraucht werden. Das Recht auf Gegendarstellung muss geschützt werden; es darf aber nicht zum Recht auf Selbstdarstellung umgemünzt werden.

Wir schlagen daher vor, § 10 Absatz 3 Satz 3 zu streichen.

2. Zu § 16 Abs. 2

Nach § 16 Abs. 2 des Entwurfs sollen auch landesweit verbreitete Fernsehprogramme u. a. die Regelungen des § 44 Abs. 3 – 5 des RfStV keine Anwendung finden.

In § 44 Abs. 5 RfStV ist geregelt, dass im Fernsehen u. a. Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen mit einer programmierten Sendezeit von weniger als 30 Minuten nicht durch Werbung oder Teleshopping unterbrochen werden dürfen. Diese Regelung des RfStV, die den Grundsatz der Trennung von Programm und Werbung umsetzt, dient der Klarheit und Wahrheit der Informationsgebung, aber auch der journalistischen Ethik. Das Gebot der Trennung von Programm und Werbung dient darüber hinaus der Klarheit über die Quelle der Kommunikation und der Vermeidung irreführender Werbung.

Dieses Gebot der klaren rechtlichen Trennung von Programm und Werbung, insbesondere von Werbung und journalistischen Programmen, wird nunmehr aus nicht nachvollziehbaren Gründen beseitigt.

Der DJV plädiert daher dafür, zumindest den Hinweis auf § 44 Abs. 5 RfStV in § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zu streichen.

3. Zu § 17

Es fällt auf, dass der Vertragsentwurf die Anforderungen an Antragsstellende und Rundfunkveranstalter nicht mehr regelt.

Gemäß § 16 Absatz 2 des LRFG Schleswig-Holstein müssen Antragstellende die wirtschaftliche und organisatorische Gewähr dafür bieten, dass sie das Programm entsprechend der beantragten Zulassung nach anerkannten journalistischen Grundsätzen

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

gestalten und verbreiten können. Offenbar wird nun die Festlegung eines Anforderungsprofils für überflüssig gehalten.

Der DJV hatte bereits in seiner Stellungnahme zur Änderung des LRFG 1997 vorgetragen, dass im Hinblick auf die Wettbewerbssituation in Schleswig-Holstein das Ziel der Programmgestaltung nach journalistischen Grundsätzen nicht immer gewährleistet ist. Die Tendenz, dass insbesondere Hörfunkveranstalter dazu übergehen, journalistische Tätigkeiten zunehmend von Praktikanten oder Volontären ausüben zu lassen, hat sich – auch in Hamburg – weiter verstärkt. Dies hat nicht nur unmittelbaren Einfluss auf die Qualität der Programme, sondern verschafft einzelnen Veranstaltern Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Konkurrenten, die zur Erstellung der Programme gut ausgebildete Journalistinnen und Journalisten beschäftigen. Es ist daher wünschenswert, dass die Veranstalter verpflichtet werden, für ein ausgewogenes Verhältnis von Redakteuren einerseits und Volontären und Praktikanten andererseits zu sorgen, damit eine ordnungsgemäße Ausbildung bzw. Berichterstattung gewährleistet ist.

Das Verhältnis zwischen Redakteuren und Redaktionsvolontären sollte daher 3:1 betragen. Die Einstellung eines Redaktionsvolontärs oder eines Praktikanten darf nicht dazu dienen, die Arbeitskraft eines Redakteurs zu ersetzen.

Inzwischen hat sich dieser Trend verstärkt. In Schleswig-Holstein ist kein Hörfunkveranstalter mehr tarifgebunden, nachdem R.SH Ende 2002 aus dem Tarifverbund Privater Rundfunk (TPR) ausgeschieden ist. Dies gilt ebenso für Hamburg. Dort ist Radio Hamburg aus dem TPR ausgetreten und war entgegen der ausdrücklichen Zusicherung des damaligen Geschäftsführers nicht bereit, einen Haustarifvertrag abzuschließen.

Arbeitsplätze in den Redaktionen wurden weiter abgebaut, Volontärsausbildung findet eigentlich nicht mehr statt. Zwar gibt es inzwischen einen Tarifvertrag über die Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten im Privatfunk, dieser wird in nicht tarifgebundenen Unternehmen jedoch nicht angewandt.

4. Zu § 18 Abs. 1 Ziffer 4

Die Beschränkung der Möglichkeit der Beantragung der Zulassung von Hochschulen und Einrichtungen der Medienausbildung auf Hamburg erschließt sich nicht. Sie sollte auf die Hochschulen und Einrichtungen in Schleswig-Holstein erweitert werden.

