

6. Juli 2017

Stellungnahme des Deutschen-Journalisten Verbandes zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online- Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages¹

A. Einleitung

In Umsetzung der Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder in den Jahren 2013 und 2014 hat die Rundfunkkommission der Länder einen Vorschlag zur Novellierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags vorgelegt, zu dem sie bis zum 7. Juli 2017 Gelegenheit gibt, Stellung zu nehmen.

Seit der letzten grundlegenden Überarbeitung der Vorschriften zu den Telemedienaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach dem Rundfunkstaatsvertrag hat sich das Medien-Nutzungsverhalten der Bevölkerung rasant verändert. So ist in den letzten zehn Jahren die Onlinenutzung der deutschsprachigen Bevölkerung von 40 % um 18 Prozentpunkte auf 58 % gestiegen, die Nutzungsdauer des Internet hat sich allein von 2015 auf 2016 durchschnittlich um 20 Minuten erhöht, fast 25 % der Zeit wird davon für die Nutzung von Medienangeboten verwendet². Um der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu genügen und ihrer Regelungskompetenz insoweit nachzukommen, tun die Länder daher gut daran, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Telemedien den Erfordernissen der Mediennutzung anzupassen.

Der DJV nimmt zu den Vorschlägen der Rundfunkkommission wie folgt Stellung:

¹ <https://medien.sachsen-anhalt.de/themen/online-konsultation-zum-telemedienauftrag-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks>

² Alle Angaben aus der ARD/ZDF Online-Studie 2016

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

B. Stellungnahme

1) § 2 Nr. 19

Unter öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten sollen zukünftig nach § 2 Nr. 19 RStV-E solche Angebote zu verstehen sein, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell für das Internet gestaltet sind, Bild, Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifische Gestaltungsmittel enthalten können und diese miteinander verbinden. Gegenüber der bisherigen Definition wird das Verständnis dessen, was öffentlich-rechtliche Telemedien sind, deutlich erweitert. Nicht mehr nur sendungsbezogene Telemedien sollen zukünftig dazu gehören, die zudem einschränkend verstanden wurden als Angebote, die der Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung einschließlich Hintergrundinformationen dienen mussten. Ferner durfte nach der Definition in Telemedien nur auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen werden und die sendungsbezogenen Angebote thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten. Der DJV hat in der Vergangenheit immer wieder³ darauf hingewiesen, dass diese enge Definition mit der Rundfunkfreiheit nur schwerlich zu vereinbaren ist. Denn sie vernachlässigt die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nach der dieser auch neuere technische Innovationen nutzen können muss, die z. B. auch Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen⁴. Daher unterstützt der Deutsche Journalisten-Verband die Erweiterung und zeitgemäße Formulierung der Definition der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote.

2) § 2 Nr. 20

Nach § 2 Nr. 20 RStV-E soll zukünftig ein presseähnliches Telemedienangebot definiert werden als nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt gedruckten Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen. Mit dieser Definition greift der Gesetzgeber das Urteil des BGH vom 30.04.2015, Az. I ZR 13/14 auf, wonach zur Beurteilung der Presseähnlichkeit eines Angebots auf den Vergleich zu gedruckten

³ z.B. Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V. zu den Telemedienkonzepten der gemeinschaftlichen Angebote der ARD vom 29. Juli 2009, S. 7

⁴ BVerfGE 83, 238 (302)

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

Zeitungen und Zeitschriften und nicht auf deren Online-Angebot abzustellen ist, weil die Legaldefinition die elektronische Ausgabe von Printmedien umfasse⁵. Damit werden als entscheidende charakteristische Merkmale des Vergleichs eines Telemedienangebots mit einem Printprodukt Texte und stehende Fotos bezeichnet⁶. Demgegenüber haben nicht presseähnliche Telemedienangebote ihren gestalterischen Schwerpunkt in einer hörfunk- oder fernsehähnlichen Gestaltung oder einer entsprechenden Kombination von beidem⁷. Der DJV begrüßt die vorgesehene Präzisierung der Definition in § 2 Nr. 20, weil sie geeignet ist, die Rundfunkfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit berechtigten Interessen der Printmedien, die sich auf die Pressefreiheit und das Institut der freien Presse berufen können⁸, zum Ausgleich zu bringen.

