

# Kommunikation & Recht



Betriebs-Berater für

● Medien ● Telekommunikation ● Multimedia

1  
K&R

- Editorial: Ein Gespenst ist zurück – die unendliche Geschichte der Klarnamenpflicht · *Dominik Höch*
- 1 Die Entwicklung des Presserechts in 2020 · *Dr. Diana Ettig*
- 9 Drittbezogene Beseitigungspflichten bei äußerungsrechtlichen Unterlassungsansprüchen · *Johann Mitzscherlich*
- 13 Unternehmen am Pranger?! – Öffentliche Äußerungen von Datenschutzbehörden im Zusammenhang mit Bußgeldverfahren  
*Dr. Tobias Born*
- 20 Die praktischen Folgen des neuen UWG auf Wettbewerber im Online-Handel · *Prof. Dr. Felix Buchmann* und *Chiara Panfili*
- 28 Staatsverträge als Gestaltungsform föderaler Rundfunkgesetzgebung  
*Prof. Dr. Wieland Bosman*
- 34 Länderreport Schweiz · *Dr. Ursula Widmer*
- 38 EuGH: Anforderungen an den Nachweis einer wirksamen Datenschutz-Einwilligung
- 44 BVerfG: Kein Widerrufsbegehren gegen amtliche Äußerung eines Oberbürgermeisters
- 45 BGH: Altmeldungen in Online-Archiv eines Presseorgans zulässig
- 47 BGH: Identifizierende Bildberichterstattung anlässlich des G20-Gipfels zulässig
- 56 BGH: Störerhaftung des Domain-Registrars bei Urheberrechtsverletzung
- 64 OLG Frankfurt a. M.: Kein Unterlassungsanspruch gegen Warnhinweis zu gefälschten Bewertungen
- 70 OVG Rheinland-Pfalz: Presserechtlicher Auskunftsanspruch zu Corona-Infektionszahlen

24. Jahrgang

Januar 2021

Seiten 1 – 72

gerichtliche Durchsetzung der Ansprüche unterschiedliche Gerichte oder Kammern zuständig sind. Für die Abmahnung macht dies keinen Unterschied.

### 7. Gläubigermehrheit (§ 8c Abs. 2 Nr. 7 UWG n. F.)

Einen in der Praxis ebenfalls häufigen Fall regelt Ziffer 7. Im Zweifel rechtsmissbräuchlich ist eine Abmahnung, die sich ohne sachlichen Grund nicht gegen mehrere gemeinsam Zuwiderhandelnde richtet, sondern künstlich in zwei (oder mehr) Abmahnungen aufgespalten wird. Dies dürfte z. B. die Konstellation betreffen, in der ein Unternehmen und sein Geschäftsführer in zwei getrennten Abmahnungen auf Unterlassung in Anspruch genommen und folglich auch zweimal Kosten geltend gemacht werden.

### VIII. Ersatz der Verteidigungskosten

Der Gesetzgeber hat nunmehr verschiedene Tatbestände normiert, die zu einem Ersatz der notwendigen Verteidigungskosten des Abgemahnten führen.

§ 8 Abs. 3 UWG n. F. sieht für den Fall einer rechtsmissbräuchlichen Abmahnung einen Kostenersatzanspruch der für die Rechtsverteidigung erforderlichen Aufwendungen vor. Diese richtet sich gegen den Abmahner, nicht aber gegen dessen Anwalt.<sup>66</sup> Die Regelung entspricht im Wesentlichen dem bereits vorhandenen § 8 Abs. 4 S. 2 UWG.

### IX. Kündigung bestehender Unterlassungsverträge

Gemäß § 15a Abs. 2 UWG n. F. sind die §§ 13 und 13a Abs. 2 und 3 nicht auf Abmahnungen anzuwenden, die vor dem 2. 12. 2020 bereits zugegangen waren.

Für abgegebene Unterlassungserklärungen auch vor Inkrafttreten des neuen Rechts gilt daher § 13a Abs. 4 UWG; geschuldet wird künftig nur eine Vertragsstrafe in ange-

messener Höhe, auch wenn eine Unterlassungserklärung mit einem der Höhe nach festen Vertragsstrafenversprechen abgegeben wurde, sofern diese Vertragsstrafe von dem Abmahnenden verlangt wurde.

Fraglich ist weiter, ob bestehende Unterlassungsverträge nicht insgesamt für die Zukunft gekündigt werden können. Die Rechtsprechung lässt dies zu, wenn sich die Rechtslage ändert. Dies könnte im Einzelfall wegen § 8c UWG n. F. der Fall sein, wenn einer der dortigen Tatbestände einschlägig ist. Dann wäre allerdings die in der Rechtsprechung vorgegebene Frist zu beachten, innerhalb derer die Kündigung erklärt werden muss.<sup>67</sup>

### X. Fazit und Ausblick

Die Neuerungen im UWG bringen zahlreiche nicht einfache Fragestellungen mit sich, die vom Gesetzgeber nicht thematisiert wurden; vieles wird der Rechtsprechung überlassen. Die Praxis muss den richtigen Umgang mit dem neuen Recht erst noch finden. Ob das Ziel des Gesetzgebers, den Rechtsmissbrauch eindämmen zu können und die Unternehmer zu entlasten, erreicht wird, wird sich dabei herausstellen.

Die Versuche der Autoren, das neue Recht im Rahmen einer Abmahnung textlich zu fassen, darf nur als ein erster Aufschlag ohne Anspruch auf Vollständigkeit verstanden werden; die Formulierungen sollen als Diskussionsgrundlagen dienen. Über ergänzende Vorschläge, Anregungen und Kritik freuen sich die Autoren!

<sup>66</sup> Anders die Rechtsprechung zu rechtswidrigen Abmahnungen bei Schutzrechtsverletzungen, BGH, 1. 12. 2015 – X ZR 170/12.

<sup>67</sup> Vgl. BGH, 26. 9. 1996 – I ZR 194/95 – Altunterwerfung II; BGH, 14. 2. 2019 – I ZR 6/17, Rn. 31 – Kündigung der Unterlassungsvereinbarung; KG Berlin, 9. 12. 2016 – 5 U 163/15 und 5 W 27/16.

