

14. April 2008  
27.300/hp/mg

**Stellungnahme**  
**des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.**  
**zum Entwurf eines Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrages**  
**(Arbeitsentwurf, Stand: 26. März 2008)**

**I. Vorbemerkung**

Mit dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist beabsichtigt, die Zusagen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der EU-Kommission nach deren Schreiben vom 24. April 2007 zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland in nationales Recht umzusetzen.

Die Zusagen wurden in einem Schreiben der Bundesregierung<sup>1</sup> im Dezember 2006 förmlich unterbreitet.<sup>2</sup>

Die EU-Kommission hat die förmlichen Zusagen der Bundesrepublik Deutschland ihrerseits bewertet<sup>3</sup> und insbesondere im Hinblick auf digitale Zusatzkanäle und Telemedien bestimmte Anforderungen an solche Angebote gestellt, soweit sie vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk veranstaltet werden.

Neben der Entscheidung der EU-Kommission ist bei der Änderung des Rundfunkstaatsvertrags die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen,

---

1 Reg.-Nr. A/300032, EU-Kommission

2 TZ 327 ff, Schreiben der Kommission vom 24.04.2007

3 TZ 358 ff des Schreibens vom 24.04.2007

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

wie sie insbesondere zuletzt in dem Urteil vom 11. September 2007<sup>4</sup> zum Ausdruck kommt. Dabei ist auch mit in Betracht zu ziehen, dass Entscheidungen der EU-Kommission, aber auch Zusagen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den EU-Organen daran zu messen sind, ob sich diese Rechtsakte in den Grenzen der den Europäischen Einrichtungen und Organen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.<sup>5</sup>

Nach Auffassung des Deutschen Journalisten-Verbandes<sup>6</sup> darf durch Regelungen, die die Zusagen der Bundesrepublik gegenüber der EU im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens ARD/ZDF umsetzen sollen, die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gefährdet werden. Weder Verfahrensregelungen noch materielle Vorschriften dürfen in die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingreifen. Deswegen sollten solche Regelungen

- eine die Programmautonomie wahrende Definition des Rundfunkauftrags enthalten,
- Angebotskategorien festlegen, die nicht dazu genutzt werden können, Angebote mit Inhalten außerhalb dieser Kategorien durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu verbieten,
- den publizistischen Wettbewerb schützen und nicht auf einen allein wirtschaftlichen Wettbewerb reduzieren,
- lokale Berichterstattung – auch solche flächendeckender Art – nicht aus dem Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heraus zu nehmen,
- nicht die Kürzung von Rundfunkgebühren vorsehen, wenn sich Rundfunkanstalten nicht „marktkonform“ verhalten,
- die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den internen Aufsichtsgremien überlassen und eine (professionelle) externe Aufsicht nicht vorsehen und
- den Rundfunkanstalten nicht verbieten, digitale Dienste anzubieten, die in den publizistischen Wettbewerb mit privaten Telemedien (z.B. der Presse) treten könnten.

Der vorliegende Arbeitsentwurf nach dem Stand vom 26. März 2008 erfüllt nach Auffassung des DJV diese Anforderungen nur zum Teil.

---

4 [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html)

5 BVerfGE 89,155(188) – Maastricht –; 58,1(30 f); 75,223(235, 242)

6 Beschluss des Verbandstages 2007, [www.djv.de](http://www.djv.de)

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

## **II. Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Entwurfs**

### **1) Zu Art. 1 Nr. 2**

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs soll Rundfunk als linearer Informations- und Kommunikationsdienst mit den dort näher genannten Voraussetzungen definiert werden. Mit den Termini Informations- und Kommunikationsdienst übernimmt der Entwurf die Begriffe, die offensichtlich aus dem Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste vom 13. Juni 1997 übernommen wurden. Diese Begrifflichkeiten (sowie das genannte Gesetz) sind nach Auffassung des DJV durch die EU-Richtlinie 2007/65/EG vom 11. Dezember 2007 überholt. Die Richtlinie definiert in Art. 1 lit. a den Begriff des audiovisuellen Mediendienstes, aus dem wiederum in § 2 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs die Begriffe „Sendeplan“ und „elektronische Kommunikationsnetze“ übernommen werden.

