

ARD-Geschäftsführung SWR 70150 Stuttgart

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

Stuttgart, den 11. Oktober 2024



Stellungnahme der ARD zum Entwurf des Reformstaatsvertrags

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin, liebe Frau Raab,
sehr geehrter Herr Staatsminister, lieber Herr Clemens,
sehr geehrte Mitglieder der Rundfunkkommission der Länder,

im Namen der Intendantinnen und Intendanten der Landesrundfunkanstalten der ARD bedanke ich mich für die Möglichkeit, zum Entwurf des Reformstaatsvertrags (ReformStV-E) in der Fassung vom 26.9.2024 Stellung zu nehmen.

Zunächst möchten wir unterstreichen, dass die ARD die Pläne der Länder unterstützt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die ARD zu modernisieren und zukunftsfest zu machen. Der ReformStV-E enthält aus Sicht der ARD sehr positive Aspekte, die auf dieses Ziel einzahlen können. Er enthält jedoch auch einige Vorschläge, die aus Sicht der ARD dieses Ziel zu konterkarieren drohen.

Unser Land wie auch andere Demokratien stehen derzeit vor großen Herausforderungen. Unsere Gesellschaft ist zunehmend von Fragmentierung und Polarisierung geprägt. Gesellschaftliche Debatten werden unversöhnlich und stärker von Populismus und Radikalisierung geprägt als je zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg. Informierte Bürgerinnen und Bürger mit der Fähigkeit, zwischen Wahrheit und Fake News zu unterscheiden, sind vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Entwicklungen für die Zukunft unseres Landes von zentraler Bedeutung.

Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk hier eine wesentliche Rolle spielt, hat nicht nur der Zukunftsrat erkannt. Auch die Länder haben im Rahmen ihrer „Binger Eckpunkte“ darauf hingewiesen, welche zentrale Rolle den freien und vielfältigen Medien im Allgemeinen und ARD, ZDF und Deutschlandradio im Besonderen für das gesellschaftliche Zusammenleben und die Demokratie zukommt. Dieser Rolle gerecht zu werden, ist Auftrag der ARD und zugleich unser Ansporn.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Kürze der Frist legen wir in unserer Stellungnahme zum Reformentwurf der Länder den Fokus auf die aus unserer Sicht wesentlichen Reformvorschläge und gehen dabei insbesondere auf deren Auswirkungen auf die ARD und ihre Zukunftsfähigkeit ein.

Nicht im aktuellen Reformstaatsvertrag enthalten ist der Entwurf des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags mit einer Umsetzung des Vorschlags der KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) für eine Beitragserhöhung. Für die ARD ist die Umsetzung des KEF-Vorschlags und eine Beitragserhöhung um 58 Cent pro Monat unerlässlich. Die Einhaltung des verfassungsrechtlich gebotenen Verfahrens ist keine Frage politischer Gestaltungshoheit – wie auch die KEF zuletzt mehrfach betont hat. Die KEF hat in ihrem 24. Bericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Rundfunkanstalten mit der vorgeschlagenen Beitragserhöhung bedarfsgerecht finanziert sind, gleichzeitig jedoch ein Unterschreiten der empfohlenen Beitragshöhe die zur Erfüllung des Auftrags notwendige Finanzierung gefährden würde.

1. Presseähnlichkeit (§ 30 Abs. 7 MStV-E)

Der neue Regelungsvorschlag verbietet mit dem Ansatz eines verbindlichen Sendungsbezugs im Ergebnis jeden eigenständigen textlichen Inhalt, mit Ausnahme von sehr eng gefassten Sonderkategorien. Texte ohne Sendungsbezug, die bisher in begrenztem Umfang im Rahmen der Schwerpunktbetrachtung zulässig waren, gehören demnach der Vergangenheit an. Ebenso wird es nicht mehr möglich sein, Themen in Textform online-first zu verbreiten. Darüber hinaus wird der Sendungsbezug sowohl zeitlich (nicht länger als zwei Wochen) als auch inhaltlich (durch den notwendigen Bezug auf „eigene“ Sendungen) eingeschränkt.

Textinhalte sind für die Auftragserfüllung – insbesondere im Informations- und Nachrichtenbereich – absolut notwendig. Eine hinreichende Versorgung mit aktuellen Informationen und damit die Erfüllung des verfassungsrechtlich garantierten Funktionsauftrags kann nach den vorgesehenen Einschränkungen somit nicht mehr gewährleistet werden.

Die vorgeschlagenen neuen Regelungen stehen zudem in einem eklatanten Widerspruch zu den Zielvorstellungen des Zukunftsrats (vgl. S. 15 des Berichts):

„Um relevant zu bleiben, müssen die Öffentlich-Rechtlichen digital bestehen. Die non-lineare Verbreitung muss daher Bezugspunkt für jeden mittelfristigen Reformansatz bei ARD, ZDF und DeutschlandRadio sein. Geschieht dies zu langsam, verlieren die Öffentlich-Rechtlichen zusehends die jüngeren Generationen. Nutzen sie ihre Chancen und gelingt die Transformation zu digitalen Medienhäusern, können sie ihren Auftrag in Zukunft besser erfüllen.“

Sie widersprechen auch den Reformzielen der Länder selbst, wie sie in den Binger Beschlüssen niedergelegt worden sind, wo es heißt:

„Die Angebote müssen alle erreichen. Deshalb muss vor allem das Publikum von morgen, also die jungen Menschen, stärker in den Fokus rücken. Die Angebote müssen bürgernah, in der Mitte der Gesellschaft anerkannt und verwurzelt sein. Dies bedeutet u.a. personell und finanziell eine Umschichtung hin zu mehr digitalen und partizipativen On-Demand-Formaten sowie eine Stärkung der Angebote für junge Menschen und der Bildungs- und Medienkompetenzangebote.“

Text ist die präferierte Nutzungsform von Nachrichten im Netz. Selbst in der jüngsten Zielgruppe (18 bis 24 Jahre) werden Leseinhalte eindeutig bevorzugt. Das ist umso

bemerkenswerter, als in dieser Altersgruppe die sozialen Plattformen die eigenen Portale der journalistischen Anbieter in der Bedeutung hinter sich gelassen haben (35 % geben soziale Medien als Hauptnachrichtenquelle im Netz an) – das heißt, auch auf Drittplattformen gibt es eine Präferenz für textliche Nachrichten und Informationen. Weitgehend textfreie oder inaktuelle Nachrichten- und Informationsangebote entsprechen insofern nicht den Nutzungspräferenzen des Publikums. Menschen, die sich aus finanziellen Gründen die Pay-Angebote der Verlage nicht leisten können, in einer demokratischen Gesellschaft aber auch Zugang zu seriösen Informationen haben müssen, würden von aktuellen Nachrichten in Textform sogar weitreichend ausgeschlossen.

Aktuelle Nachrichten liegen fast immer zuerst in Textform vor. Die Erstellung einer Sendung in Ton oder Bewegtbild erfordert immer einen zeitlichen Produktionsvorlauf. Bezieht sich ein Text erst nachträglich auf eine Sendung, sind solche Angebote systematisch veraltet. Auch von Suchmaschinen werden solche Angebote kaum angezeigt, sodass Relevanz und Auffindbarkeit der öffentlich-rechtlichen Angebote stark abnehmen würden. Angebote, die – ungeachtet der inhaltlichen Qualität und Seriosität – von vornherein ein viel geringeres Publikum erreichen, können den Auftrag, „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen“, nur sehr viel schlechter oder gar nicht mehr erfüllen.

Der enge Sendungsbezug und bestimmte technische und gestalterische Vorgaben von Plattformen führen dazu, dass auf bestimmten Plattformen (bspw. X oder Instagram) die Auspielung öffentlich-rechtlicher Inhalte stark beschränkt würde. Dort könnte sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk dann in eine aktuelle gesellschaftliche Diskussion nur noch durch (nachträgliche und damit verspätete) Hinweise auf Audio- oder Videoinhalte einbringen. Damit könnte der durch das Bundesverfassungsgericht übertragenen Funktion eines Gegengewichts, um einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes entgegenzuwirken, keine Rechnung mehr getragen werden. Folge einer Texteinschränkung wäre dann, dass bestimmte Plattformen unabhängig von der redaktionellen Bedeutung faktisch gesperrt wären (etwa auch Instagram, wo beispielsweise Bild-Text-Kacheln und Infografiken gepostet werden) oder die Reichweite der Beiträge durch die Plattformen erheblich eingeschränkt würde. Junge Zielgruppen, die derzeit maßgeblich über Drittplattformen erreichbar sind, könnten nicht mehr adäquat erreicht werden. Eine solche Situation würde voraussichtlich Desinformation und problematischen Inhalten Vorschub leisten, die durch sonstige, seriöse Informationsakteure kaum allein aufgefangen werden kann, da sie Drittplattformen aus wirtschaftlichen Erwägungen und zur Bewerbung der eigenen Angebote einsetzen.

Das Verbot der Presseähnlichkeit begegnet bereits bislang verfassungsrechtlichen Bedenken, die durch eine Verschärfung verstärkt würden. Der Regelungsentwurf verfolgt an dieser Stelle ökonomische Zwecke, nämlich den Schutz von wirtschaftlichen Interessen der Presseunternehmen im Hinblick auf deren Telemedienangebote zulasten des publizistischen Wettbewerbs. Eine solche Zwecksetzung rechtfertigt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen Eingriff in die Rundfunkfreiheit.¹ Zudem ist die Geeignetheit einer Regelung zur Begrenzung von Textangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Erreichung dieses Zwecks höchst zweifelhaft, da mehrere aktuelle Gutachten belegen, dass die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote den Online-Geschäftsmodellen privater Medienanbieter und insbesondere jenen der

¹ vgl. BVerfGE 74, 297, 334 f.

Verlage nicht schaden und ein dahingehend begrenztes Angebot der Rundfunkanstalten kein wesentliches Konversionspotential für die Verlage bedeutet.

Zu dem Regelungsvorschlag im Einzelnen:

Sendungsbezug

Nach der Regelung in § 30 Abs. 7 S. 2 MStV-E sind Texte (so ausdrücklich die Erläuterung) nur noch sendungsbezogen möglich, soweit nicht einer der in der Norm genannten Sonderfälle vorliegt (Angebotsübersichten, Schlagzeilen zu aktuellen Ereignissen etc.). Dabei wird eine zeitliche Einengung auf die nachträgliche Veröffentlichung von sendungsbegleitenden Inhalten vorgenommen. Dadurch wird es notwendig, stets zuerst einen Audio- oder Videoinhalt zu veröffentlichen, bevor ein begleitender Onlinetext dazu erstellt werden darf. Diese Beschränkung macht insbesondere eine aktuelle Berichterstattung faktisch unmöglich. Denn die Schnelligkeit einer Veröffentlichung ist für die Relevanz und Auffindbarkeit von Nachrichteninhalten im Onlinebereich von großer Bedeutung. Diese Aktualität könnte nicht gewährleistet werden, wenn zuerst ein Audio- oder Videoinhalt erstellt werden müsste. Zudem wären hiermit gravierende zusätzliche Aufwände verbunden.

Darüber hinaus wäre ein online-only-Text überhaupt nicht mehr möglich, nicht einmal im „Breaking-News-Fall“ (dann wäre nur eine – selbst für eine Minimalversorgung des Publikums mit Informationen unzureichende – Schlagzeile möglich; Live-Ticker wären hingegen in Gänze ausgeschlossen).