RA Prof. Dr. Wieland Bosman\*

## Staatsverträge als Gestaltungsform föderaler Rundfunkgesetzgebung

### Kurz und Knapp

*Die inhaltliche Koordinierung von Landesrecht durch Staatsverträge ist lang geübte Praxis zur länderübergreifenden Rundfunkregulierung in Deutschland. Der Beitrag befasst sich mit der Frage, in welchem Verhältnis dieses Rundfunk-Staatsvertragsrecht zu daneben bestehendem singulären Landesrundfunkrecht einzelner Länder sowie zu sog. Sitzlandrecht steht.*

### I. Einführung

Am 7. 11. 2020 ist nach Ratifizierung in allen deutschen Länderparlamenten der Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung (Medienstaatsvertrag, MStV) in Kraft getreten. Er löst den seit 1991 geltenden und seither viel-

fach fortgeschriebenen und modifizierten Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ab. Mit seinen Regelungen für privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie für Telemedien ist der MStV aber nur Teil einer bundesdeutschen Rundfunkgesetzgebung, die gleichermaßen inhaltlich komplex wie regelungstechnisch heterogen ist. Hintergrund ist einmal die föderale Gesetzgebungskompetenz der Länder, soweit es um materielles Rundfunkrecht geht.<sup>1</sup> Und zum anderen die besonderen verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien, deren Beachtung die Rundfunkfreiheit des Art 5 Abs. 1 S. 2 GG in der Interpretation des BVerfG fordert.

Als „Medium und Faktor“ der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung gelten für den öffentlich-rechtlichen wie für den privaten Rundfunk in der dualen

\* Mehr über den Autor erfahren Sie auf S. XII. Alle zitierten Internetquellen wurden zuletzt abgerufen am 3. 12. 2020.

<sup>1</sup> BVerfG, 28. 2. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205, 225 ff.

Rundfunkordnung mit seinen spezifischen Wirkmechanismen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft<sup>2</sup> als wesentliche verfassungsrechtliche Strukturprinzipien die Staatsfreiheit<sup>3</sup> sowie die Pflicht zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt, also des Pluralismus der Rundfunkinhalte.<sup>4</sup> Aus dieser Zuschreibung folgt ein Verfassungsauftrag an die Rundfunkgesetzgeber, diese Anforderungen an den Rundfunk insgesamt in eine positive, formalgesetzliche Ordnung zu kleiden.<sup>5</sup> Die Bundesländer sind diesem Verfassungsauftrag im Generellen durch eine bemerkenswert vielfältige, differenzierte und nicht immer übersichtliche Rundfunkgesetzgebung nachgekommen. Dies geschah und geschieht sowohl in Form landesspezifischer föderaler Landesrundfunkgesetze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch in Form von Landesmediengesetzen für den privaten Rundfunk. Sowohl Landesrundfunkgesetze als auch Landesmediengesetze sind fallweise auch als Teilstaatsverträge einzelner Ländergruppen ausgestaltet. Last but not least wird dieses bereits hochdifferenzierte Regelungsregime durch nicht weniger als sieben länder einheitliche Staatsverträge überwölbt, die zudem in hoher Frequenz novelliert und aktualisiert werden.<sup>6</sup> Diese legislatorische Komplexität wirft nicht nur rechtsdogmatische, sondern auch praxisrelevante Fragen nach dem normhierarchischen Verhältnis der verschiedenen Regelungsebenen zueinander, insbesondere aber nach kollisionsrechtlichen und anderen Mechanismen zwischen singulärem Landesrecht und länder einheitlichem Rundfunk-Staatsvertragsrecht auf. Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

## II. Föderale Rundfunkgesetzgebung

Der Erlass materiellen Rundfunkrechts fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der einzelnen Bundesländer.<sup>7</sup> Die Wahrnehmung dieser Zuständigkeit ist nicht fakultativ, sondern wegen des besonderen verfassungsrechtlichen Status des Rundfunks bzw. der Rundfunkfreiheit eine durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vorgegebene verfassungsrechtliche Obliegenheit. In Verfolg dieser Obliegenheit haben die Länder zunächst sowohl für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch für den privaten Rundfunk auf ihr jeweiliges Territorium bezogene singuläre gesetzliche Regelungen erlassen, Landesrundfunk-<sup>8</sup> und Landesmediengesetze.<sup>9</sup> Da sich Rundfunkprogramme aber regelmäßig weder thematisch noch verbreitungstechnisch auf die Territorien einzelner Bundesländer beschränken lassen, bestand und besteht das Bedürfnis, Rundfunk auch länderübergreifend zu regeln. Dies geschieht einmal durch vier Teilstaatsverträge mehrerer Länder zur Regelung der Rechtsverhältnisse von in der ARD zusammengeschlossenen öffentlich-rechtlichen Mehrländer-Rundfunkanstalten<sup>10</sup> sowie durch zwei Teilstaatsverträge jeweils zweier Länder zur Regelung privaten länderbezogenen Rundfunks.<sup>11</sup> Mit der Intention nationalen Geltungsanspruchs schufen die Länder daneben aber auch gesamtstaatlich einheitliches Landesrundfunkrecht in Form gesamt föderaler Staatsverträge aller 16 Bundesländer.<sup>12</sup> Aus dieser Vielgestaltigkeit rundfunkrechtlicher Regelungsebenen ergeben sich Fragen nach dem Verhältnis zwischen singulärem Landesrecht und länderübergreifendem Rundfunk-Staatsvertragsrecht.

## III. Staatsrechtliche Legitimität der Rundfunk-Staatsverträge

Vorgreiflich für entsprechende normhierarchische Betrachtungen ist allerdings, dass Länderstaatsverträge im

Rundfunkrecht eine staatsrechtlich zulässige Gestaltungsform der Normsetzung sind. Ausdrückliche und umfassende gesetzliche Ermächtigungen finden sich zwar weder im Bundes- noch im Landesrecht. Gleichwohl ist in Rechtsprechung und Literatur grundsätzlich anerkannt, dass die Länder als Gliedstaaten des Bundesstaates legitimiert sind, Staatsverträge zur Teil- oder gesamtstaatlichen Koordinierung von Landesrecht zu schließen.<sup>13</sup>

Die Abschlusskompetenz für Länderstaatsverträge liegt nach den Landesverfassungen grundsätzlich bei den Spitzen der Exekutive, also bei den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und Stadtstaaten.<sup>14</sup> Teilweise bedürfen diese der Zustimmung der Landesregierung.<sup>15</sup>

Die durch Länderexekutiven abgeschlossenen Staatsverträge entfalten Rechtswirkung zunächst aber lediglich zwischen den Ländern als Vertragsparteien.<sup>16</sup> Rechte und Pflichten gegenüber Bürgern bzw. gegenüber Rundfunkveranstaltern und deren Aufsicht statuieren sie erst nach parlamentarischer Mitwirkung, d. h. durch Transformation

