

# RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND MEDIENPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN

Die Medienpolitik war im Jahr 2022 durch die Vorgänge beim rbb geprägt. Die medienpolitische Debatte stand wesentlich unter dem Vorzeichen einer Evaluation der Compliance und Governance in den Rundfunkanstalten. Die Rundfunkanstalten haben schnell auf die Kritik reagiert, ihre Compliance-Strukturen überprüft und Maßnahmen eingeleitet. Teil dieser Maßnahmen war die Verabschiedung gemeinsamer Compliance-Standards. Der WDR hat sein Compliance-Management-System einer externen Prüfung unterzogen und den entsprechenden Prüfungsbericht zu Beginn des Jahres 2023 in der Geschäftsleitung und im Verwaltungsrat vorgestellt. Die Ergebnisse des Berichts wurden positiv aufgenommen: Der WDR verfügt über eine gut aufgestellte Compliance-Struktur. Diese wird er gleichwohl fortlaufend weiter überprüfen und modernisieren. Hierzu zählt auch die Einrichtung einer zentralen Compliance-Stelle im WDR.

Die Länder haben mit dem Vierten Medienänderungsstaatsvertrag ebenfalls gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen, um die Compliance in den Anstalten und in ihren Beteiligungsunternehmen, aber auch die Transparenz hinsichtlich der Einkünfte der Geschäftsleitungen sowie die Ausstattung und Qualifikation der Gremien zu stärken. Der Vertragstext wurde am 16. März 2023 von den Regierungschef:innen der Länder beschlossen und wird nun den Landesparlamenten zur Vorunterrichtung vorgelegt. Anfang 2024 sollen die Neuregelungen in Kraft treten. Der WDR sieht sich mit Blick auf die neuen Regelungen bereits gut aufgestellt.

Die Vorgänge beim rbb, aber auch die Rede des Intendanten und seinerzeitigen ARD-Vorsitzenden Tom Buhrow im Hamburger Übersee-Club haben die Diskussion um eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu belebt und die Medienpolitik dazu veranlasst, einen Zukunftsrat einzurichten, der unabhängig Reformvorschläge erarbeiten soll. Die ARD hat parallel dazu intern bereits umfangreiche Prozesse angestoßen und sieht den Ergebnissen des Rates und der anschließenden Diskussion mit Spannung und Offenheit entgegen.

### **Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Der Dritte Medienänderungsstaatsvertrag ist am 1. Juli 2023 in Kraft getreten. Die ARD hat sich in den Diskussionsprozess aktiv eingebracht und durch ihre Stellungnahmen und Gespräche den finalen Staatsvertragstext an vielen Stellen verbessern und konkretisieren können. Der WDR und die Landesrundfunkanstalten bereiten sich bereits jetzt intensiv auf seine Umsetzung vor und beabsichtigen, die Möglichkeiten der Flexibilisierung noch 2023 zu nutzen. Die Gremien arbeiten unter Koordination der Gremienvorsitzendenkonferenz bereits jetzt an der Formulierung von Qualitätsrichtlinien für die Gemeinschaftsprogramme der ARD.

### **Rundfunkfinanzierung**

Die finanzielle Lage der Rundfunkanstalten hat sich trotz des Wegfalls eines Teils der Beitragseinnahmen im Jahr 2021 im Ergebnis aufgrund der veränderten Einnahmensituation verbessert. Gleichwohl spürt auch der WDR die erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen der Verteuerung in allen Bereichen, welche durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine noch verstärkt wurde. Die Beitragsmehreinnahmen werden die Rundfunkanstalten gemäß Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag verzinslich anlegen und als Eigenmittel bei der KEF-Anmeldung ausweisen.

### **Rundfunkbeitragsrecht**

Im Berichtsjahr hatte das Justizariat des WDR auf diesem Rechtsgebiet weiterhin hohe Klagezahlen zu verzeichnen. 2022 waren dort 381 neue Klageverfahren zu bearbeiten, die sich gegen Festsetzungsbescheide oder die Ablehnung einer Befreiung richteten. Insgesamt wurden im Justizariat zum Stand 31. Dezember 2022 1.355 laufende Verfahren betreut.

