

## **Gemeinsame Stellungnahme**

zu den Änderungen des schleswig-holsteinischen LRG zur verbesserten Verankerung der kulturellen Filmförderung durch die ULR SH.

### **I. Anlass der Stellungnahme**

Die beschlossenen Änderungen sind rechtswidrig.

### **II. Einführung**

Der Landtag Schleswig-Holstein hat am 24.09.2004 gemäß Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN folgende Änderungen im Landesrundfunkgesetz (LRG) beschlossen:

**§ 53 wird wie folgt geändert:**

**a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:**

**aa) Nummer 4 erhält folgende Fassung:**

**„4. Beratung der Rundfunkveranstalter, Rundfunkteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie Nutzerinnen und Nutzer von audiovisuellen Angeboten,“**

**bb) Nummer 8 erhält folgende Fassung:**

**„8. Förderung der auditiven und audiovisuellen Medienkompetenz; letztere insbesondere durch Maßnahmen zur Entwicklung der Film- und Medienkultur, einschließlich der Förderung von Filmprojekten und Projekten zur Entwicklung des Verständnisses audiovisueller Ausdrucksmittel, insbesondere im Rahmen der kulturellen Filmförderung,“**

**b) In Absatz 2 werden die Nummer 1 und die Zahl „2.“ gestrichen.**

Damit ergibt sich folgende Neufassung des § 53 LRG:

#### **§ 53 Aufgaben der Landesanstalt**

(1) Die Landesanstalt wacht über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Erteilung, Rücknahme und Widerruf der Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk,
2. Programmaufsicht und Anordnung von Maßnahmen insbesondere zur Sicherung der Meinungsvielfalt sowie zum Schutz der Kinder und Jugendlichen auf der Grundlage des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages
3. Erteilung und Widerruf der Genehmigung zur Weiterverbreitung sowie Untersagung der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen,
4. **Beratung der Rundfunkveranstalter, Rundfunkteilnehmerinnen und –teilnehmer sowie Nutzerinnen und Nutzer von audiovisuellen Angeboten,**
5. Erlass von Satzungen und Richtlinien,
6. Trägerschaft und Durchführung des Offenen Kanals einschließlich dessen Finanzierung,
7. Verwirklichung der Medienforschung,
8. **Förderung der auditiven und audiovisuellen Medienkompetenz; letztere insbesondere durch Maßnahmen zur Entwicklung der Film- und Medienkultur, einschließlich der Förderung von Filmprojekten und Projekten zur Entwicklung des Verständnisses audiovisueller Ausdrucksmittel, insbesondere im Rahmen der kulturellen Filmförderung,**
9. Zusammenarbeit mit den anderen Landesmedienanstalten,
10. Förderung von technischer Rundfunkinfrastruktur und von Projekten neuartiger Rundfunkübertragungstechniken.

(2) Ferner ist die Landesanstalt unbeschadet der Zuständigkeit anderer Stellen im Rahmen ihres Haushalts berechtigt zur finanziellen Förderung von

1. ~~gemeinnützigen Organisationen mit kultureller oder pädagogischer Ausrichtung im audiovisuellen Bereich, insbesondere solcher, die der Förderung kultureller Filmarbeit dienen,~~
2. nicht auf Gewinn abzielenden Einrichtungen zur Aus- und Fortbildung im audiovisuellen Bereich und im Journalismus.

Sie kann ihnen auch produktionstechnische Einrichtungen der Landesanstalt (§ 38 Abs. 2) zur Verfügung stellen. § 73 Abs. 5 bleibt unberührt.

### III. Rechtliche Beurteilung

#### 1. Auswirkung der Änderung

In § 53 LRG SH werden der Unabhängigen Landesanstalt für das Rundfunkwesen SH (nachfolgend ULR) verschiedene Aufgabenbereiche zugewiesen. Dabei werden in Absatz 1 die Pflichtaufgaben der ULR, in Absatz 2 die freiwilligen Aufgaben der ULR, deren Erfüllung im Ermessen der ULR liegt („ist berechtigt“), festgeschrieben.

In der bisherigen Fassung des § 53 LRG SH war eine Förderung des kulturellen Films in Absatz 2 Nr. 1 als freiwillige Aufgabe der ULR verankert. Nunmehr wird diese als in geänderter Formulierung in Abs. 1 Nr. 8 als Pflichtaufgabe der ULR normiert.

