WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Institut für
Informations-,
Telekommunikations-
und Medienrecht

ITM | Leonardo-Campus 9 | 48149 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3466

A12

Prof. Dr.
Bernd Holznagel, LL.M.
Direktor

Jan Kalbhenn, LL.M.
Geschäftsführer

Leonardo-Campus 9
48149 Münster

Tel. +49 251 83-38641
Fax +49 251 83-9038644
holznagel@uni-muenster.de
http://itm.uni-muenster.de

Stellungnahme

zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Erweiterung von Auskunftsrechten auf Mitglieder der Medienkommission gegenüber der Landesanstalt für Medien (Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz Medienkommission NRW), Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD, LT-Drs. 17/10856

Zusammenfassung

- Die vorgeschlagene Erweiterung des Auskunftsrechts aus § 94 Abs. 5 LMG NRW auf einzelne Mitglieder der Medienkommission stellt einen Grundrechtseingriff dar, der mit der angegebenen Begründung nicht zu rechtfertigen ist.
- Die Regelung ist nicht geeignet, das verfolgte Regelungsziel zu erreichen. Federführend verantwortlich für das Lokalprogramm sind die Chefredakteure. Ihre Namen sind nach § 31 Abs. 6 Satz 4 LMG NRW und § 18 Abs. 2 MStV bekannt zu geben. Die landesrechtliche Norm lautet: „Am Ende jeder Sendung ist die für den Inhalt verantwortliche Person anzugeben.“

- Die Änderung des § 94 Abs. 5 LMG NRW läuft darauf hinaus, dass ein Kommissionsmitglied beim Direktor für alle von der Medienkommission zu erledigenden Aufgaben Auskunft ersuchen könnte. Dies geht weit über das beabsichtigte Ziel der Neuregelung hinaus. Hierfür kommen mildere Mittel in Betracht.
- Im Übrigen würde durch die Neuregelung die effektive Arbeitsfähigkeit der Medienkommission und des Direktors unangemessen behindert. Die vorgeschlagene Regelung ist damit auch rechtspolitisch verfehlt. Das LMG NRW geht aus guten Gründen davon aus, dass die Auskunftsrechte der Kommission als Gremium und nicht einzelnen Mitgliedern zustehen.

I. Gesetzesentwurf

Lokaler Hörfunk darf in Nordrhein-Westfalen nur von einer Veranstaltergemeinschaft veranstaltet und verbreitet werden (§ 52 Abs. 1 Satz 1 LMG NRW). Der Entwurf zum *Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz Medienkommission NRW* identifiziert als Problem, dass die Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften des NRW Lokalfunks der Öffentlichkeit unbekannt seien und insofern keinerlei „Transparenz“ gegeben sei. Die Bürger könnten, wie im Entwurf ausgeführt, nicht wissen, „welche Menschen die Gestaltung von Programmen und Inhalten des lokalen Hörfunks federführend verantworten“[1]. Anders als in der Gesetzesinitiative zur Einführung des Lokalhörfunk-Transparenz-Gesetzes (Drs. 17/7907) wird als Motiv diesmal nicht aufgeführt, dass „auch Angaben gemacht werden, die der politischen Transparenz dienen“ wie z.B. „die Angabe von Mitgliedschaften in Parteien und parteinahen Stiftungen oder Dienst- und Arbeitsverhältnissen im Bereich von Parteien und parteinahen Stiftungen,“[2] um die Parteizugehörigkeit bzw. eine besondere „Parteinähe“ aufzudecken. Damals sollte die personelle Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaften „in einem öffentlich über das Internet einsehbaren

---

[1] Drs. 17/10856, 1.
[2] Drs. 17/7907, 2.

Transparenzverzeichnis“ offengelegt werden.[3] Dieser Vorschlag wird in dem jetzt eingebrachten Entwurf nicht wieder aufgegriffen.

Als Lösung für die ausgemachte „Schieflage“[4] im Bereich der Transparenz soll in § 94 Abs. 5 LMG NRW-E das bestehende organschaftliche Auskunftsrecht der Medienkommission gegenüber dem Direktor der Landesanstalt für Medien (LfM) als *Individualrecht* der einzelnen Kommissionsmitglieder ausgestaltet werden.[5]

Anlass für die Gesetzesinitiative war die Weigerung des Direktors der LfM einem Mitglied der Medienkommission,

1. den Namen der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften im lokalen Hörfunk;
2. die jeweils entsendenden Organisationen bzw. Körperschaften für Mitglieder nach § 62 Absatz 1 Landesmediengesetz;
3. die Grundlage der Mitgliedschaft für Mitglieder nach § 62 Absätze 2 und 3 Landesmediengesetz;
4. allen weiteren zu diesen Personen hinterlegten Informationen;
5. die Satzung nach § 64 Absatz 6 Satz 2 des Landesmediengesetzes

mitzuteilen.