Nach Auffassung des DJV sollte eine einheitliche mit der genannten Richtlinie übereinstimmende Begrifflichkeit verwendet werden.

### **2) Zu Art. 1 Nr. 3**

Nach § 3 Abs. 2 sollen die Rundfunkanstalten nach Abs. 1 S. 1 ihrem Grundversorgungsauftrag auch dadurch nachkommen, dass sie die Barrierefreiheit gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2007 in erkennbarem Maß ausweiten.

Zunächst ist insoweit darauf hinzuweisen, dass DeutschlandRadio keine Rundfunkanstalt, sondern eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Gleichwohl gehört DeutschlandRadio zu den Rundfunkveranstaltern, die dem Grundversorgungsauftrag unterliegen. Insoweit müsste eine andere Wortwahl getroffen werden. Zum anderen ist aber auch nicht nachvollziehbar, warum der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Barrierefreiheit herstellen muss, während private Rundfunkveranstalter nach § 3 Abs. 2 S. 2 barrierefreie Fernsehangebote lediglich „im Rahmen der technischen und finanziellen Möglichkeiten“ gewährleisten sollen.

Die Anforderungen an die Barrierefreiheit werden in der Richtlinie 2007/65/EG zu den audiovisuellen Diensten formuliert. Nach dessen Art. 3 c bestärken die Mitgliedsstaaten die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Mediendiensteanbieter darin, ihre Dienste schrittweise für Hörgeschädigte und Sehbehinderte zugänglich zu machen. Diese Rege-

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

lung ist ausdrücklich unter der Überschrift „Bestimmungen für alle audiovisuellen Mediendienste“ festgehalten. Der Erwägungsgrund 64 sieht ebenfalls die Schaffung der Barrierefreiheit durch die Bereitstellung „zugänglicher audiovisueller Mediendienste“ vor. Eine unterschiedliche Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einerseits, der privaten Rundfunkveranstalter andererseits, ist daher nach der EU-Richtlinie zu den audiovisuellen Mediendiensten nicht angezeigt. § 3 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages sollte demnach dahingehend formuliert werden, dass die Rundfunkveranstalter ihren Rundfunkauftrag gegenüber Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen auch durch Barrierefreiheit z.B. durch Gebärdendolmetscher, Untertitelung und Audiobeschreibung erfüllen.

### 3) Zu Art. 1 Nr. 5: § 11b

Nach § 11 b des Entwurfs sollen die von der ARD, den einzelnen in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und schließlich die gemeinsam von der ARD und dem ZDF veranstalteten Fernsehprogramme abschließend festgelegt werden. Es soll zudem vorgeschrieben werden, dass die analoge Verbreitung eines bislang ausschließlich digital verbreiteten Programms unzulässig ist.

Für die in § 11 b den Entwurfs vorgeschlagene Festlegung, welche Rundfunkanstalt einzeln oder in Zusammenarbeit mit anderen welches Fernsehprogramm veranstaltet, gibt es aus Sicht des DJV keine sachliche Begründung. Das gilt auch für die vorgesehene Festlegung, dass eine analoge Verbreitung eines bislang ausschließlich digital verbreiteten Programms unzulässig ist.

a) Die Entscheidung der EU-Kommission vom 24. April 2007 erfordert die in § 11 b des Entwurfs vorgesehenen Festlegungen nicht. Dies gilt zunächst für die abschließende Aufzählung der von den Rundfunkanstalten zu veranstaltenden Fernsehprogramme. Die EU-Kommission vertritt die Auffassung, dass bereits die bisherige Auftragsdefinition im Hinblick auf die allgemeine Programmtätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinreichend präzise und klar ist<sup>7</sup> und daher insoweit besondere Regelungen auch nicht notwendig sind. Die bisherige Auftragsdefinition ist § 11 des RfStV zu entnehmen und entspricht im Wesentlichen dem § 11 und § 11 a des Entwurfs.

