



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Institut für
Informations-,
Telekommunikations-
und Medienrecht

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

Jan Kalbhenn, LL.M.
Geschäftsführer

Leonardo-Campus 9
48149 Münster

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

ITM | Leonardo-Campus 9 | 48149 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1075

A12, A05

Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des
Landtags Nordrhein-Westfalen
am 17. Januar 2019

Gesetz zur Zustimmung zum Zweiundzwanzigsten Staatsvertrag zur Änderung
rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag)
und zur Änderung weiterer Gesetze (17. Rundfunkänderungsgesetz), LT-Drs. 17/4220

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe beziehen sich auf Änderungen des Rundfunkstaatsvertrags (RStV), des WDR-Gesetzes (WDR-G) und des Landesmediengesetzes (LMG).

A. Änderungen des Rundfunkstaatsvertrags

Durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) soll der Telemedienauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiterentwickelt werden. Im Kern geht es dabei um die Befugnisse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet.

I. Hintergrund und Zielsetzung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beitragsurteil vom Juli 2018 die Gefahren der Internetkommunikation erkannt. Es hat den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zeiten von Fake News, Desinformation, Echokammern und Filterblasen aktualisiert und die dadurch gewachsene Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betont, ein Gegengewicht gegenüber kommerziellen Medien und Social Media zu bilden:

„Dies alles führt zu **schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen.** [...] Angesichts dieser Entwicklung **wächst** die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, **vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.**“¹ Das Gericht begründet das wie folgt: „Die

Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen - im Gegenteil - Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. [...] Hinzu kommt die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, **was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt**, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch **Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig.**“²

Um diese neue Funktion unter den Bedingungen einer Cloud-Medienwelt erfüllen zu können, muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Angebote auf die aktuellen technischen Möglichkeiten und Nutzungserwartungen ausrichten.³ Die Befugnisse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet ergeben sich aus dem in § 11d RStV normierten Telemedienauftrag. Ziel des 22. RÄStV ist es, den Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die „notwendige Anpassung an den technischen Fortschritt im Internet, der sich aus einem geänderten Nutzungsbedürfnis und einem geänderten

¹ BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn 80.

² BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn 79.

³ Vgl. *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, S. 94.

Nutzungsverhalten ergibt“, sicherzustellen.⁴ Die fortschreitende Konvergenz der Medien führt zu einem geänderten Mediennutzungsverhalten. Die derzeitige Konvergenzstufe kann unter dem Begriff Cloud-TV zusammengefasst werden.⁵ Darunter lässt sich ein Gesamtpaket aus Programmfernsehen, Video-on-Demand, Online-Diensten und zahlreichen begleitenden Diensten wie Social Media zusammenfassen. Seit geraumer Zeit beherrschen neue Over-the-Top Geschäftsmodelle den Markt. Streaming-Angebote wie z.B. Netflix und Amazon Prime sind über alle Endgeräte verfügbar und halten eine enorme stetig wachsende Inhalte-Bibliothek zum Abruf in bester Qualität bereit. Damit haben diese Anbieter einen Standard gesetzt, an den sich das Publikum in kurzer Zeit gewöhnt hat. Im Bereich der Information belegen aktuelle Studien, dass sich insbesondere die junge Generation überwiegend über Social Media informiert.⁶ Gleichzeitig ist diese Alterskohorte bereits daran gewöhnt, auf den entsprechenden Plattformen auch mit den Inhalteanbietern zu interagieren. Dies sind nur einige Phänomene, mit denen ein zeitgemäßer Telemedienauftrag in Zeiten der Cloud umgehen muss. Derzeit fehlt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk an einer Beauftragung, die es ihm ermöglicht, digitale Angebote zu machen, die den neuen Mediennutzungsgewohnheiten der Beitragszahler entsprechen. Damit verbunden ist die Gefahr, insbesondere die junge Generation als Nutzer/Publikum komplett zu verlieren und zum „Seniorenfernsehen“ zu werden.⁷

Ein weiteres gewichtiges Spannungsfeld, dem sich der 22. RÄStV widmet, ist der Streit zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit den Presseverlagen um die „Presseähnlichkeit“ öffentlich-rechtlicher Telemedien. Prominent wird dieser Streit am Beispiel der Tagesschau-App ausgefochten. Die Verlage sehen sich durch die über Rundfunkbeiträge finanzierten und kostenlos zugänglichen Angebote der Rundfunkanstalten im Internet in ihrem Kerngeschäft bedroht. Das vorläufige Ende des Rechtsstreits bildet ein Urteil des OLG Köln von September 2016. Das Gericht entschied, dass das Angebot der Tagesschau-App vom 15.11.2011 nicht sendungsbezogen und presseähnlich und deshalb unzulässig gewesen sei.⁸

II. Neue Regelungen im Einzelnen

Vor diesem Hintergrund soll der öffentlich-rechtliche Telemedienauftrag mit dem 22. RÄStV durch eine Reihe von neuen Regelungen weiterentwickelt werden. Das sind insbesondere die im Folgenden beschriebenen Änderungen.