Nur am Rande soll kurz Erwähnung finden, dass die neue Formulierung des § 53 Abs. 1 Nr. 8 LRG SH nur als missglückt bezeichnet werden kann. Es wird versucht, den unbestimmten und auslegungsbedürftigen Begriff der Medienkompetenz zunächst durch andere, selbst unbestimmte Begriffe wie Film- und Medienkultur zu definieren, diese Begriffe werden wiederum ergänzt um die Förderung von Filmprojekten und Projekten zur Entwicklung des Verständnisses audiovisueller Ausdrucksmittel, welche abschließend als kulturelle Filmförderung definiert werden. Ob dieser umständliche Aufbau beabsichtigt war, soll an dieser Stelle dahinstehen. Jedenfalls ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift, dass neben der Förderung von Projekten zur Entwicklung des Verständnisses audiovisueller

Ausdrucksmittel auch eine Förderung der Herstellung kultureller Filmwerke als Pflichtaufgabe der ULR erfolgen soll.

Grundsätzlich ist es unproblematisch, dass der Landesgesetzgeber der ULR Pflichtaufgaben zuweist, solange die Erfüllung der an verschiedenen Stellen im Rundfunkstaatsvertrag vorgeschriebenen Aufgaben der Landesmedienanstalten dadurch nicht gefährdet werden. Dies steht vorliegend nicht zu befürchten, da die neue Pflichtaufgabe der ULR kaum derart in Anspruch nehmen wird, dass die übrigen Pflichtaufgaben vernachlässigt werden.

Höchst problematisch wird durch die Änderung hingegen die Finanzierung dieser Pflichtaufgaben.

Die ULR war bisher gemäß § 53 Abs. 2 LRG SH zur kulturellen Filmförderung im Rahmen ihres Haushaltes berechtigt. Die Formulierung „im Rahmen des Haushaltes“ ist hierbei unklar, denn gemäß § 61 LRG deckt die ULR Finanzbedarf aus dem zusätzlichen Anteil an den Rundfunkgebühren in Höhe von 2 % gemäß § 40 Rundfunkstaatsvertrag, den Rundfunkabgaben, Verwaltungsgebühren und Auslagenersatz, Bußgeldern und sonstigen Einnahmen. Gemäß § 61 Abs. 1 Satz 2 LRG SH sind die Einnahmen der ULR gleichwertig, sofern nicht die § 53 Abs. 2 LRG SH, § 72 Abs. 4 LRG SH und 73 Abs. 5 LRG SH eine Zweckbestimmung vorsehen. § 53 Abs. 2 LRG SH enthält jedoch keine direkte Zweckbindung, vielmehr findet sich dort die eben erwähnte Auflistung der freiwilligen Aufgaben der ULR „im Rahmen ihres Haushaltes“. Dies könnte so interpretiert werden, dass die freiwilligen Aufgaben der ULR SH nur aus eigenen Einnahmequellen (Bußgelder, Rundfunkabgabe, Verwaltungsgebühren und auslagen) finanziert werden sollen, sofern die übrigen Mittel zur Erfüllung der Pflichtaufgaben ausreichend sind. Diese Deutung entspricht den Regelungen des § 72 Abs. 5 S. 2 LRG SH, wonach die Bußgelder u.a. für die freiwilligen Aufgaben der ULR gemäß § 53 Abs. 2 LRG SH zweckgebunden sind und der Vorschrift des § 73 Abs. 1 LRG SH, welcher die Verwendungsmöglichkeiten für das Rundfunkgebührenaufkommen bestimmt.

Diese Unklarheit war in der Vergangenheit aber nicht von Relevanz, da die ULR SH nach eigenen Auskünften die freiwilligen Aufgaben bisher jeweils nur in der Weise nachgekommen ist, dass deren Finanzierung nur in maximaler Höhe der eigenen Einnahmequellen erfolgte, so dass es hier keiner weiteren Klarstellung bedurfte.

Diese bisher bestehende Bindung der kulturellen Filmförderung an die eigenen Einnahmequellen der ULR wird jedoch durch die vorgenommene Gesetzesänderung durchbrochen. Denn einerseits *muss* die ULR eine kulturelle Filmförderung künftig durchführen, wobei diese aber im finanziellen Bereich nicht mehr nachrangig gegenüber den sonstigen Pflichtaufgaben ist, sondern diesen gleichwertig gegenübersteht. Die Praxis, nur Mittel in der Höhe für die kulturelle Filmförderung zu verwenden, die durch eigene Einnahmequellen gedeckt werden können, wird so kaum mehr fortzuführen sein. Auch entfällt durch die Änderung des § 53 LRG SH in Bezug auf die kulturelle Filmförderung die Ergänzung „im Rahmen des Haushaltes“ und der Verweis in § 61 Abs. 1 S. 2 LRG SH auf besondere Zweckbestimmungen, welcher eine Ausnahme von der Gleichwertigkeit der Einnahmen normiert, und aus welchem sich wie oben geschildert eine Beschränkung der Finanzierung dieser freiwilligen Aufgaben ableiten lässt.