Auch eine sonstige vorbereitende, einordnende Textberichterstattung zu einer Sendung wäre ausgeschlossen. Faktenchecks ohne dazugehörige Sendung wären ebenso verboten wie der allgemeine, über Angebotselemente von Telemedien geführte Dialog in Textform, obwohl der Gesellschaftsdialog in § 26a MStV-E verpflichtend vorgeschrieben wird, weil er dem politisch gewünschten informierten demokratischen Dialog dient. Die im Entwurf der Regelung vorgesehene Ausnahme für sendungsbezogene Chats und Foren ist insoweit zu eng.

Der Sendungsbezug muss nach dem Entwurf zur „eigenen Sendung“ hergestellt werden. Insbesondere im Bereich von Gemeinschaftsangeboten würde diese Regelung dem Grundgedanken der arbeitsteiligen Erstellung bzw. der zentralen Verbreitung von thematisch zusammenhängenden Inhalten widersprechen. Es würde daher der im sonstigen Diskussionsentwurf geforderten engeren Zusammenarbeit, der Vernetzung und der Abbildung der regionalen Vielfalt in der ARD zuwiderlaufen, wenn in Telemedienangeboten von kooperierten Angeboten oder Gemeinschaftsangeboten keine sendungsbegleitenden Texte zu Sendungen anderer Landesrundfunkanstalten mehr möglich wären. Die Vorschrift würde zudem die Bündelung von Inhalten bei einem Kompetenzzentrum innerhalb eines Telemedienangebots verhindern, gleichzeitig Doppelstrukturen auslösen und damit die Bemühungen zur Schonung von Ressourcen konterkarieren.

Schwerpunktregelung

Wie bisher ist vom „Schwerpunkt mittels Bewegtbild oder Ton“ die Rede. Wenn aber ausschließlich sendungsbezogene Texte, Angebotsübersichten etc. zulässig sein sollen, kommt es auf die Frage des Schwerpunkts nicht mehr an, da es überhaupt keine anderen als die ausdrücklich für zulässig erachteten Textinhalte mehr geben kann. Versteht man die Regelung dagegen so, dass der Schwerpunkt von Video, Audio und (sendungsbezogenen)

Texten ermittelt werden soll, unterlägen selbst Texte, die den strengen Anforderungen an den Sendungsbezug genügen, noch zusätzlichen Einschränkungen.²

Bezugspunkt der Regelung

Dass künftig nicht mehr das gesamte Telemedienangebot, sondern das jeweilige Portal für die Beurteilung der Presseähnlichkeit maßgeblich sein soll, würde nur dann eine Rolle spielen, wenn weiterhin eine Schwerpunktbildung vorzunehmen wäre. Wenn lediglich sendungsbegleitende Texte und sonstige Sonderfälle zulässig sind, wäre es sonst unerheblich, ob man dies auf ein Telemedienangebot oder eine darunter liegende Einheit bezieht.

Die Rundfunkanstalten achten bereits jetzt darauf, dass ihre Angebote auch bei der Ausspielung mittels App oder auf Start- und Übersichtsseiten von Websites nicht presseähnlich sind. Eine solche Veränderung des Bezugspunkts wäre jedenfalls umsetzbar. Dies gilt allerdings nur dann, wenn auch in Zukunft die bisherige Schwerpunktbetrachtung für die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote allein maßgebend ist.

Die Bezugnahme auf Telemedien auf Drittplattformen ist dagegen zu unbestimmt; es müsste jedenfalls klargestellt werden, dass alle über Drittplattformen verbreiteten Telemedien, die in einem Telemedienkonzept eines Telemedienangebots gemäß § 32 Abs. 1 S. 5 MStV/ § 30a Abs. 1 S. 5 MStV-E beschrieben sind, in Bezug zu nehmen sind. Zudem ist zu beachten, dass die Möglichkeiten des Ausweises des Sendungsbezugs auf Drittplattformen durch die technischen oder gestalterischen Vorgaben der jeweiligen Drittplattform limitiert sind, sodass diese Regelung nicht in gleicher Weise wie auf eigenen Portalen angewendet werden kann.

Auswirkungen auf Verlagsangebote

Das Verbot „presseähnlicher“ öffentlich-rechtlicher Angebote hatte von Beginn an die Intention, den Verlagen genügend Spielraum für kommerziellen Erfolg zu belassen. Damit diese erwünschte Wirkung eintritt, müsste bei einer Beschränkung der öffentlich-rechtlichen Angebote die Nachfrage nach Verlagsangeboten steigen. Es gibt aber bis heute keine belastbaren Belege dafür, dass diese Folge tatsächlich eintritt^{3,4}. Umgekehrt ist ein publizistisch voll wettbewerbsfähiger öffentlich-rechtlicher Rundfunk enorm wichtig für die Rezeption von Nachrichten- und Informationsinhalten im Internet, sodass die Zahlungsbereitschaft für diese Art von Inhalten sogar gefördert wird.

² Deshalb muss die Systematik der bisherigen Schwerpunkt Betrachtung fortgeführt werden. Selbst im Bereich der Kollision von staatlichem Informationshandeln und publizistischer Tätigkeit der privaten Presse verlangt die Rechtsprechung unter dem Gebot der Staatsferne der Presse und im Hinblick auf einen möglichen pressesubstituierenden Charakter eine wertende Gesamtbetrachtung aller Inhalte eines Online-Informationsangebots (vgl. BGH, Urteil vom 14. Juli 2022 - I ZR 97/2). Dies muss erst recht bei im rein publizistischen Wettbewerb stehenden Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der privatwirtschaftlichen Presse gelten, die sich jeweils auf die Rundfunk- bzw. Pressefreiheit berufen können.

³ Dazu ausführlich: Sehl, A., Fletcher, R., & Picard, R. G. (2020). Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers. *European Journal of Communication* (2022).

⁴ 2023 wurde in Österreich wissenschaftlich untersucht, welche Auswirkungen eine Abschaltung des öffentlich-rechtlichen Online-Nachrichtenangebots unter [ORF.at](https://www.orf.at) auf die Erlöse der privaten Anbieter hätte. Die Analyse ergab nur geringe potenzielle Zugewinne für Verlagsangebote, insbesondere für Paid Content. Hauptprofiteure wären demnach kostenfreie Anbieter unterschiedlicher Provenienz (z.B. [gmx.at](https://www.gmx.at)) und mittelbar auch die großen Social-Plattformen (Studie abrufbar unter: <https://www.ard-media.de/mediaperspektiven-themenwelten/medienmaerkte-wirtschaft/medienmaerkte-allgemein/effekte-des-marktaustritts-von-oe-r-nachrichtengebotes-auf-den-absatz-von-paid-content>).



In allen Drei-Stufen-Tests für die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote seit 2009 war verpflichtend gefordert, die marktlichen Auswirkungen auf die publizistischen Wettbewerber zu überprüfen. Die unterschiedlichen Gutachten kamen in allen Fällen zu dem Ergebnis, dass die tatsächlichen Auswirkungen gering bis sehr gering sind.

Diese Ergebnisse werden durch die aktuelle Studie „WETTBEWERBSSITUATION IM ONLINE-INFORMATIONSMARKT IN DEUTSCHLAND“ (Oktober 2024)⁵ der Goldmedia GmbH detailliert belegt. Sie kommt zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

1. **Nutzung von Online-Nachrichtenangeboten:** Die textliche Darstellung ist weiterhin die präferierte Nutzungsform für Online-Nachrichten. Text ist also wichtig, um Menschen stets bestmöglich und effizient zu erreichen. (Dies gilt nicht nur, aber auch in aktuellen Lagen).
2. **Zahlungsbereitschaft:** Über zwei Drittel der Nutzer, die aktuell nicht regelmäßig Geld für Nachrichtenangebote im Internet ausgeben (78 % der Befragten tun dies nicht), ist auch künftig nicht bereit, für kostenpflichtige Angebote zu bezahlen. Selbst wenn es keine Pflicht zur Bezahlung des Rundfunkbeitrags gäbe und das Geld zur freien Verfügung stünde, würde nur jeder Zehnte das zusätzliche Geld für Print- und Online-Angebote von Verlagen ausgeben.
3. **Konvertierungspotenzial:** Es besteht nur geringes Konvertierungspotenzial zugunsten kostenpflichtiger Online-Nachrichtenangebote (3 %), wenn das Textangebot beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeschränkt würde. Stattdessen würden vor allem andere kostenfreie Angebote genutzt werden.
4. **Veränderung der Marktverteilung:** Im Vergleich zu einer vorangegangenen Untersuchung der Goldmedia GmbH aus dem Jahr 2017 haben im Online-Informationsmarkt die Angebote ohne Rundfunk- oder Pressebezug einen deutlichen Zuwachs zu verzeichnen. Dies bestätigt wiederum, dass öffentlich-rechtliche Telemedienangebote nicht dazu führen, dass Entwicklungsmöglichkeiten auf dem Online-Informationsmarkt beschränkt sind.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Reformstaatsvertrag hätten demzufolge nicht die erhofften Effekte für die Verlage. Sie würden jedoch wesentliche Einschnitte bedeuten – und zwar für alle Menschen, die sich online informieren. Nach vorn gerichtet wäre es aus Sicht der ARD daher unbedingt vorzugswürdig, das gemeinsame Miteinander von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Verlagen zu fördern. Die ARD ist in diesem Sinne bereit, bestehende Kooperationen auszubauen und neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit gemeinsam mit den Verlagen zu entwickeln.

2. Sport

a) Zu § 26 Absatz 5 MStV-E

Sport zählt zum Informationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§ 26 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 25 MStV). Es entspricht bei der Auftragserfüllung dem Selbstverständnis der ARD, den Sport in seiner Breite abzubilden und eine Sportberichterstattung anzubieten, die dem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht. Die ARD überträgt Live-Wettkämpfe in über 50 Sportarten. Hinzu kommt die zusammenfassende Berichterstattung über weitere Sportarten im Rahmen der

⁵ Abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/2024-10-04-Goldmedia-Gutachten-Wettbewerbssituation-im-Online-Informationsmarkt-100.pdf>.

Nachverwertung. Wir verstehen es als unseren Auftrag, Sport wegen seiner gesellschaftlichen Bedeutung und unabhängig von kommerzieller Vermarktbarkeit in seiner ganzen Vielfalt abzubilden, sei es Rudern, Turnen, Beachvolleyball, Reiten, Eiskunstlauf, Triathlon etc.

Unser Auftrag ist auch, Spitzensport und Sportgroßereignisse abzubilden. Die Übertragung der Sportgroßereignisse des zurückliegenden Sommers, d. h. der Fußball-Europameisterschaft und der Olympischen und Paralympischen Spiele, haben die gesellschaftliche und identitätsstiftende Bedeutung von Sportgroßereignissen auf beeindruckende Art und Weise unterstrichen. ARD und ZDF haben nicht nur gemeinsam und im gegenseitigen Wechsel die Sportevents präsentiert. Wir haben die Wettkämpfe durch kritische und umfassende Berichterstattung auch jenseits der Live-Übertragungen und insbesondere mit zahlreichen Dokumentationen sehr erfolgreich begleitet. Dabei konnte nicht nur ein sehr breites Publikum erreicht werden. Es hat sich erneut gezeigt, wie wichtig die Übertragung von Sportereignissen ist, um insbesondere junge Menschen zu erreichen und gleichzeitig die Strahlkraft der Sportgroßereignisse auf unsere anderen Angebote, wie Informationsangebote, zu nutzen. Die Länder haben wiederholt unterstrichen, wie bedeutsam es für die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, jüngere Zielgruppen besser zu erreichen. Die Übertragung von Sportereignissen nimmt hier eine wichtige Rolle ein.