- 2 BVerfG, 28. 2. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205, 260; BVerfG, 24. 3. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297, 323; BVerfG, 11. 9. 2007 – 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 118, 214 f.; BVerfG, 22. 2. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60, 87.
- 3 BVerfG, 28. 2. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205, 263; BVerfG, 5. 2. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238, 330; BVerfG, 22. 2. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60, 88; BVerfG, 12. 3. 2008 – 2 BvF 4/03, BVerfGE 121, 30, 52 f. m. w. N.
- 4 BVerfG, 11. 9. 2007 – 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 118, 214 f.; BVerfG, 22. 2. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60, 87.
- 5 Ständige Rechtsprechung seit BVerfG, 16. 6. 1981 – 1 BvL 89/87, BVerfGE 57, 295, 320 f.
- 6 Am 1. 6. 2020 trat bereits der insgesamt 23. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Kraft.
- 7 BVerfG, 28. 2. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205, 225 ff.
- 8 Bayerisches Rundfunkgesetz (BayRG), Gesetz über den Hessischen Rundfunk (HR-G), Radio-Bremen-Gesetz (RB-G), Saarländisches Mediengesetz (SMG), Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-G), abrufbar unter <https://www.ard.de/home/Rundfunkgesetze/554696/index.html>.
- 9 Bayerisches Mediengesetz (BayMG), Landesmediengesetz Baden-Württemberg (LMedieng BaWü), Bremisches Landesmediengesetz (BremLMG), Hessisches Privatrundfunkgesetz (HPRG), Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (RundfG M-V), Niedersächsisches Mediengesetz (NMedienG), Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW), Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz (LMG RP), Saarländisches Mediengesetz (SMG), Sächsisches Privatrundfunkgesetz (SächsPRG), Mediengesetz Sachsen-Anhalt (MedienGLSA), Thüringer Landesmediengesetz (ThürLMG), abrufbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/>.
- 10 Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV), Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR-StV), Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (RBB-StV), Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR-StV), abrufbar unter <https://www.ard.de/home/Rundfunkgesetze/554696/index.html>.
- 11 Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien, Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH), abrufbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/>.
- 12 Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (MStV), ARD-Staatsvertrag (ARD-StV), ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV), Deutschlandradio-Staatsvertrag (DLR-StV), Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFInStV), Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV), Jugendschutz-Staatsvertrag (JMStV), abrufbar unter <https://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/dokumentation/>.
- 13 Vgl. allgemein BVerfG, 18. 7. 1967 – 2 BvH 1/63, BVerfGE 22, 221, 234; BVerfG, 28. 11. 1972 – 2 BvH 1/72, BVerfGE 34, 216, 226, 231; BVerfG, 3. 4. 1974 – 1 BvR 282, 305/73, BVerfGE 37, 104, 119; speziell für das Rundfunkrecht BVerfG, 28. 2. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205, 251 f., BVerwG, 5. 11. 1965 – VII C 119.64, BVerwGE 22, 299, 307 f.; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 121 ff.; Vesting, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 1 RStV Rn. 2; Martini, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2014, § 1 RStV Rn. 10; Schneider, VVDStRL 1961, S. 12 ff.
- 14 Vedder (Fn. 13), S. 154 ff.
- 15 Vgl. etwa Art. 37 Abs. 2 Landesverfassung Schleswig-Holstein; Art. 50 LV Baden-Württemberg.
- 16 Vesting, in: Binder/Vesting (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 36 – 37; Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg, Mediengesetze, 1999, § 1 RStV Rn. 12.

der Staatsvertragsregelungen in das Gesetzesrecht jedes einzelnen vertragschließenden Landes. Diese Ratifikation geschieht regelmäßig durch Zustimmungsgesetze, nach Art. 72 Abs. 2 der Landesverfassung Bayerns genügt dort aber auch ein Zustimmungsbeschluss des Landtags.<sup>17</sup>

Staatsverträge sind also das Produkt eines strukturierten Zusammenwirkens von Exekutive und Legislative. Da letztlich jedoch den Landesparlamenten die genuine Gesetzgebungskompetenz zukommt, darf deren Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in diesem Zusammenwirken nicht unzulässig verkürzt werden. Deshalb erscheint es unter medienpolitischen Effizienzgesichtspunkten zwar naheliegend, den Transformationsprozess durch die Landesgesetzgeber faktisch einem Einstimmigkeitsprinzip zu unterwerfen, wenn – wie durchgängig in den Rundfunkänderungsstaatsverträgen geschehen – deren Inkrafttreten nicht nur von der fristgebundenen Hinterlegung aller 16 Ratifikationsurkunden abhängig gemacht, sondern für den gegenteiligen Fall geregelt wird, dass der Staatsvertrag gegenstandslos wird.<sup>18</sup> Der hierdurch auf die Landesparlamente faktisch ausgeübte Zustimmungsdruk ohne wesentliche Möglichkeit inhaltlicher Einflussnahme wird teilweise für verfassungsrechtlich problematisch gehalten.<sup>19</sup> Abhilfe dürfte ein Verfahren bieten, nach dem die Exekutive die Landesparlamente frühzeitig über den Stand von Staatsvertragsverhandlungen einschließlich evtl. aufgetretener medienpolitischer und medienrechtlicher Problemfelder informiert und so eine begleitende parlamentarische Meinungs- und Willensbildung ermöglicht.<sup>20</sup>

#### IV. Verhältnis der Rundfunk-Staatsverträge zum einfachen Landesrecht

##### 1. Keine „dritte Ebene“

Insbesondere die in Länderkompetenz und von allen Bundesländern abgeschlossenen und transformierten sieben Rundfunk-Staatsverträge mit bundesweitem Geltungsanspruch und bundesweiter Geltungskraft<sup>21</sup> haben vereinzelt zu Überlegungen geführt, ob Staatsvertragsrecht normhierarchy nicht einfachem Landesrecht im Sinne einer *lex superior*-Regel übergeordnet sein sollte. Zur Begründung wird angeführt, dass es im Falle der Ranggleichheit von Staatsvertrags- und einfachem Landesrecht einzelnen Ländern aufgrund der *lex posterior*-Regel in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise möglich wäre, nachfolgendes staatsvertragswidriges Landesrecht zu erlassen.<sup>22</sup>

Eine solche „dritte Ebene“ zwischen Bundesrecht und Landesrecht ist jedoch nach den Konstruktionsprinzipien des Grundgesetzes nicht vorgesehen und verletzt das verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzgefüge.<sup>23</sup> Das Grundgesetz kennt nur Bundes- und Landesrecht und stellt in Art. 31 GG für den Fall einer Kollision den Vorrang des Bundesrechts klar. Eine Gesetzeskategorie jenseits von Bundes- und Landesrecht ist weder dem Grundgesetz noch sonstigem Gesetzesrecht bekannt.<sup>24</sup> Länderstaatsverträge sind damit Landesrecht. Das Verhältnis von Staatsvertrags- zu einfachem Landesrecht und damit notwendig auch die Frage, wie sich ggf. Kollisionen entweder präventiv vermeiden oder bei Auftreten auflösen lassen, ist auf der Ebene des Landesrechts zu klären.<sup>25</sup>