Insbesondere im Bereich der Beitragsbefreiungen ist nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 30. Oktober 2019 und den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Januar 2022 zur Befreiung im Härtefall weiterhin ein erhöhtes Klageaufkommen zu verzeichnen.

Eine andere Rechtsfrage – die Möglichkeit der Barzahlung des Rundfunkbeitrags – hat das BVerwG am 27. April 2022 endgültig entschieden.

In einem gegen den Hessischen Rundfunk geführten Verfahren strebte der Kläger die Möglichkeit der Barzahlung des Rundfunkbeitrags an. Zuletzt hatte sich – auf Basis der Vorlage des BVerwG – der Europäische Gerichtshof (EuGH) am 26. Januar 2021 mit den europarechtlichen Implikationen der Bargeldzahlung öffentlicher Forderungen befasst. Der EuGH hat entschieden, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Verwaltung zur Annahme von Barzahlungen verpflichten, diese Zahlungsmöglichkeit aus Gründen des öffentlichen Interesses und unter bestimmten Voraussetzungen aber auch beschränken können. Eine Beschränkung kann demnach gerechtfertigt sein, wenn die Barzahlung aufgrund einer großen Zahl Zahlungspflichtiger zu unangemessenen Kosten für die Verwaltung führt.

Auf dieser Grundlage hat das BVerwG entschieden, dass die Rundfunkanstalten grundsätzlich berechtigt sind, die Möglichkeit der Barzahlung des Rundfunkbeitrags in ihren Satzungen zu beschränken. Lediglich Beitragspflichtigen, die nachweislich kein Girokonto eröffnen können, soll die Zahlung des Beitrags mit Bargeld ohne Zusatzkosten ermöglicht werden. Die Beitragssatzungen der Landesrundfunkanstalten werden entsprechend geändert werden.

Angesichts der Verwaltung von über 46 Millionen Beitragskonten durch den Beitragsservice halten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine elektronische Zahlungsabwicklung weiterhin für zweckmäßig und gerade unter Kostengesichtspunkten für sinnvoll.

### **Abschluss Dreistufentests zu wdr.de und sportschau.de**

Am 28. September 2021 hatte der Rundfunkrat des WDR Genehmigungsverfahren in Form von Drei-Stufen-Tests für geplante wesentliche Änderungen für die Telemedien des WDR eingeleitet, wobei es sich vor allem um die Onlineangebote des Senders und sportschau.de handelt.

Die Verfahren wurden im Dezember 2022 mit der Prüfung der Rechtsaufsicht abgeschlossen. Damit trägt der WDR nunmehr erweiterten Möglichkeiten des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrags für Online-only- und Online-first-Inhalte Rechnung. Auch die Bedeutung der Drittplattformen sowie die Abrufbarkeitsdauer wurden entsprechend den neuen Nutzungsgewohnheiten angepasst.

### Umsatzsteuerrecht

Im Umsatzsteuergesetz (UStG) wurden 2015 die Vorschriften zur Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts geändert, die damit auch Auswirkungen auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben. Die bestehende Übergangsregelung im UStG wurde Ende 2022 erneut um zwei Jahre bis Ende des Jahres 2024 verlängert. Die Rundfunkanstalten der ARD, das ZDF und Deutschlandradio konnten mit Unterstützung von Expert:innen im Oktober 2022 für technische und administrative Kooperationen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine rechtliche Ausnahmelösung mit dem Bundesfinanzministerium und den Länderfinanzverwaltungen erreichen. Die Lösung nimmt die vom Mediengesetzgeber gewünschten Kooperationen unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzsteuerpflicht aus. Damit können ab 2025 hohe Mehrbelastungen zulasten der Einnahmen aus den Rundfunkbeiträgen verhindert werden. Die ARD, das ZDF und Deutschlandradio arbeiten derzeit an der konkreten Anpassung der umsatzsteuerrechtlich vereinbarten Ausgestaltung der Kooperationen.

### Urheberrecht

2022 war das Urheberrecht, für das das WDR-Justizariat ARD-Federführer ist, erstmals seit vielen Jahren nicht von laufenden Gesetzgebungsprozessen auf europäischer oder nationaler Ebene geprägt, sondern stand im Zeichen der Umsetzung. Die beim Deutschen Rundfunkarchiv angesiedelte Urheberauskunftsstelle von ARD und Deutschlandradio, die auf eine Initiative des WDR-Justiziariats zur Umsetzung der urheberrechtlichen Auskunftspflichten zurückging, nahm Mitte 2022 ihre Tätigkeit auf.

