

**STELLUNGNAHME
16/3226**

A12

**Gesetz zur Änderung des WDR-Gesetzes und des Landesmediengesetzes
Nordrhein-Westfalen
(15. Rundfunkänderungsgesetz)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/9727

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien

24. November 2015

Stellungnahme von

Professor Dr. Rolf Schwartmann

Leiter der Kölner Forschungsstelle für Medienrecht
Fakultät für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften
der Technischen Hochschule Köln

18. November 2015

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	2
1.	Neustrukturierung der Aufsichtsgremien	3
2.	Kontrolle und Kooperation	3
3.	Förderung von Transparenz und Partizipation	4
4.	Telemedienauftrag.....	4
II.	Die Änderungen im Einzelnen.....	4
1.	Rundfunk- und Verwaltungsrat	4
a)	Rundfunkrat	4
b)	Verwaltungsrat als Expertengremium	5
c)	Abgabe zentraler Aufgaben an den Verwaltungsrat	6
2.	Kooperation mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern/Dritten.....	6
3.	Stärkere Kontrolle von Tochterunternehmen.....	6
4.	Förderung von Transparenz und Partizipation	7
5.	Konkretisierung des Telemedienauftrags	7
III.	Kritische Würdigung	7
1.	Neuausrichtung der Aufsichtsgremien.....	7
2.	Fehlende Begrenzung von Kooperationen	9
3.	Nichterfüllung der auferlegten Transparenzanforderungen	11
a)	Nichtöffentlichkeit des Verwaltungsrates	11
b)	Scheinöffentlichkeit des Rundfunkrates.....	12
4.	Drohende Ausuferung des Telemedienauftrags.....	12
IV.	Fazit.....	14

I. Einleitung

Mit dem derzeit im Entwurf zu diskutierenden Gesetz zur Änderung des WDR-Gesetzes (im Folgenden WDRG-E) und des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (15. Rundfunkänderungsgesetz) vom 10.9.2015 (Drucksache 16/9727) soll der Westdeutsche Rundfunk (im Folgenden WDR) weitreichenden Änderungen unterworfen werden.

Seit der letzten umfassenden Novellierung im Jahr 2009 haben sich mit Blick auf die mit immenser Geschwindigkeit fortschreitende Technik neue Anforderungen und Regelungsbedarfe ergeben. Auch hat das Bundesverfassungsgericht Anfang des Jahres 2014 wesentliche verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen zur Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgegeben. Ferner steht der WDR aufgrund der Finanzierung durch Rundfunkbeiträge in der Verantwortung, wesentliche Betriebsabläufe und Entscheidungsprozesse transparenter zu gestalten, um den interessierten Bürgerinnen und Bürgern größtmögliche Partizipation zu ermöglichen.

1. Neustrukturierung der Aufsichtsgremien

Zunächst soll eine Neustrukturierung der Aufsichtsgremien erfolgen. Gerade mit Blick auf die Geschäftsführung des WDR soll der Rundfunkrat entlastet werden. Namentlich Rechts- und Finanzfragen sollen durch den Verwaltungsrat übernommen werden. Um diesen Anforderungen auch fachlich gerecht werden zu können, ist eine Fortentwicklung des Verwaltungsrats zu einem Expertengremium vorgesehen. Darüber hinaus soll die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien an das im März 2014 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag bezüglich der Grundsätze der Staatsferne und der Unabhängigkeit der Mitglieder angeglichen werden.

2. Kontrolle und Kooperation

Darüber hinaus sollen Programmbeschaffungen ab zwei Millionen Euro der Gremienkontrolle auch dann unterliegen, wenn sie von oder auf Rechnung von Tochtergesellschaften des WDR beauftragt worden sind.

Ferner sollen durch die Zusammenarbeit des WDR mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern oder privaten Dritten finanzielle sowie kompetenzielle Synergien geschaffen werden.

3. Förderung von Transparenz und Partizipation

Des Weiteren sollen Transparenz und partizipative Elemente gefördert werden. Die Öffentlichkeit der Sitzungen des Rundfunkrates soll künftig den Regelfall darstellen. Darüber hinaus sollen relevante Informationen und Unterlagen offengelegt und insbesondere im Rahmen des Onlineangebots zugänglich gemacht werden.

