



**Stellungnahme des Vorsitzenden des Rundfunkrats des Westdeutschen Rundfunks Köln
(WDR)**

**zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien im Landtag Nordrhein-Westfalen
am 9. Mai 2023**

**zum Gesetz zur Zustimmung zum Dritten Staatsvertrag
zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag)
und zur Änderung des WDR-Gesetzes (20. Rundfunkänderungsgesetz)
hier: Gesetzentwurf der NRW-Landesregierung, Drucksache 18/3063**

Die Landesregierung hat am 27. Februar 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Zustimmung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag) und zur Änderung des WDR-Gesetzes (20. Rundfunkänderungsgesetz) ausgegeben. Dieser wurde als Drucksache 18/3063 am 9. März 2023 in erster Lesung im Plenum des Landtags Nordrhein-Westfalen beraten und an den Ausschuss für Kultur und Medien – federführend – sowie an den Hauptausschuss überwiesen.

Der WDR-Rundfunkrat begrüßt das Ziel des Gesetzentwurfs, mit der Zustimmung zum Dritten Medienänderungsstaatsvertrag und den damit verbundenen hauptsächlich redaktionellen Folgeänderungen im WDR-Gesetz den verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation durch aufgabenbezogene Anpassungen und strukturelle Optimierungen zu schärfen – insbesondere durch eine Stärkung des Aufsichtssystems und eine Flexibilisierung der Angebotsgestaltung.

1. Auftragsdefinition

a) Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags

Der Rundfunkrat begrüßt die mit dem Staatsvertragsentwurf vorgelegten Konkretisierungen zur Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags, die auch den Aufsichtsgremien Hinweise darauf geben, welchen Kriterien für ihre Arbeit bei der Festlegung und Überwachung der formalen Qualitätsstandards (siehe Nr. 2 a) besondere Berücksichtigung zu schenken ist.

Herauszuheben ist der klar formulierte Auftrag an die Rundfunkanstalten, die gesamte Bandbreite unterschiedlicher Perspektiven und Lebenswirklichkeiten journalistisch abzubilden, damit das Gesamtangebot allen Teilen einer vielfältigen Zivilgesellschaft einen Kommunikations- und Debattenraum bietet. Der Staatsvertragsentwurf sieht ferner ausdrücklich vor, dass sämtlichen Altersgruppen – insbesondere aber Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen – ein qualitativ hochwertiges öffentlich-rechtliches Angebot gemacht werden soll. Der Rundfunkrat hält es für wichtig, dem Rückgang der Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote bei jüngeren Zielgruppen entgegenzuwirken. Er weist aber auch darauf hin,

dass fast jeder dritte Einwohner Nordrhein-Westfalens einen Migrationshintergrund hat. Eine staatsvertraglich geregelte Schwerpunktsetzung bei der Auftragsdefinition muss die Vielfalt der Bevölkerung im Blick behalten.

b) Unterhaltung mit öffentlich-rechtlichem Profil

Neben Kultur, Bildung, Information und Beratung soll auch Unterhaltung weiterhin zum Programmauftrag gehören. Gegenüber der geltenden Fassung wird sie jedoch in einem nachfolgenden Satz gesondert aufgeführt – mit dem Zusatz, dass Unterhaltung einem öffentlich-rechtlichen Profil zu entsprechen hat. Damit rückt der Staatsvertragsentwurf von einer gleichrangigen Aufzählung mit den anderen vier Bestandteilen des Programmauftrags ab. Nach der Gesetzesbegründung sollen damit „Inhalte mit allein unterhaltender Zielsetzung“ nicht ausgeschlossen werden, zugleich werden die Rundfunkanstalten allerdings verpflichtet, dass ihr „öffentlich-rechtliches Profil auch bei solchen Angeboten und Formaten zum Ausdruck kommt“.

