

**Vorschläge des Zukunftsrates zur Reform des öffentlich-
rechtlichen Rundfunks**
**Schriftliche Stellungnahme im Anhörverfahren im Ausschuss für
Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien des Landtags
Rheinland-Pfalz**

von

Prof. Dr. Dieter Dörr*

I. Einleitung

Entsprechend der inzwischen erfolgten Benennung der Anzuhörenden durch die Fraktionen hat mich der Ausschuss für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien des Landtages Rheinland-Pfalz mit Schreiben vom 6. März 2024 eingeladen, an dem Anhörverfahren zu den Vorschlägen des Zukunftsrates zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das am Donnerstag, dem 11. April 2024, 10.00 Uhr, in Mainz, Deutschhaus, Platz der Mainzer Republik, Saal 7 stattfindet, als sachverständige Auskunftsperson teilzunehmen und zur Vorbereitung der mündlichen Anhörung bereits vorab eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Dieser Bitte zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme komme ich gerne nach.

Der von den Ländern eingesetzte Zukunftsrat, der aus acht Expertinnen und Experten bestand, hat in seinem am 18. Januar 2024 übergebenen Bericht seine Empfehlungen zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgelegt. Diese Empfehlungen konzentrieren sich auf sieben zentrale Punkte nämlich:

1. die **Schärfung des Auftrags** der Öffentlich-Rechtlichen,
2. eine **neue Organisation** und „zeitgemäße Gremien“ mit eindeutigen Verantwortlichkeiten und wirksamer Kontrolle,
3. die **Schaffung einer ARD-Anstalt** anstelle der bisherigen Arbeitsgemeinschaft ARD
4. eine starke **Fokussierung der neun Landesrundfunkanstalten auf ihre Region**,
5. eine gemeinsame Tochtergesellschaft von ARD, ZDF und Deutschlandradio für die **Entwicklung und den Betrieb einer einheitlichen Technologie** für die digitalen Plattformen,
6. die **Weiterentwicklung der Führungs- und Organisationskultur** und

* Bis 30.9.2017 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, bis 28.02.2018 Direktor des Mainzer Medieninstituts.

7. ein **neues Finanzierungsverfahren** für ARD, ZDF und Deutschlandradio gemäß erbrachter Leistung, nämlich der vollständigen Erfüllung ihres Auftrages.

Diese in dem fast 40seitigen Bericht näher begründeten Vorschläge verdienen es, ernst genommen und einer kritischen Betrachtung unterzogen zu werden. Allerdings kann ich dabei einer von der Vorsitzenden des Zukunftsrates geäußerten Bitte, die Vorschläge nur in ihrer Gesamtheit zu bewerten, nicht entsprechen. Vielmehr ist es unumgänglich, die einzelnen Vorschläge jeweils gesondert zu betrachten, zumal meine Bewertung durchaus unterschiedlich ausfällt.

II. Bewertung

1. Allgemeines

In seiner Beschreibung der Ausgangslage geht der Zukunftsrat davon aus, dass angesichts einer zunehmend fragmentierten Gesellschaft und verhärteter Konfliktlinien die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch wichtiger und anspruchsvoller geworden ist als bisher. Dem stimme ich nachdrücklich zu. Mit den durch die Digitalisierung bewirkten Veränderungen geht eine zunehmende Fragmentierung der Gesellschaft einher. Die Folge dieser Fragmentierung ist, dass sich Communities bilden, die, gestützt auf die im Internet bereitstehenden Kommunikationsplattformen, vorwiegend untereinander kommunizieren und sich dem Austausch mit anderen Gruppen tendenziell verschließen. Dadurch entstehen sog. Echokammern bzw. Filter Bubbles. Da sich in diesen digitalen Realitäten eigene Mentalitäten und Sichtweisen herausbilden, ist das Risiko hoch, dass sie sich von anderen Communities, insbesondere von den Eliten aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft eines Landes, entfremden. Schließlich hat die massenhafte Verbreitung von Hass und Hetze in einem Ausmaß zugenommen, das sich viele vor gar nicht langer Zeit nicht vorstellen konnten. Dadurch wird der rationale übergreifende Diskurs in der Gesellschaft gefährdet, der die Voraussetzung für eine auf umfassende und vielfältige Information gestützte Willensbildung und damit für eine funktionsfähige Demokratie ist. Hinzu tritt die immer schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss bei diversen Online-Angeboten die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Angesichts dieser Entwicklung wächst, wie auch das Bundesverfassungsgericht betont, die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund

zu rücken. Er muss also ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden. Daraus ergibt sich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, worauf der Zukunftsrat zutreffend hinweist, nicht etwa entbehrlich geworden ist, sondern – ganz im Gegenteil - unverzichtbarer als je zuvor.

