

Misha Rosalie Böbenecker
Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e.V.
Postfach 10 13 09, 50453 Köln

München, 19.01.2021



Stellungnahme im Rahmen der Schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen zum „Gesetz zur Erweiterung von Auskunftsrechten auf Mitglieder der Medienkommission gegenüber der Landesanstalt für Medien (Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz Medienkommission NRW)“ auf Landtags-Drucksache 17/10856

Gegenstand der Stellungnahme ist die Prüfung der Vereinbarkeit des vorliegenden „Gesetzes zur Erweiterung von Auskunftsrechten auf Mitglieder der Medienkommission gegenüber der Landesanstalt für Medien (Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz Medienkommission NRW)“ (im Folgenden verkürzt als „Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz“ bezeichnet) mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz (A.) sowie eine kurze rechtspolitische Bewertung (B.).

A. Vereinbarkeit mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz)

Geprüft wird, ob Artikel 1 Nummer 1 des Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetzes mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar ist.

I. Vorüberlegung

Bereits *de lege lata* verfügt die Medienkommission über ein organschaftliches Auskunftsrecht gegenüber der Landesanstalt für Medien, siehe § 94 Absatz 5 Satz 1 Landesmediengesetz NRW. Insofern könnte generell in Abrede gestellt werden, dass im Hinblick auf das Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz eine Grundrechtsprüfung angezeigt ist. Hinsichtlich der bisherigen Regelung des § 94 Absatz 5 Satz 1 Landesmediengesetz NRW ist nicht bekannt, dass in Rechtsprechung oder Schrifttum Bedenken hinsichtlich ihrer Grundrechtskonformität erhoben wurden. Insofern muss darauf hingewiesen werden, dass der Regelungsgehalt von Artikel 1 Nummer 1 des Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz nichts an den Rechtsfolgen ändert, die aus der Betätigung des in § 94 Absatz 5 Satz 1 Landesmediengesetz NRW enthaltenen Auskunftsrechts erwachsen. Ebenfalls werden keine Änderungen an der Formulierung „Zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ in § 94 Absatz 5 Satz 1 Landesmediengesetz NRW vorgenommen.¹ Warum die vorgeschlagene Gesetzesänderung nun plötzlich einen ungerechtfertigten Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften darstellen soll ist daher erklärungsbedürftig.

¹ Als sachfremd ist insofern der Hinweis von *Holznel* und *Kalbhenn* auf Seite 5 der Stellungnahme 17/3466 einzustufen, dass das Auskunftsrecht der Medienkommission „[nur] zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ zustehe. Die Verknüpfung zwischen Auskunftsrecht und Aufgabenerfüllung entfällt durch das Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz eben nicht.

Hierzu könnte die These aufgestellt werden, dass durch die Erweiterung des Auskunftsrechtes auf jedes einzelne Mitglied der Medienkommission die Intensität des Grundrechtseingriffes durch eine potenziell häufigere Betätigung erhöht werden könnte und sich hieraus eine Grundrechtsrelevanz ergibt. Eine solche These wäre aber nur dann zutreffend, wenn erwiesen wäre, dass dem Gesetzgeber als Leitbild eine passiv agierende Medienkommission vorschwebt, welche die ihr zukommenden Rechte nur selten ausübt, sodass ein Gefälle hinsichtlich der Häufigkeit der Inanspruchnahme eines organschaftlichen Rechts und eines individuellen Rechts entsteht. Ein solches Leitbild lässt sich indes dem Gesetzestext an keiner Stelle entnehmen. Durch die Schaffung des Auskunftsrechtes, auch wenn es nur organschaftlich in Anspruch genommen werden kann, hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass dieses Recht bereits *de lege lata* häufig durch die Medienkommission in Anspruch genommen werden kann. Daher besteht kein vernünftiger Grund, bei der Grundrechtsprüfung vom Leitbild einer Medienkommission auszugehen, die weniger aktiv bei der Betätigung ihrer Rechte vorgeht als Mitgliedern der Medienkommission, denen gemäß Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz ein individuelles Auskunftsrecht zustehen würde.