Dass Unterhaltung weiterhin integraler Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist, hält der Rundfunkrat für unabdingbar. Die Norm eröffnet allerdings einen weiten Interpretationsspielraum. Gemäß dem geltenden Medienstaatsvertrag gehören Kabarett und Comedy, Filme, Serien, Shows, Talk-Shows, Spiele und Musik grundsätzlich zur Unterhaltung. Der Staatsvertrag lässt offen, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit unterhaltende Programmangebote dem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen. Diese Anforderungen sind somit im Rahmen der Programmautonomie von den Sendern selbst auszugestalten. Der Rundfunkrat interpretiert die Vorgabe so, dass die zuständigen Gremien die Erwartungen des Normgebers an die Profilierung von Unterhaltungsangeboten befördern müssen. Das kann insbesondere im Rahmen der Befassung mit der programmlichen Selbstverpflichtung der Rundfunkanstalten bzw. der Festsetzung und Überwachung von Qualitätsstandards geschehen.

2. Qualitätskontrolle der Angebote

a) Richtlinien zu inhaltlichen und formalen Qualitätsstandards

Die im Medienänderungsstaatsvertrag vorgesehene Aufstellung inhaltlicher und formaler Standards für die Qualitätskontrolle durch die Aufsichtsgremien sowie die Einrichtung standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung wird ausdrücklich begrüßt. Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen und Fake News andererseits „die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe [wächst], 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“ (vgl. BVerfGE 149, 222 <262 Rn. 80>).

Nach dem Wortlaut des § 31 Abs. 4 Satz 1 MÄStV-E („Die Gremien haben die Aufgabe, [...] Richtlinien aufzustellen und die Intendanten in Programmfragen zu beraten.“) liegt die originäre Zuständigkeit für die Festlegung dieser Qualitätsstandards bei den Rundfunkräten, die als Vertreter der Allgemeinheit – gegebenenfalls unter Hinzuziehung externen Sachverständigen zur Berücksichtigung (medien-)wissenschaftlicher Entwicklungen – den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft Rechnung zu tragen haben. Davon unberührt bleibt die enge Abstimmung mit den operativ tätigen Programmverantwortlichen im Sender, die durch ihre tägliche Arbeit z.B. beurteilen können, ob die

(neu definierten) Anforderungen in der Praxis umsetzbar sind bzw. welche weiteren Maßnahmen getroffen werden müssen, um den Anforderungen im redaktionellen Alltag gerecht werden zu können.

Aus dem Wortlaut des § 4a Abs. 1 WDR-Gesetz-E („Der WDR erlässt für seine Angebote Richtlinien, die die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards [...] umfassen (Qualitätsrichtlinien).“) ist allerdings – im Gegensatz zu den Programmrichtlinien – nicht direkt ersichtlich, wem das Initiativrecht zukommt. Der Medienänderungsstaatsvertrag hat jedoch das klare Ziel, die Gremien in ihrer Aufsichtsfunktion zu stärken, sodass ein Initiativrecht des Rundfunkrats sehr nahe liegt. Daneben sieht § 4a Abs. 2 WDR-Gesetz-E (bisher Abs. 1) den Erlass von „Programmrichtlinien“ vor, die u.a. Grundsätze zur Sicherung der journalistischen und qualitativen Standards sowie Rahmenvorgaben zur Qualität und Quantität der Angebote und Programme enthalten sollen. Vor dem Hintergrund der inhaltlichen Überschneidungen mit den neu hinzukommenden „Qualitätsrichtlinien“ stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ein Nebeneinander zweier Richtlinien das Programm betreffend sinnvoll erscheint – oder ob nicht ratsam wäre, alle gesetzlichen Vorgaben in einem Regelwerk zusammenzufassen. In diesem Fall könnte beispielsweise festgelegt werden, dass die bestehenden Programmrichtlinien auch den neuen Anforderungen des § 31 MÄStV-E hinsichtlich der Qualitätsstandards entsprechen müssen. Eine alle Kriterien umfassende Richtlinie könnte die Übersichtlichkeit und Transparenz – auch gegenüber der Öffentlichkeit – erhöhen.

