

**Professor Dr. Dieter Dörr, Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

**Stellungnahme zur Änderung des WDR-Gesetzes, des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze Modernisierung (19. Rundfunkänderungsgesetz), Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12307,**

**Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien am 18. März 2021**

## **I. Einleitung**

Der Entwurf des 19. Rundfunkänderungsgesetzes dient auch und vor allem der Umsetzung Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland“ (MoStV), der vom 14. bis 28. April 2020 unterzeichnet wurde und nach Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden am 7. November in Kraft getreten ist.

Die landesrechtlichen Regelungen im WDR-Gesetz, im Landesmediengesetz NRW (LMG NRW) und im Telemedienzuständigkeitsgesetz sind den Vorgaben dieses Staatsvertrages anzupassen. Dies macht umfängliche Änderungen der genannten Gesetze erforderlich.

Dies beruht darauf, dass der MoStV einen Mantelstaatsvertrag darstellt, der als wichtigsten Bestandteil den neuen Medienstaatsvertrag (MStV) enthält (Art. 1 MoStV) und insoweit die bisherigen Regelungen des Staatsvertrages für Rundfunk und Telemedien umfassend überarbeitet und ersetzt. Daher ordnet Art. 2 des MoStV an, dass der RStV, zuletzt geändert durch den Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15. bis 26. Oktober 2018, aufgehoben wird. Zudem enthält der MoStV auch nicht unwesentliche Änderungen des Staatsvertrages des Staatsvertrages über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (JMStV) in Art. 3 MoStV, redaktionelle Folgeänderungen des ARD-Staatsvertrages in Art. 4 MoStV, des ZDF-Staatsvertrages in Art. 5 MoStV, des Deutschlandradio-Staatsvertrages in Art. 6 MoStV, des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages in Art. 7 MoStV und des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages Art. 8 MoStV. All dies bedingt Folgeänderungen der angeführten landesrechtlichen Regelungen.

Der neue MStV bildet, wie bereits angesprochen, das Herzstück der Reform. Zwar werden zahlreiche Bestimmungen des RStV vollständig oder nahezu unverändert bzw. nur geringfügig verändert übernommen. Aber es sind auch viele wichtige neue Vorschriften enthalten, die im bisherigen RStV keine Entsprechung haben.

## **II. Der tatsächliche Hintergrund der erforderlichen Neuregelungen**

Die neuen Bestimmungen, welche die Folgeänderungen im WDR-Gesetz und im LMG-NRW bedingen, beruhen auf dem rasanten technischen Fortschritt, der auch und gerade im Medienbereich dramatische Veränderungen mit sich gebracht hat und weiter mit sich bringt. Entscheidend für die teilweise disruptiven Veränderungen ist die Digitalisierung der Kommunikationsinfrastrukturen, die in ihrer Bedeutung von *Norbert Schneider*, dem früheren Direktor der Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen, bereits 2006 plastisch mit der Erfindung eines neuen Alphabets gleichgesetzt wurde.<sup>1</sup> Mit der Digitalisierung ist es möglich geworden, jedwede Kommunikationsinhalte auf verschiedenen Übertragungswegen zu

---

<sup>1</sup> [https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Reden\\_des\\_Direktor\\_Norbert\\_Schneider/redeschneider-23022006.pdf](https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Reden_des_Direktor_Norbert_Schneider/redeschneider-23022006.pdf).

verbreiten und für die Empfänger auf beliebigen Endgeräten verfügbar zu machen. Auch bisher getrennte Formen der Produktion, Darstellung, Speicherung, Verbreitung und Suche von Inhalten verschmelzen auf digitalen Plattformen weitgehend miteinander. Traditionelle Mediengattungen erleben ebenso einen Bedeutungswandel wie traditionelle Kategorien von Verbreitungssystemen. Diese Entwicklungen werden vielfach als technische Konvergenz bezeichnet.

Zudem treten neben das klassische Fernsehen in großer Zahl weitere mediale Angebote, deren Bedeutung sich dem Fernsehen mehr und mehr annähern. Die Unterschiede zwischen dem Fernsehen als einer Form des einfachgesetzlichen Rundfunks und Online-Angeboten sind bei weitem nicht mehr so ausgeprägt wie früher. Bei vielen Abrufangeboten besteht, abgesehen von der Linearität, inhaltlich überhaupt kein Unterschied mehr.<sup>2</sup>

Mehr und mehr gerät zudem das längere Zeit viel zu wenig beachtete Phänomen in den Fokus, dass in der digitalen Welt auch die massenhafte Verbreitung textlicher, akustischer oder bildlicher Äußerungen erleichtert wird, die vormals der Individualkommunikation zuzurechnen waren.<sup>3</sup> Entscheidend dafür sind die „Intermediäre“, die einen durch Algorithmen gesteuerten Zugang zu Inhalten und Informationen gleich welcher Art vermitteln.<sup>4</sup> Damit bestimmen Intermediäre ganz wesentlich über die Reichweite und die Auffindbarkeit der im Internet vorhandenen Angebote, also wirken sich entscheidend darauf aus, welche Themen, Meinungen und Inhalte von den Nutzern wahrgenommen und für relevant gehalten werden.<sup>5</sup>