⁴ LT-NRW-Drs. 17-4220, S. 57.

⁵ *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, S. 1.

⁶ *Kalbhenn*, MMR-Aktuell 2018, 412065.

⁷ *Paulus/Nölscher*, ZUM 2017, 177 (183).

⁸ OLG Köln, Urt. v. 30.9.2016 – 6 U 188/12. Gegen das Urteil hat der NDR Verfassungsbeschwerde eingelegt.

1. Begriff der „öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote“

Der 22. RÄStV sieht vor, den Begriff „sendungsbezogene Telemedien“ in § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV durch den Begriff „öffentlich-rechtliche Telemedienangebote“ zu ersetzen. Neu eingeführt wird der Begriff „internetspezifische Gestaltungsmittel“. Damit geht eine neue Regelungsstruktur einher. Die bisherige Voraussetzung des Sendungsbezugs entfällt. Unter dem derzeit geltenden RStV sind presseähnliche Telemedien nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV zulässig, wenn sie einen Sendungsbezug aufweisen. Mit dem 22. RÄStV sind presseähnliche Telemedien per se unzulässig (§ 11d Abs. 7 RStV-E). Der Begriff der „internetspezifischen Gestaltungsmittel“ verdeutlicht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die dynamischen digitalen gestalterischen Möglichkeiten nutzen kann und nicht auf klassische audiovisuelle Formate beschränkt ist.

2. § 11d RStV – Telemedienauftrag

Den Kern des Telemedienauftrag regelt § 11d RStV. Dieser soll neu gefasst werden. Hier sind insbesondere die im Folgenden beschriebenen Regelungen von Bedeutung.

Nach § 11d Abs. 2 RStV-E umfasst der Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insbesondere die Verbreitung ihrer Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie von eigenständigen audiovisuellen Inhalten (Nr. 1). Neu daran ist die explizite Beauftragung mit einer der Ausstrahlung vorgelagerten Verbreitung sowie mit eigenständigen Inhalten. Hiermit kommt es auch zu einer Flexibilisierung der Abruffristen. Bislang galt die sog. 7-Tage-Regel, nach der Programminhalte erst nach der Sendung für lediglich sieben Tage zum Abruf bereitgehalten werden durften. Neu ist auch die Beauftragung mit der Verbreitung von europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien auf Abruf, die keine Auftragsproduktionen sind, bis zu dreißig Tagen nach deren Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu begrenzen ist (Nr. 2). Dieses ist nach dem aktuellen RStV noch untersagt. Die Abruffristen der Verbreitung von Großereignissen und von Spielen der 1. und 2. Fußballbundesliga wird von 24 Stunden auf bis zu sieben Tage danach erweitert (Nr. 3).

Erstmals findet sich eine explizite Beauftragung mit Angeboten über Social Media in § 11d Abs. 4 S. 2, Abs. 6 RStV-E. Danach können Telemedien auch außerhalb des jeweils dafür eingerichteten eigenen Portals (z.B. Facebook oder YouTube) angeboten werden, soweit dies aus journalistisch redaktionellen Gründen zur Erreichung der Zielgruppe geboten ist. Bei der Nutzung dieser Verbreitungswege dürfen keine Einnahmen erzielt werden. Mit § 11d Abs. 4 S. 3 RStV-E wird eine Pflicht eingeführt, Telemedien beispielsweise durch Verlinkung zu vernetzen, soweit sie dafür aus journalistisch redaktionellen Gründen geeignet sind. Verlinkt werden soll auch auf Inhalte, die Einrichtungen der Wissenschaft und der Kultur

anbieten und die aus journalistisch-redaktionellen Gründen für die Telemedienangebote geeignet sind (§ 11d Abs. 4 S. 4 RStV-E).

Nach § 11d Abs. 3 Satz 2 RStV-E sollen Telemedien so gestaltet werden, dass die Belange der Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigt werden. § 11d Abs. 4 S. 1 RStV-E sieht eine Pflicht vor, ihre Angebote in möglichst barrierefrei zugänglichen elektronischen Portale anzubieten.⁹

3. Neuregelung zur Presseähnlichkeit der Telemedienangebote

§ 11d Abs. 7 RStV-E enthält das neue Verbot presseähnlicher Telemedienangebote. Telemedienangebote sind im Schwerpunkt mittels Bewegtbild und Ton zu gestalten, wobei Text nicht im Vordergrund stehen darf. Neu eingerichtet werden soll eine Schlichtungsstelle, die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Spitzenverbänden der Presse besetzt wird und über Streitfälle zur Anwendung des § 11d Abs. 7 RStV-E entscheiden soll.

