

DER DIREKTOR

Professor Dr. Matthias Cornils

Mainzer Medieninstitut e.V.
Jakob-Welder-Weg 4
55128 Mainz

Telefon 061 31 3937690

Telefax 061 31 3937695

info@mainzer-medieninstitut.de

www.mainzer-medieninstitut.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3751

A12

Mainz, 15. März 2021

Stellungnahme Professor Dr. Matthias Cornils

Direktor des Mainzer Medieninstituts

Lehrstuhl für Medienrecht, Kulturrecht und Öffentliches Recht,
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Anhörung von Sachverständigen
des Ausschusses für Kultur und Medien
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. März 2021

betreffend das Gesetz zur Änderung des WDR-Gesetzes, des Landesmediengesetzes
Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze (19. Rundfunkänderungsge-
setz), Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 17/12307

Für die Einladung als Sachverständiger und Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme bedanke ich mich.

Der Gesetzentwurf enthält eine große Anzahl von Einzeländerungen der novellierten Ge-
setze, insbesondere redaktioneller Art, die hier nicht im Einzelnen sämtlich auf ihre Stim-
migkeit überprüft werden können. Die Stellungnahme beschränkt sich vielmehr auf kurze
Anmerkungen zu den wesentlichen substantiellen Änderungen des WDR-Gesetzes, des
Landesmediengesetzes und des Telemedienzuständigkeitsgesetzes.

Zusammenfassendes Fazit:

Aus rechtlicher, insbesondere verfassungsrechtlicher Sicht werfen die vorgeschlagenen
Änderungen **keine grundsätzlichen Fragen oder Bedenken** auf. Immerhin lassen sich
bei einigen Änderungen kritische Nachfragen hinsichtlich der Präzision der vorgeschlage-
nen Bestimmungen und ihrer sachlichen Sinnhaftigkeit, insbesondere Kohärenz mit dem
Medienstaatsvertrag stellen.

I. Zur Änderung des WDR-Gesetzes

1. zu Nr. 3 c) bb) (betreffend § 3 Abs. 5 Satz 3 WDR-G)

Die Bestimmung betrifft die Verbreitung von Radio- und Fernsichttext sowie von ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen als Bestandteil des Auftrags des WDR. Satz 3 bestimmte bisher, dass Werbung und Sponsoring in diesen Angeboten nicht zulässig sind. Die insoweit vorgeschlagene Änderung sieht von diesem Werbeverbot eine Ausnahme für die **Produktplatzierung** vor und beruft sich dafür auf die einschlägigen Regelungen des Medienstaatsvertrages. Die Begründung (Drs. 17/12307, S. 104) scheint darauf hinzudeuten, dass die Entwurfsverfasser von der Vorstellung ausgingen, die Zulassung von Produktplatzierung in den in Rede stehenden öffentlich-rechtlichen Angeboten des WDR (also insbesondere digitalen Hörfunkangeboten im Netz) sei nach dem Medienstaatsvertrag geboten.

Dem ist aber rechtlich nicht so und es hat sich insoweit auch gar nichts gegenüber der Rechtslage im Rundfunkstaatsvertrag geändert.¹ Zwar ist im MStV, der geänderten AVMD-Richtlinie folgend, die Regelungssystematik für die Produktplatzierung verändert worden (nunmehr grundsätzliche Gestattung bei Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen des § 8 Abs. 7, nicht mehr grundsätzliches Verbot). Aber die Zulässigkeit von Produktplatzierungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergibt sich nach wie vor – ohne substantielle Änderung gegenüber dem RStV – aus einer Zusammenschau der allgemeinen Regelung (heute § 8 Abs. 7 MStV) und der zusätzlichen, die Möglichkeit dieser Werbeform weiter beschränkenden Vorschrift des § 38 MStV. Danach kommt Produktplatzierung ohnehin nur in den in § 38 genannten Sendungen in Betracht. Ob eine dieser Sendungsarten (etwa Sportsendungen oder Sendungen der leichten Unterhaltung) überhaupt bei den von § 3 Abs. 5 WDR-G erfassten Angeboten in Betracht kommt, kann schon bezweifelt werden, ist aber möglicherweise auch im Hinblick auf Hörfunksendungen nicht ausgeschlossen, das kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