b) Transparenz bei öffentlich-rechtlichen Empfehlungssystemen

Soweit in den Online-Angeboten Empfehlungssysteme bzw. Algorithmen genutzt oder angeboten werden, sollen diese gemäß § 30 Abs. 4 Satz 2 MÄStV-E einen „offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs ermöglichen“. Ausweislich der Begründung zum Dritten MÄStV soll der Fokus der Algorithmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten in der Möglichkeit liegen, den Nutzerinnen und Nutzern auch neue Themen und Perspektiven zu eröffnen. Damit wird eine Abgrenzung zu Empfehlungssystemen vorgenommen, die dazu tendieren, zunehmend gleichartige Inhalte vorzuschlagen. Diese Klarheit in Bezug auf öffentlich-rechtliche Algorithmen ist zu begrüßen. Der Rundfunkrat sieht es als seine Aufgabe, sich inhaltlich mit den Empfehlungssystemen, den zugrunde liegenden mathematischen Operationen und auch möglichen Alternativen zu befassen.

c) Publikumsdialog

Die Verpflichtung der Anstalten zu einem kontinuierlichen Dialog mit dem Publikum über Qualität, Leistung und Weiterentwicklung des Angebots gemäß § 31 Abs. 2d MÄStV-E ist ebenfalls zu befürworten.

Allerdings sollte der Normgeber – klarstellend in § 4a Abs. 4 WDR-Gesetz – ergänzen, dass die Rundfunkräte in diesen Dialog einzubeziehen sind. Damit wäre sichergestellt, dass die Ergebnisse des gegenseitigen Austauschs in die Beratungen der institutionalisierten Interessenvertretung des Publikums (Rundfunkrat) einfließen, um in der Folge zur Vielfaltssicherung beizutragen und zu Optimierungen der Qualitätskriterien führen zu können.

3. Flexibilisierung der Beauftragung

a) Telemedienangebote auf Probe

Der zeitlich befristete und den Kreis der Nutzer einschränkende Testbetrieb von Telemedienangeboten unterhalb der Schwelle eines formalen Genehmigungsverfahrens, wie er bereits heute z.B. aufgrund der ARD-Telemediensatzung möglich ist, soll staatsvertraglich verankert und damit klar definierten Maßstäben unterworfen werden. Der Staatsvertragsentwurf definiert dabei die Kriterien, die erforderlich sind, um einen solchen Testbetrieb zu ermöglichen. Das damit verbundene Ziel, die notwendigen Informationen und Erkenntnisse für die strategische Weiterentwicklung von Online-Angeboten zu gewinnen, um neue Angebote publizistisch und technisch sinnvoll zu konzipieren und entsprechende Investitionen in neue Angebote vorab zu prüfen, ist zu begrüßen. Da die Entscheidung über neue Telemedienangebote dem Rundfunkrat obliegt, können bereits während des Probebetriebs wertvolle Erkenntnisse für das Genehmigungsverfahren gewonnen werden.

b) Überführung und Austausch von Fernsehprogrammen („Dreistufentest light“)

Der im Bereich der Telemedien bereits mit dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus dem Jahr 2009 vollzogene Wechsel von lediglich programmbegleitenden Telemedien mit sendungsbezogenem Inhalt hin zu einer Beauftragung auch eigenständiger Telemedienangebote durch die Rundfunkräte im Rahmen von Genehmigungsverfahren (Dreistufentest) hat sich in der Praxis bewährt.

Das mit dem vorliegenden Staatsvertragsentwurf verschlankte Verfahren für die Einstellung, Überführung oder den Austausch von den in Absatz 5 des § 28 MÄStV-E genannten Fernsehprogrammen (oder Teilen davon) in ein Online-Angebot oder ein anderes Fernsehprogramm wird der verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht. Diese Flexibilisierung der Beauftragung begrüßt deshalb auch der Rundfunkrat des WDR. Zugleich sollte bei der nächsten Änderung des Medienstaatsvertrags geprüft werden, ob dieses neue Verfahren dem etablierten Verfahren nach § 32 MStV als Vorbild dienen könnte – z.B. im Hinblick auf die Notwendigkeit teurer und aufwendiger ökonomischer Gutachten zur Messung der zu erwartenden Marktauswirkungen.

Die Intention des Normgebers hinsichtlich des vorgesehenen Gebots der Kostenneutralität bei der Überführung oder dem Austausch eines Fernsehprogramms ist nachvollziehbar. Die Vorgabe, dass kein finanzieller Mehrbedarf entstehen darf, widerspricht jedoch ggf. dem Anspruch der Anstalten auf eine bedarfsgerechte Finanzierung.

Köln, 5. Mai 2023