



N i e d e r s c h r i f t
über die 31. - öffentliche - Sitzung
des Unterausschusses „Medien“
des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen
am 2. September 2020
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/6414](#)
Abschluss der Mitberatung 5
Beschluss..... 7

2. **Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/6914](#)
Einbringung durch die Landesregierung 9
Verfahrensfragen..... 10

Anwesend:

Mitglieder des Unterausschusses:

1. Abg. Clemens Lammerskitten (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Ulf Prange (SPD)
3. Abg. Dr. Alexander Saipa (SPD)
4. Abg. Andrea Schröder-Ehlers (SPD)
5. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD)
6. Abg. Claudia Schüßler (SPD)
7. Abg. Rainer Fredermann (CDU)
8. Abg. Jens Nacke (CDU)
9. Abg. Petra Joumaah (i. V. d. Abg. Kai Seefried) (CDU)
10. Abg. Lasse Weritz (CDU)
11. Abg. Stefan Wenzel (i. V. d. Abg. Christian Meyer) (GRÜNE)
12. Abg. Dr. Marco Genthe (i. V. d. Abg. Dr. Stefan Birkner) (FDP)
13. Abg. Christopher Emden (AfD)

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsoberamtsrat Diedrich.

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Regierungsdirektor Dr. Jannis Müller-Rüster.

Niederschrift:

Redakteurin Harmening, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 15.30 Uhr bis 16.05 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:*Billigung von Niederschriften*

Der **Unterausschuss** billigte die Niederschrift über die 29. Sitzung.

Sitzungstermine

Der **Unterausschuss** entschied, die für den 9. September 2020 vorgesehene Sitzung ausfallen zu lassen. Ferner kamen die Unterausschussmitglieder überein, die Sitzungen zukünftig um 15.30 Uhr beginnen zu lassen.

Tagesordnungspunkt 1:

Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/6414](#)

direkt überwiesen am 11.05.2020

federführend: AfRuV

mitberatend: UAMedien

zuletzt beraten: 29. Sitzung am 20.05.2020

Abschluss der Mitberatung

RD **Dr. Müller-Rüster** (GBD) nahm seitens des GBD Stellung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland.

Der Staatsvertrag diene bekanntlich u. a. dazu, die Novellierung der AVMD-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Diese Umsetzung müsse bis zum 19. September 2020 erfolgen. Um diese Frist einzuhalten, müsse der Landtag im September-Plenum über den Gesetzentwurf abstimmen. Damit dies gelingen könne, müsse der Unterausschuss seine Mitberatung heute abschließen und eine Empfehlung an den - federführenden - Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen abgeben.

Der Vertreter des GBD erinnerte daran, dass der Landtag dem Staatsvertrag nur in Gänze zustimmen bzw. ihn in Gänze ablehnen könne und keine Änderungen vornehmen dürfe. Vor diesem Hintergrund habe der GBD von der Erarbeitung einer Vorlage abgesehen. Er habe den sehr umfangreichen Gesetzentwurf, der viele Neuerungen gegenüber der bisherigen Rechtslage enthalte, allerdings auf eindeutige Unvereinbarkeiten mit höherrangigem Recht geprüft.

Bei dieser Prüfung sei aufgefallen, dass der Staatsvertrag die Vorgaben des Artikels 7 der AVMD-Richtlinie zur Barrierefreiheit nicht vollständig umsetze. Darin sei ein Verstoß gegen das EU-Recht zu sehen. Der Staatsvertrag enthalte zwar einzelne Bestimmungen zur Barrierefreiheit, es fehlten aber insbesondere Regelungen zur Einrichtung einer zentralen Online-Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen und zur barrierefreien Bereitstellung von Notfallinformationen im

Netz. Dass dies eine unvollständige Umsetzung sei, habe die EU-Kommission in ihrer Bemerkung im Rahmen des Notifizierungsverfahrens bereits moniert. Laut der Stellungnahme der Staatskanzlei im Rahmen der Einbringung des Gesetzentwurfs arbeiteten die Länder bereits an einer gesetzlichen Nachbesserung, diese würde jedoch in jedem Fall erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist vorliegen.

Sollte der Landtag den Staatsvertrag aus diesem Grunde nicht annehmen wollen, würde dies jedoch nur dazu führen, dass die AVMD-Richtlinie gar nicht umgesetzt und der Verstoß gegen das EU-Recht verschärft werden würde.