Jedenfalls aber ist der Anstaltsgesetzgeber nicht gehindert, Produktplatzierung für bestimmte Angebote weitergehend einzuschränken und damit unterhalb des nach dem Medienstaatsvertrag Möglichen zu bleiben, auch Produktplatzierung also zu verbieten. Dies erhellt schon daraus, dass Produktplatzierung nach der Neufassung der Begrifflichkeiten im Medienstaatsvertrag eine Unterform der Werbung ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 7 und Nr. 12 MStV), der Gesetzgeber aber auch in dem Gesetzentwurf daran festhält, dass Werbung und Sponsoring in den Angeboten gemäß § 3 Abs. 5 WDR-G verboten bleiben sollen, obgleich Werbung in den Grenzen der § 8 und § 39 MStV auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich zulässig ist. § 39 Abs. 5 MStV ordnet ausdrücklich an, dass die Länder *berechtigt* (nicht aber verpflichtet) sind, ihren Landesrundfunkanstalten bis zu 90 Minuten werktätlich im Jahresdurchschnitt Werbung im Hörfunk einzuräumen; § 6a WDR-G bleibt in der Tat für Hörfunkprogramme unter dieser Obergrenze. Kann der Anstaltsgesetzgeber mithin für die Internet-Hörfunk-Angebote eine noch weitergehende Einschränkung oder sogar wie in § 3 Abs. 5 WDR-G

¹ Zutreffend so auch die Begr. zu § 38 MStV.

a.F. und in der Fassung des vorliegenden Gesetzentwurfs ein gänzlich Verbot vorsehen, ist von dieser Möglichkeit rechtlich auch die Produktplatzierung als Werbeform erfasst. Sofern nicht sachliche Gründe die Ausnahme für die Produktplatzierung rechtfertigen, **solte daher erwogen werden, das Werbeverbot konsequent und umfassend auszugestalten und also auch die Produktplatzierung einzuschließen.**

2. zu Nr. 6, betreffend § 5 Abs. 3 WDR-G (Barrierefreiheit), Nr. 7, betreffend § 5a Abs. 1 (Kurzberichterstattung usw.), Nr. 8, betreffend § 6a (Rundfunkwerberecht)

Die genannten Vorschriften werden hier nur beispielhaft angeführt für eine sicherlich auch noch an anderen Stellen des WDR-G und auch des LMG NRW² – allerdings auch in anderen Anstaltsgesetzen (zB: ZDF-StV) – geübte Regelungstechnik des Gesetzgebers, **deklaratorisch die Anwendung von Vorschriften des MStV zu bekräftigen.** Vergleichbares gilt auch etwa für § 38a LMG (betreffend den medienrechtlichen Auskunftsanspruch, der schon in § 5 und § 18 Abs. 4 MStV geregelt ist. Angesichts der mit dem Medienstaatsvertrag bezweckten klareren „Arbeitsteilung“ zwischen den im Staatsvertrag für alle Länder und ihre Rundfunkanstalten bzw. Veranstalter geltenden Anforderungen (zu denen die angeführten in Bezug genommenen MStV-Vorschriften gehören) und solchen, die nur für bundesweite ausgerichtete Angebote gelten und die daher ergänzender Bestimmungen für regionale Angebote in den partikularen Rundfunkgesetzen der Länder bedürfen, läge es nahe, auf inhaltlich überflüssige und sachlich inhaltsleere Verweisungen auf den MStV zu verzichten, das WDR-G (und das LMG) mithin um diese Bestimmungen zu bereinigen. In Bestimmungen der hier bezeichneten Art liegt kein Vollständigkeits-Gewinn für eine integrale Anstaltsverfassung für den WDR, wenn diese Bestimmungen doch nur, ohne inhaltlich etwas zu auszusagen, auf die einschlägigen Vorschriften des MStV verweisen.

3. zu Nr. 9, betreffend § 15 WDR-G (Zusammensetzung des Rundfunkrats)

Eines der zentralen Anliegen des Gesetzentwurfs ist die **Verkleinerung des Rundfunkrats des WDR** von 60 auf 55 Mitglieder. Die Streichung wird dadurch erreicht, dass erstens die Liste der entsendungsberechtigten Verbände von 38 auf 37 Positionen verkürzt (§ 15 Abs. 3 WDR-G), zweitens die Zahl der Mitglieder, die von Verbänden oder Organisationen entsandt werden, die sich um einen Sitz im Rundfunkrat bewerben können (§ 15 Abs. 4 WDR-G), von 7 auf 5 verringert und schließlich, drittens, die Bestimmung über die bisher vorgesehene Kooptation von zwei Mitgliedern durch den Rundfunkrat selbst (§ 15 Abs. 5 WDR-G) gestrichen werden soll. Die Zahl der dem Staat zurechenbaren Mitglieder – 13 vom Landtag entsandte Mitglieder sowie ein von den kommunalen Spitzenverbänden entsandtes Mitglied soll mit 14 Mitgliedern hingegen unverändert bleiben.