Um diese Informationen hatte das Mitglied der Medienkommission Sven W. Tritschler mit Schreiben vom 20. Juni 2020 ersucht.

In einem Schreiben vom 24. Juni 2020 wies der Direktor darauf hin, dass es für die begehrte Auskunft keine Ermächtigungsgrundlage im LMG NRW gäbe. Diese Lücke soll aus Sicht des Antragsstellers durch die Gesetzesinitiative geschlossen werden. Andernfalls werde der lokale Hörfunk in NRW durch „Geheimgesellschaften“ fortgeführt.[6]

II. Prüfungsmaßstab

Ein individuelles Auskunftsrecht greift in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein. Fragt ein Kommissionsmitglied beim Direktor der LfM die Namen der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften und die sie betreffenden weiteren Informationen ab, sind hiervon personenbezogene Daten betroffen. Ein solcher Grundrechtseingriff ist rechtfertigungsbedürftig. Scheitert die Rechtfertigung, ist der Eingriff verfassungswidrig. Der

---

[3] Drs. 17/7907, 2.
[4] Drs. 17/10856, 1.
[5] Drs. 17/10856, 6.
[6] Drs. 17/10856, 2.

Eingriff muss ein legitimes Ziel verfolgen und zudem geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Diese Voraussetzungen werden jedoch von dem vorgeschlagenen Auskunftsrecht nicht erfüllt.

III. Transparenz als legitimes Regelungsziel?

1. Rundfunkfreiheit

Die Schaffung von Transparenz kann zunächst im Hinblick auf die in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verankerte Rundfunkfreiheit ein legitimes Regelungsziel darstellen. Die Vorschrift verpflichtet den Gesetzgeber, gesetzliche Vorkehrungen für die Gefahr zu schaffen, dass der Rundfunk einzelnen Gruppen ausgeliefert wird. Das Bundesverfassungsgericht erkennt daher die *Schaffung von Transparenz* als Ziel an, um einem Machtmissbrauch oder einer Vereinnahmung durch Partikularinteressen frühzeitig entgegenzuwirken.[7] Beispielsweise ist es verfassungsrechtlich geboten, für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten.[8] Die Anforderungen an die Transparenz müssen im Hinblick auf den Lokalfunk in NRW konkretisiert werden. Das lokale Hörfunkprogramm in NRW ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Hierin ist das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darzustellen. Der publizistische Wettbewerb ist zu fördern. In jedem lokalen Programm muss die Vielfalt der Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck gebracht werden (§ 53 Abs. 1 LMG NRW). Um diese Ziele verfahrens- und organisationsrechtlich abzusichern, obliegt die Programmveranstaltung den Veranstaltergemeinschaften.[9] Dies sind Vereine, die jeweils mindestens acht Gründungsmitglieder aufweisen müssen. Der Landesgesetzgeber ging bei der Schaffung des „Zwei-Säulen-Modells“ davon aus, dass nur örtliche gesellschaftliche Gruppen Gründungsmitglieder entsenden sollen. Bei einem solchen Organisationsmodell fordert der Gedanke der Transparenz, dass die Öffentlichkeit über diese entsendeberechtigten Stellen, die das Programm letztendlich verantworten und die Gründungsmitglieder nominieren, informiert sein muss. Auskunft darüber, welche örtlich gesellschaftlichen Gruppen Gründungsmitglieder benennen dürfen, gibt deshalb § 62 Abs. 1

---

7 BVerfGE 136, 9 (Rn. 79).
8 BVerfGE 136, 9 (Rn. 82).
9 Ausführlich dazu *Stock*, Neus Privatrundfunkrecht, 1987, 43 f.

LMG NRW. Zu der dort aufgeführten Liste der Organisationen, die diesen Personenkreis zu bestimmen haben, gehören u.a. die Religionsgemeinschaften, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Sport- und Jugendverbände. Lücken im Hinblick auf die erforderliche Transparenz sind nicht erkennbar. Der Katalog der entsendeberechtigten Organisationen ist abschließend.

Bei der im Lokalfunk verfolgten Grundkonzeption, Vielfalt durch Verfahrens- und Organisationsvorkehrungen zu schaffen, sind nur diese Fragen relevant. Es geht gerade nicht darum zu erfahren, wie es im Gesetzesentwurf heißt, „welche Menschen“ federführend an der Veranstaltergemeinschaft beteiligt sind und deren Tätigkeit verantworten. Anders wäre dies nur, wenn auch natürliche oder juristische Personen originär als Gründungsmitglieder auftreten könnten. Dies ist aber offensichtlich nicht der Fall. Folglich gibt es schon erhebliche Zweifel, ob es für die im Gesetzesvorschlag vorgesehenen Regelungen ein legitimes Regelungsziel gibt.