Im Hinblick auf die Vorgabe, eine gemeinsame Strategie zur Sportberichterstattung mit ZDF und DRadio zu entwickeln und die Gremien entsprechend einzubeziehen, sind die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben und Vertraulichkeitsanforderungen zu berücksichtigen sowie die publizistische Eigenständigkeit von ARD, ZDF und DRadio zu wahren. Dementsprechend kann es hier nicht um die Erarbeitung einer umfassenden Sportstrategie gehen, sondern lediglich um eine Abstimmung in Bezug auf die Sportgroßereignisse im wettbewerbsrechtlich zulässigen Rahmen. Eine solche systematische Strategie zum Erwerb von Übertragungsrechten an Sportgroßereignissen erfolgt derzeit über die SportA GmbH als gemeinsame Sportrechteerwerbtochter von ARD und ZDF. Darüber hinaus sieht § 30e MStV-E bereits weitgehende Kooperations- und Abstimmungsverpflichtungen zur Programmstrategie vor. Es ist nicht ersichtlich, dass eine darüberhinausgehende umfassende Sportstrategie rechtlich oder sachlich geboten wäre, so dass vorgeschlagen wird, auf die Regelung in § 26 Abs. 5 S. 3 MStV-E zu verzichten.

b) Zu § 35 Absatz 5 Sätze 1 und 2 MStV-E

Vor dem Hintergrund der soeben dargestellten Bedeutung der Sportberichterstattung für die Auftragserfüllung hält die ARD eine gesetzliche Deckelung des Sportrechte-Etats für hochproblematisch. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung und der nicht absehbaren Entwicklung der Aufwände könnte sie zu deutlichen Beschränkungen der Sportberichterstattung führen und den gesetzlichen Auftrag konterkarieren, ein Gesamtangebot für *alle* zu unterbreiten und insbesondere auch junge Menschen zu erreichen (§ 26 Abs. 1 S. 4, 6 und 7 MStV). Eine Deckelung der Ausgaben für den Sportrechteerwerb, wie sie derzeit in § 35 Abs. 5 MStV-E als eine mögliche Regelung vorgesehen ist, stellt dementsprechend nicht nur einen Eingriff in die Programmautonomie und das Selbstverwaltungsrecht der Anstalten dar, die einer nachvollziehbaren Begründung der Erforderlichkeit bedürfte. Diese ist nicht erkennbar.

Sollte dennoch eine solche Deckelung ins Auge gefasst werden, weisen wir rein vorsorglich darauf hin, dass der in § 35 Abs. 5 S. 2 MStV-E als Bezugspunkt angeführte gesamte Programmaufwand, wie er von der KEF ermittelt wird, als Bezugsgröße nicht tauglich ist. Er enthält weder die Personalkosten für die Programmerstellung durch eigene Beschäftigte noch Verbreitungskosten. Richtigerweise sollte hier – wenn überhaupt – der Gesamtaufwand in Bezug genommen werden.

Eine gesetzliche Regelung erscheint wegen der bereits in der ARD praktizierten Begrenzung des Etats für den Erwerb von Sportrechten und der weitreichenden Kontrolle durch die Gremien nicht erforderlich. Der Erwerb von Sportrechten erfolgt innerhalb der ARD nach den nachfolgenden dargestellten Eckpunkten:



Eckpunkte zum Erwerb von Sportrechten in der ARD

Die ARD verabschiedet ihren Sportrechte-Etat in einem festgelegten Verfahren und unter Einbindung der jeweils zuständigen Gremien.

1. Aufstellung des Sportrechte-Etats

Der Sportrechte-Etat wird durch die Intendantinnen und Intendanten der Landesrundfunkanstalten einstimmig beschlossen. Er wird stets für den Zeitraum einer Beitragsperiode, also vier Jahre, gedeckelt. Abweichungen können von den Intendantinnen und Intendanten nur einstimmig beschlossen werden.

2. Abschluss von Sportrechteverträgen

Der Abschluss von Verträgen über Sportrechte steht entsprechend den landesrechtlichen Regelungen unter Gremienvorbehalt: Rundfunk- und Verwaltungsräte der Landesrundfunkanstalten müssen gemäß den jeweiligen Landesrundfunkgesetzen und Staatsverträgen ab bestimmten Aufgreifschwelle



3. Kontrolle des Sportrechte-Etats

Die Einhaltung der Begrenzung des Sportrechte-Etats wird auf mehreren Ebenen in der ARD kontrolliert:

- Die Mittel für den Sportrechte-Etat werden in die Wirtschafts- und Haushaltspläne der Landesrundfunkanstalten eingestellt, die unter Beteiligung der zuständigen Gremien verabschiedet werden.
- Die Landesrundfunkanstalten legen gegenüber der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) über die Budgetentwicklung im Rahmen der jährlich stattfindenden programmstrategischen Debatte sowie gegenüber allen Gremien in einem jährlichen Bericht (sog. „GSEA Bericht“) Rechenschaft ab.
- Der Abschluss der einzelnen Verträge über Sportrechte unterliegt dem Gremienvorbehalt (siehe oben) .
- Die ARD informiert die Öffentlichkeit über die Höhe des Sportrechte-Etats siehe <https://hilfe.ard.de/artikel/kosten-fuer-sportrechte>.

Entwicklung des Sportrechte-Etats und Gesamtdeckelung/Selbstverpflichtung

Die ARD hat ihren Sportrechte-Etat seit 2017 kontinuierlich abgesenkt – sowohl gemessen an den Gesamtausgaben als auch in absoluten Zahlen. Für den Fall, dass keine gesetzliche Deckelung des Sportrechte-Etats erfolgt, ist sie zudem bereit, sich gegenüber ihren Gremien zu verpflichten, die Ausgaben für Sportrechte – über die bereits für die kommende Beitragsperiode beschlossene Deckelung hinaus – im Rahmen einer Selbstverpflichtung allgemein zu begrenzen. Eine solche Selbstverpflichtung könnte im Rahmen des Verfahrens

zu den programmlichen Leitlinien abgegeben werden und macht eine gesetzliche Begrenzung des Sportrechte-Etats obsolet.

c) Zu § 35 Absatz 5 Sätze 3 bis 5 MStV-E

Die Länder sehen neben einer möglichen Deckelung des Sportrechte-Etats in ihrem Entwurf auch Regelungen zum Umfang des Sportrechteerwerbs, der programmlichen Auswertung und Verwertung (Exklusivität und Sublicenzierung) vor.

Die Vorgabe in Satz 3, dass Übertragungsrechte zu marktüblichen Preisen zu erwerben sind, ist wettbewerbsrechtlich kritisch und läuft vor dem Hintergrund der Marktverhältnisse ins Leere: Die Lizenzpreise stellen grundsätzlich ein schützenswertes Geschäftsgeheimnis dar. Ein freier, unverfälschter Wettbewerb nach Maßgabe des Kartellrechts ist zwingend dadurch gekennzeichnet, dass Ungewissheit über das Marktverhalten der potenziellen Wettbewerber herrscht. Der Informationsaustausch über nicht öffentlich zugängliche Preise stellt daher regelmäßig einen Kartellverstoß gemäß § 1 GWB dar. Dies gilt auch im Markt für Sportübertragungsrechte. Rechteinhaber lizenzieren Übertragungsrechte regelmäßig exklusiv an einzelne Interessenten und legen ihre Preisvorstellungen gerade in Bieterverfahren nicht offen, um möglichst hohe Preise zu erzielen. In diesen Fällen bestimmt das Vergabeverfahren in Form der Ausschreibung der Übertragungsrechte den marktüblichen Preis. Generell gilt daher, dass marktüblich letztlich nur der Preis sein kann, den der Rechteinhaber am Markt erzielt.

Weiterhin sieht der Entwurf in Satz 4 vor, dass die exklusive Rechteauswertung nur zulässig sein soll, wenn und soweit dies zur Auftragserfüllung erforderlich ist. Eine exklusive Rechteauswertung wird jedoch in vielen Fällen von den Rechtegebern vorgesehen. Wie Sportrechte erworben und ausgewertet werden, ist Bestandteil der Programmautonomie der Sender und zudem abhängig davon, wie Sportrechte am Markt angeboten werden. Eine exklusive Auswertung von Inhalten insgesamt, aber auch von Sportrechten im Speziellen, ist grundsätzlich erforderlich, um den Menschen ein attraktives, publizistisch relevantes und von anderen Angeboten unterscheidbares Programmangebot machen zu können, das im publizistischen Wettbewerb bestehen kann. Sie ist dementsprechend grundsätzlich statthaft und geboten, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen, so wie ihn das BVerfG auch mit Blick auf das publizistische Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk definiert hat:

„[...] Damit ist es unvereinbar, dem privaten Rundfunk zwar die Aufgabe einer publizistischen Konkurrenz gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzumessen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber eine solche Konkurrenz gegenüber dem privaten zu versagen: [...] Wenn es mithin Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, freie Meinungsbildung zu ermöglichen und zu schützen, so verwehrt die Garantie es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der Gesetzgeber vielmehr grundsätzlich die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen.“⁶

Auch die Europäische Kommission hat im Beihilfekompromiss 2007 in Bezug auf Sportübertragungen explizit anerkannt,

⁶ BVerfGE 74, 297 [Rn. 110] - 5. Rundfunkentscheidung; vgl. auch BVerfGE 90, 60 [Rn. 155] - 8. Rundfunkentscheidung.

„dass der Erwerb von Exklusivrechten ein gerechtfertigtes Verhalten darstellt, nicht nur um Einkünfte zu maximieren, sondern auch um sich von anderen Anbietern zu unterscheiden. Selbst wenn die den Rundfunkanstalten zugestandene staatliche Finanzierung bewirkt, dass der Erwerb exklusiver Rechte durch die öffentlichen Rundfunkanstalten weniger von finanziellen Erwägungen abhängt, bleibt die Exklusivität für sie von Bedeutung, um ein weites Publikum zu erreichen und die Attraktivität ihrer Programme zu fördern.“

§ 35 Abs. 5 S. 4 MStV-E regelt im Kontext mit der exklusiven Rechteaushandlung weiterhin die Pflicht, „beim Erwerb von Rechtspaketen Sublizenzen zu marktüblichen Preisen anzubieten“. Es entspricht den bestehenden wettbewerbsrechtlichen, insbesondere beihilferechtlichen Vorgaben, exklusive Übertragungsrechte, die nicht programmlich verwertet werden, und daher ungenutzt bleiben, in einem transparenten Verfahren am Markt anzubieten.⁷ Dieser Verpflichtung werden ARD und ZDF seit jeher gerecht. Die gemeinsame Rechteerwerbtochter SportA GmbH bietet ungenutzte Rechte rechtzeitig und in transparenter Weise auf ihrer Webseite zur Sublizenzierung an.⁸ Die Sublizenzierungspraxis, die in den veröffentlichten Grundsätzen von ARD und ZDF für die Sublizenzierung festgehalten ist, wird kontinuierlich von einem unabhängigen Trustee kontrolliert, sodass unverhältnismäßige Marktverzerrungen nicht eintreten können. Durch die Vorgaben, ungenutzte Rechte in einem fairen Verfahren am Markt anzubieten, werden die Interessen der privaten Anbieter nach den hier maßgeblichen wettbewerbsrechtlichen Maßstäben ausreichend geschützt.