Bereits aus diesen Erwägungen heraus wäre also eine weitergehende Grundrechtsprüfung entbehrlich, soweit man es als gegeben betrachtet, dass die gegenwärtige Rechtslage im Einklang mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht steht. Trotzdem soll hilfsweise untersucht werden, ob die Regelung im Einklang mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht steht.

II. Grundrechtsprüfung

1. Schutzbereich und Eingriff

Durch das Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz könnte der Schutzbereich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in seiner konkreten Gestalt als Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes eröffnet sein. Dieses Recht gewährleistet die aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.² Es sichert seinen Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe der auf sie bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten.³

Die Prüfung eines anderen sachlichen Schutzbereiches als der des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung drängt sich nicht auf.

Insoweit besteht kein Zweifel daran, dass nach aktueller Rechtslage als auch durch die in Artikel 1 Nummer 1 des Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetzes vorgeschlagene Änderung ein Eingriff in den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung vorliegt beziehungsweise vorläge, da mit Berufung auf das in § 94 Absatz 5 Satz 1 festgeschriebene Auskunftsrecht potenziell individualisierte Daten (zum Beispiel der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften) *de lege lata* an die Medienkommission als Organ und *de lege ferenda* an die Mitglieder der Medienkommission weitergegeben werden könnten.

2. Rechtfertigung

Indes könnte der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gerechtfertigt sein.

² BVerfGE 115, 320 (341).

³ A.a.O.

a) Schranke

Eingriffe in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht müssen in Anlehnung an die Schrankentrias des Artikels 2 Absatz 1 des Grundgesetzes durch die verfassungsmäßige Ordnung – also der Gesamtheit aller Rechtsnormen, die im Einklang mit der Verfassung stehen –, die Rechte anderer oder das Sittengesetz gerechtfertigt sein. Im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch angenommen, dass es auf jeden Fall eines formellen Gesetzes bedürfe, um in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzugreifen.⁴ Ein solches formelles Gesetz besteht bereits mit dem Landesmediengesetz NRW und seinem § 94 Absatz 5 Satz 1. Das Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz, das diese Vorschrift modifizieren soll, wäre nach erfolgreichem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ebenfalls formelles Gesetz. Es besteht somit eine taugliche gesetzliche Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

b) Verhältnismäßigkeit (Schranken-Schranke)

Diese Beschränkung wiederum muss ihrerseits verhältnismäßig sein, also ein legitimes Ziel verfolgen sowie geeignet, erforderlich und angemessen sein.

aa) Legitimes Ziel

Mit einem organschaftlich oder individuell ausgestalteten Auskunftsrecht muss hierbei ein legitimes Ziel verfolgt werden, das von der Verfassung prinzipiell gebilligt wird. Da die Legitimität des bereits bestehenden organschaftlichen Auskunftsrechtes der Medienkommission nicht in Zweifel zu ziehen ist (s.o.), stellt sich die Frage, welche spezifischen legitimen Zielsetzungen im Hinblick auf ein individuelles Auskunftsrecht bestehen können.

Vor diesem Hintergrund kommen mehrere legitime Ziele in Betracht:

(1) Wirksamere Kontrolle der Landesanstalt für Medien und ihres Direktors

Aus § 94 Absatz 5 Satz 4 des Landesmediengesetzes NRW ergibt sich, dass zu den Aufgaben der Medienkommission die Überwachung der Geschäftsführung des Direktors der Landesanstalt für Medien zählt. Auskünfte zur Geschäftsführung des Direktors, insbesondere der in § 94 Absatz 2 normierten Maßnahmen des Direktors, sind nach derzeitiger Rechtslage von der Medienkommission jedoch nur über die Betätigung ihres organschaftlichen Auskunftsrechts zu erlangen.

Hieraus ergibt sich, dass eine Kontrolle des Direktors über das Auskunftsrecht in allen Fällen ausgeschlossen ist, bei denen eine Mehrheit der Medienkommission es ablehnt, den Direktor zu kontrollieren. Eine solche Wertung durch den Gesetzgeber ist zweifelsohne zulässig und verfassungskonform. Indes ist sie aber nicht verfassungsrechtlich geboten oder sogar zwingend; dem Gesetzgeber steht es frei, seine diesbezügliche Bewertung abzuändern und auch dann eine Kontrolle des Direktors zu ermöglichen, wenn eine Mehrheit der Medienkommission dies nicht möchte oder kein Interesse hieran hat.