Demnach werden nach den vorstehenden Ausführungen für die Förderung des kulturellen Filmes nunmehr auch die Einnahmen aus dem zusätzlichen Anteil an den Rundfunkgebühren in Höhe von 2 % nach § 40 Rundfunkstaatsvertrag, bzw. § 73 Abs. 1 LRG SH verwendet

werden können, bzw. verwendet werden müssen, welche mit Abstand den größten Finanzzufluss der ULR darstellt.

Diese Finanzierung der kulturellen Filmförderung durch Rundfunkgebührenmittel ist jedoch rechts- und verfassungswidrig.

## **2. § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag Auslegung des Begriffs „Medienkompetenz“**

Die rechtliche Grundlage der Rundfunkgebühren stellen der Rundfunkstaatsvertrag, der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und der Rundfunkgebührenstaatsvertrag dar. Die genannten Staatsverträge sind Vereinbarungen der Bundesländer mit Gesetzesrang.

Gemäß § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag<sup>1</sup> können Mittel aus dem zusätzlichen Anteil der einheitlichen Rundfunkgebühr unter anderem Projekte zur Förderung der Medienkompetenz aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber gefördert werden.

### **§ 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag Finanzierung besonderer Aufgaben**

(1) Ein zusätzlicher Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr in Höhe von zwei vom Hundert kann für die Finanzierung folgender Aufgaben verwendet werden:

1. Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten einschließlich hierfür notwendiger planerischer, insbesondere technischer Vorarbeiten,
2. die Förderung Offener Kanäle.

Mittel aus dem Anteil nach Satz 1 können bis zum 31. Dezember 2010 aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber auch für die Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des Landes und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden. Die Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken soll zeitlich befristet werden. Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk und **Projekte zur Förderung der Medienkompetenz** können aus dem Anteil nach Satz 1 aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber gefördert werden.

Bei dem Katalog des § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag handelt es sich um einen Numerus clausus der Verwendungsmöglichkeiten des zusätzlichen Anteils der Rundfunkgebühren.<sup>2</sup> Dies bedeutet, dass der Landesgesetzgeber nur die Verwendungsmöglichkeiten, welche in § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag aufgezählt sind, durch Landesrecht als zulässig normieren kann.

Nach der Auffassung des Landesgesetzgebers beinhaltet diese Norm angeblich die Befugnis des Landesgesetzgebers zu einer gesetzlichen Festschreibung der kulturellen Filmförderung durch die ULR mit Mitteln aus dem zusätzlichen Anteil an dem Rundfunkgebührenaufkommen.

Diese Auffassung ist nicht nachvollziehbar.

Aus rechtlicher Sicht ist zunächst anzuführen, dass in Anbetracht der grundlegenden Mittelzuweisung nach § 40 Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages an die Rundfunkanstalten und in Hinblick auf § 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages<sup>3</sup> der Katalog des § 40 Abs. 1

---

<sup>1</sup> Vollständige derzeit gültige Fassung der Norm als Anlage 3 beigefügt.

<sup>2</sup> Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Merten, 2003, § 40, Rn. 8.

<sup>3</sup> § 2 Abs. 2 Satz 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag: „Jeder Rundfunkteilnehmer hat vorbehaltlich der Regelung des § 5 für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät eine Grundgebühr und für das

Rundfunkstaatsvertrag restriktiv, also eng am Wortlaut, auszulegen ist.<sup>4</sup> Es verbietet sich demnach sogar eine weite Auslegung dessen Wortlautes. Darauf kommt es bei der Beurteilung der Änderung des LRG SH nicht an, da sogar die Grenzen einer weiten Auslegung deutlich überschritten sind.

Sofern hier als Gegenargument auf den Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag von Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner verwiesen wird, welcher anführt,

„Man wird diese Bestimmung [Anmerkung § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag]. letztlich so verstehen müssen, dass die Länder es dem Gesetzgeber eines einzelnen Landes überlassen haben, zu bestimmen, wofür die Rundfunkabgaben gemäß § 40 verwendet werden sollen, also auch zur direkten Wirtschaftsförderung im Rundfunkbereich bzw. zur Standortpolitik“

ist diese Stelle offenkundig missverstanden worden. Denn die Freiheit der Landesgesetzgeber besteht lediglich darin, von den einzelnen in § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag aufgezählten Verwendungsmöglichkeiten gebrauch zu machen, oder eben auch nicht. Keinesfalls aber stehen die Mittel aufgrund dieser Vorschrift zur freien Verfügung des Landesgesetzgebers, den dies würde ja schon per se die Aufzählung von Verwendungsmöglichkeiten ad absurdum führen.