Vor diesem Hintergrund verstehen wir § 35 Abs. 5 S. 4 MStV-E als gesetzliche Verankerung des Beihilfekompromisses, die in diesem Lichte auszulegen ist. Wird ein lizenziertes Übertragungsrecht nicht genutzt, ist es zu fairen Bedingungen Dritten diskriminierungsfrei anzubieten. Insofern sollte der Wortlaut des § 35 Abs. 5 MStV-E aufgrund des wettbewerbsrechtlichen Rahmens und der rundfunkrechtlichen Vorgaben präzisiert werden: Der Hinweis auf die Marktüblichkeit sollte gestrichen oder alternativ in Satz 1 verortet werden. Zudem sollte klargestellt werden, dass *ungenutzte* Rechte am Markt anzubieten sind, so beispielsweise:

„Die für den Erwerb von Übertragungsrechten für Sportereignisse aufgewendeten Mittel müssen marktüblich sein und dürfen ein angemessenes Verhältnis zum Gesamtaufwand nicht überschreiten.“

In der Folge wäre Satz 3 zu streichen. Satz 4 würde nach Streichung des 1. Halbsatzes wie folgt lauten:

„Sublizenzen für ungenutzte Übertragungsrechte an Sportereignissen sind zu marktüblichen Preisen anzubieten.“

Zu begrüßen ist, dass der Bezug auf § 26 Abs. 6 MStV grundsätzlich den drittschützenden Charakter der Normen zur Auftragserfüllung ausschließen soll (den Verweis in § 35 Abs. 5 S. 6 MStV-E auf § 26 Abs. 3 MStV-E verstehen wir als Redaktionsversehen). Sofern dies nicht entsprechend für § 35 Abs. 5 S. 3 und 4 MStV-E gelten soll, lägen Marktverhaltensregeln i. S. d. § 3a UWG vor, sodass andere Marktteilnehmer gegen etwaige Verstöße

⁷ A.a.O., Rn. 355.

⁸ Siehe <https://www.sporta.de/rechteportfolio/>. Gleiches gilt für die EBU: https://www.sporta.de/wp-content/uploads/2024/01/Sublicensing_rules_for_Eurovision_sports_programmes_tcm6_66525.pdf.

zivilgerichtlich klagen könnten (vgl. OLG Stuttgart, Urteil vom 28.6.2023 – 4 U 31/23, Rn. 44, 58; „Newszone“). Das wäre systemwidrig: Wenn die Vorgaben zur Auftragserfüllung gemäß § 26 Abs.1 bis 5 MStV allein dem öffentlichen Interesse dienen, so muss dies konsequenterweise auch für die Frage der auftragungsgemäßen Auswertung von Sportrechten gelten. Die Einhaltung des Programmauftrags ist zuvörderst durch die Gremien der Rundfunkanstalten sicherzustellen.⁹ Ebenfalls keinen Drittschutz auslösen sollte das Gebot, Sportrechte nur zu marktüblichen Preisen zu erwerben und entsprechende Sublizenzen anzubieten: Aus den dargestellten wettbewerbsrechtlichen Gründen stellen die vereinbarten Preise schützenswerte Geschäftsgeheimnisse dar, über die regelmäßig vertragliche Vertraulichkeitsvereinbarungen mit den Rechtegebern getroffen werden. Die Einhaltung der Regeln zur Sublizenzierung unterliegt bereits zivilrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten, die keiner Erweiterung bedürfen.

3. Neugestaltung der Beauftragung der Fernsehprogramme (§ 28a MStV-E)

Der ReformStV-E sieht vor, die Anzahl der Fernsehkanäle im Bereich der derzeitigen Gemeinschaftsprogramme und Spartenkanäle deutlich zu reduzieren. Neben einer Reduktion der Anzahl ist vorgesehen, dass die zukünftig in § 28a MStV-E vorgesehenen „Schwerpunktprogramme“ bei Festlegung einer eindeutigen Federführung gemeinsam von ARD und ZDF veranstaltet werden.

Aus Sicht der ARD birgt eine solche Neuordnung der Sparten- und Gemeinschaftsprogramme die Gefahr, dass die Bedürfnisse der Menschen, die unsere Angebote nutzen, nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Angebote der ARD, einschließlich der mit dem ZDF und auch unseren europäischen Partnern veranstalteten Programme werden genutzt und geschätzt und haben jeweils ihr eigenes zielgruppenspezifisches Profil. Sie komplettieren das Angebotsportfolio in den wichtigen Bereichen Kultur, Information und Bildung sowie bei den Angeboten für junge Menschen. Wir sehen die Gefahr, dass die publizistische Vielfalt eingeschränkt und die gezielte Gestaltung von Angeboten zur Erreichung aller Bevölkerungs- und Altersgruppen durch zu starre Vorgaben erschwert wird.

Soweit eine Reduzierung der Fernsehkanäle verfolgt wird, ist es aus Sicht der ARD essenziell, dass eine solche Reduktion entlang der im ReformStV erklärten Ziele der Länder erfolgt. In den Erläuterungen zum ReformStV-E wird ausgeführt, dass die Reduktion eine Bündelung der Kräfte ermöglichen soll, Mehrfachstrukturen abgebaut und die Möglichkeiten der Flexibilisierung genutzt werden sollen. Diese Ziele sollten auch im Gesetzestext berücksichtigt werden. Die derzeit vorgesehenen starren gesetzlichen Vorgaben widersprechen den erst mit dem 3. MÄStV eingeführten Flexibilisierungsprinzipien.

Soweit die Länder eine Reduktion der Kanäle umsetzen wollen, sollte diese nach Auffassung der ARD durch ein gemeinsames Vorgehen und durch Kooperationen mit dem ZDF und einer fairen Verteilung von Federführungen erreicht werden. Soweit Federführungen festzulegen sind, wäre es aus Sicht der ARD sinnvoll, auch wechselnde/alternierende Federführungen zuzulassen.

Die Umsetzung soll bis zum 31.12.2026 erfolgt sein. Die bisherigen Sparten- und Gemeinschaftsprogramme sind nur bis zum 31.12.2026 beauftragt. Im Hinblick auf die

⁹ Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 5. Auflage 2024, § 26 MStV, Rn. 94.

insoweit gesetzte Frist ist zu berücksichtigen, dass der an die Sender gerichtete Neugestaltungsauftrag sehr weitreichend ist. Vorgesehen ist ein Umbau des gesamten audio-visuellen Senderportfolios jenseits von Hauptprogrammen und Dritten Programmen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sowohl im Bereich Personal als auch bei Sachmitteln und Verbreitungsdienstleistungen bestehende Verträge zu berücksichtigen sind. Diese stehen kurz- und mittelfristigen Einsparungen entgegen. Wie auch die KEF in ihrem Sonderbericht festgestellt hat, ist mit substantiellen Einsparungen in der kommenden Beitragsperiode nicht zu rechnen. Sollte an einer Reduzierung der Programme festgehalten werden, sollte eine Umsetzung zum Ende der kommenden Beitragsperiode vorgesehen werden.



Der Staatsvertragsentwurf sieht schließlich eine Verlagerung der bestehenbleibenden linearen Kanäle ins Internet vor. Eine solche Verlagerung soll zu Beginn der Beitragsperiode erfolgen, die auf das Jahr folgt, in dem die Nutzung der Inhalte der Angebote in der jeweiligen Zielgruppe weit überwiegend über die Telemedienangebote von ARD und ZDF erfolgt. Spätestens zum 1.1.2033 dürfen Schwerpunktangebote nur noch im Internet angeboten werden. Soweit die Länder an einer zwingenden Flexibilisierungsverpflichtung festhalten, erscheint es sinnvoll, an die tatsächliche Nutzung anzuknüpfen. Als vorzugswürdig und sachgerecht wird es daher konsequenterweise angesehen, auf ein konkretes Datum zur Beendigung der linearen Ausstrahlung der Schwerpunktprogramme zu verzichten. Sollte sich das Nutzungsverhalten entsprechend verändert haben, wäre eine Verlagerung ins Internet ohnehin durchzuführen. Sollten die Menschen hingegen die Programme weiterhin überwiegend linear nutzen, wäre eine Verlagerung ins Internet nicht sachgerecht. Wie sich die Nutzung unserer Programme konkret entwickeln wird, lässt sich derzeit auch von der Medienforschung nicht prognostizieren.

4. Hörfunkbeauftragung (§ 29 MStV-E)

Auch bei der Beauftragung von Hörfunkwellen sieht der ReformStV-E eine deutliche Reduzierung der Angebote der ARD-Landesrundfunkanstalten vor. Nach den Plänen sollen 23 % der Radioprogramme wegfallen. Wenn ein Landesgesetzgeber nicht aktiv die in § 29 Abs. 2 Satz 2 MStV-E maximal vorgesehenen Programme beauftragt, bleibt es für die jeweils betroffene Landesrundfunkanstalt bei lediglich vier terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogrammen. Der prozentuale Anteil der reduzierten Angebote läge damit noch deutlich über den avisierten 23 %.

Es ist Sache des Gesetzgebers, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zur Vielfaltsicherung auszugestalten. Dementsprechend sind aus unserer Sicht folgende Aspekte bei dieser programmleitenden Entscheidung zu berücksichtigen:



Die ARD erreicht mit ihren Hörfunkwellen ein sehr breites und vielfältiges Publikum. Allein durch den Hörfunk werden nicht nur verschiedene Altersgruppen und Nutzerinteressen, sondern auch sehr unterschiedliche Zielgruppen abgedeckt. Gerade der Hörfunk ist daher für die Erfüllung des Auftrags, allen Bevölkerungsgruppen Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, von großer Bedeutung. Die Hörfunkwellen der ARD sind für unsere Hörerinnen und Hörer Informationsquellen und Alltagsbegleiterinnen. Um sich auch im Hörfunk möglichst effektiv und kostensparend aufzustellen, setzen die Landesrundfunkanstalten im Rahmen der laufenden ARD-Reform auf Kooperation. Dort, wo überregionale Themen betroffen sind und Zusammenarbeit möglich ist, arbeiten die Landesrundfunkanstalten bei der Erstellung von Programminhalten und Sendestrecken sowie durch einen Austausch überregionaler Angebote eng zusammen, ohne Regionalität einzubüßen.

Der Gesetzentwurf stellt klar, dass Kooperationen zwischen den Landesrundfunkanstalten, bei denen mehrere Landesrundfunkanstalten gemeinsam ein Programm veranstalten, nicht gegen das Verbot, bundesweiten Hörfunk zu veranstalten, verstoßen. Dies ist zu begrüßen. Allerdings sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass dies nicht auf die gemeinschaftliche Veranstalterstellung beschränkt ist. Wie den Erläuterungen zu entnehmen ist, sollte vielmehr auf das Einbringen eigenständiger Leistungen aller beteiligten Partner abgestellt werden.

Weil eine gemeinsame Nutzung kooperativ erstellter Programmteile nicht einem Mantelprogramm gleichkommt, sollte der Klammerzusatz zu den Mantelprogrammen allerdings gestrichen werden. Daneben wäre eine Klarstellung zu begrüßen, dass nicht nur die gemeinsame Nutzung *kooperativ* erstellter Programmteile, sondern auch die gemeinsame Nutzung von Inhalten oder Sendestrecken, die jeweils auch von Rundfunkanstalten allein zur Verfügung gestellt worden sein können, der Vorschrift unterfallen. So kann das Ziel der arbeitsteiligen Zusammenarbeit noch besser erreicht werden.

Kooperativ erstellte Programme werden zudem im Rahmen der Hörfunkwellenreduzierung bei der Zählung entsprechend anteilig berücksichtigt. Auch dies erachten wir als sachgerecht. Vorzugswürdig wäre es darüber hinaus, die in S. 6 vorgesehene anteilige Anrechnung ausdrücklich auf alle in S. 3 genannten Kooperationsformen zu beziehen, zumindest wenn Programme in erheblichem Umfang aus gemeinsamen Sendestrecken bestehen.