Lediglich dann, wenn in § 11 b allein eine Festlegung digitaler Zusatzangebote erfolgen würde, wäre eine Festlegung jedenfalls auf der Basis der EU-Entscheidung vom

---

<sup>7</sup> TZ 224, Schreiben vom 24.04.2007

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

April 2007 nicht von vornherein von der Hand zu weisen, weil die Bundesrepublik für alle neuen oder veränderten digitalen Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Festlegung von Kriterien und eines Prüfverfahrens angekündigt hat.<sup>8</sup> Eine Notwendigkeit einer Festlegung, wie sie in § 11 b des Entwurfs vorgesehen ist, ergibt sich allerdings auch insoweit nicht, da nach § 11 f des Entwurfs ohnehin das von der Bundesrepublik angekündigte Verfahren zur Einführung von neuen oder veränderten digitalen Fernsehprogrammen vorgesehen ist.

b) Darüber hinausgehende abschließende Festlegungen der zulässigen Fernsehprogramme sind verfassungsrechtlich zumindest bedenklich. In seiner Entscheidung vom 11. September 2007 hat das BVerfG seine ständige Rechtsprechung bekräftigt, dass die Programmautonomie von der Freiheit öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst ist. Die Anstalten entscheiden über Anzahl, Art, Inhalt, Form und Umfang der erforderlichen Programme.<sup>9</sup> Damit ist allerdings nicht gesagt, dass gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein unzulässig wären.<sup>10</sup> Insbesondere hat der Gesetzgeber insoweit ein Mitentscheidungsrecht in finanzieller Hinsicht.

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist aber die Finanzierung derjenigen Programme zu ermöglichen, die zur Wahrnehmung ihrer Funktion (§ 11 RfStV) erforderlich ist.<sup>11</sup> Das vom BVerfG eingeführte Kriterium der Erforderlichkeit soll ausdrücklich verhindern, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf ein extern festgesetztes Angebot festgelegt wird. Andererseits kann damit auch von den Ländern gesteuert werden, dass nicht jede wünschbar erscheinende Programmausweitung finanziell honoriert werden müsste. Vor allem aber weist das BVerfG darauf hin, dass das Kriterium der Erforderlichkeit gerade verhindern soll, dass – wie in § 11 b des Entwurfs – eine Festlegung getroffen wird, die die Funktionserfüllung statisch bestimmt und die Rundfunkanstalten daran hindert, die Erforderlichkeit eines Programms nach den jeweiligen Umständen wie z.B. der publizistischen Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Anbietern zu bestimmen.<sup>12</sup>

Diese Anforderungen des BVerfG an die Ausgestaltung von Regelungen zur Programmautonomie werden von den Festlegungen in § 11 b des Entwurfs nicht beachtet.

c) Die im Entwurf enthaltene Regelung zu § 11 b Abs. 5, dass die analoge Verbreitung eines bislang ausschließlich digital verbreiteten Programms unzulässig sein soll, wird

---

8 TZ 228, Schreiben vom 24.04.2007

9 BVerfG, aaO, Rz. 124

10 BVerfG, aaO, Rz. 125

11 BVerfGE 87,181(202)

12 BVerfGE 87,181(203)

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

seitens des DJV für überflüssig gehalten. Es ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen, dass ein im Jahr 2008 ausschließlich digital verbreitetes Programm zukünftig eine analoge Verbreitung erfahren soll. Im Übrigen ist aber auch insoweit eine gemeinschaftsrechtlich begründete Erforderlichkeit der Regelung nicht gegeben. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Problematik wird auf die vorstehende Argumentation verwiesen.

#### 4) Zu Art. 1 Nr. 5: § 11 c

Hier gilt im Hinblick auf § 11 c Abs. 1 S. 4, wonach der Austausch eines digitalen Programms gegen ein analoges Programm nicht zulässig sein soll, sinngemäß das zu § 11 b Abs. 5 Ausgeführte.