4. Neue Regelungen zu Telemedienkonzepten

§ 11f Abs. 1 RStV-E erhöht die Anforderungen an die Telemedienkonzepte. Diese müssen zukünftig eine Beschreibung des internetspezifischen Gestaltungsmittels enthalten. Wenn Telemedien auch außerhalb der eigenen Portale angeboten werden, besteht dafür eine Begründungspflicht. Außerdem sind differenzierte Verweildauern aufzunehmen mit Ausnahme für Archive. Mit § 11f Abs. 4 S. 3, Abs. 5 S. 4 RStV-E werden die Anforderungen an Marktgutachten erweitert, die danach die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte bewerten müssen. § 11f Abs. 3 bis 7 RStV-E präzisiert, wann eine so wesentliche Änderung vorliegt, dass die Rundfunkanstalten ein geändertes oder neues Telemedienkonzept erstellen müssen.

III. Bewertung

Angesichts der mit der Internetkommunikation verbundenen Gefahren (u.a. Desinformation, Echokammern, Filterblasen) hat das Bundesverfassungsgericht den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seinem Urteil vom Juli 2018 aktualisiert. ARD/ZDF und das Deutschlandradio müssen gegenüber den **privaten Medien und den Social Media** „ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht [...] bilden.“¹⁰

Diesen demokratischen und kulturellen Auftrag kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk untern den herrschenden technischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen

⁹ Eine Aufforderung zur Barrierefreiheit von Massenmedien enthält das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Art. 21 d).

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn 80.

nur erfüllen, wenn der Rundfunkgesetzgeber ihm die dafür nötigen Befugnisse einräumt.¹¹ Folglich ist der vorliegende Gesetzesentwurf zum 22. RÄStV daran zu messen, ob die darin enthaltenen Änderungen ausreichen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu befähigen, ein vielfaltssicherndes Gegengewicht zu kommerziellen Medien und Social Media zu bilden.

Gut an dem neuen Telemedienauftrag ist, dass er in großen Teilen eine inhaltlich angemessene und in zeitlicher Hinsicht hoffentlich nicht verspätete Reaktion auf das veränderte Nutzungsverhalten der Bevölkerung ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erhält im Online-Bereich einen größeren Aktionsradius und kann dort agieren. Darunter fallen insbesondere die von der linearen Ausstrahlung entkoppelte Onlinenutzung auf den eigenen Plattformen, die Präsenz der eigenen Inhalte auf Drittplattformen wie z.B. Social Media und die Online-Verbreitung von europäischen Werken, die keine Auftragsproduktion sind. Dazu kommen insgesamt flexibleren Abruffristen sowie die Vernetzungsmöglichkeiten mit kulturellen und wissenschaftlichen Angeboten. Positiv hervorzuheben ist die Vernetzungspflicht zu Angeboten von kulturellen Einrichtungen. Letztere stärkt die „essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik.“¹² Sie stellt darüber hinaus einen ersten Schritt in Richtung Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu einem Public Open Space¹³ dar.

Auch die europarechtlichen Anforderungen sind erfüllt. Der Telemedienauftrag ist „hinreichend genau“ und „klar“ formuliert und entspricht damit den im Rahmen des sog. Beihilfenkompromisses festgelegten Vorgaben.

Verfehlt ist das Verbot der Presseähnlichkeit. Das Abgrenzungskriterium der Presseähnlichkeit war in seiner bisherigen Fassung zu unbestimmt und hat zu dauerhafter Rechtsunsicherheit geführt.¹⁴ Die neue Definition wird daran nichts ändern und gibt den Verlagen ein effektives Werkzeug an die Hand, die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu behindern. Es besteht weiterhin ein Verbot von Werbung und Sponsoring sowie die Negativliste, die bestimmte Tätigkeitsbereiche für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausschließen. Damit werden die ökonomischen Belange der Presse genügend gesichert.¹⁵ Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk müssen alle internetspezifischen Gestaltungsmöglichkeiten seiner Inhalte offen stehen, um das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Gegengewicht bilden zu können.

¹¹ Vgl. *Dörr/Holznagel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, S. 92.

¹² BVerfGE 73, 118 (157).

¹³ *Dörr/Holznagel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, S. 95; *Fuchs* in Mitschka/Unterberger (Hrsg.), *Der Auftrag: Demokratie*, 2018, S. 120.

¹⁴ Vgl. *Holznagel/Böer*, *MedienWirtschaft* 4/2017, 22 (28).

¹⁵ *Holznagel/Böer*, *MedienWirtschaft* 4/2017, 22 (28).

Der Gesetzgeber muss weitergehende Regeln für die Arbeit der Schlichtungsstelle vorgeben. Das betrifft vor allem Organisations- und Verfahrensregeln. Hier bedarf es Vorgaben zu **angemessenen Fristen, Regeln für die Beschlussfassung** und Widerspruchsmöglichkeiten. Diese muss der Rundfunkgesetzgeber bestimmen.