Ob die überschaubare Reduzierung der Mitgliederzahl einen spürbaren Beitrag zur Erreichung des Ziels der Änderung, die Arbeitsfähigkeit des Gremiums zu verbessern,

² Vgl. etwa § 38a LMG betreffend den medienrechtlichen Auskunftsanspruch, der schon in § 5 und § 18 Abs. 4 iVm § 5 MStV geregelt ist, oder § 46 LMG betreffend das datenschutzrechtliche Medienprivileg.

leisten kann, kann sicher hinterfragt werden; vermutlich macht die Differenz nicht wirklich einen signifikanten Effizienzunterschied und geht es eher um eine symbolische Änderung.

Indes stehen die Landesgesetzgeber, die über die Bildung der Aufsichtsgremien in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, aber auch in den Landesmedienanstalten zu entscheiden haben, immer vor der Aufgabe, eine vernünftige Größe für die Gremien festzulegen. Diese Festlegung muss einerseits der verfassungsrechtlich verankerten Vorgabe Rechnung tragen, eine hinreichend differenzierte Zusammensetzung des Rundfunkrats zu schaffen, welche die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Strömungen ungefähr (nicht: repräsentativ-proportional) abbildet, damit das Gremium seiner Vielfaltssicherungsfunktion gerecht werden kann. Diese Überlegung drängt also darauf, die Mitgliederzahl nicht zu gering zu halten, weil erst damit überhaupt die Möglichkeit für einen organisatorischen Binnenpluralismus besteht. Andererseits leidet – diese seit langem verbreitete Einschätzung dürfte plausibel sein – bei Gremien mit sehr vielen Mitgliedern die ohnehin immer wieder in der Kritik stehende Funktionsfähigkeit,³ wohl auch in qualitativer Hinsicht: Das Gewicht der Stimme jeweils des einzelnen Mitglieds in Beratungen und Beschlussfassungen sinkt mit der Zahl der Mitglieder; eine intensive Beratungskultur und Sacharbeit erscheint eher in zahlenmäßig begrenzten Personengruppen möglich.

In diesem Spannungsverhältnis hinsichtlich der Größenfestlegung für die Gremien genießen die Anstaltsgesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen erheblichen Gestaltungsspielraum.⁴ Ein wichtiger Umstand für die Größenfestlegung als solche liegt sicherlich auch darin, ob es sich bei der in Rede stehenden öffentlich-rechtlichen Anstalt um eine Mehrländer-Anstalt auf Staatsvertragsgrundlage oder wie beim WDR um eine Ein-Land-Anstalt handelt. Bei Letzteren muss nicht Rücksicht auf eine hinreichende Repräsentation verschiedener Länder genommen werden und kann daher typischerweise eine geringere Mitgliederzahl ausreichen. Ein stichprobenartiger Vergleich der nach den Anstaltsgesetzen bzw. -Staatsverträgen vorgesehenen Gremiengröße für die Rundfunkräte (beim ZDF: Fernsehrat) bestätigt dies – und zugleich, dass die nun für den WDR avisierte Mitgliederzahl von 55 Mitgliedern des Rundfunkrats immer noch eine vergleichsweise hohe Zahl bei Ein-Land-Anstalten ist.⁵ **Gegen die zahlenmäßige Absenkung als solche bestehen mithin keine verfassungsrechtlichen Bedenken.**

Auch hinsichtlich ihrer konkreten Gestalt ist nicht anzunehmen, dass die vorgeschlagenen Änderungen gegen die Vorgaben verstoßen, die das BVerfG für die Gremienzusammensetzung entfaltet hat. In seinem ZDF-Urteil vom 25. März 2014 hat das

³ C. Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 146 ff. mit allerdings das Größen-„Problem“ relativierender Tendenz.

⁴ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 –, BVerfGE 136, 9, Rn. 50, 63, 71 („weiter Gestaltungsspielraum“, 74 („weite, verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgezeichnete Spanne von Regelungsmöglichkeiten“) (juris).

⁵ Vgl. Bayerischer Rundfunk: 50 Mitglieder des Rundfunkrats, Hessischer Rundfunk: 32 Mitglieder; beispielhaft für die Mehrländeranstalten ZDF als Gemeinschaftsanstalt aller Länder: 60 Mitglieder des Fernsehrats, SWR: 74 Mitglieder, NDR: 58 Mitglieder.

BVerfG bekanntlich eine Reihe von verfassungsrechtlichen Anforderungen an die organisatorische Ausgestaltung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hergeleitet, die hier nicht im Einzelnen wiedergegeben werden müssen.