3) Zu § 11 d Abs. 2 RStV-E

Nach § 11 d Abs. 2 RStV-E soll nunmehr der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks das Angebot von Telemedien umfassen, die insbesondere Sendungen der Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte zur Verfügung stellen. Zudem sollen ggf. Sendungen von europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, bis zu 30 Tage nach deren Ausstrahlung in Telemedien auf Abruf angeboten werden dürfen. Sendungen der Programme auf Abruf von Großereignissen, z. B. Olympische Spiele oder von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga sollen danach in Telemedien bis zu sieben Tagen im Angebot enthalten sein dürfen. Zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien sollen ohne Zeitbegrenzung zugänglich sein.

Auch wenn nicht zu verkennen ist, dass im Rundfunkstaatsvertrag die Fehler des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages korrigiert werden sollen, gehen die vorgesehenen Lockerungen unter journalistischen Gesichtspunkten nicht weit genug (a). Zudem muss nach Meinung des DJV zwingend eine Regelung in den Rundfunk-

⁵ BGH GRUR, 2015, 1228, I ZR 13/14, Rdn. 64

⁶ BGH aaO, I ZR 13/14, Rdn. 65

⁷ Begründung 12. RStV, S. 47

⁸ BVerfGE 20, 162 (175)

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

staatsvertrag aufgenommen werden, wonach den Rundfunkanstalten die Nutzung von urheberrechtlich geschützten Werken auch in Telemedien nicht ohne angemessene Vergütung der Urheber gestattet sein sollte **(b)**.

(a) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio dürfen Telemedien anbieten, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind. So wird es bisher in der Grundnorm des § 11d Abs. 1 festgehalten, künftig sind diese Voraussetzungen in der Legaldefinition des § 2 Nr. 19 enthalten. Dieser Ansatz entspricht der Einstellungsentscheidung der EU-Kommission vom April 2007 und der Rundfunkmitteilung 2009. Danach ist die Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Telemedien auf solche Angebote zu begrenzen, deren journalistisch-redaktioneller Charakter zu konkretisieren ist⁹. Gemeinschaftsrechtlich wird der Begriff „journalistisch-redaktionell“ nicht weiter präzisiert. Die europarechtlich erforderliche Konkretisierung erfolgt vielmehr in § 11 d RStV-E und soll sich aus dem durch die Rechtsprechung bereits konkretisierten Begriff in anderen Gesetzen ableiten¹⁰.

Der Gesetzgeber begreift journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote als Telemedienangebote, in denen Bild, Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifische Gestaltungsmittel enthalten sein können und die diese miteinander verbinden. In der Gesetzesbegründung zum 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird darauf hingewiesen, dass damit Angebote gemeint sind, die massenkommunikativen Charakter haben¹¹.

Geht man davon aus, dass journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote Beiträge sind, die für die Meinungsbildung und Berichterstattung vorgesehen sind und die eine nach diesen Kriterien sinnvolle Auswahl und Zusammenstellung der einzelnen Beiträge erkennen lassen, ist die in § 11d Abs. 2 vorgeschlagene Konkretisierung schon nicht mit der in § 2 Nr. 19 RStV-E enthaltenen Definition der grundsätzlichen Zulässigkeit von journalistisch-redaktionell veranlassten

⁹ TZ 338 der Einstellungsentscheidung v. 24.04.2007

¹⁰ TZ 338, aaO

¹¹ Begründung zum 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, S. 17

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

und gestalteten Angeboten in Einklang zu bringen. Denn § 2 Nr. 19 RStV-E erlaubt journalistisch-redaktionell veranlasste und gestaltete Angebote und verlangt auf der Grundlage des EU-Rechts die Konkretisierung, nicht aber das Verbot solcher Angebote. Als ein Verbot stellt es sich aber dar, wenn Sendungen oder sendungsbezogene Beiträge weiterhin nach 30 oder sieben Tagen aus den Telemedien der Rundfunkanstalten entfernt werden müssen.

Die Auswahl und Zusammenstellung einzelner Beiträge für die Meinungsbildung und Berichterstattung und zu Sendungen beinhaltet auch die Entscheidung darüber, wie oft und wie lange ein Beitrag aus Aktualitätsgründen oder aus sonstigen journalistischen Erwägungen bereitgestellt werden soll. Mit § 11 d Abs. 2 wird nach wie vor, wenn auch nicht mit der bisherigen Vehemenz in diese den Trägern der Rundfunkfreiheit vorbehaltene Entscheidung seitens des Gesetzgebers eingegriffen.