#### 5) Zu Art. 1 Nr. 5: § 11 d Abs. 1 Satz 3

Nach § 11 d Abs. 1 S. 3 soll eine flächendeckende lokale Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Telemedien nicht zulässig sein. Nach Auffassung des DJV sollte dieser Satz gestrichen werden.

a) Der Satz ist, soweit es das Verbot von flächendeckender lokaler Berichterstattung betrifft, bereits nicht bestimmt genug. Das Bestimmtheitsgebot findet seine Grundlage im Rechtsstaatsprinzip<sup>13</sup>. 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 bereicherspezifisch, präzise und normenklar festzulegen<sup>14</sup>.

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

<sup>13</sup> BVerfGE 110, 33 (53, 57, 70); 112, 284 (301); 113, 348 (375); 115, 320 (365)

<sup>14</sup> BVerfG NJW 2007, S. 2464 (2466);

[www.bverf.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverf.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html),  
RZ 209

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

„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. Mit „flächendeckender“ Berichterstattung kann ein geographischer Bezug ebenso hergestellt werden, wie damit Themenbezüge der lokalen Berichterstattung gemeint sein können. Darf der BR zwar über Bayern München, aber nicht über das sonstige Sportgeschehen in München berichten? Darf der WDR zwar die Wirtschaftsgeschehnisse in NRW darstellen, aber nicht die in Düsseldorf? Oder darf er auch Düsseldorf erwähnen, aber eben nicht kontinuierlich? 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, an der Berichterstattung in ihren Telemedien aus diesen Regionen demnächst gehindert? Darf der RBB nicht mehr aus Berlin, der RB nicht mehr aus Bremen oder der NDR nicht mehr aus Hamburg 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 § 11b Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs nicht zulässig sein sollen.

b) Die EU-Kommission hat ein Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung durch die Rundfunkanstalten in Telemedien nicht gefordert. Vielmehr hat die Bundesrepublik von sich aus die Erstellung einer (Positiv/Negativ-)Liste von Telemedien angekündigt, die illustrativen Charakter hat und auch Angebote bezeichnet, die als nicht vom Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfasst anzusehen sind.<sup>15</sup> Die Kommission hat diese Zusage dahin gehend bewertet, dass sie die Auflistung der Dienste, die ausdrücklich nicht Bestandteil des öffentlichen Auftrags sein sollen, zur Kenntnis nimmt<sup>16</sup>. 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 Auftrag auf „journalistisch-redaktionelle Angebote“ vorgenommen und diese Art der Eingrenzung bereits als „geeignet“ angesehen „den Umfang der Telemedien auf solche

<sup>15</sup> TZ 339 und 341, EU-Schreiben vom 24.04.2007

<sup>16</sup> TZ 365, EU-Schreiben vom 24.04.2007

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Angebote zu beschränken, die den publizistischen Mehrwert der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wiedergeben“.<sup>17</sup> 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 hat, ohne gemeinschaftsrechtlich dazu verpflichtet gewesen zu sein.

c) Die 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 darf.<sup>18</sup> 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 verstehen.<sup>19</sup> In dem vom BVerfG in der Entscheidung vom 11. September 2007 ausdrücklich in Bezug genommenen Beschluss vom 24. März 1987<sup>20</sup> 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:

- 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 vorzubehalten.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> vgl. TZ 362, Schreiben vom 24.04.2007

<sup>18</sup> BVerfG, aaO, Rz. 123; BVerfGE 74,297(350); 83,238(298)

<sup>19</sup> BVerfG, aaO; BVerfGE 83,238(299)

<sup>20</sup> BVerfGE 74,297

<sup>21</sup> BVerfGE 74,297/298

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

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 gelangt.<sup>22</sup>

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 Leberelement 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 auswirken 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 Meinungen 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.“<sup>23</sup>*

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 Meinungs-

---

<sup>22</sup> BVerfG, aaO, S. 327

<sup>23</sup> BVerfGE, aaO, S. 332

## DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

bildung zum Ausdruck. Diese Funktion kann in Telemedien lokaler Art nicht anders gewichtet werden, als in lokalen Rundfunkprogrammen. Das gilt auch auf 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 dem Entwurf und der Entscheidung der EU weder Werbung noch Sponsoring in Telemedien veranstalten dürfen. 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 Rundfunkanstalten 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.