Dem organisatorischen **Staatsfernegebot**, das vom BVerfG nicht nur, aber zunächst in der zahlenmäßigen Höchstgrenze der dem Staat zurechenbaren Mitglieder von 1/3 konkretisiert worden ist, ist auch nach der Verringerung der Mitgliederzahl auf 55 offenkundig genügt: Der „Staatsbank“ zurechenbar sind nach den bundesverfassungsgerichtlichen Grundsätzen die vom Landtag entsandten 13 Mitglieder sowie das von den kommunalen Spitzenverbänden (Städtetag, Gemeindebund und Landkreistag) entsandte Mitglied. Diese Gruppe von 14 Mitgliedern bleibt damit deutlich unter der Drittschwelle und ist auch relativ kleiner als etwa beim ZDF (hier volle Ausschöpfung der Drittschwelle mit 20 von 60 Mitgliedern) und beim Bayerischen Rundfunk (hier immerhin 16 von 50 Mitgliedern).

Dass die Verfasser des Gesetzentwurfs für die Kürzung der Mitgliederzahl nicht bei dieser Gruppe angesetzt haben, ist verfassungsrechtlich gut vertretbar: Nach zutreffender, auch vom BVerfG bestätigter Auffassung⁶ ist ein angemessener Anteil von vom Staat (im weiten Sinn) entsandten Mitgliedern in den Aufsichtsgremien nicht nur verfassungsrechtlich tolerabel, sondern sogar sinnvoll: Die staatlichen Mandatsträger bringen, gerade weil sie typischerweise in einem höheren Maße verschiedene gesellschaftliche Interessen aggregieren als die Verbandsvertreter, eine wichtige, auch unter dem Gesichtspunkt binnenpluraler Vielfalt vorteilhafte Perspektive in die Gremien ein. Dass die Gremien im Sinne eines Optimierungsgebots möglichst staatsfrei zu sein hätten, ist ein teilweise immer noch nicht überwundenes verfassungsrechtliches Missverständnis. Indem das WDR-G schon bisher und nun auch weiterhin das Endsendungsrecht dem Landtag und hier entsprechend ihrem Kräfteverhältnis den Fraktionen zuweist sowie auch die Möglichkeit der Entsendung von Mandatsträgern aus dem Europäischen Parlament oder dem Bundestag eröffnet, ist für eine hinreichende parteipolitische und ggf. sogar funktionale Diversität („Brechung“) Sorge getragen.

Hinsichtlich der „Vertreter der Gesellschaft“ schlägt der Gesetzentwurf neben einer ohne weiteres plausiblen Kürzung und geringfügigen Neugestaltung in der Verbände-Liste (Zusammenfassung der Interessenposition Kino sowie nachvollziehbare Diversifizierung der Gewerkschaftsvertreter auf verschiedene (auch Industrie-) Gewerkschaften) eine **Reduzierung der Zahl der aus dem „Bewerbungsverfahren“ (§ 15 Abs. 4) hervorgehenden Mitglieder** sowie die völlige **Streichung des Zuwahlverfahrens** im Rundfunkrat (Abs. 5 bisherige Fassung) vor. Verfassungsrechtliche Bedenken könnten insoweit allenfalls daraus hergeleitet werden, dass damit gerade diejenigen organisationsrechtlichen Verfahren geschwächt werden, die das Entsenderecht gesetzlich festgelegter Verbände ergänzen.

Derartige **Bedenken greifen aber nicht durch**. Zwar hat das BVerfG in der Tat angenommen, dass es zu den „Anforderungen, die bei der Einräumung gruppenbezogener

⁶ Cornils, Revitalisierung des Binnenpluralismus, K&R 2014, 386 (388 f.); BVerfGE 136, 9, Rn. 41 (juris).

Entsenderechte zur Gewährleistung der Vielfalt zu stellen sind“, gehöre, „einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven sowie einer Versteinerung der Zusammensetzung der Rundfunkgremien entgegenzuwirken“. ⁷ Das Gericht hat eine solche Versteinerungsgefahr, die zudem jeweils die relativ größten, einer „konventionellen Mehrheitsperspektive“ zuneigenden Verbände begünstige, in einer organisationsrechtlichen Gestaltung gesehen, die die entsendungsberechtigten Verbände abschließend im Gesetz festlegt.