⁴ BVerfGE 65, 1 (44).

Es ist insofern darauf hinzuweisen, wie sich die Medienkommission zusammensetzt. § 93 Absatz 2 des Landesmediengesetzes NRW legt fest, dass der Landtag beziehungsweise die Fraktionen im Landtag acht Mitglieder in die Medienkommission entsenden. Absatz 3 legt sodann die Entsendebefugnis für weitere 27 Sitze in der Medienkommission fest, die im Einzelnen wie folgt lautet:

„Je ein Mitglied wird entsandt:

1. durch die Evangelischen Kirchen in Nordrhein-Westfalen,
2. durch die Katholische Kirche,
3. durch die Landesverbände der Jüdischen Gemeinden von Nordrhein und Westfalen und die Synagogen-Gemeinde Köln,
4. durch den Deutschen Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen,
5. durch die Gewerkschaft ver.di, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen, Fachgruppe Medien, Deutsche Journalistinnen und Journalisten-Union (dju),
6. durch den Deutschen Journalisten-Verband, Landesverband Nordrhein-Westfalen,
7. durch die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen und den Nordrhein-Westfälischen Handwerkstag e.V.,
8. aus dem Bereich der Wissenschaft (Landesrektorenkonferenz Nordrhein-Westfalen; Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen),
9. aus dem Bereich der Weiterbildung (Landesverband der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen; Gesprächskreis für Landesorganisationen der Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen),
10. aus den Bereichen Kunst und Kultur (Landesmusikrat Nordrhein-Westfalen; Bundesverband bildender Künstlerinnen und Künstler, Landesverband Nordrhein-Westfalen; Kulturrat Nordrhein-Westfalen),
11. aus dem Bereich Film (Filmbüro NW e.V.; Verband der Fernseh-, Film-, Multimedia- und Videowirtschaft e.V.; Film- und Fernseh-Produzentenverband Nordrhein-Westfalen e.V.),
12. aus dem Bereich der Förderung der Medienkompetenz (Landesarbeitsgemeinschaft Lokale Medienarbeit NRW e.V., und Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur (GMK), Landesgruppe NRW),
13. aus dem Bereich Bürgermedien (Landesverband Bürgerfunk NRW e.V. (LBF); Interessenverein Gemeinnütziger Rundfunk im Lande Nordrhein-Westfalen, Landesverband Gemeinnütziger Bürgermedien e.V. (IGR); Landesarbeitsgemeinschaft Bürger- und Ausbildungsmedien NRW e.V. (LABAM); Campusradio NRW e.V.),
14. aus dem Bereich Soziales (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen),
15. durch den Frauenrat Nordrhein-Westfalen und die Landesarbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Nordrhein-Westfalen,
16. durch den Deutschen Kinderschutzbund Landesverband NRW e.V., und die Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz Landesstelle Nordrhein-Westfalen e.V. (AJS),
17. durch den Landesjugendring Nordrhein-Westfalen,
18. durch den Sozialverband Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, den Sozialverband VdK, Landesverband Nordrhein-Westfalen,
19. durch die Landesseniorenvertretung Nordrhein-Westfalen,
20. aus dem Kreis der Verbraucherinnen und Verbraucher (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.),

21. durch den Landessportbund Nordrhein-Westfalen,
22. durch die anerkannten Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 66 Absatz 1 des Landesnaturschutzgesetzes vom 21. Juli 2000 (GV. NRW. S. 568), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 934) neu gefasst worden ist,,
23. aus dem Kreis der Migrantinnen und Migranten (Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen),
24. durch den Landesbehindertenrat NRW e.V.,
25. durch die Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen, IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e.V
26. durch den Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM), und den Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. (eco),
27. durch den Zeitungsverlegerverband Nordrhein-Westfalen e.V. (ZVNRW).“

Absatz 4 legt fest, dass fünf weitere Mitglieder der Medienkommission durch so genannte „gesellschaftlich relevante Gruppen“ entsandt werden. Schließlich legt Absatz 5 fest, dass die Medienkommission ein weiteres Mitglied zu kooptieren hat.