5. Zu § 19

Aus Sicht des DJV ist in diese Vorschrift, mit der die Vielfaltsicherung im landesweiten Fernsehen und Hörfunk geregelt werden soll, dringend eine Bestimmung über die Schaffung von Redaktionsstatuten aufzunehmen. Innere Rundfunkfreiheit bei den Programmveranstaltern muss durch das Rundfunkgesetz bzw. den Medienstaatsvertrag gewährleistet und gesichert werden.

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Der DJV schlägt vor, zusätzlich eine Regelung mit diesem Ziel in den Medienstaatsvertrag aufzunehmen, in dem die Unabhängigkeit der Redaktionen im Rahmen einmal erklärter Grundsätze sowie Mindestanforderungen an Redaktionsstatute verbindlich festgelegt werden. Dazu sollen bei jedem Programmveranstalter die Institutionalisierung einer Redaktionsversammlung und die Wahl eines Redaktionsausschusses gehören, dessen Zustimmung es bei der Einstellung oder Entlassung der Programmdirektion, Chefredaktion und anderen Programmverantwortlichen bedarf.

Die Durchsetzung innerer Rundfunkfreiheit bedeutet einen weiteren Schritt zur Demokratisierung in unserer Gesellschaft. Sie ist geeignet, Vielfalt zu sichern und den Auswirkungen von Konzentrationsentwicklungen entgegenzuwirken. Die SPD-Fraktion des Schleswig-Holsteinischen Landtages hatte bereits in der 10. Wahlperiode in ihrem mit Drucksache 10/481 vorgelegten Entwurf für ein Landesrundfunkgesetz in § 18 (Anlage 1) Bestimmungen über die innere Rundfunkfreiheit vorgesehen. Dieser Gesetzentwurf scheiterte aber an der damaligen Parlamentsmehrheit. Auch im Rahmen der Änderungen des Landesrundfunkgesetzes im Jahr 1995 und 1997 ist die Aufnahme der vorgenannten Regelung nicht gelungen. In Anbetracht der Entwicklung der Medienlandschaft insgesamt und auch in Schleswig-Holstein im Print- wie im Rundfunkbereich, erscheint jedoch die Sicherung der Unabhängigkeit der Redaktionen vor Einflussnahme in redaktionelle Entscheidungen unaufschiebbar und sollte endlich Verankerung des Medienrechts erhalten. Der für Mai erwartete Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Frage der Situation der Printmedien im Lande wird die Dringlichkeit der gesetzlichen Regelung der Inneren Rundfunkfreiheit deutlich machen.

Redaktionsstatute sind geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt bei privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern zu leisten. Dies insbesondere im Hinblick auf die in den Absätzen 2 und 3 neu gestalteten Beteiligungsmöglichkeiten an privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern. Die Neuregelung in Abs. 2 geht sogar über die geltende Vorschrift in § 12 Abs. 4 LRFG hinaus, indem sie eine mittelbare oder unmittelbare Beteiligung eines Antragsstellers mit mehr als 50% der Kapital- und Stimmrechte und weitere Beteiligungen an zwei anderen Programmen mit jeweils bis zu 50% bzw. bis zu 25% zulässt.

Ungeklärt ist an dieser Stelle, wie die Zuordnung als „Antragsteller“ erfolgt. Sind z.B. die in Schleswig-Holstein erscheinenden Tageszeitungen Lübecker Nachrichten und Kieler Nachrichten jeweils unabhängige Antragsteller oder sind sie über die Springer-Beteiligungen Springer zuzurechnen? Dies ist nicht gleichbedeutend mit programmlicher Vielfalt, da im Hinblick auf die Konkurrenzsituation sich die Programme immer mehr annähern. Die daraus folgende Meinungsmacht und Medienkonzentration kann nicht durch Errichtung von Programmbeiräten –ähnlich dem öffentlich- rechtlichen Rundfunkrat zur Programmaufsicht – verhindert werden, es sei denn, die Kompetenzen des Programmbeirates werden durch Statut oder Geschäftsordnung festgelegt.

Der DJV lehnt daher diese Regelung ab. Sollte der Gesetzgeber dennoch die Vorschrift in der vorgelegten Fassung übernehmen, plädieren wir nachdrücklich für eine Verpflichtung privater Fernseh- und Hörfunkveranstalter, mit den bei ihnen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Redaktionsstatute abzuschließen. Den Vorteil von Redaktionsstatuten liegt darin, dass durch sie jeweils auf einen Veranstalter bezogen, Vorkehrungen zur Sicherung

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

der Meinungsvielfalt geschaffen werden. Zudem wird durch Redaktionsstatute gewährleistet, dass die Programme nach anerkannten journalistischen Grundsätzen erstellt werden. Ferner sollten die Veranstalter verpflichtet werden, alle Programmteile mit eigenen Redaktionen in Schleswig-Holstein herzustellen.

