



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft - ver.di zum Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (MStV-E) der Rundfunkkommission der Länder vom 19. November 2021

Inhalt

A. Vorbemerkung	1
B. Zusammenfassung	2
C. Die Positionen zum Diskussionsentwurf im Einzelnen	5
I. Allgemein zur Optimierung von Auftrag und Struktur	5
II. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§ 26 Abs. 1 MStV-E)	7
III. Grundsätze der Berichterstattung (§ 26 Abs. 2 MStV-E)	15
IV. Gemeinwohlauftrag bezieht sich explizit auf Onlineauftrag (§ 30 Abs. 3 MStV-E).....	16
V. Fernsehprogramme (§ 28 MStV-E).....	16
VI. Die Rolle und Verantwortung der Gremien (§ 31 MStV-E).....	17
VII. Nicht-europäische Produktionen (§ 30 Abs. 2 MStV-E)	23
VIII. Gemeinwohlorientierte Algorithmen (§ 30 Abs. 4 MStV-E)	24
IX. Probetrieb von Telemedien und Dreistufentest (§ 32 Abs. 8 MStV-E).....	25
X. Verlagerung der Programme ins Non-Lineare (§ 32a MStV-E)	26
XI. Finanzen	29

A. Vorbemerkung

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 19. November 2021 einen Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgelegt. Im Zuge dieses Verfahrens haben Dritte nun die Möglichkeit zur Stellungnahme. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) - als politische Stimme seiner acht Mitgliedsgewerkschaften auch für die Medien- und Kulturpolitik zuständig – und die fachlich zuständige Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft - ver.di nehmen gerne zum vorliegenden Diskussionsentwurf Stellung.

Diese Stellungnahme folgt der Prämisse des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), dass die Medienlandschaft insgesamt gewährleisten muss, „die in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster“ abzubilden (Urteil vom 11.09.2007). Es geht also um die Frage, ob die Medienlandschaft ihrer Aufgabe und Funktion in der repräsentativen Demokratie gerecht wird, ein „ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung“ zu sein (BVerfG, „Spiegel-Urteil“, 1966).

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat - als beitragsfinanzierte und gemeinwohlorientierte Organisation - eine große Verantwortung, die sie zu besonderer Transparenz und Dialogbereitschaft verpflichtet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk braucht aber auch die Sicherheit der viel zitierten „Entwicklungsgarantie“, um seine Aufgabe auch in einer komplexen, digitalisierten Welt erfüllen zu können. Diesem Auftrag hat die Finanzierung zu folgen.

B. Zusammenfassung

Grundsätzlich begrüßen ver.di und DGB den „Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (MStV-E) der Rundfunkkommission der Länder vom 19. November 2021 und das Vorhaben, der digitalen Transformation der Anstalten einen rechtlichen Rahmen zu geben sowie Akzeptanz und Qualität des gemeinwohlorientierten Rundfunks fortzuentwickeln.

Bei einzelnen Vorschlägen sehen ver.di und DGB Diskussionsbedarf. Hierzu werden Ergänzungsvorschläge gemacht.

Gegen einige Vorschläge bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Dies betrifft insbesondere die Schwerpunktbildung im Programmbereich (§ 26 Abs. 1 Satz 8 MStV-E), die Abstufung der Unterhaltung (§ 26 Abs. 1 Satz 9 MStV-E), das Finanz-Benchmarking durch die Gremien (§ 31 Abs. 2 c MStV-E) und die Deckelung der Kosten bei Verlagerungen von Programmen ins Nichtlineare (§ 32a Abs. 6 MStV-E). Diese Vorschläge sind nicht mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar und sollten gestrichen werden.

Die ausführliche Begründung der folgenden Vorschläge und Forderungen finden sich in Abschnitt C:

- **§ 26 Abs. 1 Satz 5 MStV-E: Statt „bei der Angebotsgestaltung“ sollte formuliert werden „bei der Gestaltung des Gesamtangebots“, um die Telemedienangebote deutlicher einzubeziehen.**
- **§ 26 Abs. 1 Satz 8 MStV-E: Der in eckigen Klammern gesetzte Vorschlag „[im Schwerpunkt]“ sollte entfallen. Ver.di und DGB lehnen diese Schwerpunktsetzung ab. Die Formulierung sollte lauten: „Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben der Information, Bildung, Beratung, Kultur und Unterhaltung zu dienen.“**
- **§ 26 Abs. 1 Satz 9 MStV-E sollte vollständig entfallen. Das Gesamtprogramm muss einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen. Unterhaltung ist den anderen Bereichen gleichgestellt.**
- **§ 26 Abs. 1 Satz 10 MStV-E sollte vollständig entfallen.**
- **Viel wichtiger ist es, die „Wahrnehmbarkeit“ der öffentlich-rechtlichen Programme und Angebote im Digitalen weiter abzusichern. Hier sollten Auffindbarkeitsprivilegierungen für gemeinwohlorientierte Medien auf den Medienintermediären geprüft werden, um dort die kommunikative Chancengleichheit sicherzustellen, wie dies bereits in § 84 MStV für Medienplattformen geschehen ist. Soziale Netzwerke und News-Aggregatoren haben eine zunehmende Bedeutung für die Meinungsbildung.**
- **§ 31 Abs. 2b Satz 4 MStV-E ist wie folgt zu formulieren: „Auf Wunsch ist den Gremien externer Sachverstand zur Verfügung zu stellen.“**
- **Der Aufbau einer gemeinsamen Plattform ist eine Mammutaufgabe, die schnellstmöglich umzusetzen ist.**
- **Die Entwicklung und der Aufbau einer für das Publikum attraktiven gemeinsamen Plattform kann in Kooperation mit anderen EBU-Anstalten umgesetzt werden. Dies kann der Plattform weiteres „Gewicht“ verleihen, um auf die kritische Masse anzuwachsen, die in der derzeitigen digitalisierten Informationsgesellschaft benötigt wird.**

- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf bedarfsgerechte Finanzierung. Dies gilt selbstverständlich für die Entwicklung und den Betrieb der gemeinsamen Plattform.
- Das Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf kommerziellen Drittplattformen kann nur ultima ratio sein, um bestimmte Publikumsgruppen anzusprechen.
- In § 30 Abs. 2 MStV-E soll ein neuer Satz 3 aufgenommen werden: „Die Wirkungen der 10%-Klausel sollte im Zeitraum von 5 Jahren evaluiert werden; hinsichtlich der Wirkung auf die Steigerung der Attraktivität des Angebots einerseits und die damit verbundene Etatwirkung in Bezug auf eigene Produktionen und Auftragsproduktionen.“
- Gemeinwohlorientierte Empfehlungs-Algorithmen sollten immer auch Empfehlungen unterbreiten, die über das individuelle Nutzungsverhalten hinausgehen. Eine Verfestigung von Filterblasen läuft der Vielfalt des Programmangebotes des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegen und verhindert einen offenen Diskurs.
- § 32 Abs. 9 MStV-E ist zu streichen.
- § 32 a Abs. 6 MStV-E ist ersatzlos zu streichen.
- Als neuer § 32 a Abs. 6 MStV-E ist aufzunehmen: „Den durch die Programmüberführung verursachten Auswirkungen auf Bestand und Struktur der Beschäftigung ist durch geeignete personalwirtschaftliche Maßnahmen entgegenzuwirken.“
- An geeigneter Stelle muss sichergestellt werden, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die Grundsätze der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit ergänzt werden.
- Das durch den vorliegenden Diskussionsentwurf beauftragte Programm muss entsprechend dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf bedarfsgerechte Finanzierung auch budgetiert werden. Diese Aufgabe übernimmt die KEF nach dem bekannten dreistufigen Verfahren.