Wie auf Seite 1 der Landtags-Drucksache 17/10856 im Hinblick auf die Veranstaltergemeinschaften des Lokalhörfunks zutreffend thematisiert, hat sich der Gesetzgeber auch bei der Zusammensetzung der Medienkommission für ein überwiegend korporatistisches Modell entschieden, bei dem verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen und Verbänden ohne direkte demokratische Legitimation (beispielsweise durch freie Wahlen) ein Sitz in der Medienkommission zugesprochen wird. Hieraus ergeben sich vor allem zwei Gesichtspunkte:

Zum einen ist festzustellen, dass die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen über eine jeweils eigene spezifische Interessenlage verfügen. Zum Beispiel kann lebensnah davon ausgegangen werden, dass beispielsweise der in § 93 Absatz 3 Nr. 4 des Landesmediengesetzes NRW erwähnte Deutsche Gewerkschaftsbund eine andere Interessenlage hat als die in Nr. 7 erwähnte Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände.

Zum anderen ist die vom Gesetzgeber getroffene Auswahl der gesellschaftlichen Gruppen, die für die Zusammensetzung der Medienkommission relevant sind, lediglich ein umfangreicher Versuch, auf Grundlage der subjektiven Einschätzung des Gesetzgebers ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Gruppen abzubilden. Die Entscheidung des Gesetzgebers zur Beteiligung bestimmter Gruppen ist allerdings nicht durchgehend an objektiven Kriterien ausgerichtet: Warum beispielsweise im § 93 Absatz 3 Nummern 1 bis 3 nur die evangelische, katholische und jüdische Religionsgemeinschaft privilegiert werden, aber vor dem Hintergrund der Landesdemographie nicht andere, ist nur vor dem Hintergrund eines subjektiv-politischen Werturteils zu erklären, nicht jedoch anhand objektiver Kriterien.

Diese korporatistische Grundstruktur ist zwar sicherlich im Rahmen der Verfassungsordnung zulässig, aber insofern problematisch, als dass sie die Möglichkeit zu einer kollusiven Vorgehensweise einer Mehrheit der Mitglieder der Medienkommission eröffnet. Die letztlich arbiträr ausgewählten gesellschaftlichen Gruppen könnten gemäß ihrer spezifischen Interessenlage über ihre Vertreter in der Medienkommission darauf hinwirken, eine wirksame Kontrolle des Direktors der Landesanstalt für Medien zu unterbinden, falls dieser Mehrheit die Geschäftsführung des Direktors aufgrund gemeinsamer Interessen als genehm erscheint. Gerade im Hinblick auf das organschaftliche Auskunftsrecht der Medienkommission ist somit eine Blockademöglichkeit einer Kommissionsmehrheit aus sachfremden, eigennützigen Erwägungen heraus gegeben.

Hinzu kommt, dass aufgrund der nicht-objektiven Bestimmung eines Großteils der Medienkommission durch die subjektive Entscheidung des Gesetzgebers auch eine fragwürdige Wechselwirkung zwischen einer politischen Mehrheit im Landtag und einzelnen gesellschaftlichen Gruppen besteht. Insofern sei darauf hingewiesen, dass insbesondere ältere Parteien seit Jahrzehnten Beziehungen zu den im Landesmediengesetz NRW mit Entsendungsrechten ausgestatteten gesellschaftlichen Gruppen pflegen. Deren Parteigänger hatten Gelegenheit, sich innerhalb der Organisations- und Verbandsstrukturen solcher gesellschaftlicher Gruppen einzubringen und so Einfluss auf die Gruppen zu nehmen (und umgekehrt). Durch die Zusammensetzung der Medienkommission sind daher ältere Parteien gegenüber neuen Parteien im Nachteil, die ihren Wirkungskreis noch nicht auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen ausdehnen konnten.

Hierin ein potenzielles Kontrolldefizit zu erkennen und daher durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung eine wirksamere Kontrolle der Geschäftsführung des Direktors der Landesanstalt für Medien zu ermöglichen stellt insofern ein legitimes Regelungsziel dar, da es potenziellen Machtmissbrauch einer kollusiv zusammenwirkenden Mehrheit in der Medienkommission erschwert und hierdurch das bestehende korporatistische System, das im Hinblick auf die Medienkommission zur Anwendung kommt, verbessert.