6. Zu § 22

§ 22 Abs. 2 Ziffer 3 sollte ergänzt werden um die Berücksichtigung schleswig-holsteinischer landesweiter oder lokaler Belange. Die Beschränkung auf die Berücksichtigung ausschließlich hamburgischer landesweiter oder lokaler Belange erschließt sich nicht.

Es ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der landesweiten Verbreitung von Rundfunkprogrammen erhalten bleibt. Der private Rundfunk ist insoweit in der Verpflichtung, sich nicht aus Kostengründen auf die interessanten Metropolen zurückzuziehen und die Versorgung der bevölkerungsschwächeren Gebiete in Schleswig-Holstein aus Kostengründen nicht mehr zu versorgen. In der Berichterstattung in den jeweiligen Regionalprogrammen ist eine angemessene Berücksichtigung hamburgischer und schleswig-holsteinischer Themen zu gewährleisten. Es muss sichergestellt werden, dass die Zulassung und Aufsicht für Programmveranstalter in Schleswig-Holstein im gleichen Maße wie bisher unter Berücksichtigung der landestypischen Gegebenheiten und Interessen erfolgen kann. Dies betrifft im Besonderen den Hörfunkbereich. Außerdem muss rechtzeitig Sicherheit für die in der Landesanstalt beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschaffen werden.

7. Zu § 25

§ 25 sieht vor, dass Mediendienste bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten angemessen zu berücksichtigen sind. Es fehlt jedoch an Regelungen über Zulassungsvoraussetzungen und Auswahlkriterien.

8. Zu §§ 34 bis 36

Hinsichtlich der in § 34 geregelten Trägerschaft des hamburgischen Bürger- und Ausbildungskanals sollte klarstellend eingefügt werden, wer die Rechtsaufsicht über Hamburg Media School ausübt. Bedenken ergeben sich bereits aus der Trägerschaft selbst, denn die Hamburg Media School ist ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen, das mit Gewinnerzielungsabsicht arbeitet. Insoweit stellt sich die Frage, wie weit hier die wirtschaftlichen Interessen Sinn und Zweck eines Bürgerfunks entgegenstehen könnten. Vorzuziehen wäre nach unserer Auffassung eine Regelung analog der Regelungen für den Offenen Kanal im Landesrundfunkgesetz Schleswig-Holstein. Danach ist Träger des Offenen Kanals die ULR. Deren Nachfolgerin, die Medienanstalt HSH, könnte als Rechtsnachfolgerin eintreten. Gleiches gilt für die Festlegung der Berichtspflicht gegenüber der

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Landesregierung. Es bestehen insoweit Bedenken, als diese auch über die Fortführung der Trägerschaft zu entscheiden hat. Die Unabhängigkeit (Staatsferne) wäre in diesem Fall nicht gewährleistet. Vorzuziehen wäre auch die geltenden Regelungen des Landesrundfunkgesetzes Schleswig-Holstein für den Medienstaatsvertrag HSH zu übernehmen und lediglich die Rechtsaufsicht über die Anstalt den Ministerpräsidentinnen bzw.-präsidenten zuzuweisen (§ 70 LRFG). Die Gründung einer eigenen Anstalt für den offenen Kanal außerhalb der Medienanstalt würde sich damit erübrigen.

Die Vorschriften sollen daher zur Gänze auf der Grundlage des LRFG überarbeitet werden.

Sollten die Landesregierungen diesem Vorschlag folgen, sollte ein neuer Absatz eingefügt werden, in dem geregelt wird, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Offenen Kanal die Grundsätze der inneren Rundfunkfreiheit gelten. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus § 37 Absatz 3, in dem die Aufbewahrungspflichten und das Recht auf Gegendarstellung geregelt sind.

Nach unserer Auffassung macht die Einrichtung zweier Anstalten aus wirtschaftlichen Gründen keinen Sinn. Läge künftig die Trägerschaft für den Bürger- und Ausbildungskanal und den Offenen Kanal bei der Mediananstalt HSH, könnten Sach- und Personalmittel besser eingesetzt werden, ohne die Interessen des jeweiligen Kanals zu verletzen. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Medienkompetenz könnte damit Rechnung getragen werden.