Zudem weiche der Staatsvertrag in einem weiteren Punkt, der aus dem geltenden Rundfunkstaatsvertrag übernommen worden sei, vom EU-Recht ab. Dabei gehe es um das sogenannte Medienprivileg bei der Datenvereinbarung zu journalistischen Zwecken im Bereich der Telemedien. Konkret betreffe dies § 23 Abs. 1 Satz 6 des Medienstaatsvertrages:

„Kapitel VIII der Verordnung (EU) 2016/679 findet keine Anwendung, soweit Unternehmen, Hilfs- und Beteiligungsunternehmen der Presse der Selbstregulierung durch den Presskodex und der Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates unterliegen.“

Die genannten Unternehmen sollten im Bereich der Telemedien also wie bisher der Selbstregulierung durch den Presserat unterliegen und nicht den Vorschriften des VIII. Kapitels der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), in dem Rechtsbehelfe, Haftung und Schadensersatz geregelt seien, unterworfen sein.

Die DS-GVO sehe zwar durchaus vor, dass die Länder Abweichungen regeln könnten, sofern es um das Aufrechterhalten des Medienprivilegs gehe. Aber in Artikel 85 Abs. 2 DS-GVO, der die Kapitel aufführe, in denen von den Vorgaben der DS-GVO abgewichen werden könne, werde Kapitel VIII nicht genannt. Insofern verstoße diese Regelung des Medienstaatsvertrages aus Sicht des GBD gegen die DS-GVO und könne in der Folge aufgrund des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts unanwendbar sein.

Dies habe der GBD dem Unterausschuss bereits im Rahmen der Beratung über den 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrag erläutert (4. Sitzung am 14. März 2018). Damals habe der Unteraus-

schluss beschlossen, die Regelung gleichwohl anzunehmen, da andernfalls die DS-GVO unverändert für den Telemedienbereich anzuwenden gewesen wäre. Seinerzeit habe der GBD darauf hingewiesen, dass nur schwer vorherzusehen sei, wie die EU-Kommission dies rechtlich bewerten würde. Nach Kenntnis des GBD sei die jetzt geltende Regelung bisher jedoch nicht beanstandet worden. Auch in den schriftlichen Bemerkungen, die die EU-Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens zum aktuellen Medienstaatsvertrag verfasst habe, habe sie sich nicht dazu geäußert. Insofern habe der GBD keine Hinweise darauf, dass die Kommission diese Abweichung von der DS-GVO kritisch sehe. Auch in der Literatur gebe es mittlerweile einzelne Stimmen, die eine solche Abweichung als zulässig erachteten.

Sollte der Landtag den Medienstaatsvertrag mit Blick auf die Abweichung von der DS-GVO nicht zustimmen, würde der Rundfunkstaatsvertrag weiterhin gelten. Da dieser die zitierte Regelung jedoch bereits vorsehe, führe eine Ablehnung zu keiner rechtlichen Verbesserung.

Abgesehen von diesen beiden Punkten enthalte der vorliegende Medienstaatsvertrag aus Sicht des GBD keine weiteren eindeutigen Unvereinbarkeiten mit höherrangigem Recht.

Abg. **Stefan Wenzel** (GRÜNE) erkundigte sich, in welchem Rechtsverhältnis der Medienstaatsvertrag und das Telemediengesetz (TMG) zueinander stünden.

RD **Dr. Müller-Rüster** (GBD) antwortete, die Kompetenzen seien so verteilt, dass die Länder den Bereich der Telemedien regelten, der in Zusammenhang mit dem Rundfunkrecht zu sehen sei, also z. B. Fragen der Meinungsvielfalt betreffe, während das TMG des Bundes eher die wirtschaftliche Seite des Telemedienbereichs zum Inhalt habe. Dabei gebe es durchaus Querverbindungen, beispielsweise bei der Frage, wo ein Telemedienanbieter niedergelassen sei. Dies werde auch durch das TMG geregelt, und darauf nehme der Medienstaatsvertrag mit Blick auf seinen Anwendungsbereich Bezug.

Abg. **Stefan Wenzel** (GRÜNE) merkte an, dass im Medienstaatsvertrag von Telemedien, Medienintermediären, Medienplattformen und Video-Sharing-Diensten die Rede sei. Er fragte, warum diese Kategorien gebildet worden und wie diese jeweils definiert seien sowie welche Anbieter welchen Kategorien zuzuordnen seien.

