



LEIBNIZ-INSTITUT
FÜR MEDIENFORSCHUNG
HANS-BREDOW-INSTITUT

Wolfgang Schulz

Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)

Kurzstellungnahme

Hamburg, 10. Oktober 2024

Inhalt

1. Vorbemerkung.....	1
2. Grundlegende Problematiken	1
2.1. Bezug zur Finanzierung.....	1
2.2. Mittelfristige Zielvorstellung?	2
3. Anpassungen des Auftrags.....	2
4. Presseähnlichkeit.....	3
5. Kooperationen.....	3
6. Aufsicht und Governance	4
6.1. Medienrat	4
6.2. Direktorium	4
7. Sonstiges	4

1. Vorbemerkung

Das Institut begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Frist ist allerdings vor allem angesichts von Umfang und Komplexität der Neuregelung für eine wissenschaftliche Analyse viel zu kurz bemessen. Die folgenden Ausführungen sind daher hoch selektiv, skizzenhaft und beschränken sich auf Aufmerkpunkte für die medienpolitische Diskussion.

2. Grundlegende Problematiken

2.1. Bezug zur Finanzierung

Die Reformen gehen Fragen des Auftrags, der Kooperation, der Governance und andere Komplexe grundsätzlich und losgelöst von Fragen der Finanzierung an. Dies folgt dem verfassungsrechtlichen Gebot, Regelungen zu Angebotsinhalten und solche zur Finanzierung klar zu trennen. Sofern – was sicher nicht zu beanstanden ist – die Regelungen vom politischen Willen mit motiviert werden, beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu sparen, so bieten die Regelungen dafür mittel- und langfristig durchaus Potential, aber sicher nicht kurzfristig.

Das Vorhaben entbindet die Länder daher nicht von der verfassungsrechtlichen Pflicht, in föderaler Verantwortungsgemeinschaft für eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sorgen. Ein Ignorieren der Empfehlung der KEF ohne Kompensation –

oder verfassungskonforme Begründung – wäre damit nicht vereinbar. Selbst wenn eine Kompensation aus der Deckungsrücklage für begründete Maßnahmen und Unterfinanzierungen dazu führen könnte, dass nicht sofort eine verfassungswidrige Situation eintritt (das kann hier nicht abgeschätzt werden), wird nicht möglich sein, eine volle Beitragsperiode auf eine Prüfung von Anpassungen zu verzichten.

Insofern ist es unerlässlich, zeitgleich zu den inhaltlichen Reformen, die der Entwurf enthält, auch eine Finanzstrategie zu beschließen, die die Anstalten in die Lage versetzt, bis zur Reformumsetzung angemessen haushalten zu können.

2.2. Mittelfristige Zielvorstellung?

Der Entwurf enthält viele zielführende Ansätze, etwa beim „Innovationsauftrag“, bei den Ergänzungen zu Dialog und Partizipation und den Verpflichtungen zur Kooperation und auch bei Plattformen. Dass dies trotz der bekannten Probleme der Koordination im föderalen Verbund gelingt, ist beachtlich.

Die Reform bleibt aber inkrementell und es ist jedenfalls nicht erkennbar, dass die Medienpolitik eine Vorstellung davon entwickelt hat, welche Rolle öffentlich-rechtliche Angebote in Zukunft für die kommunikativen Bedürfnisse der Gesellschaft spielen werden, und dass dieser ReformStV als erster Schritt in diese Richtung konzipiert wurde. Eine Entwicklung entsprechender Szenarien wäre für eine strukturierte und transparente Weiterentwicklung des Systems wünschenswert und auch hilfreich für die anderen Anbieter, bspw. Verlage.

3. Anpassungen des Auftrags

Die Verpflichtung zu interaktiver Kommunikation und Möglichkeiten der Partizipation (§ 26 Abs. 3) ist für die Publikumsbeziehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks essenziell. Hier kann von Erfahrungen von FUNK gelernt werden. Partizipation, die ernsthafte Beteiligungsangebote macht, ist nicht einfach zu konzipieren, zudem ist die journalistisch-redaktionelle Autonomie zu wahren und der Bezug zu anderen Formen der Rückbindung an die Gesellschaft (etwa über Gremien) zu klären. Die Entwicklung eines Partizipationskonzeptes und ein ständiger Erfahrungsaustausch wären hilfreich und könnten im ReformStV explizit erwähnt werden.

Die „Innovationsverpflichtung“ (§ 26a) erscheint ebenso sinnvoll. Bei der BBC – die in der Begründung als Vorbild genannt wird – ist dies noch stärker als Verpflichtung ausgestaltet („The BBC must promote technological innovation, and maintain a leading role in research and development, that supports the effective fulfilment of its Mission and the promotion of the Public Purposes.“ – BBC Charter Art. 15). Um Anreize zur Umsetzung der Verpflichtung zu schaffen, sollte die Innovationsverpflichtung eine angemessene Behandlung im Auftragsbericht des vorgesehenen Medienrates erfahren.

Nicht ganz klar ist, was der Gesetzgeber damit bezweckt, die Anstalten bei der Erfüllung ihres Auftrages stärker auf „Zielgruppen“ hin zu fokussieren.