Bezweifelt wird, dass eine norddeutsche Medienanstalt dem Offenen Kanal in Schleswig-Holstein als „regionalem Bürgerfunk“ in gleicher Weise wie die Landesanstalt gerecht werden und ihn weiterentwickeln kann. Im übrigen sind im öffentlichen Bereich die Erfahrungen mit norddeutschen Einrichtungen durchweg nicht besonders positiv gewesen.

Zu § 41

Der DJV begrüßt ausdrücklich die Regelung in § 41 des Entwurfs, nach der die Mitglieder des Medienrats als Sachverständige besondere Eignung auf dem Gebiet der Medien, insbesondere des Journalismus nachweisen sollen. Allerdings sollte geregelt werden, dass dem Medienrat mindestens zwei ausgebildete Journalisten angehören. Mit dieser Regelung kann erreicht werden, dass das Gremium für die Aufgabenstellung die erforderliche Fachkompetenz besitzt.

11. Zu § 42:

Schon die konstruktiven Vorstellungen, die den Regelungen des § 42 des Entwurfes zu Grunde liegen, begegnen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Im Einzelnen:

Die Mitglieder des Medienrates sollen einerseits von der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg und andererseits vom Landtag Schleswig-Holstein gewählt werden.

Die Wahl aller Mitglieder durch die Landesparlamente stellt einen erheblichen Eingriff in die Unabhängigkeit der Medienanstalt dar. Die Medienanstalten werden vor allem deshalb aus dem staatlichen Verwaltungsaufbau organisatorisch ausgegliedert, um eine beherrschende Einflussnahme des Staates auszuschließen. Durch die hier vorgeschlagene Regelung wird aber mittelbar eine beherrschende Einflussnahme wieder ermöglicht.

Damit wird das Gebot der Staatsferne des Rundfunks verletzt. Die Rundfunkfreiheit schützt nicht nur vor unmittelbaren, sondern auch vor subtileren mittelbaren Beeinträchtigungen (BVerfGE 90, 60 (88)). Der aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz abgeleitete Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die Exekutive, sondern auch auf die Gesetzgebung (BVerfGE 90, 60 (89)). Gerade gesetzgeberische Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen der Rundfunktätigkeit festlegen, entfalten fortlaufend ihre Wirkung; anders als einmalige Eingriffe durch Einzelakte der Exekutive. So dürfen Staatsvertreter nur in begrenzter Anzahl in den Kontrollgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vertreten sein. Dasselbe gilt für etwaige Kontrollgremien privater Rundfunkveranstalter.

Dieser Grundsatz muss ebenso für die unabhängige Medienanstalt Anwendung finden. Dabei kann es keinen Unterschied machen, ob Staatsvertreter Mitglied eines Kontrollgremiums sind oder sie mittelbar über die Wahl der Mitglieder des Kontrollgremiums bestimmenden Einfluss nehmen können. Sollen alle Mitglieder des Medienrates durch die Landesparlamente gewählt werden, wird die Möglichkeit eröffnet, beherrschenden Einfluss auszuüben.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken werden durch den vorgesehenen **Wahlmodus** verschärft.

Verfassungsrechtlich sind besondere Vorkehrungen geboten, um „zu verhindern, dass er (Gesetzgeber, d. Unterzeichner) selbst einen bestimmenden Einfluss auf Fragen der Programmgestaltung erhält. Wesentliche Voraussetzung für die Absicherung der Meinungsvielfalt ist das Verfahren, durch welches die Mitglieder desjenigen Gremiums bestimmt werden, das in erster Linie für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt im Programmbereich verantwortlich ist“ (Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 10. Juli 1997 – Vf. 13-II-96 in ZUM-RD 1997, 531, 538).

Selbst ein besonderes Quorum wie eine Zweidrittelmehrheit – wie es nach § 42 Abs. 5 des Entwurfes für die Wahl durch den Landtag Schleswig-Holstein gelten soll - würde die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht abschwächen. Denn alle Abgeordneten sind mit ihrem Mandat in den staatsorganisatorischen Bereich eingefügt.

Im Falle der Wahl durch die Bürgerschaft ist gem. § 42 Abs. 4 sogar eine Blockwahl vorgesehen. Aufgrund der Blockwahl kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Abgeordnete oder Fraktionen bei der Stimmabgabe wider ihrer Überzeugung handeln müssen oder gar zum Fernbleiben der Wahl genötigt werden. Dadurch kann das Wahlergebnis verfälscht werden, was wiederum die Legitimation des gewählten Medienrates in Frage stellt (BGH NJW 1974, 183 (184)).

