

Stellungnahme

zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des

Landtags Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2023

**zum Gesetzesentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Zustimmung zum Dritten
Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter
Medienänderungsstaatsvertrag) und zur Änderung des WDR-Gesetzes (20.
Rundfunkänderungsgesetz), LT-Drs. 18/3063**

Zusammenfassung

In seinem Rundfunkurteil 2021 hat das Bundesverfassungsgericht die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der modernen Internet- und Plattformökonomie beschrieben. Danach sollen die Anstalten verstärkt ein Gegengewicht zu einseitigen Darstellungen und Fake News in der öffentlichen Debatte bilden (I.). Gegenstand des 3. Medienänderungsstaatsvertrages (3. MÄStV) ist es, die hierfür erforderlichen regulatorischen Rahmenbedingungen zu verbessern. Kernpunkte der Reform sind die Schärfung des Auftrags der Anstalten, eine stärkere Flexibilisierung des Programmangebots sowie neue Aufgaben der Gremien im Bereich der Qualitätssicherung (II.). Diese Regelungen sind medienverfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und medienpolitisch zu begrüßen (III.).

I. Mediengesetzgebung

Die Länder sind nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet, eine Medienordnung zu schaffen, die Meinungsvielfalt und Medienpluralismus gewährleistet. Aus Sicht des

Bundesverfassungsgerichts ist der Auftrag zur Herstellung von Meinungsvielfalt nicht bereits durch die Vielzahl der Angebote im Internet erfüllt. Vielmehr seien zunehmend einseitige Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes zu beobachten. Der Werbefinanzierung des klassischen Journalismus werde durch das Wirken der Plattformen zunehmend die Grundlage entzogen. Dem beitragsfinanzierten Rundfunk kommt daher aus Karlsruher Sicht eine wachsende Bedeutung zu. Er müsse durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen Fakten von Meinungen trennen, die Wirklichkeit nicht verzerrt darstellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund stellen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse im Internet ein vielfaltsicherndes und orientierungsstiftendes Gegengewicht bilden. Dazu stellt das Gericht fest, dass das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungswege offen bleiben muss.

Dies ist ein klarer Auftrag an den Gesetzgeber, den Gegengewichtsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Netz- und Plattformökonomie einfachgesetzlich (weiter) auszugestalten. Der von der Rundfunkkommission der Länder nach langer Diskussion erarbeitete 3. MÄStV soll der digitalen Transformation der Anstalten einen rechtlichen Rahmen geben und die Akzeptanz und Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stärken.

II. Regelungsinhalt des 3. Medienänderungsstaatsvertrag¹

1. Schärfung des Auftrags und Unterhaltung

Ein Kernpunkt der Reform ist die Schärfung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der neu gefasste § 26 Abs. 1 MStV legt fest, dass die Anstalten den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern und ein Gesamtangebot für alle bereitstellen sollen. Sie sollen die Möglichkeiten der Beitragsfinanzierung nutzen und durch eigene Impulse und Perspektiven zur Medienvielfalt beitragen. Die Anstalten sollen insbesondere Aspekte aufgreifen, die über die Standardformate der Massenmedien hinausgehen und den Formaten eine „eigene Prägung“ geben. Weiter heißt es, dass allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden soll.

¹ Abschnitt II ist eine gekürzte und aktualisierte Version des Beitrags *Kalbhenn, Digitale Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung*, MMR – Zeitschrift für IT-Recht und Digitalisierung 2/2021, 106 – 111.

Alle Altersgruppen sollen angemessen berücksichtigt werden, insbesondere Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Menschen mit Behinderungen und Familien. Damit stärkt der Gesetzgeber den generationenübergreifenden Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Diese Ergänzungen sind überwiegend nahezu wörtlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnommen. Den gesellschaftlichen Mehrwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesetzlich stärker herauszustellen, entspricht der politischen Forderung, dass sich die Programme der Anstalten stärker von privaten Programmen unterscheiden sollen. Im neuen § 26 Abs. 1 Satz 8 und 9 MStV heißt es nun, dass die „Programme schwerpunktmäßig der Kultur, Bildung, Information und Beratung“ dienen müssen. Unterhaltung muss dem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen. Mit dieser Formulierung ist Unterhaltung weiterhin möglich, gehört aber zum „Schwerpunkt“ des öffentlich-rechtlichen Programms. Erst im August 2021 hatte das Bundesverfassungsgericht den „klassischen Funktionsauftrag“ bestätigt, der gleichrangig neben der Information auch die Unterhaltung umfasst. Unterhaltung ist zudem bei Anwendung eines weiten Kulturbegriffs kaum von Kultur zu trennen. Ihr wird eine wichtige „Brückenfunktion“ zugeschrieben, die Zuschauer zu den Informationssendungen hinführt. Unterhaltung spielt auch eine Rolle bei der Meinungs- und Willensbildung.

