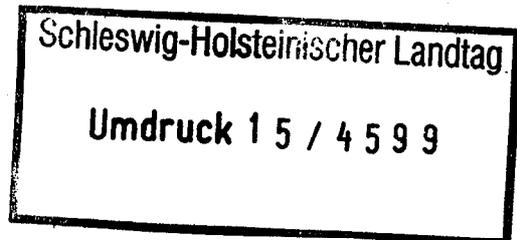


8. Juni 2004

Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Monika Schwalm, MdL
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel



**Änderung des Landesrundfunkgesetzes;
hier: Überlegungen zu einem Gütesiegel für Digitaldekoder**

Sehr geehrte Frau Schwalm,

in der 104. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 19. Mai 2004 ist vereinbart worden, dass die Staatskanzlei mit Blick auf das Schreiben von Herrn RA Dr. Ewer vom 18. Mai 2004 (Umdruck 15/4535) noch einmal ergänzend Stellung nimmt. Von dieser Möglichkeit möchte ich wie folgt Gebrauch machen:

Vorbemerkungen

In seinem Schreiben behandelt RA Dr. Ewer im Auftrag der ULR mein Schreiben vom 10. Mai 2004 (Umdruck 15/4503) rechtsgutachtlich, und zwar quasi in der Form eines Gegengutachtens. Mein Schreiben sollte keine abschließende rechtliche Bewertung beinhalten, die repliziert werden könnte, sondern zielt auf einen Verfahrensvorschlag ab. Ich habe eine Anhörung Betroffener vorgeschlagen, weil mit dem „Gütesiegel“ ein neues Instrument geschaffen werden soll.

Hier stellt sich zunächst die Frage der tatsächlichen Notwendigkeit einer solchen Maßnahme, die durch das Instrument der Anhörung geklärt werden könnte. Weiterhin würde diese dazu führen, dass eventuell offene Fragen der betroffenen Kreise artikuliert werden könnten.

Nach wie vor gilt, dass Einzelheiten der Umsetzung des Projekts, selbst sehr wesentliche, nicht beschrieben sind, was eine abschließende rechtliche Bewertung erschwert, in bestimmten Fragen sogar ausschließt. Nach dem Schreiben der ULR vom 8. April 2004 (Umdruck 15/4521) zum Beispiel soll das Gütesiegel speziell für „Digitaldekoder“ vergeben werden. In dem von der ULR vorgeschlagenen Entwurf für eine gesetzliche Ermächtigung heißt es dagegen, dass die Landesanstalt „technische Einrichtungen für den Zugang und die Nutzung von audiovisuellen Angeboten“ prüfen, bewerten und zertifizieren können soll.

Da keine Prüfkriterien beschrieben sind, kann unter den verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten der Gleichbehandlung gegenwärtig nicht bewertet werden, ob und wie anspruchsvolle Geräte für nachgefragte komplexe Anwendungen einerseits und Einfach-Geräte andererseits angemessen jeweils sachgerecht unterschiedlich sowie marktgerecht behandelt werden können und sollen.

Der Sachverhalt hinsichtlich der Finanzierung und ihrer - wie von Seiten der ULR nur kurz erwähnten - vollumfänglichen Sicherstellung außerhalb des Rundfunkgebührenanteils, um ein weiteres Beispiel zu nennen, ist ebenfalls bisher für eine rechtliche Beurteilung nicht ausreichend konkret beschrieben.

Rechtliche Ersteinschätzung

Unter vorstehender Prämisse werden wie folgt rechtliche Problemkreise aufgezeigt und in einer ersten Einschätzung bewertet, und zwar gegliedert danach, ob das Gütesiegel als Maßnahme des Verbraucherschutzes (A.) oder als Maßnahme der Medienkompetenz (B.) durchgeführt werden könnte.

A. Gütesiegel als Maßnahme des Verbraucherschutzes

A.1 Gesetzgebungskompetenz des Landes

Übereinstimmung besteht mit dem Gutachter der ULR, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung des Gütesiegels als Maßnahme des Verbraucherschutzes in Form der Produktbewertung von Geräten auf der Grundlage von Artikel 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) zu beurteilen ist. Nach meiner Auffassung hat der Bund seine Kompetenz aus Artikel 74 Nr. 11 GG insoweit durch Schaffung der Stiftung Warentest bereits wahrgenommen. Es muss auch bedacht werden, dass im Bereich

der Wirtschaft wegen des für staatliche Organe geltenden Gebots der Wettbewerbsneutralität sich gerade hinsichtlich des Verbraucherschutzes durch Gütesiegel vielfach eine Form der Selbstregulierung entwickelt hat.