2. Schärfung des Auftrages

Der Zukunftsrat empfiehlt in seinem Bericht, den Auftragsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen in zentralen Aspekten zu schärfen und fortzuentwickeln. Diese Forderung ist für den Zukunftsrat von zentraler Bedeutung, weil er mittels eines geschärften Auftrags das Finanzierungsverfahren fundamental verändern will (dazu unter 7.). Nun ist die Forderung nach einer Schärfung des Auftrages keineswegs neu, sondern war und ist Gegenstand zahlreicher Beiträge und beschäftigte bzw. beschäftigt die Medienpolitik seit geraumer Zeit. Allerdings sind die Vorschläge des Zukunftsrats schon durch die Bestimmung des § 26 Abs. 1 MStV in der Fassung des Dritten Medienänderungsstaatsvertrages, der am 1.7.2023 in Kraft getreten ist, nahezu vollständig umgesetzt. Dieser verlangt, wie vom Zukunftsrat empfohlen, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien. Zudem legt § 26 Abs. 1 MStV fest, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen haben. Schließlich bestätigt § 26 Abs. 1 MStV dass nur die Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, Teil des Auftrags ist und die angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen sowie Angebote der Kultur, Bildung, Information und Beratung auf der ersten Auswahlebene der eigenen Portale und über alle Tageszeiten hinweg in den Vollprogrammen wahrnehmbar sein müssen. Was also der Zukunftsrat insoweit für die Zukunft empfiehlt, ist bereits jetzt weitgehend geltendes Recht.

Im Hinblick auf eine Schärfung des spezifischen Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist nichts dagegen einzuwenden, wenn die Länder durch geeignete Regeln im fünften Medienänderungsstaatsvertrag den Funktionsbereich noch genauer beschreiben. Insoweit muss mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein besonderer Programmauftrag übertragen und er zum Garanten für die Erfüllung der Voraussetzungen gemacht wurde, die die Rundfunkfreiheit an ein duales Rundfunksystem stellt. Nur wenn und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Aufgabe, ein umfassendes, Unterhaltung, Bildung, Information und Politik berücksichtigendes Angebot zu bieten, in vollem Umfang erfüllt, das die gesamte Bandbreite gesellschaftlichen Lebens und die kulturelle Vielfalt widerspiegelt, sich an alle richtet und für alle erreichbar ist, sind die

Voraussetzungen der Rundfunkfreiheit gewahrt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk – dies wird leider manchmal selbst von Verantwortlichen des Systems verkannt – wird demnach im Interesse der Informationsfreiheit, der kulturstaatlichen Aufgabe und der Demokratie in die Pflicht genommen, um insgesamt ein vielfältiges, umfassendes und ausgewogenes mediales Angebot zu gewährleisten. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Angebote tatsächlich den kommerziellen Angeboten jedweder Art zunehmend angleicht, läuft er Gefahr, seinen Auftrag zu verfehlen und somit auch seine Legitimation zu verlieren. Er hat in der Zeit der Digitalisierung und der wachsenden technischen Möglichkeiten ein Kontrastangebot entgegenzusetzen, mit welchem der klassische Rundfunkauftrag erfüllt wird.

