

An den
Ausschuss für Wissenschaft und
Hochschule, Kultur und Medien
des Sächsischen Landtags
Bernhard-von-Lindenau-Platz
01067 Dresden



Digitale Gesellschaft e.V.
Groninger Str. 7
13347 Berlin

+49 30 450 840 18

info@digitalegesellschaft.de
www.digitalegesellschaft.de
@digiges

Berlin, den 30.09.2018

Stellungnahme von Dr. Volker Grassmuck für den Digitale Gesellschaft e.V. zum 6/15332 Gesetz zum 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Gesetzentwurf der Staatsregierung

Aus mediensoziologischer Sicht ist der [22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag](#) zu begrüßen, hat jedoch Defizite.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen der digitalen Öffentlichkeit (Desinformation, Hass, Mikro-Targeting und andere Verzerrungen der Meinungsbildung) einerseits und von verfassungsrechtlicher Entwicklungsgarantie und -auftrag öffentlich-rechtlicher Medien (ÖRM) andererseits sind die meisten Anpassungen lange überfällig.

Hervorheben möchte ich die Flexibilisierung der Verweildauern bei gleichzeitiger Absicherung einer fairen Vergütung der Urheber und Produzenten (Protokollerklärung + Berichtspflicht über ihre Umsetzung in den Geschäftsberichten der Anstalten (§ 11e Abs. 3 Satz 2 neu)), den Auftrag zur Vernetzung der Telemedien der ÖRM untereinander und vor allem die Verlinkung auf Einrichtungen von Wissenschaft und Kultur (§ 11d Abs. 4 neu), die eine Öffnung auf Partnerschaften darstellt, die für die Zukunft der ÖRM eine Schlüsselrolle spielen werden, sowie die Zulassung und Regelung von öffentlich-rechtlichen Inhalten auf Drittplattformen (§§ 11d Abs. 4 und und 11 f Abs. 1 neu), die richtig aber problematisch bleibt.

Der Weg ins Netz, der mit Funk erfolgreich erprobt worden ist, wird verallgemeinert. Die Voraussage, dass Funk [das Nadelöhr für den Fortbestand öffentlich-rechtlicher Medien](#) ist, hat sich bewahrheitet.

Wir sehen jedoch zwei Probleme, die beide mit einer Kategorienkollision von öffentlich beauftragten und kommerziellen Medien zu tun hat: erstens die Ausweitung des Presseähnlichkeitsverbots – medientheoretisch ein Atavismus, auf den wir uns hier konzentrieren – und zweitens der Erhalt und gar noch die Erweiterung der Marktauswirkungsprüfung im Dreistufentest, die nun horizontale

und vertikale Märkte einzubeziehen hat und damit die unsinnigen externen Gutachten noch teurer machen wird als die bislang [53 durchgeführten Dreistufentests](#).

Presseähnlichkeit

Seit Beginn des digitalen Medienwandels in den 1990ern bringen kommerzielle Rundfunkveranstalter und Presseverleger vor, dass sie keine erfolgreichen Geschäftsmodelle im Internet etablieren könnten, wenn sie mit „gefühlten kostenlosen“, beitragsfinanzierten Angeboten konkurrieren müssten.

Zu Beginn der 2000er legten Medienunternehmen Beschwerde bei der EU-Kommission gegen die Online-Dienste der ÖRM ein. Ergebnis war bekanntlich der [Beihilfekompromiss von 2007](#), in dessen Zentrum der Dreistufentest (§ 11f Abs. 4 RStV) steht. Aussagen zu Presseähnlichkeit enthält er nicht.

Bei der Umsetzung des Beihilfekompromisses im [12. RÄndStV](#) von 2008 hat der Rundfunkgesetzgeber als weitere Zugeständnisse das Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote (§ 11d Abs. 2 Nr. 3) sowie das Verbot von Werbung und Sponsoring in öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten (§ 11d Abs. 4) eingeführt.