Im neuen Telemedienauftrag fehlen Regelungen zu Empfehlungsstrategien. Dem Trend, im Onlinebereich personalisierte Angebote zu machen, wird sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk aber kaum verschließen können.¹⁶ Hier verpasst der Gesetzgeber eine Chance, die mit Empfehlungsstrategien verbundenen Probleme frühzeitig regulatorisch anzugehen und Rechtssicherheit zu schaffen. Aktuelle Probleme (u.a. Desinformation, Social Bots) werden **im Gesetzesvorschlag überhaupt nicht aufgegriffen**.

B. Änderung des WDR-Gesetzes

Mit dem 17. Rundfunkänderungsgesetz soll das WDR-Gesetz angepasst werden. Dabei geht es in erster Linie um eine Entbürokratisierung der Besetzungsregeln für den Verwaltungsrat des WDR.

I. Hintergrund und Zielsetzung

Mit den Änderungen des WDR-G sollen die Besetzungsregeln für den Verwaltungsrat des WDR entbürokratisiert werden. Zugleich soll ein hohes Maß an Kompetenz und Professionalität der Gremien garantieren werden.¹⁷ Die Regeln zur Entsendung in die Aufsichtsgremien der Beteiligungsgesellschaften werden angepasst. Daneben kommt es zu redaktionelle Anpassungen, die sich aus dem 22. RÄStV ergeben.

II. Regelungen im Einzelnen

Eine grundlegende Änderung erfährt § 20 Abs. 2 WDRG, der die Zusammensetzung des Verwaltungsrats regelt. Bislang werden für die sieben sachverständigen Mitglieder des Rundfunkrates detaillierte Vorgaben bezüglich geforderter Erfahrungen, Kenntnisse und Qualifikationen gemacht. So verlangt derzeit § 20 Abs. 2 Nr. 6 WDR-G, dass ein Mitglied mit Befähigung zum Richteramt Kenntnisse auf dem Gebiet des Medienrechts haben muss, Nr. 7 verlangt, dass ein Mitglied mit Befähigung zum Richteramt Erfahrungen auf dem Gebiet des Handels, Gesellschaftsrechts oder des allgemeinen Zivilrechts haben muss. Diese detaillierten Einzelvorgaben sollen entfallen. § 20 Abs. 2 WDRG-E sieht vor, dass der

¹⁶ Dörr/Holznapel/Picot, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, S. 102.

¹⁷ LT-NRW-Drs. 17-4220, S. 67.

Verwaltungsrat als Ganzes Sachkunde aufweist. Anstelle der kleinteiligen Auflistung tritt nun beispielsweise das Erfordernis, dass die sachverständigen Mitglieder insgesamt Erfahrung auf dem Gebiet des Rechts aufweisen. Mit § 20 Abs. 3 WDRG-E werden die Ausschreibungs- und Bewerbungsfristen verkürzt. In § 21 Abs. 3 und 4 WDRG-E wird zukünftig auf den „Gesamtwert“ abgestellt, nicht mehr auf den „Gesamtaufwand“. Durch die Angleichung der Begrifflichkeiten zu anderen Normen im WDR-G sollen Unsicherheiten bei der Rechtsauslegung vermieden werden. Mit § 21 Abs. 3 Nummer 9 WDRG-E wird der Umfang der Informationen, die dem Verwaltungsrat vor der Befassung des Rundfunkrats mit der für die Wahl zum Direktor oder zur Direktorin vorgeschlagenen Person zu übermitteln sind, an den Informationsumfang im Vorfeld der Intendantenwahl angepasst.

Mit § 45 Abs. 2 S. 6 WDRG-E erfolgt die Entsendung von Vertreterinnen oder Vertretern des WDR in das jeweilige Aufsichtsgremium eines Beteiligungsunternehmens durch die Intendantin oder den Intendanten. Bisher musste dies durch den Intendanten oder die Intendantin auf Grundlage eines gemeinsamen Vorschlags des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats erfolgen. Dieses Erfordernis wird gestrichen. Zur Vermeidung von Vakanzen in den Aufsichtsgremien von Beteiligungsunternehmen kann nach § 45 Abs. 2 S. 6 WDRG-E eine Person nach ihrem Ausscheiden aus dem Rundfunkrat, dem Verwaltungsrat oder dem Beschäftigungsverhältnis beim WDR noch bis zu drei Monate die Aufsichtstätigkeit im Beteiligungsunternehmen wahrnehmen. Bisher war die Beendigung der Aufsichtstätigkeit an das Ausscheiden aus dem Rundfunkrat, dem Verwaltungsrat oder dem Beschäftigungsverhältnis gekoppelt, sodass es zu Vakanzen kam.

