



ITM | Leonardo-Campus 9 | 48149 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/455

A12

Prof. Dr.
Bernd Holznagel, LL.M.
Direktor
Jan Kalbhenn, LL.M.
Geschäftsführer

Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Antrag der Fraktion der FDP, LT-Drs. 18/2565

Zusammenfassung

Viele der in LT-Drs. 18/2565 vorgetragenen Forderungen zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind derzeit Gegenstand von Reformbemühungen. Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nimmt sich der 3. Medienänderungsstaatsvertrag (MStV)¹ an. Der 4. MÄStV² soll zudem die Compliance und die Kontrollmechanismen der Rundfunkanstalten stärken (I.). Auch hat die Rundfunkkommission der Länder bereits weitere zentrale Reformfelder beschlossen (II.).³ Bei allen Reformüberlegungen sind jeweils die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten (III.). Die größte Herausforderung ist derzeit die Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Kommunikationsumgebung (IV.).

¹ LT-NRW Vorlage 18/162 vom 15.9.2023.

² LT-NRW Vorlage 18/1079 vom 4.4.2023.

³ Abrufbar unter: <https://rundfunkkommission.rtp.de/rundfunkkommission-der-laender/beschluesse-der-rundfunkkommission>.

I. Jüngste Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1. Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird durch den 3. MÄStV neu gefasst. In § 26 Abs. 1 MStV heißt es nunmehr, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen haben. Unterhaltung ist Teil des Auftrags, wenn sie einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht. Erst im Jahr 2021 hat das Bundesverfassungsgericht dazu ausgeführt, dass die gesetzlichen Regelungen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen müssen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen. Neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung umfasst der Auftrag Unterhaltung, Information und seine kulturelle Verantwortung.⁴ Nur wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk diesen verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag erfüllen und im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form (weniger strenge Anforderungen an privatwirtschaftlich finanzierte Programme!) mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.⁵

2. Anzahl beauftragter Sender

Auch die Anzahl der beauftragten Sender ist bereits Gegenstand des 3. MÄStV. Nach dem neu gefassten § 28 MStV sind nur noch ARD, die dritten Fernsehprogramme, das ZDF sowie 3sat und ARTE verpflichtend als Fernsehprogramme zu veranstalten. Aus dem Katalog der beauftragten Programme fallen sieben Sender heraus (Tagesschau 24, One, ARD-alpha, ZDFneo, ZDFinfo, Phoenix und Kinderkanal). Diese Programme können überführt, eingestellt oder ausgetauscht werden. Eine zentrale Rolle in dem dafür nötigen Verfahren kommt den Gremien der Anstalten zu.

3. Stärkung der Aufsichtsfunktionen

Den Aufsichtsgremien der Anstalten fallen mit dem 3. MÄStV neue Verantwortungen zu. § 31 Abs. 5 MStV verlangt nunmehr zur besseren Überprüfbarkeit und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung, dass unter Einbeziehung der Gremien und unter Berücksichtigung von Empfehlungen der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des

⁴ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 82.

⁵ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 82.

Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) gemeinsame Maßstäbe zur Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgelegt werden. Ermöglicht werden soll dadurch auch eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz. Mit dem voraussichtlich noch in diesem Jahr verabschiedeten 4. MÄStV werden gemeinsame Regelungen zur Stärkung von Compliance, Transparenz und Kontrollmechanismen für die Rundfunkanstalten geschaffen.

4. Optimierung von Strukturen und Zusammenarbeit

Mit Beschluss vom 20. Januar 2023 hat die Rundfunkkommission der Länder das Thema „Strukturen und Zusammenarbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten optimieren und Beitragsstabilität sichern“ als zentrales Reformfeld definiert. Ziel ist es danach „transparenter, effizienter und sparsamer zu wirtschaften.“ Als konkrete Maßnahmen nennt der Beschluss die Überarbeitung der Staatsverträge mit Blick auf die Verschlinkung der Organisationsstrukturen, die Überprüfung der Leitungsstrukturen nach den Grundsätzen einer „Good Governance“, die Stabilisierung des Personalkostenbudgets und die Intensivierung der Überprüfung durch die KEF und die Rechnungshöfe. Zudem sollen die Anstalten nach dem Beschluss der Rundfunkkommission die programmliche sowie die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit (sog. „shared services“) deutlich ausbauen. Wörtlich heißt es in dem Beschluss: „Bestehende Strukturen sollen durch Kompetenzzentren ersetzt und Mehrfachstrukturen abgebaut werden sowie Mantelprogramme unter Berücksichtigung der regionalen Vielfalt konzipiert werden. Anstaltsübergreifende Zusammenarbeit muss der Regelfall werden. Darüber hinaus sollen die Anstalten ein gemeinsames und einheitliches Controlling-System zur Steigerung der Ressourceneffizienz erarbeiten.“

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für weitere Reformen

Alle Reformüberlegungen müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beachten. Dieser zielt auf eine Ordnung, in der die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.⁶ Dabei sind die durch die Digitalisierung der Medien

⁶ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 81.

hervorgehobenen Gefährdungslagen zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht nennt etwa ein vermehrt komplexes Informationsaufkommen, einseitige Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes als Gefahren.⁷ Das Gericht schlussfolgert, dass angesichts dieser Entwicklung die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 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 vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“.⁸ Um der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen des dualen Systems gerecht zu werden und die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen.⁹ Das Programmangebot muss auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben.¹⁰ Der Auftrag ist dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden und der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf nicht in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand beschränkt werden.¹¹ Die Finanzierung muss entwicklungsoffen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden (Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung).¹²

III. Aktuelle Herausforderungen in der digitalen Kommunikationsumgebung

Entscheidend für die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gegengewichtsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist sein Erfolg in der digitalen Kommunikationsumgebung. Aktuell wird debattiert, wie die mit dem 3. MÄStV beauftragte gemeinsame Plattformstrategie aussehen soll. Sinnvoll erscheint der Vorschlag, in den Mittelpunkt der ARD-Mediathek vor allem die Inhalte der Landesrundfunkanstalten zu stellen und die Empfehlungsalgorithmen auf „regionale Vielfalt“ zu programmieren. Nutzer sollten Inhalte der jeweils räumlich nächsten ARD-Anstalt durch Lokalisierungsfunktionen aktiv angezeigt

⁷ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 81.

⁸ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 81.

⁹ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 83.

¹⁰ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 83.

¹¹ Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 83.

¹² Zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 83.

bekommen.¹³ Zudem ist der internationale Wettbewerb im Bereich der Online-Plattformen zu bedenken. Das Streaming-Netzwerk von ARD und ZDF sollte daher eine Zusammenarbeit mit dem ORF und SRG anstreben.¹⁴ Solche Kooperationen können Kräfte bündeln und das nötige Gegengewicht schaffen.

Münster, 11.04.2023



Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.
LL.M.



Jan Christopher Kalbhenn,

¹³ Schenderlein, Wie ARD und ZDF am besten zusammenwirken, FAZ vom 29.3.2023, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/christiane-schenderlein-wie-ard-und-zdf-sich-aufstellen-sollten-18782340.html>; auch Kalbhenn/Schepers, Kulturpolitische Mitteilungen 1/2023, S. 13f.

¹⁴ Schenderlein, Wie ARD und ZDF am besten zusammenwirken, FAZ vom 29.3.2023, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/christiane-schenderlein-wie-ard-und-zdf-sich-aufstellen-sollten-18782340.html>.