Die Rundfunkfreiheit beinhaltet nicht nur die Auswahl und die Zusammenstellung (auch) des redaktionellen Teils, sondern auch die Entscheidung über die Art und Weise der Darstellung einschließlich der Bestimmung darüber, welche der verschiedenen Formen von Sendungen hierfür gewählt wird¹². Sie umfasst den inhaltlichen Standard der Programme im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Darbietungen oder Behandlung dem Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht¹³.

Allerdings unterliegt die Veranstaltung von Rundfunksendungen nach Art. 5 Abs. 2 GG den Einschränkungen, die sich aus den allgemeinen Gesetzen ergeben. Daraus folgt, dass die Art und Weise der Gestaltung diesen Einschränkungen unterliegen kann. Wenn die Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit mit anderen Rechtsgütern in Konflikt gerät, kann es (auch) auf die Art und Weise der Gestaltung von Sendungen ankommen¹⁴. Der Gesetzgeber kann insoweit Rege-

¹² BVerfGE 35, 202 (223)

¹³ BVerfGE 74, 297 (326)

¹⁴ BVerfGE 35, 202 (223)

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

lungen treffen, die ihrerseits aber an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und die Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 GG berücksichtigen müssen¹⁵.

Nach Auffassung des DJV ist die in § 11 d Abs. 2 RStV-E vorgesehene Regelung vor allem der zeitlichen Beschränkungen des Telemedienangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach diesen Kriterien aus den soeben dargelegten Gründen verfassungsrechtlich bedenklich. Rechtsgüter, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinsichtlich der Art und Weise der Nutzung ihrer Sendungen oder journalistischer Kapazitäten in ihren Telemedien zu Recht einschränken könnten, sind nicht ersichtlich.

Mit den Regelungen wird der publizistische Wettbewerb als Lebenselement der Meinungsfreiheit¹⁶ jedenfalls partiell dem Verfall preisgegeben. Freie Meinungsbildung wird durch die inhaltliche und zeitliche Begrenzung von Beiträgen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ihren Telemedien nicht gefördert.

- a. Selbstverständlich ist der DJV der Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkanstalten nicht dahin gehend interpretiert werden darf, der privat-wirtschaftlich organisierten Presse und den privaten Rundfunkveranstaltern beliebige Konkurrenz machen zu dürfen, so dass deren wirtschaftliche Grundlagen gefährdet würden. Insoweit sollten Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Bereichen elektronischer Geschäftsverkehr, Sponsoring und Werbung, Verweisungen zu direkten Kaufaufforderungen, kostenpflichtige Spiele u. ä. in den Telemedienangeboten der Rundfunkanstalten eindeutig ausgeschlossen sein.

Auch müssten nach Meinung des DJV Konzepte gefunden werden, den publizistischen Wettbewerb auf Seiten der Presse auch durch wirtschaftliche Maßnahmen zu stärken, wenn der publizistische Wettbewerb dazu führen sollte, dass eine Gefährdung der wirtschaftlichen Grundlagen der privaten Medien durch Telemedien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu besorgen wäre. Die Angebote der Presse in Telemedien sind für deren Ent-

¹⁵ BVerfGE 73, 118 (153)

¹⁶ BVerfGE 74, 297 (332)

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

wicklung ebenso von grundlegender Bedeutung, wie die der Rundfunkanstalten für deren Wahrnehmung beim Publikum.

Von der Annahme, die Telemedien der Presse und des privaten Rundfunks würden durch die der Rundfunkanstalten wirtschaftlich gefährdet, kann nach bisher vorliegenden Daten nicht ausgegangen werden. Stichproben zeigen, dass der Traffic privatwirtschaftlicher Nachrichtenportale den der öffentlich-rechtlichen Angebote deutlich übertrifft. Das gilt sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der Besuche, wie hinsichtlich der Verweildauer oder der Anzahl der aufgerufenen Seiten.

