

Deutschlandradio, Raderberggürtel 40, 50968 Köln

An
die Rundfunkkommission der Länder
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

**Stellungnahme zum
Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission für einen
„Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
(Reformstaatsvertrag)“¹**

Köln, 10. Oktober 2024

Sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren,

Deutschlandradio dankt für die Gelegenheit, zu dem Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission für einen „Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag) Stellung nehmen zu können. Diese Gelegenheit nimmt die Körperschaft des öffentlichen Rechts Deutschlandradio, die von den Änderungen unmittelbar betroffene wäre, gern wahr. Die Stellungnahme konzentriert sich auf Punkte, die Deutschlandradio verbesserungsbedürftig erscheinen.

Telemedienauftrag

Sendungsbegleittext

Der Entwurf will den Telemedienauftrag von Deutschlandradio einschränken. Texte dürfen im Abrufangebot im Internet nicht mehr auftauchen, es sei denn, sie begleiteten eine Sendung². Eigenständige journalistische Beiträge durch geschriebenes Wort wären unterbunden.

Der Anlass der Neuregelung ist unklar. Deutschlandradio bietet heute im Internet nichts an, das der Presse ähnelt. Zeitungen oder Zeitschriften bestehen aus viel geschriebenem Wort und aus Fotos. Deutschlandradio dagegen konzentriert sein Angebot auf Audios. Als Teil der multimedialen Darstellung verwendet Deutschlandradio auch Gestaltungselemente mit Text. Die Textanteile variieren in ihrer

¹ Stand: 26. September 2024.

² Abgesehen von vom Entwurf selbst so genannten „Sonderfällen“ (Angebotsübersichten, Schlagzeilen zu aktuellen Ereignissen, Barrierefreiheit etc.).

Intendanz

Raderberggürtel 40, 50968 Köln
T +49 221 345-2101
intendanz@deutschlandradio.de

Hans-Rosenthal-Platz, 10825 Berlin
T +49 30 8503-6101
deutschlandradio.de

Deutschlandradio

K. d. ö. R., gesetzlicher Vertreter ist der Intendant.
Deutschlandradio kann auch von zwei vom Intendanten bevollmächtigten
Personen gemeinsam rechtsverbindlich vertreten werden. Auskünfte über
das Bestehen und den Umfang der Vollmachten erteilt der Justiziar.
Gerichtsstand: Köln

Ausprägung und können auch eigens recherchierten Fakten enthalten. Das gilt auch für die Präsenz auf Drittplattformen (Social Media). Das ist bislang erstens beauftragt, zweitens im noch jungen³ Telemedienkonzept von Deutschlandradio niedergelegt und drittens von niemandem je bemängelt worden.

Neuer, disziplinierender Begriff soll die Sendungsbegleitung sein. Eine Sendung ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 MStV ein „Einzelbestandteil eines Sendeplans oder Katalogs“. Der Bezug auf die Sendung im Terminus „sendungsbegleitend“ dürfte vermittle § 2 Abs. 2 Nr. 3 MStV außer zu Sendungen im Radioprogramm auch zu Online-Beiträgen herstellbar sein, denn der „Katalog“ ist ein Begriff aus dem Nichtlinearen⁴. Das Begleiten unterdessen soll nurmehr die Vermittlung einer Sendung im Wortlaut, ihre Zusammenfassung sowie ihre nachträgliche Aufbereitung gestatten. Diese neue Regelung soll einer angeblichen Presseähnlichkeit der Angebote von Deutschlandradio entgegenwirken (§ 30 Abs. 7 S. 1 MStV-E), dient also dazu, den Verlagen mehr Freiheit von publizistischem Wettbewerb durch Angebote auch von Deutschlandradio zu verschaffen.

Heute darf Deutschlandradio geschriebenes Wort einsetzen, solange es im Hintergrund bleibt, das Audio also dominiert. Der Inhalt dieser Texte ist vom Staatsvertrag nicht vorgeschrieben. Deutschlandradio ist frei.