III. Bewertung

Die Abkehr von formalen und positionsgebundenen Einzelvorgaben für die Besetzung der Posten im WDR-Verwaltungsrat stellt eine Gefahr für die Effektivität und Professionalität der Aufsicht sowie deren Staatsferne dar. Aus der Verfassung lassen sich keine konkreten Organisationsformen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ableiten, lediglich einige Grenzen stehen fest (z.B. Staatsfreiheit).¹⁸ Der Verwaltungsrat hat Sachentscheidungen zu treffen und Kontrollmechanismen zu garantieren, die komplexer Natur sind und der Verwirklichung höherrangigen Rechts dienen. Das Gremium ist darauf angewiesen, effektiv und professionell arbeiten zu können. Die Effektivität der Aufsicht kann aber gerade nur dann gewährleistet werden, wenn die entsprechende Sachkunde vorhanden ist. Deshalb muss im WDR-G vorgegeben sein, in welchen Bereichen einzelne

¹⁸ *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 21.

Mitglieder des Verwaltungsrats über Spezialkenntnisse verfügen müssen.¹⁹ Unerlässlich für die Arbeit im Verwaltungsrat sind insbesondere Kenntnisse in den Bereichen Verwaltung, Finanzwirtschaft und Rundfunktechnik. § 20 Abs. 2 WDR-G sollte daher vorgeben, dass das Gremium zwingend mit einem Betriebswirt, einem Volkswirt, einem Volljuristen mit belegten Kenntnissen im Medienrecht sowie einem Wirtschaftsprüfer zu besetzen ist. Die übrigen Posten können nach dem vorgeschlagenen Muster besetzt werden. Die Auflistung verbindlicher Sachkompetenzen fördert auch die Absicherung der Staatsfreiheit und eine Politik- und Parteiferne.²⁰

C. Änderung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen

Die Änderungen des LMG betreffen in erster Linie die Zuweisungsregeln von Übertragungskapazitäten im digitalen terrestrischen Bereich (v.a. DAB+), die Amtszeitbegrenzung in der Medienkommission und verschiedene Flexibilisierungen für die Landesmedienanstalt (LfM).

I. Hintergrund und Zielsetzung

Gesetzgeberisches Ziel ist es, die LfM mit flexibleren Handlungsmöglichkeiten auszustatten und bürokratische Hürden abzubauen und damit auf die Bedürfnisse einer Mediengesellschaft im raschen digitalen Wandel sachgerecht einzugehen.²¹ Darüber hinaus soll eine vielfältige Radiolandschaft mit journalistischen Programminhalten im gesamten Land auch im Bereich von DAB+ gewährleistet werden.²²

Im Bundesvergleich ist Nordrhein-Westfalen bei der Haushaltsausstattung mit DAB+-fähigen Empfangsgeräten auf einem der hinteren Ränge. 2018 waren 14,7% der Haushalte ausgerüstet, in Bayern waren es 22,3%.²³ Dabei lässt sich beobachten, dass in Gegenden mit breitem Programmangebot die Zahl der Empfangsgeräte wächst, was die Attraktivität für die Programmanbieter erhöht (und andersherum).²⁴ Auf Bundesebene wurde ein Abschaltdatum für UKW noch nicht weiter diskutiert.²⁵ So könnte sich Brüssel als treibende Kraft für die digitale terrestrische Übertragung entpuppen. Der gerade verabschiedete Europäische Kodex für elektronische Kommunikation schreibt in Art. 113 vor, dass ab 2021

¹⁹ Vgl. dazu *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 262.

²⁰ Vgl. dazu *Goerlich/Zimmermann* in *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, 4. Auflage, § 4 RFinStV, Rn 8.

²¹ LT-NRW-Drs. 17-4220, S. 71.

²² LT-NRW-Drs. 17-4220, S. 71.

²³ Medienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2018, S. 49.

²⁴ Medienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2018, S. 55.

²⁵ Aktionsplan des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter, 2017, S.

alle neu ausgelieferten Autos mit einem digital terrestrischen Empfangsgerät ausgestattet sein müssen.²⁶

II. Regelungen im Einzelnen

Für den Fall, dass bei der Vergabe terrestrischer Frequenzen keine ausreichenden Übertragungskapazitäten für alle Programmveranstalter bestehen, sieht § 14 Abs. 2 LMG-E ein Einigungsverfahren vor. In § 14 Abs. 5 LMG-E wird eine neue Vorrangregelung bei der Zuweisung regionaler digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten (u.a. DAB+) eingeführt. Bislang hatten lokale Hörfunkprogramme Vorrang. Mit der neuen Vorrangregelung sind insbesondere folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: 1. eine flächendeckende landesweite Verbreitung, 2. Anteile lokaler, regionaler oder landesweiter journalistischer Inhalte. Dazu korrespondierend wird § 54 Abs. 1 und 2 LMG-E neu gefasst, der das Verbreitungsgebiet des lokalen Hörfunks regelt. Diese Regeln sind aktuell technologieneutral formuliert und sollen auf die analog terrestrische Verbreitung reduziert werden. In § 54 Abs. 4 LMG-E wird klargestellt, dass die Verbreitung der lokalen Hörfunkprogramme über die analogen Verbreitungsgebiete hinaus auch in den größeren DAB+ Verbreitungsgebieten möglich ist.