Durch bestimmte Intermediäre, nämlich soziale Netzwerke, Videoportale und Instant Messenger, wird dem Einzelnen zudem, anders als bei Suchmaschinen, nicht nur die Möglichkeit eingeräumt, textliche und audiovisuelle Angebote Dritter zu finden und zu nutzen. Vielmehr kann er auch eigene Inhalte einem globalen Markt kostengünstig und nahezu ohne Zugangshindernisse zugänglich zu machen, also seine Inhalte massenhaft verbreiten. Heute genügt, um nur ein Beispiel zu nennen, bereits ein handelsübliches Headset bzw. Mikrofon und eine Webcam, um aus dem eigenen Wohnzimmer per Videostream zu senden oder die Aufnahmen als Video on demand auf Abruf zur Verfügung zu stellen.<sup>6</sup>

Die potentielle Markt- und Meinungsmacht der Intermediäre steigt an, je mehr Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen in diesem Bereich zunehmen. Dabei ist nicht nur zu beobachten, dass etwa im Bereich der Suchmaschinen ein Anbieter, nämlich Google, eine beherrschende Stellung innehat. Deutlich über 90 Prozent der allgemeinen Suchanfragen werden über Google Search durchgeführt, so dass die Nutzung einer Suchmaschine in Deutschland, wie in fast allen europäischen Staaten, gleichbedeutend mit „googeln“ ist. Hinzu kommt auch noch, dass Google LL.C mit YouTube als Tochterunternehmen das erfolgreichste

---

<sup>2</sup> Vgl. zu diesen Entwicklungen *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2016, S. 15 ff.

<sup>3</sup> Eingehend dazu *Dörr*, Die Meinungsmacht der Intermediäre und der neue Medienstaatsvertrag, in: Festschrift Taeger, 2020, 575 ff.; *Dörr*, in: Taeger, (Hrsg.), Die Macht der Daten und Algorithmen, 2019, S. 1 ff.; *Dörr*, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhaft verbreiteter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019, S. 4 ff. abrufbar unter: [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Themen/Intermediaere/2019\\_06\\_04\\_Gutachten\\_Relevanz\\_Organisation\\_massenhafte\\_Individualkommunikation.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Intermediaere/2019_06_04_Gutachten_Relevanz_Organisation_massenhafte_Individualkommunikation.pdf)

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch die medienanstalten (Hrsg.), Sicherung der Meinungsvielfalt im digitalen Zeitalter, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, 2018, S. 209; *Zimmer/Kunow*, in: die medienanstalten (Hrsg.) Vielfaltsbericht der Medienanstalten, 2019, S. 46 ff; eingehend dazu auch *Hindelang*, Freiheit und Kommunikation, 2019, S. 296 ff.

<sup>5</sup> Dazu *Zimmer/Kunow*, in: die medienanstalten (Fn. 5), S. 46, 47 f.

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Bodensiek/Walker*, MMR 2018, 136, 136.

Videportal betreibt, das für Jüngere ein bedeutendes Informationsportal über das Tagesgeschehen darstellt. In der Gruppe der 14 bis 29 Jährigen informieren sich an einem durchschnittlichen Tag 22,1 Prozent über Videoportale über das Zeitgeschehen, also ganz überwiegend über YouTube. Damit besitzt YouTube in Deutschland in dieser Altersgruppe eine höhere Relevanz für die Meinungsbildung als die Gesamtauflage aller deutschen Tageszeitungen.<sup>7</sup>

Die Länder haben im MStV diese Entwicklungen zum Anlass genommen, mit neuen Regelungen darauf zu reagieren. Diesen Vorgaben ist nun beim WDR-Gesetz und beim LMG-NRW Rechnung zu tragen.

### **III. Die Änderungen im WDR-Gesetz und im LMG-NRW**

Die Änderungen im WDR-Gesetz und im LMG-NRW sind ganz überwiegend durch die Vorgaben des MoStV, insbesondere durch den darin enthaltenen MStV bedingt. Dies reicht von redaktionellen Anpassungen, Folgeanpassungen an die teilweise neuen bzw. geänderten Begrifflichkeiten des Staatsvertrages und inhaltlich geänderte Anforderungen im MStV.

Es sind aber auch vom MoStV unabhängige Änderungen vorgesehen. Dies gilt einmal für das besondere Beschlussverfahren im WDR-Gesetz (stilles Verfahren), das im Hinblick auf die Erfahrungen mit der Coronapandemie zu begrüßen ist.

Zum anderen ist im WDR-Gesetz die vorgesehene Veränderung der Zusammensetzung des Rundfunkrats zu nennen (Nr. 8 des Entwurfs). Zunächst wird die Zahl der Mitglieder dieses Gremiums von 60 auf 55 reduziert. Infolgedessen werden geringfügige Anpassungen mit Blick auf die entsendungsberechtigten Verbände bzw. Gruppen vorgenommen. Diese Änderungen bewegen sich innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, grobe Verzerrungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit oder gar Willkür sind nicht ersichtlich.

Auch die eigenständigen, vom MoStV unabhängigen Änderungen im LMG NRW sind nicht zu beanstanden. Dies gilt für die Änderungen bei der Zusammensetzung der Medienkommission (Nr. 56 des Entwurfs), die sich ebenfalls innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bewegen und bei denen grobe Verzerrungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit oder gar Willkür nicht ersichtlich sind.

### **VI. Zusammenfassung**

1. Das 19. Rundfunkänderungsgesetz setzt die Vorgaben des MoStV und insbesondere diejenigen des darin enthaltenen MStV sachgerecht um.
2. Die eigenständigen Regelungen im 19. Rundfunkänderungsgesetz sind, soweit sie das WDR-Gesetz und das LMG NRW betreffen, nicht zu beanstanden.

---

<sup>7</sup> Dörr, in: Taeger (Fn. 4), S. 5.