##### 2. Kollisionsvermeidung durch Abgrenzung von Geltungsbereichen

Regelungen zur präventiven Vermeidung von Kollisionen zwischen Staatsvertragsrecht und einfachem Landesrecht

sind teilweise in den rundfunkgesetzlichen Regelungen selbst enthalten. Teilweise, weil alle sieben ländereinheitlichen Staatsverträge hierzu schweigen.<sup>26</sup> Die meisten der übrigen Rundfunkgesetze und Teilstaatsverträge definieren zwar ihre Geltungs- bzw. Anwendungsbereiche und enthalten auch Verweise auf Staatsvertragsrecht. Dies geschieht jedoch überwiegend in einer eher zufälligen, wenig systematischen und wenig konsistenten Art und Weise, so dass diese Regelungen nur bedingt geeignet erscheinen, präventiv kollisionsvermeidend zu wirken. So umschreibt z. B. § 1 Abs. 1 des StV über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien seinen Anwendungsbereich u. a. pauschal durch „die Veranstaltung von Rundfunk durch private Veranstalter“ sowie „die Verbreitung von Rundfunk und Telemedien“. § 1 Abs. 2 lässt dann für Berlin und Brandenburg geltende Staatsverträge mit anderen Ländern, die die Errichtung und Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten länderübergreifend regeln, zwar unberührt. Ersichtlich offen bleibt dabei, wie sich dieser Teilstaatsvertrag zweier Länder zur Anwendung anderer länderübergreifender Staatsverträge verhält. Ähnlich lückenhaft ist der Geltungsbereich in § 1 RundfG M-V geregelt, wobei jedoch zusätzlich in § 1 Abs. 3 zwar auf die Geltung des Jugendschutz-Staatsvertrags verwiesen wird, dies allerdings nur, „soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist“. Keine sinnvoll handhabbare Abgrenzungsbestimmung seines Regelungsgegenstands enthält auch § 1 NMedienG, wenn dort geregelt wird, es gelte „neben dem *Rundfunkstaatsvertrag* ...“. Ähnlich uneindeutig ist die Regelung in § 1 Abs. 8 ThürLMG, wonach zwar für das Land Thüringen geltende Staatsverträge unberührt bleiben. Dann heißt es jedoch „ergänzend gelten die für das Land geltenden Staatsverträge, soweit sie den privaten Rundfunk betreffen, für landesweite, regionale und lokale Rundfunkangelegenheiten entsprechend, sofern nicht dieses Gesetz eigenständige Regelungen trifft.“ Diese nur beispielhaft aufgeführten rundfunkgesetzlichen Versuche, die Geltungsbereiche von Staatsvertragsrecht und einfachem Landesrecht so eindeutig zu bestimmen, dass Kollisionen zwischen beiden Regelungsebenen präventiv ausgeschlossen werden, belegen, dass dieses Ziel de lege lata nicht wirklich erreicht wird. Fehlt es damit an einer rundfunkgesetzlichen Systematik zur Kollisionsvermeidung, muss sich der Blick auf Mechanismen der Kollisionslösung richten.

##### 3. Kollisionslösung

Ausgehend von der gewonnenen Erkenntnis, dass Landesstaatsvertragsrecht und singuläres Landesrecht auf glei-

17 BVerfG, 7. 5. 1974 – 2 BvL 17/73, BVerfGE 37, 191, 198.

18 So aktuell auch wieder in Art. 9 Abs. 2 MStV.

19 Vesting, in: Binder/Vesting (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 7-8.

20 Eggerath, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2016, S. 252 ff.; Vedder (Fn. 13), S. 165 f.; Vesting, in: Binder/Vesting (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 8; Martini, in: Gersdorf/Paal (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 11.

21 Siehe Fn. 12.

22 Vesting, in: Binder/Vesting (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 40; Vedder (Fn. 13), S. 328 f., 330, 333 f.

23 Winter, in: Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. 1984, S. 62.

24 So ausdrücklich BVerwG, 5. 11. 1965 – VII C 119.64, BVerwGE 22, 299, 311.

25 Im Ergebnis ebenso Schneider, VVDStRL (Fn. 13), S. 14; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole (Hrsg.), Rundfunkstaatsvertrag, § 1 Rn. 4, 8 Stand: 7/2015; Bornemann, K&R 2014, 491 m. w. N.; Degenhart, BR Klassik und Rundfunkauftrag, 2014, S. 23 m. w. N., abrufbar unter [https://www.vau.net/system/files/documents/Gutachten\\_BR-Klassik\\_De genhart.pdf](https://www.vau.net/system/files/documents/Gutachten_BR-Klassik_De genhart.pdf).

26 Die Regelung des § 1 Abs. 2 MStV enthält eine Kollisionsregel, dazu unten Ziff. 3. a).

cher normhierarchischer Ebene stehen und inhaltliche Kollisionen kaum durch geeignete immanente Abgrenzungsregeln vermieden werden, stellt sich die Frage, wie im Falle von Kollisionen zu verfahren ist. Der zu klärende Kollisionsfall läge immer dann vor, wenn eine Staatsvertragsnorm und eine Norm singulären Landesrechts auf denselben Sachverhalt anwendbar wären und bei dieser Anwendung zu unterschiedlichen Ergebnissen führten.

#### a) Allgemeine kollisionsrechtliche Grundsätze

Einziger gesetzlicher bzw. staatsvertraglicher Anknüpfungspunkt für die Beantwortung der Frage ist die Regelung in § 1 Abs. 2 MStV. Danach sind die für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die privaten Rundfunkveranstalter jeweils geltenden landesrechtlichen Vorschriften anzuwenden, soweit der Medienstaatsvertrag keine anderweitigen Regelungen für die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk enthält oder solche Regelungen zulässt. Es besteht jedoch weitgehend Konsens, dass diese Regelung keinen eigenständigen Bedeutungsinhalt hat, sondern lediglich deklaratorisch allgemeine kollisionsrechtliche Grundsätze wiederholt.<sup>27</sup> Diese Grundsätze sehen vor, dass bei gleichrangigem Recht späteres Recht früherem Recht vorgeht (lex posterior derogat legi priori) und spezielleres Recht allgemeinerem Recht (lex specialis derogat legi generali) vorgeht. Späteres Staatsvertragsrecht geht also jüngerem kollidierendem Landesrecht vor, spezielleres Staatsvertragsrecht geht allgemeinerem kollidierendem Landesrecht vor.<sup>28</sup> Soweit danach Staatsvertragsrecht eigene Regelungen vorsieht und keine Öffnungsklausel zugunsten singulären Landesrechts enthält, verliert entgegenstehendes singuläres Landesrecht seine Wirksamkeit.<sup>29</sup>

#### b) Spezialfall: Späteres kollidierendes singuläres Landesrecht

Über die allgemeinen kollisionsrechtlichen Grundsätze besteht Einvernehmen, soweit nicht der Fall vorliegt, dass ein Land späteres staatsvertragswidriges, d. h. kollidierendes Landesrecht erlässt. Auch in diesem Fall gilt grundsätzlich die lex-posterior-Regel, d. h. das spätere singuläre Landesrecht würde für das gesetzgebende Land Geltung beanspruchen und das von dem Land selbst mitabgeschlossene Staatsvertragsrecht brechen. Diese aus den allgemeinen Grundsätzen abgeleitete Konsequenz hat teilweise Unbehagen ausgelöst und zu den erwähnten weniger tragfähigen Überlegungen hinsichtlich einer lex superior-Regel geführt.