- b. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können gesetzliche Barrieren zur Verhinderung publizistischer Konkurrenz, die auf ein inhaltliches oder zeitliches Verbot von Beiträgen hinauslaufen, nicht durch wirtschaftliche Gründe gerechtfertigt werden. Insoweit ist die bereits mehrfach angeführte Entscheidung des BVerfG zum Baden-Württemberg-Beschluss (Fünfte Rundfunkentscheidung) nach wie vor von erheblicher Aktualität. Das BVerfG weist darin darauf hin, dass eine Unterbindung eines publizistischen Wettbewerbs und die Verhinderung geistiger Auseinandersetzung durch vermeintliche Schutzregelungen zu Gunsten der Konkurrenz mit dem Grundgedanken der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 GG nicht vereinbar sind. Ein solches gesetzliches Verbot der publizistischen Konkurrenz diene nicht der Freiheit der Meinungsbildung und sei nicht als zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit anzusehen¹⁷.

Die vorgesehenen Beschränkungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in seinen Telemedien gewissermaßen nur „mit angezogener Handbremse“ (insbesondere sendungsbezogen und befristet) agieren zu dürfen, wird dem Medium nicht gerecht. Die digitalen Möglichkeiten des Internets, das Sehen, Hören und Lesen miteinander beliebig verknüpfen zu können, verbieten es, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf eine Entwicklungsstufe festzulegen, die diesen Möglichkeiten nicht entspricht. Die nach der Rechtsprechung des BVerfG auch in Ansehung „der technologischen Neuerungen der letzten Jah-

¹⁷ BVerfGE 74,297(335)

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

re“ nach wie vor aktuelle Entwicklungsgarantie¹⁸ erfordert es vielmehr, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Chancen eigenständig gestalteter Telemedien zu eröffnen. Bereits die Festlegung auf einen Programmbezug ist publizistisch mehr als zweifelhaft. Auch die Entwicklung des Mediennutzerverhaltens spricht offensichtlich dagegen, die Telemedien der Rundfunkanstalten auf einen Stand festzuschreiben, der langfristig nicht den Anforderungen entspricht. Längst gehört die Nutzung von Angeboten im Netz zum Alltag aller Generationen. Die Diskussionen in einschlägigen Foren und Veröffentlichungen ließ in den letzten Jahren erkennen, dass immer weniger Rezipienten nachvollziehen können, dass Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen. In großen Teilen war die Debatte insoweit durch einen entsprechenden Vorwurf gekennzeichnet, der sich gegen die Rundfunkanstalten richtet, obwohl diese lediglich den bestehenden Rundfunkstaatsvertrag erfüllen. Sollten weiterhin solche Begrenzungen aufrechterhalten werden, kann das Festhalten an überkommenen Zeitgrenzen die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiterhin schmälern. Der DJV spricht sich daher dagegen aus, solche Zeitgrenzen weiterhin aufrecht zu erhalten.

- (b)** Die den Rundfunkanstalten aus journalistischen Gründen zwingend zu gewährende Freiheit, ihre Inhalte den Nutzern unbegrenzt zum Sehen, Hören und Lesen zur Verfügung zu stellen, darf jedoch nicht dazu führen, dass diese Möglichkeit von ihnen dahin missbraucht wird, den Urhebern und Leistungsschutzberechtigten die so erweiterten Nutzungsmöglichkeiten nicht zu vergüten bzw. ihnen die angemessene Vergütung vorzuenthalten. Kaum eine Urheberin oder ein Urheber bekommt etwa die Nutzung seiner Werke in Mediatheken der Rundfunkanstalten adäquat vergütet. Daran hapert es heute vielfach. Eindrucksvoll haben erst jüngst Dokumentarfilmer dargelegt¹⁹, mit welchem schmalen Verdienst sie von den Anstalten „abgespeist“ werden. Obwohl die Anstalten damit nicht nur die umfangreiche Arbeit abgelten, sondern sich auch noch ebenso große Nutzungsrechtspakete einräumen lassen; i.d.R. ohne weitere Vergütun-

¹⁸ http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html, RZ 115, 122, 123

¹⁹ Was ist der Preis, SZ vom 03.07.2017

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

gen für Wiederholungen oder Nutzungen im Netz z. B. in ihren Mediatheken. Es kann jedoch keinem Zweifel unterliegen, dass auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk an zwingende gesetzliche Vorschriften gebunden ist, wie der Verpflichtung nach §§ 32 ff UrhG, Urheber angemessen zu vergüten.