C. Die Positionen zum Diskussionsentwurf im Einzelnen

I. Allgemein zur Optimierung von Auftrag und Struktur

Ver.di und DGB sehen den vorgelegten Diskussionsentwurf in engem Zusammenhang mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag aus den Jahren 2018 (Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018, im Folgenden: BVerfGE 2018) und 2021 (Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021, im Folgenden: BVerfGE 2021). Beide Entscheidungen haben die Bedeutung des gemeinwohlorientierten Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Medien gestärkt. Das Gericht setzt sich mit den Gefahren der Internetkommunikation auseinander. Die Rundfunkanstalten haben demnach einen verfassungsrechtlichen Auftrag, im Internet ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden, indem sie durch „authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken“ (BVerfGE, 2021, Rn. 81; BVerfGE 2018, Rn. 80).

Dieser Gegengewichtsauftrag begründet sich dadurch, dass die Digitalisierung der Medien nicht automatisch zu mehr Vielfalt führe. Die Netz- und Plattformökonomie des Internet und insbesondere die sozialen Netzwerke begünstige Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Hinzu komme ein vermehrt komplexes Informationsaufkommen, einseitige Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes (BVerfGE, 2021, Rn. 81). Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf (BVerfGE 2018, Rn. 79). Dies alles führe dazu, dass es „schwieriger wird, zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung zu unterscheiden, sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt.“ (BVerfGE, 2021, Rn. 81.)

Ver.di und DGB teilen diese Einschätzung des Gerichts. Darüber hinaus ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen linearen Programmen bislang an starre Verbreitungswege

gebunden, obwohl, wie das Gericht feststellt „die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege“ gebracht haben sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglichen (BVerfGE 2021, Rn. 79). Hinsichtlich des anhaltenden Trends, dass Inhalte über alle Altersgruppen hinweg vermehrt über Mediatheken und andere Abrufdienste genutzt werden, besteht ein Bedürfnis nach mehr Flexibilität. Es ist an den Bundesländern, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, vor diesen Herausforderungen ein tatsächliches Gegengewicht bilden zu können und die technischen, strukturellen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen zu setzen. Dazu verpflichtet die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie müssen für eine Medienordnung sorgen, in der Meinungsvielfalt und Medienpluralismus gewährleistet sind (BVerfGE 73, 118, 153).

So betont auch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Um die Erfüllung des Auftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen garantieren. Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden. (BVerfGE 2021, Rn. 83)

II. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§ 26 Abs. 1 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen die gesetzliche Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte der jüngsten Bundesverfassungsgerichtsurteile insbesondere mit Blick auf den Bereich der Telemedien.

Ver.di und DGB lehnen eine Schwerpunktbildung im Programm ab. Ebenso ist eine Abstufung von Unterhaltung im Verhältnis zu anderen Programminhalten und eine Regelung zur Steuerung von Programminhalten zu bestimmten Sendezeiten abzulehnen.

1. Gemeinwohlorientierter Auftrag

Ver.di und DGB begrüßen, dass in der gesetzlichen Ausformulierung des Auftrags in § 26 Abs. 1 Satz 3-7 MStV-E die Gemeinwohlorientierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betont wird. Zu einzelnen Regelungen sind aus Sicht von ver.di und DGB Klarstellungen nötig.

a) Gesamtgesellschaftlicher Diskurs

In § 26 Abs. 1 Satz 3 MStV-E tritt neben der Förderung der internationalen Verständigung, der europäischen Integration und dem gesellschaftlichen Zusammenhalt nunmehr der Auftrag, dass die Anstalten auch den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern.

Ver.di und DGB begrüßen dies ausdrücklich. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig eine Verständigung zwischen den Bundesländern und dem Bund ist. Dies gilt nicht nur in Zeiten der Pandemie, sondern wird mit Blick auf große Themen wie Klimawandel und digitale Transformation weiter relevant bleiben. Um diese Themen auch sozial nachhaltig gestalten zu können ist der föderale Senderverbund mit den Landesrundfunkanstalten und den bundesweiten Vollprogrammen ARD, ZDF und Deutschlandfunk ein essenzieller Bestandteil, um diese Debatten in Bund und Ländern gesamtgesellschaftlich anzugehen.

Ver.di und DGB sehen diesen Zusatz vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, dass sich die freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der

demokratischen Ordnung in einem Prozess der Kommunikation vollzieht, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte (zuletzt BVerfGE 2021, Rn. 77).

b) Gesamtangebot für alle

Ver.di und DGB erkennen in § 26 Abs. 1 Satz 4 MStV-E, in dem es heißt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Aufgabe haben, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten, eine deklaratorische Klarstellung des verfassungsrechtlichen Auftrags. Danach soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk, als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen. Dies sehen ver.di und DGB als Kern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an, der seine Stellung im dualen Rundfunksystem legitimiert.

Als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern hat er zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den privatwirtschaftlichen Medienmarkt nicht gewährleistet werden kann (BVerfGE 2018, Rn. 77 m.w.N.). Publizistischer und ökonomischer Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird (BVerfGE 2021, Rn. 78). Die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk ist in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit abzubilden (BVerfGE 2021, Rn. 76).

Hierin erkennen ver.di und DGB die Aufgabe, ein Angebot für alle zu machen. Dies gesetzlich stärker auszuformulieren und auszudifferenzieren wird von ver.di und DGB begrüßt.

c) Möglichkeiten der Beitragsfinanzierung nutzen

In § 26 Abs. 1 Satz 5 MStV-E heißt es, dass die Anstalten bei der Angebotsgestaltung „die Möglichkeiten nutzen (sollen), die ihnen aus der Beitragsfinanzierung erwachsen“ und dabei durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt bei(tragen).“

Ver.di und DGB sehen dies als gesetzliche Ausgestaltung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So heißt es in der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk neben Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen vorrangig aus dem Rundfunkbeitrag finanziere und er dadurch dazu befähigt wird, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen zu handeln. „Auf dieser Basis kann und soll er durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Er hat hierbei insbesondere auch solche Aspekte aufzugreifen, die über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben.“ (BVerfGE 2021, Rn. 79; BVerfGE 2018, Rn. 78).

