



Stellungnahme zum Entwurf eines novellierten Landesmediengesetzes und Telemedienzuständigkeitsge- setzes Nordrhein-Westfalen

Gern möchten wir eine schriftliche Stellungnahme zur Novellierung des Landesmediengesetzes sowie des Telemedienzuständigkeitsgesetzes Nordrhein-Westfalen abgeben. Von einer umfangreichen Stellungnahme in Bezug auf einzelne Normänderungen sehen wir aufgrund des Umfangs der Gesetzesänderungen ab. Stattdessen möchten wir zu einigen Teilaspekten der Novellierung Stellung beziehen, die unsere Forschung am Hans-Bredow-Institut berühren.

1. Transparenz

Die im 14. Rundfunkänderungsgesetz adressierte Stärkung der Transparenz sehen wir aus regulationswissenschaftlicher Perspektive als sinnvoll an. Die Offenlegung der Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung stärkt – auch im Bereich der Regulierung – die Legitimation des Verwaltungshandelns und fördert eine demokratisch gewollte Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern.¹ Verzahnt ist der Gedanke transparenten Verwaltungshandelns unmittelbar mit dem ebenfalls aufgegriffenen Konzept der Stärkung von Medienkompetenz und einer Modernisierung der Aufsichtsstrukturen.

Zum Verständnis der Tätigkeiten der Landesmedienanstalt bildet das nun durch § 88 Abs. 2 LMG vorgeschriebene Online Angebot eine moderne wie auch umfassende Grundlage. Mit der Festschreibung größtmöglicher Transparenz ist eine weitgehende Offenlegung der Tätigkeiten der Landesmedienanstalt abgesichert. Die Grenzen der Offenlegung, personenbezogene Daten und Betriebsgeheimnisse, sind sinnvoll zur Erhaltung der betrieblichen Integrität.²

Der Begriff des Betriebsgeheimnisses wird bereits in diversen Gesetzen zur Begrenzung von Informationsansprüchen und zur Sicherung der Betriebsintegrität verwendet (bspw. §§ 17 Abs. 1 UWG, 404 Abs. 1 AktG oder § 10 Abs. 2 BImSchG). Er ist dabei über die Rechtsgebiete hinweg zwar nahezu einheitlich bestimmt³, die Einzelbestandteile der herrschenden Auslegung dieses Begriffs sind an sich aber wiederum auslegungsbedürftig und abstrakt.⁴ Zudem gehören nicht nur solche Informationen dazu, die sich unter den Geheimnisbegriff subsumie-

¹ Rölle/Druml, Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, in: DÖV 2013, 540, 543; Höfler, Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: NZBau 2010, 73, 73; Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg., S. 3 f., online abrufbar unter http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf.

² Vgl. Dixel zu den Grenzen des Informationsanspruches im IFG in: Arzneimittelrecht, Handbuch für die pharmazeutische Rechtspraxis, § 44 Rn. 39.

³ BVerfGE 115, 205, 230 f.; ähnlich vgl. BGH AP Nr. 1 zu 17 UWG 1955 und BGH NJW 1995, 2301; BGH, vom 3.5.2001, AR-Blattei ES 770 Nr. 9; BAG, vom 16.3.1982, AR-Blattei ES 770 Nr. 5; BAG, DB 1987, 2526.

⁴ Vgl. Fischer/Fluck, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, in: NVwZ 2013, 337.

ren lassen, sondern auch solche Informationen, aus denen sich mittelbar Betriebsgeheimnisse ableiten lassen, z.B. durch die Kombination mit anderen Brancheninformationen.⁵

Mangels einer Definition im LMG Nordrhein-Westfalen ist es für Bürgerinnen und Bürger schwer nachvollziehbar, welche Informationen ihnen nicht zur Verfügung gestellt werden, insbesondere weil die Bestimmung des abstrakten Begriffs des Betriebsgeheimnisses eine begriffliche Hürde darstellt. Wenn folglich also die Eröffnung von Transparenz im größtmöglichen Rahmen auch in der Praxis umgesetzt werden soll, ist es sinnvoll, die Grenzen mittels einer Legaldefinition⁶ oder Regelbeispielen⁷ festzuschreiben, an denen sich die Landesmedienanstalt orientieren kann, oder – im Sinne der Sachnähe des Entscheidungsträgers – die Landesmedienanstalt selbst zur Konkretisierung mittels Satzung zu verpflichten. Dies sichert den umfassenden Anspruch auf Transparenz auf der Seite der Einschränkungen ab und erhöht die Planungs- und Rechtssicherheit auf Seiten der Landesmedienanstalt.