§ 11 d Abs. 1 S. 3 sollte daher nach Auffassung des DJV gestrichen werden.

**6) Zu Art. 1 Nr. 5: § 11 d Abs. 3**

Nach § 11 d Abs. 3 sollen in den Telemedien, die die Rundfunkanstalten anbieten dürfen, Sendungen ihrer Programme nicht länger als bis zu sieben Tagen auf Abruf nach deren Ausstrahlung zur Verfügung gestellt werden. Bei der Übertragung von Sportereignissen und Spielfilmen soll nur eine 24-Stunden-Frist gelten. Ferner dürfen nur solche Angebote bereitgestellt werden, die sich inhaltlich und zeitlich auf eine konkrete Sendung beziehen. Des Weiteren sind sendungsbezogene Telemedien zulässig, wenn ein entsprechendes Konzept erstellt ist. Textbasierte Angebote sollen nur sendungsbezogen zulässig und die kontinuierliche Pflege und Aktualisierung von Vergleichen, Tests und Preistabellen sowie Beratungs- und Vergleichsdienstleistungen sollen ausgeschlossen sein. Schließlich sollen Archivangebote nur mit zeit- und kulturgeschichtlichem Inhalt zulässig sein.

Nach Auffassung des DJV ist die in § 11 d Abs. 3 vorgesehene Regelung der Beschränkung des Telemedienangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf vor allem sendungsbezogene Angebote, die zudem zeitlich und vor allem inhaltlich beschränkt bzw. verboten werden sollen, aus den soeben dargelegten Gründen verfas-

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

sungsrechtlich bedenklich. Mit den Regelungen wird der publizistische Wettbewerb als Lebenselement der Meinungsfreiheit<sup>24</sup> 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 privatwirtschaftlich organisierten Presse und den privaten Rundfunkveranstaltern beliebige Konkurrenz machen zu dürfen, so dass deren wirtschaftliche Grundlagen gefährdet würden. Insoweit schließt die Entscheidung der EU-Kommission vom 24. April 2007 zu Recht 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 aus.

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 Entwicklung 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 aber derzeit schon deswegen nicht ausgegangen werden, weil die Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowohl hinsichtlich des Anteils aller Zugriffe, wie auch im Hinblick auf die Zugriffe auf ihre Informationsangebote im unteren einstelligen Prozentbereich zu verorten sind. Im Sommer 2007 lagen die Visit-Werte aller ARD und ZDF-Portale bei ca. 4 % aller bei INFOnline gezählten Werte, im Bereich der Informationsangebote der bei INFOnline gelisteten Nachrichtenangebote lagen die Rundfunkanstalten zusammen bei 5,8 % der Visits<sup>25</sup>. Demgegenüber können sich private Anbieter, seien es nun Presseverlage oder private Rundfunkveranstalter, nicht nur gut behaupten, sondern liegen deutlich vor diesen Zahlen. Sowohl RTL wie Pro7, SAT1, Spiegel, Focus, Stern, n-tv, WELT und FAZ und andere Pressepublikationen liegen vor den gemessenen Visits des ZDF und alle diese wiederum vor den Visits der ARD-

---

24 BVerfGE 74,297(332)

25 IVW/INFOnline nach ZDF, Stellungnahme zur EU-Konsultation Rundfunk vom 10.03.2008

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Rundfunkanstalten<sup>26</sup>.