Ver.di und DGB weisen darauf hin, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Finanzierung kommerzielle Tätigkeiten und Werbung erlaubt sind.

ver.di und DGB schlagen folgende Formulierung vor:

- **Statt „bei der Angebotsgestaltung“ sollte formuliert werden „bei der Gestaltung des Gesamtangebots“, um deutlicher die Telemedienangebote einzubeziehen.**

d) Alle Bevölkerungsgruppen

In § 26 Abs. 1 Satz 6 MStV-E heißt es: „Allen Bevölkerungsgruppen soll die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden“.

Ver.di und DGB begrüßen diese Formulierung, die den gesellschaftlichen Mehrwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesetzlich weiter ausbuchstabiert.

Rechtlich ist hierin lediglich eine Klarstellung des verfassungsrechtlichen Auftrags zu erkennen, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote 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 (vgl. BVerfGE 136, 9 Rn. 29). Die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte freie

Meinungsbildung als Voraussetzung der demokratischen Ordnung betrifft naturgemäß alle Bevölkerungsgruppen. So zielt Art. 5 Abs. 1 Satz GG nach ständiger Rechtsprechung darauf ab, die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit sicherzustellen (vgl. BVerfGE 136, 9 Rn. 29>).

Ver.di und DGB sehen in der Formulierung auch die Anerkennung des Potentials des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in Zeiten zunehmender Polarisierung gesellschaftlicher Diskurse integrativ zu wirken. In diesem Sinne verstehen ver.di und DGB „Bevölkerungsgruppen“ ausdrücklich im Sinne von sozialer, ethnischer und soziokultureller Diversität.

e) Generationenübergreifend

In § 26 Abs. 1 Satz 7 MStV-E heißt es, dass: „[...] eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien“ erfolge. Ver.di und DGB sehen in diesem Zusatz eine Stärkung des Integrationsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in generationsübergreifender Hinsicht. Die Betonung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist gerechtfertigt, weil diese noch nicht aktiv am demokratischen Prozess teilnehmen können und ihre Interessen vertreten, aber oftmals – nicht zuletzt in der Pandemie – Verantwortung für die Gesamtgesellschaft übernehmen.

Ver.di und DGB rufen die Anstalten dazu auf, die Betonung von Kindern im Auftrag als Impuls aufzunehmen, das Medienangebot für Kinder trimedial deutlich auszubauen. Während der flächendeckenden Schulschließungen Anfang 2020 haben die Rundfunkanstalten ein engagiertes (Bildungs-)Programm im Linearen und Nichtlinearen angeboten und damit ihren Wert für das Gemeinwohl eindrücklich bewiesen.

Ver.di und DGB begrüßen auch die Betonung von Menschen mit Behinderungen. In Zeiten des Internets und ausdifferenzierter Abspielkanäle ist dies schon deshalb von Bedeutung, da die Digitalisierung Chancen bietet, die eigenen Angebote barrierefrei zu gestalten. Bei der Ausspielung von Angeboten über soziale Netzwerke und andere Drittplattformen ist das nicht in dieser Form umzusetzen.

2. Schwerpunktbildung widerspricht Programmautonomie, Unterhaltung gehört zum Programmauftrag

Ver.di und DGB lehnen die vorgeschlagene Schwerpunktbildung in § 26 Abs. 1 Satz 8 MStV-E entschieden ab. Darin heißt es, dass die „Programme [im Schwerpunkt] der Kultur, Bildung, Information und Beratung“ zu dienen hätten. Unterhaltung wird in § 26 Abs. 1 Satz 9 MStV-E separat geführt und dahingehend eingeschränkt, dass sie einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen muss.

Mit dieser Formulierung wird Unterhaltung doppelt abgewertet. Zum einen gehört sie nicht zum (vorgesehenen) „Schwerpunkt“ des öffentlich-rechtlichen Programms. Zum anderen wird sie unter den Vorbehalt gestellt, dass sie einem „öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entspricht“.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht gehört die Unterhaltung zum klassischen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der „neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst.“ Zum wiederholten Male hat das Bundesverfassungsgericht im August 2021 dies bestätigt.

Auch macht das Gericht klar, dass die Anstalten im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen müssen, damit das duale System mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist. Darüber hinaus werden an privatwirtschaftlich finanzierte Programme weniger strenge Anforderungen gestellt (zuletzt BVerfGE 2021, Rn. 82 m.w.N.).

Insofern sind unterhaltende Formate schon Voraussetzung im publizistischen Wettbewerb.

In der Praxis ist eine Unterscheidung von Unterhaltung und Kultur kaum möglich. Das zeigt nicht zuletzt die Definition von Kultur im Medienstaatsvertrag in § 2 Abs. 2 Nr. 27 MStV. Danach ist unter Kultur insbesondere Folgendes zu verstehen: Bühnenstücke, Musik, Fernsehspiele, Fernsehfilme und Hörspiele, bildende Kunst, Architektur, Philosophie und Religion, Literatur und Kino. Unter Unterhaltung ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 28 MStV insbesondere Folgendes zu verstehen: Kabarett und Comedy, Filme, Serien, Shows, Talk-Shows, Spiele, Musik. Filme, Serien und Musik tauchen in beiden Kategorien

auf. Alle anderen Begriffe könnten vor diesem Hintergrund genauso gut in der jeweils anderen Kategorie aufgenommen werden.

In der rechtswissenschaftlichen und medienwissenschaftlichen Literatur ist anerkannt, dass Unterhaltung eine wichtige „Brückenfunktion“ für die Darstellung differenzierter Lebenswelten und für die Attraktivität des Angebots für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen erfüllt.

Nicht zuletzt spielt Unterhaltung auch eine zentrale Rolle für die Meinungs- und Willensbildung. Dies wiederum ist zentrale Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Medium und Faktor. Die Produktionen von ARD und ZDF zeigen regelmäßig, dass Unterhaltung mit Informations- und Bildungsanspruch verbunden wird. Dies ist eine besondere gemeinwohlorientierte Qualität im dualen Mediensystem.

Wenn der Diskussionsentwurf formuliert, dass Unterhaltung ein öffentlich-rechtliches Angebotsprofil haben müsse, entspricht das auf den ersten Blick der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, Programme hätten über Standardformate für das breite Publikum hinauszugehen und sollten ein „eigenes Gepräge“ haben (BVerfGE 2021, Rn. 79). Das Gericht bezieht dies aber auf das gesamte Programm im Sinne des Funktionsauftrags (inklusive Unterhaltung) und gerade nicht isoliert auf Unterhaltung.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als wichtiger Bestandteil des Mediensystems pflegt vielfältige Beziehungen in Kultur und Unterhaltung und dient als Plattform einer vielfältigen Kultur- und Unterhaltungslandschaft. Dies darf nicht durch redundante und verfassungswidrige Formulierungen gestört werden.