Künftig verlöre Text jede Eigenständigkeit. Es käme ein Mittel journalistischen Ausdrucks abhanden. Der Verlust hätte weitreichende Folgen. Freier Text ist online wichtig. Niemand sucht in Onlinetexten nur nach Verweisen auf Sendungen.

Für Drittplattformen⁵ ist Text besonders bedeutsam. Die Gestaltung und Darreichung von Beiträgen auf Social Media liegt außerhalb der Gestaltungsfreiheit von Deutschlandradio, sie sind von den Erwartungen der Nutzer geprägt. Die Nutzung von Social Media unterscheidet sich fundamental vom linearen Programm; auf Social Media werden Themen gesucht, keine Sendungen. Die Begleitung von Sendungen durch Text ist auf Social Media deshalb unergiebig. Darüber hinaus ist der Austausch, die Interaktivität mit Influencern und Hosts wichtig, um Nutzer anzusprechen. Sowohl die Darstellung wichtiger Themen auf Drittplattformen als auch die Interaktion erfordert eigenständigen Text.

Die Anwesenheit auf Drittplattformen ist für Deutschlandradio unabdingbar. Deutschlandradio braucht sie, um den grundgesetzlichen Auftrag zu erfüllen und ein „Gegengewicht“ zu den kommerziellen An-

³ Die Zustimmung des Hörfunkrats von Deutschlandradio datiert vom 3. März 2022.

⁴ *Schulz/Mast*, in: *Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 5. A. 2024, § 3 Rn. 70. Zwingend ist der Schluss von der Sendungsbegleitung auf den nichtlinear stehenden einzelnen Beitrag aber nicht, weil eine Sendung im linearen Programm viele Einzelbeiträge versammelt, also etwas anderes ist als der Beitrag, um den es sich bei dem Einzelbestandteil handeln dürfte.

⁵ Der Entwurfstext sieht eine Ausnahme für Text in „Chats und Foren“ vor. Es mag sein, dass dahinter die Absicht steht, Text auf Drittplattformen insgesamt vom Verbot der Presseähnlichkeit auszunehmen. Das Begriffspaar Chats und Foren wäre dafür sprachlich allerdings zu eng. Der Staatsvertrag spricht beim Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wenn er Social Media meint, von Drittplattformen, und sollte das hier ebenfalls tun.

geboten im Netz zu bilden⁶. Auf Social Media mit Text nur noch Sendungen begleiten zu dürfen, führte zu einem Verlust an Reichweite. Damit sinkt die Bedeutung.

Die angestrebte Begrenzung fällt aus der Zeit. Das Festhalten am Maßstab der gedruckten Zeitung verkennt, dass Online längst ein eigenständiges Medium ist⁷. Es vermittelt seinen Inhalt sowohl in Video und Audio (man betrachte nur die Podcasts) als auch selbstverständlich durch geschriebenes Wort und Standbild. Es ist die Kombination und Variation aus allem. Social Media-Plattformen könnten der Presse unähnlicher nicht sein. Mit Zeitungen und Zeitschriften auf Papier hat Online nichts gemein.

Leider übersieht das Verkämpfen am Onlineangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die eigentliche Herausforderung für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung: Die Betreiber von Social Media beeinflussen die öffentliche Meinung grundlegend. Journalismus ist dort lediglich zu Gast und nur ein Angebot unter vielen. Anzutreffen sind dort genauso Angebote, die Tatsachen nicht prüfen, ehe sie sie unter die Leute bringen, und auch solche, die falsche Informationen streuen. Dem zu begegnen ist die allererste Aufgabe der Ausgestaltung der Medienfreiheit, denn falsche Tatsachen in den Medien beeinflussen die Meinungsbildung und das Wahlverhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat das Schädigungspotenzial eindringlich beschrieben. Es sieht

„die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. (...) Dies gilt gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits (...)“⁸

Die Medienpolitik muss dafür sorgen, dass Unternehmen, die Social Media betreiben und die mit den Zugriffen auf „Fake News“ Geld verdienen, für diese Inhalte geradestehen müssen. Sie lassen sie zu, sie sind verantwortlich. Käme es dazu, ließe sich nicht nur die Gesellschaft schützen, sondern auch die Anbieter von gründlich recherchiertem Journalismus wie etwa die Verlage. Althergebrachte Debatten und angebliche Presseähnlichkeiten müsste dann niemand mehr ausfechten. Es wird höchste Zeit. Journalistische Angebote im Netz sind zu pflegen und zu stärken. Öffentlich-rechtliche Angebote im Netz einzuschränken, ist das Gegenteil dessen, was nun notwendig ist.