Das operative Geschäft war weiterhin von Fragen des **Urhebervertragsrechts** geprägt. Unter maßgeblicher Beteiligung des WDR-Justiziariats führt die ARD ein Präzedenzverfahren mit dem Erben eines Regisseurs, der bei einer großen Vielzahl von deutschen Lizenzproduktionen aus den 1950er- bis 1970er- Jahren beteiligt war und nun Bestelleransprüche nach § 32a UrhG gegen die ARD geltend macht, die diese Filme von unterschiedlichen Lizenzgebern erworben hat. Daneben wurde weiterhin mit verschiedenen Urheberverbänden über gemeinsame Vergütungsregeln nach § 36 UrhG verhandelt.

Erheblichen Raum eingenommen haben auch im Jahr 2022 die Gesamtvertragsverhandlungen mit der Musikverwertungsgesellschaft GEMA, in denen das WDR-Justizariat für die ARD federführend agiert und die im Berichtsjahr nach mehrjährigen Verhandlungen zu einer Einigung geführt haben. Das WDR-Justizariat engagiert sich in diesem Zusammenhang auch intensiv bei der Entwicklung des von der GEMA eingeforderten Meldeverfahrens für online genutzte Inhalte und steht insoweit in engem Austausch mit dem Kompetenzzentrum Musikbereitstellung und Report.

### Eckpunkte 2.0 und 2.1

Die ARD hatte sich in den zum 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Eckpunkten für von ihr beauftragte Fernsehproduktionen in den Genres Fiktion, Dokumentation und Unterhaltung (»Eckpunkte 2.0«) zu einer weiteren Verbesserung der bewährten Zusammenarbeit mit den deutschen Film- und Fernsehproduzent:innen bekannt. Die im Jahr 2020 geführten Gespräche über deren Fortschreibung ab dem 1. Januar 2021 konnten erfolgreich rechtzeitig abgeschlossen werden. Die in einigen Punkten nachjustierten »Eckpunkte 2.1« enthalten vor allem Anpassungen für dokumentarische Produktionen sowie in anderen Bereichen, wie zum Beispiel Green Production und Social Media. Die Bruttoerlösbeteiligung der Produzent:innen wurde erhöht. Das Schichtenmodell, das eine faire Verteilung der Rechte bei teilfinanzierten Auftragsproduktionen ermöglicht, wurde geringfügig angepasst und im Berichtsjahr angesichts der aktuellen Marktentwicklungen bereits sehr zeitnah evaluiert.

Damit ist die ARD in diesem Bereich bereits der Erwartung der Länder in der Protokollklärung zum 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nachgekommen.

### Coronahilfen

Ab März 2020 wurden die Dreharbeiten vieler Auftragsproduktionsfirmen durch die Coronapandemie ausgebremst. Die ARD hat gemeinsame Lösungen gefunden – seit Ende 2020 auch im Schulterchluss mit einigen Ländern, um die Produzent:innen von einem großen Teil der unerwarteten Pandemiemehrkosten zu entlasten (Ausfallfond II für TV-Produktionen). Darüber hinaus übernahm der WDR auch im Berichtsjahr 50 Prozent der coronabedingten Mehrkosten für Projekte, die weder unter den Ausfallfond I (BKM-Fonds) noch II fallen. Hierdurch konnte und kann der WDR die Durchführung seiner geplanten Produktionen sichern und maßgeblich zum Erhalt einer vielfältigen Produktionslandschaft beitragen.

### Kabeleinspeiseverfahren

ARD und der Kabelnetzbetreiber Tele Columbus konnten zu einer vergleichsweisen Einigung über Einspeiseentgelte kommen und damit ihre Streitigkeiten beenden. Damit wurden nunmehr mit allen großen Regionalgesellschaften Vergleichsvereinbarungen erreicht. Auch mit dem Kabelnetzbetreiber NetCologne konnte eine Vergleichsvereinbarung ausgehandelt werden. Unterdessen verschärfte sich die Streitigkeiten mit den bei der Deutschen Netzmarketing Gesellschaft organisierten Kabelnetzbetreibern deutlich und führten Ende 2022 zu einer Klage. Die Verfahren werden durch den federführenden MDR betreut, welcher parallel eine Einigung mit der DNMG anstrebt.