§ 29 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz MStV-E verweist für im Internet verbreitete „lineare Audio-Angebote“ auf das Drei-Stufen-Test-Verfahren. Der Begriff der “linearen Audio-Angebote” wird nicht näher definiert und insbesondere nicht vom Begriff der “Hörfunkprogramme” in Satz 1 abgegrenzt. Durch die Streichung des Begriffs “ausschließlich” könnte der Eindruck entstehen, dass nunmehr auch für Hörfunkprogramme, die zur terrestrischen Verbreitung beauftragt sind, ein Drei-Stufen-Test erforderlich wäre, wenn diese – wie seit langem üblich – zusätzlich im Internet als Livestreams bereitgestellt werden. Durch die zusätzliche Verbreitung unserer Hörfunkprogramme im Internet erreichen wir alle Menschen, unabhängig von ihrer technischen Ausstattung. Das ist insbesondere für Menschen in ländlichen Gebieten sowie für Menschen mit Behinderungen von großer Bedeutung, die bestimmte Hilfsmittel benötigen und die Medien daher bevorzugt über digitale Geräte nutzen. Hierbei entstehen, da diese Hörfunkprogramme ohnehin hergestellt werden müssen, auch keine erheblichen Zusatzkosten. Zudem ist die Bereitstellung der Livestreams technisch notwendig für die Präsenz unserer Hörfunkprogramme auf Internetradioplattformen (z. B. radio.de) und internetgestützten Mediengeräten wie Alexa, die viele Hörerinnen und Hörer mittlerweile statt herkömmlicher Empfangsgeräte zum Radioempfang nutzen. Wir verstehen die Regelung daher so, dass die Livestreams der nach Landesrecht beauftragten terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme hiervon nicht erfasst sein sollen. Eine entsprechende Klarstellung wäre zu begrüßen.



5. Telemedienangebote (§ 30 MStV-E)

Die ARD begrüßt die Fortschreibung der Regelungen zu den Telemedienangeboten, soweit sie eine gemeinsame Plattformstrategie ins Zentrum stellt. Der vorgesehene weitere Ausbau der Vernetzung der Angebote von ARD, ZDF und DRadio, mit dem ein „gemeinsamer öffentlicher Raum“ geschaffen werden soll, entspricht der gemeinsamen Strategie von ARD und ZDF und unterstützt diese. ARD und ZDF treiben die Vernetzung ihrer Angebote insbesondere im Bereich der Mediatheken zur Verbesserung von Auffindbarkeit und Nutzerfreundlichkeit kontinuierlich voran. Eine gemeinsame Suche, ein gemeinsames Nutzungskonto, aber auch die Zusammenarbeit bei der Personalisierung sind zentrale Elemente des Streaming-Netzwerks.

Das hinter dem Regelungsentwurf liegende grundsätzliche Ziel und die Vorgabe, Angebote weitestmöglich zusammenzulegen, um sie bestmöglich auffindbar zu machen, ist jedoch kritisch zu sehen. Eine „einheitliche Auffindbarkeit“ widerspricht dem Mediennutzungsverhalten fundamental und führt im Ergebnis dazu, dass Inhalte weniger oder nicht mehr gefunden werden und Nutzerinnen und Nutzer auf andere Plattformen abwandern. Das gilt gerade für junge Menschen, deren Erreichbarkeit durch öffentlich-rechtliche Inhalte den Ländern besonders wichtig ist: Die Generation Alpha (geboren seit 2010) verlangt – anders als ältere Generationen – nach hyperpersonalisierten Inhalten auf Portalen, die speziell auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet sind¹⁰. Unterschiedliche Portale sind auf spezifische Nutzungsgewohnheiten zugeschnitten. Sie erreichen verschiedene Milieus, hierdurch erfüllen wir den Funktionsauftrag und sichern Vielfalt. Eine Konsolidierung/Bündelung der eigenen Portale zur einheitlichen Auffindbarkeit würde ihre Attraktivität empfindlich schwächen. Sie erschwert zudem Menschen mit Behinderung den Zugang, da die Portale durch die komplexere Seitenstruktur und Vielfalt der Inhalte schwieriger erfassbar und mit Hilfsmitteln (z. B. Screenreader) schlechter zugänglich sind, mithin die Barrierefreiheit beeinträchtigt würde.

Wo eine einheitliche Auffindbarkeit, d.h. eine Bündelung von Portalen bzw. Angeboten gleichwohl sinnvoll ist, wird sie von der ARD kontinuierlich vorangetrieben. Im Rahmen des in den Erläuterungen beispielhaft genannten Projekts „Audiothek Next“ entwickelt die ARD die Audiothek so weiter, dass sie zukünftig auch Heimat für die Radiowellen der LRA und des DRadio werden kann. Zudem ist im erklärten Interesse der ARD, dass Podcasts des ZDF ebenfalls in der Audiothek auffindbar gemacht werden.

Die Ausspielung von Inhalten muss sich nach den Nutzungsgewohnheiten der Zielgruppen richten und hierdurch auch eine erfolgreiche Markenführung möglich machen. Starke Marken und die Auffindbarkeit von Inhalten sollten deshalb nicht einer Vereinheitlichung oder Zusammenführung von Ausspielwegen zum Opfer fallen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für die Bereitstellung von Inhalten auf unterschiedlichen Portalen, wie etwa eine separate (App-)Ausspielung, ohnehin in der Regel im Verhältnis zu den sonstigen Kosten und zum Nutzen gering sind. Häufig greift die ARD auf dasselbe Content-Management-System zurück; die Gestaltung einer zielgruppenindividuellen Oberfläche ist dagegen wenig kostenintensiv.

Vor diesem Hintergrund sollte auch die Begründungspflicht für die Verbreitung von Telemedien über „eigenständige eigene Portale“ im jeweiligen Telemedienkonzept

¹⁰ https://zukunft.wdr.de/assets/pdf/WDR-Zukunftsreport_GenAlpha.pdf.

dringend überprüft werden. Eine solche Verpflichtung würde zusätzlichen administrativen Aufwand bedeuten, der aus Sicht der ARD vermeidbar erscheint. Dies gilt insbesondere, soweit die Begründungspflicht auch für Angebote gelten soll, die dem Grunde nach nicht in Frage gestellt werden. Der Begründungspflicht unterfallen nach der Regelung alle eigenständigen Angebote der Big Five sowie voraussichtlich auch der Landesrundfunkanstalten. Durch den Verweis in § 29 Abs. 1 letzter Halbsatz MStV-E auf § 30 Abs. 1a MStV-E erstreckt sich die Erforderlichkeitsprüfung und Begründungspflicht auch auf Audio-Angebote, was wir ebenfalls als kritisch erachten. Die Big-Five-Angebote (Mediathek, Audiothek, KiKa, Tagesschau.de, Sportschau.de) aber auch die Angebote der Landesrundfunkanstalten sind für die Erreichbarkeit der Nutzerinnen und Nutzer von zentraler Bedeutung. Dies gilt sowohl für die Webangebote als auch für die Apps. Mit der Regelung zur Begründungspflicht werden die Sender zur Rechtfertigung gezwungen und weiterer administrativer Aufwand produziert. Die Erarbeitung bzw. die Überarbeitung von Telemedienkonzepten sind sehr aufwändige und kostenintensive Prozesse. Sollte an einer entsprechenden Regelung dennoch festgehalten werden, wäre eine Übergangregelung, die bestehenden Angeboten Bestandsschutz gewährt, unbedingt erforderlich.



Schließlich sollte nicht aus dem Blick geraten, dass die hier vorgesehenen Auffindbarkeitsregelungen sich zudem ausschließlich auf die rundfunkanstaltseigenen Portale beschränken. Entscheidend ist aber die Auffindbarkeit für die Nutzerinnen und Nutzer. Hierzu sollten die Auffindbarkeitsregelungen auf Medienplattformen und Benutzeroberflächen erweitert und weiterentwickelt werden.

Zu begrüßen sind die Regelungen zu Vernetzung und Personalisierung. Dabei sollte jedoch vermieden werden, dass sich eine Verpflichtung zur Vernetzung und Verlinkung auf Drittplattformen erstreckt.

Im Zuge der Überlegungen zur Anpassung der Regelungen zu den Telemedienangeboten sollte zudem § 33 Abs. 3 S. 2 MStV (vss. § 30c Abs. 3 S. 2 MStV-E) ersatzlos gestrichen werden. Inhalte des Jugendangebots funk müssen aufgrund dieser Regelung nach einer eigenständigen Logik etwa in die ARD Mediathek integriert werden, um sie den Regelungen des Telemedienkonzepts von ARD.de zu unterwerfen. Dies führt zu Mehraufwänden und verhindert eine sinnvolle Vernetzung, die sich an den Inhalten und den Nutzerinteressen orientiert. Damit konterkariert die Norm die ansonsten geforderte Vernetzung und Auffindbarkeit von Inhalten sowie die nutzerorientierte Kuratierung der Inhalte.

6. Gemeinsames technisches Plattformsystem (§ 30f MStV-E)

Die Regelung zur Zusammenarbeit von ARD und ZDF im Rahmen des technischen Plattformsystems und zur Gründung einer gemeinsamen Tochtergesellschaft wird begrüßt. Dabei sollte eine Regelung ermöglichen bzw. berücksichtigen, dass keine komplette Neuentwicklung durchgeführt werden kann und muss. Vielmehr sind die Sender auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen darauf angewiesen, auf den bestehenden Komponenten aufsetzen zu können. Die bestehenden Systeme von ARD und ZDF sollten in das Plattformsystem eingebracht werden. Eine Neuentwicklung „auf der grünen Wiese“ wäre mit hohen Kosten und immensen Migrationsaufwänden bei den Sendern verbunden. Dementsprechend wäre eine Anpassung der Formulierung dahingehend zu begrüßen, dass die gemeinsame Tochtergesellschaft nur für den „Betrieb“ (nicht aber die „Schaffung“) des gemeinsamen Plattformsystems zuständig ist.

Die Ausführungen zu den Personalisierungsmöglichkeiten und Empfehlungssystemen sind unbedingt zu begrüßen. Personalisierung entspricht den Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer. Die Ausrichtung an einem offenen Meinungsbildungsprozess und einem breiten inhaltlichen gemeinwohlorientierten Diskurs ist sachgerecht und entspricht dem Anspruch der ARD.



Mit der Bereitstellung der Module des technischen Plattformsystems auf Basis von Open-Source-Technologie ermöglichen ARD und ZDF, dass private kommerzielle, aber auch öffentlich-rechtliche Partner vom technischen Plattformsystem profitieren können. Eine tiefergehende Integration kommerzieller Partner würde das Plattformsystem derzeit jedoch überfordern. Vor diesem Hintergrund und zur Vermeidung von zusätzlichem Aufwand wird vorgeschlagen, auf eine Pflicht zur regelmäßigen Prüfung einer Öffnung für kommerzielle Partner zu verzichten.

7. ARD-Staatsvertrag

a. Zusammenarbeit und Federführung (§§ 3, 4 ARD-StV-E)

Eine Organisation der Zusammenarbeit, die grundsätzlich über Federführungen erfolgt, entspricht der föderalen Struktur der ARD und ist daher grundsätzlich sachgerecht. Eine Beschränkung der Federführerschaft auf jeweils eine Anstalt, wie sie § 3 Abs. 1 ARD-StV-E vorsieht, sehen wir allerdings kritisch, zumal nicht nur ein Prinzip als Rahmen vorgegeben, sondern die Ausgestaltung im Einzelnen geregelt wird. Dadurch entsteht die Gefahr, dass pragmatische und effiziente Kooperationen und Zusammenarbeit, wie sie bereits jetzt in vielen Bereichen auf programmlicher, technischer und administrativer Ebene praktiziert werden, durch einen starren „One size fits all“-Ansatz konterkariert werden. Weder im Bereich programmlicher Federführungen noch im Bereich von Technik und Verwaltung ist zudem eine Federführerschaft durch eine Anstalt immer leistbar und sinnvoll.