MR'in **Höhl** (Stk) erläuterte, der Begriff Telemedien sei der Oberbegriff, der die Unterkategorien Medienplattformen, Video-Sharing-Dienste und Medienintermediäre umfasse.

Medienplattformen beispielsweise bündelten Angebote und machten selbst welche. MagentaTV sei z. B. unter diesen Begriff zu fassen.

Medienintermediäre dagegen präsentierten fremde Inhalte und hielten kein eigenes Angebot vor. Ein Beispiel sei die Suchmaschine Google, die nach einem bestimmten Algorithmus ein Ergebnis aus verschiedenen Angeboten anzeige.

Ein Video-Sharing-Dienst sei ein Medienintermediär mit der Besonderheit, dass dort in erster Linie audiovisuelle Angebote verbreitet würden. Ein klassisches Beispiel sei YouTube.

Letztere Kategorie sei jedoch weniger trennscharf und eine Art Mischform von Medienintermediär und Medienplattform. Dennoch seien alle drei Unterkategorien im Medienstaatsvertrag enthalten. Der Grund sei, dass alle Begriffe in der AVMD-Richtlinie verwandt würden und jeweils mit bestimmten Anforderungen verbunden seien, die im nationalen Recht umzusetzen seien.

Abg. **Stefan Wenzel** (GRÜNE) warf die Frage auf, inwiefern die Regelungen des Parteiengesetzes insbesondere für Wahlwerbung auch für Telemedien bzw. Medienintermediäre, Medienplattformen und Video-Sharing-Dienste gälten.

Das Parteiengesetz schreibe z. B. vor, dass Parteien keine Spenden aus dem Ausland annehmen dürften. Über Medienplattformen oder Medienintermediäre sei es jedoch möglich, aus dem Ausland heraus Wahlwerbung zu beauftragen und somit Einfluss auf Wahlen im Inland zu nehmen. Dies sei praktisch eine Finanzierung deutscher Wahlkämpfe mit Geld aus dem Ausland und gemäß Parteiengesetz verboten. Mit Blick auf viele Wahlkämpfe in den vergangenen Jahren sei festzustellen, dass diese Form der Einflussnahme in verschiedenen Ländern massiv genutzt worden sei. Ein Beispiel sei die Abstimmung zum Brexit, aber auch andere Wahlen könnten durchaus als Anschauungsobjekt dienen.

In Deutschland schränke nicht nur das Parteiengesetz Werbemöglichkeiten ein. Auch das Preserecht beinhalte eine sehr stringente Werberegulierung, das Rundfunkrecht sehe sogar eine noch stärkere Regulierung vor. Plattformen wie

Facebook dagegen seien praktisch gar nicht reguliert.

Die Frage sei, ob man weiterhin nur Werbung in Rundfunk und Presse reguliere und darauf verzichte, die Werbung auf Plattformen zu regulieren, obwohl diese massiv für Werbezwecke genutzt würden.

Wahlwerbung spiele an dieser Stelle eine besondere Rolle. Seiner Meinung nach, so der Abgeordnete, bräuchte man insbesondere in diesem Bereich ein Instrument, um festzustellen, ob und in welchem Umfang Werbegeld fließe. In einem zweiten Schritt müsse man dann überlegen, wie an dieser Stelle regulierend eingegriffen werden könne. Den Status quo beizubehalten, sei aus seiner Sicht problematisch.

MR'in **Höhl** (Stk) führte aus, dass die Werbebestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages 1 : 1 in den Medienstaatsvertrag übernommen worden seien. Zum Teil seien die Werbegrundsätze für den Rundfunk für neue Formen wie Medienplattformen und Medienintermediäre für anwendbar erklärt worden; z. B. seien bestimmte Werbeaufgaben für Video-Sharing-Dienste übernommen worden. Das Thema sei insofern nicht komplett ausgeklammert worden. Aber konkret Wahlwerbung sei nicht Gegenstand der länderübergreifenden Verhandlungen gewesen.

Abg. **Stefan Wenzel** (GRÜNE) bat die Landesregierung, die Frage, wie man künftig sicherstellen könne, dass das Parteiengesetz an dieser Stelle nicht unterlaufen werde, in die Verhandlungen für weitere Staatsverträge mitzunehmen.