Mit dem Werbeverbot erkennt der Gesetzgeber die Bedeutung insbesondere der Presse für die Öffentlichkeit an und schützt ihre ökonomischen Interessen.

Eine "publizistische Gewaltenteilung" von Presse und Rundfunk mit einem Ausschließungsverhältnis schütze die Verfassung hingegen nicht, hatte das BVerG in seinem WDR-Urteil ([BVerfGE 83, 238 - vom 5. Februar 1991](#)) entschieden. Den *publizistischen* Wettbewerb wollte der Gesetzgeber folglich nie beschränken. Genau die Gefahr besteht aber beim Verbot der Presseähnlichkeit.

Seine Einführung 2009 hatte dramatische Folgen. Das ZDF z.B. hat mehr als 100.000 Artikel und 4.000 Videos 'depubliziert'. Das entsprach mehr als achtzig Prozent seiner Online-Inhalte (DÖRM in Donders / Moe 2011: Exporting the Public Value Test, Nordicom, University of Gothenburg, S. 79).

Welcher Schaden?

Presseähnliche Angebote der ÖRM sollen eingedämmt werden, um Verlagen „Luft zum Atmen zu lassen“. Doch weder die Auftragskonkretisierung durch den Dreistufentest noch die Massendepublizierung von Presseähnlichem haben dazu geführt, dass die Online-Geschäftsmodelle der Verlage durchgestartet wären. Die Luft, die den ÖRM genommen wird, kommt keineswegs automatisch den Verlagen zugute.

Überhaupt ist der Nachweis, dass Presseähnliches der ÖRM die Marktchancen der Verlage schädige, bislang nicht erbracht.

Laut [Medienvielfaltsmonitor](#) der Medienanstalten informieren Menschen sich im Internet *bevorzugt* auf den Angebote von Tageszeitungen und Zeitschriften. Wikipedia steht an dritter Stelle gefolgt von Online-Angeboten der TV-Sender. Die Öffentlich-Rechtlichen erreichen hier zusammen nur 3,3% der Reichweite gegenüber 49% der Kommerziellen. Die ersten zwanzig Plätze werden von Zeitschriften (Chip, Fokus, Computerbild, Spiegel, Giga, Stern, Zeit, Brigitte), Zeitungen (Bild, Welt, Süddeutsche, FAZ) und kommerziellen TV-Anbietern (n-tv, Sky) bestimmt.

Auch die Unternehmensergebnisse von Medienkonzernen wie [Bertelsmann](#) und [Axel Springer](#) geben keinen Anlass, eine Behinderung durch die ÖRM anzunehmen. 2017 steigerte Springer seinen Umsatz auch im Segment News Media.

Tagesschau-App

Das Telemedienangebot Tagesschau.de ist 2009 dreistufengestestet und vom [NDR-Rundfunkrat](#) 2010 als „nicht sendungsbezogen“ genehmigt worden.

Das hat jedoch nicht verhindert, dass acht Zeitungsverlage gegen diese Tagesschau-App mit ihren Inhalten am 15.06.2011 klagten.

Weitere Klagen richteten sich gegen die ebenfalls dreistufengetesteten Nachrichten-Apps [BR24](#) des Bayerischen Rundfunks und [RBB24](#) des Rundfunks Berlin-Brandenburg.

Im Verfahren gegen die Tagesschau-App entschied der BGH ([30.04.2015 - I ZR 13/14](#)), dass die Freigabe des Telemedienkonzepts durch die Rechtsaufsichtsbehörde keine Tatbestandswirkung für die Beurteilung der Presseähnlichkeit eines *konkreten* Telemedienangebots entfalte. Das aufwändige Testverfahren schafft also nicht etwa Rechtssicherheit, sondern ist nur der Beginn einer ständigen Auseinandersetzung über das konkrete Tagesangebot.