Die Landesrundfunkanstalten haben sich daher bei bestehenden Kooperationen in unterschiedlichen Konstellationen je nach Gegenstand der Zusammenarbeit im Einzelfall auch auf mehrere Federführer verständigt. Hierdurch kann die in den Landesrundfunkanstalten bereits vorhandene Expertise bestmöglich eingesetzt werden. Außerdem ermöglicht dies allen Anstalten, Federführungen zu übernehmen, selbst wenn die eigenen personellen Ressourcen hierfür nicht ausreichend sind. Auch im Fall der geteilten oder mehrfachen Federführung werden die Aufgaben zwischen den federführenden Anstalten klar und transparent verteilt, so dass hieraus kein erhöhter Aufwand resultiert.

Soweit § 4 Abs. 1 ARD-StV bestimmt, dass die federführende Anstalt die von ihr „verantworteten Aufgaben“ selbstständig wahrnimmt, lässt der Gesetzgeber im Gesetzestext offen, um welche Aufgaben es sich hierbei handelt. Aus der Erläuterung geht aber hervor, dass es hierbei auch um „Entscheidungen“ gehen soll, die vom Federführer für die anderen Landesrundfunkanstalten getroffen werden können. Hier wird zu prüfen und entsprechend auszugestalten sein, wie sich das Federführungsprinzip zum Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten jeweils verhält. Bei der Umsetzung des Federführungsprinzips wird zu berücksichtigen sein, dass sich die Rundfunkanstalten als eigene Rechtspersönlichkeiten grundsätzlicher Aufgaben und Rechte nicht entledigen können. Jedenfalls bei Entscheidungen, die alle Anstalten finanziell in erheblichem Maße verpflichten, dürfte eine Rückkoppelung an die Landesrundfunkanstalten unausweichlich sein. Die Umsetzung von Entscheidungen des Federführers in den Anstalten kann darüber hinaus unterschiedlichen landesgesetzlichen Rahmenbedingungen unterliegen, z.B. hinsichtlich der Mitbestimmung durch die Personalräte. Es ist insoweit auch kaum vorstellbar, dass der Federführer – in der geltenden Struktur eigenständiger Landesrundfunkanstalten innerhalb der ARD – die Verantwortung für alle übernehmen könnte und dementsprechend auch allein nach außen vertretungsberechtigt wäre und haften würde. Wesentlich ist daher die Erläuterung, dass die Landesrundfunkanstalten die von ihr „verantworteten Aufgaben“ über die zwischen ihnen getroffenen Vereinbarungen definieren können. Angesichts der zentralen Bedeutung, die diese Ausgestaltungsbefugnis hat, wäre eine Aufnahme in den Gesetzestext vorzugswürdig.

Eine regelmäßige Überprüfung aller Bereiche auf mögliche Kooperationen führt zu zusätzlichem Aufwand. Dies gilt insbesondere, falls der Verweis in § 6 Abs. 1 auf § 3 Abs. 2 ARD-StV-E (wir gehen davon aus, dass § 3 Abs. 3 ein Redaktionsversehen ist) bedeutet, dass die erneute Überprüfung stets von der Vorsitzanstalt und damit mindestens alle zwei Jahre vorzunehmen ist.

Die Vorgabe, dass das für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Budget transparent festzulegen ist, wenn der federführend organisierte Bereich mindestens 50 Mitarbeitenden oder einen vergleichbaren Gesamtaufwand hat, darf die Flexibilität bei der Auftragserfüllung nicht einschränken. So muss ein vom Federführer im Voraus fix festgelegtes Budget im Ist auch über- oder unterschritten werden können, um auf aktuelle Herausforderungen, sich ändernde Rahmenbedingungen oder angepasste strategische Entscheidungen und Prioritäten etc. zu reagieren. Eine Umschichtung von Etats muss daher möglich sein.

b. Programmliche Federführungen, gemeinsame modulare Inheldatenbank (§ 5 ARD-StV-E)

Die Regelung zu den Kompetenzzentren und den modularen Inheldatenbanken setzt auf den laufenden Reformen der ARD auf. Insbesondere im programmlichen Bereich ist die Programm- und Budgethoheit der Landesrundfunkanstalten zu beachten. Auch für die koordinierten Bereiche der Gemeinschaftsangebote ist grundsätzlich am Prinzip der dezentralen Inhalte-Erstellung durch die Landesrundfunkanstalten festzuhalten.

Problematisch ist auch und insbesondere bei der programmlichen Zusammenarbeit das Prinzip nach § 3 Abs. 1 ARD-StV-E, wonach nur eine Landesrundfunkanstalt federführend sein soll. So wird z. B. das crossmediale Kompetenzzentrum Verbraucher federführend von SWR und WDR gemeinsam gesteuert, um der Qualität und Themenvielfalt bestmöglich gerecht zu werden.

Auch eine verpflichtende Nutzung der im Rahmen der Zusammenarbeit erbrachten Leistungen gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 ARD-StV-E wird im programmlichen Bereich für kritisch erachtet, da dies einen massiven Eingriff in die Programmautonomie der Sender bedeuten würde.

c. ARD-Vorsitz (§ 6 ARD-StV-E)

Die Reihenfolge der Aufgabenwahrnehmung sollte in die Entscheidungskompetenz der Landesrundfunkanstalten gelegt werden und sich nicht an der Reihenfolge der Dritten Programme in § 28 Abs. 2 MStV orientieren. Nur so können auch etwaige anstaltsspezifische Umstände berücksichtigt werden, die für oder gegen die Übernahme der Vorsitzrolle zu einem bestimmten Zeitpunkt sprechen. Es wäre voraussichtlich nicht sinnvoll, wenn eine Anstalt den ARD-Vorsitz in einer Zeit übernehmen müsste, in der ein Wechsel der Intendantin oder des Intendanten absehbar ist.

Dass der jeweilige ARD-Vorsitz durch ein gemeinsames Büro unterstützt wird, ist sinnvoll und bereits in Form des ARD-Generalsekretariats bestehende Praxis. In den Erläuterungen wird jedoch ausgeführt, dass dieses Büro keine weiteren Aufgaben übernehmen soll. Eine solche Begrenzung ist richtigerweise dem Gesetzestextentwurf nicht zu entnehmen, zumal der regelmäßige Unterstützungsbedarf des Vorsitzes über administrative Leistungen im engeren Sinn hinausgeht, zum Beispiel im Bereich Pressearbeit/Kommunikation. Die Frage, welche Aufgaben in einem solchen Büro sinnvollerweise organisiert werden, kann nicht Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sein. Es handelt sich um eine rein innerorganisatorische Frage. Dementsprechend sollte zur Klarstellung auch im Normtext selbst das Adjektiv „administrativ“ gestrichen werden.

d. Programmdirektor (§ 7 ARD-StV-E)

Der Programmdirektor soll für die „Gestaltung“ der gemeinsamen Angebote zuständig sein. Wir verstehen die Gesetzssystematik dabei so, dass alle gemeinsamen ARD-Angebote erfasst werden, für die es keine gesonderte Federführung gibt. Die mit dem ZDF gemeinsam veranstalteten Programme sind von vornherein ausgenommen. Eine regelmäßige Abstimmung in den Programmkonferenzen, die explizit in § 7 Abs. 2 ARD-StV-E vorgesehen ist, wird dabei als wichtig erachtet.

e. Gremienvertreterkonferenz (§ 8 ARD-StV-E)

Es wäre sachgerecht und konsequent, im Rahmen der Änderung der Regelung auch auf GVK-Ebene die Zuständigkeitszuordnung zu den Gremien Verwaltungsrat und Rundfunkrat abzubilden. Bereits heute formuliert die ARD-Satzung, dass die GVK in Programmfragen aus den Vorsitzenden der Rundfunkräte der Landesrundfunkanstalten besteht. Eine entsprechende Regelung sollte auch in den ARD-StV aufgenommen werden.

Der Informationsanspruch der GVK kann mit kartellrechtlichen Restriktionen kollidieren, solange es keine medien spezifische Bereichsausnahme im GWB gibt. In der Information der GVK könnte einzelfallabhängig ein kartellrechtlich verbotener Informationsaustausch liegen.

f. Aufsicht (§ 9 ARD-StV-E)

Mit der Regelung sollen die Zuständigkeiten im Bereich der Aufsicht im Zusammenspiel mit den Gremienkompetenzen nach den anstaltsindividuellen Regelungen effektiver ausgestaltet werden. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen.

Es wird allerdings nicht als ökonomisch erachtet, wenn die Aufsicht über die Angebote, die in die Verantwortlichkeit des Programmdirektors fallen, der Zuständigkeit des Rundfunkrats der jeweiligen Vorsitzanstalt unterfallen sollen und damit alle zwei Jahre wechseln würde. Sachgerecht wäre es aus Sicht der Anstalten, grundsätzlich auch hier das Federführungsprinzip zur Anwendung zu bringen. Soweit es sich bei Gemeinschaftsangeboten um von den Landesrundfunkanstalten zugelieferte Angebote handelt, sollte die Gremienzuständigkeit des jeweils zuliefernden Hauses unbeschadet bleiben. Ansonsten hätte dies zur Folge, dass der Rundfunkrat der Vorsitzanstalt über die Programmbeschwerde zu einem zugelieferten Angebot einer anderen Landesrundfunkanstalt zu entscheiden hätte. Dies begegnete nicht nur grundsätzlichen Bedenken, sondern wäre auch unpraktikabel und aufwändig.

Eine Konzentration der Gremienaufsicht bei den Gremien eines Federführers, wie dies in Absatz 2 vorgesehen ist, wird begrüßt. Wir verstehen die Regelung so, dass die Aufgabenwahrnehmung innerhalb einer Kooperation (also das „wie“) in Zukunft ausschließlich der Gremienbefassung der jeweils federführenden Anstalt unterliegt. Um Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden und die übrigen Gremien von ihrer landesrechtlichen Verpflichtung zu entbinden, wäre es wichtig, dies durch die Einfügung des Begriffs „ausschließlich“ zu verdeutlichen. Wir gehen zudem davon aus, dass dies bei einem im Rahmen der Federführerschaft festgelegten finanziellen Rahmen auch für Maßnahmen mit finanziellen Verpflichtungen gilt, auch dies könnte der Klarheit halber – ggfs. auch in den Erläuterungen – ergänzt werden. Soweit allerdings die Programmkontrolle betroffen ist, muss aus den oben genannten Gründen auch hier wie bereits dargestellt das Zulieferprinzip gelten, so dass z. B. eine Programmbeschwerde durch den Rundfunkrat der einbringenden Landesrundfunkanstalt behandelt wird.

Den Anwendungsbereich des § 9 Abs. 5 ARD-StV-E verstehen wir so, dass er sich auf die Gründung einer Kooperation bezieht (also die Modalitäten des „ob“) und sich die Gremienbefassung insoweit nach den landesrechtlichen Regelungen richtet. Das gilt z. B. für die Frage, in welchem Maße sich eine Landesrundfunkanstalt in die Kooperation einbringt oder welche Aufgaben sie übernimmt. Auch dies sollte im Gesetzeswortlaut zur Abgrenzung zur Gremienbefassung durch die federführende Anstalt noch präzisiert werden.

8. Zusammenarbeit von ARD, ZDF und DRadio (§ 30e MStV-E)

Dort, wo eine Zusammenarbeit von ARD, ZDF und DRadio wirtschaftlich sinnvoll und umsetzbar ist, liegt sie im Interesse der ARD. Dementsprechend wird sie derzeit auch kontinuierlich ausgebaut.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit im MStV sollte einen sachgerechten Ausgleich schaffen zwischen Effizienzgewinnen durch Zusammenarbeit und Wahrung der Eigenständigkeit der Rundfunkanstalten, die weiterhin als eigenständige Rechtspersönlichkeiten fortbestehen.