Dem 12. Rundfunkstaatsvertrag haben die Länder seinerzeit eine Protokollerklärung beigefügt, mit der sie auf diese Verpflichtung hinwiesen. In der Protokollerklärung bekräftigten alle Länder ihre Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Bereich Film- und Fernsehproduktionen vor allem Urhebern und Leistungsschutzberechtigten ausgewogene Vertragsbedingungen und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte gewähren soll. Sie forderten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf, dazu in ihren Selbstverpflichtungen nähere Aussagen zu treffen. Leider hat sich seit dem Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages an der Situation insbesondere der freien Urheberinnen und Urheber nichts Entscheidendes verbessert.

Der DJV vertritt daher die Meinung, dass die Länder erneut und in diesem Fall zu § 11 Abs. 2 RStV-E eine Protokollerklärung abgeben sollten, die in etwa wie folgt lauten sollte:

Die Länder erneuern ihre Aufforderung an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, im Bereich der von ihnen beauftragten Film- und Fernsehproduktionen Urhebern und Leistungsschutzberechtigten ausgewogene Vertragsbedingungen, faire Vergütungen und eine adäquate Aufteilung der Verwertungsrechte zu gewährleisten. Insbesondere sind insoweit von ihnen bei der Festsetzung der Vergütung der Aspekt der Erweiterung ihres Telemedienangebots, die zusätzliche Reichweite durch die Telemedienangebote und die Häufigkeit der Nutzungen zugunsten der Urheber und Leistungsschutzberechtigten zu berücksichtigen. In Tarifverträgen und gemeinsamen Vergütungsregeln sollten die Rundfunkanstalten dazu gemeinsam mit den die Urheber vertretenden Gewerkschaften und Verbände nähere Aussagen treffen.

4) Zu § 11 d Abs. 5 Nr. 3 RStV-E

Nach § 11 d Abs. 5 Nr. 3 soll eine flächendeckende lokale Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Telemedien nicht zulässig sein. Nach Auf-

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

fassung des DJV sollte dieser Satz gestrichen werden. Die vom DJV schon öfter vorgetragene Kritik dieses seit dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthaltenen Verbots der Betätigung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist nach wie vor aktuell.

- a) Die EU-Kommission hat bisher nie ein Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung durch die Rundfunkanstalten in Telemedien gefordert. Vielmehr hat die Bundesrepublik seinerzeit von sich aus die Erstellung einer (Positiv/Negativ-) Liste von Telemedien angekündigt, die illustrativen Charakter hatte und auch Angebote bezeichnete, die danach als nicht vom Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfasst anzusehen sind²⁰.

Die Kommission hat die damalige Zusage dahin gehend bewertet, dass sie die Auflistung der Dienste, die ausdrücklich nicht Bestandteil des öffentlichen Auftrags sein sollen, zur Kenntnis nimmt²¹. Danach ist ein Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gemeinschaftsrechtlich jedenfalls nicht erforderlich (gewesen). Die Kommission hat die Zulässigkeit einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung durch die Rundfunkanstalten in Telemedien nicht zwingend mit der Frage verbinden wollen, ob diese unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallen. Denn sie hat generell nur eine Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Auftrags auf „journalistisch-redaktionelle Angebote“ vorgenommen und diese Art der Eingrenzung bereits als „geeignet“ angesehen „den Umfang der Telemedien auf solche Angebote zu beschränken, die den publizistischen Mehrwert der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wiedergeben“²².

Keine Art von journalistisch-redaktionellen Angeboten ist daher grundsätzlich vom publizistischen Wettbewerb ausgeschlossen.

Es ist danach festzuhalten, dass die Bundesrepublik von sich aus diese Beschränkung der Berichterstattung der Rundfunkanstalten in Telemedien vorgenommen

²⁰ TZ 339 und 341, EU-Schreiben vom 24.04.2007

²¹ TZ 365, EU-Schreiben vom 24.04.2007

²² vgl. TZ 362, Schreiben vom 24.04.2007

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

hat, ohne gemeinschaftsrechtlich dazu verpflichtet gewesen zu sein. Dem entspricht auch die Vorgehensweise der Kommission. Danach fällt die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die ihre Entscheidung nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung auf gesamtstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene treffen können²³.

- b) Die damalige Zusage der Bundesrepublik, den Rundfunkanstalten eine flächendeckende lokale Berichterstattung in Telemedien zu untersagen, ist verfassungsrechtlich nicht haltbar.

In seiner Entscheidung vom 11. September 2007 hat das BVerfG ausgeführt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden darf²⁴.

Dies gilt deswegen, weil das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, denn der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dynamisch und nicht statisch zu verstehen²⁵.