4. Telemedienauftrag

Darüber hinaus soll das zu novellierende WDR-Gesetz der fortschreitenden technologischen Entwicklung und der hiermit verbundenen gattungsübergreifenden Verbreitung von Inhalten Rechnung tragen. Mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung soll daher eine Konkretisierung der telemedialen Aufgaben und Befugnisse des WDR erfolgen.

II. Die Änderungen im Einzelnen

1. Rundfunk- und Verwaltungsrat

a) Rundfunkrat

In der derzeitigen Fassung des WDR-Gesetzes (im Folgenden WDRG) umfasst der Rundfunkrat 47 Mitglieder, deren personelle Struktur sich wie folgt zusammensetzt: bis zu 13 vom Landtag gewählte Mitglieder, 21 weitere Mitglieder aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen, 10 weitere Mitglieder aus den Bereichen Publizistik, Kultur, Kunst und Wissenschaft, je ein weiteres Mitglied aus dem Kreis der älteren Menschen, der Menschen mit Behinderung und der Menschen mit Migrationshintergrund (§ 15 Abs. 2-5 WDRG). Zwei vom Personalrat entsandte Mitglieder können darüber hinaus mit beratender Stimme an den Sitzungen des Rundfunkrats teilnehmen (§ 15 Abs. 13 WDRG).

Nach dem Gesetzesentwurf der Landesregierung soll der Rundfunkrat künftig 58 Mitglieder umfassen (§ 15 Abs. 1 S. 1 WDRG-E). Ausdrücklich wird dabei auf das Ziel einer geschlechterparitätischen Besetzung verwiesen (§ 15 Abs. 1 S. 2 WDRG-E). 13 Mitglieder (derzeit „bis zu“) sollen dem Landtag entstammen. Anders als bislang, sollen die Mitglieder allerdings nicht mehr vom Landtag gewählt, sondern entsandt werden (§ 15 Abs. 2 WDRG-E). Dies bedeutet, dass die Zusammensetzung dieser Mitglieder mit den bei der Landtagswahl erzielten Ergebnissen derart verknüpft ist, dass sie nach jeder Neukonstituierung des Landtags ebenfalls neu

bestimmt werden müssen.¹ 36 (bislang 21) weitere Mitglieder sollen durch verschiedene verbandsmäßig organisierte Gruppen und Institutionen entsandt werden (§ 15 Abs. 3 WDRG-E). Ferner findet sich in § 15 Abs. 4 WDRG-E eine Öffnungsklausel, die die Entsendung weiterer sieben Mitglieder durch gesellschaftlich relevante Gruppen vorsieht. Verbände und sonstige nicht öffentlich-rechtliche Organisationen, die in der Gesamtsicht mit den nach den Absätzen 2 und 3 entsendeberechtigten Stellen die Vielfalt der aktuellen gesellschaftlichen Strömungen und Kräfte in Nordrhein-Westfalen widerspiegeln, können sich demnach beim Landtag um einen Sitz beim Rundfunkrat bewerben. Zuletzt ermöglicht der Gesetzesentwurf zwei natürlichen, nicht verbandsmäßig organisierten Personen die Bewerbung um eine Mitgliedschaft im Rundfunkrat (§ 15 Abs. 5 WDRG-E).

b) Verwaltungsrat als Expertengremium

Die Zahl der Mitglieder im Verwaltungsrat soll durch den Gesetzesentwurf unverändert bleiben. Ebenfalls unverändert soll die Zahl der staatlichen bzw. staatsnahen Mitglieder bleiben. Gemäß § 20 Abs. 5 WDRG-E (bislang § 20 Abs. 1 S. 4 WDRG) dürfen nach wie vor bis zu zwei Mitglieder dem Europäischen Parlament, dem Bundestag oder einem Landtag angehören. Verändert werden soll ausschließlich die Qualifikation der Verwaltungsratsmitglieder. Während von Gesetzes wegen bislang keinerlei fachliche Anforderungen gestellt wurden, sollen die sieben vom Rundfunkrat gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates nunmehr ein hohes Maß an Sachverstand und Praxiserfahrung auf unterschiedlichen Gebieten in die Gremienarbeit einbringen (§ 20 Abs. 2 S. 1 WDRG-E). Erforderlich sind Erfahrungen bzw. Kenntnisse auf dem Gebiet des Medienrechts (Nr. 1), der Informations- oder Rundfunktechnologie (Nr. 4) sowie der Personalwirtschaft (Nr. 5). Weiterhin bedarf es je eines Mitglieds mit betriebswirtschaftlichem Hochschulabschluss (Nr. 2) bzw. Wirtschaftsprüfungsexamen (Nr. 3). Ferner sollen zwei Mitglieder mit Befähigung zum Richteramt und Kenntnissen auf dem Gebiet des Medienrechts (Nr. 6) bzw. Erfahrungen auf dem Gebiet des Handels- und Gesellschaftsrechts oder des allgemeinen Zivilrechts (Nr. 7) gewählt werden. Alle genannten Mitglieder müssen zudem über mindestens fünf Jahre Berufserfahrung in den jeweiligen Gebieten verfügen (§ 20 Abs. 2 S. 2 WDRG-E).