Vor diesem Hintergrund wird die sehr weitreichende Regelung als problematisch erachtet, wonach ARD, ZDF und DRadio bei der Berichterstattung über überregionale Ereignisse arbeitsteilig zusammenarbeiten sollen. Eine Zusammenarbeit bei überregionaler Berichterstattung ist in unterschiedlicher Hinsicht möglich, hat aber auch ihre Grenzen:

Eine Berichterstattung kann abwechselnd von einem Sender übernommen werden oder aber Sender können im Rahmen einer Berichterstattung kooperieren. Insbesondere bei gesellschaftlichen Großereignissen, bei denen es sich um kirchliche, royale und gesellschaftliche Veranstaltungen handelt, ist eine Kooperation in Form einer alternierenden Berichterstattung möglich und wird auch konsequent umgesetzt. Dazu zählen zum Beispiel Trauerfeiern und Amtseinführungen von Päpsten, royale Hochzeiten, zentrale Festveranstaltungen zu besonderen gesellschaftlichen Anlässen sowie Trauerfeiern für Prominente. Bei diesen Ereignissen wechseln sich ARD und ZDF seit Jahren bei der Berichterstattung im Bewegtbildbereich ab. Eine Ausnahme hiervon war die Trauerfeier für Königin Elizabeth. Anfang 2023 haben ARD und ZDF ihre gemeinsame Vereinbarung zur Übertragung royaler Ereignisse aktualisiert und damit eine parallele Übertragung auch solcher Veranstaltungen ausgeschlossen. Bei den gesellschaftlichen Großereignissen erfolgt eine wochenweise Aufteilung zwischen ARD und ZDF, so dass auch hier keinerlei parallele Übertragung stattfindet. Für den größten Teil der Ereignisse erfolgt die Moderation der Sendung aus den Landesrundfunkanstalten, so dass keine Studios oder größere Sets vor Ort aufgebaut werden müssen.

Im Unterschied dazu ist eine Berichterstattung von Sportgroßereignissen wie Olympische Sommer- und Winterspiele inkl. Paralympics, Fußball-EM oder Fußball-WM nur in gemeinsamer Umsetzung möglich. Weder ARD noch ZDF sind in der Lage, diese Ereignisse nur mit den im jeweiligen Sender vorhandenen personellen und technischen Kapazitäten umzusetzen.

Von diesen Sachverhalten zu unterscheiden ist jedoch die alltägliche Berichterstattung über überregionale Ereignisse; der Reformentwurf führt hier als Beispiel die Umweltkatastrophe in einem Bundesland an. Die ARD prüft zwar auch hier regelmäßig Kooperationsmöglichkeiten mit dem ZDF. Das betrifft zum Beispiel die Harmonisierung von Produktionsinfrastruktur sowie eine Zusammenarbeit bei Übertragungskapazitäten. Unabhängig davon ist es jedoch Aufgabe von ARD und ZDF, über überregionale Ereignisse jeweils im Rahmen ihres Auftrags selbstständig zu berichten und – wenn publizistisch erforderlich – über überregionale Ereignisse gerade aus der regionalen Perspektive einer Landesrundfunkanstalt zu berichten. Eine Arbeitsteilung darf hier nicht zu einer Aushöhlung des Auftrags führen. Insoweit wäre eine textliche Klarstellung unbedingt sinnvoll.

Zu berücksichtigen ist auch, dass Sender dort nicht zur Zusammenarbeit verpflichtet werden, wo eine Kooperation das Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten einschränken würde. Zu Recht wird dementsprechend auch in § 30e Abs. 1 MStV-E auf die institutionelle Unabhängigkeit verwiesen. Auch bei intensiver Zusammenarbeit muss es jeder Rundfunkanstalt möglich sein, Aufgaben, die im Kernbereich der Rundfunkanstalt liegen und von entsprechender strategischer Bedeutung sind, selbstständig auszuüben. Die Kooperationspflicht darf zudem nicht die Programmautonomie beeinträchtigen. Eine Kooperationspflicht muss daher eine der Programmentscheidung nachgelagerte sein. Insofern wäre eine entsprechende Ergänzung bzw. Klarstellung auch in Absatz 2 begrüßenswert.

Soweit eine Abstimmung der Programmstrategie vorgesehen ist, geht der Entwurf über die bisherigen Regelungen hinaus. Die derzeitigen Staatsverträge sehen eine Abstimmung zum Programmschema vor (z. B. § 3 ARD-StV). Eine Abstimmung der Programmstrategie ist demgegenüber deutlich weitgehend und widerspricht dem publizistischen Wettbewerb zwischen ARD und ZDF, der erklärtermaßen fortbestehen soll. Insoweit sollte auf diese Verpflichtung konsequenterweise verzichtet werden.

Schließlich ist mit Blick auf die Zusammenarbeit zu berücksichtigen, dass die Sender bislang weiterhin den Restriktionen des Kartellrechts unterliegen. Wie bekannt und immer wieder zwischen Sendern und Ländern erörtert, ist die Schaffung einer Bereichsausnahme für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im GWB unerlässlich, um hier für die Verantwortlichen in den Sendern Rechtssicherheit zu schaffen und breite Zusammenarbeit zu ermöglichen bzw. zu vereinfachen.

9. Medienrat (§ 26b MStV-E)

Mit einem Medienrat, der wie in § 26b Abs. 3 MStV-E vorgesehen, alle zwei Jahre einen Bericht über die Auftragserfüllung von ARD, ZDF und DRadio abgibt, würde eine weitere Kontroll- bzw. Befassungsebene eingeführt. Bei der Ausgestaltung des Medienrats ist sicherzustellen, dass die Autonomie der Sender wie der Gremienaufsicht strukturell gewahrt bleibt.

Bei der Entsendung der Mitglieder des Medienrats ist zudem das Gebot der Staatsferne sicherzustellen. Es ist zu berücksichtigen, dass neben der Entsendung von zwei Mitgliedern durch die Regierungschefinnen und -Chefs auch in den entsendenden Gremien der Anstalten zu einem Drittel Vertreterinnen und Vertreter der sog. Staatsbank sitzen.

10. Leistungsanalyse (§ 26a MStV-E)

Die Steuerung der Angebote entlang einer Leistungsanalyse ist im Interesse der ARD und entspricht einer modernen Inhaltsteuerung. Allerdings stellt sich die Frage, wie sich die in § 26a Abs. 4 MStV-E nun gesetzlich vorgesehenen Qualitätskriterien zu der erst unlängst mit dem 3. MÄStV in § 31 Abs. 4 MStV eingeführten Verpflichtung der Gremien verhalten, Qualitätskriterien zu erarbeiten sowie Verfahren zu deren Überprüfung vorzusehen. Die Rundfunkräte der ARD haben sehr umfangreiche Qualitätskriterien erarbeitet und beschlossen. Diese werden angewandt und der Arbeit der Rundfunkräte zu Grunde gelegt. Für gesetzlich normierte inhaltliche Vorgaben zum Qualitätsmanagement wird daher kein Raum und damit auch keine Notwendigkeit gesehen.

Einzelne der aufgelisteten Kriterien werden zudem kritisch gesehen. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des quantitativen Beitrags einzelner Auftragskategorien in Abs. 4 Nr. 5, die zudem nicht trennscharf abgegrenzt werden können.

Bei Abs. 4 Nr. 4 ist der Vergleich der Angebote von ARD, ZDF und DRadio zu hinterfragen. Insbesondere darf eine solche Vorgabe nicht so verstanden werden, dass z. B. Unwuchten in einem Angebot von den anderen kompensiert werden müssten und damit senderübergreifend Einfluss auf die Programmgestaltung ausgeübt werden könnte.

11. Modernisierung des Auftrags: Interaktion und Partizipation sowie Bildungsangebote (§ 26 MStV-E)

Die ARD begrüßt die Regelung zu zielgruppengerechter interaktiver Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern sowie zu Möglichkeiten der Partizipation. Der Dialog mit und die Partizipation von Zuschauerinnen und Zuschauern beziehungsweise Nutzenden an Inhalten und Angeboten ist für die ARD von großer Bedeutung. Interaktion ist bei ganz unterschiedlichen Angeboten und Formaten möglich und bereichernd. Sie macht Inhalte lebendig und gibt Nutzenden die Möglichkeit der Teilnahme.

Auch eine Stärkung der Zusammenarbeit mit externen Partnern im Bereich der Bildungsangebote kann begrüßt werden. Der Entwurf sieht zudem vor, dass die Rundfunkanstalten ihre Bildungsangebote leicht nutz- und auffindbar machen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass junge Menschen Inhalte vor allem außerhalb unserer eigenen Angebote vor allem auf Drittplattformen suchen. Die Auffindbarkeit und Nutzung im

Bildungsbereich hängen somit wesentlich davon ab, wie präsent wir auf den Plattformen Dritter sein können. Damit unsere Inhalte auch in Zukunft weiter wahrnehmbar und auffindbar sind, braucht es daher deutliche Verbesserungen bei den Regelungen zur Auffindbarkeit auf Medienplattformen und Benutzeroberflächen.

12. Kommerzielle Tätigkeiten (§ 40 Abs. 1 MStV-E)

Kommerzielle Tätigkeit ist im Interesse der Entlastung der Beitragszahlerinnen und -zahler aber auch mit Blick auf die Beteiligungsansprüche der Kreativen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen wichtig und sollte grundsätzlich nicht weiter eingeschränkt werden. Die Zweitverwertung von Programmvermögen ist als Teil der Mischfinanzierung vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit umfasst.¹¹ Die Interessen der anderen Marktteilnehmer werden durch das Gebot der Marktkonformität hinreichend geschützt.

Die Klarstellung, dass eine Lizenzierung von Inhalten an Dritte eine kommerzielle Tätigkeit und als solche zulässig ist, ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen.

Von einem Verbot, Telemedien im Rahmen von kommerzieller Tätigkeit in eigener redaktioneller Verantwortung anzubieten, wäre die eigene kommerzielle Video-On-Demand-Plattform „ARD Plus“ der ARD Plus GmbH betroffen. Durch die eigene kommerzielle Video-On-Demand-Plattform wird die Abhängigkeit von internationalen Großunternehmen (wie z. B. Amazon, Apple und Google) verringert. Akteure mit Standort in Deutschland werden gestärkt.

Die aus der Verwertung im „ARD Plus“-Angebot generierten Verwertungserlöse und die kommerzielle Verwertungsoption über die eigene OTT-Plattform bieten der ARD Plus GmbH und ihren Rechtegebern zudem die Möglichkeit, künftig bereits im Vorfeld der Herstellung neuer ARD-Programme einen Kofinanzierungsbeitrag als Gegenleistung für die Einräumung der Nutzungsrechte zu leisten und hierdurch die Produktionsetats der Sender und privaten Produzenten zu entlasten.

Im Fall eines Verbots eigener kommerzieller Rundfunk- und Telemedienangebote hätten es maßgeblich die Drittplattformen in der Hand, ob überhaupt und in welcher Darstellungsweise Inhalte über die Verfügbarkeit in den Rundfunk- und Telemedienangeboten der öffentlich-rechtlichen Sender hinaus weiterhin für die Nutzerinnen und Nutzer zugänglich wären. Dass die Inhalte der ARD über die Verwertungsfenster hinaus zugänglich für Zuschauerinnen und Zuschauer sind, ist ein Hauptziel von „ARD Plus“. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die großen Drittplattformen sehr selektiv nur die für sie wirtschaftlich interessanten Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lizenzieren, um ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber der Konkurrenz zu schaffen.