Der Gutachter der ULR reklamiert weiter, der Bund habe jedenfalls nicht „erschöpfend“ oder „abschließend“ seine Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Verbraucherschutzes wahrgenommen, so dass dem Land die Möglichkeit für Regelungen auf dem Gebiet eines spezifischen Verbraucherschutzes verbleibe, wie sie beispielsweise auch im Ernährungsbereich wahrgenommen worden sei. Ob im Bereich des Verbraucherschutzes dem Gebot der Gleichbehandlung (Artikel 3 GG) und dem Gebot der Wettbewerbsneutralität des Staates folgend die Geräte der Unterhaltungselektronik, ggf. sogar eine kleine Auswahl solcher Geräte (Digitaldekoder), in Bezug auf die Handhabbarkeit und Bedienungsfreundlichkeit durch eine Landesregelung anders behandelt werden dürfen, als andere elektronische Geräte bedarf der Klärung.

Der Rechtsvergleich des Gutachters mit dem Datenschutzaudit des ULD trifft insoweit nicht zu, als dass das Datenschutzaudit (§ 9a des Bundesdatenschutzgesetzes, § 4 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes, § 1 Abs. 1 Satz 1 der Datenschutzauditverordnung) gerade alle IT-Produkte hinsichtlich Datenschutz und Datensicherheit betrifft, und zwar in dem Regelungsbereich, der dem Land ausdrücklich zugewiesen ist (öffentlicher Sektor).

A.2 Umsetzung durch Landesgesetz

Selbst wenn eine Regelungskompetenz des Landes unterstellt werden könnte, sind Probleme der Umsetzung durch ein Landesgesetz zu bedenken. In formaler Hinsicht könnten Risiken in Bezug auf die verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit dadurch minimiert werden, dass eine Anhörung stattfindet (s. o.), wie dies auch ständige Praxis des Schleswig-Holsteinischen Landtages ist, zuletzt im Rundfunkbereich betreffend den CDU-Antrag zur Sicherung der Regionalfenster. Bei dem Gütesiegel in diesem Bereich handelt es sich um ein vollständig neues Instrument, zu dem eine Meinungsbildung in Schleswig-Holstein bisher nicht stattgefunden hat. Die ULR verweist zwar auf zustimmende Erklärungen z. B. aus der Industrie, ohne allerdings den Kreis der zu ihrem Vorschlag Angehörten benannt zu haben. Durch den Landtag würde eine Regelung getroffen werden, ohne dass die betroffenen Kreise Gelegenheit zur Stellungnahme hatten.

Materiellrechtlich fraglich ist, ob eine Maßnahme des Verbraucherschutzes, die als Recht der Wirtschaft ausgestaltet ist, im Landesrundfunkgesetz geregelt werden kann und ob sie der Medienaufsicht überantwortet werden kann, die ihre Aufgaben- und Finanzierungsgrundlage u. a. insbesondere in § 40 des Rundfunkstaatsvertrages findet.

Jedenfalls wären bei einer Ausgestaltung des Gütesiegels als Verbraucherschutzmaßnahme die Rundfunkaufgaben einerseits, welche die ULR als Träger der Rundfunkfreiheit staatsfrei unter Rechtsaufsicht wahrnimmt und im wesentlichen aus dem Rundfunkgebührenanteil finanziert, von der Aufgabe der Gütesiegelvergabe andererseits organisatorisch und haushaltsmäßig zu trennen, welche die ULR als Auftragsverwaltung unter Fachaufsicht allein aus eigenen Einnahmen (Verwaltungsgebühren, Auslagenersatz) und ggf. mit Hilfe von Haushaltsmitteln des Landes (z. B. zur Anschubfinanzierung und in Haftungsfällen) wahrnehmen müsste. Dieses müsste im Gesetz so auch zum Ausdruck kommen.

Zu prüfen wäre ferner, ob ein Handeln durch öffentlich-rechtlichen Vertrag (wie beim Datenschutzaudit) oder durch Verwaltungsakt in Betracht zu ziehen ist. Dem Gutachter der ULR (vgl. II seines Schreibens) ist zuzustimmen, wenn er ausführt, dass „regelmäßig in erster Linie“ dann belastbare gesetzliche Grundlagen nötig seien, wenn der Staat durch belastenden Verwaltungsakt handelt. Zum Einen bedürfen auch begünstigende und feststellende Verwaltungsakte einer belastbaren Grundlage, zum Anderen sind beim Gütesiegel Fälle drittbelastender Verwaltungsakte vorstellbar, wenn einem Unternehmen ein solches zuerkannt würde, sein Konkurrent dagegen trotz Antragstellung erst zu einem späteren Zeitpunkt ein Gütesiegel erhalte oder dieses abgelehnt würde.