Eine Festschreibung von größtmöglicher Transparenz im LMG erfolgt auch mittels der im Gesetz nun vorgeschriebenen Medienversammlung, §§ 39a, 88 Abs. 12 LMG. Dies führt die Praxis der Landesmedienanstalt auch im Gesetz fort. Die Verfestigung und Etablierung dieser jährlichen Veranstaltung als Informations- und Diskussionsgelegenheit für interessierte Bürgerinnen und Bürger ist aus unserer Perspektive sinnvoll. Grundlage für Transparenz (und damit untrennbar verknüpft Medienkompetenz und Partizipation) ist neben einer effizienten Regulierung auch eine damit einhergehende Öffentlichkeitsarbeit, die über Entwicklungen im Medienbereich aufklärt und Chancen zur Teilnahme für Bürgerinnen und Bürger aufzeigt.

Im Hinblick auf derartige Veranstaltungen ist zu bemerken, dass diese eine wichtige Schnittstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Landesmedienanstalt darstellen. Jedoch ist es wichtig, besonderes Augenmerk auf die Veröffentlichung solcher Informationen zu legen, die relevante (inhaltliche und finanzielle) Entscheidungen betreffen; wünschenswert wäre z.B. eine Offenlegung von Entscheidungsgründen der Anstalt und der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften der privaten Hörfunkanbieter im Zwei-Säulen Modell. Diesem Gedanken kostengünstiger und zugleich hochrelevanter Transparenzvorschriften wurde bereits in § 89 Abs. 7 LMG Rechnung getragen, indem die LfM ihre gesellschaftlichen Beteiligungen jährlich offenlegen muss.

2. Konvergente Medienregulierung

Grundsätzlich ist der Vorstoß zu einer konvergenteren Regulierung von Rundfunk und internetbasierten Medien als sinnvoll zu erachten. Die Relevanz von Internetdiensten auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung nimmt zu⁸, sodass eine starre Orientierung an traditionellen Regelungsbegriffen in naher Zukunft nicht mehr der medialen Realität entsprechen wird.

Ob die Einfügung des Begriffs der mit dem Rundfunk „vergleichbaren Telemedien“ im LMG einen Lösungsansatz hin zu einer konvergenten Regulierung darstellen kann, sollte allerdings kritisch überprüft werden. Zwar ist der Begriff der vergleichbaren Telemedien an die Begriffskategorie des § 2 Abs. 12 Nr. 13 RStV angelehnt, jedoch wird die Knüpfung von Privi-

⁵ Fischer/Fluck, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, in: NVwZ 2013, 337, 337 f.

⁶ Vgl. bspw. § 7 HmbTG „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.“

⁷ Vgl. bspw. §§ 8, 9 UIG, die für die Ablehnung von Informationsanfragen spezifische Gründe in einem Katalog vorsehen.

⁸ Martini/Kühl, Der informierende Staat als Katalysator der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, in: DÖV 2013, 573,574 ff.; Klaes, Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff und Internet, in: ZUM 2009, 135,135 ff..

legien (z.B. im Rahmen der Vorrangentscheidung des § 14 Abs. 1 Nr. 5 LMG) oder Verpflichtungen (z.B. § 12 Abs. 1 LMG) an den Begriff der vergleichbaren Telemedien schon auf Ebene des Rundfunkstaatsvertrags in der Literatur zu Recht kritisiert⁹.

Die von der AVMD-Richtlinie geprägte Unterscheidung nach linearen und nicht-linearen Diensten lässt sich mittels dieses Mischbegriffs nicht sachgemäß abbilden. Die stringente, technisch indizierte Abgrenzung wurde dadurch umgesetzt, dass Telemedien nach der Negativdefinition von § 1 Abs. 1 S. 1 TMG kein Rundfunk nach § 2 RStV sind. Mit dem Merkmal „mit dem Rundfunk vergleichbar“ wurde folglich eine Zwischenkategorie eingeführt. Die Begriffsbestimmung, solche Telemedien seien nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV „an die Allgemeinheit gerichtet“, ist indes nicht zielführend.¹⁰ Meint der Gesetzgeber damit vor allen Dingen Internetseiten, wäre nahezu jede mit dem Rundfunk vergleichbar und der Begriff kaum vom einfachen Telemedienbegriff zu differenzieren. Wenn der Gesetzgeber mit den vergleichbaren Telemedien solche Angebote im Blick hat, die über Frequenzen verbreitet werden (dafür spricht § 51a Abs. 1 RStV und parallel dazu § 12 Abs. 1 LMG), führt dies zu Widersprüchlichen mit der sonstigen Auslegung des Telemedienbegriffs.