¹ LT-Drs. 16/9727, S. 68 Nr. 10.

c) Abgabe zentraler Aufgaben an den Verwaltungsrat

Gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 8, 9 und Nr. 10 WDRG-E werden dem Rundfunkrat mit Blick auf das Finanzwesen des WDR Aufgaben von erheblicher Bedeutung entzogen. Hiervon betroffen sind Beschlüsse über die mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung des WDR (Nr. 8), die Feststellung des Jahresabschlusses des WDR, die Genehmigung des Geschäftsberichts (Nr. 9) sowie Beschlüsse über die Bildung von Rücklagen und eines Deckungsstocks für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung der festangestellten Mitarbeiter (Nr. 10). Die genannten Aufgaben werden nunmehr dem Verwaltungsrat übertragen (§ 20 Abs. 2 Nrn. 4-6 WDRG-E).

2. Kooperation mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern/Dritten

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 WDRG-E bedarf die Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern nunmehr einer förmlichen Vereinbarung im Sinne eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Darüber hinaus wird der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit des WDR mit privaten Dritten näher ausgestaltet. Neben der Auswahl privater Kooperationspartner, die im Sinne der Meinungsvielfalt sowie diskriminierungsfrei erfolgen muss, sind bei auf Dauer angelegten oder sonst erheblichen Kooperationen auf Vorschlag des Intendanten Richtlinien zu den Rahmenbedingungen und zur vertraglichen Ausgestaltung zu erlassen (§ 7 Abs. 2 S. 2 WDRG-E). Die Aufgabe der Beschlussfassung über die Kooperationsrichtlinien kommt dem Rundfunkrat zu (§ 16 Abs. 2 Nr. 8 WDRG-E). In Anbetracht der künftig erhöhten Transparenzanforderungen (vgl. hierzu unter Punkt 4.) sind diese Richtlinien im Online-Angebot des WDR zu veröffentlichen (§ 7 Abs. 2 S. 3 WDRG-E).

Abschlüsse von Kooperationsverträgen mit erheblicher Bedeutung für den Haushalt oder die Personalwirtschaft des WDR bedürfen zudem der Zustimmung des Verwaltungsrates (§ 21 Abs. 3 Nr. 13 WDRG-E).

3. Stärkere Kontrolle von Tochterunternehmen

Nach § 16 Abs. 6 S. 2 Nr. 2 WDRG-E unterliegen Verpflichtungen über Programmherstellung oder -beschaffungen nunmehr auch dann der Zustimmung des Rundfunkrates, wenn diese von Tochterunternehmen des WDR getätigt werden und der Wert der Verpflichtung insgesamt 2 Millionen Euro übersteigt.

4. Förderung von Transparenz und Partizipation

Aus dem laut Gesetzesentwurf der Landesregierung neu einzufügenden § 14a WDRG-E ergibt sich die Verpflichtung des WDR zu größtmöglicher Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Zu diesem Zweck sind die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung des Verwaltungsrats, des Rundfunkrats und dessen eingesetzter Ausschüsse, alle Satzungen, gesetzlich bestimmte Berichte sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für den WDR sind, in seinem Online-Angebot bekannt zu machen.