Insofern bedarf es hier also einer genauen Auslegung des Begriffes der Medienkompetenz. Hierfür kommen aber lediglich die Auslegung nach dem Wortlaut und der Systematik des Gesetzes in Betracht, da für eine historische Auslegung keine entsprechenden Erläuterungen der Parteien des Rundfunkstaatsvertrages existieren und die teleologische Auslegung vorliegend unergiebig ist. Auch liegen bislang keine Gerichtsentscheidungen zu diesem Punkt vor.

#### **a) Wortlaut**

Schon nach allgemeinem Sprachgebrauch lässt sich die kulturelle Filmförderung nicht unter die Förderung der *Medienkompetenz* subsumieren.

Die Förderung von Medienkompetenz beinhaltet nach allgemeinem Sprachverständnis die Förderung der *Fähigkeit* oder des *Sachverstandes* im Bezug auf Medien. Mag vielleicht noch streitig sein, ob darunter nur der Sachverstand der Medienkonsumenten oder aber auch der Medienerzeuger zu verstehen ist. Keinesfalls lässt sich aber kulturelle Filmförderung hierunter definieren, welche nach allgemeinem Sprachverständnis die finanzielle Förderung der *Herstellung* einzelner Filmwerke, wie in § 53 Abs. 1 Nr. 8 LRG SH als Förderung einzelner Filmprojekte sogar wörtlich aufgeführt, und eben gerade nicht die Förderung von Sachverstand beinhaltet. Dass eventuell als Nebenprodukt bei der Herstellung von Filmen auch die diesbezügliche Steigerung der Kompetenz einzelner mit der Erstellung von Filmwerken befasster Personen durch vermehrte Praxis verbunden sein mag, kann dahinstehen. Denn dies rechtfertigt nicht die primär auf einen anderen, unzulässigen Zweck ausgerichtete Verwendung der Mittel.

Auch die geäußerte Möglichkeit einer solchen Definition per Gesetz erschließt sich vorliegend nicht. Mag eine, nicht mit dem Wortlaut vereinbare gesetzliche Auslegung noch bei Gesetzen möglich sein, welche ausschließlich einen alleinigen Zuständigkeitsbereich eines

---

Bereithalten jedes Fernsehgerätes jeweils zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten.“ Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Merten, 2003, § 40, Rn. 8.

<sup>4</sup> Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Merten, 2003, § 40, Rn. 8.

Gesetzgebers berühren, so verbietet sich dieses vorliegend. Denn dies wäre letztendlich ein offener Verstoß gegen den Rundfunkstaatsvertrag, da eine Vertragspartei sich eigenmächtig über den vereinbarten Inhalt des Vertrages hinwegsetzt.

## **b) Systematik**

Im Übrigen ergibt sich aus dem Gesamtbild der als Grundlage der Rundfunkgebühren dienenden bereits genannten Staatsverträge, dass diese *ausschließlich* Rundfunkbezogene Regelungen enthalten. Insofern ergibt sich bei einer systematischen Auslegung des in § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag, dass auch die Medienkompetenz einen Bezug zum Rundfunkbetrieb aufweisen muss. Denn es wäre widersinnig, ohne jeglichen gegenteiligen Anhaltspunkt anzunehmen, dass ausgerechnet die Verwendung der Rundfunkgebühren für die Förderung Medienkompetenz diesen Rundfunkbezug als einzige Regelung der Rundfunkstaatsverträge nicht aufweisen müsste.