(2) Erhöhung von Transparenz allgemein und auf dem Gebiet des Rundfunks

Durch die Erweiterung des Kreises derjenigen, die bestimmte Auskünfte (z.B. über die Mitglieder einer Veranstaltergemeinschaft) erlangen können, wird das Ziel verfolgt, die Transparenz allgemein und auf dem Gebiet des Rundfunks zu steigern, wenn auch nur in beschränktem Umfang, da von der vorgeschlagenen Regelung nur die Mitglieder der Medienkommission profitieren würden.

Die allgemeine Förderung von Transparenz erscheint hierbei vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips aus Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes legitim.

Soweit sich die Auskünfte auf den Lokalhörfunk und seine Veranstaltergemeinschaften beziehen, ergibt sich aus den Grundsätzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit, dass Transparenzregeln der Offenheit des öffentlichen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesses dienen. Gerade Beteiligungen von politischen Akteuren können sich erheblich auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung auswirken.⁵ Im Falle der Veranstaltergemeinschaften des Lokalhörfunks könnten sich so auch politische Akteure weitgehend unbemerkt an den Beratungs- und Entscheidungsprozessen der Veranstaltergemeinschaften beteiligen. Ein individuelles Auskunftsrecht zu den Mitgliedern der Veranstaltergemeinschaften würde daher auch auf dem Gebiet des Rundfunks ein legitimes Ziel verfolgen.

(3) Stärkung von Parlamentarismus und Oppositionsrechten

Schließlich entfaltet die vorgeschlagene Gesetzesänderung auch eine mittelbare Wirkung im Hinblick auf die Stärkung von Parlamentarismus und Oppositionsrechten. Gemäß § 93 Absatz 2 des Landesmediengesetzes NRW werden acht Mitglieder der Medienkommission durch den Landtag beziehungsweise die Fraktionen im Landtag entsandt, wobei jede Fraktion Anspruch darauf hat, mit mindestens einem Vertreter in der Medienkommission repräsentiert zu sein. Im demokratischen Regelfall, bei der die Landesregierung nicht durch alle im Parlament vertretenen Fraktionen getragen wird, sichert diese Vorschrift auch die Beteiligung der Oppositionsfraktionen an der Arbeit der Medienkommission.

⁵ Vgl. BVerfGE 121, 30 (67).

Indes können die Vertreter der demokratisch legitimierten Opposition durch die organschaftliche Ausgestaltung des Auskunftsrechts der Medienkommission die ihnen in der parlamentarischen Demokratie obliegende wesentliche Funktion, nämlich die Kontrolle der Mehrheit, nicht ausüben, wenn die Mehrheit alleine über die Betätigung von Kontrollinstrumenten wie des Auskunftsrechts entscheiden darf. Für die Sphäre des Parlaments selbst ist beispielsweise durch die Landesverfassung in Artikel 30 Absatz 3 anerkannt, dass Abgeordnete (und eben nicht nur der Landtag als Organ) Fragen und Anträge stellen dürfen.

Eine Übertragung dieses Grundgedankens auf die Sphäre der Medienkommission, durch welche Minderheitsrechte und die Rolle der Opposition gestärkt werden, ist gerade vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips aus Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes ebenfalls als ein legitimes Ziel des Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetzes anzusehen.

(4) Ergebnis

Das Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz verfolgt legitime Ziele.

bb) Geeignetheit

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung muss auch geeignet sein, um die legitimen Ziele zumindest zu fördern.

Im Hinblick auf die wirksamere Kontrolle des Direktors der Landesanstalt für Medien ist festzustellen, dass ein individuelles Auskunftsrecht für jedes Mitglied der Medienkommission verhindert, dass eine Kontrolle durch eine Kommissionsmehrheit blockiert werden kann. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ermöglicht so eine wirksamere Kontrolle.

Im Hinblick auf die Erhöhung von Transparenz auf dem Gebiet des Rundfunks vergrößert die Regelung den Personenkreis, die Kenntnis über die Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften erlangen können. Zwar ergibt sich hieraus keine Transparenz gegenüber der breiten Öffentlichkeit. Ein zumindest fördernder Effekt im Hinblick auf die Transparenzwirkung lässt sich indes durch die Beteiligung eines größeren Personenkreises nicht bezweifeln.