Darüber hinaus sollen die Sitzungen des Rundfunkrates künftig grundsätzlich öffentlich sein (§ 18 Abs. 2 S. 1 WDRG-E). Ein Ausschluss der Öffentlichkeit soll nur für vertrauliche Personalangelegenheiten, für die unvermeidliche Erörterung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (hier hat der Ausschluss durch Satzung zu erfolgen) sowie in sonstigen begründeten Ausnahmefällen durch Beschluss des Rundfunkrates möglich sein (§ 18 Abs. 2 S. 2-4 WDRG-E).

Nichtöffentlich sollen dagegen die Sitzungen der Ausschüsse sein (§ 17 Abs. 6 S. 1 WDRG-E). Lediglich die Anwesenheitsliste der Ausschussmitglieder soll im Online-Angebot des WDR bekannt gemacht werden (§ 17 Abs. 6 S. 2 WDRG-E).

5. Konkretisierung des Telemedienauftrags

Nach § 3 Abs. 9 WDRG-E ist der WDR nicht mehr ausschließlich auf die Veröffentlichung programmbegleitender Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt beschränkt. Vorgesehen ist nunmehr auch die Verbreitung elektronischer Begleitmaterialien mit Programmbezug, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben des WDR erforderlich ist. Zugleich wird der Begriff „Programme“ im Rahmen der Aufgaben des WDR um den Zusatz „und Angebote“ ergänzt (§ 3 Abs. 8 S. 2 WDRG-E). In § 3 Abs. 10 S. 2 WDRG-E wird der Begriff „Rundfunkproduktionen“ hierdurch sogar ersetzt.

III. Kritische Würdigung

1. Neuausrichtung der Aufsichtsgremien

Mit Urteil vom 25. März 2014 hat das Bundesverfassungsgericht (im Folgenden BVerfG) der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des ZDF einen übermäßig

großen staatlichen Einfluss attestiert.² Demgegenüber muss die Organisation der Gremien am Ziel der Vielfaltsicherung ausgerichtet werden. Darüber hinaus muss die Gremienzusammensetzung dem Gebot der Staatsferne genügen, welches die Vielfaltsicherung als deren Ausfluss in spezifischer Hinsicht konkretisiert.³ Mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung der genannten Gebote hat das Gericht dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zugestanden. Es sei seine Aufgabe, zu entscheiden, welche Kriterien und Brechungen er zur Vielfaltsicherung nutze und wie er sie einander zuordne. Ebenfalls in die Verantwortung des Gesetzgebers wird die Entscheidung über die Größe der Gremien gestellt.⁴

Ungeachtet dieser Freiheiten, die dem Gesetzgeber mit Blick auf die nähere Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugestanden sind, leiten sich aus den Anforderungen an die Vielfaltsicherung und dem Gebot der Staatsferne dennoch einige von Verfassungs wegen begrenzende Maßgaben ab.⁵

Nach Ansicht des BVerfG darf der Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder⁶ in den Aufsichtsgremien und Ausschüssen den Anteil von einem Drittel nicht übersteigen.⁷ Bei der Bestimmung der übrigen Mitglieder sollen möglichst unterschiedliche, auch kleinere, nicht kohärent organisierte Gruppierungen Berücksichtigung finden, wobei dem Gesetzgeber auch hier ein denkbar weiter Gestaltungsspielraum zugebilligt wird,⁸ soweit der Dominanz von Mehrheitsperspektiven sowie einer Versteinerung der Gremienzusammensetzung entgegengewirkt wird.⁹

Aufgrund der Bindungswirkung, die den tragenden Gründen einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch über den konkreten Fall hinaus zukommt (§ 31 Abs. 1 BVerfGG), betrifft das soeben dargelegte Urteil nicht nur das ZDF, sondern ist für den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Relevanz.¹⁰

² Vgl. hierzu *Dörr/Schwartzmann* Medienrecht, 5. Aufl. 2015, 3. Teil Rn. 149c, 151 ff.; *Schwartzmann* in *Schwartzmann* (Hrsg.), *Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht*, 3. Aufl. 2014, 4. Kap. Rn. 15 ff.

³ *BVerfG* Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, NVwZ 2014, 867, 870 Rn. 43.

⁴ *BVerfG* a.a.O. Rn. 63.

⁵ *BVerfG* a.a.O. Rn. 63.

⁶ Hierbei geht es um Personen, die staatlich-politische Entscheidungsmacht innehaben oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat stehen und folglich in besonderer Weise auf die Zustimmung einer breiteren Öffentlichkeit angewiesen sind, *BVerfG* a.a.O. Rn. 58.