Die im Diskussionsentwurf in § 26 Abs. 1 Satz 8 und 9 vorgeschlagenen Änderungen verletzen die Programmautonomie der Rundfunkanstalten und sind verfassungswidrig.

Ver.di und DGB fordern deshalb:

- **Der in eckigen Klammern gesetzte Vorschlag „[im Schwerpunkt]“ sollte entfallen. Ver.di und DGB lehnen diese Schwerpunktsetzung ab. Die Formulierung sollte lauten: „Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben der Information, Bildung, Beratung, Kultur und Unterhaltung zu dienen.“**

- **§ 26 Abs. 1 Satz 9 MStV-E sollte vollständig entfallen. Das Gesamtprogramm muss einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen. Unterhaltung ist den anderen Bereichen gleichgestellt.**

3. Hohe Wahrnehmbarkeit

Ver.di und DGB lehnen die Regelung in § 26 Abs. 1 Satz 10 MStV-E ab. Darin heißt es: „[Das öffentlich-rechtliche Angebotsprofil soll in den eigenen Rundfunkprogrammen und Telemedienangeboten in besonderem Maße dort wahrnehmbar sein, wo die Nutzung dieser Angebote üblicherweise besonders hoch ist.]“

Dieser Satz bezieht sich sowohl auf das lineare Programm als auch auf die öffentlich-rechtlichen Telemedien auf den eigenen Plattformen und auf Drittplattformen.

Im Linearen ist üblicherweise die „Wahrnehmbarkeit“ in der sog. Primetime am höchsten. Eine - wenn auch vage - Regelung, was in diesen Zeitfenstern gesendet werden soll, verletzt die Programmautonomie der Rundfunkanstalten. Nur sie sind in der Lage, aufgrund von journalistisch-redaktionellen Erwägungen, die Sendepläne zu erstellen. Dies ist klassischerweise eine zentrale Aufgabe der Redaktionen und Programmverantwortung innerhalb eines Medienhauses und gehört zu den Kernfunktionen von Journalismus und Rundfunkfreiheit. Hierzu haben sich über Jahrzehnte Kriterien (Relevanz, Aktualität, Publikumsinteresse) entwickelt. Diese Funktion kann nicht durch eine gesetzliche Regelung überschrieben oder gesteuert werden, ohne in verfassungswidriger Weise in die Programmautonomie einzugreifen. Dies hat auch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nochmals betont. Darin heißt es: „Von der Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist seine Programmautonomie umfasst. Die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms steht den Rundfunkanstalten zu. Eingeschlossen ist grundsätzlich auch die Entscheidung über die benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme.“ (BVerfGE 2021, Rn. 84). Dies ist eindeutig.

Bei Angeboten im Onlinebereich ist die „Wahrnehmbarkeit“ analog zur Primetime dort am größten, wo sich die meisten Nutzer*innen aufhalten. Aufgrund der Logiken der Netz-

und Plattformökonomie sind dies nach allen empirischen Befunden (Traffic, Unique Users, Time Spend, Umsätze, etc.) die marktdominanten Onlineplattformen von Google (etwa YouTube) und Meta (Facebook und Instagram). In der Praxis müsste § 26 Abs. 1 Satz 10 MStV-E als Aufforderung verstanden werden, beispielsweise Podcasts auf Spotify einzustellen, denn dort ist die „Wahrnehmbarkeit“ bei Jugendlichen am höchsten: Laut Vielfaltsbericht der Medienanstalten hat die Podcastfunktion von Spotify bei Jugendlichen einen Marktanteil von ca. 74%. Diese Herangehensweise widerspricht zum einen der „gemeinsamen Plattformstrategie“. Denn wenn marktdominante Plattformen mit öffentlich-rechtlichen Inhalten attraktiv gehalten werden, wird es schwieriger, die gemeinsame Plattform zu stärken.

Zudem sind die Inhalte auf Drittplattformen den nach ökonomischer Logik programmierten Relevanzkriterien ausgesetzt. Nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in der Lage, dem Anpassungsdruck, der von den dominanten Plattformen auch auf die inhaltliche, technische und ästhetische Gestaltung von Inhalten ausgeht, zu widerstehen. Dabei erkennen DGB und ver.di an, dass eine Nutzung von Drittplattformen zum jetzigen Zeitpunkt nicht komplett unterbunden werden kann. Nicht zuletzt, weil die Anstalten mit Ihren Inhalten auch auf diesen Plattformen ein Gegengewicht bilden sollen. Eine übermäßige Nutzung von marktdominanten Onlineplattformen durch die Rundfunkanstalten lehnen ver.di und DGB ab.

Ver.di und DGB fordern deshalb:

- **§ 26 Abs. 1 Satz 10 MStV-E sollte vollständig entfallen.**
- **Viel wichtiger ist es, die „Wahrnehmbarkeit“ der öffentlich-rechtlichen Programme und Angebote im Digitalen weiter abzusichern. Hier sollten Auffindbarkeitsprivilegierungen für gemeinwohlorientierte Medien auf den Medienintermediären geprüft werden, um dort die kommunikative Chancengleichheit sicherzustellen, wie dies bereits in § 84 MStV für Medienplattformen geschehen ist. Soziale Netzwerke und News-**

Aggregatoren haben eine zunehmende Bedeutung für die Meinungsbildung.

III. Grundsätze der Berichterstattung (§ 26 Abs. 2 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen die Ausformulierung der Berichterstattungsgrundsätze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in § 26 Abs. 2 Satz 1 MStV-E, die den Gegengewichtsauftrag weiter absichern. Der Entwurf verpflichtet die Anstalten darin nun auch gesetzlich auf die Einhaltung hoher journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung von unabhängiger, sachlicher, wahrheitsgemäßer und umfassender Information und Berichterstattung wie auch dem Schutz von Persönlichkeitsrechten.

Ver.di und DGB erkennen darin keine neuen Anforderungen an die Journalist*innen der Rundfunkanstalten, sondern vielmehr eine Ausformulierung des bereits geltenden Medienrechts als Übernahme aus der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor dem Hintergrund der Gefahren von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes. So heißt es in der jüngsten Entscheidung, dass die Bedeutung der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wachse, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes Gegengewicht zu bilden“ (BVerfGE 2021, Rn. 81). An anderer Stelle der Entscheidung heißt es: „Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert.“ (BVerfGE 2021, Rn 77).

Ver.di und DGB stellen fest, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk schon in der Vergangenheit verfassungsrechtlich auf diese Grundsätze verpflichtet war und die Journalist*innen in den Häusern diese flächendeckend umsetzen. Die Ausformulierung der Grundsätze stellt eine Anerkennung der wertvollen und gemeinwohlorientierten Arbeit der Beschäftigten und freien Mitarbeiter*innen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar, die den verfassungsrechtlichen Gegengewichtsauftrag der Anstalten weiter ausprägt.