2. Erweiterte Grundsätze der Berichterstattung

Objektivität, Unparteilichkeit und Ausgewogenheit gehören ebenso zum Kernbestand des öffentlich-rechtlichen Auftrags wie höchste journalistische Sorgfaltsanforderungen. Offensichtlich unter dem Eindruck der vom Verfassungsgerichtshof skizzierten Gefahren einseitiger Darstellungen etc. verpflichtet der neu gefasste § 26 Abs. 2 MStV die Anstalten nunmehr ausdrücklich zur Einhaltung hoher journalistischer Standards. Insbesondere soll eine unabhängige, objektive, wahrheitsgemäße und umfassende Information und Berichterstattung gewährleistet werden. Dies entspricht der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach authentischer, sorgfältig recherchierter Information, die „Tatsachen und Meinungen trennt, die Wirklichkeit nicht verfälscht und Sensationen nicht in den Vordergrund stellt“. Damit wird der Auftrag zur Ausgewogenheit zum Programmgrundsatz.

3. Neue Aufgaben für die Gremien: Qualitätsmanagement

Die Erfüllung des so konkretisierten Auftrags der Anstalten soll künftig in Qualität, Quantität und Schwerpunktsetzung stärker kontrolliert werden. Bereits jetzt müssen die Anstalten alle zwei Jahre einen entsprechenden Bericht veröffentlichen. Die Änderungsvorschläge sehen nun vor, dass dieser Bericht auch den Landtagen vorzulegen ist. Darüber hinaus obliegt es den zuständigen Organen der Anstalten, die Erfüllung des Auftrags nach einem bestimmten Verfahren zu überwachen (neuer § 31 Abs. 3 MStV). Die Gremien sollen Zielvorgaben für inhaltliche und formale Qualitätsstandards festlegen (neuer § 31 Abs. 4 MStV). Das Begutachtungsverfahren soll nach wissenschaftlichen Erkenntnissen standardisiert werden. Folgerichtig eröffnet der Gesetzgeber den Gremien die Möglichkeit, externe unabhängige Sachverständige zur Erarbeitung und Überprüfung der Zielvorgaben hinzuzuziehen. Nach dem neuen § 31 Abs. 6 MStV sollen die Anstalten auch Maßnahmen ergreifen, um einen kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung über Qualität, Leistung und Weiterentwicklung des Angebots zu führen. Dies geschah bisher auf freiwilliger Basis im Rahmen des ARD-Zukunftsdialogs und wird nun verpflichtend.

4. Flexibilisierung des Programmangebots

a) Linearer Switch Off

Die Verbreitungswege können von den Rundfunkanstalten nicht beliebig genutzt werden. Denn der Medienstaatsvertrag verpflichtet zur Verbreitung bestimmter linearer Fernsehprogramme. Nach § 28 Abs. 2 bis 4 MStV sind künftig nur noch das Erste Deutsche Fernsehen, die Dritten Fernsehprogramme nach Landesrecht, das ZDF sowie die von ARD und ZDF gemeinsam veranstalteten Kulturfernsehprogramme 3sat und ARTE als lineare Fernsehprogramme zu verbreiten. Aus dem Katalog der staatsvertraglich beauftragten Programme sollen gemäß § 28 Abs. 5 MStV sieben Angebote herausgenommen werden: Tagesschau 24, One, ARD-alpha, ZDFneo, ZDFinfo, Phoenix und der Kinderkanal (Kika). Hinsichtlich dieser Programme können die Anstalten nun „flexibel“ agieren, indem sie nach einem im neuen § 32a MStV festgelegten Verfahren Programme verlagern, einstellen oder austauschen.