Wie der Gesetzgeber allerdings die danach also dem Grunde nach erforderliche „Dynamisierung“ der Zusammensetzung des Rundfunkrats umsetzt, bleibt seinem weiten Gestaltungsermessen überantwortet. Er habe, so das BVerfG,

„hierbei eine weite, verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgezeichnete Spanne von Regelungsmöglichkeiten, wie auch aus verschiedenen Ansätzen in den Staatsverträgen der Landesrundfunkanstalten ersichtlich ist. So kann er nicht nur eine formalisierte regelmäßige Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung des Rundfunkrats vorsehen, sondern beispielsweise auch für einige Sitze der Aufsichtsgremien eine Bewerbung interessierter Verbände ermöglichen und deren Bestimmung - abgesichert etwa durch qualifizierte Abstimmungsquoten - für jede Wahlperiode neu in die Hände der Parlamente legen. Auch steht es dem Gesetzgeber frei, ganz andere Lösungsansätze zu entwickeln. Die Verfassung gibt insoweit bestimmte Regelungen nicht vor. Geboten ist lediglich, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Bestimmung der entsendeberechtigten Verbände oder sonstiger Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft eine Form der Dynamisierung vorsieht und einer Versteinerung der Gremien vielfaltsichernd entgegenwirkt.“ ⁸

Gemessen an diesen Vorgaben dürfte die vorgeschlagene **Neuregelung verfassungsrechtlich vertretbar** sein: Der Vorschlag sieht weiterhin neben der gesetzlichen Zuweisung des Entsendungsrechts an die aufgelisteten Interessenverbände ein ergänzendes Bewerbungsverfahren für weitere Verbände und sonstige nicht öffentlich-rechtliche Organisationen im Umfang von 5 Mitgliedern (bisher 7) vor; der Landtag entscheidet mit Zweidrittelmehrheit über diese Bewerbungen. Diese Gestaltung entspricht dem im Urteil des BVerfG beispielhaft angesprochenen Modus einer Dynamisierung. Dass nun nur noch fünf Sitze auf diesem Wege zugeteilt werden, erscheint angesichts der verfassungsrechtlichen Spielräume des Gesetzgebers sowie der Einsicht, dass es bei der Gremienzusammensetzung ohnehin nur um das Ziel einer nicht grob verzerrten, wesentliche gesellschaftliche Gruppen und Sichtweisen erfassende Repräsentanz gehen kann, nicht aber um eine möglichst proportionale „ständische“ Vertretung, ⁹ hinreichend. Hinzu kommt, dass sich manche Hoffnungen, die mit der Dynamisierung der Verfahren zur Besetzung der Gesellschaftsbank verbunden waren, auch inzwischen als illusorisch erwiesen haben: Die im Bewerbungsverfahren antre-

⁷ BVerfGE 136, 9, Rn. 72.

⁸ BVerfGE 136, 9, Rn. 74.

⁹ BVerfGE 83, 238 (333 ff.); 136, 9, Rn. 40, 69 f.; Cornils, ZevKR 54 (2009), 417 (428 ff.).

tenden Verbände oder Organisationen dürften denjenigen, die schon gesetzlich ernennungsberechtigt sind, häufig vergleichbar sein. Die Erwartung, in diesem (oder einem anderen) Ergänzungsverfahren neben einer gesetzlichen „starrten“ Benennung entsendeberechtigter Verbände oder Stellen ließen sich besondere Qualitäten von Mitgliedern des Rundfunkrats für die Vielfaltssicherung erschließen, darf gewiss nicht überbewertet werden. Der wiederum stichprobenartige Vergleich mit anderen Anstaltsgesetzen zeigt, dass hier jedenfalls in einigen Fällen überhaupt keine dynamisierenden Verfahren ergänzend zur gesetzlichen Festlegung von Entsenderechten vorgesehen sind (BR, NDR, HR, SWR).

Von Bedeutung ist schließlich auch, dass die Festlegung der entsendeberechtigten Verbände selbst in der Liste des § 15 Abs. 3 WDR-G in einer Reihe von Fällen so ausgestaltet ist, dass mehrere Organisationen hinsichtlich der Entsendung eines Mitglieds zuständig sind (vgl. auch § 15 Abs. 7 WDR-G). Auf diese Weise ist eine praktisch nicht unerhebliche „innere Dynamisierung“ der in Rede stehenden einzelnen Entsenderechte bewirkt, die dafür sorgen kann, dass nicht immer nur derselbe Verband ein Mitglied entsendet, es vielmehr zwischen den Verbänden zu Rotationen und infolgedessen auch zu periodischen Verschiebungen der jeweils von dem aus dieser Position entsandten Mitglied eingenommenen Perspektive kommt.