⁶ Bundesverfassungsgericht, Urt. v. 18. Juli 2018, - 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17 -, BVerfGE 149, 222, 260, 262; Beschl. v. vom 20. Juli 2021, - 1 BvR 2756/20 -, - 1 BvR 2775/20 - und - 1 BvR 2777/20 -, BVerfGE 158, 389, 419 f.

⁷ Kalbhenn, ARD, ZDF und DLR im Wandel. Reformideen und Zukunftsperspektiven, Arbeitspapier der Otto Brenner Stiftung, Juli 2024: „Mit dieser Regelung gehen Unsicherheiten und Einschränkung der redaktionellen Gestaltungsmittel und der Programmautonomie einher. Dies wirkt in der modernen Medienwelt (...) unzeitgemäß und unsachgemäß.“

⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, - 1 BvR 2775/20 - und - 1 BvR 2777/20 -, BVerfGE 158, 389, 418 f.

Zusätzlicher Zwang zur Rechtfertigung

Der Entwurf stellt die Telemedienangebote von Deutschlandradio unter strengen Rechtfertigungsvorbehalt. Obschon sie ein Telemedienkonzept benötigen und einen Drei-Stufen-Test bestanden haben müssen, soll künftig zusätzlich begründet werden, weshalb das dazu eingesetzte Portal im strengen Sinn „erforderlich“ ist (§ 30 Abs. 1a MStV-E). Dies ist überzogen. Erforderlich bedeutet unabdingbar zur Auftragserfüllung. Angesichts der Vielzahl theoretischer Möglichkeiten, im Netz aufzutreten, Apps zu entwickeln oder Webseiten zu gestalten, wird kaum je ein bestimmtes Portal unabdingbar sein; es stehen immer Alternativen zur Verfügung. Ihre Auswahl, ihre Gestaltung und die Art ihrer Nutzung sind Teil des journalistischen Arbeitens. Über ihren Einsatz muss Deutschlandradio frei befinden können. Die Rechtsfigur der Erforderlichkeit ist kein Maßstab, der dazu passt.

Auch die Drittplattformen sollen weiterhin nur beauftragt sein, wenn ihr Einsatz „geboten“ ist, was einer Begründung bedarf (§§ 30 Abs. 1b, 30a Abs. 1 MStV-E). Die Angebote von Deutschlandradio aber müssen auf Social Media anzutreffen sein. Ohne die Präsenz dort wird Deutschlandradio kein „Gegengewicht“ zu kommerziellen Angeboten entwickeln können. Dies sollte der Staatsvertrag ebenso anerkennen wie es das Bundesverfassungsgericht tut und auf einen Rechtfertigungszwang verzichten.

Zusammenarbeit und Arbeitsteilung

Der Entwurf sieht eine weitreichende Pflicht zur Zusammenarbeit von Deutschlandradio mit den Landesrundfunkanstalten der ARD und dem ZDF vor. Sie greift deutlich über die seit Gründung bestehende Pflicht aus § 5 Deutschlandradio-StV hinaus, die dem Körperschaftsgedanken folgt und sich bewährt hat.