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) 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 anzusehen.<sup>27</sup>

Die vorgesehenen Beschränkungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in seinen Telemedien gewissermaßen nur „mit angezogener Handbremse“ (sendungsbezogen und befristet) agieren zu dürfen, wird dem Medium nicht gerecht. Die digitalen Möglichkeiten des Internet, 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 Jahre“ nach wie vor aktuelle Entwicklungsgarantie<sup>28</sup> erfordert es vielmehr, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Chancen eigenständig gestalteter Telemedien zu eröffnen<sup>29</sup>. Bereits die Festlegung auf einen Programmbezug ist publizistisch mehr als zweifelhaft.

c) In § 11 d Abs. 3 des Entwurfs ist ein absolutes Verbot von textbasierten Angeboten (Lesemedien) vorgesehen, soweit diese Angebote nicht sendungsbezogen sind. Dieses Verbot würde nach Auffassung des DJV einer verfassungsrechtlichen Prüfung wohl nicht Stand halten. Es ist bereits nicht geeignet, den beabsichtigten Schutz der Presse zu gewährleisten. Denn wenn Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Presse konkurrieren, dann vor allem im Bereich der Aktualität. Hier haben die Rundfunkanstalten aber (fast) unbegrenzte Möglichkeiten, ihre Texte mit aktuellen Sendungen zu verbinden, sodass das Verbot kaum Wirkung entfalten dürfte, jedenfalls das Ziel nicht zu erreichen ist, die Presse vor publizistischer Konkurrenz zu schützen.

---

26 IVW/INFOnline, Dezember 2007

27 BVerfGE 74,297(335)

28 [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html), RZ 115, 122, 123

29 Hoffmann-Riem, SZ vom 12./13.04.2008, S. 7

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Es ist nicht ersichtlich, warum textbasierte Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihren Telemedien nur sendungsbezogen zulässig sein sollen. Diese Regelung wird dem Medium in keiner Weise gerecht. Journalistisch-redaktionell gestaltete und veranlasste Telemedienangebote leben davon, dass sie ein Thema nicht nur mit Sendungs- oder anderem externen Veröffentlichungsbezug verarbeiten. Die Sendung oder sonstige Art der Veröffentlichung ist vielmehr der Anknüpfungspunkt dafür, Themen vertieft, hintergründig und mit Verweisen darstellen zu können. Den Rundfunkanstalten Angebote in Telemedien zu erlauben, aber gleichzeitig bestimmte Darstellungsformen dieser Medien zu verbieten, bedeutet, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne Grund in seinen publizistischen Möglichkeiten zu beschränken. Gerade weil Telemedien diese Möglichkeiten und weitere bieten, wirkt sich die Beschränkung von sog. Lesemedien nur mit Sendungsbezug wie ein (partiell) Publizierungsverbot aus.

d) Dasselbe gilt hinsichtlich des Verbots der kontinuierlichen Pflege und Aktualisierung von Vergleichen, Tests und Preistabellen sowie Beratungs- und Vergleichsdienstleistungen. Insbesondere hinsichtlich der Beratungsdienstleistungen ist der Entwurf insoweit nicht nur widersprüchlich. Er stellt auch eine nicht angemessene Einschränkung des in § 11 des Entwurfs formulierten Auftrags dar. Der Widerspruch ergibt sich bereits daraus, dass die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen haben. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Beratung zu dienen hat, können damit zusammenhängende Beratungsdienstleistungen nicht von einem Teil der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nämlich ihren Telemedien, ausgeschlossen sein.

Auch ist nach Auffassung des DJV der Ausschluss der kontinuierlichen Pflege und Aktualisierung von Vergleichen, Tests und Preistabellen weder mit dem auf Aktualität und Schnelligkeit angelegten Medium des Internets und der Online-Nutzung vereinbar, noch kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk, wenn er wie insoweit vorgesehen beschränkt wird, journalistischen Standards genügen, die auf Objektivität, Unparteilichkeit und Aktualität ausgerichtet sind. Werden Vergleiche, Tests oder Preistabellen falsch, sind sie überholt oder aus anderen Gründen nicht mehr zur Veröffentlichung geeignet, müssen sie gepflegt und aktualisiert werden, weil das Angebot sonst den skizzierten journalistischen Standards nicht genügen würde.

