



Stellungnahme zu den Drucksachen 18/1761 und 18/1834 des Landtags Schleswig-Holstein zur Weiterentwicklung des NDR-Staatsvertrags

Gern möchten wir zu den oben genannten Drucksachen des Landtags Schleswig-Holstein Stellung nehmen. Wir erlauben uns, nur Teilaspekte näher zu behandeln, zu denen aus unserer Sicht wissenschaftlicher Input hilfreich sein kann.

1. Transparenz

Transparenz wird in der wissenschaftlichen Diskussion als eine wichtige Komponente von „Good Governance“ angesehen,¹ allerdings wird zunehmend deutlich, dass die Effekte nicht überbewertet werden dürfen (Transparenz ist kein Allheilmittel) und zum Teil Verfahren ihren Zweck nur dann erfüllen, wenn nicht in allen Verfahrensschritten eine komplette Beobachtung stattfindet. Eine feste Einbeziehung einer Regelung von Transparenz ist vor diesem Hintergrund aus normativer Perspektive im Bereich des staatlichen Handelns sinnvoll, da sie im Allgemeinen die Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger verbessert und so die Akzeptanz und demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns verstärkt.² Diese grundsätzlichen Überlegungen können auch auf Rundfunkanstalten wie den NDR übertragen werden, soweit er wie eine Verwaltung handelt.

Im programmbezogenen Bereich ist Transparenz ambivalent: Auf der einen Seite geht mit dem „Privileg“ einer Beitragsfinanzierung die berechtigte Erwartung einher, dass erkennbar wird, wofür die Mittel verwendet werden. Auf der anderen Seite ist der NDR in programmbezogenen Angelegenheiten autonom und verfassungsrechtlich geschützt. Er kann ein berechtigtes Interesse daran haben, dass beispielsweise bestimmte Informationen privaten Konkurrenten nicht bekannt werden, um seine Position im publizistischen Wettbewerb nicht zu schwächen.

Die Frage, ob und wie eine Transparenz-Regelung Einzug in den NDR-Staatsvertrag erhalten soll, wird politisch kontrovers diskutiert. Ein Verweis auf das Hamburgische Transparenzgesetz scheint aufgrund der weitreichenden Sicherung von Transparenz zunächst

¹ Vgl. u.a. Caspar, Informationsfreiheit, Transparenz und Datenschutz, in: DÖV 2013, S. 371.

² Rölle/Druml, Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, in: DÖV 2013, 540, 543; Höfler, Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: NZBau 2010, 73, 73; Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg., S. 3 f., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&rid=2>, zuletzt abgerufen am 21.1.15.

naheliegend. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist jedoch – neben der Frage der Programmfreiheit – folgendes zu berücksichtigen:

a) Verweist ein Gesetzgeber auf ein Gesetz eines anderen Gesetzgebers, das sich durch Novellierungen verändern kann (sog. dynamische Verweisung), gibt er damit faktisch seine demokratisch verliehene Gesetzgebungsmacht an einen anderen Gesetzgeber ab.³ Dies kann im Hinblick auf das Demokratieprinzip und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Bestimmtheit problematisch sein.⁴ Entsprechend könnte die Hamburgische Bürgerschaft geltendes Recht in Schleswig-Holstein abändern, ohne vom Schleswig-Holsteinischen Staatsvolk dazu legitimiert worden zu sein. Neben diesen verfassungsrechtlichen Bedenken steht allgemein die Befürchtung, dass solche Verweisungen Innovationen in Gesetzgebung und Verwaltung entgegenstehen.⁵

b) Selbst wenn ein solcher Verweis als verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige statische Verweisung⁶ umgesetzt werden sollte, so ist ein konkreter Vorschlag (vgl. Drucksache 18/1761 vom 15.4.14) im Rahmen des laufenden politischen Prozesses kaum als sinnvoll anzusehen. Der NDR ist als Vierländeranstalt organisiert; die Regeln des NDR-Staatsvertrags können nur im Konsens zwischen Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern getroffen werden. Daher erscheint es sinnvoll, die insoweit von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW vorgeschlagene abstrakte Formulierung aufzunehmen.

Insoweit ist der Vorschlag der Piraten-Fraktion, direkt auf das Hamburgische Transparenzgesetz zu verweisen, hinsichtlich der Art der Verweisung aus verfassungsrechtlicher Perspektive kritisch zu prüfen und beim derzeitigen Stand der Diskussion als zu weitgehend zu bewerten.