Es handelt sich bei den in den Verträgen vereinbarten, bzw. vorausgesetzten Rundfunkgebühren demnach keinesfalls um eine bundesweite Kulturabgabe, sondern um Mittel, die auf der Seite des Konsumenten einerseits die Informationsfreiheit, auf der Seite der Rundfunkanstalten andererseits die Rundfunkfreiheit sicherstellen sollen. Diese Sicherung von hochwertigen Verfassungsgütern stellt überhaupt die rechtliche Rechtfertigung der Erhebung der Zwangsgebühren von Rundfunkteilnehmern dar. Sollten die Rundfunkgebühren zweckwidrig für eine von Senderbezogenheit losgelösten Kulturförderung (eine lediglich freiwillige, nicht mit vergleichbarem Verfassungsrang ausgestattete staatliche Aufgabe) verwendet werden, und somit nicht mehr im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Rundfunksendungen als Gegenleistung stehen, ist die Rechtfertigung der Gebührenerhebung und somit auch deren Rechtmäßigkeit zumindest teilweise in Frage gestellt. Denn Gebühren dürfen nur für die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen erhoben und im Gegenzug auch nur zur Finanzierung dieser in Anspruch genommenen Leistung verwendet werden. Dies wäre aber bei der Verwendung der Rundfunkgebühren für die kulturelle Filmförderung vorliegend nicht der Fall, da keine Verbindung mit der Erhebung aufgrund der Nutzung von Rundfunksendungen besteht.

Diese Verbindung wäre nur gegeben, wenn sichergestellt wäre, dass erstens den Rundfunksendern automatisch die Rechte an den hergestellten Werken zustehen und zweitens den Rundfunkanstalten auch die alleinige Zuständigkeit bei der konkreten Vergabe der Mittel zusteht. Beide Punkte sind bei der jetzt beschlossenen Filmförderung durch die *Unabhängige Landesanstalt für Rundfunk und neue Medien* nicht gegeben.

In diesem Zusammenhang muss daher auch die in § 40, Abs. 1 RSTV beschriebene Förderung der Medienkompetenz durch die Landesmedienanstalten restriktiv als die Förderung einer ausschließlich *rundfunkbezogenen* Medienkompetenz interpretiert werden. Diese rundfunkbezogene Medienkompetenz könnte u.E. unter Umständen noch im Falle der kommerziellen Filmförderung als Bezugspunkt herangezogen werden, da sich diese u.a. durch das Attribut „sendefähig“ einer gewissen Rundfunkorientierung unterwirft. Nicht angewendet werden kann diese aber auf den kulturellen Film, da dieser für sich das Attribut „sendefähig“ verweigert und daher kein Rundfunkbezug hergestellt werden kann.

### c) § 40 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag

Auch § 40 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag<sup>5</sup> kann keine rechtliche Grundlage für die geplante Änderung des § 53 LRG SH darstellen.

Zwar ist gemäß § 40 Abs. 2 Satz 2 LRG SH eine landesrechtliche Zweckbestimmung nicht verbrauchter Mittel der ULR zulässig. Dies bezieht sich jedoch auf Satz 1 dieses Absatzes, wonach nicht verbrauchte Mittel des Anteils an den Rundfunkgebühren der jeweiligen Landesrundfunkanstalt zustehen.

Dies bedeutet, dass der Landesgesetzgeber an die Landesrundfunkanstalt –und nur an diese– zurückführen muss, wobei jedoch die Möglichkeit besteht, die zurückzuführenden Mittel per Gesetz mit einer Zweckbestimmung an die Landesrundfunkanstalt abzuführen. Diese Mittel stehen demnach keinesfalls zur freien Verfügung des Landesgesetzgebers und können auch nicht an Dritte, jedenfalls nicht ohne ausdrücklicher Zustimmung der Landesrundfunkanstalt, weitergeben werden.

Entscheidend dabei ist, dass die Landesrundfunkanstalt auch durch eine Zweckbestimmung nicht die Verfügungsbefugnis verlieren darf, diese kann gemäß § 40 Abs. 3 Satz 2 nicht eingeschränkt, sondern nur kanalisiert werden. Die Entscheidung, wie die Mittel im konkreten Fall verwendet werden, muss aufgrund der in Art. 5 GG verankerten Rundfunkfreiheit letztendlich der Landesrundfunkanstalt vorbehalten bleiben, nur eine grobe Richtung darf durch den Landesgesetzgeber vorgeschrieben werden, welche zudem auf den Bereich den Rahmen einer rundfunkmäßigen Nutzbarkeit durch die Landesrundfunkanstalt beschränkt ist.<sup>6</sup>

Schon die jetzt in Schleswig-Holstein bestehende Konstruktion der wirtschaftlich orientierten Filmförderung durch die MSH (Gesellschaft zur Förderung audiovisueller Werke in Schleswig-Holstein mbH), ist rechtlich bedenklich, obwohl die als Grundlage dieser Förderung dienenden Normen im Einverständnis mit dem NDR erlassen worden sind und der NDR neben ULR hälftiger Anteilinhaber der MSH ist, also keine Mittel gegen dessen Willen vergeben werden können. Nämlich stehen dem NDR an den geförderten Produktionen nur begrenzte Verwertungsrechte zu, was einen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 GG darstellt, da so im Nachhinein die Verfügungsbefugnis über die zustehenden Gebührenmittel entzogen werden.<sup>7</sup>