3. Neue Organisation

Im Hinblick auf die Leitung von der aus Sicht des Zukunftsrats neu zu gründenden ARD-Anstalt (dazu unter 4.), des ZDF und des Deutschlandradios schlägt der Zukunftsrat kollegiale Geschäftsleitungen vor, in denen die oder der Vorsitzende nur als Ultima Ratio ein Letztentscheidungsrecht besitzen solle. Das befördere, so der Zukunftsrat, eine zeitgemäße Managementkultur mit Blick auf die Komplexität der digitalen Welt. Zudem solle bei neu zu gründenden ARD-Anstalt, dem ZDF und dem Deutschlandradio ein Geschäftsleitungsressort „Erfüllung des Angebotsauftrags und Publikumsdialog“ neu geschaffen werden. Auch damit werde die Demokratie- und Gemeinwohlorientierung der Öffentlich-Rechtlichen bekräftigt.

Dieser Vorschlag überzeugt nicht. Es ist schon, wenn man eine kollegiale Leitung für unbedingt erforderlich hält, nicht nachvollziehbar, warum dieses Modell nur für die neu zu gründenden ARD-Anstalt, das ZDF und das Deutschlandradio, aber nicht für die neun Landesrundfunkanstalten vorgeschlagen wird.

Hinzu kommt, dass beim Zukunftsrat ein Missverständnis über die bisherigen Intendantenverfassungen vorzuliegen scheint. Es ist nämlich keineswegs so, dass die Intendantin bzw. der Intendant die jeweiligen Rundfunkanstalten allein leitet. Vielmehr sehen alle Satzungen bzw. Geschäftsordnungen der Rundfunkanstalten vor, dass die Direktorinnen bzw. Direktoren und die Justiziarinnen bzw. Justiziar ihre Geschäftsbereiche **in eigener Verantwortung** leiten. Bei allen Rundfunkanstalten findet regelmäßig im wöchentlichen Rhythmus eine Leitungs- bzw. Direktorenkonferenz statt, die alle geschäftsbereichsübergreifenden Fragen erörtert und regelmäßig einvernehmlich löst. Der Intendantin bzw. dem Intendanten steht lediglich ein Letztentscheidungsrecht zu. Am Letztentscheidungsrecht des bzw. der Vorsitzenden, welcher der Intendantin bzw. dem Intendanten entspricht, möchte aber der Zukunftsrat gar nichts ändern. Damit handelt es sich inhaltlich gar nicht um eine kollegiale Leitung, sondern allenfalls um eine modifizierte Intendantenverfassung.

Dann sollte man es aber auch bei der Bezeichnung Intendantin bzw. Intendant statt Vorsitzende bzw. Vorsitzendem belassen.

Will man aber eine echte kollegiale Führung einführen, kann davor nur gewarnt werden. Die Idee der kollegialen Führung einer Rundfunkanstalt ist nämlich keineswegs neu und modern, sondern war ein bei Radio Bremen von 1979 bis 1998 bestehende und krachend gescheitertes Modell dar. Daher nahm der Bremer Gesetzgeber im Jahr 1998 gerade eine Abkehr vom kollegialen Leitungsprinzip bzw. Direktorialprinzip vor, weil sich das kollegiale Leitungsprinzip als ineffektiv und für Radio Bremen existenzgefährdend erwiesen hatte. Der Gesetzgeber machte sich also auf den Weg zurück zur Intendantenverfassung. Bemerkenswert sind insbesondere die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Direktorialverfassung, das im Wege einer Verfassungsbeschwerde gegen die Änderung des Radio-Bremen Gesetzes angerufen wurde. Die 1. Kammer des Bundesverfassungsgerichts wies in ihrem Beschluss vom 15. Januar 1999 (1 BvR 1946/98) darauf hin, dass die Direktorialverfassung entgegen den Erwartungen des damaligen Gesetzgebers, „keine Nachahmung in der ARD gefunden“ habe und sich „hinsichtlich straffer und effizienter Führung der Anstalt in der Praxis, insbesondere vor Hintergrund der aktuellen Herausforderungen, nicht bewährt hat“.

Schließlich ist der Vorschlag, ein Geschäftsleitungsressort „Erfüllung des Angebotsauftrags und Publikumsdialog“ neu zu schaffen, nicht überzeugend. Die Erfüllung des Angebotsauftrags muss in der Zuständigkeit des bzw. der Programmverantwortlichen liegen, also der Programmdirektorin bzw. des Programmdirektors. Ein geeigneter Vorschlag zur Verschlankung der Leitungsebene wäre es zum Beispiel, bei allen Rundfunkanstalten nur eine Programmdirektorin bzw. einen Programmdirektor vorzusehen.