Die heutige Kooperationspflicht zeichnet sich dadurch aus, dass sie die journalistische und redaktionelle Eigenständigkeit der Journalistinnen und Journalisten von Deutschlandradio achtet und schützt. Der Entwurfstext trachtet nun danach, diese Autonomie zu beschränken. Denn § 30 e Abs. 2 MStV-E enthebt von der Pflicht zur Zusammenarbeit im Programm erst, wenn die Auftragserfüllung gefährdet oder der publizistische Wettbewerb erheblich beeinträchtigt werden. Das stellt die Programmautonomie in Frage, sie gerät unter den Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit. Das Kriterium ist überdies untauglich, denn seinen Auftrag muss Deutschlandradio bereits nach § 26 MStV erfüllen, eine Gefährdung der Auftragserfüllung ist so oder so untersagt. Alles, was über das Minimum einer Auftragserfüllung hinausgeht, unterläge also künftig der Pflicht zur Kooperation, das ist die gesamte programmliche und redaktionelle Tätigkeit. Das kann nicht richtig sein. Die programmliche Freiheit ist vielmehr zu schützen, sie muss Dreh- und Angelpunkt jedweder Ausgestaltung der Medienfreiheit bleiben.

Deutschlandradio empfiehlt, den § 5 Deutschlandradio-StV zum uneingeschränkten Vorbild zu nehmen und die Zusammenarbeit auf die sächlichen, technischen und personellen Kapazitäten zu beziehen, „soweit dies zur Erfüllung des Auftrags vertretbar und wirtschaftlich ist“. Die umfangreiche Zusammenarbeit von Deutschlandradio mit den Landesrundfunkanstalten der ARD und mit dem ZDF einerseits und die Tatsache, dass die Programme und das Telemedienangebot dennoch äußerst profiliert sind, beweisen, wie gut diese Vorgabe funktioniert.

Medienrat

Der Medienrat soll einen Teil der Aufgaben bestehender Gremien wahrnehmen, bei Deutschlandradio sind es jene des Hörfunkrats. Seine Bewertung wird außerdem bei der Prüfung, ob ein neues Telemedienangebot einen Drei-Stufen-Test verlangt, und bei der Durchführung des Drei-Stufen-Test selbst praktisch angewandt werden müssen. Der Bericht des Medienrats wird öffentlich werden. Auf diese Weise wird der Medienrat erheblichen Einfluss auf die öffentliche Diskussion und auf die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Gremien nehmen.

Angesichts dieser Bedeutung ist auf Objektivität und Unvoreingenommenheit der Mitglieder des Gremiums zu achten. Dazu sind Anforderungen entsprechend der heutigen §§ 31e MStV, 19a Abs. 1 S. 3, Abs. 3 u. 4 Deutschlandradio-StV vorzusehen. Interessenkonflikte dürfen dort nicht vorkommen. Bisher nennt der Entwurf keine Vorkehrungen.

Zweitens verbietet sich im Medienrat ein staatlicher Einfluss, der über das vom Bundesverfassungsgericht als soeben noch statthaft angesehene Drittel hinausgreift. Solch ein Einfluss droht hier: Besetzt werden soll der Medienrat zu zwei Dritteln von den Gremien der Häuser, nämlich auf vier von sechs Plätzen. Deren Entsendung unterliegt bereits zu einem Drittel dem Einfluss von Vertretern des Staates, weil Staatsvertreter ein Drittel der Mitglieder der entsendenden Gremien stellen. Ein weiteres Drittel der Mitglieder des Medienrats soll direkt vom Staat entsandt werden, das sind die verbleibenden zwei Sitze. In Summe ergibt sich ein Staatsanteil von 55 %. Das ist zu hoch.

Die Drittelgrenze gilt auch für einen Medienrat. Es ist ohne Belang, dass der Medienrat kein Aufsichtsorgan der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter werden soll. Das Bundesverfassungsgericht hat geurteilt, dass der staatliche Einfluss sogar in „*informelle(n) Gremien*“ zu begrenzen sei, welche rechtlich überhaupt nicht vorhanden sind⁹. Ein übergeordneter Medienrat, der durch Staatsvertrag errichtet werden und dessen Aufgabe in der Bewertung der publizistischen Arbeit und Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt liegen wird, muss sich daran erst recht messen lassen. Er wird die Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mindestens ebenso stark prägen wie die besagten informellen Gremien. Hier ist die ganz besonders große Zurückhaltung des Staates verlangt. Ein Verzicht auf Entsendungsrechte des Staates ist angezeigt.