Dass der Gesetzentwurf das vom Rundfunkrat durchzuführende Bewerbungsverfahren natürlicher Personen für die Bestimmung von zwei weiteren Mitgliedern wieder abschaffen will, erscheint jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich. Es erscheint gut nachvollziehbar, dass dieses weitere Bewerbungsverfahren mit erheblichem zusätzlichem Aufwand für den Rundfunkrat verbunden ist, dem auf der anderen Seite nur ein zweifelhafter Zugewinn an Vielfaltsgewährleistungskompetenz des Gremiums gegenübersteht. Hinzu kommt, dass der Rundfunkrat mangels gesetzlicher Maßstäbe für die Auswahl zwischen den sich bewerbenden natürlichen Personen gezwungen wäre, diese Maßstäbe selbst zu entwickeln, ihm damit aber eine Aufgabe übertragen ist, von der sich bezweifeln lässt, wie er ihr überzeugend gerecht werden soll. Woraus sich die Annahme rechtfertigen soll, dass der Rundfunkrat imstande sein sollte, bei der Auswahl irgendwelcher interessierter Einzelpersonen anhand selbst gesetzter Kriterien für eine vielfältigere Gremienzusammensetzung zu sorgen, erscheint zumindest fragwürdig.

4. zu Nr. 11 betr. § 17 Abs. 1 Satz 1 WDR-G (Vorbereitung von Sitzungen und Beschlüssen des Rundfunkrats durch die Ausschüsse)

Die vorgeschlagene Ergänzung („**und Beschlüsse**“) ist sprachlogisch nachvollziehbar, weil der im geltenden Gesetz nachfolgende Einschub „insbesondere Beschlüsse“ kein korrektes Bezugsobjekt hat, wenn er sich nur auf die Sitzungen bezieht. Sprachlich ist die vorgeschlagene Gestaltung gleichwohl unschön. Die besondere Hervorhebung der Beschlüsse durch den Einschub („insbesondere Beschlüsse“) könnte wohl ohne sachlichen Verlust schlicht gestrichen werden.

5. zu Nr. 12 betreffend § 18 WDR-G (Sitzungen des Rundfunkrats)

Die Einführung der Sitzungsart einer digitalen Sitzung (auch in der vorgeschlagenen Änderung des § 98 Abs. 1 Satz 2 LMG NRW für die Sitzungen der Medienkommission der LfM) sowie eines ersatzweisen „stillen Verfahrens“, das auf einzelne unabsehbare Beschlussfassungen gerichtet ist, ist in der Sache gewiss sinnvoll. Die Neuregelung wirkt aber etwas knapp und unpräzise in ihrer Definitionsleistung (was das stille Verfahren angeht) und ihren Voraussetzungen (auch was die digitale Sitzung angeht).

Zum **digitalen Verfahren**: Die Regelung normiert überhaupt keine materiellen Maßstäbe oder Kriterien hinsichtlich der Wahl des digitalen Verfahrens im Verhältnis zur Präsenzsitzung. Offenbar, der Begründung zufolge, geht der Gesetzentwurf davon aus, dass die digitale Sitzung nicht nur unter Ausnahmebedingungen wie derzeit in der Pandemie stattfinden soll, sondern als reguläre Alternative. Die Wahl zwischen den Sitzungsarten obliegt ohne materielle Vorgaben durch das Gesetz dem Vorsitzenden unter Einbeziehung des Präsidiums und der Ausschussvorsitzenden.

Es spricht indes einiges dafür, dass die Sitzungsart auch für die Aufgabenerledigung durch den Rundfunkrat nicht unerheblich ist; es mag auch vermutet werden können, dass Debatten und Beratungen unter Anwesenden jedenfalls bei bestimmten Beratungsgegenständen ggf. eine Qualität erreichen können, die online nicht gleichermaßen möglich ist. Jedenfalls handelt sich nicht um eine belanglose, sondern um eine durchaus wesentliche Verfahrensentscheidung, von der man sich daher vorstellen könnte, dass der Gesetzgeber sich dazu jedenfalls grundsätzlich – durchaus unter Einräumung von Spielräumen für die konkrete Entscheidung – in der einen oder anderen Richtung verhält (entweder: Regel-Ausnahme-Verhältnis von Präsenzsitzung und digitaler Sitzung oder bewusst entschiedener Gleichrang beider Sitzungsarten oder allgemein definierte Voraussetzungen für die Wahl der digitalen Sitzung). Der Gesetzentwurf sieht zudem auch keine Möglichkeit der einfachen Mitglieder des Rundfunkrates vor, unter bestimmten Umständen oder mit bestimmten Mehrheiten eine Präsenzsitzung zu erzwingen; auch insoweit könnte man sich eine weniger hierarchische Gestaltung vorstellen.