Im Hinblick auf die Stärkung von Parlamentarismus und Oppositionsrechten kann mit Hinweis darauf, dass durch ein individuelles Auskunftsrecht auch die in der Medienkommission sitzenden Vertreter der parlamentarischen Opposition ein individuelles Kontrollrecht wie ein Minderheitsrecht in Anspruch nehmen können, jedenfalls eine mittelbare Förderung dieses Ziels bejaht werden.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist demnach geeignet.

cc) Erforderlichkeit

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung muss auch erforderlich sein, das heißt, dass im Hinblick auf die angestrebten Regelungsziele kein milderes unter allen zumindest gleich geeigneten Mitteln zur Verfügung stehen kann.

Hier wäre zum einen denkbar, dass man anstelle eines individuellen Auskunftsrechtes für jedes Mitglied der Medienkommission ein Auskunftsrecht setzt, das von einer Minderheit betätigt werden kann, die ein bestimmtes Quorum (zum Beispiel ein Viertel der Mitglieder der Medienkommission) überschreitet. Indes wäre eine solche Regelung nicht gleich geeignet: Im Regelfall dürften kleinere Oppositionsfraktionen nicht mehr als über einen Vertreter in der Medienkommission verfügen. Durch eine Ausgestaltung als Minderheitsrecht, bei der die Minderheit eine bestimmte Quantität erreichen muss, würden die verfolgten Regelungsziele deshalb nicht in der gleichen Intensität erreicht werden.

Zum anderen wäre es auch denkbar, ein individuelles Auskunftsrecht enger zuzuschneiden und beispielsweise einzelnen Mitglieder nur bestimmte Auskünfte zuzubilligen, die zuvor in einem abschließenden Katalog durch den Gesetzgeber normiert wurden. Eine solche Regelung würde allerdings ignorieren, dass *de lege lata* wie *de lege ferenda* bereits eine Beschränkung des Auskunftsrechts besteht, nämlich dass nur „erforderliche Auskünfte“ von der Medienkommission beziehungsweise den Mitgliedern der Medienkommission „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ vom Direktor der Landesanstalt für Medien verlangt werden können. Eine Pflicht zur Erteilung von Auskünften, die nichts mit den Aufgaben des Mitglieds einer Medienkommission zu tun haben, wird also gerade nicht geschaffen. Auskünfte, die beispielsweise das Privat- oder sogar Intimleben der Mitglieder von Veranstaltergemeinschaften betreffen, können vom Direktor demnach problemlos verweigert werden.

Eine darüber hinaus gehende Einschränkung des Auskunftsrechts wäre insofern auch nicht gleich geeignet, die wirksame Kontrolle des Direktors der Landesanstalt für Medien durch die Mitglieder der Medienkommission sicherzustellen. Da es in vielen Fällen, wie beispielsweise bei der Kontrolle der rechtskonformen Zusammensetzung der Veranstaltergemeinschaften durch den Direktor der Landesanstalt für Medien, keine detaillierten gesetzlichen Vorschriften gibt, wie der Direktor das Landesmediengesetz NRW zu vollziehen hat, liegen zahlreiche Entscheidungen in seinem pflichtgemäßen Ermessen. Von vornherein das Auskunftsrecht auf bestimmte Katalogtatbestände zu begrenzen würde insofern die Kontrolldichte gegenüber dem Direktor der Landesanstalt für Medien ohne Not schmälern, ohne dass man seinerseits seine Befugnisse auf einen solchen Katalog einschränken würde.

Weitere alternative Mittel drängen sich nicht auf.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist somit erforderlich.

dd) Angemessenheit

Bei Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist zu berücksichtigen, dass diese nur im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen sind.⁶ An den mit dem Eingriff verfolgten Zweck sind umso höhere Anforderungen zu stellen, je tiefer die in den Daten gespeicherten Informationen Auskunft über den privaten Bereich des Betroffenen geben und je intensiver die Daten benutzt werden sollen.⁷

⁶ Maun/Dürig/Di Fabio, 92. EL August 2020, Art. 2 Abs. 1 GG, Rn. 181.

⁷ A.a.O.