Bundesweit ausgerichtete Hörfunkprogramme

Seit dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist allein Deutschlandradio beauftragt, bundesweit ausgerichtete Hörfunkprogramme zu veranstalten. Dies soll künftig anders werden, weil Kooperations- und Mantelprogramme der Landesrundfunkanstalten der ARD erlaubt werden sollen. Solche Programme hätten als Gesamtangebot keine regionale Ausrichtung und nähmen zwangsläufig ebenfalls einen bundesweiten Blick ein. So droht eine Doppelbeauftragung von Deutschlandradio und den Landesrundfunkanstalten der ARD. Deutschlandradio lehnt diese Öffnung ab. Wenigstens wäre aber vorzusehen, dass sich auch solche Kooperations- und Mantelprogramme erkennbar an eine bestimmte Region Deutschlands wenden.

⁹ Bundesverfassungsgericht, Urt. v. 25. März 2014, - 1 BvF 1, 4/11 -, BVerfGE 136, 9, 38.

Neue Leitungsstruktur bei Deutschlandradio

Deutschlandradio soll künftig zwei Leitungsorgane bekommen, einen Intendanten und ein Direktorium. Das Direktorium soll alle wichtigen Entscheidungen treffen, der Intendant dagegen für sie geradestehen müssen. Entscheidung und Verantwortung sollen auseinanderfallen. Niemand wäre mehr für seine Entscheidungen verantwortlich. Das wird schiefgehen.

Die von der Rundfunkkommission gewünschten „Elemente kollegialer Leitung“ ließen sich schaffen, ohne den Fehler eines zweites Leitungsorgans zu begehen. Dazu gibt es Vorbilder, etwa aus dem Kommunalrecht. Nötig wäre das allerdings nicht, denn seit der Gründung von Deutschlandradio vor 30 Jahren trifft der Intendant seine Entscheidungen nur nach kollegialer Beratung mit seinen Direktoren. So sieht es die Geschäftsordnung von Deutschlandradio vor.

Der Entwurf sieht vor, dass das Direktorium aus u.a. einer nicht genannten Zahl von „Direktoren“ mit nicht näher beschriebenen Aufgaben bestehen soll. Währenddessen sollen der „Justiziar“ und der „Chefredakteur“ jeweils „mit beratender Stimme“ am Direktorium teilnehmen. Erstens ist fragwürdig, weshalb Zahl und Aufgaben der Direktoren offenbleiben, für die Berater dagegen ein Numerus clausus gelten soll. Zweitens ist es Sache des Intendanten, darüber zu befinden, von wem er sich zu welchen Themen beraten lässt. So holt der Intendant heute selbstverständlich technische Expertise an den Tisch, ehe er über die IT entscheidet. Dies gebietet seine Organisationsverantwortung, dies muss auch künftig seiner alleinigen Entscheidung unterliegen. Drittens gibt es bei Deutschlandradio keinen Chefredakteur, jedenfalls nicht in dem vom Entwurf beschriebenen Sinn. Es gibt eine Programmdirektorin, die als Direktorin nach § 27 Abs. 2 Deutschlandradio-StV bereits geborenes Mitglied eines Direktoriums wäre und die das gesamte Programm- und Telemedienangebot verantwortet, linear wie nicht-linear, aktuell wie nichtaktuell. Es besteht kein Raum für eine weitere Leitungsaufgabe neben ihr. Der nicht existente Chefredakteur ist aus dem Staatsvertrag zu streichen.

Kündigung medienrechtlicher Staatsverträge

Es liegt im wohlverstandenen Interesse der Allgemeinheit, einer ersatzlosen Beseitigung der medienrechtlichen Staatsverträge vorzubeugen. Dies entspricht auch dem Gestaltungsauftrag an die Länder. Dazu sind die Kündigungsbestimmungen der Staatsverträge grundgesetzkonform so zu fassen, dass jeder Staatsvertrag nur durch einen anderen ersetzt und eine Kündigung ohne Ersatz nicht wirksam werden kann. Der aktuelle Wortlaut der Staatsverträge wird diesem Anspruch nicht gerecht. Hier ist jeweils eine Überarbeitung vorzunehmen. Für ein Zuwarten fehlt jeder sachliche Grund.

Stefan Raue
Intendant