### 3. Rundfunkabgabe

Eine ähnliche Problematik wie bei der Verwendung von Rundfunkgebühren ergibt sich im Bereich der ohnehin rechtlich schon umstrittenen „Rundfunkabgabe“ gemäß § 61 LRG SH.<sup>8</sup> Wenn nunmehr die Änderung des § 53 LRG SH dahingehend erfolgt, dass eine von den Rundfunksendeanstalten vollkommen losgelöste kulturelle Filmförderung als Pflichtaufgabe

---

<sup>5</sup> § 40 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag: „Soweit der Anteil nach Absatz 1 nicht in Anspruch genommen wird, steht er den jeweiligen Landesrundfunkanstalten zu. Eine landesgesetzliche Zweckbestimmung ist zulässig.“

<sup>6</sup>

<sup>7</sup> Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Merten, 2003, § 40, Rn. 50.

<sup>8</sup> Die ganz oder teilweise durch Werbung finanzierten Rundfunkanbieter werden nach näherer Maßgabe der Satzung der ULR mit einer Abgabe belegt.

der ULR festgelegt wird, diese also erfolgen muss, dürfte hier die ebenfalls die Rechtfertigung der Rundfunkabgabe gegenüber den privaten Rundfunkanstalten nunmehr endgültig entfallen. Denn die Einnahmen dieser Abgabe werden für einen nicht in irgendeinem Zusammenhang mit Abgabenschuldner stehenden Zweck fest gebunden.

Vielmehr wird mit der geplanten Regelung willkürlich ein bestimmter Kreis als Abgabenschuldner für die Finanzierung sachfremder Zwecke herangezogen. Schon die derzeitige Form der Rundfunkabgabe wird vorherrschend als unzulässige Sonderabgabe oder als unzulässige Steuer eingeordnet. Sofern eine Verknüpfung zwischen dem Kreis der Abgabenschuldner und Verwendung der durch die Abgaben erlangten Einnahmen durch die geplante Änderung weiter beseitigt wird, dürfte die diesbezügliche rechtliche Auffassung einer zulässigen Abgabe sui generis kaum mehr aufrechtzuerhalten sein. Es handelt es sich dann nach allgemeinen Grundätzen materiellrechtlich um eine Steuer, die durch die Absicht der Erzielung von Einnahmen ohne Zweckbindung gekennzeichnet ist. Zu deren Erhebung ist die ULR aber nicht befugt, da die ULR nicht in den maßgeblichen Art. 105, 106 GG mit Kompetenzen zur Erhebung von Steuern versehen ist. Dieses Privileg steht vielmehr nur dem Bund, den Ländern und den Kommunen zu.

#### **IV. Zusammenfassung**

Die vollzogene Änderung des Landesrundfunkgesetzes zur verbesserten Verankerung der kulturellen Filmförderung durch die ULR SH ist rechtswidrig. Zusätzlich erscheint eine Verfassungswidrigkeit aufgrund eines unzulässigen Eingriffs in das Grundrecht nach Art. 5 des Grundgesetzes möglich.

Die Änderung des § 53 Abs. 1 Nr. 8 LRG SH erweitert zwar in grundsätzlich zulässiger Weise die Pflichtaufgaben der ULR um den Bereich der kulturellen Filmförderung, jedoch wird vom Landesgesetzgeber nicht die notwendige von dem zusätzlichen Anteil an den Rundfunkgebühren gemäß § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag, isolierte Finanzierung dieser Aufgabe sichergestellt.

Denn die Verwendung dieser Mittel für die kulturelle Filmförderung stellt einen Verstoß gegen § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag und allgemeine rechtliche Grundsätze der Abgaben- und Gebührenerhebung dar.

Auch wird dadurch, dass der Landesrundfunkanstalt weder die Verwertungsrechte an den mit Rundfunkgebührenmitteln geförderten Werken zusteht, noch der Landesrundfunkanstalt die alleinige Zuständigkeit für die konkrete Vergabe der aus Rundfunkgebühren bestehenden Fördermittel gegeben wird, unzulässig in die Rundfunkfreiheit aus Art 5 des Grundgesetzes eingegriffen.

Zusätzlich ist durch die Änderung des § 53 LRG SH die zukünftige Existenz der Rundfunkabgabe an sich gefährdet.