Die mit dem Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz verfolgten Ziele (wirksamere Kontrolle, erhöhte Transparenz, Stärkung von Parlamentarismus und Oppositionsrechten) präsentieren sich als Allgemeininteressen.

Durch die vorgenommene Beschränkung auf erforderliche Auskünfte, die der Erfüllung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Tätigkeit in der Medienkommission dienen, ist von vornherein die Tiefe der in den Daten gespeicherten Informationen, die der Direktor der Landesanstalt für Medien an die Mitglieder der Medienkommission herauszugeben hätte, begrenzt. Einer Abfrage durch die Mitglieder der Medienkommission wären nur diejenigen Daten zugänglich, die bereits vom Direktor der Landesanstalt für Medien erhoben wurden und die allesamt in der Sozialsphäre liegen dürften, wie z.B. die Namen der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften. Insoweit würde das individuelle Auskunftsrecht lediglich dazu führen, dass bereits einmal von den Mitgliedern der Veranstaltergemeinschaften erhobene der Sozialsphäre zuzurechnende Daten an die Mitglieder der Medienkommission lediglich weitergeleitet werden. Auch bei anderen Anwendungsfällen, die nicht die Veranstaltergemeinschaften betreffen, bliebe es bei diesen Grundsätzen.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Allgemeininteressen überwiegen somit die hier vorgenommene Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

ee) Ergebnis

Die Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist verhältnismäßig.

4. Gesamtergebnis

Artikel 1 Nummer 1 des Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetzes ist mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar.

III. Verfassungskonforme Auslegung

Es sei darauf hingewiesen, dass selbst wenn Zweifel an der Vereinbarkeit eines individuellen Auskunftsrechts mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung bestehen sollten, gleichwohl die vorgeschlagene Gesetzesänderung einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich wäre. Auch der skeptische Rechtsanwender könnte insofern bei konkreten Auskunftsverlangen darauf abstellen, dass die Abfrage bestimmter Informationen mit Rücksicht auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht gedeckt wäre, falls die Beschränkung des Auskunftsrechts auf erforderliche Auskünfte, die der Aufgabenerfüllung der Mitglieder der Medienkommission dienen, im Einzelfall nicht ausreichend sein sollte.

B. Rechtspolitische Bewertung

Transparenzbemühungen auf dem Gebiet des Rundfunks sind nicht neu. Bereits seit längerer Zeit ist zu beobachten, dass vor allem im öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Transparenzbemühungen zunehmen. So hat beispielsweise der Westdeutsche Rundfunk Köln auf seiner Netzseite die Mitglieder des Rundfunkrates und des Verwaltungsrates zusammen mit Selbstauskünften der Mitglieder publik gemacht

(<https://www1.wdr.de/unternehmen/der-wdr/gremien/index.html>). Der Landtag hat es allerdings abgelehnt, eine vergleichbare Transparenz für die Öffentlichkeit bei den Mitgliedern der Veranstaltergemeinschaften des Lokalhörfunks zu schaffen.

Insoweit erscheint der vorliegende Gesetzentwurf auch rechtspolitisch nachvollziehbar, da er an den vom Landtag getroffenen Ablehnungsbeschluss im Hinblick auf das Lokalhörfunk-Transparenzgesetz NRW auf Landtagsdrucksache 17/7907 anknüpft und mit ihm offenbar der Versuch unternommen wird, Transparenz in einem „kleineren“ Umfang herzustellen, indem zumindest die Mitglieder der Medienkommission individuell die Möglichkeit erhalten, über die Identität der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften Kenntnis zu erlangen.

Sollte auch das Auskunftsrechte-Erweiterungsgesetz abgelehnt werden, stellt sich die Frage, auf welchem alternativen Wege eine Transparenz hinsichtlich der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften zu erreichen wäre oder ob es bei der Position des Landtags bleiben wird, dass keine Transparenz hinsichtlich der Identität der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaften gewünscht ist. Die derzeitigen gesetzlichen Vorschriften hierzu sind jedenfalls vor dem Hintergrund des deutlichen Transparenzgefälles zwischen dem (vorbildlich agierenden, s.o.) öffentlichem-rechtlichem Rundfunk und dem Lokalhörfunk nicht wirklich befriedigend.

Misha Rosalie Böbenecker

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Böbenecker', written in a cursive style.