Derartige belastbare Grundlagen bestehen im Landesdatenschutzgesetz hinsichtlich des ULD-Datenschutzaudits, das der Gutachter der ULR an anderer Stelle als Beispiel genannt hat. Auch beim Datenschutzaudit nach § 47 e des Rundfunksstaatsvertrages i. V. m. § 9 a des Bundesdatenschutzgesetzes, um ein weiteres Beispiel zu nennen, ist geregelt, dass die näheren Anforderungen an die Prüfung und Bewertung, das Verfahren sowie die Auswahl und Zulassung der Gutachter durch besonderes Gesetz geregelt werden.

Es bestehen Zweifel, ob die von der ULR vorgeschlagene Satzungsermächtigung insoweit ausreichend rechtssicher ist. Die Prüfkriterien sind an Artikel 12 Abs. 1 GG zu messen, weil der negative Ausgang einer Gütesiegel-Prüfung für das betreffende

Produkt eine rufschädigende Wirkung haben könnte (vgl. BVerwG 3. Senat, Urteil vom 7. Dezember 1995, Az: 3 C 23/94).

B. Gütesiegel als Maßnahme der Medienkompetenz

B.1 Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Gesetzgebungskompetenz könnte unter dem Gesichtspunkt des Rundfunkrechts auf Artikel 70 Abs. 1 GG gestützt werden. Sie wäre dann eine Annexkompetenz, um nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG das Recht für jeden zu gewährleisten, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Ein auf Artikel 5 GG bezogenes Gütesiegel könnte sich - anders als ein Gütesiegel des allgemeinen Verbraucherschutzes - auf bestimmte Geräte des Zugangs zu den audiovisuellen Medien beschränken.

Der Zusammenhang, der Annex, muss allerdings begründet sein. Ergonomische Gesichtspunkte wie z. B. die Fingerkuppengerechtigkeit einer Fernbedienung oder die Lesbarkeit einer Gebrauchsanweisung, wie sie bei der Vorstellung des Gütesiegel-Projekts am 19. Mai 2004 im Ausschuss und in einer entsprechenden Veröffentlichung der ULR in Rede stehen, können sehr wohl Kriterien einer Produktbewertung im Rahmen eines allgemeinen Verbraucherschutzes sein, solche Kriterien können bezogen auf Artikel 5 Abs. 1 GG jedoch keine Relevanz entfalten.

Nur wenn sich derartige Kriterien - wie dies etwa in § 53 des Rundfunkstaatsvertrages für Zugangsdienste für Fernsehveranstalter' vergleichbar erfolgt ist - definieren lassen, ist das von der ULR beabsichtigte Gütesiegel quasi als Maßnahme der Medienkompetenzförderung denkbar.

Welche Maßstäbe dafür festgelegt werden können, dass die allgemeine Ausprägung der Medienkompetenz der Einzelnen so beschaffen ist, dass ab einer bestimmten Hürde in Form einer schwierigen Handhabung von Geräten erkennbar eine Zugangsbarriere besteht und dieses angesichts der Vielfalt von Geräten und Nutzerverhalten rundfunkrechtlich belastbar möglich ist, ist bisher nicht dargelegt. Wohl mit Blick darauf präferiert der Gutachter der ULR offensichtlich den regulatorischen Ansatz des allgemeinen Verbraucherschutzes.

B.2 Umsetzung durch Landesgesetz

In formaler Hinsicht gilt für die landesgesetzliche Umsetzung des Gütesiegels als Maßnahme der Medienkompetenz die Notwendigkeit einer Anhörung wie unter A.2 beschrieben.

In materieller Hinsicht ist zu klären, welche Haftungsfragen auf die ULR und das Land zukommen könnten, weil evtl. Schadenersatzansprüche den einsetzbaren Rundfunkgebührenanteil und die anderen eigenen Einnahmen übersteigen könnten. Eine Gewährleistungspflicht des Landes muss ausgeschlossen werden können. Dies gilt auch, wenn das Gütesiegel als Maßnahme des Verbraucherschutzes umgesetzt würde. Deshalb wäre es angebracht, den Vorschlag der ULR durch eine Risikoanalyse zu ergänzen.

Hinsichtlich der rechtstaatlichen Bestimmtheit und Konkretisierung der gesetzlichen Regelung und der Satzungsermächtigung gelten die Ausführungen unter A.2 entsprechend.

Wegen der Komplexität der Fragestellungen halte ich meinen Vorschlag, eine Anhörung unter Einbeziehung von Experten des Verbraucherschutzes, des öffentlichen Rechts einschließlich des Wettbewerbsrechts sowie von Vertretern der Industrie durchzuführen, weiterhin aufrecht.

Mit freundlichen Grüßen


Ulrike Wolff-Gebhardt