Wir weisen an dieser Stelle nur auf diese Schwäche hin. Konkrete Lösungsvorschläge für diesen regulatorischen Konflikt lassen sich kaum auf der Ebene einzelner Länder finden. Vielmehr handelt es sich um eine Herausforderung für die zugrunde liegende EU-Gesetzgebung, der technischen Konvergenz mit der Einführung neuer oder der Abschaffung von Regulierungskategorien zu begegnen. Reformbemühungen zur Novellierung der Begriffskategorien könnten allenfalls auf dieser Ebene wie auch auf der Ebene des Rundfunkstaatsvertrags umgesetzt werden.

3. Anreizregulierung

Die Schaffung positiver Anreize zur Förderung bestimmter Inhalte wird vom Hans-Bredow-Institut als aussichtsreich angesehen. Abweichend von der Fokussierung der Regulierung auf der Verhinderung ungewollter Inhalte (z.B. im Jugendschutz oder mittels Werberegeln) stellt eine Anreizregulierung eine sinnvolle Ergänzung des bisherigen Normenkatalogs dar, um die regionale und lokale Vielfalt zu erhalten und zu fördern. Dieser Gedanke wird von der Novelle in § 14 Abs. 2 LMG aufgegriffen.

Hier wird die Landesmedienanstalt verpflichtet im Rahmen der Zuweisung von Übertragungskapazitäten „dem Gedanken der Anreizregulierung Rechnung zu tragen.“ Es bleibt insofern offen, wer bei der Förderung adressiert wird, welche Inhalte gefördert werden und wie eine solche Förderung ausgestaltet wird. Dies liegt im Rahmen der gesetzgeberischen Befugnisse, die aus dem verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag erwachsen – eine explizite Übertragung dieser Konkretisierungsaufgaben auf die Landesmedienanstalten ist möglich, die mittels Richtlinien oder Satzungen Entscheidungen zur Förderung gewollter Inhalte treffen können. Dies ist aus Sicht einer dynamischen Medienumgebung wünschenswert – die Landesmedienanstalt trifft als sachnaher Entscheidungsträger die Entscheidungen über die Art der Anreize und die Voraussetzungen im Rahmen ihrer Befugnisse. Als Satzungsgeber kann sie flexibel auf mediale und gesellschaftliche Veränderungen reagieren. Diese Kompetenz der

⁹ Vgl. hierzu *Holznapel/Hahne* in: *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl. 2011, § 50 RStV Rn. 3 ff.

¹⁰ So auch *Holznapel/Hahne* in: *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl. 2011, § 50 RStV Rn. 6 ff.

staatsfern organisierten Landesmedienanstalt zu übertragen, entspricht auch dem Gedanken der Staatsfreiheit.¹¹

Die Einräumung einer Konkretisierungsremächtigung ist auch aus Sicht des Gesetzesvorbehaltes gangbar, da es bei der Bestimmung der Funktionsgerechtigkeit zentral auf die Geeignetheit der Entscheidungseinheit ankommt¹² und insofern diese Verantwortungsverlagerung rechtfertigt. Gleichzeitig schränkt der Gesetzesvorbehalt diesen Transfer von Entscheidungsbefugnissen jedoch in der Form ein, dass wesentliche Entscheidungen weiterhin vom Gesetzgeber getroffen werden müssen. Dies wird z.B. angenommen bei Entscheidungen, die die Programmgestaltung betreffen.¹³

Der Regulierungsrahmen, den die Landesmedienanstalt setzt, muss sich insbesondere mit nationalem Verfassungsrecht (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)¹⁴ vereinbaren lassen, sodass der Gestaltungsspielraum für die Landesmedienanstalt bei einer Anreizregulierung eingeschränkt ist.

Bei einer Übertragung der Zielwertbestimmung einer Anreizregulierung an die Landesmedienanstalt, sind diese darauf angewiesen, Inhalte nach Qualität zu bewerten, letztlich bleibt es also bei einem „hinterher regulieren“. Eine Anreizregulierung schafft es, diese Verantwortung proaktiv auf die Anbieterseite zu verlagern und fördert damit ein Verantwortungsbewusstsein bei der Schaffung neuer Inhalte. Ein sinnvoller Baustein zur Überprüfung und Sicherung der Ergebnisse einer Anreizregulierung wäre daher Implementation einer rechtlich verbindlichen Selbstevaluation nach dem Schweizer Vorbild¹⁵.