Im Falle der Einstellung wird der Sendebetrieb beendet und das Programm ersatzlos eingestellt. Die frei werdenden Mittel können anderweitig verwendet werden. Mit einem

Austausch (§ 32a Abs. 6 MStV) können die Anstalten ein Programm durch ein thematisch anderes Programm ersetzen. Unter einer Verlagerung versteht der neue § 32a Abs. 1 Satz 2 MStV die Umwandlung von Inhalten eines Fernsehprogramms in Internetangebote, wenn die grundsätzliche inhaltlich-thematische Ausrichtung und die Zielgruppe beibehalten werden („gleichartige Angebote“). Das Verfahren ist für alle drei Optionen mehrstufig, aber im Vergleich zum bekannten Dreistufentest für Telemedienangebote sehr schlank. Die Initiative liegt bei den Anstalten, die ein Angebotskonzept vorlegen müssen. Darin ist darzulegen, wie der Auftrag durch das veränderte Angebot erfüllt und dem veränderten Nutzerverhalten Rechnung getragen werden soll. Die Entscheidung über die Änderung obliegt dem zuständigen Gremium der Rundfunkanstalt. Sie ist zu begründen (§ 32a Abs. 2 bis 8 MStV).

Solange noch ein großer Teil der Bevölkerung lineare Fernsehprogramme sieht, besteht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der Vollprogramme. Mit der Neuregelung können die Veranstalter die Spartenprogramme vom linearen Fernsehen abkoppeln und gewinnen an Flexibilität. Allerdings wird wohl kein Programm politisch geräuschlos verlagert oder eingestellt werden können. Häufig handelt es sich um Gemeinschaftsangebote unter dem Dach einer Anstalt. Damit sind vielfältige Interessen verbunden, z.B. Personal- und Standortpolitik. Die „Verlagerung“ der klassischen Hörfunkprogramme von HR und BR ins Internet hatte heftige Debatten ausgelöst.

Für zusätzliche neue lineare Fernsehprogramme wäre weiterhin ein gesetzgeberischer Auftrag der Länder erforderlich. Die Zahl der Fernsehprogramme soll jedoch nicht erhöht werden. Auch darf kein finanzieller Mehrbedarf durch Verlagerung und Austausch entstehen. Letztere Regelung schränkt die Programmautonomie der Anstalten ein, was teilweise heftig kritisiert wird.

b) Probetrieb von Telemedien

Eine weitere Flexibilisierung findet sich im neuen § 32 Abs. 8 MStV. Seit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (2009) müssen neue und wesentlich veränderte Telemedienangebote der Anstalten einen sogenannten Dreistufentest durchlaufen. Dabei prüfen die Gremien, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und

welcher finanzielle Aufwand erforderlich ist. Dieses Verfahren ist langwierig, bürokratisch und unflexibel. Es beruht auf europarechtlichen Vorgaben und soll die Interessen der kommerziellen Medienanbieter schützen. Der 3. MÄStV schlägt nun einen Kompromiss zwischen diesen Interessen und dem Bedürfnis der Anstalten nach Flexibilität vor, indem neue oder wesentlich veränderte Telemedienangebote für die Dauer von maximal sechs Monaten probeweise betrieben werden können. Um zu verhindern, dass der Probetrieb der Einführung eines Online-Angebots gleichkommt, ist die Nutzerzahl während des Probetriebs durch technische Maßnahmen zu begrenzen.