Im abschließenden Urteil mahnt das OLG Köln ([30.09.2016 - I-6 U 188/12](#)) den fehlenden Ausweis des Sendungsbezugs bei vielen Beiträgen an. Zwar sei das Angebot als „nicht sendungsbezogen“ genehmigt worden. Das führt das Gericht aber keineswegs dazu, die Presseähnlichkeitsprüfung als unangemessen abzuweisen. Vielmehr versteigt es sich in die Aussage, dass das Angebot deshalb schon dann rechtswidrig wäre, wenn der überwiegende Teil der Beiträge sendungsbezogen sei. Daher überprüft es alle Beiträge auf Presseähnlichkeit und findet, dass Text und Bild vielfach im Vordergrund stehen.

Einen unzulässigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit sieht das OLG im Verbot nicht, da sie selber steuern könnten, „welche Inhalte sie presseähnlich auch in einem Telemedienangebot präsentieren können, da sie in der Ausgestaltung ihres (Sendungs-) Programms frei sind.“

Mit dem Gebot: Erst versenden, dann online stellen, werden die ÖRM auf ewig an das zunehmend irrelevante lineare Programm gekettet.

Der NDR hat Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil eingelegt. Ein Entscheid des BVerfG angesichts der aktuellen Unklarheit ist sehr zu wünschen.

22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Der 22. RÄndStV führt eine neue Definition von „öffentlich-rechtlichen Telemedien“ ein und bestimmt, dass diese „Bild, Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifische Gestaltungsmittel enthalten können und diese miteinander verbinden.“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 19 neu). Dieses Medienspektrum schränkt der neue Absatz zur Presseähnlichkeit jedoch an zentraler Stelle wieder ein. Der beginnt: „Die Telemedienangebote dürfen nicht presseähnlich sein. Sie sind im Schwerpunkt mittels Bewegtbild oder Ton zu gestalten, wobei Text nicht im Vordergrund stehen darf.“ (§ 11d Abs. 7 neu)

Die Begründung spricht das Problem aus: „Damit werden alle Telemedien erfasst, die den typischen Sendungen des linearen Rundfunks entsprechen.“

Ergebnis des in der alten Medienwelt ausgehandelten Deals ist also deren Zementierung in der neuen. **In der analogen Welt kamen sich Rundfunk und Presse nicht in die Quere. So soll es auch im Internet bleiben.**

Telemedienangebote, die den typischen Sendungen des linearen Rundfunks entsprechen, sind Mediatheken. Von ihrer Anmutung her sind sie auf den ersten Blick als 'Rundfunk im Internet' erkennbar. Auch Zeitungen im Netz sehen natürlich nicht wie gedruckte Zeitungen aus, sondern so, wie wir uns gewöhnt haben, dass Zeitungen im Netz aussehen. Diese Zeitungsanmutung soll den Verlagen überlassen bleiben, ohne dass sie im Gegenzug auf

„Rundfunkähnliches“ verzichten müssten. Und so soll es für alle Zeiten bleiben. Auch hier wäre ein Entscheid des BVerfG zur Entwicklungsoffenheit sehr willkommen.

Schlichtungsstelle

Die Bemühungen, eine Aufgabenteilung zwischen Presse und Rundfunk zu zementieren, schafft keine Klarheit, sondern ein Konfliktfeld.

Dafür hat der 22. RÄndStV den Anstalten und den Spitzenverbänden der Presse aufgetragen, eine Schlichtungsstelle einzurichten, die Streitigkeiten zur Presseähnlichkeit vorgerichtlich behandelt.

Diese Schlichtungsstelle habe aber auch nur „empfehlenden Charakter“, erklärt der ARD-Vorsitzende Wilhelm. „Sie kann nicht in den Gang der Dinge in den Anstalten eingreifen.“ ([Zapp 14.06.2018](#))

Die Schlichtungsstelle soll den ex ante Test für Telemedien nicht ersetzen, sondern sich ex post mit der Erfüllung des jeweiligen Auftrags befassen. Dafür ist aber der Rundfunkrat zuständig.