#### aa) Pacta sunt servanda

Ein anderer Ansatz betont den Vertragscharakter der Staatsverträge und leitet deren Geltungsvorrang aus dem Grundsatz des pacta sunt servanda ab. Danach sprächen überwiegende Gründe für eine Staatspraxis, die den Landesgesetzgeber an die staatsvertragliche Regelung gebunden sieht. Insbesondere für das Bundesstaatsverhältnis des Grundgesetzes, also die föderalen Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Ländern ebenso wie zwischen den Ländern sei maßgeblich auch auf die Staatspraxis als Auslegungskriterium abzustellen. Sie entspräche dem für alle Beteiligten eines Staatsvertrags bindenden, die staatsrechtlichen und damit auch staatsvertraglichen Beziehungen der Länder bestimmenden, im Bundesverfassungsrecht verankerten Grundsatz des pacta sunt servanda.<sup>30</sup> Dieser Grundsatz des pacta sunt servanda enthält jedoch lediglich einen

vertragsrechtlichen Verhaltensappell und keinen unmittelbar wirkenden Normbefehl. Ein Verstoß hätte damit keine unmittelbar wirkenden normativen Folgen.

#### bb) lex-posterior-Regel

Lässt man dagegen zu, dass bei inhaltlicher Kollision späteres einfaches Landesrecht gegenüber Staatsvertragsrecht wirksam erlassen werden kann und dem Staatsvertragsrecht in dem entsprechenden Land im Zeitpunkt des Erlasses gemäß der lex-posterior-Regel vorgeht, so stellt die Rechtsordnung Mechanismen zur Verfügung, die bei Bedarf eine nachfolgende, prozedural eindeutig festgelegte Korrektur ermöglichen. Auch hierbei ist zwischen der vertragsrechtlichen und der normativen Ebene zu unterscheiden. Überschreibt ein Land von ihm mitgetragenes Staatsvertragsrecht durch nachfolgendes einfaches Landesrecht, so entsteht zwar staatsvertragswidriges, aber gleichwohl wirksames Landesrecht.<sup>31</sup> Wie auch sonst im Vertragsrecht können die übrigen Staatsvertragsparteien das abweichende Land jedoch mit rechtlichen Sanktionen überziehen. Hierzu steht einmal die Möglichkeit der Kündigung des Staatsvertrags zur Verfügung. § 116 Abs. 1 MStV enthält hierzu z. B. die entsprechenden Regularien. Diese sehen von der Kündigungsmöglichkeit durch einzelne Länder auch Anschlusskündigungen potentiell aller Länder vor, die letztlich bis zu einer vollständigen Beendigung der staatsvertraglichen Ebene führen können.

Soll diese maximale Konsequenz vermieden werden, auch weil damit die durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG von den Ländern geforderte positive gesetzliche Rundfunkordnung gefährdet würde, kann das abweichende Land auch im Verfahren nach § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vor dem BVerwG auf Einhaltung seiner staatsvertraglichen Verpflichtungen verklagt werden.

#### cc) Auslegungsvorrang

Dass es sich bei der Problematik späteren kollidierenden Landesrechts nicht nur um ein theoretisches Thema handelt, zeigt ein Fall aus dem Jahr 2010, der eine Kontroverse über eine vermeintliche Kollisionslage zwischen den seit Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags am 1. 6. 2009 geltenden Regelungen des § 11c Abs. 2 S. 3 und des § 19 S. 3 RStV einerseits und der zeitlich späteren, ab 1. 1. 2010 geltenden Fassung des § 2 Abs. 4 BayRG auslöste. § 19 S. 3 RStV des auch vom Freistaat Bayern abgeschlossenen und ratifizierten Rundfunkstaatsvertrags stellte apodiktisch fest: „Die analoge Verbreitung bisher ausschließlich digital verbreiteter Programme ist unzulässig“, § 11c Abs. 2 S. 6 RStV stellte zudem klar, „Der Austausch eines in digitaler Technik verbreiteten Programms gegen ein in analoger Technik verbreitetes Programm ist nicht zulässig.“ § 11c Abs. 2 S. 3 RStV stellte ergänzend fest, „Das jeweilige Landesrecht kann vorsehen, dass terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme gegen andere terres-

27 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole (Fn. 25), § 1 Rn. 12; Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg (Fn. 16), § 1 Rn. 19; Vesting, in: Binder/Vesting (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 36-37; Martini, in: Gersdorf/Paal (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 19; a. A. Bornemann, K&R 2014, 488, 491 f.

28 Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg (Fn. 16), § 1 Rn. 19; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole (Fn. 25), § 1 Rn. 9.

29 Vesting, in: Binder/Vesting (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 36-37.

30 Degenhart (Fn. 25), S. 24 ff.; vgl. auch Bornemann, K&R 2014, 488, 491 f.; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole (Fn. 25), § 1 Rn. 11.

31 Martini, in: Gersdorf/Paal (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 20; Schneider, VVDStRL (Fn. 13), S. 15; Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg (Fn. 16), § 1 Rn. 19; Vesting, in: Binder/Vesting (Fn. 13), § 1 RStV Rn. 39; kritisch Vedder (Fn. 13), S. 328.

trisch verbreitete Hörfunkprogramme ... ausgetauscht werden, wenn dadurch insgesamt keine Mehrkosten entstehen und sich die Gesamtzahl der Programme nicht erhöht.“ Zeitlich nachfolgend zu diesen staatsvertraglichen Regelungen konzidierte § 2 Abs. 4 BayRG dem Bayerischen Rundfunk durch einfaches Landesrecht dann jedoch „Der Austausch eines in digitaler Technik verbreiteten Hörfunkprogramm gegen ein in analoger Technik verbreitetes Hörfunkprogramm ist zulässig, wenn die Anzahl der analogen Hörfunkprogramme nicht vergrößert wird und dadurch insgesamt keine Mehrkosten entstehen.“

Diese vermeintlich kollidierenden Regelungen auf staatsvertraglicher Ebene einerseits und späterer landesrechtlicher bayerischer Ebene andererseits führten zu einer gerichtlich ausgetragenen Kontroverse, als der Bayerische Rundfunk im Jahr 2014 beabsichtigte, auf der Grundlage des § 2 Abs. 4 BayRG sein bis dahin ausschließlich digital verbreitetes Jugendradio Puls zur Reichweitensteigerung künftig auch über analoge UKW-Frequenzen zu senden, die bis dahin für BR Klassik genutzt wurden. BR Klassik sollte nur noch digital verbreitet werden.