5. Mediatheken und Plattformstrategie

a) Plattformstrategie

Der neue § 30 Abs. 1 MStV sieht vor, dass die Anstalten Telemedienangebote „im Rahmen einer gemeinsamen Plattformstrategie“ anbieten. Die Einbindung von Online-Angeboten in die Plattformstrategie soll auch Voraussetzung dafür sein, dass Fernsehangebote ganz oder teilweise ins Internet verlagert werden. Was aber ist unter einer „gemeinsamen Plattformstrategie“ zu verstehen? Gemeinsam bedeutet (insbesondere im Bereich der Mediatheken), ein gemeinsames Angebot unter Beteiligung aller Rundfunkanstalten zu schaffen. Nicht zuletzt geht es darum, ein Gegengewicht zu den global agierenden Online-Plattformen zu schaffen.

b) Empfehlungssysteme

Im neuen § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV findet sich erstmals eine Regelung zu Empfehlungssystemen der Rundfunkanstalten. Diese sollen „einen offenen Meinungsbildungsprozess und einen breiten inhaltlichen Diskurs“ ermöglichen. Auch hier gibt das Verfassungsgericht Hinweise, wie dies zu geschehen hat. Die Inhalte dürfen nicht ausschließlich auf die Interessen und Neigungen der Nutzer zugeschnitten sein. Es müssen daher regelmäßig auch „unerwartete“ Inhalte angeboten werden. Dies kann durch Partizipation geschehen, z.B. durch die Berücksichtigung von Abstimmungsergebnissen der Nutzer.

c) Nicht-europäische Produktionen

Zum Schutz der deutschen und europäischen Filmindustrie gibt es Beschränkungen für Spielfilm- und Serienproduktionen in den Mediatheken. Lediglich bei Auftragsproduktionen sind die Anstalten frei. Für eingekaufte europäische Werke galt lange Zeit eine Sperrfrist von 30 Tagen und die Kopplung an eine vorherige TV-Ausstrahlung. Die Online-Nutzung von Spielfilmen und Serien aus dem außereuropäischen Ausland war verboten. Der 3. MÄStV bringt diesbezüglich Lockerungen im neu gefassten § 30 Abs. 2 Satz 1 MStV. Nunmehr können auch außereuropäische Werke in den Mediatheken der Rundfunkveranstalter angeboten werden. Dies ist im Zuge des digitalen Wandels schon deshalb sachlich gerechtfertigt, weil bei einer weiteren Verlagerung des Programms in den nicht-linearen Bereich nicht-europäische Werke ansonsten zunehmend aus dem Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verschwinden würden. Die Erfüllung des Kulturauftrags und die Programmautonomie wären dann gefährdet. In einer globalisierten Welt ist es aber Teil des Kulturauftrags, auch nicht-europäische Werke (in den Mediatheken) zu zeigen. Dies entspricht auch dem Auftrag, die internationale Verständigung zu fördern. Zudem erwarten die Nutzer eine „Nachnutzung“ des Fernsehprogramms in den Mediatheken. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen können. Auch daran bemisst sich seine Akzeptanz in der Bevölkerung.

6. Finanzbedarf

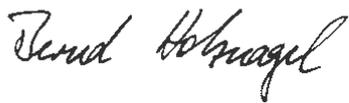
Zur drängenden Frage der Finanzierung findet sich im 3. MÄStV nichts Substantielles. Dieses Thema sollte Gegenstand einer weiteren Reformphase sein. Dass hier Handlungsbedarf besteht, ist spätestens seit der Ablehnung der geplanten Beitragserhöhung durch Sachsen-Anhalt im Dezember 2020 klar. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung Optionen aufgezeigt, das System auf Mehrheitsentscheidungen der Länder, Rechtsverordnungen der Landesregierungen oder ein Indexmodell umzustellen. Ziel muss es sein, das Verfahren zu entpolitisieren, um die Staatsfreiheit und die Programmautonomie der Anstalten zu schützen. Fraglich ist auch, ob Werbung im Digitalen erlaubt werden soll, um die Mischfinanzierung zu erhalten. Bereits mit dem vorliegenden Entwurf sollen aber neue Maßstäbe zur Beurteilung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Prüfung und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die

Gremien helfen. Diese sollen mit Hilfe der KEF einrichtungsübergreifend so aufbereitet werden, dass den Gremien eine bessere Beurteilungsgrundlage zur Verfügung steht.

III. Rechtliche Bewertung und Empfehlung

Der 3. MÄStV ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Er trägt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung. Der 3. MÄStV ist auch aus medienpolitischer Sicht zu begrüßen. Der nordrhein-westfälische Landtag sollte dem Zustimmungsgesetz zustimmen.

Münster, 28.04.2023



Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.



Jan Christopher Kalbhenn, LL.M.