⁷ *BVerfG* a.a.O. Rn. 55 ff.

⁸ *BVerfG* a.a.O. Rn. 69 ff., 74.

⁹ *BVerfG* a.a.O. Rn. 72 ff.

¹⁰ Vgl. hierzu *Dörr/Schwartzmann* Medienrecht, 5. Aufl. 2015, 3. Teil Rn. 151b.

Den durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen zu Staatsferne und Vielfaltssicherung trägt der Gesetzesentwurf der Landesregierung angemessen Rechnung. Sofern der Rundfunkrat künftig 58 Mitglieder umfassen soll (§ 15 Abs. 1 S. 1 WDRG-E) und hiervon 13 Mitglieder vom Landtag entsandt werden (§ 15 Abs. 2 WDRG-E), beträgt der Anteil staatlicher bzw. staatsnaher Mitglieder ca. 22 Prozent. Über die in § 15 Abs. 4 und 5 WDRG-E enthaltenen Öffnungsklauseln, die die Entsendung weiterer sieben Mitglieder durch gesellschaftlich relevante Gruppen sowie zweier natürlicher, nicht verbandsmäßig organisierter Personen vorsehen, wird die Zusammensetzung des Rundfunkrates in vielfaltssichernder Weise dynamisiert.

Vor dem Hintergrund der Erhöhung der Anzahl an Rundfunkratsmitgliedern um 11 Personen, denen Ansprüche auf monatliche Sitzungsgelder (jeweils 200 €) sowie monatliche Aufwandsentschädigungen (jeweils 1000 €) zustehen (§ 15 Abs. 17 S. 2 und 4 WDRG-E), rückt aber die angemessene Berücksichtigung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Blick. Der Gesetzgeber sollte sich mit der Frage befassen, ob derart generöse Zahlungen, noch der Sparsamkeit entsprechen. In Veranstaltergemeinschaften des privaten Lokalfunks werden etwa nur Bruchteile der oben genannten Vergütung als Sitzungsgeld und keine Aufwandsentschädigung gezahlt.

Zugleich könnte dem Gesetzgeber hinsichtlich der vorgesehenen Neustrukturierung des Rundfunkrates eine Übererfüllung der verfassungsgerichtlichen Vielfaltskriterien vorgeworfen werden. Jedoch hat das BVerfG insbesondere die Größe der Gremien in das gestaltende Ermessen des Gesetzgebers gestellt. Seine Einschätzungsprärogative endet folglich erst dort, wo eine gesetzliche Regelung zwingende Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG missachtet oder nicht geeignet ist, die dienende Funktion des Rundfunks wirksam zu sichern.¹¹ Davon kann im Hinblick auf die geplante Zusammensetzung des Rundfunkrates indes nicht ausgegangen werden.

2. Fehlende Begrenzung von Kooperationen

Dass die Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern sowie mit privaten Dritten im Rahmen des Gesetzesentwurfs näher ausgestaltet werden soll (§ 7 Abs. 1 und 2 WDRG-E), dürfte primär dem öffentlich vielfach

¹¹ BVerfG NJW 1991, 899, 909.

kritisierten Rechercheverbund von NDR, WDR und Süddeutsche Zeitung geschuldet sein. Hierbei handelt es sich um einen im Jahr 2014 begründeten Zusammenschluss, der durch den ehemaligen Spiegel-Chefredakteur *Mascolo* geleitet wird. Im Bereich des investigativen Journalismus wird hier gemeinsam recherchiert. Die Rechercheergebnisse können sodann auf verschiedenen Auspielwegen, nämlich über Fernsehen und Radio oder in der Zeitung, verbreitet werden. Im März 2015 hat der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) Beschwerde bei der für die Rechtsaufsicht über den WDR zuständigen nordrhein-westfälischen Staatskanzlei gegen den Rechercheverbund eingereicht.