Mit der Streichung von § 41 LMG entfällt für die LfM die Ermächtigung zur Vergabe von Qualitätskennzeichen. § 42 Abs. 2 LMG-E senkt die formalen Anforderungen für die Entscheidung über Programmbeschwerden. Mit der Neuregelung in § 64 Abs. 6 S. 1 LMG-E wird die Mitgliedschaft in einer Veranstaltergemeinschaft bereits mit Bestätigung der ordnungsgemäßen Entsendung durch den Vorstand in die Mitgliederversammlung gültig. Die bisherige Pflicht der LfM, die ordnungsgemäße Bestimmung bzw. Wahl der Mitglieder der Veranstaltergemeinschaft festzustellen, wird durch eine bloße Anzeigepflicht der Veranstaltergemeinschaft ersetzt. In § 96 Abs. 1 LMG-E wird eine Amtszeitbegrenzung für die Mitglieder der Medienkommission eingeführt. Die Tätigkeit in der Medienkommission wird auf drei Amtszeiten begrenzt und die Amtszeit von sechs auf fünf Jahre reduziert.

III. Bewertung

Die vorgesehene Vorrangregelung in § 14 Abs. 5 LMG-E ist verfehlt. Sie verkennt die Besonderheiten des in NRW bestehenden Zwei-Säulen-Modells und des Lokalfunks. Dieser ist nach § 53 Abs. 1 S. 1 LMG dem Gemeinwohl verpflichtet. Mit der bestehenden Regelung haben lokale Hörfunkprogramme bei der Vergabe digital terrestrischer Übertragungskapazitäten Vorrang. Demgegenüber streicht die neue Regelung die lokalen Hörfunkprogramme aus der Zuweisungsregelung heraus. Vorrang sollen Anbieter mit

²⁶

Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018.

flächendeckender landesweiter Verbreitung genießen. Damit wird die Regelung in ihr Gegenteil verkehrt. Nachrangig ist der Anteil lokaler, regionaler oder landesweiter journalistischer Inhalte zu berücksichtigen. Auch hier spielt der lokale Hörfunk keine Rolle mehr. Nach dem gleichen Muster missachtet § 54 LMG-E die Besonderheiten und die Wichtigkeit des lokalen Hörfunks. § 54 LMG enthält Regelungen zum Verbreitungsgebiet des lokalen Hörfunks. Mit der Gesetzesänderung wird der lokale Hörfunk auf die analog terrestrischen Verbreitungswege zurückgedrängt. Darüber kann auch nicht § 54 Abs. 4 LMG-E hinwegtäuschen, in dem es heißt, dass eine digital terrestrische Verbreitung über die nach Abs. 1 festgelegten Verbreitungsgebiete hinaus nicht ausgeschlossen ist.

Das in § 14 Abs. 2 LMG-E enthaltene Einigungsverfahren findet sich bereits in § 51a Abs. 3 RStV und in anderen Landesmediengesetzen. Hier bestehen keine Bedenken.

Die Amtszeitbegrenzung für Tätigkeiten in der Medienkommission ist überfällig. Das Bundesverfassungsgericht hat im ZDF-Urteil festgestellt, dass es geboten ist, „dass der Gesetzgeber [...] eine Form der Dynamisierung vorsieht und einer Versteinigung der Gremien vielfaltsichernd entgegenwirkt.“²⁷ Dabei hat er „eine weite, verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgezeichnete Spanne von Regelungsmöglichkeiten, wie auch aus verschiedenen Ansätzen in den Staatsverträgen der Landesrundfunkanstalten ersichtlich ist.“²⁸ Eine Amtszeitbegrenzung und die Reduzierung der Dauer einer Amtszeit sind ein geeignetes Mittel, diese verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erreichen.

Das gesetzgeberische Ziel, „die Bedürfnisse einer Mediengesellschaft im raschen digitalen Wandel sachgerecht einzugehen“ lässt sich im Gesetzesentwurf über große Passagen nicht erkennen.

D. Gesamtbewertung

Auf der Website euvdisinfo.eu findet sich eine Art Desinformations-Uhr. Die Uhr zählt Aussagen, „die sich in der internationalen Öffentlichkeit finden und eine parteiische, verzerrte oder falsche Sicht auf Fakten darstellen oder als Interpretation und/oder Verbreitung der wichtigsten kremlfreundlichen Botschaften identifiziert wurden.“²⁹ Am 9. Januar 2019 zeigte die Website für die zurückliegenden 365 Tage 1.002 Fälle von aufgeklärter kremlfreundlicher Desinformation an. Die Desinformationsuhr tickt

²⁷ BVerfGE 136, 9, Rn 74.