IV. Gemeinwohlauftrag bezieht sich explizit auf Onlineauftrag (§ 30 Abs. 3 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen, dass in § 30 Abs. 3 Satz 1 MStV-E der allgemeine Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus § 26 MStV erstmals gesetzlich in den Telemedienauftrag gespiegelt wird. Dies wird der Bedeutung des Gegengewichtsauftrags gerecht.

Ver.di und DGB fordern angemessene Vergütungen auch im Online-Bereich, insbesondere vor dem Hintergrund weiter steigender Anforderungen.

Darüber hinaus dürfen keine journalistischen Stellen abgebaut werden, um auch in Zukunft das hohe öffentlich-rechtliche Anforderungsprofil erfüllen zu können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass immer mehr Inhalte für die verschiedenen Ausspielwege redaktionell bearbeitet und „konfektioniert“ werden müssen und damit immer weniger Ressourcen für journalistische Arbeit bereitstehen.

V. Fernsehprogramme (§ 28 MStV-E)

§ 28 wird im Zusammenhang mit §§ 32, 32 a bewertet.

Ver.di und DGB schlagen vor:

- **In § 28 Abs. 2 sollten die „Dritten Fernsehprogramme“ als Vollprogramm bezeichnet werden. Dies entspricht auch der Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 4 MStV, wonach „Vollprogramm ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden“ ist.**

VI. Die Rolle und Verantwortung der Gremien (§ 31 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen, dass den Gremien auch bei der Gestaltung der digitalen Transformation eine gewichtige Rolle zukommt. Die Arbeit der Gremien hat staatsfrei zu erfolgen und muss die Programmautonomie der Anstalten wahren.

1. Qualitätskontrolle (§ 31 Abs. 2b MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen, dass die Gremien eng in den Prozess der Qualitätssicherung eingebunden sind. Der Diskussionsentwurf schlägt in § 31 Abs. 2b Satz 1-2 MStV-E vor, dass die Gremien „zur besseren Überprüfbarkeit im Sinne der Einhaltung des Auftrags gemäß § 26 den Rundfunkanstalten Zielvorgaben setzen sollen. Hierzu gehören die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung.“

Das Instrument der Zielvorgaben ist sachgerecht, wenn auch mit Blick auf die Schweiz und Österreich andere bereits erfolgreich erprobte Modelle der Qualitätskontrolle hätten übernommen werden können.

Der Überprüfungsprozess soll nach wissenschaftlichen Erkenntnissen und publizistischer Praxis standardisiert werden (§ 31 Abs. 2b Satz 3 MStV-E). Auch dies ist nicht zu beanstanden.

2. Kein Finanz-Benchmarking durch die Rundfunkräte (§ 31 Abs. 2c MStV-E)

Ver.di und DGB lehnen die Regelung in § 31 Abs. 2 c MStV-E aus verfassungsrechtlichen Gründen ab. In § 31 Abs. 2 c MStV-E heißt es, dass „zur besseren Überprüfbarkeit und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung“ (...) „gemeinsame Maßstäbe“ festgesetzt werden sollen, „die geeignet sind, den Gremien die Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz zu ermöglichen.“

Die Aufgabe der Überwachung der Haushaltsführung der Anstalten durch die Gremien, geregelt etwa in §§ 16, 17 WDR-G, ist im Rundfunksystem nicht zu beanstanden und wird auch im Hinblick auf die Kontrolle durch die Rechnungshöfe und die Kompetenzen

der KEF, der „Ermittlung des Finanzbedarfs“, als zwingende anstaltsinterne Kontrolle erachtet.

Der Vorschlag geht aber weit darüber hinaus. In systematischer Hinsicht verbirgt sich hinter § 31 Abs. 2 c MStV-E eine versteckte Finanzierungsregelung und stellt damit offensichtlich einen Vorgriff auf die noch ausstehende Finanzierungsdebatte dar, in der es um Kennzahlen, Indexsystem und finanzielle Strukturen gehen könnte. Im vorliegenden Diskussionsentwurf sollen ausschließlich Programm und Struktur im Hinblick auf die digitale Transformation geregelt werden. Eine Regel, mit der die Gremienmitglieder ein finanzielles Benchmarkingsystem aufbauen sollen, ist mit der bestehenden Rechtslage nicht zu vereinbaren und im Hinblick auf Transformationsprozesse kontraproduktiv. Eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz ist in einem föderalen Rundfunksystem, das von der Vielfalt der Anstalten lebt, unsachgemäß und nicht geeignet, tragfähige Erkenntnisse zu liefern.

Vordringlich ist die zeitgemäße Fortschreibung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Hier bedarf es einer gesetzlichen Regelung zur Güteabwägung, in der festgeschrieben wird, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Ausgleich zu bringen sind mit sozialer Verantwortung, guten Arbeitsbedingungen, der Einhaltung von Tarifverträgen und Aspekten der sozialen Nachhaltigkeit ebenso wie der Förderung nachhaltiger Produktionsprozesse. Diese dürfen nicht der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit untergeordnet werden. Wirtschaftlichkeit heißt auch, die Tarifautonomie zu wahren und personalwirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten zu erhalten. Aktuell liegen die Herausforderungen vor allem im Bereich des Fachkräftemangels. Bei der Programmbeauftragung sollte die Wahrung von Tarifbedingungen und Sozialstandards sowie die Einhaltung nachhaltig ökologischer Produktionsbedingungen ein ausschlaggebendes Kriterium bei der Auftragsvergabe sein. Das Beitragsaufkommen für den gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk verpflichtet auch zur nachhaltig verantwortlichen Etatverwendung und nicht zum niedrigsten Preis.

Ver.di und DGB fordern daher:

- **§ 31 Abs. 2 c MStV-E ist ersatzlos zu streichen.**
- **Das Prinzip der „doppelten Nachhaltigkeit (sozial verantwortlich als Arbeitgeber und ökologisch nachhaltig als Produktionsunternehmen und Auftraggeber)“ ist festzuschreiben, um den Gremien ein Instrument an die Hand zu geben, dass es ihnen ermöglicht, diese Faktoren angemessen zu gewichten. Diese Kriterien dürfen nicht auf Kosten der Nachhaltigkeit gegen Wirtschaftlichkeit und Kosteneffizienz ausgespielt werden.**

3. Externe Sachverständige als Unterstützung der ehrenamtlichen Rundfunkräte

Die Anforderungen an die mit Ehrenamtlichen besetzten Gremien steigen stark. Bereits im Vorfeld äußerten Gremienmitglieder, diese Aufgabe sei organisatorisch schwer zu bewältigen. Deshalb begrüßen es ver.di und DGB, dass die Gremien nach § 31 Abs. 2b Satz 4 MStV-E bei der Erstellung und Kontrolle der Zielvorgaben externe unabhängige Sachverständige einbeziehen können. Dieses Vorgehen bewährt sich bei der überkomplexen Aufgabe der Dreistufentests.