Zum **„stillen Verfahren“**: Dieses Verfahren ist schon im 18. Rundfunkänderungsgesetz aufgrund eines Änderungsantrags der Regierungsfractionen sowie der Fractionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Beschlussfassung der Medienkommission der LfM eingeführt (§ 98 LMG)¹⁰ und soll nun auch auf den Rundfunkrat des WDR erstreckt werden. So einleuchtend diese Ergänzung ist, um die Entscheidungsfähigkeit des Gremiums zu erhöhen, so sehr fällt auf, dass das Gesetz weder in § 98 LMG noch in § 18 WDR-G-E erläutert oder umschreibt, was das „stille Verfahren“ eigentlich ist und wie es abläuft, insbesondere hinsichtlich rechtzeitiger Übermittlung der Beschlussvorlagen und der Praxis der Beschlussfassung. Das erscheint gesetzestechnisch ungewöhnlich. Der Begriff ist – wohl anders als derjenige des Umlaufverfahrens, das in der Sache gemeint sein dürfte – jedenfalls kein eingeführter Rechtsbegriff, der aus sich heraus klare Kontur hätte. Nicht recht passend erscheint daher auch die

¹⁰ LT-Drs. 17/8904

Anordnung der entsprechenden Anwendung der Bestimmungen über den Ausschluss der Öffentlichkeit (nun § 18 Abs. 3 Sätze 2-4) für das stille Verfahren (§ 18 Abs. 3 Satz 5 WDR-G-E). Eine „Öffentlichkeit“ dürfte es bei einem Umlaufverfahren schwerlich geben. Und § 18 Abs. 7 Satz 3 WDR-G schließt die öffentliche Ankündigung geheim zu haltender Beschluss Gegenstände aus. Offenbar ist mit der entsprechenden Anwendung statt des Ausschlusses der Öffentlichkeit so etwas wie ein vertraulicher Umgang Mitglieder mit den Beschlussgegenständen und mit ihrer Entscheidung gemeint. Immerhin ist sowohl in § 98 Abs. 6 Satz 2 LMG als auch, dem nachgebildet, in § 18 Abs. 4 Satz 2 WDR-G, eine Regelung zur Beschlussfähigkeit, die auch das wichtige Gebot der vorherigen Information aller Mitglieder des Gremiums enthält, vorgesehen. Insgesamt könnte man sich zur digitalen Sitzung und zum Umlaufverfahren eine präzisere gesetzliche Regelung vorstellen.

II. Zu Art. 2: Änderung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen

1. zu Nr. 5 d) betreffend § 4 Abs. 5 LMG (Anordnung entsprechender Geltung der Bagatellrundfunk-Regelung des § 54 MStV für ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunk)

Der Vorschlag strebt ausweislich der Begründung (LT-Drs. 17/12307, S. 107) eine Gleichstellung der nicht bundesweit ausgerichteten, ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkangebote des WDR mit der Regelung im Medienstaatsvertrag an. Wenn dies das Anliegen ist, wird es mit der Neufassung nicht vollständig erreicht, namentlich nicht mit der wie nach bisherigem Recht angeordneten **Anzeigepflicht** für solche Angebote, die unter eine der Bagatellausnahmen fallen und daher nicht zulassungspflichtig sind.

Der Medienstaatsvertrag hat für bundesweit ausgerichtete Angebote die im Rundfunkstaatsvertrag (§ 20b RStV) noch vorgesehene bloße Anzeigepflicht für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme abgeschafft und diese Programme stattdessen den allgemeinen Regelungen hinsichtlich der Zulassungspflicht unterworfen, also insbesondere auch § 54 MStV, der die Freistellung von der Zulassungspflicht für Rundfunkprogramme anordnet, die quantitativ oder qualitativ nur geringe Bedeutung für die Meinungsbildung haben. Der Medienstaatsvertrag kennt mithin überhaupt keine Anzeigepflicht mehr für Rundfunkprogramme, auch nicht für Hörfunkprogramme bei ausschließlicher Internet-Verbreitung. Es ist systematisch unschlüssig, dass das LMG nun zwar das Konzept des Medienstaatsvertrages zur Zulassungspflichtigkeit solcher Angebote übernehmen will, gleichzeitig aber an der überholten Anzeigepflicht festhält, wenn gemäß § 54 MStV analog keine Zulassungspflicht besteht. Das sollte bereinigt werden. Terminologisch spricht die Vorschrift überdies von „nicht bundesweiten Hörfunkprogrammen“; das ist noch nicht an die neue, sonst auch im LMG übernommene Terminologie („bundesweite *Ausrichtung*“) angepasst.