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Umgekehrt kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kandidaten nur dann eine Chance haben, in den Medienrat gewählt zu werden, wenn sie einer bestimmten politischen Gruppierung angehören, namentlich der jeweiligen (Senats-) Regierungsmehrheit bzw. deren politischer Richtung nahe stehen.

Hinzu tritt, dass mit § 42 Abs. 4 und 5 für die Wahl zwei unterschiedliche Wahlmodi postuliert werden. Dies verletzt aber den Wahlrechtsgrundsatz „Gleichheit der Wahl“ gem. Art. 38 GG.

9. Zu § 47

§ 47 Abs.1 sieht vor, dass der Direktor für eine fünfjährige Amtszeit gewählt wird. Der Entwurf enthält keinen Hinweis darauf, ob der Direktor für eine zweite Amtszeit gewählt werden kann. Da der Entwurf im § 42 Abs. 1 ausdrücklich für die Mitglieder des Medienrates eine einmalige Wiederwahl zulässt, muss systematisch davon ausgegangen werden, dass eine Wiederwahl des Direktors nicht möglich sein soll.

10. Zu § 52

§ 52 normiert einen Straftatbestand, der eine zeitige Freiheitsstrafe vorsieht. Es wird darauf hingewiesen, dass mit Blick auf den damit in Zusammenhang stehenden potentiellen Grundrechtseingriff (Freiheit der Person) der Schrankenvorbehalt des Art. 2 Absatz 2 GG ebenso zu beachten ist wie das Zitiergebot gem. Art. 19 Absatz 1 GG.

11. Zu 55

In § 55 regelt der Entwurf die Finanzierung besonderer Aufgaben. Der uns übersandte Entwurf enthält jedoch weder Prozentzahlen noch Angaben über angedachte Größenordnungen.

Nach § 51 des Entwurfs soll ein nicht unerheblicher Anteil des Rundfunkgebührenanteils nach § 40 Abs. 1 RfStV u.a. an die Hamburg Media School und den Offenen Kanal fließen.

Mit dem Anteil, dessen Höhe aus dem Entwurf nicht hervor geht, wird nicht der Bürger- und Ausbildungskanal bzw. Offener Kanal gefördert, sondern die jeweiligen Träger dieser Kanäle. Die Hamburg Media School ist aber nach § 33 des Entwurfs nicht verpflichtet, einen Bürgerkanal im Sinne eines Offenen Kanals anzubieten. Auch im Übrigen findet § 55 des Entwurfs keine Stütze in § 40 RfStV.

Die Verwendung eines Anteils der Rundfunkgebühren für die Finanzierung der Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Medienanstalt ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das gilt in diesem Rahmen auch für die Finanzierung Offener Kanäle, wenn die Medienanstalten Träger dieser Offenen Kanäle sind.

Medienstaatsvertrag DJV-Stellungnahme

Die Tätigkeit der Landesmedienanstalten wird vom Bundesverfassungsgericht als externe Aufsicht über die Einhaltung der wesentlichen Voraussetzungen der Meinungsvielfalt durch die privaten Veranstalter von Hörfunk- und Fernsehprogrammen für erforderlich gehalten.

Die Landesmedienanstalten erfüllen insoweit öffentlich- rechtliche Aufgaben und üben öffentlich-rechtliche Befugnisse aus. Sie treffen die im Rahmen der Rundfunkfreiheit erforderlichen Maßnahmen und Entscheidungen im Interesse der Allgemeinheit (BVerfGE 97, 298 (314); BVerwG NJW 1999, 2454 (2457)). Insoweit ist die Finanzierung über Teilnehmergebühren im Lichte der Rundfunkfreiheit nicht zu beanstanden. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hinsichtlich der Verwendung des Zweiprozent-Anteils endet aber dort, wo das Ziel der Rundfunkfreiheit nicht mehr erreicht wird (BVerwG aaO.).

Die durch § 55 Abs. 1 und Abs. 2 des Entwurfs vorgenommene Zuweisung an die *Hamburg Media School* dürfte eine Sonderabgabe sein, also eine Geldleistungspflicht, der keine Gegenleistung der öffentlichen Hand entspricht (BVerfG NZA 1990, 161 (162); BVerfG NJW 1994, 1942 (1948)). Sonderabgaben dürfen als zusätzliche Belastungen einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen Zurechnungsgrund stützen lassen, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat (BVerfG NJW 1994, 1942 (1948); BVerfGE 55, 274 (303f.)).

Für den Deutschen Journalisten-Verband

gez. Benno Pöppelmann
Justiziar
DJV

gez. Bettina Neitzel
Geschäftsführerin
DJV-Schleswig-Holstein

gez. Stefan Endter
Geschäftsführer
DJV-Hamburg