²⁸ BVerfGE 136, 9, Rn 74.

²⁹ <https://euvdisinfo.eu/de/>.

unaufhörlich weiter. Das Bundesverfassungsgericht erkennt in seinem Urteil aus dem Juli 2018, dass die Gefahren der Internetkommunikation zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung führen sowie neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini sieht in Desinformation „eine der größten Herausforderungen unserer Zeit“.³⁰ Und auf sämtlichen Buch-Bestenlisten 2018 findet sich der Titel „Wie Demokratien sterben“, in dem die Harvard Professoren für Regierungslehre Levitzky und Ziblatt beschreiben, wie gefährlich extreme Polarisierungen für Demokratien sind.

Genug Anzeichen für den Gesetzgeber zu erkennen, welche Probleme dringend einer geeigneten Lösung bedürfen. Es ist beachtlich, wie der vorliegende Gesetzesentwurf Desinformation, Fake News, Social Bots sowie durch Algorithmen verstärkte Filterblasen und Echokammern ignoriert. Dabei untergräbt Desinformation „das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie und die demokratischen Institutionen. Auch trägt sie zur Polarisierung der öffentlichen Meinung bei und stört die demokratischen Entscheidungsprozesse.“³¹ Dies alles wird nicht adressiert.

Bewusste Lügen und gezielte Desinformationen sind eine Gefahr für den öffentlichen Diskurs. Dass der Begriff der alternativen Fakten zum Unwort des Jahres 2017 erklärt wurde, ist ein eindrücklicher Beleg für die gesellschaftliche Bedeutung dieses Phänomens. Das Fundament der demokratischen Öffentlichkeit, nämlich die Trennung von Tatsachen und Meinungen, und in der Folge die Unterscheidbarkeit von wahr und unwahr, erodiert schrittweise. **Mit Botnetzen und Trollfabriken** kann über Social Media hohe Aufmerksamkeit generiert werden. Themen und Desinformationen können künstlich gehypt werden. Immer wieder greifen die von den dahinterstehenden Interessengruppen antizipierten Mechanismen und Falschnachrichten schaffen es in den Fokus der Berichterstattung. Für die Demokratie ergibt sich daraus eine besondere Gefahrenlage. Das gilt insbesondere in Wahlkampfzeiten. Immer wieder wird aus dem Ausland massiv Einfluss auf Wahlen genommen. Beweise deuten hier häufig auf Russland als Sitz der Drahtzieher hin. Der US-Wahlkampf und das Brexit-Referendum sind die wohl populärsten Beispiele für massiven ausländischen Einfluss auf Wahlkämpfe. Steve Bannon, der Kopf hinter den Kommunikationsstrategien von Donald Trump, hat vor Kurzem ein Büro in Brüssel eröffnet. Gleichzeitig kommt es zu **Vielfaltsverengung durch Filterblasen**. Algorithmenbasierte Empfehlungsmechanismen sind darauf hin optimiert, die Nutzer möglichst lange auf der

³⁰ Pressemitteilung der Kommission vom 5.12.2018.

³¹ Gemeinsame Mitteilung, Aktionsplan gegen Desinformation vom 5.12.2018, S. 13.

jeweiligen Plattform zu halten. Ein Effekt ist, dass der Nutzer mit wenigen oder keinen Inhalten konfrontiert wird, die seiner Weltsicht zuwiderlaufen. Im Gegenteil – es sind eher Inhalte, die ihn bestätigen, bekräftigen oder radikalieren. YouTube gilt als Radikalisierungsmaschine. Dort schlägt der Algorithmus sukzessive immer radikalere Videos vor, um die Aufmerksamkeit des Nutzers hoch zu halten.

Die Änderungsgesetze zum RStV, WDR-G und LMG bieten keinerlei Lösungen für die aufgezeigten Probleme an. Die geplanten Änderungen im LMG verkennen den Trend komplett. Den Einstieg in den Ausstieg aus dem lokalen Hörfunk zu betreiben, ist angesichts des bereits erreichten Grades der Polarisierung unverständlich. Zwischen städtischen und ländlichen Regionen und damit zwischen **Stadt- und Landbevölkerung** wächst die Kluft. Die Versorgung mit medizinischen Dienstleistungen und einer zeitgemäßen kommunikativen Infrastruktur stellen in vielen ländlichen Regionen ein großes Problem dar. Der Begriff der „abgehängten Landbevölkerung“ wird in diesem Zusammenhang bemüht. Das gilt auch für die Versorgung mit lokalen Medienangeboten. Die Lokalpresse steht überall wirtschaftlich unter Druck. Es kommt zu Einsparungen und Konzentrationsprozessen, wie die Ereignisse in Münster und Bielefeld zeigen. Eine vielfältige lokale Berichterstattung gibt es in vielen ländlichen Regionen nicht mehr. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Förderstrategie für die ländlichen Regionen. Die Landesregierung beschreitet den falschen Weg, wenn sie den lokalen Hörfunk bei der Frequenzvergabe nicht mehr vorrangig berücksichtigt. Es gilt gerade jetzt die Vielfalt im Lokalen zu stärken. Der lokale Hörfunk ist nach § 53 Abs. 1 S. 4 LMG dazu verpflichtet, in jedem lokalen Programm die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck zu bringen. Er ist durch Gemeinwohlbelange legitimiert und daher einem hohen moralischen Standard verpflichtet. Das ist genau das, was es in der jetzigen Situation braucht, um einer Polarisierung der Bevölkerung in ländlichen Gebieten entgegen zu wirken.