Es wird empfohlen abschließend zu prüfen, ob alle Aufträge den Anforderungen an Betrauungen nach Art. 106 Abs. 2 AEUV entsprechen und nicht etwa als Ermächtigungen formuliert sind (bspw. „sollen ... teilweise oder vollständig“ bei ARTE/3SAT).

Was die mögliche (Teil-)Zusammenlegung von ARTE und 3SAT angeht, ist zu bemerken, dass dies angesichts des Integrationsauftrages eher überrascht, zumal Zielgruppen und Programmformate recht unterschiedlich sind.

Was die Problematik der Spartenkanäle angeht, ist zudem zu bedenken, dass Angebotsflächen für Kultur und Wissenschaft verloren gehen können, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die gemeinsame Wissensbasis der Gesellschaft Relevanz haben.

4. Presseähnlichkeit

Das Merkmal der „Presseähnlichkeit“ erscheint bereits in der aktuellen Fassung als problematisch. Das wird durch die geplante Reform noch verschärft. Online-Journalismus hat seine eigenen Formen und Stilmittel entwickelt und nutzt bedarfsgerecht alle multimedialen Optionen, die „das Internet“ zur Verfügung stellt, für die journalistische Leistungserbringung. Die Neuregelung nähert sich der Welt vor dem 16. RÄStV an, in der Internet-Angebote für öffentlich-rechtliche Anstalten nur als Ausspielform linearer Angebote und Annex-Angebote zu jenen zulässig waren. Damit wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk unmöglich gemacht, den sich gerade in jungen Alterskohorten ändernden Nutzungsweisen zu folgen. Ob dies schon jetzt dazu führt, dass die verfassungsrechtliche Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks missachtet wird, kann hier nicht geprüft werden; in Zukunft wird dies sicherlich der Fall sein.

Wenn eine mangelnde Umsetzung der Regelungen durch die Anstalten beklagt wird, erscheint eine Veränderung der Regelungen selbst keinen Gewinn zu versprechen. Wenn das Ziel ist zu erreichen, dass die Angebote eher ein „rundfunkartiges“ Gepräge haben, um jedenfalls für eine Übergangszeit einen Abstand zwischen Online-Angeboten von Verlagen und solchen von öffentlich-rechtlichen Anstalten zu erreichen, könnte eine strategische Angebotsplanung und -profilierung eine gangbare Lösung sein, die vom Medienrat im Zuge seiner Angebotsanalyse bewertet wird. Jedenfalls muss der Gesetzgeber plausibel machen, dass Begrenzungen – wie auch immer sie ausgestaltet sind –, der freien individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zu dienen geeignet sind, um verfassungskonform zu sein.

An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass das Merkmal der „Presseähnlichkeit“ keine Anforderung des Europarechts darstellt – er taucht im sog. Beihilfekompromiss aus dem Jahr 2007 nicht auf –, sondern eine Eigenschöpfung der deutschen Medienpolitik darstellt. Solange eine hinreichend klare Betrauung vorliegt, können die Anstalten europarechtskonform mit dem Angebot journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedien beauftragt werden.

5. Kooperationen

Die Einführung von Verpflichtungen zur Kooperation erscheint sinnvoll, um Synergien zu heben. Es liegt nicht im Interesse rechtlich selbständiger Anstalten, arbeitsteilig vorzugehen, so dass es



folgerichtig ist, dafür Vorschriften vorzusehen, die durch die KEF letztlich mit finanziellen Anreizen durchgesetzt werden können. Dass die Anstalten die Möglichkeiten behalten, die Kooperation auszugestalten und in begründeten Fällen auch nicht zu kooperieren, wahrt grundsätzlich ihre Autonomie der Organisationsgestaltung. Ob die Vorschriften dem im Detail genügen, kann hier nicht geprüft werden.

6. Aufsicht und Governance

6.1. Medienrat

Die Aufnahme eines Medienrates in das System überrascht zunächst, da im politischen Raum oft eine Abwehrhaltung gegen die Einrichtung neuer Gremien zu vernehmen ist. Es kann sich aber als sinnvoll erweisen, eine Instanz zu etablieren, die eine neutrale, fachkundige „Draufsicht“ ermöglicht und als Sparringspartner der Anstalten fungieren kann. Möglicherweise ist es sinnvoll, den Rat auch bei der strategischen Entwicklung im Online-Bereich einzubinden. Das Mandat des Medienrates sollte klar konturiert sein, um die anderen Gremien nicht zu schwächen.

6.2. Direktorium

Es erschließt sich nicht unmittelbar, welches Problem durch die Einführung eines Direktoriums gelöst wird. Es besteht das Risiko einer Verantwortungsdiffusion. Das Intendant*innen-Prinzip hat auch den Sinn, der internen und externen Aufsicht eine klare Ansprechperson zur Verfügung zu stellen, bei der die volle Verantwortung mit voller Durchgriffsmöglichkeit korrespondiert.

7. Sonstiges

Angesichts der aktuellen Diskussionen zur Möglichkeit der Kündigung von Staatsverträgen, könnte die Gelegenheit genutzt werden, differenzierte Kündigungsverfahrenregeln aufzunehmen, um für diesen Fall eine Gefährdung der Grundversorgung der Bevölkerung weniger wahrscheinlich zu machen (vgl. dazu die Vorschläge von Mast, Medienstaatsverträge unter Bedingungen polarisierter und fundamentaloppositioneller Politik, AfP 2024 i. E.).