e) Durch das Schreiben der EU-Kommission vom 24. April 2007 ist es nicht gerechtfertigt, die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten so zu begrenzen, dass Sendungen lediglich noch bis zu sieben Tagen nach deren Ausstrahlung (Sportereignisse und Spielfilme: 24 Std.) abgerufen werden können bzw. nur in-

## DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

haltlich und zeitlich auf eine konkrete Sendung bezogene Telemedien enthalten dürfen. Nach dem derzeitigen Rundfunkstaatsvertrag (§ 11 Abs. 1 S. 2) kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk Telemedien mit programmbezogenem Inhalt anbieten. Die Zulässigkeit dieses Bezuges schließt die Entscheidung der EU-Kommission auch zukünftig nicht aus, solange die Telemedien den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen und sie auf journalistisch-redaktionelle Angebote beschränkt sind. Dabei geht die Kommission davon aus, dass die Themenauswahl und die Schwerpunktsetzung nach journalistischen Kriterien erfolgen.<sup>30</sup> Die Kommission schreibt aber nicht vor, dass es zukünftig lediglich nur sendungsbegleitende Angebote in den Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geben darf. Eine solche Vorschrift wäre mit dem Konzept der Kommission, Telemedien mit journalistisch-redaktionell veranlassten Angeboten zu akzeptieren, nicht vereinbar. Insbesondere setzt die EU-Kommission aber keine Fristen, nach denen Angebote aus den Telemedien der Rundfunkanstalten zu entfernen sind. Ebenso wenig sieht die EU-Kommission zwingend nur solche Telemedien als zulässig an, die inhaltlich und zeitlich auf eine konkrete Sendung bezogen sind. Die Kommission hat vielmehr die Zusage Deutschlands akzeptiert, dass die Rundfunkanstalten Transparenz dergestalt zu walten lassen haben, dass sie die betreffende Sendung und den zeitlichen Bezug zu ihr im Angebot offen legen, wenn sie sendungsbegleitende Angebote in ihren Telemedien zur Verfügung stellen.<sup>31</sup> Begrenzt auf lediglich diese Angebote werden die Rundfunkanstalten durch die Entscheidung der EU-Kommission damit jedoch nicht.

f) Nach Auffassung des DJV entspricht es weder dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, noch dient es der Meinungsbildung, wenn Telemedien der Rundfunkanstalten dergestalt reguliert werden sollen, dass Sendungen lediglich bis zu sieben Tagen nach deren Ausstrahlung im Netz verfügbar sein dürfen. Wer als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung wirken soll, um dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen, kann nicht gleichzeitig verpflichtet werden, die Erfüllung seines Auftrags nach sieben Tagen einzustellen. Diese Fristsetzung ist eine sachlich unter keinem Gesichtspunkt gerechtfertigte Beschränkung.

Dies gilt insbesondere, wenn man sie in Bezug setzt zu den Grundsätzen des § 11 des Entwurfs. So werden umfassende Überblicke über internationales, europäisches, nationales und regionales Geschehen nicht dadurch vermittelt, dass der Überblick nicht vertieft werden darf und nach kurzer Zeit zu beenden ist. Auch lässt diese Art der Beschränkung der Angebote in Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks voll-

---

30 TZ 362, Schreiben vom 24.04.2007

31 TZ 341, Schreiben vom 24.04.2007

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

ständig außer Betracht, dass die internationale Verständigung, die europäische Integration und die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Bund und Ländern permanente, niemals endende Prozesse sind. So wie im klassischen Rundfunk, dem Fernsehen und dem Hörfunk, diese Aufgaben immer wieder und aufs Neue erfüllt werden müssen, muss es – einem Telemedium angemessen – möglich sein, Sendungen, die der Erfüllung dieser Aufgaben dienen, ständig oder jedenfalls für längere Zeiträume auf Abruf bereit zu halten.

Nach Ansicht des DJV sollte nach alledem der Vorschlag zu § 11 d Abs. 3 gestrichen und durch den derzeitigen § 11 Abs. 1 S. 3 ersetzt werden, der es den Rundfunkanstalten erlaubt, Telemedien mit programmbezogenem Inhalt anzubieten.