4. Schaffung einer ARD-Anstalt und eine starke Fokussierung der neun Landesrundfunkanstalten auf ihre Region

Die Forderung, eine eigenständige ARD-Anstalt zu schaffen, ist aus meiner Sicht nicht zielführend. Der Aufbau einer eigenständigen Rundfunkanstalt neben den bestehenden neun Landesrundfunkanstalten ist in jedem Fall mit einem nicht unerheblichen organisatorischen und finanziellen Mehraufwand verbunden. Allerdings ist eine Stärkung der ARD als Arbeitsgemeinschaft durchaus sachgerecht. Dies kann aber durch eine Änderung des ARD-Staatsvertrages erreicht werden, ohne dass man eine eigenständige ARD-Anstalt schafft, sondern es vielmehr bei der bestehenden Arbeitsgemeinschaft belässt. Schließlich ist eine stärkere Fokussierung der neun Landesrundfunkanstalten auf ihre Region durchaus zu begrüßen.

5. Gemeinsame Tochtergesellschaft von ARD, ZDF und Deutschlandradio für die Entwicklung und den Betrieb einer einheitlichen Technologie für die digitalen Plattformen

Die Idee, dass die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf einer Plattform zusammengefasst werden sollten, ist aus meiner Sicht sachgerecht, bleibt aber auf halbem Weg stehen. Vielmehr sollten die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit anderen, für den politischen und kulturellen Diskurs wichtigen Angeboten, wie etwa die von Museen oder Wissenschafts- und Kultureinrichtungen, zusammengeführt werden. Stichwort für diese Debatte ist der Wunsch, einen nationalen öffentlichen Kommunikationsraum, einen Public Open Space, herzustellen. Auf diese Weise könnten diese Inhalte leichter auffindbar sein und auch in journalistisch-redaktionell neuer Weise aufbereitet werden. Allerdings bedarf die Frage, ob dafür eine gemeinsame Tochtergesellschaft von ARD, ZDF und Deutschlandradio erforderlich ist, genauerer Prüfungen. Der Aufbau einer Tochtergesellschaft bringt etwa steuerliche Folgen (Umsatzsteuerpflicht) mit sich, die berücksichtigt werden müssen.

6. Weiterentwicklung der Führungs- und Organisationskultur

Die Empfehlung, die Führungs- und Organisationskultur weiterzuentwickeln ist zu begrüßen. Allerdings wurden diese Empfehlungen in weiten Teilen bereits durch den Vierten Medienänderungsstaatsvertrag, der am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, umgesetzt. Darin sind in den §§ 31 a ff. MStV umfassende Regelungen zur Stärkung der Compliance, Transparenz und Gremienkontrolle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthalten, die für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio gelten.

7. Neues Finanzierungsverfahren

Das von dem Zukunftsrat vorgeschlagene neue Finanzierungsverfahren ist abzulehnen. Es ist aus meiner Sicht mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar. Die diesbezüglichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts sind insoweit glasklar und völlig unmissverständlich. Die Höhe des Finanzbedarfs richtet sich nach dem geltenden Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diesen Finanzbedarf hat die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) nach den Maßstäben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen und festzustellen. Die Länder können von dem Vorschlag der KEF nur aus den vom Bundesverfassungsgericht eindeutig beschriebenen Gründen abweichen. Eindeutig ausgeschlossen ist es, zur Durchsetzung einer späteren Strukturreform die Zustimmung zur Gebührenerhöhung zu verweigern. Es liegt aber erkennbar auch neben den Vorgaben des

Bundesverfassungsgerichts, wenn der Zukunftsrat die Finanzierung ex post von dem Ausmaß der Erfüllung des Auftrags abhängig machen will. Zudem lässt sich der Auftrag gar nicht so konkret beschreiben, dass sich von einer neu zusammengesetzten KEF feststellen lässt, wieweit (80%, 90% oder 100%) er erfüllt wurde. Schließlich läuft das Ganze auf eine Programmkontrolle hinaus und ist schon wegen der in der Rundfunkfreiheit verankerten Programmautonomie mit der Verfassung nicht vereinbar.