Mag eine bessere finanzielle Ausstattung der kulturellen Filmförderung nach unstreitiger Ansicht wohl wünschenswert sein, so bietet die beschlossene Änderung des Landesrundfunkgesetzes weder eine rechtmäßige, noch eine zweckmäßige Handhabe hierfür.

Einzig allein **§ 40 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag** böte dem Gesetzgeber eine juristisch nachvollziehbare, wenn auch bedenkliche Möglichkeit, das LRG im Sinne der kulturellen Filmförderung zu ändern. Das dort definierte Recht des Landesgesetzgebers, der

Landesmedienanstalt nur einen Teil des Anteils nach Absatz 1 zuzuweisen, wird in Schleswig-Holstein bereits im Falle der MSH genutzt, die für die kommerzielle Filmförderung jährlich einen Vorwegabzug aus den eigentlich der ULR zustehenden Mitteln erhält. Wenn auch in Frage gestellt werden muss, inwieweit Rundfunkgebühren im allgemeinen einer eher zweckfremden Verwendung zugeführt werden dürfen (und sollten), erscheint dieser Weg doch als einzige Möglichkeit, die eher restriktiven Verwendungsbestimmungen des § 40, Abs. 1, RSTV zu umgehen. Diese Möglichkeit hat der schl.-holst. Gesetzgeber jedoch nicht genutzt.

## V. Schlussbemerkung

Es ist mehr als verwunderlich, wenn dieser Rechtslage teilweise mit dem Sprichwort „Wo kein Kläger, da kein Richter“ begegnet wird.

Einerseits heißt dies, dass der Landesgesetzgeber, welchem laut Grundgesetz das primäre Gesetzgebungsrecht zusteht, sich mehr oder weniger bewusst vertrags- und rechtswidrig verhält.

Andererseits bietet die geplante Novellierung genügend Anlass und Angriffspunkte für Klagen der direkt oder durch die Verpflichtung zur Umsetzung der rechtswidrigen Normen indirekt betroffenen Institutionen, da in fremde Rechte eingegriffen, Gebühren rechtswidrig verwendet und den vorgeschriebenen Verfügungsberechtigten unrechtmäßig entzogen werden. Dass sich das oben genannte Sprichwort bewahrheiten wird, ist daher mehr als zweifelhaft.

Anlage:

### § 53 (alt)

#### Aufgaben der Landesanstalt

(1) Die Landesanstalt wacht über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Erteilung, Rücknahme und Widerruf der Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk,
2. Programmaufsicht und Anordnung von Maßnahmen insbesondere zur Sicherung der Meinungsvielfalt sowie zum Schutz der Kinder und Jugendlichen auf der Grundlage des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages
3. Erteilung und Widerruf der Genehmigung zur Weiterverbreitung sowie Untersagung der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen,
4. Beratung der Rundfunkveranstalter,
5. Erlass von Satzungen und Richtlinien,
6. Trägerschaft und Durchführung des Offenen Kanals einschließlich dessen Finanzierung,
7. Verwirklichung der Medienforschung,
8. Förderung der rundfunkorientierten Medienkompetenz,
9. Zusammenarbeit mit den anderen Landesmedienanstalten,
10. Förderung von technischer Rundfunkinfrastruktur und von Projekten neuartiger Rundfunkübertragungstechniken.

(2) Ferner ist die Landesanstalt unbeschadet der Zuständigkeit anderer Stellen im Rahmen ihres Haushalts berechtigt zur finanziellen Förderung von

1. gemeinnützigen Organisationen mit kultureller oder pädagogischer Ausrichtung im audiovisuellen Bereich, insbesondere solcher, die der Förderung kultureller Filmarbeit dienen,
2. nicht auf Gewinn abzielenden Einrichtungen zur Aus- und Fortbildung im audiovisuellen Bereich und im Journalismus.

Sie kann ihnen auch produktionstechnische Einrichtungen der Landesanstalt (§ 38 Abs. 2) zur Verfügung stellen. § 73 Abs. 5 bleibt unberührt.

### § 73

#### Verwendung des Anteils an der Rundfunkgebühr

(1) Die Landesanstalt erhält 80 % des zusätzlichen Anteils an der einheitlichen Rundfunkgebühr nach § 40 Abs. 1 und 2 des Rundfunkstaatsvertrages, der sich nach § 10 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages vom 18. November 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 686) bemisst. Sie verwendet ihren Anteil:

1. für die Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen einschließlich hierfür notwendiger planerischer, insbesondere technischer Vorarbeiten,
2. für die Durchführung des Offenen Kanals (Bürgerfunk),
3. im Rahmen der Erforderlichkeit bis zum 31. Dezember 2010 für die Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des gesamten Landes und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken und
4. für Projekte zur Förderung der Medienkompetenz.