In der Aufsichtspraxis ist aber zu beobachten, dass der Wunsch der Gremienmitglieder nach unabhängiger und ausgewogener Expertise und Unterstützung häufig an festgefahrenen Strukturen und finanziellen Einwänden scheitert. Insofern ist die Formulierung als „Kann-Vorschrift“ zu schwach, um in der Praxis den gewünschten Effekt zu erzielen.

Ver.di und DGB fordern deshalb:

- **§ 31 Abs. 2b Satz 4 MStV-E ist wie folgt zu formulieren: „Auf Wunsch ist den Gremien externer Sachverstand zur Verfügung zu stellen.“**

4. Publikumsdialog

Ver.di und DGB begrüßen, dass die Anstalten nach § 31 Abs. 2d MStV-E Maßnahmen treffen sollen, um einen kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung über Qualität, Leistung und Fortentwicklung des Angebots zu führen. So kann mehr Transparenz über die Programmgestaltung einerseits und Einflussmöglichkeiten des Publikums auf die Programmentwicklung andererseits geschaffen werden. Eine stärkere Beteiligung des Publikums ist im digitalen Zeitalter unerlässlich, muss aber auch personell dargestellt werden, etwa in den Zuschauerredaktionen und der Dialogbetreuung. Gremien und Publikum sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden, vielmehr sind die Gremien in den Dialog mit den Nutzer*innen einzubeziehen. Außerdem sind solche Maßnahmen sinnvoll, weil es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verwehrt ist, massenhaft Daten seiner Nutzer*innen zu sammeln, wie dies die Tech-Unternehmen tun, um Vorhersagen über erfolgreiche Inhalte zu treffen.

5. Gemeinsame Plattformstrategie (§ 30 Abs. 1 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen die Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit einer gemeinsamen Plattformstrategie. In § 30 Abs. 1 MStV-E heißt es, dass die Anstalten Telemedienangebote „unter Einbeziehung einer gemeinsamen Plattformstrategie“ anbieten. Die Einbindung von Onlineangeboten in die Plattformstrategie soll Voraussetzung sein, wenn Fernsehsender ganz oder teilweise ins Internet überführt werden (§ 32a Abs. 2 Satz 3 MStV-E).

Dies geht weit über das im 22. RÄStV von 2019 in § 30 Abs. 4 Satz 4 MStV Beauftragte hinaus, wonach die Anstalten Onlineangebote miteinander sowie mit Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur verlinken und vernetzen sollen. Das reine Verlinken von Inhalten in den Mediatheken von ARD und ZDF oder auch übergreifende Suchfunktionen sind kein ausreichendes Mittel mehr, in der heutigen von großen Online-Plattformen dominierten Internetlandschaft ein wirkliches Gegengewicht bilden zu können. Dies ist aber klarer Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesichts der Netz- und Plattformökonomie und der darin zu monopolartigen Anbietern aufgestiegenen sozialen

Netzwerken und anderen Online-Plattformen im Bereich der Inhabitanten-, Verbreiter- und Vermittler (BVerfGE 2021, Rn. 80).

Ein Gegengewicht kann in diesem Umfeld nur durch eine entsprechend „schwere“ Plattform gebildet werden. „Gemeinsame Plattformstrategie“ kann daher nur bedeuten, dass gerade im Bereich der Mediatheken ein Gemeinschaftsangebot unter Einbeziehung aller Rundfunkanstalten zu schaffen ist. Die Konzentration auf eine Plattform würde auch das zunehmend komplexe Informationsaufkommen auffangen (vgl. BVerfGE 2021, Rn. 81). Aus Sicht des Publikums ist das wünschenswert, um Auffindbarkeit und Klarheit des Angebots zu verbessern. Beitragszahlende sollen erkennen und finden können, was von ihren Beiträgen produziert wurde und angeboten wird. Dies geschieht bisher verstreut über verschiedene öffentlich-rechtliche und teilweise auch privatwirtschaftliche Plattformen. Die öffentlich-rechtliche Plattform soll im Wettbewerb mit anderen Plattformen die Auffindbarkeit und Nutzungsattraktivität der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne des Gemeinwohls steigern. Auch der Koalitionsvertrag enthält einen Prüfauftrag für eine technologieoffene, barrierefreie und europaweite Medienplattform. Ein Projekt dieser Tragweite kann nur unter Führung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks realisiert werden.

Ver.di und DGB stellen fest:

- **Der Aufbau einer gemeinsamen Plattform ist eine Mammutaufgabe, die schnellstmöglich umzusetzen ist.**
- **Die Entwicklung und der Aufbau einer für das Publikum attraktiven gemeinsamen Plattform kann in Kooperation mit anderen EBU-Anstalten umgesetzt werden. Dies kann der Plattform weiteres „Gewicht“ verleihen, um auf die kritische Masse anzuwachsen, die in der derzeitigen digitalisierten Informationsgesellschaft benötigt wird.**
- **Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf bedarfsgerechte Finanzierung. Dies gilt selbstverständlich für die Entwicklung und den Betrieb der gemeinsamen Plattform.**

6. Engagement auf Drittplattformen nur ultima ratio

Eine gemeinsame Plattformstrategie darf nicht durch ein übermäßiges Engagement der Rundfunkanstalten auf Drittplattformen konterkariert werden, wie es in § 26 Abs. 1 Satz 10 MStV-E heißt (siehe oben). Die Attraktivität dominanter Plattformen darf nicht mit beitragsfinanzierten Inhalten gesteigert werden. Diese Plattformen folgen einer kommerziellen Logik, Verweildauern zu maximieren, welche sich nicht ohne weiteres mit dem Auftrag des gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks vereinbaren lässt. Die Plattformen diktieren einseitig ihre Bedingungen zulasten der Anstalten und der Beitragszahlenden (u.a. Jugendmedienschutz, Datenschutz, Werbe- und Sponsoringverbot). Zudem sind öffentlich-rechtliche Inhalte dort der Auswahl von Algorithmen unterworfen, die nach rein kommerziellen Gesichtspunkten programmiert werden. Die Nutzung von Drittplattformen ist daher zur Erreichung von bestimmten Zielgruppen ultima ratio und sollte vielmehr durch eine attraktive und starke Plattform von ARD, ZDF und Deutschlandradio unnötig werden. In diese Richtung muss die Entwicklung der Telemedienangebote gehen, da privatwirtschaftliche Drittplattformen nicht zulasten der Angebote von öffentlich-rechtlichen Anstalten durch Programminhalte und Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestärkt werden sollten.

Ver.di und DGB stellen fest:

- **Das Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf kommerziellen Drittplattformen kann nur ultima ratio sein, um bestimmte Publikumsgruppen anzusprechen.**

VII. Nicht-europäische Produktionen (§ 30 Abs. 2 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen die erweiterten Möglichkeiten der Rundfunkanstalten bezüglich der Bestückung der Mediatheken auch mit nicht-europäischen Werken und der flexibleren Handhabung nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 MStV-E. Dies ist im Sinne der Programmautonomie.

