



Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.1
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

nur per E-Mail: sarah.scholz@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2352

A12

Rechtsanwalt: Christoph Basedow
Durchwahl: 030/20961213
Unser Zeichen: 41/20CB01 cb D21/55-20

Berlin, 12.03.2020

BERLIN

Rechtsanwälte

Christoph Basedow

KONTAKT

Friedrichstraße 95

10117 Berlin

Telefon: + 49 (0) 30 20 96 12 13

Telefax: + 49 (0) 30 20 96 12 14

berlin@komning.com

www.komning.com

**FINANZAMT
NEUBRANDENBURG**

Steuernummer 072/240/04855

UST-IDNR.

DE 216099812

BANKVERBINDUNG

DKB Deutsche Kreditbank AG

Geschäftskonto

IBAN DE40 1203 0000 1017 5670 49

BIC BYLADEM1001

Fremdgeldkonto

IBAN DE45 1203 0000 1017 5670 56

BIC BYLADEM1001

Schriftliche Stellungnahme
zur schriftlichen Anhörung
des Ausschusses für Kultur und Medien
des Landtags Nordrhein-Westfalen
zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der AfD
für ein Gesetz zur Erhöhung der Transparenz von
Veranstaltergemeinschaften des lokalen Hörfunks
(Lokalhörfunk-Transparenzgesetz NRW)
Drs. 17/7907



1. Aktuelle Konzeption

Zutreffend beschreibt der vorgelegte Gesetzentwurf die Struktur des lokalen Hörfunks im Land Nordrhein-Westfalen. Gemäß § 52 Abs. 1 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) sind die Veranstaltergemeinschaften allein verantwortliche Veranstalterinnen des Programms des lokalen Hörfunks. Sie sind zwingend als eingetragene Vereine auszugestalten, § 58a Abs. 2 LMG NRW. Bezüglich der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften enthält § 64 Abs. 2 LMG NRW Inkompatibilitätsregelungen.

Der vorliegende Gesetzentwurf will die Transparenz der personellen Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaften durch kalenderjährliche Veröffentlichung personenbezogener Daten erhöhen und dadurch der Öffentlichkeit Gelegenheit geben, „die hinter dem Programm stehenden Personen, ihre politische und weltanschauliche Verortung sowie mögliche Interessenkonflikte zu kennen“ (vgl. Drs. 17/7907, S. 2).

2. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)

Der Rundfunk unterliegt dem Grundsatz der Staatsfreiheit. Staatsfreiheit des Rundfunks bedeutet, dass der Staat weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluss auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen darf (vgl. Graßhof, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG [kommentierend], GG Art. 5 Abs. 1 Rundfunkfreiheit – Bedeutung, Schutzzumfang Nr. 151, beck-online). Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks; es sollen auch, weitergehend, alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates verhindert werden (vgl. Graßhof a.a.O. m.w.N.).



Die Vorschrift des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daher den Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, der auf die Herstellung einer Ordnung gerichtet ist, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. März 2008 – 2 BvF 4/03, Rn. 88 m.w.N. und Rn. 92). Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Spielraum, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte, vorfindet (BVerfG a.a.O. Rn. 88 m.w.N.).

Das Bundesverfassungsgericht wertet hierbei Transparenzregelungen für die Sphäre des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks als geeignetes und auch gebotenes Mittel bei der tatsächlichen Sicherstellung von Staatsferne. Der Gesetzgeber hat Regelungen zu schaffen, die für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten (BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 4/11, Rn. 77). Das Erfordernis der Transparenz folgt zunächst aus den Anforderungen an eine auch praktisch wirksame staatsferne Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nach denen die Willensbildung der Aufsichtsgremien nicht maßgeblich in das Kräftefeld staatlich-politischer Entscheidungszusammenhänge und den Wettbewerb um Amt und Mandat geraten darf (BVerfG a.a.O. Rn. 78). Insbesondere schreibt das Bundesverfassungsgericht Transparenz eine heilsame Vorwirkung gegen funktionswidrige Absprachen und Einflussnahmen, Tendenzen von Machtmissbrauch oder Vereinnahmungen durch Partikularinteressen zu (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 79). Der Öffentlichkeit kommt insoweit eine wesentliche, die interne institutionelle Kontrolle ergänzende Kontrollfunktion zu (BVerfG a.a.O. m.w.N.).

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Einführung umfassender Transparenzregelungen für den lokalen Hörfunk in Nordrhein-



Westfalen vor. Nach dem neuen § 66a Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs sollen insbesondere auch für eine mögliche (partei-)politische Einflussnahme relevante Umstände, unter anderem frühere und gegenwärtige Mitgliedschaften in politischen Parteien und parteinahen Stiftungen (Abs. 2 Nr. 6), frühere Mitgliedschaften in Parlamenten und Regierungen (Abs. 2. Nrn. 8 und 10) und frühere und gegenwärtige Dienst- und Arbeitsverhältnisse zu politischen Parteien, parteinahen Stiftungen, Abgeordneten und parlamentarischen Formierungen (v.a. Fraktionen) (Abs. 2 Nrn. 7 und 9), offenbarungspflichtig werden. Insoweit werden die bereits bestehenden Inkompatibilitätsregelungen des § 64 Abs. 2 LMG NRW ergänzt und damit eine unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sinnvolle Abstufung mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel der Förderung der Transparenz zur Gewährleistung der Staatsfreiheit des Rundfunks erreicht.