In dem vom BVerfG in der Entscheidung vom 11. September 2007 ausdrücklich in Bezug genommenen Beschluss vom 24. März 1987²⁶ führt das BVerfG bereits in den Leitsätzen aus, dass es die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks dem Gesetzgeber verwehrt, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme (...) zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Das BVerfG wird allerdings noch deutlicher:

²³ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. V. 27.10.2009, C 257/7, TZ 44

²⁴ BVerfG, aaO, Rz. 123; BVerfGE 74,297(350); 83,238(298)

²⁵ BVerfG, aaO; BVerfGE 83,238(299)

²⁶ BVerfGE 74,297

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

- zum einen hat es ausdrücklich erklärt, dass es mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar ist, die Rundfunkanstalten von der Veranstaltung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme durch gesetzliche Regelung auszuschließen und
- auch jenseits der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten sei es dem Gesetzgeber wegen der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks versagt, die Veranstaltung bestimmter Programme und rundfunkähnlicher Kommunikationsdienste ausschließlich privaten Anbietern vorzubehalten²⁷.

Nach Auffassung des BVerfG erfordert zwar der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht zwingend eine lokale Berichterstattung durch die Rundfunkanstalten, wenn ein entsprechendes Angebot privater Veranstalter gewährleistet und wirksam sichergestellt ist, dass im lokalen Rundfunk die bestehende Meinungsvielfalt des jeweiligen engeren räumlichen Bereichs zum Ausdruck gelangt²⁸.

Der Ausschluss der Veranstaltung lokaler Rundfunkprogramme verstößt jedoch nach Ansicht des BVerfG gegen das in Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistete Grundprinzip freier Meinungsbildung, dem die Rundfunkfreiheit zu dienen hat. Diese Ansicht begründet das BVerfG damit, dass die publizistische Konkurrenz ein Lebenelement der Meinungsfreiheit ist. Dazu führt das BVerfG aus:

„Dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk liegt (u.a.) der Gedanke zugrunde, dass der publizistische Wettbewerb zwischen beiden sich anregend und belebend auf das inländische Gesamtangebot auswirke und Meinungsvielfalt auf diese Weise gestärkt und erweitert werde. 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: Freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung lebt davon, dass den an diesem Prozess Beteiligten nicht Informationen vorenthalten werden und dass Meinungen sich der Auseinandersetzung mit anderen Meinun-

²⁷ BVerfGE 74,297/298

²⁸ BVerfG, aaO, S. 327

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

gen zu stellen haben, in der sie sich behaupten oder korrigiert werden müssen; Verbote von Beiträgen zur geistigen Auseinandersetzungen haben Meinungsfreiheit noch niemals sichern, geschweige denn fördern können.“²⁹

Das BVerfG betont, dass die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzulassen ist.

Nichts anderes als für Rundfunkangebote kann für die lokale Berichterstattung in Telemedien gelten. Gerade weil das BVerfG seine Entscheidung im Hinblick auf lokale Rundfunkprogramme nicht auf den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern auf das Grundprinzip freier Meinungsbildung gestützt hat, ist dieser Aspekt von der Gesetzgebung in dem hier interessierenden Zusammenhang zu beachten. In den insoweit gemachten Ausführungen des BVerfG kommt vor allem das Gewicht des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks als Faktor der Meinungsbildung zum Ausdruck. Diese Funktion kann in Telemedien mit lokaler Berichterstattung nicht anders gewichtet werden, als in lokalen Rundfunkprogrammen. Das gilt auch vor dem Hintergrund des Verbots, nämlich der Absicht, die Lokal- und Regionalpresse zu schützen. Publizistischer Wettbewerb kann nicht durch Verbote unterstützt werden. Soweit es im Übrigen dabei auch um die Befürchtung eines ungleichen wirtschaftlichen Wettbewerbs gehen sollte, sind diese Befürchtungen grundlos, weil die Rundfunkanstalten nach der seinerzeitigen Entscheidung der EU und dem Entwurf des Rundfunkstaatsvertrages weder Werbung noch Sponsoring in Telemedien veranstalten dürfen. Es verwundert daher auch nicht, dass auch die EU-Kommission der Ansicht ist, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag auch Dienste wie Telemedien umfassen kann, sofern diese denselben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen³⁰.