MR'in **Höhl** (Stk) sicherte dies zu und erläuterte, Medienplattformen und Medienintermediäre würden ohnehin in Kürze wieder eine Rolle in den Länderverhandlungen spielen, da die EU-Kommission den sogenannten Digital Services Act vorbereite, der in diesem Bereich regulierend eingreifen werde.

Die vom Abg. Wenzel geäußerte Sorge sei nicht ganz unberechtigt, da bei den Telemedien das Herkunftslandprinzip gelte. Dies sehe die EU in der E-Commerce-Richtlinie so vor. Entsprechend gälten die Vorschriften des Herkunftslandes und nicht die der BRD. Im Zweifel könne also ein Anbieter aus Irland Wahlwerbung in Deutschland ausstrahlen, ohne das deutsche Parteiengesetz beachten zu müssen.

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) bekräftigte, dass das vom Abg. Wenzel angesprochene Thema sehr wichtig sei und man sich diesem im Medienrecht dringend widmen müsse.

Weiter erklärte der Abgeordnete, dass die Fraktion der FDP es gern gesehen hätte, wenn die Vorgaben bezüglich der Barrierefreiheit in dem vorliegenden Medienstaatsvertrag bereits vollständig umgesetzt worden wären. Er gehe jedoch fest davon aus, dass in diesem Punkt, wie angekündigt, zeitnah nachgebessert werde. Die Abweichung von der DS-GVO halte er vor dem Hintergrund, dass die EU-Kommission dies bislang nicht kritisiert habe, für zunächst vertretbar.

Insofern werde die FDP-Fraktion dem Gesetzentwurf zustimmen.

Abschließend wies RD **Dr. Müller-Rüster** (GBD) den Unterausschuss darauf hin, dass der Entwurf des Zustimmungsgesetzes in Artikel 1 Abs. 3 Satz 2 vorsehe, dass, sofern der Staatsvertrag gegenstandslos werde, weil ihn nicht alle Länderparlamente rechtzeitig ratifiziert hätten, dies bis zum 31. Dezember 2020 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht werden solle. Gegenstandslos würde der Staatsvertrag nach seinem Artikel 9 jedoch gegebenenfalls auch erst am 31. Dezember 2020. Gemäß dem Entwurf liefen die Fristen also zum gleichen Zeitpunkt ab, und es wäre der Staatskanzlei nicht möglich, ihrer Bekanntmachungspflicht fristgerecht nachzukommen. Der GBD empfehle, das Datum „31. Dezember 2020“ durch das Datum „31. Januar 2021“ zu ersetzen und so das Problem zu lösen.

Der Unterausschuss zeigte sich mit diesem Vorschlag einverstanden.

Beschluss

Gegenüber dem - federführenden - Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen votierte der **Unterausschuss** dafür, dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfs mit der vom GBD vorgeschlagenen Änderung zu empfehlen.

Zustimmung: SPD, CDU, FDP, GRÜNE

Ablehnung: -

Enthaltung: AfD

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/6914](#)

direkt überwiesen am 01.07.2020

federführend: AfRuV

mitberatend: UAMedien

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT:

AfHuF

Einbringung durch die Landesregierung

MR **Rohrbach** (Stk) brachte den Gesetzentwurf der Landesregierung ein und führte im Wesentlichen wie folgt aus:

In dem vorliegenden Änderungsstaatsvertrag geht es in erster Linie um die Erhöhung des Rundfunkbeitrages um 86 Cent auf 18,36 Euro ab dem 1. Januar 2021. Die Länder würden damit der Empfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) nachkommen, die diese Beitragsanhebung in ihrem 22. Bericht nahegelegt hatte. Das Ziel hierbei ist die bedarfsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten.

Im Kontext der Diskussion um die Erhöhung des Rundfunkbeitrages kam u. a. die Frage auf, ob vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftliche Situation von Privatpersonen und Betrieben derzeit schwierig sei, von der Empfehlung der KEF abgewichen werden dürfe. Die Abweichungsbefugnis nach § 7 Abs. 2 Satz 2 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages insbesondere unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Belastung der Beitragszahlerinnen und -zahler sowie der Sicherung ihres Informationszugangs ermächtigt den Gesetzgeber zur abwägenden Berücksichtigung gerade auch der wirtschaftlichen Interessen der Beitragszahlerinnen und -zahler. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine Wirtschaftslage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürgerinnen und Bürger darf der Beitragsgesetzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Beitragszahlerinnen und -zahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch Rundfunk gefährden. Dazu gibt es einschlägige Urteile des Bundesverfassungsgerichtes.