Durch die Einführung einer derartigen Regelung würde der Gesetzgeber den ihm nach der vorstehend skizzierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumten weiten Gestaltungsspielraum Gebrauch machen, um Belange des Rundfunks in einer mit der Rundfunkfreiheit vereinbaren Weise zu ordnen. Hierbei ist er nicht daran gebunden, lediglich das von der Verfassung gebotene und durch das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen festgestellte Minimum an Vorkehrungen zu treffen, welche die Rundfunkfreiheit sichern, sondern kann auch darüber hinausgehen und beispielsweise das legitime Ziel der Staatsferne oder der Transparenz noch stärker fördern.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Transparenzregelungen sind hierbei schon im Grundsatz nicht geeignet, unmittelbar in die Rundfunkfreiheit einzugreifen, da hierdurch die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk nicht geschmälert wird. Der Gesetzentwurf ändert insofern nicht die bereits in § 62 LMG NRW



gesetzlich vorgeschriebene Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaften, die jedenfalls im Hinblick auf die Sicherstellung der Meinungsvielfalt als verfassungskonforme Norm nicht in Zweifel zu ziehen ist. Allenfalls könnte durch die Transparenzbestimmungen ein mittelbarer Abschreckungseffekt dergestalt entstehen, dass potentielle Mitglieder von der Aufnahme in eine Veranstaltergemeinschaft absehen, um die Veröffentlichung der in den Transparenzbestimmungen bezeichneten Daten zu vermeiden. Ein derartiger Effekt, so er bestünde, wäre mit Blick auf das legitime Ziel des Gesetzentwurfs und die im Wesentlichen fehlende Beschränkung der Auswahl der Mitglieder gemäß § 62 LMG NRW hinzunehmen. Jedenfalls bestehen unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass der Einfluss von staatlichen und staatsnahen Mitgliedern in Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf höchstens ein Drittel beschränkt werden muss (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 4/11, Rn. 46), bezüglich der im Gesetzentwurf enthaltenen Transparenzregel und der insoweit, anders als in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, fehlenden Zugangsbeschränkung keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Transparenzregelungen tragen auch dem Grundsatz der Staatsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung. Sie beziehen dabei insbesondere durch den in § 66a Abs. 2 normierten Katalog zielgerichtet unterschwellige Formen staatlicher und staatsnaher Einflussnahme ein, mit denen nicht lediglich die unmittelbare Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks verhindert werden soll, sondern auch mittelbare und subtile Einflussnahmen des Staates und staatsnaher Kreise, zu denen auch politische Parteien und ihr Vorfeld zählen, erschwert werden sollen. Diese Regelungen werden in ihrer Intensität freilich nicht durch das Gebot der Staatsfreiheit zwingend verlangt; dem Gesetzgeber bleibt es aber unbenommen, die Intensität von Maßnahmen, die der Staatsfreiheit des Rundfunks



dienen, durch die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Transparenzregelungen zu erhöhen.

Insoweit lässt sich die Transparenzrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sphäre des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch auf den lokalen Hörfunk in Nordrhein-Westfalen übertragen. Die Veranstaltergemeinschaft, die für Inhalt und Programm die Verantwortung trägt (§ 52 Abs. 1 LMG NRW), ähnelt hierfür hinreichend den Rundfunkräten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Während die Zusammensetzung der Rundfunkräte hingegen bekannt und öffentlich einsehbar ist, ist es für die breite Öffentlichkeit, die eine wesentliche, ergänzende Kontrollfunktion in der Rundfunkordnung einnimmt, nicht erkennbar, wie sich die Veranstaltergemeinschaften zusammensetzen. Bereits die fehlende Publikation der Identität der Mitglieder, die zu einer faktischen Anonymität eines Großteils der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften führt, kann hierbei funktionswidrige Absprachen und Einflussnahmen, Tendenzen von Machtmissbrauch oder Vereinnahmungen durch Partikularinteressen begünstigen. Die vorgeschlagenen Transparenzregelungen würden diesem bereits dadurch entgegenwirken, dass die Identität der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften und darüber hinaus auch etwaige Verbindungen in das parteipolitische bzw. parteinahe Spektrum offengelegt werden.

Nach alledem ist festzustellen, dass der vorliegende Gesetzentwurf mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist und das Ziel der Staatsfreiheit des Rundfunks durch seine Transparenzbestimmungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise noch weiter fördert.

3. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistet den Schutz der freien Entfaltung der



Persönlichkeit und bietet dabei insbesondere auch Schutz vor der Verbreitung von Informationen, die geeignet sind, die Persönlichkeitsentfaltung zu beeinträchtigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 16/13, Rn. 80). Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem Grundrecht als dessen Ausprägungen neben dem Schutz eines unantastbaren Bereichs privater Lebensgestaltung und der Garantie der Privatsphäre u.a. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung herausgearbeitet (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 80 und Rn. 84, jeweils m.w.N.).

Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf bestehen in Bezug auf einen möglichen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrechts der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaft gleichwohl nicht. Da die Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften durch ihre Tätigkeiten für diese, aber auch im Hinblick auf etwaige Mitgliedschaften in Parteien oder bei den im Gesetzentwurf erwähnten Dienst- bzw. Arbeitsverhältnissen am öffentlichen Leben und Verkehr teilhaben, würde der durch die Transparenzregelungen vorgenommene Eingriff jedenfalls in den Bereich der Sozial- bzw. Öffentlichkeitssphäre der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaft fallen und mithin eine geringe Belastungsintensität aufweisen. Demgegenüber steht insofern auch der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitete Anspruch auf die Offenheit des öffentlichen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesses, zu dem auch ein Mindestmaß an Transparenz und Information über Medienanbieter gehört.

4. Korrekturempfehlung

In Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs ist in § 66a Abs. 2 Nr. 9 nach hiesiger Auffassung die Ziffer „7“ durch „8“ zu ersetzen, weil der vorgenommene Verweis nur dann sinnhaft erscheint.

gez. Basedow
Rechtsanwalt