13. Beteiligung an Unternehmen

a. § 41 Abs. 1 MStV-E

Die avisierte Einschränkung, wonach eine Beteiligung im Sinne von Wirtschaftlichkeit nach § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a MStV-E stets zur effektiven und effizienten Auftragserfüllung

¹¹ BVerfGE 83, 238, Rn. 420 f.

beizutragen hat, wird kritisch gesehen. Es gibt Beteiligungen, die nicht primär unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sondern aus anderen Gründen eingegangen und gehalten werden und wo ein Engagement der Rundfunkanstalten gesellschaftlich und politisch gewollt ist. Zu nennen sind hier zum Beispiel die Beteiligungen an Filmförderinstitutionen oder dem Grimme-Institut. Zudem sieht der ReformStV-E selbst vor, dass Kooperationen mit Dritten/Externen sowohl im Bereich der Bildungsangebote aber auch im Rahmen des Streaming-Netzwerks anzustreben sind. Eine derartige Vorgabe, dass Beteiligungen immer zur effizienten und effektiven Auftragserfüllung beizutragen haben, ist auch im Beihilfekompromiss nicht vorgesehen und damit europarechtlich nicht erforderlich. Vor diesem Hintergrund sollte auf die Regelung verzichtet werden.



b. Aufsicht über Beteiligungsunternehmen (§ 41 Abs. 3 MStV-E)

Im Hinblick auf die Regelung zur Entsendung von Gremienmitgliedern in die Aufsichtsgremien der Beteiligungsgesellschaften geben wir zu bedenken, dass damit Interessenskonflikte ausgelöst werden können. Die Leitung einer Anstalt hat regelmäßig die Aufsichtsgremien nach § 42 Abs. 1 MStV-E über die Lage in den Beteiligungsunternehmen zu informieren. Damit wird sichergestellt, dass die Aufsichtsgremien insbesondere die rundfunkrechtliche Zulässigkeit der Tätigkeit von Beteiligungsunternehmen kontrollieren können. In der Neufassung des § 41 Abs. 3 MStV-E sollen Gremienmitglieder nun in den Beteiligungsunternehmen in Aufsichts- bzw. Kontrollgremien vertreten sein. Wenn jedoch ein Verwaltungsrats- oder Rundfunkratsmitglied der Rundfunkanstalt z.B. als Aufsichtsrat im Kontrollgremium einer Beteiligung einen Sitz hat, kommt das betroffene Gremienmitglied in eine Doppelfunktion.

c. Veröffentlichung von Geschäftsführergehältern (§ 41 Abs. 6 MStV-E)

Nach § 41 Abs. 6 MStV-E sollen die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF sowie das DRadio darauf hinwirken, dass die Bezüge der Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen angegeben werden. Alle vertraglich zugesicherten Bezüge einer Geschäftsführung werden durch das jeweilige Kontrollorgan festgelegt bzw. sind bereits heute dem jeweiligen Kontrollorgan (Aufsichtsrat und/oder Gesellschafterversammlung) bekannt. Eine andere Frage ist jedoch, ob die Bezüge auch öffentlich bekannt werden sollten. Dagegen sprechen das Recht auf Persönlichkeitsschutz der Organmitglieder und der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Beteiligungsunternehmen. Schon jetzt sieht § 285 Nr. 9 HGB grundsätzlich die Veröffentlichung von Gesamtbezügen von Geschäftsführungen im Rahmen des Jahresabschlusses vor. Das HGB hat jedoch in § 286 Abs. 4 ausdrücklich einer Gesellschaft die Möglichkeit eingeräumt, auf die Veröffentlichung der Organbezüge zu verzichten, wenn dadurch die Bezüge eines Mitglieds feststellbar sind. Begründet wird das mit dem Persönlichkeitsschutz der jeweiligen Organmitglieder. Neben diesem Schutz des Persönlichkeitsrechts des Einzelnen ist eine solche Verpflichtung auch aus Wettbewerbsgründen problematisch. Würden die Bezüge von Geschäftsführungsmitgliedern dieser Beteiligungen veröffentlicht, hätten Wettbewerber einen transparenten Überblick über die Bezüge der Führungskräfte mit dem Ergebnis, dass die besten Kräfte mit Gegenangeboten leicht abgeworben werden könnten.

14. Gesamtbudget und Kostensteuerung (§ 35 MStV-E)

Die Regelung zu einem Gesamtbudget ist zu begrüßen, da sie den Rundfunkanstalten unter Wahrung des Gebots von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mehr Flexibilität ermöglicht. Soweit eine Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen ist, wird dafür geworben, in der Regelung auf eine Wahrung der Programmfreiheit hinzuweisen oder zumindest in die Begründung eine Klarstellung aufzunehmen, dass im Rahmen der Umsetzung der Verpflichtung die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten zu wahren ist. Mit Blick auf die Rundfunkfreiheit kann es keine unmittelbare und uneingeschränkte Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanzwirksamen Maßnahmen im Programmbereich geben. Programmentscheidungen können nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Kriterien getroffen werden.



Soweit eine anstaltsübergreifende Kostenrechnung nach einheitlichen Maßstäben vorgesehen ist, dürfte diese allein wegen der Organisationsautonomie der Landesrundfunkanstalten bzw. den zwingenden Vorgaben zu Organisationsstrukturen aus den unterschiedlichen Staatsverträgen schwierig umzusetzen sein. Eine Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Instrument zur Steuerung der Binnenorganisation und dient damit der Berichtspflicht nach innen. Die Forderung sollte sich daher auf ausgewählte, von den Sendern zu identifizierende Produkte (inkl. Kennzahlen) beschränken.

Eine entsprechende Regelung erscheint vor dem Hintergrund der zuletzt mit dem 3. MÄStV eingeführten Verpflichtung von wirtschaftlichen Benchmarks, deren Wirkung sich noch gar nicht zeigen konnte, nicht erforderlich.

15. Governance Kodex (§ 31f MStV-E)

Der Reform-StV-E sieht vor, dass ARD, ZDF und DRadio gemeinsam für Leitung und Aufsicht einen Governance Kodex entwickeln. Die ARD ist derzeit dabei, gemeinsam mit den Gremien einen Governance Kodex für Leitung und Aufsicht zu implementieren. Der gemeinsam von einem Lenkungsausschuss – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Häuser und der Gremien – erarbeitete Entwurf durchläuft derzeit eine Konsultationsphase.

16. Datenschutz und Rundfunkdatenschutzbeauftragter (§ 31j ff. MStV-E)

Die im ReformStV vorgesehenen Regelungen zur besonderen Verantwortung bei der Datenverarbeitung sowie zum gemeinsamen Rundfunkdatenschutzbeauftragten in §§ 31i ff. MStV-E werden ausdrücklich begrüßt. Ein verantwortlicher Umgang mit personenbezogenen Daten ist für die ARD prioritär.

Eine Klarstellung, dass der Austausch personenbezogener Daten im Rahmen des technischen Plattformsystems im beschriebenen Umfang zur Auftragserfüllung gehört, schafft für die ARD Rechtssicherheit bei einer entsprechenden Datenverarbeitung.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen derjenigen Rundfunkanstalten, die schon heute auf freiwilliger Basis einen gemeinsamen Rundfunkdatenschutzbeauftragten ernannt haben, wird – vorbehaltlich landesrechtlicher Regelungen – auch die gesetzliche Verankerung einer gemeinsamen Datenschutzaufsicht für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten positiv bewertet. Eine einheitliche Aufsicht schafft klare Zuständigkeiten und liegt im Interesse eines starken Datenschutzes.

Zur Wahrung der Zuständigkeit der Gremien der Rundfunkanstalten sollte dabei der gemeinsame Rundfunkdatenschutzbeauftragte von den Rundfunkräten der Landesrundfunkanstalten und nicht allein durch den Rundfunkrat der Vorsitzanstalt gewählt werden. Vorbehaltlich einer entsprechenden Einschätzung durch die Gremien wäre es zur Gewährleistung von klaren Zuständigkeiten und Verfahren zudem sinnvoll, wenn die (eingeschränkte) Dienstaufsicht – innerhalb der ARD – durch einen federführenden Verwaltungsrat ausgeübt würde und nicht wechselnd vom Verwaltungsrat der jeweiligen Vorsitzanstalt.



17. Einsatz von Telefonmehrwertdiensten (§ 33 Abs. 1 Satz 3 MStV-E)

Mit einer Neuregelung in § 33 Abs. 1 S. 3 MStV-E soll den Anstalten künftig die Nutzung sog. Telefonmehrwertdienste untersagt werden. Bisher war es den Anstalten lediglich verboten, aus der Nutzung solcher Dienste Einnahmen zu erzielen. Die Anstalten nutzen entsprechend bisher Massenverkehrsnummern, die sie nicht selbst vorhalten können, sondern sich hierfür technischer Dienstleister bedienen müssen. Es entstehen dabei Kosten von maximal 20ct pro Anruf.

Die Verwendung von Massenverkehrsnummern ist zum Schutz des Netzes in Fällen, in denen binnen kurzer Zeit eine sehr große Zahl von Anrufen zu erwarten ist, nötig. Dies betrifft insbesondere bestimmte Gewinnspiele, aber vor allem auch Sendungen mit Zuschauerbeteiligung in Form von Votings (z.B. den ESC einschl. Vorentscheid). Es ist technisch nicht möglich, auf andere Nummern auszuweichen. Telefonanlagen können das hohe Anrufaufkommen nicht bewältigen. Das kann auch für ganze Ortsnetze zutreffen, die zum Schutz der Erreichbarkeit von z.B. Polizei und Feuerwehr aber geschützt werden müssen. Auch die denkbare Nutzung von für den Anrufer kostenfreien 0800-Nummern ist technisch unmöglich und von Seiten der Netzbetreiber unzulässig, weil die dafür genutzten intelligenten Netze das plötzliche hohe Anrufaufkommen nicht bewältigen können.

Zusammengefasst wäre also bei einem Verbot der Nutzung von Telefonmehrwertdiensten die Durchführung von Publikumsbeteiligungen in Form von Votings und bestimmten Gewinnspielen per Telefon nicht mehr möglich.

Daneben werden Telefonmehrwertdienste genutzt, um den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern eine telefonische Kontaktmöglichkeit zum Zentralen Beitragsservice (ZBS) zu eröffnen; Einnahmen werden damit nicht erzielt. Auch hier gilt, dass mit normalen Festnetzleitungen das Telefonaufkommen nicht bewältigt werden könnte. Ggfs. könnte auf (Telefonmehrwert-)Dienste ausgewichen werden, die von den Anstalten bezahlt werden, wobei zu prüfen wäre, ob das nach dem Wortlaut überhaupt möglich ist. In jedem Fall würden den Anstalten erhebliche zusätzliche Kosten entstehen.

18. Gefahr zusätzlichen Aufwands im administrativen Bereich

Die ARD plädiert dafür, die vorgesehenen Regelungen mit Blick auf die Erwartungen der KEF und der Länder nach Aufwands- und Kostenreduzierung noch einmal auf den damit verbundenen administrativen, bürokratischen Aufwand zu überprüfen. So enthält der Entwurf an unterschiedlicher Stelle neue Prüf-, Berichts- und Begründungspflichten, die bei der ARD erheblichen Aufwand außerhalb der Programmerstellung verursachen würden.

19. GWB-Novelle

Um für die Rundfunkanstalten Rechtssicherheit bei der Zusammenarbeit zu schaffen und um kartellrechtliche Risiken zu vermeiden, ist eine Bereichsausnahme im GWB weiterhin unbedingt erforderlich.



Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen und den weiteren Austausch zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Kai Gniffke