2. Demokratieprinzip

Die Schaffung von Transparenz kann aber auch allgemein aus dem Demokratieprinzip abgeleitet werden. Medien spielen bei der demokratischen Willensbildung eine gewichtige Rolle. Insofern kann es für die Staatsbürger ein legitimes Anliegen sein, sich darüber zu informieren, was Veranstaltergemeinschaften sind, wie sie funktionieren und wie sie im Einzelnen zusammengesetzt werden.

IV. Geeignetheit der Regelung

Aber selbst, wenn man davon ausgeht, dass es ein legitimes Regelungsziel im Lokalfunk wäre, die Öffentlichkeit wissen zu lassen, welche „Menschen“ für das Programmangebot federführend sind, ist die vorgeschlagene Regelung nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen. § 94 LMG NRW regelt die Aufgaben und Befugnisse der Medienkommission. Das Auskunftsrecht nach § 94 Abs. 5 LMG NRW steht ihr [nur] zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu. Zum Aufgabenkreis der Medienkommission gehören die Aufgaben der LfM, soweit sie nicht vom Direktor der LfM wahrgenommen werden, § 94 Abs. 1 Satz 1 LMG NRW. Für die Kontrolle der Umsetzung der Bestimmungen über die personelle Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaft ist aber der Direktor zuständig. Dies ergibt sich aus § 103 Abs. 2 Nr. 1 LMG NRW, wonach der Direktor die erforderlichen Maßnahmen zu treffen hat, um die

Einhaltung der Vorschriften des LMG NRW zu überwachen. Darunter fällt auch die vom LMG NRW vorgeschriebene Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaften.

Im Übrigen ist gar nicht ersichtlich, warum ein Auskunftsrecht eines Mitglieds der Medienkommission dazu beitragen sollte, dass „die Bürger des Landes NRW“ wissen, welche Menschen das Lokalfunkprogramm federführend verantworten. Denn ein Mitglied der Medienkommission ist Geheimhaltungsregeln unterworfen, auch wenn die Sitzungen der Medienkommission nach § 98 Abs. 3 Satz 1 LMG NRW grundsätzlich öffentlich sind. Auch ist gar nicht sichergestellt, dass – vorausgesetzt es käme zur Neuregelung – das auskunftsbefugte Mitglied die Öffentlichkeit informieren dürfte.

V. Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung

Des Weiteren ist die vorgeschlagene Regelung auch nicht erforderlich. Zunächst ist zu betonen, dass die „federführenden“ Programmgestalter des Lokalfunks der Öffentlichkeit bekannt sind. Im NRW Lokalfunk verantworten die Chefredakteure gem. § 67 Abs. 1 LMG NRW die redaktionelle Leitung der Veranstaltergemeinschaft.[10] Wegen § 70 Satz 1 LMG NRW gelten die Anforderungen an das Programm und die Veranstalterpflichten aus § 31 LMG NRW entsprechend. Danach ist am Ende jeder Sendung die für den Inhalt verantwortliche Person anzugeben (§ 31 Abs. 6 LMG NRW). Bei lebensnaher Betrachtung verfügen auch alle 44 Sender des NRW Lokalfunks über eine eigene Website. Auch dort müssen nach § 18 Abs. 2 MStV die verantwortlichen Personen benannt werden.

Zudem würde nach der vorgeschlagenen Neuregelung ein Kommissionsmitglied nicht nur Auskünfte über die personenbezogenen Daten erhalten, die im Schreiben vom 20. Juni 2020 angefordert wurden, sondern zu allen Themen, zu denen eine Auskunft i.S.d. § 94 Abs. 5 Satz 1 LMG NRW in Betracht kommt. Um das verfolgte Ziel zu verwirklichen, kommt indes ein milderes Mittel in Betracht. So könnte das Auskunftsrecht für ein Kommissionsmitglied durch eine enumerative Auflistung auf bestimmte Themen beschränkt werden. Noch einfacher wäre es, das Auskunftsrecht unangetastet zu lassen und in § 62 LMG NRW eine Transparenzregel über die Vereinsmitglieder bzw. den Vorsitzenden des Vereins zu schaffen.

---

[10] Dazu bereits grundlegend *Stock*, Neus Privatrundfunkrecht, 1987, 52.

In der vorgeschlagenen Fassung läuft das Auskunftsrecht schließlich darauf hinaus, dass die effektive Arbeitsfähigkeit des Direktors und der Medienkommission bedroht sind, wenn jedes Mitglied zum Kreis der Aufgaben der Kommission ein individuelles Auskunftsrecht hätte. Schon aus diesem Grunde ist die vorgeschlagene Regelung unangemessen und auch rechtspolitisch nicht sachgerecht.

VI. Ergebnis

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene Änderung des § 94 LMG NRW im Hinblick auf das angegebene Regelungsziel nicht geeignet und nicht angemessen ist. Es liegt damit ein unverhältnismäßiger Grundrechtseingriff vor. Im Übrigen ist die vorgeschlagene Regelung auch rechtspolitisch verfehlt.

Münster, 12.01.2021

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Jan Christopher Kalbhenn, LL.M.