Schließlich kommt es nach Auffassung des DJV nicht darauf an, dass jedenfalls nach dem Wortlaut der vorgesehenen Vorschrift irgendeine lokale Berichterstattung durch die Rundfunkanstalten in Telemedien zulässig ist, sofern sie nur nicht flächendeckend ist. Gerade eine flächendeckende Berichterstattung durch die Rundfunkanstal-

²⁹ BVerfGE, aaO, S. 332

³⁰ vgl. TZ 229, Schreiben vom 24.04.2007

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

ten würde - sofern diese die Berichterstattung wahrnehmen wollten - den publizistischen Wettbewerb anregen und damit die Meinungsvielfalt stärken. Die Art der Darstellung und die Behandlung der Themen gerade auch bei einer flächendeckenden Berichterstattung durch die Rundfunkanstalten würden sich nicht mit denen der Presse decken. Qualitätsjournalismus und der publizistische Wettbewerb würden gestärkt.

- c) Der Satz ist, soweit es das Verbot von flächendeckender lokaler Berichterstattung betrifft, bereits nicht bestimmt genug. Das Bestimmtheitsgebot findet seine Grundlage im Rechtsstaatsprinzip³¹.

Es soll nach den Worten des BVerfG

„sicherstellen, dass der demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen über Grundrechtseingriffe und deren Reichweite selbst trifft, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Ferner sichern Klarheit und Bestimmtheit der Norm, dass der Betroffene die Rechtslage erkennen und sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann“.

Der Gesetzgeber habe Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs hinreichend reichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen³².

Mit der Entscheidung des Verbots von flächendeckender lokaler Berichterstattung greift der vorgesehene Staatsvertrag in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten ein. Die Rundfunkanstalten sind danach daran gehindert, in einem Teilbereich der Berichterstattung ihrem Auftrag nachzukommen. Für die Begriffe „flächendeckend“ und „lokal“ werden keine Maßstäbe gesetzt, die es den betroffenen Rundfunkanstalten ermöglichen, die Rechtslage zu erkennen und danach zu handeln bzw. die es den Gerichten erlauben würden, die Rechtskontrolle durchzuführen. Die Begriffe sind aber aus sich heraus nicht klar und eindeutig bestimmbar.

³¹ BVerfGE 110, 33 (53, 57, 70); 112, 284 (301); 113, 348 (375); 115, 320 (365)

³² BVerfG NJW 2007, S. 2464 (2466);
www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html, RZ 209

DJV-Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Online-Konsultation zu Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages

Mit „flächendeckender“ Berichterstattung kann ein geographischer Bezug ebenso hergestellt werden, wie damit Themenbezüge der (lokalen) Berichterstattung gemeint sein können. Darf der NDR zwar über den HSV oder St. Pauli, aber nicht über das sonstige Sportgeschehen in Hamburg berichten? Darf er über die genannten Vereine kontinuierlich, oder nur von Zeit zu Zeit Bericht erstatten? Darf der MDR zwar die Wirtschaftsgeschehnisse in Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Thüringen darstellen, aber nicht die in Leipzig? Oder darf er auch Leipzig erwähnen, aber eben nur ausnahmsweise?

Auch mit dem Begriff „lokale“ Berichterstattung kann die Berichterstattung in Gebieten von sehr unterschiedlicher Größe bezeichnet werden. Sind Rundfunkanstalten, deren Berichterstattungsgebiet sich vor allem (auch) auf Großstädte ausdehnt oder sogar durch dieses begrenzt wird, an der Berichterstattung in ihren Telemedien aus den (Teil-)Regionen der Städte gehindert? Darf der RBB nicht mehr aus Berlin, der RB nicht mehr aus Bremen oder der SWR nicht mehr aus Stuttgart in Telemedien berichten? Oder dürfen zwar die ganze Stadt betreffende (regionale?), aber nicht z. B. stadtteilbezogene (lokale?) Themen aufgegriffen werden?

Die Beispiele, die sich beliebig fortsetzen ließen, zeigen, dass die Begriffe nicht handhabbar sind, um die Berichterstattung einzugrenzen, die nach § 11 d Abs. 5 Nr. 3 RStV-E nicht zulässig sein sollen.

Daher plädiert der DJV dafür, anlässlich der anstehenden Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages die Vorschrift des § 11 d Abs. 5 Nr. 3 RStV-E zu streichen.



Benno H. Pöppelmann
– Justiziar –