Der im Wege der Popularklage angerufene Bayerische Verfassungsgerichtshof erkannte in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2017 zwar ausdrücklich an, dass der Sachverhalt die Frage der Geltung des Grundsatzes des *lex posterior derogat legi priori* aufwirft, umgeht eine Festlegung hierzu jedoch durch die zunächst etwas überraschende Feststellung, dass eine Kollisionslage im Sinne eines unauflösbaren Widerspruchs zwischen älterem Staatsvertragsrecht und jüngerem bayerischen Landesrecht in diesem Fall tatsächlich nicht besteht.

Ausgehend von dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Gebot, dass Normen hinreichend klar und nicht in sich widersprüchlich und systemwidrig sein dürfen, wird festgestellt, dass die erforderliche Bestimmtheit von Normen auch im Falle von Unklarheiten und Lücken nicht entfällt, wenn solche Unklarheiten und Lücken sich im Wege der Auslegung beheben lassen. Auf dieser Grundlage und unter Heranziehung der amtlichen Begründung zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag kommt der Verfassungsgerichtshof im vorliegenden Fall dann zwar zunächst zu dem Befund, dass die Regelung des § 11c Abs. 2 S. 6 RStV sprachlich missglückt ist. Er sah sich jedoch zu einer Reparatur im Wege der Auslegung berechtigt. Der erklärte Wille des Normgebers sei auf das Ziel gerichtet gewesen, Digitalisierung zu fördern. Dieses Ziel werde aber – anders als der Wortlaut des Staatsvertrags – nicht durch einen Programmaustausch beeinträchtigt, nach dessen Durchführung nicht mehr analoge Programme als zuvor verbreitet werden, der verbreitungstechnische status quo also nicht zulasten der Digitalisierung verändert wird.<sup>32</sup> Wie immer man zu einer solch intensiven, den Wortlaut einer Norm praktisch in sein Gegenteil verkehrenden Auslegung stehen mag, macht der Fall doch deutlich, dass vor dem Rückgriff auf Kollisionsregeln ein Vorrang für Auslegungsbemühungen stehen sollte, um zu klären, ob eine Normkollision tatsächlich vorliegt.

#### dd) Landesverfassungsrecht

Die dargestellten Ansätze zur Vermeidung oder Lösung der Problematik des mit Staatsvertragsrecht kollidierenden späteren einfachen Landesrechts bergen einerseits dogmatisch-theoretisches Erkenntnispotential, schaffen in der Praxis aber auch Rechtsunsicherheiten durch schwer zu prognostizierende Ergebnisse, wie die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zeigt.

Gänzlich vermeiden ließen sich diese Unsicherheiten zwanglos durch normhierarchisch dem einfachen Landesrecht unstreitig übergeordnetes Landesrecht, nämlich durch Landesverfassungsrecht. Beispiel hierfür ist Art. 67 S. 2 der Hessischen Landesverfassung. Hiernach ist kein hessisches Landesgesetz gültig, das mit einem Staatsvertrag in Widerspruch steht. Entsprechende Normen gibt es allerdings in den übrigen Landesverfassungen nicht.

## V. Sitzlandrecht

Normhierarchische Fragen im Verhältnis von Rundfunk-Staatsvertragsrecht zu einfachem Landesrecht stellen sich aber nicht nur im Fall inhaltlich kollidierender Regelungen, sondern auch dann, wenn einfaches singuläres Landesrecht den Anspruch erhebt, staatsvertragliche Normsetzung zu ergänzen bzw. zu vervollständigen. Und dies mit Wirkung auch für die anderen Staatsvertragsländer. Solche Konstellationen können im Wesentlichen dann auftreten, wenn staatsvertraglich Mehrländer-Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts gegründet werden, die nur in einem oder jedenfalls nicht in allen Staatsvertragsländern ihren Sitz haben, wie z. B. das Zweite Deutsche Fernsehen (Sitz Mainz), das Deutschlandradio (Sitz Köln und Berlin) oder der Norddeutsche Rundfunk (Sitz Hamburg) und der Mitteldeutsche Rundfunk (Sitz Leipzig). Haben Mehrländeranstalten in nur einem oder zwei Bundesländern, nicht aber in allen Staatsvertragsländern einen Sitz, gilt zweifellos das Recht des Sitzlandes für solche Regelungsmaterien, die lediglich an die physische Präsenz einer Rundfunkanstalt in einem Bundesland anknüpfen. Beispiele wären die jeweilige Landesbauordnung für bauliche Anlagen, Kommunalabgabengesetze für die Erhebung von Abgaben durch kommunale Gebietskörperschaften oder auch die Auferlegung von Anschluss- und Benutzungszwang für Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung etc. durch Gemeindeordnungen als Grundlage entsprechender kommunaler Satzungen.

Anders verhält es sich dagegen, wenn ein Bundesland, das gemeinsam mit anderen Bundesländern Träger einer durch Staatsvertrag etablierten Mehrländer-Rundfunkanstalt ist, eine singuläre landesgesetzliche Regelungskompetenz auch für solche Regelungsmaterien für sich beansprucht, die nicht allein an die physische Präsenz der Anstalt anknüpfen, sondern sich auf Organisation und Aufgabenstellung der gemeinsamen Anstalt beziehen. Jenseits der behandelten Kollisionskonstellationen kann eine entsprechende Problematik insbesondere dann auftreten, wenn der gemeinsame Staatsvertrag keinen Vorrang beanspruchende Regelung enthält.

Beispielhaft sollen in diesem Zusammenhang die Regelung der Personalvertretung des ZDF im Landespersonalvertretungsgesetz des Sitzlandes Rheinland-Pfalz und die Transparenzpflichten für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nach dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz betrachtet werden.

### 1. Landespersonalvertretungsgesetz

Rheinland-Pfalz ist gemeinsam mit allen anderen deutschen Bundesländern staatsvertraglicher Träger des Zweiten Deutschen Fernsehens mit Sitz in Mainz.

Das Landespersonalvertretungsgesetz für Rheinland-Pfalz enthält in seinem X. Abschnitt in den §§ 112 - 120 detail-

<sup>32</sup> BayVerfGH, 17. 7. 2017 – Vf. 9-VII-15; im Ergebnis ebenso OLG München, 27. 7. 2017 – U 2879/16 Kart, K&R 2017, 730 in einem wettbewerbsrechtlichen Parallelverfahren.

lierte Regelungen für die Personalvertretung des ZDF. Diese Regelungen sind im Wesentlichen im Jahr 2000 als Reaktion auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz erlassen worden.<sup>33</sup> Die Entscheidung betont u. a. zwar die besondere grundrechtliche Bedeutung der sich aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergebenden Personalhoheit der Rundfunkanstalten, verhält sich jedoch nicht zum Verhältnis von Sitzland- zu Staatsvertragsrecht. Der ZDF-StV selbst enthält bis heute keine Regelung über die Personalvertretung.