Ver.di und DGB erkennen aber auch an, dass zum Schutz der deutschen und europäischen Filmindustrie und der Kulturförderung Limitierungen hinsichtlich nicht-europäischer Spielfilm- und Serienproduktionen in den Mediatheken beizubehalten sind. Hier gilt es, einen sachgerechten Ausgleich der genannten Schutzinteressen mit der Programmautonomie und dem Kulturauftrag zu finden.

Die Nutzung nicht-europäischer Produktionen muss schon deshalb in den Mediatheken erlaubt sein, weil diese ansonsten ganz aus dem Programm verschwinden, je mehr sich das Programm in das Nichtlineare verschiebt. Dadurch wäre die Programmautonomie gefährdet ebenso wie Erfüllung des Kulturauftrags, zu dem in einer globalisierten und vernetzten Welt auch die Auseinandersetzung mit außereuropäischen Kulturen gezählt werden muss.

Zudem erwarten die Beitragszahler*innen neben europäischen auch außereuropäische Produktionen vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen können muss (BVerfGE 119, 181, 218 m.w.N.). Daran bemisst sich nicht zuletzt die Akzeptanz in der Bevölkerung, deren Steigerung ein zentrales Ziel des Diskussionsentwurfs ist.

Insofern erscheint der Vorschlag im Diskussionsentwurf hinsichtlich des Umgangs mit nicht-europäischen Werken als sachgerechter Interessensausgleich. Der Entwurf schlägt eine Obergrenze von 10% der bereitgestellten Sendeminuten aller Serien und Spielfilme vor. Dies sorgt für einen Ausgleich mit den Interessen der Kulturförderung, die aber in fünf Jahren überprüft werden sollte.

Ver.di und DGB fordern im Hinblick auf den Schutz der deutschen und europäischen Produktionslandschaft:

- **In § 30 Abs. 2 soll ein neuer Satz 3 aufgenommen werden: „Die Wirkungen der 10%-Klausel sollte im Zeitraum von 5 Jahren evaluiert werden; hinsichtlich der Wirkung auf die Steigerung der Attraktivität des Angebots einerseits und die damit verbundene Etatwirkung in Bezug auf eigene Produktionen und Auftragsproduktionen.“**

VIII. Gemeinwohlorientierte Algorithmen (§ 30 Abs. 4 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen die Regel zu gemeinwohlorientierten Algorithmen in § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV-E, in dem es heißt, dass die Empfehlungssysteme der Rundfunkanstalten „einen offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs“ ermöglichen sollen.

Die Anstalten müssen diese Vorgaben im Rahmen ihrer Programmautonomie mit Leben füllen, aber dabei die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beachten. Große Reichweiten und die Maximierung der Verweildauer mit algorithmisch als „massenattraktiv“ bewerteten Inhalten zu erreichen, darf keine Zielvorgabe sein, wie dies bei kommerziellen Plattformen der Fall ist, (BVerfGE 2021, Rn. 80). Das Entstehen von Echokammern und Filterblasen muss konsequent vermieden und bekämpft werden. Inhalte dürfen nicht ausschließlich auf Interessen und Neigungen der Nutzenden zugeschnitten werden (vgl. BVerfGE 2021, Rn. 80). Es müssen auch regelmäßig „unerwartete“ Inhalte vorgeschlagen werden, um die Breite der vorhandenen Meinungen darzustellen und die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abzubilden (BVerfGE 2021, Rn. 78). Die öffentlich-rechtlichen Empfehlungssysteme dürfen gerade nicht von einseitigen Interessen bestimmt werden (BVerfGE, 2021, Rn. 80).

Redaktionelle Empfehlungen von Journalist*innen sind weiterhin unverzichtbarer Bestandteil der Telemedienangebote.

Transparenz und Nichtdiskriminierung sind Mindestanforderung an die gemeinwohlorientierten Algorithmen.

Ver.di und DGB stellen fest:

- **Gemeinwohlorientierte Empfehlungs-Algorithmen müssen immer auch Empfehlungen zu Angeboten unterbreiten, die über das individuelle Nutzungsverhalten hinausgehen. Eine Verfestigung von Filterblasen läuft der Vielfalt des Programmangebotes des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegen und verhindert einen offenen Diskurs.**

IX. Probetrieb von Telemedien und Dreistufentest (§ 32 Abs. 8 MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen die Möglichkeit eines sechsmonatigen Probetriebs von Telemedien außerhalb des Dreistufentests.

Das langwierige und bürokratische Verfahren des Dreistufentests ist eine enorme Einschränkung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten. Hinsichtlich der großen Herausforderungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Internet, die auch eine gewisse Flexibilität erfordern, erscheint dieses Verfahren als völlig unzeitgemäßes Konzept, kommerzielle Medienanbieter zu schützen, anstatt hier den Weg von Kooperationen zu suchen.

Insofern ist erfreulich, dass nach § 32 Abs. 8 MStV-E zukünftig neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebote für die Dauer von sechs Monaten probeweise betrieben werden können. Die in § 32 Abs. 8 Satz 1 MStV-E aufgenommenen Voraussetzungen dafür (Erkenntnisgewinn hinsichtlich benötigter Telemedienangebote; Erprobung neuartiger technischer und journalistischer Konzepte) sind sachgerecht.

Ver.di und DGB lehnen die Regelung in § 32 Abs. 9 MStV-E ab. Darin heißt es, dass die Anstalten die Zahl der Nutzenden des Probetriebs insbesondere durch technische Maßnahmen zu beschränken haben. Damit soll verhindert werden, dass der Probetrieb der Einführung eines neuen oder wesentlich veränderten Angebots gleichkommt. Diese

Einschränkung widerspricht dem verfassungsrechtlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, „ein Angebot an alle zu machen“, der nunmehr auch in § 26 Abs. 1 Satz 5 MStV-E zu finden ist. Ebenfalls widerspricht es dem Telemedienauftrag in § 30 Abs. 3 MStV-E, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen. Insofern steht diese Norm in direktem Widerspruch zum zuvor formulierten Auftrag.

Zudem ist nicht ersichtlich, wie eine solche Einschränkung in technischer Sicht erfolgen soll, ohne die kommunikative Chancengleichheit und die Beitragsgerechtigkeit zu verletzen.

Ver.di und DGB fordern daher:

- **§ 32 Abs. 9 MStV-E ist zu streichen.**

X. Verlagerung der Programme ins Non-Lineare (§ 32a MStV-E)

Ver.di und DGB begrüßen die Möglichkeit, dass die Anstalten nach den in § 32a MStV-E genannten Voraussetzungen die Spartenprogramme nach dem dort beschriebenen Verfahren in ein Internetangebot überführen, einstellen oder austauschen können.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung von 2021 festgestellt: „Um der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen eines solchen Systems gerecht zu werden und die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen. Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offenbleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.“ (BVerfGE 2021, Rn. 83).