#### **7) Zu Art. 1 Nr. 5 § 11 f**

a) Der DJV begrüßt, dass nach dem vorgesehenen § 11 f Abs. 3 eine externe Aufsichtsstruktur neben den internen und zuständigen Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht vorgesehen wird, sondern die Entscheidung darüber, ob ein neues Angebot oder die Veränderung eines bestehenden Angebots vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist, von den zuständigen internen Gremien zu treffen ist.

b) Der DJV ist auch damit einverstanden, dass in § 11 f Abs. 4 vorgesehen wird, Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, ob das geplante, neue oder veränderte Angebot vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Zwar sieht die Entscheidung der EU-Kommission vom 24. April 2007 insoweit eine Stellungnahme Dritter lediglich „zu den marktlichen Auswirkungen“ vor.<sup>32</sup> Allerdings wird durch das Schreiben der EU-Kommission auch deutlich, dass sie einen sehr weiten Begriff der marktlichen Auswirkungen zu Grunde legt. So versteht sie den Begriff des publizistischen Wettbewerbs so, dass dieser durch den Umfang und die Qualität der bereits bestehenden kostenlosen Angebote, die meinungsbildende Funktion des vorgesehenen Angebots gemessen an dem bereits auf dem Markt vorhandenen Angeboten und die Auswirkungen des geplanten Angebots auf dem Markt (mit)bestimmt wird. Ein solch weites Verständnis birgt allerdings die Gefahr in sich, dass publizistischer Wettbewerb und wirtschaftlicher Wettbewerb miteinander vermengt werden. Dies könnte dazu führen, dass aus rein wirtschaftlichen Gründen Programmkonzepten oder Telemedienkonzepten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Erfolg versagt wird, obwohl der publizistische Wettbewerb im Interesse der Meinungsbildung vernünftig wäre. Um dieser Gefahr zu

---

32 TZ 331

DJV-Stellungnahme zum Entwurf Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag

begegnen, ist es sinnvoll, dass Stellungnahmen Dritter nicht auf einem engeren Begriff von marktlichen Auswirkungen begrenzt werden.

c) In § 11 f Abs. 5 ist vorgesehen, dass eine Entscheidung über die Aufnahme eines neuen oder veränderten Angebots der Mehrheit von Zweidritteln der gesetzlichen Mitglieder des zuständigen Gremiums bedarf. Diese Regelung ist nach Auffassung des DJV sachlich nicht begründet. In der Entscheidung der EU-Kommission vom 24. April 2007 wird ein entsprechendes Quorum nicht gefordert, das Quorum widerspricht auch bisherigen Regelungen in Gesetzen und Staatsverträgen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. So gehört es z.B. zu den Aufgaben des Rundfunkrats von Radio Bremen<sup>33</sup> über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beschließen und insbesondere Entscheidungen, die von grundsätzlicher Bedeutung für das Programm oder die Entwicklung der Anstalt sind, vor der Umsetzung zuzustimmen (§ 8 Abs. 2 und Abs. 3 RB-Gesetz). Solche Entscheidungen sind durchaus vergleichbar mit denen, die nach § 11 f des Entwurfs getroffen werden sollen. Gleichwohl ist ein entsprechendes Quorum im Radio-Bremen-Gesetz nicht vorgesehen, vielmehr genügt die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder. Vergleichbare Regelungen sind auch in den Gesetzen und Staatsverträgen für die anderen Rundfunkanstalten zu finden, z.B. in § 16 Abs. 2 und Abs. 5 zu Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung und § 18 Abs. 5 zur erforderlichen Mehrheit des Rundfunkrates im WDR-Gesetz

Die nach § 11 f Abs. 5 vorgesehene Zweidrittelmehrheit würde dazu führen, dass etliche landesrechtliche Regelungen ohne sachliche Begründung überarbeitet werden müssten. Sie sollte daher gestrichen werden.

Benno H. Pöppelmann  
- Justiziar -

---

33 Radio-Bremen-Gesetz vom 23.01.2008