(2) Dem Norddeutschen Rundfunk stehen 20 % des zusätzlichen Anteils an der einheitlichen Rundfunkgebühr nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages und die Mittel zu, die von der Landesanstalt nach Absatz 1 nicht in Anspruch genommen werden. Er verwendet sie im Rahmen seiner Aufgaben zur Förderung

1. von Auftrags- und Koproduktionen in den Bereichen Film, Fernsehen und Hörfunk, und zwar mit dem Ziel der einmaligen Verwertung in seinem Programm,
2. von freien Produktionen in den Bereichen Film, Fernsehen und Hörfunk,
3. der Beratung von Produktionsunternehmen,
4. von nicht auf Gewinn abzielenden Einrichtungen und Projekten zur Aus- und Fortbildung im Bereich der Rundfunkproduktionen.

Die Produktionen nach Satz 2 Nr. 1 und 2 sollen von schleswig-holsteinischen Produzentinnen und Produzenten oder von anderen Produzentinnen und Produzenten in Schleswig-Holstein durchgeführt werden. Die Förderung nach Satz 2 Nr. 3 und 4 hat die Belange Schleswig-Holsteins zu berücksichtigen. Der Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk bleibt unberührt.

(3) Der Norddeutsche Rundfunk unterhält zur Wahrnehmung der Aufgaben nach Absatz 2 Satz 2 eine Förderungseinrichtung, die eine Einrichtung des privaten Rechts sein kann. Bei der Einrichtung ist ein Beirat mit sechs Mitgliedern einzurichten, dem mehrheitlich fachkundige unabhängige Mitglieder aus dem kulturellen Bereich Schleswig-Holsteins, darunter auch eine Vertreterin oder ein Vertreter aus dem Bereich der freien Produzenten und eine Vertreterin oder ein Vertreter aus dem Bereich der kulturellen Filmarbeit angehören sollen. Jeweils ein Drittel der Mitglieder des Beirats werden vom Norddeutschen Rundfunk sowie von der Landesanstalt benannt. Die Benennung eines weiteren Drittels der Mitglieder erfolgt im Einvernehmen zwischen dem Norddeutschen Rundfunk und der Landesanstalt. Die Fördermaßnahmen nach Absatz 2 Satz 2 Nr. 1, 2 und 4 bedürfen der Zustimmung des Beirats mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Aufgaben nach Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 werden in der Förderungseinrichtung gesondert wahrgenommen.

(4) Die Förderungseinrichtung nach Absatz 3 kann mit entsprechenden Einrichtungen in den norddeutschen Ländern zusammenarbeiten oder sich zusammenschließen. Absatz 2 sowie Absatz 3 Sätze 2 bis 5 gelten auch im Falle eines Zusammenschlusses entsprechend.

(5) Die Landesanstalt beteiligt sich mit eigenen finanziellen Mitteln aus der Rundfunkabgabe und den Einnahmen aus Bußgeldern nach § 72 Abs. 5 an der Förderungseinrichtung nach Absatz 3. Die Beteiligung nach Satz 1 soll auch aus Mitteln nach Absatz 1 erfolgen, wenn die Landesanstalt der Einrichtung nach Absatz 3 Aufgaben nach § 53 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und 10 überträgt

#### **§ 40 Rundfunkstaatsvertrag** **Finanzierung besonderer Aufgaben**

(1) Ein zusätzlicher Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr in Höhe von zwei von Hundert kann für die Finanzierung folgender Aufgaben verwendet werden:

1. Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten einschließlich hierfür notwendiger planerischer, insbesondere technischer Vorarbeiten,
2. die Förderung offener Kanäle.

Mittel aus dem Anteil nach Satz 1 können bis zum 31. Dezember 2004 aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber auch für die Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des Landes und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden. Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk und Projekte zur Förderung der Medienkompetenz können aus dem Anteil nach Satz 1 aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber gefördert werden.

(2) Das Recht des Landesgesetzgebers, der Landesmedienanstalt nur einen Teil des Anteils nach Absatz 1 zuzuweisen, bleibt unberührt.

(3) Soweit der Anteil nach Absatz 1 nicht in Anspruch genommen wird, steht er den jeweiligen Landesrundfunkanstalten zu. Eine landesgesetzliche Zweckbestimmung ist zulässig.