Insofern ist es auch angesichts der anhaltenden Trends zu zeitsouveränem Streaming konsequent, die kontrollierte Überführung von linearen Programmen in Telemedienangebote zu ermöglichen, wenn dadurch gleichwertige Programminhalte mit den Möglichkeiten des Telemedienangebots für das Publikum verbessert oder in den programmlichen Ausdrucks- und Gestaltungsmöglichkeiten entfaltet werden können. Zusätzliche im Digitalangebot mögliche Angebote wie Faktenchecks, Linklisten, Kommentarfunktionen, Frage-Antwort-Funktionen und gesteigerte kreative Ausdrucksformen sind Rechtfertigungen für eine Überführung von linearen Programmen in das Telemedienangebot. So kann es auch zu einer Steigerung im Sinne des Gemeinwohls kommen.

Den Anstalten darf die Partizipation an den neuen Technologien und der Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege sowie neuartige programmbezogenen Dienstleistungen (zuletzt BVerfGE 2021, Rn. 79) nicht durch starre Regelungen zu Verbreitungswegen verbaut werden.

Das Verfahren erscheint sachgerecht. Im Hinblick auf die Belastung der Gremien ist der Umfang im Vergleich zum Dreistufentest erfreulich übersichtlich. Dass die Entscheidung beim zuständigen Gremium der Rundfunkanstalt liegt, ist folgerichtig.

Ver.di und DGB weisen darauf hin, dass so lange noch eine breite Bevölkerung lineare Fernsehprogramme schaut, eine verfassungsmäßige Pflicht besteht, die Vollprogramme weiter zu betreiben. Alte und junge Nutzer*innen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Lineare und zeitsouveräne Nutzung werden noch eine Weile parallel existieren.

Ver.di und DGB lehnen die Regelung in § 32 a Abs. 6 1. HS MStV-E aus verfassungsrechtlichen Gründen ab. Es handelt sich um eine Limitierung für die Anstalten, wonach durch die Überführung und den Austausch von Programmen kein finanzieller Mehrbedarf entstehen darf. Diese Regelung betrifft die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und schränkt die Programmautonomie der Anstalten unzulässig ein. Diese versteckte Regelung zur Finanzierung verknüpft in unzulässiger Form Aspekte des Auftrags mit starren Konsequenzen für die Finanzierung und ist in dieser Form verfassungswidrig. Auftrag und Finanzierung sind strikt voneinander zu trennen. Sie

gehört zudem nicht in den jetzigen Diskussionsentwurf, sondern erst in die für 2023/2024 geplante Diskussion zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Verfassungsrechtlich geboten ist, dass bei der Überführung von Programmen in Telemedienangebote der für Programme und Angebote vorhandene Gesamtetat fortzuführen ist. Im weiteren Verlauf kann es auch zu einem Mehrbedarf kommen. Darüber hat nach dem geltenden Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag die KEF zu befinden, die nach dem bekannten dreistufigen Verfahren den Finanzbedarf der Anstalten ermittelt.

Ver.di und DGB gehen davon aus, dass es bei der Verbreitung von Programmen und Inhalten weiter zu großen Umwälzungen kommen wird mit Konsequenzen für das Personal in den Anstalten. Wenn ein lineares Programm vollständig eingestellt wird, liegt dies auf der Hand. Aber auch mit der Umstellung eines linearen Programms auf ein nichtlineares Programm gehen gravierende Veränderungen für die Beschäftigten einher. Die Anstalten sind in der Pflicht, diesen Prozess mit geeigneten personalwirtschaftlichen Maßnahmen zu begleiten.

Ver.di und DGB fordern:

- **§ 32 a Abs. 6 MStV-E ist ersatzlos zu streichen.**
- **Als neuer § 32 a Abs. 6 MStV-E ist aufzunehmen: „Den durch die Programmüberführung verursachten Auswirkungen auf Bestand und Struktur der Beschäftigung ist durch geeignete personalwirtschaftliche Maßnahmen entgegenzuwirken.“**

Ver.di und DGB stellen fest:

- **Das lineare Programm muss weiterhin in verhältnismäßigem Umfang betrieben werden.**

XI. Finanzen

Das Thema der Finanzierung des gemeinwohlorientierten Rundfunks soll Gegenstand einer zweiten Reformphase sein. Es soll dann um die „Sicherung von größtmöglicher Beitragsstabilität und Beitragsakzeptanz“ gehen. Ziel kann nach der jüngsten Erfahrung nur sein, die Beitragsfestsetzung zu entpolitisieren und die Staatsfreiheit der Anstalten und ihre Programmautonomie zu schützen.

Insofern sind ver.di und DGB befremdet, wenn nun mit dem jetzigen Entwurf in § 31 Abs. 2c Satz 2 MStV-E bei der Überprüfbarkeit und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Gremien neue Maßstäbe zur Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingeführt werden sollen. § 31 Abs. 2c Satz 1 MStV-E würde faktisch zu einer Versteinigung unzeitgemäßer Interpretationen des Ziels der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führen, die schon jetzt erkennbar die Kategorien der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit nicht sachgerecht abbilden. Ebenso verwundert der verfassungswidrige Versuch, in § 32 a Abs. 6 1. HS MStV-E den finanziellen Mehrbedarf durch die Überführung und den Austausch von Programmen zu unterbinden und so eine Finanzierungsregel in den Auftrag einzuschleusen.

Solange es um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht, sind die verfassungsrechtlichen Regeln hinlänglich bekannt. Seine ständige Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung abermals auf den Punkt gebracht. Dort heißt es: „Die Finanzierung muss entwicklungs offen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden. Dem entspricht die Garantie funktionsgerechter Finanzierung. Die Mittelausstattung muss nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden (BVerfGE 2021, Rn. 83).

Dem ist nichts hinzuzufügen.

Ver.di und DGB fordern:

- **An geeigneter Stelle muss sichergestellt werden, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die Grundsätze der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit ergänzt werden.**
- **Das durch den vorliegenden Diskussionsentwurf beauftragte Programm muss entsprechend dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf bedarfsgerechte Finanzierung auch budgetiert werden. Diese Aufgabe übernimmt die KEF nach dem bekannten dreistufigen Verfahren.**

Berlin, 13. Januar 2022

DGB-Bundesvorstand,
Grundsatzabteilung,
Medien- und Kulturpolitik
Marion Knappe (Referatsleiterin)

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Kontakt:
Telefon: 030-24 060 114
Email: marion.knappe@dgb.de

ver.di Bundesvorstand, Ressort 7,
Bereich Medien, Journalismus und Film
Matthias von Fintel (Bereichsleitung)

Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Kontakt:
Telefon: 030-6956 -2320
Email: matthias.vonfintel@verdi.de