In Zeiten zunehmender Polarisierung muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine **Insel der Neutralität, Sachlichkeit und Glaubwürdigkeit** darstellen. Die EU erkennt, dass "qualitativ hochwertige Nachrichtenmedien, einschließlich der öffentlichen Medien, und der Journalismus [...] eine wichtige Rolle [spielen], wenn es darum geht, den Bürgern hochwertige und vielfältige Informationen zur Verfügung zu stellen. Indem sie für eine pluralistische und vielfältige Medienlandschaft sorgen, können sie **Desinformation aufdecken, kompensieren und abschwächen.**"³² Die Faktencheck-Initiativen der öffentlich-

³² Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Internet vom 26.4.2018, S. 16.

rechtlichen Sender haben schon bei den letzten Bundestagswahlen wichtige Aufklärungsarbeit geleistet.

Die demokratische Rolle von Qualitätsjournalismus muss sowohl offline als auch online gestärkt werden.³³ Deshalb ist es gut, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch den 22. RÄStV online endlich handlungsfähig wird. In der Erfüllung seiner Aufgabe, ein Gegengewicht zu kommerziellen Medien und Social Media zu bilden, wird er allerdings behindert, wenn es zu langen, unfruchtbaren Auseinandersetzungen über die Presseähnlichkeit im Angebot kommt. Hiergegen muss durch eine effiziente Ausgestaltung des Schiedsverfahrens gegengesteuert werden.

Im 22. RÄStV fehlt zudem eine Reihe von Regeln, die ein freies und pluralistisches Informationsökosystem schaffen. Die EU hat jüngst eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation im Internet und in den sozialen Medien erlassen.³⁴ Diesen Papieren lassen sich wertvolle Vorschläge entnehmen, die schnellstmöglich umgesetzt werden müssen. Dazu zählen:³⁵

- Klare Kennzeichnungsregeln und -systeme für Bots und Gewährleistung, dass ihre Tätigkeit nicht mit menschlicher Interaktion verwechselt werden können;
- Gewährleistung von Transparenz bezüglich gesponserter Inhalte, insbesondere bei politischer Werbung;
- Einschränkung der Targeting-Optionen für politische Werbung;
- Social Bots müssen als solche erkennbar sein. Es darf nicht sein, dass von Robotern erzeugte Kommunikation von Nutzern als menschlicher Kommunikationsbeitrag wahrgenommen wird;
- Schließung von Scheinkonten;
- Verringerung der Desinformation durch Verbesserung der Auffindbarkeit vertrauenswürdiger Inhalte;
- Auffinden von Inhalten erleichtern, die unterschiedliche, alternative Standpunkte vertreten;
- Bereitstellen detaillierter Informationen über das Verhalten von Algorithmen.

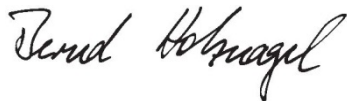
³³ Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Internet vom 26.4.2018, S. 16.

³⁴ Hierzu gehört eine umfangreiche Mitteilung aus dem April 2018, Empfehlungen für den Umgang mit den Informationen anlässlich der Wahlen zum europäischen Parlament aus dem Herbst 2018 sowie eines Codes of Practice, der der Unterzeichnung der einschlägigen Unternehmen offensteht. Im Dezember 2018 hat schließlich die EU-Kommission einen Aktionsplan zu diesem Thema verabschiedet. In diesen Kontext gehört auch der Entwurf einer Verordnung gegen die Verbreitung von Desinformation im Hinblick auf terroristische Inhalte im Internet.

³⁵ Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Internet vom 26.4.2018, S. 9.

Die Europäische Kommission ruft in ihrer Mitteilung zur Bekämpfung von Desinformation im Internet vom 26.4.2018 alle Akteure auf, ihre Anstrengungen zur angemessenen Bewältigung des Problems erheblich zu verstärken.³⁶ Hier sind direkt die Länder angesprochen. Sie haben hier die Gesetzgebungskompetenz. Die Landesmedien- und Rundfunkgesetzgeber können und müssen handeln.

Münster, 11.01.2019



Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.



Jan Christopher Kalbhenn, LL.M.

³⁶ Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Internet vom 26.4.2018, S. 19.