2. Berücksichtigung von Beiträgen in dänischer und friesischer Sprache

Die Intention, eine angemessene Anzahl an Beiträgen in dänischer und friesischer Sprache im Rundfunk festzuschreiben, entspricht dem der Vielfaltssicherung immanenten Gedanken des Minderheitenschutzes⁷ und ist insoweit grundsätzlich positiv zu bewerten.

³ Allerdings mit Bezug auf eine Verweisung des Landesrechts auf Bundesrecht BayVerfGH NVwZ 1989, 1053, 1054; bzgl. des Verweises des Bundesgesetzgebers auf europäisches Recht *Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2014, § 2 GWB, Rn. 234.

⁴ *Huster/Rux*, in: BeckOK GG, Edition 23, Art. 20 Rn. 183; *Sachs*, Die dynamische Verweisung als Ermächtigungsnorm, in: NJW 1981, 1651; vgl. nur in Bezug auf die Verweisung auf europäisches Recht in § 2 GWB *Nordemann*, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht 2. Auflage 2009, § 2 Rn. 160.

⁵ *Nordemann*, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht 2. Auflage 2009, § 2 Rn. 160.

⁶ M.w.N. und Voraussetzungen i.E. *Schulz/Tischer*, Verweisungen im Verwaltungsverfahren und ihre Reichweite im Kontext neuer Verordnungsermächtigungen, in: NVwZ 2014, 1049, 1050.

⁷ *Rossen-Stadtfeld*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, § 25 RStV, Rn. 29 u. Rn. 52.

Gleichzeitig ist aber bei der Ausgestaltung des Gesetzgebers die Programmfreiheit zu wahren: D.h. Regelungen zum Minderheitenschutz sind generell zulässig; der Gesetzgeber definiert damit im Kern den Auftrag, der aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 GG erwächst. Er hat dabei aber insbesondere bei der inhaltlichen Programmgestaltung Zurückhaltung zu wahren, da die publizistische Entscheidung im Rahmen der Auftragserfüllung bei den Rundfunkanstalten liegt.⁸ Daher ist bei der gesetzlichen Bestimmung von Verpflichtungen, die die Sendung von Inhalten für konkret benannte Minderheiten vorsehen, Zurückhaltung geboten. Derartige gesetzliche Bestimmungen können u.U. in die verfassungsrechtlich garantierte Programmautonomie eingreifen, da sie unmittelbar auf publizistische Entscheidungsprozesse einwirken.⁹ Aus unserer Sicht ist es daher geboten, eine mögliche Regelung abstrakt-generell zu formulieren, sodass der NDR im Ergebnis in seinen Regionalprogrammen Sprachen und Kulturen von Minderheiten im jeweiligen Landesgebiet angemessen zu berücksichtigen hat.

3. Creative-Commons-Lizenzen

Bislang sehen alle gesetzlichen Grundlagen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur die Nutzung von Material im Rahmen des Programmauftrages und die kommerzielle Verwertung vor. Insofern besteht eine gewisse Rechtsunsicherheit, was die Möglichkeit angeht, eine nicht-kommerzielle Nutzung über Creative-Commons-Lizenzen zu ermöglichen. Dies böte dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit, zu zeigen, dass das mit Beiträgen Produzierte „der Gesellschaft gehört“. Bürgerinnen und Bürger könnten kreativ mit dem Material umgehen, was zur Produktion neuer Ideen und Inhalte führen, aber auch die Akzeptanz des NDR erhöhen kann. Wichtig erscheint, dass der NDR damit nicht die für die Markenführung erforderliche Kontrolle über seine Inhalte verliert.

Eine größere Rechtssicherheit für den NDR zum Experimentieren mit diesem Modell wäre hier sinnvoll und könnte Vorbildfunktion für andere öffentlich-rechtliche Anstalten haben.

Hamburg, 22. Januar 2015

Wolfgang Schulz (Direktor)

Kevin Dankert (Wissenschaftlicher Mitarbeiter)

⁸ BVerfGE 87, 181, 200 f. – 7. Rundfunkentscheidung; zur Steuerung durch fiskalische Mittel vgl. BVerfGE 90, 60, 91 f. – 8. Rundfunkentscheidung.

⁹ *Binder*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, § 11b RStV, Rn. 33; *Wille/Schneider-Freyermuth*, Die Rechtsprechung zu „MDR Sputnik“ und das Verfassungsrecht, in: ZUM 1999, 713, 715.