4. Medienkompetenz und Partizipation

Die konsequente Verankerung der Förderung von Medienkompetenz im Gesetz ist der richtige Schritt in Richtung einer modernen Medienregulierung, die regulative und kompetenzfördernde Elemente zusammen denkt. Wenn die Entwicklung von Medienkompetenz in Kombination mit ausgeprägten Partizipationsmöglichkeiten gedacht wird, entspricht dies zudem dem Bedürfnis nach einer starken gesellschaftlichen Rückbindung der Regulierung an eine dynamische Online-Welt. Auch wenn es keine Hinweise dafür gibt, dass sich die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger insgesamt gerade durch die multimedialen Möglichkeiten verstärkt hat¹⁶, so steigt doch der Bedarf nach Partizipationsmöglichkeiten. Dieser Gedanke wird unter anderem in §§ 39a LMG, 40a Abs. 2, 40c Abs. 2 LMG sowie § 88 Abs. 8 LMG aufgegriffen.

Sind diese Grundlagen gegeben, bestehen auch die Grundlagen für eine effektive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse mittels partizipativer Elemente gegeben. Die Fertigkeit insbesondere von Kindern und Jugendlichen selbstbestimmt und bewusst mit den vielfältigen Angeboten einer modernen Medienlandschaft umzugehen, muss ein zentraler Bestandteil der effizienten Regulierung von Medien werden. Nur so kann der Prozess

¹¹ *Schulz/Held*, Regulierung durch Anreize - Optionen für eine anreizorientierte Regulierung der Leistungen privater Rundfunkveranstalter im Rundfunkstaatsvertrag, S. 56 ff.

¹² Also die Eignung nach Organisation, Zusammensetzung und Verfahrensweise, siehe dazu BVerfGE 68, 1, 86; 98, 218, 251.

¹³ *Bumke*, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, S. 429.

¹⁴ Vgl. dazu ausführlich *Schulz/Held*, Regulierung durch Anreize - Optionen für eine anreizorientierte Regulierung der Leistungen privater Rundfunkveranstalter im Rundfunkstaatsvertrag, S. 45 ff.

¹⁵ Vgl. Tendenz 2/2009, S.20, online abrufbar unter https://www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/20-21_Schweiz.pdf, zuletzt abgerufen am 24.04.14; dazu bereits *Schulz/Held*, Regulierung durch Anreize - Optionen für eine anreizorientierte Regulierung der Leistungen privater Rundfunkveranstalter im Rundfunkstaatsvertrag, S. 124.

¹⁶ Vgl. *Emmer/Vowe/Wolling*, Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland Bürger online, 2011, S. 302.

politischer Regulierung vollumfänglich¹⁷ und altersübergreifend vorangetrieben werden. Studien zeigen, dass eine rein auf Abwehr gerichtete Regulierung insbesondere bei Kindern und Jugendlichen nicht ausreichend ist, um diese ausreichend auf eine diversifizierte Medienwelt vorzubereiten. Dass der Gedanke der Medienkompetenzförderung regulatorisch innerhalb der LMG-Novelle aufgegriffen wird und nicht separat gedacht wird, ist ausdrücklich zu begrüßen.¹⁸ So kann eine effiziente Verzahnung von Medienkompetenz, Bürgermedien und partizipativen Elementen erfolgen. Im novellierten Landesmediengesetz kommt der Medienkompetenz eine Schlüsselfunktion zu, die durch eine gesetzlich festgeschriebene Medienversammlung in § 39a LMG bestärkt wird. Die Stärkung der Bürgermedien, insbesondere durch die Einführung einer Unterstützung seitens der LfM für die Nutzung digitaler Verbreitungswege durch die Bürgermedien in § 40c Abs. 2 LMG, stärken die Integration und das Verständnis der Bürger für das Schaffen von Medien in einer digitalen Medienumgebung.

Um auch in einer konvergierenden Medienumgebung ausreichende Aufmerksamkeit zu erfahren, müssen Bürgermedien auf die Veränderungen durch das Internet vorbereitet werden. Hier ist insbesondere die benannte Veränderung in § 40c Abs. 2 LMG sinnvoll, der die Förderung digitaler Verbreitungswege und einer gemeinsamen Plattform vorsieht.

Hamburg, 30. April 2014

Prof. Dr. Wolfgang Schulz,

Kevin Dankert,

Hans-Bredow-Institut

¹⁷ *Emmer/Vowe/Wolling*, Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland Bürger online, 2011, S. 317.

¹⁸ Vgl. für Hamburg und Schleswig-Holstein, Institut für Medienforschung, Göttingen und Köln, Medienkompetenzförderung im Bereich der Onlinenutzung von 6- bis 13-jährigen Kindern 2008, S. 34 ff.; MMB-Institut für Medien- und Kompetenzforschung, Bestandsaufnahme zur Medienkompetenz in Förderprojekten des BMBF, 2001, S. 13 ff.