Die potentiell vielfaltsverengende Wirkung derartig institutionalisierter Kooperationen hat auch der Gesetzgeber erkannt und im Rahmen der Begründung seines Gesetzesentwurfs ausdrücklich benannt.¹² Darüber hinaus verweist die Entwurfsbegründung darauf, dass eine auftragsgemäße Verwendung von Beitragsgeldern sicherzustellen und eine Verfälschung des Wettbewerbs durch den Einsatz von Rundfunkbeiträgen zu verhindern sei.¹³

Angesichts dieser Gefahrenlage ist der Rundfunkrat bei auf Dauer angelegten oder diesen in ihren Auswirkungen – insbesondere aufgrund ihres Umfangs, ihrer Exklusivität oder ihrer Wiederholung – gleichstehenden Kooperationen mit der Festlegung von Richtlinien betraut, die den zulässigen Rahmen eines Zusammenschlusses vorgeben sollen (§ 7 Abs. 2 S. 2; 16 Abs. 2 Nr. 8 WDRG-E).

Verbindliche gesetzliche Vorgaben zur Begrenzung von Zusammenschlüssen lässt der Änderungsentwurf hingegen vermissen. Vielmehr soll es in das Ermessen des Rundfunkrates gestellt werden, welche Arten von Kooperationen als so erheblich anzusehen sind, dass seine Zustimmung (bei dauerhaften bzw. vergleichbar erheblichen Kooperationen) oder diejenige des Verwaltungsrates (bei haushaltsmäßig bzw. personalwirtschaftlich relevanten Kooperationen, § 21 Abs. 3 Nr. 13 WDRG-E) im Einzelfall notwendig erscheinen.¹⁴

Wie unterschiedlich die Ansichten zur Bedeutung einer Kooperation jedoch sein können, zeigt bereits die mediale Bewertung des Rechercheverbundes von NDR, WDR und Süddeutsche Zeitung. Während die WDR-Chefredakteurin Fernsehen *Mikich* lediglich von einer „Partnerschaft“ spricht, die keinesfalls „mit einem

¹² LT-Drs. 16/9727, S. 65 Nr. 4.

¹³ LT-Drs. 16/9727, a.a.O.

¹⁴ LT-Drs. 16/9727, S. 66 Nr. 4.

Geschäftsmodell zu verwechseln“ sei,¹⁵ wird der VPRT-Vorsitzende *Schmid* im gleichen Zusammenhang mit dem Begriff des „Zitierkartells“ zitiert.¹⁶ Hierdurch wird das Erfordernis einer klaren gesetzlichen Regelung verdeutlicht, wie sie mit Blick auf die Programmbeschaffungen durch Tochtergesellschaften des WDR bereits vorgesehen ist (§ 16 Abs. 6 S. 2 Nr. 2 WDRG-E).

3. Nichterfüllung der auferlegten Transparenzanforderungen

a) Nichtöffentlichkeit des Verwaltungsrates

Als allgemeine, durch den Gesetzesentwurf ausgewiesene Zielsetzung ist die Förderung von Transparenz zu begrüßen. Sofern keine entgegenstehenden berechtigten Interessen erkennbar sind, stellt sich die grundsätzliche Offenlegung wesentlicher Dokumente und Entscheidungsprozesse bereits als Konsequenz der weitestgehenden Finanzierung des WDR durch Rundfunkbeiträge dar.

Mit Blick auf das Ziel der Transparenzförderung erscheint der Transfer komplexer Geschäftstätigkeiten vom Rundfunkrat zum Verwaltungsrat indes problematisch. Im Gegensatz zum Rundfunkrat, dessen Sitzungsöffentlichkeit künftig den Regelfall darstellen soll, tagt der Verwaltungsrat nicht öffentlich. Hieran soll sich auch nach der Novellierung des WDRG nichts ändern. Zentrale Entscheidungen, wie die mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung, die Feststellung des Jahresabschlusses, die Genehmigung des Geschäftsberichts sowie Beschlüsse über die Bildung von Rücklagen und eines Deckungsstocks für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung, werden demzufolge unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen.

Zwar sieht das WDRG auch in seiner derzeitigen Fassung bereits die grundsätzliche Pflicht zur Veröffentlichung des Jahresabschlusses vor (§ 44 Abs. 3 WDRG). Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist allerdings lediglich eine Gesamtübersicht über den Jahresabschluss sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen Teile des Geschäftsberichts zu veröffentlichen. In ihrer kompletten Fassung sind die betreffenden Dokumente der Öffentlichkeit dagegen nicht zugänglich.