Dazu Grimme-Chefin Frauke Gerlach: „Es widerspräche dem Grundsatz der verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie, wenn wirtschaftlich agierende Interessengruppen über die Veröffentlichung eines öffentlich-rechtlichen Angebotes entscheiden oder auf diese Entscheidung erheblichen Einfluss nehmen würden“ (im [Tagesspiegel 21.06.2018](#)).

Die Begründung scheint zu sein, dass Presseverlage durch Texte der ÖRM in besonderer Weise ökonomisch betroffen sind. Zwar haben sie – wie alle Betroffenen und Interessierten – die Möglichkeit, in den Konsultationen zu Staatsverträgen und Dreistufentests ihre Bedenken ex ante vorzubringen. Auch ex post steht ihnen die Möglichkeit offen, Anstalten und Gremien Beschwerden vorzubringen.

Andere sind ebenfalls ökonomisch von den Entscheidungen der ÖRM betroffen, allen voran die Urheber und Produzenten. Deren Interessen sind durch die Protokollerklärung (+ § 11e Abs. 3 neu) gestärkt worden. Eine eigene Schlichtungsstelle haben sie nicht erhalten. Zwei ähnliche Sachverhalte haben zwei verschiedene Lösungen hervorgebracht.

Was ist, wenn weitere Betroffene sich von den ÖRM geschädigt sehen, z.B. Youtuber oder Google und Facebook? Wer genug Druck macht, bekommt eine Schlichtungsstelle?

Die Verlage erhalten formal durch die Schlichtungsstelle zwar keinen direkten Zugriff auf Entscheidungen der Anstalten. Ihr offenkundiges realpolitisches Gewicht und die Drohung mit kostspieligen Gerichtsverfahren lässt jedoch zweifeln, ob die Entscheidungen der Anstalten von der Auftragserfüllung bestimmt sein werden, oder von einer sachfremden, pragmatischen Gefahrenabwehr.

Besser wäre eine unabhängige Beschwerde- und Schlichtungsstelle, für alle wirtschaftlich Betroffenen, zu denen schließlich auch die Beitragszahler gehören: eine Ombudsperson, auch für Programmbeschwerden.

Für Bürger und Beitragszahlende ist die Textreduktion ein Problem. Wie ZDF-Fernsehrat Leonhard Dobusch in seinen „8 Gründen für öffentlich-rechtliche Texte im Netz“ ([Netzpolitik 17.06.2018](#)) zeigt, bekommen sie weniger, mobil unpraktischeren und schlechter auffindbaren Journalismus für ihr Geld. „Dieser Weg ist kurzfristig falsch und unterminiert langfristig die Legitimität öffentlich-rechtlicher Angebote im Netz.“

Text ist das präferierte Format für Nachrichten. Laut [Reuters Digital News Report 2018 für Deutschland](#) sagen 60% der Befragten über alle Altersgruppen hinweg, dass sie Nachrichten meist in schriftlicher Form lesen und sich höchstens gelegentlich ein Video online ansehen. Meist als Video und nur gelegentlich als Text nutzt nur eine Minderheit von 8 Prozent nachrichtliche Inhalte im Internet.

Würde der Textnachrichtenanteil der ÖRM weiter reduziert, wohin würden diejenigen wechseln, die heute dort ihre Nachrichten lesen? Google News wird absehbar nach Einführung des EU-LSR nicht mehr zur Verfügung stehen, und damit die

Auffindbarkeit der Presseangebote weiter sinken. Bleiben – Facebook, Whatsapp, Snapchat ... Das kann nicht das Ziel von Medienpolitik sein.

Der Digitale Gesellschaft e.V.

ist ein gemeinnütziger Verein, der sich seit seiner Gründung im Jahr 2010 für Grundrechte und Verbraucherschutz im digitalen Raum einsetzt. Zum Erhalt und zur Fortentwicklung einer offenen digitalen Gesellschaft engagiert sich der Verein gegen den Rückbau von Freiheitsrechten im Netz und für die Realisierung digitaler Potentiale bei Wissenszugang, Transparenz, Partizipation und kreativer Entfaltung.