Zwar gibt es in der aktuellen Situation - Stichwort „COVID-19“ - eine höhere Anzahl an wirtschaftlich beeinträchtigten Personen und Betrieben, diese werden aber durch staatliche Fördermaßnahmen unterstützt. Im Bereich des Rundfunkbeitrages kann zudem auf die bewährten Instrumente der Befreiung z. B. bei Bezug von ALG II oder bei vorübergehenden Betriebsschließungen zurückgegriffen werden.

Die zu erwartende Zunahme der Befreiungen aufgrund der aktuellen Pandemiesituation schmälert unvorhergesehen die Erträge der Rundfunkanstalten. Dies ist bereits absehbar. In welcher Größenordnung dies letztlich geschehen wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch nicht prognostizieren.

Dies konnte die KEF in ihrem 22. Bericht, der im Februar 2020 erschienen ist, allerdings noch nicht berücksichtigen. Würde der Bedarf jetzt festgestellt, fiel die Anpassungsempfehlung voraussichtlich höher aus, da die daraus resultierenden Mindereinnahmen zu kompensieren wären.

Vor zwei Jahren hatte die KEF empfohlen, den Rundfunkbeitrag von 17,50 Euro auf 17,20 Euro zu senken. Die Länder haben damals jedoch davon abgesehen. So war es den Rundfunkanstalten möglich, Rücklagen zu bilden. Ohne diese hätte die jetzige Erhöhung des Rundfunkbeitrages entsprechend höher ausfallen müssen.

Auf Empfehlung der KEF werden im vorliegenden Änderungsstaatsvertrag zudem die Anteile an dem Aufkommen aus den Beitragseinnahmen zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio leicht zugunsten von ZDF und Deutschlandradio neu festgesetzt. Zur Sicherung von Radio Bremen und des Saarländischen Rundfunks - das sind die beiden kleinsten ARD-Landesrundfunkanstalten - wird die ARD-interne Finanzausgleichsmasse in zwei Schritten zu deren Gunsten erhöht - ab Januar 2021 auf 1,7 % und ab dem 1. Januar 2023 auf dann 1,8 %.

Die vom Ersten Medienänderungsstaatsvertrag berührten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie die KEF sind im Dezember 2019 und im Januar 2020 auf der Ebene der Länder gemeinsam förmlich angehört worden. Von einer Beteiligung der niedersächsischen Ministerien ist abgesehen worden, da sie von dem Vorhaben nicht gesondert betroffen sind.

Das Inkrafttreten des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags ist zum 1. Januar vorgesehen, also zu dem Datum, zu dem auch die entsprechende Anpassung des Rundfunkbeitrages erfolgen soll.

Ob die Zustimmung zu diesem Medienänderungsstaatsvertrag seitens der Länderparlamente von Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen erfolgt, ist höchst fragwürdig. Weiter ist festzustellen, dass dieser Erste Medienänderungsstaatsvertrag gegenstandslos ist, wenn nicht alle Ratifikationsurkunden bis zum 31. Dezember 2020 hinterlegt worden sind. In einem solchen Fall würden die vorgesehenen Änderungen nicht in Kraft treten und die bisherige Höhe des Rundfunkbeitrages sowie die bisherigen Verteilschlüssel würden beibehalten werden. Hier sind die Verteilschlüssel des internen ARD-Finanzausgleichs sowie der Verteilschlüssel zwischen ARD, Deutschlandradio und ZDF gemeint. Die Rundfunkanstalten könnten in diesem Fall ihr Recht beim Bundesverfassungsgericht einklagen.

Verfahrensfragen

Die **Unterausschussmitglieder** kamen überein, eine Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchzuführen sowie schriftliche Stellungnahmen dazu einzuholen. In jedem Fall sollten Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gelegenheit erhalten, im Ausschuss vorzutragen.

Die Unterausschussmitglieder einigten sich darauf, dass die Fraktionen der SPD und der CDU je zwei Anzuhörende vorschlagen und die Fraktionen der Grünen, der FDP und der AfD je einen. Die Fraktionen wurden gebeten, bis zum 9. September 2020 zu benennen, welche Interessenvertreter und Institutionen angehört und welche um eine schriftliche Stellungnahme gebeten werden sollen.

Der Unterausschuss strebt eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs im November-Plenum an.