2. zu Nr. 8 betreffend § 8 (Zulassungsbescheid)

Der Vorschlag, von der früher üblichen 10-Jahres-Befristung der Zulassung abzusehen, und die Zulassung nun **unbefristet** zu erteilen, entspricht einer länderübergreifend zu beobachtenden Entwicklung (vgl. § 24 Abs. 5 LMG Rheinland-Pfalz in der Neufassung vom 19. Dezember 2018). Diese Gestaltung erspart Aufwand und Kosten, reduziert – zu begrüßender Weise – die relative Bedeutung der ohnehin fragwürdig gewordenen rundfunkrechtlichen Eröffnungskontrolle, ist allerdings mit Blick auf die Chancengleichheit der Bewerber bei Ressourcenknappheit¹¹ nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn statt der Zulassung die Zuweisung von knappen Übertragungskapazitäten nur befristet erfolgt; dies ist gemäß § 17 Abs. 2 LMG auch in Nordrhein-Westfalen der Fall (10 Jahre mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit). Damit ist das „Führerschein“-Modell (im Wesentlichen personenbezogene Lizenz mit Prüfung der rundfunkrechtlichen Zuverlässigkeit) deutlicher als zuvor durchgeführt.

3. zu Nr. 20 betreffend § 22 neu (terrestrisch verbreitende Medienplattformen)

Die vorgeschlagene neue Regelung ordnet an, dass bei regionalen und lokalen Medienplattformen, die Hörfunk- und Fernsehprogramme ausschließlich terrestrisch verbreiten, **„abweichend“ von § 81 Abs. 4 Nr. 2 MStV** gelten solle, dass das Gebot der Meinungsvielfalt und Angebotsvielfalt bereits im Rahmen einer Zuordnungsentscheidung oder einer Zuweisungsentscheidung (betreffend Übertragungskapazitäten) „berücksichtigt sein muss“. Dies bedeutet, dass die Must-Carry-Verpflichtungen nach § 81 Abs. 2 und 3 MStV insoweit nicht gelten sollen.

Es wird jedoch nicht ohne weiteres klar, inwiefern in dieser Regelung eine „Abweichung“ von § 81 Abs. 4 Nr. 2 MStV liegen soll. Eigentlich geht es nicht um eine Abweichung, sondern gerade um die Bekräftigung des in der in Bezug genommenen Bestimmung des MStV liegenden Subsidiaritätsgedankens. Allenfalls könnte die Vorschrift so zu verstehen sein (die Begründung gibt darüber keinen Aufschluss), dass die hinreichende Berücksichtigung der Vielfaltsbelange in den Entscheidungen über die Zuordnung bzw. Zuweisung der Übertragungskapazität gesetzlich unterstellt wird, während es nach § 81 Abs. 4 Nr. 2 MStV darauf ankommt, ob sie im konkreten Fall stattgefunden hat (dann Freistellung von den Must-Carry-Verpflichtungen) oder nicht. Aber auch mit diesem Regelungsgehalt wäre § 22 eher eine Verstärkung des § 81 Abs. 4 Nr. 2 MStV, nicht eine Abweichung.

III. zu Art. 3 Änderung des Telemedienzuständigkeitsgesetzes

1. zu Nr. 3 betreffend § 2

Mit Gesetz vom 19.11.2020 ist das Telemediengesetz geändert worden; diese Änderungen betreffen auch den (verlängerten) Katalog der Ordnungswidrigkeiten in § 16 TMG. Obgleich die **Zuständigkeitsbestimmungen in § 2 TMZustG** betreffend die Zuständigkeit der Bußgeldbehörde für diese Tatbestände im Gesetzentwurf die TMG-

¹¹ Vgl. *Cornils*, Die Verlängerung von Rundfunklizenzen, ZUM 2014, 270.

Änderung erwähnen, ist eine sachliche Anpassung der in Bezug genommenen Nummern im Katalog des § 16 Abs. 2 TMG unterblieben. Namentlich betrifft dies die Zuständigkeit der LDI, insofern dieser nun (anders als bisher) auch für die Verfolgung von Verstößen gegen die Impressumspflicht des § 5 TMG (Tatbestand jetzt des § 16 Abs. 2 Nr. 2 TMG n.F.) zuständig ist. Es ist anzunehmen, dass es sich hierbei (wie auch bei der scheinbaren Zuständigkeit der LDI für die Verstöße gegen § 10a und § 10b TMG) um ein **Redaktionsversehen** handelt, das behoben werden sollte.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Matthias Cornils'.

(Prof. Dr. Matthias Cornils)