### Europarecht

Im Bereich der Fortentwicklung des digitalen Binnenmarktes in der EU wurden im Jahr 2022 die Gesetzgebungsverfahren für die Verordnungsvorschläge zum **Digital Services Act (DSA)** und zum **Digital Markets Act (DMA)** abgeschlossen. Im ersten Halbjahr 2022 wurden die Verordnungsvorschläge, die sowohl vom Europäischen Parlament als auch dem Rat jeweils zahlreiche Änderungen erfahren haben, gemeinsam von der EU-Kommission, dem EU-Parlament und dem

Rat im Trilog-Verfahren final ausverhandelt. DSA und DMA sind im November 2022 in Kraft getreten. Die ARD hatte sich intensiv an den Diskussionen und dem Gesetzgebungsprozess zum DSA und DMA auf europäischer Ebene beteiligt und ihre Positionen eingebracht. Es fand zudem eine enge Zusammenarbeit mit dem ZDF und der EBU statt. Der DSA zielt auf die Regulierung von Intermediären ab. Dabei geht es unter anderem um die Überarbeitung des Regimes der Providerhaftung der noch gültigen Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr aus dem Jahr 2000. Daneben werden weitere Verpflichtungen für Plattformen eingeführt, wobei die Regeln umso strenger sind, je mehr Einfluss die Plattform auf die Inhalte und ihre Präsentation hat und je größer sie ist. Zu den Maßnahmen gehören etwa Transparenzpflichten bei Algorithmen und Empfehlungssystemen, Regeln für die Moderation von Inhalten, allgemeine Berichtspflichten sowie ein Risikomanagement. Als Federführer in der ARD für das Europarecht hat der WDR über das Verbindungsbüro der ARD in Brüssel gemeinsam mit dem ZDF gegenüber den Entscheidungsträger:innen in Parlament, Rat und Kommission unser Kernanliegen und Verbesserungsvorschläge eingebracht. Mit dem DSA wird nun eine horizontale Regulierung eingeführt, wobei das Verhältnis des DSA zu den bestehenden sektoralen Regelungen auf EU-Ebene, wie der AVMD-Richtlinie, nicht eindeutig geklärt wird. Eine wesentliche Forderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war, dass redaktionell verantwortete Inhalte, die bereits weitreichender europäischer und nationaler Regulierung unterliegen, von den Plattformen nicht noch einmal kontrolliert werden dürfen. Diese Forderung konnte nicht in dem gewünschten Maße durchgesetzt werden. Maßgeblich werden nach den neuen Regelungen die AGB der Plattformbetreiber sein. Der DMA sieht die Etablierung von **Ex-ante**-Regeln zur Gewährleistung funktionierender Märkte und fairen Wettbewerbs in der digitalen Ökonomie vor. Er zielt auf sehr große Plattformbetreiber mit Gatekeeperfunktion ab. Bestimmten Praktiken zulasten ihrer (geschäftlichen) Nutzer:innen soll im Wege gezielter Ge- und Verbote, beispielsweise hinsichtlich des Zugangs zu Daten und der bevorzugten Behandlung eigener Dienste

und Inhalte, begegnet werden. Ein wichtiger Verbesserungsvorschlag der ARD zur Einbeziehung von Sprachassistenten in den Anwendungsbereich des DMS hat Eingang in den finalen Verordnungstext gefunden.