¹⁵ Vgl. hierzu PRINT – Das Magazin zum Westdeutschen Rundfunk, November 2014, Der Recherche-Verbund, 22, 24, abrufbar unter http://www1.wdr.de/unternehmen/service/wdr-print/wdr_print_november_XIV106.pdf.

¹⁶ Vgl. hierzu DIE WELT vom 9.9.2015, „Potenziell Vielfaltsverengend“, abrufbar unter <http://www.welt.de/kultur/article146199160/Potenziell-vielfaltsverengend.html>.

b) Bloße Scheinöffentlichkeit des Rundfunkrates

Vorbereitet werden die Sitzungen und Beschlüsse des Rundfunkrates in den jeweiligen fachlich spezialisierten Ausschüssen. Gemäß § 17 Abs. 1 WDRG gesetzlich vorgesehen sind der Programmausschuss (20 Mitglieder) sowie der Haushalts- und Finanzausschuss (15 Mitglieder). Darüber hinaus existiert beim WDR der Ausschuss für Rundfunkentwicklung (14 Mitglieder). Zu einzelnen Themenschwerpunkten kann der Rundfunkrat ferner Sachkommissionen, Unterausschüsse und Arbeitsgruppen einrichten, deren Ergebnisse ebenfalls als maßgebliche Grundlage für die Beschlüsse des Rundfunkrates dienen.¹⁷

Eine wesentliche Gemeinsamkeit aller genannten Untergremien besteht indes darin, dass sie in nicht-öffentlicher Sitzung tagen. Sofern aber gerade dort durch fachkundige Mitglieder analysiert, diskutiert und vorbereitet wird, was später im Rundfunkrat beschlossen wird,¹⁸ werden der interessierten Öffentlichkeit wesentliche Informationen vorenthalten. Gerade der häufig lange Weg zur Entscheidungsfindung, aus dem unter Umständen weiterführende Schlüsse zu ziehen sind, kann somit nicht in Gänze nachvollzogen werden. Lediglich die Ergebnisse der Ausschusssitzungen sollen sodann im Rahmen der Sitzungen des Rundfunkrates der Öffentlichkeit zugänglich sein. Hierdurch wird die Transparenz der Gremienarbeit gegenüber der derzeitigen Gesetzeslage zwar verbessert. Eine effektive Förderung dieser Zielsetzung wird hierdurch jedoch nicht erreicht.

4. Drohende Ausuferung des Telemedienauftrags

Im Rahmen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (RÄStV) ist der öffentlich-rechtliche Auftrag im Bereich der digitalen Angebote näher definiert, ausgestaltet und beschränkt worden (sog. Beihilfekompromiss).¹⁹ Danach haben die Rundfunkanstalten den Auftrag, Telemedien, die journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet sind, in gesetzlich vorgegebenem Umfang anzubieten.

Lediglich klarstellende Funktion kann daher der geplanten Ergänzung des § 3 Abs. 9 WDRG-E zukommen, der die Befugnis des WDR zur programmbegleitenden Veröffentlichung elektronischer Begleitmedien normiert. Unangetastet lässt die

¹⁷ Vgl. hierzu unter

http://www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/rundfunkrat_ausschuesse104.html.

¹⁸ So nach eigener Beschreibung des WDR, vgl. unter

http://www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/rundfunkrat_ausschuesse104.html.

¹⁹ Vgl. hierzu *Schwartmann* in Schwartmann (Hrsg.), Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 3. Aufl. 2014, 4. Kap. Rn. 67 ff.

Vorschrift den Regelungsgehalt des § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV, welcher Telemedienangebote ohne Sendungsbezug unter den Vorbehalt eines Drei-Stufen-Tests stellt. Bei jedem neuen oder veränderten Angebot nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 und 4 RStV hat die Rundfunkanstalt demnach gegenüber ihrem zuständigen Gremium – dem Rundfunkrat – darzulegen, dass dieses vom Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst ist. Dabei sind Aussagen darüber zu treffen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird und welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist. Darüber hinaus sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen (§ 11f Abs. 4 S. 1-3).