Diese Konstellation ist Folge einer Reihe teils kurioser Geschehnisse aus der Zeit nach Gründung des ZDF im Jahr 1962. Bei der Konzeption des ZDF-StV war schlicht vergessen worden, eine Bestimmung über das anzuwendende Personalvertretungsrecht einzufügen.<sup>34</sup> Um den daraus folgenden praktischen Problemen zu begegnen, beschloss die Ministerpräsidenten der vertragschließenden Länder, dem ZDF zu empfehlen, übergangsweise den seinerzeitigen Staatsvertrag über das Personalvertretungsrecht des Südwestfunks anzuwenden – und zwar in Form einer Betriebsvereinbarung. Diese Empfehlung wurde von den Tarifpartnern umgesetzt, so dass auf dieser Grundlage 1964 ein erster ZDF-Personalrat gewählt wurde.<sup>35</sup> Nur vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass es bis heute im ZDF-StV keine Regelung über die Personalvertretung im ZDF gibt. Allerdings gibt es eine eigenständige Regelung nur für das ZDF im X. Abschnitt des Landespersonalvertretungsgesetzes Rheinland-Pfalz. In diesem Abschnitt finden sich neun ausschließlich für das ZDF geltende Regelungen, deren Inhalt sich nicht allein in personalvertretungsrechtlich üblichen Themen wie der Bezeichnung der Beschäftigten oder Dienststellen erschöpft, sondern auch direkten Bezug zu materiellem Rundfunkrecht aufweist. Hierzu zählt z. B. gem. § 119 LPersVG die Verpflichtung der Anstalt, dem Personalrat die Ausweitung, Einschränkung oder Verlagerung von Programmen rechtzeitig mitzuteilen und ihn hierzu zu hören sowie gem. § 118 S. 1 LPersVG die Berechtigung des Personalrats, über die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern des Personalrats in den ZDF-Fernsehrat gemäß § 21 Abs. 2 des ZDF-Staatsvertrags mit einfacher Mehrheit zu beschließen. Mindestens in diesen beiden Fällen nimmt der Landesgesetzgeber Rheinland-Pfalz einseitig gesetzgeberisch Einfluss auf Prozeduren und Entscheidungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit materiellem Rundfunkrechtlichen Gegenständen stehen. Diese rundfunkrechtlichen Gegenstände, wie die Entscheidung über die Ausweitung, Einschränkung oder Verlagerung von Programmen oder die Entscheidung über an den Sitzungen des Fernsehrats teilnehmende Personalratsmitglieder gem. § 21 Abs. 2 ZDF-StV sind aber solche, die die rundfunkrechtlichen Zuständigkeiten und Gestaltungsansprüche aller Staatsvertragsländer betreffen und die ihren Regelungszusammenhang definitiv nicht der physischen Präsenz des ZDF in der Landeshauptstadt von Rheinland-Pfalz als Sitzland des ZDF finden. Programmentscheidungen stehen den im ZDF-StV bestimmten und jeweils detailliert geregelten Organen Intendant gem. § 27 Abs. 1 ZDF-StV und dem Fernsehrat gem. § 20 Abs. 1 ZDF-StV zu. Besetzung und prozedurale Fragen des Fernsehrates regeln §§ 21 und 22 ZDF-StV.

Soweit zur Rechtfertigung der rheinland-pfälzischen Gesetzgebung auf das Sitzlandprinzip verwiesen wird,<sup>36</sup> geht dies fehl. Ausgangspunkt dieser Rechtfertigungsbemühun-

gen ist ein Urteil des BVerwG aus dem Jahr 1965, das im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang und vermutlich unter dem Eindruck der geschilderten Situation in den Anfangsjahren des ZDF in einer kurzen Wendung feststellte, dass das ZDF auch dem Personalvertretungsrecht seines rheinland-pfälzischen Sitzlandes unterworfen sei, sofern sich aus Staatsvertragsrecht nicht etwas anderes ergeben würde.<sup>37</sup> Dieses Urteil konnte jedoch noch nicht berücksichtigen, dass der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber zeitlich nachfolgend in Ergänzung des ZDF-StV auch Regelungen mit materiell rundfunkrechtlichem Bezug in sein Landesgesetz aufnimmt.

Dies hätte nur im rechtlichen Konsens mit allen übrigen 15 Staatsvertragsländern geschehen können. Legislatives Gestaltungsmittel hierzu wäre entweder die Aufnahme personalvertretungsrechtlicher Bestimmungen unmittelbar in den ZDF-StV oder aber eine Verweisungsnorm auf staatsvertraglicher Ebene, wie in sämtlichen vergleichbaren Fällen in Staatsverträgen für Mehrländer-Rundfunkanstalten auch tatsächlich geschehen, z. B. auf das Bundespersonalvertretungsgesetz, wie für das Deutschlandradio, den Norddeutschen Rundfunk, Mitteldeutschen Rundfunk und den Rundfunk Berlin-Brandenburg<sup>38</sup> oder auf einfaches Landesrecht, wie für den Südwestrundfunk.<sup>39</sup>

Vor diesem Hintergrund ermächtigt auch die Kompetenznorm des § 95 Abs. 1 BPersVG das Land Rheinland-Pfalz nicht allein, für „Angehörige von Rundfunk- und Fernseh-anstalten“, in diesem Fall das ZDF, eine besondere personalvertretungsrechtliche Regelung vorzusehen. Die dortige Wendung „können die Länder“ bedeutet im vorliegenden Kontext zwingend „können Staatsvertragsländer nur gemeinsam“.

## 2. Landestransparenzgesetz

Zeitlich nachfolgend ist der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber bei seiner Gesetzgebung zum 2016 in Kraft getretenen Landestransparenzgesetz offensichtlich der oben vertretenen Rechtsauffassung gefolgt. Durch dieses Gesetz erhalten natürliche und juristische Personen sowie nicht rechtsfähige Vereinigungen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern. Anspruchsverpflichtet sind Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben. § 3 Abs. 7 enthält eine Sonderregelung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit folgendem Wortlaut: „Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und dies staatsvertraglich geregelt ist.“ Mit diesem ausdrücklichen Vorbehalt einer – bislang nicht vorhandenen – staatsvertraglichen Regelung hat der rheinland-pfälzische Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass das Land Rheinland-

33 VerfGH Rheinland-Pfalz, 24. 3. 1994 – VG N1/93.

34 *Wehmeier*, Die Geschichte des ZDF, 1979, S. 88 m. w. N.

35 *Wehmeier* (Fn. 34), S. 89, 118.