Die EU-Kommission hat im September 2022 den erwarteten und kontroversen Verordnungsvorschlag für ein **Medienfreiheitsgesetz (European Media Freedom Act – EMFA)** einschließlich einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten veröffentlicht. Vorausgegangen war eine Konsultation Anfang des Jahres, an der die ARD teilgenommen hatte. Der EMFA soll europäische Regelungen zum Schutz von Medienfreiheit und Medienpluralismus aufstellen, stützt sich dabei jedoch auf die Binnenmarktharmonisierung. Die ARD hat sich seit Bekanntwerden der Gesetzesinitiative im Jahr 2021 intensiv in die Diskussion auf europäischer und nationaler Ebene eingebracht. Ein Kernanliegen, das auch von den Bundesländern unterstützt wird, ist vor allem, dass neue Regelungen auf europäischer Ebene nicht in die bestehende nationale Regulierung des deutschen Rundfunk- und Medienrechts eingreifen und das in Deutschland verfassungsrechtlich entwickelte, ausbalancierte und funktionierende System der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beeinträchtigen dürfen. Aus Sicht der ARD ist es wichtig, dass die Kompetenz der Mitgliedstaaten im Bereich der Medienpolitik, auch geschützt durch das sogenannte Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Teil der EU-Verträge, nicht eingeschränkt wird. Zu diesem Zweck hat die ARD Ende 2022 ein rechtswissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, um vor allem die Rechtsgrundlage der Binnenmarktharmonisierung zu überprüfen; dieses bestätigt die Position der ARD. Der Rat und das Europäische Parlament haben Ende 2022 ihre Arbeit zum Verordnungsvorschlag aufgenommen. Der WDR als Federführer in der ARD wird sich zusammen mit dem ARD-Verbindungsbüro in Brüssel weiterhin intensiv in den Prozess einbringen.

Weitere Gesetzesvorschläge und sonstige Initiativen der EU-Kommission aus dem Jahr 2022, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Belang sind und bei denen sich die

ARD in den Prozess einbringt, sind unter anderem der Vorschlag für eine Verordnung zu künstlicher Intelligenz, für eine Verordnung zu politischer Werbung sowie für eine Verordnung zur Verhinderung und Bekämpfung sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet und die Anti-SLAPP-Initiative. Darüber hinaus hat das Europäische Parlament begonnen, einen Initiativbericht zur Revision der AVMD-RL zu erarbeiten, für den die ARD eine umfassende Stellungnahme eingereicht hat. Der Bericht der EU-Kommission für eine Revision der AVMD-RL wird für 2023 erwartet. Für Anfang 2023 steht die Zulieferung zum Quotenbericht gemäß der AVMD-RL für europäische Werke im linearen und erstmals nicht linearen Programm der Mediendiensteanbieter an. 2022 wurde zudem im Rechtsstaatlichkeitsbericht der EU-Kommission erstmals ein Kapitel dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der EU gewidmet. Hierzu hatte die ARD mittels Konsultation ebenfalls zuge liefert. Die Trilog-Verhandlungen zur E-Privacy-Verordnung (sogenannte Cookie-Recht) sind ins Stocken geraten; der Gesetzgebungsprozess dauert an. Ebenso ist im Bereich Datenschutz das Gesetzgebungsverfahren zu einem Data Act noch nicht abgeschlossen. Dagegen wurde im Mai 2022 die Verordnung über europäische Daten-Governance (Data Governance Act) verabschiedet. Daten im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten werden hierin von der Weiterverwendung ausgenommen.

Die Verhandlungen zu der geplanten **Verordnung über die Sicherung und Herausgabe von Daten als elektronische Beweismittel in Strafsachen (E-Evidence-VO)** dauerten im Jahr 2022 an und werden 2023 fortgesetzt. Die Verordnung betrifft den Bereich Medienrecht einerseits und Justiz/Innenpolitik andererseits. Durch die Regelungen drohen eine Einschränkung der Medienfreiheit und eine Beeinträchtigung journalistischen Arbeitens. Die ARD hat sich hier für Absicherungen für Medien und Journalismus eingesetzt.

Zudem steht im Herbst 2023 die nächste **Weltfunkkonferenz** an; die Vorarbeiten für eine deutsche und europäische Positionierung wurden auch im letzten Jahr fortgeführt. Auf EU-Ebene ist mit einer Position der Mitglied-

staaten im Sommer 2023 zu rechnen. Thema ist aus Rundfunksicht vor allem die Beibehaltung der primären Nutzung des unteren Bereichs des UHF-Bandes für den Rundfunk, das derzeit noch ausschließlich für DVB-T- und PMSE-Dienste genutzt wird (»no change«). Um dieses Ziel zu erreichen, hat die ARD unter anderem gemeinsam mit anderen Marktteilnehmern aus dem kommerziellen Rundfunk, den Landesmedienanstalten, terrestrischen Sendernetzbetreibern, Kulturorganisationen und Herstellern eine Allianz für Rundfunk- und Kulturfrequenzen im Jahr 2021 gegründet.