Unabhängig davon, ob der Drei-Stufen-Test in seiner derzeitigen Ausgestaltung tatsächlich geeignet ist, die berechtigten Interessen der Rundfunkbeitragszahler sowie der privaten Rundfunkveranstalter hinreichend zu schützen,²⁰ dient er jedenfalls der Herstellung von Transparenz über Zielsetzungen und Inhalte der Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.²¹

Als problematisch stellt sich vor diesem Hintergrund die Haltung des WDR-Rundfunkrates vom 19. Februar 2015 dar, den Drei-Stufen-Test in bestimmten Fällen abzuschaffen.²² Selbst wenn die Entbehrlichkeit des Testverfahrens zunächst nur bei „kleineren Zusatzangeboten oder Experimenten“ in Erwägung gezogen wird, ergäben sich mit Blick auf Bestimmtheit und Transparenz erhebliche Schwierigkeiten. Insoweit würden sich komplexe, einer klaren Einordnung kaum zugängliche Abgrenzungsfragen zwischen den Begriffspaarungen „Neues/verändertes Angebot – kleineres Zusatzangebot“ sowie „Neues Angebot – Experimente“ stellen.

In eine ähnliche Richtung geht der im Oktober 2014 gefasste Beschluss der Länder, ARD und ZDF mit der Konzeption eines gemeinsamen Jugendangebots zu

²⁰ Dagegen Gersdorf in Gersdorf/Paal (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 9. Edition, § 11f Rn. 14.

²¹ Gersdorf in Gersdorf/Paal (Hrsg.), a.a.O.

²² Stellungnahme des WDR-Rundfunkrats vom 19. Februar 2015 – Thesen zum Umgang mit der Sieben-Tage-Regelung und zum zeitgemäßen Telemedienauftrag, abrufbar unter http://www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/rundfunkrat_resolutionen104.html.

beauftragen. Auch wenn eine Verknüpfung mit den jungen Hörfunkprogrammen der ARD bestehen soll, wird das Angebot ausschließlich auf dem Online-Weg verbreitet werden. Ein Drei-Stufen-Test soll trotz des fehlenden Sendungsbezugs nicht erforderlich sein. Im Gegenteil stellt es der ARD-Vorsitzende und NDR-Intendant *Marmor* gerade als zukunftsweisend heraus, „dass die Beschränkungen im Internet [mit Blick auf die Zulassung des Jugendangebots] wegfallen.“²³

Auch wenn die durch die Novellierung des WDR-Gesetzes geplanten Erweiterungen lediglich eine Konkretisierung des durch den RStV vorgegebenen rechtlichen Rahmens darstellen, lassen die geschilderten Entwicklungen eine Ausuferung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags befürchten, die mit den Anforderungen der Europäischen Kommission im Rahmen des Beihilfekompromisses nicht mehr vereinbar ist.²⁴

IV. Fazit

Die neue Zusammensetzung des Rundfunkrates trägt den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu Vielfaltsicherung und Staatsferne hinreichend Rechnung. Zum einen wird der Anteil der staatlichen bzw. staatsnahen Mitglieder im Verhältnis zur Gesamtmitgliederzahl beschränkt. Zum anderen wird die Zusammensetzung der Gremien dynamisiert, um einer Versteinerung der Mitgliederstruktur entgegenzuwirken. Zweifeln begegnet angesichts der ohnehin generösen Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen der Rundfunkratsmitglieder indes die Berücksichtigung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sofern die Anzahl der Rundfunkräte um 11 Personen erhöht wird.

Im Übrigen ist festzustellen, dass die angekündigten Änderungen in der konkreten Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs keinen hinreichenden Niederschlag finden. Weder wird Transparenz effektiv gefördert noch werden Kooperationen mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern oder Dritten, deren vielfaltsverengendes und wettbewerbsverzerrendes Potenzial im Rahmen des Entwurfs ausdrücklich benannt wird, von Gesetzes wegen ausreichend begrenzt.

²³ ARD-Pressemeldung vom 17.10.2015, abrufbar unter http://www.ard.de/home/intern/presse/pressearchiv/Die_ARD_zur_Entscheidung_fuer_ein_Jugendangebot/1348328/index.html.

²⁴ Entscheidung der Kommission vom 24.4.2007 – KOM (2007) 1761 endg.

Über den vorliegenden Gesetzesentwurf hinausgehend besteht die Gefahr einer ausufernden telemedialen Betätigung des WDR, die mit den Vorgaben des Beihilfekompromisses, die in §§ 11d ff. RStV ihren Niederschlag gefunden haben, nicht mehr vereinbar ist.