36 *Lautenbach/Renninger/Beckerle/Enke/Winter*, Personalvertretungsrecht Rheinland-Pfalz – Kommentar, 102. Aktualisierung 2020, § 112 Rn. 1; *Küssner/Hofe/Stöhr*, Personalvertretungsgesetz für Rheinland-Pfalz – Kommentar, 22. Lfg. 2019, § 112 Rn. 3.

37 BVerwG, 5. 11. 1965 – VII C 119.64, BVerwGE 22, 299, 311 f.

38 § 33 Abs. 2 DLR-StV, § 39 NDR-StV, § 38 MDR-StV, § 34 RBB-StV.

39 § 38 Abs. 1 SWR-StV.

Pfalz eben nicht einseitig durch singuläres Sitzlandrecht den Südwestrundfunk oder das ZDF einer grundsätzlichen Auskunftspflicht gegenüber jedermann unterwerfen kann.<sup>40</sup> Es handelte sich dabei nicht lediglich um eine rechtliche Verpflichtung, die an die physische Präsenz von SWR und ZDF an deren Sitz in Mainz anknüpft, sondern um eine Pflichtigkeit in direktem Zusammenhang mit der von allen 16 Staatsvertragsländern im ZDF-StV und zwei Staatsvertragsländern im SWR-StV festgelegten inhaltlichen Aufgabenwahrnehmung dieser öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Erforderlich ist damit, wie vom Landestransparenzgesetz dann auch gefordert, ein legislativer Konsens aller beteiligten Staatsvertragsländer.

## VI. Fazit

Staatsverträge sind eine staatsrechtlich legitime und praktisch bewährte Gestaltungsform föderaler Rundfunkgesetzgebung. Rundfunkstaatsverträge stehen auf gleicher normhierarchischer Ebene wie einfaches Landesrecht. Im Verhältnis zu einfachem Landesrecht verdrängen Staatsverträge im Falle inhaltlich kollidierender Bestimmungen deshalb das einfache Landesrecht, wenn sie die zeitlich nachfolgende Rechtsquelle sind. Kollidiert dagegen zeitlich nachfolgendes Landesrecht mit Staatsvertragsrecht, geht einfaches Landesrecht vor (*lex posterior derogat legi*

priori). Sofern diese Konsequenz vermieden werden soll, bietet sich nach hessischem Vorbild eine Vorrangregel für Staatsverträge in der Landesverfassung an. Die vorrangige Frage, ob überhaupt ein Kollisionsfall vorliegt, ist unter Anwendung der allgemeinen Auslegungsregeln zu klären.

Liegt keine Kollision vor, steht dem Sitzland einer durch Staatsvertrag gebildeten Mehrländer-Rundfunkanstalt die Befugnis zu, durch einfaches Landesrecht solche Materien zu regeln, die unmittelbar an die physische Präsenz der Rundfunkanstalt anknüpfen. Handelt es sich dagegen um landesrechtliche Regelungen, die Aufgaben-, Pflichten- oder Organisationsregelungen rundfunkrechtlicher Art zum Gegenstand haben, ist eine Berufung auf Sitzlandrecht als Legitimation nicht ausreichend. Hierzu bedarf es vielmehr einer staatsvertraglichen Regelung der Materie selbst oder einer staatsvertraglichen Verweisung auf spezielles Landesrecht. Liegt beides nicht vor, muss eine einfache Landesregelung unterbleiben oder mit einem Staatsvertragsvorbehalt versehen werden.

<sup>40</sup> In diesem Sinne aber offensichtlich *Müllmann*, in: Heinemann (Hrsg.), *Praxiskommentar Transparenzgesetz (LTranspG RLP)*, 2019, S. 72, 75; vgl. auch *Schnabel*, *NordÖR*, 2012, 431, 432; *Schoch*, *Informationsfreiheitsgesetz*, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 100.

RAin Dr. Ursula Widmer\*

# Länderreport Schweiz

## I. Totalrevidiertes Datenschutzgesetz verabschiedet

In der Herbstsession hat das Parlament das totalrevidierte Bundesgesetz über den Datenschutz (revDSG) verabschiedet. Die Frist für das fakultative Referendum läuft bis zum 14. 1. 2021. Soweit bekannt, ist kein Referendum angekündigt. Damit wird der Bundesrat nach Ablauf der Frist den Termin für das Inkrafttreten des revDSG bestimmen können. Es ist davon auszugehen, dass dies nicht vor dem 1. 1. 2022 der Fall sein wird. Bis dahin hat die Verordnung zum revDSG vorzulegen.

Mit dem revDSG soll den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und dem Internet Rechnung getragen werden. Dazu werden die Datenbearbeitung für die betroffenen Personen transparenter gemacht und ihnen mehr Kontrolle über die Bearbeitung ihrer Daten gegeben, die Pflichten der für die Datenbearbeitung Verantwortlichen ausgebaut und die Stellung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) gestärkt.

Ein weiteres wesentliches Ziel des revDSG ist die Gewährleistung eines Datenschutzniveaus, das von Seiten der EU als angemessen anerkannt wird. Sonst wäre der für die Schweizer Wirtschaft unabdingbare grenzüberschreitende Datenverkehr mit der EU und dem EWR in unzumutbarer Weise erschwert. Das revDSG enthält denn auch verschiedene neue Regelungen, die in der einen oder anderen Form auch in der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) vorgesehen sind, wie z. B. das Verzeichnis der

Bearbeitungstätigkeiten, die Grundsätze Privacy by Design (Datenschutz durch Technik) und Privacy by Default (datenschutzfreundliche Voreinstellungen), das Recht auf Datenportabilität, die Datenschutz-Folgenabschätzung oder die Meldepflicht bei Datenschutzverletzungen.

Inhaltlich weicht das revDSG jedoch vielfach von der DSGVO ab und ist im Allgemeinen weniger detailliert und hinsichtlich der Anforderungen an die Datenbearbeiter weniger streng. Ein grundlegender Unterschied besteht auch hinsichtlich der Sanktionen bei der Verletzung von Datenschutzvorschriften.

Ob das revDSG seitens der EU als angemessen beurteilt wird, muss sich daher erst noch weisen. Eine (dem Vernehmen nach positive) Stellungnahme zur Überprüfung der Angemessenheit des schweizerischen Datenschutzes durch die EU-Kommission war im Juni 2020 erwartet worden, steht aber nach wie vor aus.

## II. Wesentliche Neuerungen

### 1. Geltung auch für Datenbearbeitungen im Ausland

Das revDSG gilt für alle Sachverhalte, die sich in der Schweiz auswirken, auch wenn sie im Ausland veranlasst werden. Analog der DSGVO wird damit der räumliche Geltungsbereich des revDSG nach dem so genannten Auswirkungsprinzip bestimmt.

\* Mehr über die Autorin erfahren Sie auf S. XII.